关于印发《生态功能保护区规划编制大纲》（试行）的通知

**环办[2002]8号**

各省、自治区、直辖市环境保护局（厅）：

我局2001年3月发布了《生态功能保护区规划编制导则》（试行），对指导和规范地方编制生态功能保护区规划发挥了重要作用。随着工作的发展，生态功能保护区建设与管理的目标、任务和措施更加具体明确，在吸取各地编制生态功能保护区规划大纲的成功经验的基础上，我局对《生态功能保护区规划编制导则》（试行）的核心内容进行了修改、补充、完善，形成《生态功能保护区规划编制大纲》（试行），现印发供各地参考。

请各地根据本地实际和特点，按照《生态功能保护区规划编制大纲》（试行）的基本格式和要求进行配合，组织编制好各生态功能保护区规划。

附件：生态功能保护区规划编制大纲（试行）

国家环境保护总局

二〇〇二年一月二十日

**附件：**

生态功能保护区规划编制大纲（试行）

**1. 总则**

1.1 任务的由来

1.2 必要性和意义

1.3 规划编制的依据

**2. 生态功能保护区基本情况及现状评价**

2.1 基本情况

2.1.1 地理位置、范围

范围的确定既要考虑生态系统结构的完整性和主导生态功能的同一性，又要考虑与行政边界保持一致，便于管理。范围以足以维持和发挥生态功能保护区主导生态功能作用为宜。

2.1.2 自然地理状况

2.1.3 经济、社会状况

2.2 生态环境现状及评价

2.2.1 生态环境保护与建设的成就

2.2.2 生态环境退化状况

植被退化状况：草地、森林的退化状况。

土地退化状况：水土流失、沙漠化、盐渍化等。

水生态失衡状况：江河断流、洪涝、湖泊萎缩、地下水位下降等。

污染状况：点源和面源污染状况。

生物多样性破坏状况：物种减少、退化等。

2.2.3生态环境与经济、社会协调发展的限制因素暨生态环境退化原因分析

自然因素

经济因素

社会因素

政策因素

2.2.4 生态环境退化的影响

对社会的影响

对经济的影响

对环境的影响

2.2.5 生态环境承载力分析

全面、综合、客观地分析土地、水、生物（动、植物）等资源的承载力。

**3. 规划的指导思想和基本原则**

3.1 规划的指导思想

遵循《全国生态环境保护纲要》的各项原则，以实施可持续发展战略，改变粗放生产经营方式，走生态经济型发展道路为中心，以改善区域生态环境质量，维护生态环境功能为目标，把生态环境保护和建设与经济发展相结合，统一规划，加强法制，严格监管，实现区域经济、社会和环境的协调发展。

3.2 规划的基本原则\*

生态功能保护区规划是通过分析区域生态环境特点和人类经济、社会活动，以及二者相互作用的规律，依据生态学和生态经济学的基本原理，制定区域生态环境保护目标，以及实现目标所要采取的措施（规划的技术路线参见附录1）。规划应遵循以下基本原则：

3.2.1 保护优先，预防为主，防治结合的原则

建立生态功能保护区是为了对重要生态功能区实施抢救性保护。因此，必须坚持保护优先、预防为主，防治结合的原则，切实加强这些地区的社会、经济活动的环境监管，防止生态功能退化。同时，遵循自然规律，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。

3.2.2 生态保护与经济发展相结合的原则

通过调整生态功能保护区内的产业结构，改变区内粗放经济发展方式，最大限度地减轻人类活动对生态环境的影响，以达到保护生态功能的目的。

3.2.3 统筹规划，突出重点，分步实施的原则

规划要突出重点，抓住生态功能保护区的主导生态功能，重点解决制约主导生态功能发挥的各类限制性因素。同时，应当统筹兼顾，点面结合，分步实施。

**4. 总体布局**

4.1 生态功能的确定

生态功能是指生态系统及其生态过程所形成或所维持的人类赖以生存的自然环境条件与效用，主要包括水源涵养、调蓄洪水、防风固沙、水土保持、维持生物多样性等功能。

4.1.1 主导生态功能的确定

一个重要生态功能区同时具有多种生态功能。本《大纲》提出的主导生态功能，是指在维护流域、区域生态安全和生态平衡，促进社会、经济持续健康发展方面发挥主导作用的生态功能，也是建立生态功能保护区的根本依据。

