

国务院关于印发 全国生态环境建设规划的通知

国发〔1998〕36号

1998年11月7日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

根据江泽民、李鹏、朱镕基同志的指示，由国家计委组织有关部门制订的《全国生态环境建设规划》已经国务院常务会议讨论通过，现印发给你们，请你们结合本地区的具体情况，因地制宜地制订本地区

的生态环境建设规划，调动亿万群众的积极性，组织全社会的力量，投入生态环境建设。要积极行动起来，在以江泽民同志为核心的党中央领导下，发挥社会主义制度的优越性，发扬艰苦奋斗的创业精神，为改善生态环境，建设祖国秀美山川，做出更大贡献。

全国生态环境建设规划

生态环境是人类生存和发展的基本条件,是经济、社会发展的基础。保护和建设好生态环境,实现可持续发展,是我国现代化建设中必须始终坚持的一项基本方针。发挥社会主义制度的优越性,发扬艰苦创业精神,大力开展植树种草,治理水土流失,防治荒漠化,建设生态农业,经过一代一代人长期地、持续地奋斗,建设祖国秀美山川,是把我国现代化事业全面推向21世纪的重大战略部署。全面实施这项跨世纪的宏伟工程,既是中华民族发展史上的伟大壮举,也是履行有关国际公约的实际行动和对世界文明作出的重要贡献。为此,国家制定具有长期指导作用的全国生态环境建设规划,并纳入国民经济和社会发展计划。

从我国生态环境保护和建设的实际出发,本规划仅对全国陆地生态环境建设的一些重要方面进行规划,主要包括:天然林等自然资源保护、植树种草、水土保持、防治荒漠化、草原建设、生态农业等。

一、我国生态环境建设概况

建国以来,我国各族人民在中国共产党领导下,发扬艰苦奋斗精神,为改善生态环境作出了巨大努力,取得了很大成绩,并积累了大量宝贵的经验。特别是改革开放以来,国家先后实施“三北”防护林、长江中上游防护林、沿海防护林等一系列林业生态工程,开展黄河、长江等七大流域水土流失综合治理,加大荒漠化治理力度,推广旱作节水农业技术,加强草原和生态农业建设,使我国的生态环境建设进入了新的发展阶段。40多年来,全国累计治理水土流失面积67万平方公里,修梯田、建坝地、治沙造田1067万公顷,人工造林保存面积3425万公顷,飞播造林2533万公顷,封山育林3407万公顷,森林覆盖率提高到13.92%(按郁闭度大于0.3计算,如按国际通行的郁闭度大于0.2计算,相当于15.25%)。建成50个生态农业示范县和2000多个生态农业示范点,人工种草和改良草地保留面积1482万公顷。在生态环境建设方面作出的各种努力正在并将继续对国民经济和社会可持续发展产生积极的影响。但是,应当清醒地看到,我国自然生态环境仍很脆弱,生态环境恶化的趋势还没有遏制住。主要表现在:

——水土流失日趋严重。全国水土流失面积367万平方公里,约占国土面积的38%。近年来,很多地区水土流失面积、侵蚀强度、危害程度呈加剧的趋势,全国平均每年新增水土流失面积1万平方公里。

——荒漠化土地面积不断扩大。全国荒漠化土地面积已达262万平方公里,并且每年还以2460平方公里的速度扩展。

——大面积的森林被砍伐,天然植被遭到破坏,大大降低其防风固沙、蓄水保土、涵养水源、净化空气、保护生物多样性等生态功能。毁林开垦、陡坡种植、围湖造田等加重了自然灾害造成的损失。

——草地退化、沙化和碱化(以下简称“三化”)面积逐年增加。全国已有“三化”草地面积1.35亿公顷,约占草地总面积的1/3,并且每年还在以200万公顷的速度增加。一些地区为了短期利益,不合理开垦草原,加剧土地的荒漠化。

