国家公园管理局关于印发《海南热带雨林国家公园体制试点方案》的函
**公园函字〔2019〕3号**

海南省人民政府：

2019年1月23日习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第六次会议，审议通过了《海南热带雨林国家公园体制试点方案》。经中央领导同志同意，现印发你省，请认真贯彻落实，我局将积极支持和配合。

附件：海南热带雨林国家公园体制试点方案

国家公园管理局
2019年7月15日

附件：

海南热带雨林国家公园体制试点方案

海南热带雨林面积占全国总量的近三分之一，具有国家代表性和全球保护意义，是大自然赐予的宝贵财富，必须倍加珍惜，精心呵护。为全面贯彻落实习近平总书记在庆祝海南建省办经济特区20周年大会上的重要讲话精神和《中共中央 国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》，大力推进海南热带雨林国家公园建设，促进形成人与自然和谐共生的新格局，依据《建立国家公园体制总体方案》，结合海南实际，制定本试点方案。

**一、重大意义**

**建设海南热带雨林国家公园是筑牢海南绿色生态屏障的关键举措。**热带雨林是生物多样性最丰富的生态系统之一。我国热带雨林资源极其稀缺，主要分布在海南、云南南部、台湾南部、广西南部以及西藏东南河谷地带。海南热带雨林是我国分布最集中、保存最完好的岛屿型热带雨林，资源极其宝贵。建设海南热带雨林国家公园，对筑牢海南绿色生态屏障极其关键、十分必要。

**建设海南热带雨林国家公园是保护热带雨林生态系统原真性和完整性的有效途径。**海南拥有独特的自然地理景观和完整的植被垂直带谱。自20世纪60年代以来，海南省相继建立的各类自然保护地，在一定程度上保护和恢复了热带雨林生态系统，但是由于历史原因造成的破碎化、孤岛化，导致完整性进一步削弱，热带雨林物种特色与群落特征受到威胁，整体保护和系统修复迫在眉睫。建设海南热带雨林国家公园，集中连片整合现有自然保护地，创新保护管理体制，实现统一规范高效管理，实施整体保护、系统修复和综合治理，能够更加有效保护热带雨林生态系统的原真性和完整性，从而实现珍稀自然资源的世代传承。

**建设海南热带雨林国家公园是拯救我国热带珍稀濒危野生动植物资源的迫切需要。**海南独特的地理位置和地质地貌类型，孕育多种热带特有、中国特有、海南特有的珍稀动植物种类，是生物多样性和遗传资源的宝库。建设海南热带雨林国家公园，整合多个单一自然保护地，修复热带雨林生态系统，建设生态廊道，有利于保护生物多样性、抢救濒危物种、维持区域生态平衡。

**建设海南热带雨林国家公园是探索绿水青山转化为金山银山实现路径的具体实践。**海南热带雨林集中分布的区域是海南岛主要江河源头和重要水源涵养区，是海南生态安全的制高点和平衡点，也是黎、苗少数民族传统栖居地。但是由于经济结构单一、增收渠道狭窄、贫因人口较多，当地群众生产生活仍然主要依赖自然资源的传统利用方式，生态保护和经济发展、民生改善的矛盾较为突出。建设海南热带雨林国家公园，正确把握生态保护与经济发展的关系，挖掘生态保护蕴含的潜在经济价值。通过实施生态搬迁，健全生态保护补偿制度，创新政府主导、社会参与的生态建设体制机制，增强生态系统服务功能，促进当地脱贫，走出生态优先、绿色发展新路子。

**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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平生态文明思想，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，按照党中央、国务院决策部署，以热带雨林生态系统原真性和完整性保护为基础，以热带雨林资源整体保护、系统修复和综合治理为重点，以实现国家所有、全民共享、世代传承为目标 ,理顺管理体制，创新运营机制，健全法治保障，强化监督管理，推进热带雨林科学保护和合理利用的制度创新，探索把绿水青山转化为金山银山的实现路径，争创新时代中国国家公园生动范例，为全国生态文明建设作出表率。

