

关于深入贯彻落实《全国生态环境保护纲要》 的通知

各省、自治区、直辖市环境保护局(厅)，新疆生产建设兵团环境保护局：

《全国生态环境保护纲要》（以下简称《纲要》）已经国务院批准正式发布。这是全面实施生态保护与污染防治并重、生态保护与生态建设并举方针的重要文件，为全国也为环境保护行政主管部门进一步加强生态环境保护工作做出了明确的政策规定。为认真贯彻落实《纲要》精神，现就有关要求通知如下：

一、认真学习《纲要》，深刻领会《纲要》精神

纲要的发布，充分体现了党中央、国务院对生态环境保护工作的重视，表明了党中央、国务院加强生态环境保护，实现经济社会可持续发展的决心。各地要从维护国家和区域环境安全，确保经济、社会和环境协调发展的高度来认识贯彻落实《纲要》的重要性，增强贯彻实施《纲要》的自觉性。各级环境保护部门要通过举办培训班、宣讲会、研讨会等多种形式，认真学习、准确把握《纲要》的精神实质，依法履行环境保护部门对生态环境保护统一监督管理的职责，按“分类指导，分区推进”的指导思想，切实搞好重要生态功能区、重点资源开发区和生态环境良好地区的生态保护，努力扭转人为不合理活动导致的生态环境进一

步恶化的趋势。

二、加强舆论宣传，努力增强广大干部群众生态环境保护意识

各级环保部门要充分利用《纲要》发布的契机，采取多种宣传形式，切实加大生态环境保护的宣传力度，努力提高全社会的环保意识和生态意识。近期我局拟邀请新华社、人民日报、中央电视台、中央人民广播电台等首都各大媒体召开新闻发布会；在各大报刊媒体上开辟专栏，邀请国务院有关部委的领导和专家研讨加强生态环境保护与贯彻落实《纲要》的重要性和必要性；适时举办有关《纲要》的学习班、宣讲会；2000年底将结合“12·29”国际生物多样性日，开展一系列群众性的生态环境保护宣传活动。

地方各级环境保护部门要与总局上下连动，制定详细的贯彻落实《纲要》的宣传方案，通过广播、报纸、电视等新闻媒体，采取专题宣传、讲座等多种形式，广泛宣传《纲要》的重要意义，提高广大干部、群众的生态环境保护意识，增强全社会参与生态保护的自觉性，在全国掀起生态环境保护的热潮。

三、加强领导，真抓实干，开创生态环境保护的新局面

各级环境保护部门要把贯彻实施《纲要》作为环境保护工作的一项

大事，务必抓紧抓好。

1.根据《纲要》精神，各省级环保部门要会同有关部门抓紧制定本地的生态环境保护纲要和规划，明确本地生态环境保护的目标、任务和措施，报省级人民政府批准发布，并将规划纳入本地“十五”国民经济和社会发展计划。要抓住《纲要》发布的契机，加强生态环境保护的机构、队伍和能力建设。

2.要重点做好长江、黄河源头区、塔里木河下游、黑河流域、阴山北麓、三江平原、洞庭湖、鄱阳湖、玛曲和若尔盖等生态功能保护区的规划、试点工作，积极探索新时期区域（流域）生态环境综合管护的途径。根据各地情况，近期可以省级人民政府名义发布一批生态功能保护区名单，开展重点生态功能区的规划和试点，并做好上述重点地区申报国家级生态功能保护区的准备工作。

3.按照《纲要》要求，对生态环境脆弱的牧区，林区、矿区和重要的生态功能区，各级环保部门要会同有关部门分期分批划定一批禁采区、禁垦区、禁伐区和禁牧区；要继续做好秸秆禁烧工作，加大禁止采集、收购和销售发菜和乱挖甘草、麻黄草的执法力度；抓紧建立高耗水项目管制制度，严格土地用途管制，切实加强对水、土地、森林、草原、海洋、矿产等重要资源的开发利用的监管；自然资源的开发和植树种草、水土保持、草原建设等重大生态环境建设项目，必须开展环境影响评价；

对可能造成生态环境破坏和不利影响的项目，必须做到生态环境保护和恢复措施与资源开发和项目建设同步设计、同步施工、同步检查验收。

4.继续巩固自然保护区和生态示范区建设成果。在生态环境良好区域要不断完善生态示范区建设指标，采取有力措施，分级抓好一批生态示范市和生态示范县。有条件的地区，要继续抢建一批自然保护区。要加强农村面源污染和非工业点源污染防治，积极开展小城镇建设环境保护，加快有机食品基地的建设，努力拓展农村生态环境保护的工作领域。

