

## 附件 2

# 《自然保护区生态环境监管工作暂行办法 (征求意见稿)》编制说明

## 一、编制背景

2018年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态环境部职能配置、内设机构和人员编制规定》，规定生态环境部负责“组织制定各类自然保护地生态环境监管制度并监督执法”，承担自然保护地相关监管工作。

2018年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》，要求生态环境部门统一负责生态环境保护执法工作；整合相关部门对自然保护地内进行非法开矿、修路、筑坝、建设造成生态破坏的执法权。

2019年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》，要求“实行最严格的生态环境保护制度，强化自然保护地监测、评估、考核、执法、监督等，形成一整套体系完善、监管有力的监督管理制度”，制定自然保护地生态环境监督办法。

为切实履行自然保护地生态环境监管职能，生态环境部组织编制了行政规范性文件《自然保护地生态环境监管工作暂行办法》（以下简称《暂行办法》），作为生态环境部门履行自然保护地生态环境监管职责的内部工作规定，为各级生态环境部门履行自然保护地生态环境监管职责提供指导和依据；明确自然保护地生态环境监管的各项制度，建立自然保护地生态环境监管制度体系；细化各项监管制度措施的具体工作要求，完善程序性规定，依法依规有序开展自然保护地生态环境监管工作。

生态环境部于2018年启动《暂行办法》的编制工作。在编

制过程中，通过专家咨询会、调研座谈会、征求意见函等形式，广泛征求了相关部门、地方和专家的意见，有关意见和建议已充分吸收采纳。在此基础上，形成《暂行办法》征求意见稿。

## **二、编制原则**

在《暂行办法》起草过程中遵循了以下原则：

**（一）充分吸收自然保护区监管工作已有的经验做法。**《暂行办法》吸收了部门规章《国家级自然保护区监督检查办法》的相关制度规定，如管理评估、执法检查等，同时也充分吸纳了近年来中央生态环境保护督察和自然保护区监管工作的经验做法，如：人类活动遥感监测、“绿盾”自然保护区监督检查专项行动、问题台账系统、管理评估、专项督察、公开约谈、评价考核等。

**（二）全面规定自然保护地生态环境监管的各项基本制度。**生态环境部门的自然保护地生态环境监管基本制度包括：规划关于生态环境保护内容实施情况的监督、设立和调整监督、生态环境监测、人类活动遥感监测、保护成效评估、日常监督、强化监督、生态环境综合执法等，对自然保护地生态环境保护工作实施监督，明确各项监督制度的主要内容和具体程序。

**（三）将各类自然保护地纳入监管范围实施分级监管。**《暂行办法》将国家公园、自然保护区和自然公园纳入监管范围。明确国家、省级和地市级生态环境部门对于自然保护地生态环境的监管职责。在属地分级监管的原则下，中央层面以国家级自然保护地作为监管重点。根据生态环境保护综合执法改革的总体要求，执法主体主要在市县级生态环境部门，负责本行政区域自然保护

地日常监管。

**（四）各项制度规定与自然保护地立法衔接。**目前，自然保护地体系尚未完全确立，各类自然保护地监管制度基础不同，其中，自然保护区监管制度较为成熟，国家公园试点正在进行，而自然公园整合尚未完成。因此，《暂行办法》充分考虑不同类型自然保护地的管理基础，各项生态环境监管制度均为通用性、普适性和原则性的规定，待自然保护地相关法律法规出台，再做衔接和细化。

### **三、监管思路**

**（一）独立监管。**机构改革后，根据“三定”规定，生态环境部负责制定自然保护地生态环境监管制度并监督实施。这是党中央、国务院赋予生态环境部门的独立监管权，各级生态环境部门可依据职能组织开展自然保护地生态环境监测、人类活动遥感监测、保护成效评估、日常监督、强化监督、生态环境保护综合执法等日常监管工作，也可根据工作需要联合相关部门开展，并做好协调组织工作。

**（二）全过程监管。**生态环境部门对自然保护地生态环境的监管以事中事后监督为主，不参与自然保护地的建设和管理等具体工作，主要通过会签审查、监测、评估、日常监督、综合执法和考核等为主要抓手，对自然保护地规划的生态环境保护内容实施情况、自然保护地设立调整情况、管理保护成效、人类活动状况、开发建设活动等实施全过程监管，确保对自然保护地生态环境有影响的各个环节和各类行为均纳入监督范围。

**（三）属地监管。**根据《中华人民共和国环境保护法》第二十八条“地方各级人民政府应当根据环境保护目标和治理任务，采取有效措施，改善环境质量”，地方政府对本行政区域自然保护地生态环境质量负责，省级及以下生态环境部门应当对本行政区域的各级各类自然保护地实施监管，生态环境部负责组织开展全国自然保护地生态环境监管，并将国家级自然保护地作为监管重点。

#### **四、主要内容**

《暂行办法》共 23 条，主要包括四方面内容：

**（一）第一条到第四条。**共 4 条，相当于总则。主要包括制定目的、依据，适用范围、职责分工、信息公开和公众参与。

**（二）第五条到第十五条。**共 11 条。主要是自然保护地生态环境监管各项制度，具体包括：自然保护地规划的生态环境保护内容实施情况的监督、自然保护地设立调整的监督、生态环境监测、人类活动遥感监测和实地核实处理、保护成效评估、专项督察、强化监督（绿盾）、日常监督、个案处理、督促整改和生态环境综合执法。

**（三）第十六条到第十九条，**共 4 条。自然保护地生态环境监管工作结果的处理和应用，包括违纪违法案件移送、监管措施和要求、对违反监管要求的处理和监督工作成果的应用。

**（四）第二十条到第二十三条，**共 4 条。相当于附则。包括与其他法律法规的衔接、地方参照、办法的解释和生效时间。