4.1.2 辅助生态功能的确定

辅助生态功能是指其他与主导生态功能相伴而存的生态功能。辅助生态功能的保护必须服从主导生态功能保护的需要。

4.2 规划目标的制定

规划目标要与《全国生态环境保护纲要》和《全国生态环境建设规划》的目标相一致，要与当地的经济和社会发展计划、规划相结合，并将规划纳入当地经济和社会发展的长远规划和年度计划。在时间上以5年为一时段（与当地的经济和社会发展计划、规划要吻合），分为近期、中期和远期三个阶段。

4.2.1 总体目标（含社会、经济和环境综合目标）

4.2.2 近期目标（以规划基准年起第一个五年计划，含社会、经济和环境综合目标）

4.2.3 中期目标（以规划基准年起第二个五年计划，含社会、经济和环境综合目标）

4.2.4 远期目标（以规划基准年起第三个五年计划，含社会、经济和环境综合目标）

**4.3 功能分区**

功能分区目的主要是按照自然特点、环境现状、社会发展需要和保护与恢复生态功能的要求，在生态功能保护区内进行生态功能分区，制定各分区生态保护的措施。

4.3.1 功能分区的原则

4.3.2 功能分区的依据

4.3.3 功能区划分和命名

功能区划分不宜过细。每一功能区的命名方式为：地名+生态系统名称+主导生态功能（+辅助生态功能）

**5. 规划内容**

5**.**1 总体要求

生态功能保护建设与管理的主要任务与措施。一是采取严格保护措施，保护现有生态状况保持良好、生态功能正常发挥的重点区域，防止发生新的退化和人为破坏。其中生物多样性丰富、具有典型性、完整性的自然区域，也可以采取建立自然保护区的保护方式。二是对生态系统受到破坏，生态功能开始退化的区域，重点采取合理的管护措施，包括围栏封育，促进自然恢复。三是对区内严重退化的生态系统和生态严重恶化区域，通过生物和工程措施，开展生态恢复与重建，逐步恢复其生态功能。

同时，为了减轻不合理发展方式带来的冲击和压力，推动生态功能保护区内生态环境与社会经济的协调发展，应当在充分考虑当地经济、社会发展的需要和生态环境承载能力的基础上，调整产业结构和生产力布局，积极寻求替代产业，改变粗放的经济增长方式，发展生态经济。

对生态功能保护区实施分区建设与管理。围绕确保主导生态功能稳定、有效发挥的需要，按照自然特点、环境现状、社会发展需要和保护与恢复生态功能的要求，进行科学的分区保护，明确各分区的范围、主要生态问题、生态保护目标、任务和措施（不同地区、类型的生态功能保护区主要任务和措施的总体要求可参考附录2）。

5.2 规划重点

5.2.1 保护管理规划

5.2.2 基础设施能力建设规划

5.2.3 宣传教育规划

5.2.4 科研监测规划

5.2.5 社区共管规划

5.2.6 产业结构调整，生态产业发展规划

要围绕主导生态功能的保护，针对解决影响主导生态功能发挥的主要限制因素提出产业结构调整规划。产业结构调整要结合当地实际，明确生态功能保护区内的种植业、畜牧业、养殖业、工业等是否需要调整、如何调整。

5.2.7 人口控制或移民规划（根据需要选择此项）

**6. 重点建设工程或项目的确定**

要围绕上述规划重点，有针对性地确定重点建设工程,主要包括生态功能保护管理工程、科研监测工程、宣传教育工程、社区共管工程、生态产业工程等。根据实际情况，可编制近期内（以规划基准年起第一个五年计划）重点建设工程或项目的可行性研究报告（代项目建议书）作为规划文本的附件。

