**《梅州市2023年“三线一单”生态环境分区**

**管控成果动态更新成果》政策解读**

**一、动态更新的背景**

实施“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单）生态环境分区管控，是贯彻落实习近平生态文明思想、深入打好污染防治攻坚战、加强生态环境源头防控的重要举措。2018年5月，习近平总书记在全国生态环境保护大会上要求，“要加快划定并严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线三条红线”。

2021年6月，梅州市政府印发《梅州市“三线一单”生态环境分区管控方案》（以下简称《管控方案》），明确了梅州市生态保护红线及一般生态空间、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单要求。

《管控方案》自实施以来，为助推梅州市实体经济高质量发展和生态环境高水平保护协同共进，服务我市“十四五”期间重点项目落地提供了有力的技术保障，但在实施过程中的矛盾冲突也不断凸显，现有生态环境分区管控成果亟需动态更新，以保障成果的时效性和针对性。

2023年3月6日，生态环境部印发《2023年生态环境分区管控成果动态更新工作方案》（环办环评函〔2023〕81号），要求各地组织开展2023年生态环境分区管控成果动态更新工作。为落实生态环境部工作部署要求，有序加快推进我省生态环境分区管控成果动态更新，提升成果时效性和针对性，3月22日，省生态环境厅印发《关于印发广东省2023年生态环境分区管控成果动态更新实施方案的通知》（粤环办〔2023〕12号），进一步明确了我省2023年生态环境分区管控成果动态更新组织实施和技术要求。

**二、动态更新的依据**

1、《中共中央国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》；

2、《关于实施“三线一单”生态环境分区管控的指导意见（试行）》（环环评〔2021〕108号）；

3、《“十四五”环境影响评价与排污许可工作实施方案》（环环评〔2022〕26号）；

4、《关于征求2023年生态环境分区管控成果动态更新工作方案意见的函》（环办便函〔2023〕15号）；

5、《2023年生态环境分区管控成果动态更新工作方案（征求意见稿）》（环办便函〔2023〕）；

6、《生态环境分区管控动态更新技术要点（试行）》；

7、《关于印发广东省2023年生态环境分区管控成果

动态更新实施方案的通知》（粤环办〔2023〕12号）；

8、《“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”编制技术指南（试行）》；

9、《“三线一单”编制技术要求（试行）》；

10、《广东省水生态环境保护“十四五”规划》；

11、《广东省碧水保卫战五年行动计划（2021-2025年）》；

12、《广东省地下水管控指标方案》（2022年）；

13、《广东省“十四五”用水总量和强度管控方案》；

14、《韩江流域水质保护规划（2017-2025年）》；

15、《梅州市生态环境保护“十四五”规划》；

16、《梅州市水生态环境保护“十四五”规划》；

17、《梅州市碧水保卫战行动计划（2021—2025年）》；

18、《梅州市生态文明建设“十四五”规划》；

19、《梅州市“十四五”受污染耕地安全利用工作方案》;

20、《梅州市国土空间总体规划（2021-2035年）》（报批稿）；

21、《梅州市矿产资源总体规划（2021－2025年）》；

22、《梅州市能源发展“十四五”规划》；

23、《蕉岭县划定高污染燃料禁燃区实施方案》；

24、《平远县划定高污染燃料禁燃区实施方案》；

25、《兴宁市县划定高污染燃料禁燃区实施方案》；

26、《五华县划定高污染燃料禁燃区实施方案》。

**三、动态更新的调整机制、要求和程序**

根据《关于实施“三线一单”生态环境分区管控的指导意见（试行）》（环环评〔2021〕108号），“三线一单”生态环境分区管控更新调整工作提出了构建更新调整机制、开展动态更新的基本要求、组织定期调整的基本程序的相关内容。

