

附件 3

《生态环境分区管控技术指南 总纲》
(征求意见稿) 编制说明

《生态环境分区管控技术指南 总纲》编制组

2024 年 9 月

目 录

1	项目背景	1
1.1	任务来源	1
1.2	工作过程	1
2	标准制订的必要性分析	2
2.1	实施生态环境分区管理是应对复杂生态环境问题的重要手段	2
2.2	生态环境分区管控技术标准体系尚未正式确立	2
2.3	现有技术要求规范性和针对性存在不足	3
2.4	面向美丽中国建设目标、响应最新管理形势的必然要求	3
3	国内外研究进展	3
3.1	国际生态环境空间管控研究进展	3
3.2	我国生态环境空间管控技术工作进展	4
3.3	其他部委相关分区管控借鉴	6
3.4	国内外生态环境分区经验总结	7
3.5	本标准与国内外相关标准的关系	7
4	标准制订的基本原则和技术路线	7
4.1	标准制订的基本原则	7
4.2	标准制订的技术路线	8
5	标准主要技术内容	8
5.1	关于适用范围	8
5.2	关于框架	8
5.3	关于规范性引用文件	9
5.4	关于术语和定义	9
5.5	关于总则	11
5.6	关于环境评价	13
5.7	关于生态保护红线与分区技术要求	13
5.8	关于环境质量底线与分区技术要求	13
5.9	关于资源利用上线与分区技术要求	15
5.10	关于生态环境管控单元	16
5.11	关于生态环境准入清单	16
5.12	关于生态环境分区管控方案	16
5.13	关于实施和监管	16
5.14	关于生态环境分区管控信息平台	17
5.15	关于主要成果与要求	17
5.16	关于附录	18
6	对实施本标准的建议	18

《生态环境分区管控技术指南 总纲（征求意见稿）》

编制说明

1 项目背景

1.1 任务来源

党中央、国务院高度重视生态环境分区管控工作。在 2023 年全国生态环境保护大会上，习近平总书记强调要完善全域覆盖的生态环境分区管控体系，为发展“明底线”“划边框”。2024 年 3 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强生态环境分区管控的意见》（以下简称《意见》），提出制定相关标准规范的要求。2024 年 7 月，《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出“实施分区域、差异化、精准管控的生态环境管理制度”。

2017 年以来，生态环境部在全国推动建立以“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单）为核心的生态环境分区管控，制定了相关技术要求和管理规范，2021 年底指导全国省、市两级全面完成生态环境分区管控方案发布实施工作。在现有技术成果及实践经验基础上，为落实国家最新要求，推动生态环境分区管控技术要求的规范化和标准化，进一步支撑生态环境分区管控方案的编制实施及后续调整更新等相关工作，生态环境部环境影响评价与排放管理司组织编制本标准，并纳入 2024 年生态环境标准项目拟定清单。

本标准的牵头承担单位为生态环境部环境规划院，具体由生态环境部环境规划院、生态环境部环境工程评估中心、中国环境科学研究院、清华大学、北京师范大学共同开展。

1.2 工作过程

2022-2023 年，生态环境部结合生态环境分区管控改革文件制定工作，组织开展生态环境分区管控体系建设专题研究，为本标准的起草奠定了良好基础。

2023 年 6 月，按照生态环境部关于标准征集相关要求，生态环境部环境规划院联合生态环境部环境工程评估中心、中国环境科学研究院、清华大学、北京师范大学组成标准编制组。编制组广泛调研了相关标准编制情况，收集生态环境分区管控相关研究文献、基础资料等，并制定工作计划。

2023 年 7-8 月，标准编制组总结实践中的典型经验和问题难点，研究确定了《生态环境分区管控技术指南 总纲》的编制思路、技术要点，起草了标准的总体框架，明确了任务分工，咨询有关专家意见。

2023 年 9-12 月，标准编制组组织骨干力量，全面分析了国内外现有的生态环境分区管控体系建设基础资料，并对相关资料进行全面梳理总结。全面掌握当前生态环境分区管控方

案编制相关的文件及资料信息，确定标准框架结构和主要技术内容等，编制形成标准开题论证报告和标准草案初稿。

2024年1-2月，组织召开多次标准内部研讨会和专家咨询会，就标准草案主要内容进行研讨。编制组根据生态环境部法规与标准司、环境影响评价与排放管理司、生态环境部环境标准研究所、生态环境部华南环境科学研究所、南开大学、广东省生态环境科学研究院、湖南省生态环境事务中心、重庆市生态环境工程评估中心等相关单位专家意见修改完善。

2024年3月，标准通过由生态环境部环境影响评价与排放管理司组织的开题论证会，生态环境部环境标准研究所、生态环境部环境发展中心、生态环境部华南环境科学研究所、国家应对气候变化战略研究和国际合作中心、南开大学、广东省环境科学研究院、湖南省生态环境事务中心、重庆市生态环境工程评估中心、北京清华同衡规划设计研究院有限公司等相关单位专家对标准提出了进一步修改完善意见。

2024年4月，编制组根据开题论证会专家意见，修改形成标准征求意见稿。

2024年5月，标准征求意见稿通过由生态环境部环境影响评价与排放管理司组织的技术审查会，生态环境部环境标准研究所、生态环境部环境发展中心、生态环境部华南环境科学研究所、国家应对气候变化战略研究和国际合作中心、南开大学、广东省环境科学研究院、湖南省生态环境事务中心、重庆市生态环境工程评估中心、北京清华同衡规划设计研究院有限公司等相关单位专家对标准提出了进一步修改完善意见。

2024年6-9月，编制组根据技术审查意见进一步修改完善标准文本和编制说明。

2 标准制订的必要性分析

2.1 实施生态环境分区管理是应对复杂生态环境问题的重要手段

我国生态环境问题复杂多样，不同区域、流域、海域等空间尺度上表现形式和成因机制差异较大，具有显著的空间分异特征。过去20多年以来，国家相继发布了地表水、大气、声环境功能区划、生态功能区划，推动生态保护红线和流域水环境控制单元划定，初步建立了不同生态环境要素的空间分区及管控体系。但总体来看，部分城镇发展和重大生产力布局与资源环境承载力的空间格局尚不匹配，已有生态环境要素分区管控的系统性、精准性和指导性不足，管控分区空间尺度较粗，分区精度和管控措施的指导性仍有待加强，难以满足当前新形势下生态环境综合管理的需要，实施差别化、综合性分区管理势在必行，而出台相应的技术标准是一项必要的基础性工作。

2.2 生态环境分区管控技术标准体系尚未正式确立

2017年以来，生态环境部相继印发了原技术指南《“三线一单”编制技术要求（试行）》《生态环境准入清单编制要点（试行）》等8项主要技术文件，从编制流程、评价方法、单元划定、清单编制、数据规范、制图规范、信息平台建设要求等方面统一了技术要求，在指导各省（区、市）及地市生态环境分区管控方案编制工作中发挥了重要作用。但整体上，现有各项技术文件仍较为分散，且多为试行文件，同时部分重点技术环节、技术内容的技术规程和要点尚不健全，需要形成一套更为系统、完整的技术标准体系。

