浙江省建立自然保护地体系的实施意见

（征求意见稿）

自然保护地是生态建设的核心载体、中华民族的宝贵财富、美丽中国的重要象征，在维护国家生态安全和维持人与自然和谐共生中居于首要地位。一直以来，我省大力推进自然保护地建设，在保护生物多样性、改善生态环境质量和维护生态安全等方面发挥了极其重要的作用。为贯彻落实中办、国办《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》（中办发〔2019〕42号），结合我省实际，现提出如下实施意见：

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府重大决策部署，深入践行“绿水青山就是金山银山”的理念，坚定不移沿着“八八战略”指引的路子走下去，加快推进自然保护地体系和管理能力现代化建设，全省重要自然生态系统、自然遗迹和生物多样性得到全面系统整体保护，筑牢生态安全基石，助推大花园建设，当好生态文明建设的排头兵，为实现高质量发展、建设美丽浙江提供生态保障。

（二）基本原则。坚持严格保护、永续利用。加快陆域和海域自然保护地建设，做到应建必建、应保尽保，让宝贵的自然遗产得到世代传承、永续利用。

坚持科学建设、依法管理。按照总体目标和国家标准，科学规划、统一布局，分步推进自然保护地建设，强化依法保护和管理。

坚持政府主导、社会参与。发挥政府在自然保护地规划、建设、管理、监督和投入上的主体作用,引导企业、社会组织和公众参与自然保护地建设和管理。

坚持浙江特色、走在前列。立足浙江资源秉赋，充分发挥浙江生态优势、体制机制优势，创立自然保护地体系浙江样板。

（三）总体目标。到2020年，完成钱江源国家公园体制试点，自然保护地体系框架基本形成，制定自然保护地负面清单，完成国家公园、自然保护区和条件成熟的其他独立自然保护地的勘界定标。到2025年，完成所有自然保护地勘界立标、整合优化和确权登记，自然保护地管理机构全面到位，制度体系基本建立，自然保护地体系建设走在全国前列。到2035年，自然保护地陆域部分占陆域国土面积的10.5%，海域部分占管辖海域面积的9.5%；自然保护地管理效能、质量和生态产品供给能力达到国内先进水平，建成长三角最具魅力的自然保护地先行区。

二、构建科学合理的自然保护地体系

（四）构建自然保护地体系。根据生态价值和保护强度高低，建立自然保护地分类、分级体系。根据国家分类标准，自然保护地分为国家公园、自然保护区和自然公园三大类，其中，自然公园包括风景名胜区、森林公园、地质公园、海洋公园、湿地公园等；根据国家分级标准，除国家公园外，自然保护地级别分为国家级自然保护地和省级自然保护地，国家级自然保护地原则上由省级自然保护地晋升设立。

一个自然地理区域按照自然生态系统的系统性、完整性设一个省级或国家级自然保护地，不设保护小区及市县级自然保护地。原有的其他类别的自然保护区、保护小区及市县级自然保护地，符合条件的可设立省级自然保护地或整合到国家级、省级自然保护地；不符合条件的，应由当地政府公告予以撤销。

（责任单位：省林业局，省自然资源厅，省生态环境厅，市、县〔市、区〕人民政府。排在第一的为牵头单位，下同。）

（五）健全自然保护地规划体系。结合国土空间规划和生态保护红线划定，摸清家底、综合评价,对接“三区三线”科学布局，编制全省自然保护地发展规划，明确自然保护地发展目标、数量、规模和空间布局。分类制定自然保护地总体规划指标体系，完善规划技术标准，编制总体规划和专项规划。规划编制应由具有相应专业能力的单位承担。

自然保护地总体规划可将与城镇开发边界交叉重叠且不具生态保护功能、或已丧失生态保护功能的区域，以及不具有重要保护价值的建制城镇、村庄或人口密集区域、社区民生设施、成片人工商品林和纳入耕地保护红线的永久基本农田等，划出保护地范围。

