

大理白族自治州人民政府关于印发《大理白族自治州洱海“三区”管控实施细则》的通知

大政规〔2024〕2号

各县、市人民政府，州直各有关单位：

《大理白族自治州洱海“三区”管控实施细则》已经州委、州人民政府同意，现印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

大理白族自治州人民政府

2024年6月19日

（此件公开发布）

大理白族自治州洱海“三区”管控实施细则

根据《云南省人民政府关于九大高原湖泊“三区”管控的指导意见》、《云南省大理白族自治州洱海保护管理条例》，结合洱海保护管理实际，制定洱海“三区”管控实施细则。

一、“两线”、“三区”名称及功能定位



（一）“两线”、“三区”名称

根据《大理白族自治州人民政府办公室关于印发洱海湖滨生态红线及湖泊生态黄线“两线”划定方案的通知》（大政办发〔2023〕68号），洱海“两线”分别是湖滨生态红线、湖泊生态黄线。

“三区”分别是生态保护核心区、生态保护缓冲区、绿色发展区。生态保护核心区是洱海湖区以及湖泊岸线与湖滨生态红线之间区域，生态保护缓冲区是湖滨生态红线与湖泊生态黄线之间区域，绿色发展区是湖泊生态黄线与湖泊流域分水线之间区域。

（二）“两线”、“三区”功能定位

湖滨生态红线是具有生态功能的湿地、林地、草地、耕地、荒地（未利用地）、生态廊道等湖滨空间的管控边界线，是维系湖泊生态安全的生命线。

湖泊生态黄线是实现湖泊生态扩容增量、维持生态系统稳定的缓冲空间管控边界线，是限制开发建设的控制线。

生态保护核心区是流域生态安全格局体系的核心区域，是湖泊生态空间管控最严格的主导功能区，禁止开展与生态保护无关的建设活动。

生态保护缓冲区是湖泊的重要保护区域，是限制开发建设的区域，以生态修复为重点，提高湖泊生态环境承载能力。



绿色发展区是控制开发利用强度、调整开发利用方式、实现流域保护和开发利用协调发展的区域，以提升生态涵养功能、促进富民就业为重点，完善生态补偿和后期管护机制，建设生态特色城镇和美丽乡村，构建绿色高质量发展的生产生活方式。

二、制定依据及原则

（一）主要制定依据

- 1.《地下水管理条例》(中华人民共和国国务院令 第 748 号)。
- 2.《中共中央办公厅国务院办公厅关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》(厅字〔2021〕36号)。
- 3.《自然资源部生态环境部国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知(试行)》(自然资发〔2022〕142号)。
- 4.《云南省人民政府关于九大高原湖泊“三区”管控的指导意见》(云政发〔2022〕25号)。
- 5.《云南省地下水管理办法》(云南省人民政府令 第 226 号)。
- 6.《云南省大理白族自治州洱海保护管理条例》。
- 7.《大理白族自治州人民政府办公室关于印发洱海湖滨生态红线及湖泊生态黄线“两线”划定方案的通知》(大政办发〔2023〕68号)。

（二）制定原则

1. 依法治湖、分区管控。严格依据《云南省人民政府关于九



大高原湖泊“三区”管控的指导意见》和《云南省大理白族自治州洱海保护管理条例》及相关配套文件，切实加强洱海保护和管理。

2. 结合实际、因地制宜。尊重历史，兼顾现实，结合洱海保护管理实际，因地制宜制定保护及管控措施。

3. 切实可行、落地见效。制定可执行的管控措施，确保措施能落地，保护见实效。

三、管控措施

（一）洱海流域综合管控措施

1. 加快实施生态补水。科学论证、有序实施洱海生态补水工程，有效补充洱海水量，解决洱海水资源短缺问题，强化洱海流域水资源调度运行管理，科学编制洱海流域年度水资源调度运行方案。

2. 加快完善洱海流域水环境监测体系和预警机制。完善洱海流域湖库、河流及沟渠等监测站网，加强水量、水质、水生态等的监测，实现监测信息共享，并定期发布洱海水环境状况公报。严禁干扰或者妨碍洱海水生态环境监测。

3. 加快提升生态系统服务功能。实行水生生态保护修复制度，遵循自然规律，宜林则林、宜草则草、宜湿则湿，优先选择乡土物种，因地制宜打造大湿地、大生态、大景区，促进自然生

