

**临沂市人民政府**  
**关于印发《临沂市打好自然保护区等突出**  
**生态问题整改攻坚战作战方案**  
**（2018-2020年）》的通知**

临政字〔2018〕169号

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会、临沂经济技术开发区管委会、临沂临港经济开发区管委会，临沂商城管委会，临沂蒙山旅游度假区管委会，临沂综合保税区管委会，县级事业单位，各高等院校：

现将《临沂市打好自然保护区等突出生态问题整改攻坚战作战方案（2018-2020年）》印发给你们，请认真组织实施。

临沂市人民政府

2018年10月31日

# 临沂市打好自然保护区等突出生态问题 整改攻坚战作战方案（2018-2020年）

## 一、面临的问题

### （一）对自然保护区认知不到位，问题整改缓慢

1、**基础工作薄弱，建设管理不规范。**划定的自然保护区的管理机构，多为县级主管部门内设机构或在主管部门内部科室中加挂牌子，人员配备不足，专业人员缺乏。多数自然保护区总体规划编制和报批工作尚未完成，自然保护区存在边界不清、勘界立标工作落实不到位、警示警告标识不规范、数量不足、对核心区和缓冲区的有效管控不足等问题。自然保护区与风景名胜区、湿地公园、森林公园等管理范围交叉重叠，多部门管理，管理标准不统一。

2、**缺乏科学论证，历史遗留问题多。**自然保护区在划定之初未进行科学论证和广泛征求意见，把大面积村庄、果园、耕地、主要景区以及其他建设用地等划进了保护区。区内有原始居民、村庄村落、农业用地、旅游设施等，历史遗留问题多。依据原环境保护部历次遥感监测的我市省级自然保护区问题点位，经核查，历史遗留问题 73 个，多数为居民点、农业用地、防火设施等。

3、**管控能力不足，侵占自然保护区行为突出。**违法违规侵占保护区现象仍然存在，有的甚至位于核心区和缓冲区内。全市 1 个省级自然保护区，自查发现违法违规问题 19 个；自查发现涉

及市、县级自然保护区的违法违规问题比较复杂，多数为旅游开发、养殖项目等。

(二) 生态保护红线尚在优化，生态安全屏障亟待建立。生态保护红线的实质是生态环境安全的底线，目的是建立最为严格的生态保护制度，对生态功能保障、环境质量和自然资源利用等方面提出更高的监管要求。2017年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》(以下简称《若干意见》)，原环境保护部办公厅、国家发展改革委办公厅印发了《生态保护红线划定技术指南》(环办生态〔2017〕49号)(以下简称《指南》)，提出了生态保护红线要“涵盖所有国家级、省级禁止开发区域，以及有必要严格保护的其他各类保护地等”、不分等级实现“一条线”管控、统筹海域和陆域红线形成“一张图”等新的要求。目前，我市正按照《若干意见》和《指南》对陆域生态保护红线划定方案进行优化，并已按程序上报。

(三) 生态环境破坏严重，自然生态系统修复工作难度大。石灰石等矿产资源的开采，为临沂经济发展作出了贡献，但也造成了矿区地面塌陷、山体崩塌滑坡、地下含水层破坏、周边环境污染等问题。由于修建公路、水库和基本建设等原因，侵占有林地，引发水土流失、物种多样性降低、原始生境遭破坏等。

## 二、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，认真践行习近平生态文明思想，认真落实习近平总书记在中央财经委员会第一次会议、全国生态环境保护大会及视察山东

系列重要讲话精神，认真实施国家、省委省政府打好污染防治攻坚战的政策部署，坚决扛起加强自然保护区监督管理的政治责任，系统提升自然保护区建设管理水平，严厉打击涉及自然保护区的各类违法违规行为，逐步解决历史遗留问题，实现自然保护区健康有序发展。以改善生态环境质量为核心，以保障和维护生态功能为主线，划定并严守生态保护红线，形成人与自然和谐发展新格局。坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，树立“山水林田湖草是一个生命共同体”的重要理念，坚持修山、治污、增绿、扩湿、整地并重，实现“山青、水绿、林郁、田沃、湖美”的大生态格局。

（二）主要目标。自然保护区达到规范化建设水平，突出问题得到有效整治。持续开展自然保护区监督检查专项行动，到2020年，突出问题得到有效解决，坚决杜绝新增问题，历史遗留问题得到有效管控，逐步探索出妥善解决历史遗留问题的思路。

