

附件

# 全国生态保护与建设规划

(2013~2020 年)

二〇一三年十月

## 前 言

我国疆域辽阔、海陆兼备，地貌类型和海域特征多样，形成了复杂的自然生态系统，孕育了丰富的生物多样性。当前，我国正处在工业化、信息化、城镇化、农业现代化加快发展时期，经济社会的快速发展对自然生态系统形成了巨大压力，人口、经济、资源环境协调发展面临严峻挑战。加强生态保护与建设，提高生态承载力，是加快转变经济发展方式，建设生态文明，实现科学发展的重要内容；是促进全面建设小康社会，建设美丽中国，实现中华民族永续发展的根本要求。2011—2020 年是我国经济社会发展的重要战略机遇期，也是资源环境约束加剧的矛盾凸显期。为确保实现全面建成小康社会的奋斗目标，根据我国生态保护与建设面临的新形势和党中央、国务院对生态保护与建设提出的新要求，适应经济社会发展的需要，国家发展改革委会同有关部门组织编制了《全国生态保护与建设规划（2013~2020 年）》（以下简称《规划》），作为当前和今后一个时期全国生态保护与建设的行动纲领。

建设生态文明涉及生态建设、资源节约、环境保护等多方面内容。在规划体系上，“十二五”期间国家级专项规划整体预案明确将生态建设、资源节约、环境保护等规划分开编制，相互衔接，以提高规划的指导性和针对性，在实施过程中也便于操作。为此，《规划》内容界定为“以自然生态资源为对象开展的保护与建设”。

《规划》是在国务院 1998 年印发的《全国生态环境建设规划》

和 2000 年印发的《全国生态环境保护纲要》基础上编制的，具有以下几个新的特点：一是更加注重生态保护，将规划名称确定为《全国生态保护与建设规划》；二是增加了海洋区，《规划》范围扩展为全国陆域、内水、领海及管辖海域；三是调整了区划布局，将与其他区域存在重叠的草原区分别纳入其他区域中，将平原区单独列出；四是确定国家层面的建设重点为青藏高原生态屏障、黄土高原-川滇生态屏障、北方防沙带、东北森林带、南方丘陵山地带、近岸近海生态区等集中连片区域和其它点块状分布的重要生态区域，构建“两屏三带一区多点”为骨架的国家生态安全屏障；五是细化了建设内容，提出了森林、草原、荒漠、湿地与河湖、农田、城市、海洋七大生态系统和防治水土流失、推进重点地区综合治理、保护生物多样性、保护地下水资源、强化气象保障等十二项建设任务。

《规划》与《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《全国主体功能区规划》等进行了衔接。《规划》是行业和地方编制相关专项规划的重要依据。

## 目 录

第一章 全国生态保护与建设形势 .....	1
一、主要成效 .....	1
二、面临形势 .....	3
第二章 指导思想、基本原则和主要目标 .....	8
一、指导思想 .....	8
二、基本原则 .....	8
三、规划目标 .....	9
第三章 总体布局 .....	12
一、生态保护与建设区域布局 .....	12
二、生态保护与建设重点 .....	19
第四章 生态保护与建设主要任务 .....	24
一、保护和培育森林生态系统 .....	24
二、保护和治理草原生态系统 .....	25
三、保护和修复荒漠生态系统 .....	27
四、保护和恢复湿地与河湖生态系统 .....	28
五、保护和改良农田生态系统 .....	29
六、建设和改善城市生态系统 .....	30
七、保护和整治海洋生态系统 .....	31
八、防治水土流失 .....	32
九、推进重点地区综合治理 .....	33
十、保护生物多样性 .....	35
十一、保护地下水资源 .....	37
十二、强化生态建设的气象保障 .....	38
第五章 政策与保障措施 .....	40
一、加强组织领导，落实规划责任 .....	40
二、加大政策扶持，拓宽资金渠道 .....	40
三、深化体制改革，增强动力活力 .....	40
四、依靠科技进步，提高治理成效 .....	41
五、健全法制体系，完善监督管理 .....	41
六、加强宣传发动，引导社会参与 .....	42
七、强化生态监测，保障规划实施 .....	42

## 附图

1. 全国森林资源分布图
2. 全国草原类型分布图
3. 全国沙化土地分布图
4. 全国荒漠化土地分布图
5. 全国水土流失分布图
6. 全国国家级自然保护区分布示意图
7. 全国国家级风景名胜区分布示意图
8. 中国海岸带及海洋重要生态分区示意图
9. 全国年降水量年代际变化图
10. 全国年平均气温年代际变化图
11. 全国生态保护与建设规划分区示意图

# 第一章 全国生态保护与建设形势

## 一、主要成效

党中央、国务院高度重视生态保护与建设工作。党的十六届三中全会提出了坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，明确了科学发展观的战略思想；党的十七大将生态文明建设确定为全面建设小康社会的新要求；党的十八大进一步将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总布局，放在突出地位。紧紧围绕党中央、国务院关于加强生态保护与建设的战略部署，各级政府和广大干部群众为改善我国生态环境作出了巨大努力。一是各级政府把生态保护与建设放在突出地位，在政策、机制、资金、技术、宣传等方面对生态保护与建设给予了大力支持；二是国家实施了天然林资源保护、退耕还林、退牧还草、水土保持、“三北”防护林、京津风沙源和石漠化综合治理等一系列生态保护与建设工程，形成了生态保护与建设的新格局；三是充分发挥生态系统的自我修复功能，加强了自然保护区、风景名胜区等典型生态系统、重点野生动植物资源、重要水源涵养区等保护；四是大力推广先进实用技术和治理模式，强化生态保护与建设人才培养和农民培训；五是实施了一系列促进农民增收的生态保护与建设措施，夯实了生态保护与建设的群众及社会基础；六是进一步推进集体林权制度、草原承包经营制度改革和水土保持机制创新，解放和发展了生产力；七是逐步完善了生态保护与建设的法制体系和执法体系，法制保障和执法能力不断加

强；八是探索建立生态补偿机制，调动了各方参与生态保护建设的积极性。我国生态保护与建设进入了新的发展阶段，取得了显著成效。

——**森林生态系统保护与建设成效显著。**1998 年以来，累计造林 7117 万公顷，森林覆盖率从 16.55% 提高到 20.36%，森林面积从 1.59 亿公顷增加到 1.95 亿公顷，森林蓄积从 113 亿立方米增加到 137 亿立方米。

——**草原生态系统保护与恢复取得显著进展。**1998 年以来，累计治理“三化”草原 1.1 亿多公顷。禁牧休牧轮牧草原面积达到 1.08 亿公顷。治理区初步遏制了草原生态加速退化的趋势。

——**荒漠生态系统生态整体恶化趋势初步遏制。**沙化土地治理力度进一步加大，沙化土地面积减少。根据第四次全国荒漠化和沙化监测，沙化土地年均净减少 1717 平方公里。

——**湿地与河湖生态系统保护和修复取得积极进展。**全国 50.3% 的自然湿地得到了较有效保护，重点湿地区域的保护管理能力加强。在重要内陆河流域及重点生态脆弱区实施了水资源合理调配、人工增雨、水生资源养护等综合措施，促进了湿地与河湖生态恢复。

——**农田生态系统保护与改良取得一定成效。**1998 年以来，通过开展旱作农业示范基地（区）建设，有效提高了耕地蓄水抗旱和生产能力；通过治理中、低盐碱度农田，实施保护性耕作，有效控制了水土流失，农田土壤结构和肥力得到明显改善。

——**城市生态质量有所改善**。全国各城市深入开展园林绿化建设，推广先进绿化技术；强化绿线管制，对绿化成果和城市湿地进行严格保护。目前，城市建成区绿化覆盖率达到 38.6%，人均公园绿地面积达到 11.18 平方米。

——**海洋生态系统保护与修复积极推进**。加强了局部海域典型海洋生态系统、珍稀濒危海洋生物、珍贵经济鱼类等重要海洋生物多样性保护。红树林、珊瑚礁、海草床修复、整治进度进一步加快。开展了海洋伏季休渔、海洋牧场建设和增殖放流等工作。

——**水土流失综合防治工作成效明显**。在长江上中游、黄河中上游、珠江上游和东北黑土区等区域开展水土保持重点治理，1998 年以来，累计治理水土流失面积 60 万平方公里，治理小流域 4 万多条，覆盖 600 多个水土流失严重县，年土壤侵蚀总量减少了 8 亿吨。

——**生物多样性保护日益加强**。进一步加强了自然生态系统和珍稀动植物资源保护，自然保护区、风景名胜区等各类保护区面积达到国土面积的 17%；加快了野生动植物迁地保护和种质资源异地保存；强化了外来入侵物种预防控制。