2.3 现有技术要求规范性和针对性存在不足

生态环境分区管控以生态环境质量目标为核心，以生态环境管控单元为基础，以生态环境准入清单为抓手，以信息平台为支撑，建立了“目标底线—分区集成—准入管控”的空间差异化管控体系。但是，现有技术要求在规范性和针对性等方面仍存在不足，各地操作过程中存在不统一、不规范等问题。具体表现为：生态空间划定和管理要求仍不明确、资源利用上线与环境质量底线的关联性较弱、生态环境管控单元划定方法和尺度存在差异、生态环境准入清单针对性和有效性不够、调整更新规则需进一步细化完善、信息平台智能化应用水平不高等。这些问题都亟需通过制定标准来进一步提升规范性和针对性。

2.4 面向美丽中国建设目标、响应最新管理形势的必然要求

党的二十大和全国生态环境保护大会对美丽中国建设、实现人与自然和谐共生的现代化提出明确要求，要求统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化，协同推进降碳、减污、扩绿、增长。新时期，针对生态、水、大气、声、土壤等环境要素和各类资源面临的形势和管理要求也发生了较大变化。生态环境分区管控是美丽中国建设的重要组成部分，为适应最新生态环境管理要求，生态环境部近年来相继开展了生态环境分区管控跟踪评估、减污降碳协同管控、与国土空间规划衔接等试点工作，初步探索形成相关领域工作的技术路线和管理模式。因此，亟需将相关技术要求尽早纳入生态环境分区管控体系，指导新时期全国生态环境分区管控工作。

3 国内外研究进展

3.1 国际生态环境空间管控研究进展

20世纪80年代以来，西方发达国家陆续实施了一系列生态环境空间管控制度，包括对生态、水、大气、声、土壤等要素的空间管控以及海岸带管控。如在生态方面，美国国家环境保护局（USEPA）发布并多次更新的美国生态区划方案，将美国大陆划分为12个I级生态区、25个II级生态区、105个III级生态区和967个IV级生态区；水方面，欧盟发布的《欧盟水框架指令》（2000/60/EC）打破国家行政边界限制，尊重水系流域边界，要求成员国按照自然流域边界进行水环境管理，美国的最大日负荷总量（TMDLs）计划作为一种基于控制单元的流域水污染分区管理手段，针对已经污染、尚未满足水质标准的水体制定管理计划，在特定时间内对特定污染物建立日最大污染负荷量，并分配到具体的污染源，对改善美国流域水质起到重要作用；大气方面，美国《清洁大气法修正案》中要求划定空气质量控制区，在综合考虑地形、地貌、气象、空气流动等因素的基础上，将美国划分为247个空气质量控制区，实施统一的大气环境管理；声环境方面，英国发布更新英格兰地区噪声地图以及相应的行动计划，英国政府将根据噪声地图所显示的情况，采取行动加强管理，尽可能降低公路、铁路、飞机等带来的噪声，同时继续保持低噪声地区良好、安静的环境；土壤方面，美国建立了国家优先控制场地名录（National Priorities List, NPL）制度，有助于污染场地修复优先性排序，确定哪个场地需要深入调查，荷兰政府根据背景值和干预值，将土地分为清洁土壤、轻度污染土壤和严重污染土壤，分类开展利用和修复；海岸带方面，美国联邦政府颁布的《海

岸带管理法》、联合国环境与发展大会（UNCED）提出的海岸带综合管理框架、澳大利亚颁布的《大堡礁海洋公园分区计划》等，均从空间角度进一步加强了海岸带综合管理的调控能力。

20世纪90年代之后，由于生态环境问题的复杂性，生态环境多要素耦合的综合分区管控应用场景开始拓展，逐步应用于资源环境综合管理以及特定问题区域。如荷兰在第一个国家环境政策规划的基础上，探索了综合环境分区制度（Integrated Environmental Zoning, IEZ），以改善围绕大型工业区周边地区的环境质量。1990年，荷兰发布综合环境分区暂行规程，制定了噪声、气味、有毒物、致癌物以及危险物五类环境影响的分级标准，为评估工厂群可能对周边居民区的几种环境影响及如何减轻这些影响提供了方法。在同一时期，荷兰也探索了“指定的空间规划和环境地区”（Spatial Planning and Environment, 荷兰语 ROM），是统筹空间规划和环境的一种综合的分地区探索。ROM并非环境标准政策与分区系统的替代品，而是从更为广阔的视角对环境冲突进行审视的一种途径，旨在维护和提升包括空间、社会、经济在内的整体质量。另外，环境质量控制是荷兰空间规划最为核心的两个任务之一，提出红线控制与绿线控制的要求，其中红线为城市建设的空间范围，要求所有省级空间规划中必须画出红线，绿线为农村地区限制建设的空间区域范围，农村地区的建设活动禁止在绿线范围内进行。

此外，部分国家和地区将综合性生态环境管控要求纳入相关空间类规划政策制定中。如德国在1998年更新颁布的《空间规划法》将生态环境管控和可持续发展等作为重要内容，提出保护或者重建自由空间的土壤、水资源、动植物世界以及气候的功能，必须保护、养护和发展自然和景观以及水和森林等要求。英国将生态环境管控相关原则纳入城市规划实践的框架，强调规划实施的监测及评估（包括可持续发展监测、绿色开敞空间等），成为城市规划与生态环境保护相互协调的典范。澳大利亚堪培拉在城市规划设计之初，注重规划编制和绿色设计，将绿色、可持续发展的理念贯彻到新城新区建设的各个方面，市内保留了建市之初的大片天然森林，打造形成今日既有现代城市功能又有古朴田园风光的“花园之都”。美国纽约市政府环境保护部编制了“合计环境承载底线概要”，并将其发展为对环境条件提供概览的一种方法，这个概览并不直接产生规划结果，而是用来推动利益相关方进行交流。新西兰的地区规划强调对资源和环境问题的合理解决，针对市域范围内拥有的自然资源，包括水资源、植被、动物分布及主要栖息地、重要的沿海地区、重要的自然特征、主要景观区域和景观要素的属性信息等进行详细分析，提出资源环境管理目标、实施政策和落实方法。实践证明，生态环境空间管控是应对生态保护、环境污染治理和风险管控的有效管理手段。

3.2 我国生态环境空间管控技术工作进展

近30年来，我国有关部门从自身职能出发，陆续开展了生态环境空间管控相关工作，从单一生态环境要素管控模式到多生态环境要素综合管控模式，生态环境空间管控的理论内涵、技术路径不断完善。

