

国家重点生态功能区

**藏东南高原边缘森林生态功能区  
生态保护与建设规划**

**(2014—2020 年)**

国家林业局

二〇一四年十月

# 目 录

<b>第一章 规划背景 .....</b>	<b>1</b>
<b>第一节 区域概况 .....</b>	<b>1</b>
一、规划范围 .....	1
二、自然条件 .....	1
三、自然资源 .....	3
四、社会经济 .....	8
<b>第二节 生态功能定位 .....</b>	<b>9</b>
一、主体功能及发展方向 .....	9
二、生态价值 .....	9
<b>第三节 主要生态问题 .....</b>	<b>12</b>
一、经济活动与生态保护间的矛盾逐年凸显 .....	12
二、地质灾害受人为活动影响日益频发 .....	13
三、从事生态建设、管理人员严重不足 .....	13
四、不规范的资源保护行为破坏了区域内的生物资源 .....	13
五、快速增长的自助旅游活动对区域生态系统产生威胁 .....	14
<b>第四节 生态保护与建设现状 .....</b>	<b>14</b>
一、重大生态修复工程建设情况 .....	14
二、国家重点生态功能区转移支付 .....	15
三、生态保护与建设总体态势 .....	16
<b>第二章 指导思想与原则目标 .....</b>	<b>17</b>
<b>第一节 指导思想 .....</b>	<b>17</b>

<b>第二节 基本原则</b> .....	<b>17</b>
一、衔接已有规划，突出自身特点 .....	17
二、合理布局，分区施策.....	18
三、以人为本，统筹兼顾.....	18
<b>第三节 规划期与规划目标</b> .....	<b>18</b>
一、规划期 .....	18
二、规划目标 .....	18
<b>第三章 总体布局</b> .....	<b>21</b>
<b>第一节 功能区划</b> .....	<b>21</b>
一、区划原则 .....	21
二、功能区划 .....	22
<b>第二节 建设布局</b> .....	<b>23</b>
一、严格保护区域 .....	23
二、生境恢复区域 .....	24
三、民生发展区域 .....	25
<b>第四章 主要建设内容</b> .....	<b>27</b>
<b>第一节 生物多样性保护</b> .....	<b>27</b>
一、优化生物多样性保护体系 .....	27
二、珍稀濒危物种种质资源保护 .....	28
三、建设任务 .....	28
<b>第二节 生物多样性恢复</b> .....	<b>29</b>
一、热带山地雨林、季雨林恢复 .....	30

二、亚热带常绿阔叶混交林恢复 .....	30
三、清洁能源建设 .....	30
四、建设任务 .....	31
<b>第三节 生态扶贫建设 .....</b>	<b>31</b>
一、扶持生态产业 .....	32
二、发展生态旅游 .....	32
三、建设生态文明宣教体系 .....	32
四、开展环境集中整治 .....	33
五、推广实用技术 .....	33
六、建设任务 .....	33
<b>第四节 基本公共服务体系建设 .....</b>	<b>34</b>
一、防灾减灾体系 .....	34
二、基础设施设备 .....	35
<b>第五节 生态监管 .....</b>	<b>36</b>
一、生态监测 .....	36
二、空间管制与引导 .....	37
三、建立考核指标 .....	38
<b>第五章 保障措施 .....</b>	<b>40</b>
<b>第一节 政策需求 .....</b>	<b>40</b>
一、国家重点生态功能区转移支付 .....	40
二、生态效益补偿政策 .....	41
三、增加生态保护、管理工作人员的编制 .....	41

四、为刀耕地恢复提供政策支持.....	41
五、区域建设与生态功能区定位保持一致的政策.....	41
<b>第二节 保障措施.....</b>	<b>42</b>
一、法律保障.....	42
二、资金保障.....	42
三、技术保障.....	43
四、考核体系.....	44

## 附表

藏东南高原边缘森林生态功能区禁止开发区域名录

## 附图

藏东南高原边缘森林生态功能区位置图

藏东南高原边缘森林生态功能区划图

# 第一章 规划背景

## 第一节 区域概况

### 一、规划范围

藏东南高原边缘森林生态功能区位于我国地貌第一阶梯的青藏高原南缘及其由西北向东南倾斜下降的地带，为青藏高原南部喜马拉雅山东段，地理位置为东经  $91^{\circ} 23'$  -  $98^{\circ} 45'$ ，北纬  $26^{\circ} 51'$  -  $29^{\circ} 55'$ ，东西长 750 公里，南北宽 250 公里，北至喜马拉雅山北坡雅鲁藏布江谷底，东被一山三江（横断山、澜沧江、怒江和金沙江）所隔，南与缅甸、印度接壤，西以年降雨量 400 毫米等值线为界。包括西藏自治区的墨脱县、察隅县和错那县，总面积 980.18 万公顷。

### 二、自然条件

藏东南高原边缘森林生态功能区位于青藏高原和喜马拉雅造山运动综合作用的区域内，地史发育相对年轻且变化过程剧烈。区域南侧为喜马拉雅山，北部为雅鲁藏布江谷地，雅鲁藏布江自西向东流经南迦巴瓦峰和加拉白垒峰前，从两座山间劈出深切峡谷，然后绕南迦巴瓦做奇特的马蹄形回转后折向西南，注入印度阿萨姆平原，呈现出高山耸立，峡谷深邃的地貌特点。整个规划范围内最高海拔 7782 米，最低海拔 18 米，海拔落差

高达 7000 余米，自然环境垂直分异明显。

规划区内有印度洋暖湿气流北上青藏高原的主要水汽通道，高大山系形成的马蹄形山环作为巨大的地形屏障，截获了大量的水汽使之凝雨落下，同时收获了水汽凝结潜热，使这里成为北半球最北的热带气候分布区，并受地貌快速抬升的影响，随海拔梯度升高依次分布着亚热带、暖温带、寒温带和寒带等气候类型，在小范围内汇集有北半球所有气候带类型。受特有的地形、气候特点影响，区域内气候因子变幅较宽。年降水量 400~5000 毫米，年均温 1.2℃~16.0℃，无霜期 49~340 天不等。

由于规划范围内自然条件分异剧烈，使多种地貌特征和气候类型被压缩于较小区域内，为野生动植物资源和地带性植被分布提供了多样的生境。从垂直分布上看，由谷底到高山发育了北半球从海南岛到极地的所有主要森林植被类型，加上植被垂直带交替带上各种过渡植被类型的存在，更丰富了当地的植被类型组成。从水平分布上看，区域内地形起伏多变，为不同类型的森林及树种构成斑块状或融合性的混交镶嵌提供了条件，呈现出热带、亚热带、温带植被犬牙交错的分布形态，森林的水平配置结构也非常丰富。

规划区在植物区系变迁过程中，曾与印度-马来西亚、原地中海及泛北极植物区系有广泛的交流，是我国唯一具有印度-马来西亚植物区系成分的区域，植物区系成分具备古老性和多方

关联性的特点。加上未受第四纪冰川的影响，沟壑纵横交错的地形使其成为“生物避难所”，一些第三纪植物区系得到了较好的保留，成为多种古老的孑遗种和特有种分布区，构成了全球最丰富独特的亚热带高山、高原植物区系。

### 三、自然资源

#### （一）土地资源

藏东南高原边缘森林生态功能区内林地为占比最大的土地利用类型，总面积 980.18 万公顷，占区域国土面积的 67.87%，构成区域内生态景观基底；另有草地 55.24 万公顷，占国土面积的 5.64%；湿地 7.74 万公顷，占国土面积的 0.79%；耕地 0.55 万公顷，占 0.06%。区内由林地、草地和湿地组成的生态用地占全部国土面积的 74.30%。

#### （二）森林资源

藏东南高原边缘森林生态功能区是青藏高原为数不多的林区，森林是区域内生态系统的绝对主体，占国土总面积的 61.27%。由于水热条件优越，人为干扰很少，区内森林多为原始林，林内结构复杂，长势良好，是生物多样性保护的重要载体。区域内的森林资源具有非常鲜明的自身特点。主要包括：