**(二)基本原则**

——生态优先，整体保护。坚持生态保护第一，维护珍稀热带雨林资源和生态系统的原真性、完整性、多样性。划定并严守生态保护红线，科学确定功能定位和目标任务，对热带雨林国家公园实行整体保护、系统修复和综合治理，实现自然资源有效保护、合理利用和世代传承。

——创新体制，有效管控。坚持把创新体制和完善机制放在优先位置，针对现有自然保护地机构重叠、职能交叉、碎片化管理等问题，科学整合现有自然保护地，建立归属清晰、权责明确、监管有效的管理体制，建立健全严格的保护管理和责任追究制度，实现热带雨林资源的保护恢复和有效管控。

——以人为本，和谐共生。发挥海南热带雨林生态资源丰富的优势，发展与生态保护不冲突的绿色产业，带动贫困人口增收。注重黎苗传统文化的保护，探索严格管理、生计替代、生态教育、惠益分享相结合的新机制。

——国家主导，多方参与。构建政府主导、企业和社会多渠道投入的保障机制，开展生态产品价值实现机制试点，探索市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径。有序开展科研、宣教和游憩活动，保障海南热带雨林国家公园公益属性和公共服务功能。积极引导当地群众、企业、社会组织、国际社会参与国家公园保护、建设 、管理，形成全社会共建共管共享新模式。

**(三)目标定位**

——生态文明体制创新的探索区域。建立统一规范高效的海南热带雨林国家公园管理体制，有效解决交叉重叠、多头管理的碎片化问题，构建归属清晰、权责明确、监管有效的以国家公园为主体的自然保护地体系，逐步健全生态文明制度体系，走出一条生态优先、绿色发展的新路子，为当代人提供优质生态产品，为子孙后代留下自然遗产，为海南永续发展筑牢绿色生态屏障。

——中国乃至全球热带雨林生态系统关键保护地。建成大尺度多层次的生态保护体系，热带雨林生态系统的原真性、完整性和多样性得到有效保护，受损的生态系统和自然景观得以修复，科研监测体系不断完善，国家公园的教育、游憩功能得以发挥。热带物种数量保持稳定，海南长臂猿等重要物种栖息地范围扩大、种群数量增加，濒危物种的生境条件明显改善，热带岛屿水源涵养功能巩固提升。

**(四)试点范围**

立足保护和修复海南热带雨林生态系统，充分考虑海南长臂猿等重要物种保护和繁衍需要，统筹考虑自然生态系统的完整性和周边经济社会发展需要，将现有自然保护地及周边天然林、公益林区连通起来，科学划定海南热带雨林国家公园范围。同时，处理好国家公园和现有自然保护地的关系，确保自然保护地面积不减少、保护强度不降低，把最应该保护的地方保护起来。

海南热带雨林国家公园体制试点区位于海南岛中部山区，东起吊罗山国家森林公园，西至尖峰岭国家级自然保护区，南自保亭县毛感乡，北至黎母山省级自然保护区，总面积4400余平方公里，约占海南岛陆域面积的七分之一，分为核心保护区和一般控制区，其中核心保护区无人居住。范围涉及五指山、琼中、白沙、昌江、东方、保亭、陵水、乐东、万宁9个市(县)、39个乡镇，有人口分布于国家公园范围内的有19个乡镇、52个村委会、居民1O362户、38483人。包括五指山、鹦哥岭、尖峰岭、霸王岭、吊罗山5个国家级自然保护区，黎母山、猴猕岭、佳西3个省级自然保护区，吊罗山、尖峰岭、黎母山、霸王岭4个国家森林公园，南高岭、子阳、毛瑞、猴猕岭、盘龙、阿陀岭6个省级森林公园及相关国有林场。

