

广东省“三线一单”生态环境分区管控方案

(征求意见稿)

为全面贯彻习近平生态文明思想，落实《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》，现就实施生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线，编制生态环境准入清单（以下统称“三线一单”），落实生态环境分区管控，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，全面落实习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神，以习近平生态文明思想为根本遵循，坚持新发展理念，强化粤港澳大湾区、深圳先行示范区建设、广州实现老城市新活力和“四个出新出彩”等区域重大发展战略引领，以提升生态环境质量为核心，以优化区域重大产业布局为抓手，以强化资源能源消耗管控为约束，建立覆盖全域的生态环境分区管控体系，提升生态环境治理体系和治理能力现代化水平，协同推进“一核一带一区”经济高质量发展与生态环境高水平保护，为建设美丽广东奠定坚实的生态环境基础。

（二）基本原则

生态优先，绿色发展。深刻践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念，把生态环境保护摆在战略突出位置，以资源

环境承载力为先决条件，将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线落实到区域空间，持续优化发展格局，促进经济社会绿色高质量发展。

分区施策，分类准入。强化空间引导和分区施策，推动珠三角优化发展、沿海经济带环境经济协调发展、粤北生态发展区在保护中发展，构建与“一核一带一区”相适应的生态环境空间格局。针对不同环境管控单元特征，实行差异化环境准入，突出精细化、精准化管理。

统筹实施，动态管理。坚持省级统筹、上下联动、区域协同，构建共建共享、分级实施体系；结合经济社会发展和生态环境改善的新形势、新任务、新要求，定期评估、动态更新调整。

（三）主要目标

到 2025 年，建立较为完善的“三线一单”生态环境分区管控体系，全省生态环境质量持续改善，绿色发展水平明显提升，生态环境治理能力显著增强。

——生态保护红线。全省陆域生态空间总面积 63720.09 平方公里，占全省陆域国土面积的 35.46%。其中，陆域生态保护红线¹面积 35978.20 平方公里，占全省陆域国土面积的 20.02%；一般生态空间面积 27741.89 平方公里，占全省陆域国土面积的 15.44%。全省海洋生态保护红线²面积 18163.98

¹ 全省陆域生态保护红线暂采用 2018 年 11 月广东省政府上报国家的版本，待陆域生态保护红线评估调整工作完成后，对其结果进行动态更新。

² 全省海洋生态保护红线暂采用 2017 年 9 月广东省政府批复的版本，待海洋生态保护红线评估调整工作完成后，对其结果进行动态更新。

平方公里，占全省管辖海域面积的 28.07%。

——环境质量底线。全省水环境质量持续改善，国考断面优良水质比例稳步提升，全面消除劣 V 类。大气环境质量继续领跑先行，PM_{2.5} 年均浓度力争率先达到世界卫生组织过渡期二阶段目标值（25 微克/立方米），臭氧污染得到有效遏制。土壤环境稳中向好，受污染耕地和污染地块安全利用率均不低于 90%。

——资源利用上线。强化节约集约利用，持续提升资源能源利用效率，水资源、土地资源、能源消耗达到国家下达的总量和强度控制目标。

到 2035 年，生态环境分区管控体系巩固完善，生态安全格局稳定，环境质量实现根本好转，资源利用效率显著提升，节约资源和保护生态环境的空间格局、产业结构、生产生活方式总体形成，基本建成美丽广东。

二、生态环境分区管控

（四）环境管控单元

环境管控单元分为优先保护、重点管控和一般管控单元三类。全省共划定陆域环境管控单元 1888 个。其中，优先保护单元 720 个，主要涵盖生态保护红线、一般生态空间、饮用水源保护区、环境空气质量一类功能区等区域；重点管控单元 675 个，主要包括工业集聚、人口集中和环境质量超标区域；一般管控单元 493 个，为优先保护单元、重点管控单元以外的区域。