##### （1）种类组成的多样性

规划区内木本植物约有 110 多科 300 余属 1700 多种，几乎拥有北半球各气候带的针、阔叶树种。

作为主要建群种的针叶树有 7 科 16 属 40 余种，其中以松柏科的高耸、长寿、珍贵的树种占绝对优势，如寒温带的冷杉属、云杉属，暖温带的铁杉属以及混生于亚热带阔叶林中的三尖杉属、红豆杉属、罗汉杉属等。阔叶树种包括热带的龙脑香属、娑罗双属、榕树属、第伦桃鼠、阿丁枫属，亚热带的木兰属、含笑属、樟属、润楠属、栲属、青冈属的种类成分，温带的槭树属、桦木属、杨属、栎属等。

各气候带的典型建群种汇集分布，大大丰富了区域内的森林物种组成。

### （2）种类成分的古老性和特有性

由于喜马拉雅山南缘未受第四纪冰川的影响，沟壑纵横的小地形又提供了丰富的生物避难所，区内古老的森林建群种得到了较好的保护，有许多成分是植物进化系统中的原始类群和第三纪孑遗种。以区域内广为分布的第三纪以前发生的较古老植物——松柏类为例，全世界共约 30 属，我国有 20 余属，规划区内有 14 属，且区域特有种即达 15 种以上。

受规划区成陆时间短、地形抬升迅速的影响，区域内大量的古老植物与新进成分快速发生迁移交流，再经过适应与进化，形成了独特而年轻的植物成分。以乔松、喜马拉雅冷杉、喜马拉雅红杉、西藏润楠、察隅柳为代表的区域特有植物种类丰富。

### （3）区系的年轻性和关联性

规划区属于起源于泛北极植物区系的喜马拉雅亚区，与其

他发育于第三纪以前的古陆上亚区相比，是相对年轻的区系。在区系的形成演化过程中，与周边植物区系存在着千丝万缕的联系。从植物成分看，北与泛北极其他亚区如我国华北、东北以至北欧的区系成分相联系；南与古热带的印度-马来西亚植物区西成分交混；东与中国台湾、日本和北美的一些种近似；西与地中海、非洲的一些成分共宗衍生。植物区系反映了泛北极与古热带植物区系错综交汇和过渡的现象。

#### （4）森林分布集中连片

在规划区的广大范围内，除了河流、城镇以及高海拔地区的高山灌丛、草原、草甸和雪峰以外，天然林连绵逶迤，在水热综合状况基本一致的地域和地带，往往由单一树种或生态位相近的树种构成集中连片的单纯林或复合同型林。其中的云、冷杉林是区域内面积最大、蓄积最高的林型代表，面积占区内森林总面积的 24.30%，以过熟林为主，云、冷杉过熟林占规划区内过熟林面积的 50.98%。

#### （5）森林成带分层

规划区内的森林垂直带谱组成丰富，几乎包括了北半球从热带到寒带的所有森林类型，森林分布也随海拔高度呈现明显的垂直分异性。

在海拔 1100（1200）米以下为山地热带雨林、季雨林，树种主要为印度-马来区系的热带常绿阔叶树种。1100（1200）～2200（2500）米为亚热带常绿阔叶树和松林带，树种主要以常

绿栎类（栲、栲、柯等）和樟、楠、榕以及亚热带的针叶树种红豆杉、三尖杉等组成亚热带常绿阔叶（少量针叶）混交林；此带还有大面积的亚热带云南松林，在带的上段还夹有一些落叶阔叶槭、桦、鹅耳栎组成常绿、落叶混交林。海拔 2200(2500)~2800(3000)米为暖温带针阔混交林带，主要树种为铁杉和桦木、槭树等。2800（3000）~4000（4100）米为亚高山寒温带暗针叶林带，主要为云杉、冷杉、圆柏等暗针叶树和落叶松、高山栎、山杨、桦、槭等组成暗针叶林。4000（4100）米以上则是一些柏树和杜鹃组成的高山寒带稀林灌丛以至草甸。在各垂直带的交替处，更是存在多种过渡类型，群落类型丰富。

规划区内的森林除大尺度上呈现垂直带谱分异外，在林内也存在明显的分层现象。林木层多为高差悬殊、层次鲜明的复层结构，且林下多具有一至数层典型的生态层片。反映了森林与当地自然环境长期适应、发育良好，林内相对稳定、植物成分间相互协调的天然林内景。

#### （6）生物量大且生长持续性好

规划区内光照时间长、水热配合条件好，林分立木生长迅速、林地生物量高且长期保持快速生长的势头，是世界上单位蓄积量最高的林地之一。多种树种可在数十年间维持年高生长量 1~2 米，年胸径生长量 1~2 厘米的速度快速生长。

规划区内的林地以成熟林为主，成、过熟林占有林地总面积的 82.19%，规划区内林地平均蓄积为 202 立方米/公顷，在部

分林地中甚至达到 1000 立方米/公顷以上。区域内最主要的优势群落包括冷杉、高山松、云南松和硬阔树种群落，这些群落占有林地总面积的 80.02%，其他常见群落还包括云杉林、乔松林、柏木林、高山栎林、杨桦林等。

### （三）湿地、水文资源

规划区内湿地总面积 7.74 万公顷，以自然湿地为主，自然湿地占湿地总面积的 99.93%，包括河流、湖泊、沼泽三种湿地类型，其中以雅鲁藏布江为主体的河流占湿地总面积的 76.28%，为区域湿地的主要类型。区内河网密布，水利资源极其丰富，主要河流为雅鲁藏布江及其支流，察隅河、丹巴曲等，除雅鲁藏布江外，其他河流及其支流均发源于林芝地区的高山峻岭，并随雅鲁藏布江流归印度洋，属印度洋水系。

雅鲁藏布江是西藏第一大河，出境处平均径流量为 5240 立方米/秒，最大洪水流量 76600 立方米/秒，在规划区内形成了长 565 公里、极值深度 6009 米、单侧最深值 7057 米、核心地段平均深值 2673 米，最窄江面 35 米的世界第一大峡谷，在规划区内约 800 公里的长度内，水流落差达 3000 余米，占全国蕴藏水能的 1/3 左右，水能资源潜力巨大。

### （四）生物多样性资源

规划区内分布有热带山地雨林、季雨林，亚热带常绿阔叶混交林，暖温带针阔叶混交林，寒温带亚高山暗针叶林和寒带高山疏林、灌丛草甸等从热带至极地的所有典型森林植被类型，

并因植被的集中分布而出现了水平带谱的混交镶嵌和垂直带谱的过渡分布，配置结构多样，生境类型丰富，为多种野生动植物的生存提供了生态空间，具有生态系统类型多、物种饱和度高、特有稀有种多的特点。

据现有调查资料统计，规划区内分布有高等野生植物 5000 余种，陆生野生脊椎动物 400 余种，同时，也是多种新种和新分布科、属的分布区，仅以墨脱命名的“模式种”植物就有 40 余种，在南迦巴瓦登山科考中就发现了未纳入《西藏植物志》的 6 科植物和 46 个新属、337 个种（变种），随着当地综合科学考察工作的逐步深入，规划区已成为与南美亚马逊流域、非洲刚果河流域并列的世界三大生物基因宝库之一。

#### 四、社会经济

藏东南高原边缘森林生态功能区包括西藏自治区中的墨脱县、察隅县、错那县。总面积为 9.80 万平方公里，总人口为 5.8 万人，除藏族外，还有门巴、珞巴、夏尔巴、独龙、纳西等少数民族，少数民族人口占总人口的 90% 以上。规划区内经济发展水平不高，农业生产较为落后、工业基础薄弱，近年来以旅游为主的第三产业成为当地经济发展的支柱产业，且呈快速增长势头。

