

附件：

# 西部地区重点生态区综合治理规划纲要 (2012—2020 年)

国家发展改革委

2013 年 2 月

# 前 言

西部地区是国家重要的生态安全屏障，是我国大江大河的发源地，是森林、草原、湿地等生态资源的集中分布区和重要的生物多样性聚集区，也是我国水土流失、土地石漠化荒漠化最严重的地区。同时，西部地区又是国家重要资源的战略接续地。加强西部地区生态保护和建设，对保障国家生态安全和实现可持续发展具有重要意义。

党中央、国务院高度重视西部地区生态保护与建设，先后启动实施了一批重点生态保护与建设工程，林草植被得到一定程度的恢复，水土流失减少，风沙危害减轻，重点工程区生态环境明显改善，有效地促进了国家生态安全屏障建设。但是，西部地区生态环境十分脆弱，经济社会发展对生态系统的压力不断加大，生态保护与建设的任务仍十分艰巨。

西部地区地域辽阔，生态环境的区域差异巨大，必须针对区域特点开展科学有效的生态综合治理。中共中央、国务院《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》（中发〔2010〕11号）强调推进五大重点生态区综合治理；2011年国务院批准的《西部大开发工作安排》明确要求“组织编制重点生态区治理规划”。依据国家“十二五”规划《纲要》、《全国主体功能区规划》和《西部大开发“十二五”规划》有关规定，编制本规划纲要。

本规划范围包括西北草原荒漠化防治区、黄土高原水土保持

区、青藏高原江河水源涵养区、西南石漠化防治区、重要森林生态功能区等五大重点生态区，共计包括西部地区 574 个县（市、旗、区）及新疆生产建设兵团所属相关团场，总面积约 400 万平方公里。规划期为 2012~2020 年。

# 目 录

第一章 规划背景和意义 .....	1
第一节 生态环境状况 .....	1
第二节 生态功能定位 .....	1
第三节 生态保护与建设的成效 .....	2
第四节 主要问题 .....	3
第五节 重大意义 .....	3
第二章 总体要求 .....	5
第一节 指导思想 .....	5
第二节 基本原则 .....	5
第三节 规划目标 .....	6
第三章 重点生态区划分和治理模式 .....	7
第一节 重点生态区划分 .....	7
第二节 分类治理模式 .....	8
第四章 重点生态区综合治理措施 .....	10
第一节 西北草原荒漠化防治区综合治理措施 .....	10
第二节 黄土高原水土保持区综合治理措施 .....	12
第三节 青藏高原江河水源涵养区综合治理措施 .....	14
第四节 西南石漠化防治区综合治理措施 .....	16

第五节 重要森林生态功能区综合治理措施 .....	18
第五章 保障措施 .....	21
第一节 政策与组织保障 .....	21
第二节 科技支撑 .....	22
第三节 资金保障 .....	22

附表

附图

# 第一章 规划背景和意义

## 第一节 生态环境状况

我国西部地区位于亚洲大陆中部，是东北亚、中亚、南亚和东南亚的交汇区域，总面积约占全国陆地总面积的 71.5%。该区域地势高差变化大，气候条件差异显著。西北部干旱少雨、西南部温湿多雨、青藏高原寒冷少氧。光热资源丰富，水资源总量大，但时空分布不均。生态系统类型多样，但生态脆弱区域面积较大。受地形和气候的影响，全区可划分为寒温带湿润地区，中温带亚湿润、干旱半干旱地区，暖温带亚湿润、干旱地区，亚热带湿润地区，热带湿润地区，青藏高原寒带亚湿润、干旱半干旱地区，青藏高原温带干旱半干旱、湿润亚湿润地区等主要生态地理单元多样。

## 第二节 生态功能定位

**国家生态安全重要屏障。**青藏高原、黄土高原、内蒙古高原、西南丘陵山地等，森林、草原、湿地、荒漠等生态系统均有分布，是我国“两屏三带”生态安全战略格局的重要组成部分，对于保障经济社会可持续发展发挥着重要作用。

**国家重要水源涵养区。**长江、黄河、珠江、澜沧江等大江大河均发源于西部地区，水资源量占全国水资源总量的 55.6%，水能资源占全国可开发量的 70%左右，为我国水资源和能源安全提供了重要保障。

**生物多样性聚集区。**西部地区集中分布着许多特有的珍稀野生动植物物种，是我国重要的生物多样性基因库。各类动物特有种占全国的 50%~80%。在植物种类中，仅高等植物就有 2 万种以上，约占我国高等植物总数的 70%。青藏高原更是世界山地生物物种最主要的分布与形成中心，是全球 25 个生物多样性热点地区之一。

**优质农林牧产品生产基地。**西部地区是优质肉、奶、毛绒、皮革等畜产品的重要供给地，同时也是我国粮食、油料、棉花、糖料、干鲜果品等农林作物的重要产区，在我国特色优势农产品产业发展中具有重要地位。

**特色自然文化旅游资源富集区。**西部地区分布着类型多样的自然景观和独特的人文资源，形成了众多具有鲜明特色的旅游资源，是我国乃至世界重要的旅游目的地。

### 第三节 生态保护与建设的成效

西部大开发战略实施以来，西部地区实施了天然林资源保护、退耕还林、退牧还草、京津风沙源治理、自然保护区建设、防沙治沙、湿地保护与恢复、石漠化综合治理、水土流失治理、防护林体系建设等重点生态工程，加快推进了三江源、青海湖、塔里木河、黑河、石羊河、渭河、黄河水源补给区、西藏生态安全屏障等重点区域和流域的生态综合治理，西部地区生态环境明显改善。森林面积及蓄积量实现双增长，森林覆盖率由 10.35% 提高到 17.05%，森林蓄积量增加了近 13 亿立方米。退牧还草工程区的草原植被盖度、

牧草高度和产草量均有较大幅度提高，草畜矛盾趋缓。沙化、荒漠化、石漠化防治取得明显成效，三北防护林工程有效保护了西部地区 2000 万公顷耕地。水土流失面积和土壤侵蚀强度均呈下降趋势，黄土高原新增水土流失治理面积 15 万平方公里，每年减少流入黄河的泥沙 3.5~4.5 亿吨。

#### 第四节 主要问题

受气候变化和人类活动影响，西部地区生态环境十分脆弱。西南地区石漠化和生物多样性降低问题突出，西北地区草原荒漠化和土壤盐渍化问题严重，青藏高原地区冰川和湿地面积萎缩、草地退化和生物多样性降低问题明显，黄土高原地区植被破坏、水土流失问题严峻。生态环境脆弱降低了西部地区生态环境承载能力，加剧了自然灾害危害程度，给人民生命财产安全带来了许多隐患，制约了经济社会可持续发展。尽管生态保护与建设工作取得了明显成效，工程治理区呈现生态改善的良好势头，但生态环境状况整体恶化的态势尚未得到根本遏制，传统经济发展方式带来的生态保护压力依然较大。

#### 第五节 重大意义

编制和实施西部重点生态区综合治理规划纲要，是统筹各种有利资源，优化整合分散生态项目，切实保护优质生态资源，巩固重大生态工程建设成果的现实需要；是构建青藏高原生态屏障、黄土

高原 - 川滇生态屏障、北方防沙带等“两屏三带”生态安全战略格局的重要举措；是深入实施西部大开发战略，落实全国主体功能区规划的重要任务；是推进生态文明建设，建设美丽中国的具体实践。

## 第二章 总体要求

### 第一节 指导思想

坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，从实际出发，遵循自然规律和经济规律，以巩固生态建设成果、加强综合治理为主线，以科技创新为支撑，以保护和改善生态环境、实现可持续发展为目标，处理好当前与长远、局部与全局、保护与发展的关系，促进生态效益、经济效益与社会效益的协调统一。

### 第二节 基本原则

**统筹规划，突出重点。**与全国主体功能区规划、全国生态保护和建设规划、全国国土规划、全国重要江河湖泊水功能区划等相关规划相衔接，统筹推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理以及各类生态系统保护与建设。将重点生态区治理放在突出位置，整合分散项目和资金，提升治理质量。

