

# 关于国家级自然保护区生态环境问题 整改销号的指导意见

为落实《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》《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》，进一步强化自然保护地生态环境监管，规范国家级自然保护区生态环境问题整改销号工作，推动国家级自然保护区生态环境问题整治和生态恢复取得实效，依据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国环境影响评价法》《中华人民共和国自然保护区条例》等，制定本指导意见。

## 一、总体原则

**（一）依法依规、实事求是。**依据国家现行相关法律法规，结合自然保护区设立时间和法规生效时间以及项目建设时间、所处功能分区、审批情况、生态影响等，实事求是地对问题性质进行认定。

**（二）问题导向、分类整改。**坚持问题导向，聚焦国家级自然保护区内矿产资源、工业、小水电、旅游等八类开发建设活动及其他人类活动，按问题类型制定退出、整治和开展生态修复等整改措施，明确整改销号条件。

**（三）差别处置、统筹推进。**针对历史遗留问题和新增问题实行差别化处置，妥善处理历史遗留问题，严肃查处新增或规模扩大问题，切实整改违法违规问题，严禁“一刀切”，促进生态效益、社

社会效益和经济效益相统一。

**（四）上下联动、落实责任。**推动落实地方政府和自然保护区管理机构主体责任以及行业部门指导监督责任，加强上下联动、部门协作，形成工作合力，切实推进整改销号工作。

## **二、整改销号条件**

国家级自然保护区问题主要来源于“绿盾”自然保护地强化监督专项行动及自然保护地生态环境日常监管工作，按照《自然保护地人类活动遥感监测技术规范》（HJ 1156-2021）的人类活动分类体系进行分类并纳入问题台账。国家级自然保护区问题整改销号应达到违法违规活动停止、处罚赔偿执行到位、整治恢复取得实效的基本条件。不同类型问题的具体整改销号条件如下。

**（一）矿产资源开发、工业园等项目，**已退出自然保护区且达到相关技术规范要求、生态修复效果呈稳定或趋好状态的，可予以销号。

**（二）工业开发、能源开发、旅游开发、交通开发、养殖开发等项目**

1. 位于自然保护区核心区和缓冲区的项目以及位于自然保护区实验区未批先建的项目，已退出自然保护区且达到相关技术规范要求、生态修复效果呈稳定或趋好状态的，可予以销号。

2. 位于自然保护区实验区且在自然保护区设立前依法依规批准的项目：

（1）经科学评估进行整改后仍会对生态环境存在明显不利影响的项目，已退出自然保护区且达到相关技术规范要求、生态修复效

果呈稳定或趋好状态的，可予以销号；

(2) 经科学评估认定对生态环境影响较小，整治后污染物排放未超过国家和地方规定的污染物排放标准，符合法律法规有关规定，符合国家相关产业政策和自然保护区建设管理要求，且自然保护区管理机构和项目运营者已制定长效监督管理措施，可予以销号。

3. 位于自然保护区实验区的违法违规审批或审批手续不全或批建不符（审批手续包括但不限于立项、规划、用地、环评、使用林地等，下同）的项目：

(1) 经科学评估进行整改后仍会对生态环境存在明显不利影响的项目，已退出自然保护区且达到相关技术规范要求、生态修复效果呈稳定或趋好状态的，可予以销号；

(2) 对于工业开发和旅游开发项目，经科学评估认定依法规范生产运营对生态环境影响较小，已依法依规纠正审批或完善手续或拆除违建部分，污染物排放未超过国家和地方规定的污染物排放标准，符合法律法规有关规定，符合国家相关产业政策和自然保护区建设管理要求，且自然保护区管理机构和项目运营者已制定长效监督管理措施，可予以销号；

(3) 对于线性能源基础设施（如输变电线路、油气输送设施等）和涉及民生的交通基础设施，经科学评估认定维持现状对生态环境影响较小，已依法依规纠正审批或完善手续或拆除违建部分，污染物排放未超过国家和地方规定的污染物排放标准，符合法律法规有关规定，符合国家相关产业政策和自然保护区建设管理要求，且自然保护区管理机构和项目运营者已制定长效监督管理措施，可予以销号；

(4) 对于养殖开发项目和涉及民生的交通基础设施，经科学评估认定对生态环境影响较小，已依法依规纠正审批或完善手续或拆除违建部分，污染物排放未超过国家和地方规定的污染物排放标准，符合法律法规有关规定，符合国家相关产业政策和自然保护区建设管理要求，且自然保护区管理机构和项目运营者已制定长效监督管理措施，可予以销号。

### **(三) 小水电设施**

小水电设施的整改销号参照《水利部 发展改革委 自然资源部 生态环境部 农业农村部 能源局 林草局关于进一步做好小水电分类整改工作的意见》(水电〔2021〕397号)和《水利部办公厅关于印发长江经济带小水电清理整改验收销号工作指导意见的通知》(水电办〔2020〕109号)处理。

### **(四) 其他人类活动**

对于其他人类活动问题，应综合考虑自然保护区设立时间、《中华人民共和国自然保护区条例》生效时间以及人类活动所处功能分区、生态环境影响程度、项目审批情况等因素，参照上述整改销号条件依法依规处理。

