

关于“绿盾”国家级自然保护区强化监督 问题整改销号的指导意见 (征求意见稿)

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“绿盾”自然保护地强化监督(以下简称绿盾强化监督)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，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项目建设时间、所处功能分区、审批情况、生态影响等对问题性质进行认定。切实整改违法违规问题，妥善处理历史遗留问题，严禁“一刀切”，促进生态效益、社会效益和经济效益相统一。

(二)问题导向、分类处置。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、旅游等开发建设活动，按问题类型制定退出、整治等精准有效的整改措施，明确整改销号条件。

(三)落实责任、协同推进。推动落实地方政府主体责任和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

绿盾强化监督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。绿盾强化监督问题，按照《自然保护地人类活动遥感监测技术规范》的人类活动分类体系进行分类。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生态恢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. 各类项目，已退出自然保护区且生态恢复效果呈稳定或趋好状态的，可予以销号。

2. 自然保护区设立前依法依规批准且位于实验区的项目，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，经科学评估认定对生态环境影响较小，符合国家相关产业政策和自然保护区建设管理的要求，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. 下列位于自然保护区实验区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，已依法依规纠正审批或补办手续或拆除违建部分，符合国家相关产业政策和自然保护区

建设管理的要求，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，具体包括：

（1）经科学评估认定依法规范生产运营对生态环境影响较小的工业开发、旅游开发项目；

（2）经科学评估认定维持现状对生态环境影响较小的线性能源基础设施（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；

（3）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，且经科学评估认定对生态环境影响较小的养殖开发项目和涉及民生的交通基础设施。

4. 下列四类项目，尚未退出自然保护区且生态恢复效果尚未达到呈稳定或趋好状态的，不得销号，具体包括：

（1）位于自然保护区核心区和缓冲区的项目；

（2）位于自然保护区实验区未批先建的项目；

（3）位于自然保护区实验区违法违规审批或审批手续不全或批建不符，且对生态环境存在明显不利影响的项目；

（4）自然保护区设立前依法依规批准且位于实验区，但对生态环境存在明显不利影响的项目。

（三）小水电设施

小水电设施的整改销号参照《水利部 国家发展改革委 生态环境部 国家能源局关于开展长江经济带小水电清理整改工作的意见》（水电〔2018〕312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和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。

三、涉及范围和功能分区的问题

自然保护区范围或功能分区调整涉及绿盾强化监督问题的，必须在问题整改完成之后方可依法依规进行，原则上不得“以调代改”“以调代处”“以调代罚”。

自然保护区设立前依法依规批准的开发建设项目，经科学评估认定其占用区域生态环境确实不具备自然保护区条件，已依法依规进行自然保护区范围调整的，可予以销号；不具备相应功能分区条件，已依法依规进行自然保护区功能分区调整，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，其所在区域生态环境经科学评估认定已不具备自然保护区条件，拆除后会造成二次生态破坏，无法有效生态恢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，已依法依规调出自然保护区的，可予以销号。

四、无需整改销号的情形

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，不作为问题，无需整改销号，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）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的线性基础设施（如输变电路、油气输送设施、铁路等）、防洪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

绿盾强化监督问题销号程序应包括申请、验收、公示、销号、公开等环节。省级生态环境部门应将拟销号问题的整改任务、目标、重点措施、效果在当地主要媒体和有关部门官方网站上进行公示。销号完成后，应及时更新台账，并将整改销号情况向社会公开，接受公众监督。各地可根据本指导意见，结合本行政区域具体情况，建立健全工作机制，明确责任主体和销号程序，制定本省（自治区、直辖市）绿盾强化监督问题整改销号相关规定或实施细则。

省级生态环境部门每年应将已经销号的问题随绿盾强化监督总结报告和问题台账一同上报生态环境部，并抄送省级自然保护区行政主管部门。总结报告应设置专章说明整改销号总体情况、存在的问题、工作建议等。

生态环境部对问题整改销号情况进行调度，并将已经销号的问题作为实地核实和巡查的重要内容，适时组织抽查。对于习近平总书记等中央领导同志作出过重要批示的自然保护区，做到实地核实和巡查全覆盖。

六、组织实施

省级生态环境部门和相关部门以及自然保护区管理机构要高度重视绿盾强化监督问题整改销号工作，加强组织协调，

做好科学评估，实事求是制定整改方案，科学开展生态恢复，强化日常监管，切实解决国家级自然保护区突出生态环境问题，提升生态环境质量。

（一）加强组织协调。绿盾强化监督问题销号工作由省级生态环境部门联合相关部门开展。各省级生态环境部门要根据本指导意见要求，加强本行政区域绿盾强化监督问题整改销号工作的组织、指导、协调和监督。要严格把关，防止敷衍整改、表面整改、虚假整改等问题。要主动作为，督促有关地方和部门按时序进度要求抓紧整改，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会同相关部门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科学评估建设项目生态环境影响程度，为制定整改措施/方案提供依据。项目运营者要组织制定整改措施/方案，明确整改实施主体、目标任务、重点措施、完成时限等，并经自然保护区管理机构审核后，报省级自然保护区行政主管部门同意后实施。坚持“自然恢复为主、人工修复为辅”的方针，遵循自然规律，科学开展生态修复，杜绝形式主义。

（三）强化日常监管。坚持“谁认定、谁负责”的原则，要依法依规、实事求是认定“无需整改”问题，防止违法违规问题“合法化”。加强对无需整改销号情形的监管，防止扩大规模、改变用途。对于已经销号的问题，要加强常态化监管，防止问题“死灰复燃”。生态环境部组织开展抽查检查，对于

存在弄虚作假、敷衍整改、表面整改、整改迟滞、“死灰复燃”、“一刀切”等问题的进行通报，情节严重的予以约谈。

本指导意见出台之前已经销号的问题，原则上予以认可；省级生态环境部门应当组织对已经销号的问题进行复核，对于不符合本指导意见要求的，应予以纠正、指导，督促问题整改取得实效。

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化情况适时进行修订。