

佛山市“三线一单”生态环境分区管控方案

(征求意见稿)

为全面贯彻《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》，按照《广东省人民政府关于印发广东省“三线一单”生态环境分区管控方案的通知》（粤府〔2020〕71号）要求，现就落实我市生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线，编制生态环境准入清单（以下称“三线一单”），实施生态环境分区管控，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、五中全会精神，认真贯彻落实习近平总书记对广东系列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和行动指南，坚定不移贯彻新发展理念，深化落实省委“1+1+9”工作部署，全面落实“双区”建设、“双城”联动战略，推动“一核一带一区”区域协调发展，紧扣“粤港澳大湾区极点城市、全省地级市高质量发展领头羊、面向全球的国家制造业创新中心”发展定位，以改善生态环境质量为核心，与区域社会经济发展进行统筹衔接，建立覆盖全市的“三线一单”生态环境分区管控体系，为生态环境管理提供支撑，加快提升生态环境治理体系和治理能力现代化水平，促进生产生活方式绿色低碳转型，协同推进经济高质量发展与生态环境高水平保护，为建设美丽佛山奠定坚实的生态环境基础。

（二）基本原则。

坚持保护优先，推进绿色发展。践行“绿水青山就是金山银山”理念，把保护生态环境摆在更加突出位置，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。

强化空间引导，突出差别准入。构建与资源环境承载力相适应的生态环境空间格局，引导区域产业结构优化调整和工业项目入园集聚。针对各环境管控单元特征，结合环境质量目标，制定差异化环境准入要求，提升生态环境保护精细化管理水平。

加强统筹协调，实施动态更新。突出市区镇村四级联动机制，构建协同推进、共建共享、分级实施体系。结合经济社会发展和生态环境质量改善的新形势、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，全市生态空间开发保护格局更加优化，生态安全屏障更加牢固，生态环境质量持续改善，能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，绿色发展水平明显提升。生态环境治理能力显著增强，环境基础设施支撑能力明显提升，生态文明建设取得新进步。其中：

——生态保护红线及一般生态空间¹。全市陆域生态保护红线面积 338.95 平方公里，占全市陆域国土面积的 8.93%；一般生态空间面积 201.42 平方公里，占全市陆域国土面积的 5.30%。有关数据详见附件 3。

——环境质量底线²。水环境质量持续改善，国考、省考、水功能区断面达到国家和省下达的水质目标要求；市控断面全面消除劣 V 类，力争达到我市确定的水质目标要求；乡镇级及以上集中式饮用水水源

¹ 全市生态保护红线暂采用 2020 年 12 月省自然资源厅下发版本；生态保护红线及一般生态空间后续与发布的生态保护红线及国土空间总体规划进行衔接。

² 环境质量底线具体目标与后续发布的生态环境保护“十四五”规划、上级下达的考核目标一致。

地水质稳定达标。空气质量持续改善，主要指标达到省下达的目标要求，臭氧污染得到有效遏制。土壤环境质量稳中向好，土壤环境风险得到管控。

——资源利用上线³。强化节约集约循环利用，持续提升资源能源利用效率，水资源、土地资源、岸线资源、能源消耗等达到或优于国家和省下达的总量、强度等目标要求，按省规定年限实现碳达峰。

到2035年，生态环境分区管控体系巩固完善，生态空间保护格局稳定，碳排放率先达峰后稳中有降，生态环境质量根本好转，资源节约集约利用水平显著提高，绿色生产生活方式广泛形成，人与自然和谐发展现代化建设新格局总体形成，建成美丽佛山。

二、划定环境管控单元

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。通过开展生态空间识别、水、大气、土壤环境评价、自然资源开发利用评估，确定生态环境及自然资源管控分区，综合各管控分区拟合行政村、乡镇、街道、省级以上产业园区等行政边界，全市共划定96个环境管控单元（详见附件1、附件2）。其中，优先保护单元43个，占国土面积的17.85%，主要涵盖生态保护红线、一般生态空间、饮用水水源保护区、环境空气质量一类功能区等区域；重点管控单元42个，占国土面积的66.35%，主要包括工业集聚、人口集中、环境质量超标、可能影响饮用水源安全、布局比较敏感、扩散条件较差区域；一般管控单元11个，占国土面积的15.80%，为优先保护单元、重点管控单元以外的其他区域。

