



# 文件库

## 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》

发布时间：2017-09-21 来源：中国政府网 字号：[大] [中] [小]

新华社北京9月20日电 近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》主要内容如下。

为深入贯彻落实党中央、国务院关于深化生态文明体制改革战略部署，推动实现资源环境承载能力监测预警规范化、常态化、制度化，引导和约束各地严格按照资源环境承载能力谋划经济社会发展，现提出以下意见。

### 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，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，坚定不移实施主体功能区战略和制度，建立手段完备、数据共享、实时高效、管控有力、多方协同的资源环境承载能力监测预警长效机制，有效规范空间开发秩序，合理控制空间开发强度，切实将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内，为构建高效协调可持续的国土空间开发格局奠定坚实基础。

### (二) 基本原则

——坚持定期评估与实时监测相结合。针对不同区域资源环境承载能力状况，定期开展全域和特定区域评估，实时监测重点区域动态，提高监测预警效率。

——坚持设施建设与制度建设相结合。结合资源环境承载能力监测预警需求，既强化相关基础设施建设，又着力完善配套政策和创新体制机制，增强监测预警能力。

——坚持从严管制与有效激励相结合。针对不同资源环境超载类型，坚持陆海统筹，因地制宜制定差异化、可操作的管控制度，既限制资源环境恶化地区，又激励资源环境改善地区，提高监测预警水平。

——坚持政府监管与社会监督相结合。坚持统分结合、上下联动、整体推进，强化政府监管能力，鼓励社会各方积极参与，充分发挥社会监督作用，形成监测预警合力。

### 二、管控机制

(三) 综合配套措施。资源环境承载能力分为超载、临界超载、不超载三个等级，根据资源环境损耗加剧与趋缓程度，进一步将超载等级分为红色和橙色两个预警等级、临界超载等级分为黄色和蓝色两个预警等级、不超载等级确定为绿色无警等级，预警等级从高到低依次为红色、橙色、黄色、蓝色、绿色。

对红色预警区、绿色无警区以及资源环境承载能力预警等级降低或者提高的地区，分别实行对应的综合奖惩措施。对从临界超载恶化为超载的地区，参照红色预警区综合配套措施进行处理；对从不超载恶化为临界超载的地区，参照超载地

区水资源、土地资源、环境、生态、海域等单项管控措施酌情进行处理，必要时可参照红色预警区综合配套措施进行处理；对从超载转变为临界超载或者从临界超载转变为不超载的地区，实施不同程度的奖励性措施。

对红色预警区，针对超载因素实施最严格的区域限批，依法暂停办理相关行业领域新建、改建、扩建项目审批手续，明确导致超载产业退出的时间表，实行城镇建设用地减量；对现有严重破坏资源环境承载力、违法排污破坏生态资源的企业，依法限制生产、停产整顿，并依法依规采取罚款、责令停业、关闭以及将相关责任人移送行政拘留等措施从严惩处，构成犯罪的依法追究刑事责任；对监管不力的政府部门负责人及相关责任人，根据情节轻重实施行政处分直至追究刑事责任；对在生态环境和资源方面造成严重破坏负有责任的干部，不得提拔使用或者转任重要职务，视情况给予诫勉、责令公开道歉、组织处理或者党纪政纪处分；当地政府要根据超载因素制定系统性减缓超载程度的行动方案，限期退出红色预警区。

对绿色无警区，研究建立生态保护补偿机制和发展权补偿制度，鼓励符合主体功能定位的适宜产业发展，加大绿色金融倾斜力度，提高领导干部生态文明建设目标评价考核权重。

(四) 水资源管控措施。对水资源超载地区，暂停审批建设项目新增取水许可，制定并严格实施用水总量削减方案，对主要用水行业领域实施更严格的节水标准，退减不合理灌溉面积，落实水资源费差别化征收政策，积极推进水资源税改革试点；对临界超载地区，暂停审批高耗水项目，严格管控用水总量，加大节水和非常规水源利用力度，优化调整产业结构；对不超载地区，严格控制水资源消耗总量和强度，强化水资源保护和入河排污监管。