全省共划定海域环境管控单元 481 个，其中优先保护单

元 268 个，重点管控单元 159 个，一般管控单元 54 个。

（五）生态环境准入清单

以环境管控单元为基础，从空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控和资源利用效率等方面明确准入要求，建立“1+3+21+N”四级生态环境准入清单管控体系。“1”为全省总体管控要求，“3”为“一核一带一区”的片区管控要求，“21”为各地级以上市管控要求，“N”为全省 1888 个环境管控单元的管控要求。

1.全省总体管控要求

——**空间布局约束**。优先保护生态空间，保育生态功能，高质量推进万里碧道建设。生态保护红线按照国家、省有关要求严格管控；一般生态空间原则上按限制开发区域进行管理。优化产业空间布局，推动建设项目集聚发展，引导重大产业向沿海地区和环境容量充足地区布局，新建制浆、电镀、印染、鞣革等重污染行业原则上入园管理。环境质量不达标及环境承载力超载区域流域，新建项目需符合环境质量改善要求。严格环境准入，禁止新建中小型燃煤锅炉。优化调整供排水格局，禁止在水环境 I、II 类功能水域新建排污口。强化陆海统筹，加强入海河流和排污口综合整治，严控陆源污染物入海量，全力推进“美丽海湾”建设；除国家重大项目外，全面禁止围填海。规范受污染地块再开发，不符合规划用地土壤环境质量要求的污染地，不得建设任何与风险管控、修复无关的项目。

——**污染物排放管控**。实施重点污染物³等量或减量替代，超过重点污染物排放总量控制指标或未完成环境质量改善目标的区域，新改扩建项目实施减量替代；重金属污染重点防控区内，重金属排放总量只降不增。优化总量分配和调控机制，重点污染物排放总量指标优先向重大发展平台、重点建设项目、重点产业园区、战略性新兴产业倾斜。加大工业集聚区污染治理力度，实施重点行业清洁生产改造，火电及钢铁项目达到大气污染物超低排放标准，水泥、石化、化工及有色金属冶炼项目达到特别排放限值要求；重金属污染物排放企业清洁生产逐步达到国内先进水平。加强生活污水收集处理系统建设完善和提质增效，因地制宜治理农村生活污染，提高农业污染治理和废弃物资源化利用水平。

——**环境风险管控**。加强东江、西江、北江和韩江等供水通道干流沿岸环境风险防控，完善突发环境污染事故预防预警体系。实施环境风险源分级管理，建立在线监控预警系统，落实环境风险应急预案要求，强化生产储存和使用危险化学品的企业、重点园区及尾矿库的环境风险防控。实施农用地分类管理，特定农产品禁止生产区不得种植特定农产品。

——**资源利用效率要求**。推进资源能源总量和强度“双控”，优化能源结构，严格控制煤炭使用量，鼓励新建耗煤项目实施煤炭减量替代；发展海上风电、核电等新能源产业。落实东江、韩江、北江、鉴江等流域水资源开发利用总量要求，保障主要河流基本生态流量。落实单位土地面积投资强

³ 重点污染物包括化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物及挥发性有机物等。

度、土地利用强度等建设用地控制性指标要求，提高土地利用效率。推动绿色矿山建设，提高矿产资源产出率。

2.“一核一带一区”总体管控要求

(1) 珠三角地区。对标国际一流湾区，强化创新驱动和绿色引领，实施更严格的生态环境保护要求。

——**空间布局约束。**筑牢珠三角北部绿色生态屏障，加强区域生态绿核、珠江流域水生系统、入海河口生态保护，大力保护乡土物种和生物多样性。推动深圳前海、广州南沙、珠海横琴等区域重大战略平台发展，引导大亚湾石化工业区、广海湾工业新城等产业基地绿色发展。加快传统优势行业的转型升级，大力发展电子信息、新能源、生物医药等战略性新兴产业。禁止新建、扩建燃煤燃油火电机组（含企业自备电站），35 蒸吨以下燃煤锅炉，以及国家规划外的钢铁、原油加工、乙烯生产、水泥、平板玻璃、除特种陶瓷以外的陶瓷，有色金属冶炼等重污染项目；严格限制生产和使用高 VOCs 含量原辅材料的项目，鼓励建设 VOCs 共性工厂。严格控制新建、扩建制浆造纸、电镀、印染、鞣革等水污染项目。限制除金、银等贵重金属，地热、矿泉水等对生态环境影响小的矿种，以及建筑石料矿产资源外的矿种开采。