## 二、面临形势

我国生态保护与建设面临的总体形势是，工程治理区呈现生态改善的良好势头，但在经济快速发展过程中逆转的潜在威胁依然存在；全国生态整体恶化态势趋缓，但尚未得到根本遏制，经济发展带来的生态保护压力依然较大。生态领域存在的水土流失、土地沙

化、草地退化、湿地萎缩、生物多样性降低、生态灾害频发、海洋自然岸线减少、全球气候变暖背景下各类气象灾害增多等问题，严重制约着我国经济社会的可持续发展。同时，在推进我国生态保护与建设工作中，也存在一些问题。一是区域之间、生态系统之间生态保护与建设进展不平衡；二是同我国生态保护与建设的实际需求相比，投入还有很大差距；三是生态保护与建设的科技支撑薄弱，科学性不强；四是生态脆弱区农民增收缓慢，贫困发生率高。当前，生态问题仍然是我国经济社会可持续发展的重要制约因素之一，生态产品仍然是我国短缺的重要产品之一，生态差距仍然是我国与发达国家重要的差距之一。

我国现阶段面临的主要生态问题：

——**水土流失严重**。全国水土流失面积 295 万平方公里，年均土壤侵蚀量 45 亿吨，导致江河湖库淤积、崩岗和耕地损毁，每年淤积水库库容 16.24 亿立方米、损毁耕地 6 万多公顷。长江上中游、黄河中上游、珠江上游和东北黑土区等地区水土流失十分严重。

——**土地沙化和石漠化问题突出**。全国沙化土地面积 173 万平方公里，主要分布在“三北”地区；石漠化土地面积 12 万平方公里，主要分布在贵州、广西和云南。严重的土地沙化和石漠化导致沙尘暴频发、耕地草地质量降低、人类生存空间缩小、贫困加剧。

——**自然湿地萎缩、河湖生态功能退化**。湿地开垦、淤积、污染、缺水仍然严重，导致湿地面积缩减，生态功能降低或丧失。部分河湖水污染严重，局部地区地下水超采，经济社会用水挤占生态

用水，导致河流径流量减少，湖泊水面缩小，水生态破坏严重；北方主要河流年均挤占河道内生态用水约 132 亿立方米。

——**森林资源人均水平低，质量不高。**我国人均森林面积只有世界平均水平的 23%，乔木林每公顷蓄积量只有世界平均水平的 78%；林分结构不合理，中幼龄林比例高；宜林地质量差，造林难度大；局部地区乱垦滥占林地问题严重，制约了森林生态系统调节气候、涵养水源、防风固沙、固碳增汇等生态功能的充分发挥。

——**草地退化严重。**我国草原超载过牧仍然严重，可利用天然草原 90%存在不同程度退化，中度以上明显退化的接近 50%，生产力水平低，生态系统脆弱。

——**农田质量下降。**农田开发过度，投入结构不合理，导致土壤结构破坏，养分不平衡，土层变薄，酸化、次生盐渍化加重。东北地区耕地有机质含量大幅度下降，黑土腐殖质层厚度变薄；松嫩平原盐渍化土壤每年增加 1%以上。

——**城市人居生态环境压力巨大。**城市生态建设与城市人口增加、规模扩大不相适应，绿地总量不足。部分城市盲目进行填河、填湖、开山等高强度开发建设，压缩了城市绿色生态空间；存在盲目引进外来草种、树种和花卉等问题。

——**海洋生态形势严峻。**我国潮间带湿地面积丧失速度加快，红树林和珊瑚礁面积较上世纪 50 年代均减少 70%以上，局部地区咸潮入侵、土壤盐渍化加重，典型海洋生态系统受损严重，生物资

源衰退程度加剧，主要鱼类产卵场大幅萎缩。我国自然岸线保有率仅 37.6%，侵蚀海岸线占 20%。近岸局部海域污染严重。

——**生物多样性面临严重威胁**。野生动植物种类受威胁比例达 15%~20%，有 233 种脊椎动物处于濒危状态，104 种野生植物物种极危或濒危。生物物种遗传资源丧失和流失严重；488 种外来入侵物种对自然生态系统构成严重威胁。典型生态系统和关键物种栖息地尚未得到全面保护。

——**地下水超采严重**。全国地下水供水量达 1107 亿立方米，是 1972 年的 5.5 倍。北方一些地区地下水供水量已超过总供水量的 70%以上。全国年均超采地下水 215 亿立方米，超采地下水造成部分地区地下水资源枯竭、环境地质灾害频发、地下水污染加剧。

——**生态灾害频发**。近些年，干旱、暴雨、雨雪冰冻、沙尘暴等极端天气事件多发，加之生态破坏，导致山洪、泥石流、滑坡等灾害增多。海洋污染、富营养化严重，局部海域溢油呈加重趋势。赤潮年均灾害面积超 1.4 万平方公里，绿潮（浒苔）最大影响面积约 3 万平方公里。

生态环境问题在国际政治、经济活动中的地位越来越重要，往往成为世界可持续发展首脑会议、联合国气候变化峰会、亚太经合组织峰会等国际会议的重要议题。我国是《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》、《湿地公约》、《联合国防治荒漠化公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《国际植物新品种保护公约》、《联合国海洋法公约》、《保护世界文化和自然遗产公约》等一系列

国际公约的重要履约国。生态保护与建设肩负着我国实现绿色发展、履行国际义务、维护国家形象的重任。

2011—2020 年是我国经济社会发展的重要战略机遇期，也是资源环境约束加剧的矛盾凸显期。当前，我国推进生态保护与建设的经济基础、制度保障和社会环境日益改善。要抓住历史机遇，把生态保护与建设推向新的阶段，努力从源头上扭转生态环境恶化趋势，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献。

## 第二章 指导思想、基本原则和主要目标

### 一、指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，适应经济社会发展的新要求，顺应人民提高生态环境质量的新期待，牢固树立生态文明理念，统筹兼顾生态、生产和生活，着力发挥生态系统自我修复能力，促进生态系统良性循环；着力加强重点区域综合治理，努力构建生态安全屏障；着力推进先进适用科技成果转化，强化科技支撑；着力建立和完善生态补偿机制，巩固和发展生态成果；努力从源头上扭转生态环境恶化趋势，防范生态风险，增强生态承载力，提高生态服务价值，为实现经济社会全面协调可持续发展提供生态保障。

### 二、基本原则

#### （一）坚持统筹规划，综合治理

与全国主体功能区等相关规划相衔接，科学规划，陆海统筹，协调推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理和各类生态系统保护与建设，扩大森林、湖泊、湿地面积，保护生物多样性和地下水资源。将自然措施与人工措施相结合，生物措施与工程措施相结合，各种措施合理配置，发挥综合治理效益。

#### （二）坚持保护优先，科学防治

切实加大自然生态系统保护力度，充分发挥大自然的自我修复能力，加大力度减少经济社会活动对自然生态系统的扰动和破坏。

尊重自然规律和科学规律，加强自主创新和先进适用技术推广，强化科技服务保障，提高生态保护与建设的成效。

### **(三) 坚持分区施策，突出重点**

根据不同区域的自然生态条件，因地制宜，合理布局，有针对性地采取保护和建设措施。以主体功能区规划确定的国家重点生态功能区为重点，率先取得突破。

### **(四) 坚持以人为本，改善民生**

正确处理保护与利用的关系，将生态建设与农牧业增产增效、农民增收、农村产业结构调整相结合，不断提高农牧民生产生活水平。将生态建设与城镇化、新农村建设、区域环境治理相结合，努力改善人居环境。

### **(五) 坚持深化改革，完善机制**

深入推进林权制度改革，依法明确草原权属，实行最严格的水资源管理制度，探索建立海洋生态管理机制。加大生态补偿工作力度，广泛动员、引导全社会共同参与生态保护与建设。

### **(六) 坚持中央支持，地方负责**

生态保护与建设具有公益性、基础性和长期性的特点，中央加大支持力度，实施有差别的扶持政策，建立长效机制；地方各级政府对生态保护与建设负总责，多层次、多渠道增加投入，加强管理。

## **三、规划目标**

### **(一) 总体目标**

到 2020 年，全国生态环境得到改善，国家重点生态功能区生

态服务功能增强，重点治理地区生态实现良性循环，生态系统的稳定性明显加强，防灾减灾、净化空气和应对气候变化能力明显提升，生物多样性下降趋势得到遏制，生态保护与建设和区域经济发展协调推进，基本构筑“两屏三带一区多点”的国家生态安全屏障骨架，努力建成生态环境良好国家。

## (二) 具体目标

到 2020 年，森林覆盖率、蓄积量继续实现双增长，森林生态功能显著提高；全面实现草畜平衡，草原生态步入良性循环；初步遏制自然湿地萎缩和河湖生态功能下降趋势，主要河湖生态水量得到基本保证；重点治理区域水土流失和土地沙化、石漠化得到有效防控；重点生态区农田基本实行保护性耕作；城市建成区绿化覆盖率稳定并有所提升，大气粉尘吸附和阻隔能力增强；有效保护重要海洋环境和海洋景观，大幅提升近岸受损海域修复率，局部海域生态恶化趋势得到遏制；生物多样性丧失的速度得到基本控制。生态脆弱区贫困人口生产生活水平明显提高。