西部地区要尽快完成生态环境现状调查工作，抓紧编制生态功能区划和生态环境保护规划，全面提升生态环境保护监管能力。

四、加强部门协调配合，加大生态保护的监管力度

生态环境保护是一项综合性很强、涉及面很广、难度很大的工作，加强部门之间的合作与协调尤为重要，这是搞好生态环境保护的基本前提和保障。各级环境保护部门要积极探索行之有效的生态环境保护监管体系，做好综合协调与监督工作，主动与计划、农业、林业、水利、国土资源和建设等部门配合，共同做好自然资源开发的规划和管理，做好生态环境保护与恢复治理工作。

各级环境保护部门要联合有关部门开展专项生态环境保护执法检查，

对自觉守法，严格执法的个人、单位给予表扬；对顶风违纪的要依法查处，并在媒体上公开曝光。要在实践中不断完善和提高执法水平，克服畏难情绪，自我加压，多做贡献，努力开创生态环境保护工作的新局面。

附件：国家环境保护总局关于《全国生态环境保护纲要》发布的新闻问答

二〇〇〇年十二月六日

主题词：环保 生态 纲要 落实 通知

抄 送：各直属单位、各派出机构

附件：

国家环境保护总局关于《全国生态环境保护纲要》发布的新闻问答

一、国家为什么要制定《全国生态环境保护纲要》？

党中央、国务院十分重视我国的生态环境保护与建设。特别是党中央、国务院发布《全国生态环境建设规划》和决定实施西部大开发战略以来，国家进一步加大了生态环境建设的投入，退耕还林还草、退田还湖、天然林保护、草原建设等生态建设工程取得重大进展，一些生态破坏严重的地区得到有效的恢复和改善。

但是，由于普遍存在的粗放型经济增长方式仍未发生根本转变，重开发轻保护、重建设轻管护的思想严重，以牺牲环境为代价换取眼前利益的现象在一些地区仍不断发生，目前我国生态环境形势不容乐观。生态恶化的总体趋势尚未得到有效遏制，土地退化、水生态平衡失调、林草植被破坏、生物多样性锐减和海洋生态恶化问题仍相当突出。

近年来，党中央、国务院一再强调，必须坚持“保护优先，预防为主，防治结合”的生态环境保护与建设工作方针。江泽民总书记在 1999 年中央人口资源环境工作座谈会上提出，要在全面落实《全国生态环境建设规划》的同时，“抓紧编制和实施全国生态环境保护纲要，根据不同地区的实际情况，采取不同保护措施”。

二、《纲要》的制定过程

《纲要》由国家环保总局会同国土资源、水利、农业、林业等部门编制完成，经国家计委组织的生态环境建设部际联席会议讨论通过后，报国务院审定并发布实施的。

《纲要》的编制历时两年多，前后有生态、土地、矿山、森林、草原、野生动植物、环境管理、环境法、生态经济等多个领域的专家参与了编写和修改工作，并经过了十多次地方、部门、专家、院士研讨会、论证会和座谈会的讨论和修改，是集体智慧的结晶。

三、《纲要》的主要内容是什么？

按照分类指导，重点突破的原则，《纲要》针对不同区域生态破坏的原因，提出了“三区”推进生态环境保护的战略，以预防为重点，全面落实保护优先，预防为主，防治结合的方针，以期从根本上遏制我国生态环境不断恶化的趋势。

在今后一个时期内，国家将重点抓好三种不同类型区域的生态环境保护：

一是对重要生态功能区实施抢救性保护。重点是建立生态功能保护区，实行严格保护下的适度利用和科学恢复。重要生态功能区包括江河源头区、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，这些区域对保持流域、区域生态平衡，确保国家生态环境安全方面具有特别重要的作用。

二是对重点资源开发的生态环境实施强制性保护。当前，重要自然资源的无序、不合理开发是造成我国生态环境不断恶化的主要原因。《纲要》进一步明确了水、土、草原、森林、海洋、生物、矿产等自然要素的生态功能，要求加大立法执法力度，强化监管，防止重要自然资源开发时对生态环境造成新的重大破坏，把资源开发对环境的破坏降低到最

低限度。

三是对生态良好地区生态环境实施积极性保护。主要通过批建自然保护区，开展生态示范区、生态市、生态省的建设，积极引导，努力实现生态环境良好地区社会经济健康、持续发展，生态环境良性循环；生物多样性丰富地区得到有效保护。

《纲要》中生态环境保护的目标、任务和措施，主要是围绕这“三区”工作重点来提出，并考虑了与《全国生态环境建设规划》的协调和衔接。

四、《纲要》有那些新特点？

土地、水、森林、草原、野生生物、矿藏等本身既是重要的自然资源，又是基本的生态环境要素和生态系统，这就使得资源管理与生态保护既相互促进，又相互制约。为减少和避免自然资源开发造成新的生态破坏，《纲要》的政策特点为：

