

祁连山国家级自然保护区（张掖段） 常态化监管工作机制

（征求意见稿）

甘肃祁连山国家级自然保护区（以下简称“祁连山保护区”）是国家西部重要生态安全屏障的关键组成部分，张掖段占祁连山保护区总面积的 76.4%，占张掖国土面积的 36.2%，范围涉及肃南、民乐、山丹、甘州 4 个县区。按照《中共甘肃省委办公厅甘肃省人民政府办公厅印发〈关于加强祁连山生态环境保护的意见〉的通知》（甘办发〔2021〕34 号）《甘肃省生态环境保护委员会关于印发〈甘肃省祁连山国家级自然保护区监测监管工作机制〉的通知》（甘环委发〔2024〕4 号）以及《中共张掖市委关于进一步加强生态文明建设全面推进美丽张掖建设的决定》（市委发〔2023〕34 号）《中共张掖市委关于扬优聚势团结奋斗加快建设“一屏三地”的决定》（市委发〔2024〕19 号），市直相关部门、祁连山地区相关县区党委政府和祁连山自然保护区管理机构在认真履行好祁连山保护区现行法定职责和有关管理制度的基础上，为进一步巩固祁连山保护区生态环境破坏问题整改修复成效，持续恢复提升生态功能，压紧压实各级各方面责任，整合共享监

测资源，加大投入力度，实现监管有力、执法高效、信息共享、协调一致，建立如下机制。

一、常态化监管机制

1. 建立联席会议制度。建立祁连山保护区常态化监管联席会议制度，联席会议由生态环境部门牵头负责，原则上每年至少召开1次联席会议，根据工作需要也可随时召开。通过联席会议通报祁连山保护区日常监管、生态环境问题排查整改、重大专项行动开展、自然保护地遥感监测点位核查等重要事项，交流祁连山保护区监管经验，研究部署常态化监管相关工作，统筹协调解决有关问题，促进监管信息互联互通。根据需要，可以深入基层和一线，采取现场会等形式，着力解决祁连山保护区监管中的难点、焦点问题。

2. 强化日常巡护管理。祁连山管护中心及所属保护站要严格落实《中华人民共和国自然保护区条例》等相关法律法规，全面加强保护区日常巡护检查，持续加大人类活动频繁区、项目建设区域、野生动植物重点分布区、森林草原等集中分布地、生态环境问题整治点位等重点区域的巡查力度，依法查处违反自然保护区法律法规的违法行为。市行业主管部门按照职责分工，分别做好扣除式退出矿权整改修复情况、保留水电站生态流量、旅游项目运营管理等方面的巡护监管，严防生态环境问题反弹或二次破坏，持续巩固生态环境问题修复整治和保护成效。

3. 定期开展巡查检查。甘州区、山丹县、民乐县、肃南县每季度开展 1 次例行检查，市直行业主管部门每半年开展 1 次巡查检查，重点对祁连山保护区内所有生态环境问题整改整治情况进行实地复核；对祁连山保护区内水电、旅游、交通道路等项目开展现场执法检查；对上级交办、媒体曝光、群众举报涉及祁连山保护区的生态环境问题开展调查。市级每年组织开展祁连山“守护”专项行动，对行业主管部门及相关县区祁连山生态环境监管工作开展督导检查，特别是对祁连山保护区生态环境问题整改成效巩固提升情况、群众举报投诉办理情况、生态环境部遥感反馈疑似问题线索核查情况、各类通报指出问题整改情况进行实地核查，及时发现整改责任不落实的问题。

4. 及时公开整改信息。进一步落实祁连山保护区综合监管责任，收集整理 179 个整改点位相关信息生成二维码+无信号区块码，提高整改点位信息的准确性。相关县区负责将二维码信息附着在矿点周边的岩石或树木上显要位置，拆除清理破损陈旧、废弃停用和内容过时的标识牌。现场检查时通过扫二维码或提前在有信号的区域扫描无信号区块码，识别祁连山生态环境问题整改的具体情况，方便查询整改点位信息。

