

中央有关文件资料

目 录

中共中央关于深化党和国家机构改革的决定	1
国务院机构改革方案	10
刘鹤：深化党和国家机构改革是一场深刻变革	14
关于国务院机构改革方案的说明	20
中共中央 国务院《生态文明体制改革总体方案》（2015年9月21日）	27
中共中央国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》（2015年4月25日）	36
中共中央办公厅 国务院办公厅《建立国家公园体制总体方案》（2017年9月26日）	45
国务院办公厅关于印发《生态环境监测网络建设方案》的通知（国办发〔2015〕56号，2015年7月26日）	49
中共中央办公厅 国务院办公厅《关于设立 统一规范的国家生态文明试验区的意见》（2016年08月22日）	52
中共中央办公厅 国务院办公厅《国家生态文明试验区（福建）实施方案》（2016年08月22日）	55
中共中央办公厅 国务院办公厅《国家生态文明试验区（江西）实施方案》（2017年10月2日）	63
中共中央办公厅 国务院办公厅《国家生态文明试验区（贵州）实施方案》（2017年10月2日）	72
国土资源部《自然生态空间用途管制办法（试行）》（国土资发〔2017〕33号，2017年3月24日）	81

中共中央关于深化党和国家机构改革的决定

(2018年2月28日中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过)

为贯彻落实党的十九大关于深化机构改革的决策部署，十九届中央委员会第三次全体会议研究了深化党和国家机构改革问题，作出如下决定。

一、深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革

党和国家机构职能体系是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是我们党治国理政的重要保障。提高党的执政能力和领导水平，广泛调动各方面积极性、主动性、创造性，有效治理国家和社会，推动党和国家事业发展，必须适应新时代中国特色社会主义发展要求，深化党和国家机构改革。

党中央历来高度重视党和国家机构建设和改革。新中国成立后，在我们党领导下，我国确立了社会主义基本制度，逐步建立起具有我国特点的党和国家机构职能体系，为我们党治国理政、推进社会主义建设发挥了重要作用。改革开放以来，适应党和国家工作中心转移、社会主义市场经济发展和各方面工作不断深入的需要，我们党积极推进党和国家机构改革，各方面机构职能不断优化、逐步规范，实现了从计划经济条件下的机构职能体系向社会主义市场经济条件下的机构职能体系的重大转变，推动了改革开放和社会主义现代化建设。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央明确提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。我们适应统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求，加强党的领导，坚持问题导向，突出重点领域，深化党和国家机构改革，在一些重要领域和关键环节取得重大进展，为党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革提供了有力保障。

当前，面对新时代新任务提出的新要求，党和国家机构设置和职能配置同统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求还不完全适应，同实现国家治理体系和治理能力现代化的要求还不完全适应。主要是：一些领域党的机构设置和职能配置还不够健全有力，保障党的全面领导、推进全面从严治党体制机制有待完善；一些领域党政机构重叠、职责交叉、权责脱节问题比较突出；一些政府机构设置和职责划分不够科学，职责缺位和效能不高问题凸显，政府职能转变还不到位；一些领域中央和地方机构职能上下一般粗，权责划分不尽合理；基层机构设置和权力配置有待完善，组织群众、服务群众能力需要进一步提高；军民融合发展水平有待提高；群团组织政治性、先进性、群众性需要增强；事业单位定位不准、职能不清、效率不高等问题依然存在；一些领域权力运行制约和监督机制不够完善，滥用职权、以权谋私等问题仍然存在；机构编制科学化、规范化、法定化相对滞后，机构编制管理方式有待改进。这些问题，必须抓紧解决。

我们党要更好领导人民进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想，必须加快推进国家治理体系和治理能力现代化，努力形成更加成熟、更加定型的中国特色社会主义制度。这是摆在我们党面前的一项重大任务。我国发展新的历史方位，我国社会主要矛盾的变化，到二〇二〇年全面建成小康社会，到二〇三五年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国，迫切要求通过科学设置机构、合理配置职能、统筹使用编制、完善体制机

制，使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用，更好推进党和国家各项事业发展，更好满足人民日益增长的美好生活需要，更好推动人的全面发展、社会全面进步、人民共同富裕。

总之，深化党和国家机构改革，是新时代坚持和发展中国特色社会主义的必然要求，是加强党的长期执政能力建设的必然要求，是社会主义制度自我完善和发展的必然要求，是实现“两个一百年”奋斗目标、建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的必然要求。全党必须统一思想、坚定信心、抓住机遇，在全面深化改革进程中，下决心解决党和国家机构职能体系中存在的障碍和弊端，更好发挥我国社会主义制度优越性。

二、深化党和国家机构改革的指导思想、目标、原则

深化党和国家机构改革，必须全面贯彻党的十九大精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，适应新时代中国特色社会主义发展要求，坚持稳中求进工作总基调，坚持正确改革方向，坚持以人民为中心，坚持全面依法治国，以加强党的全面领导为统领，以国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点，改革机构设置，优化职能配置，深化转职能、转方式、转作风，提高效率效能，为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力制度保障。

深化党和国家机构改革，目标是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，形成总揽全局、协调各方的党的领导体系，职责明确、依法行政的政府治理体系，中国特色、世界一流的武装力量体系，联系广泛、服务群众的群团工作体系，推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力，全面提高国家治理能力和治理水平。

深化党和国家机构改革，既要立足于实现第一个百年奋斗目标，针对突出矛盾，抓重点、补短板、强弱项、防风险，从党和国家机构职能上为决胜全面建成小康社会提供保障；又要着眼于实现第二个百年奋斗目标，注重解决事关长远的体制机制问题，打基础、立支柱、定架构，为形成更加完善的中国特色社会主义制度创造有利条件。

深化党和国家机构改革，要遵循以下原则。

——坚持党的全面领导。党的全面领导是深化党和国家机构改革的根本保证。

必须坚持中国特色社会主义方向，增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，把加强党对一切工作的领导贯穿改革各方面和全过程，完善保证党的全面领导的制度安排，改进党的领导方式和执政方式，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。

——坚持以人民为中心。全心全意为人民服务是党的根本宗旨，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益是党的一切工作的出发点和落脚点。必须坚持人民主体地位，坚持立党为公、执政为民，贯彻党的群众路线，健全人民当家作主制度体系，完善为民谋利、为民办事、为民解忧、保障人民权益、倾听人民心

声、接受人民监督的体制机制，为人民依法管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务提供更有力的保障。

——坚持优化协同高效。优化就是要科学合理、权责一致，协同就是要有统有分、有主有次，高效就是要履职到位、流程通畅。必须坚持问题导向，聚焦发展所需、基层所盼、民心所向，优化党和国家机构设置和职能配置，坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责，加强相关机构配合联动，避免政出多门、责任不明、推诿扯皮，下决心破除制约改革发展的体制机制弊端，使党和国家机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同、监督监管更加有力、运行更加高效。

——坚持全面依法治国。依法治国是党领导人民治理国家的基本方式。必须坚持改革和法治相统一、相促进，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，依法依规完善党和国家机构职能，依法履行职责，依法管理机构和编制，既发挥法治规范和保障改革的作用，在法治下推进改革，做到重大改革于法有据，又通过改革加强法治工作，做到在改革中完善和强化法治。

三、完善坚持党的全面领导的制度

党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。加强党对各领域各方面工作领导，是深化党和国家机构改革的首要任务。要优化党的组织机构，确保党的领导全覆盖，确保党的领导更加坚强有力。

(一) 建立健全党对重大工作的领导体制机制。加强党的全面领导，首先要加强党对涉及党和国家事业全局的重大工作的集中统一领导。党中央决策议事协调机构在中央政治局及其常委会领导下开展工作。优化党中央决策议事协调机构，负责重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进。加强和优化党对深化改革、依法治国、经济、农业农村、纪检监察、组织、宣传思想文化、国家安全、政法、统战、民族宗教、教育、科技、网信、外交、审计等工作的领导。其他方面的议事协调机构，要同党中央决策议事协调机构的设立调整相衔接，保证党中央令行禁止和工作高效。各地区各部门党委（党组）要坚持依规治党，完善相应体制机制，提升协调能力，把党中央各项决策部署落到实处。

(二) 强化党的组织在同级组织中的领导地位。理顺党的组织同其他组织的关系，更好发挥党总揽全局、协调各方作用。在国家机关、事业单位、群团组织、社会组织、企业和其他组织中设立的党委（党组），接受批准其成立的党委统一领导，定期汇报工作，确保党的方针政策和决策部署在同级组织中得到贯彻落实。加快在新型经济组织和社会组织中建立健全党的组织机构，做到党的工作进展到哪里，党的组织就覆盖到哪里。

(三) 更好发挥党的职能部门作用。优化党的组织、宣传、统战、政法、机关党建、教育培训等部门职责配置，加强归口协调职能，统筹本系统本领域工作。优化设置各类党委办事机构，可以由职能部门承担的事项归由职能部门承担。优化规范设置党的派出机关，加强对相关领域、行业、系统工作的领导。按照精干高效原则设置各级党委直属事业单位。各级党委（党组）要增强抓落实能力，强

化协调、督办职能。

(四) 统筹设置党政机构。根据坚持党中央集中统一领导的要求，科学设定党和国家机构，准确定位、合理分工、增强合力，防止机构重叠、职能重复、工作重合。党的有关机构可以同职能相近、联系紧密的其他部门统筹设置，实行合并设立或合署办公，整合优化力量和资源，发挥综合效益。

(五) 推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革。深化党的纪律检查体制改革，推进纪检工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导。健全党和国家监督体系，完善权力运行制约和监督机制，组建国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公，实现党内监督和国家机关监督、党的纪律检查和国家监察有机统一，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。完善巡视巡察工作，增强以党内监督为主、其他监督相贯通的监察合力。

四、优化政府机构设置和职能配置

转变政府职能，是深化党和国家机构改革的重要任务。要坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端，围绕推动高质量发展，建设现代化经济体系，加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能，调整优化政府机构职能，全面提高政府效能，建设人民满意的服务型政府。

(一) 合理配置宏观管理部门职能。科学设定宏观管理部门职责和权限，强化制定国家发展战略、统一规划体系的职能，更好发挥国家战略、规划导向作用。完善宏观调控体系，创新调控方式，构建发展规划、财政、金融等政策协调和工作协同机制。强化经济监测预测预警能力，综合运用大数据、云计算等技术手段，增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性。加强和优化政府反垄断、反不正当竞争职能，打破行政性垄断，防止市场垄断，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。加强和优化政府法治职能，推进法治政府建设。加强和优化政府财税职能，进一步理顺统一税制和分级财政的关系，夯实国家治理的重要基础。加强和优化金融管理职能，增强货币政策、宏观审慎政策、金融监管协调性，优化金融监管力量，健全金融监管体系，守住不发生系统性金融风险的底线，维护国家金融安全。加强、优化、转变政府科技管理和服务职能，完善科技创新制度和组织体系，加强知识产权保护，落实创新驱动发展战略。加强和优化政府“三农”工作职能，扎实实施乡村振兴战略。构建统一高效审计监督体系，实现全覆盖。加强和优化政府对外经济、出入境人员服务管理工作职能，推动落实互利共赢的开放战略。

(二) 深入推进简政放权。减少微观管理事务和具体审批事项，最大限度减少政府对市场资源的直接配置，最大限度减少政府对市场活动的直接干预，提高资源配置效率和公平性，激发各类市场主体活力。清理和规范各类行政许可、资质资格、中介服务管理等事项，加快要素价格市场化改革，放宽服务业准入限制，优化政务服务，完善办事流程，规范行政裁量权，大幅降低制度性交易成本，鼓励更多社会主体投身创新创业。全面实施市场准入负面清单制度，保障各类市场主体机会平等、权利平等、规则平等，营造良好营商环境。

(三) 完善市场监管和执法体制。改革和理顺市场监管体制，整合监管职能，

加强监管协同，形成市场监管合力。深化行政执法体制改革，统筹配置行政处罚职能和执法资源，相对集中行政处罚权，整合精简执法队伍，解决多头多层重复执法问题。一个部门设有多支执法队伍的，原则上整合为一支队伍。推动整合同一领域或相近领域执法队伍，实行综合设置。减少执法层级，推动执法力量下沉。完善执法程序，严格执法责任，加强执法监督，做到严格规范公正文明执法。

(四) 改革自然资源和生态环境管理体制。实行最严格的生态环境保护制度，

构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系，为生态文明建设提供制度保障。设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，完善生态环境管理制度，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，推进“多规合一”，实现土地利用规划、城乡规划等有机融合。

(五) 完善公共服务管理体制。健全公共服务体系，推进基本公共服务均等

化、普惠化、便捷化，推进城乡区域基本公共服务制度统一。政府职能部门要把工作重心从单纯注重本行业本系统公共事业发展转向更多创造公平机会和公正环境，促进公共资源向基层延伸、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜，促进全社会受益机会和权利均等。加强和优化政府在社会保障、教育文化、法律服务、卫生健康、医疗保障等方面的职能，更好保障和改善民生。推动教育、文化、法律、卫生、体育、健康、养老等公共服务提供主体多元化、提供方式多样化。推进非基本公共服务市场化改革，引入竞争机制，扩大购买服务。加强、优化、统筹国家应急能力建设，构建统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系，提高保障生产安全、维护公共安全、防灾减灾救灾等方面能力，确保人民生命财产安全和社会稳定。

(六) 强化事中事后监管。改变重审批轻监管的行政管理方式，把更多行政

资源从事前审批转到加强事中事后监管上来。创新监管方式，全面推进“双随机、一公开”和“互联网+监管”，加快推进政府监管信息共享，切实提高透明度，加强对涉及人民生命财产安全领域的监管，主动服务新技术新产业新业态新模式发展，提高监管执法效能。加强信用体系建设，健全信用监管，加大信息公开力度，加快市场主体信用信息平台建设，发挥同行业和社会监督作用。

(七) 提高行政效率。精干设置各级政府部门及其内设机构，科学配置权力，

减少机构数量，简化中间层次，推行扁平化管理，形成自上而下的高效率组织体系。明确责任，严格绩效管理和行政问责，加强日常工作考核，建立健全奖优惩劣的制度。打破“信息孤岛”，统一明确各部门信息共享的种类、标准、范围、流程，加快推进部门政务信息联通共用。改进工作方式，提高服务水平。加强作风建设，坚决克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风。

五、统筹党政军群机构改革

统筹党政军群机构改革，是加强党的集中统一领导、实现机构职能优化协同高效的必然要求。要统筹设置相关机构和配置相近职能，理顺和优化党的部门、

国家机关、群团组织、事业单位的职责，推进跨军地改革，增强党的领导，提高政府执行力，激发群团组织和社会组织活力，增强人民军队战斗力，使各类机构有机衔接、相互协调。

(一)完善党政机构布局。正确理解和落实党政职责分工，理顺党政机构职责关系，形成统一高效的领导体制，保证党实施集中统一领导，保证其他机构协同联动、高效运行。系统谋划和确定党政机构改革事项，统筹调配资源，减少多头管理，减少职责分散交叉，使党政机构职能分工合理、责任明确、运转协调。

(二)深化人大、政协和司法机构改革。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，加强人大对预算决算、国有资产管理等的监督职能，健全人大组织制度和工作制度，完善人大专门委员会设置，更好发挥其职能作用。推进人民政协履职能力建设，加强人民政协民主监督，优化政协专门委员会设置，更好发挥其作为专门协商机构的作用。深化司法体制改革，优化司法职权配置，全面落实司法责任制，完善法官、检察官员额制，推进以审判为中心的诉讼制度改革，推进法院、检察院内设机构改革，提高司法公信力，更好维护社会公平正义，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

(三)深化群团组织改革。健全党委统一领导群团工作的制度，推动群团组织增强政治性、先进性、群众性，优化机构设置，完善管理模式，创新运行机制，坚持眼睛向下、面向基层，将力量配备、服务资源向基层倾斜，更好适应基层和群众需要。促进党政机构同群团组织功能有机衔接，支持和鼓励群团组织承担适合其承担的公共职能，增强群团组织团结教育、维护权益、服务群众功能，更好发挥群团组织作为党和政府联系人民群众的桥梁和纽带作用。

(四)推进社会组织改革。按照共建共治共享要求，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。加快实施政社分开，激发社会组织活力，克服社会组织行政化倾向。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，由社会组织依法提供和管理。依法加强对各类社会组织的监管，推动社会组织规范自律，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。

(五)加快推进事业单位改革。党政群所属事业单位是提供公共服务的重要力量。全面推进承担行政职能的事业单位改革，理顺政事关系，实现政事分开，不再设立承担行政职能的事业单位。加大从事经营活动事业单位改革力度，推进事企分开。区分情况实施公益类事业单位改革，面向社会提供公益服务的事业单位，理顺同主管部门的关系，逐步推进管办分离，强化公益属性，破除逐利机制；主要为机关提供支持保障的事业单位，优化职能和人员结构，同机关统筹管理。全面加强事业单位党的建设，完善事业单位党的领导体制和工作机制。

(六)深化跨军地改革。按照军是军、警是警、民是民原则，深化武警部队、民兵和预备役部队跨军地改革，推进公安现役部队改革。军队办的幼儿园、企业、农场等可以交给地方办的，原则上交给地方办。完善党领导下统筹管理经济社会发展、国防建设的组织管理体系、工作运行体系和政策制度体系，深化国防科技

工业体制改革，健全军地协调机制，推动军民融合深度发展，构建一体化的国家战略体系和能力。组建退役军人管理保障机构，协调各方面力量，更好为退役军人服务。

六、合理设置地方机构

统筹优化地方机构设置和职能配置，构建从中央到地方运行顺畅、充满活力、令行禁止的工作体系。科学设置中央和地方事权，理顺中央和地方职责关系，更好发挥中央和地方两个积极性，中央加强宏观事务管理，地方在保证党中央令行禁止前提下管理好本地区事务，合理设置和配置各层级机构及其职能。

(一) 确保集中统一领导。地方机构设置要保证有效实施党中央方针政策和国家法律法规。省、市、县各级涉及党中央集中统一领导和国家法制统一、政令统一、市场统一的机构职能要基本对应，明确同中央对口的组织机构，确保上下贯通、执行有力。

(二) 赋予省级及以下机构更多自主权。增强地方治理能力，把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方。除中央有明确规定外，允许地方因地制宜设置机构和配置职能，允许把因地制宜设置的机构并入同上级机关对口的机构，在规定限额内确定机构数量、名称、排序等。

(三) 构建简约高效的基层管理体制。加强基层政权建设，夯实国家治理体系和治理能力的基础。基层政权机构设置和人力资源调配必须面向人民群众、符合基层事务特点，不简单照搬上级机关设置模式。根据工作需要，整合基层的审批、服务、执法等方面力量，统筹机构编制资源，整合相关职能设立综合性机构，实行扁平化和网格化管理。推动治理重心下移，尽可能把资源、服务、管理放到基层，使基层有人有权有物，保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。上级机关要优化对基层的领导方式，既允许“一对多”，由一个基层机构承接多个上级机构的任务；也允许“多对一”，由基层不同机构向同一个上级机构请示汇报。明确政策标准和工作流程，加强督促检查，健全监督体系，规范基层管理行为，确保权力不被滥用。推进直接服务民生的公共事业部门改革，改进服务方式，最大限度方便群众。

(四) 规范垂直管理体制和地方分级管理体制。理顺和明确权责关系，属于中央事权、由中央负责的事项，中央设立垂直机构实行规范管理，健全垂直管理机构 and 地方协作配合机制。属于中央和地方协同管理、需要地方负责的事项，实行分级管理，中央加强指导、协调、监督。

七、推进机构编制法定化

机构编制法定化是深化党和国家机构改革的重要保障。要依法管理各类组织机构，加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。

(一) 完善党和国家机构法规制度。加强党内法规制度建设，制定中国共产党机构编制工作条例。研究制定机构编制法。增强“三定”规定严肃性和权威性，完善党政部门机构设置、职能配置、人员编制规定。全面推行政府部门权责清单制度，实现权责清单同“三定”规定有机衔接，规范和约束履职行为，让权力在阳光下运行。

(二) 强化机构编制管理刚性约束。强化党对机构编制工作的集中统一领导，

统筹使用各类编制资源，加大部门间、地区间编制统筹调配力度，满足党和国家事业发展需要。根据经济社会发展和推进国家治理体系现代化需要，建立编制管理动态调整机制。加强机构编制管理评估，优化编制资源配置。加快建立机构编制管理同组织人事、财政预算管理共享的信息平台，全面推行机构编制实名制管理，充分发挥机构编制在管理全流程中的基础性作用。按照办事公开要求，及时公开机构编制有关信息，接受各方监督。严格机构编制管理权限和程序，严禁越权审批。严格执行机构限额、领导职数、编制种类和总量等规定，不得在限额外设置机构，不得超职数配备领导干部，不得擅自增加编制种类，不得突破总量增加编制。严格控制编外聘用人员，从严规范适用岗位、职责权限和各项管理制度。

(三) 加大机构编制违纪违法行为查处力度。严格执行机构编制管理法律法

规和党内法规，坚决查处各类违纪违法行为，严肃追责问责。坚决整治上级部门通过项目资金分配、考核督查、评比表彰等方式干预下级机构设置、职能配置和编制配备的行为。全面清理部门规章和规范性文件，废除涉及条条干预条款。完善机构编制同纪检监察机关和组织人事、审计等部门的协作联动机制，形成监督检查合力。

八、加强党对深化党和国家机构改革的领导

深化党和国家机构改革是一个系统工程。各级党委和政府要把思想和行动统一到党中央关于深化党和国家机构改革的决策部署上来，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，把握好改革发展稳定关系，不折不扣抓好党中央决策部署贯彻落实。

党中央统一领导深化党和国家机构改革工作，发挥统筹协调、整体推进、督促落实作用。要增强改革的系统性、整体性、协同性，加强党政军群各方面机构改革配合，使各项改革相互促进、相得益彰，形成总体效应。实施机构改革方案需要制定或修改法律法规的，要及时启动相关程序。

各地区各部门要坚决落实党中央确定的深化党和国家机构改革任务，党委和政府要履行主体责任。涉及机构职能调整的部门要服从大局，确保机构职能等按要求及时调整到位，不允许搞变通、拖延改革。要抓紧完成转隶交接和“三定”工作，尽快进入角色、履职到位。要把深化党和国家机构改革同简政放权、放管结合、优化服务结合起来，加快转变职能，理顺职责关系。

中央和地方机构改革在工作部署、组织实施上要有有机衔接、有序推进。在党中央统一部署下启动中央、省级机构改革，省以下机构改革在省级机构改革基本完成后开展。鼓励地方和基层积极探索，及时总结经验。坚持蹄疾步稳推进改革，条件成熟的加大力度突破，条件暂不具备的先行试点、渐次推进。

各地区各部门要严明纪律，机构改革方案报党中央批准后方可实施，不能擅自行动，不要一哄而起。严格执行有关规定，严禁突击提拔干部，严肃财经纪律，坚决防止国有资产流失。

各级党委和政府要强化责任担当，精心组织，狠抓落实，履行对深化党和国家机构改革的领导责任。要抓紧研究解决党和国家机构改革过程中出现的新情况新问题，加强思想政治工作，正确引导社会舆论，营造良好社会环境，确保各项工作平稳有序进行。

建立健全评估和督察机制，加强对深化党和国家机构改革落实情况的督导检

查。完善相关机制，发挥好统筹、协调、督促、推动作用。新调整组建的部门要及时建立健全党组织，加强对机构改革实施的组织领导。

全党全国各族人民要紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，统一思想，统一行动，锐意改革，确保完成深化党和国家机构改革的各项任务，不断构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，为决胜全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗！

国务院机构改革方案

根据党的十九大和十九届三中全会部署，深化党和国家机构改革的总体要求是，全面贯彻党的十九大精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，适应新时代中国特色社会主义发展要求，坚持稳中求进工作总基调，坚持正确改革方向，坚持以人民为中心，坚持全面依法治国，以加强党的全面领导为统领，以国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点，改革机构设置，优化职能配置，深化转职能、转方式、转作风，提高效率效能，为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力制度保障。

深化国务院机构改革，要着眼于转变政府职能，坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端，围绕推动高质量发展，建设现代化经济体系，加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能，结合新的时代条件和实践要求，着力推进重点领域和关键环节的机构职能优化和调整，构建起职责明确、依法行政的政府治理体系，提高政府执行力，建设人民满意的服务型政府。

这次国务院机构改革的具体方案如下。

一、关于国务院组成部门调整

(一) 组建自然资源部。将国土资源部的职责，国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责，水利部的水资源调查和确权登记管理职责，农业部的草原资源调查和确权登记管理职责，国家林业局的森林、湿地等资源调查和确权登记管理职责，国家海洋局的职责，国家测绘地理信息局的职责整合，组建自然资源部，作为国务院组成部门。自然资源部对外保留国家海洋局牌子。

不再保留国土资源部、国家海洋局、国家测绘地理信息局。

(二) 组建生态环境部。将环境保护部的职责，国家发展和改革委员会的应对气候变化和减排职责，国土资源部的监督防止地下水污染职责，水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责，农业部的监督指导农业面源污染治理职责，国家海洋局的海洋环境保护职责，国务院南水北调工程建设委员会办公室的南水北调工程项目区环境保护职责整合，组建生态环境部，作为国务院组成部门。生态环境部对外保留国家核安全局牌子。

不再保留环境保护部。

(三) 组建农业农村部。将农业部的职责，以及国家发展和改革委员会的农业投资项目、财政部的农业综合开发项目、国土资源部的农田整治项目、水利部的农田水利建设项目等管理职责整合，组建农业农村部，作为国务院组成部门。

将农业部的渔船检验和监督管理职责划入交通运输部。

不再保留农业部。

(四) 组建文化和旅游部。将文化部、国家旅游局的职责整合，组建文化和旅游部，作为国务院组成部门。

不再保留文化部、国家旅游局。

(五) 组建国家卫生健康委员会。将国家卫生和计划生育委员会、国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室、全国老龄工作委员会办公室的职责，工业

和信息化部的牵头《烟草控制框架公约》履约工作职责，国家安全生产监督管理总局的职业安全健康监督管理职责整合，组建国家卫生健康委员会，作为国务院组成部门。

保留全国老龄工作委员会，日常工作由国家卫生健康委员会承担。民政部代管的中国老龄协会改由国家卫生健康委员会代管。国家中医药管理局由国家卫生健康委员会管理。

不再保留国家卫生和计划生育委员会。不再设立国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室。

(六) 组建退役军人事务部。将民政部的退役军人优抚安置职责，人力资源和社会保障部的军官转业安置职责，以及中央军委政治工作部、后勤保障部有关职责整合，组建退役军人事务部，作为国务院组成部门。

(七) 组建应急管理部。将国家安全生产监督管理总局的职责，国务院办公厅的应急管理职责，公安部的消防管理职责，民政部的救灾职责，国土资源部的地质灾害防治、水利部的水旱灾害防治、农业部的草原防火、国家林业局的森林防火相关职责，中国地震局的震灾应急救援职责以及国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委员会、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部的职责整合，组建应急管理部，作为国务院组成部门。

中国地震局、国家煤矿安全监察局由应急管理部管理。公安消防部队、武警森林部队转制后，与安全生产等应急救援队伍一并作为综合性常备应急骨干力量，由应急管理部管理。

不再保留国家安全生产监督管理总局。

(八) 重新组建科学技术部。将科学技术部、国家外国专家局的职责整合，重新组建科学技术部，作为国务院组成部门。科学技术部对外保留国家外国专家局牌子。

国家自然科学基金委员会改由科学技术部管理。

(九) 重新组建司法部。将司法部和国务院法制办公室的职责整合，重新组建司法部，作为国务院组成部门。

不再保留国务院法制办公室。

(十) 优化水利部职责。将国务院三峡工程建设委员会及其办公室、国务院南水北调工程建设委员会及其办公室并入水利部。

不再保留国务院三峡工程建设委员会及其办公室、国务院南水北调工程建设委员会及其办公室。

(十一) 优化审计署职责。将国家发展和改革委员会的重大项目稽察、财政部的中央预算执行情况和其他财政收支情况的监督检查、国务院国有资产监督管理委员会的国有企业领导干部经济责任审计和国有重点大型企业监事会的职责划入审计署，构建统一高效审计监督体系。

不再设立国有重点大型企业监事会。

(十二) 监察部并入新组建的国家监察委员会。国家预防腐败局并入国家监察委员会。

不再保留监察部、国家预防腐败局。

改革后，除国务院办公厅外，国务院设置组成部门 26 个：

1. 中华人民共和国外交部
2. 中华人民共和国国防部
3. 中华人民共和国国家发展和改革委员会

4. 中华人民共和国教育部
5. 中华人民共和国科学技术部
6. 中华人民共和国工业和信息化部
7. 中华人民共和国国家民族事务委员会
8. 中华人民共和国公安部
9. 中华人民共和国国家安全部
10. 中华人民共和国民政部
11. 中华人民共和国司法部
12. 中华人民共和国财政部
13. 中华人民共和国人力资源和社会保障部
14. 中华人民共和国自然资源部
15. 中华人民共和国生态环境部
16. 中华人民共和国住房和城乡建设部
17. 中华人民共和国交通运输部
18. 中华人民共和国水利部
19. 中华人民共和国农业农村部
20. 中华人民共和国商务部
21. 中华人民共和国文化和旅游部
22. 中华人民共和国国家卫生健康委员会
23. 中华人民共和国退役军人事务部
24. 中华人民共和国应急管理部
25. 中国人民银行
26. 中华人民共和国审计署

根据国务院组织法规定，国务院组成部门的调整和设置，提请全国人民代表大会审议批准。

二、关于国务院其他机构调整

(一) 组建国家市场监督管理总局。将国家工商行政管理总局的职责，国家质量监督检验检疫总局的职责，国家食品药品监督管理总局的职责，国家发展和改革委员会的价格监督检查与反垄断执法职责，商务部的经营者集中反垄断执法以及国务院反垄断委员会办公室等职责整合，组建国家市场监督管理总局，作为国务院直属机构。同时，组建国家药品监督管理局，由国家市场监督管理总局管理。

将国家质量监督检验检疫总局的出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署。

保留国务院食品安全委员会、国务院反垄断委员会，具体工作由国家市场监督管理总局承担。

国家认证认可监督管理委员会、国家标准化管理委员会职责划入国家市场监督管理总局，对外保留牌子。

不再保留国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局。

(二) 组建国家广播电视总局。在国家新闻出版广电总局广播电视管理职责的基础上组建国家广播电视总局，作为国务院直属机构。

不再保留国家新闻出版广电总局。

(三) 组建中国银行保险监督管理委员会。将中国银行业监督管理委员会和

中国保险监督管理委员会的职责整合，组建中国银行保险监督管理委员会，作为国务院直属事业单位。

将中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会拟订银行业、保险业重要法律法规草案和审慎监管基本制度的职责划入中国人民银行。