一是突出对自然资源作为重要生态环境要素或生态系统的生态功能的保护；

二是强调资源开发对相关生态环境要素和生态系统的影响，其强调

了对加强保护的要求；

三是注意保护的系统性，把自然资源开发利用的各个环节所产生的各类生态环境问题综合起来考虑。

另一方面，《纲要》所提出的目标、任务和对策，是在国家现有环境保护和资源管理框架下，根据党中央、国务院加强生态环境保护的新要求，以及国内国际环境保护新形势、新问题提出的，集中体现了我国政府今后一个时期对生态环境保护的基本观点和要求，并首次明确提出了“维护国家生态环境安全”的生态环境保护目标。

五、《纲要》提出了那些新措施？

《纲要》力求在生态环境保护的对策上有所突破，对重点生态问题，实行更加严格的监控和保护措施。主要有：

第一，生态功能保护区的建设。根据国内重要生态功能区的生态环境退化现状和急需加强保护的需，参考国际上日益强调对完整生态系统和重要生态功能区域、流域实施系统的、全方位保护的发展趋势，《纲要》提出了生态功能保护区建设的新任务，作为对重要生态功能区实施抢救性保护的根措施。同时，鉴于我国人口、资源和环境的双重压力，在重要生态功能保护区保护措施上，特别强调通过规范监督管理，限制

破坏生态功能的开发建设活动，允许在严格保护下进行适度的开发利用，要求科学地开展自然与人工相结合的生态恢复，遏制或防止生态功能的退化。

第二，资源开发的生态保护。本着禁、倡并举的原则，《纲要》从系统的、区域的和流域的角度来提出控制要求。同时根据自然生态的特点对资源开发的时间、地点和方式提出限制性要求。例如对水资源开发，要求经济发展要以水定规模，建立缺水地区高耗水项目管制制度；对严重断流的河流和严重萎缩的湖泊，在流域内停上或缓上不利于缓解断流与湖泊萎缩的蓄水、引水和调水工程。对土地资源开发，要强化土地用途管制中的生态用地管制，特别是加强对林区、草原、湿地、湖泊等具有重要生态功能区域的保护和使用的监管。对草原资源开发，要严格实行草场禁牧期、禁牧区和轮牧制度。对生物物种资源开发，要加强生物安全管理，建立风险评估制度。对矿产资源的开发，要停止和暂缓沿江、沿河、沿湖、沿库、沿海地区可能加剧和诱发滑坡、泥石流、河道淤积、海岸侵蚀等地质灾害的新的矿产资源开发活动等。

第三，生态环境保护对策和措施。针对我国生态环境保护监督管理方面的一些薄弱环节，《纲要》提出了一些新的制度和措施。如要建立和完善各级政府、部门、单位法人生态环境保护责任制；建立生态环境保护审计制度，确保国家生态环境保护和建设投入与生态效益的产出相匹配；加快生态环境保护立法步伐，抓紧制定重点资源开发生态环境保

护和生态功能保护区管理条例；抓紧编制生态环境功能区划，指导自然资源开发和产业合理布局；建立经济社会发展与生态保护综合决策机制，重视重大经济技术政策、社会发展规划、经济发展计划所产生的生态影响；建立国家防止生态恶化与自然灾害的早期预警系统等。

六、国家环保总局将如何贯彻落实《纲要》？

主要从如下几方面来推动《纲要》的贯彻落实：

第一，做好《纲要》的宣传工作。要通过广泛的、多种形式的宣传，使各级领导和广大群众了解、掌握《纲要》所提出的目标、任务和要求，提高对加强生态环境保护重要性的认识，增强保护生态环境的使命感、责任感和紧迫感。

第二，推动各地、各部门认真贯彻落实《纲要》。根据《纲要》所提出的任务和要求，结合各地的实际，抓紧制定各地、各部门的生态环境保护规划，并把近期任务纳入到“十五”国民经济与社会发展规划。

第三，按照《纲要》的要求，优先启动重要生态功能区的抢救性保护工作。力争在“十五”期间，建立 8-10 个国家级生态功能保护区和一批地方级生态功能保护区，使一些生态面临退化的重要生态功能区得到及时的保护和恢复。

第四，建立资源开发的生态保护重点监控区。针对一些问题严重、影响大、人民群众十分关注的资源开发活动和区域，制定专项法规、制定保护和整治规划，明确监控目标、任务和责任人，开展限期治理。会同国务院各有关部委定期开展现场执法检查。

第五，抓紧落实《纲要》的基础性工作。近期重点是：组织西部 12 个省、自治区、直辖市开展生态环境现状调查，在此基础上编制生态环境功能区划；制定重点资源开发生态环境保护和生态功能保护区管理条例；研究制定重点区域和行业的生态环境保护审计指标体系和审计办法；建立和完善生态省和生态城市的标准体系。

2001 年将结合第五次全国环境保护大会的召开，全面推进《纲要》的各项贯彻落实工作。