

# 加强生态环境分区管控 为发展“明底线”“划边框”

## ——生态环境部有关负责人就关于加强生态环境分区管控的意见答记者问

新华社记者

《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强生态环境分区管控的意见》3月17日公布。意见出台的背景是什么？提出了哪些重点任务？记者就此采访了生态环境部有关负责人。

问：意见出台的背景是什么？

答：生态环境分区管控是以保障生态功能和改善环境质量为目标，实施分区差异化精准管控的环境管理制度，是提升生态环境治理现代化水平的重要举措。

实施生态环境分区管控是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署。长江保护法、黄河保护法、海南自由贸易港法、青藏高原生态保护法、海洋环境保护法和43部地方性法规均对加强生态环境分区管控、实施生态环境准入清单管理作出规定。

截至2021年底，全国省、市两级生态环境分区管控方案全面完成并发布实施，初步形成了一套全域覆盖、跨部门协同、多要素综合的生态环境分区管控体系。

意见深入贯彻习近平生态文明思想，落实全国生态环境保护大会部署，提出新时期全面加强生态环境分区管控的主要目标、重点任务和保障措施，对服务国家重大发展战略实施、助推经济社会高质量发展、支撑美丽中国建设具有重大意义。

问：生态环境分区管控工作推进的总体要求是什么？

答：意见锚定两个时间节点目标要求：到2025年，生态环境分区管控制度基本建立，全域覆盖、精准科学的生态环境分区管控体系初步形成。到2035年，体系健全、机制顺畅、运行高效的生态环境分区管控制度全面建立，为生态环境根本好转、美丽中国目标基本实现提供有力支撑。

加强生态环境分区管控，要协同推进降碳、减污、扩绿、增长，充分尊重自然规律和区域差异，以高水平保护推动高质量发展、创造高品质生活，努力建设人与自然和谐共生的美丽中国。

一是要坚持生态优先、绿色发展。基于生态环境区域特征，把该保护的区域科学地划出来，守牢自然生态安全边界，把发展同保护矛盾突出的区域识别出来，守住环境质量底线，提高保护效率，促进绿色低碳发展。

二是要坚持源头预防、系统保护。统筹山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，严格执行生态环境准入清单，充分发挥生态环境分区管控在源头预防体系中的基础性作用，守牢国土空间开发保护底线，科学指导各类开发保护建设活动。

三是要坚持精准科学、依法管控。聚焦区域性、流域性突出生态环境问题，完善生态环境分区管控方案，建立从问题识别到解决方案的分区分类管控策略，因地制宜实施“一单元一策略”的精细化管控，防止“一刀切”。

四是要坚持明确责任、协调联动。

落实地方各级党委和政府主体责任，加强与有关部门沟通协调，建立分工协作工作机制，提高政策统一性、规则一致性、执行协同性。

问：意见提出了哪些重点任务？

答：一是全面推进生态环境分区管控。坚持国家指导、省级统筹、市级落地的原则，完善省、市两级生态环境分区管控方案，统筹开展定期调整和动态更新。推进国家和省级生态环境分区管控系统与其他业务系统的信息共享、业务协同，完善在线政务服务和智慧决策功能。

二是助推经济社会高质量发展。通过生态环境分区管控，加强整体性保护和系统性治理，服务国家重大战略实施。促进绿色低碳发展，推进传统产业绿色低碳转型升级和清洁生产改造，引导重点行业向环境容量大、市场需求旺盛、市场保障条件好的地区科学布局、有序转移。为地方党委和政府提供决策支撑，在生态环境分区管控信息平台依法依规设置公共查阅权限，加强生态环境分区管控对企业投资的引导。

三是实施生态环境高水平保护。以“三区四带”为重点区域，分单元识别突出生态环境问题，落实环境治理差异化管控要求，维护生态安全格局。强化生态环境分区管控在地表水、地下水、海洋、大气、土壤、噪声等生态环境管理中的应用，推动解决突出生态环境问题，防范结构性、布局性环境风险。强化政策协同，将生态环境分区管控要求纳入有关标

准、政策等制定修订中。

四是加强监督考核。对生态功能明显降低的优先保护单元、生态环境问题突出的重点管控单元以及环境质量明显下降的其他区域，加强监管执法。将制度落实中存在的突出问题纳入中央和省、市、县生态环境保护督察。将实施情况纳入污染防治攻坚战成效考核。

