

# 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日公开发布。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确保生态功能和改善环境质量为目标，实施分区差异化管理的精准管控的生态环境管理制度，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总书记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，对服务国家和地方重大发展战略实施、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相关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，分单元识别突出环境问题，落实生态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、布局性环境问题。强化政策协同，将生态环境分区管控要求纳入有

格标准、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级生态环境保护督察。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相关内容写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）

## 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

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数据共享、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，应组织科学论证；生态保护红线、饮用水水源保护区、自然保护区等法定保护区依法依规设立、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、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，加强沿江重化工业水污染防治和环境污染风险防控，防止重污染企业和项目向长江中上游转移。落实黄河河流域生态保护和高质量发展战略，实施上中下游地区差异化分区管控，优化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调整中的应用，建立陆海联动、区域一体化的生态环境管理机制，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，推进石化化工、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市传统产业功能空间有序腾退。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。在保证生态系统多样性、稳定性、持续性的前提下，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区域依据。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、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，推动大型交通基础设施、工业集中区等与噪声敏感建筑物集中区域布局协调。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，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管控政策。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重点，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、执法检查等协调联动改革试点，探索构建全链条生态环境管理体系。

（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测，对发现的突出问题和风险隐患开展现场检查并严

### 六、组织保障

（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的重要参考。

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级生态环境保护督察。

（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的重要参考。

### 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。发展改革委等部门要积极推动生态环境分区管控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，共同做好相关研究与试点先行等工作。水行政主管部门负责水资源管理、水域岸线管理等工作，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加强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、农业农村等主管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，制定行业发展和开发利用政策、规划时，应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自然资源主管部门等研究制定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和任务，按照财政事权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）

## 大河穿城过 一眼望千年

■上接第1版

### 一家四代人的“搬迁史”

2020年，乌海市黄河文化保护与传承研讨会召开，历史学博士、从事北方民族史研究的包文胜有过一段精彩的表述：“乌海地区是衔接漠南与关中地区、河西走廊、青藏高原等地的咽喉要冲，居于蒙古高原的北方民族往往沿着黄河穿过乌海走廊地带，南下塞上江南；居于青藏高原的西南民族顺着黄河进入银川平原，也通过乌海走廊地带，北上荒漠草原。包括乌海地区的贺兰山地带，在历史上显然成为各民族交融的场所，可以认为是不同文化交流的黄河渡口。”

如今的渡口村，就是“不同文化交流之黄河渡口”的一个缩影。今年63岁的渡口村村医张增义一家四代的生活变迁，为乌海地区的交流交融提供了具体的印证。张增义操着一口鄂尔多斯方言，貌似关中大汉。据他回忆，在他4岁时，他的爷爷和父亲为了生计，从陕西西木迁移至鄂尔多斯鄂托克旗棋盘井，以耕种兼放牧为生。那一次，共有50多户200多人迁居棋盘井。张增义把那次集体迁徙称为“现代走西口”。

1979年，张增义又从鄂托克旗棋盘井搬到乌海市海南区巴音陶亥镇渡口村，一边学医一边耕种。渡口村是黄河进入内蒙古的第一个沿黄村落，土地肥沃，交通便利，从1966年初建时几百人的小村庄，现已发展为拥有4900人口的大型沿黄乡村。

渡口村与石嘴山市惠农区隔河相望，一到寒冬黄河冰封期，两人便踏冰往来；夏秋之际，大船小船穿梭于两地。“自从连接惠农区和巴音陶亥镇黄河大桥取消普通车辆收费以后，两地人的交流交往更频繁了。”据渡口村村支书王锁平介绍，渡口村民的生活用品和就医大多依赖对岸的石嘴山市；在农忙和用工季节，石嘴山地区也会给当地提供大批人力支持。

