

中共肃南县委

关于筑牢守好国家西部生态安全屏障 全面建设美丽肃南的决定

（征求意见稿）

为深入学习贯彻习近平生态文明思想，全面落实习近平总书记视察甘肃重要讲话重要指示精神，动员全县各级各方面进一步加强生态文明建设，坚决筑牢守好国家西部生态安全屏障，全面建设美丽肃南，作出如下决定。

一、总体要求

（一）工作要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，全面贯彻落实习近平总书记视察甘肃重要讲话重要指示精神，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，持续巩固提升祁连山生态保护治理成效，不断拓宽绿水青山就是金山银山的生态价值转化路径，走好水资源刚性约束下的高质量发展之路，坚决筑牢守好国家西部生态安全屏障，全面建设美丽肃南。

（二）基本原则

坚持生态立县，深耕绿色发展。始终将生态文明建设与生态环境保护摆在重要位置，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快产业和能源结构调整步伐，推进经济社会发展全面绿色低碳转型，把生态保护要求贯穿经济社会各领域、全过程。

坚持科学规划，严格依法保护。结合创建“绿水青山就是金山银山”实践创新基地，做好系统谋划、科学布局，构建理念指导、规划引领、创建推动的格局。以最严格的制度、最严密的法治筑牢生态屏障，严格环境执法、严肃追责问责，让法律法规制度成为生态环境保护不可逾越的红线。

坚持系统推进，统筹综合治理。立足生态系统完整性以及经济社会发展可持续性综合考量，推动减污与降碳协同、减排与增容并重、预防与治理结合，全方位、全地域、全过程推进生态文明建设，着力构筑结构稳定、功能完善的生态系统。

坚持分类施策，强化示范引领。遵循自然规律和科学规律，立足县情实际、乡镇不同特征，实施差异化治理，因地制宜、因害设防、因情施策。围绕生态产品价值实现机制、碳汇项目开发等方面先行先试，打造生态文明建设典型，形成特色鲜明、各美其美、美美与共的生态文明建设局面。

坚持改革赋能，激活内生动力。持续深化生态文明领域体制机制改革，着力搭建系统完备的生态制度框架、务实高效的运行管理体系，凸显科技创新支撑效能，运用新技术、新模式、

新业态赋能生态环境治理提质增效，为全县生态文明建设持续注入强劲动能。

坚持人民至上，推进共建共享。牢固树立良好生态环境是最普惠民生福祉的理念，聚力整治群众关切的突出生态环境问题，持续供给更多优质生态产品，切实回应群众对优美生态环境的美好期盼。健全全民参与的生态环境治理体系，广泛培育全社会节约意识、环保意识、生态意识，不断拓宽生态共建、成果共享的实践路径。

（三）主要目标

到 2030 年，节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式初步形成，全面建设美丽肃南取得实质性成效，国家西部生态安全屏障更加牢固。

——生态理念深入人心。“绿水青山就是金山银山”理念深度融入发展全局，绿色低碳生产生活方式全面推行，绿色环保成为人们的共同价值追求，生态文明成为社会主流价值观，生态优先、绿色发展、低碳生活理念成为全县人民的行动自觉。

——低碳转型纵深推进。产业绿色转型步伐持续加快，能源资源配置持续优化、利用效率大幅提升，降碳减污协同成效不断显现。生态产品价值实现机制不断健全，碳排放强度稳步下降，单位 GDP 能耗完成市级下达目标，绿色低碳发展底色更加鲜明。

——环境质量持续改善。主要污染物排放总量稳步削减，

空气质量持续优化，优良天数比例、细颗粒物（PM_{2.5}）、可吸入颗粒物（PM₁₀）浓度分别控制在省市下达的管控目标内。地表水环境质量全域优良，优良水体比例达 100%。土壤环境总体安全稳定，受污染耕地、污染地块安全利用率均实现 100%，建设用地安全利用得到全方位有效保障。

——生态功能持续增强。生态保护修复治理成效显著提升，全县林草覆盖率稳定在 77.8%，水土保持率达到 84%。水资源合理配置和高效利用，生活节水器具普及率达到 90%以上，再生水利用率达到 65%。国家重点保护野生动植物种群数量不断增加，全县生态系统稳定性明显增强，生态资产持续保值增值。