从单一生态环境要素管理来看，生态方面，2017年原环境保护部办公厅、发展改革委办公厅共同印发《生态保护红线划定指南》（环办生态〔2017〕48号），指导全国生态保护红线划定工作，技术流程主要包括开展科学评估、校验划定范围、形成划定成果、开展勘界

定标五个方面：水方面，依据《中华人民共和国水法》，按照水功能区进行管理，2012年水利部、国家发展改革委、原环境保护部联合印发《全国重要江河湖泊水功能区划（2011-2030年）》，明确了全国4493个重要江河湖泊水功能区的空间位置、功能定位、水质目标，2017年水利部印发《水功能区监督管理办法》，进一步细化各类水功能区监督管理要求，2018年以来，由生态环境部统筹国控断面和水功能区监管相关工作，实现了水功能区与国控断面“一张网”“一套数”，并继续沿用原有监督管理要求；大气方面，依据《中华人民共和国大气污染防治法》，按照大气污染防治重点区域进行管理，2023年国务院发布《空气质量持续改善行动计划》，明确将大气污染防治重点城市总数调整为82个，与原重点区域城市数量（80个）基本相当，其中，长三角南部的城市PM_{2.5}基本稳定达标，不再列入重点区域，苏、皖、鲁、豫四省交界地区城市PM_{2.5}浓度较高，成为污染比较突出的地区，将山东南部、河南中南部等城市纳入京津冀及周边地区，更有利于开展大范围的区域联防联控，调整后的京津冀及周边地区从“2+26”城市扩大为“2+36”城市；土壤和地下水方面，依据《中华人民共和国土壤污染防治法》《土壤污染防治行动计划》，实施农用地分类管理和建设用地准入管理，2023年生态环境部、水利部、自然资源部联合印发《地下水污染防治重点区划定技术指南（试行）》（环办土壤函〔2023〕299号），将地下水污染防治重点区分为保护类区域和管控类区域；近岸海域方面，在《近岸海域环境功能区管理办法》提出近岸海域环境功能区分为四类的基础上，原国家环境保护总局发布《近岸海域环境功能区划分技术规范》（HJ/T 82—2001），进一步规定了近岸海域环境功能区划的原则和方法，2020年生态环境部制定了《近岸海域“三线一单”生态环境分区管控技术说明（试行）》，要求基于近海海洋动力特征以及陆源入海污染排放特征等，统筹考虑陆海交互影响、相关规划区划、区域（海域）开发利用现状和保护需求、湾长制管理情况等，划定近岸海域管控分区，2023年新修订的海洋环境保护法正式提出各地将其管理海域纳入生态环境分区管控方案和生态环境准入清单；声环境方面，2014年原环境保护部联合原国家质量监督检验检疫总局发布《声环境功能区划分技术规范》（GB/T 15190—2014），规定了声环境功能区分类，以及声环境功能区划分的基本原则、依据、程序和方法，将声环境功能区划分为五种类型，2017年原环境保护部印发《关于加强和规范声环境功能区划划分管理工作的通知》（环办大气函〔2017〕1709号），进一步加强和规范各地声环境功能区划分调整工作。

从多生态环境要素综合管控来看，如2010年国务院发布的《全国主体功能区划》，明确了国家层面优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区（按开发内容分为农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区三类）的功能定位、发展方向和开发管制原则，2023年自然资源部发布《主体功能区优化完善技术指南》（TD/T 1087-2023），在延续三类主体功能区基础上，叠加划定能源资源富集区、边境地区、历史文化资源富集区等其他功能区，形成“3+N”主体功能分区体系；2002年，国务院西部地区开发领导小组办公室和原国家环境保护总局联合印发《生态功能区划技术暂行规程》（环发〔2002〕117号），规定了生态功能区划的一般原则、方法、程序、内容和要求，主要用于指导省域生态服务功能与生态敏感性评价及生态功能分区，生态功能区划分区系统分三个等级（一级区、二级区、三级区），2015年，原生态环境部、中国科学院在2008年全国生态功能区划的基础上，印发《全国生态功能区划（修编版）》，包括3大类（生态调节、产品提供、人居保障）、9个类型（水源

涵养、生物多样性保护、土壤保持、防风固沙、洪水调蓄、农产品提供、林产品提供、大都市群、重点城镇群)和 242 个生态功能区,包含 63 个重要生态功能区,覆盖我国陆地国土面积的 49.4%;2012 年,原环境保护部联合发展改革委、原国土资源部、水利部等部门成立了环境功能区划编制领导小组,研究提出《全国环境功能区划(大纲)》,发布《全国环境功能区划编制技术指南(试行)》,根据环境保障自然生态安全和维护人群环境健康两方面的基本功能,把国土空间划分为五种环境功能类型区:从保障自然生态安全角度出发划分出自然生态保留区和生态功能调节区,从维护人群环境健康方面角度出发划分出食物安全保障区、聚居发展维护区和资源开发引导区。此外,截止 2015 年,原环境保护部在全国分三批开展了城市环境总体规划编制试点工作,城市环境总体规划的主要思路遵循区域自然生态和环境基础要求,明确城镇化、工业化历程中“生态保护红线”“资源环境开发利用底线”“污染排放上限”“环境风险防线”“环境质量底线”,并包括确立环境总体战略定位、制定环境目标与分区战略、划定生态保护红线、开展资源环境约束因子评估分析并进行发展调控、制定中长期环境质量改善与环境风险防范方案、建立城市环境总体规划体系与重点区域环境规划指引、提高环境基本公共服务水平、完善规划协调管理机制等方面的具体内容。

3.3 其他部委相关分区管控借鉴

3.3.1 国土空间规划(自然资源部门)

国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排,是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据。2019 年,党中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,明确指出“将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划”。国土空间规划分为五级三类四体系,五级包括国家级、省级、市级、县级、乡镇级,三类包括总体规划、详细规划、相关专项规划,四体系包括规划编制审批体系、规划实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系。国土空间规划核心成果为“三区三线”,“三区”是依托主体功能分区,划分为生态空间、农业空间、城镇空间,“三线”是生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界(城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区)。2022 年底,党中央、国务院印发我国首部全国国土空间规划纲要,批准耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界划定成果,各地成果陆续启用。截止 2024 年 8 月底,全国已有 28 个省级和兵团国土空间规划经国务院批复实施。

3.3.2 河湖岸线保护与利用(水利部门)

河湖岸线是指河流两侧、湖泊周边一定范围内水陆相交的带状区域,它是河流、湖泊自然生态空间的重要组成。2019 年,水利部办公厅印发了《河湖岸线保护与利用规划编制指南(试行)》,将重点河湖岸线划分为岸线保护区、岸线保留区、岸线控制利用区、岸线开发利用区。其中,岸线保护区是指岸线开发利用可能对防洪安全、河势稳定、供水安全、生态环境、重要枢纽和涉水工程安全等有明显不利影响的岸段;岸线保留区是指规划期内暂时不宜开发利用或者尚不具备开发利用条件、为生态保护预留的岸段;岸线控制利用区是指岸线开发利用程度较高,或开发利用对防洪安全、河势稳定、供水安全、生态环境可能造成一定