张增义的儿子和儿媳在惠农区买了房，他们白天在巴音陶亥工作，晚上回惠农区居住，8岁的孙子在惠农区上学。

乌海是典型的新型移民城市，她的成长史，也是黄河文化、农耕文化、长城文化、草原文化的交流交融史。乌海市文化旅游广电局党组书记、局长吴峰曾讲，乌海人如今的生活方式、习俗、传统，都深受黄河文化和长城文化的熏陶，万人上山夺煤大会战、黄河水利远征军开发乌海农业建设、小三线建设、乌海市的建设都与黄河和长城息息相关。

如今的乌海是连接华北与西北的重要枢纽，是内蒙陕甘经济区的接合部和沿黄经济带的中心区域，是内蒙古向西、向南开放的窗口，也是“一带一路”的重要节点城市。

### 黄河入蒙首站的文化IP

刘占林在海南区小有名气，因为他

■上接第1版 投入劳力的话还有补助。种植柠条的草牧场不但植被好了，每家每年平茬还有上万元的收入。我们嘎查的柠条种植面积已经达到了3万多亩。”杜世强说道。

2020年4月，在争取“国家草原生态修复治理”等专项资金支持的基础上，昂素镇计划用5年时间种植柠条100万亩，即“百万亩柠条种植”项目。“柠条是个宝，它营养价值高，是家畜的优质饲料，与秸秆、杂草、苜蓿配合饲用，不仅可满足牲畜对营养的需求，还可降低生产成本。”昂素镇宣传委员樊荣说，“它还是改良土壤、防风固沙、保护草原的优良植物。”

“百万亩柠条种植项目”启动至今，

### 看清水河县缘何成为“四好农村路”全国示范县

■上接第2版

“经济的高质量发展、脱贫攻坚成果的持续巩固，是‘四好农村路’高质量建设分不开的。”清水河县长陈朝晖告诉记者。记者了解到，2023年，清水河县各项经济指标稳中快进，地区生产总值增长23.6%，规模以上工业增加值增长84%、固定资产投资增长52.8%，城镇常住人口均可支配收入增长5.5%；以上四项指标增速均居全市第一；农村常住居民人均可支配收入增长8.1%、居全市第二；乡村振兴产业项目实施了21个，脱贫人口人均纯收入增长9.9%，达到1.99万元。

“近5年，我县新建农村公路验收合格率都达到100%。我们创建了3个党员示范养护乡镇、5个养护示范村、8条精品示范线，农村公路安全防护设施逐年提升。群众真正成为‘四好农村路’参与者、受益者和拥护者。”清水河县副县长李军说。

“把交通优势转化为经济发展优势，交通便捷的优势吸引了阳阳、超牌新材料等大块头企业和广东风电、三峡集团等行业领军以及伊利、赛科星、优然牧业等行业龙头企业纷纷落户，为我县产业发展增添‘新动能’。”清水河县发展和改革委员会副主任王维军说。

### 塑料瓶重复使用危害多

重复使用塑料饮料瓶，是不少人的习惯。这看起来是件勤俭节约的好事情，但其实存在极大的安全隐患。饮料瓶、矿泉水瓶等在设计生产时主要针对水、碳酸饮料、果汁、茶饮等的使用，如果让盛装其他液体，可能会因为液体性质的变化而有有毒物质释放变快、变多。比如，用饮料瓶盛放醋，液体的pH值降低，会让有害物质迁移量增多。塑料瓶老化，带来健康风险。有人用塑料饮料瓶装食用油、大米、小米、红豆、调

味料等食物，一用就是大半年，甚至好几年都不换。如果再把它放在炉灶旁边，风险会大幅提高，高温环境会急剧加速有害物质迁移与扩散，带来健康风险。

不同塑料制品在盛装食品时，有不同的注意事项。使用时，只有遵循好使用说明和注意事项，才能保证安全、无健康风险。

与一个颇具传奇色彩的名字有关——西行客栈。

西行客栈由海南区拉僧庙镇赛汗乌素村的农牧场、头道坎两个自然村组成，是海南区精心打造的文化旅游项目，集观光、民俗体验和农家乐为一体。刘占林是赛汗乌素村驻村工作队队员，参与和见证了西行客栈的蜕变。