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

（责任单位：省林业局，省自然资源厅，省生态环境厅，市、县〔市、区〕人民政府）

（六）推进自然保护地整合优化。各县（市、区）严格落实保护面积不减少、保护强度不降低、保护性质不改变的总体要求，对交叉重叠或在同一自然地理单元内相邻、相连的自然保护地，进行整合优化，设立一个自然保护地；与国家级或省级自然保护地相邻的保护小区和市县级自然保护地，整合到国家级或省级自然保护地。一个自然保护地由两个或以上不相邻的相互独立的区域组成，可以按自然地理单元设立两个或多个自然保护地。

各市县（市、区）按同级别保护强度优先、不同级别低级别服从高级别的原则，即原则上按照国家公园、自然保护区--国家级风景名胜区--其他国家级自然保护地（森林公园、地质公园、湿地公园、海洋公园等）--省级自然保护地的整合级序，编制整合优化方案，整合优化方案由省林业主管部门审核，报省人民政府同意。整合优化设立自然保护地按自然保护地设立规定审批。对涉及国际履约的自然保护地，可以暂时保留履行相关国际公约时的名称。

（责任单位：省林业局，省发展改革委，省自然资源厅，省生态环境厅，市、县〔市、区〕人民政府）

三、建立统一规范高效的管理体制

（七）实行自然保护地统一管理。自然保护地设立、晋（降）级、调整和退出实行统一审批，国家级自然保护地按国家有关规定审批，省级自然保护地由省人民政府审批，市、县（市、区）人民政府和省级有关部门不得审批设立自然保护地。

省林业主管部门负责全省自然保护地的监督管理，受委托负责做好国家公园的管理；市、县（市、区）人民政府负责做好自然保护地经济发展、社会管理、公共服务、防灾减灾、市场监管等工作。自然保护地管理机构负责自然保护地的日常管理，做好资源监测、生态保护、综合执法、自然资源资产管理、特许经营、社会参与和科研宣教等工作。

（责任单位：省林业局，省编办，市、县〔市、区〕人民政府）

（八）实行自然保护地分区管控。根据自然资源特征和管理目标，合理划定自然保护地功能分区，实行差别化保护管理。国家公园和自然保护区设立核心保护区和一般控制区，原自然保护区的缓冲区和实验区划为一般控制区；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。自然公园根据保护要求实行两级管控，将重要的脆弱的自然生态系统、自然遗迹、自然景观和珍稀濒危物种集中分布地设为严格管控区,采取严格保护措施进行保护,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,可以开展生态养殖、林下经济、生态休闲、科普宣教、自然体验等活动。

核心保护区内原住居民应实施有序搬迁。严格控制一般控制区内及自然公园内原住居民的建房活动，确需建房的，不得扩大建设规模，并应取得相关批准手续。自然保护地内探矿采矿、水电开发、工业建设等项目应有序退出。自然保护地分区管控办法由省林业局另行制定。

（责任单位：省林业局，省民政厅，省自然资源厅，省生态环境厅，省农业农村厅，省文化和旅游厅，市、县〔市、区〕人民政府）

（九）推进自然保护地勘界立标。各县（市、区）按照法定范围和功能分区做好勘界立标工作，与生态保护红线相衔接。勘界立标应由具相应专业能力的单位承担；承担单位应按规范做好自然保护地勘界定标工作，建立矢量数据库，形成成果报告。自然保护地勘界成果经省林业主管部门论证审核后，报省政府确认、公告，设立界桩和标识牌。