三、构建生态环境准入清单

³ 资源利用上线具体目标与后续相关部门发布的“十四五”规划文件、上级下达的考核目标一致。

从区域布局管控、能源资源利用、污染物排放管控和环境风险防控等方面明确准入要求，建立“1+3+96+N”生态环境准入清单体系。

“1”为全市总体管控要求，“3”为优先保护单元、重点管控单元、一般管控单元总体管控要求，“96”为各个环境管控单元的差异性准入清单（详见附件4），“N”为对应生态、水、大气、土壤等生态环境要素及自然资源管控分区的具体管控要求清单。

（一）全市总体管控要求。

——**区域布局管控要求。**优先保护生态空间，筑牢生态保护底线，构建生态空间保护格局。强化水源地空间管控，严格限制饮用水水源汇水区不利于水源保护的土地利用变更。持续深入推进产业、能源、交通运输结构调整。按照制造业组团化发展格局，打造先进制造业集群，推动城市功能定位、空间布局与产业发展高质量协同匹配。巩固提升传统优势产业，推动佛山智能家电、陶瓷建材、金属制品等数字化、智能化、网络化、绿色化全面转型升级。做大做强战略性新兴产业，推动科技创新与高端装备制造、汽车、新一代电子信息、新材料、新能源、生物医药等产业发展深度融合，全面提升制造业集群绿色发展水平。全面攻坚村级工业园升级改造，腾出连片空间，布局产业集聚区和主题产业园，推动工业项目入园集聚发展。通过城市更新实现公共设施“补短板”、产业空间“再聚集”、重点片区“强统筹”，盘活存量建设用地。依法依规关停落后产能，全面实施产业绿色化改造，培育壮大循环经济。禁止新建、扩建列入国家和省限制类建设项目。环境质量不达标区域，新建、扩建项目需符合环境质量改善要求。全市域为高污染燃料禁燃区，禁止新建、扩建燃用高污染燃料的燃烧设施。加快推进天然气产供储销体系建设，逐步淘汰生物质锅炉、集

中供热管网覆盖区域内的分散供热锅炉，促进用热企业向园区集聚。禁止新建、扩建水泥、平板玻璃、化学制浆、生皮制革以及国家规划外的钢铁、原油加工等项目。专业电镀、印染等项目进入定点园区集中管理。推广应用低挥发性有机物原辅材料，严格限制新建生产和使用高挥发性有机物原辅材料的项目，鼓励建设共性工厂、活性炭集中再生中心等挥发性有机物第三方治理项目，推动挥发性有机物集中高效处理。优化交通结构，发展多式联运，推进公路、水路等交通运输燃料清洁化，推广新能源物流车辆，优先在禅桂新中心城区设立“绿色物流”片区。

——**能源资源利用要求。**积极发展氢能源、天然气发电等清洁能源，逐步提高可再生能源与低碳清洁能源比例，建立现代化能源体系。科学实施能源消费总量和强度“双控”，新建高能耗项目单位产品（产值）能耗达到国际国内先进水平，实现煤炭消费总量负增长。加快城镇燃气基础设施优化布局，落实天然气大用户直供。禁止新增高污染燃料销售点，加强全市高污染燃料监督管理。率先探索建立二氧化碳总量管理制度，加快实现碳排放达峰。依法依规强化油品生产、流通、使用、贸易等全流程监管，合理优化储油库、加油站布局。大力发展新能源汽车，加快充电桩、加气站、加氢站以及综合性能源补给站建设，积极推动机动车和非道路移动机械电动化或实现清洁燃料替代。大力推进绿色港口和公用码头建设，提升岸电使用率，持续推动船舶、港作机械等“油改气”、“油改电”，降低港口柴油使用比例。贯彻落实“节水优先”方针，实行最严格水资源管理制度，提高工业用水效率，加强江河湖库水量调度，保障生态流量。强化自然岸线保护，优化岸线开发利用格局，严格水域岸线用途管制，新建项目一律不得

违规占用水域。落实单位土地面积投资强度、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。统筹矿产资源开发与保护，严格控制矿产资源开发强度，禅城区、南海区、顺德区以及高明区东部、三水区中南部为禁止开采区域，高明区、三水区的其他区域划定为限制开采区。积极发展农业资源利用节约化、生产过程清洁化、废弃物利用资源化等生态循环农业模式。