(五) 土地资源管控措施。对土地资源超载地区，原则上不新增建设用地指标，实行城镇建设用地零增长，严格控制各类新城新区和开发区设立，对耕地、草原资源超载地区，研究实施轮作休耕、禁牧休牧制度，禁止耕地、草原非农非牧使用，大幅降低耕地施药施肥强度和畜禽粪污排放强度；对临界超载地区，严格管控建设用地总量，逐步提高存量土地供应比例，用地指标向基础设施和公益项目倾斜，严格限制耕地、草原非农非牧使用；对不超载地区，鼓励存量建设用地供应，巩固和提升耕地质量，实施草畜平衡制度。

(六) 环境管控措施。对环境超载地区，率先执行排放标准的特别排放限值，规定更加严格的排污许可要求，实行新建、改建、扩建项目重点污染物排放加大减量置换，暂缓实施区域性排污权交易；对临界超载地区，加密监测敏感污染源，实施严格的排污许可管理，实行新建、改建、扩建项目重点污染物排放减量置换，采取有效措施严格防范突发性、系统性重大环境事件；对不超载地区，实行新建、改建、扩建项目重点污染物排放等量置换。

(七) 生态管控措施。加强对江、湖、河、山脉等自然生态系统的保护，在重要江、湖、河、山脉及周边划定管控红线，实施最严格的保护措施，最大程度地保障整体生态安全。对生态超载地区，制定限期生态修复方案，实行更严格的定期精准巡查制度，必要时实施生态移民搬迁，对生态系统严重退化地区实行封禁管理，促进生态系统自然修复；对临界超载地区，加密监测生态功能退化风险区域，科学实施山水林田湖系统修复治理，合理疏解人口，遏制生态系统退化趋势；对不超载地区，建立生态产品价值实现机制，综合运用投资、财政、金融等政策工具，支持绿色生态经济发展。

(八) 海域管控措施。对超载海域，属于空间资源超载的，依法依规禁止岸线开发和上新围填海项目，研究实施海岸建筑退缩线制度；属于渔业资源超载的，逐年降低近海捕捞和养殖总量限额，加大减船转产力度；属于生态环境超载的，大幅提高水质较差的入海河流断面水质考核要求，严格控制上游相关污染物入海量，依法禁止新增入海排污口和向海排放的污水处理厂，通过清理规范整顿，逐步减少现有入海排污口，暂停审批新建、改建、扩建海洋（岸）工程建设项目；属于无居民海岛资源环境超载的，禁止无居民海岛开发建设，限期开展生态受损无居民海岛整治修复。对临界超载海域，属于空间资源临界超载的，原则上不再审批新增占用自然岸线的用海项目和围填海项目；属于渔业资源临界超载的，强化海洋渔业资源养护和栖息地保护，引导近岸海水养殖区向离岸深水转移；属于生态环境临界超载的，严格执行并逐步提高入海河流断面水质考核要求，严格控制向海排污的海洋（岸）工程建设项目；属于无居民海岛资源环境临界超载的，除国家重大项目建设用岛、国防用岛和自然观光科研教育旅游外，禁止其他开发建设。

### 三、管理机制

(九) 建设监测预警数据库和信息技术平台。建立多部门监测站网协同布局机制，重点加强薄弱环节和县级监测网点布设，实现资源环境承载力监测网络全国全覆盖。规范监测、调查、普查、统计等分类和技术标准，建立分布式数据信息协同服务体系，加强历史数据规范化加工和实时数据标准化采集，健全资源环境承载力监测数据采集、存储与共享服务体制机制。

整合集成各有关部门资源环境承载力监测数据，建设监测预警数据库，运用云计算、大数据处理及数据融合技术，实现数据实时共享和动态更新。基于各有关部门相关单项评价监测预警系统，搭建资源环境承载力监测预警智能分析与动态可视化平台，实现资源环境承载力的综合监管、动态评估与决策支持。建立资源环境承载力监测预警政务互动平台，定期向社会发布监测预警信息。

(十) 建立一体化监测预警评价机制。运用资源环境承载能力监测预警信息技术平台, 结合国土普查每5年同步组织开展一次全国性资源环境承载能力评价, 每年对临界超载地区开展一次评价, 实时对超载地区开展评价, 动态了解和监测预警资源环境承载能力变化情况。

