

附件 2

《生态环境分区管控管理暂行规定》 (征求意见稿)》起草说明

为贯彻落实中央深改委第三次会议和全国生态环境保护大会精神，完善全域覆盖的生态环境分区管控体系，规范生态环境分区管控管理，依据生态环境部 2023 年工作要点，生态环境部组织起草了《生态环境分区管控管理暂行规定》（以下简称《暂行规定》）。现将有关情况说明如下：

一、起草背景

(一) 贯彻落实党中央、国务院决策部署的重要举措。党中央、国务院高度重视生态环境分区管控工作。党的十八大以来，习近平总书记在中央深改组第十四次会议、十八届中央政治局第四十一次集体学习、2018 年全国生态环境保护大会上多次强调要划定并严守生态保护红线、环境质量底线和资源利用上线；在 2023 年全国生态环境保护大会上，进一步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”；在中央深改委第三次会议上，进一步要求要加强顶层设计、完善制度体系，以保障生态功能和改善环境质量为目标，推动实现生态环境分区域差异化精准管控，为新时期生态环境分区管控工作提供了根本遵循。

(二) 规范生态环境分区管控工作管理的迫切需要。2017 年，原环境保护部在连云港、济南等 4 个城市试点开展以“三线一单”为

核心的生态环境分区管控，于2018年在全国推开，全国省市两级生态环境分区管控方案于2021年全面完成并发布实施。长江保护法、海南自由贸易港法、黄河保护法、青藏高原生态保护法、海洋环境保护法以及《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》、《“十四五”生态环境保护规划》等均对生态环境分区管控提出明确要求。生态环境分区管控实际管理中，在实施要求、更新调整、跟踪评估及监督管理等方面的管理要求还缺乏系统性，急需加强制度体系建设，提高实施成效。

二、起草过程

（一）扎实开展前期研究。围绕中央确定的关于生态环境分区管控制度的框架、目标和任务，结合目前地方管理中迫切需求，对国省两级生态环境分区管控方案制定要求、备案发布程序、动态更新情形、数字化建设要求、跟踪评估机制、监管方式和内容等开展深入研究，明确《暂行规定》起草思路和主要内容。

（二）广泛开展调研。先后赴北京、山东、河南、广东、新疆、四川、福建、上海、江苏、重庆等省（自治区、直辖市），下沉到市、县（区）调研了解制度落地情况，书面调研31个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团生态环境分区管控工作开展情况，针对工作中特别是应用实践存在的问题和困难，总结地方成熟经验，提出针对性措施形成相关条款纳入相关章节，于2023年5月形成《暂行规定》（初稿）。

（三）深入开展论证衔接。2023年5月-11月，两次组织中、东、西部典型省（市）开展座谈交流，对《暂行规定》（初稿）研提意见；多次组织部内外相关领域专家就重点领域的相关要求开展专题

研讨；书面征求了部内相关司局意见。综合各方意见，对《暂行规定》进行修改完善。

（四）全面落实中央深改委会议精神。11月7日，中央全面深化改革委员会第三次会议审议通过《关于加强生态环境分区管控的指导意见》，结合会议精神，对《暂行规定》进一步修改完善后形成征求意见稿。

三、主要内容

《暂行规定》共八章三十八条。

第一章为总则，明确了目的依据、适用范围、术语定义、职责分工、实施要求、制度保障、宣传培训等要求。

第二章至第七章为具体管理要求，其中第二章为方案制定发布，明确了总体要求、方案内容、单元划分和清单编制原则、技术审核和备案发布要求等内容；第三章为实施应用，明确了实施应用的主体，从政策制定、环境准入、环境管理三个方面规定了应用要求；第四章为更新调整，规定了更新情形、更新要求、更新程序和定期调整要求；第五章为数字化建设，明确数字化要求和职责分工，提出了功能建设和数据管理要求；第六章为跟踪评估，明确了年度跟踪内容、五年评估内容、跟踪评估的程序和跟踪评估结果应用领域；第七章为监督管理，提出了监管要求，确定了监管内容和方式，制定了奖惩机制。

第八章为附则，明确了解释权限和施行时间。

四、重点事项说明

（一）关于强化实施应用

中央全面深化改革委员会第三次会议指出，生态环境分区管控

在生态环境源头预防体系中具有基础性作用，要利用生态环境分区管控成果，服务国家和地方重大发展战略实施，科学指导各类开发保护建设活动。

《暂行规定》结合地方实践经验，细化规定了应用要求。一是推动各级人民政府及有关部门将生态环境分区管控差异化管控要求融入涉及区域开发建设活动、产业布局优化调整、资源能源开发利用等政策制定和相关规划编制中；二是运用生态环境分区管控成果，加强对规划环评、项目环评、产业园区开发建设活动管理的指导，发挥在生态环境源头预防体系中的基础性作用；三是充分发挥生态环境分区管控与生态环境管理政策协同，加强与各要素环境管理、执法和督察工作的联动。

（二）关于加强数字化建设

国务院《关于加强数字政府建设的指导意见》提出“全面推动生态环境保护数字化转型”“提升生态环保协同治理能力”。

《暂行规定》从实际出发，提出了数字化建设要求。一是以国家、省级两级生态环境分区管控信息管理平台为载体，在线办理生态环境分区管控成果备案、跟踪评估等业务，提供数据管理、成果查询、统计分析、线索筛查等服务，推动打造全域覆盖的生态环境管理底图；二是通过与其他业务系统互联互通，实现数据共享共用，推动构建智能、便捷和实用的政务服务体系，支撑制度实施；三是运用物联网、人工智能等先进技术，探索开展智能分析研判、智能业务协同、智能预报预警功能，不断提升平台智能化水平，充分发挥生态环境分区管控制度效能。