

# 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。管控的背景是什么？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，实施分区域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、县三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）

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）

## 重报时论

### 优化营商环境，再拼都不为过

□新重庆-重庆日报评论员 王瑞琳

今年的政府工作报告强调，要更好发挥政府作用，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，推动构建高水平社会主义市场经济体制。

最近，一支名为《来了就是一家人》的原创MV上线，引发广泛关注。这首歌，以重庆荣昌区优化营商环境为背景，既唱出了对企业家、投资者的邀约，也唱出了不断优化营商环境的心意与诚意。

“服务周到，说到做到”，歌词是行动的写照。一年多来，荣昌区积极培育“123456”营商环境品牌，打头的“1”即“来了就是一家人”之意。对待“家人”，荣昌区一手抓招商、一手抓企业发展，以营商环境的“优”，促民营经济的“进”，保荣昌发展的“稳”。

有人评价“荣昌大拼了”。其实，优化营商环境，再拼都不为过。建设新重庆，需要形成“大企业顶天立地，中小企业铺天盖地”的

### 将山水牡丹文化IP植入城市肌理 垫江一份政协提案催生独特“品质提升清单”



□新重庆-重庆日报记者 左黎韵

35项城市品质提升任务，涉及市政设施、园林绿化、市容秩序等方面——日前，垫江县发布城市品质提升任务交办清单，将围绕“两轴一环线”城市骨干路网，植入山水牡丹、赛卡文化等城市文化IP，提升城区整体环境风貌。

“与普通的城市风貌改造不同，我们将把文化元素以适宜的多样化形态嵌入城市肌理，塑造城市文化‘硬内核’。”垫江县城市管理局相关负责人说，这张独特城市品质提升任务清单的“诞生”，与一份政协提案密不可分。

去年初，垫江县政协委员、县文化馆副馆长龚秋瑶便沿着垫江明月大道、长安大道、三合大道等城市主干道，深入调研了垫江县城市文化现状。

“山水牡丹本是垫江独有的人文IP，但城市主题文化对牡丹元素的挖掘还比较乏力。”通过调研，龚秋瑶发现，尤其是在县城的一些重要节点、重点部位，以石刻、木刻、壁画、书画等形式展现的牡丹元素并不多，缺乏“中国山水牡丹之乡”的浓郁氛围。

经过一年多的准备，在今年县两会前夕，龚

（上接1版）

涛表示，

“对国际质量标准体系建设，推动城市‘走出去’”

海扶医疗通过质量的改进和提升，终于在市场上站稳脚跟，另一家市长质量奖获得者——重庆华森制药股份有限公司（以下简称华森制药），则主动对标国际质量标准体系，以此来推动自身做大做强。

前不久，华森制药检测中心收到了CNAS（中国合格评定委员会）发出的认可决定书，这标志着该中心检测的检验结果，可以在美、英、日等56个国家之间实现互认。换句话说，华森制药的药品出口这些国家，从此就有了“通行证”。

在医药卫生领域，可不敢以健康为代价来承担试错成本。衡量质量水平，必须通过检验检测给出的认证结果来“说话”。对于国际市场，尤其如此。

华森制药董事长游洪涛介绍，2020年前后，面对国内医药市场竞争的白热化，他们萌生了新的想法，即通过开拓海外市场，寻找新的利润增长点。

不过，不少海外市场尤其是发达国家，医药产业的历史更加悠久，医药产品的质量管控和认证认可标准，也更高。

对华森制药而言，产品要在国外上市，首先其检测中心检测的产品报告得通过CNAS的国际互认。CNAS是由国家认证认可监督管理委员会批准设立并授权的国家认可机构，它的认证到底有多难？

经过调研，游洪涛发现，CNAS对于实验室的管理制度、流程，以及检测结果的要求，到了“苛刻”的程度。正因为如此，此前几十年里，重庆数以百计的医药企业，没有一家获得过这项认证。

要想通过CNAS认证，必须以更高质量的要求、更高标准化的规章制度、流程，确保检测结果的准确。为此，华森制药建立了符合国际先进标准、涵盖药品全生命周期的质量管理体系，全方位对药品质量风险进行高标准的动态管理。

同时，为给产品质量检测把关提供完善的基础设施保证，华森制药检测中心首先斥资近2000万元，购置了一批先进的仪器设备，其中包括三重四级杆、液相色谱联用仪等在重庆药企中较少的高端仪器。此举，有力地夯实了华森制药检测能力的硬件基础，其提供的可靠数据，大大增强了公司的质量管控能力。

“过去，我们对于质量主要是零散管理，如今已构建起了包括人员、机器、物料、方法、环境等全面质量管理体系，确定了质量绩效考核管理方案，通过在实践中持续优化改进，检测工作在检测效率和结果上不断提高。”游

（上接1版）

### 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、市、县三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，通过环评评价，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。

（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，加强沿江重化工业水污染防治和环境风险防控，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区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重要依据。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、南方丘陵山地带、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、河湖水域及其级联中下游等重点区域，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。加强土壤环境管理，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和省级生态环境分区管控单元划分要求及相关标准规范。

（十三）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，按照财权事权支出责任划分原则落实资金保障。

（十四）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）