不再保留中国银行业监督管理委员会、中国保险监督管理委员会。

(四) 组建国家国际发展合作署。将商务部对外援助工作有关职责、外交部对外援助协调等职责整合，组建国家国际发展合作署，作为国务院直属机构。对外援助的具体执行工作仍由有关部门按分工承担。

(五) 组建国家医疗保障局。将人力资源和社会保障部的城镇职工和城镇居民基本医疗保险、生育保险职责，国家卫生和计划生育委员会的新型农村合作医疗职责，国家发展和改革委员会的药品和医疗服务价格管理职责，民政部的医疗救助职责整合，组建国家医疗保障局，作为国务院直属机构。

(六) 组建国家粮食和物资储备局。将国家粮食局的职责，国家发展和改革委员会的组织实施国家战略物资收储、轮换和管理，管理国家粮食、棉花和食糖储备等职责，以及民政部、商务部、国家能源局等部门的组织实施国家战略和应急储备物资收储、轮换和日常管理职责整合，组建国家粮食和物资储备局，由国家发展和改革委员会管理。

不再保留国家粮食局。

(七) 组建国家移民管理局。将公安部的出入境管理、边防检查职责整合，建立健全签证管理协调机制，组建国家移民管理局，加挂中华人民共和国出入境管理局牌子，由公安部管理。

(八) 组建国家林业和草原局。将国家林业局的职责，农业部的草原监督管理职责，以及国土资源部、住房和城乡建设部、水利部、农业部、国家海洋局等部门的自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等管理职责整合，组建国家林业和草原局，由自然资源部管理。国家林业和草原局加挂国家公园管理局牌子。

不再保留国家林业局。

(九) 重新组建国家知识产权局。将国家知识产权局的职责、国家工商行政管理总局的商标管理职责、国家质量监督检验检疫总局的原产地地理标志管理职责整合，重新组建国家知识产权局，由国家市场监督管理总局管理。

(十) 调整全国社会保障基金理事会隶属关系。将全国社会保障基金理事会由国务院管理调整为由财政部管理，作为基金投资运营机构，不再明确行政级别。

(十一) 改革国税地税征管体制。将省级和省级以下国税地税机构合并，具体承担所辖区域内各项税收、非税收入征管等职责。国税地税机构合并后，实行以国家税务总局为主与省（区、市）人民政府双重领导管理体制。

国务院组成部门以外的国务院所属机构的调整和设置，将由新组成的国务院审查批准。

刘鹤：深化党和国家机构改革是一场深刻变革

(2018年03月13日)

习近平总书记在党的十九大报告中就深化机构改革作出重要部署，党的十九届三中全会研究深化党和国家机构改革问题并作出决定。《决定》明确指出，“深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革”。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，从战略全局和长远发展的高度来认识推动这场深刻变革的必要性，自觉加以贯彻落实。

一、充分认识推动这场深刻变革的历史和现实必然性

党中央历来高度重视党和国家机构建设和改革。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持问题导向，突出重点领域，深化党和国家机构改革，在一些重要领域和关键环节取得重大进展，为党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革提供了有力保障。面对新时代新任务提出的新要求，按照党的十九大战略部署，深化党和国家机构改革，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，具有历史和现实必然性。

(一) 深化党和国家机构改革是新时代坚持和发展中国特色社会主义的必然

要求。党和国家机构职能体系作为上层建筑，是中国特色社会主义制度的重要组成部分，需要适应社会生产力进步、经济基础变化而不断完善。新中国成立后，在我们党领导下，我国确立了社会主义基本制度，逐步建立起具有我国特点的党和国家机构职能体系，为推进社会主义建设发挥了重要作用。改革开放以来，适应社会主义市场经济发展的需要，我们党积极推进党和国家机构改革，各方面机构职能不断优化、逐步规范，有力推动了改革开放和社会主义现代化建设。中国特色社会主义进入新时代，党和国家机构职能体系必须与新时代中国特色社会主义发展的要求相适应。但要看到，当前党和国家的机构设置和职能配置同统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求还不完全适应，同实现国家治理体系和治理能力现代化的要求还不完全适应，必须按照坚持和发展中国特色社会主义的要求，深化党和国家机构改革。

(二) 深化党和国家机构改革是加强党的长期执政能力建设的必然要求。

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。党和国家机构职能体系是我们党治国理政的重要保障，是确保党始终总揽全局、协调各方的重要依托。我们党要顺利推进新时代中国特色社会主义各项事业，更好领导人民进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想，必须从组织机构上发挥党的领导这个最大制度优势，把党的领导贯彻落实到党和国家机关全面正确履行职责的各领域各环节，从制度上保证党的长期执政和国家长治久安。当前，一些领域党的机构设置和职能配置还不够健全有力，保障党的全面领导、推进全面从严治党的体制机制有待完善。加强党的长期执政能力建设、推进全面从严治党，迫切要求深化党和国家机构改革，完善保证党的全面领导的制度安排，改进党的领导方式和执政方式，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。

(三) 深化党和国家机构改革是社会主义制度自我完善和发展的必然要求。

完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标。深化机构改革作为全面深化改革的重要内容，对各领域改革发挥着体制支撑和保障作用。党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，坚决破除各方面体制机制弊端，重要领域和关键环节改革取得突破性进展，中国特色社会主义制度更加完善。但必须看到，要从根本上解决发展中的许多深层次矛盾和问题，巩固和发展已取得的改革成果，必须将改革深入到机构层面。目前，我国一些领域党政机构重叠、职责交叉、权责脱节问题比较突出；一些政府机构设置和职责划分不够科学，职责缺位和效能不高问题凸显，政府职能转变还不到位；一些领域中央和地方机构职能上下一般粗，权责划分不尽合理等。要解决这些问题，必须深化党和国家机构改革，为经济、社会、政治、文化、生态文明等领域改革持续深化、攻坚克难提供体制支撑和保障。

(四) 深化党和国家机构改革是实现“两个一百年”奋斗目标、建设社会主义

现代化国家、实现中华民族伟大复兴的必然要求。为实现“两个一百年”奋斗目标，党的十九大作出新时代中国特色社会主义发展的战略安排，即到2020年，全面建成小康社会；到2035年，基本实现社会主义现代化；到本世纪中叶，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。实现第一个百年奋斗目标，党和国家机构职能必须为解决突出矛盾，打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战提供保障；同时，实现第二个百年奋斗目标，又必须注重解决事关长远的体制机制问题。但要看到，目前我国机构设置和职能配置还不适应实现“两个一百年”奋斗目标的要求，特别是基层机构设置和权力配置有待完善，组织群众、服务群众能力需要进一步提高；群团组织政治性、先进性、群众性需要增强等。这就迫切要求深化党和国家机构改革，科学配置机构职能、完善体制机制，为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力制度保障。

二、准确把握这场深刻变革的鲜明特征

习近平总书记在十九大报告中明确要求，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，吸收人类文明有益成果，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，充分发挥我国社会主义制度优越性。这次深化党和国家机构改革的举措充分体现了习近平总书记的重要要求，具有以下鲜明特征。

(一) 加强党的全面领导是核心问题。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。《决定》明确提出，加强党对各领域各方面工作领导，是深化党和国家机构改革的首要任务。为完善坚持党的全面领导的制度，《决定》要求，一是建立健全党对重大工作的领导体制机制。首先要加强党对涉及党和国家事业全局的重大工作的集中统一领导。优化党中央决策议事协调机构。加强和优化党对深化改革、依法治国、经济、农业农村、纪检监察、组织、宣传思想文化、国家安全、政法、统战、民族宗教、教育、科技、网信、外交、审计等工作的领导。其他方面的议事协调机构，要同党中央决策议事协调机构的设立调整相衔接。二是强化党的组织在同级组织中的领导地位，更好发挥党总揽全局、协调各方作用。三是更好发挥党的职能部门作用，加强归口协调职能，统筹本系统本领域工作。四是统筹设置党政机构，党的有关机构可以同职能相近、联系紧密的其他部门统筹设

置,实行合并设立或合署办公。五是推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革,组建国家、省、市、县监察委员会,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。

(二)改革范围的全面性是突出特点。与以往机构改革主要涉及政府机构和行政体制不同,这次机构改革是全面的改革,包括党、政府、人大、政协、司法、群团、社会组织、事业单位、跨军地,中央和地方各层级机构。除完善坚持党的全面领导的制度外,一是优化政府机构设置和职能配置。要求合理配置宏观管理部门职能,深入推进简政放权,完善市场监管和执法体制,改革自然资源和生态环境管理体制,完善公共服务管理体制,强化事中事后监管。二是统筹党政军群机构改革。要求完善党政机构布局,深化人大、政协和司法机构改革,深化群团组织改革,推进社会组织改革,加快推进事业单位改革,深化跨军地改革。三是合理设置地方机构。要求确保集中统一领导,赋予省级及以下机构更多自主权,构建简约高效的基层管理体制,规范垂直管理体制和地方分级管理体制等。

(三)改革的深度具有革命性。这次改革之所以具有革命性,就在于不回避权力和利益调整,而是要对现有的传统既得利益进行整合,重塑新的利益格局。《决定》提出,要坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端,围绕推动高质量发展,建设现代化经济体系,加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能,调整优化政府机构职能。如明确要求减少微观管理事务和具体审批事项,最大限度减少政府对市场资源的直接配置,最大限度减少政府对市场活动的直接干预。放宽服务业准入限制,全面实施市场准入负面清单制度。设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构,完善生态环境管理制度,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。加快实施政社分开,克服社会组织行政化倾向。实现政事分开,不再设立承担行政职能的事业单位。面向社会提供公益服务的事业单位,逐步推进管办分离,强化公益属性,破除逐利机制。

(四)改革的设计体现了科学性。科学性是关系到整个改革方案是否符合实际需要、是否符合客观规律,从而决定改革成败的关键。针对我国机构编制科学化相对滞后,一些领域权力运行制约和监督机制不够完善等问题,《决定》坚持优化协同高效原则,强调必须优化党和国家机构设置和职能配置。一是坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责,加强相关机构配合联动,避免政出多门、责任不明、推诿扯皮。二是要求精干设置各级政府部门及其内设机构,科学配置权力,减少机构数量,简化中间层次,推行扁平化管理,形成自上而下的高效率组织体系。三是明确要求正确理解和落实党政职责分工,理顺党政机构职责关系,保证党实施集中统一领导,保证其他机构协同联动、高效运行。要求减少多头管理,减少职责分散交叉。四是组建退役军人管理保障机构,协调各方面力量,更好为退役军人服务。五是省、市、县各级涉及党中央集中统一领导和国家法制统一、政令统一、市场统一的机构职能要基本对应;把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方。允许地方因地制宜设置机构和配置职能,既允许“一对多”,也允许“多对一”。

(五) 改革的成果要法定化。通过法定化把改革成果固化、制度化，是这些年推进改革的成功做法。《决定》指出，机构编制法定化是深化党和国家机构改革的重要保障。针对我国机构编制规范化、法定化相对滞后，机构编制管理方式有待改进等问题，《决定》明确要求推进机构编制法定化。要依法管理各类组织机构，加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。一是完善党和国家机构法规制度。加强党内法规制度建设，研究制定机构编制法，增强“三定”规定严肃性和权威性。全面推行政府部门权责清单制度，实现权责清单同“三定”规定有机衔接，规范和约束履职行为。二是强化机构编制管理刚性约束。强化党对机构编制工作的集中统一领导，统筹使用各类编制资源，加大部门间、地区间编制统筹调配力度。严格执行机构限额、领导职数、编制种类和总量等规定。严格控制编外聘用人员。三是加大机构编制违纪违法行为查处力度，严肃追责问责。

三、切实保障机构改革的有效推进

深化党和国家机构改革是一个系统工程，任务艰巨复杂，组织实施难度大。我们必须坚持稳中求进工作总基调，坚持正确改革方向，把思想和行动统一到习近平新时代中国特色社会主义思想上来，统一到党中央关于深化党和国家机构改革的决策部署上来，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，把握好改革发展稳定关系，坚定信心，抓住机遇，有重点地解决阶段性突出矛盾，把工作做深做细，不折不扣把深化机构改革的要求落到实处。

(一) 加强党的领导。深化党和国家机构改革是当前党和国家政治生活中的一件大事。必须充分发挥党在改革发展稳定大局中的领导核心作用，以党的政治优势来引领和推进这项重大改革。党中央统一领导深化党和国家机构改革工作，发挥统筹协调、整体推进、督促落实作用。要增强改革的系统性、整体性、协同性，加强党政军群各方面机构改革配合，使各项改革相互促进、相得益彰，形成总体效应。各地区各部门要坚决落实党中央确定的深化党和国家机构改革任务，党委和政府要履行主体责任，做到敢于负责，敢于碰硬。

(二) 依法有序落实改革方案。机构改革的各项要求最终都要体现在改革方案上。各地区各部门要认真落实中央确定的改革方案，做到蹄疾步稳。实施机构改革方案需要制定或修改法律法规的，要及时启动相关程序。各部门在制定“三定”等具体实施方案中，特别是涉及机构职能调整的部门要讲大局，自觉服从中央决定，确保机构职能等按要求及时调整到位，抓紧完成转隶交接，不允许搞变通、拖延改革。在党中央统一部署下启动中央、省级机构改革，省以下机构改革在省级机构改革基本完成后开展，梯次推进。

(三) 充分发挥中央和地方两个积极性。我国幅员辽阔、人口众多，各级各地情况千差万别。一方面，要加强中央的集中统一领导，加强顶层设计、整体谋划，条件成熟的加大力度突破，条件暂不具备的先行试点，做好与其他各领域改革的衔接，做到全国一盘棋，行动一致；另一方面，也要充分考虑各地实际，调动和发挥地方积极性和创造性，鼓励地方和基层结合当地实际，因地制宜积极探索。对具有普遍意义的做法，要总结经验，及时在全国推广。

(四) 做好扎实细致的具体实施工作。深化机构改革涉及部门和个人利益调

整，改革方案的具体实施工作富有挑战性。有的机构调整，方案出台后几个月内就要落实到位；有的改革，可能需要一定时间，这都需要把工作做细做实。各级党委和政府要履行对深化党和国家机构改革的领导责任，研究解决机构改革过程中出现的新情况新问题，加强思想政治工作，对涉及的部门和个人，要做好耐心细致的解释教育工作，做到思想不乱、队伍不散、运转正常。有关部门要正确引导社会舆论，做好宣传解读和答疑释惑，营造良好社会环境，确保各项工作平稳有序有效推进。

《人民日报》（2018年03月13日 06版）

关于国务院机构改革方案的说明

——2018年3月13日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上

国务委员 王 勇

各位代表：

我受国务院委托，根据党的十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》，就国务院机构改革方案向大会作说明，请予审议。

党的十九大对深化机构和行政体制改革作出重要部署，要求统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责。党的十九届三中全会通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》。这次深化党和国家机构改革的总体要求是，全面贯彻党的十九大精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，适应新时代中国特色社会主义发展要求，坚持稳中求进工作总基调，坚持正确改革方向，坚持以人民为中心，坚持全面依法治国，以加强党的全面领导为统领，以国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点，改革机构设置，优化职能配置，深化转职能、转方式、转作风，提高效率效能，为决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力制度保障。

《深化党和国家机构改革方案》就统筹推进党政军群机构改革作出了全面安排部署，深化国务院机构改革是其中的一项重要任务。总的考虑是，着眼于转变政府职能，坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端，围绕推动高质量发展，建设现代化经济体系，加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能，结合新的时代条件和实践要求，着力推进重点领域和关键环节的机构职能优化和调整，构建起职责明确、依法行政的政府治理体系，提高政府执行力，建设人民满意的服务型政府。

这次国务院机构改革的具体内容如下。

一、关于国务院组成部门调整

（一）组建自然资源部。为统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题，实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理，方案提出，将国土资源部的职责，国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责，水利部的水资源调查和确权登记管理职责，农业部的草原资源调查和确权登记管理职责，国家林业局的森林、湿地等资源调查和确权登记管理职责，国家海洋局的职责，国家测绘地理信息局的职责整合，组建自然资源部，作为国务院组成部门。自然资源部对外保留国家海洋局牌子。其主要职责是，对自然资源开发利用和保护进行监管，建立空间规划体系并监督实施，履行全民所有各类自然资源资产所有者职责，统一调查和确权登记，建立自然资源有偿使用制度，负责测绘和地质勘查行业管理等。

不再保留国土资源部、国家海洋局、国家测绘地理信息局。

（二）组建生态环境部。保护环境是我国的基本国策。为整合分散的生态环境保护职责，统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责，加强环境

污染治理,保障国家生态安全,建设美丽中国,方案提出,将环境保护部的职责,国家发展和改革委员会的应对气候变化和减排职责,国土资源部的监督防止地下水污染职责,水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责,农业部的监督指导农业面源污染治理职责,国家海洋局的海洋环境保护职责,国务院南水北调工程建设委员会办公室的南水北调工程项目区环境保护职责整合,组建生态环境部,作为国务院组成部门。生态环境部对外保留国家核安全局牌子。其主要职责是,制定并组织实施生态环境政策、规划和标准,统一负责生态环境监测和执法工作,监督管理污染防治、核与辐射安全,组织开展中央环境保护督察等。

不再保留环境保护部。

(三) 组建农业农村部。农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题。为坚持农业农村优先发展,统筹实施乡村振兴战略,推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展,加快实现农业农村现代化,方案提出,将农业部的职责,以及国家发展和改革委员会、财政部、国土资源部、水利部的有关农业投资项目管理职责整合,组建农业农村部,作为国务院组成部门。其主要职责是,统筹研究和组织实施“三农”工作战略、规划和政策,监督管理种植业、畜牧业、渔业、农垦、农业机械化、农产品质量安全,负责农业投资管理等。

将农业部的渔船检验和监督管理职责划入交通运输部。

不再保留农业部。

(四) 组建文化和旅游部。为增强和彰显文化自信,统筹文化事业、文化产业发展和旅游资源开发,提高国家文化软实力和中华文化影响力,推动文化事业、文化产业和旅游业融合发展,方案提出,将文化部、国家旅游局的职责整合,组建文化和旅游部,作为国务院组成部门。其主要职责是,贯彻落实党的宣传文化工作方针政策,研究拟订文化和旅游工作政策措施,统筹规划文化事业、文化产业、旅游业发展,深入实施文化惠民工程,组织实施文化资源普查、挖掘和保护工作,维护各类文化市场包括旅游市场秩序,加强对外文化交流,推动中华文化走出去等。

不再保留文化部、国家旅游局。

(五) 组建国家卫生健康委员会。人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志。为推动实施健康中国战略,树立大卫生、大健康理念,把以治病为中心转变到以人民健康为中心,预防控制重大疾病,积极应对人口老龄化,加快老龄事业和产业发展,为人民群众提供全方位全周期健康服务,方案提出,将国家卫生和计划生育委员会、国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室、全国老龄工作委员会办公室的职责,工业和信息化部牵头《烟草控制框架公约》履约工作职责,国家安全生产监督管理总局的职业安全健康监督管理职责整合,组建国家卫生健康委员会,作为国务院组成部门。其主要职责是,拟订国民健康政策,协调推进深化医药卫生体制改革,组织制定国家基本药物制度,监督管理公共卫生、医疗服务、卫生应急,负责计划生育管理和服务工作,拟订应对人口老龄化、医养结合政策措施等。

保留全国老龄工作委员会,日常工作由国家卫生健康委员会承担。民政部代管的全国老龄协会改由国家卫生健康委员会代管。国家中医药管理局由国家卫生健康委员会管理。

不再保留国家卫生和计划生育委员会。不再设立国务院深化医药卫生体制改革领导小组办公室。

(六) 组建退役军人事务部。为维护军人军属合法权益，加强退役军人服务保障体系建设，建立健全集中统一、职责清晰的退役军人管理保障体制，让军人成为全社会尊崇的职业，方案提出，将民政部的退役军人优抚安置职责，人力资源和社会保障部的军官转业安置职责，以及中央军委政治工作部、后勤保障部有关职责整合，组建退役军人事务部，作为国务院组成部门。其主要职责是，拟订退役军人思想政治、管理保障等工作政策法规并组织实施，褒扬彰显退役军人为党、国家和人民牺牲奉献的精神风范和价值导向，负责军队转业干部、复员干部、退休干部、退役士兵的移交安置工作和自主择业退役军人服务管理、待遇保障工作，组织开展退役军人教育培训、优待抚恤等，指导全国拥军优属工作，负责烈士及退役军人荣誉奖励、军人公墓维护以及纪念活动等。

(七) 组建应急管理部。我国是灾害多发频发的国家，为防范化解重特大安全风险，健全公共安全体系，整合优化应急力量和资源，推动形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的中国特色应急管理体制，提高防灾减灾救灾能力，确保人民群众生命财产安全和社会稳定，方案提出，将国家安全生产监督管理总局的职责，国务院办公厅的应急管理职责，公安部的消防管理职责，民政部的救灾职责，国土资源部的地质灾害防治、水利部的水旱灾害防治、农业部的草原防火、国家林业局的森林防火相关职责，中国地震局的震灾应急救援职责以及国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委员会、国务院抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部的职责整合，组建应急管理部，作为国务院组成部门。其主要职责是，组织编制国家应急总体预案和规划，指导各地区各部门应对突发事件工作，推动应急预案体系建设和预案演练。建立灾情报告系统并统一发布灾情，统筹应急力量建设和物资储备并在救灾时统一调度，组织灾害救助体系建设，指导安全生产类、自然灾害类应急救援，承担国家应对特别重大灾害指挥部工作。指导火灾、水旱灾害、地质灾害等防治。负责安全生产综合监督管理和工矿商贸行业安全生产监督管理等。

公安消防部队、武警森林部队转制后，与安全生产等应急救援队伍一并作为综合性常备应急骨干力量，由应急管理部管理，实行专门管理和政策保障，制定符合其自身特点的职务职级序列和管理办法，提高职业荣誉感，保持有生力量和战斗力。

需要说明的是，按照分级负责的原则，一般性灾害由地方各级政府负责，应急管理部代表中央统一响应支援；发生特别重大灾害时，应急管理部作为指挥部，协助中央指定的负责同志组织应急处置工作，保证政令畅通、指挥有效。应急管理部要处理好防灾和救灾的关系，明确与相关部门和地方各自职责分工，建立协调配合机制。

考虑到中国地震局、国家煤矿安全监察局与防灾减灾联系紧密，划由应急管理部管理。

不再保留国家安全生产监督管理总局。

(八) 重新组建科学技术部。创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。为更好实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，加强国家创新体系建设，优化配置科技资源，推动建设高端科技创新人才队伍，方案提出，将科学技术部、国家外国专家局的职责整合，重新组建科学技术部，作为国务院组成部门。科学技术部管理国家自然科学基金委员会，对外保留国家外国专家局牌子。其主要职责是，拟订国家创新驱动发展战略方针以及科技发展、基础研究规划和政策并组织实施，统筹推进国家创新体系建设和科技体制

改革，组织协调国家重大基础研究和应用基础研究，编制国家重大科技项目规划并监督实施，牵头建立统一的国家科技管理平台和科研项目资金协调、评估、监管机制，负责引进国外智力工作等。

(九) 重新组建司法部。全面依法治国是国家治理的一场深刻革命。为贯彻落实全面依法治国基本方略，统筹行政立法、行政执法、法律事务管理和普法宣传，推动政府工作纳入法治轨道，方案提出，将司法部和国务院法制办公室的职责整合，重新组建司法部，作为国务院组成部门。其主要职责是，负责有关法律和行政法规草案起草，负责立法协调和备案审查、解释，综合协调行政执法，指导行政复议应诉，负责普法宣传，负责监狱、戒毒、社区矫正管理，负责律师公证和司法鉴定仲裁管理，承担国家司法协助等。

不再保留国务院法制办公室。

(十) 优化水利部职责。考虑到三峡主体工程建设任务已经完成，南水北调东线和中线工程已经竣工，方案提出，将国务院三峡工程建设委员会及其办公室、国务院南水北调工程建设委员会及其办公室并入水利部。

不再保留国务院三峡工程建设委员会及其办公室、国务院南水北调工程建设委员会及其办公室。

(十一) 优化审计署职责。改革审计管理体制，保障依法独立行使审计监督权，是健全党和国家监督体系的重要内容。为整合审计监督力量，减少职责交叉分散，避免重复检查和监督盲区，增强监督效能，方案提出，将国家发展和改革委员会的重大项目稽察、财政部的中央预算执行情况和其他财政收支情况的监督检查、国务院国有资产监督管理委员会的国有企业领导干部经济责任审计和国有重点大型企业监事会的职责划入审计署，相应对派出审计监督力量进行整合优化，构建统一高效审计监督体系。审计署负责对国家财政收支和法律法规规定属于审计监督范围的财务收支的真实、合法和效益进行审计监督。

需要说明的是，本次大会已经审议通过了宪法修正案。根据宪法修正案有关规定，设立国家监察委员会。为此，不再保留监察部、国家预防腐败局，监察部、国家预防腐败局并入国家监察委员会。

各位代表，按照上述方案，新组建或重新组建自然资源部、生态环境部、农业农村部、文化和旅游部、国家卫生健康委员会、退役军人事务部、应急管理部、科学技术部、司法部、水利部、审计署；不再保留监察部、国土资源部、环境保护部、农业部、文化部、国家卫生和计划生育委员会；除国务院办公厅外，国务院设置组成部门 26 个。根据国务院组织法规定，这些机构的调整和设置，请大会审议。

二、关于国务院其他机构调整

(一) 组建国家市场监督管理总局。改革市场监管体系，实行统一的市场监管，是建立统一开放竞争有序的现代市场体系的关键环节。为完善市场监管体制，推动实施质量强国战略，营造诚实守信、公平竞争的市场环境，进一步推进市场监管综合执法、加强产品质量安全监管，让人民群众买得放心、用得放心、吃得放心，方案提出，将国家工商行政管理总局的职责，国家质量监督检验检疫总局的职责，国家食品药品监督管理总局的职责，国家发展和改革委员会的价格监督检查与反垄断执法职责，商务部的经营者集中反垄断执法以及国务院反垄断委员会办公室等职责整合，组建国家市场监督管理总局，作为国务院直属机构。其主要职责是，负责市场综合监督管理，统一登记市场主体并建立信息公示和共享机制，组织市场监管综合执法工作，承担反垄断统一执法，规范和维护市场秩序，

组织实施质量强国战略，负责工业产品质量安全、食品安全、特种设备安全监管，统一管理计量标准、检验检测、认证认可工作等。

考虑到药品监管的特殊性，单独组建国家药品监督管理局，由国家市场监督管理总局管理。市场监管实行分级管理，药品监管机构只设到省一级，药品经营销售等行为的监管，由市县市场监管部门统一承担。

将国家质量监督检验检疫总局的出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署。保留国务院食品安全委员会、国务院反垄断委员会，具体工作由国家市场监督管理总局承担。国家认证认可监督管理委员会、国家标准化管理委员会职责划入国家市场监督管理总局，对外保留牌子。

不再保留国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局。

(二) 组建国家广播电视总局。为加强新闻舆论工作，加强对重要宣传阵地的管理，充分发挥广播电视媒体的作用，方案提出，在国家新闻出版广电总局广播电视管理职责的基础上组建国家广播电视总局，作为国务院直属机构。其主要职责是，贯彻党的宣传方针政策，拟订广播电视管理的政策措施并督促落实，统筹规划和指导协调广播电视事业、产业发展，推进广播电视领域的体制机制改革，监管、审查广播电视与网络视听节目内容和质量，负责广播电视节目的进口、收录和管理，协调推动广播电视领域走出去工作等。

不再保留国家新闻出版广电总局。

(三) 组建中国银行保险监督管理委员会。金融是现代经济的核心，必须高度重视防控金融风险、保障国家金融安全。为深化金融监管体制改革，解决现行体制存在的监管职责不清晰、交叉监管和监管空白等问题，强化综合监管，优化监管资源配置，更好统筹系统重要性金融机构监管，逐步建立符合现代金融特点、统筹协调监管、有力有效的现代金融监管框架，守住不发生系统性金融风险的底线，方案提出，将中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会的职责整合，组建中国银行保险监督管理委员会，作为国务院直属事业单位。其主要职责是，依照法律法规统一监督管理银行业和保险业，维护银行业和保险业合法、稳健运行，防范和化解金融风险，保护金融消费者合法权益，维护金融稳定。

将中国银行业监督管理委员会和中国保险监督管理委员会拟订银行业、保险业重要法律法规草案和审慎监管基本制度的职责划入中国人民银行。

不再保留中国银行业监督管理委员会、中国保险监督管理委员会。

(四) 组建国家国际发展合作署。为充分发挥对外援助作为大国外交的重要手段作用，加强对外援助的战略谋划和统筹协调，推动援外工作统一管理，改革优化援外方式，更好服务国家外交总体布局和共建“一带一路”等，方案提出，将商务部对外援助工作有关职责、外交部对外援助协调等职责整合，组建国家国际发展合作署，作为国务院直属机构。其主要职责是，拟订对外援助战略方针、规划、政策，统筹协调援外重大问题并提出建议，推进援外方式改革，编制对外援助方案和计划，确定对外援助项目并监督评估实施情况等。援外的具体执行工作仍由相关部门按分工承担。

(五) 组建国家医疗保障局。为完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，不断提高医疗保障水平，确保医保资金合理使用、安全可控，统筹推进医疗、医保、医药“三医联动”改革，更好保障病有所医，方案提出，将人力资源和社会保障部的城镇职工和城镇居民基本医疗保险、生育保险职责，国家卫生和计划生育委员会的新型农村合作医疗职责，国家发展和改革委员会的药品

和医疗服务价格管理职责，民政部的医疗救助职责整合，组建国家医疗保障局，作为国务院直属机构。其主要职责是，拟订医疗保险、生育保险、医疗救助等医疗保障制度的政策、规划、标准并组织实施，监督管理相关医疗保障基金，完善国家异地就医管理和费用结算平台，组织制定和调整药品、医疗服务价格和收费标准，制定药品和医用耗材的招标采购政策并监督实施，监督管理纳入医保范围内的医疗机构相关服务行为和医疗费用等。同时，为提高医保资金的征管效率，将基本医疗保险费、生育保险费交由税务部门统一征收。