**因地制宜，分类指导。**从不同地区自然生态特征出发，注重生态系统自我修复能力，科学配置生物措施、工程措施与农艺措施，采取不同治理模式，发挥综合治理效益。

**防治并重，合理利用。**坚持保护优先、自然恢复为主的方针，在开发中保护，在保护中开发，防止对生态环境造成严重破坏。坚持防治结合，建管并重，提高生态系统整体功能。有效合理利用优良生态资源，促进经济发展和农牧民增收。

**政府主导，社会参与。**加大政府支持力度，实施差别化扶持政策，建立生态保护与建设的长效机制。广泛动员企事业单位、民间组织和个人积极参与生态建设，多渠道筹集资金，加大投入力度，形成全社会关爱自然、保护自然的生态建设新格局。

### 第三节 规划目标

到2015年，森林覆盖率达到19%，森林蓄积量增加3.3亿立方米，新增水土流失治理面积14.5万平方公里，45.5%的“三化”草地得到治理，可治理沙化土地治理率达到39%，自然保护区占国土面积的15%，国家重点保护物种和典型生态系统类型保护率达到90%，自然湿地保护率达到70%，水源区水质达标率进一步提高。生态补偿机制初步建立，优良生态资源得到有效保护，各重点生态区形成一定规模的接续主导产业，农牧民收入稳定增长。重点生态区生态环境综合监测与评估系统基本建立。

到2020年，重点生态区综合治理取得重大进展，优质生态资源得到全面保护，生态建设成果得到有效巩固，生态系统结构稳定性明显增强，生态服务功能明显改善，重点治理地区生态实现良性循环，西部生态整体恶化趋势得到基本遏制。生态补偿长效机制基本建立，重点生态地区人民生产水平和生活质量明显提高。

### 第三章 重点生态区划分和治理模式

#### 第一节 重点生态区划分

根据国家生态地理区划以及西部地区生态地理特征，将西部重点生态区划分为西北草原荒漠化防治区、黄土高原水土保持区、青藏高原江河水源涵养区、西南石漠化防治区、重要森林生态功能区。这五个重点生态区涉及《全国主体功能区规划》确定的 21 个国家重点生态功能区。

##### 专栏 1：西部重点生态区划分

**西北草原荒漠化防治区：**包括内蒙古草原、宁夏中部干旱带、石羊河流域、黑河流域、疏勒河流域、天山北麓、塔里木河上游等荒漠化防治区，涉及内蒙古、宁夏、甘肃、新疆 4 个省区 122 个县（市、旗）及新疆生产建设兵团所属相关团场，总面积约 151 万平方公里。

**黄土高原水土保持区：**包括陕西北部及中部、甘肃东中部、宁夏南部等水土保持区，涉及陕西、甘肃、宁夏 3 个省区 116 个县（市），总面积约 28 万平方公里。

**青藏高原江河水源涵养区：**包括祁连山、环青海湖、青海三江源、四川西部、西藏东北部三江水源涵养区等，涉及西藏、青海、四川和甘肃 4 省区 61 个县（市），总面积 88 万平方公里。

**西南石漠化防治区：**包括贵州、云南东部、广西西北部、重庆东部等喀斯特石漠化防治区，涉及广西、云南、贵州和重庆 4 省（市、区）100 个县（市），总面积约 27 万平方公里。

**重要森林生态功能区：**包括秦巴山、武陵山、四川西南部、云南西北部、广西北部、西藏东南部高原边缘、新疆东北部、内蒙古东北部等森林综合保育区，涉及陕西、甘肃、四川、重庆、广西、云南、西藏、内蒙古、新疆 9 省（市、区）175 个县（市、旗）及新疆生产建设兵团所属相关团场，总面积约 106 万平方公里。

## 第二节 分类治理模式

根据区域生态环境特点、生态工程覆盖情况、生态工程建设成效，对各重点生态区的建设内容和措施进行分片优化组合，将重点生态区的综合治理模式划分为优良生态资源保护、重大生态建设成果巩固和分散项目优化整合等三类。

专栏 2：综合治理模式分类、判别依据及治理策略		
模式分类	判别依据	治理策略
A、优良生态资源保护	县域内优良自然生态系统面积占国土面积比例大于 50%。	优先实施生态补偿和奖励。
B、重大生态建设成果巩固	生态工程实施后生态系统转类面积达到应转面积 50%以上，或各类植被长势明显改善，生态退化得到有效遏制的区域。	进一步投入成果巩固资金。
C、分散项目优化整合	分散实施多项生态工程项目，或工程实施时间短，生态成效有待于进一步提升的区域。	对现有生态工程进行综合规划、整合与提升，加大投入力度。

**优良生态资源保护模式。**本模式适用的范围为优良自然生态系统集中分布区，包括自然条件较好、对区域生态环境有重要影响、生态系统服务功能价值高、人类生存依赖强烈的优良自然生态系统。生态治理的关键措施是优先实施生态补偿和奖励政策，通过减轻生态压力确保优良生态资源得到有效保护。

**重大生态建设成果巩固模式。**本模式适用的范围为生态治理工程实施较好且成效突出的区域，主要是 2000 年以来国家实施了重

点生态工程后，生态系统退化局面得到有效遏制、植被恢复较好的区域。生态治理的关键措施是在综合评估的基础上，按照长期管护、巩固成果的要求，继续加大投入，建立有针对性的成果巩固长效机制。

**分散项目优化整合模式。**本模式适用的范围为生态工程项目分散、建设成效不明显的区域，主要是分散实施多类生态工程，由于项目管理分割、缺乏协调、建设周期较短等原因，导致成效不明显的区域。生态治理的关键措施是通过制定综合生态治理规划，对生态工程项目进行资源整合，优化工程项目组织方式，加大综合治理力度，提升生态建设成效。

**多种模式组合。**对于同时存在两种以上生态治理模式的区域，根据区域内优良自然生态系统所占的面积比例和已有生态工程实施情况，以县为单位，确定由不同治理模式构成的组合模式。

## 第四章 重点生态区综合治理措施

### 第一节 西北草原荒漠化防治区综合治理措施

西北草原荒漠化防治区是我国典型的草原荒漠化、沙化集中分布区、重要沙尘源区和北方的重要生态屏障。以治理和恢复退化草地、防沙治沙为重点，继续实施退牧还草、退耕还林还草、三北防护林体系建设、京津风沙源治理、自然保护区建设、水土流失综合治理等工程。实行草灌乔相结合，宜草则草，宜林则林，宜荒则荒，防治土地沙化，充分发挥自然生态系统的自我修复能力。合理分配河流上、中、下游水资源，严格控制地下水开采，维护河湖健康。积极发展高效节水农业，大力实施大中型灌区续建配套与节水改造，降低农业用水比重，增加生态用水量。

#### 专栏 3：西北草原荒漠化防治区范围

**内蒙古：**达尔罕茂明安联合旗、阿鲁科尔沁旗、巴林左旗、巴林右旗、林西县、克什克腾旗、翁牛特旗、科尔沁区、科尔沁左翼中旗、科尔沁左翼后旗、新巴尔虎右旗、新巴尔虎左旗、开鲁县、库伦旗、奈曼旗、扎鲁特旗、达拉特旗、准格尔旗、鄂托克前旗、鄂托克旗、杭锦旗、乌审旗、伊金霍洛旗、磴口县、乌拉特中旗、乌拉特后旗、化德县、察哈尔右翼中旗、察哈尔右翼后旗、四子王旗、科尔沁右翼中旗、二连浩特市、锡林浩特市、阿巴嘎旗、苏尼特左旗、苏尼特右旗、东乌珠穆沁旗、西乌珠穆沁旗、太仆寺旗、镶黄旗、正镶白旗、正蓝旗、多伦县、额济纳旗。

**新疆：**达坂城区、米东区、乌鲁木齐县、独山子区、克拉玛依区、白碱滩区、乌尔禾区、巴里坤哈萨克自治县、伊吾县、昌吉市、阜康市、呼图壁县、玛纳斯县、奇台县、吉木萨尔县、木垒哈萨克自治县、博乐市、精河县、轮台县、和静

县、阿克苏市、温宿县、库车县、新和县、拜城县、乌什县、阿瓦提县、柯坪县、阿克陶县、阿合奇县、乌恰县、喀什市、疏附县、疏勒县、英吉沙县、泽普县、莎车县、叶城县、麦盖提县、岳普湖县、伽师县、巴楚县、塔什库尔干塔吉克自治县、墨玉县、皮山县、伊宁市、奎屯市、伊宁县、霍城县、乌苏市、沙湾县、托里县、裕民县、石河子市、阿拉尔市、图木舒克市、五家渠市。（含新疆生产建设兵团所属团场）

