

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

各省、自治区、直辖市人民政府：

经过 60 多年建设，我国自然保护区在保护生物多样性、保存自然遗产、改善生态环境质量和维护国家生态安全方面发挥了重要作用，但部分自然保护区范围划定和功能分区不够科学合理，与其他自然保护地交叉重叠，历史遗留问题较多，管控措施针对性操作性不强，各种矛盾冲突尖锐，迫切需要对自然保护区范围及功能分区进行一次优化调整，同时对各类自然保护地进行整合优化。根据《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》《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，现就自然保护区范围及功能分区调整前期有关事项通知如下：

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，深入贯彻习近平生态文明思想，认真落实党中央、国务院决策部署，牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，坚持问题导向，解决矛盾冲突，科学界定自然保护区范围，优化功能分区，细化管控措施，加强和改进自然保护区管理，确保重要生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到有效保护，筑牢国家生态安全屏障。

（二）基本原则

1. 科学评估，合理调整。以生物多样性评估为基础，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。

2. 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。

3. 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。

4. 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。

二、解决突出问题

做好自然保护区优化调整前期有关工作，必须坚持强化保护，从实际出发，着力解决好自然保护区内存在的现实矛盾冲突和历史遗留问题，主要包括：

（一）空间布局亟需完善。我国现有的自然保护区都是基于地方申请设立的，顶层设计不够，生态系统保护不够完善和系统。一些重要的自然生态系统、自然遗迹、野生动物重要栖息地、珍稀濒危野生动植物原生地尚未纳入自然保护区，特别是海洋生态系统保护和水生生物保护不足，海洋类型自然保护地内的海洋保护面积占我国管辖海域面积的4%左右，与保护目标仍有明显差距。同时，自然保护区与风景名胜区、森林公园等各类自然公园交叉重叠，多头管理，多块牌子。一些市、县级自然保护区设立程序不规范，无法实际落地。

（二）历史遗留问题突出。经初步统计，仅国家级自然保护区内就有城市建成区29个（2个位于核心区），建制乡镇建成区531个（72个位于核心区），人口约400万（核心区约40万人），耕地146万公顷（核心区17.9万公顷），其中永久基本农田92.8万公顷（核心区8.3万公顷），永久基本农田与生态保护红线交叉重叠，原住民生产生活与保护管理矛盾突出。

（三）现实矛盾冲突尖锐。目前，仅国家级自然保护区内就有探矿权1855个，重叠面积约69107平方公里；采矿权782个，重叠面积2421平方公里，矿产资源开发与自然保护区管理冲突明显。国家和地方一些重大基础设施建设项目，如高速公路、铁路、水利工程建设，自然保护区内原有交通干线道路升级改造、防洪设施建设和维护，边境地区各族群众守土守边修筑设施，以及军事设施建设等受到限制。一些自然保护区内航道航运等水域活动，与水生动物活动区域交叉重叠，管理难度加大。

（四）科学化精细化管理有待加强。长期以来，自然保护区功能分区不够准确，核心区和缓冲区管理强度和管理规定基本一致，无明显差异。自然保护区内分区管控措施针对性操作性不强，未能按不同保护对象、不同保护区类型、不同人类活动实行分区分类科学有效管理。

三、科学调整范围

（一）自然保护区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，应调入自然保护区范围。

（二）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，不造成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。

（三）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：①重要江河干流源头、两岸；②重要湿地和水库周边；③距离国界线 10 公里范围内的林地；④荒漠化和水土流失严重地区；⑤沿海防护林基干林带。

（四）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；自然保护区设立后，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，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。

（五）国家公园设立后，在相同区域不再保留原自然保护区等自然保护地，纳入国家公园管理；未划入的经科学评估后，可以保留、撤销，或合并为自然保护区，也可整合设立自然公园，但要严格控制，防止人为降低保护强度和改变保护性质。

（六）国家级和省级自然保护区与风景名胜区、地质公园、森林公园、海洋公园、湿地公园、冰川公园、草原公园、沙漠公园、草原风景区、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、野生动物重要栖息地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，无明确保护对象、无重要保护价值的省级自然保护区经评估后可转为自然公园。

（七）市、县级自然保护区经评估论证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，或不再保留。

（八）自然公园根据资源禀赋和自然特征设立，原森林、湿地、地质、海洋、沙漠公园以及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。原海洋特别保护区转为海洋自然保护区或海洋自然公园。可在草原、冰川等功能分明、资源禀赋高的区域新设一批自然公园。水产种质资源保护区、自然保护小区、野生动物重要栖息地纳入自然公园管理。

自然公园名称统一规范为“（风景、森林、湿地、地质、海洋、沙漠、草原、冰川等）自然公园”，做到一个保护地一块牌子。

（九）其他经科学评估后需要调整的情况。

（十）自然保护区范围调整以省级行政区域为单元，统筹平衡增减面积，一般应保证省域范围自然保护地面积不减少。如有客观原因导致面积出现较大幅度变化时，应向国务院报告，经批准后方可调整。

四、完善功能分区

自然保护区功能分区由核心区、缓冲区、实验区转为核心保护区和一般控制区。

（一）由于原自然保护区核心区、缓冲区管控要求基本接近，故一般情况下，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）自然保护区原实验区内无人为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，也应转为核心保护区。

（三）自然保护区原核心区和原缓冲区有以下情况，可调整为一般控制区：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。

五、细化管控要求

（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。

7. 根据我国相关法律法规和与邻国签署的国界管理制度协定（条约）开展的边界通视道清理以及界务工程的修建、维护和拆除工作；根据中央统一部署在未定界地区开展旨在加强管控和反蚕食斗争的各种活动。

（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。

六、加强组织领导

自然保护区优化调整前期有关工作，任务重、情况复杂、涉及面广，各省（区、市）要切实提高政治站位，加强组织领导，坚持科学态度，严密组织实施，做到应保尽保，应划尽划，进一步强化自然保护地管理。自然资源部、国家林业和草原局（国家公园管理局）应会同生态环境部等有关部门加强对地方指导监督，督促地方抓紧编制形成自然保护区调整预案，推动优化调整前期有关工作科学、规范、有序开展。调整预案经省（区、市）人民政府同意后，由各省（区、市）自然资源主管部门、林业和草原主管部门联合报自然资源部、国家林业和草原局。

自然资函〔2020〕71号