

附件2

全国生态保护“十三五”规划纲要

环境保护部
二〇一六年十月

目 录

一、全国生态保护基本形势	5
（一）工作进展	5
（二）主要问题	7
（三）机遇与挑战	8
二、指导思想和主要目标	9
（一）指导思想	9
（二）基本原则	9
（三）主要目标	10
三、主要任务	11
（一）建立生态空间保障体系	11
（二）强化生态质量及生物多样性提升体系	13
（三）建设生态安全监测预警及评估体系	15
（四）完善生态文明示范建设体系	16
四、保障措施	17
（一）完善法律法规	17
（二）健全体制机制	18
（三）强化科技支撑	18
（四）推动共同保护	18

为贯彻落实《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，现制定《全国生态保护“十三五”规划纲要》（以下简称《规划纲要》）。

《规划纲要》依据环保部门生态保护的职能定位，提出“十三五”时期全国生态保护工作的指导思想和主要目标，明确重点工作和任务措施，指导各级环保部门开展自然生态保护工作。

一、全国生态保护基本形势

“十二五”时期，各级环保部门积极贯彻落实党中央、国务院关于生态保护工作的一系列重大决策部署，加大生态保护力度，在示范引领、系统保护、综合监管等方面取得积极进展，部分重点保护物种种群数量稳中有升。但总体上，我国生态恶化趋势尚未得到根本扭转，生态保护与开发建设活动的矛盾依然突出，生态安全形势依然严峻。

（一）工作进展

一是生态文明示范建设带动效应明显。全国 16 个省份开展了生态省建设，92 个市、县（区）获得国家生态建设示范区命名，126 个地区开展了生态文明建设试点工作，示范带动效果明显。编制《全国生态文明建设目标体系》，积极推动生态示范建设提档升级，制定《国家生态文明建设示范区管理规程（试行）》和《国家生态文明建设示范县、市指标（试行）》。组织开展首届中国生态文明奖的评选，建立奖励机制，带动社会共建。

二是生态功能保护基础进一步夯实。完成全国生态环境变化调查与评估（2000-2010 年），印发实施《全国生态功能区划（修编版）》。制定实施《生态保护红线划定技术指南》，在江苏、海南、湖北、江

西、重庆、沈阳等地开展划定和管控试点，天津、江苏发布实施生态保护红线。开展县域生态环境质量评估考核，在重庆、海南、陕西、宁夏等地开展重点生态功能区环境保护全过程管理试点，推动优化国家重点生态功能区转移支付政策。在全国 25 个省份开展 45 个流域生态健康评估试点。联合国家旅游局组织开展国家生态旅游示范区建设，确定了北京市南宫旅游景区等 72 个国家生态旅游示范区。指导浙江省仙居县、开化县开展国家公园建设试点，配合发展改革委指导北京、青海等 9 个省（市）开展试点工作。强化矿产资源开发生态保护与监管，开展部分典型地区遥感调查和评估。

三是自然保护区综合监管得到加强。全国已建立各类自然保护区 2740 个（国家级自然保护区 428 个），约占陆地国土面积的 14.8%，超过 90% 的陆地自然生态系统类型、89% 的国家重点保护野生动植物种类得到保护。规范和完善自然保护区晋升和调整的评审制度，联合九部门印发《关于进一步加强涉及自然保护区开发建设活动监督管理的通知》。完成 400 多处国家级自然保护区卫星遥感监测，查处一批涉及自然保护区的违法活动。推动中俄自然保护区的跨界合作。

四是生物多样性保护决策与推进机制进一步完善。成立中国生物多样性保护国家委员会，发布实施《中国生物多样性保护战略与行动计划（2011-2030 年）》（以下简称《战略与行动计划》），启动“联合国生物多样性十年中国行动（2011-2020）”（以下简称十年中国行动），启动生物多样性保护重大工程。完成 32 个陆地生物多样性保护优先区域边界核定，发布“中国生物多样性红色名录——高等植物卷和脊椎动物卷”。积极推进生物遗传资源获取与惠益分享立法和

生物安全管理工作。不断深化国际交流与合作，积极履行《生物多样性公约》及其《卡塔赫纳生物安全议定书》等国际公约。多数省份建立了生物多样性保护协调机制，编制发布了省级生物多样性保护战略与行动计划。

（二）主要问题

现阶段，我国面临的主要生态问题有：

一是生态空间遭受持续威胁。城镇化、工业化、基础设施建设、农业开垦等开发建设活动占用生态空间；生态空间破碎化加剧，交通基础设施建设、河流水电水资源开发和工矿开发建设，直接割裂生物生境的整体性和连通性；生态破坏事件时有发生。

