

湖南省林业局 文件 湖南省自然资源厅

湘林保〔2020〕16号

签发人：胡长清 周海兵

湖南省林业局 湖南省自然资源厅 关于做好自然保护区调整及自然保护地 整合优化工作的通知

各市州、县市区人民政府，省直有关单位：

根据中央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和《自然资源部国家林业和草原局关于做好自然保护区范围及功能分区优化调整前期有关工作的函》（自然资函〔2020〕71号）要求，经报省人民政府同意，现就做好全省自然保护区调整和自然保护地整合优化工作通知如下：

一、整合优化范围

纳入本次自然保护区调整和自然保护地整合优化范围包括已设立的各级各类自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、石漠公园、地质公园、水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区（点）、自然保护小区。整合优化后，全省自然保护地分为国家公园、自然保护区、自然公园等 3 类。全省风景名胜区、森林公园、湿地公园、石漠公园、地质公园、水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区（点）、自然保护小区归为自然公园类。自然公园名称统一规范为“风景、森林、湿地、石漠、地质等自然公园”。

二、整合优化基本原则

（一）科学评估，合理调整。建立科学评价体系，着眼解决现实矛盾冲突和历史遗留问题，为确定合理的优化调整方案做好准备。

（二）应划尽划，应保尽保。保持自然生态系统完整性和生态廊道连通性，划入与调出相结合，将应该保护的地方都保护起来，谋划新设一批自然保护区等自然保护地。

（三）实事求是，简便易行。不预设自然保护区面积，简化功能分区，采取差别化管控措施，对生态搬迁、永久基本农田、镇村、矿业权等逐步退出设置过渡期，依法加强产权保护，稳妥推进。

（四）统筹协调，做好衔接。结合国土空间规划编制，衔接三条控制线划定，与生态保护红线评估调整同步开展，与永

久基本农田核实整改、城镇开发边界模拟划定协调推进，合理安排生产、生活、生态空间。

三、整合优化基本规则

（一）要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，按照同级别保护强度优先、不同级别低级别服从高级别的原则，整合交叉重叠的自然保护地，做到一个保护地、一套机构、一块牌子。被整合的自然保护地名称和机构不再保留。

（二）按照自然生态系统完整、物种栖息地连通、保护管理统一的原则，打破行政区划割裂局面，将同一地理单元内相邻、相连的各类自然保护地进行归并，合理确定自然保护地类型，优化边界和功能分区。被归并的自然保护地名称和机构不再保留。

（三）按照国家确定的国家公园空间布局，自上而下设立国家公园，整体纳入国家公园的自然保护地，不再保留；部分纳入国家公园的自然保护地，对未纳入区域进行科学评估后，予以保留、撤销或合并为自然保护区或自然公园，但要严格控制，防止人为降低保护强度、改变保护性质。本次整合优化工作方案中涉及国家公园只针对正在开展的南山国家公园体制试点区。

（四）国家级和省级自然保护区与风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园、石漠公园、水产种质资源保护区、野生

植物原生境保护区（点）、自然保护小区等各类自然保护地交叉重叠时，原则上保留国家级和省级自然保护区，经科学评估，无明确保护对象、无重要保护价值的省级自然保护区可转为自然公园。市、县级自然保护区经科学评估后可晋升为省级自然保护区，确实无法实际落地、无明确保护对象、无重要保护价值的，可转为自然公园或报经省人民政府批准撤销。

（五）根据资源禀赋和自然特征，原森林、湿地、地质、石漠公园和以自然景观为主要保护对象的原风景名胜区经科学评估后转为自然公园。水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区（点）、自然保护小区纳入自然公园管理。市州、县市区级自然公园经科学评估后可晋升为省级自然公园，确实无法实际落地、无明确保护对象、无重要保护价值的，经科学评估后由原批准机关撤销。

（六）开展自然保护地空缺分析，将生态功能重要、生态系统脆弱、自然生态保护空缺的区域纳入自然保护地管理。自然保护地周边生态保护价值高、生物多样性丰富以及保持生态系统完整性的区域，应调入自然保护地范围。

（七）自然保护区调整和自然保护地整合优化以市州区域为单元，统筹平衡增减面积，确保保护面积不减少，一般应保证在本市州行政区划范围自然保护地面积不减少，如有客观原因导致本市州保护面积大幅度减少时，应向省人民政府报告，经批准后方可调整。