当地人口数量较少，人口密度低，平均每平方公里不足 0.6 人，对自然资源的依赖水平较低，当地人民朴素的资源保护意

识，也为区域内的野生动植物营造了良好的生存繁衍条件。

## 第二节 生态功能定位

### 一、主体功能及发展方向

藏东南高原边缘森林生态功能区内，生境类型多样，生物多样性丰富，是许多珍稀濒危野生动植物分布区，由于交通不便、人为活动干扰较少，而处于较好的保护状态中，但近年来，随着人为活动日益增多而引起的水土流失和地质灾害问题突出，在一定程度上对区域的生物多样性产生了威胁。基于藏东南高原边缘森林生态功能区现状及其在构建国家生态安全体系中的重要作用，藏东南高原边缘森林生态功能区定位为生物多样性维护。主体功能为我国重要的物种基因库。

根据《全国主体功能区规划》的总体要求，确定藏东南高原边缘森林生物多样性功能区的发展方向为：以保护和修复自然生态系统、提供生态产品为首要任务，禁止对野生动植物进行滥捕滥采，保持并恢复野生动植物物种和种群的平衡，实现野生动植物资源的良性循环和永续利用。加强防御外来物种入侵的能力，防止外来有害物种对生态系统的侵害。保护自然生态系统与重要物种栖息地，防止生态建设导致栖息环境的改变。

### 二、生态价值

#### （一）重要的生态区位

青藏高原的隆起，以其高达对流层 1/3-1/2 的高度兀立于西风带上，并以独有的热力和动力作用，迫使大气环流改变行径，建立了包括东南、西南和高原季风在内的季风气候系统。对全球生态因子的空间分异和生态多样化的地区分化产生了巨大的持续影响。由于高原的“热岛”效应，其吸热系数远大于同纬度、等高度的自由大气。作为下垫面主要组成的植被、水体和沼泽，势必要影响到高原的吸热状况，从而改变近地面气流运动与交换，反作用于大气，影响高原及其周围地区的气候，并经过大气环流和江河水流的水气循环影响全球气候和生态变化。

规划区作为青藏高原的主要林区和我国境内汇水量第四的大河汇水区，对东南亚地区的大气环流、水资源分布情况有深远的影响。

## （二）得天独厚的代表性生态系统集中分布区

规划区是世界最大的高山峡谷所在区域，罕见的江河与高大山体间的切割变向，营造了印度洋暖湿气流贯入青藏高原的主要通道，暖湿气流北上和强烈抬升的喜马拉雅山脉环状屏障的综合作用，使当地成为包含我国海南岛至极地的所有代表性森林生态系统的集中分布区。

各植被带谱受小地形和气候过渡影响产生的嵌套交融和承接变化更大大丰富了区域森林生态系统的多样性水平，使规划区的植被类型数量远高于典型气候条件下的植被分布情况。当

地闭塞的外部环境和朴素的资源保护意识，为区域内森林生态系统保护营造了良好的条件，大量林地仍保持着较为原始的状态，堪称北半球代表性森林植被的天然博物馆。

### （三）生物资源的战略储备区

规划区在地表隆升的过程中经历了印度-马来西亚、原地中海和泛北极植物区系的扩展和交汇，并经温带、寒带成分的迁移交流，长期进化和适应，最终形成了特有的中国-喜马拉雅植物区系，植物资源本身具有多方融合和快速演化的特点。

在规划区内类型多样的森林生态系统的庇护下，当地野生动植物种类数量繁多，且仍处于新物种不断被发现和物种分布区不断被拓展的进程中，部分受地史变迁在其他地域灭绝的物种，在规划区内又被重新发现。受制于当地交通不便的影响，区域内的生物多样性资源在得到良好保护的同时，也有待于进一步调查物种组成和数量分布情况，规划区内宝贵的生物多样性资源堪称一座生物基因宝库，是我国生物资源的重要战略储备区，生物多样性保护价值极高。

### （四）保持水土，维护国土安全的天然屏障

规划区内河网密布，当地的森林植被服务于多条雅鲁藏布江支流的水源涵养，由于森林良好的蓄水调节能力，区域内常年水流不断，水量相对稳定，为我国及下游的印度、孟加拉国提供了丰沛的水资源。

规划区地质构造复杂、岩石发育破碎、地势高差悬殊、河

流发育水平不一，是激发性地质灾害高发区。当地高质量的林地在保水固土、消减地质灾害触发因素的作用强度上具有重要贡献，是维护区域国土安全的天然屏障。

#### （五）重要的边境国防林

规划区地处我国与印度、缅甸两国的交界地区，绵长的国境线以及麦克马洪分界线的存在，使这一区域内的国土资源敏感水平远较其他地区为高。生长茂盛且层片结构复杂的林地资源对于荫蔽军事设施和敏感国防目标，保障边境地区国防安全具有较大的贡献作用，是重要的边境国防林。

### 第三节 主要生态问题

#### 一、经济活动与生态保护间的矛盾逐年凸显

近年来，当地群众发展经济的意识有所提升，经济活动规模扩张，挤占了部分低海拔前山、低山地区和道路沿线的森林生态系统占地，并由此导致林地边缘区面积比例扩大、岛屿化和破碎化水平增加，进而出现森林资源退化，对区域生态系统产生负面影响。以墨脱县城为例，县城位于雅鲁藏布江大峡谷国家级自然保护区内，近年来县城经济发展提速，土地利用范围和开发强度均与自然保护区的管理要求不符；经济活动对区域内珍贵的热带山地季雨林资源产生了较大影响。

## 二、地质灾害受人为活动影响日益频发

规划区处于多板块交界地带，地质构造复杂，新构造运动活跃。在受到人为扰动的情况下，滑坡、崩塌和泥石流等地质灾害表现出与人为活动强度密切关联的特点，呈明显的条带状及岛状分布特征，高发于交通干线及城镇居民聚集区附近，规划区内发育有滑坡 109 处、崩塌 127 处、泥石流 143 处，由于多分布于人为活动密集处，对区域人民群众的生产生活安全和当地的生态安全构成了较大威胁。

## 三、从事生态建设、管理工作人员严重不足

规划区属于西藏自治区行政管理改革试点范围，根据试点工作要求，大幅削减了从事生态建设和管理工作的人员编制数量，与当地资源保护工作的重要地位和与之配套的保护工作要求严重不匹配。以墨脱县为例，全县从事生态保护和管理工作的人员编制为 15 人，其中开展执法工作的只有 3 人，与全县 246.31 万公顷的林地保护工作需求严重脱钩；察隅县全县林业执法人员为 4 人，与 163.94 万公顷的林地保护需求也不匹配。人员不足造成工作难以开展和落实，制约了保护工作的有效性。

## 四、不规范的资源保护行为破坏了区域内的生物资源

为促进当地的生物多样性保护与区域经济共同发展，规划区开展了一些高经济价值的珍稀物种繁育工程，但由于前期论

证不足，后期管理粗放，形成了直接采集野生种质资源进行人工培育的局面，加上后期管理工作脱节，降低了培育范围内的野生植株的存活几率，反而造成了珍稀种质资源的破坏。

## **五、快速增长的自助旅游活动对区域生态系统产生威胁**

近年来，当地公路通车里程不断增加，外来人口数量和停留时间均有较大幅度的增长。自助旅游活动更是以突飞猛进的速度增长。包车游、自驾游和骑行游等旅游形式均呈快速增长态势，在旅游配套设施尚不完善、旅游活动监管不到位的情况下，游客随意进入林下采挖植物、砍山取火等行为对区域的自然资源产生了一定威胁。

### **第四节 生态保护与建设现状**

#### **一、重大生态修复工程建设情况**

##### **（一）林业工程建设情况**

藏东南高原边缘森林生态功能区在当前国家生态保护政策的大背景下，开展了覆盖区域内 125.09 万公顷林地的生态公益林保护，对 2100 公顷的中幼林进行了抚育建设，此外针对森林防火、有害生物防治、野生动植物保护及自然保护区建设等方面也开展了一系列的建设工程。并结合西藏自治区林业建设的特点推进了重点区域造林和西藏生态屏障建设工程。