二是生态系统质量和服务功能低。低质量生态系统分布广，森林、灌丛、草地生态系统质量为低差等级的面积比例分别高达 43.7%、60.3%、68.2%。全国土壤侵蚀、土地沙化等问题突出，城镇地区生态产品供给不足，绿地面积小而散，水系人工化严重，生态系统缓解城市热岛效应、净化空气的作用十分有限。

三是生物多样性加速下降的总体趋势尚未得到有效遏制。资源过度利用、工程建设以及气候变化影响物种生存和生物资源可持续利用。我国高等植物的受威胁比例达 11%，特有高等植物受威胁比例高达 65.4%，脊椎动物受威胁比例达 21.4%；遗传资源丧失和流失严重，60%-70%的野生稻分布点已经消失；外来入侵物种危害严重，常年大面积发生危害的超过 100 种。

同时，环保部门在履行指导、协调、监督生态保护工作职责时，还存在以下体制机制和管理上的突出问题：

一是统一监管的管理体制不健全。目前仍按生态要素分别设置生态保护管理机构，难以对生态系统实施整体性保护。由于权责一致的统一管理体制和协调联动机制尚未建立，未能实现所有者和监管者分离以及一件事情由一个部门负责，直接影响生态保护效果。

二是全社会共同监督的机制尚未建立。部分地方领导干部保护生态环境的意识较为薄弱，还未牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念。社会公众参与生态保护和监管的机制有待健全，企业生态保护和监管责任还不明确，部分地方环保部门履行生态监管职能时只能单打独斗、被动应对。

三是监督管理的基础能力薄弱。尚未建立统一的生态监测监控网络，难以准确监测我国重要生态区域生态状况，不能及时主动发现重大生态破坏行为。大部分县级环保部门没有设置独立的生态保护科室，难以开展常态化监管。市县环保部门生态保护人员队伍和装备严重不足，导致执法力量薄弱。生态保护科技支撑不够，生态大数据集成应用尚待发挥作用，生态保护法律法规和标准体系尚需完善。

（三）机遇与挑战

“十三五”期间，我国生态保护面临重大机遇：一是党的十八大以来，习近平总书记对建设生态文明和加强环境保护提出一系列新理念新思想新战略，为生态保护提供了科学理论指导和行动指南。二是党中央、国务院对生态文明建设作出一系列重大战略决策和部署，把推动绿色发展、提供更多优质生态产品作为重要任务，明确要求加大生态环境保护力度，为生态保护工作指明方向。三是生态

文明体制改革各项任务和措施陆续出台并加快推进，生态保护和监管体制将进一步理顺，生态空间用途管制将全面实施，生态环境监测网络将加快建立，生态统一监管能力将明显提高，为我国生态环境保护工作夯实基础。四是各地生态环境保护意识不断增强，“绿水青山就是金山银山”已成为各级党政领导干部的共识，全社会保护生态环境的合力正在形成。

同时，我国生态保护也面临挑战：一是经济发展与生态保护之间的矛盾依然存在，传统发展方式带来的资源环境约束日益趋紧，生态环境风险逐步凸显。二是人民群众对优质生态产品需求不断增加与现有供给能力不足之间的矛盾日益明显。三是生物多样性丧失速度短期内难以根本遏制，国际履约压力不断加大。

二、指导思想和主要目标

（一）指导思想

全面贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设总体部署和要求，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照山水林田湖系统保护的要求，以改善环境质量为核心，以维护国家生态安全为目标，以保障生态空间、提升生态质量、改善生态功能为主线，大力推进生态文明建设，强化生态监管，完善制度体系，推动补齐生态产品供给不足短板，为全面建成小康社会、建设美丽中国做出更大贡献。

（二）基本原则

基于环保部门生态保护的职责定位，“十三五”时期，自然生态保护必须遵循以下原则：

——把生态系统整体保护作为基本理念。按照山水林田湖系统保护的要求，陆海统筹、上下联动，打破要素、区域界限，对各类生态系统实施统一保护和监管，增强生态保护的系统性、协同性。

——把保障国家生态安全作为根本目标。严格落实生态空间管控，划定并严守生态保护红线，加强自然保护区监督管理，保护最重要的生态空间，推动形成以“两屏三带”为主体的生态安全格局，建设生态安全屏障。

——把加强生物多样性保护作为工作主线。保护和可持续利用生物多样性，推动生物遗传资源惠益分享，以生物多样性保护优先区域为重点，完善保护网络，强化生物物种和遗传资源保护能力，构建生物多样性保护体系。