影响，需要控制其开发利用强度、调整开发利用方式或开发利用用途的岸段；岸线开发利用区是指河势基本稳定、岸线利用条件较好，岸线开发利用对防洪安全、河势稳定、供水安全以及生态环境影响较小的岸段。2021年底，水利部印发了黄河、淮河、海河、松辽流域重要河道岸线保护与利用规划，划分岸线保护区、保留区、控制利用区和开发利用区，其中保护区和保留区长度占规划岸线总长的70%，充分体现了大保护的要求。地方也在积极探索编制河湖岸线保护与利用规划。

3.4 国内外生态环境分区经验总结

从国际经验来看，由于经济社会发展阶段及所面临生态环境问题的不同，国外生态环境领域相关分区划定更多的是考虑生态环境要素的本底质量，侧重考虑自然要素对生态环境系统的影响，对人为要素在生态环境系统中的影响和地位的考虑相对有限，特别是对于污染问题区域、以环境质量改善为目标的分区研究关注较少，缺乏生态—环境—资源多要素综合的分区管控研究。

与发达国家相比，我国生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力总体上尚未根本缓解，重点区域、重点行业污染问题仍然突出。总体上，我国生态环境空间管控系统性、综合性不足，也存在对复合型交叉型生态—环境—资源问题关注不足的问题，难以满足当前新形势下支撑综合决策的需要，具体表现为：管控方式偏软，前置基础性作用无法体现；管控手段偏散，缺乏统一的管理平台和抓手；管控时限偏短，难以应对中长期开发建设活动提出的长远系统的控制引导要求；管控范畴偏窄，基于发展规模、密度、布局和结构管控缺失。

3.5 本标准与国内外相关标准的关系

生态环境分区管控是一项涉及生态、环境、资源多领域、多要素的环境管理制度，目前国外生态环境空间管理领域主要针对单一环境要素，缺乏综合性分区管控制度和相关技术要求，我国虽然已经出台了“三线一单”生态环境分区管控编制技术指南、技术要求等指导文件，但尚未上升至标准规范层面，且多为试行，其系统性、科学性、规范性有待加强。本标准制定，旨在继承延续原编制技术指南“问题识别—目标确定—分区划定—清单编制”技术逻辑的基础上，结合国家最新要求，聚焦解决地方实践中存在的技术难点和问题，推动形成一项科学规范、系统全面、指导性强的生态环境分区管控技术标准。

4 标准制订的基本原则和技术路线

4.1 标准制订的基本原则

协调性原则。与我国现行的《中华人民共和国环境保护法》和针对各类环境要素污染控制的法律法规、标准衔接配套，在不违背现有法律条款要求的情况下，明确生态环境分区管控方案编制、实施和监管、信息平台建设等技术要求。

系统性原则。本标准对各级生态环境分区管控方案编制、实施应用、跟踪评估、调整更新、监督管理等具有指导作用，并以总纲为基础完善生态环境分区管控技术标准体系。

可操作性原则。标准内容覆盖生态环境分区管控方案编制与实施应用的全过程，相关技

术内容科学合理，能够实施落地，满足生态环境分区管控工作需求。

4.2 标准制订的技术路线

本标准在编制过程中以《意见》为根本遵循，紧密围绕《“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单”编制技术指南（试行）》（以下简称“原技术指南”）等已有相关技术要求，系统梳理各级生态环境分区管控方案编制成果以及地方管理部门在实施应用中的工作需求，结合各领域各要素最新管理要求，整合现有相关技术文件要求，拟定标准内容并采用专家咨询等方式进行完善。本标准制订的技术路线见图1。

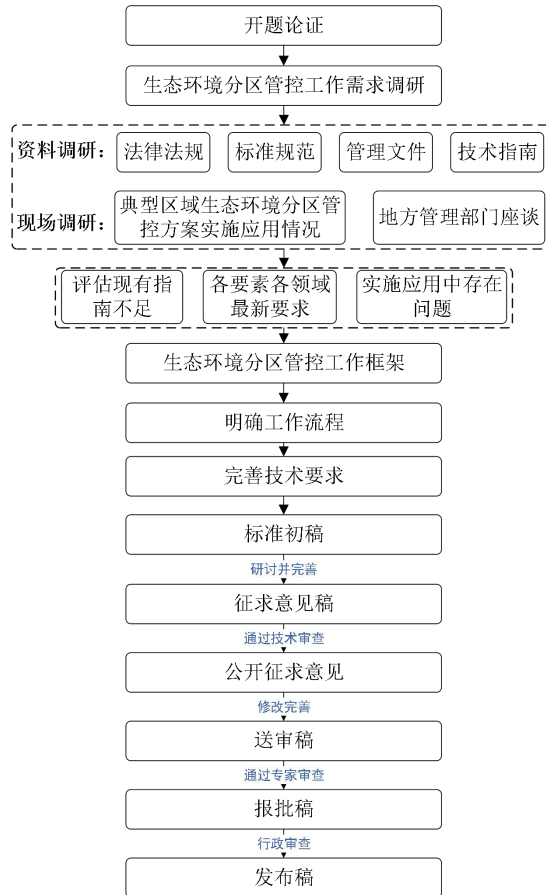


图1 标准制订的技术路线

5 标准主要技术内容

5.1 关于适用范围

本标准适用于省级和地市级行政区域组织开展生态环境分区管控工作，包括生态环境分区管控方案编制、实施和监管、调整更新、信息平台建设等。县（区、市）、流域等其他区域的生态环境分区管控工作可参照本标准执行。

5.2 关于框架

本标准包括适用范围、规范性引用文件、术语和定义、总则、环境评价、生态保护红线

与分区、环境质量底线与分区、资源利用上线与分区、生态环境管控单元、生态环境准入清单、生态环境分区管控方案、实施和监管、信息平台、主要成果与要求等章节，还包括三个附录。

5.3 关于规范性引用文件

本标准在生态保护红线术语和定义、图集制作方法、环境要素评价方法等部分相关内容的表述中对其他规范性文件进行了引用。

5.4 关于术语和定义

本标准对生态环境分区管控、生态环境分区管控方案、环境评价、生态保护红线、其他重要生态空间、环境质量底线、允许排放量、资源利用上线、生态环境管控单元、生态环境准入清单共 10 个术语进行了定义。

(1)“生态环境分区管控”直接引用相关文件中的定义。根据《意见》中的定义，明确“生态环境分区管控”是一项以保障生态功能和改善环境质量为目标，实施分区域差异化管控的环境管理制度。

(2)“生态环境分区管控方案”为本标准首次提出。根据《意见》中对生态环境分区管控方案的表述“制定以落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线硬约束为重点，以生态环境管控单元为基础，以生态环境准入清单为手段，以信息平台为支撑的生态环境分区管控方案”。本标准将“生态环境分区管控方案”定义为：落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线等目标要求，明确生态环境分区管控工作的总体安排，以及生态环境管控单元划定、生态环境准入清单编制、信息平台建设等具体要求。