勘界时，确因技术原因引起的数据、图件与现地不符等问题可以按管理程序一次性纠正；自然保护地范围和区划确需调整的，依规调整后，做好勘界立标工作。

（责任单位：省林业局，省自然资源厅，省生态环境厅，县〔市、区〕人民政府）

（十）推进自然资源资产确权登记。每个自然保护地作为独立登记单位，由市、县（市、区）自然资源资产登记机构对自然保护地自然资源资产统一确权登记，做好各自然保护地自然资源资产所有权、使用权边界的调查核实，并与边界各方签署认可协议；对各类自然资源资产的种类、面积、权属性质和利用状况，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，以及非全民所有自然资源资产利用方式等，逐一进行确权登记，做到资源边界清楚、权属主体明确、登记信息完整。自然保护地调整的，其自然资源资产变化情况由原登记机关确权登记。

（责任单位：省自然资源厅，省林业局，市、县〔市、区〕人民政府）

四、创新自然保护地建设发展机制

（十一）建立占补平衡机制。原则上不得随意占用自然保护地，省级及以上重大项目建设应避开自然保护地，无法避开确需占用自然保护地的，应经省人民政府审核同意后，由市、县（市、区）按同质等面积补足。

对建设生态廊道、开展重要栖息地恢复、开展提质改造恢复生物多样性等，经验收达到标准的，可以按规则折算为新增自然保护地面积计入当地自然保护地总面积，其新增面积可用于本行政区域折抵补充面积。

（责任单位：省林业局，省自然资源厅，省生态环境厅，市、县〔市、区〕人民政府）

（十二）创新融合发展机制。结合全省大花园建设，充分利用自然保护地的生态优势，构建高品质、多样化的生态产品供给体系，打造生态休闲、科普宣教、自然体验的首善之区。推进“十大名山公园”和“十大海岛公园”建设，大力推进自然保护地融合发展示范镇（村）建设，打造智慧自然公园，创新自然保护地生态价值实现机制，多方位促进自然保护地的融合发展。

（责任单位：省文化和旅游厅，省发展改革委，省林业局，市、县〔市、区〕人民政）

（十三）健全生态补偿机制。按照“谁保护、谁受益”，“谁贡献大、谁得益多”原则，加大生态保护财政转移支付力度，建立以自然保护地建设成效相挂钩的生态补偿制度，完善自然保护地公益林和湿地、海洋生态补偿机制，适当提高自然保护地公益林等补偿标准。完善自然保护地移民搬迁的补偿政策。对依法清退的探矿采矿、水电开发、工业建设等项目，由县（市、区）人民政府按规定给予补偿。自然保护地生态补偿标准由省财政厅会同省林业局另行制定。

（责任单位：省财政厅，省民政厅，省自然资源厅、省水利厅、省林业局，市、县〔市、区〕人民政）

（十四）创新自然资源使用制度。深入推进自然保护地集体林地地役权制度改革等产权制度改革试点，在充分征求集体林地、耕地、宅基地等土地所有权人、使用权人、承包权人意见基础上，探索赎买、置换、协议、合作、特许经营等方式，由自然保护地管理机构实行统一管理、统一补偿、统一分配，兑现各产权主体的资源收益。对自然保护地周边的自然资源，按照与自然保护地整体保护目标相协调的原则，鼓励通过签订合作保护协议等方式，实行共同保护利用。

（责任单位：省自然资源厅，省农业农村厅，省林业局，市、县〔市、区〕人民政府）

（十五）探索全民共治共享机制。积极探索自然保护地居民生产生活的保障机制，保障其生产生活需要；积极探索自然保护地社区自治和林业经营机制，鼓励自然保护地区域社区、居民参与生态管理公益岗位和自然保护地的特许经营项目。建立志愿者服务激励机制，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。

（责任单位：省林业局，省文化和旅游厅，省民政厅，市、县〔市、区〕人民政府）

五、加强自然保护地生态环境监督考核

（十六）建立监测预警机制。积极探索“一张图”监管机制，推进自然保护地“天空地一体化”监测网络体系建设，定期对自然保护地开展综合监测，及时掌握自然保护地资源动态变化、人为活动及计划项目推进情况，加强监测成果的集成分析和综合评估，及时预警生态风险，定期发布监测评估报告。

