

国家林业局办公室关于进一步加强 林业自然保护区监督管理工作的通知

办护字〔2017〕64号

各省、自治区、直辖市林业厅（局），内蒙古、吉林、龙江、大兴安岭、长白山森工（林业）集团公司，新疆生产建设兵团林业局：

我国自然保护区事业已走过 60 年历程，在党中央、国务院的正确领导下，在各级政府和相关部门的共同努力下，我国自然保护区建设管理工作取得了显著成效。但与此同时，由于保护意识淡薄、保护管理不到位等原因，一些地方自然保护区内违法违规情况仍然存在，我国自然保护区保护形势依然十分严峻。为进一步加强自然保护区监督管理，强化资源保护，提升保护管理水平，更好地发挥自然保护区在维护国土生态安全、保障中华民族永续发展中的作用，现就进一步加强自然保护区监督管理工作通知如下：

一、切实提高对自然保护区工作重要性的认识

建立自然保护区是保护生物多样性最直接、最有效的方式

之一。截至 2016 年底，林业主管部门已建立 2301 处自然保护区，总面积 125 万平方公里，约占我国陆地国土面积的 13.08%。通过建立这些自然保护区，将我国最重要的森林、湿地和荒漠生态系统、最珍贵的濒危野生动植物资源、最优美的自然景观保存下来，不仅在保护中国生物多样性方面具有重要意义，而且在培养民族自豪感、实现中华民族永续发展以及缓解全球气候变化等方面都发挥着重要作用。然而，在国家环境保护督察和我局“绿剑行动”中，都发现一些个别企业和单位在自然保护区内违法违规建设项目，使自然保护区受到威胁和影响有的甚至遭到破坏的问题，引起了党中央、国务院的高度重视和社会各界的广泛关注。各级林业主管部门必须高度重视发现的问题，进一步提高对自然保护区重要性的认识，全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，坚决贯彻中央领导同志的重要批示精神，正确处理好发展与保护的关系，决不能先破坏后治理，切实守住生态保护红线。要大力加强对自然保护区工作的组织领导和监督管理，严格执法，勇于攻坚克难，着力改善自然保护区生态质量，真正将各级各类自然保护区保护好、管理好。

二、全面提高自然保护区监督管理水平

(一) 严格执行建设项目审批制度。国家级自然保护区作为禁止开发区实施强制性生态保护，严格控制人为活动对自然生态原真性、完整性干扰，严禁不符合主体功能定位的各类开

发活动。凡在国家级自然保护区内修筑设施，必须严格履行行政许可审批程序，并严格执行环境影响评价制度。对未经许可即擅自开工建设、建设过程中擅自做出重大变更等行为，要依法追究相关单位、人员责任。

为落实有关法律法规和国家政策，对在自然保护区内修筑设施提出如下要求：一是要严格落实新修订的《野生动物保护法》第十三条“机场、铁路、公路、水利水电、围堰、围填海等建设项目的选址选线，应当避让相关自然保护区域、野生动物迁徙洄游通道；无法避让的，应当采取修建野生动物通道、过鱼设施等措施，消除或者减少对野生动物的不利影响。”确实无法避免的，申请人需提供比选方案，以说明无法避免的原因，同时提出建立野生动物通道等补救措施的方案。二是按照《国务院办公厅关于印发湿地保护修复制度方案的通知》（国办发〔2016〕89号）精神，经批准征收、占用湿地并转为其他用途的，用地单位要按照“先补后占、占补平衡”的原则，负责恢复或重建与所占湿地面积和质量相当的湿地，确保湿地面积不减少。在自然保护区内修筑设施行政许可申请中需说明占用自然保护区湿地面积，并提供湿地的恢复或重建方案等材料。