(六) 组建国家粮食和物资储备局。为加强国家储备的统筹规划，构建统一的国家物资储备体系，强化中央储备粮棉的监督管理，提升国家储备应对突发事件的能力，方案提出，将国家粮食局的职责，国家发展和改革委员会的组织实施国家战略物资收储、轮换和管理，管理国家粮食、棉花和食糖储备等职责，以及民政部、商务部、国家能源局等部门的组织实施战略和应急储备物资收储、轮换和日常管理职责整合，组建国家粮食和物资储备局，由国家发展和改革委员会管理。其主要职责是，根据国家储备总体发展规划和品种目录，组织实施国家战略和应急储备物资的收储、轮换、管理，统一负责储备基础设施的建设与管理，对管理的政府储备、企业储备以及储备政策落实情况进行监督检查，负责粮食流通行业管理和中央储备粮棉行政管理等。

不再保留国家粮食局。

(七) 组建国家移民管理局。随着我国综合国力进一步提升，来华工作生活的外国人不断增加，对做好移民管理服务提出新要求。为加强对移民及出入境管理的统筹协调，更好形成移民管理工作合力，方案提出，将公安部的出入境管理、边防检查职责整合，建立健全签证管理协调机制，组建国家移民管理局，由公安部管理。其主要职责是，协调拟定移民政策并组织实施，负责出入境管理、口岸证件查验和边民往来管理，负责外国人停留居留和永久居留管理、难民管理、国籍管理，牵头协调“三非”外国人治理和非法移民遣返，负责中国公民因私出国（境）服务管理，承担移民领域国际合作等。

(八) 组建国家林业和草原局。为加大生态系统保护力度，统筹森林、草原、湿地监督管理，加快建立以国家公园为主体的自然保护地体系，保障国家生态安全，方案提出，将国家林业局的职责，农业部的草原监督管理职责，以及国土资源部、住房和城乡建设部、水利部、农业部、国家海洋局等部门的自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等管理职责整合，组建国家林业和草原局，由自然资源部管理。国家林业和草原局加挂国家公园管理局牌子。其主要职责是，监督管理森林、草原、湿地、荒漠和陆生野生动植物资源开发利用和保护，组织生态保护和修复，开展造林绿化工作，管理国家公园等各类自然保护地等。

不再保留国家林业局。

(九) 重新组建国家知识产权局。强化知识产权创造、保护、运用，是加快建设创新型国家的重要举措。为解决商标、专利分头管理和重复执法问题，完善知识产权管理体制，方案提出，将国家知识产权局的职责、国家工商行政管理总局的商标管理职责、国家质量监督检验检疫总局的原产地地理标志管理职责整合，重新组建国家知识产权局，由国家市场监督管理总局管理。其主要职责是，负责保护知识产权工作，推动知识产权保护体系建设，负责商标、专利、原产地地理标志的注册登记和行政裁决，指导商标、专利执法工作等。商标、专利执法职责交由市场监管综合执法队伍承担。

(十) 调整全国社会保障基金理事会隶属关系。为加强社会保障基金管理和

监督，理顺职责关系，保证基金安全和实现保值增值目标，方案提出，将全国社会保障基金理事会由国务院管理调整为由财政部管理，承担基金安全和保值增值的主体责任，作为基金投资运营机构，不再明确行政级别。

(十一) 改革国税地税征管体制。将省级和省级以下国税地税机构合并，具体承担所辖区域内的各项税收、非税收入征管等职责。国税地税机构合并后，实行以国家税务总局为主与省（区、市）人民政府双重领导管理体制。

此外，根据形势发展和工作需要，国务院其他一些机构也作了调整。

各位代表，按照上述方案，组建或重新组建国家市场监督管理总局及国家药品监督管理局、国家广播电视总局、中国银行保险监督管理委员会、国家国际发展合作署、国家医疗保障局、国家粮食和物资储备局、国家移民管理局、国家林业和草原局、国家知识产权局等。根据国务院组织法规定，国务院组成部门以外的国务院所属机构的调整和设置，将由新组成的国务院审查批准。

总的看，这次国务院机构改革贯彻落实党的十九大和十九届三中全会精神，落实坚持和加强党的全面领导的要求，适应新时代我国社会主要矛盾变化，聚焦发展所需、基层所盼、民心所向，按照优化协同高效的原则，既立足当前也着眼长远，优化了国务院机构设置和职能配置，理顺了职责关系。改革后，国务院正部级机构减少 8 个，副部级机构减少 7 个。通过改革，国务院机构设置更加符合实际、科学合理、更有效率，必将为全面贯彻落实党的十九大部署的各项任务提供有力组织保障。

下一步在机构改革实施工作中，国务院将认真贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，把思想和行动统一到党中央关于深化党和国家机构改革的决策部署上来，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决维护党中央权威和集中统一领导，精心组织，周密部署。抓紧建立工作机制，制定配套措施，排出时间表，逐项抓好落实。要把深化机构改革同简政放权、放管结合、优化服务结合起来，不论是新组建的部门，还是职责调整的部门，都必须进一步转变职能，提高工作效能。各部门主要负责同志要亲自抓、抓到位，做好思想政治工作，严肃改革纪律，确保机构、职责、队伍等按要求及时调整到位，确保思想不乱、工作不断、队伍不散、干劲不减。

各位代表，今年是全面贯彻党的十九大精神的开局之年，是改革开放 40 周年，是决胜全面建成小康社会、实施“十三五”规划承上启下的关键一年，确保深化党和国家机构改革顺利进行意义重大。我们要高举中国特色社会主义伟大旗帜，紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，统一思想，统一行动，锐意改革，确保完成国务院机构改革各项任务，为决胜全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗！

中共中央 国务院《生态文明体制改革总体方案》

(2015年9月21日)

为加快建立系统完整的生态文明制度体系，加快推进生态文明建设，增强生态文明体制改革的系统性、整体性、协同性，制定本方案。

一、生态文明体制改革的总体要求

(一) 生态文明体制改革的指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，按照党中央、国务院决策部署，坚持节约资源和保护环境基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主方针，立足我国社会主义初级阶段的基本国情和新的阶段性特征，以建设美丽中国为目标，以正确处理人与自然关系为核心，以解决生态环境领域突出问题为导向，保障国家生态安全，改善环境质量，提高资源利用效率，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

(二) 生态文明体制改革的理念

树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，生态文明建设不仅影响经济持续健康发展，也关系政治和社会建设，必须放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。

树立发展和保护相统一的理念，坚持发展是硬道理的战略思想，发展必须是绿色发展、循环发展、低碳发展，平衡好发展和保护的关系，按照主体功能定位控制开发强度，调整空间结构，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园，实现发展与保护的内在统一、相互促进。

树立绿水青山就是金山银山的理念，清新空气、清洁水源、美丽山川、肥沃土地、生物多样性是人类生存必需的生态环境，坚持发展是第一要务，必须保护森林、草原、河流、湖泊、湿地、海洋等自然生态。

树立自然价值和自然资本的理念，自然生态是有价值的，保护自然就是增值自然价值和自然资本的过程，就是保护和发展生产力，就应得到合理回报和经济补偿。

树立空间均衡的理念，把握人口、经济、资源环境的平衡点推动发展，人口规模、产业结构、增长速度不能超出当地水土资源承载能力和环境容量。

树立山水林田湖是一个生命共同体的理念，按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，统筹考虑自然生态各要素、山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游，进行整体保护、系统修复、综合治理，增强生态系统循环能力，维护生态平衡。

(三) 生态文明体制改革的原则

坚持正确改革方向，健全市场机制，更好发挥政府的主导和监管作用，发挥企业的积极性和自我约束作用，发挥社会组织和公众的参与和监督作用。

坚持自然资源资产的公有性质，创新产权制度，落实所有权，区分自然资源资产所有者权利和管理者权力，合理划分中央地方事权和监管职责，保障全体人民分享全民所有自然资源资产收益。

坚持城乡环境治理体系统一，继续加强城市环境保护和工业污染防治，加大生态环境保护工作对农村地区的覆盖，建立健全农村环境治理体制机制，加大对

农村污染防治设施建设和资金投入力度。

坚持激励和约束并举，既要形成支持绿色发展、循环发展、低碳发展的利益导向机制，又要坚持源头严防、过程严管、损害严惩、责任追究，形成对各类市场主体的有效约束，逐步实现市场化、法治化、制度化。

坚持主动作为和国际合作相结合，加强生态环境保护是我们的自觉行为，同时要深化国际交流和务实合作，充分借鉴国际上的先进技术和体制机制建设有益经验，积极参与全球环境治理，承担并履行好同发展中大国相适应的国际责任。

坚持鼓励试点先行和整体协调推进相结合，在党中央、国务院统一部署下，先易后难、分步推进，成熟一项推出一项。支持各地区根据本方案确定的基本方向，因地制宜，大胆探索、大胆试验。

（四）生态文明体制改革的目标。到 2020 年，构建起由自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度、资源有偿使用和生态补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护市场体系、生态文明绩效评价考核和责任追究制度等八项制度构成的产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系，推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化，努力走向社会主义生态文明新时代。

构建归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度，着力解决自然资源所有者不到位、所有权边界模糊等问题。

构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度，着力解决因无序开发、过度开发、分散开发导致的优质耕地和生态空间占用过多、生态破坏、环境污染等问题。

构建以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系，着力解决空间性规划重叠冲突、部门职责交叉重复、地方规划朝令夕改等问题。

构建覆盖全面、科学规范、管理严格的资源总量管理和全面节约制度，着力解决资源使用浪费严重、利用效率不高等问题。

构建反映市场供求和资源稀缺程度、体现自然价值和代际补偿的资源有偿使用和生态补偿制度，着力解决自然资源及其产品价格偏低、生产开发成本低于社会成本、保护生态得不到合理回报等问题。

构建以改善环境质量为导向，监管统一、执法严明、多方参与的环境治理体系，着力解决污染防治能力弱、监管职能交叉、权责不一致、违法成本过低等问题。

构建更多运用经济杠杆进行环境治理和生态保护的市场体系，着力解决市场主体和市场体系发育滞后、社会参与度不高等问题。

构建充分反映资源消耗、环境损害和生态效益的生态文明绩效评价考核和责任追究制度，着力解决发展绩效评价不全面、责任落实不到位、损害责任追究缺失等问题。

二、健全自然资源资产产权制度

（五）建立统一的确权登记系统。坚持资源公有、物权法定，清晰界定全部国土空间各类自然资源资产的产权主体。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等所有自然生态空间统一进行确权登记，逐步划清全民所有和集体所有之间的边界，划清全民所有、不同层级政府行使所有权的边界，划清不同集体所有者的边界。推进确权登记法治化。

（六）建立权责明确的自然资源产权体系。制定权利清单，明确各类自然资

源产权主体权利。处理好所有权与使用权的关系，创新自然资源全民所有权和集体所有权的实现形式，除生态功能重要的外，可推动所有权和使用权相分离，明确占有、使用、收益、处分等权利归属关系和权责，适度扩大使用权的出让、转让、出租、抵押、担保、入股等权能。明确国有农场、林场和牧场土地所有者与使用者权能。全面建立覆盖各类全民所有自然资源资产的有偿出让制度，严禁无偿或低价出让。统筹规划，加强自然资源资产交易平台建设。

(七) 健全国家自然资源资产管理体制。按照所有者和监管者分开和一件事情由一个部门负责的原则，整合分散的全民所有自然资源资产所有者职责，组建对全民所有的矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、海域、滩涂等各类自然资源统一行使所有权的机构，负责全民所有自然资源的出让等。

(八) 探索建立分级行使所有权的体制。对全民所有的自然资源资产，按照不同资源种类和在生态、经济、国防等方面的重要程度，研究实行中央和地方政府分级代理行使所有权职责的体制，实现效率和公平相统一。分清全民所有中央政府直接行使所有权、全民所有地方政府行使所有权的资源清单和空间范围。中央政府主要对石油天然气、贵重稀有矿产资源、重点国有林区、大江大河大湖和跨境河流、生态功能重要的湿地草原、海域滩涂、珍稀野生动植物种和部分国家公园等直接行使所有权。

(九) 开展水流和湿地产权确权试点。探索建立水权制度，开展水域、岸线等水生态空间确权试点，遵循水生态系统性、整体性原则，分清水资源所有权、使用权及使用量。在甘肃、宁夏等地开展湿地产权确权试点。

三、建立国土空间开发保护制度

(十) 完善主体功能区制度。统筹国家和省级主体功能区规划，健全基于主体功能区的区域政策，根据城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区的不同定位，加快调整完善财政、产业、投资、人口流动、建设用地、资源开发、环境保护等政策。

(十一) 健全国土空间用途管制制度。简化自上而下的用地指标控制体系，调整按行政区和用地基数分配指标的做法。将开发强度指标分解到各县级行政区，作为约束性指标，控制建设用地总量。将用途管制扩大到所有自然生态空间，划定并严守生态红线，严禁任意改变用途，防止不合理开发建设活动对生态红线的破坏。完善覆盖全部国土空间的监测系统，动态监测国土空间变化。

(十二) 建立国家公园体制。加强对重要生态系统的保护和永续利用，改革各部门分头设置自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、地质公园、森林公园等的体制，对上述保护地进行功能重组，合理界定国家公园范围。国家公园实行更严格保护，除不损害生态系统的原住民生活生产设施改造和自然观光科研教育旅游外，禁止其他开发建设，保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性。加强对国家公园试点的指导，在试点基础上研究制定建立国家公园体制总体方案。构建保护珍稀野生动植物的长效机制。

(十三) 完善自然资源监管体制。将分散在各部门的有关用途管制职责，逐步统一到一个部门，统一行使所有国土空间的用途管制职责。

四、建立空间规划体系

(十四) 编制空间规划。整合目前各部门分头编制的各类空间性规划，编制统一的空间规划，实现规划全覆盖。空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发建设活动的基本依据。空间规划分为国家、省、市县（设区的市空间规划范围为市辖区）三级。研究建立统一规范的空间规划编制机

制。鼓励开展省级空间规划试点。编制京津冀空间规划。

(十五) 推进市县“多规合一”。支持市县推进“多规合一”，统一编制市县空间规划，逐步形成一个市县一个规划、一张蓝图。市县空间规划要统一土地分类标准，根据主体功能定位和省级空间规划要求，划定生产空间、生活空间、生态空间，明确城镇建设区、工业区、农村居民点等的开发边界，以及耕地、林地、草原、河流、湖泊、湿地等的保护边界，加强对城市地下空间的统筹规划。加强对市县“多规合一”试点的指导，研究制定市县空间规划编制指引和技术规范，形成可复制、能推广的经验。

(十六) 创新市县空间规划编制方法。探索规范化的市县空间规划编制程序，扩大社会参与，增强规划的科学性和透明度。鼓励试点地区进行规划编制部门整合，由一个部门负责市县空间规划的编制，可成立由专业人员和有关方面代表组成的规划评议委员会。规划编制前应当进行资源环境承载能力评价，以评价结果作为规划的基本依据。规划编制过程中应当广泛征求各方面意见，全文公布规划草案，充分听取当地居民意见。规划经评议委员会论证通过后，由当地人民代表大会审议通过，并报上级政府部门备案。规划成果应当包括规划文本和较高精度的规划图，并在网络和其他本地媒体公布。鼓励当地居民对规划执行进行监督，对违反规划的开发建设行为进行举报。当地人民代表大会及其常务委员会定期听取空间规划执行情况报告，对当地政府违反规划行为进行问责。

五、完善资源总量管理和全面节约制度

(十七) 完善最严格的耕地保护制度和土地节约集约利用制度。完善基本农田保护制度，划定永久基本农田红线，按照面积不减少、质量不下降、用途不改变的要求，将基本农田落地到户、上图入库，实行严格保护，除法律规定的国家重点建设项目选址确实无法避让外，其他任何建设不得占用。加强耕地质量等级评定与监测，强化耕地质量保护与提升建设。完善耕地占补平衡制度，对新增建设用地占用耕地规模实行总量控制，严格实行耕地占一补一、先补后占、占优补优。实施建设用地总量控制和减量化管理，建立节约集约用地激励和约束机制，调整结构，盘活存量，合理安排土地利用年度计划。

(十八) 完善最严格的水资源管理制度。按照节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力的方针，健全用水总量控制制度，保障水安全。加快制定主要江河流域水量分配方案，加强省级统筹，完善省市县三级取用水总量控制指标体系。建立健全节约集约用水机制，促进水资源使用结构调整和优化配置。完善规划和建设项目水资源论证制度。主要运用价格和税收手段，逐步建立农业灌溉用水量控制和定额管理、高耗水工业企业计划用水和定额管理制度。在严重缺水地区建立用水定额准入门槛，严格控制高耗水项目建设。加强水产品产地保护和环境修复，控制水产养殖，构建水生动植物保护机制。完善水功能区监督管理，建立促进非常规水源利用制度。

(十九) 建立能源消费总量管理和节约制度。坚持节约优先，强化能耗强度控制，健全节能目标责任制和奖励制。进一步完善能源统计制度。健全重点用能单位节能管理制度，探索实行节能自愿承诺机制。完善节能标准体系，及时更新用能产品能效、高耗能行业能耗限额、建筑物能效等标准。合理确定全国能源消费总量目标，并分解落实到省级行政区和重点用能单位。健全节能低碳产品和技术装备推广机制，定期发布技术目录。强化节能评估审查和节能监察。加强对可再生能源发展的扶持，逐步取消对化石能源的普遍性补贴。逐步建立全国碳排放总量控制制度和分解落实机制，建立增加森林、草原、湿地、海洋碳汇的有效机

制，加强应对气候变化国际合作。

(二十) 建立天然林保护制度。将所有天然林纳入保护范围。建立国家用材林储备制度。逐步推进国有林区政企分开，完善以购买服务为主的国有林场公益林管护机制。完善集体林权制度，稳定承包权，拓展经营权能，健全林权抵押贷款和流转制度。

(二十一) 建立草原保护制度。稳定和完善草原承包经营制度，实现草原承包地块、面积、合同、证书“四到户”，规范草原经营权流转。实行基本草原保护制度，确保基本草原面积不减少、质量不下降、用途不改变。健全草原生态保护补奖机制，实施禁牧休牧、划区轮牧和草畜平衡等制度。加强对草原征用使用审核审批的监管，严格控制草原非牧使用。

(二十二) 建立湿地保护制度。将所有湿地纳入保护范围，禁止擅自征用占用国际重要湿地、国家重要湿地和湿地自然保护区。确定各类湿地功能，规范保护利用行为，建立湿地生态修复机制。

(二十三) 建立沙化土地封禁保护制度。将暂不具备治理条件的连片沙化土地划为沙化土地封禁保护区。建立严格保护制度，加强封禁和管护基础设施建设，加强沙化土地治理，增加植被，合理发展沙产业，完善以购买服务为主的管护机制，探索开发与治理结合新机制。

(二十四) 健全海洋资源开发保护制度。实施海洋主体功能区制度，确定近海海域海岛主体功能，引导、控制和规范各类用海用岛行为。实行围填海总量控制制度，对围填海面积实行约束性指标管理。建立自然岸线保有率控制制度。完善海洋渔业资源总量管理制度，严格执行休渔禁渔制度，推行近海捕捞限额管理，控制近海和滩涂养殖规模。健全海洋督察制度。

(二十五) 健全矿产资源开发利用管理制度。建立矿产资源开发利用水平调查评估制度，加强矿产资源查明登记和有偿计时占用登记管理。建立矿产资源集约开发机制，提高矿区企业集中度，鼓励规模化开发。完善重要矿产资源开采回采率、选矿回收率、综合利用率等国家标准。健全鼓励提高矿产资源利用水平的经济政策。建立矿山企业高效和综合利用信息公示制度，建立矿业权人“黑名单”制度。完善重要矿产资源回收利用的产业化扶持机制。完善矿山地质环境保护和土地复垦制度。

(二十六) 完善资源循环利用制度。建立健全资源产出率统计体系。实行生产者责任延伸制度，推动生产者落实废弃产品回收处理等责任。建立种养业废弃物资源化利用制度，实现种养业有机结合、循环发展。加快建立垃圾强制分类制度。制定再生资源回收目录，对复合包装物、电池、农膜等低值废弃物实行强制回收。加快制定资源分类回收利用标准。建立资源再生产品和原料推广使用制度，相关原材料消耗企业要使用一定比例的资源再生产品。完善限制一次性用品使用制度。落实并完善资源综合利用和促进循环经济发展的税收政策。制定循环经济技术目录，实行政府优先采购、贷款贴息等政策。

六、健全资源有偿使用和生态补偿制度

(二十七) 加快自然资源及其产品价格改革。按照成本、收益相统一的原则，充分考虑社会可承受能力，建立自然资源开发使用成本评估机制，将资源所有者权益和生态环境损害等纳入自然资源及其产品价格形成机制。加强对自然垄断环节的价格监管，建立定价成本监审制度和价格调整机制，完善价格决策程序和信息公开制度。推进农业水价综合改革，全面实行非居民用水超计划、超定额累进加价制度，全面推行城镇居民用水阶梯价格制度。

(二十八) 完善土地有偿使用制度。扩大国有土地有偿使用范围，扩大招拍挂出让比例，减少非公益性用地划拨，国有土地出让收支纳入预算管理。改革完善工业用地供应方式，探索实行弹性出让年限以及长期租赁、先租后让、租让结合供应。完善地价形成机制和评估制度，健全土地等级价体系，理顺与土地相关的出让金、租金和税费关系。建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，提高工业用地出让地价水平，降低工业用地比例。探索通过土地承包经营、出租等方式，健全国有农用地有偿使用制度。

(二十九) 完善矿产资源有偿使用制度。完善矿业权出让制度，建立符合市场经济要求和矿业规律的探矿权采矿权出让方式，原则上实行市场化出让，国有矿产资源出让收支纳入预算管理。理清有偿取得、占用和开采中所有者、投资者、使用者的产权关系，研究建立矿产资源国家权益金制度。调整探矿权采矿权使用费标准、矿产资源最低勘查投入标准。推进实现全国统一的矿业权交易平台建设，加大矿业权出让转让信息公开力度。

(三十) 完善海域海岛有偿使用制度。建立海域、无居民海岛使用金征收标准调整机制。建立健全海域、无居民海岛使用权招拍挂出让制度。

(三十一) 加快资源环境税费改革。理顺自然资源及其产品税费关系，明确各自功能，合理确定税收调控范围。加快推进资源税从价计征改革，逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间，在华北部分地区开展地下水征收资源税改革试点。加快推进环境保护税立法。

(三十二) 完善生态补偿机制。探索建立多元化补偿机制，逐步增加对重点生态功能区转移支付，完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。制定横向生态补偿机制办法，以地方补偿为主，中央财政给予支持。鼓励各地区开展生态补偿试点，继续推进新安江水环境补偿试点，推动在京津冀水源涵养区、广西广东九洲江、福建广东汀江—韩江等开展跨地区生态补偿试点，在长江流域水环境敏感地区探索开展流域生态补偿试点。

(三十三) 完善生态保护修复资金使用机制。按照山水林田湖系统治理的要求，完善相关资金使用管理办法，整合现有政策和渠道，在深入推进国土江河综合整治的同时，更多用于青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带等国家生态安全屏障的保护修复。

(三十四) 建立耕地草原河湖休养生息制度。编制耕地、草原、河湖休养生息规划，调整严重污染和地下水严重超采地区的耕地用途，逐步将 25 度以上不适宜耕种且有损生态的陡坡地退出基本农田。建立巩固退耕还林还草、退牧还草成果长效机制。开展退田还湖还湿试点，推进长株潭地区土壤重金属污染修复试点、华北地区地下水超采综合治理试点。

七、建立健全环境治理体系

(三十五) 完善污染物排放许可制。尽快在全国范围建立统一公平、覆盖所有固定污染源的企业排放许可制，依法核发排污许可证，排污者必须持证排污，禁止无证排污或不按许可证规定排污。

(三十六) 建立污染防治区域联动机制。完善京津冀、长三角、珠三角等重点区域大气污染防治联防联控协作机制，其他地方要结合地理特征、污染程度、城市空间分布以及污染物输送规律，建立区域协作机制。在部分地区开展环境保护管理体制创新试点，统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法。开展按流域设置环境监管和行政执法机构试点，构建各流域内相关省级涉水部门参加、多形式的流域水环境保护协作机制和风险预警防控体系。建立陆海统筹的

污染防治机制和重点海域污染物排海总量控制制度。完善突发环境事件应急机制，提高与环境风险程度、污染物种类等相匹配的突发环境事件应急处置能力。

(三十七) 建立农村环境治理体制机制。建立以绿色生态为导向的农业补贴制度，加快制定和完善相关技术标准和规范，加快推进化肥、农药、农膜减量化以及畜禽养殖废弃物资源化和无害化，鼓励生产使用可降解农膜。完善农作物秸秆综合利用制度。健全化肥农药包装物、农膜回收贮运加工网络。采取财政和村集体补贴、住户付费、社会资本参与的投入运营机制，加强农村污水和垃圾处理等环保设施建设。采取政府购买服务等多种扶持措施，培育发展各种形式的农业面源污染治理、农村污水垃圾处理市场主体。强化县乡两级政府的环境保护职责，加强环境监管能力建设。财政支农资金的使用要统筹考虑增强农业综合生产能力和防治农村污染。

(三十八) 健全环境信息公开制度。全面推进大气和水等环境信息公开、排污单位环境信息公开、监管部门环境信息公开，健全建设项目环境影响评价信息公开机制。健全环境新闻发言人制度。引导人民群众树立环保意识，完善公众参与制度，保障人民群众依法有序行使环境监督权。建立环境保护网络举报平台和举报制度，健全举报、听证、舆论监督等制度。

(三十九) 严格实行生态环境损害赔偿制度。强化生产者环境保护法律责任，大幅度提高违法成本。健全生态环境损害赔偿方面的法律制度、评估方法和实施机制，对违反环保法律法规的，依法严惩重罚；对造成生态环境损害的，以损害程度等因素依法确定赔偿额度；对造成严重后果的，依法追究刑事责任。

(四十) 完善环境保护管理制度。建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，将分散在各部门的环境保护职责调整到一个部门，逐步实行城乡环境保护工作由一个部门进行统一监管和行政执法的体制。有序整合不同领域、不同部门、不同层次的监管力量，建立权威统一的环境执法体制，充实执法队伍，赋予环境执法强制执行的必要条件和手段。完善行政执法和环境司法的衔接机制。

八、健全环境治理和生态保护市场体系

(四十一) 培育环境治理和生态保护市场主体。采取鼓励发展节能环保产业的体制机制和政策措施。废止妨碍形成全国统一市场和公平竞争的规定和做法，鼓励各类投资进入环保市场。能由政府和社会资本合作开展的环境治理和生态保护事务，都可以吸引社会资本参与建设和运营。通过政府购买服务等方式，加大对环境污染第三方治理的支持力度。加快推进污水垃圾处理设施运营管理单位向独立核算、自主经营的企业转变。组建或改组设立国有资本投资运营公司，推动国有资本加大对环境治理和生态保护等方面的投入。支持生态环境保护领域国有企业实行混合所有制改革。

(四十二) 推行用能权和碳排放权交易制度。结合重点用能单位节能行动和新建项目能评审查，开展项目节能量交易，并逐步改为基于能源消费总量管理下的用能权交易。建立用能权交易系统、测量与核准体系。推广合同能源管理。深化碳排放权交易试点，逐步建立全国碳排放权交易市场，研究制定全国碳排放权交易总量设定与配额分配方案。完善碳交易注册登记系统，建立碳排放权交易市场监管体系。

(四十三) 推行排污权交易制度。在企业排污总量控制制度基础上，尽快完善初始排污权核定，扩大涵盖的污染物覆盖面。在现行以行政区为单元层层分解机制基础上，根据行业先进排污水平，逐步强化以企业为单元进行总量控制、通过排污权交易获得减排收益的机制。在重点流域和大气污染重点区域，合理推进

跨行政区排污权交易。扩大排污权有偿使用和交易试点，将更多条件成熟地区纳入试点。加强排污权交易平台建设。制定排污权核定、使用费收取使用和交易价格等规定。

(四十四) 推行水权交易制度。结合水生态补偿机制的建立健全，合理界定和分配水权，探索地区间、流域间、流域上下游、行业间、用水户间等水权交易方式。研究制定水权交易管理办法，明确可交易水权的范围和类型、交易主体和期限、交易价格形成机制、交易平台运作规则等。开展水权交易平台建设。

(四十五) 建立绿色金融体系。推广绿色信贷，研究采取财政贴息等方式加大扶持力度，鼓励各类金融机构加大绿色信贷的发放力度，明确贷款人的尽职免责要求和环境保护法律责任。加强资本市场相关制度建设，研究设立绿色股票指数和发展相关投资产品，研究银行和企业发行绿色债券，鼓励对绿色信贷资产实行证券化。支持设立各类绿色发展基金，实行市场化运作。建立上市公司环保信息强制性披露机制。完善对节能低碳、生态环保项目的各类担保机制，加大风险补偿力度。在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度。建立绿色评级体系以及公益性的环境成本核算和影响评估体系。积极推动绿色金融领域各类国际合作。

(四十六) 建立统一的绿色产品体系。将目前分头设立的环保、节能、节水、循环、低碳、再生、有机等产品统一整合为绿色产品，建立统一的绿色产品标准、认证、标识等体系。完善对绿色产品研发生产、运输配送、购买使用的财税金融支持和政府采购等政策。

九、完善生态文明绩效评价考核和责任追究制度

(四十七) 建立生态文明目标体系。研究制定可操作、可视化的绿色发展指标体系。制定生态文明建设目标评价考核办法，把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系。根据不同区域主体功能定位，实行差异化绩效评价考核。

(四十八) 建立资源环境承载能力监测预警机制。研究制定资源环境承载能力监测预警指标体系和技术方法，建立资源环境监测预警数据库和信息技术平台，定期编制资源环境承载能力监测预警报告，对资源消耗和环境容量超过或接近承载能力的地区，实行预警提醒和限制性措施。

(四十九) 探索编制自然资源资产负债表。制定自然资源资产负债表编制指南，构建水资源、土地资源、森林资源等的资产和负债核算方法，建立实物量核算账户，明确分类标准和统计规范，定期评估自然资源资产变化状况。在市县层面开展自然资源资产负债表编制试点，核算主要自然资源实物量账户并公布核算结果。

(五十) 对领导干部实行自然资源资产离任审计。在编制自然资源资产负债表和合理考虑客观自然因素基础上，积极探索领导干部自然资源资产离任审计的目标、内容、方法和评价指标体系。以领导干部任期内辖区自然资源资产变化状况为基础，通过审计，客观评价领导干部履行自然资源资产管理责任情况，依法界定领导干部应当承担的责任，加强审计结果运用。在内蒙古呼伦贝尔市、浙江湖州市、湖南娄底市、贵州赤水市、陕西延安市开展自然资源资产负债表编制试点和领导干部自然资源资产离任审计试点。