资源环境承载能力监测预警综合评价结论, 要根据各类评价要素及其权重综合集成得出, 并经有关部门共同协商达成一致后对外发布。各单项评价结论要与综合评价结论以及其他相关单项评价结论协同校验后对外发布。全国性和区域性资源环境承载能力监测预警评价结论, 要与省级和市县级行政区资源环境承载能力监测预警评价结论进行纵向会商、彼此校验, 完善指标和阈值设计, 准确解析超载成因, 科学设计限制性和鼓励性配套措施, 增强监测预警的有效性和精准性。建立突发资源环境警情应急协同机制, 对重要警情协同监测、快速识别、会商预报。

(十一) 建立监测预警评价结论统筹应用机制。编制实施经济社会发展总体规划、专项规划和区域规划, 要依据不同区域的资源环境承载能力监测预警评价结论, 科学确定规划目标任务和政策措施, 合理调整优化产业规模和布局, 引导各类市场主体按照资源环境承载能力谋划发展。编制空间规划, 要先行开展资源环境承载能力评价, 根据监测预警评价结论, 科学划定空间格局、设定空间开发目标任务、设计空间管控措施, 并注重开发强度管控和用途管制。

将资源环境承载能力纳入自然资源及其产品价格形成机制, 构建反映市场供求和资源稀缺程度的价格决策程序。将资源环境承载能力监测预警评价结论纳入领导干部绩效考核体系, 将资源环境承载能力变化状况纳入领导干部自然资源资产离任审计范围。

(十二) 建立政府与社会协同监督机制。国家发展改革委会同有关部门和地方政府通过书面通知、约谈或者公告等形式, 对超载地区、临界超载地区进行预警提醒, 督促相关地区转变发展方式, 降低资源环境压力。超载地区要根据超载状况和超载成因, 因地制宜制定治理规划, 明确资源环境达标任务的时间表和路线图。开展超载地区限制性措施落实情况监督考核和责任追究, 对限制性措施落实不力、资源环境持续恶化地区的政府和企业等, 建立信用记录, 纳入全国信用信息共享平台, 依法依规严肃追责。

开展资源环境承载能力监测预警评价、超载地区资源环境治理等, 要主动接受社会监督, 发挥媒体、公益组织和志愿者作用, 鼓励公众举报资源环境破坏行为。加大资源环境承载能力监测预警的宣传教育 and 科学普及力度, 保障公众知情权、参与权、监督权。

#### 四、保障措施

(十三) 加强组织领导。国家发展改革委要加强对资源环境承载能力监测预警工作的统筹协调, 会同有关部门于2018年年底建立监测预警数据库和信息技术平台, 于2020年年底组织完成资源环境承载能力普查, 并发布综合评价结论。重大事项和主要成效等要及时向党中央、国务院报告。地方各级党委和政府要高度重视资源环境承载能力监测预警工作, 建立主要领导负总责的协调机制, 适时发布本地区资源环境承载能力监测预警报告, 制定实施限制性和激励性措施, 强化监督执行, 确保实施成效。

(十四) 细化配套政策。各有关部门要按照职责分工, 抓紧制定各单项监测能力建设方案, 完善监测站网布设, 加强数据信息共享; 加快出台土地、海洋、财政、产业、投资等细化配套政策, 明确具体措施和责任主体, 切实发挥资源环境承载能力监测预警的引导约束作用。

(十五) 提升保障能力。综合多学科优势力量, 建立专家人才库, 组织开展技术交流培训, 提升资源环境承载能力监测预警人才队伍专业化水平。建立资源环境承载能力监测预警经费保障机制, 确保资源环境承载能力监测预警机制高效运转、发挥实效。

[打印] 仅打印内容

中国政府网

国务院部门 >

部系统门户网站群 >

地方生态环境部门 >

链接: 全国人大 | 全国政协 | 国家监察委员会 | 最高人民法院 | 最高人民检察院



网站声明 | 网站地图 | 联系我们 | 无障碍客户端

版权所有: 中华人民共和国生态环境部 | ICP备案编号: 京ICP备05009132号

网站标识码: bm17000009 | 京公网安备 11040102700072号



无障碍APP安卓版



手机版