态修复恢复，维护生态系统稳定。科学开展沉积物疏浚，保护和恢复本地水生、陆生生物物种，防范和治理外来物种入侵，优化洱海生态系统结构与功能。科学制定年度鱼类生态调控方案，组织开展渔业增殖放流工作。

4. 全面提高用水效率。开展农业高效节水示范区建设，提高农田灌溉水有效利用系数。严格执行节水型企业标准、用水定额标准等，实施节水技术改造。加强再生水利用，鼓励将再生水优先用于工业生产、生态景观、建筑施工、城市杂用等。

5. 禁止水资源浪费。全面实行最严格水资源管理制度，切实加强水资源刚性约束，鼓励引导企业使用先进的节水工艺和设备，依法依规淘汰落后工艺、技术和装备。严格执行用水定额标准，对标节水型企业有关要求，加快实施农业、工业和城乡节水技术改造。

严格执行《云南省地下水管理办法》，加强地下水管理，防治地下水超采和污染，保障地下水质量和可持续利用。

6. 深入推进水权水价改革。建立水权交易机制，制定具体工作计划，明晰区域水资源管理权限，确定取用水总量控制指标，开展用水水权分配和有偿使用。推广农业用水计量收费，完善城镇居民阶梯水价和非居民用水超定额累进加价制度，充分发挥水价在水资源配置、水需求调节和水污染防治等方面的杠杆作用，



推广中水有偿使用。

7. 加强排污口监管。加强洱海保护管理范围内入河排污口监督管理，开展入河排污口排查、整治，开展污染溯源排查，建立污染源台账，定期分析研究，加强管控。严格规范入河排污口设置审批，建立健全责任明晰、设置合理、管理规范的高效监督管理机制。除原有城镇污水、各类工业园区、产业园区污水集中处理设施排污口外，原有入河排污口应当依法逐步取缔。2025 年年底以前，全面消除流域内黑臭水体。

洱海保护管理范围内从事工业、建筑、餐饮、医疗等活动的企业事业单位、个体工商户向城镇排水设施排放污水，应当依法申请领取污水排入排水管网许可证；未取得污水排入排水管网许可证的，不得向城镇排水设施排放污水。

8. 禁止污水直排。推进洱海流域截污体系的提质增效，提高污水收集率和进水浓度，确保收集污水全处理；对不具备管网集中收集的地方，通过分散式设施处理达标后尽可能资源化利用。农产品加工废水和企业污水应进行处理，并根据城镇、园区规划建设实际对处理达标的中水进行回用，逐步实现零排放，一律淘汰达不到排放标准的工艺、技术和设施。加快推进城镇雨污分流设施提升改造和污水处理设施扩容提标。加强农村生活污水治理与农村“厕所革命”有机衔接，积极推动农村生活污水、粪污无



害化处理和资源化利用。

自治州、大理市、洱源县和有关乡（镇）人民政府、街道办事处应当加强洱海保护管理范围内截污治污体系建设，完善污水集中处理设施以及配套管网，并保障已建成的设施和管网正常运行。污水实行有偿处理。

城镇规划区以及各类工业园区、产业园区的排水系统应当实行雨污分流，污水经预处理达标后方可排入市政管网。鼓励建设中水设施，提高中水利用率。

9. 禁止生产生活垃圾无序处置。深入推进城镇生活垃圾分类，建立生活垃圾一体化处置模式，按照“户清扫、组保洁、村收集、乡（镇）清运、县（市）处理”五级联动的农村垃圾处理工作机制，及时清运处理垃圾。垃圾实行有偿收集、清运和处理，推进有机废弃物利用和无机废弃物收集转运。

单位和个人应当自觉维护洱海流域环境基础设施，按规定处置生产生活垃圾、废弃物和污水。鼓励支持单位和个人开展农业废弃物、生产生活垃圾、畜禽粪便等的资源化利用。鼓励和支持基层群众性自治组织、社会组织、志愿者等开展洱海保护宣传活动。鼓励村（居）民委员会通过制定村规民约、居民公约等方式，组织和引导村（居）民参与洱海保护。

10. 加快转变农业生产方式。禁止生产销售使用国家禁止和



限制使用的农药，全面推进控肥增效、控药减害、控膜减量、控水降耗“四控行动”，推广精准施肥、生物防治病虫害等先进适用的农业生产技术，实施化学农药、化肥减施措施，鼓励使用生物农药、有机肥，发展绿色生态农业，有效控制农业面源污染。推进农业绿色发展先行区建设，推动洱海流域农业绿色有机化发展。