——生物多样性受到严重破坏。我国已有15—20%的动植物种类受到威胁,高于世界10—15%的平均水平。

日益恶化的生态环境,给我国经济和社会带来极大危害,严重影响可持续发展。一是加剧贫困程度。目前,全国农村贫困人口90%以上生活在生态环境比较恶劣的地区。恶劣的生态环境是当地群众贫困的主要根源。二是加剧经济和社会发展的压力。我国人多地少,土地后备资源匮乏,如果不能有效地控制水土流失和土地荒漠化,将严重影响我国的可持续发展。三是加剧自然灾害的发生。由于降雨量减少和水土流失等原因,黄河河道淤积越来越严重,加之超量用水,断流时间越来越长,长此下去,黄河有可能成为间歇性河流;由于不合理开发,长江流域植被减少,土壤流失,崩塌、泥石流等灾害频繁发生,泥沙量逐年增加,威胁中下游地区经济和社会的发展。全国每年因干旱、洪涝等各种自然灾害造成的损失呈大幅度增长之势。

二、生态环境建设的指导思想和奋斗目标

我国生态环境建设的指导思想是:高举邓小平理论伟大旗帜,充分发挥社会主义制度的优越性,调动全社会各方面的力量,坚持从我国的国情出发,遵循自然规律和经济规律,紧紧围绕我国生态环境面临的突出矛盾和问题,以改善生态环境、提高人民生活质量、实现可持续发展为目标,以科技为先导,以重点地区治理开发为突破口,把生态环境建设与经济发展紧密结合起来,处理好长远与当前、全局与局部的关系,促进生态效益、经济效益与社会效益的协调统一。

我国生态环境建设遵循的基本原则是:坚持统筹规划,突出重点,量力而行,分步实施,优先抓好对全国有广泛影响的重点区域和重点工程,力争在短时期内有所突破;坚持按客观规律办事,从实际出发,因地制宜,讲求实效,采取生物措施、工程措施与农艺措施相结合,各种治理措施科学配置,发挥综合治理效益;坚持依法保护和治理生态环境,依靠科技

进步加快建设进程,建立法律法规保障体系和科技支撑体系,使生态环境的保护和建设法制化,工程的设计、施工和管理科学化;坚持以预防为主,治理与保护、建设与管理并重,除害和兴利并举,实行“边建设、边保护”,使各项生态环境建设工程发挥长期效益;坚持把生态环境建设与产业开发、农民脱贫致富、区域经济发展相结合;坚持依靠亿万群众,广泛动员全社会的力量共同参与,建立多元化的投入机制,多渠道筹集生态环境建设资金。

我国生态环境建设的总体目标是:用大约 50 年左右的时间,动员和组织全国人民,依靠科学技术,加强对现有天然林及野生动植物资源的保护,大力开展植树种草,治理水土流失,防治荒漠化,建设生态农业,改善生产和生活条件,加强综合治理力度,完成一批对改善全国生态环境有重要影响的工程,扭转生态环境恶化的势头。力争到下个世纪中叶,使全国适宜治理的水土流失地区基本得到整治,适宜绿化的土地植树种草,“三化”草地基本得到恢复,建立起比较完善的生态环境预防监测和保护体系,大部分地区生态环境明显改善,基本实现中华大地山川秀美。

到下个世纪中叶,我国生态环境建设分近期、中期和远期三个阶段进行规划。各阶段的奋斗目标是:

(一)近期目标。从现在起到 2010 年,用大约 12 年的时间,坚决控制住人为因素产生新的水土流失,努力遏制荒漠化的发展。生态环境特别恶劣的黄河长江上中游水土流失重点地区以及严重荒漠化地区的治理初见成效。主要奋斗目标是:到 2010 年,新增治理水土流失面积 60 万平方公里,治理荒漠化土地面积 2200 万公顷;新增森林面积 3900 万公顷,森林覆盖率达到 19%以上(按郁闭度大于 0.2 计算,下同);改造坡耕地 670 万公顷,退耕还林 500 万公顷,建设高标准、林网化农田 1300 万公顷;新建人工草地、改良草地 5000 万公顷,治理“三化”草地 3300 万公顷;建设一批节水农业、旱作农业和生态农业工程;改善野生动植物栖息环境,自然保护区占国土面积达到 8%。在生态环境重点区域建立预防监测和保护体系。

从现在起到 2003 年是实现近期目标的关键时期。要力求起好步,开好局。采取切实有效措施,加快水土流失和荒漠化土地治理步伐,有效遏制黄河上中游等重点区域生态环境继续恶化的趋势。有计划地停止天然林的采伐和湿地开发,坚决禁止毁林毁草开垦和围湖造地,对过度开垦、围垦的土地,要有计划有步骤地还林还草还湖,逐步将 25 度以上的陡坡地退耕还林还草,25 度以下的坡地实现梯田化。改善农业基础条件,建设高产稳产基本农田,推广先进农业技术,发展旱作节水农业,稳定解决贫困地区的脱贫问题,减轻经济活动对自然生态环境的压力。到 2003 年,新增治理水土流失面积 30 万平方公里,治