问：意见提出了哪些保障措施？

答：一是加强组织领导。坚持党的领导，地方各级党委和政府要完善工作机制，结合实际制定配套文件，形成上下联动、各司其职、齐抓共管的良好格局。

二是强化部门联动。生态环境部门要会同有关部门制定完善生态环境分区管控的相关政策，各相关部门要根据职责分工，加强本领域相关工作与生态环境分区管控协调联动。

三是完善法规标准。推动将生态环境分区管控要求纳入相关法律法规制定修订，鼓励有立法权的地方研究制定与生态环境分区管控相关的地方性法规。研究制定相关标准规范。

四是强化能力建设。加强生态环境分区管控领域相关学科建设、科学研究和人才培养，加快建立专业化队伍。完善生态环境分区管控信息平台建设。落实资金保障。

五是积极宣传引导。将生态环境分区管控纳入党政领导干部教育培训内容，加强宣传解读，总结推广正面典型，曝光反面案例。

（新华社北京3月17日电）



## 春暖花开 花市升温

3月17日，北京的一家鲜花市场，消费者正在选购花卉产品。连日来，气温逐渐回升，花卉市场也持续升温。随着大量时令鲜花扎堆上市，可供挑选的花卉品种进一步丰富，吸引了市民前去选购。

本报记者 王伟伟 摄

## “筑盾”十六载

（上接第1版）

绘图纸、做试验、蹲车间、跑项目……张帅坤和团队从零开始，一边学习积累一边摸索研发，“几乎把公司的技术资料翻了个遍”。

同年，铁建重工首台盾构机“开路先锋19号”成功下线，并在长沙地铁2号线项目上一战成名，迫使国外品牌在中国市场降价30%。

从“请老师”到“当老师”

小盾构、大盾构、超大盾构……盾构机直径越大，制造难度越大。

当铁建重工的泥水平衡盾构机向更大直径迈进时，常压换刀技术一度成了“拦路虎”。“大直径盾构机的使用工况往往较为恶劣，刀具磨损快。每更换一把刀具要耗时1天，风险极大。”张帅坤解释。

如何最大程度保障作业人员安全？从工地到实验室，从白天到黑夜，方案做了又做，实验试了又试。在300多次高压试验后，“常压换刀”技术与多次刀盘艳亮相——更换一把刀具仅需两小时。

2017年，张帅坤团队成功研发首台国产常压换刀式大直径盾构机“沅安号”，打破国外在该领域的技术垄断。

跑项目是张帅坤的工作常态。特别是在盾构机试掘进阶段，短则两个月，长则半年。在兰州黄河隧道项目建设中，张帅坤4个月时间往项目跑了20多次，“还拉了几斤重的石头样本到长沙研究”。

2016年，京沈高铁、豫机城际铁路开通，分别需求一台直径11米和13米的大直径盾构机。国外通常研制一台大直径盾构机需要12个月以上，但是项目只给铁建重工10个月时间。“为了不影响研发进度，婚礼都是妻子和家人筹备好，我在出差途经老家时停留半天举行的。”张帅坤回忆。

“潜行”16年，张帅坤带领团队先后

研制出8米以上大直径掘进机100余台套，攻克了带压换刀、带排堵仓、沉降控制、高压密封等世界性难题，不仅打破了国外技术垄断，让国内各类重大复杂工程的建设成为可能，还不断走出国门，装备世界。

“过去我们请人当老师，现在我们自己就是老师。”张帅坤很是自豪。

向更深处长掘进

在研发团队成员张保真眼中，张帅坤是个不折不扣的“工作狂”。相处久了，张保真发现，作为研发带头人的张帅坤，不仅对各类盾构机的整体设计了然于心，对零部件的参数甚至比具设计人员还要清楚。技术评审会上，面对行业专家的尖锐提问，他总能对答如流，“让人不得不服”。

