

附件：

国家重点生态功能区保护和建设规划

编制技术导则

环境保护部
二〇一〇年四月九日

目 录

1 总则.....	5
1.1 工作目的.....	5
1.2 指导思想与原则.....	5
1.2.1 指导思想.....	5
1.2.2 基本原则.....	6
1.3 编制依据.....	7
1.4 规划期限、范围.....	7
2 规划编制工作程序.....	8
2.1 组织实施.....	8
2.2 调查、收集资料.....	8
2.3 编制规划大纲.....	8
2.4 编制研究报告和规划文本.....	8
2.5 规划论证及公众参与.....	9
3 规划成果要求.....	9
3.1 规划研究报告.....	9
3.2 规划附图.....	9
3.3 规划文本.....	10
附一：国家重点生态功能区保护和建设规划报告书编写提纲.....	11
附二：国家重点生态功能区保护和建设规划报告书编写说明.....	14

重点生态功能区是指在涵养水源、保持水土、调蓄洪水、防风固沙、维系生物多样性等方面具有重要作用的区域，需要国家和地方共同管理，并予以重点保护和限制开发的区域。保护和管理重点生态功能区，对于防止和减轻自然灾害，协调流域及区域生态保护与经济社会发展，保障国家和地方生态安全具有重要意义。

为规范国家重点生态功能区规划编制工作，推动重点生态功能区的管理和建设，依据《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》《全国生态环境保护纲要》（国发〔2000〕38号）和《国家重点生态功能保护区规划纲要》（环发〔2007〕165号），制定《国家重点生态功能区保护和建设规划编制技术导则》。

本导则适用于国家重点生态功能区保护和建设规划的编制。地方重点生态功能区保护和建设规划可参照本导则编制。

1 总则

1.1 工作目的

通过国家重点生态功能区的建设和管理，保护、恢复和提高区域水源涵养、防风固沙、保持水土、调蓄洪水、保护生物多样性等重要生态功能，维护和提高区域提供各类生态服务和产品的能力，促进重要生态功能区经济社会和生态保护的协调发展，推动我国主体功能区发展空间格局的形成。

1.2 指导思想与原则

1.2.1 指导思想

以科学发展观为指导，以维护并改善区域重要生态功能为目标，

以调整社会经济布局和产业结构为主要手段，强化区域环境综合管理，统筹人与自然和谐发展，把生态保护和建设与地方社会经济发展、群众生活水平提高有机结合起来，统一规划，优先保护，限制开发，严格监管，促进我国重点生态功能区经济、社会和生态环境的协调发展。

1.2.2 基本原则

(1) 保护优先，防治结合

应优先加强重点生态功能区的生态保护，防止生态环境继续退化，并采取适当的生物和工程措施，尽快恢复和重建退化的生态功能。同时，应加强水污染、大气污染防治和固体废物管理，加大农村环境污染治理力度，防止环境污染对生态功能的破坏。

(2) 限制开发，适度发展

重点生态功能区的建设应将经济发展和生态环境保护相结合，切实提高区内人民的生活水平。在坚持适度开发、适度发展的原则下，调整重点生态功能区内的产业结构，引导发展特色资源产业，促进自然资源的合理利用与开发，最大限度地减轻人类活动对生态环境的影响，达到保护生态功能的目的。

(3) 因地制宜，量力而行

规划编制要尊重自然规律和社会规律，并且符合国家和地方的生态环境的保护法规和标准，实事求是，在经济、技术上可行，在实施方案上具可操作性。

(4) 明确事权，共同推进

重点生态功能区的建设事关各级政府和相关部门。各相关部门根据各自职责分工，制定相关类型重点生态功能区管理的技术规范，指导相关类型的重点生态功能区的科学管理，共同推进重点生态功能区的建设。

1.3 编制依据

(1)《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》(国发〔2006〕29号)

(2)《国务院关于落实科学发展观 加强环境保护的决定》(国发〔2005〕39号)

(3)《全国生态环境保护纲要》(国发〔2000〕38号)

(4)《全国生态环境建设规划》(国发〔1998〕36号)

(5)《国家环境保护“十一五”规划》(国发〔2007〕37号)

(6)《全国生态保护“十一五”规划》(环发〔2006〕158号)

(7)《全国生态功能区划》(环境保护部公告2008年第35号)

(8)《国家重点生态功能保护区规划纲要》(环发〔2007〕165号)

(9) 国家其他相关法律、法规和标准

1.4 规划期限、范围

规划范围：国务院颁布确定的重点生态功能区范围。

规划期限：原则上以规划编制的前一年作为规划基准年，近期、中期、远期分别按5年、10年和20年考虑，原则上规划期限与当地国民经济与社会发展规划的规划时限相衔接，规划五年修编一次。