理荒漠化土地面积 960 万公顷;新增森林面积 2500 万公顷,森林覆盖率达到 17.6%以上,新增自然保护区面积 800 万公顷;改造坡耕地 300 万公顷,退耕还林 300 万公顷,建设高标准、林网化农田面积 600 万公顷;新建人工草地、改良草地 2000 万公顷,治理“三化”草地 1500 万公顷。在重点区域建设一批水土保持、节水灌溉、旱作农业和生态农业示范工程。建立全国生态环境预防监测体系。

(二)中期目标。从 2011~2030 年,在遏制生态环境恶化的势头之后,大约用 20 年的时间,力争使全国生态环境明显改观。这一时期的主要奋斗目标是:全国 60%以上适宜治理的水土流失地区得到不同程度整治,黄河长江上中游等重点水土流失区治理大见成效;治理荒漠化土地面积 4000 万公顷;新增森林面积 4600 万公顷,全国森林覆盖率达到 24%以上,各类自然保护区面积占国土面积达到 12%;旱作节水农业和生态农业技术得到普遍运用,新增人工草地、改良草地 8000 万公顷,力争一半左右的“三化”草地得到恢复。重点治理区的生态环境开始走上良性循环的轨道。

(三)远期目标。从 2031~2050 年,再奋斗 20 年,全国建立起基本适应可持续发展的良性生态系统。主要奋斗目标是:全国适宜治理的水土流失地区基本得到整治,宜林地全部绿化,林种、树种结构合理,森林覆盖率达到并稳定在 26%以上;坡耕地基本实现梯田化,“三化”草地得到全面恢复。全国生态环境有很大改观,大部分地区基本实现山川秀美。

三、全国生态环境建设总体布局

我国地域辽阔,区域差异大,生态系统类型多样。东部地区,地势低平,气候湿润,雨热同季,经济比较发达,生态环境相对较好。西部地区,降雨稀少,干旱高寒,交通不便,经济欠发达,生态环境恶劣,林草植被一旦遭受破坏,极难恢复。中部地区,处于东部平原和西部高原的过渡地带,地形复杂,生态环境脆弱,长期以来由于资源过度利用,自然生产力遭到破坏,水土流失和土地荒漠化问题最为严重,是生态环境治理的重点区域。针对上述特点,参照全国土地、农业、林业、水土保持、自然保护区等规划和区划,将全国生态环境建设划分为八个类型区域。

(一)黄河上中游地区。本区域包括晋、陕、蒙、甘、宁、青、豫的大部或部分地区。生态环境问题最为严峻的是黄土高原地区,总面积约 64 万平方公里,是世界上面积最大的黄土覆盖地区,气候干旱,植被稀疏,水土流失十分严重,水土流失面积约占总面积的 70%,是黄河泥沙的主要来源地。这一地区土地和光热资源丰富,但水资源缺乏,农业生产结构单一,广种薄收,产量长期低而不稳,群众生活困难,贫困人口量多面广。加快这一区域生态环境治理,不仅可以解决农村贫困问题,改善生存和发展环境,而且对治理黄河至关重要。生态环境建设的主攻方向是:以小流域为治

理单元,以县为基本单位,以修建水平梯田和沟坝地等基本农田为突破口,综合运用工程措施、生物措施和耕作措施治理水土流失,尽可能做到泥不出沟。陡坡地退耕还草还林,实行草、灌木、乔木结合,恢复和增加植被。在对黄河危害最大的砒砂岩地区大力营造沙棘水土保持林,减少粗沙流失危害。大力发展雨水集流节水灌溉,推广普及旱作农业技术,提高农产品产量,稳定解决温饱问题。积极发展林果业、畜牧业和农副产品加工业,帮助农民脱贫致富。

