关于四川建立以国家公园为主体的

自然保护地体系的实施意见

（征求意见稿）

为全面贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅印发<关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见>的通知》（中办发〔2019〕42号）精神，加快建立分类科学、布局合理、保护有力、管理有效的以国家公园为主体的自然保护地体系，现结合我省实际提出如下实施意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平生态文明思想，认真落实党中央国务院和省委省政府关于深化自然保护地体制改革的决策部署，以保护自然、服务人民、永续发展为目标，以整合优化现有自然保护地为重点，建立完善自然保护地空间体系、管理体系、发展体系、监督考核体系和支撑体系，推动构建自然生态系统保护的新体制新机制新模式，确保重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到系统性保护，为筑牢长江上游生态屏障、建设美丽四川和推动高质量发展提供坚实的生态支撑。

到2020年，配合完成大熊猫国家公园体制试点，完成自然保护地现状调查评估，制定自然保护地整合优化实施方案并开展工作试点。到2025年，完成自然保护地整合归并优化和勘界立标，完善自然保护地法律法规、管理和监督制度，初步建成以国家公园为主体的自然保护地体系。到2035年，显著提高自然保护地管理效能和生态产品供给能力，全面建成以国家公园为主体的自然保护地体系，自然保护地占全省陆域国土面积19%以上。

二、构建科学合理的自然保护地空间体系

（一）明确自然保护地功能定位。自然保护地是由各级政府依法划定或确认，对重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域。建立自然保护地目的是守护自然生态，保育自然资源，保护生物多样性与地质地貌景观多样性，维护自然生态系统健康稳定，提高生态系统服务功能；服务社会，为人民提供优质生态产品，为全社会提供科研、教育、体验、游憩等公共服务；维持人与自然和谐共生并永续发展。

（二）科学划定自然保护地类型。按照自然生态系统原真性、整体性、系统性及其内在规律，依据管理目标与效能并借鉴国际经验，将自然保护地按生态价值和保护强度高低依次分为国家公园、自然保护区、自然公园3类。对现有的自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、湿地公园、冰川公园、水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区、自然保护小区、野生动物重要栖息地等各类自然保护地开展综合评价，按照保护区域的自然属性、生态价值和管理目标进行梳理调整和归类，逐步形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、自然公园为补充的自然保护地分类系统。

（三）合理布局自然保护地。按照全省“一干多支、五区协同”区域发展新格局，落实国土空间规划，科学布局各级各类自然保护地。岷山、邛崃山、大小相岭等大熊猫主要分布区域，布局建设国家公园为主，以保护大熊猫等珍稀濒危野生动植物及其栖息地的原真性、完整性和联通性；若尔盖、川滇、秦巴、大小凉山等四大重点生态功能区，布局建设自然保护区为主，以维持和恢复珍稀濒危野生动植物种群及其栖息环境；成都平原区、盆周山地区、盆地丘陵区，布局建设自然公园为主，以促进生态保护与生态产业协同融合发展。

（四）开展自然保护地摸底评估。制定自然保护地摸底评估技术方案，统一组织专业技术队伍，全面摸清现有各类自然保护地的范围界线、保护价值、管理能力、土地结构以及人为干扰等情况，科学评估自然保护地现状，开展自然保护地空缺性分析，为整合优化自然保护地提供客观准确依据。

（五）整合交叉重叠的自然保护地。以保持生态系统完整性为目的，遵从以市（州）为单位保护强度不降低、保护性质不改变、保护面积不减少的总体要求，按照同级别强度优先、不同级别低级别服从高级别的原则，整合除国家公园区域外的各类自然保护地，解决自然保护地区域交叉、空间重叠的问题，做到一个保护地、一套机构、一块牌子。

国家公园建立后，在相同区域一律不再保留或设立其他自然保护地，涉及国际履约的世界自然遗产、世界地质公园、人与生物圈保护区等自然保护地可暂时保留名称。部分划入国家公园的自然保护地，其未划入区域经科学评估论证后，可保留、合并、撤销或调整自然保护地类型。

（六）归并优化相邻的自然保护地。制定自然保护地归并优化办法。对同一自然地理单元内相邻或相连的各类自然保护地，打破因行政区划、资源分类造成的条块割裂局面，按照自然生态系统完整、物种栖息地连通、保护管理统一的要求，根据主要保护对象的保护需求，原则上低级别归并到高级别、同级别面积小的归并到面积大的，合理确定归并后的自然保护地类型和功能定位，优化边界范围和功能分区，被归并的自然保护地名称和机构不再保留，解决保护管理分割、保护地破碎和孤岛化问题，实现对自然生态系统的整体保护。归并优化中，对涉及国际履约的自然保护地，可暂时保留履行相关国际公约时的名称。