**甘肃：**景泰县、凉州区、民勤县、古浪县、肃南裕固族自治县（北部飞地）、临泽县、高台县、肃州区、金塔县、瓜州县、肃北蒙古族自治县（北部区块）、玉门市、敦煌市、阿克塞哈萨克族自治县。

**宁夏：**兴庆区、西夏区、金凤区、永宁县、贺兰县、大武口区、惠农区、平罗县、青铜峡市。

**优良生态资源保护模式范围与措施。**在内蒙古中东部典型草原核心区、新疆伊犁河谷等地区，优化草原管理，实施草原休牧、轮牧，在有条件的地区稳步发展牧区水利，建设节水高效灌溉饲草料地。优先实施生态补偿，推动形成生态受益地区对生态保护区的横向补偿机制。

**重大生态建设成果巩固模式范围与措施。**在内蒙古浑善达克、科尔沁和毛乌素等沙地及沙漠边缘地区，巩固现有的沙地治理工程成果，大力开展种植沙生灌木为主要内容的“锁边”工程。继续实施草畜平衡政策，推行舍饲圈养。在生态极度恶化的草地沙化区，有计划、有步骤地实施禁牧和生态移民。

在内蒙古高原南缘、宁夏中部等农牧交错区，鼓励种草养畜，加强牲畜棚圈建设，推行舍饲圈养，巩固沙化草地治理成效。继续推进京津风沙源治理和三北防护林体系建设，继续实施湿地保护与恢复工程，加强农田林网建设和水源地水源涵养工程建设，巩固和

扩大退耕还林成果。加强水利基础设施建设，优化种养结构，推广保护性耕作。

在内蒙古西部、塔里木河荒漠化防治区等荒漠化草原和荒漠区，以自然恢复为主，大力开展沙化土地封禁保护建设，因地制宜开展禁牧、休牧、划区轮牧和标准化舍饲养殖，适当推进人口转移，减轻草原生态压力。通过围封禁牧，飞播种草等综合措施，对严重荒漠化草场进行重点治理。积极发展沙柳、沙棘、柠条、干果等林沙产业和沙漠旅游业，实现沙漠增绿、农牧民增收、企业增效。

在宁夏黄河西岸农灌区，以及河西走廊和塔里木河上游等沙漠绿洲区，继续实施三北防护林体系等工程，保护天然植被，恢复和建设“沙漠—绿洲过渡带”与“绿色走廊”。控制人工绿洲规模，提高人工绿洲生产力。改善灌溉基础设施，发展节水高效复合型绿洲生态农业，提高水资源利用效益。科学用水，降低农业灌溉所造成的土壤盐渍化。以水资源的合理开发和配置为核心，加强流域综合规划和水资源的统一管理和调度，实行最严格的水资源管理制度。

## 第二节 黄土高原水土保持区综合治理措施

黄土高原水土保持区是我国水土流失最严重的区域，以减少泥沙入黄为主要目标，兼顾土壤次生盐碱化和土壤沙化治理，继续实施退耕还林还草、水土流失综合治理、天然林资源保护、三北防护林体系建设、自然保护区建设等工程。以小流域为单元，支流为骨架，集中连片、规模治理。区分水土流失重点预防区和重点治理区，变“被动补救”为“超前设防”。

#### 专栏 4：黄土高原水土保持区范围

**甘肃：**永登县、皋兰县、榆中县、靖远县、会宁县、秦州区、麦积区、清水县、秦安县、甘谷县、武山县、张家川回族自治县、崆峒区、泾川县、灵台县、崇信县、华亭县、庄浪县、静宁县、西峰区、庆城县、环县、华池县、合水县、正宁县、宁县、镇原县、安定区、通渭县、陇西县、渭源县、临洮县、漳县、临夏市、临夏县、康乐县、永靖县、广河县、和政县、东乡族自治县、积石山保安族东乡族撒拉族自治县。

**宁夏：**灵武市、利通区、红寺堡区、盐池县、同心县、原州区、西吉县、隆德县、泾源县、彭阳县、沙坡头区、中宁县、海原县。

**陕西：**阎良区、临潼区、长安区、户县、高陵县、耀州区、宜君县、陈仓区、凤翔县、岐山县、扶风县、眉县、陇县、千阳县、麟游县、三原县、泾阳县、乾县、礼泉县、永寿县、彬县、长武县、旬邑县、淳化县、武功县、兴平市、临渭区、华县、潼关县、大荔县、合阳县、澄城县、蒲城县、白水县、富平县、韩城市、华阴市、宝塔区、延长县、延川县、子长县、安塞县、志丹县、吴起县、甘泉县、富县、洛川县、宜川县、黄龙县、黄陵县、榆阳区、神木县、府谷县、横山县、靖边县、定边县、绥德县、米脂县、佳县、吴堡县、清涧县、子洲县。

**优良生态资源保护模式范围与措施。**在黄土高原南部，继续实施天然林资源保护工程，加强自然保护区建设，保护生物多样性，

提高天然林的抚育、更新和森林防火水平。逐步提高公益林生态效益补偿标准，鼓励上下游地区之间横向补偿机制。

**重大生态建设成果巩固模式范围与措施。**黄土高原丘陵沟壑区，重点巩固小流域水土流失综合治理成果，建设完善三道防护体系，即在塬面形成以村庄、道路为骨架，以条田为核心的田、路、堤、林网和小型水保集雨工程等相配套的塬面综合防护体系；在缓坡修建梯田，陡坡退耕还林还草，形成沟坡工程与林草措施相结合的沟坡防护体系；从上游到下游，从支毛沟到干沟，以淤地坝坝系建设为主，以沟道植树种草为辅，抬高侵蚀基点，形成以沟道工程与林草措施相结合的沟道防护体系。

**分散项目优化整合模式范围与措施。**宁夏东部等地区，以整合分散项目为主，进一步加大生态建设力度。建设以防风固沙为重点，以人工治理与自然修复相结合，草灌乔、多林种、多树种相结合的生态防护体系。在有条件的地方坚持治理与开发相结合，发展特色林果业、畜牧业和农副产品加工业。

陕北及黄土高原中部地区，有序实施黄土高原丘陵沟壑区淤地坝建设，加快多沙粗沙区拦沙工程建设。对病险淤地坝进行除险加固，使其发挥效益。

### 第三节 青藏高原江河水源涵养区综合治理措施

青藏高原江河水源涵养区是我国大江大河的主要发源地，生态系统脆弱，同时也是我国高寒特有物种资源的集中分布地。以保护

草原、湿地、湖泊、森林、生物多样性为重点，继续实施西藏生态安全屏障保护与建设、青海湖流域生态保护和综合治理、祁连山生态保护和综合治理、甘南黄河重要水源补给区生态保护和建设等工程，全力推进青海三江源国家生态保护综合试验区建设、川西藏区生态保护建设。

#### 专栏 5：青藏高原江河水源涵养区范围

**甘肃：**金川区、永昌县、天祝藏族自治县、肃南裕固族自治县（除北部飞地外）、民乐县、山丹县（含中牧山丹马场）、肃北蒙古族自治县（南部区块）、合作市、临潭县、卓尼县、玛曲县、碌曲县、夏河县。

**青海：**门源回族自治县、祁连县、刚察县、同仁县、尖扎县、泽库县、河南蒙古族自治县、同德县、贵德县、兴海县、贵南县、玛沁县、班玛县、甘德县、达日县、久治县、玛多县、玉树县、杂多县、称多县、治多县、囊谦县、曲麻莱县、格尔木市（唐古拉山镇）、乌兰县、都兰县、天峻县。

**四川：**阿坝县、若尔盖县、红原县。

**西藏：**昌都县、江达县、贡觉县、类乌齐县、丁青县、察雅县、八宿县、左贡县、芒康县、洛隆县、边坝县、那曲县、嘉黎县、比如县、聂荣县、安多县、索县、巴青县。

**优良生态资源保护模式范围与措施。**青藏高原三江源东南部、四川西北部、甘肃西南部、祁连山南麓及西藏东北部地区，河流湿地、天然林和高覆盖草地等优良生态系统的面积比例较高，以保护优良生态系统为目标，继续实施天然林资源保护、退牧还草、退耕还林还草、湿地保护和自然区保护建设、生物多样性保护等工程。

