

## 关于贯彻实施国家主体功能区环境政策的若干意见

各省、自治区、直辖市环境保护厅（局）、发展改革委，新疆生产建设兵团环境保护局、发展改革委：

为贯彻落实党的十八大关于坚定不移实施主体功能区制度的战略部署，完善主体功能区综合配套政策体系，加快推进生态文明建设和经济发展绿色化，形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，依据《全国主体功能区规划》（国发〔2010〕46号）和《环境保护法》，就贯彻实施国家主体功能区环境政策，提出如下意见。

### 一、重要意义

编制实施《关于贯彻实施国家主体功能区环境政策的若干意见》（以下简称《意见》），是深入贯彻加快生态文明建设、坚定不移实施主体功能区制度的重要举措，是主动适应经济发展新常态、促进经济社会健康发展的现实需要，是提升环境管理水平、实施精细化管理的必然要求，对于顺应人民群众对良好生态环境的新期待、实现全面建成小康社会宏伟目标，具有重要战略意义。

### 二、总体要求

#### （一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，尊重经济规律、社会规律和自然规律，以改革创新为动力，以维护环境功能、保障公众健康、改善生态环境质量为目标，推进战略环评、环境功能区划与主体功能区建设相融合，加强环境分区管治，构建符合主体功能区定位的环境政策支撑体系，充分发挥环境保护政策的导向作用，为推动形成主体功能区布局奠定良好政策环境和制度基础。

#### （二）基本原则

——坚持深化改革和创新。理顺体制机制，完善制度政策，实施环境质量和主要污染物排放总量双管控，实行环保负面清单制度，以严格的环境监管和责任追究、信息公开与社会监督，促进环境质量的改善，用制度保护生态环境。

——坚持激励与约束并重。通过严格环境准入、环境标准、总量控制、环保考核等管理措施强化政府管控与约束，规范开发建设行为。通过价格、财政、收费、金融等政策措施引导规范企业环境行为，落实环境保护主体责任。

——坚持分类差异化管理。立足各类主体功能定位，把握不同区域生态环境的特征、承载力及突出问题，科学划分环境功能区，提出有针对性的治理保护措施和重点方向，构建差异化的考核评价体系和责任追究机制，实现环境管理的精细化。

——坚持保护受益相对等。在努力实现城乡环境基本公共服务均等化的同时，加大对禁止和限制开发区环境保护资金投入、财政转移支付、生态补偿力度，加快自然资源及其产品价格改革。

### 三、禁止开发区域环境政策

按照依法管理、强制保护的原则，执行最严格的生态环境保护措施，保持环境质量的自然本底状况，恢复和维护区域生态系统结构和功能的完整性，保持生态环境质量、生物多样性状况和珍稀物种的自然繁衍，保障未来可持续生存发展空间。

（一）优化保护区管理体制机制。将国家级自然保护区的全部、国家级风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园、世界文化自然遗产等区域的生态功能极重要区纳入生态保护红线的管控范围，明确其空间分布界线 and 管控要求。优化自然保护区空间布局，积极推进中东部地区自然保护区建设，将河湖、海洋和草原生态系统及地质遗迹、小种群物种的保护作为新建自然保护区的重点。按照自然地理单元和多物种的栖息地综合保护原则，对已建自然保护区进行整合，通过建立生态廊道，增强自然保护区间的连通性，完善自然保护区建设管理的体制和机制。严格执行饮用水源保护制度，开展饮用水水源地环境风险排查，加强环境应急管理，推进饮用水水源一级保护区内的土地依法征收，依法取缔饮用水水源保护区内排污企业和排污口。引导人口逐步有序转移，按核心区、缓冲区、实验区的顺序，逐步转移自然保护区的人口，实现核心区无人居住，缓冲区和实验区人口大幅度减少。以政府投资为主，推进自然保护区内保护设施的建设，配备充足的人员和装备，加强生态保护技术培训，保障日常保护工作运行的经费。