(3)“环境评价”为本标准首次提出。《意见》提出“基于生态环境结构、功能、质量等区域特征，通过环境评价，在大气、水、土壤、生态、声、海洋等各生态环境要素管理分区的基础上，落实‘三区三线’划定成果，以生态保护红线为基础，把该保护的区域划出来，确定生态环境优先保护单元；以生态环境质量改善压力大、资源能源消耗强度高、污染物排放集中、生态破坏严重、环境风险高的区域为主体，把发展同保护矛盾突出的区域识别出来，确定生态环境重点管控单元；对生态环境优先保护单元和生态环境重点管控单元以外的其他区域实施一般管控。”

综上，本标准将“环境评价”定义为：基于生态环境结构、功能、质量等区域特征，开展经济社会发展、生态系统功能、生物多样性保护、污染物排放、资源环境承载能力等分析评估，明确各要素空间差异化的资源环境功能属性，识别区域性、流域性突出生态环境问题，明确区域生态环境保护总体目标与管控策略。

(4)“生态保护红线”引用《生态保护红线监管技术规范 基础调查（试行）》中关于生态保护红线的术语定义。

(5)“其他重要生态空间”为本标准首次提出，是对已经发布的各级生态环境分区管控方案中划定的“一般生态空间”进行重新定义。根据《意见》中提出的“生态环境优先保护单元要加强生态系统保护和功能维护”，生态系统保护和功能维护的对象可以理解为生态保护红线和一般生态空间。为更好区分与国土空间规划相关概念的差异，促进两项制度衔接，根据最新要求，本标准将“一般生态空间”改为“其他重要生态空间”。

在原技术指南等相关技术文件中仅对生态空间和生态保护红线进行定义，并未对一般生态空间进行定义。各地在实践过程中，通过开展生态系统服务功能重要性评估和生态环境敏感性评估，识别生态系统服务功能重要、生态环境敏感脆弱区域，在此基础上扣除生态保护红线区域，作为一般生态空间。

综上，本标准将“其他重要生态空间”定义为：生态保护红线外生态功能重要、生态敏感脆弱，以及以提供生态系统服务或生态产品为主导功能，需要对各种开发活动进行严格限制或管控的区域。

(6) 原技术指南和《规划环境影响评价技术导则 总纲》(HJ 130-2019)将环境质量底线定义为：按照水、大气、土壤环境质量不断优化的原则，结合环境质量现状和相关规划、功能区划要求，考虑环境质量改善潜力，确定的分区域分阶段环境质量目标及相应的环境管控、污染物排放控制等要求。

根据《意见》中最新要求，环境质量底线应覆盖全部生态环境要素，包括大气、水、土壤、声、海洋等。

综上，本标准将环境质量底线定义修改为：考虑区域大气、水、土壤、声、海洋等要素环境质量现状和相关生态环境规划、功能区划等，按照环境质量稳定达标、逐步改善的原则，确定的分区域、分阶段、分要素环境质量控制目标及其管理要求。

(7) “允许排放量”为本标准首次提出。原技术指南仅对“允许排放量”提出工作要求，并未对其进行定义。如在原技术指南环境质量底线中提出要“明确基于环境质量底线的污染物排放控制和重点区域环境管控要求，并在附录 B 和附录 C 中给出了基于地表水环境质量目标和空气质量目标约束分别核算水、大气主要污染物允许排放量的技术要求。”

本标准根据各地实践经验总结，将允许排放量定义为：指在满足环境质量和区域环境质量改善目标的前提下，允许排放到环境中的污染物的最大数量。

(8) 原技术指南将资源利用上线定义为：按照自然资源资产“只能增值、不能贬值”的原则，以保障生态安全和改善环境质量为目的，利用自然资源资产负债表，结合自然资源开发管控，提出的分区域分阶段的资源开发利用总量、强度、效率等上线管控要求。

梳理总结各地生态环境分区管控成果发现，均缺乏自然资源资产核算相关内容。各地调研座谈过程中，普遍反映涉及自然资源资产核算相关内容的理论、技术方法、实施路径等尚处于探索阶段，落地实施难度较大；同时建议资源利用上线进一步聚焦水资源、能源、岸线，强化总量、强度管控。

综上，本标准将“资源利用上线”定义为：统筹社会经济发展对自然资源、能源开发利用的需求，在满足生态安全、环境质量管理目标和要求前提下，明确分区域、分阶段资源能源开发利用最大允许总量、强度或水平以及相关管理要求。

(9) 原技术指南将环境管控单元定义为：指集成生态保护红线及生态空间、环境质量底线、资源利用上线的管控区域，衔接行政边界，划定的环境综合管理单元。

根据《意见》中最新要求，将“环境管控单元”统一表述为“生态环境管控单元”，并突出要素空间属性与差异化特征，弱化行政区划。

综上，本标准将“生态环境管控单元”定义修改为基于大气、水、土壤、生态、声、海洋等资源环境要素空间属性与差异化特征划定的地理空间单元，包含优先保护单元、重点管控

单元和一般管控单元。

(10) 原技术指南将“生态环境准入清单”定义为：指基于环境管控单元，统筹考虑生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的管控要求，提出的空间布局、污染物排放、环境风险、资源开发利用等方面禁止和限制的环境准入要求。

根据《意见》中最新要求，将“环境管控单元”统一修改为“生态环境管控单元”；同时，将“禁止和限制的环境准入要求”修改为“准入要求和管控措施”。

综上，本标准将“生态环境准入清单”定义修改为：将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线等目标要求细化落实到生态环境管控单元，以清单形式提出囊括优化空间布局、管控污染物排放、防控环境风险、提高资源能源利用效率等方面的准入要求和管控措施。

5.5 关于总则

5.5.1 关于原则

结合《意见》和原技术指南要求，本标准明确提出按照源头预防、统筹衔接、精准科学、共享共用、持续优化的原则开展生态环境分区管控工作。

源头预防是从生态环境分区管控制度定位的角度，落实《意见》要求，明确生态环境分区管控制度是生态环境源头预防体系的重要组成部分，起基础性作用，为发展“明底线”“划边框”。

统筹衔接和精准科学是从生态环境分区管控方案编制的角度，明确生态环境分区管控的内容涉及多领域、多部门、多要素的统筹衔接；在方案编制过程中，各地需根据自然地理条件、社会经济发展、环境管理能力、技术和数据基础等因素，聚焦区域性、流域性突出生态环境问题，因地制宜确定管控单元空间尺度和管控要求，对优先保护、重点管控、一般管控三类管控单元实施差异化精准管控。

共用共享和持续优化是从支撑实施应用的角度，明确生态环境分区管控信息平台建设、动态更新、定期调整、跟踪评估等要求，同时也是落实《意见》中关于“加强生态环境分区管控信息共享”和“统筹开展定期调整和动态更新”的要求。

