

# 《德宏州“三线一单”生态环境分区管控实施方案》起草说明





# 目 录

一、《德宏州“三线一单”生态环境分区管控实施方案》的重要性的必要性	- 1 -
二、拟定《德宏州“三线一单”生态环境分区管控实施方案》的依据	- 1 -
（一）习近平主持中共中央政治局第四十一次集体学习（新闻稿）（摘要）	- 1 -
（二）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（2018年6月16日）（摘要）	- 2 -
（三）国务院关于印发打赢蓝天保卫战三年行动计划的通知（国发〔2018〕22号）（摘要）	- 3 -
（四）环境保护部关于印发《“十三五”环境影响评价改革实施方案》的通知（环办环评〔2016〕95号）（摘要）	- 3 -
（五）环境保护部 国家发展改革委 水利部关于印发长江经济带生态环境保护规划的通知（环规财〔2017〕88号）（摘要）	- 4 -
（六）关于印发长江经济带战略环境评价工作方案的通知（环办环评〔2017〕83号）（摘要）	- 4 -
（七）中共云南省委 云南省人民政府关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的实施意见（云发〔2018〕16号）（摘要）	- 5 -
（八）云南省人民政府关于印发云南省打赢蓝天保卫战三年行动实施方案的通知（云政发〔2018〕44号）（摘要）	- 5 -
三、《德宏州“三线一单”生态环境分区管控实施方案》的主要内容	- 6 -
四、《德宏州“三线一单”生态环境分区管控实施方案》的起草过程	- 7 -

## **一、《德宏州“三线一单”生态环境分区管控实施方案》的重要性和必要性**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实中央关于长江经济带“共抓大保护，不搞大开发”，加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线三大红线的战略要求和习近平生态文明思想和习近平总书记考察云南重要讲话精神，坚持生态优先、绿色发展，按照“守底线、优格局、提质量、保安全”的总体思路，落实《云南省人民政府关于实施“三线一单”生态环境分区管控的意见（云政发〔2020〕29号）》文件要求，以建立健全德宏州“三线一单”生态环境分区管控体系为目标，加强统筹衔接，强化空间管制，采取分类保护、分区管控措施，加快形成节约资源和保护环境的空间格局，为建设美丽德宏提供坚实的生态环境保障。

## **二、拟定《德宏州“三线一单”生态环境分区管控实施方案》的依据**

### **（一）习近平主持中共中央政治局第四十一次集体学习（新闻稿） （摘要）**

习近平强调，要充分认识形成绿色发展方式和生活方式的重要性、紧迫性、艰巨性，把推动形成绿色发展方式和生活方式摆

在更加突出的位置，加快构建科学适度有序的国土空间布局体系、绿色循环低碳发展的产业体系、约束和激励并举的生态文明制度体系、政府企业公众共治的绿色行动体系，加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线三大红线，全方位、全地域、全过程开展生态环境保护建设。

## **（二）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（2018年6月16日）（摘要）**

完善生态环境监管体系。整合分散的生态环境保护职责，强化生态保护修复和污染防治统一监管，建立健全生态环境保护领导和管理体制、激励约束并举的制度体系、政府企业公众共治体系。全面完成省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革，推进综合执法队伍特别是基层队伍的能力建设。完善农村环境治理体制。健全区域流域海域生态环境管理体制，推进跨地区环保机构试点，加快组建流域环境监管执法机构，按海域设置监管机构。建立独立权威高效的生态环境监测体系，构建天地一体化的生态环境监测网络，实现国家和区域生态环境质量预报预警和质控，按照适度上收生态环境质量监测事权的要求加快推进有关工作。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，不符合不衔接不适应的于2020年年底完成调整。实施生态环境统一监管。推行生态环境损害赔偿制度。编制生态环境保护规划，开展全国