——**污染物排放管控要求**。实施重点污染物⁴总量控制，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、重点工业园区、战略性新兴产业集群倾斜。加快建立以排污许可制为核心的固定污染源监管制度，聚焦重点行业和重点区域，强化环境监管执法。规范工业排水管理，依法开展排水许可。合理建设工业废水或综合废水集中处理设施，推进工业集聚区“污水零直排区”试点。稳步推进排水设施“三个一体化”⁵管理模式，补齐城乡污水收集和处理短板，推动污水处理设施提质增效，加快消除城中村、老旧城区、城乡结合部等污水收集管网空白区，逐步实现城乡污水收集处理全覆盖。城镇新区建设均实行雨污分流。推进建设大型现代化畜禽养殖场，加强畜禽养殖废水处理及废弃物资源化利用，推广水产生态健康养殖模式，防治农村面源污染。禁止在地表水 I、II 类水域新建排污口，已建排污口不得增加污染物排放量。实行水污染物的行业标杆管理，严格执行汾江河流域水污染物排放标准。实施水生态系统保护修复，推进河涌水系连通、环保清淤，加强湿地建设及河心岛生态修复。上年度重点河涌水质未达到水环境质量目标的管控分区所在镇（街道办），需组织编制、系统实施、向社会公开区域重点水污染物减排计划并明确“替代量”，本

⁴ 重点污染物包括化学需氧量、氨氮、氮氧化物及挥发性有机物等。

⁵ 建管一体化、厂网一体化、城乡一体化。

年度新建、改建、扩建项目新增水环境重点污染物实行区域“减二增一”替代（废水集中处理设施、民生项目除外）。在可核查、可监管的基础上，全市新建、改建、扩建项目新增大气重点污染物实行“减二增一”替代。巩固燃煤锅炉超低排放整治成效。深化炉窑分级管控，实施工业炉窑大气污染综合治理。推进挥发性有机物源头替代，全面加强无组织排放控制，深入实施精细化治理。推进石化化工、溶剂使用及挥发性有机液体储运销的挥发性有机物减排，全过程实施反应活性物质、有毒有害物质、恶臭物质的协同控制。将全面使用低VOCs含量原辅材料的企业纳入正面清单和政府绿色采购清单。严格落实船舶大气污染物排放控制区要求。加强扬尘、餐饮油烟等污染防治。重金属污染重点防控区内，重点重金属排放总量只减不增。重金属污染物排放企业清洁生产逐步达到国际或国内先进水平。打造近零碳排放示范项目，推进陶瓷、有色金属等重点能源消耗行业二氧化碳排放控制。开展“无废城市”建设，推动固体废物源头减量、资源化利用和安全处置。

——**环境风险防控要求**。加强西江、北江等供水通道干流沿岸以及饮用水水源地、备用水源环境风险防控，完善城市双水源联网供水格局。强化地表水、地下水和土壤污染风险协同防控，建立完善突发环境事件应急管理体系。重点加强环境风险分级分类管理，应用全省环境风险源在线监控预警系统，强化化工企业、涉重金属行业、工业园区等重点环境风险源的环境风险防控。推动企业将低温等离子、UV光解、RTO燃烧炉等有机废气治理设施纳入全厂安全风险辨识范围，加强安全管理。禁止在规划专门用于危险化学品生产、储存的区域（包括化工园区）外新建、扩建危险化学品生产、储备建设项目（加油站、

加气站、加氢站、港口及铁路、航空危险化学品储存建设项目、危险化学品输送管道及危险化学品使用单位的配套项目除外）。实施农用地分类管理，依法划定特定农产品禁止生产区域。严格建设用地再开发建设管理，对纳入建设用地土壤环境联动监管地块，未达到土壤污染风险评估报告确定的风险管控、修复目标的建设用地地块，禁止开工建设任何与风险管控、修复无关的项目。提升危险废物监管能力，利用信息化手段，推动全过程跟踪管理。健全危险废物收集体系，推进危险废物利用处置能力优化提升。全力避免因各类安全事故（事件）引发的次生环境风险事故（事件）。

（二）环境管控单元总体管控要求。

1. 优先保护单元：以维护生态系统功能为主，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，确保生态功能不降低。

——**生态优先保护区。**生态保护红线内，自然保护地核心保护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，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。一般生态空间内的水源涵养、水土保持、生物多样性维护等区域实施分类保护，在不影响主导生态功能的前提下，可开展生态保护红线内允许的活动、国家和省规定不纳入环评管理的项目建设，以及生态旅游、畜禽养殖、基础设施建设、村庄建设等人为活动。其中，对于畜禽养殖，应严格执行畜禽养殖禁养区管理要求；对于人工商品林，允许依法进行必要的抚育、采伐和树种更新等经营活动，并根据林业部门相关要求规范管理。