（二）严控各类开发建设活动。不得新建工业企业和矿产开发企业，2020年底前迁出或关闭排放污染物以及有可能对环境安全造成隐患的现有各类企业事业单位和其他生产经营者，并加强相关企业迁出前的环境管理以及迁出后企业原址的风险评估。禁止新建铁路、公路和其他基础设施穿越自然保护区和风景名胜区核心区和缓冲区，尽量避免穿越实验区。严格控制风景名胜区、森林公园、湿地公园内人工景观建设。除文化自然遗产保护、森林草原防火、应急救援外，禁止在自然保护区核心区和缓冲区进行包括旅游、种植和野生动植物繁育在内的开发活动。环境影响评价必须科学预测其对敏感物种和敏感、脆弱生态系统的影响，并以不影响敏感物种生存、繁衍及生态系统的科学文化价值为目标，提出保护和恢复方案。

（三）持续推进生态保护补偿及考核评价制。着眼于激励生态环境保护行为，制定和落实科学的生态补偿制度和专项财政转移支付制度，使保护者得到补偿与激励。着力实施重大生态修复工程建设，加强环境公共服务设施建设。率先探索编制自然资源资产负债

表与考评体系。构建生态环境资产核算框架体系，将生态保护补偿机制建设工作纳入地方政府的绩效考核，完善现有政绩考核制度，对领导干部实行自然资源资产离任审计，建立生态环境损害责任终身追究制。

#### 四、重点生态功能区环境政策

按照生态优先、适度发展的原则，着力推进生态保育，增强区域生态服务功能和生态系统的抗干扰能力，夯实生态屏障，坚决遏制生态系统退化的趋势。保持并提高区域的水源涵养、水土保持、防风固沙、生物多样性维护等生态调节功能，保障区域生态系统的完整性和稳定性，土壤环境维持自然本底水平。水源涵养和生物多样性维护型重点生态功能区水质达到地表水、地下水Ⅰ类，空气质量达到一级；水土保持型重点生态功能区的水质达到Ⅱ类，空气质量达到二级；防风固沙型重点生态功能区的水质达到Ⅱ类，空气质量得到改善。

(一) 划定并严守生态保护红线。在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线，实行严格保护，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变；科学划定森林、草原、湿地、海洋等领域生态保护红线。

(二) 实行更加严格的产业准入标准。严格限制区内“两高一资”产业落地，禁止高水资源消耗产业在水源涵养生态功能区布局，限制土地资源高消耗产业在水土保持生态功能区发展，降低防风固沙生态功能区的农牧业开发强度，禁止生物多样性维护生态功能区的大规模水电开发和林纸一体化产业发展。在不损害生态系统功能的前提下，因地制宜地发展旅游、农林牧产品生产和加工、观光休闲农业及风电、太阳能等新能源产业。原则上不再新建各类产业园区，严禁随意扩大现有产业园区范围。以工业为主的产业园区应加快完成园区的循环化改造，鼓励推进低消耗、可循环、少排放的生态型工业区建设，对不符合主体功能定位的现有产业，通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴、土地置换、关停补偿等手段，实施搬迁或关闭。严格执行排污许可管理制度，从严控制污染物排放总量，将排污许可管理制度允许的排放量作为污染物排放总量的管理依据，实现污染物排放总量持续下降。

(三) 持续推进生态建设与生态修复重大工程。实施好生物多样性重大工程、风沙源治理、小流域综合治理、退耕还林还草、退牧还草等生态修复工程。推进国家级自然保护区建设。推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，扩大森林、草原、湖泊、湿地面积，提高森林覆盖率，水土流失和荒漠化得到有效控制，野生动植物物种得到恢复和增加，保护生物多样性。严禁盲目引入外来物种，严格控制转基因物种环境释放活动。

(四) 推进实施生态保护补偿及监测考评机制。逐步加大政府投资对生态环境保护方面的支持力度，重点用于国家重点生态功能区特别是中西部和东北地区国家重点生态功能区的发展。对国家支持的建设项目，适当提高中央政府补助比例。完善生态环境监测体系，实施生态环境质量监测、评价和考核。在生态系统服务功能十分重要的区域优先建立天地一体化的生态环境监管机制。取消重点生态功能区的地区生产总值考核，加强区域生态功能、可持续发展能力的评估与考核，并将结果向社会公布。