四、科学调整范围

（一）自然保护区核心保护区内的永久基本农田、镇村、矿业权逐步有序退出，一般控制区内的根据对生态功能造成的影响确定是否退出，其中，造成明显影响的逐步有序退出，未有明显影响的可采取依法依规相应调整一般控制区范围等措施妥善处理。将城市建成区调出自然保护区范围。

（二）经科学评估，可将成片集体人工商品林调出自然保护区范围，但以下情形除外：重要江河干流源头、两岸；重要湿地和水库周边；荒漠化和水土流失严重地区。

（三）自然保护区设立前存在的经济开发区等，可以调出自然保护区范围；设立后，违规审批建设的经济开发区等，追究相关部门和有关人员责任，经科学评估后，根据对生态功能影响评价结论，确定是否退出或调整自然保护区范围。其中，占用主要保护对象重要栖息地、繁殖地、迁徙通道以及位于国际重要湿地、世界自然遗产范围内的部分原则上应退出自然保护区范围。违规审批但尚未建成的，原则上退出自然保护区范围。

（四）解决其他自然保护地历史遗留问题、调整自然保护地范围按照中办发〔2019〕42号文件规定执行。

五、完善功能分区

自然保护区功能分区由原核心区、缓冲区、实验区转为核心保护区和一般控制区。

（一）一般情况下，将自然保护区原核心区和原缓冲区转为核心保护区，将原实验区转为一般控制区。

（二）但原实验区内无人工活动且具有重要保护价值的区域，特别是国家和省级重点保护野生动植物分布的关键区域、生态廊道的重要节点、重要自然遗迹等，应转为核心保护区。

（三）原核心区和原缓冲区内有自然保护区设立之前就存在的合法水利水电等设施、历史文化名村、少数民族特色村寨和重要人文景观合法建筑，包括有历史文化价值的遗址遗迹、寺庙、名人故居、纪念馆等有纪念意义的场所区域可调整为一般控制区。

六、实行分区管控

（一）核心保护区。

除满足国家特殊战略需要的有关活动外，原则上禁止人为活动。但允许开展以下活动：

1.管护巡护、保护执法等管理活动，经批准的科学研究、资源调查以及必要的科研监测保护和防灾减灾救灾、应急抢险救援等。

2.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，可以开展重要生态修复工程、物种重引入、增殖放流、病虫害动植物清理等人工干预措施。

3.根据保护对象不同实行差别化管控措施：

（1）保护对象栖息地、觅食地与人类农业生产生活息息相

关的自然保护区，经科学评估，在不影响主要保护对象生存、繁衍的前提下，允许当地居民从事正常的生产、生活等活动。保留一定数量的耕地，允许开展耕种、灌溉活动，但应禁止使用有害农药。

(2) 保护对象为水生生物、候鸟的自然保护区，应科学划定航行区域，航行船舶实行合理的限速、限航、低噪音、禁鸣、禁排管理，禁止过驳作业，合理选择航道养护方式，确保保护对象安全。

(3) 保护对象为迁徙、洄游、繁育野生动物的自然保护区，在野生动物非栖息季节，可以适度开展不影响自然保护区生态功能的有限人为活动。

(4) 保护对象位于地下的自然遗迹类自然保护区，可以适度开展不影响地下遗迹保护的人为活动。

4.暂时不能搬迁的原住居民，可以有过渡期。过渡期内在不扩大现有建设用地和耕地规模的情况下，允许修缮生产生活以及供水设施，保留生活必需的少量种植、放牧、捕捞、养殖等活动。

5.已有合法线性基础设施和供水等涉及民生的基础设施的运行和维护，以及经批准采取隧道或桥梁等方式（地面或水面无修筑设施）穿越或跨越的线性基础设施，必要的航道基础设施建设、河势控制、河道整治等活动。

