

济南市人民政府

济政字〔2021〕45号

济南市人民政府 关于实施“三线一单”生态环境 分区管控的意见

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

为深入践行习近平生态文明思想，全面贯彻落实《山东省人民政府关于实施“三线一单”生态环境分区管控的意见》（鲁政字〔2020〕269号）精神，加快推进我市“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、生态环境准入清单”（以下简称“三线一单”）落地，实施生态环境分区管控，促进生态环境高水平保护和经济社会高质量发展，提出

如下意见。

一、总体目标

到 2025 年，建立较为完善的“三线一单”生态环境分区管控体系，严守生态保护红线，生态格局和产业布局进一步优化，能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，主要污染物排放总量和碳排放强度持续下降，绿色低碳循环经济体系初步形成，环境空气质量持续改善，基本消除重污染天气，地表水环境质量基本达到功能区划要求，全面消除城市黑臭水体，水环境质量稳步提升，土壤环境质量稳中趋好，用水总量、能源消费总量、煤炭消费总量、耕地保有量、永久基本农田保护面积完成国家和省下达的目标任务，生态安全屏障更加牢固，“生态济南”基本建成。

到 2035 年，建立完善的生态环境分区管控体系，形成节约资源和保护环境的空间格局，广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后向碳中和持续迈进，生态环境质量根本好转，人与自然和谐共生的美丽济南基本建成，“山泉湖河城”交相辉映的城市魅力更加彰显。

二、明确生态保护红线、环境质量底线和资源利用上线

——生态保护红线。根据自然资源部生态环境部《生态保护红线评估工作方案》以及《山东省生态保护红线评估调整规则》有关要求，我市划定生态保护红线总面积为 1240.06 平方千米（以规划期至 2035 年的济南市国土空间规

划批复为准)。另外，为保护其它仍需保护的区域，衔接生态保护红线划定一般生态空间面积 479.15 平方千米（以生态保护红线面积变化调整为准）。

——环境质量底线。到 2025 年，全市大气环境质量持续改善，基本消除重污染天气；到 2035 年，全市 PM_{2.5} 年均浓度达到 35 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 。到 2025 年，国控、省控断面优良水质比例稳步提升，全面消除劣 V 类水质控制断面，城镇集中式饮用水水源水质全部达到或优于 III 类；到 2035 年，水环境质量根本改善，市控及以上重点河流考核断面恢复水环境功能。到 2025 年，土壤环境质量总体稳定，土壤环境风险得到有效管控；到 2035 年，土壤环境质量稳中向好，受污染耕地安全利用率和污染地块安全利用率达到 100%。

——资源利用上线。到 2025 年，原则上全市煤炭消费总量不增加，能源消费总量和碳排放强度完成省下达任务；年用水总量不高于 24.9 亿立方米，泉水持续喷涌；耕地保有量、永久基本农田保护面积完成国家和省下达的目标任务。

三、划定生态环境分区管控单元

全市共划定生态环境管控单元 120 个，分为优先保护单元、重点管控单元和一般管控单元 3 类。

——优先保护单元。共 28 个，主要涵盖“大南山”（主要涉及南部山区、长清东南部、章丘南部、莱芜北部等山区

丘陵) 为主的水源涵养和土壤保持生态功能区域。

——重点管控单元。共 72 个，主要涵盖城镇人口密集区、新旧动能转换起步区、工业园区（集聚区）等开发利用强度较高的区域。

——一般管控单元。共 20 个，主要涵盖优先保护单元、重点管控单元以外的区域。

四、建立生态环境准入清单

严格落实生态环境法律法规，国家和省、市环境管理有关政策，以维护修复生态功能、改善生态环境质量和解决突出环境问题为导向，建立生态环境准入清单。

优先保护区域以严格保护生态环境为导向，严格执行相关法律法规，重点维护水土保持与水源涵养能力。优先保护单元内，生态保护红线、自然保护地、饮用水水源保护区等区域严格执行法律法规管控要求，严守生态保护红线，其他区域按照对应环境要素的分区管控要求进行管控。