此外还开展了刀耕地退耕工程，累计完成 675 公顷的耕地

退耕、666 公顷的荒山造林和 612.3 公顷的补植补造工程，配套完成了 322.5 公顷的口粮田建设。并结合生态产业扶持等建设内容，发展了 23.4 公顷的林果地、47.7 公顷的饲草地，完成人员技能培训 4840 人次。在当地森林生态系统建设维护和物种资源保护工作中，发挥了较大作用。

## （二）其他生态建设工程

农业、水利、环保、国土和气象等部门为推进区域生境恢复也先后开展了建设产业基地 248 公顷、灌溉设施 111 公里、河道治理和堤防工程 21 公里、沼气池 5383 户、满足 3 乡 34 个村的山洪监测和预警广播站、覆盖 24 个行政村的环境集中整治工程等相关工程建设，在推动当地生态保护和建设中发挥了明显作用。同时作为藏区对口支援单位的福建、广东两省在清洁能源利用、生态产业扶持等方面对当地生态建设给予了较大支持。

## 二、国家重点生态功能区转移支付

2012 年，规划区获国家重点生态功能转移支付 25182 万元，其中生态环境保护特殊支出补助 16330 万元，占转移支付总额的 64.85%；禁止开发区补助 1200 万元，占转移支付补助总额的 4.77%。实际使用中生态工程建设 16330 万元，占使用总额的 64.85%；禁止开发区建设 1200 万元，占 4.77%；其余使用方向为民生和基础设施建设，占使用资金总额的 30.38%。

### 三、生态保护与建设总体态势

藏东南高原边缘森林生态功能区范围内整体生态质量较高，林地为当地占地面积最大的土地利用类型，其中天然林占绝对优势，成熟林和过熟林占森林总面积的 82.19%，且单位面积蓄积量远高达 202 立方米/公顷，远高于全国平均水平，林地内林层结构丰富，林下物种多样，具有很高的保护价值。

但近年来，随着区域经济发展和交通条件的改善，毁林开荒和城镇建设占地面积逐年增加，热带季雨林分布区受到的破坏较为严重，林相残破，分布面积小；此外地质灾害也随人为活动的发展而增加，对区域内的国土安全带来了一定的压力。总体而言，当地生态本底条件优越，人为活动影响范围有限，但需对人为开发活动的方式、强度等要素进行适当引导，控制人为活动影响范围快速增加的趋势。

## 第二章 指导思想与原则目标

### 第一节 指导思想

落实党的十八大精神，从优化国土空间格局入手，大力推进生态文明建设，以提升藏东南地区生物多样性保护功能、构建生态安全屏障为核心，立足当地生态保护实际，紧紧围绕珍稀濒危野生动植物物种保护和典型生态系统就地保护，以区域内已有的自然保护区为基础，进一步扩大野生动植物资源有效保护范围，优化生态系统结构，提升生态系统功能，同时在降低经济活动对区域生态保护压力的前提下，兼顾当地居民的生态脱贫，提高国土空间生态承载力，强化藏东南在我国战略资源储备和生物多样性保护中的重要地位，实现建设美丽中国、成就绿色发展的宏伟目标。

### 第二节 基本原则

#### 一、衔接已有规划，突出自身特点

与《全国主体功能区规划》、《西藏生态安全屏障保护与建设规划》以及林业、国土、环保等部门生态保护建设相关规划内容进行充分衔接，全面分析藏东南生物多样性生态功能区自身特点，将区域森林、草地、湿地、农田等生态系统全部纳入

规划范畴，推进区域人口、经济、资源环境协调发展。突出森林生态系统作为当地景观基质的本底作用，强调“生物多样性维护”功能，把增强提供生态产品能力作为首要任务。

## 二、合理布局，分区施策

根据区域生态系统、自然植被、野生动植物资源和人为干扰分布特点，合理区划布局，根据各分区特点，采取有针对性的保护和治理措施，合理安排建设内容。

## 三、以人为本，统筹兼顾

正确处理生态与民生、保护与发展的关系，以生态建设为主，兼顾当地居民增收与区域经济发展，推进人与自然的和谐相处。

### 第三节 规划期与规划目标

#### 一、规划期

规划期为 2014-2020 年，共 7 年，分为前后两期，前期为 2014-2015 年，后期为 2016-2020 年。

#### 二、规划目标

总体目标：重点保护区域内的森林生态系统，划定生态保护红线，规划期末生态用地占国土面积比例提高 1 个百分点，

达到 75.3%；促进区域野生动植物资源的繁衍和保护，提高区域生物多样性健康稳定水平；增强生态服务功能，提供生态产品，改善环境质量。形成生物多样性保护优先，城镇生态经济适度发展，区域居民生活水平有所提高，配套设施逐步完善的区域发展格局。

具体目标：进一步完善以自然保护区为主的严格保护区域建设，实现生物多样性丰富地区的集中连片保护，进一步优化珍稀濒危物种的生存繁衍空间；建成珍稀物种繁育保护基地 3 处，提高物种保护水平；完成重点区域造林 1500 公顷、刀耕地恢复 800 公顷、地质灾害防治 349 处，并通过上述工程使森林覆盖率提高至 59.5%；控制建设用地范围（不包含水利水电设施）不突破土地利用规划限定区域；提高县城和中心集镇内的固体废物处理水平；提高生态产业发展水平。

### 专栏 1 生物丰度指数

生物丰度指数：是财政部印发的《国家重点生态功能区转移支付办法》中对“生物多样性维护类型”的生态功能区的考核指标，其计算方法为： $\text{生物丰度指数} = A_{\text{bio}} \times (0.35 \times \text{林地} + 0.21 \times \text{草地} + 0.28 \times \text{湿地} + 0.11 \times \text{耕地} + 0.04 \times \text{建设用地} + 0.01 \times \text{未利用地}) / \text{区域面积}$ ，其中  $A_{\text{bio}}$  为生物丰度指数的归一化系数。

由计算方法可知，扩大高权重的林地、草地、湿地面积，有利于提高生物丰度指数，也是本规划工程设置的主要依据。

表 2-1 规划指标

主要指标	2012 年	2015 年	2020 年
<b>生态多样性保护目标</b>			
自然保护区网络建设	已有 2 处	带动周边区域资源保护	进一步优化保护区布局
濒危、极小种群物种资源保护工程（种）		1	3
生态保护工作人员数量（人）		150	240
生态用地所占比例（%）	74.3	74.8	75.3
森林覆盖率（%）	57.5	57.8	59.5
建成县级地质灾害监督管理体系		2	3
地质灾害防治工作覆盖区域		重点防治区示范建设	覆盖全部重点防治区
<b>生态扶贫建设目标</b>			
清洁能源替代（户）	3750	4460	5000
庭院经济（户）		4000	5000
<b>生态监管建设目标</b>			
生态功能动态监测和评价信息管理系统	各部门有零散监测成果	整合部门监测资源	建成评价信息平台

\* 注 生态用地：包括林地、湿地和草地三种土地利用类型

## 第三章 总体布局

### 第一节 功能区划

藏东南高原边缘森林生态功能区，绝大部分地区生态本底条件优越，植被群落结构完整、层次丰富，生态系统结构和功能较为完善。但抵御外界干扰能力较弱，受人为活动影响易发生滑坡、泥石流等地质灾害，还需持续开展生态保护与建设。同时从消除生态破坏源头的角度出发，对地区民生工程予以引导扶持，并建立生态保护监测、评估配套机制，为生态保护工作长期有效推进提供制度保障。