专栏 1 全国生态保护与建设的主要指标			
主要指标	2010 年	2015 年	2020 年
森林生态系统			
森林覆盖率 (%)	20.36	21.66	23 以上
森林蓄积量 (亿立方米)	137	143	150 以上
林地保有量 (万公顷)	30378	30900	31230
草原生态系统			
“三化”草原治理率 (%) <sup>1</sup>	37	45.5	55.6
荒漠生态系统			

<sup>1</sup> “三化”草原治理率：指退化、沙化、盐碱化草原治理面积占“三化”草原面积的百分比。

可治理沙化土地治理率 (%)	26	45	50 以上
<b>主要指标</b>	<b>2010 年</b>	<b>2015 年</b>	<b>2020 年</b>
<b>湿地与河湖生态系统</b>			
自然湿地保护率 (%)	50.3	55	60
重要河湖功能区达标率 (%) <sup>2</sup>	46	60	80
<b>农田生态系统</b>			
农田实施保护性耕作比例 (%) <sup>3</sup>	3.5	11	15 以上
<b>城市生态系统</b>			
城市建成区绿化覆盖率 (%)	38.6	41.12	44.59
<b>海洋生态系统</b>			
海洋重要渔业水域保护率 (%)	20	40	50
全国自然岸线保有率 (%)	37.6	36	35
近岸受损海域修复率 (%) <sup>4</sup>	—	5	10
<b>防治水土流失</b>			
水土流失治理率 (%)	—	8.5	16.9
年土壤流失量 (亿吨)	45	40.5	37
<b>保护生物多样性</b>			
陆域自然保护区占陆域面积比率 (%)	14.9	15	15.2
海洋保护区占管辖海域面积比率 (%)	1.12	3	5
国家重点保护物种和典型生态系统类型保护率 (%) <sup>5</sup>	85	90	95

<sup>2</sup> 重要河湖功能区达标率：指达到预期水质目标的重要河湖功能区占全部重要河湖功能区的百分比。

<sup>3</sup> 农田实施保护性耕作比例：指保护性耕作面积占总耕地面积的百分比。

<sup>4</sup> 近岸受损海域修复率：指海水水质恢复到四类国家海水水质标准的整治海域面积占 2010 年受损海域面积的百分比。

<sup>5</sup> 国家重点保护物种和典型生态系统类型保护率：指国家重点保护物种和典型生态系统类型在自然保护区或其它形式的保护地中受保护的百分比。

## 第三章 总体布局

### 一、生态保护与建设区域布局

依据全国自然地理特点，全面考虑国家和区域对生态服务功能的需求，在《全国生态环境建设规划（1998～2050年）》的基础上，参考农业、林业、水利、城市以及水功能、海洋功能等区划，将全国生态保护与建设划分为九个区域。各个区域生态保护与建设要按照《全国主体功能区规划》的要求，服务于主体功能区建设，推动构建科学合理的生态安全格局。各个区域内的开发建设要以生态保护为前提，依法依规开展。

#### （一）黄河上中游地区

本区包括山西、内蒙古、河南、四川、陕西、甘肃、青海、宁夏的大部分或部分地区，总面积约 71 万平方公里。区内以高原沟壑、丘陵沟壑、阶地、冲积平原等为主，黄土高原位于本区，是黄河泥沙的主要来源地。气候属温带和暖温带，水资源缺乏，年均降水量 300～600 毫米；土壤有黑垆土、黄绵土、山地棕壤土、灰钙土等；植被有落叶阔叶林、森林草原、干草原和荒漠草原。本区土地和光热资源丰富，但气候干旱，植被稀疏；坡耕地面积大，农业种植结构单一。生态保护与建设重点是加强原生植被保护，增加林草植被，控制水土流失和沙化扩展，合理调配水资源。在水土流失严重地区，加强陡坡耕地退耕还林、坡耕地改造和沟道治理，积极开展封山禁牧和育林育草，建设高标准旱作农田；在风沙严重区域

建设乔灌草相结合的防风固沙林体系，开展围栏封育、草地改良，优化种植方式和制度，实施保护性耕作；加强黄河源区水源涵养和保护，优化配置黄河中游、渭河下游水资源，保证重要断面基本生态用水量。

## （二）长江上中游地区

本区包括江西、河南、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海的全部或部分地区，总面积约 133 万平方公里。本区山地、高原、盆地交错分布，西部高山峡谷、河流纵横，东部低山平原、河湖水网密布，分布着云贵高原、四川盆地等。大部分区域为亚热带季风性湿润气候；降雨集中，年平均降水 500~1400 毫米；多年平均河川径流总量达 9234 亿立方米，占全国河川径流量的 34%；土壤以棕壤、红壤为主。主要处于中亚热带和北亚热带两个植被区，植被为亚热带常绿阔叶林；高寒江源区为荒漠植被。横断山地、武陵山地是我国乃至全球生物多样性最丰富的地区之一。本区森林、山地草场、生物物种和水资源极为丰富；坡耕地多，人均耕地少，岩溶地区石漠化严重。生态保护与建设的重点是加强源头区和河流两岸防护林建设，提高林草植被质量，防控山洪地质灾害，强化生物多样性保护。开展三峡库区、南水北调水源区、石漠化和山洪地质灾害易发区的陡坡耕地退耕还林，修建雨水积蓄设施，发展集雨农业；修复退化森林、湿地、草原生态系统；加强天然林、自然湿地、野生动植物保护和自然保护区、森林公园建设；在水电资源丰富区实施小水电代燃料工程建设；实施流域水电梯级

开发和重要水库闸坝生态水量联合调度，改善河湖连通性，修复长江重要经济鱼类和珍稀濒危水生生物洄游通道；控制外来入侵物种扩散和蔓延。

### （三）三北风沙综合防治区

本区包括天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆的大部分或部分地区，总面积约266万平方公里。本区属干旱、半干旱地区，沙化土地广布，有塔克拉玛干、古尔班通古特、巴丹吉林、腾格里、柴达木、库姆塔格、库布齐和乌兰布和等八大沙漠，以及浑善达克、毛乌素、科尔沁和呼伦贝尔四大沙地。温带大陆性气候显著；年均降水量50~450毫米；年均水资源总量约占全国的15%，人均量仅为全国的1/3；土壤有暗棕壤、黑钙土、栗钙土、棕壤土、风沙土等多种类型；植被以草原、灌木、半灌木荒漠为主。本区光热和土地资源丰富，水资源匮乏，植被稀疏，土地沙化、次生盐渍化严重，是我国生态环境最脆弱的地区。生态保护与建设的重点是保护荒漠生态，恢复草原生态，合理调配水资源，增加林草植被。开展荒漠植被和沙化土地封禁保护，加强退化林带修复，禁止滥开垦、滥放牧和滥樵采，构建乔灌草相结合的防护林体系；开展退牧还草，治理退化草原，恢复草原植被，发展雨水积蓄，建设高标准旱作农田；实施保护性耕作，增加地表秸秆覆盖，减少农田风蚀；对生态脆弱流域进行综合治理，水源区加强现有林保护和草地综合治理，实行流域上中下游水量统一调度，严格控制超采地下水，保证生态用水，遏制并逐步

修复下游生态。

#### (四) 南方山地丘陵区

本区包括浙江、安徽、福建、江西、湖北、湖南、广东、广西、海南、贵州、云南的全部或部分地区的，总面积约 128 万平方公里。本区地貌以丘陵为主，间有低山、盆地，南岭山地横贯东西。属热带、亚热带季风气候；年均降水量 1000~2500 毫米，河网密集；土壤主要为红壤、砖红壤，以湘赣红壤盆地最为典型；植被以我国特有的亚热带山地常绿阔叶林为主，是重要的动植物种质基因库。本区水热条件充足，雨热同季，生物多样性丰富，土壤侵蚀严重。生态保护与建设的重点是加强退化森林、草地、湿地与河湖生态修复，加强水土保持，防治石漠化。开展沿江、沿路、绕湖、绕城防护林体系建设，加强中幼龄林抚育和低质低效林改造；大力开展山地草场生态改良、石漠化和崩岗综合治理、坡耕地水土流失综合整治；加强自然保护区建设及珍稀濒危物种拯救保护，实施重要水生生物增殖放流。

#### (五) 北方土石山区

本区包括北京、河北、山西、内蒙古、辽宁、河南的部分地区，总面积约 31 万平方公里。主体由太行山脉、燕山山脉、吕梁山脉及山间盆地等构成，高差大，地形破碎，沟壑密度大。属暖温带大陆性季风气候；年均降水量 400~600 毫米，降雨集中；土壤为褐土和棕壤，土层浅薄；植被为暖温带落叶阔叶林，以落叶栎类为主。本区光热资源丰富，水热同期，坡耕地面积大，土壤侵蚀严重。生