牵头单位：市生态环境局、市林草局、市自然资源局、市水务局、市文广旅游局、市交通运输局、市畜牧兽医局、甘肃祁连山国家级自然保护区管护中心

责任单位：甘州区、山丹县、民乐县、肃南县党委和政府，市发展改革委、市农业农村局、中农发山丹马场

二、规范化执法机制

5. 建立综合执法模式。市生态环境局、市林草局会同市直相关部门结合祁连山保护区日常监管和巡查检查情况，联系实际深入研究，突出工作重点和方向，每年年初制定《祁连山保护区专项执法计划》，统筹市直相关部门执法力量，明确管理机构和相关行业部门的工作任务，坚持日常监管与综合行政执法及专项行动相结合，开展不同于常规的联合执法、主动执法，建立针对祁连山保护区的高效执法新体系、新模式。相关县区政府参照制定本辖区专项执法计划并组织实施。

6. 严格落实执法监督。自然保护区管理机构应按照《关于切实做好自然保护地卫星遥感监测疑似（问题）点位核查工作的通知》（甘环生态发〔2021〕4号）要求，对国家、省、市遥感监测发现的问题线索在规定时间内组织开展现场核查，及时报送核查情况并上传自然保护地、生态保护红线生态环境监管系统，实地核查确认存在的问题及时移交市级行业主管部门和相关县区开展整改落实。市生态环境局、市林草局定期组织对祁连山保护区遥感监测疑似重点问题线索开展复查复核，坚决杜绝认定不准确、查处不合理、整改不彻底、成效未巩固、填报有错漏等问题。各单位在检查中发现祁连山保护区内生态环境问题整改整治有

反弹现象的，应当按工作职责移交行业主管部门立即督促整改。市纪委监委对不认真开展巡查检查、检查中弄虚作假、整改不及时不彻底、未严肃追责的行为，予以通报批评；对问题突出、长期管理不力、整改不彻底的县区政府、相关主管部门和自然保护区管理机构进行约谈。

7. 高效推进问题整改。严格落实生态环境违法线索移交制度，推进环境行政执法与刑事司法衔接，依法依规严肃查处保护区内生态环境违法行为。对遥感线索核查、定期巡查检查、市级联合督查、随机暗访抽查发现自然保护区内非法开矿、修路、筑坝、建设等造成生态破坏、违法排放污染物和其他生态环境违法行为的，各县区和市直相关部门要实行“拉条挂账、整改销号”，责令立即停止相关活动，依法依规予以严厉处罚。对涉及违法违规活动的单位和个人严肃处理，涉嫌构成犯罪的，依法移送司法机关调查处理。

8. 健全区域协作制度。严格落实张掖市与海北州签订的《祁连山生态环境保护合作框架协议》，推动解决祁连山自然保护区生态环境保护中遇到的各类问题。不断加强祁连山保护区生态保护和跨区域污染防治协作，建立联合执法协调会议机制，及时通报交界区域生态环境日常执法检查发现的涉及跨区域生态环境违法问题线索、流域水质异常等情况，每年抽调专人组成联合检查组开展实地核查，快速协调解决共同关注的生态环境问题和污

染纠纷，合力打击祁连山区域破坏生态和跨区域环境违法行为，纵深推进跨区域联合执法机制。

牵头单位：市生态环境局、市林草局

责任单位：甘州区、山丹县、民乐县、肃南县党委和政府，市纪委监委、市自然资源局、市农业农村局、市水务局、市应急局、市文广旅游局、甘肃祁连山国家级自然保护区管护中心、中农发山丹马场

三、信息化监测机制

9. 强化日常观测管理。依托智慧祁连山大数据应用平台，对祁连山保护区生态保护与修复和生态功能状况，组织开展调查观测（监测）和日常管理，形成空（卫星遥感）、天（无人机）、地（视频监控、人工智能巡护）一体化的监测体系，应用信息技术促进保护区管理理念更新和工作机制创新，依据主要生态功能和生态资源禀赋，聚焦生物多样性、生态系统服务功能、自然条件和自然关系、环境质量等 4 个方面，日常管理中紧盯保护区内禁止的砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等非法活动以及祁连山保护区生态环境破坏问题具体点位，保障祁连山各生态系统安全。