——**污染物排放管控。**严格实施新增源等量或减量替代，新建工业项目原则上实施 NO_x 等量替代，VOCs 两倍削减量替代；大气高排放区或一般管控区内，新增 VOCs 排放替代量来源于大气受体敏感区或布局敏感区的，可实施等量替代；化学需氧量和氨氮未达到水环境质量改善目标的管控区内，

新改扩建项目实施减量替代。深化现有源污染减排，推进VOCs源头替代，强化无组织排放管控，现有燃煤工业锅炉、炉窑应加快完成清洁能源改造或实施超低排放治理；严格执行茅洲河、淡水河、石马河、汾江河等重点流域水污染物排放标准。率先推动实现城市生活污水全收集全处理、村庄生活污水治理全覆盖。

——**环境风险防控**。加快推进珠三角水资源配置等重大引调水工程建设，构建城市多水源联网供水格局，加强饮用水水源地和备用水源安全保障达标及环境风险防控工程建设，建立突发环境污染事故预防与预警体系。加强惠州大亚湾石化区、广石化、珠海高栏港、江门银洲湖等石化、化工重点园区环境风险防控，优化安全防护区域设置，建立和完善污染源在线监控系统，开展有毒有害气体监测，落实环境风险应急预案。提升危险废物监管能力，推行应用视频监控、电子标签等集成智能监控手段，实现全过程跟踪管理；健全危险废物收集体系，推进危险废物利用处置能力结构优化。

——**资源利用效率要求**。实施国家节水行动，推动农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损，加快建设节水型社会。加强江河湖库水量调度，保障生态流量。盘活存量建设用地，加快推进三旧改造，控制新增建设用地规模。优化能源结构，实现煤炭消费总量负增长。

(2) 沿海经济带-东西两翼地区。打造环境经济协调发展区，着力优化产业布局。

——**空间布局约束**。加强以云雾山、天露山、莲花山、

凤凰山等连绵山体为核心的天然生态屏障保护，严禁破坏各类生态功能的活动。加快推进红树林滨海湿地建设，严禁侵占天然湿地，实施退耕还湿、退养还滩。引导涉气工业项目在大气容量充足、传输扩散条件较好的区域选址，钢铁、石化、燃煤燃油火电等项目不宜在大气受体敏感区、布局敏感区、弱扩散区布局。推动涉及化学制浆、电镀、印染、鞣革等项目的产业聚集区在具备离岸排海条件的区域布局，原则上不得在产业聚集区外新建该类项目。

——**污染物排放管控**。落实重点污染物排放总量控制，新建大气污染物排放建设项目实施NO_x、VOCs排放等量或减量替代。现有制浆造纸、电镀（含配套电镀）、印染、鞣革等项目限期开展提标升级改造，确保稳定达标排放。强化城镇污水处理设施及配套管网建设，提高城镇生活污水收集处理率，推进农村生活污水处理设施建设。加强湛江港、水东湾、汕头港等重点海湾陆源污染控制，严格控制围填海活动，保护自然岸线。提高规模化畜禽养殖场粪污处理设施装备配套率和粪污综合利用率，严格控制近海养殖密度。

——**环境风险防控**。加强湛江东海岛、茂石化、揭阳大南海等石化工业园区环境风险防控，优化安全防护区域设置，建立和完善污染源在线监控系统，开展有毒有害气体监测，落实环境风险应急预案。加强高州水库、鹤地水库、韩江、鉴江和漠阳江等饮用水源地的环境风险防控，开展水质与水生态风险评估，建立完善风险预警及应急响应体系。加快受污染耕地的安全利用与严格管控，加强农产品检测，严控重

金属超标风险。

——**资源利用效率要求。**优化能源结构，鼓励使用天然气等清洁能源，安全高效发展核能，大力发展海上风电等新能源项目。提高水资源利用效率，压减地下水超采区的采水量，维持采补平衡。提高建设用地“亩产效益”，优先发展科技含量高、亩均税收多、占地少的产业项目。优化岸线利用方式，提高岸线和海域的投资强度、利用效率。