行走西行客栈的沿黄步道上，刘占林指点远处的贺兰山，凝视身旁的黄河水，思维竟然可以在唐诗宋词及近现代诗词中随意切换——

远眺贺兰山，他高吟“驾长车，踏破贺兰山阙。”盯着夕阳下的黄河水，他道出“大漠孤烟直，长河落日圆。”对着初具规模的西行客栈，他不无自豪地说：“雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。”

刘占林和村民们深知地缘文化对打造旅游精品项目的重要作用。他的讲述非常形象：“西行客栈左拥黄河，右抱长城，脚踏文化渡口，身兼知青和兵工文化熏陶，前景不可限量。”

西行客栈是海南区乃至乌海市打造的黄河入蒙首站文化IP，推出黄河入蒙观光、黄河河景体验、黄河美食品鉴、黄河考古探寻和乡村休闲旅游的样板工程。

近年来，乌海市在探索和发展“遗产+”的路子上做了很多探索：——累计投入文物保护资金7000余万元，新建黄河文化博物馆、召烧沟岩画遗址博物馆，完成明长城二道坎烽火台抢救性加固工程和数字化保护项目、海南区明长城围封保护工程。

——开展了两次黄河流域非遗普查，对乌海市非物质文化遗产的种类、数量、分布情况、传承脉络、社会功能和存续状况进行了科学、准确、全面的普查，新增旗县级非遗项目12个、市级非遗项目16个。

——召开了“乌海市黄河文化保护与传承研讨会”，邀请国内学术专家进行了集体调研，就乌海文化遗产的历史定位、文物保护、文化与旅游融合等进行了深入研究，编辑出版《乌海市历史文化研究文集》，展示乌海市黄河历史文化的博大精深。

——乌海市博物馆与乌海市融媒体中心合作推出《博物馆里的宝贝》系列专栏，联合制作文物短片《你好，文物》。

……

如今，乌海被誉为黄河明珠、产业之城、开放之城、魅力之城、文化之城、幸福之城。

吴峰曾讲：“乌海取得如此成就，是与黄河的包容、长城的风骨蕴含的精神分不开的。多元文化在乌海叠加融合，塑造出乌海人民包容豁达、坚韧不拔的群体精神，写下了海纳百川、自强不息的基因密码。”

昂素镇16个嘎查3个社区共新增柠条种植面积34万亩。依托柠条种植，还发展起饲料加工、牛羊加工等产业链项目。加上原有面积，该镇到2025年柠条种植面积将达到340万亩。

鄂尔多斯市林业和草原局治沙造林科科长格希格图表示，鄂尔多斯市将以建设毛乌素沙地风电光伏“廊多点多”工程为抓手，实现毛乌素300万亩裸露沙地全面治理，同时践行生态产业化、产业生态化，科学开展治沙的同时，提高农牧民的收入和积极性，让更多的部门和企业投入治沙一线。同时，为新能源项目企业在“三线”工程六期重点项目区配置生态治理地块，促进生态治理与能源开发融合发展。

### 塑料瓶重复使用危害多

重复使用塑料饮料瓶，是不少人的习惯。这看起来是件勤俭节约的好事情，但其实存在极大的安全隐患。饮料瓶、矿泉水瓶等在设计生产时主要针对水、碳酸饮料、果汁、茶饮等的使用，如果让盛装其他液体，可能会因为液体性质的变化而有有毒物质释放变快、变多。比如，用饮料瓶盛放醋，液体的pH值降低，会让有害物质迁移量增多。塑料瓶老化，带来健康风险。有人用塑料饮料瓶装食用油、大米、小米、红豆、调

味料等食物，一用就是大半年，甚至好几年都不换。如果再把它放在炉灶旁边，风险会大幅提高，高温环境会急剧加速有害物质迁移与扩散，带来健康风险。

不同塑料制品在盛装食品时，有不同的注意事项。使用时，只有遵循好使用说明和注意事项，才能保证安全、无健康风险。

（内蒙古科协供稿）

## 【科普内蒙古】