态保护与建设的重点是加强森林保护和植被恢复，增强水土保持能力，减少水土流失。加快推进石质山地人工造林、封山育林育草，加强水土流失防治，积极开展坡地和沟道治理；实施重要水源地保护和管理，增强源流区的水源涵养功能；发展清洁小流域生态建设，推动农林复合经营，开展保护性耕作，发展高效旱作农业。

## （六）东北黑土漫岗区

本区包括辽宁、吉林、黑龙江的大部分和内蒙古东部地区，总面积约 97 万平方公里。本区是世界三大黑土带之一，也是北半球世界三大温带森林带之一，还是我国沼泽湿地最集中、最丰富的地区。地貌有山地、丘陵、平原等，分布着大兴安岭、小兴安岭、长白山地、松嫩平原和三江平原。属温带、寒温带季风气候；年均降水量 400~800 毫米；土壤有黑土、黑钙土、暗草甸土，以黑土为主，有高纬度永久冻土层；植被为寒温带针叶林和温带针阔叶混交林。本区可开发水资源充足，农业、林业和草地畜牧业发达，区域性特有鱼类品种较多，生物多样性丰富，土壤侵蚀较为严重。生态保护与建设的重点是加强天然林保育、草原保护、湖沼湿地保护恢复和水土流失防治。严格保护天然林，进一步调减木材产量，开展后备资源培育；加强侵蚀沟道治理，强化黑土地水土保持；实施黑土地保育，建设农田防护林网；实施保护性耕作，建设高标准旱作农田；开展湿地保护与恢复，实施重要湿地生态补水；加强自然保护区和森林公园、湿地公园建设，保护珍稀野生动植物特别是冷水性鱼类资源。

## (七) 青藏高原区

本区包括四川、西藏、青海、新疆的全部或部分地区，总面积约 163 万平方公里。本区地貌以高原为主，海拔多在 3000 米以上，是长江、黄河、澜沧江、雅鲁藏布江等重要河流的发源地，也是世界高原特有生物的集中分布区。属特殊的高原高寒气候；年均降水量大多在 400 毫米以下；土壤为高山草甸土、高山寒漠土和高山荒漠土等；植被以高原寒漠、草甸和草原为主，东部及东南部有部分乔木林。本区严寒、大风、日照充足、蒸发量大，冻融侵蚀面积大，自然生态系统保存较为完整但极端脆弱。生态保护与建设的重点是保护高原自然生态系统和特有生物物种，修复草原生态，合理利用草原。加强有害生物防治和天然草场、江河源头植被保护，增加林草植被，提高水源涵养能力；实施退牧还草、禁牧休牧、划区轮牧，治理沙化土地；加强河谷农区水土流失治理，实施保护性耕作；加强自然保护区建设，严格保护高原河湖湿地、高寒特有动植物与水生生物及其生境，维护高原生物多样性。

## (八) 东部平原区

本区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、安徽、山东、河南的部分或全部地区，总面积约 71 万平方公里。地貌以平原为主，兼有少量低山丘陵。属暖温带和亚热带季风气候；年均降水量 500~1500 毫米；土壤为棕壤和褐土等；植被为暖温带落叶阔叶林和亚热带常绿阔叶林。本区自然条件优越，光热资源丰富，河汉纵横交错，湖荡星罗棋布，森林总量不足，天然植被稀少。生态保护

与建设的重点是加强平原和城市绿化，推进湿地河湖生态保护与修复。严格保护有限的生态用地，对天然常绿阔叶林和局部存留古老珍贵动植物进行重点保护；加强以农田、河湖、水系林网为主体的生态防护网建设，完善沿海以防护林基干林带为主体的综合防灾减灾体系；加强城市绿化和森林公园建设，改善城镇生态环境；实施保护性耕作和秸秆还田；加强水功能区监督管理，优化水资源宏观配置格局，促进江河湖库水系连通，改善和修复重要河湖和中小河流生态，加强地下水保护与修复；建设湖泊湿地自然保护区群，发挥水生生物生态净水功能，遏制蓝藻、水华等生态灾害暴发。

### **(九) 海洋区**

本区包括我国内水、领海及管辖海域，纵贯我国热带、亚热带、温带三个气候带，拥有红树林、珊瑚礁、海草床、盐沼、滩涂、海岛、海湾、河口、上升流等多种典型海洋生态系统。区域内大陆岸线长 1.8 万公里，有大于 500 平方米的岛屿 6900 多个；包括渤海的辽东湾、黄河口及邻近海域，黄海的北黄海（含长山列岛）、苏北沿海（南黄海区），东海的长江口-杭州湾、浙中南、台湾海峡，南海的珠江口及毗邻海域、北部湾、环海南岛、西沙、南沙等 12 个重点生态区。生态保护与建设的方向是加强海洋生态灾害防治，加大污染防治力度，强化海洋保护区建设，落实海洋生态保护监管，保障河流入海流路和基本生态水量，实施典型受损生态系统的综合整治与海洋生态修复，开展海岛生态保护与建设，维护海洋生态安全。

## 二、生态保护与建设重点

在生态保护与建设区域布局的基础上，参照《全国主体功能区规划》，依据生态功能和生态脆弱区域分布特点，确定国家层面生态保护与建设的战略重点为青藏高原生态屏障、黄土高原-川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、近岸近海生态区等集中连片区域和其它点块状分布的重要生态区域，构建“两屏三带一区多点”为骨架的国家生态安全屏障，包括国家全部 25 个重点生态功能区。

### （一）青藏高原生态屏障

本屏障跨越青藏高原区、黄河上中游地区和长江上中游地区。囊括青藏高原主体和青藏高原向第二台阶的过渡区域，生态区位独特而重要。不仅是世界上山地冰川最发育的地区，而且是世界上湖泊面积最大、数量最多的高原湖泊区，拥有世界上独一无二的高寒湿地，是我国乃至东亚的江河源头区、重要水源涵养区，也是我国乃至全球维持气候稳定的“生态源”和“气候源”，被誉为高寒生物物种质资源宝库。该区域内有三江源草原草甸湿地区、若尔盖草原湿地区、祁连山冰川与水源涵养区、甘南黄河重要水源补给区、阿尔金草原荒漠化防治区、藏东南高原边缘森林区、藏西北羌塘高原荒漠区共 7 个国家重点生态功能区，面积约 153 万平方公里。

保护与建设措施：以保护天然高寒植被、高原湿地河湖和高原特有生物物种及其栖息地为重点，按山系、河流完善保护区网络；实施禁牧休牧、草畜平衡和基本草原保护，加强黑土滩型退化草地

人工治理，修复草原生态；推进天然林资源保护；开展小水电代燃料；通过退牧（耕）还湿、蓄水、禁渔与增殖放流、增加植被等措施恢复湿地河湖生态；加强江河源头区水土保持和防沙治沙，开展沙化土地封禁保护。

## （二）黄土高原-川滇生态屏障

本屏障横跨黄河上中游地区和长江上中游地区，主要包括黄土高原、川滇西部及四川盆周的过渡地带。是黄河、长江流域的生态屏障，对控制黄土高原、川滇高山峡谷水土流失，维护三峡库区生态安全，保护秦岭、武陵山和横断山地生物多样性具有重要作用。是中国-喜马拉雅植物区系的分化、分布中心，是世界云冷杉等高山植物集中且分化剧烈的区域，是大熊猫等许多珍稀濒危物种的分布区，是特有鱼类和重要经济鱼类的种质资源基因库。该区域内有黄土高原丘陵沟壑水土保持区、秦巴生物多样性区、川滇森林及生物多样性区、桂黔滇喀斯特石漠化防治区、三峡库区水土保持区、武陵山区生物多样性及水土保持区共 6 个国家重点生态功能区，面积约 72 万平方公里。

保护与建设措施：以培育林草资源、保护生物多样性、防治水土流失、减缓山洪地质灾害为重点，实施天然林保护和森林经营，建设长江流域、黄河上中游防护林体系；加强退耕还林、岩溶地区石漠化综合治理、淤地坝建设和坡耕地改造，实施保护性耕作，建设高标准旱作农田；加强野生动植物保护、保护区能力建设和森林公园体系建设；发展农村新型能源和生态产业，促进农民生产生活

条件改善。

### **(三) 东北森林带**

本森林带位于东北黑土漫岗区，囊括大兴安岭、小兴安岭、长白山山地森林及三江（黑龙江、嫩江、松花江）源头区域。是松嫩平原、松辽平原与三江平原的生态屏障，是主要的用材林后备资源基地和珍稀物种资源的生物基因库。该区域内有大小兴安岭森林区、长白山森林区、三江平原湿地区共 3 个国家重点生态功能区，面积约 51 万平方公里。