(二)长江上中游地区。本区域包括川、黔、滇、渝、鄂、湘、赣、青、甘、陕、豫的大部或部分地区,总面积170万平方公里,水土流失面积55万平方公里。该区域山多山高平坝少,生态环境复杂多样,水资源充沛,但保水保土能力差,土地分布零星,人均耕地较少,且旱地坡耕地多。长期以来,上游地区由于受不合理的耕作、草地过度放牧和森林大量采伐等影响,水土流失日益严重,土层日趋瘠薄;滇、黔等石质山区降雨量和降雨强度大,滑坡、泥石流灾害频繁,不少地区因土地“石化”而贫困,甚至丧失基本生存条件。中游地区因毁林毁草开垦种地,水土流失严重,造成江河湖库泥沙淤积,加上不合理的围湖造田,加剧洪涝灾害的发生。生态环境建设的主攻方向是:以改造坡耕地为中心,开展小流域和山系综合治理,恢复和扩大林草植被,控制水土流失。保护天然林资源,支持重点林区调整结构,停止天然林砍伐,林业工人转向营林管护。营造水土保持林、水源涵养林和人工草地。有计划有步骤地使25度以上的陡坡耕地退耕还林(果)还草,25度以下的坡地改修梯田。合理开发利用水土资源、草地资源、农村能源和其他自然资源,禁止滥垦乱伐,过度利用,坚决控制人为的水土流失。

(三)“三北”风沙综合防治区。本区域包括东北西部、华北北部、西北大部干旱地区。这一地区风沙面积大,多为沙漠和戈壁,适宜治理的荒漠化面积为31万平方公里。由于自然条件恶劣,干旱多风,植被稀少,草地“三化”严重,生态环境十分脆弱;农村燃料、饲料、肥料、木料缺乏,严重影响当地人民的生产和生活。生态环境建设的主攻方向是:在沙漠边缘地区,采取综合措施,大力增加沙区林草植被,控制荒漠化扩大趋势。以“三北”风沙线为主干,以大中城市、厂矿、工程项目周围为重点,因地制宜兴修各种水利设施,推广旱作节水技术,禁止毁林毁草开荒,采取植物固沙、沙障固沙、引水拉沙造田、建立农田保护网、改良风沙农田、改造沙漠滩地、人工垫土、绿肥改土、普及节能技术和开发可再生能源等各种有效措施,减轻风沙危害。因地制宜,积极发展沙产业。

(四)南方丘陵红壤区。本区域包括闽、赣、桂、粤、琼、湘、鄂、皖、苏、浙、沪的全部或部分地区,总面积约120万平方公里,水土流失面积约34万平方公里。土壤类型中红壤占一半以上,广泛分布在海拔500米以下的丘陵岗地,以湘赣红壤盆地最为典型。

由于森林过度砍伐,毁林毁草开垦,植被遭到破坏,水土流失加剧,泥沙下泄淤积江河湖库,影响农业生产和经济发展。区域内的沿海地区处于海陆交替、气候突变地带,极易遭受台风、海啸、洪涝等自然灾害的危害。生态环境建设的主攻方向是:生物措施和工程措施并举,加大封山育林和退耕还林力度,大力改造坡耕地,恢复林草植被,提高植被覆盖率。山丘顶部通过封育治理或人工种植,发展水源涵养林、用材林和经济林,减少地表径流,防止土壤侵蚀。坡耕地实现梯田化,配置坡面截水沟、蓄水沟等小型排蓄工程。发展经济林果和人工草地。解决农村能源问题。沿海地区大力造林绿化,建设农田林网,减轻台风等自然灾害造成的损失。

(五)北方土石山区。本区域包括京、津、冀、鲁、豫、晋的部分地区及苏、皖的淮北地区,总面积约44万平方公里,水土流失面积约21万平方公里。部分地区山高坡陡,土层浅薄,水源涵养能力低,暴雨后经常出现突发性山洪,冲毁村庄道路,埋压农田,淤塞河道;黄泛区风沙土较多,极易受风蚀、水蚀危害;东部滨海地带土壤盐碱化、沙化明显。生态环境建设的主攻方向是:加快石质山地造林绿化步伐,积极开展缓坡整修梯田,建设基本农田,发展旱作节水农业,提高单位面积产量。多林种配置开发荒山荒坡,合理利用沟滩造田。陡坡地退耕造林种草,支毛沟修建拦沙坝等,积极发展经济林果和多种经营。