生态保护红线划定与勘界定标工作全面完成。以科学评估结果为基础，划定我市生态保护红线，涵盖省级及以上禁止开发区域，实现应保尽保，应划尽划。完成勘界定标，确保生态保护红线科学落地。

生态保护与修复取得显著成效。自然生态系统修复工作取得积极进展。生态服务功能得到提升，生态产品供给能力明显增强。生物多样性得到有效提升。

## 攻坚战指标体系

序号	指标	2018年	2019年	2020年	属性
----	----	-------	-------	-------	----

1	自然保护区规范化建设	总体规划编制与批复	85%	100%	—	约束性
2		三区核定与勘界	55%	90%	100%	约束性
3	自然保护区违法违规问题	验收销号率	80%	90%	100%	约束性
4	生态保护红线	勘界定标	—	—	100%	约束性
5	生态保护与修复	历史遗留矿山地质环境治理率	—	—	60%	预期性
6		采煤塌陷地治理率	60%	70%	80%	预期性
7		湿地受保护率	—	—	60%	预期性
8		森林覆盖率	—	—	22.4%	预期性

### 三、重点任务

#### (一) 开展“绿盾”自然保护区监督检查专项行动

1、开展“绿盾2017”专项行动“回头看”。对照“绿盾2017”专项行动确定的问题清单台账，逐一检查核实问题的整改进展、整改成效、销号情况和追责问责情况。针对尚未完成整改和整改效果不佳的突出问题，要扭住不放，持续跟进，加快整改进度，采取责任落实到人、限时完成等措施，确保整改到位、销号到位。2019年年底以前，自然保护区核心区和缓冲区内违法开展的能源设施（风电、光伏发电等）、房地产、旅游开发等活动，要立即予以关停或关闭，限期拆除，并实施生态恢复。对于实验区内未批先建、批建不符的项目，要责令停止建设或使用，并恢复原状。

（市林业局、市农业局、市水利局牵头，相关责任部门配合，各级党委、政府负责落实，以下任务措施均需各级党委、政府落实，

不再一一列出)

2、**坚决查处新增违法违规问题。**依据生态环境部遥感监测疑似问题清单(重点是2017年下半年新增和扩大的工矿开发以及核心区缓冲区内的旅游等活动)、各级历年自查以及媒体披露、非政府组织和群众举报的信息等,举一反三,组织开展自然保护区问题排查,进一步摸清问题底数。重点排查采矿(石)、采砂、工矿企业和自然保护区核心区缓冲区内的旅游开发等对生态环境影响较大的活动,以及2017年以来新增和规模明显扩大的人类活动。针对排查出的各种违法违规行为,责令立即停止相关活动,对有关单位和个人进行依法依规严肃查处,涉嫌构成犯罪的,依法移送司法机关调查处理。(市林业局、市农业局、市水利局、市国土局牵头,市环保局配合)

3、**妥善解决历史遗留问题。**根据自然保护区分区管理规定,对不同性质的历史遗留问题,分类制定整治方案,采取规范管理、依法退出、融合共享等措施,统筹解决历史遗留问题。保护区设立之前已经存在的工矿企业、房地产、养殖、旅游等开发活动,依法退出核心区、缓冲区,开展生态修复。对自然保护区设立之前已存在的以及保护区设立之后各项手续完备且已征得主管部门同意设立的探矿权、采矿权、取水权,分类提出差别化的补偿和退出方案,依法退出。规范保护区内原有居民的生产、生活。鼓励发展特色农业等惠农工程,逐步探索社区融合的管理模式。对确需搬迁的村庄村落,科学制定搬迁方案。2020年年底前,自然保护区内的历史遗留问题逐一明确整改方案。(市林业局、市农业局、市水利局、市国土局牵头)

4、**整治各级各类自然保护区管理责任落实不到位问题。**针对自然保护区管理机构人员配备和资金保障不足、土地（水域）权属不明确、勘界立标不规范等问题，开展整治工作。各县区政府保障管理自然保护区所需经费。明确自然保护区土地所有权和使用权。对自然保护区内的集体所有土地，可采取签订委托管理协议等方式妥善解决管理问题。依法使用自然保护区内土地的单位和个人，不得擅自改变土地用途，扩大使用面积。2018年，对1个省级自然保护区的“三区”边界信息进行核实核准，建立“三区”矢量边界图并设置警示警告标识。开展全市13个自然保护区总体规划的编制、修编，2019年年底前，完成总体规划报批工作。2020年，对市、县级自然保护区开展边界核准，并设置警示警告标识。2020年年底前，全面完成自然保护区范围界限核准和勘界立标。（市林业局、市农业局、市水利局牵头）