——**水环境优先保护区。**饮用水水源保护区全面加强水源涵养，强化源头控制，禁止新建排污口，严格防范水源污染风险，切实保障

饮用水安全，一级保护区内禁止新建、改建、扩建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建、改建、扩建排放污染物的建设项目。饮用水水源准保护区内禁止新建、扩建对水体污染严重的建设项目。

——**大气环境优先保护区**。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（国家和省规定不纳入环评管理的项目除外）。

2. 重点管控单元：以推动产业转型升级、强化污染治理减排、提升资源利用效率为重点，加快资源环境负荷大、局部区域生态环境质量差、生态环境风险高、对人口集中区影响大等问题。

——**水环境重点管控单元**。加强山水林田湖草系统治理，开展江河、湖库、湿地保护与修复，提升流域生态环境承载力。严格控制超标单元高耗水、水污染物高排放行业发展，推进生活污水处理厂提质增效，强化农业面源污染控制，防控环境风险。其中：**以工业污染为主的单元**，大力推进涉水重点行业清洁化改造，降低单位工业增加值新鲜水耗，提高工业用水重复利用率和中水回用率；推行废水重点排污单位厂区废水输送明管化，实行水质和视频双监控，加强企业雨污分流、清污分流；合理建设工业废水或综合废水集中处理设施，优先推进工业集聚区“污水零直排区”试点。**以城镇生活污染为主的单元**，强化排水管网排查和建设完善，加快推进雨污混接管网整改、入河排污口清理整治、暗涵治理，推动污水处理厂提质增效；对影响重要断面达标的重点流域范围内的城镇污水处理设施，可结合区域水环境质量状况，进一步提高排放标准，对影响水质达标的突出指标可提高到准地表水环境质量标准。**以农业污染为主的单元**，优先在供水通道敏

感区域、重要断面区域等开展养殖池塘标准化改造，推动养殖尾水的达标排放和循环利用；在种植业面源污染突出区域，实施化肥农药减量增效行动，推进“源头减量-循环利用-过程拦截-末端治理”工程；加快建立农药包装废弃物收集处理系统。**对可能影响饮用水源安全的管控单元**，加强污染源监管、风险评估及水环境风险防范及预警；重点行业企业和城镇污水处理厂应采取有效措施，防止事故废水、废液直接排入水体。

——**大气环境重点管控单元**。以建筑陶瓷、有色金属等行业为重点，加快推动企业工业炉窑分级管理及废气治理设施升级改造。加快涉VOCs重点行业的生产工艺升级改造，推行自动化生产工艺，逐步淘汰低效VOCs治理设施。**人口较集中的单元**，严格限制新建、扩建储油库、产生和排放有毒有害大气污染物以及使用高挥发性有机物原辅材料的项目，鼓励现有该类项目搬迁退出。**布局敏感的单元**，严格限制新建、扩建生产和使用高挥发性有机物原辅材料的项目，优先开展低VOCs含量原辅材料替代，强化无组织排放控制；限制建设新建、扩建新增氮氧化物、烟（粉）尘排放量较大的建设项目。**扩散条件较差的单元**，加大区域内大气污染物减排力度，限制引入大气污染物排放量大的建设项目。**污染排放高的单元**，强化达标监管，引导工业项目落地集聚发展，有序推进区域内行业企业提标改造。

——**园区型重点管控单元**（逐步扩展至经市、区、镇级政府及部门批准设立的工业集聚区）。依法开展园区规划环评，严格落实规划环评管理要求，开展环境质量跟踪监测，发布环境质量及环境管理状况年度评估报告。加强对园区内及周边居民区、学校等环境敏感点的保护，合理规划其周边用地，避免在其上风向或临近区域新布置废气

或噪声排放量大的企业。周边 1 公里范围内涉及生态保护红线、自然保护地、饮用水水源地等生态环境敏感区域的园区，应优化产业布局，控制开发强度，优先引进无污染或轻污染的产业和项目，防止侵占生态空间。新增工业制造业用地原则上安排在产业集聚区内，产业集聚区外原则上不鼓励工业及物流仓储用地的新建与改造。合理建设产业园区工业废水或综合废水集中处理设施。纳污水体水质超标的园区，应实施污水深度处理，加大回用比例。

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，引导产业科学布局，合理控制开发强度，维护生态环境功能稳定。

（三）各个环境管控单元差异化准入清单

基于每个环境管控单元特征，统筹生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线等管控要求，结合要素类别、主要环境问题识别和环境质量目标等情况，从区域布局管控、能源资源利用、污染物排放管控和环境风险防控等方面明确差异化准入清单，详见附件 4。