(五十一) 建立生态环境损害责任终身追究制。实行地方党委和政府领导成员生态文明建设一岗双责制。以自然资源资产离任审计结果和生态环境损害情况为依据，明确对地方党委和政府领导班子主要负责人、有关领导人员、部门负责

人的追责情形和认定程序。区分情节轻重，对造成生态环境损害的，予以诫勉、责令公开道歉、组织处理或党纪政纪处分，对构成犯罪的依法追究刑事责任。对领导干部离任后出现重大生态环境损害并认定其需要承担责任的，实行终身追责。建立国家环境保护督察制度。

十、生态文明体制改革的实施保障

(五十二) 加强对生态文明体制改革的领导。各地区各部门要认真学习领会中央关于生态文明建设和体制改革的精神，深刻认识生态文明体制改革的重大意义，增强责任感、使命感、紧迫感，认真贯彻党中央、国务院决策部署，确保本方案确定的各项改革任务加快落实。各有关部门要按照本方案要求抓紧制定单项改革方案，明确责任主体和时间进度，密切协调配合，形成改革合力。

(五十三) 积极开展试点试验。充分发挥中央和地方两个积极性，鼓励各地区按照本方案的改革方向，从本地实际出发，以解决突出生态环境问题为重点，发挥主动性，积极探索和推动生态文明体制改革，其中需要法律授权的按法定程序办理。将各部门自行开展的综合性生态文明试点统一为国家试点试验，各部门要根据各自职责予以指导和推动。

(五十四) 完善法律法规。制定完善自然资源资产产权、国土空间开发保护、国家公园、空间规划、海洋、应对气候变化、耕地质量保护、节水和地下水管理、草原保护、湿地保护、排污许可、生态环境损害赔偿等方面的法律法规，为生态文明体制改革提供法治保障。

(五十五) 加强舆论引导。面向国内外，加大生态文明建设和体制改革宣传力度，统筹安排、正确解读生态文明各项制度的内涵和改革方向，培育普及生态文化，提高生态文明意识，倡导绿色生活方式，形成崇尚生态文明、推进生态文明建设和体制改革的良好氛围。

(五十六) 加强督促落实。中央全面深化改革领导小组办公室、经济体制和生态文明体制改革专项小组要加强统筹协调，对本方案落实情况进行跟踪分析和督促检查，正确解读和及时解决实施中遇到的问题，重大问题要及时向党中央、国务院请示报告。

中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见(2015年4月25日)

生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要内容,关系人民福祉,关乎民族未来,事关“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现。党中央、国务院高度重视生态文明建设,先后出台了一系列重大决策部署,推动生态文明建设取得了重大进展和积极成效。但总体上看我国生态文明建设水平仍滞后于经济社会发展,资源约束趋紧,环境污染严重,生态系统退化,发展与人口资源环境之间的矛盾日益突出,已成为经济社会可持续发展的重大瓶颈制约。

加快推进生态文明建设是加快转变经济发展方式、提高发展质量和效益的内在要求,是坚持以人为本、促进社会和谐的必然选择,是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的时代抉择,是积极应对气候变化、维护全球生态安全的重大举措。要充分认识加快推进生态文明建设的极端重要性和紧迫性,切实增强责任感和使命感,牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,坚持绿水青山就是金山银山,动员全党、全社会积极行动、深入持久地推进生态文明建设,加快形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局,开创社会主义生态文明新时代。

一、总体要求

(一)指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,认真落实党中央、国务院的决策部署,坚持以人为本、依法推进,坚持节约资源和保护环境的基本国策,把生态文明建设放在突出的战略位置,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化,以健全生态文明制度体系为重点,优化国土空间开发格局,全面促进资源节约利用,加大自然生态系统和环境保护力度,大力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,弘扬生态文化,倡导绿色生活,加快建设美丽中国,使蓝天常在、青山常在、绿水常在,实现中华民族永续发展。

(二)基本原则

坚持把节约优先、保护优先、自然恢复为主作为基本方针。在资源开发与节约中,把节约放在优先位置,以最少的资源消耗支撑经济社会持续发展;在环境保护与发展中,把保护放在优先位置,在发展中保护、在保护中发展;在生态建设与修复中,以自然恢复为主,与人工修复相结合。

坚持把绿色发展、循环发展、低碳发展作为基本途径。经济社会发展必须建立在资源得到高效循环利用、生态环境受到严格保护的基础上,与生态文明建设相协调,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式。

坚持把深化改革和创新驱动作为基本动力。充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用,不断深化制度改革和科技创新,建立系统完整的生态文明制度体系,强化科技创新引领作用,为生态文明建设注入强大动力。

坚持把培育生态文化作为重要支撑。将生态文明纳入社会主义核心价值体系,加强生态文化的宣传教育,倡导勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式,提高全社会生态文明意识。

坚持把重点突破和整体推进作为工作方式。既立足当前,着力解决对经济社会可持续发展制约性强、群众反映强烈的突出问题,打好生态文明建设攻坚战;

又着眼长远，加强顶层设计与鼓励基层探索相结合，持之以恒全面推进生态文明建设。

(三) 主要目标

到 2020 年，资源节约型和环境友好型社会建设取得重大进展，主体功能区布局基本形成，经济发展质量和效益显著提高，生态文明主流价值观在全社会得到推行，生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。

——**国土空间开发格局进一步优化**。经济、人口布局向均衡方向发展，陆海空间开发强度、城市空间规模得到有效控制，城乡结构和空间布局明显优化。

——**资源利用更加高效**。单位国内生产总值二氧化碳排放强度比 2005 年下降 40%-45%，能源消耗强度持续下降，资源产出率大幅提高，用水总量力争控制在 6700 亿立方米以内，万元工业增加值用水量降低到 65 立方米以下，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.55 以上，非化石能源占一次能源消费比重达到 15% 左右。

——**生态环境质量总体改善**。主要污染物排放总量继续减少，大气环境质量、重点流域和近岸海域水环境质量得到改善，重要江河湖泊水功能区水质达标率提高到 80% 以上，饮用水安全保障水平持续提升，土壤环境质量总体保持稳定，环境风险得到有效控制。森林覆盖率达到 23% 以上，草原综合植被覆盖度达到 56%，湿地面积不低于 8 亿亩，50% 以上可治理沙化土地得到治理，自然岸线保有率不低于 35%，生物多样性丧失速度得到基本控制，全国生态系统稳定性明显增强。

——**生态文明重大制度基本确立**。基本形成源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态文明制度体系，自然资源资产产权和用途管制、生态保护红线、生态保护补偿、生态环境保护管理体制等关键制度建设取得决定性成果。

二、强化主体功能定位，优化国土空间开发格局

国土是生态文明建设的空间载体。要坚定不移地实施主体功能区战略，健全空间规划体系，科学合理布局和整治生产空间、生活空间、生态空间。

(四) 积极实施主体功能区战略。全面落实主体功能区规划，健全财政、投资、产业、土地、人口、环境等配套政策和各有侧重的绩效考核评价体系。推进市县落实主体功能定位，推动经济社会发展、城乡、土地利用、生态环境保护等规划“多规合一”，形成一个市县一本规划、一张蓝图。区域规划编制、重大项目布局必须符合主体功能定位。对不同主体功能区的产业项目实行差别化市场准入政策，明确禁止开发区域、限制开发区域准入事项，明确优化开发区域、重点开发区域禁止和限制发展的产业。编制实施全国国土规划纲要，加快推进国土综合整治。构建平衡适宜的城乡建设空间体系，适当增加生活空间、生态用地，保护和扩大绿地、水域、湿地等生态空间。

(五) 大力推进绿色城镇化。认真落实《国家新型城镇化规划(2014-2020 年)》，根据资源环境承载能力，构建科学合理的城镇化宏观布局，严格控制特大城市规模，增强中小城市承载能力，促进大中小城市和小城镇协调发展。尊重自然格局，依托现有山水脉络、气象条件等，合理布局城镇各类空间，尽量减少对自然的干扰和损害。保护自然景观，传承历史文化，提倡城镇形态多样性，保持特色风貌，防止“千城一面”。科学确定城镇开发强度，提高城镇土地利用效率、建成区人口密度，划定城镇开发边界，从严供给城市建设用地，推动城镇化发展由外延扩张式向内涵提升式转变。严格新城、新区设立条件和程序。强化城镇化过程中的节能理念，大力发展绿色建筑和低碳、便捷的交通体系，推进绿色生态城区建设，提高城镇供排水、防涝、雨水收集利用、供热、供气、环境等基础设施建设水平。

所有县城和重点镇都要具备污水、垃圾处理能力，提高建设、运行、管理水平。加强城乡规划“三区四线”（禁建区、限建区和适建区，绿线、蓝线、紫线和黄线）管理，维护城乡规划的权威性、严肃性，杜绝大拆大建。

(六) 加快美丽乡村建设。完善县域村庄规划，强化规划的科学性和约束力。加强农村基础设施建设，强化山水林田路综合治理，加快农村危旧房改造，支持农村环境集中连片整治，开展农村垃圾专项治理，加大农村污水处理和改厕力度。加快转变农业发展方式，推进农业结构调整，大力发展农业循环经济，治理农业污染，提升农产品质量安全水平。依托乡村生态资源，在保护生态环境的前提下，加快发展乡村旅游休闲业。引导农民在房前屋后、道路两旁植树护绿。加强农村精神文明建设，以环境整治和民风建设为重点，扎实推进文明村镇创建。

(七) 加强海洋资源科学开发和生态环境保护。根据海洋资源环境承载力，科学编制海洋功能区划，确定不同海域主体功能。坚持“点上开发、面上保护”，控制海洋开发强度，在适宜开发的海洋区域，加快调整经济结构和产业布局，积极发展海洋战略性新兴产业，严格生态环境评价，提高资源集约节约利用和综合开发水平，最大程度减少对海域生态环境的影响。严格控制陆源污染物排海总量，建立并实施重点海域排污总量控制制度，加强海洋环境治理、海域海岛综合整治、生态保护修复，有效保护重要、敏感和脆弱海洋生态系统。加强船舶港口污染控制，积极治理船舶污染，增强港口码头污染防治能力。控制发展海水养殖，科学养护海洋渔业资源。开展海洋资源和生态环境综合评估。实施严格的围填海总量控制制度、自然岸线控制制度，建立陆海统筹、区域联动的海洋生态环境保护修复机制。

三、推动技术创新和结构调整，提高发展质量和效益

从根本上缓解经济发展与资源环境之间的矛盾，必须构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构，加快推动生产方式绿色化，大幅提高经济绿色化程度，有效降低发展的资源环境代价。

(八) 推动科技创新。结合深化科技体制改革，建立符合生态文明建设领域科研活动特点的管理制度和运行机制。加强重大科学技术问题研究，开展能源节约、资源循环利用、新能源开发、污染治理、生态修复等领域关键技术攻关，在基础研究和前沿技术研发方面取得突破。强化企业技术创新主体地位，充分发挥市场对绿色产业发展方向和技术路线选择的决定性作用。完善技术创新体系，提高系统集成创新能力，加强工艺创新与试验。支持生态文明领域工程技术类研究中心、实验室和实验基地建设，完善科技创新成果转化机制，形成一批成果转化平台、中介服务机构，加快成熟适用技术的示范和推广。加强生态文明基础研究、试验研发、工程应用和市场服务等科技人才队伍建设。

(九) 调整优化产业结构。推动战略性新兴产业和先进制造业健康发展，采用先进适用节能低碳环保技术改造提升传统产业，发展壮大服务业，合理布局建设基础设施和基础产业。积极化解产能严重过剩矛盾，加强预警调控，适时调整产能严重过剩行业名单，严禁核准产能严重过剩行业新增产能项目。加快淘汰落后产能，逐步提高淘汰标准，禁止落后产能向中西部地区转移。做好化解产能过剩和淘汰落后产能企业职工安置工作。推动要素资源全球配置，鼓励优势产业走出去，提高参与国际分工的水平。调整能源结构，推动传统能源安全绿色开发和清洁低碳利用，发展清洁能源、可再生能源，不断提高非化石能源在能源消费结构中的比重。

(十) 发展绿色产业。大力发展节能环保产业，以推广节能环保产品拉动消费

需求，以增强节能环保工程技术能力拉动投资增长，以完善政策机制释放市场潜在需求，推动节能环保技术、装备和服务水平显著提升，加快培育新的经济增长点。实施节能环保产业重大技术装备产业化工程，规划建设产业化示范基地，规范节能环保市场发展，多渠道引导社会资金投入，形成新的支柱产业。加快核电、风电、太阳能光伏发电等新材料、新装备的研发和推广，推进生物质发电、生物质能源、沼气、地热、浅层地温能、海洋能等应用，发展分布式能源，建设智能电网，完善运行管理体系。大力发展节能与新能源汽车，提高创新能力和产业化水平，加强配套基础设施建设，加大推广普及力度。发展有机农业、生态农业，以及特色经济林、林下经济、森林旅游等林产业。

四、全面促进资源节约循环高效使用，推动利用方式根本转变

节约资源是破解资源瓶颈约束、保护生态环境的首要之策。要深入推进全社会节能减排，在生产、流通、消费各环节大力发展循环经济，实现各类资源节约高效利用。

(十一) 推进节能减排。发挥节能与减排的协同促进作用，全面推动重点领域节能减排。开展重点用能单位节能低碳行动，实施重点产业能效提升计划。严格执行建筑节能标准，加快推进既有建筑节能和供热计量改造，从标准、设计、建设等方面大力推广可再生能源在建筑上的应用，鼓励建筑工业化等建设模式。优先发展公共交通，优化运输方式，推广节能与新能源交通运输装备，发展甩挂运输。鼓励使用高效节能农业生产设备。开展节约型公共机构示范创建活动。强化结构、工程、管理减排，继续削减主要污染物排放总量。

(十二) 发展循环经济。按照减量化、再利用、资源化的原则，加快建立循环型工业、农业、服务业体系，提高全社会资源产出率。完善再生资源回收体系，实行垃圾分类回收，开发利用“城市矿产”，推进秸秆等农林废弃物以及建筑垃圾、餐厨废弃物资源化利用，发展再制造和再生利用产品，鼓励纺织品、汽车轮胎等废旧物品回收利用。推进煤矸石、矿渣等大宗固体废弃物综合利用。组织开展循环经济示范行动，大力推广循环经济典型模式。推进产业循环式组合，促进生产和生活系统的循环链接，构建覆盖全社会的资源循环利用体系。

(十三) 加强资源节约。节约集约利用水、土地、矿产等资源，加强全过程管理，大幅降低资源消耗强度。加强用水需求管理，以水定需、量水而行，抑制不合理用水需求，促进人口、经济等与水资源相均衡，建设节水型社会。推广高效节水技术和产品，发展节水农业，加强城市节水，推进企业节水改造。积极开发利用再生水、矿井水、空中云水、海水等非常规水源，严控无序调水和人造水景工程，提高水资源安全保障水平。按照严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率的原则，加强土地利用的规划管控、市场调节、标准控制和考核监管，严格土地用途管制，推广应用节地技术和模式。发展绿色矿业，加快推进绿色矿山建设，促进矿产资源高效利用，提高矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用率。

五、加大自然生态系统和环境保护力度，切实改善生态环境质量

良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。要严格源头预防、不欠新账，加快治理突出生态环境问题、多还旧账，让人民群众呼吸新鲜的空气，喝上干净的水，在良好的环境中生产生活。

(十四) 保护和修复自然生态系统。加快生态安全屏障建设，形成以青藏高原、黄土高原-川滇、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、近岸近海生态区以及大江大河重要水系为骨架，以其他重点生态功能区为重要支撑，以禁止开发区域为重要组成的生态安全战略格局。实施重大生态修复工程，扩大森林、湖泊、

湿地面积，提高沙区、草原植被覆盖率，有序实现休养生息。加强森林保护，将天然林资源保护范围扩大到全国；大力开展植树造林和森林经营，稳定和扩大退耕还林范围，加快重点防护林体系建设；完善国有林场和国有林区经营管理体系，深化集体林权制度改革。严格落实禁牧休牧和草畜平衡制度，加快推进基本草原划定和保护工作；加大退牧还草力度，继续实行草原生态保护补助奖励政策；稳定和完善的草原承包经营制度。启动湿地生态效益补偿和退耕还湿。加强水生生物保护，开展重要水域增殖放流活动。继续推进京津风沙源治理、黄土高原地区综合治理、石漠化综合治理，开展沙化土地封禁保护试点。加强水土保持，因地制宜推进小流域综合治理。实施地下水保护和超采漏斗区综合治理，逐步实现地下水采补平衡。强化农田生态保护，实施耕地质量保护与提升行动，加大退化、污染、损毁农田改良和修复力度，加强耕地质量调查监测与评价。实施生物多样性保护重大工程，建立监测评估与预警体系，健全国门生物安全查验机制，有效防范物种资源丧失和外来物种入侵，积极参加生物多样性国际公约谈判和履约工作。加强自然保护区建设与管理，对重要生态系统和物种资源实施强制性保护，切实保护珍稀濒危野生动植物、古树名木及自然生境。建立国家公园体制，实行分级、统一管理，保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性。研究建立江河湖泊生态水量保障机制。加快灾害调查评价、监测预警、防治和应急等防灾减灾体系建设。

(十五) 全面推进污染防治。按照以人为本、防治结合、标本兼治、综合施策的原则，建立以保障人体健康为核心、以改善环境质量为目标、以防控环境风险为基线的环境管理体系，健全跨区域污染防治协调机制，加快解决群众反映强烈的大气、水、土壤污染等突出环境问题。继续落实大气污染防治行动计划，逐渐消除重污染天气，切实改善大气环境质量。实施水污染防治行动计划，严格饮用水源保护，全面推进涵养区、源头区等水源地环境整治，加强供水全过程管理，确保饮用水安全；加强重点流域、区域、近岸海域水污染防治和良好湖泊生态环境保护，控制和规范淡水养殖，严格入河（湖、海）排污管理；推进地下水污染防治。制定实施土壤污染防治行动计划，优先保护耕地土壤环境，强化工业污染场地治理，开展土壤污染治理与修复试点。加强农业面源污染防治，加大种养业特别是规模化畜禽养殖污染防治力度，科学施用化肥、农药，推广节能环保型炉灶，净化农产品产地和农村居民生活环境。加大城乡环境综合整治力度。推进重金属污染治理。开展矿山地质环境恢复和综合治理，推进尾矿安全、环保存放，妥善处理处置矿渣等大宗固体废物。建立健全化学品、持久性有机污染物、危险废物等环境风险防范与应急管理工作机制。切实加强核设施运行监管，确保核安全万无一失。

(十六) 积极应对气候变化。坚持当前长远相互兼顾、减缓适应全面推进，通过节约能源和提高能效，优化能源结构，增加森林、草原、湿地、海洋碳汇等手段，有效控制二氧化碳、甲烷、氢氟碳化物、全氟化碳、六氟化硫等温室气体排放。提高适应气候变化特别是应对极端天气和气候事件能力，加强监测、预警和预防，提高农业、林业、水资源等重点领域和生态脆弱地区适应气候变化的水平。扎实推进低碳省区、城市、城镇、产业园区、社区试点。坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则，积极建设性地参与应对气候变化国际谈判，推动建立公平合理的全球应对气候变化格局。

六、健全生态文明制度体系

加快建立系统完整的生态文明制度体系，引导、规范和约束各类开发、利用、

保护自然资源的行为，用制度保护生态环境。

(十七)健全法律法规。全面清理现行法律法规中与加快推进生态文明建设不相适应的内容，加强法律法规间的衔接。研究制定节能评估审查、节水、应对气候变化、生态补偿、湿地保护、生物多样性保护、土壤环境保护等方面的法律法规，修订土地管理法、大气污染防治法、水污染防治法、节约能源法、循环经济促进法、矿产资源法、森林法、草原法、野生动物保护法等。

(十八)完善标准体系。加快制定修订一批能耗、水耗、地耗、污染物排放、环境质量等方面的标准，实施能效和排污强度“领跑者”制度，加快标准升级步伐。提高建筑物、道路、桥梁等建设标准。环境容量较小、生态环境脆弱、环境风险高的地区要执行污染物特别排放限值。鼓励各地区依法制定更加严格的地方标准。建立与国际接轨、适应我国国情的能效和环保标识认证制度。

(十九)健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记，明确国土空间的自然资源资产所有者、监管者及其责任。完善自然资源资产用途管制制度，明确各类国土空间开发、利用、保护边界，实现能源、水资源、矿产资源按质量分级、梯级利用。严格节能评估审查、水资源论证和取水许可制度。坚持并完善最严格的耕地保护和节约用地制度，强化土地利用总体规划和年度计划管控，加强土地用途转用许可管理。完善矿产资源规划制度，强化矿产开发准入管理。有序推进国家自然资源资产管理体制改革。

(二十)完善生态环境监管制度。建立严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度。完善污染物排放许可证制度，禁止无证排污和超标准、超总量排污。违法排放污染物、造成或可能造成严重污染的，要依法查封扣押排放污染物的设施设备。对严重污染环境的工艺、设备和产品实行淘汰制度。实行企事业单位污染物排放总量控制制度，适时调整主要污染物指标种类，纳入约束性指标。健全环境影响评价、清洁生产审核、环境信息公开等制度。建立生态保护修复和污染防治区域联动机制。

(二十一)严守资源环境生态红线。树立底线思维，设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内。合理设定资源消耗“天花板”，加强能源、水、土地等战略性资源管控，强化能源消耗强度控制，做好能源消费总量管理。继续实施水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线管理。划定永久基本农田，严格实施永久保护，对新增建设用地占用耕地规模实行总量控制，落实耕地占补平衡，确保耕地数量不下降、质量不降低。严守环境质量底线，将大气、水、土壤等环境质量“只能更好、不能变坏”作为地方各级政府环保责任红线，相应确定污染物排放总量限值和环境风险防控措施。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红线，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、海洋等领域生态红线，严格自然生态空间征(占)用管理，有效遏制生态系统退化的趋势。探索建立资源环境承载能力监测预警机制，对资源消耗和环境容量接近或超过承载能力的地区，及时采取区域限批等限制性措施。

(二十二)完善经济政策。健全价格、财税、金融等政策，激励、引导各类主体积极投身生态文明建设。深化自然资源及其产品价格改革，凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府定价要体现基本需求与非基本需求以及资源利用效率高低差异，体现生态环境损害成本和修复效益。进一步深化矿产资源有偿使用制度改革，调整矿业权使用费征收标准。加大财政资金投入，统筹有关资金，对资

源节约和循环利用、新能源和可再生能源开发利用、环境基础设施建设、生态修复与建设、先进适用技术研发示范等给予支持。将高耗能、高污染产品纳入消费税征收范围。推动环境保护费改税。加快资源税从价计征改革，清理取消相关收费基金，逐步将资源税征收范围扩展到占用各种自然生态空间。完善节能环保、新能源、生态建设的税收优惠政策。推广绿色信贷，支持符合条件的项目通过资本市场融资。探索排污权抵押等融资模式。深化环境污染责任保险试点，研究建立巨灾保险制度。

(二十三) 推行市场化机制。加快推行合同能源管理、节能低碳产品和有机产品认证、能效标识管理等机制。推进节能发电调度，优先调度可再生能源发电资源，按机组能耗和污染物排放水平依次调用化石类能源发电资源。建立节能量、碳排放权交易制度，深化交易试点，推动建立全国碳排放权交易市场。加快水权交易试点，培育和规范水权市场。全面推进矿业权市场建设。扩大排污权有偿使用和交易试点范围，发展排污权交易市场。积极推进环境污染第三方治理，引入社会力量投入环境污染治理。

(二十四) 健全生态保护补偿机制。科学界定生态保护者与受益者权利义务，加快形成生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制。结合深化财税体制改革，完善转移支付制度，归并和规范现有生态保护补偿渠道，加大对重点生态功能区的转移支付力度，逐步提高其基本公共服务水平。建立地区间横向生态保护补偿机制，引导生态受益地区与保护地区之间、流域上游与下游之间，通过资金补助、产业转移、人才培养、共建园区等方式实施补偿。建立独立公正的生态环境损害评估制度。

(二十五) 健全政绩考核制度。建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系，大幅增加考核权重，强化指标约束，不唯经济增长论英雄。完善政绩考核办法，根据区域主体功能定位，实行差别化的考核制度。对限制开发区域、禁止开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县，取消地区生产总值考核；对农产品主产区和重点生态功能区，分别实行农业优先和生态保护优先的绩效评价；对禁止开发的重点生态功能区，重点评价其自然文化资源的原真性、完整性。根据考核评价结果，对生态文明建设成绩突出的地区、单位和个人给予表彰奖励。探索编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产和环境责任离任审计。

(二十六) 完善责任追究制度。建立领导干部任期生态文明建设责任制，完善节能减排目标责任考核及问责制度。严格责任追究，对违背科学发展要求、造成资源环境生态严重破坏的要记录在案，实行终身追责，不得转任重要职务或提拔使用，已经调离的也要问责。对推动生态文明建设工作不力的，要及时诫勉谈话；对不顾资源和生态环境盲目决策、造成严重后果的，要严肃追究有关人员的领导责任；对履职不力、监管不严、失职渎职的，要依纪依法追究有关人员的监管责任。

七、加强生态文明建设统计监测和执法监督

坚持问题导向，针对薄弱环节，加强统计监测、执法监督，为推进生态文明建设提供有力保障。

(二十七) 加强统计监测。建立生态文明综合评价指标体系。加快推进对能源、矿产资源、水、大气、森林、草原、湿地、海洋和水土流失、沙化土地、土壤环境、地质环境、温室气体等的统计监测核算能力建设，提升信息化水平，提高准

确性、及时性，实现信息共享。加快重点用能单位能源消耗在线监测体系建设。建立循环经济统计指标体系、矿产资源合理开发利用评价指标体系。利用卫星遥感等技术手段，对自然资源和生态环境保护状况开展全天候监测，健全覆盖所有资源环境要素的监测网络体系。提高环境风险防控和突发环境事件应急能力，健全环境与健康调查、监测和风险评估制度。定期开展全国生态状况调查和评估。加大各级政府预算内投资等财政性资金对统计监测等基础能力建设的支持力度。

(二十八) 强化执法监督。加强法律监督、行政监察，对各类环境违法违规行为实行“零容忍”，加大查处力度，严厉惩处违法违规行为。强化对浪费能源资源、违法排污、破坏生态环境等行为的执法监察和专项督察。资源环境监管机构独立开展行政执法，禁止领导干部违法违规干预执法活动。健全行政执法与刑事司法的衔接机制，加强基层执法队伍、环境应急处置救援队伍建设。强化对资源开发和交通建设、旅游开发等活动的生态环境监管。

八、加快形成推进生态文明建设的良好社会风尚

生态文明建设关系各行各业、千家万户。要充分发挥人民群众的积极性、主动性、创造性，凝聚民心、集中民智、汇集民力，实现生活方式绿色化。

(二十九) 提高全民生态文明意识。积极培育生态文化、生态道德，使生态文明成为社会主流价值观，成为社会主义核心价值观的重要内容。从娃娃和青少年抓起，从家庭、学校教育抓起，引导全社会树立生态文明意识。把生态文明教育作为素质教育的重要内容，纳入国民教育体系和干部教育培训体系。将生态文化作为现代公共文化服务体系建设的重要内容，挖掘优秀传统生态文化思想和资源，创作一批文化作品，创建一批教育基地，满足广大人民群众对生态文化的需求。通过典型示范、展览展示、岗位创建等形式，广泛动员全民参与生态文明建设。组织好世界地球日、世界环境日、世界森林日、世界水日、世界海洋日和全国节能宣传周等主题宣传活动。充分发挥新闻媒体作用，树立理性、积极的舆论导向，加强资源环境国情宣传，普及生态文明法律法规、科学知识等，报道先进典型，曝光反面事例，提高公众节约意识、环保意识、生态意识，形成人人、事事、时时崇尚生态文明的社会氛围。

(三十) 培育绿色生活方式。倡导勤俭节约的消费观。广泛开展绿色生活行动，推动全民在衣、食、住、行、游等方面加快向勤俭节约、绿色低碳、文明健康的方式转变，坚决抵制和反对各种形式的奢侈浪费、不合理消费。积极引导消费者购买节能与新能源汽车、高效家电、节水型器具等节能环保低碳产品，减少一次性用品的使用，限制过度包装。大力推广绿色低碳出行，倡导绿色生活和休闲模式，严格限制发展高耗能、高耗水服务业。在餐饮企业、单位食堂、家庭全方位开展反食品浪费行动。党政机关、国有企业要带头厉行勤俭节约。

(三十一) 鼓励公众积极参与。完善公众参与制度，及时准确披露各类环境信息，扩大公开范围，保障公众知情权，维护公众环境权益。健全举报、听证、舆论和公众监督等制度，构建全民参与的社会行动体系。建立环境公益诉讼制度，对污染环境、破坏生态的行为，有关组织可提起公益诉讼。在建设项目立项、实施、后评价等环节，有序增强公众参与程度。引导生态文明建设领域各类社会组织健康有序发展，发挥民间组织和志愿者的积极作用。

九、切实加强组织领导

健全生态文明建设领导体制和工作机制，勇于探索和创新，推动生态文明建设蓝图逐步成为现实。

(三十二) 强化统筹协调。各级党委和政府对本地区生态文明建设负总责，要

建立协调机制，形成有利于推进生态文明建设的工作格局。各有关部门要按照职责分工，密切协调配合，形成生态文明建设的强大合力。

(三十三)探索有效模式。抓紧制定生态文明体制改革总体方案，深入开展生态文明先行示范区建设，研究不同发展阶段、资源环境禀赋、主体功能定位地区生态文明建设的有效模式。各地区要抓住制约本地区生态文明建设的瓶颈，在生态文明制度创新方面积极实践，力争取得重大突破。及时总结有效做法和成功经验，完善政策措施，形成有效模式，加大推广力度。

(三十四)广泛开展国际合作。统筹国内国际两个大局，以全球视野加快推进生态文明建设，树立负责任大国形象，把绿色发展转化为新的综合国力、综合影响力和国际竞争新优势。发扬包容互鉴、合作共赢的精神，加强与世界各国在生态文明领域的对话交流和务实合作，引进先进技术装备和管理经验，促进全球生态安全。加强南南合作，开展绿色援助，对其他发展中国家提供支持和帮助。

(三十五)抓好贯彻落实。各级党委和政府及中央有关部门要按照本意见要求，抓紧提出实施方案，研究制定与本意见相衔接的区域性、行业性和专题性规划，明确目标任务、责任分工和时间要求，确保各项政策措施落到实处。各地区各部门贯彻落实情况要及时向党中央、国务院报告，同时抄送国家发展改革委。中央就贯彻落实情况适时组织开展专项监督检查。