5.5.2 关于技术标准体系构成

通过借鉴相关领域技术标准体系，并结合已发布的技术文件和地方实践，综合确定生态环境分区管控技术指南体系由生态环境分区管控技术指南总纲、方案编制类、实施管理类、信息技术类等四类技术指南构成。

(1) 总纲规定开展生态环境分区管控工作的总则、工作程序、主要内容和技术要求。

(2) 方案编制类技术指南是针对生态环境分区管控方案编制技术方法而制定的技术标准，重点规范指导区域环境评价、生态环境管控单元划定、生态环境准入清单编制等关键技术以及各要素的生态环境分区管控方案编制技术。

(3) 实施管理类技术指南是针对生态环境分区管控在实施应用、跟踪评估、调整更新、监督管理等方面的技术方法而制定的技术标准，重点规范指导生态环境分区管控方案落地应用与实施管理等技术。

(4) 信息技术类技术指南是针对生态环境分区管控在信息化、数字化等方面的技术方

法而制定的技术标准，重点规范指导成果数据、制图及信息平台等技术。

方案编制类、实施管理类及信息技术类技术指南需遵循总纲相关要求。

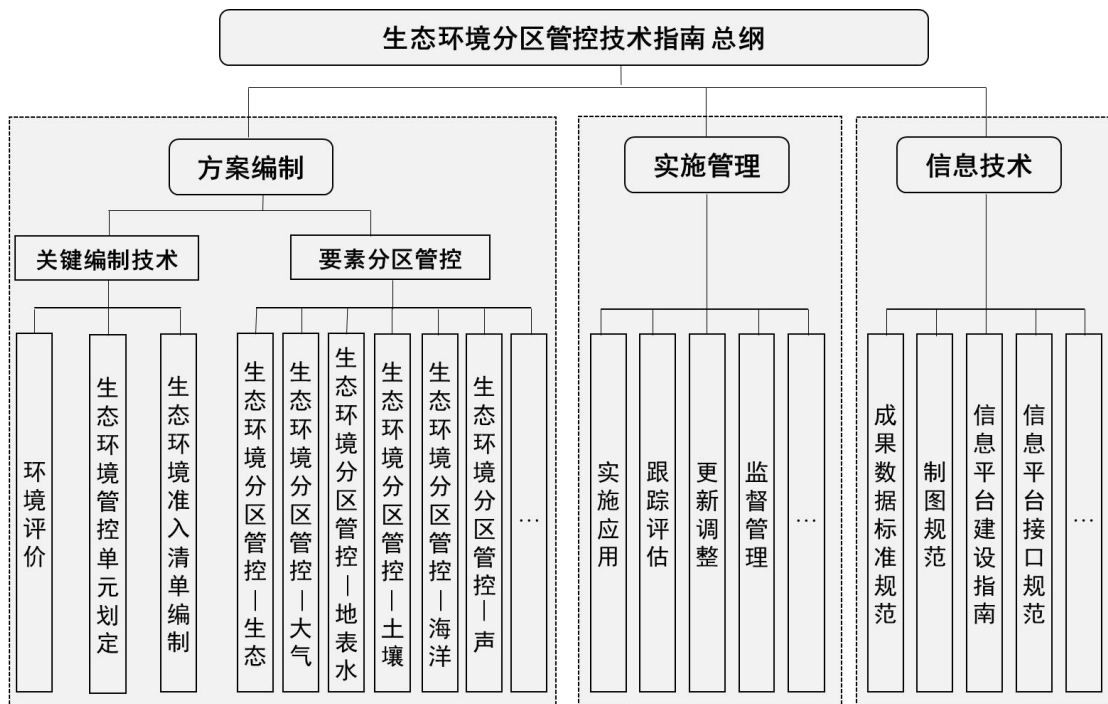


图 2 生态环境分区管控技术标准体系框架

5.5.3 关于技术流程

原技术指南明确了基础分析、三线划定、环境管控单元划分、生态环境准入清单编制的技术框架。本标准延续原技术指南技术框架，按照地方实践以及管理工作需求，补充方案编制、实施和监管、信息平台建设等要求，形成如下生态环境分区管控技术流程。

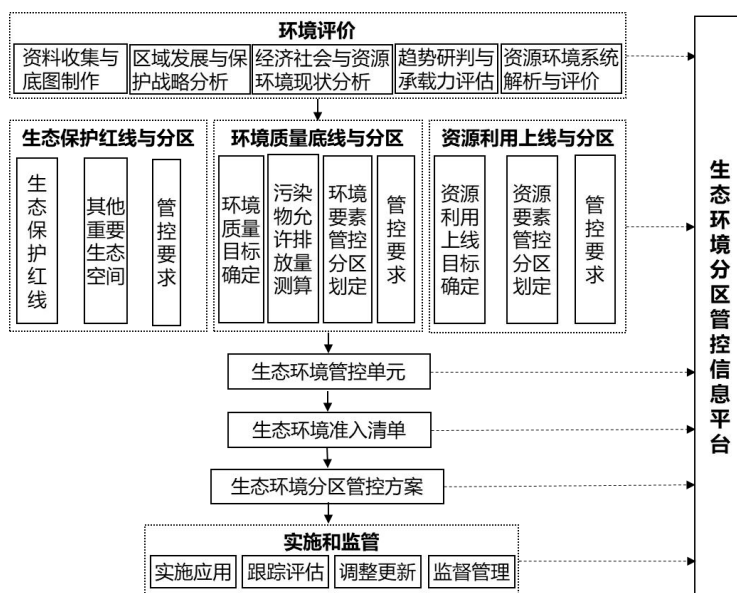


图 3 生态环境分区管控技术流程图

5.6 关于环境评价

《意见》中要求“基于生态环境结构、功能、质量等区域特征，通过环境评价，在大气、水、土壤、生态、声、海洋等各生态环境要素管理分区的基础上，落实‘三区三线’划定成果，以生态保护红线为基础，把该保护的区域划出来，确定生态环境优先保护单元”。同时，提出要“聚焦解决突出生态环境问题，系统集成现有生态环境管理规定，精准编制差别化生态环境准入清单”。

本标准基于地方实践经验以及《意见》中的最新要求，新增环境评价技术环节，并对数据收集与底图制作、战略分析、现状分析、趋势研判与承载力评估、资源环境系统解析与评价等技术内容提出要求。

5.7 关于生态保护红线与分区技术要求

根据《意见》，落实“三区三线”划定成果，以生态保护红线为基础，确定生态环境优先保护单元，严格落实生态保护红线管控要求，针对优先保护单元要加强生态系统保护和功能维护。