#### (五) 切实落实环境分区管治

青藏高原生态屏障区，要重点保护好多样、独特的生态系统，发挥涵养大江大河水源和调节气候的作用。黄土高原—川滇生态屏障区，要重点加强水土流失防治和天然植被保护，发挥保障长江、黄河中下游地区生态安全的作用。东北森林带，要重点保护好森林资源和生物多样性，发挥东北平原生态安全屏障的作用。北方防沙带，要重点加强防护林建设、草原保护和防风固沙，对暂不具备管治条件的沙化土地实行封禁保护，发挥“三北”地区生态安全屏障的作用。南方丘陵山地带，要重点加强植被修复和水土流失防治，发挥华南和西南地区生态安全屏障的作用。

#### 五、农产品主产区环境政策

按照保障基本、安全发展的原则，优先保护耕地土壤环境，保障农产品主产区的环境安全，改善农村人居环境，农村区域达到《环境空气质量标准》(GB3095-2012)二级标准；主要水产渔业生产区中珍稀水生生物栖息地、鱼虾类产卵场、仔稚幼鱼的索饵场等地表水达到《地表水环境质量标准》Ⅱ类要求，其他水产渔业生产区达到《地表水环境质量标准》Ⅲ类要求，并满足《渔业水质标准》，地下水达到《地下水质量标准》相关要求；农田灌溉用水应满足《农田灌溉水质标准》，严格控制重金属类污染物和有毒物质；重点粮食蔬菜产地执行《食用农产品产地环境质量评价标准》和《温室蔬菜产地环境质量评价标准》要求，一般农田土壤达到《土壤环境质量标准》二级标准。

(一) 开展农村环境连片综合整治。加大村镇供水和污水、垃圾处理设施建设，并对污泥进行妥善的处理处置，加大乡镇工矿企业污染治理力度，确保农村土壤环境质量安全。积极推进农业清洁生产，加强面源污染控制，研究出台有利于有机肥生产、使用的优惠政策，建立健全农药废弃包装物回收处理体系、废旧地膜回收加工网络。以规模化畜禽养殖为重点，对畜禽养殖废弃物实施综合治理，推广生产有机肥，持续推进污染减排及废弃物综合利用。在农业生产区开展环境健康风险评估和分区，确定区域环境质量对不同农作物的影响，针对可能造成农产品污染的区域，开展生态修复，确保农产品质量。

(二) 加强土壤环境治理。对于土壤清洁的农用地，要根据土壤环境保护工作需要，在其周边划出一定范围的防护区域，禁止在防护区域内新建有色金属、皮革制品、石油煤炭、化工医药、铅蓄电池制造、电镀以及其他排放有毒有害污染物的项目，逐步关闭或搬迁防护区域内的已有项目。对中轻度污染农用地，采取严格环境准入、加强污染源监管等措施，加强环境健康风险评估，防止土壤污染加重，相关责任方在土壤环境健康风险评估基础上开展土壤污染管治与修复。对重度污染农用地，严格用途管制，有序开展重度污染耕地种植结构调整，有效控制土壤环境风险。

(三) 建立环境质量监测网络与考评机制。推行根据区域环境质量限制的污染物排放总量控制制度。严格控制重金属类污染物和挥发性有机污染物等有毒物质排放，将排污许可管理制度允许排放量作为污染物排放总量管理的依据。规划和项目环评，要强化土壤环境影响评价的内容，严格限制污染型企业进入农产品主产区，严禁有损自然生态系统的开荒以及侵占水面、湿地、林地、草地的农业开发活动。完善农产品产地环境质量评价标准，建立土壤环境质量定期监测和信息发布制度。加强区域农业生产环境安全、可持续发展能力的评估与考核，并将结果向社会公布。