(3) 粤北生态发展区。坚持生态优先，强化生态系统保护与修复，筑牢北部生态屏障。

——**空间布局约束。**重点加强南岭山地保护，推进广东南岭国家公园建设，保护生态系统完整性与生物多样性。加强矿山开发的生态环境治理，原则上不再新建风电、小水电项目。推进水土流失治理，25度以上的陡坡耕地逐步实施退耕还林。引导工业项目科学布局、集聚发展，严格限制高污染、高排放项目在大气扩散条件较差区域建设。新建《广东省实行环境影响评价重点管理的建设项目名录》内的建设项目，原则上入园管理。严格控制化学制浆、电镀、印染、鞣革、稀土矿开发等排放重金属及有毒有害污染物的项目建设，东江、西江、北江和韩江等供水通道岸线1公里敏感区范围内禁止新建该类项目（省级以上园区及专业基地除外）。除国家和省重点项目，省级以上重点生态功能区不得新建排放含汞、砷、镉、铬、铅等重金属污染物的矿产采选、金属冶炼项目。

——**污染物排放管控。**加强水污染物排放控制，禁止新

建向水体直接排放含汞、砷、镉、铬、铅等重金属污染物和持久性有机污染物的项目。推进城镇集中污水处理设施及配套管网建设，因地制宜建设农村分散式生活污水处理设施。提高规模化畜禽养殖场粪污处理设施配套率和粪污综合利用率。新建大气污染物排放项目实施 NO_x、VOCs 排放等量或减量替代。加快推进钢铁、陶瓷、水泥熟料等重点行业提标改造，确保稳定达标排放。加快矿山改造升级，逐步达到绿色矿山建设要求，凡口铅锌矿及其周边（仁化县董塘镇）、大宝山矿及其周边（曲江沙溪镇、翁源县铁龙林场）等区域严格执行重金属水污染物特别排放限值的相关规定。

——**环境风险防控**。加强东江、西江、北江、韩江等重要饮用水源地环境风险防控，构建风险预警及应急响应体系，保障饮用水安全。加强矿山集中分布区尾矿库的环境风险排查与防范。加快受污染农用地的安全利用与严格管控措施落实，防范农产品重金属含量超标风险。加强金属采选、冶炼企业重金属污染全过程控制。

——**资源利用效率要求**。大幅提升用水、用能、用地效率。严格落实东江、北江、韩江流域等重要控制断面生态流量保障目标。加强区域内矿产资源管控，推动矿产资源集约开发，淘汰落后采选工艺，提高资源产出率。

3.环境管控单元管控要求

（1）优先保护单元

以维护生态系统功能为主，依法禁止或限制大规模、高强度的工业和城镇建设，严守生态环境底线，确保生态环境

功能不降低。生态保护红线内，自然保护区核心区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动；除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的8类有限人为活动。一般生态空间内，在不影响主导生态功能的前提下，还可开展列入《广东省豁免环境影响评价手续办理的建设项目名录》中的项目建设，以及生态旅游、畜禽养殖、公益性探矿、城市基础设施建设、村庄建设等人为活动。

单元内饮用水源保护区全面加强水源涵养，强化源头控制，严格防范水源污染风险，切实保障饮用水安全。一级保护区内禁止建设与供水设施和保护水源无关的建设项目；二级保护区内禁止新改扩建排放污染物的建设项目；准保护区内禁止新建、扩建对水体污染严重的建设项目。

单元内环境空气质量一类功能区实施严格保护，禁止新建、扩建大气污染物排放工业项目。

(2) 重点管控单元

以推动产业转型升级、强化污染减排、提升资源利用效率为重点，加快解决资源环境负荷大、局部区域生态环境质量差、生态环境风险高等问题。

——**省级以上工业集聚类重点管控单元**。严格执行规划环评及审查意见的管理要求，完成整园规划环评手续。鼓励使用天然气等清洁能源，进一步完善污水集中处理设施及配套管网建设，各项污染物排放不得突破总量管控限值。提升园区内企业污染治理水平，实施在线监控，完善排污台账，