中共中央办公厅 国务院办公厅

《建立国家公园体制总体方案》

(2017年9月26日)

国家公园是指由国家批准设立并主导管理，边界清晰，以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的，实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域。建立国家公园体制是党的十八届三中全会提出的重点改革任务，是我国生态文明制度建设的重要内容，对于推进自然资源科学保护和合理利用，促进人与自然和谐共生，推进美丽中国建设，具有极其重要的意义。为加快构建国家公园体制，在总结试点经验基础上，借鉴国际有益做法，立足我国国情，制定本方案。

一、总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，加快推进生态文明建设和生态文明体制改革，坚定不移实施主体功能区战略和制度，严守生态保护红线，以加强自然生态系统原真性、完整性保护为基础，以实现国家所有、全民共享、世代传承为目标，理顺管理体制，创新运营机制，健全法治保障，强化监督管理，构建统一规范高效的中国特色国家公园体制，建立分类科学、保护有力的自然保护地体系。

(二) 基本原则

——科学定位、整体保护。坚持将山水林田湖草作为一个生命共同体，统筹考虑保护与利用，对相关自然保护地进行功能重组，合理确定国家公园的范围。按照自然生态系统整体性、系统性及其内在规律，对国家公园实行整体保护、系统修复、综合治理。

——合理布局、稳步推进。立足我国生态保护现实需求和发展阶段，科学确定国家公园空间布局。将创新体制和完善机制放在优先位置，做好体制机制改革过程中的衔接，成熟一个设立一个，有步骤、分阶段推进国家公园建设。

——国家主导、共同参与。国家公园由国家确立并主导管理。建立健全政府、企业、社会组织和公众共同参与国家公园保护管理的长效机制，探索社会力量参与自然资源管理和生态保护的新模式。加大财政支持力度，广泛引导社会资金多渠道投入。

(三) 主要目标。建成统一规范高效的中国特色国家公园体制，交叉重叠、多头管理的碎片化问题得到有效解决，国家重要自然生态系统原真性、完整性得到有效保护，形成自然生态系统保护的新体制新模式，促进生态环境治理体系和治理能力现代化，保障国家生态安全，实现人与自然和谐共生。

到2020年，建立国家公园体制试点基本完成，整合设立一批国家公园，分级统一的管理体制基本建立，国家公园总体布局初步形成。到2030年，国家公园体制更加健全，分级统一的管理体制更加完善，保护管理效能明显提高。

二、科学界定国家公园内涵

(四) 树立正确国家公园理念。坚持生态保护第一。建立国家公园的目的是

保护自然生态系统的原真性、完整性，始终突出自然生态系统的严格保护、整体保护、系统保护，把最应该保护的地方保护起来。国家公园坚持世代传承，给予孙后代留下珍贵的自然遗产。坚持国家代表性。国家公园既具有极其重要的自然生态系统，又拥有独特的自然景观和丰富的科学内涵，国民认同度高。国家公园以国家利益为主导，坚持国家所有，具有国家象征，代表国家形象，彰显中华文明。坚持全民公益性。国家公园坚持全民共享，着眼于提升生态系统服务功能，开展自然环境教育，为公众提供亲近自然、体验自然、了解自然以及作为国民福利的游憩机会。鼓励公众参与，调动全民积极性，激发自然保护意识，增强民族自豪感。

(五) 明确国家公园定位。国家公园是我国自然保护地最重要类型之一，属于全国主体功能区规划中的禁止开发区域，纳入全国生态保护红线区域管控范围，实行最严格的保护。国家公园的首要功能是重要自然生态系统的原真性、完整性保护，同时兼具科研、教育、游憩等综合功能。

(六) 确定国家公园空间布局。制定国家公园设立标准，根据自然生态系统代表性、面积适宜性和管理可行性，明确国家公园准入条件，确保自然生态系统和自然遗产具有国家代表性、典型性，确保面积可以维持生态系统结构、过程、功能的完整性，确保全民所有的自然资源资产占主体地位，管理上具有可行性。研究提出国家公园空间布局，明确国家公园建设数量、规模。统筹考虑自然生态系统的完整性和周边经济社会发展的需要，合理划定单个国家公园范围。国家公园建立后，在相关区域内一律不再保留或设立其他自然保护地类型。

(七) 优化完善自然保护地体系。改革分头设置自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、地质公园、森林公园等的体制，对我国现行自然保护地保护管理效能进行评估，逐步改革按照资源类型分类设置自然保护地体系，研究科学的分类标准，理清各类自然保护地关系，构建以国家公园为代表的自然保护地体系。进一步研究自然保护区、风景名胜区等自然保护地功能定位。

三、建立统一事权、分级管理体制

(八) 建立统一管理机构。整合相关自然保护地管理职能，结合生态环境保护管理体制、自然资源资产管理体制、自然资源监管体制改革，由一个部门统一行使国家公园自然保护地管理职责。

国家公园设立后整合组建统一的管理机构，履行国家公园范围内的生态保护、自然资源资产管理、特许经营管理、社会参与管理、宣传推介等职责，负责协调与当地政府和周边社区关系。可根据实际需要，授权国家公园管理机构履行国家公园范围内必要的资源环境综合执法职责。

(九) 分级行使所有权。统筹考虑生态系统功能重要程度、生态系统效应外溢性、是否跨省级行政区和管理效率等因素，国家公园内全民所有自然资源资产所有权由中央政府和省级政府分级行使。其中，部分国家公园的全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使，其他的委托省级政府代理行使。条件成熟时，逐步过渡到国家公园内全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使。

按照自然资源统一确权登记办法，国家公园可作为独立自然资源登记单元，依法对区域内水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等所有自然生态空间统一进行确权登记。划清全民所有和集体所有之间的边界，划清不同集体所有者的边界，实现归属清晰、权责明确。

(十) 构建协同管理机制。合理划分中央和地方事权，构建主体明确、责任清晰、相互配合的国家公园中央和地方协同管理机制。中央政府直接行使全民所

有自然资源资产所有权的，地方政府根据需要配合国家公园管理机构做好生态保护工作。省级政府代理行使全民所有自然资源资产所有权的，中央政府要履行应有事权，加大指导和支持力度。国家公园所在地方政府行使辖区（包括国家公园）经济社会发展综合协调、公共服务、社会管理、市场监管等职责。

（十一）建立健全监管机制。相关部门依法对国家公园进行指导和管理。健全国家公园监管制度，加强国家公园空间用途管制，强化对国家公园生态保护等工作情况的监管。完善监测指标体系和技术体系，定期对国家公园开展监测。构建国家公园自然资源基础数据库及统计分析平台。加强对国家公园生态系统状况、环境质量变化、生态文明制度执行情况等方面的评价，建立第三方评估制度，对国家公园建设和管理进行科学评估。建立健全社会监督机制，建立举报制度和权益保障机制，保障社会公众的知情权、监督权，接受各种形式的监督。

四、建立资金保障制度

（十二）建立财政投入为主的多元化资金保障机制。立足国家公园的公益属性，确定中央与地方事权划分，保障国家公园的保护、运行和管理。中央政府直接行使全民所有自然资源资产所有权的国家公园支出由中央政府出资保障。委托省级政府代理行使全民所有自然资源资产所有权的国家公园支出由中央和省级政府根据事权划分分别出资保障。加大政府投入力度，推动国家公园回归公益属性。在确保国家公园生态保护和公益属性的前提下，探索多渠道多元化的投融资模式。

（十三）构建高效的资金使用管理机制。国家公园实行收支两条线管理，各项收入上缴财政，各项支出由财政统筹安排，并负责统一接受企业、非政府组织、个人等社会捐赠资金，进行有效管理。建立财务公开制度，确保国家公园各类资金使用公开透明。

五、完善自然生态系统保护制度

（十四）健全严格保护管理制度。加强自然生态系统原真性、完整性保护，做好自然资源本底情况调查和生态系统监测，统筹制定各类资源的保护管理目标，着力维持生态服务功能，提高生态产品供给能力。生态系统修复坚持以自然恢复为主，生物措施和其他措施相结合。严格规划建设管控，除不损害生态系统的原住民生产生活设施改造和自然观光、科研、教育、旅游外，禁止其他开发建设活动。国家公园区域内不符合保护和规划要求的各类设施、工矿企业等逐步搬离，建立已设矿业权逐步退出机制。

（十五）实施差别化保护管理方式。编制国家公园总体规划及专项规划，合理确定国家公园空间布局，明确发展目标和任务，做好与相关规划的衔接。按照自然资源特征和管理目标，合理划定功能分区，实行差别化保护管理。重点保护区域内居民要逐步实施生态移民搬迁，集体土地在充分征求其所有权人、承包权人意见基础上，优先通过租赁、置换等方式规范流转，由国家公园管理机构统一管理。其他区域内居民根据实际情况，实施生态移民搬迁或实行相对集中居住，集体土地可通过合作协议等方式实现统一有效管理。探索协议保护等多元化保护模式。

（十六）完善责任追究制度。强化国家公园管理机构的自然生态系统保护主体责任，明确当地政府和相关部门的相应责任。严厉打击违法违规开发矿产资源或其他项目、偷排偷放污染物、偷捕盗猎野生动物等各类环境违法犯罪行为。严格落实考核问责制度，建立国家公园管理机构自然生态系统保护成效考核评估制度，全面实行环境保护“党政同责、一岗双责”，对领导干部实行自然资源资产

离任审计和生态环境损害责任追究制。对违背国家公园保护管理要求、造成生态系统和资源环境严重破坏的要记录在案，依法依规严肃问责、终身追责。

六、构建社区协调发展制度

(十七) 建立社区共管机制。根据国家公园功能定位，明确国家公园区域内居民的生产生活边界，相关配套设施建设要符合国家公园总体规划和管理要求，并征得国家公园管理机构同意。周边社区建设要与国家公园整体保护目标相协调，鼓励通过签订合作保护协议等方式，共同保护国家公园周边自然资源。引导当地政府在国家公园周边合理规划建设入口社区和特色小镇。

(十八) 健全生态保护补偿制度。建立健全森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等领域生态保护补偿机制，加大重点生态功能区转移支付力度，健全国家公园生态保护补偿政策。鼓励受益地区与国家公园所在地区通过资金补偿等方式建立横向补偿关系。加强生态保护补偿效益评估，完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制，加强对生态保护补偿资金使用的监督管理。鼓励设立生态管护公益岗位，吸收当地居民参与国家公园保护管理和自然环境教育等。

(十九) 完善社会参与机制。在国家公园设立、建设、运行、管理、监督各环节，以及生态保护、自然教育、科学研究等各领域，引导当地居民、专家学者、企业、社会组织等积极参与。鼓励当地居民或其举办的企业参与国家公园内特许经营项目。建立健全志愿服务机制和社会监督机制。依托高等学校和企事业单位等建立一批国家公园人才教育培训基地。

七、实施保障

(二十) 加强组织领导。中央全面深化改革领导小组经济体制和生态文明体制改革专项小组要加强指导，各地区各有关部门要认真学习领会党中央、国务院关于生态文明体制改革的精神，深刻认识建立国家公园体制的重要意义，把思想认识和行动统一到党中央、国务院重要决策部署上来，切实加强组织领导，明确责任主体，细化任务分工，密切协调配合，形成改革合力。

(二十一) 完善法律法规。在明确国家公园与其他类型自然保护地关系的基础上，研究制定有关国家公园的法律法规，明确国家公园功能定位、保护目标、管理原则，确定国家公园管理主体，合理划定中央与地方职责，研究制定国家公园特许经营等配套法规，做好现行法律法规的衔接修订工作。制定国家公园总体规划、功能分区、基础设施建设、社区协调、生态保护补偿、访客管理等相关标准规范和自然资源调查评估、巡护管理、生物多样性监测等技术规程。

(二十二) 加强舆论引导。正确解读建立国家公园体制的内涵和改革方向，合理引导社会预期，及时回应社会关切，推动形成社会共识。准确把握建立国家公园体制的核心要义，进一步突出体制机制创新。加大宣传力度，提升宣传效果。培养国家公园文化，传播国家公园理念，彰显国家公园价值。

(二十三) 强化督促落实。综合考虑试点推进情况，适当延长建立国家公园体制试点时间。本方案出台后，试点省市要按照本方案和已经批复的试点方案要求，继续探索创新，扎实抓好试点任务落实工作，认真梳理总结有效模式，提炼成功经验。国家公园设立标准和相关程序明确后，由国家公园主管部门组织对试点情况进行评估，研究正式设立国家公园，按程序报批。各地区各部门不得自行设立或批复设立国家公园。适时对自行设立的各类国家公园进行清理。各有关部门要对本方案落实情况进行跟踪分析和督促检查，及时解决实施中遇到的问题，重大问题要及时向党中央、国务院请示报告。

国务院办公厅关于印发

生态环境监测网络建设方案的通知

(国办发〔2015〕56号，2015年7月26日)

生态环境监测是生态环境保护的基础，是生态文明建设的重要支撑。目前，我国生态环境监测网络存在范围和要素覆盖不全，建设规划、标准规范与信息发布不统一，信息化水平和共享程度不高，监测与监管结合不紧密，监测数据质量有待提高等突出问题，难以满足生态文明建设需要，影响了监测的科学性、权威性和政府公信力，必须加快推进生态环境监测网络建设。

一、总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，落实《中华人民共和国环境保护法》和《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》要求，坚持全面设点、全国联网、自动预警、依法追责，形成政府主导、部门协同、社会参与、公众监督的生态环境监测新格局，为加快推进生态文明建设提供有力保障。

(二) 基本原则。

明晰事权、落实责任。依法明确各方生态环境监测事权，推进部门分工合作，强化监测质量监管，落实政府、企业、社会责任和权利。

健全制度、统筹规划。健全生态环境监测法律法规、标准和技术规范体系，统一规划布局监测网络。

科学监测、创新驱动。依靠科技创新与技术进步，加强监测科研和综合分析，强化卫星遥感等高新技术、先进装备与系统的应用，提高生态环境监测立体化、自动化、智能化水平。

综合集成、测管协同。推进全国生态环境监测数据联网和共享，开展监测大数据分析，实现生态环境监测与监管有效联动。

(三) 主要目标。到2020年，全国生态环境监测网络基本实现环境质量、重点污染源、生态状况监测全覆盖，各级各类监测数据系统互联共享，监测预报预警、信息化能力和保障水平明显提升，监测与监管协同联动，初步建成陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络，使生态环境监测能力与生态文明建设要求相适应。

二、全面设点，完善生态环境监测网络

(四) 建立统一的环境质量监测网络。环境保护部会同有关部门统一规划、整合优化环境质量监测点位，建设涵盖大气、水、土壤、噪声、辐射等要素，布局合理、功能完善的全国环境质量监测网络，按照统一的标准规范开展监测和评价，客观、准确反映环境质量状况。

(五) 健全重点污染源监测制度。各级环境保护部门确定的重点排污单位必须落实污染物排放自行监测及信息公开的法定责任，严格执行排放标准和相关法律法规的监测要求。国家重点监控排污单位要建设稳定运行的污染物排放在线监测系统。各级环境保护部门要依法开展监督性监测，组织开展面源、移动源等监测与统计工作。

(六) 加强生态监测系统建设。建立天地一体化的生态遥感监测系统，研制、

发射系列化的大气环境监测卫星和环境卫星后续星并组网运行；加强无人机遥感监测和地面生态监测，实现对重要生态功能区、自然保护区等大范围、全天候监测。

三、全国联网，实现生态环境监测信息集成共享

(七) 建立生态环境监测数据集成共享机制。各级环境保护部门以及国土资源、住房城乡建设、交通运输、水利、农业、卫生、林业、气象、海洋等部门和单位获取的环境质量、污染源、生态状况监测数据要实现有效集成、互联共享。国家和地方建立重点污染源监测数据共享与发布机制，重点排污单位要按照环境保护部门要求将自行监测结果及时上传。

(八) 构建生态环境监测大数据平台。加快生态环境监测信息传输网络与大数据平台建设，加强生态环境监测数据资源开发与应用，开展大数据关联分析，为生态环境保护决策、管理和执法提供数据支持。

(九) 统一发布生态环境监测信息。依法建立统一的生态环境监测信息发布机制，规范发布内容、流程、权限、渠道等，及时准确发布全国环境质量、重点污染源及生态状况监测信息，提高政府环境信息发布的权威性和公信力，保障公众知情权。

四、自动预警，科学引导环境管理与风险防范

(十) 加强环境质量监测预报预警。提高空气质量预报和污染预警水平，强化污染源追踪与解析。加强重要水体、水源地、源头区、水源涵养区等水质监测与预报预警。加强土壤中持久性、生物富集性和对人体健康危害大的污染物监测。提高辐射自动监测预警能力。

(十一) 严密监控企业污染排放。完善重点排污单位污染排放自动监测与异常报警机制，提高污染物超标排放、在线监测设备运行和重要核设施流出物异常等信息追踪、捕获与报警能力以及企业排污状况智能化监控水平。增强工业园区环境风险预警与处置能力。

(十二) 提升生态环境风险监测评估与预警能力。定期开展全国生态状况调查与评估，建立生态保护红线监管平台，对重要生态功能区人类干扰、生态破坏等活动进行监测、评估与预警。开展化学品、持久性有机污染物、新型特征污染物及危险废物等环境健康危害因素监测，提高环境风险防控和突发事件应急监测能力。

五、依法追责，建立生态环境监测与监管联动机制

(十三) 为考核问责提供技术支撑。完善生态环境质量监测与评估指标体系，利用监测与评价结果，为考核问责地方政府落实本行政区域环境质量改善、污染防治、主要污染物排放总量控制、生态保护、核与辐射安全监管等职责任务提供科学依据和技术支撑。

(十四) 实现生态环境监测与执法同步。各级环境保护部门依法履行对排污单位的环境监管职责，依托污染源监测开展监管执法，建立监测与监管执法联动快速响应机制，根据污染物排放和自动报警信息，实施现场同步监测与执法。

(十五) 加强生态环境监测机构监管。各级相关部门所属生态环境监测机构、环境监测设备运营维护机构、社会环境监测机构及其负责人要严格按照法律法规要求和技术规范开展监测，健全并落实监测数据质量控制与管理制度，对监测数据的真实性和准确性负责。环境保护部依法建立健全对不同类型生态环境监测机构及环境监测设备运营维护机构的监管制度，制定环境监测数据弄虚作假行为处理办法等规定。各级环境保护部门要加大监测质量核查巡查力度，严肃查处故意

违反环境监测技术规范，篡改、伪造监测数据的行为。党政领导干部指使篡改、伪造监测数据的，按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》等有关规定严肃处理。

六、健全生态环境监测制度与保障体系

（十六）健全生态环境监测法律法规及标准规范体系。研究制定环境监测条例、生态环境质量监测网络管理办法、生态环境监测信息发布管理规定等法规、规章。统一大气、地表水、地下水、土壤、海洋、生态、污染源、噪声、振动、辐射等监测布点、监测和评价技术标准规范，并根据工作需要及时修订完善。增强各部门生态环境监测数据的可比性，确保排污单位、各类监测机构的监测活动执行统一的技术标准规范。

（十七）明确生态环境监测事权。各级环境保护部门主要承担生态环境质量监测、重点污染源监督性监测、环境执法监测、环境应急监测与预报预警等职能。环境保护部适度上收生态环境质量监测事权，准确把握、客观评价全国生态环境质量总体状况。重点污染源监督性监测和监管重心下移，加强对地方重点污染源监督性监测的管理。地方各级环境保护部门相应上收生态环境质量监测事权，逐级承担重点污染源监督性监测及环境应急监测等职能。

（十八）积极培育生态环境监测市场。开放服务性监测市场，鼓励社会环境监测机构参与排污单位污染源自行监测、污染源自动监测设施运行维护、生态环境损害评估监测、环境影响评价现状监测、清洁生产审核、企事业单位自主调查等环境监测活动。在基础公益性监测领域积极推进政府购买服务，包括环境质量自动监测站运行维护等。环境保护部要制定相关政策和办法，有序推进环境监测服务社会化、制度化、规范化。

（十九）强化监测科技创新能力。推进环境监测新技术和新方法研究，健全生态环境监测技术体系，促进和鼓励高科技产品与技术手段在环境监测领域的推广应用。鼓励国内科研部门和相关企业研发具有自主知识产权的环境监测仪器设备，推进监测仪器设备国产化；在满足需求的条件下优先使用国产设备，促进国产监测仪器产业发展。积极开展国际合作，借鉴监测科技先进经验，提升我国技术创新能力。

（二十）提升生态环境监测综合能力。研究制定环境监测机构编制标准，加强环境监测队伍建设。加快实施生态环境保护人才发展相关规划，不断提高监测人员综合素质和能力水平。完善与生态环境监测网络发展需求相适应的财政保障机制，重点加强生态环境质量监测、监测数据质量控制、卫星和无人机遥感监测、环境应急监测、核与辐射监测等能力建设，提高样品采集、实验室测试分析及现场快速分析测试能力。完善环境保护监测岗位津贴政策。根据生态环境监测事权，将所需经费纳入各级财政预算重点保障。

地方各级人民政府要加强对生态环境监测网络建设的组织领导，制定具体工作方案，明确职责分工，落实各项任务。

中共中央办公厅 国务院办公厅《关于设立 统一规范的国家生态文明试验区的意见》

(2016年08月22日)

党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，党中央、国务院就加快推进生态文明建设作出一系列决策部署，先后印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》。党的十八届五中全会提出，设立统一规范的国家生态文明试验区，重在开展生态文明体制改革综合试验，规范各类试点示范，为完善生态文明制度体系探索路径、积累经验。开展国家生态文明试验区建设，对于凝聚改革合力、增添绿色发展动能、探索生态文明建设有效模式，具有十分重要的意义。

一、总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，坚持尊重自然顺应自然保护自然、发展和保护相统一、绿水青山就是金山银山、自然价值和自然资本、空间均衡、山水林田湖是一个生命共同体等理念，遵循生态文明的系统性、完整性及其内在规律，以改善生态环境质量、推动绿色发展为目标，以体制创新、制度供给、模式探索为重点，设立统一规范的国家生态文明试验区(以下简称试验区)，将中央顶层设计与地方具体实践相结合，集中开展生态文明体制改革综合试验，规范各类试点示范，完善生态文明制度体系，推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化。

(二) 基本原则

——**坚持党的领导。**落实党中央关于生态文明体制改革总体部署要求，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，实行生态文明建设党政同责，各级党委和政府对本地区生态文明建设负总责。

——**坚持以人为本。**着力改善生态环境质量，重点解决社会关注度高、涉及人民群众切身利益的资源环境问题，建设天蓝地绿水净的美好家园，增强人民群众对生态文明建设成效的获得感。

——**坚持问题导向。**勇于攻坚克难、先行先试、大胆试验，主要试验难度大、确需先行探索、还不能马上推开的重点改革任务，把试验区建设成生态文明体制改革的“试验田”。

——**坚持统筹部署。**协调推进各类生态文明建设试点，协同推动关联性强的改革试验，加强部门和地方联动，聚集改革资源、形成工作合力。

——**坚持改革创新。**鼓励试验区因地制宜，结合本地区实际大胆探索，全方位开展生态文明体制改革创新试验，允许试错、包容失败、及时纠错，注重总结经验。

(三) 主要目标。设立若干试验区，形成生态文明体制改革的国家级综合试验平台。通过试验探索，到2017年，推动生态文明体制改革总体方案中的重点改革任务取得重要进展，形成若干可操作、有效管用的生态文明制度成果；到2020年，试验区率先建成较为完善的生态文明制度体系，形成一批可在全国复

制推广的重大制度成果，资源利用水平大幅提高，生态环境质量持续改善，发展质量和效益明显提升，实现经济社会发展和生态环境保护双赢，形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，为加快生态文明建设、实现绿色发展、建设美丽中国提供有力制度保障。

二、试验重点

(一) 有利于落实生态文明体制改革要求，目前缺乏具体案例和经验借鉴，难度较大、需要试点试验的制度。建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度，健全自然资源资产管理体制，编制自然资源资产负债表；构建协调优化的国土空间开发格局，进一步完善主体功能区制度，以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进“多规合一”，实现自然生态空间的统一规划、有序开发、合理利用等。

(二) 有利于解决关系人民群众切身利益的大气、水、土壤污染等突出资源环境问题的制度。建立统一高效、联防联控、终身追责的生态环境监管机制；建立健全体现生态环境价值、让保护者受益的资源有偿使用和生态保护补偿机制等。

(三) 有利于推动供给侧结构性改革，为企业、群众提供更多更好的生态产品、绿色产品的制度。探索建立生态保护与修复投入和科技支撑保障机制，构建绿色金融体系，发展绿色产业，推行绿色消费，建立先进科学技术研究应用和推广机制等。

(四) 有利于实现生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化的制度。建立资源总量管理和节约制度，实施能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动；厘清政府和市场边界，探索建立不同发展阶段环境外部成本内部化的绿色发展机制，促进发展方式转变；建立生态文明目标评价考核体系和奖惩机制，实行领导干部环境保护责任和自然资源资产离任审计；健全环境资源司法保护机制等。

(五) 有利于体现地方首创精神的制度。试验区根据实际情况自主提出、对其他区域具有借鉴意义、试验完善后可推广到全国的相关制度，以及对生态文明建设先进理念的探索实践等。

三、试验区设立

(一) 统筹布局试验区。综合考虑各地现有生态文明改革实践基础、区域差异性和发展阶段等因素，首批选择生态基础较好、资源环境承载能力较强的福建省、江西省和贵州省作为试验区。今后根据改革举措落实情况和试验任务需要，适时选择不同类型、具有代表性的地区开展试验区建设。试验区数量要从严控制，务求改革实效。

(二) 合理选定试验范围。单项试验任务的试验范围视具体情况确定。具备一定基础的重大改革任务可在试验区内全面开展；对于在试验区内全面推开难度较大的试验任务，可选择部分区域开展，待条件成熟后在试验区内全面开展。

四、统一规范各类试点示范

(一) 整合资源集中开展试点试验。根据《生态文明体制改革总体方案》部署开展的各类专项试点，优先放在试验区进行，统筹推进，加强衔接。对试验区内已开展的生态文明试点示范进行整合，统一规范管理，各有关部门和地区要根据工作职责加强指导支持，做好各项改革任务的协调衔接，避免交叉重复。

(二) 严格规范其他各类试点示范。自本意见印发之日起，未经党中央、国务院批准，各部门不再自行设立、批复冠以“生态文明”字样的各类试点、示范、

工程、基地等；已自行开展各类生态文明试点示范到期一律结束，不再延期，最迟不晚于2020年结束。

五、组织实施

（一）制定实施方案。试验区所在地党委和政府要加强组织领导，建立工作机制，研究制定细化实施方案，明确改革试验的路线图和时间表，确定改革任务清单和分工，做好年度任务分解，明确每项任务的试验区域、目标成果、进度安排、保障措施等。各试验区实施方案按程序报中央全面深化改革领导小组批准后实施。

（二）加强指导支持。各有关部门要根据工作职责，加强对试验区各项改革试验工作的指导和支持，强化沟通协作，加大简政放权力度。涉及机构改革和职能调整的，中央编办要会同有关部门指导省级相关部门统筹部署推进。中央宣传部要会同有关部门和地区认真总结宣传生态文明体制改革试验的新进展新成效，加强法规政策解读，营造有利于生态文明建设的良好社会氛围。军队要积极参与驻地生态文明建设，加强军地互动，形成军地融合、协调发展的长效机制。试验区重大改革措施突破现有法律、行政法规、国务院文件和国务院批准的部门规章规定的，要按程序报批，取得授权后施行。

（三）做好效果评估。试验区所在地党委和政府要定期对改革任务完成情况开展自评估，向党中央、国务院报告改革进展情况，并抄送有关部门。国家发展改革委、环境保护部要会同有关部门组织开展对试验区的评估和跟踪督查，对于试行有效的重大改革举措和成功经验做法，根据成熟程度分类总结推广，成熟一条、推广一条；对于试验过程中发现的问题和实践证明不可行的，要及时提出调整建议。

（四）强化协同推进。试验区以外的其他地区要按照本意见有关精神，以试验区建设的原则、目标等为指导，加快推进生态文明制度建设，勇于创新、主动改革；通过加强与试验区的沟通交流，积极学习借鉴试验区好的经验做法；结合本地实际，不断完善相关制度，努力提高生态文明建设水平。

各有关地区和部门要充分认识试验区建设的重大意义，按照本意见要求，统一思想、密切配合，注重实效、扎实工作，切实协调解决有关困难和问题，重大问题要及时向党中央、国务院请示报告。

中共中央办公厅 国务院办公厅

《国家生态文明试验区（福建）实施方案》

（2016年08月22日）

为贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设和生态文明体制改革的总体部署，进一步发挥福建省生态优势，深入开展生态文明体制改革综合试验，建设国家生态文明试验区，制定本实施方案。

一、重大意义

（一）探索生态文明建设新模式。福建省是我国南方地区重要的生态屏障，生态文明建设基础较好，多年来持之以恒实施生态省战略，在生态文明体制机制创新方面进行了一系列有益探索，取得了积极成效，具备良好工作基础。按照整体协调推进和鼓励试点先行相结合的原则，支持福建省建设国家生态文明试验区，整合规范现有相关试点示范，推动一些难度较大、确需先行探索的重点改革任务在福建省先行先试，有利于更好地发挥福建省改革“试验田”作用，探索可复制、可推广的有效模式，引领带动全国生态文明体制改革。

（二）培育加快绿色发展新动能。绿水青山就是金山银山，保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力。福建省生态优势比较明显，但也面临加快发展与资源环境约束趋紧的压力，现有资源环境制度难以适应转方式调结构、推动绿色发展的需要。支持福建省建设国家生态文明试验区，将绿色发展理念融入发展各领域各环节，有利于树立节约资源和保护环境的绿色导向，构建促进绿色发展的体制机制，推动供给侧结构性改革，汇聚改革动力，激发市场活力，将福建省的生态优势进一步转化为发展优势，推进形成绿色生产生活方式，为加快经济社会发展提供绿色新动能。

（三）开辟实现绿色惠民新路径。良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。福建省生态环境良好，但也面临全国普遍存在的结构性生态环境问题。支持福建省建设国家生态文明试验区，探索构建以改善生态环境质量为导向的环境治理体系和生态保护机制，有利于加快补齐生态环境短板，解决好人民群众感受最直观、反映最强烈的突出生态环境问题，建设天更蓝、地更绿、水更净的美丽家园，让人民群众共建共享更多绿色福祉，实现绿色富省、绿色惠民。

二、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，充分发挥福建省生态优势，突出改革创新，坚持解放思想、先行先试，以率先推进生态文明领域治理体系和治理能力现代化为目标，以进一步改善生态环境质量、增强人民群众获得感为导向，集中开展生态文明体制改革综合试验，着力构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系，努力建设机制活、产业优、百姓富、生态美的新福建，为其他地区探索改革路径、为美丽中国建设作出应有贡献。