（七）编制自然保护地发展规划。落实国家发展规划提出的国土空间开发保护要求，编制《四川省自然保护地发展规划（2020—2035年）》，明确自然保护地发展目标、规模和划定区域，将生态功能重要、生态系统脆弱、自然生态保护空缺的区域规划为重要的自然生态空间，纳入自然保护地体系。整合优化后，编制各自然保护地总体规划，用以指导和规范自然保护地建设、管理和发展。整合优化期间，各类自然保护地按现有法律法规、政策、规划加强管控。

三、建立统一规范高效的自然保护地管理体系

（八）明确自然保护地监督管理职责。地方党委政府要严格落实生态环境保护党政同责、一岗双责，担负起相关自然保护地建设管理的主体责任，建立统筹推进自然保护地体制改革的工作机制，将自然保护地发展和建设管理纳入地方经济社会发展规划，承担自然保护地内经济发展、社会管理、公共服务、防灾减灾、市场监管等职责。

林业和草原行政主管部门行使自然保护地监督管理职责。省级林草部门负责按权限提出自然保护地设立、晋（降）级、调整和退出规则，制定自然保护地政策、制度和标准规范，建立统一调查监测体系，建设智慧自然保护地，组织评估考核自然保护地管理成效等。省级编办、发展改革、科技、财政、人力资源和社会保障、自然资源、生态环境、住房和城乡建设、水利、农业农村、文化和旅游、审计等部门按照职责做好自然保护地相关工作。

自然保护地管理机构承担自然保护地的具体管理职责，负责依法开展生态保护、自然资源资产管理、科研宣教、社区共管、特许经营、巡护监测等工作。

（九）分级管理自然保护地。结合自然资源资产管理体制改革，构建自然保护地分级管理体制。按照生态系统重要程度，将国家公园等自然保护地分为中央直接管理、中央地方共同管理和地方管理3类，实行分级设立、分级管理。国家公园、国家级自然保护区和国家级自然公园由国家批准设立，由中央直接管理或中央地方共同管理；地方级自然保护区和自然公园由省政府批准设立。中央地方共同管理的国家级自然保护地和地方级自然保护地由市（州）或县（市、区）党委政府实行属地管理，市（州）或县（市、区）林业和草原行政主管部门负责具体管理。各地区各部门不得自行设立新的自然保护地类型。

（十）分区管控自然保护地。根据各类自然保护地功能定位，既严格保护又便于基层操作，合理分区，实行差别化管控。国家公园和自然保护区实行分区管控，原则上核心保护区内禁止人为活动，一般控制区内限制人为活动。自然公园原则上按一般控制区管理，限制人为活动。

整合优化后的自然保护区核心保护区面积原则上不低于原核心区面积，无功能分区的按国家相关技术规定划定核心保护区范围。点状分布在国家公园、自然保护区内的特色小镇、美丽村落和线状分布的承载生态体验、环境教育、休憩体验的生态旅游线路可划为一般控制区。对生态功能不造成破坏的已建成或必需且无法避让的符合国土空间规划的线性基础设施建设（包括轨道交通、公路、石油与燃气管线、渠道、管道、输电线路等），其建设工程项目区域可调整为一般控制区。

（十一）建立健全自然保护地管理机构。按照“一地一机构一牌子”的总体要求，制定自然保护地机构设置、职责配置、人员编制管理指导意见，统一规范全省自然保护地管理机构性质、级别和编制数，设立自然保护地管理机构，配备行政或事业编制的专职管理人员，建立优化协同高效的管理机制。妥善处理好整合优化过程中原有机构、人员等问题。

（十二）开展自然保护地勘界立标。制定自然保护地边界勘定方案、确认程序和标识系统。运用最新测绘成果，省统一组织、市县具体实施自然保护地勘界立标并建立矢量数据库，在重要地段、重要部位设立界桩和标识牌，勘界立标后将生态功能重要、生态环境敏感脆弱以及其他有必要严格保护的自然保护地纳入生态保护红线管控范围。确因技术原因引起的数据、图件与现地不符等问题按管理程序一次性纠正。