11. 推进土地流转，调整种植结构。按照依法自愿有偿的原则，稳步推进土地经营权流转，积极培育新型农业经营主体，推动种植业规模化、绿色有机化发展。积极推广耕地休耕轮作技术，引导生态保育型和环境友好型作物种植，加快调整种植业结构。按照《云南省工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权行政审批和风险防范实施办法(试行)》等相关规定要求，依法开展土地经营权流转工作，推动种植业适度规模化发展，努力实现种植业结构全面调整。

12. 严格落实耕地用途管制。流域范围内严格落实永久基本农田特殊保护制度，严格管控流域内一般耕地转为其他农用地。农村土地经营权可统一流转、统一管理，但不得违法违规改变耕地和永久基本农田耕作属性。

13. 持续推进高标准农田建设。深入落实藏粮于地、藏粮于技战略，大力实施高标准农田建设工程，加快补齐农田基础设施



短板，逐步实现土地平整、集中连片、机力畅通、灌排配套的现代农业格局。利用调蓄库塘、生态沟渠等措施，收集农田灌溉退水，加强循环利用。

14. 积极探索生态保护补偿机制。依托流域内现有产业布局和自然资源分布，制定工作计划开展生态系统生产总值（GEP）核算。建立洱海生态质量监测评价机制。按照《大理州洱海流域水生态保护横向补偿办法》，探索建立基于跨界断面水环境质量的洱海流域上下游、重要水生态修复治理区的生态保护补偿机制。探索完善用能权、排污权、碳排放交易制度。健全生态环境质量考核奖惩机制。

15. 强化各类保护区管控。生态保护核心区、生态保护缓冲区、绿色发展区内涉及自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区、历史文化名城名镇名村保护和洱海主要入湖河道管理的，还应当执行有关法律法规的规定。

16. 加强船舶管理。流域内重要湖库（洱海、三哨水库、三岔河水库、茈碧湖、海西海水库、西湖）船舶实行总量控制和准入许可制度。

洱海湖区机动船舶总量控制方案由大理市人民政府制定，并报州人民政府审定，湖区机动船舶改造、更新应当经市人民政府审查，取得自治州人民政府批复同意后，由交通运输等相关部门

办理相关证照。现有机动船舶应当逐步改用新能源动力。

除洱海外的其他湖（库）的船舶总量控制方案，具体方案由大理市、洱源县负责制定出台，船舶的增加、改造、更新由大理市、洱源县人民政府审批，有关部门按照职责办理相关证照并进行监督管理。

17. 洱海流域范围内建设项目应当符合《洱海流域国土空间保护与科学利用专项规划》相关要求。

自治州、大理市、洱源县人民政府及其有关部门应当合理利用洱海保护管理范围内的自然资源、人文资源，结合乡村振兴战略的实施，推进产业绿色发展。

鼓励单位和个人深入挖掘大理历史文化内涵，充分发挥苍山洱海自然风光、大理历史文化等资源优势，依法依规适度开展游览观光、文化娱乐活动，开发特色文化旅游产品，推动大理国际旅游名城建设。

（二）生态保护核心区管控措施

生态保护核心区以提升水生态系统质量和稳定性为目标，实行最严格生态保护制度，提出最严格监管要求，引导人口和产业逐步退出，最大限度减少人为干扰，筑牢洱海生态安全底线。实行正面清单管控。

18. 全面退出无关设施。除文物保护单位和历史文化名镇、

名村、传统村落保护范围内依法应予保护的建筑物、构筑物以外，原有的建筑物、构筑物应当逐步拆除。

除历史文化名镇、名村、传统村落原有居民以外的其他居民应当逐步迁至生态保护缓冲区外进行妥善安置。暂不具备退出条件的，严格管控，做到垃圾、污水全收集全处理，确保不让垃圾、污水入湖。

19. 严格管控建设活动。生态保护核心区内禁止新建、改建、扩建与洱海生态保护无关的建筑物、构筑物。对合法合规保留的历史文化名镇（村）、传统村落、原住民村落、文物等按照有关规定和规划进行全面管控。

20. 严格管控经营活动。生态保护核心区内的餐饮、住宿等经营活动实行严格管控。洱海湖区和湖滨带范围内禁止从事餐饮、住宿等经营性活动。

牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，充分挖掘生态产品价值、让绿水青山转化为金山银山，依法依规适度开展相关文化体育活动。开展文化体育活动由行业主管部门提出活动方案后，征求同级生态环境部门、洱海管理部门、苍山洱海国家级自然保护区管理局等所涉及的部门意见建议后，报自治州人民政府同意方可进行。