6.已依法设立的铀矿矿业权勘查开采；已依法设立的油气探

矿权勘查活动；已依法设立的矿泉水、地热采矿权不扩大生产规模、不新增生产设施，到期后有序退出；其他矿业权停止勘查开采活动。

（二）一般控制区。

除满足国家特殊战略需要的有关活动外，原则上禁止开发性、生产性建设活动。仅允许以下对生态功能不造成破坏的有限人为活动：

1.核心区保护区允许开展的活动。

2.零星的原住居民在不扩大现有建设用地和耕地规模前提下，允许修缮生产生活设施，保留生活必需种植、放牧、捕捞、养殖等活动。

3.自然资源、生态环境监测和执法，包括水文水资源监测和涉水违法事件的查处等，灾害风险监测、灾害防治活动。

4.经依法批准的非破坏性科学研究观测、标本采集。

5.经依法批准的考古调查发掘和文物保护活动。

6.适度的参观旅游及相关的必要公共设施建设。

7.必须且无法避让、符合县级以上国土空间规划的线性基础设施建设、防洪和供水设施建设与运行维护；已有的合法水利、交通运输等设施运行和维护。

8.战略性矿产资源基础地质调查和矿产远景调查等公益性工作；已依法设立的油气采矿权在不扩大生产区域范围，以及矿泉水、地热采矿权在不扩大生产规模、不新增生产设施的条

件下，继续开采活动；其他矿业权停止勘查开采活动。

9.确实难以避让的军事设施建设项目及重大军事演训活动。

10.自然公园原则上按一般控制区管理，对自然公园内珍稀濒危物种关键栖息地、具有重要保护价值的自然景观、自然遗迹或历史文化遗迹等局部区域，应采取严格措施进行保护。

七、协调推进三条控制线统筹划定与自然保护地整合优化。

根据中央有关文件和《自然资源部办公厅生态环境部办公厅关于开展生态保护红线评估工作的函》（自然资办函〔2019〕125号）要求，各市州、县市区人民政府要统筹本地区保护与发展，协调推进生态保护红线评估调整、永久基本农田核实整改、城镇开发边界模拟划定与自然保护地整合优化工作，确保三条控制线不交叉重叠，保持生态保护红线、永久基本农田、耕地、自然保护地总体规模和布局稳定。要在生态保护红线评估调整、永久基本农田核实整改和城镇开发边界模拟划定已有成果的基础上，妥善处理自然保护地与生态保护红线、永久基本农田、耕地关系，充分征求有关部门等意见建议，科学制定自然保护地整合优化方案。整合优化后的自然保护地应划入生态保护红线，自然保护地发生调整的，生态保护红线相应调整。

八、加强组织领导。自然保护区调整和自然保护地整合优化工作是新形势下构建自然保护地体系的重要基础工作，任务重、情况复杂、涉及面广，事关地方生态保护与经济社会协调发展的大局，事关地方自然保护地历史遗留问题的有序解决。

各市州、县市区人民政府和省直有关部门要切实提高政治站位，加强组织领导，强化保障措施，按照《全省自然保护区调整及自然保护地整合优化工作方案》（见附件）要求，严密组织实施，把握工作任务时间节点，抓紧编制自然保护区调整和自然保护地整合优化预案，并以市州人民政府名义按要求及时上报省林业局。

联系方式：王伟，0731—85550700（传真），15116492130

朱辉，0731—89991776（传真），18670772593

邮箱：bhdzhyh@163.com

附件：全省自然保护区调整及自然保护地整合优化工作方案



（此件不公开）



附件

全省自然保护区调整及自然保护地 整合优化工作方案

为做好全省自然保护区调整和自然保护地整合优化工作，制定本方案。

一、指导思想

为认真落实《指导意见》精神，牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，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，科学统筹，做好自然保护地整合优化，理顺管理体制，建立分类科学、布局合理、保护有力、管理有效的以国家公园为主体、自然保护区为基础、自然公园为补充的自然保护地体系，确保重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到系统性保护。

二、基本原则

（一）科学评估，应保尽保。准确评估自然保护地的保护价值及建设管理现状、成效，为整合交叉重叠自然保护地提供可靠依据；按照自然地理特征、山系河流走向、自然生态过程等，打破行政区划界限，准确评估出保护空缺区域，疏通人为阻隔，优化归并相邻相连自然保护地。

（二）实事求是，合理调整。准确评估各自然保护地原边

界区划的完整性、合理性和现实矛盾冲突及历史遗留问题，提出合理的调整方案，并对生态搬迁、永久基本农田、镇村、矿业权等逐步设置过渡期，依法加强产权保护，稳妥推进。

（三）统筹协调，做好衔接。结合国土空间规划编制，衔接三条控制线划定，与生态保护红线评估调整同步开展，与永久基本农田核实整改协调推进，合理安排生产、生活、生态空间。

三、工作目标

到 2020 年底，全省基本完成自然保护地整合优化，基本实现“一个保护地、一套机构、一块牌子”，完成自然保护地专项规划，基本建成统一的自然保护地分类分级管理体制。

四、工作任务

（一）摸底调查。按照《湖南省自然保护地摸底调查技术指南》要求，各市州要逐个自然保护地的开展全面实地调查，并认真填报相关数据表格。要严格审核把关，确保数据真实、准确、可靠，及时汇总、分析、研究，形成本市州自然保护地摸底调查报告，经市州人民政府分管领导、林业行政主管部门和自然资源行政主管部门主要负责人签字后，以市州人民政府名义于 4 月 7 日前报省林业局。（省林业局、省自然资源厅牵头，省财政厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农业农村厅配合，各市州、县市区人民政府负责）