（十三）推进自然资源资产确权登记。进一步完善自然保护地自然资源资产统一确权登记办法，每个自然保护地作为独立的登记单元，清晰界定区域内各类自然资源资产的产权主体，划清各类自然资源资产所有权、使用权的边界，明确各类自然资源资产的种类、面积和权属性质。自然保护地内全民所有的自然资源资产由所有权代行主体委托自然保护地管理机构统一管理；非全民所有自然资源资产实行协议管理，由自然保护地管理机构与所有权人签订管护协议，鼓励对集体及个人所有自然资源资产实行保护地地役权管理。

四、筑牢可持续的自然保护地发展体系

（十四）加强自然保护地建设。以自然恢复为主，辅以必要的人工措施，分区分类开展受损自然生态系统修复。建设生态廊道、开展重要栖息地恢复和废弃地修复，加强野生动植物栖息地及其自然生态系统原真性和完整性保护。加强野外保护站点、巡护路网、监测监控、应急救灾、森林草原防火、有害生物防治和疫源疫病防控等保护管理设施标准化建设。利用高科技手段和现代化设备促进自然保育、巡护和监测的信息化、智能化。配置管理队伍和监测人员的技术装备，逐步实现规范化、标准化。

（十五）分类有序解决历史遗留问题。对自然保护地进行科学评估，将保护价值低的建制城镇、村、人口密集区域、社区民生设施等，以及划界范围与保护需要明显不符的其他区域调整出自然保护地范围，将具有保护价值的区域调入自然保护地范围。结合精准扶贫、生态扶贫，核心保护区原住居民应实施有序搬迁，对暂时不能搬迁的，可以设立过渡期，允许开展必要的、基本的生产活动，但不能再扩大发展；对一般控制区的原住居民，在不扩大现有建设用地和耕地规模的前提下，允许对生产生活设施进行修缮，并保留生活必须的少量种植、放牧、捕捞、养殖等生产活动。

依法清理整治自然保护地内探矿采矿、水电开发、工业建设等项目，通过分类处置方式有序退出。在一般控制区内且自然保护地设立前已合法存在和自然保护地建立后手续齐全的水电项目，可继续运行至设计年限后关闭撤除，恢复生态。对自然保护地内的违法违规建设项目，必须限期退出，恢复生态。根据历史沿革与保护需要，依法依规对自然保护地内的耕地实施退田还林还草还湖还湿。一般控制区内大面积整块分布的永久基本农田调出自然保护地范围；对生态区位不重要、生物多样性丰富度不高的成片集体人工商品林，可以调出自然保护地范围，并相应核减自然保护地面积。

（十六）创新自然资源使用制度。按照标准科学评估自然资源资产价值和资源利用的生态风险，明确自然保护地内自然资源利用方式，规范利用行为，全面实行自然资源有偿使用制度。依法界定各类自然资源资产产权主体的权利和义务，保护原住居民权益，实现各产权主体共建保护地、共享资源收益。制定自然保护地一般控制区经营性项目特许经营管理办法，建立健全特许经营制度和项目清单，鼓励原住居民、森工企业、因调整优化转产企业参与特许经营活动，探索自然资源所有者参与特许经营收益分配机制。对划入各类自然保护地内的集体所有土地及其附属资源，按照依法、自愿、有偿的原则，探索通过租赁、置换、赎买、合作等方式维护产权人权益，实现多元化保护。

（十七）探索全民共享机制。在保护的前提下，在自然保护地一般控制区内划定适当区域开展生态教育、自然体验、生态旅游等活动，构建高品质、多样化的生态产品体系。完善公共服务设施，提升公共服务功能。扶持和规范原住居民从事环境友好型经营活动，践行公民生态环境行为规范，支持和传承传统文化及人地和谐的生态产业模式。推行参与式社区管理，按照生态保护需求设立生态管护岗位并优先安排原住居民。建立志愿者服务体系，健全自然保护地社会捐赠制度，激励企业、社会组织和个人参与自然保护地生态保护、建设与发展。

支持在自然保护地一般控制区内点状分布的特色小镇、美丽村落和线状分布的生态旅游线路，开展生态旅游、生态体验、自然教育、生态康养、休憩体验等生态服务或生态经济；支持自然保护地内及周边原住居民依托自然保护地景观资源，结合当地传统文化、民俗风情，发展生态旅游等相关服务产业，合理开展传统的生产经营活动；支持在自然保护地周边发展各具特色的生态产业。

