

淮办发〔2021〕22号

# 中共淮南市委办公室 淮南市人民政府办公室 印发《关于建立自然保护地体系的实施方案》的 通知

各县、区委，各县、区人民政府，市直各单位：

《关于建立自然保护地体系的实施方案》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共淮南市委办公室

淮南市人民政府办公室

2021年6月2日

为深入学习贯彻习近平生态文明思想，认真贯彻落实党的十九届五中全会和习近平总书记考察安徽重要讲话指示精神，加快建立我市自然保护地体系，根据《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》《中共安徽省委办公厅、安徽省人民政府办公厅印发〈关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系实施方案〉的通知》精神，结合我市实际，制定本实施方案。

## 一、总体目标

2021年，完成自然保护地勘界，开展自然保护地整合优化。到2025年，完成自然保护地整合归并优化和确权登记，建立健全自然保护地管理机构，完善自然保护地体系的地方性法规、管理和监督制度，初步建成自然保护地体系。到2035年，自然保护地管理效能和生态产品供给能力显著提高，建成统一、规范、高效的自然保护地体系。

## 二、主要任务

### （一）构建科学合理的自然保护地体系

1. 科学划定类型。根据自然保护地分类划定标准，开展全市自然保护地综合评价，原森林公园、湿地公园、地质公园经科学评估后转为自然公园。

2. 建立规划体系。全面摸清全市各级各类自然保护地底数，结合国土空间规划、生态保护红线及河湖管理范围划定，开展科学评价，编制全市自然保护地总体规划和各类专项规划，明确保护目标、功能分区、公共服务设施和基础设施等。按照应保尽保原则，将我市重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观所在区域和生物多样性丰富、生态环境敏感脆弱区域规划为自然保护地。

3. 完成整合优化。以保持生态系统完整性为原则，遵从保护面积不减少、保护强度不降低、保护性质不改变的总体要求，对已建的自然保护地进行整合优化，科学合理调整自然保护地范围和功能分区，分类有序解决历史遗留问题和现实问题。对同一地理单元内相邻、相连的各类自然保护地进行合并重组，对涉及矿业权的自然公园应积极争取调整范围避让矿业权，做到自然生态

系统完整、物种栖息地连通、保护管理统一，不再保留被归并的自然保护地名称和机构，做到一个保护地、一套机构、一块牌子。

## **（二）建立统一规范高效的自然保护地管理体制**

4. 实行统一管理。自然保护地设立、晋（降）级、调整和退出实行全过程统一管理。自然保护地由省人民政府批准设立，管理主体由省人民政府确定，各县区、各部门不得自行设立自然保护地。市林业主管部门负责监督管理全市自然保护地，市生态环境主管部门负责全市自然保护地生态环境监管。市、县级人民政府负责做好辖区内自然保护地勘界立标、整合优化、规划编制、建设保护、社会管理等工作。县、区林业主管部门负责监督管理辖区内自然保护地，跨行政区域的自然保护地由市林业主管部门负责监督管理。自然保护地管理机构负责自然保护地日常管理。

5. 进行勘界立标。按照国家对自然保护地边界勘定方案、确认程序和标识系统等要求，组织开展自然保护地勘界立标。自然保护地勘界立标按照管理权限由所在地县、区人民政府负责组织，并委托具有相应专业能力的单位承担。运用国土调查成果，建立我市统一矢量数据库，实现自然保护地一张图、一套数，并与生态保护红线衔接，最终纳入森林资源管理“一张图”、生态环境监管平台和国土空间基础信息平台。在自然保护地重要地段、重要部位设立界碑、界桩和标识牌。按管理程序一次性纠正早期划定自然保护地时因基础规则不细致、勘测手段落后以及图件制作、转绘、坐标转换等技术原因导致的数据、图件与现地不符等问题。自然保护地勘界成果逐级审核上报，经省林业主管部门组织审核，报省人民政府确认、公布。

6. 实行分区管控。自然公园原则上按一般控制区管理，自然公园内划定的具有重要保护价值的自然生态系统、自然遗迹、自然景观区域要严格保护，除符合国家规定的项目以外，禁止建设与保护无关的项目；其他区域在不超过生态承载力的前提下可适度利用。结合《安徽省长江经济带发展负面清单实施细则（试行）》，建立和实行自然保护地内建设项目负面清单管理制度。

7. 推进自然资源资产确权登记。按照国家《自然资源统一确权登记暂行办法》相关规定，以每个自然保护地作为独立的登记单元，开展统一确权登记。清晰界定自然保护地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。落实自然保护地内全民所有自然资源资产代行主体与权利内容，自然保护地内非全民所有自然资源资产实行协议管理。

### （三）创新自然保护地建设发展机制

8. 加强生态修复和能力建设。坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，辅以必要的退耕还林还草还湖还湿、补植补造、复绿、疏浚等人工措施，对受损的自然保护地生态系统进行修复。建设生态廊道、开展重要栖息地恢复、废弃地修复、强化珍稀动植物和古树名木保护。加强野外保护站点、巡护路网、监测监控、应急救援、森林防火、有害生物防治和疫源疫病防控等保护管理设施建设，利用遥感、无人机、红外相机、声呐等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。加强管理人员的规范化、标准化技术装备配置。