生态环境状况评估，建立生态环境保护综合监控平台。推动生态文明示范创建、绿水青山就是金山银山实践创新基地建设活动。

### **（三）国务院关于印发打赢蓝天保卫战三年行动计划的通知（国发〔2018〕22号）（摘要）**

优化产业布局。各地完成生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、环境准入清单编制工作，明确禁止和限制发展的行业、生产工艺和产业目录。修订完善高耗能、高污染和资源型行业准入条件，环境空气质量未达标城市应制订更严格的产业准入门槛。积极推行区域、规划环境影响评价，新、改、扩建钢铁、石化、化工、焦化、建材、有色等项目的环境影响评价，应满足区域、规划环评要求。

### **（四）环境保护部关于印发《“十三五”环境影响评价改革实施方案》的通知（环办评〔2016〕95号）（摘要）**

指导思想。以改善环境质量为核心，以全面提高环评有效性为主线，以创新体制机制为动力，以“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单”（以下简称“三线一单”）为手段，强化空间、总量、准入环境管理，划框子、定规则、查落实、强基础，不断改进和完善依法、科学、公开、廉洁、高效的环评管理体系。

## **（五）环境保护部 国家发展改革委 水利部关于印发长江经济带生态环境保护规划的通知（环规财〔2017〕88号）（摘要）**

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持生态优先、绿色发展，以改善生态环境质量为核心，坚持一盘棋思想，严守资源利用上线、生态保护红线、环境质量底线，建立健全长江生态环境协同保护机制，共抓大保护，不搞大开发，确保生态功能不退化、水土资源不超载、排放总量不突破、准入门槛不降低、环境安全不失控，努力把长江经济带建设成为水清地绿天蓝的绿色生态廊道和生态文明建设的先行示范带。

## **（六）关于印发长江经济带战略环境评价工作方案的通知（环办环评〔2017〕83号）（摘要）**

长江经济带可持续发展事关中华民族伟大复兴。“共抓大保护，不搞大开发”是新时期推动长江经济带可持续发展的总战略。开展长江经济带战略环境评价，就是贯彻落实“共抓大保护，不搞大开发”的战略要求，提出长江经济带新生态安全战略框架，以改善区域环境质量、提升流域整体生态功能为核心，研究生态环境的重大制约与短板，研判重大生态环境问题的演变趋势，制

定基于“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单”（以下简称“三线一单”）环境管控体系的生态环境战略性保护方案，推动形成绿色发展带、人居环境安全带和生态保障带协同发展的战略新格局。

（七）中共云南省委 云南省人民政府关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的实施意见（云发〔2018〕16号）

（摘要）

坚持空间管控。将空间管控作为生态环境保护的根本性措施，用生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单约束空间利用格局和开发强度，从源头上杜绝环境污染和生态破坏。优化城乡开发格局，强化环境空间管控在城乡建设规划中的引导和约束作用，防止乡村集镇建设无序扩张，杜绝违法违规侵占平坝中心区等优质土地资源和重要生态功能区、生态保护地的行为。

（八）云南省人民政府关于印发云南省打赢蓝天保卫战三年行动实施方案的通知（云政发〔2018〕44号）（摘要）

优化产业布局。完成生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、环境准入清单编制工作，明确禁止和限制发展的行业、生产工艺和产业目录。修订完善高耗能、高污染和资源型行业准入条件，制订更严格的产业准入门槛。积极推行区域、规划环境影响评价，新、改、扩建钢铁、石化、化工、焦化、建材、有色