整改销号条件中，退出是指相关开发项目和设施实现“两断三清”(即切断工业用水、用电，清除原料、产品、生产设备)后，视情通过依法限期拆除构筑物、转换用途等退出自然保护区。生态修复应当按照《裸露坡面植被恢复技术规范》(GB/T 38360)、《退化草地修复技术规范》(GB/T 37067)、《矿山生态修复技术规范》(TD/T 1070)、《海洋生态修复技术指南》(GB/T 41339)等相关技

术规范科学开展。

### 三、涉及范围和功能分区调整问题的处置

国家级自然保护区范围和功能分区调整涉及需要整改的问题时，不得“以调代处”“以调代罚”，其整改销号工作依据如下原则处置。

自然保护区设立前依法依规批准的开发建设项目，其占用区域经科学评估认定确实不具备自然保护区条件，已依法依规将相关区域调出自然保护区的，可予以销号；其占用区域经科学评估认定不具备相应功能分区条件，已依法依规对相关区域进行功能分区调整，并符合相应功能分区管理要求的，可予以销号。

自然保护区内未批先建、批建不符、违法违规审批或审批手续不全的开发建设项目，其占用区域经科学评估认定确实不具备自然保护区条件，相关项目拆除后会造成二次生态破坏、无法有效生态修复或者生态修复成本巨大，在行政处罚到位、依法追究相关责任者的法律责任和生态环境损害赔偿责任后，已依法依规将相关区域调出自然保护区的，可予以销号。

### 四、不纳入现阶段整改销号问题台账的情形

在符合现行法律法规和不破坏生态功能的前提下，下列情形纳入人类活动总台账，不纳入现阶段整改销号的问题台账，但不得擅自扩大建设规模、新增设施或改变用途。

（一）零星的原住民在不扩大现有建设用地和耕地规模、符合相关法律法规和污染物排放标准前提下，修缮生产生活设施，保留生活必需的少量种植、放牧、捕捞、养殖活动。

（二）因国家重大能源资源安全需要开展的战略性能源资源勘查，公益性自然资源调查和地质勘查。

（三）生态环境监测、水文水资源监测设施，经依法批准进行的非破坏性科学研究观测、标本采集活动。

（四）符合已批复的自然保护区总体规划的非营利性管护基础设施。

（五）因病虫害、外来物种入侵、维持主要保护对象生存环境等特殊情况，经批准的重要生态修复工程。

（六）依法批准的广播通信、防灾减灾、应急抢险救援等设施。

（七）自然保护区设立前已存在的文物古迹、宗教活动场所，经依法批准的考古调查发掘和文物保护活动。

（八）必须且无法避让、符合县级以上国土空间规划及交通、防洪等法定专项规划并依法审批的线性基础设施（如输变电线路、油气输送设施、铁路等）、防洪设施（包括堤防、护岸、排水渠系等）和供水设施建设与运行维护，以及依法批准的通组、通户等农村公路的新建和硬化项目。

（九）审批手续完备且对自然保护区生态环境影响较小的脱贫攻坚、乡村振兴工程项目。

（十）国防工程及相关设施。

## 五、销号流程

省级生态环境部门应根据本指导意见，结合本行政区域具体情况，建立健全工作机制，制定本行政区域国家级自然保护区问题整改销号相关规定或实施细则，明确销号责任主体和销号程序，销号

程序应当包括申请、验收、公示、意见反馈、销号、公开、备案等环节，确保整改销号工作依法依规、规范有序。

省级生态环境部门每年将销号情况和问题台账上报生态环境部，并抄送省级自然保护区行政主管部门。总结报告应说明整改销号总体情况、存在的问题、工作建议等。

## 六、组织实施

省级生态环境部门要高度重视国家级自然保护区问题整改销号工作，因地制宜制定整改销号相关规定，加强组织协调，做好科学评估，强化日常监管，扎实推进生态环境问题整改和生态修复，切实提升生态系统多样性、稳定性、持续性。

**（一）加强组织协调。**省级生态环境部门要根据本指导意见，加强本行政区域国家级自然保护区问题整改销号工作的组织、指导、协调和监督。严格把关，防止敷衍整改、表面整改、虚假整改等问题。主动作为，督促有关地方和部门按时序进度抓紧整改，严禁平时不作为、急时“一刀切”。

**（二）科学规范整改。**省级生态环境部门要建立评估制度和机制，指导和监督有关部门和自然保护区管理机构按照相关标准规范，科学评估建设项目生态环境影响程度，为制定整改措施或方案提供依据。督导项目运营者制定整改措施或方案，明确责任主体、目标任务、重点措施和完成时限等，按相关程序报批后实施。遵循自然规律，坚持自然恢复为主、人工修复为辅，扎实推进生态修复，杜绝形式主义。

**（三）强化日常监管。**各级生态环境部门要督促指导整改销号

责任主体，对国家级自然保护区内所有生态环境问题实施台账管理。加强对不纳入现阶段整改销号问题台账情形的监督检查，防止扩大规模、改变用途。加强对已销号问题的日常监管，防止“死灰复燃”。依法依规严格审批自然保护区内新建项目。视情通报、约谈整改迟滞、“一刀切”、弄虚作假等问题，对于违反相关法律法规的责任者，依法处理，或者按照有关机制规定移送相关机关、部门处理。

本指导意见出台前已经销号的问题，符合本指导意见要求的，原则上予以认可；不符合本指导意见要求的，应予以纠正。省级生态环境部门应组织开展已销号问题复核，督促整改工作取得实效。

本指导意见将根据自然保护地相关法律法规的制定修改变变化情况适时进行修订。