**7. 投资概算**

7.1 投资概算

7.2 投资计划安排

7.3 投资渠道

7.4 事业费估算

**8 组织机构及人员设置**

8.1 设置原则

8.2 组织机构

8.3 人员编制

8.4 任务、职能

**9 实施规划的保障措施**

9.1 法规政策保障

制定生态功能保护区建设的法律，做到“一区一法”；颁布生态保护政策，包括资源利用政策、产业政策、生态补偿政策等。

9.2 组织保障

应成立生态功能保护区建设领导小组，并将生态功能保护区建设的各项任务纳入政府工作目标责任制。

9.3 人力资源保障

应通过制订与实施切实有效的岗位人员培训计划和岗位激励政策，鼓励广大干部、群众投身生态功能保护区建设和管理。

9.4 科技保障

制定监测与科学研究计划，依靠科技进步，加强生态保护技术和生态破坏恢复治理技术的研究，开展生态监测，及时掌握生态环境状况和变化趋势。

9.5 资金保障

生态功能保护区建设各项任务应纳入各级政府经济和社会发展计划，建立国家、地方投入与社会、国际资金渠道。

**10. 生态功能保护区建设的效益评估**

**10**.1 经济效益

10.2 社会效益

10.3 环境效益

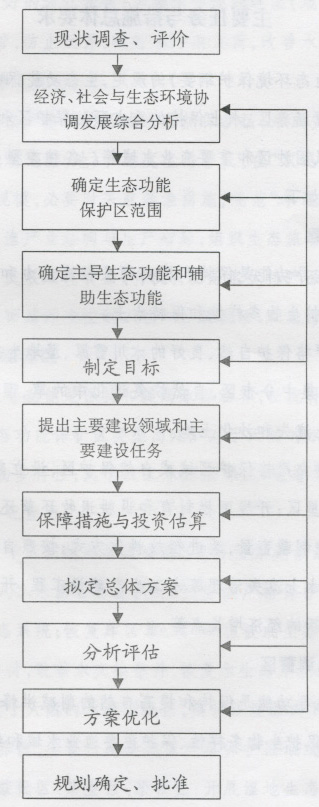
**11. 规划的编制、论证和批准**

地方级生态功能保护区规划由生态功能保护区所在地的环境保护行政主管部门会同有关部门组织编制、论证，经上级环境保护行政主管部门审查同意后，报当地人民政府批准实施；国家级生态功能保护区规划由生态功能保护区所在地的省级环境保护行政主管部门会同有关部门组织编制、论证，经国家环境保护总局审查同意后，报当地省级人民政府批准实施。

\*各地应结合实际，确定适合本地情况的生态功能保护区建设规划原则。

**附录1：**

**规划流程图**



**附录2：**

**各种类型生态功能保护区建设主要任务与措施总体要求**

按照《全国生态环境保护纲要》的规定，生态功能保护区类型包括江河源头区、重要水源涵养区、水土保持的重点预防保护区和重点监督区、江河洪水调蓄区、防风固沙区和重要渔业水域等。各种类型生态功能保护区的主要任务和措施如下：

**1、江河源头区**

**功能定位：**主导功能是保持和提高源头径流能力和水源涵养能力，辅助功能主要是保护生物多样性和保持水土。

**主要任务：**严格保护自然、良好的冰川雪原、湿地生态系统和珍稀野生动植物栖息地与集中分布区，自然恢复退化中的草、灌、林植被或生态系统，科学治理水土流失和沙化土地。

**主要措施：**建立严格保护区域或自然保护区，设立禁挖区、禁采区、禁伐区、禁牧区、禁垦区；开展围栏封育和退耕退牧还草还林还水，适当开展生态移民；严格控制载畜量，改进粗放耕作方式；按照自然生态规律，适度开展植树种草和水土流失治理等人工生态建设工程；开展生态产业示范，培育替代产业和新的经济增长点等。

**2、江河洪水调蓄区**

**功能定位：**主导功能是保持和提高自然的削减洪峰和蓄纳洪水能力，辅助功能主要是保护生物多样性、保护重要渔业水域和维护水自然净化能力。

**主要任务：**防止湖泊萎缩、湿地破坏，严格保护现有的湖滨带、河滩地，以及良好的湿地生态系统和珍稀野生动植物栖息地与集中分布区；保护湖泊通江口，维护良好的通江水道；加强退田还湖还湿（地）“双退区”的保护和“单退区”的监管，防止反弹；减轻水污染负荷，改善水交换条件，恢复水生态系统的自然净化能力。