10. 拓展生态预警监测。依托智慧张掖生态环境监测网络，综合运用地面调查、遥感监测、无人机等技术手段开展典型生态功能区生态预警监测，对全市资源环境承载力、生物多样性、生

态工程成效等进行综合监测和分析评估，实现各级各部门生态环境质量和污染源监测数据联网共享与统一发布，健全覆盖祁连山资源环境要素的天地空一体化“五基”生态环境监测体系。提升星地协同遥感监测应用能力，紧盯祁连山保护区 179 个具体点位，每季度定期开展人类活动及生态环境变化情况遥感监测，提升祁连山保护区异常告警和生态风险评估预警能力。

11. 构建生态监测体系。依托祁连山地区国控、省控空气质量自动监测站、沙尘暴监测网络、土壤监测网络，对祁连山地区环境空气质量、地表水、地下水、饮用水开展自动监测，客观反映区域环境生态环境质量状况。持续推进草原监测网络建设，构建天空地一体化草原监测网络。健全完善全市水生态保护监控信息系统，对祁连山自然保护区内水电站生态下泄流量进行长效监管。积极整合职能部门、科研院所、社会化监测力量，完善数据监测、传输和实时通信等信息网络及管护系统，加快推动“多元参与、协作共享、智慧监测”的现代化监测体系。

12. 积极做好生态评估。市生态环境局会同市直相关部门，配合省生态环境厅每 5 年开展一次生态状况调查评估，主要针对水源涵养、水土保持、防风固沙、生物多样性保护等方面，综合评估祁连山生态系统功能和质量状况。市林草局会同市直相关部门，配合省林草局每年开展一次祁连山保护区生态环境整治点位生态保护修复成效评估，核实点位及周边生态环境整治修复情况，

采用适当方式方法计算获得单项生态功能价值量和总体生态功能价值量；每年开展一次祁连山保护区森林草原防火能力和长期禁牧草原区域植被恢复情况动态监测评估。市自然资源局会同市直相关部门，配合省自然资源厅每年开展一次祁连山保护区矿山地质环境新增损毁、新增恢复治理监测图斑核查评估。市水务局会同市直相关部门，配合省水利厅每 5 年开展一次河西内陆河流及重点湖库生态健康状况评估，从水空间、水循环、水环境、水生物等方面，对河湖健康状况进行评价。市文广旅游局会同市直相关部门，配合省文旅厅每年开展一次祁连山保护区文旅设施生态环境影响评估，对文旅活动对周边生态环境影响进行科学测算评价，对文旅活动和生态环境保护融合发展开展评估。市农业农村局、市畜牧兽医局、市林草局会同市直相关部门，配合省农业农村厅、省林草局每 5 年开展一次祁连山地区水生、陆生生物多样性调查，摸清水生、陆生生物底数，完善祁连山地区水生、陆生生物数据库。

13. 认真落实考核评价。市直相关部门及相关县区要严格按照《甘肃省祁连山生态环境保护考核工作实施方案（试行）》要求，准确把握祁连山生态环境保护考核的指标设置、评分办法、考核组织、考核方式等内容，着力补短板、强弱项，推动祁连山生态环境保护考核评价争先进位。

牵头单位：市生态环境局、市林草局

责任单位：甘州区、山丹县、民乐县、肃南县党委和政府，市发展改革委、市财政局、市自然资源局、市农业农村局、市水务局、市应急局、市文广旅游局、市气象局、甘肃祁连山国家级自然保护区管护中心、中农发山丹马场

四、巩固提升生态功能

14. 持续巩固提升成效。正确处理自然恢复和人工修复的关系，因地因时制宜、分区分类施策，持续抓好保护、巩固和拓展等工作，落实规划一体化实施、植被一体化恢复、水源一体化涵养、生物多样性一体化保护，加强荒漠化和水土流失治理、地质灾害防治，增强生态系统的自动调节能力，提升环境承载容量和生态系统功能。市直相关部门依据各自职责，针对监管和监测评估中反馈的生态功能、修复成效巩固、环境质量等方面存在的问题，衔接“十四五”“十五五”规划，分阶段有针对性地制定重要生态系统保护和修复重大工程项目实施方案。