优先建立实施生态补偿机制，鼓励上下游不同省区之间横向利益补偿机制。

**重大生态建设成果巩固模式范围与措施。**青海湖水源涵养区和三江源中北部，按照草畜平衡、以草定畜的原则，继续实施退牧还草、草原围栏、划区轮牧、季节性休牧、禁牧搬迁，重点加强人工和半人工草地饲草地、畜棚、贮草棚、农村饮水安全、农村能源以及基础设施等牧区配套工程的建设。巩固和扩大退耕还林成果，强化封山育林和天然林资源保护，加强森林防火和病虫害防治。加强沙漠化土地防治、黑土滩治理、鼠害防治和草原防火。加强生物多样性保护，提高自然保护区、水产种质资源保护区、珍稀濒危和高原特有生物的管护水平。

**分散项目优化整合模式范围与措施。**三江源西部和西藏北部地区，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，对条块分割、分散实施的生态工程项目进行整合，加大生态保护与建设投入力度，提升生态建设成效。实施退牧还草、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治理，修复草原生态。继续实施天然林资源保护、退耕还林工程。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高原河湖湿地生态。加强水土保持，开展沙化土地封禁保护。加快风能、太阳能、小水电代燃料建设。

#### 第四节 西南石漠化防治区综合治理措施

西南石漠化防治区是我国土地石漠化最严重区域。以扩大林草植被、遏制石漠化、减少坡耕地水土流失、南方草地保护为重点，继续实施石漠化综合治理、封山育林、人工造林种草、退耕还林还草、天然林资源保护、防护林体系建设、自然保护区建设等工程。大力发展沼气池、节柴灶、小水电代燃料、太阳能等农村能源，适当发展能源林，减少森林砍伐，改善农村地区生产生活条件。

#### 专栏 6：西南石漠化防治区范围

**云南：**师宗县、罗平县、富源县、宣威市、弥勒县、泸西县、文山市、西畴县、麻栗坡县、马关县、丘北县、广南县、富宁县。

**重庆：**武隆县、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县、石柱土家族自治县、秀山土家族苗族自治县、酉阳土家族苗族自治县、彭水苗族土家族自治县。

**贵州：**花溪区、乌当区、白云区、开阳县、息烽县、修文县、清镇市、钟山区、六枝特区、水城县、盘县、西秀区、平坝县、普定县、镇宁布依族苗族自治县、关岭布依族苗族自治县、紫云苗族布依族自治县、七星关区、大方县、黔西县、金沙县、织金县、纳雍县、威宁彝族回族苗族自治县、赫章县、江口县、石阡县、思南县、印江土家族苗族自治县、沿河土家族自治县、兴义市、兴仁县、普安县、晴隆县、贞丰县、望谟县、册亨县、安龙县、黄平县、施秉县、麻江县、丹寨县、福泉市、荔波县、贵定县、瓮安县、独山县、平塘县、罗甸县、长顺县、龙里县、惠水县、三都水族自治县。

**广西：**马山县、上林县、右江区、田东县、德保县、靖西县、那坡县、凌云县、乐业县、田林县、西林县、隆林各族自治县、金城江区、南丹县、天峨县、凤山县、东兰县、罗城仫佬族自治县、环江毛南族自治县、巴马瑶族自治县、都安瑶族自治县、大化瑶族自治县、宜州市、忻城县、天等县。

**优良生态资源保护模式范围与措施。**云南东南角、广西西北部、贵州东南部和重庆部分地区等，林草植被盖度较高，优良生态资源

面积比重较大，以自然恢复为主，继续实施退耕还林还草、长江流域和珠江流域防护林体系建设和水生态环境修复等工程，加快建立实施生态补偿机制，鼓励上下游不同省区之间横向利益补偿机制。

**重大生态建设成果巩固模式范围与措施。**贵州、云南东部和重庆部分地区等石漠化程度严重区域，要进一步整合实施山水林田路等生态工程项目，并与产业发展相配套，实现生态修复和产业发展相统一，改善石漠化山区农民生产生活条件。通过喀斯特水源开发、农村能源替代、扶贫移民、水土保持、退耕还林还草、天然林资源保护、湿地保护、防护林体系建设、坡面水系和雨水集蓄利用、绿色农业和生态产业培育等措施，巩固石漠化综合治理成果。

**分散项目优化整合模式范围与措施。**在西南石漠化防治区的其它区域，要统筹协调水土保持、退耕还林还草、人工造林种草、天然林资源保护、农村能源等工程，整合资金，提高综合治理效益。在水土资源条件较好的低平谷地和缓坡地，要加强保水固土，恢复林草植被，大力发展林下经济，推进石漠化治理与扶贫产业开发协调发展。在山区生存条件恶劣的地区，要稳步推进易地扶贫搬迁，实行封山禁牧、育林育草。

## 第五节 重要森林生态功能区综合治理措施

重要森林生态功能区是我国天然林保留完好、生态系统类型和生物物种最为丰富的地区之一，特别是青藏高原东南部和秦岭山区，是我国乃至世界生物多样性的热点地区。以保护生物物种、基

因和生态系统的多样性、涵养水源为重点，继续实施天然林资源保护、防护林体系建设、湿地保护、水土流失综合治理、自然保护区建设等工程。

### 专栏 7：重要森林生态功能区范围

**甘肃：**武都区、文县、宕昌县、康县、两当县、舟曲县、迭部县。

**陕西：**周至县、凤县、太白县、南郑县、洋县、西乡县、勉县、宁强县、略阳县、镇巴县、留坝县、佛坪县、汉阴县、石泉县、宁陕县、紫阳县、岚皋县、平利县、镇坪县、旬阳县、白河县、商南县、山阳县、镇安县、柞水县。

**四川：**米易县、盐边县、北川羌族自治县、平武县、旺苍县、青川县、沐川县、峨边彝族自治县、马边彝族自治县、屏山县、万源市、石棉县、天全县、宝兴县、通江县、南江县、汶川县、理县、茂县、松潘县、九寨沟县、金川县、小金县、黑水县、马尔康县、壤塘县、康定县、泸定县、丹巴县、九龙县、雅江县、道孚县、炉霍县、甘孜县、新龙县、德格县、白玉县、石渠县、色达县、理塘县、巴塘县、乡城县、稻城县、得荣县、木里藏族自治县、盐源县、德昌县、会东县、宁南县、普格县、布拖县、金阳县、昭觉县、喜德县、越西县、甘洛县、美姑县、雷波县。

**西藏：**隆子县、错那县、林芝县、米林县、墨脱县、波密县、察隅县、朗县。

**云南：**东川区、腾冲县、巧家县、盐津县、大关县、永善县、绥江县、水富县、古城区、玉龙纳西族自治县、华坪县、宁蒗彝族自治县、思茅区、宁洱哈尼族彝族自治县、墨江哈尼族自治县、景东彝族自治县、景谷傣族彝族自治县、镇沅彝族哈尼族拉祜族自治县、江城哈尼族彝族自治县、孟连傣族拉祜族佤族自治县、澜沧拉祜族自治县、西盟佤族自治县、双柏县、南华县、姚安县、大姚县、永仁县、屏边苗族自治县、金平苗族瑶族傣族自治县、绿春县、景洪市、勐海县、勐腊县、漾濞彝族自治县、南涧彝族自治县、巍山彝族回族自治县、永平县、云龙县、洱源县、剑川县、鹤庆县、盈江县、陇川县、泸水县、福贡县、贡山独龙族怒族自治县、兰坪白族普米族自治县、香格里拉县、德钦县、维西傈僳族自治

县。

**重庆：**城口县。

**广西：**融水苗族自治县、三江侗族自治县、阳朔县、兴安县、灌阳县、龙胜各族自治县、资源县、荔浦县、恭城瑶族自治县、金秀瑶族自治县。

**内蒙古：**阿荣旗、莫力达瓦达斡尔族自治旗、鄂伦春自治旗、牙克石市、扎兰屯市、额尔古纳市、根河市、阿尔山市。

**新疆：**阿勒泰市、布尔津县、富蕴县、福海县、哈巴河县、青河县、吉木乃县、北屯市。（含新疆生产建设兵团所属团场）

**优良生态资源保护模式范围与措施。**秦巴山区、四川北部和西南部、云南西部、广西东北部、西藏东南部、内蒙古东北部等林区，以森林、湿地、水资源保护为重点，切实保护南水北调中线调水水源地，加强封山育林、天然林资源保护、长江流域防护林体系建设，开展小流域治理，防止水土流失，促进植被恢复和水生生物资源保护。加快林业产业发展，积极开发林下资源，促进森林资源的综合开发与利用。防治外来有害物种入侵，保护生态系统重要物种栖息地。积极发展生态旅游。加快建立生态补偿长效机制。