**主要措施：**建立严格保护区域或自然保护区，形成完善的自然保护区网络；开展退田还湖还湿（地）和适度生态移民，在“双退区”从事渔业养殖要严格控制养殖规模，必要时采取禁渔措施，规范“单退区”资源开发利用活动；调整农林牧渔产业结构与生产布局，组织生态旅游、生态农业等生态产业示范和推广，发展绿色食品、有机食品等名优特产品；开展湿地生态系统修复工程、农业面源污染控制工程和城镇生活、工业污染治理工程。

**3、重要水源涵养区**

**功能定位：**主导功能是保持和提高水源涵养、径流补给和调节能力，辅助功能可根据生态功能保护区类型而定。对于天然的水源涵养区，辅助功能主要是保护生物多样性；对于人工水源涵养区，辅助功能主要是保持水土，维护水自然净化能力。

**主要任务：**对于天然的水源涵养区，主要任务类似江河源头类生态功能保护区。对于人工水源涵养区，主要任务是严格保护现有的库滨带，维护良好的湿地生态系统；恢复库区草、灌、林植被或生态系统，治理水土流失；减轻水污染负荷，改善水交换条件，恢复水生态系统的自然净化能力。

**主要措施：**对于天然的水源涵养区，类似江河源头类生态功能保护区。对于人工水源涵养区，主要措施是建立严格保护区域或自然保护区，设立禁挖区、禁采区、禁伐区、禁垦区、禁牧区；开展湿地生态系统修复工程、农业面源污染控制工程和城镇生活、工业污染治理工程；开展退耕还草还林、植被恢复和水土流失治理等人工生态建设工程，适当开展生态移民；调整农林牧渔产业结构与生产布局，组织生态产业示范和推广，发展绿色食品、有机食品等名优特产品。

**4、防风固沙区**

**功能定位：**主导功能是防风固沙，减少沙尘暴的危害，辅助功能是保护生物多样性和涵养水源。

**主要任务：**保护草原、沙区的湖泊、湿地，保障生态用水；严格保护现有自然、良好的草、灌、林植被；保护珍稀野生动植物栖息地与集中分布区；自然与人工相结合，恢复退化植被，治理沙化土地。

**主要措施：**建设水源保护区或自然保护区，设立禁牧区、禁垦区、禁采区；制止滥采、滥挖野生中草药材，合理规划和鼓励开展人工生产基地建设；严格控制载畜量，建立禁牧、限牧、轮牧制度，建设人工饲料基地，鼓励舍饲养殖；围栏封育退化草地、灌丛，开展退耕还林还草、农村新能源建设和生态移民工程；组织生态旅游、生态农业等生态产业示范和推广，发展绿色食品、有机食品等名优特产品。

**5、水土保持的重点预防保护区和重点监督区**

参照国家水土保持法律、法规的有关要求执行。

**6、重要渔业水域**

**功能定位：**主导功能是维护生物多样性，辅助功能是调蓄洪水和水质调节。

**主要任务：**保护鱼虾类产卵场、索饵场、越冬场、回游通道和鱼虾贝藻类养殖场的生态环境，防治渔业水域污染；保护珍稀野生水生生物栖息地与集中分布区；维护渔业水域的生物多样性。

**主要措施：**建立珍稀野生水生生物自然保护区，划定禁渔区；对鱼虾类的产卵场、索饵场、越冬场、回游通道和鱼虾贝藻类的养殖场等重要渔业水域，划定禁渔区、设定禁渔期；控制捕捞量，避免渔业资源衰竭；推广生态渔业生产方式，科学确定养殖密度，防止养殖造成污染；防止外来物种入侵；防治农业面源污染物、工业污染物和生活污染物对渔业水域的污染；禁止炸鱼、毒鱼，不得使用禁用的渔具和捕捞方法进行捕捞；禁止捕捞有重要经济价值的水生动物苗种，确需捕捞的，应按有关规定，在指定的区域和时间内，限额捕捞；禁止围湖造田，重要的苗种基地和养殖场不得围垦。