构建更新调整机制方面，建立动态更新与定期调整相结合的更新调整机制，更新调整应依据“三线一单”相关技术规范性文件要求开展。原则上优先保护单元的空间格局应保持基本稳定，重点管控单元的空间格局应与环境治理格局相匹配，确保生态功能不降低、环境质量不下降、资源环境承载能力不突破。省级生态环境部门统筹开展本省(区、市)“三线一单”生态环境分区管控更新调整与数据报送工作，制定动态更新实施细则，结合实际建立省市协同、部门联动的工作机制，确保更新调整后的国家、省、市“三线一单”数据成果的一致性。

开展动态更新的基本要求，“三线一单”生态环境分区管控实施期间，上位法律法规和规范性文件有新要求的，以及因生态保护红线、各类保护地等依法依规调整，“三线一单”生态环境分区管控成果需要进行相应调整的，由省级生态环境部门按程序组织动态更新，报生态环境部备案后实施。涉及生态环境保护空间格局重大调整的，生态环境部将组织开展相关技术论证后进行备案。动态更新过程中，具体管控内容依照新规定执行。省级生态环境部门应在更新完成后15个工作日内完成成果数据自检并报送至国家“三线一单”数据共享系统。

组织定期调整的基本程序，原则上，每五年可根据实际需要对“三线一单”生态环境分区管控成果进行调整。生态环境部在“十四五”后的国家五年规划发布年组织开展调整工作。省级生态环境部门结合本省(区、市)“三线一单”生态环境分区管控动态更新及跟踪评估情况，广泛听取有关部门的调整意见，编制“三线一单”生态环境分区管控调整方案，按程序报送省级党委和政府审议，报生态环境部备案后实施。省级生态环境部门应在调整方案发布后1个月内完成成果数据自检并报送至国家“三线一单”数据共享系统。

1. **动态更新的主要内容及原则**

重点衔接国土空间规划，依据最新法律法规和相关政策、规划，梳理生态空间、环境质量底线、资源利用上线、各要素环境管控分区、环境管控单元、生态环境准入清单以及信息数据等，按照《广东省2023年生态环境分区管控动态更新技术要点》，对生态环境分区管控成果相关内容进行动态更新。

1、生态保护红线动态更新

依据国土空间规划，更新陆域和海域生态保护红线，优化生态保护红线调整关联区域的环境管控分区和管控要求。同时相应优化一般生态空间，原则上生态空间比例保持基本稳定。

2、环境质量底线动态更新

依据国家、省、区域、流域及本地区“十四五”环境质量目标和管理要求，衔接国土空间开发格局，更新环境质量底线目标。依据国土空间规划、环境功能区划、区域开发格局和强度、产业园区边界、“十四五”考核点位等变化情况或环境质量改善需要，对各要素环境管控分区及管控要求进行更新。

3、资源利用上线动态更新

衔接国家、省、市“十四五”能源资源管理目标和要求，对生态环境分区管控中涉及的资源利用上线目标及管控要求进行联动更新。依据区域资源开发利用结构、效率水平和空间布局等重大调整变化，更新资源利用管控分区和相关管控要求。

4、生态环境管控单元和准入清单动态更新

综合生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线更新成果，对生态环境管控单元和准入清单进行相应的更新。优先保护单元的空间格局应保持基本稳定，重点管控单元的空间格局应与环境治理格局相匹配。

**五、动态更新的技术要点**

1、生态保护红线更新

完整利用国土空间规划成果，联动更新生态保护红线。对于生态保护红线调出区域，符合一般生态空间管理要求的，原则上纳入一般生态空间；因城镇村、合法矿业权、重大基础设施项目等调出的区域，强化管控要求，在不影响区域主导生态功能、不降低区域环境质量且符合重点管控单元划定技术要求的基础上，可划为重点管控单元。

2、一般生态空间更新

衔接生态保护红线以及生态保护红线外饮用水水源保护区等各类法定保护地最新成果，依法依规更新一般生态空间。上述情形外，确需更新的，统筹考虑土地利用现状、国土空间规划分区与用途管制、生态保护与修复规划等，依照技术指南和技术要求，科学论证、合理更新一般生态空间。