（二）战略定位

国土空间科学开发的先导区。开展省级空间规划编制试点,推进“多规合一”省域全覆盖,健全国土空间开发保护制度,划定并严守生态保护红线,加快构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间治理体系。

生态产品价值实现的先行区。积极推动建立自然资源资产产权制度,推行生态产品市场化改革,建立完善多元化的生态保护补偿机制,加快构建更多体现生态产品价值、运用经济杠杆进行环境治理和生态保护的制度体系。

环境治理体系改革的示范区。完善流域和海洋生态环境治理机制,建立农村环境治理体系,健全防灾减灾体系,完善环境管理制度,健全环境资源司法保护机制,加快构建监管统一、执法严明、多方参与的环境治理体系。

绿色发展评价导向的实践区。探索建立生态文明建设目标评价考核制度,开展自然资源资产负债表编制、领导干部自然资源资产离任审计和生态系统价值核算试点,加快构建充分反映资源消耗、环境损害和生态效益的生态文明绩效评价考核体系。

(三) 主要目标。经过积极探索、开拓创新,力争到2017年,试验区建设初见成效,在部分重点领域形成一批可复制、可推广的改革成果。到2020年,试验区建设取得重大进展,为全国生态文明体制改革创造出一批典型经验,在推进生态文明领域治理体系和治理能力现代化上走在全国前列,国土空间开发保护制度趋于完善,基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的省域国土空间体系;多元化的生态保护补偿机制基本健全,归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度基本建立,生态产品价值得到充分实现;生态环境监管能力显著增强,城乡一体、陆海统筹的环境治理体系基本形成;激励约束并重、系统完整的生态文明绩效评价考核和责任追究制度得到普遍施行,资源节约和环境友好的绿色发展导向牢固树立。

通过试验区建设,生态环境质量持续改善,到2020年,主要水系水质优良比例总体达90%以上,重要江河湖泊水功能区水质达标率达到86%以上,近岸海域达到或优于二类水质标准的面积比例达到81%以上,23个城市空气质量优良天数比例达到90%以上,森林覆盖率达到66%以上,福建的天更蓝、地更绿、水更净、环境更好,人民群众获得感进一步增强,生态文明建设水平与全面建成小康社会相适应,形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

三、重点任务

(一) 建立健全国土空间规划和用途管制制度

开展省级空间规划编制试点。以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划,推进“多规合一”。2016年,研究出台福建省市县空间规划编制办法,形成统一用地分类标准、数据坐标系统、空间管控分区和用途管制措施等方面基础规范;研究制定省级空间规划试点工作实施方案,重点推进霞浦县—宁德市、永安市—三明市、永春县—泉州市等地区空间规划编制试点,探索省级空间规划编制技术路径。2017年,指导推动全省所有市县实行“多规合一”,探索完善上下结合的空间规划层级叠合路径,编制福建省域空间规划;研究制定省级空间规划编制办法,探索构建以市县级行政区为单元的空间治理体系。以“多规合一”为契机,构建统一的空间规划基础信息平台,推动多部门规划信息的互通共享和业务管理的衔接协调,促进投资项目优化布局和并联审批,实现行政审批流程再造,提高行政效率,形成宜业宜居的空间规划管理制度环境,释放“多规合一”改革红利。

建立建设用地总量和强度双控制度。简化用地指标控制体系,调整按行政区和用地基数分配指标的做法,2017年研究出台福建省建设用地总量控制和减量

化管理方案，强化城乡规划、土地利用总体规划和年度计划管控力度，从严控制新增建设用地总量。加强土地利用规划“三界四区”（规模边界、扩展边界、禁建边界，允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区）和城乡规划“三区四线”（禁止建设区、限制建设区、适宜建设区，绿线、蓝线、紫线、黄线）管理，做好对接，落实土地用途管制。强化节约集约用地激励和约束机制，健全各类建设用地标准体系，进一步完善单位地区生产总值新增建设用地考核办法，控制建设用地低效扩张，提高土地利用效率。

健全国土空间开发保护制度。完善基于主体功能定位的国土开发利用差别化准入制度，在重点生态功能区实行产业准入负面清单。2016 年完成全省陆域和海洋生态保护红线划定工作，既划定区域红线，又根据森林、湿地、海洋等生态系统的特点设定数量红线，建立红线管控制度，强化对重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域的有效保护，在与相关规划充分衔接的基础上，将生态系统保护和生态功能恢复任务落实到具体区域和具体地块，到 2017 年基本形成涵盖全省各类生态保护系统、管理有机衔接的生态管控格局，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变，扩大自然保护区面积。同步开展永久基本农田、城市开发边界划定工作，按照城镇由大到小、空间由近及远、耕地质量等别和地力等级由高到低的顺序，将大城市和特大城市周边、交通沿线现有易被占用的优质耕地优先划为永久基本农田，并落地到户、上图入库，严格实施永久保护，确保面积不减少、质量不下降、用途不改变。建立完善自然岸线保有率和围填海总量控制制度，对海岸线实行分类分级管理。

推进国家公园体制试点。将武夷山国家级自然保护区、武夷山国家级风景名胜区和九曲溪上游保护地带作为试点区域，2016 年出台武夷山国家公园试点实施方案，整合、重组区内各类保护区功能，改革自然保护区、风景名胜区、森林公园等多头管理体制，坚持整合优化、统一规范，按程序设立由福建省政府垂直管理的武夷山国家公园管理局，对区内自然生态空间进行统一确权登记、保护和管理。根据保护对象敏感度、濒危度、分布特征，结合居民生产生活需要对试点区进行分区，划定特别保护区、严格控制区、生态修复区和传统利用区，确保核心保护区不变动、保护面积不减少、保护强度不降低，到 2017 年形成突出生态保护、统一规范管理、明晰资源权属、创新经营方式的国家公园保护管理模式。

（二）健全环境治理和生态保护市场体系

培育环境治理和生态保护市场主体。探索利用市场化机制推进生态环境保护，2016 年研究出台福建省培育环境治理和生态保护市场主体的实施意见。建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场机制，推广政府和社会资本合作模式，推行环境污染第三方治理、合同能源管理和合同节水管理。加快培育壮大一批环保产业龙头企业，支持拥有核心技术或拳头产品的龙头企业向环保服务领域拓展，成立综合性环境服务集团公司，提供第三方治理服务。探索建立限期第三方治理机制，对排放污染物超过规定标准或总量控制要求、存在严重环境污染隐患且拒不自行治理的违法排污企业，实施强制委托第三方治理。实施河流管养制度，实行河流管养分离，培育一批专业化、社会化的养护队伍。

建立用能权交易制度。继续推进水泥、火电行业节能量交易试点工作，力争 2017 年出台福建省用能权有偿使用和交易方案，将节能量交易调整为基于能源消费总量控制下的用能权交易，率先开展用能权交易试点。加快推进用能权交易系统、测量与核淮体系建设，建立用能权初始分配制度和用能权交易平台，规范用能权出让方式，推动开展跨区域用能权交易。

建立碳排放权交易市场体系。支持福建省深化碳排放权交易试点，出台福建省碳排放权交易实施细则，扩大参与碳排放权交易行业范围，建立碳排放信息报告和核查、碳排放权配额管理和分配、碳排放权交易运行等主要制度体系，设立碳排放权交易平台，开展碳排放权交易，实现与全国碳排放权交易市场的对接。支持福建省开展林业碳汇交易试点，研究林业碳汇交易规则和操作办法，探索林业碳汇交易模式。

完善排污权交易制度。总结造纸、水泥等 8 个行业推行排污权有偿使用和交易试点经验，逐步扩大试点范围，完善储备制度，建立排污权储备体系，力争 2018 年在全省所有工业排污企业全面推行排污权交易制度。探索推进流域内跨行政区排污权交易。开发排污权金融属性，增强排污权流动性和融资能力，大力发展排污权二级市场，推行排污权抵押贷款等融资模式。

构建绿色金融体系。积极推动绿色金融创新，2017 年研究出台福建省建立绿色金融制度体系方案。鼓励金融机构加大绿色信贷发放力度，探索建立财政贴息、助保金等绿色信贷扶持机制，明确贷款人的尽职免责要求和环境保护法律责任。支持符合条件的银行业金融机构打造绿色金融集团，建立绿色金融专业化经营体系。支持海峡股权交易中心统一建设用能权、碳排放权、排污权交易平台，不断提升服务水平，打造全国重要的综合性资源环境生态产品交易市场。支持金融机构和企业发行绿色债券，鼓励绿色信贷资产证券化。大力发展绿色租赁、绿色信托，支持设立各类绿色发展基金并实行市场化运作。实施企业环境信用评价制度，在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度，2016 年年底前出台福建省环境污染强制责任保险制度方案。探索建立政府节能环保信息对金融机构的共享机制，支持金融机构加强环境风险识别。完善对节能低碳、生态环保项目的各类担保机制，加大风险补偿力度。建立企业和金融机构环境信息公开披露制度，建立绿色信贷和绿色债券评级体系，建立公益性的环境成本核算体系和数据库。

(三) 建立多元化的生态保护补偿机制

完善流域生态保护补偿机制。妥善处理流域上下游之间、生态保护者和受益者之间的利益关系，强化流域生态保护补偿机制的激励与约束作用，2017 年修订完善福建省重点流域生态保护补偿管理办法，加大补偿力度，资金筹措与地方财力、保护责任、受益程度等挂钩，资金分配以改善流域水环境质量和促进上游欠发达地区发展为导向，全面建立覆盖全省、统一规范的全流域生态保护补偿机制。鼓励受益地区与保护生态地区、流域下游与上游通过资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等方式加大横向生态保护补偿实施力度。支持福建省与广东省开展汀江—韩江跨省流域生态保护补偿试点，建立上下游成本共担、效益共享、合作共治的跨区域流域生态保护长效机制。

完善生态保护区域财力支持机制。建立稳定投入机制，综合考虑不同主体功能区生态功能因素和支出成本差异，切实加大对限制开发区域、禁止开发区域特别是重点生态功能区的财力支持力度。2018 年开展综合性生态保护补偿试点，对不同类型、不同领域的生态保护补偿资金进行统筹整合，加大对重点生态保护区域的补偿力度，使绿水青山的保护者有更多获得感。支持将福建省闽江、九龙江、汀江源头和以武夷山—玳瑁山脉为核心的区域内有关县（市）调整纳入国家重点生态功能区，落实中央财政转移支付政策。

完善森林生态保护补偿机制。完善生态公益林补偿机制，实行省级公益林与国家级公益林补偿联动、分类补偿与分档补助相结合的森林生态效益补偿机制。

研究建立森林管护费稳步增长机制。深化林权制度改革，着力破解生态保护与林农利益间的矛盾，支持福建省试点将重点生态区位内禁止采伐的商品林通过赎买、置换等方式调整为生态公益林，将重点生态区位外零星分散的生态公益林调整为商品林，促进重点生态区位生态公益林集中连片、森林生态服务功能增强和林农收入稳步增长，实现社会得绿、林农得利。研究探索建立多元化赎买资金筹集机制，2016年起在武夷山市、永安市、沙县、武平县、东山县、永泰县、柘荣县等7个县（市）开展赎买试点，此后逐步扩大试点范围。在赎买基础上，探索收储、置换、改造提升、租赁和入股等多种形式的改革措施。对于重点生态区位内的商品林，在改革后要着力改善和提升其生态功能，实行集中统一管护。

（四）健全环境治理体系

完善流域治理机制。全面落实“河长制”，强化水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作属地责任，实施一河一策，落实河湖管护主体、责任和经费，健全河湖执法体系，完善河湖管护标准体系和监督考核机制，到2018年建立形成河岸生态保护、饮用水水源地保护、地下水警戒保护三条蓝线管理制度，实现水清、河畅、岸绿、生态。探索开展按流域设置环境监管和行政执法机构试点，整合省级有关部门在水环境领域的行政处罚权，构建流域内相关省级部门参加、多种形式的流域水环境保护协作机制。加强跨区域跨部门水质信息沟通，构建流域上下游水量水质综合监管系统、水环境综合预警系统，建立上下游联合交叉执法和突发性污染事故的水量水质综合调度机制。

完善海洋环境治理机制。建立流域污染治理与河口及海岸带污染防治的海陆联动机制，强化对主要入海河流污染物和重点排污口的监视监测，推进涉海部门之间监测数据共享、定期通报、联合执法。完善陆源污染物排海总量控制和溯源追究制度，开展九龙江—厦门湾等重点海湾污染物排海总量控制试点，2017年制定污染物排海总量控制目标任务及减排分解方案。建立海洋资源环境承载力监测评价与预警机制，加强对赤潮、核污染、海上溢油、有毒有害化学品泄漏等突发事件的监测预警、跟踪监测和应急处置。选取厦门等地探索海洋生态文明建设途径，开展污染物入海减排治理、海洋生态保护与修复、海洋文化宣传教育等示范工作。

建立农村环境治理体制机制。坚持城乡环境治理并重，建立农村环境整治财政投入机制和管理机制。2016年起开展农村生活污水、垃圾治理三年提升专项行动，因地制宜推进农村污水治理，完善村收集、乡中转、县处理的城乡一体化垃圾处理模式，构建乡级以上财政和村集体补贴、村民付费、社会资本参与的多元化农村环境基础设施投入运营机制。2017年出台福建省培育发展农业面源污染治理、农村污水垃圾处理市场主体方案，采取政府购买服务等扶持措施，推进农村环境污染第三方治理。落实以绿色生态为导向的农业补贴制度，加快推进化肥、农药、农膜减量化以及畜禽养殖废弃物资源化和无害化，鼓励生产使用可降解农膜。健全化肥农药包装物、农膜回收贮运加工网络。继续深入推广长汀经验，完善挂钩帮扶水土流失治理重点县制度，探索水土流失治理企业化运作，实现水土流失治理和管护的专业化和规模化。

健全环境保护和生态安全管理制度。实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度，先行在莆田市开展试点，2017年出台实施方案，在全省全面实行垂直管理制度。建立完善跨部门环保协调机制，2018年研究出台福建省环境治理监管职能整合方案，有序整合不同领域、不同部门、不同层次的监管力量，建立权威统一的环境执法体制。建立环保督察制度，2016年起每两年对设区市党委

和政府及其有关部门落实环保决策部署、突出环境问题处理及履行环保责任情况进行一次全面督察。建立设区市、县（市、区）、乡（镇、街道）、村（社区）四级环保网格监管体系，2016年起在全省推行环境监管网格化管理。落实突发环境事件应急预案，建立健全覆盖全省的突发环境事件应急救援网络，提高与环境风险程度、污染物种类等相匹配的突发环境事件应急处置能力。持续治理“餐桌污染”，建立健全食品安全监管、农产品和水产品质量安全监管体系。健全防灾减灾救灾体制，完善灾害调查评价、监测预警、防治应急体系。

完善环境资源司法保护机制。研究建立环境资源保护行政执法与刑事司法无缝衔接机制，对严重违反环境保护、自然资源利用等方面法律法规的行为依法进行处置。健全法院、检察院环境资源司法职能配置，到2017年实现全省全覆盖，建立全过程全方位的环境资源司法保护体系。完善“专业化法律监督+恢复性司法实践+社会化综合治理”生态检察模式，严格依法有序推进环境资源公益诉讼；推进环境资源专门化审判，建立大气、水、土壤、森林、海洋、矿产等领域的各类环境资源刑事、民商事、行政诉讼及相关非诉讼执行案件的公正高效审理机制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。坚持发展与保护并重、打击犯罪和修复生态并举，全面推进生态恢复性司法的应用，推广延伸生态恢复性司法机制适用领域。完善环境资源多元化纠纷解决机制，使诉讼和非诉讼纠纷解决机制相互配合、相互衔接，形成建设生态文明的强大司法合力。

完善环境信息公开制度。严格执行重污染行业企业环境信息强制公开制度，全面推行大气和水等环境质量、排污单位和环境执法等环境信息公开。健全环境新闻发言人制度。建设环境信息综合化管理平台和信息发布平台，建立环境数据分级分类开放共享制度。健全举报制度，充分发挥“12369”环保举报热线和网络平台作用，公开曝光违法典型案例。完善建设项目环境影响评价信息公开制度，通过公开听证、网络征集等形式，充分听取公众对重大决策和建设项目的意见。

（五）建立健全自然资源资产产权制度

建立统一的确权登记系统。加快推进自然资源调查成果收集整理等基础性工作，摸清全省各类自然资源生态空间的权属、位置、面积等信息，建立全省自然资源与地理空间基础数据库。探索研究水流、森林、山岭、荒地、滩涂等各类自然资源产权主体界定的办法，2016年年底前先行在晋江市开展自然资源资产统一确权登记试点。2017年出台福建省自然资源统一确权登记办法，探索以不动产统一登记为基础，建立统一的自然资源资产登记平台，明确组织模式、技术方法和制度规范，到2020年完成全省自然生态空间统一确权登记工作。适时推进福建省自然资源统一确权登记地方立法。

建立自然资源产权体系。2018年出台福建省自然资源产权制度改革实施方案，实行权利清单管理，明确各类自然资源产权主体权利，创新自然资源全民所有权和集体所有权的实现形式，除生态功能重要的外，可推动所有权和使用权相分离，明确占有、使用、收益、处分等权利归属关系和权责，适度扩大使用权的出让、转让、出租、担保、入股等权能，让权属人获得实实在在的产权收益。全面建立覆盖各类全民所有自然资源资产的有偿出让制度，严禁无偿或低价出让，统筹规划建设自然资源资产交易平台。

开展健全自然资源资产管理体制试点。按照所有者和监管者分开、一事情由一个部门负责的原则，整合分散的全民所有自然资源资产所有者职责，明确由一个部门并授权其代表国家对在同一国土空间的全民所有的矿藏、水流、森林、山岭、荒地、海域、滩涂等各类自然资源资产统一行使所有权。

（六）开展绿色发展绩效评价考核

建立生态文明建设目标评价体系。突出经济发展质量、能源资源利用效率、生态建设、环境保护、生态文化培育、绿色制度等方面指标，2017 年建立绿色发展指标体系，作为经济社会发展综合评价和市县党政领导干部政绩考核的重要内容和基础。综合考虑各地主体功能定位、资源禀赋、产业基础、区位特点等，开展生态文明建设评价，2017 年起每年将评价结果向社会公开，扩大公众参与，促进生态文明全社会共建共享。

建立完善党政领导干部政绩差别化考核机制。完善体现不同主体功能区特点和生态文明要求的市县党政领导干部政绩考核办法，突出绿色发展指标和生态文明建设目标完成情况考核，加大资源消耗、环境损害、生态效益等指标权重。根据《福建省主体功能区规划》，将福建全省市县划分为优化开发区、重点开发区、农产品主产区、重点生态功能区等类型区，对优化开发区主要实行转变发展方式优先的绩效考核；对重点开发区主要实行新型工业化城镇化水平优先的绩效考核；对农产品主产区主要实行农业优先的绩效考核，强化对农产品保障能力的评价；对重点生态功能区主要实行生态保护优先的绩效考核，强化对提供生态产品能力的评价，不考核地区生产总值等指标。

探索编制自然资源资产负债表。按照既反映自然资源规模变化也反映自然资源质量状况的原则，2016 年起在长乐市、晋江市、永安市和长汀县开展自然资源资产负债表编制试点，在试点县（市）推进土地、林木、水以及海洋等 4 种主要自然资源资产核算工作，探索建立实物量核算账户。研究制定福建省自然资源资产负债表编制方案，明确分类标准和统计规范，2018 年起将编制工作推广到全省所有市县，定期评估和公布核算结果，并探索编制全省自然资源资产负债表。

建立领导干部自然资源资产离任审计制度。探索并逐步完善领导干部自然资源资产离任审计制度，2016 年起在莆田市和闽清县、仙游县、光泽县开展党政领导干部自然资源资产离任审计试点，以领导干部任期内辖区森林、海洋、土地和水等自然资源资产变化状况为基础，探索构建各领域评价指标体系，根据被审计领导干部任职期限和职责权限，对其履行自然资源资产管理和生态环境保护责任情况进行审计评价，明确追责情形和认定程序，依法准确界定被审计领导干部对审计发现问题应承担的责任。根据试点经验，2017 年年底出台福建省党政领导干部自然资源资产离任审计实施意见，2018 年起建立经常性审计制度。加强审计结果运用，各级审计机关受组织部门委托开展领导干部自然资源资产离任审计，并将审计评价结果作为领导干部考核、任免、奖惩的重要依据。

开展生态系统价值核算试点。以保持良好生态环境质量为目标，探索构建生态系统价值核算体系和核算机制，2016 年启动在沿海的厦门市和山区的武夷山市开展地区尺度的核算试点，探索确定不同生态系统、不同服务功能类型的概念内涵、核算方法和核算技术规范，建立地区实物账户、功能量账户和资产账户，将生态系统价值不降低作为经济发展的约束条件，实现加快发展和保护生态环境的双赢，实现百姓富、生态美的有机统一。根据试点情况，适时研究扩大生态系统价值核算地区范围，探索将有关指标作为实施地区生态保护补偿和绿色发展绩效考核的重要内容。

四、保障措施

（一）加强组织实施。中央全面深化改革领导小组经济体制和生态文明体制改革专项小组以及国家发展改革委、环境保护部等有关部门和单位要加强对国家生态文明试验区（福建）建设的工作指导、政策支持和跟踪督查，协调解决试验

区建设中的困难和问题。福建省要建立试验区建设协调推进工作机制，明确专职机构和人员配备，细化任务分工，集中力量抓好本方案的组织实施。驻闽部队要积极融入试验区建设，形成军地共建生态文明的协作机制。加强试验区建设的法治保障，福建省人大及其常委会、福建省政府可以制定相关地方性法规、政府规章推动试验区建设，改革措施突破现行法律、行政法规、国务院文件和国务院批准的部门规章规定的，要按程序报批，取得授权后施行。

（二）着力先行先试。支持福建省大胆探索、开拓创新，着力解决好改革方案同实际结合的问题、利益调整中的阻力问题、推动改革落实的责任担当问题，聚焦重点难点问题，在体制机制创新上下功夫，把改革措施落准落细落实。健全激励机制和容错纠错机制，既鼓励创新、表扬先进，也允许试错、宽容失败，营造想改革、谋改革、真改革、善改革的浓厚氛围。

（三）强化评估推广。福建省要及时总结生态文明体制改革经验和成果，加强对改革任务落实情况的跟踪分析、督促检查和效果评估，必要时委托第三方机构进行独立评估。对试行有效的重大改革举措和成功经验做法，及时总结推广到全国其他地区，成熟一条、推广一条。对试验过程中发现的问题和实践证明不可行的举措，要及时调整，提出相关建议。

（四）整合试点示范。将已经部署开展的福建省生态文明先行示范区、三明市等全国生态保护与建设示范区、长泰县等生态文明建设示范区等综合性生态文明示范区统一整合，以国家生态文明试验区（福建）名称开展工作，泰宁县等国家主体功能区建设试点、厦门国家“多规合一”试点、长汀县全国生态文明示范工程试点、武夷山国家公园体制试点、长汀县等国家水土保持生态文明工程、莆田市等全国水生态文明城市建设试点、厦门等国家级海洋生态文明示范区等各类专项生态文明试点示范，统一纳入国家生态文明试验区平台集中推进，各部门按照职责分工继续指导推动。

（五）加强舆论引导。加大试验区建设宣传力度，加强对生态文明各项制度内涵和改革方向的解读和宣传，普及培育生态文化，提高生态文明意识，倡导绿色发展方式和生活方式，形成崇尚生态文明、合力推进生态文明建设和生态文明体制改革的社会氛围。

中共中央办公厅 国务院办公厅

《国家生态文明试验区（江西）实施方案》

（2017年10月2日）

为贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设和生态文明体制改革的总体部署，依托江西省生态优势和生态文明先行示范区良好工作基础，建设国家生态文明试验区，根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》，制定本实施方案。

一、重大意义

习近平总书记强调，绿色生态是江西最大财富、最大优势、最大品牌，一定要保护好，做好治山理水、显山露水文章，走出一条经济发展和生态文明水平提高相辅相成、相得益彰的路子，打造美丽中国“江西样板”。李克强总理指出，江西要努力在加快改革开放中推动形成发展新格局，在经济升级中走出发展新路子，优化产业结构，推动绿色发展，继续加强生态建设，促进产业提质增效。江西是我国著名的革命老区，是我国南方地区重要的生态安全屏障，面临着发展经济和保护环境的双重压力。深入贯彻落实习近平总书记和李克强总理重要指示批示精神，在江西建设国家生态文明试验区，有利于发挥江西生态优势，使绿水青山产生巨大生态效益、经济效益、社会效益，探索中部地区绿色崛起新路径；有利于保护鄱阳湖流域作为独立自然生态系统的完整性，构建山水林田湖草生命共同体，探索大湖流域保护与开发新模式；有利于把生态价值实现与脱贫攻坚有机结合起来，实现生态保护与生态扶贫双赢，推动生态文明共建共享，探索形成人与自然和谐发展新格局。

二、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，围绕建设富裕美丽幸福江西，以进一步提升生态环境质量、增强人民群众获得感为导向，以机制创新、制度供给、模式探索为重点，积极探索大湖流域生态文明建设新模式，培育绿色发展新动能，开辟绿色富省、绿色惠民新路径，构建生态文明领域治理体系和治理能力现代化新格局，努力打造美丽中国“江西样板”。

（二）战略定位

1. 山水林田湖草综合治理样板区。把鄱阳湖流域作为一个山水林田湖草生命共同体，统筹山江湖开发、保护与治理，建立覆盖全流域的国土空间开发保护制度，深入推进全流域综合治理改革试验，全面推行河长制，探索大湖流域生态、经济、社会协调发展新模式，为全国流域保护与科学开发发挥示范作用。

2. 中部地区绿色崛起先行区。统筹推进生态文明建设与长江经济带建设、促进中部地区崛起等战略实施，加快绿色转型，将“生态+”理念融入产业发展全过程、全领域，建立健全引导和约束机制，构建绿色产业体系，促进生产、消费、流通各环节绿色化，率先在中部地区走出一条绿色崛起的新路子。

3. 生态环境保护管理制度创新区。落实最严格的环境保护制度和水资源管理制度，着力解决经济社会发展中面临的突出生态环境问题，创新监测预警、督察执法、司法保障等体制机制，健全体现生态文明要求的评价考核机制，构建政府、企业、公众协同共治的生态环境保护新格局。

4. 生态扶贫共享发展示范区。推动生态文明试验区建设与打赢脱贫攻坚战、促进赣南等原中央苏区振兴发展等深度融合，探索生态扶贫新模式，进一步完善多元化的生态保护补偿制度，建立绿色价值共享机制，引导全社会参与生态文明建设，让广大人民群众共享生态文明成果。

(三) 主要目标。通过改革创新和制度探索，到 2018 年，试验区建设取得重要进展，在流域生态保护补偿、河湖保护与生态修复、绿色产业发展、生态扶贫、自然资源资产产权等重点领域形成一批可复制可推广的改革成果。到 2020 年，建成具有江西特色、系统完整的生态文明制度体系，基本建立山水林田湖草系统治理制度，国土空间开发保护制度更加完善，多元化的生态保护补偿机制更加健全；基本建立有利于绿色产业发展的制度，资源节约和环境友好的绿色产业发展导向牢固树立，环境治理和生态保护市场体系更加完善，初步走出一条绿色崛起新路子；基本建立质量优先的生态环境保护管理制度，城乡一体、气水土协同的监管治理体系更加完善；基本建立绿色价值全民共享制度，生态扶贫取得决定性成果，生态产品价值得到更多实现；基本建立体现绿色政绩观的评价考核制度，激励约束并重的生态文明建设目标评价考核和责任追究制度得到普遍施行，为全国生态文明体制改革创造一批典型经验和成熟模式，在推进生态文明领域治理体系和治理能力现代化方面走在全国前列。

通过试验区建设，生态环境质量进一步改善。到 2020 年，全省森林覆盖率稳定在 63%，地表水水质优良比例提高到 85.3%，重要江河湖泊水功能区水质达标率达到 91%以上，鄱阳湖流域水功能区水质达标率达到 90%以上，全面消除 V 类及劣 V 类水体，水土流失面积和强度显著下降，县级及以上城市空气质量优良天数比率达到 92.8%以上，细颗粒物年均浓度降至 39 微克 / 立方米以下，湿地面积不低于 91 万公顷，草原综合植被盖度达到 86.5%，万元地区生产总值能耗、万元地区生产总值用水量、温室气体以及主要污染物排放量进一步下降，经济发展的质量和效益显著提高，生态环境质量继续位居全国前列，使江西的天更蓝、地更绿、水更清，人民群众的生态获得感和幸福感明显增强，美丽中国“江西样板”基本建成。

三、重点任务

(一) 构建山水林田湖草系统保护与综合治理制度体系。尊重并顺应鄱阳湖流域自然规律，深入贯彻共抓大保护、不搞大开发理念，突出山水林田湖草生命共同体的系统性和完整性，探索完善自然资源资产产权、国土空间开发保护、流域综合管理、生态保护与修复等制度。

1. 建立健全自然资源资产产权制度。推动全省自然资源统一确权登记。以不动产登记为基础，加快建立统一的确权登记系统，2017 年在探索自然资源确权登记相关技术规程、标准和工作方法方面开展试点；2018 年制定出台江西省自然资源统一确权登记办法（试行），重点界定水流、森林、荒地、滩涂等产权主体，探索国家所有权和代表行使国家所有权登记的途径和方式。制定产权主体权利清单，清晰界定各类自然资源资产的产权主体权利，依托公共资源交易平台开展自然资源资产交易。

健全自然资源资产管理体制。2017 年出台江西省自然资源资产管理体制试

点实施方案，整合组建江西省国有自然资源资产管理机构，探索建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产管理体制。

2. 加快完善国土空间开发保护制度。落实主体功能区制度。进一步细化落实主体功能区空间布局，2017 年实现县级行政区域城镇、农业、生态空间界限划定全覆盖。在省级以上重点生态功能区全面实行产业准入负面清单制度。制定针对不同主体功能区的财政、产业、投资、建设用地、资源开发、环境保护等政策体系。2017 年开展资源环境承载能力监测预警正式评价和环境功能区划编制工作，依据资源环境承载能力确定经济社会发展方向。

加快推进全省多规合一。建立统一规范的省级空间规划编制机制，2017 年出台江西省空间规划，深入推进市县多规合一工作，探索自上而下与自下而上相结合的省域空间规划与市县空间规划编制模式，健全空间规划编制方法，2020 年基本建立较为完善的省域空间规划体系。