（责任单位：省林业局，省生态环境厅，省自然资源厅）

（十七）建立评估考核机制。建立以生态资产和生态服务价值为核心的考核评估指标体系和方法，由第三方对各市、县（市、区）自然保护地管理成效进行评估考核，纳入美丽浙江建设、生态文明建设考核，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生态保护财力转移支付的依据。

（责任单位：省林业局，省委组织部，省纪监委，省审计厅，省生态环境厅，省农业农村厅）

（十八）建立执法监督机制。建立统一执法机制，制定出台自然保护地综合执法指导意见，在自然保护地范围内试行综合执法。自然保护区应设立独立的执法部门开展综合执法工作；其他类自然保护地可视情设立相应执法部门或委托当地综合执法机构开展执法工作。定期开展“绿盾”自然保护地监督检查专项行动，对自然保护地保护不力的责任人和责任单位进行问责；对造成严重后果的单位和有关责任人员，严肃追究责任。

（责任单位：省司法厅，省纪监委，省生态环境厅，省林业局）

六、保障措施

（十九）加强组织领导。省绿化与自然保护地委员会发挥牵头抓总作用，加强统筹协调和监督指导，省级有关部门各司其职，加强督促指导，形成齐抓共管、密切协作的工作合力。各市县党委、政府切实提高政治站位，严格落实“党政同责、一岗双责”，履行自然保护地主体责任，加强对自然保护地体系建设的领导，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，及时研究解决重大问题。

（二十）健全制度体系。制定《浙江省自然保护地条例》，严格落实国家出台的自然保护地管理的法律法规，制定与国家自然保护地法律法规相配套的地方法规。加快推进我省特许经营管理、生态旅游规范等标准规范体系建设，探索公益治理、社区治理、共同治理等机制，不断完善制度体系。

（责任单位：省司法厅，省林业局）

（二十一）强化资金保障。建立以政府投入为主，其他投入为补充的资金保障体系，统筹中央、省、市、县财政资金，加大财政投入力度，加强自然保护地人员经费、基础设施建设、规范化建设、监测评估以及保护、管理和科研等经费的保障。参照中央对国家级自然保护地的做法，设立省级自然保护地基础设施建设资金。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，鼓励社会资本参与自然保护地的建设和管理。强化财政对自然保护地野生动物肇事损害和野生动物伤害及其他重大损害赔偿资金的保障。

（责任单位：省财政厅，省地方金融监管局，省林业局）

（二十二）加强机构队伍建设。进一步加强林业主管部门自然保护地管理机构的建设。根据国家自然保护地机构设置、职责配置和编制配备管理办法，制定全省自然保护地机构建设方案，落实自然保护地机构、编制。加强自然保护地专业化队伍和科技人才团队建设，适当放宽急需的管理和技术人才引进及专业技术职务评聘条件，对偏远山区自然保护地人员实行野外岗位津贴。充分利用各种平台加强岗位业务培训，不断提高管理人员综合素质。自然保护地管理机构建设方案由省编办会同省林业局制定。

（责任单位：省编办，省人力社保厅，省林业局）

（二十三）加强科技支撑。充分发挥大专院校、科研和专业单位的作用，加强多学科交叉研究与集成创新，加强对我省自然保护地关键领域、技术问题和管理政策研究，强化科研成果转化和应用。加强自然然保护地资源可持续经营管理、生态养殖、生态休闲、林下经济、科普宣教、自然体验等技术支撑。

（责任单位：省科技厅，省教育厅，省林业局，市、县〔市、区〕人民政府）

（二十四）加强宣传引导。充分利用广播、电视和微信、微博、互联网等平台，广泛开展自然保护地建设重要性、生态保护相关法律法规和生态文明理念的宣传，进一步增强全民依法保护自然生态的意识和自觉性，进一步营造保护自然生态的良好氛围。

（责任单位：省委宣传部，省文化和旅游厅，省广电局，省教育厅，省林业局，市、县〔市、区〕人民政府）