保护与建设措施：以天然林保育、湿地及生物多样性保护为重点，控制主伐，加强森林抚育和低效林改造；补充生态用水，保护和恢复湿地；加强水源涵养林建设和水土保持预防；开展森林公园基础设施、增殖放流基地和保护区能力建设。

### **(四) 北方防沙带**

本生态带横跨三北风沙综合防治区、黄河上中游地区、北方土石山区和东北黑土漫岗区。该区域的林草植被保护与建设对防风固沙、涵养水源、保持水土等具有重要作用，形成京津等大中城市群、重点工矿基地、交通能源线、河西走廊和东北华北粮食主产区的生态屏障。该区域内有阿尔泰山地森林草原区、塔里木河荒漠化防治区、阴山北麓草原区、浑善达克沙漠化防治区、科尔沁草原区、呼伦贝尔草原草甸区共 6 个国家重点生态功能区，面积约 99 万平方公里。

保护与建设措施：以林草植被保护与建设为重点，大力营造防

风固沙林和绿洲防护林，生物措施和工程措施相结合固定流动和半流动沙丘，实行沙化土地封禁保护；采取围栏封育、人工种草、补播改良、棚圈建设、优良牧草繁育体系建设等措施，对退化草原进行保护和综合治理；统筹调配流域和区域水资源，加强绿洲保护，实施保护性耕作，发展旱作雨养农业；发展沙产业，促进农牧民增收。

### **(五) 南方丘陵山地带**

本丘陵山地带位于南方山地丘陵区 and 长江上中游地区，以南岭山脉为主体。是我国南亚热带和北亚热带的气候分界线、森林资源和生物多样性的富集区，是长江和珠江的重要水源地，珠三角、海峡西岸、北部湾等城市群群的生态屏障。该区域内有南岭山地森林及生物多样性国家重点生态功能区，面积约 6.7 万平方公里。

保护与建设措施：以天然林草资源保护、林草资源经营和退化森林修复为重点，加强典型生态系统、热带雨林、自然景观、濒危物种和重要经济物种保护，强化中幼龄林抚育和低效林改造，开展多年生人工草地建设，合理开发利用草地资源，加强岩溶地区石漠化综合治理和陡坡耕地退耕还林，加强小流域综合治理和崩岗治理。

### **(六) 近岸近海生态区**

本生态区包括陆地与海洋生态系统交互作用强烈的海域和一定范围的陆域，面积约 28 万平方公里。对提供海洋资源，调节气候、减缓温室效应，营造优美海洋景观具有重要作用。

保护与建设措施：以海洋生物多样性保护和海洋生态系统修复与整治为重点，实施海洋生态灾害防治与应急管理；开展海洋保护区建设；落实海洋保护区、重点保护区、温排水口和海洋工程的监管；加强重点污染海域和入海河口的综合整治和污染治理，有效控制陆源入海污染物排放；开展滨海湿地、红树林、珊瑚礁、海草床、河口、海湾等典型海洋生态系统修复，开展岸线整治与生态景观恢复，恢复修复严重受损海洋生态区域；建设水产种质资源保护区和海洋牧场，实施海洋伏季休渔，开展海洋生物资源养护；加强沿海防护林体系和海岛生态建设。

#### **（七）其它点块状分布的重要生态区域**

本生态区包括点状、块状分布的大别山水土保持区、海南岛中部山区热带雨林区共 2 个国家重点生态功能区和国家级自然保护区、世界自然文化遗产地、国家级风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园。主要承担保持水土，保护我国最具有保护价值的典型生态系统、珍稀野生动植物基因、典型自然景观和自然文化资源，展示和传播生态文化，弘扬生态文明的功能。

保护与建设措施：明确功能、范围、界线和规模，强化基础设施建设，减少人为干扰，发挥保持水土、保护生物多样性、宣传生态文明和丰富人民生活的作用。

## 第四章 生态保护与建设主要任务

### 一、保护和培育森林生态系统

森林是我国陆地生态系统的主体。加强森林保护，推进天然林资源保护和国家级公益林管护，东北、内蒙古等重点国有林区进一步调减木材产量，长江上游、黄河上中游地区停止天然林商品性采伐，加强森林防火和林业有害生物防治体系建设。大力开展植树造林，加快推进“三北”等防护林体系建设，继续对重点地区 25 度以上坡耕地实施退耕还林。强化森林经营，加强新造林地管理和中幼龄林抚育，加快林木良种化进程，提高良种使用率和基地供种率。重点加强青藏高原生态屏障森林保护，提升和扩大黄土高原—川滇生态屏障森林质量和数量，开展南方丘陵山地带森林集约经营和合理利用，深入推进东北森林带森林休养生息，优化东部沿海地区绿化结构。森林生态系统保护与建设的主要任务是：到 2015 年，完成新造林 3000 万公顷，森林抚育经营 3500 万公顷；2016—2020 年，完成新造林 2700 万公顷，森林抚育经营 4000 万公顷。

#### 专栏 2 森林生态系统保护和培育重点工程

##### 01 天然林资源保护

对天然林资源保护工程区内 1.07 亿公顷森林进行全面有效管护，加强公益林建设和后备森林资源培育。

##### 02 退耕还林

巩固退耕还林成果，在川渝鄂等长江上中游重点水源涵养区、黔桂滇等喀斯特石漠化防治区、陕甘宁蒙晋等黄土高原丘陵沟壑水土流失防治区等重要区域的 25 度以上坡耕地，继续实施退耕还林。

<p><b>03 “三北”防护林体系建设</b></p> <p>对 18 个重点建设区 32 个重点基地进行集中连片治理，大力推进造林育林、更新改造、巩固提高，着力构建高效防护林体系。</p>
<p><b>04 沿海防护林体系建设</b></p> <p>从浅海水域向内陆地区建设红树林等消浪林带、海岸基干林带和沿海纵深防护林，对重点区域进行重点建设和集中治理。</p>
<p><b>05 长江流域防护林体系建设</b></p> <p>管理培育好现有防护林，加强中幼龄林抚育和低效林改造，调整防护林体系的内部结构，完善防护林体系基本骨架。</p>
<p><b>06 珠江流域防护林体系建设</b></p> <p>对 5 个重点治理区域进行重点建设，增加森林面积，提高森林质量，增强防护功能。</p>
<p><b>07 太行山绿化</b></p> <p>加强重点流域水源涵养林和水土保持林建设，加快大清河、滹沱河、滏阳河、漳河等重点区域治理。</p>
<p><b>08 平原绿化</b></p> <p>以全国粮食主产省为重点，加强农田林网建设和林带改造，加快村镇绿化建设，开展退化林带更新、片林建设和中幼龄林抚育。</p>
<p><b>09 天山北坡谷地森林植被恢复</b></p> <p>开展人工造林、封山育林草，加强保护、灌溉等基础设施建设，恢复和增加天山北坡谷地森林植被。</p>

## 二、保护和治理草原生态系统

草原是我国面积最大的陆地生态系统。加强草原保护和合理利用，推进草原禁牧休牧轮牧，实现草畜平衡，促进草原休养生息；强化草原火灾、生物灾害和寒潮冰雪灾害等防控。加快草原治理，加大天然草原退牧还草力度，继续加强“三化”草原治理，推进南方及重点地区草地保护建设，加强草原围栏和棚圈建设，促进草原

畜牧业由天然放牧向舍饲、半舍饲转变，建设人工草地，增加畜产品有效供给和农牧民收入，逐步实现草原生态系统健康稳定。稳步开展牧区水利试点。重点加强青藏高原生态屏障草原保护、退化草地治理；开展北方防沙带天然草原改良、“三化”草原治理；推进南方丘陵山地带草地合理利用。草原生态系统保护与建设的主要任务是：到 2015 年，治理“三化”草原面积 2500 万公顷，建设人工草地面积 500 万公顷；2016—2020 年，治理“三化”草原面积 3000 万公顷，建设人工草地面积 400 万公顷。

<b>专栏 3 草原生态系统保护和治理重点工程</b>	
<b>01 退牧还草</b>	通过合理布局草原围栏和退化草原补播改良，配套实施人工饲草地和舍饲棚圈建设，加快推行禁牧、休牧、划区轮牧，恢复天然草原生态和生物多样性。
<b>02 南方草地保护建设</b>	开展围栏、人工种草和草地改良，促进南方草地保护与合理开发利用。
<b>03 沙化草原治理</b>	采取围栏封育、飞播改良、休牧舍饲、草产业基地和小型牧区水利配套设施建设等措施，治理沙化草原。
<b>04 草原防灾减灾</b>	加强草原防火和病虫鼠害防治；在易灾牧区、半牧区，加强饲草储备和生产能力建设，提高抵御寒潮冰雪灾害能力。
<b>05 游牧民定居</b>	加强游牧民房屋、牲畜棚圈、饲草基地、青稞基地等基础设施建设，力争到 2015 年实现西藏、青海、四川、甘肃、云南、内蒙、新疆（包括兵团）24.6 万户、115.7 万游牧民全部定居。
<b>06 重点地区草地保护建设</b>	加强围栏封育、封禁育草、补播改良、建设人工饲草地和棚圈，加快科尔沁