**重大生态建设成果巩固模式范围与措施。**秦巴山区、四川西部、新疆东北部、云南高原河谷以及藏南河谷地带等地区，继续加大现有生态工程的建设力度，巩固和扩大退耕还林成果，扩大天然林资源保护范围，增加森林蓄积量。以小流域为单元，综合配置工程措施、生物措施和农艺措施，加强水土流失综合治理。加强农业面源污染防治，发展绿色农业，以及经济林、中草药、茶叶、蚕桑等特色产业和生态旅游业。

## 第五章 保障措施

### 第一节 政策与组织保障

**加强组织协调。**西部重点生态区综合治理是一项跨部门、跨行业、跨地区的系统工程。国家发展改革委会同财政部、水利部、农业部、国家林业局等部门和单位，加强对规划实施的指导监督，根据各综合治理区的实际情况，制定相应的治理策略，协调解决工程实施中的重大问题，科学评价工程实施效果。

**强化地方责任。**地方各级政府对重点生态区综合治理工作负总责。要把重点生态区综合治理工作纳入本地区国民经济和社会发展规划，明确部门职责，加强沟通协调，整合各种资源，完善规章制度，抓好任务落实和监督检查。

**坚持依法防治。**严格执行草原法、防沙治沙法、森林法、水法、水土保持法、野生动物保护法、自然保护区条例、退耕还林条例等法律法规，加强基层执法队伍建设，加大执法力度，严厉打击和查处乱砍滥伐、毁林毁草开荒、乱占林地草地湿地等违法行为。

**建立生态补偿机制。**按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，加快建立生态补偿机制。通过提高生态建设和环境保护支出标准及转移支付系数等方式，加大中央财政对国家重点生态功能区转移支付力度，建立省级财政对省以下生态补偿转移支付体制。进一步完善青海三江源、南水北调中线水源区、国家级自然保护区、重要湿地等生态补偿试点，启动祁连山、秦岭-六盘山、武陵山、黔东南、

川西北、滇西北、桂北等生态补偿示范区建设。进一步完善水、土地、海洋、矿产、森林、草原等各种资源税费政策和征收管理办法，研究建立资源型企业可持续发展准备金制度。逐步建立区域间生态补偿机制，鼓励和引导下游与上游地区、开发与保护地区、生态受益与生态保护地区之间开展生态补偿。积极探索生态产品标志、水权交易、碳汇交易等市场化生态补偿模式。

## 第二节 科技支撑

**科学技术研究与推广。**加大对生态保护与建设工程支撑技术研发的支持力度。开展重点生态区退化生态系统的修复、生态工程成效监测与评估等技术研发，构建重点生态区生态本底数据库。推进生态综合治理科技示范区建设。构建生态治理的产学研创新体系，加快先进适用生态治理技术的推广应用，提高科研成果的转化率和贡献率，促进综合治理工程顺利实施。

**生态监测与评估。**充分发挥国土资源、环保、水利、农牧、林业、气象等行业部门，及中国科学院、教育部等科研院所现有监测机构作用，建立布局合理、密度适宜和自动化程度较高的生态监测站网，促进信息数据共享。研究制定重点生态区生态系统综合监测评估指标体系与标准规范，研发生态系统动态监测技术和生态工程效果评估技术，建立数据平台和决策支持系统。

## 第三节 资金保障

加大重点生态工程建设投入力度，加强统筹协调，促进生态系统得到有效保护和恢复。按照实施主体功能区战略要求，落实分类管理的财政、投资等区域政策，科学整合单项治理工程，多方筹集资金，加强资金管理，确保资金使用效益，使重点生态区治理达到预期效果。

## 附表

表 1 西部地区重点生态区分布统计表

重点生态治理区	省（市、区）名称	县（旗、市）个数	土地面积（万平方公里）
西北草原荒漠化防治区	新疆	57	151.1
	甘肃	12（肃北、肃南飞地、山丹马场不计数）	
	内蒙古	44	
	宁夏	9	
	合计	122	
黄土高原水土保持区	宁夏	13	27.6
	陕西	62	
	甘肃	41	
	合计	116	
青藏高原江河水源涵养区	青海	27	88.0
	四川	3	
	甘肃	13	
	西藏	18	
	合计	61	
西南石漠化防治区	重庆	9	26.7
	广西	25	
	云南	13	
	贵州	53	
	合计	100	
重要森林生态功能区	西藏	8	106.2
	云南	50	
	四川	58	
	陕西	25	
	甘肃	7	
	新疆	8	
	重庆	1	
	广西	10	
	内蒙古	8	
	合计	175	
总计		574	399.5

表 2 西部地区重点生态区在各省（区、市）分布统计表

（单位：万平方公里）

省 (市、 区)	西北草原荒漠化防治区		黄土高原水土保持区		青藏高原江河水源涵养区		西南石漠化防治区		重要森林生态功能区	
	面积	县数	面积	县数	面积	县数	面积	县数	面积	县数
云 南							5.0	13	18.9	50
内 蒙 古	69.4	44							18.3	8
四 川					2.9	3			30.5	58
宁 夏	1.3	9	5.4	13						
广 西							7.4	25	2.4	10
新 疆	62.0	57							11.8	8
甘 肃	18.4	12	10.1	41	10.0	13			2.6	7
西 藏					19.9	18			14.9	8
贵 州							11.1	53		
重 庆							3.2	9	0.3	1
陕 西			12.1	62					6.5	25
青 海					55.2	27				
<b>总 计</b>	151.1	122	27.6	116	88.0	61	26.7	100	106.2	175