重点管控区域以高质量发展和环境污染治理为主，推进产业布局优化、能源结构调整、产业转型升级和清洁化生产，持续提升资源利用效率，加强污染物排放控制、碳排放控制和环境风险防控，强化城镇面源污染治理，解决突出环境问题。

一般管控区域以促进生活、生态、生产功能协调融合为导向，合理控制开发强度，落实生态环境保护相关要求，重

点加强农业、生活等领域污染治理。

五、加强“三线一单”实施应用

(一) 服务经济社会高质量发展。各级各有关部门要将“三线一单”作为综合决策的前提条件，在地方立法、政策制定、规划编制、执法监管过程中加强相符性、协调性分析，不得变通突破、降低标准；在区域资源开发、产业布局和结构调整、城镇建设、重大项目选址和审批时，将“三线一单”生态环境分区管控要求作为重要依据。

(二) 推进生态环境高水平保护。要以“三线一单”确定的分区域、分阶段环境质量底线目标为基本要求，加强生态环境保护 and 治理，加快实现区域生态环境质量目标。各级各有关部门要在功能受损的优先保护单元优先开展生态保护修复活动，恢复生态系统服务功能；在重点管控单元有针对性加强污染物排放控制和环境风险防控，解决生态环境质量不达标、生态环境风险高等问题。生态环境部门要强化“三线一单”在生态、水、大气、土壤等要素环境管理中的应用，深入打好污染防治攻坚战。

(三) 实施评估更新和动态调整。由市生态环境局会同相关部门做好“三线一单”实施情况评估和更新工作，原则上每5年组织开展1次。因法律、法规以及重大发展战略、重大规划、生态保护红线、河湖岸线等发生变化，“三线一单”内容要相应调整和动态更新。