2 规划编制工作程序

2.1 组织实施

(1) 由环境咨询领域具有相关资质，或有相应技术水平和经验的单位编制重点生态功能区规划。

(2) 通过委托文件或合同明确编制规划各方责任、要求、工作进度安排、验收方式等。

2.2 调查、收集资料

(1) 收集必要的生态环境、社会、经济背景或现状资料，包括社会经济发展、生态环境保护、城市（镇）发展、土地利用、资源开发等领域，以及农业、畜牧业、林业、能源、水利、矿产、渔业、旅游等行业有关资料。

(2) 应对重点生态功能区内生态环境敏感点、生态破坏严重的地区进行专门调查或监测。

2.3 编制规划大纲

(1) 规划大纲应详细分析重点生态功能区的生态环境现状、问题，预测经济社会发展形势，确定规划主要目标、任务及具体规划方案的要点。

(2) 规划大纲需经相关主管部门审核同意后作为编制规划的依据。

2.4 编制研究报告和规划文本

(1) 规划编制单位应按照规划大纲的要求，编制规划研究报告和形成规划文本。

(2) 规划文本将作为规划批准和实施的主要依据。

(3) 规划研究报告是规划文本的技术支撑和解释说明。

2.5 规划论证及公众参与

(1) 在规划编制过程中应当广泛征求相关部门和相关地方政府的意见和建议，同时通过多种形式咨询公众意见。

(2) 经相关主管部门组织专家论证会对规划进行论证。

3 规划成果要求

规划成果必须包括规划文本、规划研究报告、规划附图等 3 部分，可以根据需要设计重点生态功能区生态环境信息系统。

3.1 规划研究报告

(1) 规划研究报告应对区域环境现状及存在问题进行深入分析和讨论，内容系统全面，数据详实充分，结论合理，方案可行。对突出的生态环境问题可设立专题研究进行深入分析。

(2) 国家重点生态功能区保护和建设规划报告书编写提纲和编制说明详见附一和附二。

3.2 规划附图

规划附图采用地图学常用方法表示，制图规范、附图清晰、表达清楚，比例尺应与区域的面积相匹配。规划附图必须包括以下类型：

(1) 地理区位图、遥感影像图、数字地形图；

(2) 自然要素分布现状图（包括植被分布图、水系分布图、居民点分布图、交通分布图、土地利用现状图、工业污染源分布图等）；

(3) 功能分区图；

(4) 生态环境恢复和治理规划分布图。

3.3 规划文本

(1) 规划文本应基于规划研究报告，将规划区的主要问题和压力、规划目标和功能分区、主要领域的规划措施、重点工程项目及实施保障措施等内容扼要提出，形成规划实施的主要指导性文件。

(2) 规划文本内容详实、层次清楚、文字简练。

附一：

国家重点生态功能区保护和 建设规划报告书编写提纲

1. 总论

- 1.1 任务的由来
- 1.2 区域概况
- 1.3 主要生态功能现状评估
- 1.4 主要生态功能面临的威胁
- 1.5 必要性和紧迫性

2. 指导思想、规划原则和规划依据

- 2.1 指导思想
- 2.2 规划原则
- 2.3 规划依据
- 2.4 规划范围与规划时限
- 2.5 技术路线

3. 生态功能分区

- 3.1 划分原则与技术方法
- 3.2 生态功能分区方案
- 3.3 分区概述及控制导则

4. 规划目标

4.1 总体目标

4.2 分区目标

5. 规划方案

5.1 主要生态功能保护规划

5.2 产业结构及布局调整规划

5.3 污染防治及节能减排规划

5.4 生态环境综合监管能力建设规划

6. 工程项目和投资估算

6.1 重点工程项目表

6.2 经费概算与资金筹措

6.3 项目实施与执行计划

7. 环境影响评价

7.1 环境影响分析

7.2 防范对策

8. 效益分析

8.1 生态效益

8.2 经济效益

8.3 社会效益

9. 保障措施

9.1 组织措施

9.2 政策措施

9.3 资金保障

9.4 科技保障

9.5 宣传教育

9.6 国际合作

附二：

国家重点生态功能区保护和 建设规划报告书编写说明

1. 总论

1.1 任务的由来

主要介绍该规划任务的起因、来源、开展的作用和意义。

1.2 区域概况

简要介绍规划区域地质地貌、气候水文、植被土壤等自然地理，以及人口、经济、产业等社会经济的背景情况。概述区域主要的资源状况，包括水、土地、森林、草地、生物、湿地、海洋、矿产等。

1.3 主要生态功能现状评估

依据分类型生态系统服务功能的物质质量估算，对区域的主导生态功能和主要的辅助功能进行定性、定量评估。必要时，可对区域的主导生态功能进行经济价值的评估。

- 在 RS 和 GIS 技术的支持下，采用系数法进行估算。通过实地监测和文献调研，获得区域不同生态系统的生态功能物质质量系数及其面积，进而计算区域主要生态功能的物质质量。