草地、甘孜高寒草地、伊犁河谷草地保护与修复，保护生物多样性。

#### 07 甘南黄河重要水源补给生态功能区生态保护与建设

通过退牧还草、沙化草原综合治理、草原鼠虫害综合防治等措施，提高黄河水源涵养能力。

### 三、保护和修复荒漠生态系统

荒漠是最脆弱的陆地生态系统。加快风沙源区和沙尘路径区治理步伐，通过造林种草、合理调配生态用水，增加林草植被；通过设置沙障、砾石压砂等措施固定流动和半流动沙丘；通过保护性耕作、水土保持、配套水源工程建设等措施，减少起沙扬尘；通过禁止滥樵、滥采、滥牧，促进荒漠植被自然修复，遏制沙化扩展。重点推进北方防沙带沙化土地治理，适度发展沙产业。以主要城市风沙源区为重点，加大投入力度，积极推进乔灌结合的防风固沙林网、林带、片林建设，降低风速，有效减轻大气沙尘危害。荒漠生态系统保护与建设的主要任务是：到 2015 年，治理沙化土地 1000 万公顷；到 2020 年，全国 2650 万公顷以上可治理沙化土地得到初步治理。

#### 专栏 4 荒漠生态系统保护和修复重点工程

##### 01 京津风沙源治理

巩固工程建设成果，加强京津风沙源区营造林、草地治理、小流域综合治理，开展工程治沙，适度发展畜牧业，促进草畜平衡。

##### 02 新疆防沙治沙

通过人工造林、封沙育林育草等措施，加快塔里木盆地和准噶尔盆地周边防沙治沙。

### 03 石羊河流域防沙治沙及生态恢复

通过节水节灌和合理调配水资源，采取封山（沙）育林草、人工造林、工程治沙等措施，遏制土地沙化，促进石羊河流域生态恢复。

## 四、保护和恢复湿地与河湖生态系统

水是生态系统的基础。构建湿地、河湖保护管理体系，强化保护与管理能力建设，促进重要生态区域湿地与河湖生态系统保护；采取水量调度、生态补水、河湖水系连通，确保重要湿地和河湖生态用水，组织开展全国重要河湖健康评估；通过加强围垦湿地退还、河岸带水生态保护与修复、湿地植被恢复、有害生物防控、人工湿地减污等措施，开展湿地综合治理。重点保护青藏高原生态屏障高寒湿地和湖泊，保障北方防沙带江河湖泊生态用水量，加强东北森林带、南方丘陵山地带湿地河湖恢复。湿地与河湖生态系统保护和建设的主要任务是：到2015年，新增自然湿地保护面积170万公顷以上，恢复湿地面积约11万公顷，建设湿地公园219处；2016—2020年，新增自然湿地保护面积180万公顷以上，恢复湿地面积约20万公顷，建设湿地公园600处。

### 专栏 5 湿地与河湖生态系统保护和恢复重点工程

#### 01 湿地保护与恢复

加强自然湿地保护；对过度利用、遭受破坏或其他原因导致功能降低、生物多样性减少的湿地，进行综合治理；适度开展湿地可持续利用示范。

#### 02 重要河湖水生态保护与修复

加强重要生态保护区、水源涵养区、江河源头区的保护，开展内源污染整治，推进生态脆弱河流和地区水生态修复。进一步扩大水生态保护和修复试点城市范围。对大江大河中下游区域和重要江河湖库水域，构建河湖水系连通网络体系。

## 五、保护和改良农田生态系统

农田生态系统是保障人类生存的基础条件。提高耕地质量和农田生态功能，稳定并提高粮食产量。实施保护性耕作，推广免（少）耕播种、深松及病虫草害综合控制技术。强化农田生态保育，推广种植绿肥、秸秆还田、增施有机肥等措施，培肥地力；加强退化农田改良修复和集雨保水保土，优化种植制度和方式，发展高效生态旱作农业。推广节水灌溉，逐步退还生态用水；加强农村污水处理，建立健全农村污水控制管理标准体系；完善田间灌排工程，配套科学的农艺措施，开展盐碱化、酸化土壤改良培肥，治理和修复污染土地，增强农田抗御风蚀和截土蓄水能力。重点加强北方防沙带保护性耕作，强化东北森林带黑土地农田保育和农田防护林建设，开展黄土高原盐碱地和南方丘陵山地带酸化土壤治理。农田生态系统保护与建设的主要任务是：到 2015 年，实施保护性耕作 1100 万公顷以上，保育农田 100 万公顷，治理盐碱化土地 100 万公顷，治理酸化土壤 20 万公顷，治理和修复污染土壤 60 万公顷，治理黑土地退化 20 万公顷；2016—2020 年，实施保护性耕作 400 万公顷以上，保育农田 500 万公顷，治理盐碱化土地 300 万公顷，治理酸化土壤 100 万公顷，治理和修复污染土壤 300 万公顷，治理黑土地退化 100 万公顷。

### 专栏 6 农田生态系统保护和改良重点工程

#### 01 保护性耕作

推广免（少）耕播种、深松及病虫草害综合控制技术，实施保护性耕作，改善土壤结构，增强农田抗御侵蚀和保土蓄水能力。

<p><b>02 盐碱化和酸化土地治理</b></p> <p>建设并完善灌溉排水工程，配套排盐沟（管），改善农田灌溉设施，调整种植制度，治理土壤盐碱化、酸化。</p>
<p><b>03 污染土壤治理修复</b></p> <p>施用土壤钝化剂、调节剂、降解剂，钝化或分解土壤中污染物。采取深翻、客土等措施，降低土壤中污染物浓度，修复污染土壤。</p>
<p><b>04 黑土地退化治理</b></p> <p>采取平翻、旋耕等措施，抑制耕层变薄。改变耕作制度，推行秸秆还田，防治水土流失，提升土壤有机质含量，治理和修复退化的黑土地。</p>
<p><b>05 节水灌溉</b></p> <p>在水资源紧缺地区，改善农田灌排工程设施，大力推广节水灌溉技术，高效利用水资源，逐步退还生态用水。</p>
<p><b>06 高标准旱作农田建设</b></p> <p>旱地农田保育推广集雨耕作栽培、种植绿肥、秸秆还田、覆盖、沟垄种植、条带种植、增施有机肥等措施，培肥地力。</p>

## 六、建设和改善城市生态系统

城市生态系统是人类在改造和适应自然环境的基础上建立起来的特殊的人工生态系统。加强城市人居环境保护建设，拓展构建多功能兼顾的复合城市绿色空间，增强环境自净能力，有效发挥林草植被净化空气的作用，提升人居环境质量。科学规划、合理布局和建设城市绿地系统，积极推行立体绿化，提升城市绿地品质；加强城市扩展区原生生态系统保护，建设城郊生态防护绿地、环城林和郊野公园，缓解城市热岛效应；提升完善绿地功能，推行绿道网络建设；积极保护和治理城市河湖水生态，加强河湖水体沿岸绿化建设，恢复水陆交界处的生物多样性，建设城市生态廊道，推广下凹式绿地建设，通过绿地与景观设计，保持合理的雨水渗漏功能，

提高城市的雨洪蓄滞能力。在城市生态系统建设中，要坚持以乡土树种为主，克服大树进城、片面追求一次成林、一夜成景、不尊重自然规律的现象。城市生态系统保护与建设的主要任务是：到 2015 年，全国城市建成区人均公园绿地面积达到 13.15 平方米；到 2020 年，全国城市建成区人均公园绿地面积达到 14.57 平方米。

## 七、保护和整治海洋生态系统

海洋是维持生物圈碳氧平衡贡献最大的生态系统。要提高海洋生态功能和生态承载力。加强渤海、黄海北部、长江口、福建沿海、珠江口海域的海洋生态灾害防范和应急管理；加强渤海辽东湾、黄河口近海海域、长江口-杭州湾、珠江口及毗邻海域、北部湾、环海南岛以及西沙、南沙等生态区滨海湿地、红树林、珊瑚礁、海草床、河口、海湾等典型受损海洋生态系统修复，在莱州湾、渤海湾、苏北沿海、广东沿海、西沙、南沙等地建设一批海洋自然保护区和海洋特别保护区，实施岸线整治与生态景观恢复；加强渤海辽东湾、黄河口近海海域、长江口-杭州湾、珠江口及毗邻海域生态区污染物综合整治和污染治理，有效控制陆源入海污染物排放；建设海洋生态文明示范区，带动海洋生态保护和资源可持续利用；开展重要品种增殖放流，建立海洋牧场示范区，养护海洋生物资源。重点开展近岸近海生态区海岛、海岸带、滨海湿地和典型海洋生态系统保护、修复及海洋灾害防控。海洋生态系统保护与建设的主要任务是：到 2015 年，修复受损海域 20 万公顷，整治和修复海岸线 1000 公里，新增保护海洋重要渔业水域 600 万公顷；2016—2020 年，修复受损海域 40 万公顷，整治和修复海岸线 1000 公里，新增保护海