21. 严格执行取水许可制度。严格取水许可审批，强化取水



许可监督管理，取水应当统筹洱海生态保护和周边经济社会发展的需要，坚持计划用水、节约用水，优先保障城乡生活用水和生态用水，科学安排生产用水，保障洱海法定最低运行水位1964.30米（1985国家高程基准）。特殊年份洱海最低运行水位确需调整的，由大理市人民政府提出方案，报自治州人民政府提请自治州人民代表大会常务委员会审议决定。

22. 生态保护核心区内禁止下列行为：

（1）填湖、围湖造田、造地等侵占水体或者缩小水面的行为；

（2）擅自使用水上飞行器；

（3）擅自设置、张贴商业广告；

（4）擅自在洱海湖区和湖滨带范围内搭棚、摆摊、设点经营；

（5）在洱海湖区和湖滨带范围内野炊、露营、垂钓；

（6）在洱海湖区和湖滨带范围内清洗车辆、宠物、畜禽、农产品、生产生活用具；

（7）生态保护缓冲区内禁止的行为。

（三）生态保护缓冲区管控措施

生态保护缓冲区以减少人口、产业、建设用地、污染物排放总量为目标，实行严格的管控措施，限制开发建设活动，鼓励人



口和产业有序退出，增强洱海生态系统净化能力、调节能力和修复能力，最大限度降低入湖污染负荷，实现洱海生态扩容增量。实行负面清单管控。

23. 鼓励人口迁出。引导和鼓励除历史文化名镇、名村、传统村落原有居民以外的其他居民迁至生态保护缓冲区外的城镇规划区集中安置，促进人口分布与资源环境可承载力相匹配。因生态环境保护需要迁出居民，应当按照公平合理、妥善安置的原则，依法给予补偿。

24. 严格控制新增建设项目。禁止新建、改建、扩建除公共基础设施、公共服务设施以外的建筑物、构筑物，坚决退出违法违规项目。与生态功能定位不符的开发性、生产性建设活动有序退出，并科学制定详细退出方案。

生态保护缓冲区中位于海南片区涉及城市规划区的按照城市规划区规划管控。

25. 禁止扩大建设规模。集镇空间只减不增，鼓励空间内的产业逐步退出。严格控制村庄建设用地规模，原则上只减不增，房屋确需修缮加固或者危房拆除重建的，应当经大理市、洱源县人民政府批准，具体办法由自治州人民政府制定。

经大理市、洱源县人民政府批准，开展必要的乡村振兴、美丽乡村设施建设和民房修缮建设等，不得突破村庄规划确定的边



界以及管控要求。严格控制各类开发利用活动对生态空间的占用和扰动，确保依法保护的湿地、林地、草地、耕地、荒地（未利用地）等生态空间面积不减少、生态功能不降低。

26. 禁止规模化养殖。指导散养户科学收集利用畜禽粪污，禁止粪污直排。

27. 生态保护缓冲区内禁止下列行为：

- （1）围堰、网箱、围网养殖；
- （2）建设高污染、高耗水、高耗能项目；
- （3）新建除城镇污水处理设施排污口以外的入河排污口；
- （4）建设畜禽养殖场、养殖小区；
- （5）捕捞大理裂腹鱼等珍贵濒危鱼类，猎捕、销售野生水禽、蛙类等两栖动物；
- （6）擅自引进、释放或者丢弃外来物种；
- （7）从事餐饮具和被服消毒、洗涤等经营性活动；
- （8）绿色发展区内禁止的行为。

（四）绿色发展区管控措施

绿色发展区以生态环境高水平保护促进流域经济社会高质量发展为目标，坚持生态优先、绿色发展，切实在完善生态制度、维护生态安全、优化生态环境上发力，最大限度留足绿色高质量发展空间，积极探索符合洱海流域特色的生产发展、生活富裕、



生态良好的生态文明发展之路，全力打造洱海绿色高质量发展典型示范区、“两山”理论实践创新基地。

28. 科学确定人口和城镇建设规模。按照“远湖布局、离湖发展、集约适度、绿色发展”的原则，科学划定城镇开发边界，严格执行国土空间规划，强化土地用途管制和规划管控，引导新增城镇建设用地向城镇开发边界内聚集。

29. 加强流域范围内建设项目管控。科学编制《洱海流域国土空间保护和科学利用专项规划》，加强洱海保护专项规划与大理市、洱源县国土空间规划的衔接与传导，流域范围内的建设项目应符合大理市、洱源县国土空间总体规划、详细规划和《洱海流域国土空间保护和科学利用专项规划》等相关专项规划的管控要求。

