

关于宜昌市“三线一单”生态环境分区管控实施方案的解读

一、出台背景

随着我国经济由高速增长阶段向高质量增长阶段发展，传统“一刀切”式的环境管理模式已无法适应当前生态环境综合管理的需求，实施差别化分区管理势在必行。“三线一单”是指生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单，在一张图上落实生态保护、环境质量目标管理、资源利用管控要求，构建生态环境分区管控体系。

2015年以来，习近平总书记多次对“三线一单”工作作出重要指示，在2018年全国生态环境保护大会上明确提出了“加快划定并严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线”的工作要求。2018年6月，《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》中提出：“省级党委和政府加快确定生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线，制定生态环境准入清单，在地方立法、政策制定、规划编制、执法监管中不得变通突破、降低标准”。“三线一单”编制工作已被纳入国家生态文明建设的总体部署中，编制“三线一单”对深化供给侧结构性改革、推动形成绿色发展方式和生活方式、促进经济高质量发展具有重要意义。

2020年，湖北省人民政府下发《省人民政府关于加快实施“三线一单”生态环境分区管控的意见》（鄂政发〔2020〕21号），明确了全省生态环境分区管控要求。为认真贯彻落实中央、省政府有关文件通知要求，将“三线一单”成果广泛应用于相关政策的制定调整和各类开发建设的决策实施中，市生态环境局组织起草了《宜昌市“三线一单”生态环境分区管控实施方案（送审稿）》（以下简称《方案》），经市政府审议发布实施。

二、主要内容

《方案》明确了如下主要内容：

（一）环境管控单元划分

全市共划定环境管控单元 109 个，其中优先保护单元 56 个，重点管控单元 29 个，一般管控单元 24 个，分别约占全市国土面积的 55.04%、21.73%和 23.24%，实施分类管控。

（二）分区管控目标

以改善区域生态环境质量为核心，实现精细化的环境管理，生产生活不突破生态保护红线，开发建设不突破资源环境承载力，确保生态环境安全。坚持环境质量只能更好、不能变坏，推动全市生态文明建设迈上新台阶。

到 2025 年，全市生态环境质量持续改善，主要污染物排放量持续减少，产业结构调整深入推进，绿色发展和绿色生活水平显著提升。

到 2035 年，全市生态环境质量实现根本好转，节约资源和保护生态环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式总体形成，建成生态环境优美、安全整洁舒适和环境制度完善的现代化美丽新宜昌。

（三）分区管控要求

以环境管控单元为基础，建立在全市域范围内执行的省、市生态环境总体管控要求，由各类空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控和资源利用效率要求等维度构成。

优先保护单元严格按照生态保护红线、自然保护地和生态空间管控区域管理规定进行管控。依法禁止或限制大规模、高强度开发建设活动，优先开展生态功能受损区域生态保护修复活动，恢复生态系统服务功能。重点管控单元应优化空间布局，推进产业转型升级，不断提高资源利用效率，加强污染物排放控制和环境风险防控，解决突出生态环境问题。一般管控单元主要落实生态环境保护基本要求，建设项目严格执行产业政策、环保政策及相关负面清单要求，加强生活污染和农业面源污染治理，推动区域环境质量持续改善。生态环境准入清单编制依据更新、废止或失效时，相关管控要求及时更新调整。

（四）保障成果落地

1. 加强规划衔接应用。将“三线一单”确定的生态、水、大气、土壤、资源利用等方面的管控要求，作为区域生态环境准入和区域环境管理的重要依据，与国土空间规划以及其他行业发展规划充分衔接。

2. 支撑促进高质量发展。在产业布局、结构调整、资源开发、城镇建设、重大项目选址时，将“三线一单”确定的生态环境管控单元及生态环境准入清单作为重要依据，严格产业准入，为高质量发展提供空间和生态环境保障。

3. 推动生态环境治理。将“三线一单”成果作为改善环境质量、实施生态修复、开展污染防治攻坚战、防范环境风险的重要依据，加快治理水、大气、土壤环境污染，推动实现环境质量约束性考核目标。

4. 强化生态环境监管。把“三线一单”作为监督开发建设、生产经营活动的重要依据，将“三线一单”确定的优先保护单元、重点管控单元作为环境监管重点区域，将生态环境分区管控要求作为重点内容，推进生态环境监管精细化、规范化、智能化。

三、长效管理机制

1. 建立动态调整机制。“三线一单”原则上根据国民经济和社会发展规划同步调整。因国家与地方发展战略、国土空间规划、生态保护红线和生态空间管控区域、自然保护地和生态环境质量目标等发生重大调整，所涉及的环境管控单元及生态环境管控要求确需更新的，及时做好“三线一单”动态更新工作。

2. 落实主体责任。各县市区人民政府、宜昌高新区管委会是本辖区“三线一单”实施的主体，要将“三线一单”生态环境分区管控要求作为综合决策的重要依据和前提条件，确保“三线一单”成果落地落实。各市直有关部门根据职能分工，及时更新“三线一单”相关数据信息，并在职责范围内做好实施应用。

3. 强化监督评估。市生态环境局牵头组建长期稳定的专业技术团队，切实保障“三线一单”实施、评估、更新调整、数据应用和维护、宣传培训等工作。各级财政部门做好资金保障，建立健全我市“三线一单”成果应用评估和监督机制，定期跟踪评估“三线一单”实施成效，切实加强监督，推进实施应用。