（四）生态环境要素及自然资源管控分区的具体管控要求清单

利用全省“三线一单”成果数据应用平台，明确我市生态、水、大气、土壤、资源利用等生态环境要素及自然资源管控分区的具体管控要求清单。

四、保障实施应用

（一）加强组织领导和分工合作。

各区、各部门要充分认识实施“三线一单”生态环境分区管控的重要意义，切实加强组织领导，建立“三线一单”实施应用工作机制，不断提高“三线一单”成果应用的战略性、针对性和可操作性。市生

态环境局及各区分局利用生态环境保护委员会工作平台，牵头做好区域空间生态环境评价工作的统筹协调，加强成果运用、实施情况评估、督查指导、跟踪管理。市发展和改革委员会、工业和信息化局、自然资源局、生态环境局、住房和城乡建设局、交通运输局、水利局、农业农村局等有关部门要根据职能分工做好实施应用、协同监管和数据更新。各区人民政府是本辖区“三线一单”编制和实施的主体，应建立分工协作机制，确保“三线一单”成果实施应用。

（二）强化生态环境宏观管控。

依托“数字政府”一体化平台和省“三线一单”成果数据应用平台，将全市的生态环境准入清单纳入平台，推动“三线一单”成果应用。各区、各部门要强化“三线一单”的刚性约束，将其作为规划资源开发、产业布局和结构调整、城镇建设以及重大项目选址的重要依据，并在政策制定、规划编制、执法监管过程中做好应用，严把生态环境准入关。各级人民政府要以“三线一单”为基础，深化国家和省的环评改革措施，着力构建“三线一单”、区域环评、规划环评、建设项目环评、排污许可相互衔接的固定污染源全链条环境管理体系，不断提升环境监管效能。

（三）建立动态更新调整机制。

“三线一单”原则上根据国民经济和社会发展5年规划同步调整更新，执行省的评估更新和动态调整机制。5年内，因法律、法规、国家和地方重大发展战略、国土空间规划、区域生态环境质量以及生态保护红线、自然保护地、饮用水水源保护区等发生重大变化，需要调整“三线一单”成果的，按省规定程序调整更新。

（四）推动平台数据互融互通。

加强“三线一单”成果数据应用平台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，“三线一单”成果“一网统管”。推进“三线一单”与环境质量、排污许可、环评审批、环境监测、环境执法等数据系统的互联互通，不断充实和细化“三线一单”数据支撑体系和管控要求。