本标准对生态保护红线不进行重新划定，严格按照国土空间规划“三区三线”划定的成果进行动态衔接，并提出了对海域生态保护红线的衔接要求，同时根据《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》《生态保护红线生态环境监督办法（试行）》，补充了生态保护红线的管控要求。另外，将“一般生态空间”调整为“其他重要生态空间”，其他重要生态空间的划定及管控要求与原“一般生态空间”保持一致。

5.8 关于环境质量底线与分区技术要求

5.8.1 环境质量目标确定

根据《意见》，环境质量底线目标应补充近岸海域、地下水、噪声等环境要素目标确定的要求。另外，《意见》提出“开展生态环境分区管控减污降碳协同试点，研究落实以碳排放、污染物排放等为依据的差别化调控政策”。

本标准在原技术指南的基础上补充近岸海域、地下水、噪声等环境要素目标确定的要求。另外，考虑减污降碳协同管控管理需求，新增评估温室气体排放控制对环境质量目标协同影响的工作内容，明确基于环境质量底线的温室气体和污染物排放控制以及重点区域环境管控要求。

5.8.2 污染物允许排放量测算

梳理总结各省市生态环境分区管控成果发现，各省市分阶段大气、水环境质量允许排放量测算均能够满足原技术指南要求；实际操作过程中，环境容量测算和允许排放量测算存在交叉重复计算环节，如环境容量和允许排放量分别基于环境质量标准（达标）和分阶段质量改善目标为约束条件进行测算，在部分城市分阶段环境质量改善目标覆盖达标这一阶段目标，导致重复计算。另外，在环境质量较好的地区，环境容量的核算结果普遍偏大，与基于环境质量持续改善目标约束的计算结果差异较大，缺乏实践指导性。

因此，本标准保留了原技术指南中环境质量改善潜力评估和允许排放量测算与校核等相关内容要求，删除了环境容量核算环节。

5.8.3 管控分区划定

延续原技术指南对大气、地表水、土壤管控分区划定技术要求，补充纳入《近岸海域“三线一单”生态环境分区管控技术说明（试行）》中关于管控分区划定。同时，新增地下水、噪声、温室气体管控分区划定。

（1）大气环境管控分区划定

本标准内容与原技术指南中的内容保持一致。

（2）地表水环境管控分区划定

本标准内容与原技术指南保持一致。

（3）近岸海域管控分区划定

考虑最新的管理要求，本标准删除《近岸海域“三线一单”生态环境分区管控技术说明（试行）》中海洋主体功能区划和海洋功能区划、近岸海域环境功能区划相关表述，并按照标准规范体例格式对《近岸海域“三线一单”生态环境分区管控技术说明（试行）》中的内容进行精炼。

（4）土壤污染风险管控分区划定

本标准对原技术指南中建设用地污染风险重点管控区的划定方法进行优化，明确将疑似污染地块和污染地块统一纳入建设用地污染风险重点管控区，其他技术内容与原技术指南保持一致。

（5）地下水管控分区划定

地下水管控分区划定为本标准新增内容。《意见》提出“探索开展地下水污染防治分区管控模式，统筹地上地下，制定差别化的生态环境准入和污染风险管控要求”。本标准衔接地下水污染防治重点区划定成果，将地下水污染防治重点区作为地下水优先保护区，将地下水污染集中的区域作为地下水重点管控区，其余区域作为一般管控区。

（6）声环境管控分区划定

声环境管控分区划定为本标准新增内容。《意见》中涉及生态环境管控单元的确定环节，涉及声环境要素分区划定内容。同时，在推动环境质量改善部分，提出“加强声环境管理，推动大型交通设施、工业集中区等与噪声敏感建筑物集中区域用地布局协调”。本标准利用声环境功能区划分结果，将0类、1类声环境功能区所在区域以及2类、3类、4类声环境功能区中的噪声敏感建筑物集中区域作为声环境优先保护区，将2类、3类、4类声环境功能区内噪声敏感建筑物以外的区域作为声环境重点管控区，其余区域作为一般管控区。

（7）温室气体管控分区划定

温室气体管控区划定为本标准新增内容。《意见》提出“开展生态环境分区管控减污降碳协同试点，研究落实以碳排放、污染物排放等为依据的差别化调控政策”“优化生态环境优先保护单元管理，鼓励探索生态产品价值实现模式和路径，提升生态碳汇能力”。本标准通过开展生态系统碳储量空间分布状况评估，识别碳储量较高的区域作为温室气体优先保护区。结合大气污染物和温室气体融合排放清单等多源数据，分析大气污染物和温室气体排放空间

协同性，识别大气污染和温室气体排放高度协同的空间单元，作为温室气体重点管控区。其余区域作为一般管控区。

5.8.4 管控要求制定

本标准衔接原技术指南对环境质量底线管控要求，明确“优先保护区应以功能保护为导向，集成环境空气一类功能区、饮用水水源保护区、湿地保护区等相关法律法规要求，重点从优化空间布局、提升生态碳汇能力等方面提炼禁止或限制性环境准入要求。重点管控区以质量改善为核心，应结合区域主导污染源特征，从现有源排放削减、新增源排放准入、不达标风险控制、减污降碳协同等方面提出管控与治理要求。一般管控区明确基础普适性要求”。

5.9 关于资源利用上线与分区技术要求

5.9.1 资源利用上线目标确定

根据《意见》，已不再提及土地资源利用相关内容，原土地资源管控重点关注的生态保护红线集中、重度污染农用地或污染地块集中的区域已在生态保护红线、土壤环境质量底线中体现。提出“开展生态环境分区管控减污降碳协同试点，研究落实以碳排放、污染物排放等为依据的差别化调控政策”。

本标准删除了原技术指南中土地资源利用上线目标，提出应充分衔接水资源、能源、岸线资源相关规划方案的开发利用管理要求，合理确定水资源、能源、岸线资源等分区域分阶段的利用上线目标。

5.9.2 管控分区划定

根据《意见》，已不再提及土地资源利用相关内容，原土地资源管控重点关注的生态保护红线集中、重度污染农用地或污染地块集中的区域已在生态保护红线、土壤环境质量底线中体现。《意见》已不再提及自然资源核算及管控。

本标准对水资源重点管控区的划定要求，与原技术指南要求基本保持一致，同时允许地方结合实际工作因地制宜将超载或临界超载的区域、严重缺水区域等纳入水资源重点管控区。对能源利用重点管控区，进一步明确了对未划定高污染燃料禁燃区的划定要求。对岸线管控分区，充分衔接了《“三线一单”岸线生态环境分类管控技术说明》，明确了江河湖库岸线、海岸线划定要求。本标准删除了土地资源重点管控区、开展自然资源资产核算和划定自然资源重点管控区的要求。

5.9.3 管控要求制定

《意见》提出，“统筹水资源、水环境、水生态治理”“提出管控污染物排放、防控环境风险、提高资源能源利用效率等要求”“落实国家高耗能、高排放、低水平项目管理有关制度和政策要求”“实施水资源差别化管理，合理控制水资源开发利用规模”。