等项目的环境影响评价，应满足区域、规划环评要求。

### 三、《德宏州“三线一单”生态环境分区管控实施方案》的主要内容

《实施方案》共分为 5 个部分，一是明确“三线一单”总体要求。根据国家和省级安排部署要求，阐述德宏州“三线一单”生态环境分区管控的指导思想和主要目标。二是明确了生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线。根据“三线一单”成果，提出了生态保护红线和一般生态空间，明确了包括水环境、大气环境保护和土壤环境风险防控的环境质量底线，根据州政府和州级相关部门发布的成果，提出了包括水资源利用、土地资源利用和能源利用的资源利用上线。三是建立了“三线一单”生态环境分区管控体系。根据“三线一单”成果，提出按照优先保护、重点管控、一般管控的顺序，形成功能明确、边界清晰的环境管控单元，构建全州生态环境分区管控体系。首先划定全州生态环境管控单元，全州划定环境管控单元 42 个。其次是制定生态环境准入清单，在“三线一单”成果的基础上，根据法律法规、国家和我省生态环境保护政策文件规定，结合德宏生态环境突出问题，提出了生态环境管控要求和不同生态环境管控单元的生态环境准入清单。四是提出四项主要任务。围绕落实落细“三线一单”分区管控要求，从加快成果落地应用、服务经济高质量发展、支撑生态环境高水平保护、实施动态更新调整等几个方面提出了要求。五是加强组织

领导，强化技术保障。围绕加强组织领导、落实工作保障、加大监督考核、开展宣传教育等方面提出了要求。

#### **四、《德宏州“三线一单”生态环境分区管控实施方案》的起草过程**

云南省于 2018 年启动全省及 16 个州（市）“三线一单”编制工作，德宏州在云南省长江经济带战略环境影响评价项目协调小组的统一安排部署下，2018 年 5 月启动了“三线一单”编制工作。州委、州政府高度重视，对“三线一单”工作提出了明确要求，成立了由分管副州长担任组长、各县（市）人民政府和州直有关部门负责同志为成员的德宏州长江经济带战略环境影响评价项目协调小组，下设办公室在州生态环境局；成立了由州直各单位技术负责同志组成的技术专家组，专家组参与全州“三线一单”编制、工作指导及技术把关。德宏“三线一单”编制工作由云南省生态环境科学研究院负责，编制单位按照国家相关技术规范要求，在云南省省级技术团队的指导支持下，结合实际，强化统筹，注重衔接，扎实开展“三线一单”编制。

编制单位于 2018 年 6 月-7 月完成 2 轮收资调研工作，7 月州协调小组办公室组织各县（市）人民政府和州级相关部门召开了座谈会，2018 年 12 月中旬形成《德宏州“三线一单”文本及图件》、《德宏州“三线一单”技术报告》等成果，并在 2018 年 12 月至 2019 年 10 月间开展了多轮意见征求。德宏州“三线一单”在编制过程中积极向州政府汇报，于 2019 年 10 月向州政府

做专题汇报，征求了州政府领导和各部门代表的意见和建议，并于2019年11月与各县（市）和相关州直单位开展德宏州“三线一单”生态空间矢量数据调整的现场复核等对接工作。

2021年根据省级统一安排，编制单位对成果进行了修改完善，对成果凝练形成了《实施方案》。2021年5月6日，州协调小组办公室在芒市主持召开德宏州“三线一单”编制成果审查会议，专家组一致同意包括《实施方案》在内的德宏州“三线一单”编制成果通过审查；并征求了5个县（市）人民政府和州直各相关部门的意见建议。2021年6月2日，州协调小组办公室在芒市组织开展了公众参与座谈会，围绕《实施方案》及其风险评估工作方案征求了公众意见；2021年6月3日，州协调小组办公室在芒市组织召开了《实施方案》风险评估会，经与会专家经过认真讨论，认为《实施方案》的实施带来的社会稳定、社会效益、法律纠纷、财政金融等风险发生的可能性较低，风险评估等级为低风险，风险可控，该决策可执行。

按照省、州人民政府关于推行重大决策听证制度的要求，州协调小组办公室2021年5月26日发布了《实施方案》1号听证公告、6月1日发布了《实施方案》2号听证公告，并于2021年6月11日就《实施方案》举行了公开听证会；针对听证代表所提出的意见、建议，德宏州生态环境局会同有关部门进行了认真研究，并进一步完善了《实施方案》。