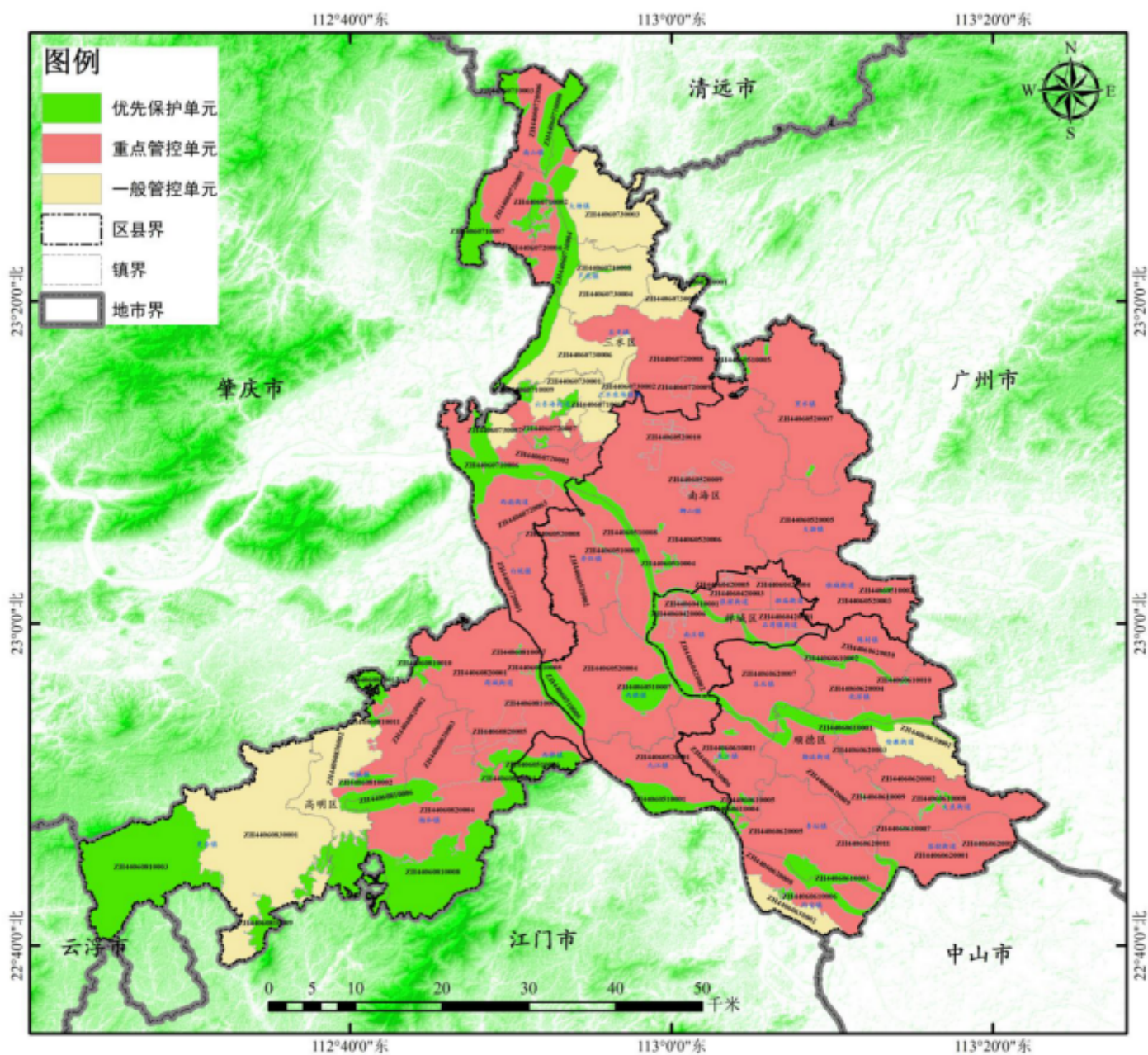
（五）广泛宣传培训。

充分利用电视、广播、报纸、网络等多种形式广泛深入宣传，针对政府部门、企事业单位、服务机构和公众开展适用不同群体的多样化解读，推广“三线一单”成果，推动生态环境分区管控体系落地应用。加强对基层工作者和企业管理人员的培训，充分发挥“三线一单”成果对规划环评审查和建设项目环评审批的指导服务作用，强化源头预防。鼓励公众参与“三线一单”成果运用，监督开发建设行为和生产活动。

- 附件：1. 佛山市环境管控单元图
2. 佛山市陆域环境管控单元汇总表
 3. 佛山市生态空间划定情况汇总表
 4. 佛山市环境管控单元准入清单

附件 1

佛山市环境管控单元图



附件 2

佛山市陆域环境管控单元汇总表

序号	行政分区	优先保护单元			重点管控单元			一般管控单元		
		单元数量(个)	面积(km ²)	比例(%)	单元数量(个)	面积(km ²)	比例(%)	单元数量(个)	面积(km ²)	比例(%)
1	禅城区	1	16.57	10.75%	6	137.53	89.25%	0	0	0
2	南海区	9	101.92	9.51%	10	969.63	90.49%	0	0	0
3	顺德区	11	85.27	10.57%	12	664.95	82.44%	2	56.35	6.99%
4	高明区	12	315.53	33.65%	5	352.65	37.60%	2	269.63	28.75%
5	三水区	10	158.50	19.15%	9	395.17	47.74%	7	274.03	33.11%
全市合计		43	677.80	17.85%	42	2519.80	66.35%	11	600.11	15.80%

附件 3

佛山市生态空间划定情况汇总表

序号	行政分区	陆域生态保护红线		一般生态空间		生态空间	
		面积(km ²)	比例(%)	面积(km ²)	比例(%)	面积(km ²)	比例(%)
1	禅城区	2.98	1.93%	6.34	4.11%	9.32	6.05%
2	南海区	59.06	5.51%	30.97	2.89%	90.03	8.4%
3	顺德区	27.71	3.44%	30.62	3.8%	58.33	7.23%
4	高明区	148.99	15.89%	93.17	9.94%	242.16	25.83%
5	三水区	100.21	12.11%	40.31	4.87%	140.52	16.98%
全市合计		338.95	8.93%	201.42	5.3%	540.37	14.23%

备注：全市生态保护红线暂采用 2020 年 12 月省自然资源厅下发版本；生态保护红线及一般生态空间后续与发布的生态保护红线及国土空间总体规划进行衔接。