因此，功能区划和建设布局应紧紧围绕“生物多样性保护”这一主体目标，根据区域生物多样性保护水平的差异性，采取区别化建设措施：在生物多样性保护较好的区域，以保持优化生态系统为主；在生物多样性保护仍有提升空间的区域，以改善生境为建设重点；对于需要优化经济结构、城镇居住的点状区域，根据自然条件分类对待，或优化开发、服务居民，或保护环境、扩大绿色生态空间，使规划区的生态质量和居民生活均得到有效提升，为生物多样性保护建立长效机制。

#### 一、区划原则

##### (1) 地域联通

充分考虑生物多样性保护对面积有效性的需求，确保区划能够实现生物资源的有效沟通和传播，在地域上具有连续性和可通达性，为大型兽类活动提供足够的空间保障。

## (2) 综合区划

统筹考虑地势地貌、水系分布和人为干扰可达性对生物多样性保护的影响，优先从生态保护工作的有效性出发，确保不同区划范围内的工程措施便于操作且具有较好的实施效果。

## 二、功能区划

(1) 严格保护区域：包括目前规划区内的西藏察隅慈巴沟国家级自然保护区和西藏雅鲁藏布江大峡谷国家级自然保护区，其中墨脱县城位于雅鲁藏布大峡谷自然保护区内，遵循综合区划的原则，按照保护优先的序列，将其纳入严格保护区域内。此外，还包括位于两保护区间的墨脱县东北部和察隅县西北部的交通不便、鲜少受到人为活动影响的 82.79 万公顷的土地。整个严格保护区域总面积 145.48 万公顷，涉及的区域见表 3-1。

**表 3-1 严格保护区域涉及范围一览表**

名称	行政区域	面积 (hm <sup>2</sup> )
西藏察隅慈巴沟国家级自然保护区	察隅县	101400.00
西藏雅鲁藏布大峡谷国家级自然保护区	墨脱县	525500.00
外围区域	察隅、墨脱	827900.00

(2) 生境恢复区域：主要包括严格保护区区域和居民聚集区以外的广大区域，该区域内人为活动较严格保护区域相对频

繁，但整体而言，人为活动对自然生态系统影响有限，为可恢复优化的区域，总面积 833.54 万公顷。

(3) 民生发展区域：主要包括察隅县境内的县城、道路节点处的乡镇分布区，错那县城及其附近的三个乡镇所在的地势相对低平的区域。多位于河谷、洼地、山前平地等地势低缓、便于人类集中居住的区域，在整个规划区内呈点状分布，总面积 1.17 万公顷。

## 第二节 建设布局

### 一、严格保护区域

#### (一) 区域特点

严格保护区域总面积 145.48 万公顷，总人口 1.26 万人，人口密度 0.009 人/公顷。是当地降水量较多、气候和植被海拔梯度变化最为充分和典型的区域，区域内以森林生态系统为主，从热带雨林一直过渡至寒温带暗针叶林，还包括高寒灌丛、高寒草甸和高山流石滩稀疏植被。是当地生物多样性富集区域，也是当地生物多样性保护工作的主战场。

受我国自然保护区管理条例的保护，区域内的察隅慈巴沟自然保护区和雅鲁藏布江大峡谷自然保护区的自然资源得到了较好的维护，在资源管护设施建设上也得到了中央专项资金的扶持，具备较为优越的保护条件。另有保护区间人烟稀少的保护区外围地带具备较好的生物资源和外部干扰隔离条件，其存

在也有利于两处保护区间的地域连通和资源保护范围拓展。

## （二）存在问题

墨脱县城位于雅鲁藏布江大峡谷自然保护区范围内，区域经济活动与保护区管理之间存在着一定的冲突。保护区内为数不多的印度-马来区系热带常绿阔叶树种分布区，多受刀耕地开发和居住建设影响而呈破碎化状态。近年来当地已组织开展刀耕地恢复工程，被破坏区域尚处于自然恢复初期。

区域地质灾害呈现出与人为活动密切相关的特性，近年来墨脱县城及乡镇、道路沿线范围内地质灾害发生呈不断增多的趋势。区域内已建成的自然保护区管护设施受地质灾害破坏后，缺乏人员管理维护而长期无法恢复，不利于管控周边人为活动对区内资源产生的干扰。

## （三）建设重点

严格保护区域的建设重点应以合理引导区域内的经济活动，缓解人为活动和自然保护区管理间的矛盾为重点，推动区域地质灾害防治和刀耕地恢复，建立区域生态恢复监测机制。同时适当带动保护区外围地带的资源管护，通过控制区域内人为活动的范围和强度，实现对物种生境的保护恢复和生态系统质量的提升，逐步实现提高自然保护效果的发展目标。

## 二、生境恢复区域

### （一）区域特点

生境恢复区域总面积 833.54 万公顷，占整个规划区的 85.04%，构成规划区的生态基底。其间多有印度非法控制区，缺少相关范围内的人口和资源条件数据，但在我国实际管理范围内没有集中居民点分布，人口密度较低，生境质量整体良好。

## （二）存在问题

由于此范围内尚未建立明确的资源保护形式，没有任何禁止开发区分布，资源管理维护缺乏支撑依据，有可能受到不合理的开发建设活动影响。

此外，该区域内旅游资源分布相对集中，也是近年来各种不规范旅游活动带来的动植物资源采集、固体废弃物堆积、火灾隐患累积和有害生物扩散等问题的高发区域。

## （三）建设重点

以减少不合理的人为开发利用活动、强化旅游活动监管和配套设施建设为主，通过恢复原生植被和降低人为干扰强度，实现区域有效保护范围的扩展，服务于生态系统的进一步优化。

# 三、民生发展区域

## （一）区域特点

总面积 1.17 万公顷，人口密度近 2 人/公顷，为整个规划区内人口分布最为集中的区域，为已初具规模的县城（察隅县、错那县）、乡镇建成区。区域内地势相对开阔平坦，开发建设和人为活动频繁，是区域内对原始生态系统改造最为剧烈的功能

区。

## （二）存在问题

近年来，当地人口不断增加，人口总数较上世纪 50 年代增长近一倍，伴随着经济开发活动规模和强度的提升，城镇建设用地短缺现象日益突出。各城镇建成区由于建设时间短、初期缺乏良好的规划，土地利用格局和利用水平均有提高空间。

此外，为追求经济效益，城镇周边毁林开发的现象较为普遍，不合理的土地利用方式对此区域内的森林生态系统造成了一定冲击。

## （三）建设重点

通过合理引导和规划，提高区域内建设用地的利用水平，以优化公共服务配套设施为抓手，促进人为活动的适当集中，服务于当地生产生活水平的提高。

同时，强化对周边不合理开发土地的恢复建设，通过发展生态友好的扶持性产业，推动经济效益和生态效益同步增长。

## 第四章 主要建设内容

### 第一节 生物多样性保护

生物多样性保护工作主要安排在严格保护区域内。主要建设内容包括：优化生物多样性保护体系、开展珍稀濒危物种种质资源保护两部分。

#### 一、优化生物多样性保护体系

推进区域内由自然保护区、外围缓冲带共同组成生物多样性保护体系，对保护空缺的典型自然生态系统、极小种群野生植物、极度濒危野生动物及其栖息地，加快划建自然保护区的步伐，完善生物多样性保护体系的组成和布局，构建生态系统一体化的大景观格局和物种交流廊道。

强化自然保护区及其周边地区的生态系统保护、管理工作，通过实施公益林保护、退刀耕地等工程进一步提高区域森林生态系统质量。

##### （1）自然保护区

完善区域内自然保护区的资源管护和监测设施建设，引入视频监控、辅助信息决策平台等高科技设施设备，提高资源保护工作科技含量。适当提高当地自然保护区管护设施、设备的投资标准，对增加管理人员和管护经费数量加大扶持力度。

强化区域内地质灾害防治，鼓励采用自然措施对区域内的地质灾害防治点进行治理。

## （2）外围保护地带

在现有两处自然保护区间具备保护条件的区域划定外围缓冲带和生物廊道，按照《中华人民共和国自然保护区条例》第十八条、第三十二条的外围保护地带进行管理。在外围缓冲带的主要路口入口处设林业管理站，行使辅助管理机构职能，加强机构执法和保护宣传工作，大力推进此区域内的公益林保护。