**三、创新保护管理体制机制**

**(五)建立统一管理机构。**依托现有机构整合组建统一规范高效的海南热带雨林国家公园管理机构，履行国家公园范围内的生态保护、自然资源资产管理、特许经营管理、社会参与管理、宣传推介等职责，负责协调与当地政府及周边社区关系。

**(六)统一行使所有权。**海南热带雨林国家公园内全民所有的自然资源资产所有权由中央政府统一行使，试点期间委托海南省政府代理行使，条件成熟时，逐步过渡到由中央政府直接行使。按照自然资源统一确权登记办法，海南热带雨林国家公园作为独立自然资源登记单元，依法对区域内水流、森林、山岭、荒地、滩涂等所有自然生态空间统一进行确权登记。划清全民所有和集体所有之间的边界，划清不同集体所有者的边界，实现归属清晰、权责明确。

**(七)构建协同管理机制。**合理划分中央和地方事权，构建主体明确、责任清晰、相互配合的国家公园中央和地方协同管理机制。国家林业和草原局(国家公园管理局)要加大指导和支持力度，地方政府配合国家公园管理机构做好生态保护工作，国家公园所在地方政府行使辖区(包括国家公园)经济社会发展综合协调、公共服务、社会管理、市场监管等职责。

**(八)建立健全资源管控制度。**建立自然资源资产产权管理制度，科学评估资源、资产的价值，实行自然资源有偿使用制度。将国家公园区域整体纳入全国生态保护红线区域管控范围，纳入海南省国土空间规划，实施统一管控。严格自然生态空间用途管制，全面深入排查国家公园范围内现有开发项目，组织对项目实施全过程预算绩效管理，对影响生态保护的项目逐一复核评估，对违法违规项目坚决予以清理整治。将国家公园内不符合保护和规划要求的各类设施、工矿企业、水电项 目逐步关停、搬离,建立已设矿业权退出机制。

**(九)建立健全监测监督机制。**健全国家公园监管制度，加强国家公园空间用途管制，强化对国家公园生态保护等工作情况的监管。完善绩效管理与监测指标体系和技术体系，定期对国家公园开展监测。构建国家公园自然资源基础数据库及统计分析平台。加强对国家公园生态系统状况、环境质量变化、生态文明制度执行情况等方面的绩效评价，建立第三方评估制度，对国家公园建设和管理进行科学评估。建立健全社会监督机制，建立举报制度和权益保障机制，保障社会公众的知情权、监督权，接受各种形式的监督。

**四、建立自然生态整体保护和系统修复制度**

**(十)实施差别化保护管理方式。**编制国家公园总体规划及专项规划，合理确定国家公园范围和功能分区，明确发展目标和任务，做好与相关规划的衔接。强化海南中部山区热带雨林国家重点生态功能区的保护和管理，着力提升水源涵养和生物多样性保护服务功能。形成以中部热带雨林为生态核心区，以自然山脊及河流为骨架的“生态绿心+生态廊道”生态保育体系，遵循森林生态系统演替规律，通过规划、管理和生态建设来进行空间重组和恢复自然生态过程。优先保护原生生态系统和物种资源，以自然修复为主，辅以必要的人工措施，通过对山水林田湖草典型生态系统和珍稀濒危野生动植物采取保护、恢复、拯救等措施，扩大热带雨林面积和保护范围、提升热带雨林自然和社会服务功能，增强热带雨林自我修复能力。

**(十一)加大生态保护修复力度。**按照自然生态系统的整体性、系统性及其内在规律实行整体保护、系统修复、综合治理。加强热带雨林生态系统保护和修复，构建生态廊道和生物多样性保护网络，全面提升热带雨林生态系统的质量和稳定性。对重点生态区位内国有商品林、人工林分期分批进行近自然化修复，重新构建热带雨林生态系统的群落结构和空间结构。鼓励在重点生态区位推行商品林赎买制度，探索通过赎买、租赁、置换、地役权合同等方式使经济林退出生态核心区，逐步恢复和扩大热带雨林等自然生态空间。开展封山育林工程，控制和减少干扰，实现热带雨林的自然演替。实施人工辅助修复更新，选择热带雨林原生地周边的适生地和生态廊道规划区域，适当补植热带雨林建群种和野生动物食物树种，促进热带雨林生态系统修复。制定科学的森林经菅方案并稳步推进实施，提高森林生态系统服务功能。

