

中共北京市委办公厅 北京市人民政府办公厅  
印发《关于建立以国家公园为主体的自然  
保护地体系的实施意见》的通知

各区委、区政府，市委各部委办，市各国家机关，各国有企业，各人民团体，各高等院校：

经市委、市政府同意，现将《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的实施意见》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共北京市委办公厅

北京市人民政府办公厅

2020年12月23日

# 关于建立以国家公园为主体的 自然保护地体系的实施意见

为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《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》精神，建立和完善本市自然保护地体系，结合实际，现提出如下实施意见。

## 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，深入贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神，全面落实北京城市总体规划，以保护自然、服务人民、永续发展为目标，以完善空间布局、理顺管理体制、创新运行机制为重点，加快建立分类科学、布局合理、保护有力、管理高效的自然保护地体系，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保护，为建设国际一流的和谐宜居之都奠定生态基础。

### (二)基本原则

坚持生态优先，严格保护。牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，坚持应保尽保、能保必保，确保自然遗产永续传承。

坚持统一设置，分级管理。统筹山水林田湖草系统治理，整合优化各类自然保护地，进一步理顺管理体制，明确权属关系，推动

自然保护地统一设置、分级管理、分区管控。

坚持生态惠民,科学利用。践行绿水青山就是金山银山理念,统筹生态保护与发展需求,不断满足人民群众对优美生态环境、优良生态产品、优质生态服务的新需求、新期待。

坚持政府主导,社会参与。充分发挥政府在自然保护地规划、建设、管理、监督、保护和投入等方面的主体作用,建立健全企业、社会组织和公众参与自然保护的长效机制。

坚持首善标准,示范引领。广泛吸收借鉴国内外先进经验,建立完善标准规范体系,构建北京特色、一流水平的自然保护地体系。

### (三)总体目标

到2020年底,完成自然保护地摸底调查,编制自然保护地整合优化预案,有序开展勘界立标并与生态保护红线衔接,构建统一的分类分级管理体制。到2025年,完成自然保护地整合优化,完善专项规划和相关制度体系,初步建成具有北京特色的自然保护地体系。到2035年,显著提升自然保护地治理能力和生态产品供给能力,全面建成具有北京特色的自然保护地体系,使自然保护地成为美丽北京的典范和生态文明的示范,全市自然保护地占市域国土面积18%以上。

## 二、主要任务

### (一)构建科学合理的自然保护地体系

1.科学划定自然保护地类型。依据国家分级分类标准,本市

自然保护地分为国家级和市级。按生态价值和保护强度高低依次分为国家公园、自然保护区和自然公园，自然公园包括森林公园、湿地公园、地质公园等类型。对全市自然生态系统进行综合评价，科学确定自然保护地类型、级别和范围。国家公园、自然保护区实施最严格的生态保护，自然公园在保护的前提下提升生态服务功能。

2. 开展自然保护地整合归并优化。按照“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，坚持生态优先、管理从严、尊重历史、实事求是的原则，整合归并现有各类自然保护地，优化调整边界范围、功能分区，着力解决交叉重叠、边界不清、管理分割等问题，做到一个保护地、一套机构、一块牌子。整合优化工作完成前，按照原批复面积、范围和功能分区做好各类自然保护地管理。

3. 建立自然保护地储备机制。依据国家公园空间布局方案，研究本市国家公园空间布局和设立方案，做好相关基础工作。将具有潜在重要生态功能的区域纳入自然保护地储备库，加强生态系统保护和修复，条件成熟后逐步纳入自然保护地体系。

4. 编制自然保护地规划。编制全市自然保护地专项规划，明确功能定位、空间布局和中长期发展目标以及重点任务、重大项目，纳入全市规划管理。编制各类自然保护地规划，明确保护目标、功能分区、公共服务设施和基础设施等。严格做好自然保护地规划管控。

## (二)建立统一规范的管理体制

5. 分级行使管理职责。按照国家相关要求,本市自然保护地实行分级设立、分级管理。市园林绿化部门主管本市自然保护地工作,制定相关政策、制度和标准规范,加强监督管理,管理国家级自然保护区;市有关部门履行好相关职责。自然保护地管理机构会同有关部门承担自然保护地内自然资源资产管理、生态环境保护、特许经营、社会参与和科研宣教等职责。属地政府承担辖区自然保护地内经济发展、社会管理、公共服务、防灾减灾、市场监管等职责。

6. 实行差别化管控。国家公园和自然保护区按照核心保护区、一般控制区进行分区管控,自然公园原则上按照一般控制区管理。原则上核心保护区内禁止人为活动,一般控制区内限制人为活动。制定不同功能分区管控规则,一般控制区内规模较小的珍稀濒危物种集中分布地和特别重要的自然文化遗迹按照核心保护区要求管控。制定湿地类自然保护地季节性差异化管控细则。

7. 开展勘界立标。各相关区政府负责组织开展辖区内自然保护地勘界立标工作,在重要地段、重要部位设立界桩和标识牌。勘界成果经市园林绿化、规划自然资源部门组织论证审核后,报市政府审定。确因技术原因引起的数据、图件与现地不符等问题可以按管理程序一次性纠正。建立自然保护地矢量数据库,与生态保护红线有效衔接。

8. 推进自然资源确权登记。以每个自然保护地为独立登记单

元,清晰界定区域内各类自然资源资产的产权主体,划清所有权、使用权边界,明确各类自然资源资产的种类、面积和权属性质,逐步落实自然保护地内全民所有自然资源资产代行主体与权利内容,非全民所有自然资源资产实行协议管理。