——人居环境全域提质。宜居宜业和美乡村建设扎实推进，乡村振兴示范区创建成效凸显，城市生活垃圾实现 100%无害化处理，城市建成区绿化覆盖率达 48%，人均公园绿地面积超 25 平方米，城市集中式饮用水水源地水质达标率 100%。农村生态人居环境持续改善，生活污水管控率达到 70%，卫生厕所普及率达到 100%，废旧农膜处置率稳定在 86%，城乡生态宜居水平逐步提升。

——生态体系更加完善。现代生态环境治理体系持续完善，生态治理短板弱项加快补齐，生态文明建设法治化、规范化、制度化水平稳步提升。生态环境保护责任体系全面压实，治理效能全面释放，群众对生态环境质量的满意度持续提升。

二、重点任务

（一）推动发展方式绿色低碳转型

1. 优化国土空间布局。完善国土空间规划体系，推动形成农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区三大空间格局。强化国土空间用途管制，构建“一屏四区多廊”【祁连山国家西部重要生态安全屏障，西部疏勒河流域水源涵养及生物多样性保护生态功能区、中部黑河流域水源涵养及生物多样性保护生态功能区、东部石羊河流域水源涵养及生物多样性保护生态功能区、北部明花风沙控制生态功能区，县域多条生态水系廊道】生态保护与修复格局。发挥“三线一单”在政策制定、环境准入、园区管理、执法监管等方面的指导作用，推动准入清单落实落地，筑牢生态优先、绿色发展底线。

2. 筑牢生态环境分区管控防线。深入推进生态环境分区管控，完善资源总量管理和全面节约制度，统筹推进“能水粮地矿材”一体化节约。推动生态环境分区管控与国土空间规划深度融合，强化与排污许可、环评审批等协同联动，将管控效能贯穿于环境治理、政策出台及执法检查全过程。细化生态环境准入要求，源头严防“两高”项目违规落地。

3. 推动绿色低碳转型发展。落实碳达峰碳中和“1+N”政策体系，完善行业碳管控、企业碳管理、项目碳评价、产品碳足迹等制度，积极探索构建区域碳普惠机制体系。加快农牧业转型升级，大力发展绿色有机农牧业，持续提升组织化、集约化发展水平。深耕生态工业提质增效，实施“新能源+”行动，统筹推进传统产业迭代转型、新兴产业培育壮大，高标准打造绿色矿山、绿色工业园区，构建上下游一体联动的绿色供应链。

促进文旅产业与农牧业、工业深度融合发展，推动服务业经营主体绿色转型、服务流程洁净规范、消费方式低碳环保，培育绿色服务业新业态。推广绿色低碳建材和绿色建造方式，提升建筑能效水平。推广简约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式，厚植高质量发展的绿色底色。

4. 拓宽“两山”价值转化渠道。扎实开展生态产品价值实现试点工作，摸清县域土地、矿产、森林、草原、湿地等自然资源底数。开展年度生态产品价值核算，推动核算结果在生态保护补偿、生态环境损害赔偿、生态资源权益交易等方面的应用。探索组建祁连山县域可持续发展联盟，构建“三大内陆河”全流域排污权、用能权、用水权横向补偿与利益共享机制，加快形成转移支付、横向补偿和市场交易相互补充的生态补偿机制。

（二）着力构建节水型社会新格局

5. 推动水资源管控提质增效。坚持总量管控与强度管控双向发力，严格守住水资源可利用量“红线”、水资源管控目标约束“控制线”，科学确定全县年度用水总量、地下水用水量、非常规水源最低利用率等硬性管控目标。严格执行水预算“零基预算”管理，做好地表水规范配置、地下水严控开采、非常规水源统筹调配的预算管控。严格按照《张掖市水资源论证管理办法（试行）》规定，国土空间总体规划、各类专项规划、涉水相关规划以及新建涉水工程项目必须开展水资源论证审查，已批复规划发生重大调整需重新论证。严格落实水资源开

发利用“负面清单”，细化各行业用水配额核定与常态化监管，从源头遏制高耗水、低效益产业项目引进落地。

6. 加强地下水超采治理。全面落实分区管理，认真执行《地下水管理条例》《地下水削减规划》，采取“水电双控”等措施，严格压减超采区地下水取水量。全面实施耕地休耕，有效化解水土资源供需矛盾，持续改良提升耕地质量。全面优化种植布局，大力发展低耗水、高附加值农作物，在提高农业生产效益的同时压减农业用水消耗。全面加快高标准农田建设，新建及改造提升的高标准农田全面配齐水肥一体化配套设施，将符合条件的永久基本农田全部建成高标准农田。全面普及节水技术，大力推广抗旱节水作物品种、小麦浅埋滴灌、覆膜灌溉等高效节水模式，不断提高农田灌溉利用效率。