(四) 切实落实环境分区管治。东北平原国家农产品主产区强化黑土地水土流失和荒漠化综合管治，开展三江平原、松嫩平原湿地修复。黄淮海平原国家农产品主产区加强统筹地表地下水资源，控制农业面源污染和合理利用秸秆资源，严格控制污灌，防治土壤盐碱化。长江流域国家农产品主产区要加强湿地修复与生物多样性保护，防止土壤贫瘠化，管治土壤污染。对两湖地区、淮河苏北平原等，应在环境健康风险评估的基础上开展农田土壤修复。汾渭平原国家农产品主产区加强土壤侵蚀管治防治水土流失。河套灌区和甘肃新疆国家农产品主产区要合理调配水资源，发展高效节水农业。华南国家农产品主产区，要防治水土流失和土壤肥力下降，管治土壤污染。

## 六、重点开发区域环境政策

按照强化管治、集约发展的原则，加强环境管理与管治，大幅降低污染物排放强度，改善环境质量。一般城镇和工业区环境空气质量达到《环境空气质量标准》(GB3095-2012) 二级标准。地表水环境达到《地表水环境质量标准》相关要求，集中式生活饮用水地表水源地一级保护区应达到II类标准及补充和特定项目要求，集中式生活饮用水地表水源地二级保护区及准保护区应达到III类标准及补充和特定项目要求，工业用水应达到IV类标准，景观用水应达到V类标准，纳污水体要求不影响下游水体功能，地下水达到《地下水质量标准》相关要求。土壤环境达到《土壤环境质量标准》和土壤环境风险评估规范确定的目标要求。

(一) 切实加强城市环境管理。推动建立基于环境承载能力的城市环境功能分区管理制度，加强特征污染物控制。划定城市生态保护红线，促进形成有利于污染控制和降低居民健康风险的城市空间格局。保护对区域生态系统服务功能极重要的基础生态用地，将区域开敞空间与城市绿地系统有机结合起来，加强生态用地的连通性。

(二) 深化主要污染物排放总量控制 and 环境影响评价制度。排污许可允许的主要污染物排放量须满足国家主要污染物排放总量削减任务和区域环境质量标准要求。严格依法开展规划环境影响评价，探索建立区域污染物行业排放总量管理模式，在建设项目环评和规划环评中推进人群健康影响评价。制定建设项目分类管理目录，提出鼓励发展的产业目录和产业环保负面清单。

(三) 加强环境综合整治。大力实施大气环境综合整治、水环境综合整治、近岸海域环境综合整治、土壤污染管治、重金属污染管治、环境噪声影响严重区管治等环境综合整治工程，严格化学品环境管理，强化城镇污水、垃圾收集与处理设施建设，加强环境管理和监督力度，提高各类治污设施的效率，强化对企业污染物稳定达标排放的监管，开展污染防治对环境、人群健康影响的效果评估。

(四) 强化环境风险管理。要建立区域环境风险评估和风险防控制度。区域内以工业为主的开发区，要根据环境风险评估建立风险预警和风险控制机制，制定突发环境事件应急预案，针对高危企业开展环境污染健康影响评估，建设项目和现有企业开展环境风险评估和制定突发环境事件应急预案，强化对其相关工作的监管。对于环境污染问题突出或者居民反映强烈的高环境健康风险的区域开展环境与健康调查，采取有效措施降低环境健康损害风险，确保不发生大规模环境污染损害健康的事件。

(五) 切实落实环境分区管治。呼包鄂榆、关中—天水、兰州—西宁、宁夏沿黄、天山北坡等区域要严格限制高耗水行业发展，提高水资源利用效率。成渝、黔中、滇中、藏中南等区域需严控有色金属产业项目审批，积极推动有色金属采冶的环境健康风险评估。要重视饮用水安全及水污染产生的环境健康问题和矿产资源开发带来的人群健康风险问题。控制采暖期煤烟型大气污染，加强草原生态系统保护，加强地下水保护，改善天山北坡山地水源涵养功能。成渝、黔中、滇中、藏中南等区域要强化酸雨污染防治，加强流域水土流失和水污染防治，加强石漠化治理，高原湖泊保护，大江大河防拍林建设，保护和增强藏中南地区生态系统多样性及适应

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=11\\_6950](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=11_6950)