5、**严格执行整改验收销号。**针对违法违规、历史遗留、管理责任不到位等突出问题，制定整改方案，逐一明确问题整改措  
施、责任人和整改时限，建立问题清单、整改措施清单、责任清单和时限清单。自然保护区行政主管部门会同当地政府对各类问题进行现场验收，对照清单，逐个销号。加强对问题整改的指导和督办，并对自然保护区排查整治工作开展专项检查和抽查。2018年年底前，大青山省级自然保护区突出问题完成整改并开展验收销号。2019年年底前，市、县级自然保护区违法违规问题完成整改并开展验收销号（市林业局、市农业局、市水利局牵头）。其中，2019年年底前，与保护区重叠的矿业权退出50%以上；2020年年底前全面完成。（市国土局牵头）

6、加强自然保护区工作监督检查。建立自然保护区管理机构对违法违规活动自查自纠、自然保护区主管部门监督的工作机制。定期开展自然保护区专项检查，及时通报检查情况。（市林业局、市农业局、市水利局牵头）

## （二）划定并严守生态保护红线

1、科学划定生态保护红线。将科学评估得到的生态功能极重要区和生态环境极敏感区与各类保护地进行校验，形成生态保护红线空间叠加图，确保划定范围涵盖省级及以上自然保护区、森林公园的生态保育区和核心景观区、风景名胜区的核心景区、地质公园的地质遗迹保护区、世界自然遗产的核心区和缓冲区、湿地公园的湿地保育区和恢复重建区、饮用水水源地的一级保护区、水产种质资源保护区的核心区以及其他类型禁止开发区的核心保护区域，做到应保尽保、应划尽划。在生态保护红线划定过程中，与各类规划、区划空间边界及土地利用现状相衔接，科学合理确定生态保护红线边界，协调开发建设与生态保护的关系。以行政区域边界为分界线，做好与相邻市的衔接，形成本市红线“一张图”。2018年年底前，确定生态保护红线优化方案。（市环保局、市发改委牵头）

2、完成生态保护红线勘界定标。按照国家及省勘界定标要求，全面我市启动生态保护红线勘界定标工作。将生态保护红线落实到地块，明确生态系统类型、主要生态功能。在勘界基础上设立统一规范的标识标牌，确保生态保护红线落地准确、边界清晰。（市环保局、市发改委牵头）2018年下半年，开展大青山省级自然保护区勘界定标工作。（市林业局牵头）2020年年底前，

全面完成生态保护红线勘界定标工作，实现生态保护红线精准落地。（市环保局、市发改委牵头）

3、严守生态保护红线。落实生态保护红线优先地位要求，将生态保护红线作为空间规划的重要基础，发挥生态保护红线对于国土空间开发的底线作用。依托生态系统、气象、地质、水文水资源、水土保持、海洋等监测站点和卫星的生态监测能力，布设相对固定的生态保护红线监控点位，及时获取生态保护红线监测数据，充分发挥常态化地理国情监测的作用，2020年起，逐步完善生态保护红线综合监测网络。按照国家及省生态保护红线生态功能评价技术要求，开展评价及时掌握生态保护红线生态功能状况及动态变化。建立生态保护红线常态化执法机制，开展日常巡护和执法监督，查处破坏生态保护红线的违法行为。（市环保局、市发改委牵头）

### （三）加快推进生态系统修复

1、统筹山水林田湖草综合治理。大力开展地质环境工程、土地整治工程、水环境工程、生物多样性及其它工程和监管能力建设5大类工程，2020年底前，修复矿山生态面积1286公顷；整治土地30000公顷，治理废弃矿井127眼，新增耕地1350公顷。（市国土局、市林业局牵头）

2、实施受损生态环境修复治理。2020年年底前，完成历史遗留矿山地质环境，“三区两线”可视范围内历史遗留矿山地质环境治理率达到80%。（市国土局牵头）积极推动农村小流域综合整治建设，构建水土流失综合防治体系。（市水利局牵头）