7. 推进全领域深度节水控水。强化工业节水减排，统筹优化园区各企业输配水管网布局、水资源调度模式、节水工艺技术升级，大力推行企业内部串联供水、分质供水、一水多用、梯级循环用水模式，全力促进废污水资源化利用。强化城镇节水降损，全面推行城市供水管网分区计量管控机制，加大公共供水管网漏损排查与整治力度，积极推广普及节水型生活用水器具，有序推进服务业用水设施节水化改造。强化生态节水保绿，对城乡绿化、防护林栽植、城市环卫清扫等用水实行定额核定、限额取用，坚决杜绝突破区域水资源承载上限、违背自然规律的盲目造林绿化行为。强化非常规水源开发利用，推动

再生水规模化应用于工业生产、园林绿化、城市杂用、河湖生态补水等多个场景。强化第三方节水服务，引导公共机构、农业灌溉、服务业等领域推行合同节水管理。

8. 加大水利基础设施建设。谋划争取地下水超采区治理水源置换项目及灌区续建配套与现代化改造等重点项目，积极推进讨赖峡水库前期工作，构建地下水超采区水源替代和多源互济的水网保障体系。完善县域水网体系，强化区域水资源互联互通，着力构建“一横一纵多廊、多源互济”的县级水网主骨架。开展农村供水老旧管网改造提升行动，不断提升农村供水保障水平。

9. 抓好涉水领域各项改革。深化水权改革，推行水权与土地权属联动衔接机制，统筹开展用水权重新核定、确权登记工作，保障耕地用水权与合法土地权精准匹配；完善用水权收储机制，规范交易平台建设运营，推进区域水权、取水权、节余水量等市场化交易。深化水价改革，建立完善农业用水分类分档水价、差异化水价和超额累进加价制度，积极推行城镇居民和非居民阶梯水价。深化水管体制改革，推动实现管理与养护职能分离、人员工资与水费脱钩，引导基层水利管理单位聚焦公益管护本职，回归公益服务属性。

10. 从严开展水资源监管执法。聚焦水资源管理各类突出问题专项整治，健全完善水行政执法与刑事司法衔接、检察公益诉讼协同联动工作机制，重拳整治各类涉水违法犯罪活动。持

续巩固水资源管理领域突出问题专项整治成效，开展拉网式全覆盖督导核查，靶向纠治履职缺位、管水治水管护不力等各类突出问题。压紧压实水资源管理“党政同责、一岗双责”，把水资源管控各项工作纳入一体化监督范畴，构建取水、用水、管水、护水全链条闭环监督格局。

11. 抓实全民节水宣传教育。常态化开展县域水资源现状与水情形势宣传教育，把涉水法律法规与政策制度纳入国民教育体系、各级党组织理论学习计划及党校（行政学校）必修教学内容，推进节水宣传教育进校园、社区、企业、机关、农牧村。打造沉浸式、实景化节水宣教场景，在宾馆酒店、餐饮门店、旅游景区等公共场所布设特色创意节水宣传标识标语，落实节水积分、节水奖励等激励制度和水事违法行为举报奖励相关规定，全方位营造珍惜水资源、节约水资源、守护水资源的良好风尚。

12. 加强内陆河流域肃南段综合治理。紧扣生态保护、污染防治、防洪保安各项重点任务，压紧压实河湖长制工作责任，推动河湖“清四乱”常态化、长效化、规范化落地见效。有序实施小流域综合治理工程，从严抓实生态流量调度、监测管控，确保干支流各控制断面生态流量稳定达标。全面夯实防洪减灾基础，不断健全城乡防洪排涝、山洪沟道综合治理，持续修复提升全域水生态质量。

（三）持续深化生态环境污染防治攻坚

13. 打好蓝天保卫战。开展空气质量改善行动，深化“工业

减排、燃煤减量、扬尘管控、尾气达标、油品提质、面源管控”措施，持续削减大气污染物排放量。严格落实“六个百分百”抑尘措施，深化施工、道路、堆场、裸露地面等扬尘污染综合治理，确保环境空气质量持续稳定。强化施工、交通、社会生活噪声监测治理，全方位改善区域生态环境质量。