——把加强生态统一监管作为主要手段。建立全面、严格、及时、有效的监管体系，是加强生态保护统一监管的重要基础。建设“天地一体化”的监测体系和综合监管平台，及时发现和查处生态破坏行为，由被动核查变为主动发现，提高生态保护的精细化和信息化水平。

——把生态文明示范建设作为主要载体。积极参与生态文明体制改革，推动体制机制向有利于统一监管的方向改变。发挥生态文明建设示范区和环境保护模范城创建工作的平台作用，有机融合生态保护的主要任务和重点工作，创新保护模式，提高示范效应，激发保护活力。

（三）主要目标

到 2020 年，生态空间得到保障，生态质量有所提升，生态功能

有所增强，生物多样性下降速度得到遏制，生态保护统一监管水平明显提高，生态文明建设示范取得成效，国家生态安全得到保障，与全面建成小康社会相适应。

具体工作目标：全面划定生态保护红线，管控要求得到落实，国家生态安全格局总体形成；自然保护区布局更加合理，管护能力和保护水平持续提升，新建 30-50 个国家级自然保护区，完成 200 个国家级自然保护区规范化建设，全国自然保护区面积占陆地国土面积的比例维持在 14.8% 左右（包括列入国家公园试点的区域）；完成生物多样性保护优先区域本底调查与评估，建立生物多样性观测网络，加大保护力度，国家重点保护物种和典型生态系统类型保护率达到 95%；生态监测数据库和监管平台基本建成；体现生态文明要求的体制机制得到健全；推动 60-100 个生态文明建设示范区和一批环境保护模范城创建，生态文明建设示范效应明显。

三、主要任务

“十三五”时期，紧紧围绕保障国家生态安全的根本目标，优先保护自然生态空间，实施生物多样性保护重大工程，建立监管预警体系，加大生态文明示范建设力度，推动提升生态系统稳定性和生态服务功能，筑牢生态安全屏障。

（一）建立生态空间保障体系

1. 加快划定生态保护红线。制定发布《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》。按照自上而下和自下而上相结合的原则，各省（区、市）在科学评估的基础上划定生态保护红线，并落地到水流、森林、山岭、草原、湿地、滩涂、海洋、荒漠、冰川等生态空间。

2017 年底前，京津冀区域、长江经济带沿线各省（区、市）划定生态保护红线；2018 年底前，各省（区、市）全面划定生态保护红线；2020 年底前，各省（区、市）完成勘界定标。在各省（区、市）生态保护红线的基础上，环境保护部会同相关部门汇总形成全国生态保护红线，向国务院报告，并向社会公开发布。

2. 推动建立和完善生态保护红线管控措施。到 2020 年，基本建立生态保护红线制度。推动将生态保护红线作为建立国土空间规划体系的基础。各地组织开展现状调查，建立生态保护红线台账系统，识别受损生态系统类型和分布。制定实施生态系统保护与修复方案，选择水源涵养和生物多样性保护为主导功能的生态保护红线，开展一批保护与修复示范。定期组织开展生态保护红线评价，及时掌握全国、重点区域、县域生态保护红线生态功能状况及动态变化。推动建立和完善生态保护红线补偿机制。

3. 加强自然保护区监督管理。制定《全国自然保护区发展规划（2016-2025 年）》。开展自然保护区人类活动遥感监测，国家级自然保护区每年遥感监测 2 次，省级自然保护区每年遥感监测 1 次，重点区域加大监测频次，定期发布监测报告。开展自然保护区生态环境保护状况评估。强化监督执法，定期组织自然保护区专项执法检查，严肃查处违法违规活动，加强问责监督。优化自然保护区布局，以重要河湖、海洋、草原生态系统及水生生物、小种群物种的保护空缺作为重点，推进新建一批自然保护区，加强生态廊道、保护小区和自然保护区群建设，到 2020 年，全国自然保护区面积占陆地国土面积的比例维持在 14.8%左右（包括列入国家公园试点的区域）。

提高自然保护区管理水平，强化自然保护区管护能力建设，完善自然保护区范围和功能区界限核准以及勘界立标工作，推进自然保护区开展综合科考和本底调查。2020 年前完成 200 个国家级自然保护区规范化建设。推动自然保护区土地确权和用途管制。推动建立自然保护区公共监督员制度。有步骤地对居住在自然保护区核心区与缓冲区的居民实施生态移民。

