

济南市人民政府

济政字〔2018〕 82 号

济南市人民政府 关于印发济南市打好自然保护区等突出 生态问题整治攻坚战作战方案 (2018—2020 年) 的通知

各区县人民政府，市政府有关部门（单位）：

现将《济南市打好自然保护区等突出生态问题整治攻坚战作战方案（2018—2020 年）》印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

济南市人民政府

2018 年 12 月 7 日

（此件公开发布）

济南市打好自然保护区等突出生态问题整治 攻坚战作战方案（2018—2020 年）

为切实抓好自然保护区等突出生态问题整治，保护生态环境，根据《山东省打好自然保护区等突出生态问题整治攻坚战作战方案（2018—2020 年）》（鲁政字〔2018〕167 号）要求，制定本方案。

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，认真落实国家打好污染防治攻坚战的决策部署，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）主要工作目标。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，对突出问题进行综合整治。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。

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，实现依法划定、应保尽保。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
1	自然保护区规范化建设	总体规划编制与批复	50%	100%	—
2		三区核定与勘界	50%	75%	100%
3	自然保护区违法违规问题	整改完成率	77%	88%	100%
4	生态保护红线	勘界定标	—	—	100%
5	生态保护与修复	历史遗留非煤矿山地质环境治理率	—	—	60%
6		采煤塌陷地治理率	60%	70%	80%
7		湿地受保护率	—	—	70%
8		森林覆盖率	—	—	25%

二、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”专项行动问题整改“回头看”。针对“绿盾 2017”专项行动发现的省级自然保护区 6 个问题整改和市级自然保护区 3 个问题整改情况，组织开展现场检查，督导开展整改工作。重点梳理和检查问题整改进展、整改效果、销号情况，采取责任落实到人、限时完成等措施，把重点问题整改到位、销号到位。2020 年年底前，所有自然保护区内问题整改完毕并全部销号。（市环保局、市林业和城乡绿化局、市国土资源局按照职责分工分别负责，各有关区县政府（含济南高新区管委会、市南部山区管委会，下同）负责落实，以下任务措施均需责任区县政府落实，不再逐一列出）

2. 坚决查处新增违法违规问题。有关区县政府和各自然保护区管理部门要切实履行属地管理责任，对本辖区自然保护区内各类开发建设活动全面开展自查自纠，依据生态环境部遥感监测疑似问题清单、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，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，依法依

规严肃查处有关单位和个人，涉嫌犯罪的，依法移送司法机关调查处理。（自然保护区市级有关行政主管部门牵头）

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。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，按照省级部署，对省级自然保护区内的历史遗留问题要明确整改方案。（自然保护区市级有关行政主管部门牵头）

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、土地权属不明确、勘界立标不规范等问题开展整治工作，厘清管理机构隶属关系，明确人员编制，充实专业技术人员，确保管理机构健全、隶属关系明确、人员到位并满足管理需要。县级及以上政府应保障管理自然保护区所需经费，市有关部门予以支持。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。完善自然保护区标

桩、标牌建设，确保管控维护、科研监测、宣传教育、办公及附属设施等能够满足保护需求。加快开展大峰山市级自然保护区、柳埠市级自然保护区总体规划编制工作，合理划定核心区、缓冲区和实验区，明确范围和界线，开展功能区勘界，2018年年底前完成编制，2019年年底前完成报批。2019年年底前，建立自然保护区“三区”矢量边界图，对2个省级自然保护区的“三区”边界信息进行核实核准，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。（自然保护区市级有关行政主管部门牵头）严格落实《山东省省级自然保护区调整管理暂行规定》（鲁政办字〔2018〕141号），严格规范自然保护区范围和功能区调整，遏制不合理调整和非法“瘦身”。（市环保局牵头）

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。市有关部门要会同区县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，省级自然保护区突出问题完成整改并开展验收销号；2019年年底前所有自然保护区突出问题完成整改并开展验收销号。（自然保护区市级有关行政

主管部门牵头) 严格落实矿业权设置前是否位于自然保护区的审查制度, 杜绝在自然保护区内新设采矿权。(市国土资源局牵头)

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, 进一步健全规章制度, 完善管理档案, 重点完善自然保护区日常巡护、科研监测、科普宣教等管理制度, 强化环境影响评价约束, 严格涉保护区开发建设项目生态准入, 制止违法侵占自然保护区空间。定期开展自然保护区专项检查, 及时通报检查情况。配合省有关部门做好省级自然保护区遥感监测试点工作。(自然保护区市级有关行政主管部门牵头)

(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, 根据生态保护红线、城市边界、基本农田三线不重叠的原则, 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, 做到依法

划定、应保尽保。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。2018年年底前，确定全市生态保护红线优化方案。（市环保局牵头，市发改委、市国土资源局、市规划局、市城乡建设委、市城乡水务局、市农业局、市林业和城乡绿化局参与）

2. 完成生态保护红线勘界定标。待我市生态保护红线方案经国家批准并由省政府发布实施后，全面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，开展生态保护红线内违法违规项目和历史遗留问题调查登记。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。按照省级部署完成省级及以上自然保护区勘界定标试点工作。（市环保局牵头，市发改委、市国土资源局、市林业和城乡绿化局参与）2020年年底前，完成全市生态保护红线勘界定标工作，确保生态保护红线精准落地。（市环保局牵头，市发改委、市国土资源局、市规划局、市城乡建设委、市城乡水务局、市农业局、市林业和城乡绿化局参与）