张帅坤的女儿出生时，正赶上新设备试用关键节点，还没来得及及感受初为人父的喜悦，一个突发故障的工作电话，就让他驱车赶往200公里之外的项目现场。

国产盾构机强势崛起，从装备中国走向装备世界，实现从“跟跑”“并跑”到“领跑”。从2012年开始，张帅坤又成了推动中国盾构“出海”的一员。

“国产盾构机起步比较晚，刚开始受到质疑非常多。但是我们拿实力说话，我们的设备经历了我国复杂地质的考验，有足够多的成功经验。”张帅坤说。

在铁建重工的科技展厅里，珍藏着一份编号001的图纸，这是第一台国产盾构机的设计总装图。“我们制造的不仅是一台盾构机，更是中国人的‘争气机’。”张帅坤骄傲地说。

当下，张帅坤正带着团队，致力于打造更加先进智能的盾构机，推动我国隧道施工从机械化向智能化迈进。

## 工会送岗位

频，形成集中展示平台，此次就业援助行动影响力进一步增强，相关视频播放量及话题展现达1110.6万次。

“刷脸”求职

2月25日，安徽省芜湖市镜湖区万达广场变成了一片求职的海洋。当天，芜湖市总工会、安徽省机械冶金工会在此共同举办工会就业援助行动新春招聘会。活动现场推出的智能互动求职机，

## 乐业在江淮

让求职者感受到了科技与工会就业援助行动的融合。

现场，求职者先在机器上选择意向职位，然后对准镜头扫描，最后确认报名，只需3步就可以完成岗位报名。这种采用面部识别技术替代简历投递的方法，让求职者在报名过程中不再需要留存身份证复印件等纸质文件。

“我可以根据自己的职业兴趣和资历来筛选合适的职位，不需要去每家公司

解招聘信息，节省了时间和精力。”来自芜湖本地的求职者何女士说。

一家企业招聘负责人鲍女士对这样的智能机器同样赞赏有加，“这个求职机实现了人才求职与企业招聘需求的无缝衔接，让求职者的信息一目了然，还可以提高招聘效率，节省招聘成本。”

据该机器设备提供方支付宝（杭州）信息技术有限公司相关负责人介绍，该机器不仅能通过数字技术赋能确保求职者信息的安全性和真实性，还能够帮助企业对求职者简历做出初步评估，大大提升求职者与招聘企业的匹配效率。

## 建设和谐幸福企业

干着，让兜里有钱”。然而从2015年至今，薪资上涨的同时，梁玉帅从快递员晋升为站点运作主管，还参与片区整体运营、快递员培训等工作，2023年获评全国五一劳动奖章。他常觉得“这份工作挺有奔头”。

听心声纾困难

京东集团的和谐劳动关系创建行动，还体现在畅通诉求表达通道上。

吴琦提到一个小故事：“今年初，有快递员在员工论坛@老板，问年终奖什么时候发。公司很快发布公告，物流一线职工年终奖在春节前发放。”

员工论坛是京东集团设置的诉求表达通道，此外还有工会热线、大耳朵热线等，对职工反馈的问题诉求做到24小时响应，3个工作日闭环解决、疑难事件解决不超过7个工作日。

2021年，京东集团工会牵头开展聚焦办实事解难题“悟心”专项，协调相关部门组建10个专项小组，致力于系统化、长效性解决职工实际困难。“专项开展前的一个季度，光是职工对公司考勤系统的投诉就有600多条，专项开展后，投诉下降到33条。”吴琦说。

另外，京东集团发起“走一线”行动，管理层深入快递站点、仓储分拣等一线调研。今年，京东物流还把每周三列为“走一线”的日子，在这天管理层要去到一线听心声纾困难。

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。

（三）编制生态环境准入清单。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强化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。

（四）加强生态环境分区管控信息共享。推进国家和省级生态环境分区管控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、监督管理的支撑作用。推进新一代信息技术、人工智能等与生态环境分区管控融合创新，完善在线政务服务和智慧决策功能，提升服务效能。

（五）统筹开展定期调整与动态更新。生态环境分区管控方案原则上保持稳定，每5年结合国民经济和社会发展规划、国土空间规划评估情况定期调整。5年内确需更新的，按照“谁发布、谁更新”的原则，在充分衔接国民经济和社会发展规划、国土空间规划的基础上，开展动态更新，同时报上一级生态环境主管部门备案。因重大战略、生态环境保护目标等发生变化而更新的，应经科学论证；生态保护红线、饮用水水源保护区、自然保护地等法定保护区域依法依规设立、调整或撤并以及法律法规有新规定的，相应进行同步更新。