注：表中县数指县级行政单元数。

附图

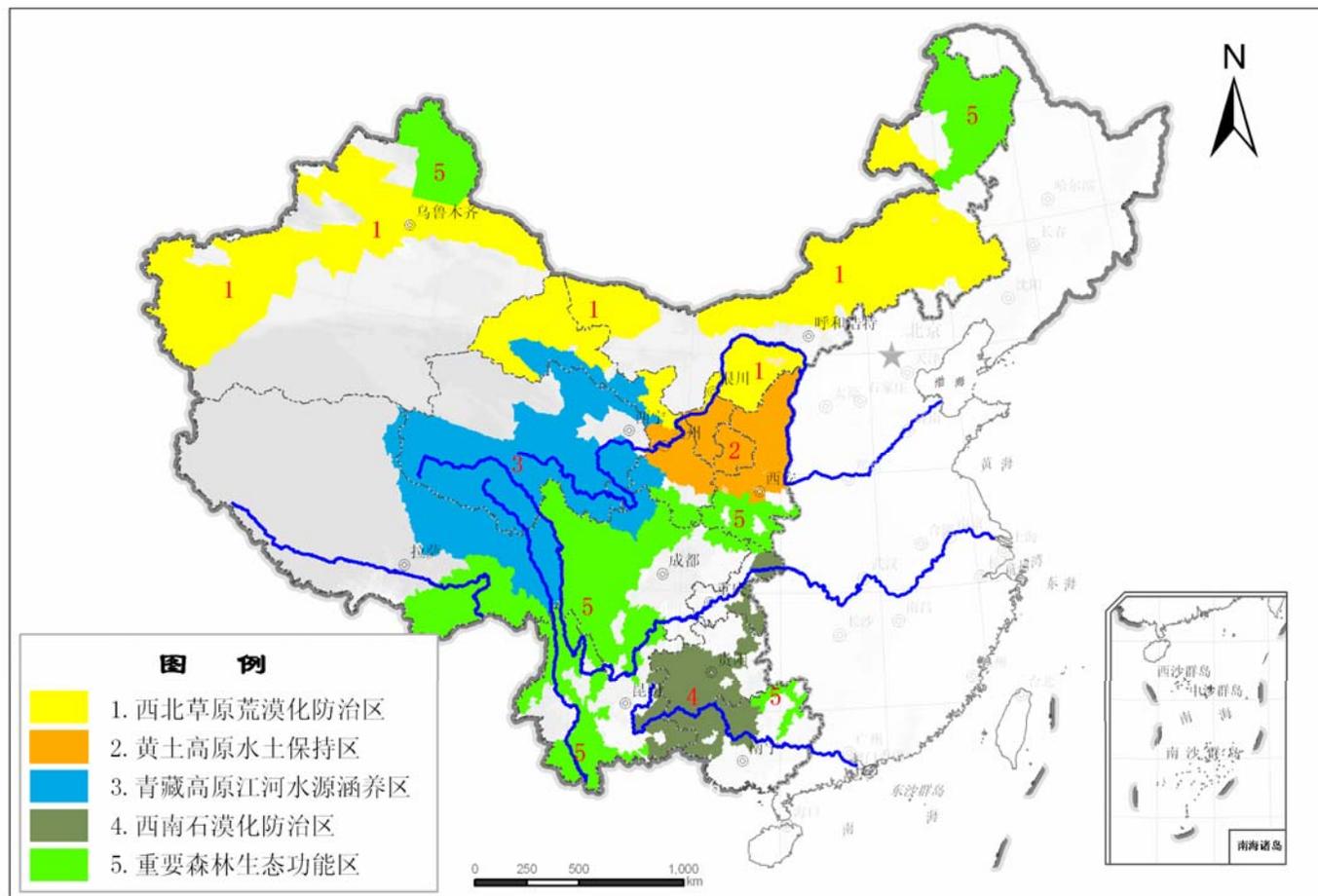


图 1 西部重点生态综合治理区分布图

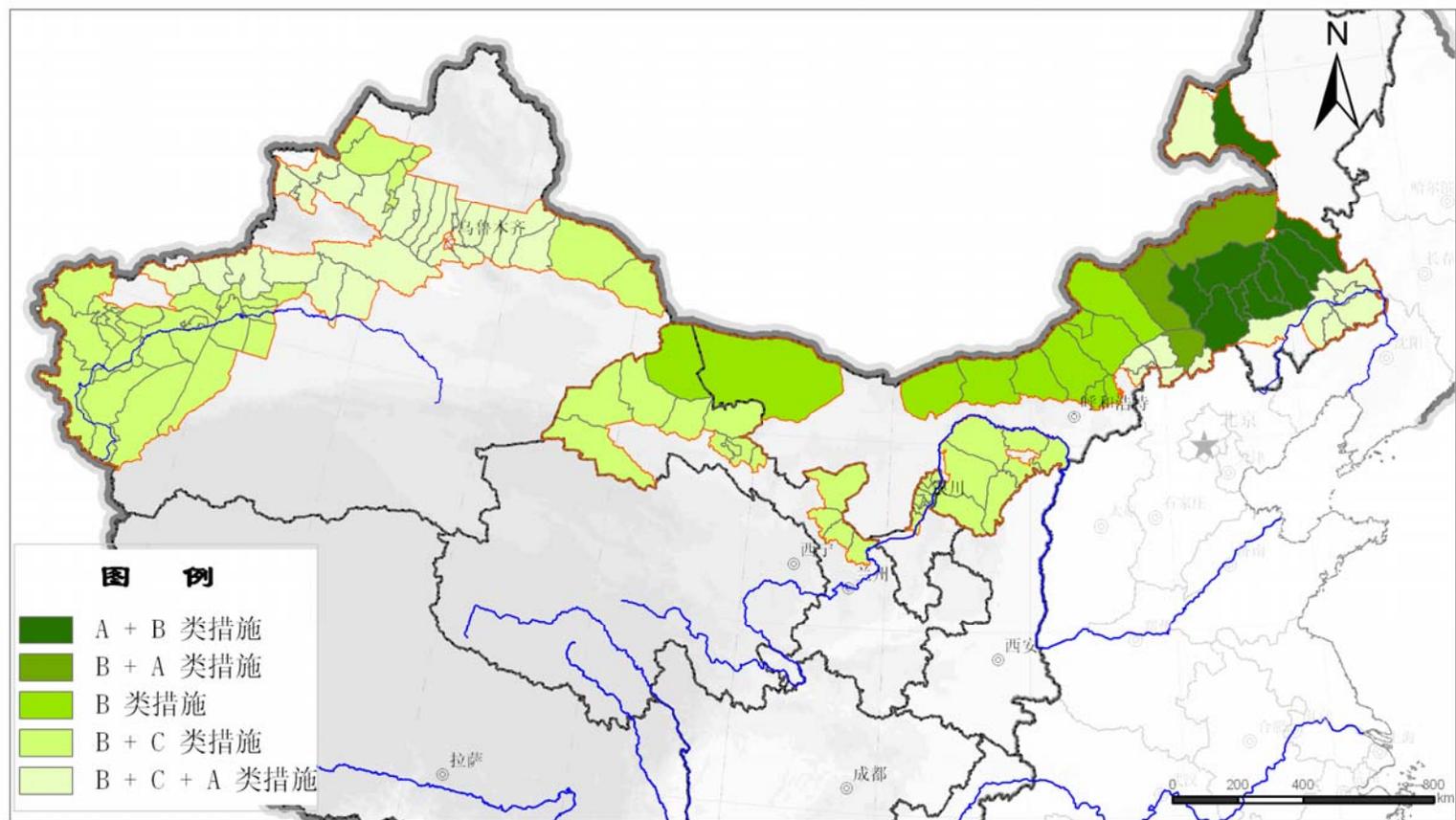


图 2 西北草原荒漠化防治区生态治理模式图