（1）一般生态空间调出

对于从一般生态空间调出区域，须衔接生态保护红线调整评估、饮用水水源保护区等各类法定保护地数据，与生态系统服务功能重要性评估和生态环境敏感性评估结果、国土空间调查数据、国土空间规划分区等逐一比对，评估调出一般生态空间的合理性。对于生态服务功能极重要、重要或生态环境极敏感、敏感区域及国土空间规划划定的生态控制区，不得调出一般生态空间。属于一般生态空间允许的活动行为，所在区域不需要调出一般生态空间。

①与生态保护红线重叠区域

位于一般生态空间内的生态保护红线，根据国土空间规划成果调出一般生态空间。

②其他情形

由于地方实际管理需要确需调整的其他情形，应统筹考虑土地利用现状、国土空间规划分区与用途管制等，依据相关法律法规、政策和规划，综合考虑生态安全格局、生态系统服务功能、生态系统稳定性和连通性等，科学论证、合理更新一般生态空间。

对上述调出一般生态空间的区域，强化管控要求，在不影响区域主导生态功能、不降低区域环境质量且符合重点管控单元划定技术要求的基础上，可划为重点管控单元。

（2）一般生态空间调入

上述生态保护红线更新、一般生态空间调出后，生态空间减少的面积，原则上按照“占补平衡”，调入一般生态空间进行补划。对于拟调入一般生态空间的区域，须依据相关法律法规、政策和规划，综合考虑生态安全格局、生态系统服务功能、生态系统稳定性和连通性等，评估调入一般生态空间的合理性，遵循集中连片、功能相似的原则，确保生态功能不降低，优先从以下区域中补划：

①饮用水水源保护区；

②生态公益林；

③生态系统服务功能重要性评估和生态环境敏感性评估结果中的生态服务功能极重要、重要或生态系统极敏感、敏感区域；

④国土空间规划的生态控制区；

⑤其他具有一定生态功能的连片区域经评估确有必要的也可划入一般生态空间。

3、环境质量底线更新

依据国家、省“十四五”规划及相关考核管理要求等更新环境质量底线目标，优化环境管控分区和管控要求。

4、资源利用上线更新

坚持资源利用与生态环境保护协同管控的原则，依据自然资源、能源和水利等相关部门管理目标和要求，联动更新资源利用上线目标及管控要求。区域资源开发利用结构、效率水平和空间布局发生重大调整变化的，如生态补水量、能源利用结构和岸线利用方式变化等，依据技术指南和技术要求，更新资源利用管控分区和相关管控要求，分析管控分区类别更新的科学性。对于现状生态环境问题和矛盾突出的资源管控分区，应进一步强化管控要求。

5、生态环境管控单元更新

优先保护单元的空间格局应保持基本稳定，重点管控单元的空间格局应与环境治理格局相匹配，基于生态保护红线与一般生态空间、水环境管控分区、大气环境管控分区、土壤环境风险管控分区、资源管控分区等更新结果，依据技术指南和技术要求，对生态环境管控单元进行相应更新。

新设产业园区或产业园区扩区、区位调整范围已位于重点管控单元的，不单独划定为园区型重点管控单元。

6、生态环境准入清单更新

生态环境准入清单管理要求应符合国家和省的要求并保持一定的延续性，以生态环境质量改善为核心，结合生态环境准入清单实施中发现的问题，更新总体和环境管控单元生态环境准入清单，加强区域流域生态环境质量目标和管控要求的统筹衔接。

产业准入及生态环境管理相关的法律法规、政策文件等新增、修订、废止的，依法依规联动更新生态环境准入清单。因其他情形更新造成生态环境准入清单前后差异较大的，应充分论证说明动态更新的必要性、合理性。

要素分区管控要求更新的，一并更新生态环境准入清单。

针对近几年环境质量考核不达标、环境恶化或存在突出环境风险的单元，以及范围内新设产业园区或进行产业园区扩区、区位调整的单元，有针对性的补充、强化、细化相应的生态环境准入清单管控要求。

