

中共江苏省委办公厅文件

苏办发〔2020〕26号



省委办公厅 省政府办公厅 印发《关于建立健全自然保护地体系 的实施意见》的通知

各市、县（市、区）党委和人民政府，省委各部委，省各委办厅局，省各直属单位：

《关于建立健全自然保护地体系的实施意见》已经省委全面深化改革委员会会议审议通过，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共江苏省委办公厅
江苏省人民政府办公厅
2020年7月23日

（此件公开发布）

关于建立健全自然保护地体系的实施意见

为贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅〈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》精神，建立健全自然保护地体系，为推动高质量发展走在前列、建设“强富美高”新江苏奠定良好的生态基础，现结合实际，提出如下实施意见。

一、总体目标

到 2020 年，完成自然保护地边界现状调查，启动自然保护地整合优化，开展条件成熟的自然保护地勘界定标工作。到 2025 年，完成全省自然保护地整合优化、勘界立标，按照国家部署做好自然保护地的自然资源统一确权登记工作，全面落实自然保护地管理机构，建立健全基本政策法规、建设管理、监督考评等制度体系。到 2035 年，全面建成以国家公园和自然保护区为主体、各级各类自然公园为基础的自然保护地体系，力争建成 1—2 个国家公园。

二、积极构建自然保护地体系

(一) 明确功能定位。对全省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

价值的区域科学设置自然保护地，实施长期保护。发挥自然保护地守护自然生态、保育自然资源、保护生物多样性与景观多样性功能，提高自然生态系统的公共产品和生态服务效益，实现人与自然和谐。将自然保护区整体和自然公园内需要严格保护的生态功能极其重要、生态环境极度敏感脆弱的管控限制区域与生态保护红线相衔接。

（二）科学划定类型。根据国家分类分级标准，自然保护地分为国家公园、自然保护区和自然公园3类，其中自然公园包括风景、森林、湿地、地质、海洋等类型。中央直接管理和中央地方共同管理的自然保护地由国家批准设立；地方管理的自然保护地由省级政府批准设立，管理主体由省级政府确定，市、县级政府和省有关部门不得审批设立自然保护地。

（三）培育国家公园。立足江苏自然资源禀赋，突出系统保护，依托世界自然遗产、国家级自然保护区和风景名胜区等，按照国家公园布局规划和设立标准，将最具有保护价值、最重要生物多样性集中分布区域培育建成国家公园。国家公园区域内一律不再保留或设立其他类型的自然保护地。

（四）健全规划体系。依据国土空间规划，对接“三区三线”空间布局，将生态功能重要、生态系统脆弱、自然生态保护空缺区域纳入自然保护地生态体系，编制全省自然保护地发展规划。自然保护地总体规划应由专业单位编制，并

按规定审批。经批复的自然保护地规划应严格实施，不得随意调整，确需调整的，应按规定报批。

三、规范自然保护地建设管理

(五) 提升建设水平。按照生态系统的原真性、完整性、系统性及各自然保护地的属性特点和内在规律，实行整体保护、系统修复。坚持以自然恢复为主、人工措施为辅的原则，分类开展受损自然生态系统修复。按照国土空间生态修复规划，统筹实施自然保护地内及自然保护地之间生态廊道建设、野生动植物重要栖息地恢复。加强自然保护地保护管理的各项基础设施和技术装备建设，提高规范化、标准化建设能力和水平。

(六) 推进整合优化。严格按照自然保护地整合优化要求，依据保持生态系统完整性以及保护从严、级别从高和同级别保护强度优先的原则，将交叉重叠或在同一自然地理单元内相连（邻）的自然保护地整合优化为 1 个自然保护地，科学评价自然保护地主体价值和服务功能，确定自然保护地类型和范围，做到一个保护地、一套机构、一块牌子。原则上整合优化后各设区市自然保护地总面积不减少。

(七) 实行统一管理。自然保护地设立、晋（降）级、调整和退出实行统一审批，中央直接管理和中央地方共同管理的自然保护地按国家有关规定审批和管理；地方管理的自然保护地由设区市政府申报，省政府批准，由市县两级政府

管理。省级林业主管部门负责全省自然保护地监督管理；市、县级政府负责做好本行政区域内自然保护地勘界立标、规划编制、建设保护及经济发展、社会管理、公共服务、防灾减灾、生态环境保护、市场监管等工作；市、县林业主管部门负责辖区内自然保护地的监督管理；跨行政区域的自然保护地由所在市、县（市、区）的共同上一级林业主管部门负责监督管理。自然保护地管理机构负责本自然保护地的日常管理。

（八）强化分区管控。按国家规定，国家公园和自然保护区实行分区管控，原则上将原自然保护区的核心区和缓冲区划为核心保护区，原实验区划为一般控制区，原核心区、缓冲区内的重要历史人文景观、寺庙、纪念馆等特殊情况下可以划为一般控制区。核心保护区内除满足国家特殊战略需要和国家规定允许开展的活动外，原则上禁止人为活动；一般控制区内除满足国家特殊战略需要和符合规定允许开展对生态功能不造成破坏的人为活动外，限制人为活动。自然公园原则上按一般控制区管理但实行两区管控，重要脆弱的生态系统、自然遗迹、自然景观和珍稀物种集中分布地设为管控限制区，禁止建设与保护无关的项目；其他区域为合理利用区，在不超过生态承载力的前提下，可适度开展生态养殖、生态旅游、林下经济、科普宣教、自然体验、森林康养等活动；对以生产经营为首要任务、以林场为基础设立的森林自