## 二、珍稀濒危物种种质资源保护

结合全国野生动植物资源调查工作，对区域内珍稀濒危物种资源进行专项调查，摸清家底，为进一步搞好区域生物多样性保护管理工作提供科学依据。依托生物多样性保护体系及其周边地区良好的自然条件，探索在此范围内开展珍稀濒危物种就地保护、资源扩繁和近地野化工程。

## 三、建设任务

2014—2015年，完成外围缓冲带主要入口节点的管理设施建设；优化自然保护区的资源管护基础设施建设；

2016—2020年，进一步优化区域内的自然保护区布局；完成能覆盖整个严格保护区域的管理机构设置，形成区域有效管护网络；恢复刀耕地300公顷。

## 专栏 2 生物多样性保护建设工程

### 01 野生动植物保护及自然保护区建设工程

结合全国野生动植物资源调查工作成果，优化区域自然保护区布局；对自然保护区内的生物多样性资源进行系统调查；与区域内已有的两处自然保护区的建设规划结合，优化管护体系，完成管护站点、巡护道路的优化布设；在保护区外围缓冲带主要道路节点处设检查站 5 处。

### 02 实施濒危物种抢救性保护工程

加强列入国家 I、II 级保护的野生物种的原生境保护，禁止砍伐、采掘、迁移和捕猎。利用科技手段，对珍稀濒危野生动植物进行就地、近地繁育，不断扩大其物种数量和分布范围。完成兰花繁育基地 1 处、楠木种质资源保护基地 1 处、当地特有物种繁育基地 1 处。

### 03 资源调查

对珍稀濒危物种开展专项调查工作，为珍稀濒危物种的保护提供科学依据。

### 04 刀耕地还林工程

继续扩大刀耕地恢复建设，完成刀耕地退耕 300 公顷。

## 第二节 生物多样性恢复

生物多样性恢复工程集中于生境恢复区域内，主要建设内容包括森林生态系统恢复、地质灾害防治和配套体系建设等。

其中的森林生态系统恢复工程主要是对低海拔地区受人为活动干扰相对严重的热带雨林、季雨林和亚热带常绿阔叶混交林分布区。

## 一、热带山地雨林、季雨林恢复

规划范围内的山地雨林、季雨林位于规划区南部海拔1100m以下的浅山和低山地区，该区域内刀耕地破坏较为严重。结合近年来当地政府推出的刀耕地治理方案，以自然恢复为主，控制人为活动扰动，推动区域内残存的小片林地面积逐步扩展，实现原生植被的恢复。

## 二、亚热带常绿阔叶混交林恢复

与当地公益林保护工程结合，加大管护人员培训，落实管护责任，强化成果核查管理；加强中幼林抚育，提高现有森林资源的林分结构和生态效益；进一步开展重点区域造林和生态安全屏障建设，在巩固已有退耕还林成果的基础上，对生态脆弱区的刀耕地安排退耕还林建设。

配套种苗基地建设工程，为森林生态系统建设和发展经济林木提供基础保障。

## 三、清洁能源建设

大力推广沼气池、太阳能灶、太阳能热水器、生物质燃气灶、节柴灶等清洁能源的利用。在水电资源丰富的地方，通过

政府补助的方式，鼓励农民使用电力资源，减少森林资源消耗。

#### 四、建设任务

2014—2015年，推进公益林建设、重点区域造林、生态屏障建设等工程，完成区域内中幼林抚育 500 公顷、刀耕地恢复 200 公顷；在察隅县建设种苗基地 1 处，农村绿色能源应用范围和水平提高至 50%。

2016—2020年，进一步扩大生态工程的实施范围，继续推进公益林保护和生态屏障建设；完成重点区域造林 1500 公顷、中幼林抚育 1000 公顷、刀耕地恢复 300 公顷；农村绿色能源应用范围和水平提高至 70%。

#### 专栏 3 生物多样性恢复重点工程

##### 01 森林生态系统恢复

加强公益林管护人员培训，完成重点区域造林 1500 公顷，完成中幼林抚育 1500 公顷，恢复刀耕地 500 公顷，建成配套种苗基地 1 处。

##### 02 农村能源建设

使用环保能源户数比例达到 70%。

#### 第三节 生态扶贫建设

生态发展工程集中于合理利用区域内，主要建设内容包括扶持生态产业、发展生态旅游、开展环境集中整治、推进生态

文明宣教体系建设和推广实用技术等。

## 一、扶持生态产业

坚持因地制宜，充分发挥区域良好的生态状况和丰富的生物资源优势，突出名特优新的特点，转变和创新发展方式，调整产业结构，大力发展庭院经济、特色盆景、名贵花卉、特布林果、传统竹编等产业，提高农民收入。积极发展生物质能源，加大农林业剩余物的开发利用，发展生态循环经济。积极探索建立起较为灵活的投融资及经营机制，不断扩大提高外来资金利用规模与水平，助推特色生态产业快速发展，使生态产业在国民经济中地位不断提高，形成具有地区特色的生态经济格局，帮助农民脱贫致富。

## 二、发展生态旅游

利用规划区内生态资源良好的优势，科学编制区域生态旅游规划，大力推进生态旅游服务产业，配套县城周边及公路沿线旅游服务设施，引导游客的旅游行为。建立生态旅游监督管理制度，避免破坏性旅游开发行为。

## 三、建设生态文明宣教体系

利用规划区内良好的生态资源本底制作具有吸引力的生态宣传材料，向近年来数量井喷式增长的游客宣传当地群众朴素的生态保护观念。在普及当地传统文化的同时，引入系统的生

态文明发展理念。

#### 四、开展环境集中整治

随着当地人口数量的增加和生活配套设施的逐步完善，在人口相对聚集的县城区域建成集中式生活饮用水源保护地、垃圾填埋处理场等环境保护和集中整治设施，优化区域内基础设施条件，提高民生发展区内的环境质量水平，进而实现当地群众生活质量的提升。

#### 五、推广实用技术

针对当地居民增收中遇到的技术难题，组织专业技术人员进行科技攻关和成果推广，提高实用技术的推广率和普及率，增加居民收入的科技贡献水平。

#### 六、建设任务

2014—2015年，组织生态产业工程论证和试点建设，开展工程实用技术培训；推进区域内生态旅游规划和环境集中整治工程论证工作，统筹安排服务设施建设，主要旅游道路沿线的旅游设施服务范围覆盖道路全长的30%，县域范围旅游接待能力满足环境容量测算的游客规模，开展旅游服务人员培训。

2016—2020年，进一步扩大生态产业发展范围；引导生态旅游服务设施建设，完成覆盖主要旅游道路总长70%的配套旅游设施建设，道路沿线乡镇具备初步的旅游接待能力；完善区

域内环境集中整治设施建设。

专栏 4 生态扶贫重点工程	
01 生态产业	建成红豆杉盆景园 1 处、800hm <sup>2</sup> 生态产业基地、油桐子加工厂 1 处，发展庭院经济，扩大竹编产业规模，组织 5000 人次的实用技术培训。
02 生态旅游建设	编制区域生态旅游规划；建成满足区域内公路沿线和县、乡镇两级基础性旅游服务设施的建设。
03 生态文明宣教体系	在 3 处县城、主要旅游景点和交通干线沿线建设形式多样的宣教和展示设施。
04 环境集中整治	完成服务于县城所在地的集中式饮用水保护和生活垃圾处理设施建设。