五、健全严格的自然保护地监督考核体系

（十八）建立监测体系。建立自然保护地生态环境监测制度，制定相关技术标准，建设各类各级自然保护地“天空地一体化”监测网络体系，充分发挥地面生态系统、环境、气象、水文水资源、水土保持等监测站点和卫星遥感的作用，开展生态环境监测。依托生态环境监管平台和大数据，运用云计算、物联网等信息化手段，加强自然保护地监测数据集成分析和综合应用，全面掌握自然保护地生态系统构成、分布与动态变化，及时评估和预警生态风险，并定期统一发布生态环境状况监测评估报告。对自然保护地内基础设施建设、矿产资源开发等人类活动实施全面监控。

（十九）加强评估考核。组织对自然保护地管理进行科学评估，及时掌握各类自然保护地管理和保护成效情况，发布评估结果。适时引入第三方评估制度。建立自然保护地建设管理党政同责、一岗双责考核制度，将评价考核结果纳入生态文明建设目标评价考核体系，作为地方党政领导班子和领导干部综合评价及责任追究、自然资源资产审计、离任审计的重要参考。

（二十）强化执法监督。执行自然保护地生态环境监督办法，建立包括相关部门在内的统一执法机制，在自然保护地范围内实行生态环境保护综合执法。强化监督检查，定期开展“绿盾”自然保护地监督检查专项行动，及时发现涉及自然保护地的违法违规问题。对违反各类自然保护地法律法规等规定，造成自然保护地生态系统和资源环境受到损害的部门、地方、单位和有关责任人员，按照有关法律法规严肃追究责任，涉嫌犯罪的移送司法机关处理。建立督查机制，对自然保护地保护不力的责任人和责任单位进行问责，强化地方党委政府和管理机构的主体责任。

六、建立强有力的自然保护地支撑体系

（二十一）建立工作机制。成立由省级领导任组长的省统筹推进自然保护地体制改革工作领导小组，办公室设在省林草局，高位推动自然保护地体制改革工作。建立省负总责、市县抓落实、省级部门配合协调的推进机制，构建责任清晰、各负其责、合力攻坚的责任体系。建立定期报告制度、年度成效考核制度等监督机制，切实保障工作进度和质量。

（二十二）完善法律法规和管理制度。修订四川省自然保护地管理地方性法规和规范性文件。研究制定各类自然公园的相关管理规定。在自然保护地相关法律、法规制定或修订前，自然保护地改革措施需要突破现行法律、法规规定的，要按程序报批，取得授权后施行。

（二十三）建立以财政投入为主的多元化资金保障制度。各级党委政府落实投入主体责任，保障各类自然保护地保护、运行和管理所需经费。省级财政安排落实专项资金，支持开展自然保护地摸底评估、整合优化、勘界立标等工作，确保自然保护地体制改革任务全面完成。鼓励金融和社会资本出资设立自然保护地基金，对自然保护地建设管理项目提供融资支持。健全生态保护补偿制度，将自然保护地内的林木按规定纳入公益林管理，对集体和个人所有的商品林，地方可依法自主优先赎买。按自然保护地规模、管护难度和管护成效加大财政转移支付力度，加大对生态移民的补偿扶持投入。探索建立野生动物肇事损害赔偿制度和野生动物伤害保险制度。

（二十四）加强人才队伍建设。依托川内外重点院校、科研机构，培养和引进自然保护地建设发展急需的高层次人才，建立一支具有国际视野和领先水平的自然保护地科研团队。适当提高自然保护地管理机构中高级技术岗位占比，适当放宽艰苦地区、民族地区、革命老区自然保护地专业技术职务评聘条件，建设高素质专业化队伍和科技人才团队。通过互联网等现代化、高科技教学手段，积极开展岗位业务培训，实行自然保护地管理机构工作人员继续教育全覆盖。

（二十五）突出科技引领和国际交流。组建四川省自然保护地专家咨询委员会，为解决重大技术难题、制定重要政策、作出重大决策等提供智力支持。设立重大科研课题，对自然保护地关键领域和技术问题进行系统研究。建立健全自然保护地科研平台和基地，促进成熟科技成果转化落地。推进自然保护地标准化、智慧化建设，构建自然保护地大数据平台。研究建立自然保护地资源可持续经营管理、生态旅游、生态康养、自然教育等认证机制。充分发挥大熊猫品牌优势，积极开展国际交流合作，参与全球自然生态系统保护。