- 附件：1.济南市生态环境管控单元图
2.济南市生态环境管控单元数量汇总表
3.济南市生态环境准入清单（总体要求）

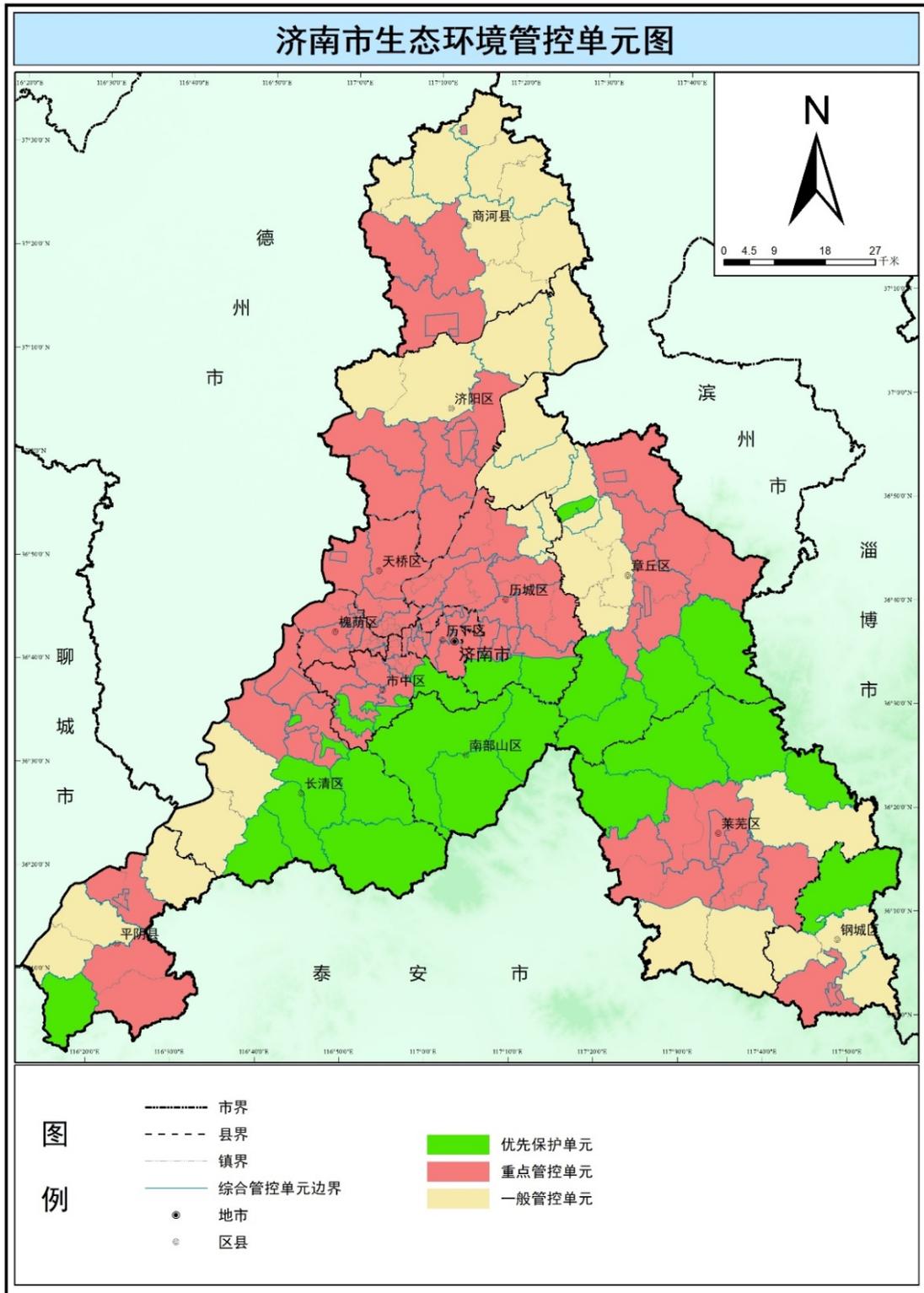
济南市人民政府

2021年6月16日

（联系电话：市生态环境局综合与科技处，66608628）

（此件公开发布）

济南市生态环境管控单元图



附件 2

济南市生态环境管控单元数量汇总表

区 县	优先保护单元（个）	重点管控单元（个）	一般管控单元（个）
历下区	0	7	0
市中区	5	6	0
槐荫区	0	7	0
天桥区	0	2	0
历城区	2	8	1
长清区	7	4	1
章丘区	5	7	3
济阳区	0	4	3
莱芜区	4	5	2
钢城区	1	2	2
平阴县	1	3	2
商河县	0	6	4
济南高新区	0	4	0
市南部山区	3	0	0
济南新旧动能转换起步区	0	7	2
合 计	28	72	20

济南市生态环境准入清单（总体要求）

管控类别	重点管控要求
空间布局约束	<p>加强生态保护红线管控。按照《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》要求，在生态保护红线内，自然保护地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，符合现行法律法规的前提下，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。</p> <p>加强一般生态空间保护。一般生态空间原则上按限制开发区域的要求进行管理，按照生态空间用途分区，依法依规对允许、限制、禁止的产业和项目类型实施准入管控。其中，饮用水水源地保护区范围按照《中华人民共和国水污染防治法》相关要求管理；其他自然保护地严格按照相关法律法规和相关规定进行管控；涉及泉水补给区、汇集出露区的区域严格执行《济南市名泉保护条例》有关规定。</p> <p>优先保护基本农田。对永久基本农田实行严格保护，确保面积不减少、土壤环境质量不下降；加强对未污染和轻微污染耕地土壤环境质量的保护。</p> <p>合理布局工业企业项目。按照《山东省环境保护条例》要求，新建有污染物排放的工业项目（除在安全生产等方面有特殊要求的以外），应当进入工业园区或者工业聚集区。新建、搬迁涉重金属项目原则上应在现有合法设立的涉重金属园区或其他涉重金属产业集聚区中区域选址建设。</p>
产业结构调整	<p>加快产业结构调整。按照《产业结构调整指导目录》（以最新版为准）规定的限制类、淘汰类项目产业政策要求，关停淘汰类项目，加快限制类项目逐步退出。</p> <p>严控“两高”行业产能。严控新增钢铁、焦化、电解铝、铸造、水泥、炼化和平板玻璃等产能，严格执行钢铁、水泥、玻璃等行业产能置换。严格执行质量、环保、能耗、安全等法规标准，推动火电、石化、化工、钢铁、建材等高耗能、高排放行业企业转型升级，协同减排降碳。</p> <p>发展新兴产业。大力发展大数据与新一代信息技术产业、智能制造与高端装备产业、量子科技产业、生物医药产业、先进材料产业、医疗康养产业以及节能环保、新能源、新能源汽车、产业金融、现代物流、文化旅游、科技服务等新兴产业。</p>