洋重要渔业水域 100 万公顷。

<b>专栏 7 海洋生态系统保护和整治重点工程</b>	
<b>01 海洋生态灾害防治与应急管理</b>	加强海洋生态监测站建设，建立完善海洋生态立体监控网络体系，加强对海水入侵、海洋赤潮、绿潮、水母、外来入侵物种、病毒病害、敌害生物等监控、研究，建立完善防治体系，实施治理示范工程，强化海上溢油、化学品泄露、核辐射突发事件的防范和应急管理。
<b>02 海洋生态系统修复</b>	开展滨海湿地、红树林、珊瑚礁、海草床、河口、海湾、海岛等海洋生态系统修复，开展岸线整治与生态景观恢复、近岸海域污染治理与修复。建设滨海湿地固碳示范区和海洋生态文明示范区。
<b>03 海洋生物资源养护</b>	开展重点海域珍稀海洋物种保护，建设水产种质资源保护区，开展增殖放流，恢复海洋生物资源。建设海洋牧场示范区。
<b>04 海洋生态保护监管</b>	开展海洋保护区、重点排污口、温排水口和海洋工程的海洋生态执法与监管能力建设，开展卫星航空遥感、远程视频及在线自动监测能力建设，开展海洋生态保护配套制度建设。

## **八、防治水土流失**

优化配置工程、植物和耕作措施，形成有效的水土流失综合防护体系。加强预防监督，严格执行水土保持方案审批制度，强化监督管理，落实水土保持设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的制度；加大坡改梯工程建设力度，推进崩岗治理，合理配置小型水利设施，强化小流域综合治理；开展重要饮用水水源地水土保持工作，大力开展生态清洁型小流域建设。重点加强黄土高原、云贵高原坡耕地水土流失治理和淤地坝建设，开展东北森林带

坡耕地和侵蚀沟治理，实施北方防沙带生态用水调配和坡耕地改造，推进南方丘陵山地带崩岗综合治理。防治水土流失的主要任务是：到 2015 年，治理水土流失 25 万平方公里；2016—2020 年，治理水土流失 25 万平方公里。

<b>专栏 8 水土流失防治重点工程</b>	
<b>01 坡耕地水土流失综合治理</b>	以坡改梯为主，优化配置水土资源，配套建设排灌沟渠、蓄水池窖、田间道路等，实施坡耕地水土流失综合治理。
<b>02 重点地区水土流失综合防治</b>	以小流域综合治理为主，综合布设工程、植物和耕作措施，开展坡面和沟道治理，加强生态修复，推进清洁小流域，减少水土流失。重点区域包括长江上中游、黄河中上游、珠江上游和东北黑土区等。
<b>03 南方崩岗治理</b>	通过径流排导、削坡减载、支挡固坡、拦挡减沙、植被保护与恢复等措施，防治结合，治理崩岗。
<b>04 山洪地质灾害易发区、饮用水水源地、高原河谷、沙漠绿洲农业区水土保持</b>	建设生态清洁小流域，实施坡改梯及坡面水系设施建设，调整农业结构，减少面源污染，保护饮用水源；加强山洪沟治理，防治山洪灾害和水土流失；实施合理耕作制度，设置沙障，推行节水灌溉，建立绿洲生态良性循环的生产模式和技术体系。

## 九、推进重点地区综合治理

因地制宜、多措并举，在重点地区实施综合治理。将工程措施、生物措施、农艺措施协调推进，提高治理成效。主要任务是通过封山育林、人工造林、草地治理等，保护与恢复林草植被；通过强化节水、水资源合理配置、河道整治、淤地坝建设等，减少水土流失；通过草食畜牧业和后续产业发展、易地扶贫搬迁、农村能源建设等，

改善农民生产生活条件，增加农民收入；合理布局重点海域滩涂养殖，开展综合整治与修复，改善与保护海洋生境。重点推进青藏高原生态屏障的祁连山水源涵养区、川西藏区等生态保护与综合治理，积极推进三江源国家生态保护综合试验区建设，加强黄土高原—川滇生态屏障的石漠化综合治理和黄土高原地区综合治理，实施山东胶州湾、福建九龙江、广东大亚湾等重点河口海湾的生态综合整治。

<b>专栏 9 重点地区综合治理重点工程</b>	
<b>01 岩溶地区石漠化综合治理</b>	通过加强林草植被保护与建设和退耕还林，合理开发利用林草资源，加强坡改梯、坡面水系和雨水集蓄利用工程建设等，全面开展石漠化综合治理。
<b>02 西藏生态安全屏障保护与建设</b>	通过天然植被保护、退牧还草、防沙治沙、水土保持、牧区节水灌溉等措施，使全区 30%以上中度和重度退化草地得到有效治理，重点区域 30%的可治理沙化土地和 20%的水力侵蚀面积得到治理。
<b>03 重点流域和区域综合治理与生态保护</b>	通过强化节水、水资源合理调配、控制地下水开采、林草植被建设等生态保护与修复措施，继续加强塔里木河、黑河、石羊河流域综合治理，实施敦煌水资源合理利用与生态保护、艾比湖生态保护等建设。
<b>04 三江源国家生态保护综合试验区建设</b>	强化生态保护与建设，创新生态保护体制机制，推进游牧民定居和农村基础设施建设，转变农牧业发展方式，发展生态型非农产业，建立起生态补偿机制和比较完善的管理体制，转变经济发展方式。
<b>05 祁连山区生态保护和综合治理</b>	加强森林、草原、湿地的保护与修复，增强生态系统稳定性，涵养水源、保持水土。

<p><b>06 川西藏区生态保护建设</b></p> <p>加强湿地、森林、草原等生态系统的保护和建设，综合配置营造林、退化草地治理、湿地修复、森林草原病鼠虫害治理等措施，基本扭转这一地区生态环境恶化的趋势。</p>
<p><b>07 青海湖流域生态环境保护与综合治理</b></p> <p>通过湿地保护、退化草地和沙化土地治理、生态林建设及人工增雨等，逐步缓解青海湖水位下降的趋势，维护青海湖流域生态系统稳定。</p>
<p><b>08 黄土高原地区综合治理</b></p> <p>通过林草植被保护和建设、退耕还林、水土保持、雨水集蓄利用、淤地坝建设及土地整治、草食畜牧业发展等措施，加大水土流失以及荒漠化严重地区综合治理力度。</p>
<p><b>09 重点河口、海湾的生态综合整治</b></p> <p>通过入海污染控制、湿地修复、岸线整治、合理布局滩涂养殖、生态廊道建设、植被恢复、生物资源养护等措施，修复与恢复河口、海湾的生态功能，维护区域海洋生态健康。</p>

## 十、保护生物多样性

加大典型生态系统、物种、基因和景观多样性保护力度，完善保护网络体系。加强生物多样性资源本底调查和评估，完善生物多样性监测预警体系，强化生物多样性保护优先区域的保护，开展生物多样性保护、恢复和减贫示范。针对自然本底较好、生物多样性丰富区域，开展保护示范。在生物多样性重要、敏感并已受到不同程度破坏的区域，开展恢复示范。在生物多样性丰富、减贫任务繁重的经济欠发达区域，以地方为主，开展减贫示范。对保护空缺的典型自然生态系统和物种加快划建保护区域，对受损的典型生态系统和物种加以恢复。保护和恢复极小种群、重要野生动植物及栖息地；做好森林公园、风景名胜区等典型自然景观和古树名木保护工作；采取有效措施恢复江湖鱼类生态系统完整性，规范珍稀濒危野

生生物资源保护和进出口管理。建立生物遗传资源获取与惠益分享机制，完善外来物种监测预警及风险管理机制，开展外来入侵物种综合防控；加强野生动物疫源疫病防控。重点加强青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障保护区群建设，推进南方丘陵山地带保护区间生态廊道建设，加快划建北方防沙带自然保护区。生物多样性保护的主要任务是：到 2015 年，陆域自然保护区面积达到 144 万平方公里，海洋保护区面积达到 9 万平方公里，新增水生生物关键栖息地保护面积 170 万公顷；到 2020 年，陆域自然保护区面积达到 146 万平方公里，海洋保护区面积达到 15 万平方公里，新增水生生物关键栖息地保护面积 170 万公顷。