本标准衔接原技术指南对水资源、能源、岸线资源利用管控要求，强调衔接既有要求，坚持统筹水资源、水环境、水生态治理，协同考虑大气环境质量底线及碳达峰碳中和相关要求，统筹上下游、左右岸、干支流等，系统考虑提出相应管控要求。

5.10 关于生态环境管控单元

本标准延续原技术指南中单元划定技术思路，根据《意见》等最新管理要求，增加地下水、噪声、减污降碳协同等管控分区图层，并将其作为参与综合管控单元划定的可选项；结合地方实践经验，删除自然资源重点管控区、土地资源重点管控区等不好用不实用管控分区，将地方反映数据获取难度大且敏感的农用地管控分区调整为可选项。

5.11 关于生态环境准入清单

《意见》中提出“落实市场准入负面清单，根据生态环境功能定位和国土空间用途管制要求，聚焦解决突出生态环境问题，系统集成现有生态环境管理规定，精准编制差别化生态环境准入清单，提出管控污染物排放、防控环境风险、提高资源能源利用效率等要求。因地制宜实施‘一单元一策略’的精细化管理，生态环境优先保护单元要加强生态系统保护和功能维护，生态环境重点管控单元要针对突出生态环境问题强化污染物排放管控和环境风险防控，其他区域要保持生态环境质量基本稳定。生态环境质量改善压力大、问题和风险突出的地方，要制定更为精准的管控要求。”

本标准延续了原技术指南《生态环境准入清单编制要点(试行)》中分层级、按维度编制的技术思路。同时，根据新形势新要求，结合地方编制实践中常见问题，一是进一步明确了生态环境准入清单要根据单元要素属性，结合生态环境特征、单元定位与发展特点，有针对性的集成整合相关要素分区管控要求和现行生态环境管理要求，强调了集成的针对性，以及与要素分区管控要求的衔接；二是进一步明确了全省、重点区域（流域、海域）、全市总体准入清单和三类单元准入清单编制要求，强调总体清单应侧重普适性和引导性，单元清单要侧重针对性和落地性，对于总体清单已明确的内容，不再列入单元清单。

5.12 关于生态环境分区管控方案

本标准明确生态环境分区管控方案分为省、市两级。同时结合地方实践经验，对方案具体内容进行界定，并明确省级和市级方案要求的差异性和侧重点。

5.13 关于实施和监管

5.13.1 实施应用

本标准提出了生态环境分区管控在服务综合决策、严格环境准入、优化营商环境、维护生态安全、改善环境质量、促进政策协同、支撑环境执法和环保督察、支撑美丽中国建设等8个方面的应用方向，并强化生态环境分区管控成果对大气、水、土壤、生态、声、海洋等生态环境管理的分区域、差异化、精准管控支撑的作用。应当注意的是，成果应用的导向是助推经济社会高质量发展和推动生态环境高水平保护。通过主动融入和参与经济社会宏观决策调控，服务重大发展战略、重大政策决策、重大规划编制、重大生产力布局，推动形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。本标准鼓励各地区、各部门深化拓展生态环境分区管控应用深度广度，积极开展试点，勇于创新，提出新思路、新方法。

5.13.2 跟踪评估内容确定和报告编写要求

本标准主要明确了年度跟踪和五年评估内容、省级自评方式和自评估报告编写、国家评估方式和评价内容等跟踪评估的总体性要求。跟踪评估指标体系、指标获取方法、自评估报告编写提纲等具体要求在相应专项规范中进一步明确。

5.13.3 调整更新的原则性要求和科学论证要求

(1) 调整更新的原则性要求

考虑到《生态环境分区管控管理暂行规定》已明确调整更新的管理程序要求，本标准主要从保证调整更新合规性、科学性和衔接性角度出发，提出了调整更新的总体原则性要求。

(2) 调整更新的科学论证要求

根据《意见》要求，因重大战略、生态环境保护目标等发生变化而更新的，应组织科学论证。本标准针对具体的动态更新情形，分类提出了科学论证中重点关注内容。

5.13.4 监督管理内容、区域、方式确定的原则和要求

《意见》提出要加强监督管理，《生态环境分区管控管理暂行规定》提出国家、省、市生态环境主管部门应按职责分工实施生态环境分区管控监督管理。从为地方实施监管提供指引出发，本标准明确了生态环境分区管控监督管理主要内容、重点区域、方式方法确定的原则和要求。

5.14 关于生态环境分区管控信息平台

根据《意见》，明确建立国家和省级两级信息系统，推进两级系统与其他业务系统的信息共享、业务协同，强化对数据管理、调整更新、实施应用、跟踪评估、监督管理的支撑，利用新一代信息技术、人工智能等先进技术完善在线政务服务和智慧决策功能，提升服务效能。

本标准明确以生态环境分区管控成果数据及底层支撑数据为基础，建设国-省两级生态环境分区管控信息平台，实现汇交、管理、应用、共享等业务功能，并对国省两级平台功能定位进行了区分。在业务功能方面，在现有成果管理的基础上进行优化升级，完善数据管理、成果查询、统计分析等基础地理信息服务功能。同时，根据《意见》要求，进一步建立完善成果动态更新与定期调整、跟踪评估、监督管理等业务办理功能，加强空间准入、综合决策等智能研判功能，并通过分阶段建设平台专网端、互联网端服务功能，加强面向公众的成果服务和共享。此外，提出平台的运行管理应遵循国家关于信息化的相关技术规定，保障安全、稳定运行，网络环境纵向可支持国-省生态环境分区管控管理及数据流转，横向可支撑本级数据交换和共享等运行要求。

5.15 关于主要成果与要求

根据《生态环境分区管控管理暂行规定》中方案制定发布等相关要求，本标准提出生态环境分区管控的成果主要由文本、图集、编制说明、技术报告、成果矢量数据以及其他支撑材料构成，并明确各成果的具体要求。

5.16 关于附录

本标准提供了三个附录。附录 A 为资料性附录，明确了生态环境分区管控技术标准体系的构成；附录 B 和附录 C 均为规范性附录，分别明确了各级行政区域组织开展生态环境分区管控工作的工作流程以及工作底图制作要求。

6 对实施本标准的建议

本标准是各级生态环境分区管控方案编制与实施的纲领性文件，对提升我国各级生态环境分区管控方案编制与实施的统一性和规范性具有重要指导意义。从目前各地生态环境分区管控方案编制实施情况来看，既包括宏观层面区域环境评价、现状分析与评价，又涉及生态、大气、水、土壤、噪声、海洋等要素分区划定，同时还涵盖生态环境管控单元划定、生态环境准入清单编制、实施应用、信息化建设等内容，各部分内容涉及的技术内容差异性较大，仍需针对各要素、各领域出台相应的分项技术标准。建议本标准尽快公开征求意见并发布实施，同时以本标准为总领，高效、快速地补齐各要素、各领域生态环境分区管控标准，建立健全我国生态环境分区管控技术标准体系。