3、推进国土绿化工程建设。统筹实施森林生态修复与保护、

退耕还果还林、农田防护林建设、森林生态廊道建设、森林质量精准提升、城乡绿化美化六大林业生态建设工程，构建布局合理、结构优化、功能完备、效益显著的森林生态安全体系。2018—2020年，森林抚育20万亩，完成新增、更新和低效林提升改造45万亩。开展森林城市、森林乡镇、森林村居创建活动，2020年年底，森林覆盖率达到22.4%。全市湿地受保护率提高到60%以上。（市林业局牵头）

4、加强生物多样性保护。加强现有各类法定保护地尤其是自然保护区的规范化建设，严格按照相关法律法规对保护地内的人类活动进行监管，实现生物资源的就地保护。完善生物多样性观测体系，开展生物多样性综合观测站和观测样区试点建设，开展生物多样性观测工作。（市林业局、市农业局、市水利局牵头）

#### 四、保障措施

（一）加强组织领导。各级政府要切实把思想和行动统一到市委、市政府的决策部署上来，把自然保护区问题整治攻坚战放在各项工作的重要位置，认真履行职责，主要负责同志亲自抓，分管负责同志靠上抓，层层抓落实。市直各部门和各县区要按照本方案的要求，结合实际制定落实方案，细化各项任务到乡镇、到年度、到部门、到岗位。要建立健全攻坚战行动方案的调度、检查、督办、通报制度，列出问题清单、责任清单、措施清单、时限清单，完善工作台账。

（二）强化政策引导。充分发挥政府主体地位，建立政府主导和社会参与的多元化投入机制，建立生态保护红线补偿机制，切实提高地方建设与保护自然保护区的积极性。对自然保护区内

的基础设施建设、生态保护修复、破损山体治理、废弃矿坑治理、水土流失治理等受损生态环境治理项目加大财政资金支持力度。统筹生态保护与资源开发利用，适当发展与保护方向相一致的生态旅游项目，通过自我创收为生态环境保护工作注入活力。（市财政局牵头）

（三）严格责任追究。对在推动自然保护区问题排查整治工作中，组织不力、执行不力，以及隐情不报、消极应付的，要严格查处，构成犯罪的依法追究刑事责任。对整改不及时、不到位或经整改后问题仍然突出的地方和部门，进行约谈。对违反自然保护区和生态保护红线管理要求，造成生态破坏的部门、地方、单位和有关责任人员，按照有关法律法规和《山东省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则（试行）》等规定实行责任追究。（市纪委[市监委]机关牵头）

（四）加强科技支撑。加强自然保护区生物多样性基础理论、保护技术和政策等方面的研究。强化自然保护区科研、管理等专业人员培训。完善科学决策咨询机制，探索自然保护区社区共管模式，为科学调整自然保护区、妥善解决历史遗留问题提供技术咨询服务。认真履行有关国际公约，加强迁徙物种监测与保护、外来物种入侵等领域的国际交流与合作。充分发挥自然保护区的生态环境保护宣传教育、自然科学普及平台功能。开展重点领域科学研究，推广湿地保护恢复关键技术和山体修复治理先进模式，大力开展新技术试验示范，为生态修复提供科技支撑。（市林业局、市环保局、市科技局牵头）

（五）引导公众参与。充分利用电视、广播、报纸、互联网

等多种媒体，定期向社会公开专项行动进展情况，通过典型案例的宣传报道，正确引导舆论，形成社会监督压力，努力营造全民支持、全民参与自然保护区整改和治理的良好社会氛围。邀请媒体参与执法检查，在地方主要报纸或官方网站上设立“绿盾 2018 自然保护区监督检查专项行动”专栏，主动公开重大问题整改信息。大力宣传生态环境保护的理念、政策、路径和成果，及时总结推广推动自然保护区规范化建设和问题查处整治经验及生态环境治理技术模式等。（市委宣传部、市林业局、市环保局牵头）

（六）强化监督评估。将自然保护区问题整改纳入“四减四增”评估实施细则。加强对本方案实施的动态评估，对本方案实施情况，市政府每年开展一次评估。2021 年进行全面评估。评估结果作为各级、各部门党政领导班子和领导干部政绩考核的重要参考内容，并以适当形式向社会公布。对评估考核实绩突出的，要进行表扬；对工作拖沓、履职不力、逾期未完成规定任务的，要采取通报批评、公开约谈、媒体曝光等措施，督促问题整改，并启动问责程序。（市委组织部、市人社局、市林业局、市环保局牵头）

（2018 年 11 月 1 日印发）