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国土空间开发的底线作用。2020年年底前，明确生态保护红线管控要求，必要时出台生态保护红线管理办

法。依托生态系统、环境、气象、地质、水文水资源、水土保持等监测站点和卫星生态监测能力，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作用，自 2020 年起，逐步完善生态保护红线综合监测网络。按照国家生态保护红线生态功能评价技术要求，必要时制定评价指标体系和方法，开展评价工作，及时掌握生态保护红线生态功能状况和动态变化。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，依法严厉查处破坏生态保护红线的违法行为。（市环保局牵头，市发改委、市国土资源局、市规划局、市城乡建设委、市城乡水务局、市水文局、市农业局、市林业和城乡绿化局参与）

（三）加快推进生态系统修复。

1. 统筹山水林田湖草综合治理。大力推进泰山山水林田湖草生态保护修复试点工程，协同开展地质环境工程、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，治理区域内采煤塌陷地面积 953 公顷，关闭治理煤矿 16 处，修复矿山生态面积 265 公顷，整治土地 477.09 公顷，新增耕地 373.63 公顷，新增湿地保护面积 2700 公顷，使区域省控及以上重点河流水质基本达到水环境功能区划要求，国控断面水质优良比例达到 75%，城市建成区黑臭水体全面消除，除地质原因外城镇集中式饮用水

水源水质全部达标。（市国土资源局、市财政局、市环保局按照职责分工分别负责，市经济和信息化委、市城乡水务局、市林业和城乡绿化局、济南城市建设集团参与）

2. 实施受损生态环境修复治理。2020 年年底前，历史遗留非煤矿山地质环境治理率达到 60%， “三区两线” 可视范围内历史遗留非煤矿山地质环境治理率达到 80%。（市国土资源局牵头）持续推进采煤塌陷地治理，启动章丘塌陷地治理项目，2020 年年底前，采煤塌陷地治理率达到 80%。（市经济和信息化委牵头）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，2018—2020 年，完成水土流失综合治理面积 60 平方公里。（市城乡水务局牵头）

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，全市完成荒山、荒滩、荒坡、荒地新增造林 17.9 万亩。2020 年年底前，森林覆盖率达到 25%。推进济南黄河湿地生态保育区建设、南水北调沿线和小清河沿岸湿地恢复、采煤塌陷湿地治理、人工湿地水质净化工程等湿地修复工程，完成退化湿地修复面积 1100 公顷，2020 年年底前，全市湿地受保护率提高到 70% 以上。（市林业和城乡绿化局牵头）

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。开展生物多样性观测工作，完善生物多样性观测体系，实施生物多样性综合观测站和观测区试点建设。防止外来物种入侵，控制管护措施到位。对保护区内参观考察、生态旅游、开发建设等活动开展经常性执法检查。（自然保护区市级有关行政主管部门牵头）按照省级部署做好小清河流域水生生物多样性调查。（市环保局牵头）

三、保障措施

（一）加强组织领导。各区县政府要把自然保护区等突出生态问题整治攻坚战放在重要位置，主要负责同志亲自抓，分管负责同志靠上抓，层层抓好工作落实。市有关部门和有关区县政府要按照本方案要求，结合实际制定具体落实方案，细化各项任务到年度、到部门、到责任人。要建立健全攻坚战行动方案调度、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。市环保部门要对自然保护区突出问题整改、生态保护红线划定以及生态保护与修复等各项工作任务进展情况定期调度、汇总、上报，并通报各区县和相关部门。

（二）强化政策引导。建立政府主导和社会参与的多元化投入机制，按照省统一部署，建立和落实生态保护红线补

偿机制，切实提高建设与保护自然保护区的积极性。加大对自然保护区内基础设施建设、生态保护修复、破损山体治理、水土流失治理等受损生态环境治理项目的财政资金支持力度。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。（市环保局牵头，市国土资源局、市财政局、市旅发委参与）

（三）严格责任追究。组织专项督查，对各有关区县、市有关部门在违法违规问题监督管理上存在的领导不力、监管不严、责任落实不到位等问题进行查处。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，要依法依规严肃查处。对整改不及时、不到位或整改后问题仍然突出的地方和部门按规定进行约谈。对违反自然保护区和生态保护红线管理要求，造成生态破坏的地方、部门、单位和有关责任人员，依法依规追究责任，涉嫌构成犯罪的，依法移送司法机关调查处理。（市环保局、市纪委监委机关、市委组织部、市审计局按照职责分工分别负责）

（四）加强科技支撑。加强自然保护区生物多样性保护技术和管理政策等方面的研究，开展自然保护区科研、管理等专业人员培训。完善科学决策咨询机制，建立专家库，整合科研力量，探索建立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。（市环保局、市科技局、市林业和城乡绿化局按照职责分工分别负责）

（五）引导公众参与。充分利用多种媒体，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、参与自然保护区等突出生态问题整改和治理的良好社会氛围。邀请媒体参与执法检查，在“一报一网”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。（市环保局牵头，市发改委、市国土资源局、市林业和城乡绿化局、济南日报报业集团参与）

（六）强化监督评估。加强对本方案实施的动态评估，对本方案实施情况每年开展一次评估，2021 年进行全面评估，并将评估结果作为各级、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

工作拖沓、履职不力、逾期未完成规定任务的，采取通报批评、公开约谈、媒体曝光等措施，督促问题整治，并启动问责程序。（市环保局、市委组织部、市人力资源社会保障局按照职责分工分别负责）

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，济南
警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委。

济南市人民政府办公厅

2018 年 12 月 7 日印发