- 水土保持功能由潜在的土壤侵蚀量与现实侵蚀量之差计量。

- 涵养水源功能由土壤的最大持水量与土壤凋萎系数的差值进行计算。

- 调蓄洪水功能主要由生态系统拦截的降水量，或者吸纳的洪水量进行估算。

- 防风固沙功能由生态系统削减的风沙量进行估算。

- 生物多样性保护功能可利用受保护的国家级重要物种的种类和数量表示，海域生物多样性保护功能可利用渔业产量进行计量。

1.4 主要生态功能面临的威胁

- 在现状问题和压力分析的基础上，分析人为活动、规划建设的重大资源开发工程项目，以及自然因子和全球气候变化等威胁因素对区域主要生态功能可能造成的破坏。

- 评估区域主要生态功能退化的可能范围、程度和面积。

- 确定主导生态功能保护的重点区域和对象。

1.5 必要性和紧迫性

- 区域生态功能对国家生态安全影响分析。

- 生态环境脆弱性和趋势分析。

- 对当地人民群众生产生活的影响分析。

- 对保障国家和区域可持续发展影响分析。

2. 指导思想、规划原则和规划依据

明确该规划编制的根本目的和指导原则，列出该规划编制的法律、法规等相关依据等；明确该规划的研究范围和研究时限；统一规划研究过程中的技术路线。

3. 生态功能分区

3.1 分区原则

- 坚持经济发展和环境保护相协调。既要保护生态环境，又要满足居民的生产生活需求。要合理利用资源和环境容量，避免过度利用造成生态环境危害。

- 坚持科学性并不失灵活性。在分区过程中，必须以科学的态度按照区划方法来进行。但运用科学方法划分的功能区往往对今后的经济发展、行政管理或环境管理造成较大困难或诸多不便，如功能区与行政区的不重合等，应坚持科学严谨而不失灵活的原则。

- 遵循区域与类型划分相结合的原则。生态功能分区应把区域与类型结合起来，既照顾到不同地段的差异性，又兼顾到各地段之间的联接性和相对一致性；表现在生态功能分区图上既有完整的生态区域，又有相对独立的生态环境类型存在。

- 生态功能分区尽量与行政单元边界保持一致。生态功能分区应尽量减少与行政区域的冲突或出入，因区划的地理、社会、经济等方面信息主要来源于以行政分区为单位的统计资料。同时，为了方便分区的管理、评价和考核。

- 区划指标选取的可操作性。区划指标应具有简明、准确、通俗的特性，应寻求在同类型地区具有可比意义并具有普遍代表性的指标。同时，应尽量采用国家统计局部门规定的数据库。

3.2 分区方法

在生态环境现状调查和评价的基础上，建立区划指标体系，通过生态敏感性评价、生态服务功能重要性、生态适宜性评价，进行生态功能分区。

- 生态敏感性和生态功能重要性可以参照《生态功能区划暂行规程》的规定的方进行评价。

- 生态适宜性评价重点考虑开发的适宜性程度，包括生态环境敏感性以及社会经济发展便利性两个方面，可采用动态因子组合法、因子加权评分法等进行评价。

- 在分区过程中，要与已有的各类社会、经济、环境区划和规划相协调，如主体功能区划等。

3.3 分区方案

建立多级体系的分区方案。并根据功能分区面临的主要生态环境问题，制定生态环境保护目标，明确适宜的发展方向，提出生态环境管理要求。

- 一级区主要考虑自然地理单元的特征，如地形地貌，水热分布的差异，在空间上划分为几个连续的大区。

- 二级区主要考虑生态功能保护和社会经济发展的需要，可划分为生态保护区、生态恢复区和生态经济区等 3 个类型区*。

(1) 生态保护区指生态环境敏感、生态功能重要的地区，需进行严格保护的区域，应大力开展各种类型的生态保护工作。

(2) 生态恢复区指生态破坏严重的且生态功能也十分重要的区域，需要通过各种生态治理措施进行生态功能的恢复。

(3) 生态经济区指开发适宜性较高、可以进行适度产业和资源开发的区域。

* 此分区主要用于分区性质的确定，供各地在分区时参考执行。

- 根据需要，在二级区的基础上，可以进一步细分为三级区。

4. 规划目标

在现状调查、社会经济发展预测的基础上，并结合主体功能区划、以及国家各类相关规划的总体目标，确定重点生态功能区的总体目标（包括总体目标和阶段性目标）及其指标体系。

- 规划目标分为社会经济发展目标、生态环境目标。
- 重点生态功能区建设的总体目标应体现以下方面：生态功能逐步恢复并有提高，生态系统向良性循环方向发展；社会经济布局和产业结构逐步合理，不符合生态功能保护的经济发展模式改变，生态特色产业得到发展；区内居民的现有生活水平逐步得到提高，生态意识明显增强。
- 根据总体目标，制定基于生态功能分区方案的分区、分阶段目标及指标体系。