**(十二)加强生物多样性保护。**加强对国家公园内极小种群野生动植物、珍稀濒危野生动植物和原生动植物种质资源拯救保护力度。围绕国家公园内热带雨林集聚区，以重要湖库为空间节点、主要河流为脉络，建设供野生动物穿越公路、铁路、水系等的生态廊道，打通野生动物栖息地之间的网络通道。加强生物多样性保护优先区域管理，完善国家公园生物多样性本底信息，建立生物多样性监测体系和管理信息系统，构建生物多样性保护网络。

**(十三)提升水源涵养能力。**实施严格的水生态环境保护措施，加强国家公园范围内重要饮用水水源地和水生态环境保护与治理，实最严格水资源管理制度，严守水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线，有效防止、控制和减少国家公园的面源污染和水土流失，建立水源地水质监控体系，协调好生态、生产和生活用水。

**(十四)保护少数民族传统生态文化。**保留具有代表性的黎族、苗族村寨，作为少数民族文化的展示地。将黎族、苗族村寨周边因传统文化而加以保护的特殊山林，作为自然生态系统和民族文化融合的特殊生态系统，加以重点标识保护。

**五、构建社区协调发展制度**

**(十五)建立社区共管机制。**根据国家公园功能定位，明确国家公园范围内居民的生产生活边界，相关配套设施建设要符合国家公园总体规划和管理要求，并征得海南热带雨林 国家公园管理机构同意。周边社区建设要与国家公园整体保护目标相协调，鼓励通过签订合作保护协议等方式，共同保护国家公园及周边自然资源。在不影响保护前提下，可适度开展生态体验等活动，促进居民就业与传统生态产业发展，让村民或集体享受国家公园生态红利，与国家公园形成利益共同体。引导当地政府在国家公园周边合理规划建设入口社区和特色小镇，吸纳生态搬迁居民。

**(十六)完善社会参与机制。**在国家公园设立、建设、运行、管理、监督等各环节，以及生态保护、自然教育、科学研究等各领域，引导当地居民、专家学者、企业、社会组织等积极参与。鼓励当地居民或其举办的企业参与国家公园内特许经营项目，鼓励社会资本认领承担生态恢复治理区块和项目，建立健全社会捐赠制度。建立健全志愿服务机制和社会监督机制。

**(十七)实施生态搬迁工程。**国家公园范围内的重点保护区域以及其他生态敏感和脆弱区域内居民要逐步实施生态搬迁，集体土地在充分征求其所有权人、承包权人意见基础上，优先通过租赁、置换等方式规范流转，由海南热带雨林国家公园管理机构统一管理。其他区域居民根据实际情况，实施生态搬迁或实行相对集中居住，集体土地可通过合作协议等方式实现统一有效管理。建立跨行政区域生态搬迁安置机制，优先选择国家公园周边特色小镇以及国家公园外靠近城镇、现代农业园区、工业园区、旅游景 区规划建设集中安置点，为搬迁居民就地就近进入园区或城镇就业创造条件。在国家公园及其周边设立相应社会服务公益岗位，支持生态搬迁居民特别是建档立卡贫困人口、特因人 口、低保人口，从事生态管护、监测、体验和环境教育服务等工作。充分保障生态搬迁居民的住房、教育、医疗、交通、用电、通讯、安全饮水等基本生产生活需要, 使其在绿水青山产生的生态效益、经济效益、社会效益中受惠受益。