### (三)建设健康稳定的自然生态系统

9.开展生态系统调查监测。对自然保护地生物多样性进行本底调查,科学评估生态系统稳定性和生态服务功能,确定资源基准底线。建设自然保护地大数据平台和资源本底数据库,制定自然保护地生态系统评价标准。加强生态系统动态监测,指导自然保护地生态修复、建设发展、生态服务等工作。

10.加强生态系统保护修复。以保护生物多样性和珍贵自然遗迹、自然景观为重点,编制自然保护地生态系统修复规划,坚持自然恢复为主、人工修复为辅,科学开展生态廊道、野生动植物栖息地、地质灾害隐患点等受损生态系统修复,全面提升生态系统完整性和稳定性。

11.提升生态系统治理能力。加强野外保护站点、巡护路网、监测监控、应急救援、森林防火、有害生物防治、疫源疫病防控等保护管理设施建设。利用云计算、人工智能等高科技手段和现代化装备,促进管护巡护、科研监测、生态文明教育等工作智能化、信息化。加强管理队伍技术装备建设,逐步实现规范化和标准化。

### (四)创新建设发展机制

12.分类有序解决历史遗留问题。在维持生态系统完整性的



前提下,将保护价值低的建制村镇、人口密集区域、社区民生设施等调出自然保护地。核心保护区内的原住居民逐步有序搬迁,暂时不能搬迁的设立过渡期,允许开展必要的、基本的生产活动,但不能扩大发展。依法清理整治水电开发等建设项目,通过分类处置方式有序退出。

13. 创新自然资源使用制度。规范利用自然资源,制定负面清单,全面实行自然资源有偿使用制度。依法界定各类自然资源资产产权主体的权利和义务,保护原住居民权益。制定自然保护地一般控制区经营性项目特许经营管理办法,鼓励原住居民参与特许经营活动,探索自然资源所有者参与特许经营收益分配机制。对自然保护地内的集体所有土地及其附属资源,按照依法、自愿、有偿的原则,探索通过租赁、置换、赎买、合作等方式维护产权人利益,实现多元化保护。

14. 建立共建共享机制。在保护的前提下,科学编制自然保护地自然资源利用方案,在一般控制区特定区域内开展生态教育、自然体验、生态旅游等活动,探索高品质、多样化的生态产品和服务新模式。推行参与式管理,完善生态管护公益岗位政策,优先安排原住居民就业。建立志愿者服务机制,健全社会捐赠制度,鼓励企业、社会组织和个人参与自然保护地生态保护、建设与发展。

15. 加强交流与合作。构建国内外自然保护地交流合作平台,充分借鉴先进技术、理念和经验,建设一批示范基地,讲好北京故事,展现新时代大国首都生态文明建设成果。建立京津冀自然保

护地协同发展机制,推动毗邻区域自然保护地一体化保护管理,逐步构建环首都国家公园环。

### (五)加强生态环境监督考核

16. 建立生态监测体系。健全完善相关制度和技术标准,建设“天空地一体化”的自然保护地监测体系。依托生态环境监测平台,运用现代化信息手段,加强自然保护地监测数据集成分析和综合应用,及时评估和预警生态风险,定期发布生态环境监测评估报告。对自然保护地内设施建设等人类活动实施全面监控。

17. 加强评估考核。建立以生态环境质量、生态资产和生态服务价值为核心的考核评估指标体系,对自然保护地管理成效组织开展评估,适时引入第三方评估制度。对各类自然保护地管理进行评价考核,探索将评价考核结果纳入相关评价考核体系,作为党政领导班子和领导干部综合评价、责任追究、离任审计的重要参考。

18. 加强执法监督。建立相关部门统一执法机制,推进自然保护地生态环境保护综合执法。强化执法检查,定期开展“绿盾”自然保护地监督检查等专项行动,及时发现涉及自然保护地的违法违规问题。严格落实生态环境损害赔偿、生态破坏责任追究等制度,对造成自然保护地生态系统和资源环境损害的,依纪依法依规追责问责。

## 三、保障措施

19. 加强组织领导。各相关区委和区政府要提高政治站位,切



实承担起自然保护地建设管理的主体责任,将自然保护地纳入本地区经济社会发展规划。建立统筹推进自然保护地建设管理的工作机制,抓紧制定落实方案和相关制度措施,明确职责任务,保障工作经费,形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局。重大问题及时向市委、市政府请示报告。

20. 保障资金投入。建立以财政投入为主、其他投入为补充的资金保障机制。统筹相关资金投入,加强基础设施建设,保障自然保护地的保护、运行和管理。根据资源状况、管控强度、保护成效等,研究制定自然保护地差异化生态补偿办法。加大生态涵养区相关政策资金对自然保护地建设发展的支持力度。探索建立多元化社会捐赠机制和投融资渠道,为自然保护地建设管理提供资金支持。

21. 健全机构队伍。按照中央部署要求,制定自然保护地机构设置、职责配置、人员编制管理办法,探索自然保护地群的管理模式。对偏远地区自然保护地适当放宽专业技术职务评聘条件,提高工作人员待遇,吸引、留住科技人才,建设高素质专业化人才队伍。

22. 强化科技支撑。充分发挥首都智力资源优势,组建本市自然保护地专家咨询委员会,鼓励创新主体对自然保护地关键领域和技术问题进行攻关。加强多学科交叉研究与集成创新,强化科技成果转化和应用。