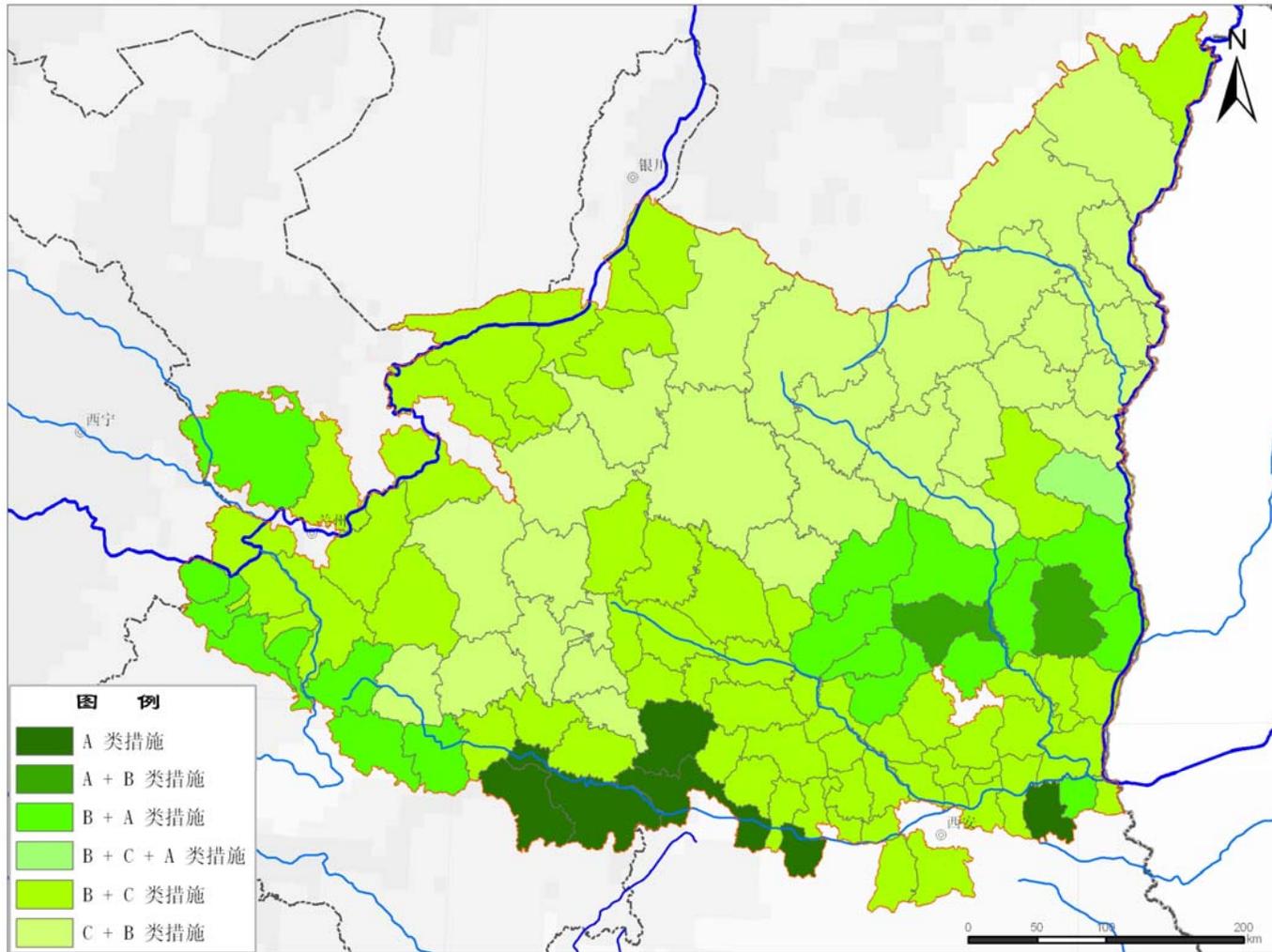


图 3 黄土高原水土保持区生态治理模式图

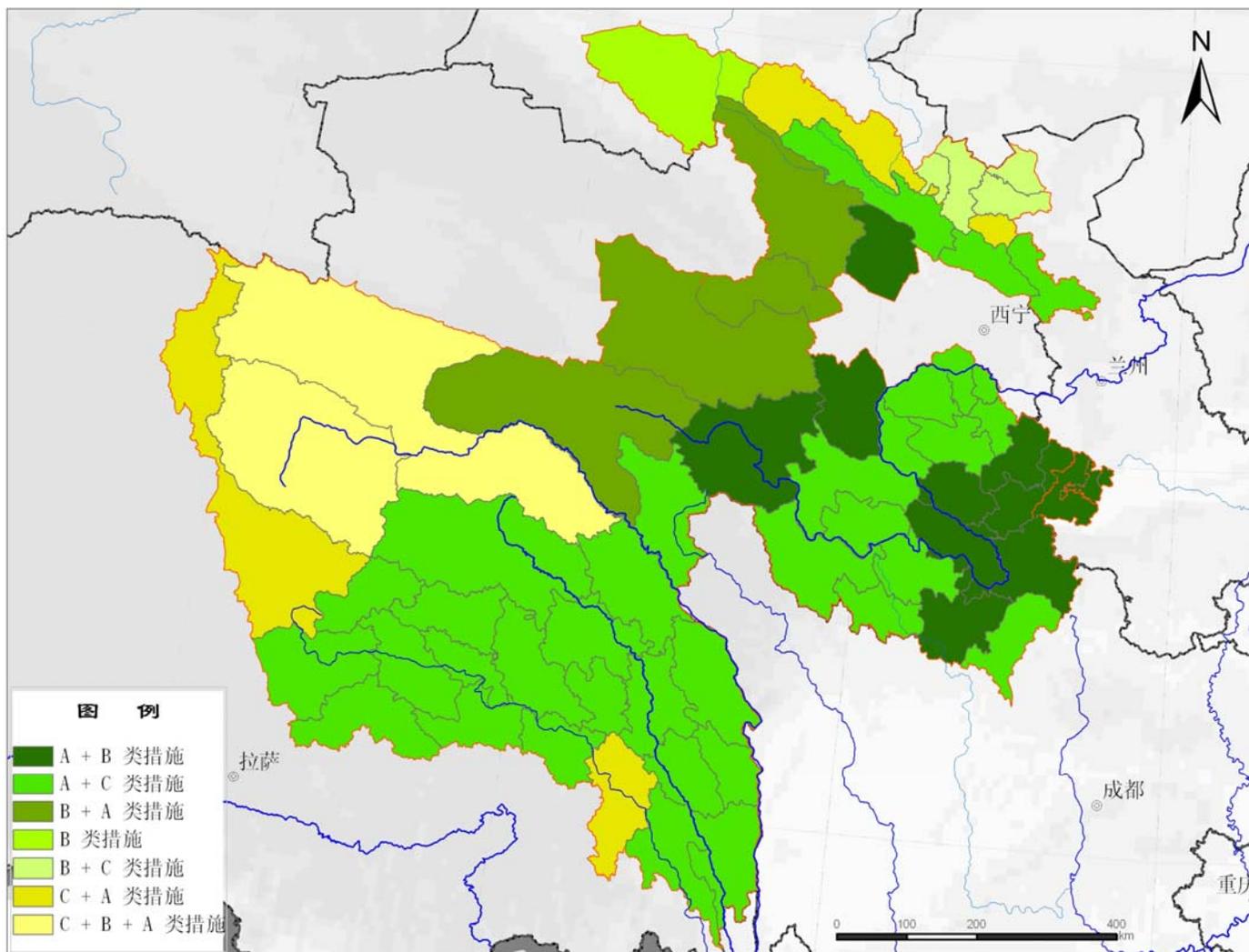


图 4 青藏高原江河水源涵养区生态治理模式图

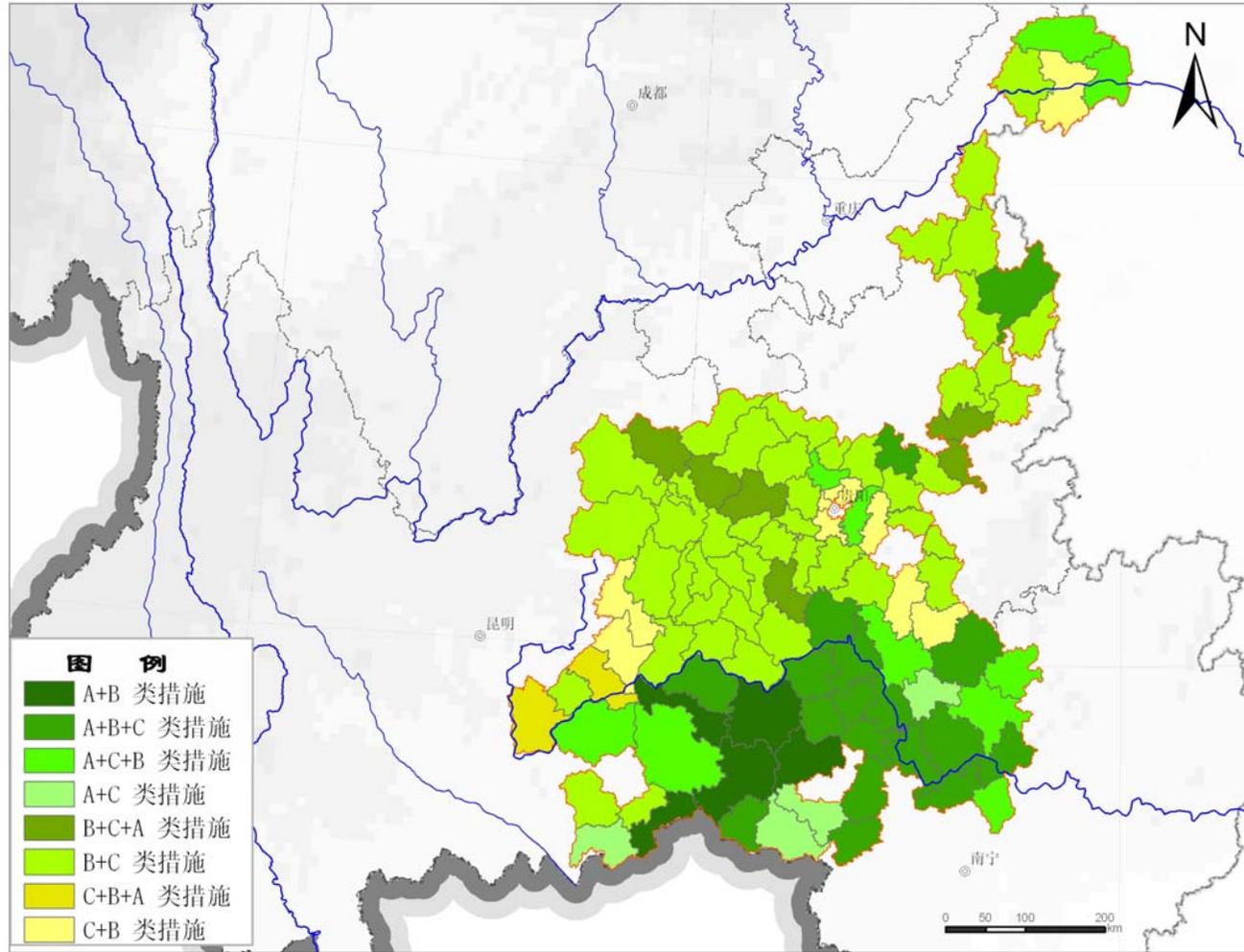


