

国家重点生态功能区县域 生态环境质量监测评价与考核 工作手册

(第二版)

GUOJIA ZHONGDIAN
SHENGTAI GONGNENGQU XIANYU
SHENGTAI HUANJING ZHILIANG
JIANCE PINGJIA YU KAOHE
GONGZUO SHOUCHE

生态环境部生态环境监测司 / 编

中国环境出版集团

国家重点生态功能区县域生态环境质量 监测评价与考核工作手册

(第二版)

生态环境部生态环境监测司 编

中国环境出版集团·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核工作手册/生态环境部生态环境监测司编. —北京: 中国环境出版集团, 2018.12

ISBN 978-7-5111-3852-1

I. ①国… II. ①生… III. ①县—区域生态环境—环境质量评价—中国—手册 IV. ①X321-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 257650 号

出版人 武德凯
责任编辑 曲 婷
责任校对 任 丽
封面设计 宋 瑞

出版发行 中国环境出版集团
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2018 年 11 月第 1 版
印 次 2018 年 11 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 21.5
字 数 470 千字
定 价 80.00 元

【版权所有。未经许可，请勿翻印、转载，违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

编 委 会

主 编：柏仇勇

副主编：胡克梅 王业耀

编 委：邢 核 佟彦超 董明丽 罗海江 刘海江

孙 聪 郑 磊 马光军 陆泗进 吴 迪

前 言

国家重点生态功能区是指在水源涵养、水土保持、防风固沙、生物多样性维护等方面具有重要作用的区域,对维护国家或地区生态安全具有重要意义。2010年,国务院发布《全国主体功能区规划》方案,将国土空间划分为优化开发区、重点开发区、限制开发区及禁止开发区四类,国家重点生态功能区作为限制开发区的重要组成部分,列出了水源涵养、水土保持、防风固沙、生物多样性维护四种生态服务功能类型的25个国家重点生态功能区,同时确定了每个重点生态功能区包括的县域名单。国家重点生态功能区的功能定位为:保障国家生态安全的重要区域,人与自然和谐相处的示范区;以保护和修复生态环境、提供生态产品为首要任务,因地制宜地发展不影响主体功能定位的产业,引导超载人口逐渐有序转移。在开发管制方面,应遵循以下原则:①对各类开发活动进行严格管制,尽可能减少对自然生态系统的干扰,不得损害生态系统的稳定性和完整性;②开发矿产资源、发展适宜产业和建设基础设施,都要控制在尽可能小的空间范围之内;③严格控制开发强度,逐步减少农村居民点占用的空间,腾出更多的空间用于维系生态系统的良性循环;④实行更加严格的产业准入环境标准,严把项目准入关;⑤在现有城镇布局基础上进一步集约开发、集中建设,重点规划和建设资源环境承载能力相对较强的县城和中心镇,提高综合承载能力;⑥加强县城和中心镇的道路、供排水、垃圾污水处理等基础设施建设。2016年,国务院印发了《国务院关于同意新增部分县(市、区、旗)纳入国家重点生态功能区的批复》(国函〔2016〕161号),新增240个县(市、区、旗)为国家重点生态功能区,并提出:地方各级人民政府、各有关部门要牢固树立绿色发展理念,加强生态保护和修复,根据国家重点生态功能区定位,合理调控工业化城镇化开发内容和边界,保持并提高生态产品供给能力;地方各级人民政府要严格实行重点生态功能区产业准入负面清单制度,新纳入的县(市、区、旗)要尽快制定产业准入负面清单,确保在享受财政转移支付等优惠政策的同时,严格按照主体功能区定位谋划经济社会发展。

为落实《全国主体功能区规划》,2008年,财政部开始对国家重点生态功能区实施财

政转移支付，探索建立国家主体功能区中限制开发区的生态补偿制度，制定了《国家重点生态功能区转移支付办法》，用以规范转移支付资金的管理、绩效及奖惩。截至2018年，国家重点生态功能区转移支付涉及29个省（自治区、直辖市）及新疆生产建设兵团的818个县（市、区、旗）。该项资金对引导国家重点生态功能区内的地方政府加强生态环境保护，切实维护和提升功能区水源涵养、水土保持、防风固沙、生物多样性维护等生态功能具有重要作用。

为评估国家重点生态功能区财政转移支付资金使用效果和重点生态功能区县域生态环境质量变化，2009年，原环境保护部、财政部启动了国家重点生态功能区县域生态环境质量监测、评价与考核工作，以生态环境质量监测、定量化评价作为衡量转移支付资金使用效果的依据，建立了国家重点生态功能区转移支付绩效评估技术方法和业务化运行体系。随着国家生态环境管理形势需要以及生态环境质量监测、评价与考核的不断深入，原环境保护部与财政部联合制定并印发了《关于加强“十三五”国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核工作的通知》（环办监测函〔2017〕279号），用于指导“十三五”期间的国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核工作。

本书整理了国家重点生态功能区保护及县域生态环境质量监测评价与考核工作的有关文件和要求，列出了认定的考核县域内的环境空气质量、地表水水质、集中式饮用水水源地水质达标率监测点位/断面和污染源企业名单及有关信息，以方便参与国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核工作的管理和技术人员使用。

编者

2018年9月

目 录

上篇 重要文件

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.....	3
中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的 意见》	8
中共中央办公厅 国务院办公厅印发《生态文明建设目标评价考核办法》	12
中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》	15
中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于深化环境监测改革 提高环境监测数据 质量的意见》	20

中篇 管理制度

环境保护部 财政部关于加强“十三五”国家重点生态功能区县域生态环境质量 监测评价与考核工作的通知.....	27
财政部关于印发《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》的通知.....	49
环境保护部 国家发展改革委 财政部关于加强国家重点生态功能区环境保护与 管理的意见	52
环境保护部 财政部关于印发《2017 年国家重点生态功能区县域生态环境质量监测、 评价与考核工作实施方案》的通知.....	56
环境保护部关于开展 2017 年国家重点生态功能区新增转移支付县域地表水水质、 集中式饮用水水源地水质、环境空气质量监测断面（点位）布设及污染源监测 名单认定工作的通知	63
生态环境部 市场监管总局关于加强生态环境监测机构监督管理工作的通知.....	66
环境保护部关于印发《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》的通知.....	69

下篇 县域名单及环境监测点位信息

2018 年国家重点生态功能区县域生态环境质量考核名单	75
环境空气质量点位信息	112
地表水水质点位信息	144
集中式饮用水水源地水质点位/断面信息	203
污染源（企业）名单	237

上篇

重要文件

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)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《生态环境监测网络建设方案》已经党中央、国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院办公厅
2015年7月26日

生态环境监测网络建设方案

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 国务院办公厅印发 《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》

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了一系列决策部署，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，主要试验难度较大、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