**(十八)推行特许经营。**出台特许经营管理办法，创新特许经营模式。鼓励当地居民或其举办的企业参与森林康养、休闲度假、旅游观光、生态科普、野生动植物观赏等项目。合理确定经菅期限，科学评估经营成效，完善退出机制，建立动态的特许经营管理模式。强化特许经营收入监管，特许经营收入纳入收支两条线管理，备项收入上缴财政，各 项支出由财政统筹安排，统筹用于国家公园的生态保护和改善民生等方面支出。

**(十九)开展自然体验与环境教育。**按照绿色、循环、低碳理念，设计自然体验和环境教育项目，打造自然生态体验区和环境教育展示平台，使公众在融入自然、享受自然过程中培养珍爱自然、保护自然的意识。依托周边城镇、村庄、旅游景区、农场和林场设立公共服务中心，根据环境容量确定访客承载数量，实现园内体验园外服务，尽可能减少人为活动对国家公园自然生态的干扰与影响。

**六、建立健全资金保障制度**

**(二十)建立财政投入为主的多元化资金保障机制。**立足国家公园公益属性，确定中央与地方事权划分，保障国家公园的保护、运行和管理。中央财政加大对基础设施、生态搬迁、生态廊道、科研监测、生态保护补偿等方面的投入，加大重点生态功能区转移支付力度。中央预算内投资和其他投资渠道对国家公园及为国家公园提供支撑服务的交通、供电、供水、通信、环保以及医疗救护、宣教、科研、监测等基础设施和公共服务设施建设予以倾斜支持。在确保国家公园生态保护和公益属性的前提下，建立多渠道多元化的投融资模式。

**(二十一)构建高效的资金使用管理制度。**国家公园实行收支两条线管理,各项支出统筹安排，对企业、社会组织、个人等社会捐赠资金，进行有效管理。建立财务公开制度，确保国家公园各类资金使用公开透明。

**(二十二)完善生态保护补偿机制。**建立形式多元、绩效导向的生态保护补偿机制，加快形成生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制，引导和鼓励受益地区与保护生态地区、流域上游与下游通过资金补助、对口协作、产业转移、人才培训、共建园区等方式实施流域横向生态保护补偿。归并现有生态保护补偿资金渠道，多渠道筹措补偿资金。完善生态保护成效与财政转移支付资金分配挂钩的激励约束机制，提高生态转移支付资金使用绩效。加大重点生态功能区转移支付力度。

**七、实施保障**

**(二十三)加强组织领导。**国家林业和草原局(国家公园管理局)加强统筹指导，中央有关部门加大支持力度。海南省委和省政府要加强组织领导，履行主体责任，细化任务分工，及时沟通协调推进工作中需要解决的重大问题，加强对重要事项落实情况的检查督导。

**(二十四)建立健全法规。**制定海南热带雨林国家公园特许经营管理办法等地方性法规。适时制定国家公园生态环境管控、自然文化遗产保护、生物多样性保护、科研科普、环境教育、生态保护补偿、访客管理和社会参与等相关管理办法和标准。海南热带雨林国家公园建设中突破现有法律法规的，要按程序报批，取得授权后实施。

**(二十五)强化科技支撑。**设立海南热带雨林国家公园研究机构。成立海南热带雨林国家公园专家委员会。利用现代化科技手段，提高管理水平和效率。建立科技支撑和监测平台，依托大专院校、科研院所合作开展科学研究，面向全球搭建学术交流平台和合作发展平台，鼓励国内外大专院校和科研机构参与热带雨林国家公园的规划设计、生态保护研究、生态修复、技术方案论证。支持国内外生态保护、生物多样性保护等方面的重大科技成果转化。积极引进优秀人才参与国家公园建设管理。

**(二十六)广泛宣传引导。**建设海南热带雨林国家公园网站，发布国家公园概况、生态环境状况、环境教育和服务信息。借助微信、微博等新媒体平台拓宽宣传推广渠道，传播国家公园理念，挖掘热带雨林文化，彰显热带雨林价值。形成群众主动保护、社会广泛参与、各方积极投入建设国家公园的良好氛围。