实施“一企一档”。开展环境质量跟踪监测，发布环境状况公告。周边 1 公里范围内涉及生态保护红线、各类自然保护地、大江大河干流等生态环境敏感区域的园区，应优化园区内产业布局，控制开发强度，减少对周边环境敏感点的环境影响，防止侵占重要生态空间，确保周边生态功能不降低；优先引进无污染或轻污染的产业和项目，严格控制水、大气污染物排放量大或排放一类水污染物、重金属、持久性有机污染物等的项目；完善园区水环境质量监测方案，制定园区-流域水污染防治环境应急预案。纳污水体水质超标的园区，应提高环境准入要求，重点加强工业污染防治，强化工业企业达标治理，新改扩建建设项目应实行重点污染物排放等量或减量置换，提高污水收集率、实施污水深度处理，制定水质达标方案并向社会公开。造纸、电镀、印染、鞣革等专业基地及钢铁、石化等重点行业园区，实施重点污染物等量或减量替代，强化重点源监管及综合治理，确保达标排放；造纸、电镀、印染、鞣革等专业基地产业结构及规模应控制在规划范围内，水回用率达到相应要求，逐步削减重金属等污染物排放总量；石化、钢铁等园区内项目应分别达到相应行业大气污染物特别排放限值、超低排放标准要求，清洁生产达到国际领先水平，合理设置园区环境防护距离，定期开展环境安全隐患排查，开展有毒有害气体监测，提升风险防控及应急处置能力。

——**水环境质量超标类重点管控单元**。采取综合性治理措施推动实现环境质量底线目标，实施重点污染物减量置换。

以城镇生活污染为主的单元，加快推进城镇生活污水全收集全处理，重点完善污水处理厂配套管网建设，加快实施雨污分流改造，实现污水处理设施进水水量、浓度“双提升”，全面提升污水处理设施治污效能；推进农村生活污水处理设施建设并确保达标排放。以农业污染为主的单元，大力推进畜禽养殖生态化转型及水产养殖业绿色发展，实施种植业“肥药双控”，加快规模化畜禽养殖场粪便污水贮存、处理与利用配套设施建设，强化水产养殖业尾水治理。

——**大气环境受体敏感类重点管控单元**。强化大气污染物减排及有毒有害气体排放的风险管控，切实保障人群健康。严格限制新建钢铁、燃煤燃油火电、石化等高污染高排放项目，产生和排放有毒有害大气污染物项目，以及使用高 VOCs 含量原辅材的项目，鼓励现有该类项目逐步搬迁退出。已建成的高污染燃料设施，应当在城市人民政府规定的期限内改用天然气等清洁能源。

（3）一般管控单元

执行区域生态环境保护的基本要求。根据资源环境承载能力，合理控制开发强度，维护生态环境功能稳定。引导产业科学合理布局，鼓励建设项目入园管理。合理确定养殖规模，严格执行禁养区规定。加强永久基本农田保护，严格限制非农项目占用耕地。落实污染物总量控制要求，提高资源利用效率。

三、实施应用

（六）建立分级实施体系

省生态环境部门统筹做好省级“三线一单”的实施应用，制定全省“三线一单”实施管理规定。各地级以上市要按照省级生态环境分区管控要求，细化本地区分区管控方案，经省生态环境厅组织审核后，由市级党委或政府发布实施。省统筹建立评估更新和动态调整机制，及时做好“三线一单”与国家和省级重大发展战略、区域生态环境质量以及生态保护红线、自然保护区等的衔接。原则上每五年组织开展一次“三线一单”评估更新；五年内，地市成果需要调整的，由地级以上市政府提出申请，省生态环境部门组织审定。

（七）严把生态环境准入关

各地和省有关部门在产业布局、结构调整、资源开发、城镇建设、项目选址及审批时，要将“三线一单”分区管控要求作为重要依据。在地方立法、政策制定、规划编制、执法监管的过程中，加强相符性、协调性分析，不得变通突破、降低标准。国土空间规划、相关规划应将“三线一单”分区管控作为编制基础。