#### 第四节 基本公共服务体系建设

##### 一、防灾减灾体系

###### （一）森林防火体系建设

大力提高森林防火装备水平，增强防火预警、阻隔、应急处理和扑灭能力，实现火灾防控现代化、管理工作规范化、队伍建设专业化，形成较完整的森林火灾防扑体系。

## （二）森林有害生物防治

与道路沿线检查站相结合，加强有害生物的预警、监测、检疫、防控体系等设施设备建设，建设有害生物防治点 2 处，集中购置药剂、药械和除害处理设施等。加强野生动物疫源疫病监测和外来物种监测能力建设，全面提高区域有害生物的防灾、御灾和减灾能力，有效遏制森林病虫害发生。

## （三）地质灾害防治

建立气象、水利、国土资源等部门联合的监测预报预警信息共享平台和短时临近预警应急联动机制，实现部门之间的实时信息共享，对地质灾害做到早预防、早预告、早处理，使损失降低到最低程度。

对已列入区域地质灾害防治规划的重点治理区域进行综合防治，并对可能受人为活动激发产生地灾隐患的敏感区采取谨慎开发。

## 二、基础设施设备

提高林区通讯设施水平，加强严格保护区域内管护用房建设维护，并配备必要的巡护器具、车辆，全面提高森林资源管护能力。对进出规划区的主要路口检查站进行重点建设，配备值班、检查、检疫设施设备。

### 专栏 5 基本公共服务体系建设重点工程

#### 01 森林防火工程

建成区域内森林火险预测预报、火情瞭望监测、防火阻隔、通讯

### 专栏 5 基本公共服务体系建设重点工程

联络及指挥系统，增强预警、监测、应急处置和扑救能力，实现火灾防控现代化。

#### 02 有害生物防治工程

增强区域内有害生物检疫检验能力，以生物和仿生防治为主、人工和物理防治为辅，布设 2 处有害生物防控基地，配套有害生物监测点和道路沿线的检查站建设，形成有害生物防治体系，开展综合防控。

#### 03 地质灾害防治

以生物措施为主，完成地质灾害防治 349 处

#### 04 基础设施设备配备

强化对自然保护区的基层管护站点、哨卡，规划区内的林业工作站、木材检查站、科技推广站等基础设施建设。配备监控、防暴、办公、通讯、交通等设备。开展执法人员培训。

## 第五节 生态监管

生态监管服务于“国家重点生态功能区转移支付”对藏东南高原边缘森林生态功能区生态保护工作的考核，采取“制度保障、数据支撑”的管理模式，工程覆盖整个规划范围。

### 一、生态监测

以现有监测台（站）为基础，合理布局、补充监测站点，建立覆盖本区、统一协调、及时更新、功能完善的生态监测管

理系统，对森林资源、草地资源、湿地资源和生物多样性等进行动态监测。

目前，国家林业局已经成立生态监测评估中心，规划在省级林业主管部门内设立省级生态监测评估站，县级单位设立生态监测评估点，形成“中心—站—点”的三级生态监测评估系统，制定统一的生态监测标准与规范，形成区域生态系统监测网。林地是当地生态用地的主体，也是生物多样性保护的主战场、生态监测的重点覆盖对象，将林地与森林的变化落到山头地块，形成稳定的监测系统。建立信息共享平台，制定监测数据的定期上报制度，重大生态问题及时上报，定期发布生态保护建设报告。建立生态功能评估体系，定期、系统评价生态功能，开展生态预警评估和风险评估。

## 二、空间管制与引导

### （1）落实主体功能定位

全面落实《全国主体功能区规划》提出的主体功能定位要求，在禁止开发区内，实行强制性保护；在限制开发区内，实行全面保护。

### （2）划定区域生态红线

大面积的自然保护区和天然林资源是本区主体功能的重要载体，要落实生物多样性保护的建设重点，划定区域生态红线，确保现有天然林、湿地和草地面积逐步扩大。严禁改变生态用地用途，禁止可能威胁生态系统稳定、生态功能正常发挥

和生物多样性保护的各类林地利用方式和资源开发活动。

### （3）控制生态产业规模

在合理利用区域发展生态产业，选择不影响生态系统功能的生态旅游、特色经济林、中药材、茶叶等产业类型，同时结合竹编等特色手工业，积极推进庭院经济发展，合理控制发展规模，在保护生态的前提下，提高经济效益。

## 三、建立考核指标

为确保规划的执行情况和实施效果，建立具有时间控制点的规划考核指标，分功能区、分阶段考核规划实施情况。

**表4-1 考核指标表**

考核指标	2015 年	2020 年
<b>生物多样性保护（严格保护区域）</b>		
完善基础管护设施的自然保护区（处）	1	2
建成辅助信息决策体系国家级自然保护区（处）	1	2
严格保护区域内生态保护执法覆盖面积比例（%）	30	60
珍稀濒危物种保护基地（处）	1	3
刀耕地恢复面积（公顷）	100	300
<b>生物多样性恢复（生境恢复区域）</b>		
中幼林抚育面积（公顷）	500	1500
刀耕地恢复面积	200	500
种苗基地建设（处）	1	
重点区域造林（公顷）		1500

有害生物防控基地（处）		2
农村清洁能源利用家庭比例（%）	50	70
<b>生态扶贫（合理利用区域）</b>		
特色林果业、中药材面积（公顷）	200	800
编制区域生态旅游规划		完成
完善道路沿线基础性生态旅游配套设施比例（%）	30	70
建立生态旅游服务监管机制		建成
水源保护地和生活垃圾处理设施	1	2
建设生态文明教育基地（处）	1	3
实用技术推广（人次）	2000	5000
生物质能源加工厂（处）		1
红豆杉盆景基地		1
<b>基本公共服务体系建设（整个规划区）</b>		
森林防火工程体系		建成
有害生物防治点	1	2
地质灾害防治	109	349
<b>生态监管（整个规划区）</b>		
建立生态影响评估监督机制		建成
生态监测站点布设	合理	完善
建成生物多样性监测、评估平台	已有监测数据录入	能够开展评估

## 第五章 保障措施

### 第一节 政策需求

生物多样性保护属社会公益性事业，服务于国家的生态安全和生物战略资源储备，对政策导向依赖水平较高，迫切需要相关政策支撑，以达到规划预期目标。

#### 一、国家重点生态功能区转移支付

作为国家优先启动生态保护修复的重点生态功能区，在明确藏东南高原边缘森林生态功能区主体生态功能的基础上，对当地生态建设现状和工程需求进行全盘分析，确定合理的工程内容和布局，实施国家重点生态功能区保护修复工程，每五年统筹解决若干个国家重点生态功能区民生改善、区域发展和生态保护问题。根据规划和建设项目的实施时序，按年度安排投资数额。提高地区生态工程设置与生物多样性保护的相关性，确保生态转移支付资金使用的科学性。同时配套与工程实施效果挂钩的考核体系，强化对生态建设有效性和资金使用合理性的监管，使生态转移支付资金的实用水平得到及时量化和评估，提高资金使用规范水平。

## 二、生态效益补偿政策

着力推进藏东南高原森林生态功能区的生态补偿建设，引导生态受益地区与生态保护地区、下游与上游地区开展横向补偿，优先将区域内的林业碳汇、可再生能源开发利用纳入碳排放权交易试点。根据周边经济发展水平适时完善森林生态效益补偿政策。

## 三、增加生态保护、管理工作人员的编制

按照因事设岗原则，在林区、林场设置基层生态保护机构，扩大一线工作人员数量，为区域内生物多样性保护提供基层机构和人员保障。

## 四、为刀耕地恢复提供政策支持

服务于规划区的生态保护方向，为规划区近年来由政府主导开展的刀耕地恢复工程提供政策支持，通过资金扶持、人员就业转移等途径，引导土地的合理利用。

## 五、区域建设与生态功能区定位保持一致的政策

根据重点生态功能区发展要求，对不符合主体功能定位的现有产业，要通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴、土地置换等手段，促进产业跨区域转移或关闭。在规划区的资源开发利用项目的选择上，应实行更加严格的行业准入条件。