<b>专栏 10 生物多样性保护重点工程</b>	
<b>01 野生动植物保护及自然保护区建设</b>	保护和改善珍稀濒危野生动植物栖息地，建立健全救护、驯养繁殖、基因保护体系；加强自然保护区、风景名胜区基础设施建设，完善自然保护区、风景名胜区网络体系。新建森林公园、风景名胜区、海洋公园和海洋特别保护区。强化生物多样性保护优先区建设。
<b>02 极小种群和极度濒危物种拯救</b>	加强野外生存繁衍困难的极小种群野生动植物及其栖息地保护，完善资源监测和编目，以就地保护为主，提高保护管理能力，采取必要的生境恢复和人工拯救措施，建设人工种群保育基地和种质资源基因库，推进野生动物放归自然。
<b>03 水生生物资源养护及濒危物种救护</b>	新建和改扩建水产种质资源保护区，加快重点保护区域渔船转产转业，开展水域生态修复。提高濒危物种资源监测、鉴定、救护和贸易管理能力，建立人工种群保育基地、濒危水生物种种质资源基因库。
<b>04 海洋生物多样性保护</b>	

开展海洋生物多样性普查，建设海洋生物物种保护基地，建设海洋生物样品库、重要海洋生物种质资源库、海洋生物资源信息库。

#### 05 生物多样性保护能力建设

加强生物多样性本底调查、动态监测、评估与信息化管理。开展生物多样性保护、恢复和减贫示范区建设，建立生物多样性保护小区。完善生物多样性监测网络和信息共享平台，建设生物遗传资源库、生物多样性保护展示基地，重点保护、保存和培育优异生物遗传资源。

#### 06 防治外来入侵物种和物种流失

开展定点监测，建设外来入侵物种阻截带和天敌繁育基地，加强外来入侵物种的有效管理和控制。加强出入境生物物种资源检验检疫能力建设。

### 十一、保护地下水资源

根据地下水的特性和经济社会发展、生态环境保护要求，明确区域地下水的功能定位；严格地下水资源管理，加强地下水的涵养和保护，维系地下水系统良性循环；科学确定各区域地下水开采量控制目标，优化调配水资源，合理开发利用地下水资源；加大地下水压采的替代水源工程建设，调整地下水开采布局，逐步削减超采区地下水超采量，实现地下水采补平衡；采取回灌补源等措施，逐步修复遭受破坏的地下水系统，改善与地下水有关的生态环境；建设以防为主的地下水污染防治体系，全面监控典型地下水污染源，控制城镇污染、重点工业、农业面源和土壤污染对地下水的影响，有计划地开展地下水污染修复，保障地下水饮用水水源环境安全；加强地下水监测、监控，促进地下水资源可持续利用。

#### 专栏 11 地下水资源保护重点工程

##### 01 地下水超采治理与修复

加强地下水压采替代水源建设，强化再生水、雨水集蓄、微咸水等非常规水源利用，实施封填井和地下水人工回灌。

## 02 地下水水源地保护

强化集中式地下水供水水源地保护，划定保护区，建设防护工程，加强地下水监测。

## 03 华北平原地下水污染防治

通过建设地下水环境监测网，实施地下水污染分区防治，解决华北平原地下水重金属和有机污染等突出问题，保障华北平原地下水资源可持续利用。

## 十二、强化生态建设的气象保障

建立和完善人工干预生态修复和灾害监测预警体系，增强防灾减灾能力建设。完善生态脆弱区、易灾地区无人生态气象观测站和土壤水分观测站布局；在相关部门监测的基础上，强化生态气象综合监测评估预警能力建设，以地面监测数据和风云系列卫星遥感资料为主要信息源，构建生态气象业务服务平台，开展生态气象灾害监测预警、生态保护与建设气候可行性论证等工作。开展生态服务型人工影响天气能力建设，配备高性能人工影响天气飞机，建设作业指挥平台，合理配置新型高效增雨防雹火箭等地面作业系统，科学布局人工增雨防雹作业基地，改扩建人工增雨（雪）标准化作业点，大幅度提高作业覆盖面积，强化生态建设的气象保障。

### 专栏 12 生态建设气象保障重点工程

#### 01 生态气象观测网络建设

改扩建森林、草原、湿地、荒漠、城市等生态气象观测站，新增生态小气候观测站、自动土壤水分观测站以及生态气象灾害移动调查系统，初步建成以实时资料为主的生态气象立体监测及数据传输网络。

## **02 生态气象业务服务平台建设**

建立生态气象综合监测评估预警指标体系，建立地面监测、卫星遥感数据存储及加工系统，建立生态气象综合业务平台及信息发布和共享系统。开展生态气象灾害监测预警、生态保护与建设气候可行性论证服务。

## **03 生态服务型人工影响天气能力建设**

在各重点生态区加强人工增雨（雪）和防雹作业，建立人工影响天气作业基地，建设气象作业指挥服务平台，健全生态服务型人工影响天气作业体系，增加生态用水。

## 第五章 政策与保障措施

### 一、加强组织领导，落实规划责任

各级政府要有高度的历史责任感和使命感，把生态保护与建设作为贯彻落实科学发展观的具体实践，切实加强领导，组织实施好《全国生态保护与建设规划（2013-2020年）》。地方各级政府对生态保护与建设工作负总责，建立起由地方政府统一领导下的部门分工协作的生态保护与建设目标责任制。各有关部门在全国生态环境建设部际联席会议制度的统一协调指导下，各司其职、强化责任、加强沟通、通力合作，做好任务落实和监督检查，做好国家重点生态功能区和重点工程的规划及实施。

### 二、加大政策扶持，拓宽资金渠道

调整财政支出结构，切实加大政府投入，积极引导社会参与，逐步建立与经济社会发展水平相适应的生态保护与建设多元化投入机制。建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的生态补偿制度，加大对生态保护与建设的财政转移支付力度，增强资源环境税费的生态保护功能，鼓励开展区域间生态补偿。加大农牧业结构调整力度，促进生态保护和农牧业生产。积极探索市场化生态投入模式，开发适合生态保护与建设特点的金融产品，完善财政支持下的森林保险制度。

### 三、深化体制改革，增强动力活力

进一步理顺生态保护与建设的体制机制。深化集体林权制度改革

革，积极探索国有林场和国有林区改革。稳定和完善的草原承包经营制度，力争用5年时间基本完成草原确权和承包工作。加强用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污控制，统筹生活、生产、生态用水需求，保证基本生态用水；积极推进水价改革，制定合理的生态用水价格政策与机制。完善重点海域污染物排海总量控制制度，探索建立自然岸线保护制度。积极探索水权交易、碳汇交易等市场化模式，调动社会资本参与生态建设的积极性。

#### **四、依靠科技进步，提高治理成效**

加大对生态保护与建设科学技术研发的支持。开展生态系统综合观测评估、生态系统演变及重大问题、生态系统碳汇研究，加强生态保护与建设技术研发与示范，加快技术创新示范基地建设，推进产学研相结合的生态保护与建设技术创新队伍、服务平台建设，积极推广先进适用技术，增强生态保护与建设科技成果转化能力。加快生态保护与建设标准、技术规程的制（修）订。加强国际交流与合作，引进和推广国外先进技术。

#### **五、健全法制体系，完善监督管理**

建立健全生态保护与建设法制体系。加快完善《森林法》等现有法律法规，健全海洋生态损害赔偿的评估和测算标准、办法等。经济社会活动要严格执行生态有关法律法规，把生态影响作为重要衡量因素。建设项目征占用林地、草地、湿地与水域、海域，要严格管理，依法补偿。采取各种措施加强宣传教育，增强全民生态文明意识和法制观念。加大林业、国土、水资源、海洋管理等方面的

执法监督力度，加强部门联动配合，加大对生态违法案件的查处力度，严厉打击破坏生态的违法行为。完善地下水管理制度。

## **六、加强宣传发动，引导社会参与**

充分利用电视、广播、报纸、网络等宣传媒体，加大对生态保护与建设的宣传教育，增强全民生态意识，营造爱护生态环境的良好风气。大力开展植树节、爱鸟周、世界防治荒漠化和干旱日等活动，提高全社会对生态保护与建设的关注。将自然保护区、森林公园、湿地公园等，作为普及生态知识的重要阵地，提高社会公众生态文明意识。建立和完善生态保护与建设的激励机制，充分调动广大人民群众和各种社会组织积极参与生态保护和建设。

## **七、强化生态监测，保障规划实施**

加大对森林、草原、荒漠、湿地与河湖、城市、海洋等生态系统以及生物多样性、水土流失监测力度。强化监测体系和技术规范建设；强化部门协调，建立信息共享平台；强化生态状况综合监测评估，实行定期报告制度，以适当方式向社会公布。建立规划中期评估机制，对规划实施情况进行跟踪分析和评价。