14. 打好碧水保卫战。常态化开展黑河干流及重点支流入河排污口整治，建立“排查—溯源—整治—销号”全闭环管理机制，构建全链条水污染物排放治理体系。持续巩固县城黑臭水体治理成效，推进雨污分流改造及管网混接错接专项整治。加强城镇污水处理设施精细化运维与工业园区生活污水收集处理，规范污泥全流程管理，提升无害化处置与资源化利用水平。健全县乡两级集中式饮用水水源地综合监管体系，强化农村分散式水源保护与水质监测，筑牢水生态环境安全防线。

15. 打好净土保卫战。实施土壤污染源头防控专项行动，开展耕地质量提升工程，推进耕地土壤污染溯源排查与整治。强化农业面源污染综合治理，推进化肥农药减量增效，做好畜禽粪污资源化利用、农膜回收及尾菜污染治理。严格建设用地土壤环境准入管理，落实建设用地土壤污染风险管控制度，健全污染地块修复名录管理机制，防范腾退地块土壤污染隐患。

16. 加大固体废物及新污染物治理。落实固体废物综合治理各项举措，针对生活垃圾、建筑垃圾、尾矿等历史遗留固废堆存场地开展专项治理，提升固体废弃物综合利用水平和无害化

处置能力，稳步推进“无废城市”建设。健全废弃物循环利用体系，提升生活垃圾分类和资源化利用水平。

（四）健全完善祁连山生态保护体系

17. 提升祁连山生态环境保护成效。全力配合推进祁连山国家公园批建，争取实施国家公园入口社区建设等项目，推动形成以祁连山国家公园为主体的自然保护地体系。健全完善祁连山生态环境保护长效机制，严格落实第四轮草原禁牧、轮牧、休牧和草畜平衡政策，实施祁连山北麓水源涵养与生态保护修复、森林质量提升、草原修复治理等重大生态工程，不断增强祁连山水源涵养和补给能力。

18. 加大生物多样性保护力度。实施生物多样性保护行动计划，完善生物多样性资源调查、监测、评估和预警预报等机制，构建结构稳固、良性循环、和谐共生的生态体系。加大濒危野生动植物保护力度，维护好物种迁徙和基因交流的生态廊道功能。加强与周边县区的协调联动，建立区域生态协同保护机制，着力完善区域生态保护格局。

19. 加强祁连山自然保护区监管。将生态环境保护作为政治监督重要内容，严格落实祁连山国家级自然保护区常态化监管工作机制，加强对现有水电站设施下泄生态流量、旅游设施项目的日常监管，统筹推进水资源生态保障与文旅开发良性可持续发展。积极开展“绿盾”“守护”“清风”等专项行动，构建自然保护地与生态保护红线问题“排查一整改一销号”全周

期闭环处置机制，实现问题动态清零、长效管控。深化“林长+生态警长”“双林长”等工作机制，构建多方联动、齐抓共管的生态管护工作格局。加强牧区、林区防火通道建设，提升森林草原防灭火、林草有害生物防治基础设施配套能力。

（五）稳步推进国土绿化扩容提质

20. 科学推进国土绿化。优化国土绿化空间布局，将宜林荒山、荒地荒滩及退化林草区域划定为增绿载体，有序实施退化草原综合治理等科学绿化项目，保持全域林草空间总体平稳可控。严格遵循“宜乔则乔、宜灌则灌，宜草则草、宜湿则湿、宜荒则荒”原则，因地制宜搭配林草植被类型，持续提升植被覆盖水平，不断增强生态系统稳定性。推广“互联网+义务植树”模式，构建县级统筹、群众广泛参与、全社会协同发力的国土绿化共建共享新格局。

21. 改善城乡生态环境。持续优化县城及“一廊两带”生态系统，统筹推进绿色生态网络体系建设，着力构建以公园、广场、绿地为核心的城市生活廊道、生态廊道、景观廊道。持续提升公园绿地综合服务效能与绿化景观品质，推进城市绿化节水灌溉设施全覆盖。深入实施“绿满陇原”“百村万树千里林”绿色工程，不断拓展村庄绿化空间，积极开展农田防护林网建设和更新改造，综合提升“田、水、路、林、村”风貌，塑造“四美田园乡村”。持续补齐城乡生态基础设施短板，切实改善人居环境质量。