全面划定生态保护红线。2017 年出台江西省关于划定并严守生态保护红线的若干意见，开展生态保护红线勘界定标工作，确立生态保护红线优先地位，强化执法监督，建立考核机制，严格责任追究，实现一条红线管控重要生态空间。

实行最严格的耕地保护制度。严守耕地保护红线，开展土地整治，推进高标准农田建设，加强土地复垦利用。建立省市县乡四级年度耕地保护目标责任考核制度。建立健全统一规范的耕地质量调查监测与评价制度。探索开展耕地休养生息。率先建立耕地保护信用奖惩机制。

探索自然生态空间用途管制制度。开展自然生态空间用途管制试点，将管制范围扩大到山水林田湖草等全省范围所有自然生态空间，2018 年建立一个部门牵头、多部门协同、权责清晰的管理制度，对山水林田湖草进行统一保护、统一修复，2019 年出台江西省自然生态空间用途管制实施细则。

3. 积极探索流域综合管理制度。建立流域综合修复制度。深入总结推广“山江湖”系统治理经验，2018 年出台关于加强鄱阳湖流域生态系统保护与修复的政策文件。建立流域水生态环境功能分区与评价标准，强化对生态系统脆弱、环境容量较小流域的保护与修复。2017 年起，在全省开展生态清洁型流域综合治理。推动水土保持监测评价，探索村民自建、以奖代补、民间资本参与等水土流失治理投入和管理机制。在赣州市深入开展山水林田湖草生态保护修复工程试点，推动生态系统整体保护、系统修复和综合治理。

健全流域生态保护补偿制度。2018 年修订完善江西省流域生态保护补偿办法，科学制定补偿标准、方法和途径，完善补偿资金筹措与增长机制，逐步构建覆盖全省、统一规范的全流域生态保护补偿制度。探索流域上下游地区的资金补助、产业转移、人才培养、教育帮扶、园区共建等多种生态补偿模式。实施江西广东东江跨省流域横向生态保护补偿，建立成本共担、效益共享、合作共治的跨区域流域生态保护长效机制。制定江西省水功能区监督管理实施细则，建立水功能区生态保护补偿制度。完善水资源费征收标准，严格征收管理，确保应收尽收。

创新流域综合管理模式。全面推行河长制，进一步细化责任、强化考核，落实水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等职责，完善执法监督制度，落实河湖管护主体、责任和经费。在赣江流域开展按流域设置环境监管和行政执法机构试点，构建流域水环境保护协作机制，省级环境保护部门整合相关职责，设置流域环境监管和行政执法机构。探索建立鄱阳湖流域综合管理协调机制，统筹省级层面流域管理职能，研究组建鄱阳湖流域管理机构，完善流域管理与行政区域管理相结合的水资源管理体制，对流域开发与保护实行统一规划、统

一调度、统一监测、统一监管。

4. 健全生态系统保护与修复制度。加强水土流失综合防治。严格执行水土保持方案审批和设施验收制度，强化监督执法，严防人为水土流失和生态破坏。加大重要生态保护区、水源涵养区、江河源头区的生态修复和保护力度。完善水土保持监测网络，开展水土保持监测评价。健全水土保持生态补偿机制。

健全森林保护与管理制度。全面停止天然林商业性采伐，将所有天然林纳入保护范围，在国家级自然保护区、国家森林公园、五河（赣江、抚河、信江、饶河、修河）及东江源头等生态功能重要区域自主探索开展禁伐补贴和非国有森林赎买（置换）、协议封育试点。探索近自然森林经营制度。完善天然林管护体系，建立生态护林员制度。自主探索生态公益林以效益论补偿新机制，逐步提高生态公益林补偿标准，探索建立古树名木保护补偿制度。深化集体林权制度改革。

建立健全湿地生态系统保护、恢复与补偿制度。实行湿地资源总量管理，将所有自然湿地纳入保护范围。建立鄱阳湖湿地监测评价预警机制。探索制定湿地生态系统损害鉴定评估办法。

完善生物多样性保护制度。加强生物多样性保护优先区域监管，优化自然保护区空间布局，完善自然保护区管理制度和分级分类管理体系。加强长江江豚、候鸟及水生生物资源保护，建立珍稀濒危物种种群恢复机制。健全国门生物安全防范机制，防范物种资源丧失和外来物种入侵。

（二）构建严格的生态环境保护与监管体系。围绕解决关系人民群众切身利益的大气、水、土壤污染及生态破坏等突出环境问题，建立健全生态环境保护的监测预警、督察执法、司法保障等体制机制，构建城乡一体、气水土统筹的环境监督管理制度体系。

1. 健全生态环境监测网络和预警机制。建立部门协调机制，构建统一规范、布局合理、覆盖全面的生态环境监测网络。2017 年启动环保机构监测监察执法垂直管理改革，强化省级环境质量监测事权，下移重点污染源监督性监测和监管重心。建设全省“生态云”大数据平台，基于地理空间信息整合生态与环境数据资源，开展生态环境大数据分析应用，推动建立生态环境质量趋势分析和预警机制，健全以流域为单位的环境监测统计和评估体系。

2. 建立健全以改善环境质量为核心的环境保护管理制度。加快推进环保部门机构和职能调整，强化大气、水、土壤环境质量监管。建立鄱阳湖水质月监测评估、季预警通报、年度责任考核机制，确保鄱阳湖流域排污总量不增加、水质不下降，鄱阳湖入长江断面水质逐年改善。启动固定污染源的排污许可证核发工作，实行对污染源的一证式管理，落实企事业单位污染物排放许可制，2017 年推进火电、造纸行业排污许可证申请发放工作。开展土壤污染状况详查，实施农用地分类管理和建设用地准入管理。建立耕地土壤环境质量类别划定分类清单、污染地块名录及其开发利用的负面清单，建立建设用地调查评估制度、土壤污染治理及风险管控制度。按照谁开发、谁保护，谁污染、谁治理的原则，建立生态环境损害赔偿和责任追究制度。完善突发环境事件应急机制，建立覆盖全省的环境应急指挥平台，强化针对危险废物收集、运输、处理的监管和问责机制。建立覆盖城乡的集中式饮用水水源地保护机制。

3. 创新环境保护督察和执法体制。建立健全省级环境保护督察制度，2018 年完成所有设区市环境保护督察，强化对地方的督政问责。建立生态环境综合执法机制，健全跨区域环境联合执法协作机制。在赣江新区开展城乡环境保护统一监管和综合行政执法试点。在共青城市建立健全公安、环保行政执法的联动机制

和区域协作机制。

4. 完善生态环境资源保护的司法保障机制。推进检察机关诉前检察建议、督促起诉和支持起诉，诉前禁令、先予执行、行为保全、修复性裁判等诉讼措施的综合运用，逐步建立符合环境污染、生态破坏、自然资源非法开发利用、环境公益诉讼等案件特点的诉讼程序规则。推动开展生态环境公益诉讼。健全法院、检察院环境资源司法职能配置，完善环境资源民事、行政、刑事案件“二合一”、“三合一”归口审理模式。规范环境损害司法鉴定管理工作，努力满足环境诉讼需要。建立环境资源领域专家库，保障专家通过担任人民陪审员、人民监督员、专家证人等方式参与环境资源司法活动。强化环境资源案件的信息公开和公众参与机制。完善环境资源行政执法和司法的衔接机制，推动构建环境资源纠纷多元化解决机制。

5. 健全农村环境治理体制机制。健全绿色生态农业技术和循环农业模式推广机制，完善农作物秸秆综合利用补助机制。制定规模化养殖粪便有机肥转化补贴暂行办法，加快推进化肥、农药减量化以及畜禽养殖废弃物资源化和无害化处理。建立财政和村集体补贴、住户付费、社会资本参与的投入运营机制，加快农村生活污水和垃圾处理等环保设施建设，鼓励农村生活垃圾分类和资源化利用，建立以县为主、乡镇为辅、省市奖补的经费保障机制。探索向社会购买农村环境治理服务，2017年在德兴市、靖安县、宁都县开展农村环境整治政府购买服务试点，2020年在全省施行。强化县乡两级政府的环境保护职责，加强环境监管能力建设。

(三) 构建促进绿色产业发展的制度体系。坚持市场主导、政府引导，着力完善符合生态文明要求的产业政策和制度体系，构建具有江西特色的绿色产业体系，培育发展新动能。

1. 创新有利于绿色产业发展的体制机制。探索绿色生态农业推进机制。加快推进农业供给侧结构性改革，发展现代农业，统筹支农资金，建立以绿色生态为导向的农业补贴制度。实施绿色生态农业相关行动，推进农产品绿色化、品牌化生产，加快农产品标准化及可追溯体系建设，打造绿色有机农产品示范基地、农业可持续发展试验示范区。编制养殖水域滩涂规划，全面实行养殖证制度，规范发展渔业养殖。

探索新兴产业发展推进机制。以科技创新引领产业升级，实施好江西创新驱动相关工程和重点创新产业升级工程，打造一批航空、中医药、新型光电、新材料、新能源汽车、节能环保等产业创新平台和载体。建立健全生态文明建设标准体系，加快绿色生态技术标准创新基地建设，建立标准化与科技创新协同推进机制，加快科技成果转化落地。

探索服务业发展引导机制。大力发展低消耗、低污染的现代服务业，推动服务主体绿色化、服务过程清洁化。推广生态旅游标准体系，建设生态旅游示范区，做大做强做强江西生态旅游产业。推广“生态+大健康”产业模式，在南昌市、宜春市等地开展大健康产业发展试点。以商贸服务、交通运输等领域为重点，开展服务业清洁生产试点示范。

2. 建立有利于产业转型升级的体制机制。健全传统产业转型促进机制。加快传统产业绿色化改造关键技术研发和推广，在赣江新区等地推进绿色制造体系建设试点。推进工业化和信息化融合及制造业智能化，建立传统制造业“机器人”奖励机制。以技术、环保、能耗、质量、安全为依据，健全产业准入标准和政策体系。全面落实环境影响评价制度，制定承接产业转移环境管控规划，建立

工业园区环境容量评估制度。推动世界绿色发展投资贸易博览会等投资合作平台建设，完善绿色贸易、绿色技术、绿色产业引进机制。

3. 建立有利于资源高效利用的体制机制。强化节能降耗制度落实机制。进一步强化节能减排制度约束，开展重点用能单位节能低碳行动，选择部分高耗能行业企业开展能耗总量和强度双控、电机能效提升、绿色工厂（园区）等试点示范。制定城市综合体、公共机构办公场所等能源使用定额标准和能效标准，对大型公共建筑实施能耗限额管理。严格执行建筑节能标准，发展装配式建筑，推广绿色建筑。开展绿色生活行动，推行公共交通优先，鼓励自行车绿色出行。实施新能源汽车推广计划，支持有条件的城市推行新能源汽车租赁。

落实资源节约利用制度。建立节约集约用地激励和约束机制，落实单位地区生产总值建设用地上使用面积下降目标任务。实行最严格水资源管理制度，开展水资源消耗总量和强度双控行动、水效领跑者引领行动。总结推广萍乡市海绵城市建设试点经验，到 2020 年，全省城市建成区 20% 以上的面积达到海绵城市建设标准。完善矿产资源节约和综合利用制度，建立以开采回采率、选矿回收率、综合利用率为主要内容的矿产资源约束性指标体系。全面开展绿色矿山建设，在赣州市、德兴市等建设绿色矿业发展示范区，2017 年出台江西省全面推进绿色矿山建设的实施意见及相关考核办法。建立气候资源保护与合理开发利用制度，出台江西省气候资源开发利用与保护条例。

完善循环经济引导机制。推广循环经济典型模式，2018 年建立重点领域循环经济标准体系。探索制定汽车、工程机械等再制造标准体系，在南昌开展汽车发动机再制造生产、利用试点。探索建立生产者责任延伸制度，2017 年出台江西省生产者责任延伸实施方案。推广城镇生活垃圾分类，在南昌市、宜春市开展垃圾强制分类试点，建立生活垃圾分类收运回收处理体系，推动出台生活垃圾强制分类试行办法。

（四）构建环境治理和生态保护市场体系。充分发挥市场配置资源的决定性作用，加快培育生态环保市场主体，完善市场交易制度，建立体现生态环境价值的制度体系，努力构建政府、企业、社会共同参与新格局。

1. 加快培育环境治理和生态保护市场主体。建立社会资本投入生态环境保护的引导机制。2018 年出台江西省环境治理和生态保护市场化改革指导意见，推广政府和社会资本合作模式，推行环境污染第三方治理、合同能源管理和合同节水管理，在南昌市和鹰潭市开展环境污染第三方治理试点。设立生态环保领域国有资本投资运营公司，推动国有资本加大对环境治理和生态保护方面投入。推动全省污水垃圾处理设施运营管理单位向独立核算、自主经营的企业转变，2018 年年底前全面完成企业化转制。

2. 逐步完善环境治理和生态保护市场化机制。建立自然资源资产有偿使用制度。完善自然资源资产价格形成机制，健全土地、水、森林等自然资源资产价格评估标准和评估方法。

探索建立排污权交易制度。2019 年制定江西省排污权交易实施细则。在造纸、印染行业开展化学需氧量、氨氮排污权有偿使用和交易试点，在火电、钢铁、水泥行业开展二氧化硫、氮氧化物排污权有偿使用和交易试点。

探索建立碳排放权交易市场体系。构建科学系统的温室气体排放统计核算体系，落实碳排放权交易制度，探索林业碳汇等交易模式。出台江西省应对气候变化办法，进一步减缓温室气体排放，提升生态系统的碳汇能力。

探索建立水权交易制度。推进高安市、新干县、抚州市东乡区等 3 个水资源

使用权确权登记试点，2017 年完成试点工作任务。在完成山口岩水库水权交易试点基础上，继续开展不同类型的水权交易和流转试点工作。

探索建立用能权交易制度。2017 年制定用能权有偿使用和交易试点方案，在部分行业开展节能量交易试点，探索重点行业用能权初始分配与交易制度。

3. 健全绿色金融服务体系。完善企业环境信用评价制度，推动企业环境信息纳入金融信用信息基础数据库，向金融机构开放共享。支持和引导金融机构建立符合绿色产业和项目特点的信贷管理制度。推动建立银行绿色信贷业绩评价机制，积极推进发行绿色金融债券和绿色信贷资产证券化，鼓励银行等金融机构将信贷资金投放于环保、节能、清洁能源、清洁交通等绿色产业。稳妥有序探索环境权益交易市场机制，依托省级公共资源交易平台，推动环境权益统一交易、信息共享，探索环境权益抵质押融资模式。完善与绿色金融相关的监管机制，加强对绿色金融业务和产品的监管。积极推动赣江新区绿色金融改革创新，探索创新绿色金融推动绿色经济发展的有效机制。

(五) 构建绿色共治共享制度体系。积极探索生态价值转化为经济效益的新模式，大力实施生态扶贫，使生态文明建设成为老区脱贫致富共奔小康的有效途径，进一步完善全民参与生态文明建设的体制机制，推动形成生态文明主流价值观。

1. 创新生态扶贫机制。建立生态保护补偿扶贫机制，加大对罗霄山集中连片特困地区、五河一湖及东江源头地区的流域生态保护补偿专项资金支持力度，建立补偿资金与扶持贫困人口脱贫挂钩机制。加大地方政府债券对重大生态修复工程的支持力度。在贫困地区开展水电和矿产资源开发资产收益扶贫改革试点。深入实施易地扶贫搬迁工程，迁出区生态恢复 36 万亩。组建 100 个绿色技术推广团队，建设 100 个绿色技术扶贫示范点。开展绿色培训，建立绿色创业扶贫基金，培养农村地区绿色农业发展带头人。支持上犹县、遂川县、乐安县、莲花县等开展生态扶贫试验区建设。

2. 建立绿色共享机制。探索建立适应群众健康需求的生态环境指标统计和发布机制，健全优质生态环境资源的推广和共享机制。推进有条件的城市近郊风景名胜等逐步免费向公众开放，有序推动自然保护区实验区适当向公众开放，建设一批开放型绿色生态教育基地。推进绿色空间共享，实施城市拆围透绿行动计划，强化城市规划建设绿地配比要求，实现居民 300 米见绿、500 米见园。提高城市发展宜居性，划定城镇开发边界，开展城市设计、生态修复和城市修补工作。

3. 完善社会参与机制。全面推进环境质量信息、企业排污信息、监管部门环境管理信息公开，建立环境保护新闻发言人制度。完善建设项目环境影响评价信息公开机制，在项目立项、实施、后评价等环节，有序提高公众参与程度。建立环境保护网络举报平台，完善环境违法举报制度，保障人民群众依法有序行使环境监督权。规范发展环保社会组织，制定江西省环保社会组织行为规范指导意见，依法保障其行使提起环境公益诉讼等权利。

4. 健全生态文化培育引导机制。深入挖掘江西生态文化底蕴，积极培育生态道德，将生态文化培育作为文明城市、文明村镇和文明单位（社区）创建的重要内容，推动生态文明成为全社会共识。把生态文明纳入国民教育体系和干部教育培训体系，在中小学校开展绿色学校创建活动，在政府机关、企事业单位设立生态环境监督员。编制江西生态文化史，创作一批体现生态文明理念的优秀文化作品。

（六）构建全过程的生态文明绩效考核和责任追究制度体系。进一步提升生态文明绩效考核和责任追究制度体系的科学性、完整性和可操作性，完善各考核评价体系的标准衔接、结果运用、责任落实机制，引导各级党政机关和领导干部树立绿色政绩观。

1. 进一步完善生态文明建设评价考核制度。2017年出台江西省生态文明建设目标评价考核办法，2018年在全省开展综合评价考核。进一步完善市县科学发展综合考核评价指标体系，增加生态文明建设考核权重，强化指标约束。实行差别化的考核制度，按照《江西省主体功能区规划》要求，对重点开发区域重点考核经济转型升级方面指标，对限制开发区域实行农业优先和生态保护优先的绩效评价，取消对限制开发区域和生态脆弱国家扶贫开发工作重点县的地区生产总值考核。

2. 探索编制自然资源资产负债表。在萍乡市、吉安市、宜春市、抚州市、兴国县等开展自然资源资产负债表编制试点，推进水、土地、林木等主要自然资源资产核算工作，完善自然资源资产相关统计制度，探索建立实物量核算账户，科学反映自然资源规模和质量变化。2017年出台江西省自然资源资产负债表编制指南，2018年出台江西省自然资源资产负债表。

3. 开展领导干部自然资源资产离任审计。在萍乡市、吉安市开展党政领导干部自然资源资产离任审计试点，探索并逐步完善领导干部自然资源资产离任审计制度，加强审计结果运用，将自然资源资产离任审计结果作为领导干部考核、任免、奖惩的重要依据。

4. 建立生态环境损害责任终身追究制度。实行地方党委和政府领导班子成员生态文明建设一岗双责制，2017年出台江西省党政领导干部生态环境损害责任追究办法实施细则（试行），明确各级党委和政府及有关部门生态环境保护工作职责，将造成或可能造成生态环境损害的责任，与未完成生态环境和资源保护任务的责任一并列为生态环境损害责任类型。建立生态环境损害分级制度，确定各类生态环境损害的分级调查权限，实现精准追责。对领导干部离任后出现重大生态环境损害并认定其需要承担责任的，实行终身追责。

5. 加强生态文明考核与责任追究的统筹协调。建立由各级党委负责的生态文明考核追责统筹机制，加强生态文明建设评价、科学发展综合考核评价、领导干部自然资源资产离任审计、环境保护督察等考核评价体系的协调，统筹开展评价考核标准衔接、结果运用、责任追究工作，出台江西省统筹开展生态文明建设考评追责工作的若干意见。

四、保障措施

（一）加强组织领导。中央全面深化改革领导小组经济体制和生态文明体制改革专项小组以及国家发展改革委、环境保护部等有关部门要加强对国家生态文明试验区（江西）建设的指导和支持，强化沟通协作，协调解决试验区建设中的困难和问题。江西省要建立试验区建设协调推进工作机制，明确推进机构和人员配备，细化任务分工，加强生态文明教育培训，加大生态文明建设领域人才培养引进力度，提高地方政府和部门改革攻坚能力，推动各项改革任务落地见效。

（二）强化法治保障。江西省人大及其常委会、江西省政府可以制定相关地方性法规、地方政府规章推动试验区建设，试验区重大改革措施突破现有法律、行政法规、国务院文件和国务院批准的部门规章规定的，要按程序报批，取得授权后施行。

（三）鼓励先行先试。支持试验区大胆探索、开拓创新，突出重要领域和关

键环节的改革试验，发挥试点在改革中的示范、突破和带动作用。健全激励机制和容错纠错机制，既鼓励创新、表扬先进，也允许试错、宽容失败，营造想改革、谋改革、真改革、善改革的良好氛围。

（四）整合试点示范。整合资源集中开展试点试验，将已经部署开展的江西省生态文明先行示范区、吉安市等全国生态保护与建设示范区、婺源县等国家生态县等综合性生态文明示范区统一整合，以国家生态文明试验区（江西）名称开展工作，遂川县等国家主体功能区建设试点、于都县国家多规合一试点、景德镇市等生态文明示范工程试点、靖安县等国家河湖管护体制机制创新试点、崇义县等全国森林资源可持续经营管理试点、修水县等国家水土保持生态文明工程、南昌市等全国水生态文明城市建设试点等各类专项生态文明试点示范，统一纳入国家生态文明试验区平台整体推进、形成合力。各部门要按照职责分工继续指导推动，对试验区试点示范工程在政策、项目、资金上给予倾斜。

（五）开展评估推广。江西省要及时总结生态文明体制改革经验和成果，2018年起每年总结形成一批可复制可推广的改革成果，加强对改革任务落实情况的跟踪分析、督促检查和效果评估，建立改革任务和制度建设进程的监测、评估、公示、奖惩机制，必要时委托第三方机构进行独立评估。对试行有效的重大改革举措和成功经验做法，及时总结推广到全国其他地区。对试验过程中发现的问题和实践证明不成功、不可行的举措，要及时予以调整，提出相关建议。

（六）加强宣传引导。加大试验区建设的宣传力度，面向全社会广泛开展生态文明宣传教育和知识普及，深入解读和宣传生态文明各项制度的内涵和改革方向，进一步统一思想，凝聚共识，形成全社会共同参与生态文明试验区建设的生动局面。

中共中央办公厅 国务院办公厅

《国家生态文明试验区（贵州）实施方案》

（2017年10月2日）

为贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设和生态文明体制改革的总体部署，推动贵州省开展生态文明体制改革综合试验，建设国家生态文明试验区，根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》，制定本实施方案。

一、重大意义

习近平总书记强调，贵州要守住发展和生态两条底线，正确处理发展和生态环境保护的关系，在生态文明建设体制机制改革方面先行先试，把提出的行动计划扎扎实实落实到行动上，实现发展和生态环境保护协同推进。李克强总理指出，从贵州实际出发，走出一条新型工业化、山区新型城镇化和农业现代化的路子，在发展中升级，在升级中发展，实现产业崛起和生态环境改善的共赢。贵州省是长江、珠江上游重要生态屏障，既面临全国普遍存在的结构性生态环境问题，又面临水土流失和石漠化仍较突出、生态环保基础设施严重滞后等特殊问题；既面临加快发展、决战决胜脱贫攻坚的紧迫任务，又面临资源环境约束趋紧、城镇发展和农业生态空间布局亟待优化的严峻挑战，现有生态文明制度体系还不能适应转变方式调结构优供给、推动绿色发展的需要。深入贯彻落实习近平总书记和李克强总理的重要指示批示精神，在贵州建设国家生态文明试验区，有利于发挥贵州的生态环境优势和生态文明体制机制创新成果优势，探索一批可复制可推广的生态文明重大制度成果；有利于推进供给侧结构性改革，培育发展绿色经济，形成体现生态环境价值、增加生态产品绿色产品供给的制度体系；有利于解决关系人民群众切身利益的突出资源环境问题，让人民群众共建绿色家园、共享绿色福祉，对于守住发展和生态两条底线，走生态优先、绿色发展之路，实现绿水青山和金山银山有机统一具有重大意义。

二、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，以建设“多彩贵州公园省”为总体目标，以完善绿色制度、筑牢绿色屏障、发展绿色经济、建造绿色家园、培育绿色文化为基本路径，以促进大生态与大扶贫、大数据、大旅游、大开放融合发展为重要支撑，大力构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系，加快形成绿色生态廊道和绿色产业体系，实现百姓富与生态美有机统一，为其他地区生态文明建设提供可借鉴可推广的经验，为建设美丽中国、迈向生态文明新时代作出应有贡献。

（二）战略定位

1. 长江珠江上游绿色屏障建设示范区。完善空间规划体系和自然生态空间用途管制制度，建立健全自然资源资产产权制度，全面推行河长制，划定并严守生态保护红线、水资源开发利用控制红线、用水效率控制红线和水功能区限制纳污红线，完善流域生态保护补偿机制，创新跨区域生态保护与环境治理联动机制，

加快构建有利于守住生态底线的制度体系。

2. 西部地区绿色发展示范区。建立矿产资源绿色化开发机制，健全绿色发展市场机制和绿色金融制度，开展生态文明大数据共享和应用，完善生态旅游融合发展机制，加快构建培育激发绿色发展新动能的制度体系。

3. 生态脱贫攻坚示范区。完善生态保护区域财力支持机制、森林生态保护补偿机制和面向建档立卡贫困人口购买护林服务机制，深化资源变资产、资金变股金、农民变股东“三变”改革，推进生态产业化、产业生态化发展，加快构建大生态与大扶贫深度融合、百姓富与生态美有机统一的制度体系。

4. 生态文明法治建设示范区。加强涉及生态环境的地方性法规和政府规章的立改废释，推动省域环境资源保护司法机构全覆盖，完善行政执法与刑事司法协调联动机制，加快构建与生态文明建设相适应的地方生态环境法规体系和环境资源司法保护体系。

5. 生态文明国际交流合作示范区。深化生态文明贵阳国际论坛机制，充分发挥其引领生态文明建设和应对气候变化、服务国家外交大局、助推地方绿色发展、普及生态文明理念的重要作用，加快构建以生态文明为主题的国际交流合作机制。

(三) 主要目标。到 2018 年，贵州省生态文明体制改革取得重要进展，在部分重点领域形成一批可复制可推广的生态文明制度成果。到 2020 年，全面建立产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系，建成以绿色为底色、生产生活生态空间和谐为基本内涵、全域为覆盖范围、以人为本为根本目的的“多彩贵州公园省”。通过试验区建设，在国土空间开发保护、自然资源资产产权体系、自然资源资产管理体制、生态环境治理和监督、生态文明法治建设、生态文明绩效评价考核和责任追究等领域形成一批可在全国复制推广的重大制度成果，在生态脱贫攻坚、生态文明大数据、生态旅游、生态文明国际交流合作等领域创造出一批典型经验，在推进生态文明领域治理体系和治理能力现代化方面走在全国前列，为全国生态文明建设提供有效制度供给。

到 2020 年，实现以下目标：

——**生产空间集约高效。**推动生产空间开发从外延扩张转向优化结构，从严控制新增建设用地总量，提高国土单位面积投资强度和产出效率。国土空间开发强度控制在 4.2% 以内，建设用地总规模控制在 74.4 万公顷以内。推动产业全面向园区聚集。

——**生活空间宜居适度。**引导人口向城镇集中，优化城镇布局，划定城市开发边界。城市空间面积占全省国土总面积控制在 1.2% 以内，城镇绿色建筑占新建建筑的比例达 50%，县城以上城镇污水处理率、生活垃圾无害化处理率分别达 93% 以上和 90% 以上。推动农村居民点适度集中、集约布局，农村居民点面积占全省国土总面积控制在 1.9% 以内，70% 以上行政村达到绿色村庄标准，90% 以上行政村的生活垃圾得到有效治理。

——**生态空间山清水秀。**逐步扩大绿色自然生态空间，增强生态产品供给能力。全省森林覆盖率达 60%，森林面积扩大到 10.56 万平方公里，草原综合植被盖度达到 88%，水土流失治理率达 23% 以上，河流、湖泊、湿地面积逐步增加，八大水系（乌江、沅水、都柳江、牛栏江—横江、南盘江、北盘江、红水河、赤水河）水质优良率保持在 92% 以上，出境断面水质优良比例保持在 90% 以上，重要江河湖泊水功能区水质达标率达 86%，地级市全部达到环境空气质量二级标准，县级以上城市空气质量优良天数比例保持在 95% 以上，生物多样性保护工程取得

重要进展。

三、重点任务

(一) 开展绿色屏障建设制度创新试验

1. **健全空间规划体系和用途管制制度。**以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进省级空间性规划多规合一。在六盘水市、三都县、雷山县等地开展市县多规合一试点，深入推进荔波、册亨国家主体功能区建设试点示范，加快构建以市县级行政区为单元，由空间规划、用途管制、差异化绩效考核等构成的空间治理体系，2017年出台省级空间规划编制办法。研究建立自然生态空间用途管制制度、资源环境承载能力监测预警制度，推动建立覆盖全省国土空间的监测系统，动态监测国土空间变化，2018年制定贵州省自然生态空间用途管制实施办法。开展生态保护红线勘界定标和环境功能区划工作，在生态保护红线内严禁不符合主体功能定位、土地利用总体规划、城乡规划的各类开发活动，严禁任意改变用途，确保生态保护红线功能不降低、面积不减少、性质不改变，建立健全严守生态保护红线的执法监督、考核评价、监测监管和责任追究等制度。坚持最严格耕地保护制度，全面划定永久基本农田并实行特殊保护，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途，2017年完成永久基本农田落地块、明责任、设标志、建表册、入图库等工作，实行动态监测。划定城镇开发边界，开展城市设计、生态修复和城市修补工作。出台全省“十三五”土地整治规划，统筹安排土地整治和高标准农田建设。强化节约集约用地激励约束机制，落实单位地区生产总值建设用地使用面积下降目标，健全城镇建设用地总量控制管理机制，2017年研究出台具体实施方案。

2. **开展自然资源统一确权登记。**2017年在赤水市、绥阳县、六盘水市钟山区、普定县、思南县开展自然资源统一确权登记试点，制定贵州省自然资源统一确权登记试点实施方案，在不动产登记的基础上，建立统一的自然资源登记体系。初步摸清试点地区水流、森林、山岭、草原、荒地和探明储量的矿产资源等自然资源权属、位置、面积等信息，2020年全面建立全省自然资源统一确权登记制度。