(六)东北黑土漫岗区。本区域包括黑、吉、辽大部及内蒙古东部地区,总面积近100万平方公里,水土流失面积约42万平方公里。这一地区是我国重要的商品粮和木材生产基地。区内天然林与湿地资源分布集中,土地以黑土、黑钙土、暗草甸土为主,是世界三大黑土带之一。由于地面坡度缓而长,表土疏松,极易造成水土流失,损坏耕地,降低地力;加之本区森林资源严重过伐,湿地遭到破坏,干旱、洪涝灾害频繁发生,对农业的稳产高产造成危害,甚至对一些重工业基地和城市安全构成威胁。生态环境建设的主攻方向是:停止天然林砍伐。保护天然草地和湿地资源。完善三江平原和松辽平原农田林网。综合治理水土流失,减少缓坡面和耕地冲刷。改进耕作技术,提高农产品单位面积产量。

(七)青藏高原冻融区。本区域面积约176万平方公里,其中水力、风力侵蚀面积22万平方公里,冻融侵蚀面积104万平方公里。该区域绝大部分是海拔3000米以上的高寒地带,土壤侵蚀以冻融侵蚀为主。人口稀少,牧场广阔,东部及东南部有大片林区,自然生态系统保存较为完整,但天然植被一旦破坏将难以恢复。生态环境建设的主攻方向是:以保护现有的自然生态系统为主,加强天然草场、长江黄河源头水源涵养林和原始森林的保护,防止不合理开发。

(八)草原区。我国草原分布广阔,总面积约4亿公顷,占国土面积40%以上,主要分布在蒙、新、青、

川、甘、藏等地区,是我国生态环境的重要屏障。长期以来,受人口增长、气候干旱和鼠虫灾害的影响,特别是超载过牧和滥垦乱挖,使江河水系源头和上中游地区的草地“三化”加剧,有些地方已无草可用、无牧可放。生态环境建设的主攻方向是:保护好现有林草植被,大力开展人工种草和改良草场(种),配套建设水利设施和草地防护林网,加强草原鼠虫灾防治,提高草场的载畜能力。禁止草原开荒种地。实行围栏、封育和轮牧,建设“草库仑”,搞好草畜产品加工配套。

四、规划优先实施的重点地区和重点工程

生态环境建设是一项长期的战略任务,需要把持久的奋斗和阶段性攻坚结合起来,把全面推进和重点突破结合起来。继续抓好目前正在实施的“三北”防护林体系等各类生态环境建设工程,广泛发动群众持久地开展植树种草,治理水土流失,防治荒漠化,建设生态农业。今后5年和到2010年,国家把目前生态环境最为脆弱,对改善全国生态环境最具影响,对实现近期奋斗目标最为重要的黄河长江上中游地区、风沙区和草原区作为全国生态环境建设的重点地区,集中力量予以支持,力争在短时期内有所突破。

黄河上中游地区。以坡耕地改造和沟道治理为基础,坚持草灌(木)先行,扩大林草植被,遏制水土流失面积扩大,减少输入黄河的泥沙量。以黄土高原地区为重点,优先建设天然林保护工程、水土流失综合治理工程、重点水土流失区林业与草地治理工程、节水灌溉工程、以旱作农业为主的生态农业建设工程等。主要建设任务是:到2003年,累计治理水土流失面积7万平方公里,完成造林面积350万公顷,改造坡耕地30万公顷,建设一批节水灌溉、旱作农业、生态农业、农村能源和农业资源可持续利用工程。到2010年,累计治理水土流失面积15万平方公里,完成造林面积970万公顷。

长江上中游地区。把对减少泥沙流失,保障长江安全至关重要的嘉陵江流域、云南金沙江流域、洞庭湖区、鄱阳湖区、川西地区和三峡库区等重点地区的生态环境建设好,努力在以坡改梯为主的基本农田建设、以小型水利设施为主的水利建设以及自然资源保护方面取得显著成效。优先建设一批林果和水土流失综合治理工程,实施天然林资源保护工程,加快天然林区森工企业转产,停止天然林砍伐,大力开展营林造林,建设生态农业工程,推广水土保持耕作技术。主要建设任务是:到2003年,累计治理水土流失面积8万平方公里,完成造林面积300万公顷,改造坡耕地70万公顷,建设一批旱作农业、生态农业、农村能源、农业资源可持续利用工程以及沃土示范工程。到2010年,累计治理水土流失面积16万平方公里,完成造林面积1500万公顷。