22. 强化林草资源管护。科学划定林地保护等级，严格执行

林地、草原资源用途管制和林地定额管理制度，强化林木采伐管理，依法依规办理林草征占用审核审批事项。加强生态护林员队伍建设，建立林草资源网格化管理体系。扎实开展打击毁林毁草、森林督查等专项执法行动，严厉打击破坏森林资源违法犯罪行为，推进林草资源行政司法保护衔接，确保森林资源安全。实施退化草原综合治理工程，加强草原“鼠虫害”和“毒杂草”综合治理。

（六）统筹推进防沙治沙科学用沙

23. 实施重点防沙治沙工程。积极融入国家“三北”工程综合示范区建设，加快推动明花镇北部防风固沙带建设，科学优化重点风沙区、风沙口治理布局，大力推广以路固沙、工程治沙等成熟治理模式，健全灌草复合配置的防风锁边防护林体系，坚决打赢“三北”工程河西走廊—塔克拉玛干沙漠边缘阻击战。

24. 加大沙化土地保护修复。遵循宜沙则沙、宜荒则荒治理思路，动态调整退化林本底评估库、草原健康和退化本底数据库，分类实施退化林修复与退化草原治理。全面推广“工程固沙+植被固沙”综合治理模式，提升治沙科学化、精细化水平。发挥管护员网格作用，推行“林场+管护员+农户”管护模式，持续巩固治沙成果。

25. 积极发展特色沙产业。实施产业助力治沙行动，鼓励明花镇大力发展文冠果、梭梭、肉苁蓉等沙生经济作物产业，构建与水资源和环境承载能力相适应的产业体系。充分利用沙漠、

戈壁、荒漠地区太阳能资源，积极谋划实施光伏治沙项目，推广“板上发电、板下种草、板间养殖”发展模式，促进区域生态、经济协同发展。

（七）筑牢美丽肃南建设安全防线

26. 强化生态环境领域监管。完善生态环境、自然资源、水务、应急管理等部门生态安全工作协调机制，构建权责清晰、运行高效的协同工作体系。依托“一库一图十二网九平台”智慧生态环境监测网络，构建天地空一体化、全覆盖、全链条的智慧监管体系。严格执行预警信息发布、紧急重大情况信息报告制度，全面提升生态安全风险预警、应急处置与全域生态屏障保障能力。

27. 构建生态环境应急管理体系。持续开展危险废物、涉重金属、尾矿库等风险隐患排查治理，坚决防范和遏制重大突发环境事件。强化生态安全风险常态化评估研判，持续推进重点区域地质灾害隐患点综合治理，严格落实雨情汛情预警“叫醒叫应、闭环反馈”工作机制，确保信息直达乡镇、村社、责任人和重点监测点位。完善县级环境应急物资储备体系，建强“综合+专业+基层”应急救援队伍，全面提升突发环境事件科学处置与应急响应能力。

三、保障措施

（一）压实工作责任。严格落实生态文明建设“党政同责、一岗双责”，健全完善党委政府统筹、行业部门监管、企业主

体落实的责任体系，构建上下联动、横向协同、齐抓共管的工作格局。充分发挥县生态环境保护委员会牵头抓总、统筹协调职能，常态化研究生态领域重点难点问题，推动生态文明建设任务项目化、清单化、责任化落地，凝聚协同共治强大合力。

（二）健全法治护航。深入实施生态环境法典，以最严格制度、最严密法治筑牢生态环境法治屏障。健全跨区域跨部门联动执法、联合办案长效机制，严厉打击各类生态环境违法犯罪活动，督促各方依法履职、依规尽责。认真执行领导干部自然资源资产离任审计等制度规定，督促各级领导干部自觉履行自然资源资产管理和生态环境保护责任。

（三）完善投入机制。坚持政府引导、市场运作、社会参与，发挥好各类政策资金撬动作用，引导社会资本以多种形式参与生态文明建设。创新绿色金融产品和服务方式，支持金融资本依法依规参与生态保护修复。健全完善生态补偿长效机制，积极争取上级生态综合补偿支持。

（四）严格监督考核。健全生态环境保护日常督查检查等长效机制，层层传导工作压力，推动生态文明建设各项任务落实落地。把落实水资源刚性约束制度、环境损害、生态效益等生态文明建设指标纳入经济社会发展实绩考核评价体系，增加考核权重，强化指标约束。完善“纪委监委+两办+业务部门”联动督查机制，构建“明责、履责、督责、追责”闭环落实机制，以生态环境高水平保护推动经济社会高质量发展。