3. **建立健全自然资源资产管理体制。**2017年制定贵州省自然资源资产管理体制改革实施方案，开展国家自然资源资产管理体制改革试点，除中央直接行使所有权的外，将分散在国土资源、水利、农业、林业等部门的全民所有自然资源资产所有者职责剥离，整合组建贵州省国有自然资源资产管理机构，经贵州省政府授权，承担全民所有自然资源资产所有者职责。探索不同层级政府行使全民所有自然资源资产所有权的实现形式，贵州省政府代理行使所有权的全民所有自然资源资产，由贵州省国有自然资源资产管理机构设置派出机构直接管理。选择遵义市、黔东南州作为试点，受贵州省政府委托承担所辖行政区域内全民所有自然资源资产所有权的部分管理工作。县乡政府原则上不再承担全民所有自然资源资产所有者职责。

4. **健全山林保护制度。**健全水土流失和石漠化治理机制，创新政府资金投入方式，调动社会资金投入水土流失、石漠化治理。按照谁治理、谁受益的原则，赋予社会投资人对治理成果的管理权、处置权、收益权，形成水土流失、石漠化综合治理和管理长效机制。完善森林生态保护补偿机制，实行省级公益林与国家级公益林补偿联动、分类补偿与分档补助相结合的森林生态效益补偿机制；逐步提高生态公益林补偿标准，力争到2020年实现省级公益林与国家级公益林生态效益补偿标准并轨。严格执行矿产资源开发利用、土地复垦、矿山环境恢复治理

“三案合一”，切实做好水土流失预防和治理。

5. 完善大气环境保护制度。制定严于国家标准的空气污染物排放标准，实施燃煤火电、水泥、钢铁、化工等重点行业大气污染物特别排放限值。以贵阳市、安顺市、遵义市为重点，建立黔中地区大气污染联防联控机制，完善重污染天气监测、预警和应急响应体系。2018年制定县级以上城市限制燃煤区和禁止燃煤区划定方案，尽快实现城区“无煤化”。建立更加严格的机动车环保联动监测机制。实行县（市、区）政府所在地大气环境质量排名发布制度和大气环境质量未达标或严重下降地方政府主要负责人约谈制度。完善控制污染物排放许可制度，实施企事业单位排污许可证管理，实现污染源全面达标排放。

6. 健全水资源环境保护制度。全面推行河长制，落实河湖管护主体、责任和经费，并聘请水利、环保专家、社会组织负责人等担任河湖民间义务监督员。实行水资源消耗总量和强度双控行动。以工业园区污水、垃圾处理设施为重点，落实污水垃圾处理收费制度，全面建立以县为单位第三方治理的新机制。完善地方水质量标准体系，制定地方性水污染排放标准。建立水资源、水环境承载能力监测评价体系，到2020年完成市（州）、县（市、区、特区）区域水资源、水环境承载能力现状评价。建立健全地下水开采利用管控制度，编制地面沉降区等区域地下水压采方案，到2020年对年用地下水5万立方米以上的用水户实现监控全覆盖。建立流域内县（市、区）、重点企业参与的联席会议制度，构建风险预警防控体系，建立突发环境事件水量水质综合调度机制。编制一般工业固体废物贮存、处置等公共渣场选址规划，强化渣场渗滤液污染防范。编制养殖水域滩涂规划，全面实行养殖证制度，规范发展渔业养殖。制定出台贵州省健全生态保护补偿机制的实施意见，逐步在省域范围内推广覆盖八大流域、统一规范的流域生态保护补偿制度。开展西江跨地区生态保护补偿试点。

7. 完善土壤环境保护制度。以农用地和重点行业企业用地为重点，开展土壤污染状况详查。实施农用地分类管理，制定实施受污染耕地安全利用方案，降低农产品超标风险，强化对严格管控类耕地的用途管理，依法划定特定农产品禁止生产区域。对受污染地块实施建设用地准入管理，防范人居环境风险。建立贵州省耕地土壤环境质量类别划定分类清单、建设用地污染地块名录及其开发利用的负面清单。建立土壤环境质量状况定期调查制度、土壤环境质量信息发布制度、土壤污染治理及风险管控制度，健全土壤环境应急能力和预警体系。鼓励土壤污染第三方治理，建立政府出政策、社会出资金、企业出技术的土壤污染治理与修复市场机制。

（二）开展促进绿色发展制度创新试验

1. 健全矿产资源绿色化开发机制。完善矿产资源有偿使用制度，全面推行矿业权招拍挂出让，加快全省统一的矿业权交易平台建设。建立矿产开发利用水平调查评估制度和矿产资源集约开发机制。完善资源循环利用制度，建立健全资源产出率统计体系。2017年出台贵州省全面推进绿色矿山建设的实施意见及相关考核办法。

2. 建立绿色发展引导机制。2017年制定绿色制造三年专项行动计划，完善绿色制造政策支持体系，建设一批绿色企业、绿色园区。建立健全生态文明建设标准体系。制定节能环保产业发展实施方案，健全提升技术装备供给水平、创新节能环保服务模式、培育壮大节能环保市场主体、激发市场需求、规范优化市场环境的支持政策。建设国家军民融合创新示范区，鼓励军工企业发展节能环保装备产业。建立以绿色生态为导向的农业补贴制度。健全绿色农产品市场体系，建

立经营联合体，编制绿色优质农产品目录。建立林业剩余物综合利用示范机制，推动林业剩余物生物质能气、热、电联产应用。完善绿色建筑评价标识管理办法，严格执行绿色建筑标准。建立装配式建筑推广使用机制。推行垃圾分类收集处置，推动贵阳市、遵义市、贵安新区制定并公布垃圾分类工作方案，鼓励其他市（州）中心城市、县城开展垃圾分类。建立和完善水泥窑协同处置城市垃圾运行机制，推行水泥窑协同处置城市垃圾。

3. 完善促进绿色发展市场机制。2017年出台培育环境治理和生态保护市场主体实施意见，对排污不达标企业实施强制委托限期第三方治理。2017年实行碳排放权交易制度，积极探索林业碳汇参与碳排放交易市场的交易规则、交易模式。建立健全排污权有偿使用和交易制度，逐步推行企事业单位污染物排放总量控制、通过排污权交易获得减排收益的机制，2017年建成排污权交易管理信息系统。推进农业水价综合改革，开展水权交易试点，制定水权交易管理办法。研究成立贵州省生态文明建设投资集团公司。

4. 建立健全绿色金融制度。积极推动贵安新区绿色金融改革创新，鼓励支持金融机构设立绿色金融事业部。创新绿色金融产品和服务。加大绿色信贷发放力度，完善绿色信贷支持制度，明确贷款人的尽职免责要求和环境保护法律责任。稳妥有序探索发展基于排污权等环境权益的融资工具，拓宽企业绿色融资渠道。引导符合条件的企业发行绿色债券。推动中小型绿色企业发行绿色集合债，探索发行绿色资产支持票据和绿色项目收益票据等。健全绿色保险机制。依法建立强制性环境污染责任保险制度，选择环境风险高、环境污染事件较为集中的区域，深入开展环境污染强制责任保险试点。鼓励保险机构探索发展环境污染责任险、森林保险、农牧业灾害保险等产品。

（三）开展生态脱贫制度创新试验

1. 健全易地搬迁脱贫攻坚机制。对住在生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等地区的农村贫困人口，利用城乡建设用地增减挂钩政策支持易地扶贫搬迁，建立健全易地扶贫搬迁后续保障机制。对迁出区进行生态修复，实现保护生态和稳定脱贫双赢；通过统筹就业、就学、就医，衔接低保、医保、养老，建设经营性公司、小型农场、公共服务站，探索集体经营、社区管理、群众动员组织的机制，确保贫困群众搬得出、稳得住、能致富。

2. 完善生态建设脱贫攻坚机制。支持贵州自主探索通过赎买以及与其他资产进行置换等方式，将国家级和省级自然保护区、国家森林公园等重点生态区内禁止采伐的非国有商品林调整为公益林，将零星分散且林地生产力较高的地方公益林调整为商品林，促进重点生态区位集中连片生态公益林质量提高、森林生态服务功能增强和林农收入稳步增长，实现社会得绿、林农得利。2018年在国家级和省级自然保护区、毕节市公益林区内开展试点。以盘活林木、林地资源为核心，推进森林资源有序流转，推广经济林木所有权、林地经营权新型林权抵押贷款改革，拓宽贫困人口增收渠道。建立政府购买护林服务机制，引导建档立卡贫困人口参与提供护林服务，扩大森林资源管护体系对贫困人口的覆盖面，拓宽贫困人口就业和增收渠道。制定出台支持贫困山区发展光伏产业的政策措施，促进贫困农民增收致富。开展生物多样性保护与减贫试点工作，探索生物多样性保护与减贫协同推进模式。

3. 完善资产收益脱贫攻坚机制。推进开展贫困地区水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点，探索建立集体股权参与项目分红的资产收益扶贫长效机制。深入推广资源变资产、资金变股金、农民变股东“三变”改革经验，将符合条件

的农村土地资源、集体所有森林资源、旅游文化资源通过存量折股、增量配股、土地使用权入股等多种方式，转变为企业、合作社或其他经济组织的股权，推动农村资产股份化、土地使用权股权化，盘活农村资源资产资金，让农民长期分享股权收益。

4. 完善农村环境基础设施建设机制。全面改善贫困地区群众生活条件。实施农村人居环境改善行动计划，整村整寨推进农村环境综合整治。探索建立县城周边农村生活垃圾收镇运县处理、乡镇周边村收镇运片区处理、边远乡村就近就地处理的模式，到2020年实现90%以上行政村生活垃圾得到有效处理。通过城镇污水处理设施和服务向农村延伸、建设农村污水集中处理设施和分散处理设施，实现行政村生活污水处理设施全覆盖。2017年制定贵州省培育发展农业面源污染治理、农村污水垃圾处理市场主体方案，探索多元化农村污水、垃圾处理等环境基础设施建设与运营机制，推动农村环境污染第三方治理。建立农村环境设施建管运协调机制，确保设施正常运营。逐步建立政府引导、村集体补贴相结合的环境公用设施管护经费分担机制。强化县乡两级政府的环境保护职责，加强环境监管能力建设。建立非物质文化遗产传承机制和历史文化遗产保护机制，加强传统村落和传统民居保护。

(四) 开展生态文明大数据建设制度创新试验

1. 建立生态文明大数据综合平台。建设生态文明大数据中心，推动生态文明相关数据资源向贵州集聚，定期发布生态文明建设“绿皮书”。打造长江经济带、泛珠三角区域生态文明数据存储和服务中心，为有关方面提供数据存储与处理服务。2017年建成环保行政许可网上审批系统，健全环境监管数字化执法平台。2018年完善全省污染源在线监控系统，2019年基本建成覆盖全省的环境质量自动监测网络，2020年建成覆盖环境监测、监控、监管、行政许可、行政处罚、政务办公、公众服务的贵州省生态环境大数据资源中心，实现生态环境质量、重大污染源、生态状况监测监控全覆盖。

2. 建立生态文明大数据资源共享机制。2018年制定贵州省生态环境数据资源管理办法，建立生态环境数据协议共享机制和信息资源共享目录，明确数据采集、动态更新责任，推动生态环境监测、统计、审批、执法、应急、舆论等监管数据共享和有序开放，实现全省生态环境关联数据资源整合汇聚。

3. 创新生态文明大数据应用模式。建立环境数据与工商、税务、质检、认证等信息联动机制，支撑环境执法从被动响应向主动查究违法行为转变。建立固定污染源信息名录库，整合共享污染源排放信息；建立环境信用监管体系，对不同环境信用状况的企业进行分类监管；探索在环境管理中试行企业信用报告和信用承诺制度。

(五) 开展生态旅游发展制度创新试验

1. 建立生态旅游开发保护统筹机制。制定贵州省生态旅游资源管理办法，建立旅游资源数据库，健全生态旅游开发与生态资源保护衔接机制，推动生态与旅游有效融合。完善旅游资源分级分类立档管理制度，对重点旅游景区景点资源和新发现的三级及以上旅游资源，由省进行统筹规划、开发、利用，禁止低水平重复建设景区景点，统筹做好旅游资源开发全过程保护，建立旅游资源保护情况通报制度。在重点生态功能区实行游客容量、旅游活动、旅游基础设施建设限制制度。探索建立资源共用、市场共建、客源共享、利益共分的区域生态旅游合作机制。

2. 建立生态旅游融合发展机制。积极创建全域旅游示范区、生态旅游示范

区。以黄果树景区、赤水旅游度假区、荔波樟江风景名胜区、梵净山国家级自然保护区为重点，探索建立资源权属明晰、管理机构统一、产业融合发展、利益分配合理的生态旅游管理体制。2017年制定贵州省全域旅游工作方案，以推进山地旅游业与生态农业、林业、康养业融合发展为重点，在黔北、黔东北、黔东南等生态农业、森林旅游功能区，建立生态旅游资源合作开发机制、市场联合营销机制和协作维护管理机制，推进生态旅游、农业旅游、森林旅游建立发展规划协调、项目整合、产品融合、品牌共建等一体化发展机制，形成多层次、多业态的生态旅游产业发展体系。

（六）开展生态文明法治建设创新试验

1. 加强生态环境保护地方性立法。全面清理和修订地方性法规、政府规章和规范性文件中不符合绿色经济发展、生态文明建设的内容。适时修订《贵州省生态文明建设促进条例》、《贵州省环境保护条例》，2020年前制定出台贵州省环境影响评价条例、水污染防治条例、世界自然遗产保护管理条例，推动城市供水和节约用水、城市排水、公共机构节约能源资源以及农村白色垃圾、塑料薄膜、限制性施用化肥农药、畜禽零星（分散）养殖等领域的地方性立法，构建省级绿色法规体系。

2. 实现生态环境保护司法机构全覆盖。实现全省各级法院环境资源审判机构全覆盖，深入推进环境资源案件集中管辖和归口管理，对涉及生态环境保护的刑事、民事、行政三类诉讼案件实行集中统一审理，推动环境资源案件专门化审判。完善打击、防范、保护三措并举，刑事、民事、行政三重保护，司法、行政、公众三方联动的“三三三”生态环境保护检察运行模式。健全检察院环境资源司法职能配置，深入推进检察机关提起公益诉讼工作，严格依法有序推进环境公益诉讼。规范环境损害司法鉴定管理工作，努力满足环境诉讼需要。探索生态恢复性司法机制，运用司法手段减轻或消除破坏资源、污染环境状况。建立生态文明律师服务团，引导群众通过法律渠道解决环境纠纷。健全环境保护行政执法与刑事司法协调联动机制。

3. 完善生态环境保护行政执法体制。探索建立严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，逐步实行环境保护工作由一个部门统一监管和行政执法，建立权威统一的环境执法体制。探索开展按流域设置环境监管和行政执法机构试点工作，实施跨区域、跨流域环境联合执法、交叉执法。开展省以下环保机构监测监察执法垂直管理试点，2017年完成试点工作，实现市县两级环保部门的环境监察职能上收，推动环境执法重心向市县下移。

4. 建立生态环境损害赔偿制度。开展生态环境损害赔偿制度改革试点，明确生态环境损害赔偿范围、责任主体、索赔主体和损害赔偿解决途径等，探索建立完善生态环境损害担责、追责体制机制，探索建立与生态环境赔偿制度相配套的司法诉讼机制，2018年全面试行生态环境损害赔偿制度，2020年初步构建起责任明确、途径畅通、机制完善、公开透明的生态环境损害赔偿制度。

（七）开展生态文明对外交流合作示范试验

1. 健全生态文明贵阳国际论坛机制。深化生态文明贵阳国际论坛年会机制，充分发挥论坛国际咨询会等作用，探索实施会员制，建立论坛战略合作伙伴和议题合作伙伴体系。2018年编制论坛发展规划，完善论坛主题和内容策划机制，提升论坛的国际化、专业化水平。坚持既要“论起来”又要“干起来”，建立论坛成果转化机制，加快论坛理论成果和实践成果转化。

2. 建立生态文明国际合作机制。支持贵州与相关国家和地区有关方面深入

开展合作，构建生态文明领域项目建设、技术引进、人才培养等方面长效合作机制；与联合国相关机构、生态环保领域有关国际组织等加强沟通联系，积极开展交流、培训等务实合作。

3. 建立生态文明建设高端智库。依托生态文明贵阳国际论坛，广泛利用国内外环保组织、高校、研究机构人才资源，建立生态文明建设高端智库，探讨生态文明建设最新理念，研究生态文明领域重大课题，提出战略性、前瞻性政策措施建议。支持贵州高校建立生态文明学院，加强生态文明职业教育。

(八) 开展绿色绩效评价考核创新试验

1. 建立绿色评价考核制度。加强生态文明统计能力建设，加快推进能源、矿产资源、水、大气、森林、草地、湿地等统计监测核算。2017年起每年发布各市（州）绿色发展指数，开展生态文明建设目标评价考核，考核结果作为党政领导班子和领导干部综合评价、干部奖惩任免以及相关专项资金分配的重要依据。研究制定森林生态系统服务功能价值核算试点办法，探索建立森林资源价值核算指标体系。

2. 开展自然资源资产负债表编制。在六盘水市、赤水市、荔波县开展自然资源资产负债表编制试点，探索构建水、土地、林木等资源资产负债核算方法。2018年编制全省自然资源资产负债表。

3. 开展领导干部自然资源资产离任审计。扩大审计试点范围，探索审计办法，2018年建立经常性审计制度，全面开展领导干部自然资源资产离任审计。加强审计结果应用，将自然资源资产离任审计结果作为领导干部考核的重要依据。

4. 完善环境保护督察制度。强化环保督政，建立定期与不定期相结合的环境保护督察机制，2017年起每2年对全省9个市（州）、贵安新区、省直管县当地政府及环保责任部门开展环境保护督察，对存在突出环境问题的地区，不定期开展专项督察，实现通报、约谈常态化。

5. 完善生态文明建设责任追究制。实行党委和政府领导班子成员生态文明建设一岗双责制。建立领导干部任期生态文明建设责任制，按照谁决策、谁负责和谁监管、谁负责的原则，落实责任主体，以自然资源资产离任审计结果和生态环境损害情况为依据，明确对地方党委和政府领导班子主要负责人、有关领导人员、部门负责人的追责情形和认定程序。对领导干部离任后出现重大生态环境损害并认定其需要承担责任的，实行终身追责。

四、保障措施

(一) 强化组织实施。中央全面深化改革领导小组经济体制和生态文明体制改革专项小组以及国家发展改革委、环境保护部等部门和单位要加强对国家生态文明试验区（贵州）建设的指导，加大政策支持力度，协调解决贵州省在建设试验区过程中的困难和问题。贵州省要建立党委和政府主要领导牵头的组织领导体系，构建党委统一领导、政府组织实施、人大政协监督、部门分工协作、全社会共同参与的生态文明建设工作格局。在市（州）推广贵阳市生态文明建设管理体制改革经验，结合实际探索建立精简统一、运转高效的生态文明建设管理机构。加强试验区建设的法治保障，重大改革措施突破现行法律、行政法规、国务院文件和国务院批准的部门规章规定的，要按程序报批，取得授权后施行。

(二) 加大政策支持。加大生态文明建设资金支持力度，优化和整合资金渠道，创新政府性资金投入方式，提高资金使用效益。通过国家科技计划（专项、基金等），支持符合条件的生态文明科技创新，推动重点领域共性关键技术突破和成果应用示范。通过人才引进、挂职交流、项目合作等方式，培育和引进

一批生态文明建设领域的领军人才、高层次创新人才和团队。在高校建设一批与生态文明建设密切相关的学科专业，推动对生态文明建设所需的硕士、博士授权点和企业科研博士后流动站给予倾斜。建立绿色科技创新产学研一体化和科技创新成果产业化技术支撑体系。建立生态文明建设重大项目库，动态发布生态文明建设重大项目工程包，推动试验区建设项目落实。

（三）及时总结推广。贵州省要加强对改革任务落实情况的跟踪督察，适时开展改革任务成效评估，必要时可委托第三方机构进行独立评估。对成熟、试行有效、值得推广的经验，要尽快总结提炼提升，形成可复制可推广的有效经验，适时在全国范围内推广。对不成熟的但具有推广价值的改革经验，可适当扩大试点范围，创新工作方法和思路，继续深入探索；对试验中发现的问题和实践证明不成功、不可行的举措，要及时调整，提出相关建议。建立健全激励和容错纠错机制，全方位开展生态文明体制改革创新试验，允许试错、宽容失败、及时纠错，注重总结经验。

（四）整合示范试点。整合已经部署开展的贵州省生态文明先行示范区和生态文明建设示范区、毕节开发扶贫生态建设试验区等综合性示范区，以及省级空间规划试点、荔波等国家主体功能区建设试点、黔东南州生态文明示范工程试点、贵阳市等全国水生态文明城市建设试点等各类专项试点示范，统一纳入国家生态文明试验区集中推进，各部门按照职责分工继续推动。

（五）营造良好氛围。加大试验区建设的宣传力度，深入解读和宣传生态文明各项制度的内涵和改革方向，营造合力推进试验区建设的良好社会氛围。创新生态文明宣传方式方法，创作一批反映生态文明建设的艺术作品。创新生态文明教育培训机制，把生态文明建设纳入各类教育培训体系，编写生态文明干部读本和教材，推进绿色理念进机关、学校、企业、社区、农村。形成创建绿色学校、机关、村寨、社区、家庭的长效机制，大力发展生态文明志愿者队伍，吸引公众积极参与生态文明建设。

国土资源部《自然生态空间用途管制办法（试行）》

（国土资发〔2017〕33号，2017年3月24日）

第一章 总则

第一条 为加强自然生态空间保护，推进自然资源管理体制改革，促进生态文明建设，按照《生态文明体制改革总体方案》要求，制定本办法。

第二条 本办法所称自然生态空间（以下简称生态空间），是指具有自然属性、以提供生态产品或生态服务为主导功能的国土空间，涵盖需要保护和合理利用的森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、岸线、海洋、荒地、荒漠、戈壁、冰川、高山冻原、无居民海岛等。

本办法所称生态保护红线，是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，是保障和维护国家生态安全的底线和生命线，通常包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域，以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域。

第三条 凡涉及生态空间的城乡建设、工农业生产、资源开发利用和整治修复活动，都必须遵守本办法。鉴于海洋国土空间的特殊性，海洋生态空间用途管制相关规定另行制定。

第四条 生态空间用途管制，坚持生态优先、区域统筹、分级分类、协同共治的原则，并与生态保护红线制度和自然资源管理体制改革要求相衔接。

第五条 国家对生态空间依法实行区域准入和用途转用许可制度，严格控制各类开发利用活动对生态空间的占用和扰动，确保依法保护的生态空间面积不减少，生态功能不降低，生态服务保障能力逐渐提高。

第六条 国土资源、发展改革、环境保护、城乡规划主管部门会同水利、农业、林业、海洋等部门，依据有关法律法规，在各自职责范围内对生态空间进行管理，落实用途管制的要求。

第七条 市县级及以上地方人民政府在系统开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上，确定城镇、农业、生态空间，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界，科学合理编制空间规划，作为生态空间用途管制的依据。

第二章 生态空间布局与用途确定

第八条 各级空间规划要综合考虑主体功能定位、空间开发需求、资源环境承载能力和粮食安全，明确本辖区内生态空间保护目标与布局。

国家级、省级空间规划，应明确全国和省域内生态空间保护目标、总体格局和重点区域。市县级空间规划进一步明确生态空间用途分区和管制要求。

第九条 国家在土地、森林、草原、湿地、水域、岸线、海洋和生态环境等调查标准基础上，制定调查评价标准，以全国土地调查成果、自然资源专项调查和地理国情普查成果为基础，按照统一调查时点和标准，确定生态空间用途、权属和分布。

第十条 按照保护需要和开发利用要求，将生态保护红线落实到地块，明确

用途，并通过自然资源统一确权登记予以明确，设定统一规范的标识标牌。

第十一条 市县级人民政府应通过组织编制中心城区和乡镇级土地利用总体规划等其他涉及空间开发、利用、保护、整治的规划，落实空间规划要求，对生态空间用途与管制措施进行细化。

第三章 用途管控

第十二条 生态保护红线原则上按禁止开发区域的要求进行管理。严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，严禁任意改变用途，严格禁止任何单位和个人擅自占用和改变用地性质，鼓励按照规划开展维护、修复和提升生态功能的活动。因国家重大战略资源勘查需要，在不影响主体功能定位的前提下，经依法批准后予以安排。

生态保护红线外的生态空间，原则上按限制开发区域的要求进行管理。按照生态空间用途分区，依法制定区域准入条件，明确允许、限制、禁止的产业和项目类型清单，根据空间规划确定的开发强度，提出城乡建设、工农业生产、矿产开发、旅游康体等活动的规模、强度、布局和环境保护等方面的要求，由同级人民政府予以公示。

第十三条 从严控制生态空间转为城镇空间和农业空间，禁止生态保护红线内空间违法转为城镇空间和农业空间。加强对农业空间转为生态空间的监督管理，未经国务院批准，禁止将永久基本农田转为城镇空间。鼓励城镇空间和符合国家生态退耕条件的农业空间转为生态空间。

生态空间与城镇空间、农业空间的相互转化利用，应按照资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，根据功能变化状况，依法由有批准权的人民政府进行修改调整。

第十四条 禁止新增建设占用生态保护红线，确因国家重大基础设施、重大民生保障项目建设等无法避让的，由省级人民政府组织论证，提出调整方案，经环境保护部、国家发展改革委会同有关部门提出审核意见后，报经国务院批准。生态保护红线内的原有居住用地和其他建设用地，不得随意扩建和改建。

严格控制新增建设占用生态保护红线外的生态空间。符合区域准入条件的建设项目，涉及占用生态空间中的林地、草原等，按有关法律法规规定办理；涉及占用生态空间中其他未作明确规定的用地，应当加强论证和管理。

鼓励各地根据生态保护需要和规划，结合土地综合整治、工矿废弃地复垦利用、矿山环境恢复治理等各类工程实施，因地制宜促进生态空间内建设用地逐步有序退出。

第十五条 禁止农业开发占用生态保护红线内的生态空间，生态保护红线内已有的农业用地，建立逐步退出机制，恢复生态用途。

严格限制农业开发占用生态保护红线外的生态空间，符合条件的农业开发项目，须依法由市级及以上地方人民政府统筹安排。生态保护红线外的耕地，除符合国家生态退耕条件，并纳入国家生态退耕总体安排，或因国家重大生态工程建设需要外，不得随意转用。

第十六条 有序引导生态空间用途之间的相互转变，鼓励向有利于生态功能提升的方向转变，严格禁止不符合生态保护要求或有损生态功能的相互转换。

科学规划、统筹安排荒地、荒漠、戈壁、冰川、高山冻原等生态脆弱地区的生态建设，因各类生态建设规划和工程需要调整用途的，依照有关法律法规办理转用审批手续。

第十七条 在不改变利用方式的前提下，依据资源环境承载能力，对依法保护的生态空间实行承载力控制，防止过度垦殖、放牧、采伐、取水、渔猎、旅游等对生态功能造成损害，确保自然生态系统的稳定。

第四章 维护修复

第十八条 按照尊重规律、因地制宜的原则，明确采取休禁措施的区域规模、布局、时序安排，促进区域生态系统自我恢复和生态空间休养生息。

第十九条 实施生态修复重大工程，分区分类开展受损生态空间的修复。

集体土地所有者、土地使用单位和个人应认真履行有关法定义务，及时恢复因不合理建设开发、矿产开采、农业开垦等破坏的生态空间。

第二十条 树立山水林田湖是一个生命共同体的理念，组织制定和实施生态空间改造提升计划，提升生态斑块的生态功能和服务价值，建立和完善生态廊道，提高生态空间的完整性和连通性。制定激励政策，鼓励集体土地所有者、土地使用单位和个人，按照土地用途，改造提升生态空间的生态功能和生态服务价值。

第五章 实施保障

第二十一条 国家建立自然资源统一确权登记制度，推动建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度，促进生态空间有效保护。

第二十二条 市县级及以上地方人民政府有关行政主管部门按照各自职责，对生态空间进行管理，同时加强部门协同，实现生态空间的统筹管理和保护。

第二十三条 国家鼓励地方采取协议管护等方式，对生态保护红线进行有效保护。确有需要的，可采取土地征收方式予以保护。

采取协议管护方式的，由有关部门或相应管护机构与生态空间的相关土地权利人签订协议，明确双方权利义务，约定管护和违约责任。鼓励建立土地使用信用制度，对于没有履行管护协议的行为，记入当事人用地信用档案，强化用地监管和检查。

第二十四条 市县级及以上地方人民政府应当建立健全生态保护补偿长效机制和多渠道增加生态建设投入机制，采取资金补助、技术扶持等措施，加强对生态空间保护的补偿。

国家鼓励地区间建立横向生态保护补偿机制，引导生态受益地区与保护地区之间、流域下游与上游之间，通过资金补助、产业转移、移民安置、人才培养、共建园区等方式实施补偿，共同分担生态保护任务。

第二十五条 市县级及以上地方人民政府应当采取措施，确保本行政区域依法保护的生态空间面积不减少、功能不降低、生态服务保障能力逐渐提高。生态空间保护目标完成情况纳入领导干部自然资源资产离任审计，对自然生态损害责任实行终身追究。

市县级人民政府、乡（镇）人民政府、农村集体经济组织或者村民委员会之间，应逐级签订生态保护红线保护责任书，责任书履行情况纳入生态文明建设目标评价考核体系。

第二十六条 结合各地现有工作基础、区域差异和发展阶段，并与国家生态文明试验区、生态保护红线划定、空间规划改革试点、自然资源统一确权登记试点等工作相衔接，在试点地区省、市、县不同层级开展生态空间用途管制试点，总结经验，完善制度。

第六章 监测评估

第二十七条 国土资源部、国家发展改革委、环境保护部、住房城乡建设部会同有关部门，在现有工作基础上，整合建设国家生态空间动态监管信息平台，充分利用陆海观测卫星和各类地面监测站点开展全天候监测，及时掌握生态空间变化情况，建立信息共享机制，并定期向社会公布。建立常态化资源环境承载能力监测预警机制，对超过或接近承载能力的地区，实行预警和限制性措施。

第二十八条 地方人民政府应定期开展专项督查和绩效评估，监督生态空间保护目标、措施落实和相关法律法规、政策的贯彻执行。

市县级人民政府应当建立生态空间保护监督检查制度，定期组织有关行政主管部门对生态空间保护情况进行联合检查，对本行政区域内发生的破坏生态空间的行为，及时责令相关责任主体纠正、整改。

第二十九条 地方各级人民政府应健全生态保护的公众参与和信息公开机制，充分发挥社会舆论和公众的监督作用。加强宣传、教育和科普，提高公众生态意识，形成崇尚生态文明的社会氛围。

第七章 附则

第三十条 本办法先行在试点地区（见附件）实施；自印发之日起施行。