三、助推经济社会高质量发展

（六）服务国家重大战略。通过生态环境分区管控，加强整体性保护和系统性治理，支撑优化重大生产力布局，服务国

家重大基础设施建设，保障国家重大战略实施。落实长江经济带发展战略，推动长江全流域按单元精细化分区管控，加强沿江重工业水污染防治和环境风险防控，防止重金属企业和项目向长江中上游转移。落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，优化黄河中下游地区差异化分区管控，实施黄河中上游能源化工和新能源产业布局，促进中下游产业绿色低碳循环发展。强化生态环境分区管控在京津冀、长三角、粤港澳大湾区产业、能源和交通运输结构优化中的应用，建立陆岸海联动、区域一体化的生态环境管控机制，引导传统制造业绿色低碳转型升级及战略性新兴产业合理布局。

（七）促进绿色低碳发展。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，引导重点行业向环境容量大、市场需求旺盛、市场保障条件好的地区科学布局、有序转移。强化生态环境重点管控单元管理，推进石化行业、钢铁、建材等传统产业绿色低碳转型升级和清洁生产改造。完善产业园区环境基础设施建设，推动产业集聚发展和集中治污。衔接生态环境准入清单，引导人口密度较高的中心城区传统产业功能有序腾退。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。在保证生态安全的前提下，支持国家重大战略、重大基础设施、民生保障等项目建设。实施好沙漠、戈壁、荒漠地区大型风电和光伏基地建设。

（八）支撑综合决策。加强生态环境分区管控成果应用，为地方党委和政府提供决策支撑。把生态环境分区管控实施成效评估作为优化环境影响评价管理的重要支撑。加强生态环境分区管控对企业投资的引导，在生态环境分区管控信息平台依法依规设置公共查阅权限，方便企业分析项目与生态环境分区管控要求的符合性，激发经营主体发展活力。

四、实施生态环境高水平保护

（九）维护生态安全格局。严格落实

生态保护红线管控要求。以生态保护红线为重点，改善生态系统质量，提升生态系统稳定性和服务功能。强化生物多样性保护，健全生物多样性保护网络。加强监测预警，主动适应气候变化。对青藏高原生态屏障区、黄河重点生态区、长江重点生态区和东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地、海岸带等重点区域，分单元识别突出环境问题，落实环境治理差异化管控要求。

（十）推动环境质量改善。强化生态环境分区管控实施，形成问题识别、精准溯源、分区施策的工作闭环，推动解决突出生态环境问题，防范结构性、布局性环境风险，为高质量发展腾出容量、拓展空间。深化流域水环境分区管控，统筹水资源、水环境、水生态治理，强化流域内水源涵养区、河湖水域及其缓冲带等重要水生态空间管理，加强农业面源污染防治。加强近岸海域生态环境分区管控，陆海统筹推进重点河口海湾管理。综合考虑大气区域传输规律和空间布局敏感性等，强化分区分类差异化协同管控。按照土壤污染程度和相关标准，实施农用地分类管理和建设用地准入管理。加强声环境管理，推动重大交通基础设施、工业集中区等与噪声敏感建筑物集中区域用地布局协调。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。

（十一）强化生态环境保护政策协同。发挥生态环境分区管控在源头预防体系中的基础性作用，实现全域覆盖、跨部门协同、多要素综合的精细化管理。加强生态环境分区管控与国土空间规划的动态衔接，针对不同区域开发保护建设活动的特点，聚焦生态环境质量改善，实施分单元差异化的生态环境管理，生态环境主管部门和自然资源主管部门要选择典型地区开展试点，积累经验、完善机制，形成政策合力。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。强化生态环境保护相关政策与

生态环境分区管控制度的协同，将生态环境分区管控要求纳入生态环境有关标准、政策等制定修订中。鼓励各地以产业园区、自由贸易试验区等为试点，开展生态环境分区管控与环境影响评价、排污许可、环境监测、执法监管等协调联动改革试点，探索构建全链条生态环境管理体系。