4. 加强重点生态功能区保护与管理。重点生态功能区是我国生态空间的集中分布地区，要积极协调相关部门推动重大生态保护与修复工程优先在重点生态功能区布局，不断扩大生态空间。加强重点生态功能区县域生态功能状况评价，推动制定实施重点生态功能区产业准入负面清单，强化生态空间用途管制。推动协调相关部门和地区针对目前人为活动影响较小、生态良好的重点生态功能区，特别是大江大河源头及上游地区，加大自然植被保护力度，科学开展生态退化区恢复与治理，继续实施防沙治沙和水土流失综合治理。以主要的山脉、江河、海岸带等防护林体系为脉络，构建形成大尺度国家生态廊道，提高生态保护区域的连通性。加快推动易灾地区生态系统保护与修复。

（二）强化生态质量及生物多样性提升体系

1. 实施生物多样性保护重大工程。以生物多样性保护优先区域为重点，开展生物多样性调查和评估，彻底摸清我国生物多样性家底。加强就地保护和迁地保护，完善保护网络体系，确保国家战略性生物资源得到较好保存。恢复生物多样性受破坏的区域，开展生物多样性保护与减贫示范，促进西部生物多样性丰富地区传统产业

转型升级和脱贫。加强生物多样性监管基础能力建设，全面提升各级政府生物多样性保护与管理水平。协调有关部门落实工程所需资金，组织有关部门实施好重大工程，推进实施《战略与行动计划》和“十年中国行动”。

2. 加强生物遗传资源保护与生物安全管理。加强生物遗传资源保护与管理，建立生物遗传资源及相关传统知识获取与惠益分享制度；规范生物遗传资源采集、保存、交换、合作研究和开发利用活动，加强出境监管，防止生物遗传资源流失。强化生物安全管理，开展转基因生物环境释放风险评估、跟踪监测和环境影响研究；加强环保用微生物菌剂环境安全监管。积极防治外来物种入侵，开展外来入侵物种调查和生态影响评价，加强入侵机理、扩散途径、应对措施和开发利用途径研究，建立监测预警及风险管理机制，探索推进生物安全和外来入侵物种管理制度化进程。

3. 推进生物多样性国际合作与履约。组织协调相关部门，共同履行好《生物多样性公约》及其《卡塔赫纳生物安全议定书》《名古屋遗传资源议定书》等国际公约，以国内工作支撑完成履约责任。积极参与“生物多样性与生态系统服务政府间科学-政策平台（IPBES）”的相关工作。做好2020年《生物多样性公约》第15次缔约方大会（COP15）的申办和筹备工作。

4. 扩大生态产品供给。丰富生态产品，优化生态服务空间配置，提升生态公共服务供给能力。加大城市生态保护力度，推动城市生态建设与空间布局优化，提升城市生态服务能力。推动加大风景名胜區、森林公园、湿地公园等保护力度，适度开发公众休闲、旅游

观光、生态康养服务和产品，加快城乡绿道、郊野公园等城乡生态基础设施建设。

（三）建设生态安全监测预警及评估体系

1. 建立“天地一体化”的生态监测体系。加强卫星和无人机航空遥感技术应用，提高生态遥感监测能力。建立生物多样性地面观测体系，到2020年新建、改建或扩建50个陆地生物多样性综合观测站，建成800个以上生物多样性观测样区。建设一批相对固定的生态保护红线监控点。优先在长江经济带、京津冀地区建立观测站和观测样区。

2. 定期开展生态状况评估。加强年度重点区域生态环境质量状况评价和五年生态环境状况调查评价。2016年启动2010-2015年全国生态状况调查与评估，2020年完成“十三五”时期全国生态状况调查与评估，形成全国生态状况定期评估机制。全面开展生态保护红线、重点生态功能区、重点流域及城市生态评估，系统掌握生态系统质量和功能变化状况。

研究建立生态系统和生物多样性预警体系，开发预警模型和技术，对生态系统变化、物种灭绝风险、人类干扰等进行预警。推动建立统一的监测预警评估信息发布机制。

开展县域生态资源资产评估试点。推动将生态状况评估结果应用于产业布局、土地利用、生态环境保护、城乡建设等规划编制，并作为生态补偿、领导干部政绩考核、生态环境损害责任追究、自然资源资产离任审计等生态监管制度的重要参考。

3. 建立全国生态保护监控平台。建立生态保护综合监控平台，对生态保护红线、自然保护区、重点生态功能区、生物多样性保护

优先区域等的开发建设活动实施常态化和业务化监控，实现由被动监管转为主动监管、应急监管转为日常监管、分散监管转为系统监管。2016年，启动以自然保护区为重点的监管平台建设，作为全国生态保护监控平台一期工程；各省（区、市）应依托全国生态保护监控平台，加强能力建设，建立本行政区监管体系，实施分层级监管。2018年，完成生态保护红线监管平台建设，作为全国生态保护监控平台二期工程。加强生态监管信息化建设，充分运用大数据、互联网、遥感、物联网等技术手段，集成建立国家生态保护和生物多样性数据库，并纳入生态环境大数据系统。