30. 加快产业结构调整，淘汰落后产能。开展节能降碳技术改造，推动工业领域清洁能源使用。绿色发展区内新增工业项目应符合国家《产业结构调整目录（2024年版）》等国家、省、州相关产业政策，新建工业项目能效水平应达到国家标准值，单位工业增加值能耗应低于全省平均水平；原有工业项目应通过节能诊断、节能监察等方式，推动高耗能行业重点领域节能降碳技术改造。

31. 严格管控建设用地总规模。建设用地以挖掘存量用地潜



力、高效利用为主，新增建设用地主要用于保障基础设施、公共服务设施、农村住宅等民生项目用地需求。对资源条件优越，旅游、休闲、康养等发展潜力较大的绿色产业项目，新增建设用地需严格论证，并符合国土空间用途管制相关规定。

32. 全力发展绿色低碳循环经济。鼓励文化创意、会议会展、运动休闲、康体养生、乡村度假、科研设计、总部经济等绿色高附加值服务业的发展。深入实施乡村振兴战略，大力发展生态农业、生态旅游等生态友好型产业，推进农文旅融合发展。

33. 大力推进流域生态修复。全面排查流域内矿山，按照自然保护地、生态保护红线管理要求分类处置，并按照宜林则林、宜耕则耕、宜草则草、宜景则景的原则进行生态修复，推进历史遗留矿山生态修复。积极推进国土绿化行动，加强洱海流域面山绿化和生态修复，提高森林覆盖率，减少水土流失，涵养水源，提升森林、草原系统生态功能。加强入湖河道综合治理，常态化开展“乱占、乱采、乱堆、乱建”清理行动，促进河道生态修复。

34. 绿色发展区内的禁止行为：

（1）侵占湿地、水库、河道；

（2）使用炸鱼、毒鱼、电鱼等破坏渔业资源方法或者禁用的渔具、捕捞方法和网具进行捕捞；

（3）擅自砍伐林木；



- (4) 擅自取水或者违反取水许可规定取水；
- (5) 选矿、采矿；
- (6) 向水体排放油类、酸液、碱液，排放、倾倒工业废渣、城镇垃圾或者其他废弃物；
- (7) 弃置、掩埋有毒物质；
- (8) 生产、销售和使用国家禁止和限制使用的农药；
- (9) 生产、销售和使用含磷洗涤用品或者不可降解的泡沫塑料餐饮具、塑料袋；
- (10) 建设化工、冶金、制浆、制革、电镀、电解、水泥以及其他严重污染水环境的工业项目；
- (11) 盗窃、损毁界桩、标识标牌、堤坝、沟渠、桥闸、水文、气象、测量、码头、航标、环境监测、科研、排水、排污、截污、治污等设施；
- (12) 其他破坏生态和污染环境的行为。。

四、其他要求

(一) 严格落实责任制

本管控措施是推进洱海湖滨生态红线和湖泊生态黄线“两线”落地的关键，大理市、洱源县和州级各有关部门要坚决扛起主体责任、属地责任和行业责任，知责明责、守责担责、履职尽责。要将本管控实施细则纳入相关规划方案中进一步细化落实，

并结合实际制定管控实施方案，明确具体工作内容、筹资计划、推进时限、责任单位及责任人，做到责任清、人员明、可量化、可考核，推动洱海“三区”管控措施真正落地见效。

（二）严格执行永久基本农田及耕地用途管制措施要求

严格落实永久基本农田特殊保护制度及耕地用途管制，不得违法违规改变耕地和永久基本农田耕作属性，大理市、洱源县要严格执行耕地和永久基本农田保护的相关规定，严守耕地红线。

（三）加快环湖公路建设和规划布局

大理市政府及州、市交通部门要加快推进环湖公路建设及海东国道 G348 线外移规划，纾解现有道路主要交通功能，实现湖滨生态红线全线贯通，全面打造以生态功能为主的洱海湿地景观。

（四）明确“两线”落地形式

州级有关部门和大理市、洱源县要根据洱海“两线”划定方案中明确的“两线”落地形式，因地制宜，形式多样，宜路则路、宜桩则桩、宜网则网，便于识别，利于管护，加快推进“两线”物理标识落地，涉及新建道路项目按照有关方案实施。

本实施细则自 2024 年 7 月 19 日起施行，有效期至 2029 年 7 月 18 日。