（八）深化环评“放管服”改革

将“三线一单”作为深化环评“放管服”改革的重要基础和抓手，优化区域规划环评宏观指导，简化建设项目环评管理，有效衔接排污许可与事中事后监管，提升生态环境管理效能。突出抓好“三线一单”在工业园区的落地实施，规范和引导开发建设行为，实现“三线一单”、规划环评和项目环评联动。

（九）建立完善数据应用平台

依托广东数字政府一体化平台，建立广东省“三线一单”

成果数据应用平台，将生态、水、大气、土壤、近岸海域、资源利用等分区管控要求纳入平台，实现编制成果信息化应用。推动“三线一单”与环境质量、排污许可、监测执法等数据系统的互联互通；加强与国土空间基础信息平台、有关部门业务平台对接，实现数据共享共用。

四、保障措施

（十）加强组织领导

充分认识建立“三线一单”生态环境分区管控体系的重要意义。贯彻落实国家有关要求，切实加强组织领导，发挥好省市联动、部门联合的作用。各地级以上市要落实“三线一单”实施的主体责任；省有关部门根据职能分工，及时更新反馈相关数据，并在职责范围内做好实施应用。

（十一）落实工作保障

省、市要组建长期稳定的专业技术团队，并根据工作实际，安排专项财政资金投入，切实保障“三线一单”实施、评估、更新调整、数据应用和维护等，不断推动“三线一单”数据应用，促进环境管理的科学化、精细化、便利化。

（十二）加强宣传培训

及时向社会公开“三线一单”成果和评估结果等信息，扩大公众宣传与监督范围，推动生态环境分区管控体系不断完善。结合管理需求及工作推进情况，充分利用多种形式，开展广泛宣传培训，推广应用经验，营造良好的社会氛围。

- 附件：1. 广东省陆域生态空间划定情况汇总表
2. 广东省陆域环境管控单元汇总表
3. 广东省环境管控单元图

附件 1

广东省陆域一般生态空间划定情况汇总表

序号	行政分区	一般生态空间面积(km ²)	一般生态空间比例 (%)
1	广州	766.16	10.57%
2	深圳 ⁴	167.31	6.80%
3	珠海	115.91	6.67%
4	佛山	246.85	6.50%
5	惠州	1144.67	10.09%
6	东莞	260.95	10.61%
7	中山	70.51	3.95%
8	江门	1433.26	15.07%
9	肇庆	3125.97	20.98%
10	汕头	145.96	6.65%
11	潮州	448.96	14.27%
12	揭阳	432.81	8.22%
13	汕尾	512.46	11.66%
14	湛江	692.48	5.22%
15	阳江	1016.10	12.77%
16	茂名	1430.44	12.52%
17	梅州	2880.21	18.15%
18	河源	2920.24	18.65%
19	韶关	4244.10	23.05%
20	清远	4192.12	22.02%
21	云浮	1494.41	19.19%
合计		27741.89	15.44%

⁴ 含深汕特别合作区。

附件 2

广东省陆域环境管控单元汇总表

序号	行政分区	单元数量（个）			
		优先保护单	重点管控单元	一般管控单元	总计
1	广州	81	108	48	237
2	深圳 ⁵	84	23	89	196
3	珠海	13	18	10	41
4	佛山	42	37	13	92
5	惠州	18	24	12	54
6	东莞	29	43	13	85
7	中山	8	28	12	48
8	江门	33	29	16	78
9	肇庆	35	33	34	102
10	汕头	15	26	10	51
11	潮州	19	18	11	48
12	揭阳	18	24	12	54
13	汕尾	22	14	6	42
14	湛江	23	40	26	89
15	阳江	14	23	11	48
16	茂名	19	16	12	47
17	梅州	25	28	8	61
18	河源	87	36	58	181
19	韶关	37	31	20	88
20	清远	73	60	67	200
21	云浮	25	16	5	46
合计		720	675	493	1888

⁵ 含深汕特别合作区。

附件 3

广东省环境管控单元图