4. 加强开发建设活动生态保护监管。以“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单”为手段，强化空间、总量、准入环境管理。发挥战略环评和规划环评事前预防作用，减少开发建设活动对生态空间的挤占，合理避让生态环境敏感和脆弱区域。强化矿产资源开发规划环评，优化矿产资源开发布局，推动历史遗留矿山生态修复。合理确定和布局大坝建设，加强调度监管，有效保障最低生态需水量；加强生态设施建设，科学合理开展水生生物增殖放流。合理布局旅游基础设施建设，基于生态承载力确定游客数量。推动交通设施建设合理避让生态环境敏感区域，加强生物廊道建设，减少生态阻隔；加强交通设施建成后的生态恢复和运营期的管理。

（四）完善生态文明示范建设体系

1. 创建一批生态文明建设示范区和环境保护模范城。深入实施生态省战略，以市、县为重点，分类指导，梯次推进，广泛开展生

态文明建设示范区创建，提高示范区建设的规范化和制度化水平，到 2020 年，创建 60-100 个生态文明建设的示范区。修订《国家环境保护模范城市创建与管理工作办法》和《国家环境保护模范城市考核指标》，加强创建计划性和区域平衡性，强化分级管理和过程监管，加快审议命名 2016 年前通过考核验收的城市。生态文明建设的示范区和环境保护模范城创建要加强统筹整合，并全面对接国家生态文明试验区建设标准，打造成国家生态文明试验区制度成果的转化载体。

2. 持续提升生态文明示范建设水平。编制生态文明建设的示范区和环保模范城创建指南，指导各地生态文明建设实践。加强创建与环保重点工作的协调联动，改革完善创建评估验收机制。强化后续监督与管理，开展成效评估和经验总结，宣传推广现有的可复制、可借鉴的创建模式。充实专家队伍，建立专家委员会。继续开展中国生态文明奖评选表彰，充分发挥典型示范引领作用，广泛凝聚全社会力量。开展生态文明建设理论及实践研究，协助推动建立生态文明建设目标评价考核机制。

四、保障措施

（一）完善法律法规

加快推动出台《生物遗传资源获取与惠益分享管理条例》，开展《自然保护区条例》后评估，推进制定自然保护区法，研究生态保护红线立法。加强相关立法协调，在自然资源法律法规修订时，推动将生态保护要求纳入相关条文。抓紧出台实施《自然保护区人类活动遥感监测与核查规定》，加快完善生态保护相关的评估、监管、执法的标准规范体系。

（二）健全体制机制

充分发挥中国生物多样性保护国家委员会、国家级自然保护区评审委员会、生物物种资源保护部际联席会等已有机制平台的协调作用，推动制定和实施跨部门生态保护政策措施，协调相关部门加大生态保护投入。加快建立上下联动、沟通顺畅的各级环保部门联系机制。积极参与国家相关的体制机制改革，推动理顺相应机构与职责设置。开展国家公园体制研究及试点示范，探索建立国家公园行政管理体制。推动建立健全国土空间开发与保护制度，以及生态环境损害评估和赔偿、生态保护补偿等制度。支持各地建立生态保护补偿机制。

（三）强化科技支撑

加强生态保护基础研究和科技攻关，完善生态调查评估、监测预警、风险防范等管理技术体系。重点开展生物多样性科学规律与生物安全支撑技术、生态修复技术、生态系统监测评价等关键技术的研究，推动加大生态保护科技相关专项支持力度。加强国际科技合作与交流，积极引进国外先进生态保护理念、管理经验及技术手段，健全完善国内协调机制。

（四）推动共同保护

依托生物多样性日、环境日等活动平台，加大生态保护宣传教育力度，加强政策解读，扩大保护共识，调动全社会参与生态保护的积极性和主动性。加强政府、企业、公众生态保护培训，建设中小学环境教育社会实践基地，提高全社会特别是领导干部的生态保护责任意识。依托环境保护新闻发布制度，充分利用“12369”环保

举报热线等平台，加大生态环境信息公开力度，定期发布生态保护信息，保障公众生态保护知情权和监督权。发挥社会组织的引导、监督作用，强化企业保护生态的主体责任，形成全社会共同参与生态保护的合力。