风沙区。把重点放在土地荒漠化最为严重的半干旱农牧交错地带,遏制荒漠化扩大的势头。生态环境建设要与提高农牧业生产水平结合起来,以增加

沙区林草植被为主,生物措施、工程措施和农艺措施综合配套,优先建设“三北”防护林工程、防治荒漠化工程、水土流失综合治理工程、生态农业建设工程等。主要建设任务是:到2003年,综合治理风沙面积4万平方公里,治沙造田45万公顷,建设农田防护林75万公顷,建设一批旱作农业、生态农业、农村能源工程。到2010年,综合治理风沙面积9万平方公里,建设农田防护林160万公顷。

草原区。采取人工种草、飞播种草、围栏封育等工程措施与生物措施相结合的办法,变草地粗放经营为集约经营,提高牧业生产水平,实现草场永续利用,草地畜牧业可持续发展。优先建设内蒙古呼伦贝尔、锡林郭勒、鄂尔多斯,青海环湖、青南,甘肃甘南,四川甘孜、阿坝,新疆天山等重点地区的“三化”草地治理工程、草地鼠虫害防治工程等。主要建设任务是:到2003年,人工种草和改良草场面积累计1000万公顷,建设高标准围栏草场300万公顷,治虫灭鼠2500万公顷。到2010年,人工种草和改良草场面积累计2670万公顷,建设高标准围栏草场800万公顷。

通过重点工程的建设,把这些关系全局发展的重点地区的基本农田、优质草地、水源涵养林和防风固沙林建设起来,形成带网片结合、纵横交错、相互联结、结构合理的林草植被体系和水土流失防治体系,使这些区域的生态环境有较大改观,为全国生态环境的改善奠定基础。此外,国家还要按照区域布局,有计划、有步骤地选建一批生态环境建设综合示范区,建立和完善预防监测保护体系。

五、生态环境建设的政策措施

(一)加强领导,认真做好规划的组织实施工作。

各级政府要有高度的历史责任感,把生态环境建设作为一件大事,列入议事日程,切实加强领导,采取有效措施,保证规划目标的实现。各地要在全局生态环境建设规划的指导下,因地制宜地制定本地区的生态环境建设规划,作为当地经济和社会发展规划的重要组成部分,一任接着一任干,一代接着一代干,一张蓝图干到底;把生态环境建设与当地农村经济发展结合起来;建立生态环境建设目标责任制,把生态环境建设情况列入领导干部政绩考核的内容,定期检查,向社会公布。

生态环境建设是一项跨地区、跨部门、跨行业、跨世纪的综合性系统工程,由国家计委会同有关部门建立全国生态环境建设部际联席会议制度,加强领导,协调行动。各地区、各部门要按照总体规划和要求,各司其职,精心组织好规划工作的实施。计划部门要统筹规划,综合平衡,做好组织协调工作。农业、林业、水利等行业主管部门要按照各自职能分工,明确责任,加强行业指导和工程管理。财政、金融、科技、国土资源等有关部门都要积极支持生态环境建设。对在生态环境建设方面作出突出贡献的单位和个人,国家给予表彰,以激励全社会各方面力量

自觉投身到生态环境保护和建设中去。

(二)加强法制建设,依法保护和治理生态环境。

要广泛深入地宣传《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国野生动物保护法》等法律,加快制定生态环境相关法律法规,不断提高全民的法制观念,形成全社会自觉保护环境、美化环境的强大舆论。逐步建立健全以若干法律为基础、各种行政法规相配合的法律法规体系。严格执法,强化法律监督,依法打击各种违法犯罪行为。各级政府和有关部门在研究制定经济发展规划时,要统筹考虑生态环境建设;在经济开发和项目建设时,严格执行生态环境有关法律法规,在项目设计中充分考虑对周围生态环境的影响,并提出相应评估报告,安排相应的建设内容;工程验收时,要同时检查生态环境措施的落实情况。严格控制在生态环境脆弱的地区开垦土地,不允许以任何借口毁坏林地、草地,污染水资源,浪费土地,违法者要追究责任。对生态环境敏感区域要分级设立重点预防监督区。对不适宜生产和生活的地区,要作出规划,创造条件,实行异地开发和安置,减轻对环境的压力。