（二）对自然保护区建设项目实行严格管制。自然保护区原则上不允许新建与自然保护区功能定位不符的项目，包括

但不限于以下项目：1.高尔夫球场开发、房地产开发、索道建设、会所建设等项目；2.光伏发电、风力发电建设项目；3.社会资金进行商业性探矿勘查，以及不属于国家紧缺矿种资源的基础地质调查和矿产远景调查等公益性工作的设施建设；4.野生动物驯养繁殖、展览基地建设项目；5.污染环境、破坏自然资源或自然景观的建设设施；6.对自然保护区主要保护对象产生重大影响、改变自然资源完整性、自然景观的设施；7.其他不符合自然保护区主体功能定位的设施。

（三）强化保护执法监管。各级林业主管部门要进一步加强各级各类自然保护区日常监管和监督检查，充分运用遥感等先进技术手段，确保违法违规问题及时发现。同时，要进一步强化自然保护区执法力量的配备，强化执法能力，依法严厉打击破坏自然保护区内森林和野生动植物资源的违法犯罪活动。要积极探索自然保护区所在地区综合行政执法改革，建立健全自然保护举报制度，公布举报电话，广泛实行信息公开，加强自然保护区的社会监督。

（四）建立健全约谈工作机制。要充分运用约谈机制的督查督办作用，对发生违法违规活动的自然保护区，由国家林业局约谈地方政府、林业主管部门、自然保护区管理局，并可邀请媒体报道，实现约谈工作的常态化、公开化。各级林业主管部门和自然保护区管理局（处）要签订保护管理目标责任书，

实行目标责任制，避免破坏自然保护区资源的情况发生。

三、重点解决保护管理中的突出问题

(一) 继续推进检查和整改工作。各地要根据国家林业局等十部委《关于进一步加强涉及自然保护区开发建设活动监督管理的通知》(环发〔2015〕57号)以及国家环境保护督察组向各省级党委、政府反馈的督察情况报告精神，结合“绿剑行动”检查结果，继续认真深入开展国家级自然保护区内违法活动检查，核查“绿剑行动”后整改措施落实情况，及时发现新问题。各级地林业主管部门对要实现对各级各类林业自然保护区监督检查工作要的常态化，其中各地对各级各类自然保护区监督检查工作要常态化，对国家级自然保护区、省级自然保护区每年要至少开展1次全面综合考核评估和监督检查，并于每年6月底前将检查结果报我局。

(二) 全面完成各级各类自然保护区确界工作。要进一步加强自然保护区边界四至管理，并纳入空间规划。对一些尚未实地落界的自然保护区，要按照各级政府批准的范围组织实地勘界，标明区界，并告知相关权利人界址界限。对一些界限不清的自然保护区要全面清理，积极协调地方政府有关部门，一年内全面完成范围四至的界定工作。国家级自然保护区范围和功能区划基础数据和有关情况要报我局。

(三) 科学进行自然保护区范围和功能区调整。认真执行《国务院关于印发国家级自然保护区调整管理规定》(国函

[2013] 129号), 从严控制自然保护区调整, 不得随意改变自然保护区的性质、范围和功能区划。对存在违法违规活动的国家级自然保护区, 须先行整改后再进行自然保护区调整。加大对省级及以下级别自然保护区范围和功能区调整建章立制工作, 确保生态保护红线和生态底线。

(四) 强化管理机构和人员设置。认真落实《中华人民共和国自然保护区条例》“有关自然保护区行政主管部门应当在自然保护区内设立专门的管理机构, 配备专业技术人员, 负责自然保护区的具体管理工作”的规定, 对没有独立机构、没有专职负责人、管理和技术人员编制偏少、自然保护区管理局(处)主体管理地位丧失的自然保护区, 各地要全面进行检查评估后推进管理机构的进一步完善。同时, 加强自然保护区管理机构职工队伍建设, 对关键岗位人员加强培训, 培养一支高素质的自然保护区人员队伍, 确保自然保护区事业长期健康发展。

本通知自2017年7月1日起实施, 有效期至2020年6月30日。国家林业局2011年发布的《国家林业局关于进一步加强林业系统自然保护区管理工作的通知》(林护发[2011]187号)同时废止。

国家林业局办公室

2017年4月28日