

国家林业局文件

林场发〔2018〕4号

国家林业局关于进一步加强国家级森林公园管理的通知

各省、自治区、直辖市林业厅（局），内蒙古、吉林、龙江、大兴安岭森工（林业）集团公司，新疆生产建设兵团林业局，国家林业局各司局、各直属单位：

目前，全国已建立国家级森林公园 881 处，规划面积 1278.62 万公顷。国家级森林公园建设在有效保护森林风景资源、弘扬传播生态文化、满足公众美好生活需求、助力精准扶贫等方面发挥着重要作用，取得了显著成绩。与此同时，由于认识不足、监管不力、管理松散等原因，一些国家级森林公园重开发轻保护，甚至违规开发的现象依然存在。为进一步加强国家级森林公园管理，提升保护管理能力，加强保护和合理利用森林风景资源，现将有关事项通知如下：

一、切实提高对国家级森林公园管理工作重要性的认识

国家级森林公园是我国自然保护地的一种重要类型，是林业

现代化建设的重要内容，在生态文明和美丽中国建设中具有重要地位。加强国家级森林公园管理是各级林业主管部门的重要职责，是国家级森林公园事业健康持续发展的根本保障。各级林业主管部门要深刻汲取祁连山生态破坏事件的教训，牢固树立“绿水青山就是金山银山”和以人民为中心的发展理念，坚持保护优先、合理利用的原则，加强组织领导，强化管理监督，履行责任担当，切实把国家级森林公园管理好、保护好、建设好，以更优质的自然资源和更美好的生态环境服务社会，造福一方，惠及群众。

二、全面提升国家级森林公园管理能力

（一）准确把握国家级森林公园功能定位。国家级森林公园属国家禁止开发区域，是禁止进行工业化城镇化开发的重点生态功能区。国家级森林公园的主体功能是保护国家重要森林风景资源和生物多样性、传播森林生态文化、开展森林生态旅游。要严格依据法律法规规定和相关规划实施强制性保护，严格控制人为因素对自然生态和文化自然遗产原真性、完整性的干扰，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。

（二）强化国家级森林公园总体规划权威性。编制国家级森林公园总体规划，必须严格遵循有关法律法规和技术规范，科学划定核心景观区、生态保育区、一般游憩区、管理服务区，按照不同功能分区的要求进行项目布局和建设。对重要森林风景资源要制定相应的保护措施，要把建设强度有效控制在生态承载力范

围以内。必须坚持开发服从保护的原则，妥善处理旅游开发与生态保护的关系。要从严控制机动车道、住宿、游乐设施以及人造景观建设，杜绝贪大求洋、奢华铺张的建设之风。总体规划批准前，不得在森林公园内新建永久性建筑物、构筑物等人工设施。国家级森林公园与自然保护区交叉重叠的区域，应将二者规划相协调，并按自然保护区有关规定进行管理。

(三) 严控建设项目使用国家级森林公园林地。要以总体规划统领国家级森林公园建设，不符合规划的建设项目一律不予办理建设项目使用林地审核审批手续和林木采伐手续。对索道、滑雪场、宗教建筑、水库等建设项目，要组织有关部门和专家进行必要性、可行性和合法性论证。基础设施、公共事业、民生项目，确需使用国家级森林公园林地的，应当避让核心景观区和生态保育区，提供比选方案、降低影响和修复生态的措施。要加强森林公园管理与森林资源管理间的沟通协调，堵塞审查环节漏洞，杜绝隐瞒国家级森林公园身份取得建设项目使用林地审核审批手续。

(四) 严禁不符合国家级森林公园主体功能的开发活动和行为。除《国家级森林公园管理办法》规定的禁止性行为以外，国家级森林公园内原则上禁止建设高尔夫球场、垃圾处理场、房地产、私人会所、工业园区、开发区、工厂、光伏发电、风力发电、抽水蓄能电站、非森林公园自用的水力发电项目，禁止开展开矿、开垦、挖沙、采石、取土以及商业性探矿勘查活动，禁止从事其

他污染环境、破坏自然资源或自然景观的活动，禁止在开发建设中使用未经检疫的木材、木制品包装材料和木制电（光）缆盘。

（五）多措并举实现国家级森林公园管理规范化。要加强对国家级森林公园的政策法规宣传，认真贯彻执行《森林法》、《国家级森林公园管理办法》等法律法规规定；要采取签订保护管理目标责任书等形式，落实责任主体；要采取公园自查、专项督查、书面检查、实地检查、约谈、限期整改等方式方法，逐步实现国家级森林公园日常管理的规范化；要建立健全举报制度，及时发现违法违规问题。对发现的违法违规问题，各级林业主管部门要积极做好汇报和协调，形成政府支持推动、部门间分工协作、部门内相互配合的合力，有效打击国家级森林公园内的违法活动。对不能发挥主体功能甚至造成资源破坏损害严重的国家级森林公园，要坚决实施国家级森林公园淘汰退出机制。

三、有效解决国家级森林公园管理中的主要问题

（一）明晰国家级森林公园范围和界限。省级林业主管部门要统一组织，对本地区国家级森林公园的范围和界限进行逐一调查核实，确保每个国家级森林公园的范围和界限能准确落实到图纸、落实到全国林地“一张图”上。对因档案资料缺失导致范围不清或存在误差的，以及因历史原因将城镇建设用地、行政村建设用地、基本农田等划入森林公园范围的，应当根据实际情况，按照国家级森林公园设立的标准，合理确定国家级森林公园范围

和界限，并按程序办理国家级森林公园改变经营范围的行政审批。

(二) 明确国家级森林公园林地保护等级。县级以上林业主管部门应当按照《全国林地保护利用规划纲要(2010—2020年)》的要求，认真履行相关报批程序，及时将国家级森林公园内的林地划定为Ⅱ级及以上保护林地，逐步将国家级森林公园内符合《国家级公益林区划界定办法》规定的区划范围和区划标准的森林，按照《国家级公益林管理办法》的规定区划界定为国家级公益林，落实补偿措施，停止商业性采伐，切实加强国家级森林公园森林资源管理和保护。

(三) 妥善处理国家级森林公园内采矿、采石等历史遗留问题。各级林业主管部门要全面落实国家禁止开发区域的要求，对国家级森林公园内的采矿、采石问题进行核实和梳理，根据国家相关法律、法规的规定，积极协助地方政府和相关部门，全面清理各类矿产资源开发项目，依法有序退出。因地方经济或民生服务必须保留的，在符合国家级森林公园改变经营范围审批条件的前提下，合理调整森林公园的范围。

本通知印发之日起3个月内，各省级林业主管部门要对本地区国家级森林公园开展全面排查，将无机构、无人员、无规划、无建设的“四无”森林公园以及存在重大违法违规建设的森林公园名单报送我局。我局将下发限期整改通知，对整改达不到要求的将按程序撤销该国家级森林公园，并对违法违规事件依法进行

处理。局驻各地森林资源监督专员办事处对本监督区国家级森林公园建设管理中存在的突出问题及整改落实情况实施监督。

本通知自 2018 年 1 月 19 日起实施，有效期至 2023 年 1 月 18 日。

特此通知。