(三)把科技进步放在突出位置,大力推广先进适用的科技成果。

宣传和普及植树种草、水土保持、防治荒漠化、草原建设、节水农业、旱作农业、生态农业等方面的科技知识。要重视生态环境建设人才的培养。围绕生态环境建设的关键问题组织科研攻关,力争有新的突破。鼓励各类科技研究和开发机构从事生态环境保护和建设工程,对研究开发成果予以保护,并依法有偿转让。现有的各类科研机构要根据全国生态环境建设区域布局,完善生态环境监测、科技推广、信息服务体系和技术交流网络,为各地区制定规划、设计工程等提供服务。按照试验、示范、推广的路子,办好各类试验示范区。各地区、各部门要认真总结经验,推广规范化的技术规程。大力培育和推广适应不同区域特点的优良品种,推广先进适用技术,如小流域综合治理技术,径流林业技术,生根粉技术,节水灌溉技术等。加强国际交流与合作,引进和推广国外先进的技术。

(四)继续深化“四荒”承包改革,稳定和完善的有关鼓励政策。

荒山、荒沟、荒丘、荒滩的治理和合理开发是生态环境建设的重要内容。由于“四荒”治理开发投资回收期长,风险大,必须有长期稳定的政策。各地区要对“四荒”的治理开发进行合理规划,把治理“四荒”与经济开发结合起来,保障投资治理开发者的合法利益。允许打破行政界限,允许不同经济成份主体购买“四荒”使用权;允许购买使用权的经济主体按

照股份制、股份合作制等新的形式经营“四荒”土地;允许“四荒”使用权一定50年或更长的时间不变。治理开发成果允许继承转让;国家征用时,要对治理成果给予补偿。对买而不治或买后乱垦者,要收回承包权,并按照合同进行处理。对“四荒”承包治理项目要在贷款和税收等方面尽可能提供优惠条件。各地区要结合实际,规范“四荒”承包、租赁、拍卖等合同。

(五)抓好重点工程的建设和管理。

生态环境建设工程严格执行国家基本建设程序,按规划立项,按项目进行动态管理,按设计组织施工,按工程进度安排建设资金,按效益考核。生态环境建设重点区域的各级政府要组织力量对国家确定的重点建设工程进行科学规划和设计,广泛吸收各方面意见,做好经济、技术论证。引入竞争机制,允许不同经济主体参与工程建设的投标。建立和完善质量管理和技术监督体系,严格按国家颁布的标准组织设计和施工,逐步引入工程监理制度,定期对工程建设情况进行检查、考核和评估,确保工程质量。加强已建工程的维护和管理,使之发挥长期效益。国家将对生态环境建设项目制定专门管理办法。

(六)建立健全稳定的投入保障机制。

坚持国家、地方、集体、个人一起上,多渠道、多层次、多方位筹集建设资金。国家生态环境建设重点工程项目纳入国家基本建设计划,地方按比例安排配套资金。地方性的建设项目,由地方负责投入。小型建设项目主要依靠广大群众劳务投入和国家以工代赈,并广泛吸引社会各方面的投资。

各级政府和有关部门要按照事权、财权划分,对生态环境建设的投入作出长期安排。中央和地方财政要将生态环境建设资金列入预算,宁可其他方面紧一些,也要把生态环境建设资金安排好。国家预算内基本建设投资、财政支农资金、农业综合开发资金等的使用,都要把生态环境建设作为一项重要内容,统筹安排,并逐年增长。银行要增加用于生态环境建设的贷款,并适当延长贷款偿还年限。积极争取利用国外资金,国外的长期低息贷款和赠款要优先考虑安排生态环境建设项目。

加强已建立的林业基金、牧区育草基金的使用管理,切实用于水土保持、植树种草等生态环境建设,积极开辟新的投资渠道。按照“谁受益、谁补偿,谁破坏、谁恢复”的原则,建立生态效益补偿制度。按照“谁投资,谁经营,谁受益”的原则,鼓励社会上的各类投资主体向生态环境建设投资。对国内外资助生态环境建设有突出贡献者,国家给予表彰和奖励。

广大群众是生态环境建设的主力军。要广泛发动群众,大力开展义务植树种草活动。继续完善劳动积累工制度,利用农村剩余劳动力和农闲时间组织群众开展生态环境建设。坚持“谁造谁有,合造共有”政策,充分调动广大群众保护和建设生态环境的积极性。