9. 创新完善自然资源使用制度。依法界定自然资源资产产权主体权利和义务，科学评估自然资源资产价值和资源利用的生态风险，规范自然资源利用行为，落实自然资源有偿使用制度，保护原住居民权益，充分调动产权主体和经营利用者积极性，实现共建保护地、共享资源收益。根据国家自然保护地控制区经营性项目特许经营管理有关规定，在我市自然保护地相应区域内实行特许经营制度，科学规划布局、批准设立经营项目。鼓励和引导原住居民参与特许经营活动，探索建立自然资源所有者参与特许经营收益分配机制。推进自然保护地集体林地地役权制度改革。对自然保护地内的集体所有土地及附属资源，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。

10. 探索建立共管共享机制。严格遵守自然保护地相关法律法规，严格落实保护措施，在自然保护地控制区内划定适当区域开展科普教育、自然体验、生态旅游、生态康养等活动，提供高品质、多样化的生态产品。科学规划、合理布局，完善公共服务设施，优化公共服务功能，提升生态体验。扶持和规范原住居民因地制宜从事环境友好型经营活动，支持和传承传统文化，鼓励发展健康向上、人地和谐的生态文化产业。建立健全社区共管机制，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。

11. 建立健全生态补偿制度。按照“谁保护、谁受益”的原

则，全面推广“新安江模式”，落实森林、湿地、水流、耕地、空气等重点领域和自然保护地、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿，探索市场化、多元化生态补偿机制。将自然保护地内的林木按规定纳入公益林管理，落实公益林补偿政策。

#### **（四）加强自然保护地生态环境监督考核**

12. 建立监测体系。建设自然保护地“天空地一体化”监测网络体系，依托生态环境监测平台，落实自然保护地生态环境监测制度，开展生态环境监测。对自然保护地内基础设施建设、矿产资源开发等人类活动进行全面监控，建立自然保护地人类活动遥感监测和实地核查问题台账。加强自然保护地监测数据集成分析和综合应用，及时评估和预警生态风险，定期统一发布生态环境状况监测评估报告。

13. 开展评估考核。按照自然保护地保护成效评估标准、指标体系和评估规程，开展自然保护地生态环境保护成效评估，发布评估结果。对各类自然保护地管理进行评价考核，考核结果纳入生态文明建设目标评价考核体系和林长制改革考核体系，作为党政领导班子和领导干部综合评价及责任追究、离任审计的重要参考和实施生态补偿的依据。适时引入第三方评估制度。

14. 严格执法监督。明确部门职责，强化监管责任，加大执法力度，提升自然保护地建设管理执法监督水平。充分发挥林长和生态护林员作用，常态化开展自然保护地巡查巡护。开展“绿盾”自然保护地监督检查等专项行动，及时发现涉及自然保护地的违法违规问题，依法予以查处。探索建立统一执法机制，逐步在自然保护地范围内实行生态环境保护综合执法，实现重事前准入审

批向重事中事后监管转变。建立督查机制，对自然保护区保护不力的责任人和责任单位进行问责，强化地方政府和管理机构的主体责任。

### 三、保障措施

**（一）加强组织领导。**各级党委和政府要切实提高政治站位，担负起相关自然保护区建设管理的主体责任，加强对自然保护区体系建设的领导，将自然保护区发展和建设管理纳入地方经济社会发展规划和林长制改革重要议程，及时研究解决重大问题。市林业主管部门（市林长办）要发挥牵头作用，加强统筹协调和监督指导。市直有关部门要各司其职，形成齐抓共管、密切协作的工作合力。

**（二）健全法规制度体系。**根据国家、省出台的有关法律法规，加快推进自然保护区相关地方性法规和制度建设。健全自然保护区相关管理制度，规范其保护、利用、监测等行为。推进自然保护区特许经营、生态旅游发展等制度建设，不断完善制度体系。

**（三）统筹资金保障。**建立以财政投入为主的多元化资金保障制度，统筹包括基建投资在内的各级财政资金，保障自然保护区保护、运行和管理。引导社会资本参与自然保护区建设和管理，鼓励金融和社会资本出资设立自然保护区基金，支持自然保护区建设管理项目融资。按自然保护区规模和管护成效加大财政转移支付力度。完善野生动物肇事损害赔偿制度和野生动物伤害保险制度。

**（四）加强机构队伍建设。**按照优化协同高效的原则和国家

有关规定，做好自然保护地机构设置、职责配置、人员编制相关工作。探索自然保护地群的管理模式。积极引进自然保护地建设发展急需的管理和技术人才，适当放宽艰苦地区自然保护地专业技术职务评聘条件，建设高素质专业化的人才队伍。充分利用各种平台和现代科技手段，积极开展岗位业务培训，不断提高自然保护地从业人员能力和水平。

**（五）提升科技支撑。**鼓励高校和科研机构开展自然保护地保护、管理、修复、利用等研究，促进科技成果转化和应用。推进自然保护地建设管理标准化体系建设，探索建立自然保护地内自然体验、生态旅游、生态康养等活动认证机制。依托全市林长制综合管理信息系统，加快自然保护地保护管理信息化建设。

**（六）加强宣传监督。**加强生态文明宣传，增强全社会支持自然保护地工作的责任意识和参与意识。建立自然保护地信息发布平台，发布建设管理相关信息，及时回应社会关切，推动形成社会共识。在自然保护地重要地段设立标识标牌，标明自然保护地范围、管理规定和举报电话，接受社会监督，共同建设新阶段现代化美好淮南。