严控绿色生态空间面积不减少。

对于点状开发的县城和重点集镇，完善城镇基础设施，严格控制新增公路、铁路等工程建设规模。确保所有建设内容与藏东南森林生物多样性生态功能区的主体功能保持一致。

## 第二节 保障措施

### 一、法律保障

（一）加强普法教育。认真贯彻执行《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国自然保护区条例》、《中华人民共和国野生动物保护法》和《中华人民共和国野生植物保护条例》等相关的法律法规。各级政府职能部门要分工协作，认真落实和严格执行有关的法律法规。要不断提高广大群众的法治理念和执法部门的执法水平。

（二）依法惩处各类破坏资源、污染环境的行为。要在加强管护的基础上，强化对砍伐林木、引发火灾等各类违法行为的打击力度，努力为生态建设创造良好的社会环境。

### 二、资金保障

积极争取中央财政的支持、帮助，加快重点生态功能区生态保护和建设速度。在市场机制条件下，充分发挥资源优势、科技优势和人才优势，积极吸引内外资金。动员全社会力量，

实行个人、集体、政府三结合的政策，鼓励多方投资，制订一系列优惠政策，引入市场机制，以效益吸引投资，多渠道增加对重点生态功能区生态保护和建设的投入，提高资金使用效益，以确保重点生态功能区生态保护和建设规划中的各项建设任务得以落实和实施。

改进和调整现有的财政与金融措施。将重点生态功能区生态保护和建设资金列入财政预算，作为一项重要内容，统筹安排，重点倾斜。对区域内国家支持的建设项目，适当提高中央政府补助比例，逐步降低市县级政府投资比例。增加财政对生物多样性保护、生态恢复，以及各种自然资源开发利用的生态保护的支持。同时，广泛寻求国际合作、国内合作和与周边合作，鼓励和引导可持续发展的国际投融资活动。积极争取国际相关机构、金融组织、外国政府的贷款、赠款及生态保护专项资助、无息贷款等

### 三、技术保障

（一）加强对科学研究和技术创新的支持。筛选影响重点生态功能区主导生态功能发挥的自然、社会和经济因素，深入开展基础理论和应用技术研究。加强区域内物种资源保护的科技公关，尽快开展当地珍稀濒危物种和特有物种的人工繁育技术研究，配套繁育设施。积极筛选并推广适宜不同类型重点生态功能区生态保护和工程建设技术。加快现有科技成果的转化，努力减少资源消耗，促进生态恢复。要加强资源综合利用、生态重建与恢复等方面的科技攻关，为重点生态功能区生态保护

和建设提供技术支撑。

（二）建立生态环境信息网络。利用网络技术、3S技术，建立生态环境信息网络，加强生态环境数据的收集和分析，及时跟踪环境变化趋势，实现信息资源共享和监测资料综合集成，不断提高生态环境动态监测和跟踪水平，为重点生态功能区生态保护和建设提供科学化信息决策支持。

#### 四、考核体系

将生物多样性保护指标作为当地政府考核的主体，实行生态保护优先的绩效评价，强化对提供生态产品能力的评价，弱化对工业化城镇化相关经济指标的评价，主要考核生物多样性、水土流失强度、森林覆盖率、森林蓄积量、湿地面积、大气和水体质量等指标，不考核地区生产总值、投资、工业、农产品生产、财政收入和城镇化率等指标。

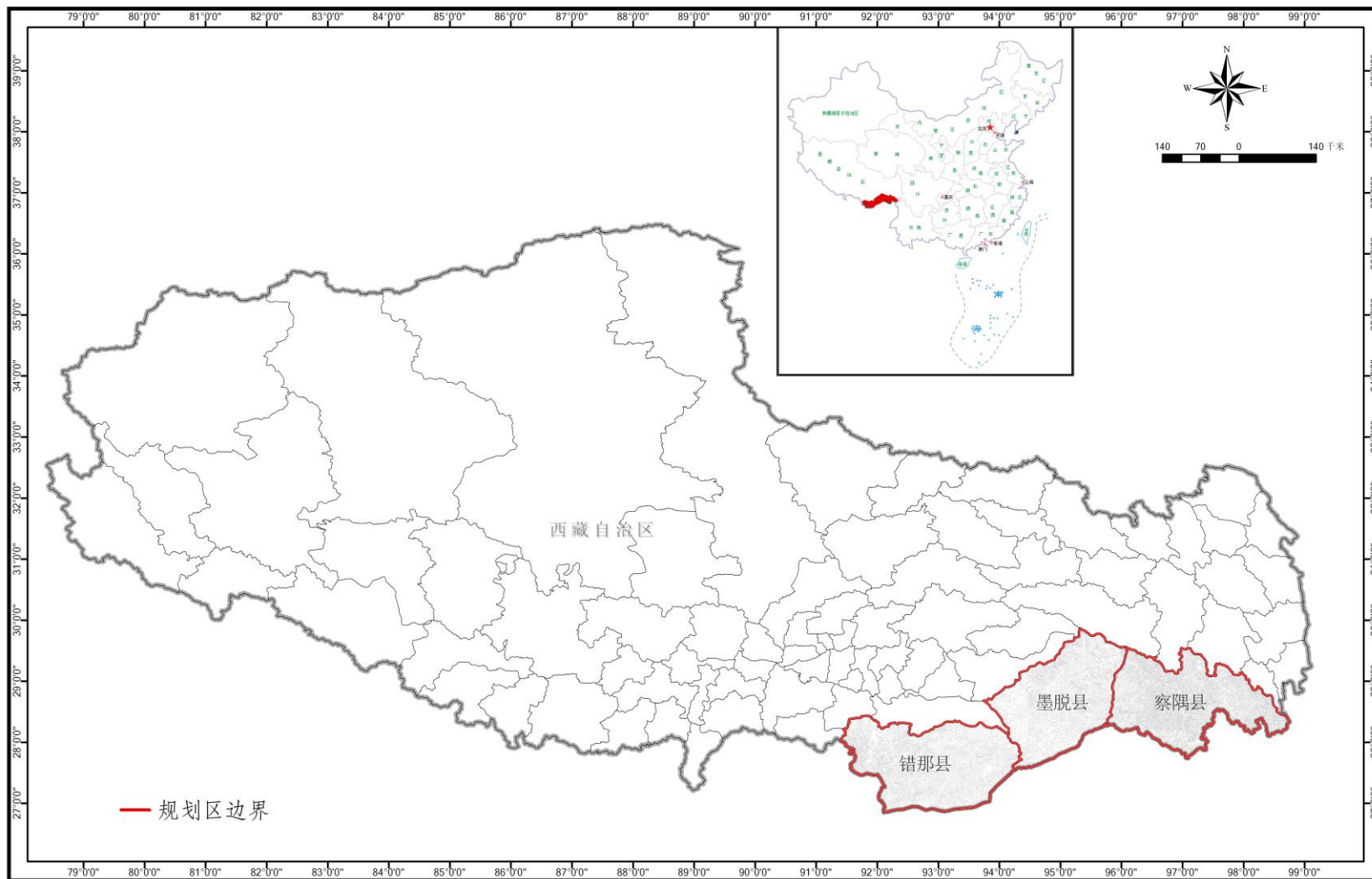
加强部门协调，把有利于推进形成重点生态功能区的绩效考核评价体系 and 中央组织部印发的《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》等考核办法有机结合起来，根据各地区不同的重点生态功能定位，把推进形成重点生态功能区主要目标的完成情况纳入对地方党政领导班子和领导干部的综合考核评价结果，作为地方党政领导班子调整和领导干部选拔任用、培训教育、奖励惩戒的重要依据。

## 附表

### 藏东南高原边缘森林生态功能区禁止开发区域名录

名称	行政区域	面积（公顷）
西藏察隅慈巴沟国家级自然保护	察隅县	101400.00
西藏雅鲁藏布大峡谷国家级自然保护区	墨脱、米林、林芝、波密	916800.00

藏东南高原边缘森林生态功能区位置图



# 藏东南高原边缘森林生态功能区划图