1. **2023年梅州市“三线一单”生态环境分区管控成果动态更新的过程**

2023年3月，梅州市生态环境局组织召开了梅州市“三线一单”生态环境分区管控成果动态更新启动工作会，正式开启了此项工作。

2023年4月至2023年6月，梅州市生态环境局前往各县（市、区）开展多次调研和对接，收集相关资料，编制《2023年梅州市“三线一单”生态环境分区管控成果动态更新成果(征求意见稿)》，并于2023年6月底完成了征求意见的反馈和修改，形成动态更新初步成果。

2023年8月，梅州市生态环境局根据广东省生态环境厅技术组的初步审查意见修改相应成果，并经再次征求全市各相关市直单位、高新区管委会和各县（市）区人民政府的意见，修改完善后最终形成2023年梅州市“三线一单”生态环境分区管控成果动态更新成果（送审稿）。

**七、2023年梅州市“三线一单”生态环境分区管控成果动态更新的主要内容**

此次梅州市“三线一单”生态环境分区管控成果动态更新工作主要更新了5个方面：

一是生态保护红线和一般生态空间的更新。生态保护红线采用梅州市自然资源部门“三区三线”的最新成果，面积从原《梅州市“三线一单”生态环境分区管控方案》中的4305.28km2下降为3926.90km2，占市域面积的比例也从27.13%下降为24.75%；一般生态空间在衔接城镇开发边界、矿山、以及其他各类重点项目后，再根据生态空间（生态保护红线+一般生态空间）总体占补平衡的原则调入相应的生态控制区（国土空间规划成果），形成更新后的一般生态空间，更新后的一般生态空间面积为3157.97km2，占市域面积的比例为19.90%，相较旧版一般生态空间增加了378.38km2；

总体的生态空间面积为7084.87km2，占市域面积的比例为44.65%，更新前后的面积和比例保持不变。

二是环境质量底线更新。根据“十四五”地表水国考（控）、省考（控）断面水质目标要求和《广东省水生态环境保护“十四五”规划》《广东省碧水保卫战五年行动计划（2021-2025年）》等文件，对“十四五”水质目标的断面所在水环境管控分区的2025年水质目标进行更新，共调整清凉山水库、大麻、水口英勤、五丰渡口、热柘、程江、新铺（白渡沙坪）7个水质断面9个水环境控制单元的水质目标。

三是资源利用上线更新。高污染燃料禁燃区根据五华、平远、蕉岭、兴宁4个县区发布的高污染燃料禁燃区的调整方案进行更新，更新后梅州市高污染燃料禁燃区面积为171.43km2；土地资源优先保护区根据梅州市国土空间规划成果中的生态保护红线和永久基本农田重新叠加形成，更新后的土地资源优先保护区面积为4619.84km2。

四是生态环境管控单元更新。梅州市共划定61个环境管控单元，其中优先保护单元25个，重点管控单元28个，一般管控单元8个。采用省下发的行政边界对单元边界进行调整，更新后优先保护、重点管控和一般管控单元的数量保持不变，各类单元的面积有细微变动。优先保护单元面积由7113.21km2更新为7112.62km2；重点管控单元面积保持不变，为647.05km2；一般管控单元面积由8108.88km2更新为8108.85km2。

五是生态环境管控清单更新。一是根据国家发展改革委、财政部《支持梅州对接融入粤港澳大湾区加快振兴发展总体方案》中的表述，在市级生态环境准入清单加入“发展新一代电子信息、汽车零部件、生物医药与健康等产业、支持铜箔-高端印制电路板产业”等产业鼓励类的相关表述，大力支持相关产业在梅州发展；二是根据园区的环评批复，将广东平远县产业转移工业园区重点管控单元管控清单中“未开发用地不得再引入木材加工企业、建材业”更正为“未开发用地不得再引进新的木材加工业和水泥项目”。