五、加强监督考核

（十二）强化监督管理。有关部门要按照职责分工，依托相关监管平台，充分利用大数据、卫星遥感、无人机等技术手段开展动态监控，对发现的突出问题和风险隐患开展现场检查并严格依法查处。对生态功能明显降低的生态环境优先保护单元、生态环境问题突出的生态环境重点管控单元以及环境质量明显下降的其他区域，加强监管执法，依法依规推动限期整改。将生态环境分区管控制度落实中存在的突出问题纳入中央和省、市、县生态环境保护督察。

（十三）完善考核评价。将生态环境分区管控实施情况纳入污染防治攻坚战成效考核等，考核结果作为地方领导班子和有关领导干部综合考核评价、奖惩任免的重要参考。国务院生态环境主管部门会同有关部门对工作落实情况进行跟踪了解，工作成效作为“绿水青山就是金山银山”实践创新基地建设等重要参考。

六、组织保障

（十四）加强组织领导。坚持党对生态环境分区管控工作的领导。地方各级党委和政府要严格落实生态环境保护“党政同责、一岗双责”，完善工作推进机制，定期研究生态环境分区管控工作，常态化推进共享共用、调整更新、监督落实等事项，及时报告重要工作进展，形成上下联动、各司其职、齐抓共管的良好格局。各地区可结合实际制定配套文件。

（十五）强化部门联动。国务院生态环境主管部门要会同有关部门制定完善生态环境分区管控相关政策。发展改革

部门要积极推动生态环境分区管控成果与国民经济和社会发展规划、区域规划编制实施充分衔接。自然资源主管部门要依托国土空间规划“一张图”系统，共享生态保护红线等数据，加强生态环境分区管控方案与国土空间规划的衔接，共同做好相关研究及试点先行等工作。行政主管部门负责水资源管理、水域岸线管理等有关工作，实施水资源差别化管理，合理控制水资源开发利用规模，与生态环境分区管控联动。林业和草原主管部门要负责各类自然保护地管理与生态环境分区管控的协调联动。工业和信息化、住房城乡建设、交通运输、农业农村等有关主管部门要根据职责分工，加强自然资源主管部门与生态环境分区管控协调联动，制定行业发展和开发利用政策、规划时，充分考虑生态环境分区管控要求，减少对生态系统功能和环境质量的负面影响。有关部门应出台有利于生态环境分区管控实施应用的政策，并推动生态环境分区管控监督执法协调联动。

（十六）完善法规标准。推动将生态环境分区管控要求纳入相关法律法规制定修订。鼓励有立法权的地方研究制定与生态环境分区管控相关的地方性法规。国务院生态环境主管部门要会同有关部门制定完善生态环境分区管控单元划分要求及相关标准规范。

（十七）强化能力建设。加强生态环境分区管控领域相关学科建设、科学研究和人才培养，加快建立专业化队伍。完善生态环境分区管控信息平台建设。各级财政部门要综合考虑工作目标、任务和支出责任划分原则落实资金保障。

（十八）积极宣传引导。将生态环境分区管控纳入党政领导干部教育培训内容。加强宣传解读，及时总结推广正面典型，曝光反面案例，营造全社会广泛关注、共同参与的良好氛围。

（新华社北京3月17日电）

（上接第1版）

——精准科学，依法管控。聚焦区域性、流域性突出生态环境问题，精准科学施策，依法依规建立从问题识别到解决方案的分区分类管控策略。

——明确责任，协调联动。国家层面做好顶层设计，地方党委和政府落实主体责任，有关部门加强沟通协调，建立分工协作工作机制，提高政策统一性、规则一致性、执行协同性。

到2025年，生态环境分区管控制度基本建立，全域覆盖、精准科学的生态环境分区管控制度初步形成。到2035年，体系健全、机制顺畅、运行高效的生态环境分区管控制度全面建立，为生态环境根本好转、美丽中国目标基本实现提供有力支撑。

二、全面推进生态环境分区管控

（一）制定生态环境分区管控方案。深入实施主体功能区战略，全面落实《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》，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。坚持国家指导、省级统筹、市级落地的原则，分级编制发布本行政区域内生态环境分区管控方案。省级、市级生态环境分区管控方案由同级政府组织编制，充分做好与国土空间规划“一张图”系统的衔接，报上一级生态环境主管部门备案后发布实施。

（二）确定生态环境管控单元。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；生态环境优先保