图 5 西南石漠化防治区生态治理模式图

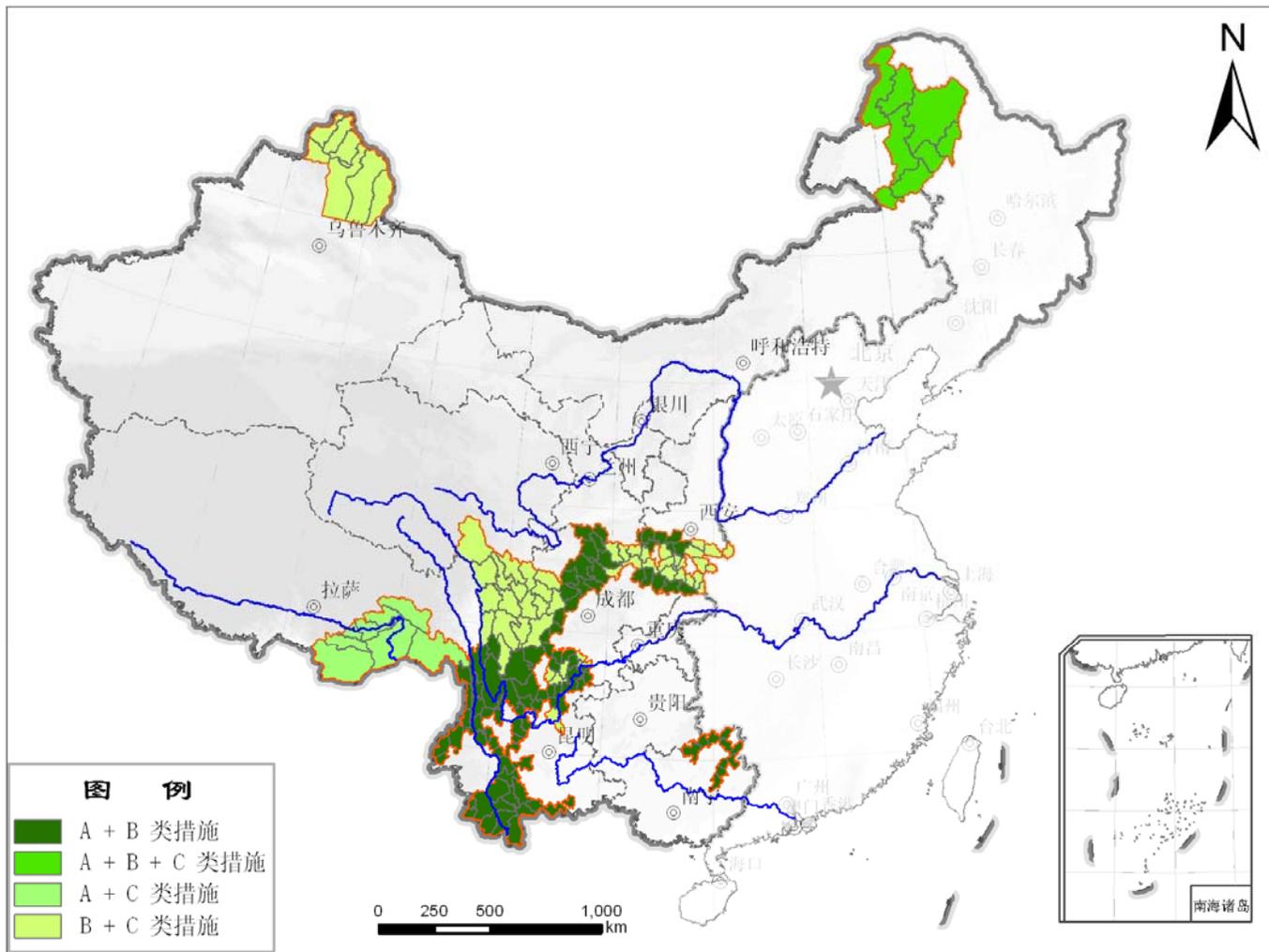


图 6 重要森林生态功能区生态治理模式图

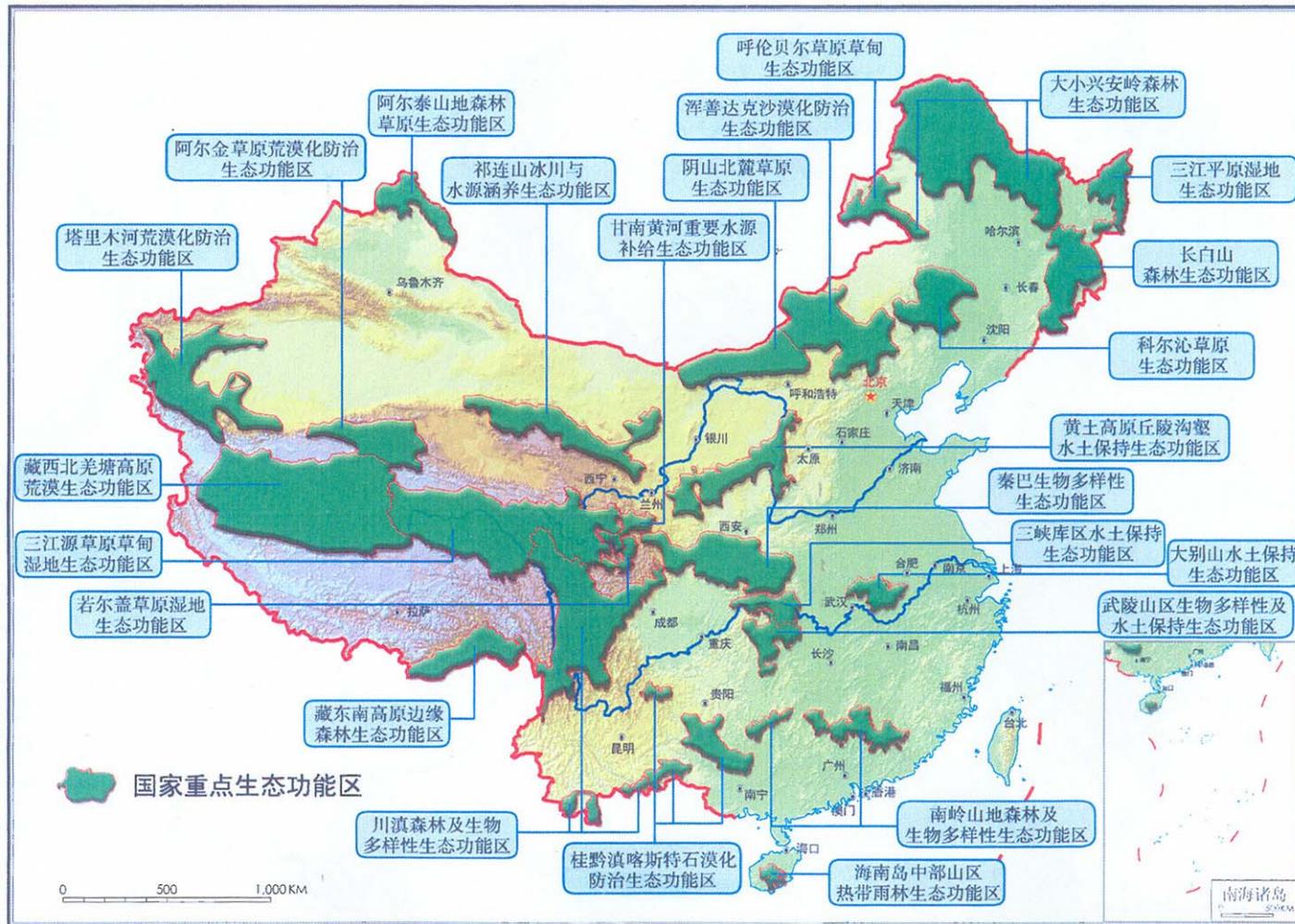


图 7 国家重点生态功能区示意图