管控类别	重点管控要求
<p>污染物排放 管控</p>	<p>推进依法治污。严格执行《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国土壤污染防治法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《排污许可管理条例》《山东省大气污染防治条例》《山东省水污染防治条例》《济南市大气污染防治条例》等法律法规以及国家、地方环境质量标准和污染物排放标准。</p> <p>推进清洁生产。严格执行《中华人民共和国清洁生产促进法》《山东省清洁生产促进条例》。</p> <p>严格主要污染物排放总量控制。严格执行《建设项目主要污染物排放总量指标审核及管理暂行办法》《山东省建设项目主要大气污染物排放总量替代指标核算及管理办法》。</p>
<p>环境风险 防控</p>	<p>落实环境风险应急预案制度。指导生产、使用、储存危险化学品或其他存在环境风险的企业事业单位采取风险防范措施，并根据《企业事业单位突发环境事件应急预案备案管理办法（试行）》的要求编制环境风险应急预案，定期开展应急演练，防止发生环境污染事故。</p> <p>加强化工行业环境风险防控。严禁化工企业与劳动密集型非化工企业混建；指导化工园区（集中区）内企业在满足相邻企业安全距离的同时，应综合考虑区域内企业总体布局和数量，实施总量控制，降低区域风险。切实做好化工园区（集中区）污水处理和危险废物处置。建立环境安全防控体系，安装环境在线监测系统。</p> <p>加强土壤环境风险监管。指导土壤环境重点企业严格落实《工矿用地土壤环境管理办法（试行）》要求；加强对有色金属冶炼、石油开采、石油加工、化工、医药、电镀、制革等行业以及加油站、生活垃圾处置场、工业固体废物和危险废物处置场、规模化畜禽养殖场等区域的监管。</p>
<p>资源利用 效率要求</p>	<p>实施能源消费总量控制和煤炭消费减量替代。2025年能源消费总量完成省下达任务，原则上煤炭消费总量不增加。实施高污染燃料禁燃区控制，高污染燃料禁燃区内禁止现场销售、燃用高污染燃料，不得新建、改建、扩建燃用高污染燃料的各类排烟设施，已建成的应限期淘汰或改用电、天然气等清洁能源。</p> <p>积极创建节水典范城市。加强用水总量和用水强度控制，大力提升再生水利用水平。全面实施深度节水控水行动，降低供水管网漏损率，推广节水技术应用，提升城乡供水系统智能化水平。抓好新旧动能转换起步区水资源节约集约利用，打造全国节水典范城市引领区。按照《济南市人民政府关于加强水资源管理工作的意见》（济政发〔2021〕1号）要求，严格控制地下水开采，全面实行地下水取水总量和水位控制，推动超采区地下水压采工作，在地下水超采区内，禁止新增取用深层承压地下水，逐步压缩地下水开采量。</p>

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监委，济南警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委，市工商联。

济南市人民政府办公厅

2021年6月16日印发