（二）评估论证。按照《湖南省自然保护地现状评估技术

指南》要求，各市州要以摸底调查为基础，坚持科学、准确、客观、公正原则，对各自然保护地进行评估论证。按照《湖南省自然保护地保护空缺分析技术指南》要求，积极协调配合全省自然保护地整合优化工作机制委托的技术支撑单位开展自然保护地空缺区域评估，形成本市州自然保护地评估论证报告（含空缺分析报告），经市州人民政府分管领导、林业行政主管部门和自然资源行政主管部门主要负责人签字后，以市州人民政府名义于4月20日前报省林业局。（省林业局、省自然资源厅牵头，省财政厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农业农村厅配合，各市州、县市区人民政府负责）

（三）整合优化。按照《省林业局省自然资源厅关于做好自然保护区调整及自然保护地整合优化工作的通知》和《湖南省自然保护地整合优化技术指南》要求，各市州要综合摸底调查和评估论证成果，形成本市州自然保护地整合优化方案和自然保护地调整预案，经市州人民政府主要领导、林业行政主管部门和自然资源行政主管部门主要负责人签字后，以市州人民政府名义于5月20日前报省林业局。由省林业局统筹编制完成全省自然保护地整合优化和自然保护区调整预案，6月10日前交省自然资源厅总体审核，再报全省自然保护地整合优化工作机制审查，6月30日前经省人民政府同意后上报自然资源部和国家林业和草原局。经批准后，按照批复方案，确定整合归并优化自然保护地范围，并同步完成自然保护地管理机构重建、

重组、优化等相关工作。其中张家界自然保护地整合优化方案（国家试点）由张家界市人民政府 4 月 7 日前报省林业局；安化县自然保护地整合优化方案（省试点）由益阳市人民政府 4 月 30 日前报省林业局。（省林业局、省自然资源厅牵头，省财政厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农业农村厅配合，各市州、县市区人民政府负责）

（四）编制完成自然保护地专项发展规划。省林业局会同省自然资源厅综合上述成果资料，对接国土空间规划和“三区三线”编制完成全省自然保护地专项发展规划，提出积极稳妥发展自然保护地计划，将生态功能重要、生态系统脆弱、生态保护空缺的区域纳入自然保护地体系。8 月 31 日前报全省自然保护地整合优化工作机制审查，再按程序报国家有关部委审批实施。（省林业局、省自然资源厅牵头，省财政厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农业农村厅配合，各市州、县市区人民政府负责）

（五）勘界立标。按照《国家林业和草原局关于印发<自然保护区等自然保护地勘界立标工作规范>的通知》（办护字〔2019〕129 号）和《自然资源部生态环境部关于印发<生态保护红线勘界定标技术规程>的通知》（环办生态〔2019〕49 号）文件要求，各市州开展自然保护地勘界立标工作，并与生态保护红线勘界定标工作相衔接，12 月 31 日前全面完成无整合优化和范围调整任务的自然保护地勘界立标工作；全面完成其他自

然保护地勘界底图矢量化，待整合优化、自然保护区“三区变两区”、其他自然保护地范围或功能分区调整后，半年内埋设完成永久性立标工作。（省林业局、省自然资源厅牵头，省财政厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农业农村厅配合，各市州、县市区人民政府负责）

五、保障措施

（一）加强组织领导。建立全省自然保护地整合优化工作机制。各市州要建立健全组织领导和部门协调工作机制，制定实施方案，加强监督指导，明确责任分工、工作步骤、完成时限、工作要求等，扎实推进自然保护区调整和自然保护地整合优化工作。特别是针对未彻底完成自然保护地管理机构职能划转和人员转隶的市州，要由市州人民政府统一协调尽快理顺自然保护地管理职能职责。

（二）强化保障措施。一要集中力量。各市州要抽调相关部门业务骨干集中办公，直至整合优化任务圆满完成。二要强化技术支撑。要充分调动林业、自然资源、建设等相关技术支撑单位力量成立技术指导小组，加强对县市区的技术指导。聘请第三方机构协助完成工作任务，要签订保密协议，确保成果资料的保密、科学和权威。三要保障工作经费。要积极筹措资金，确保相关工作顺利推进、如期完成各项工作任务。

(此页无正文)

湖南省林业局办公室

2020年3月31日印发