然公园，在符合森林经营方案前提下，允许开展正常生产经营活动。

（九）推进确权登记。自然资源部门要会同有关部门，统一组织实施全省自然保护地资源调查，根据国家规定按照分级和属地相结合的方式进行登记管辖，将每个自然保护地作为独立的登记单元，清晰界定自然保护地范围内各类自然资源资产的产权主体，划清资产所有权、使用权的边界，确保权属主体明确、资源边界清晰、登记信息完整。自然保护地调整的，登记机构依法及时办理变更。

四、创新自然保护地管理机制

（十）妥善解决历史遗留问题。对自然保护地范围边界不清和确因技术原因造成图件与实地不符等问题，可以按管理程序一次性纠正。核心保护区内原住民应实施有序搬迁。经科学评估，将保护价值低的建制城镇、村庄社区或人口集中居住区、民生设施、人工商品林等调整出自然保护地。对整合优化后自然保护地一般控制区内的探矿采矿、水（风）电开发、工业建设等项目，分类处置、有序退出，恢复生态。

（十一）建立健全生态补偿机制。按照“谁保护、谁受益”原则，建立健全生态补偿制度。探索建立自然保护地生态补偿机制，完善自然保护地内公益林补偿机制并逐步提高补偿标准。对依法清退的探矿采矿、水（风）电开发、工业

建设等项目，应按规定给予补偿。

（十二）创新自然资源使用制度。探索建立自然保护区对自然资源、生态环境、生物多样性有影响的建设项目负面清单，制定完善自然保护区建设项目审批管理制度和自然资源有偿使用制度。探索通过购买、置换、协议、合作、特许经营等方式，维护产权人权益，实现多元化保护。按照自然保护区整体保护目标，鼓励通过签订合作保护协议等方式，对自然保护区周边自然资源实行共同保护利用。

（十三）探索全民共治共享机制。探索建立保障自然保护区内居民正常生产生活的工作机制，鼓励自然保护区内及周边村（社区）、居民参与自然保护区经营管理、生态公益管理和自然保护区特许经营项目建设。在严格保护的前提下，在合理利用区内，引导原住居民转产转业转型，发展生态旅游等生态经济。建立企业、社会组织和个人等志愿者服务激励机制，实现自然保护区保护、建设和发展多元化。

五、强化自然保护区监督评价

（十四）建立监测体系。自然资源、生态环境等部门要会同自然保护区主管部门，加快建设统一的全覆盖、全天候、全要素的自然资源和生态环境监测系统。开展自然保护区综合监测，掌握自然保护区内的自然要素和人类活动变化情况。依托自然资源和生态环境监测结果和大数据分析等现代化技术手段，构建智慧自然保护区，及时做好生态风险预警。

(十五) 强化评估评价。制定以自然资源、生态环境和生态服务价值为核心的评估指标体系和办法，探索引入第三方开展自然保护区管理成效评估。将自然保护区管理成效评估评价成果，纳入国土资源节约集约利用综合评价考核，作为市、县党政领导班子和领导干部综合评价、责任追究、离任审计的重要参考。

(十六) 严格执法监督。按照国家统一部署和生态环境综合执法改革要求，协调建立多部门参与的执法工作机制。生态环境部门要定期或不定期开展执法监督活动，从严查处危害自然保护区生态安全的行为。制定自然保护区生态环境监督实施细则，加大对保护不力责任主体的督察问责力度。建立行政执法、刑事司法、检察公益诉讼衔接的工作机制，严厉打击涉及自然保护区的违法犯罪行为。

六、保障措施

(十七) 加强组织领导。各级党委、政府要切实提高政治站位，认真履行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组织领导，及时研究解决重大问题。省级自然保护区主管部门要发挥职能作用，加强统筹协调，强化监督指导。省有关部门要各司其职，加强工作沟通，强化督促指导，形成工作合力。

(十八) 健全法规制度体系。严格落实自然保护区建设管理相关法律法规，研究制定与国家自然保护区法律法规配套的

地方性法规和相关管理制度。探索建立自然保护地公益治理、社区治理、共同治理工作机制。建立完善自然保护地生态补偿、野生动物肇事损害赔偿和野生动物伤害保险等制度。

（十九）强化资金投入保障。建立以财政投入为主的多元化资金保障制度，并根据财力状况构建适当增长机制。统筹包括中央投入在内的各级财政资金，加大对自然保护地体系建设、保护管理、科研推广以及基础设施建设、科学考察、监测评估等经费支持。探索建立生态补偿资金与自然保护地保护成效挂钩机制。

（二十）加强机构队伍建设。加强各级自然保护地管理机构建设，根据国家自然保护地机构设置、职责配置、人员编制等管理办法，研究提出全省落实意见。培养、引进自然保护地建设发展急需的管理和技术人才，建立符合自然保护地专业技术岗位特点的职称评聘办法。利用各种现代化平台开展业务培训，不断提高队伍素质。

（二十一）提升科技支撑能力。发挥科研院校和专业单位作用，加强多学科协作研究和集成创新，加快科研成果转化应用。推进自然保护地标准化、智慧化建设，构建全省自然保护地数据库。加强自然保护地资源可持续利用、生态产业化发展等技术支撑。

中共江苏省委办公厅

2020年7月23日印发