5. 规划方案设计

5.1 主要生态功能保护规划

分类型区提出主要生态功能保护和恢复的目标、任务和措施。

- 生态保护区：应以自然恢复为主，人工恢复为辅，受损的生态系统逐步恢复；加大生态环境监管，避免新的生态破坏产生；主要通过封育措施，重点加强封山封滩育林育草，划定和建设维护水源涵养林、水土保持林和防护林，巩固和提高区域的主要生态功能。
- 生态恢复区：要加大生态治理力度，通过工程措施结合生物措施，促进自然生态系统的恢复；采取退耕退牧，还林还草，还湖

还沼，治理沙化、退化土地，恢复林草植被，遏制生态环境继续恶化的趋势，并逐步恢复生态功能；必要时，也可根据主导生态功能保护的需要，并在充分尊重当地社区的基础上，制定生态移民的规划方案。

- 生态经济区：应充分利用生态功能保护区的资源优势，合理选择发展方向，调整区域产业结构，发展有益于区域主导生态功能发挥的资源环境可承载的特色产业，限制不符合主导生态功能保护需要的产业发展，鼓励使用清洁能源。

5.2 产业结构及布局调整规划

主要的规划内容包括：

- 制定特色产业发展规划。根据区域的资源特色和优势，积极发展生态环境可承载的特色产业，如生态林业、生态旅游、中药材、沙产业等。建设人工饲草基地，推行舍饲圈养。

- 通过生态产业的试点示范，以点带面，带动区域特色生态产业的发展。

- 加强区域的产业发展的生态环境监管。制定区域禁止及限制的产业名录，限制损害区域生态功能的产业扩张。

- 淘汰严重污染环境、严重破坏区域生态、严重浪费资源能源的产业，对于破坏资源、污染环境和损害生态系统功能的企业要依法关闭。重大资源开发活动必须依法得到国家相关部门的批准。

- 分析区域的资源环境承载力空间分布特征，根据生态功能分区方案，提出优化产业空间布局的方案。

5.3 污染防治规划

- 提出环境污染治理规划，如水环境、大气环境、声环境污染防治规划，以及固体废弃物处理处置规划。根据生态功能保护的需要，可以重新制定节能减排的具体方案和实施进度。

- 制定农村环境治理规划，在农村地区积极推广沼气、风能、小水电、太阳能、地热能及其他清洁能源，解决农村能源需求，减少对自然生态系统的破坏。

- 必要时，制定核与辐射污染防治规划方案。

5.4 生态环境综合监管能力建设规划

- 制定重要生态功能区内管理和立法方案，加强法律法规和监管能力建设，提高环境执法能力。

- 制定科研监测方案，强化监测和科研，提高区内生态环境监测、预报、预警水平，及时准确掌握区内主导生态功能的动态变化情况。

- 制定宣传教育方案，增强区内广大群众对区域生态功能重要性的认识，自觉维护区域和流域生态安全。

- 建设生态功能动态监测和评价信息管理系统。依托相关部门现有的监测能力，提出整合部门信息资源，构建国家重要生态功能区监测和评价信息平台。

6. 工程项目和投资估算

- 根据规划方案，提出生态保护、生态治理和恢复、产业试点示范、生态环境管理能力建设及其他相关的配套工程项目。并列

工程项目的建设内容、建设规模、建设地点、实施主体和建设期限。

- 按照国家和地方关于工程、管理经费的概算方法和参数，或者参照已建同类项目经费使用情况，对相关工程项目进行详细的经费概算。

- 明确项目投资的资金筹措方案和资金来源。资金来源包括国家财政资金投入、地方政府投入和社会资金。应明确已有投资渠道的建设项目名称和规模。

7. 环境影响评价与效益分析

- 环境影响评价主要分析和评价各类工程项目实施后可能产生的生态环境的影响，如各类土建工程、生态建设工程、特色产业的试点示范工程等。并提出在工程项目实施时应采取的防范措施，以避免或减缓对生态环境造成的负面影响。

- 效益分析主要说明规划项目实施后产生的生态效益、社会效益和经济效益。生态效益评价可以在生态功能物质量评估的基础上，分析规划实施后，主要生态功能的恢复情况。

8. 保障措施

提出实现规划目标的组织、政策、技术、管理等措施，明确经费筹措渠道；规划目标、指标、项目和投资均应纳入当地社会经济发展规划；明确提出区域禁止或者限制的产业和行业名单；推动区域国际合作。