15. 建立资金投入机制。市直相关部门要主动对接国家相关规划，积极争取中央预算内投资和中央财政资金支持，加大对祁连山地区重点生态功能区转移支付和一般性转移支付支持力度，建立资金投入机制，支持实施山水林田湖草沙冰一体化保护和修复、草原保护修复、河湖和湿地保护、天然林保护、水土保持等重大生态项目和基础设施建设及能力提升。将祁连山保护区保护和修复项目等作为财政重点支持方向，明确支出责任，切实加大

资金投入力度。

16. 提升森林草原防火能力。市林草局会同市直相关部门，加强专业森林草原防火力量，强化日常巡护监管，提高“人防”水平；构建天空地一体化防火监测预警系统，进一步提升“技防”水平；加强防火物资储备，购置防火车辆、各类安全防护装备及扑火机具等物资装备，进一步提升“物防”水平；加强以森林防火道路为主的防火阻隔系统建设，进一步提升防火基础设施建设水平。

17. 完善生态补偿机制。市发展改革委、市财政局会同市直相关部门，严格落实祁连山地区跨流域、跨县域的生态补偿政策办法，加强纵向转移支付力度。统筹考虑建立利益共享分配机制，对规划发展占用群众生产生活资源造成的损失给予相应补偿。市林草局牵头针对野生动物伤害人身安全和造成财产损失等问题，积极争取和落实相关补偿政策。

18. 拓展生态产品转化路径。市自然资源局会同市直相关部门，积极配合省自然资源厅编制祁连山保护区自然资源资产负债表，科学评估资源、资产价值，实施自然资源有偿使用制度。市林草局会同市直相关部门，探索建立生态系统碳汇监测核算体系，开展森林、草原、湿地等碳汇本底调查、碳储量评估；加快林草碳汇项目开发，大力实施重点生态工程，做大碳汇资源总量，提升碳汇资源质量，加强生态保护修复碳汇成效监测评估能力建

设，建立健全体现碳汇价值的生态保护补偿机制；根据国家温室气体自愿减排项目方法学出台进展，做好林草碳汇项目的开发储备、审定认证、注册交易、监督管理等工作，积极参与全国温室气体自愿减排交易。市生态环境局会同市直相关部门，按照《生态资产价值评估-生态系统生产总值（GEP）核算技术规范》（DB62/T 4914-2024），按年度开展张掖市及六县区生态系统生产总值核算。市文广旅游局牵头组织开展生态旅游资源调查，完善生态旅游发展规划，打造文化与旅游休闲融合发展的生态旅游模式，积极组织创建“生态+”共同富裕先行示范区。市直相关部门依据各自职责，统筹推动传统产业绿色化改造与绿色新兴产业培育壮大，逐步拓展生态旅游、生态农业、生态畜牧业、林草碳汇项目开发等“绿水青山就是金山银山”转化路径，丰富生态产品价值实现方式。

19. 开展科普教育活动。市林草局会同市直相关部门，利用祁连山国家级自然保护区丰富且独特的生态系统、动植物资源和自然景观，探索建立以科学试验和教学参观为目的科普研究基地，鼓励公众参与共建共享和监督管理，进一步发挥祁连山国家级自然保护区科学文化价值。

牵头单位：市林草局、市自然资源局、市发展改革委、市财政局、市文广旅游局、市生态环境局

责任单位：甘州区、山丹县、民乐县、肃南县党委和政府，

市科技局、市农业农村局、市水务局、市教育局、市住建局、市畜牧兽医局、甘肃祁连山国家级自然保护区管护中心、中农发山丹马场

五、保障措施

各县区和市直相关部门要坚决扛起筑牢守好国家西部生态安全屏障的政治责任，提高政治站位，切实加强祁连山自然保护区常态化监管工作的组织领导，全力构建祁连山自然保护区齐抓共管的常态化监管格局。市直相关部门要协调开展好督导检查，组织开展职责范围内自然保护区生态环境问题排查整改和问题查处、整改销号工作。各县区要切实履行生态环境保护主体责任，全面负责辖区内祁连山自然保护区问题常态化监管工作，配合市级开展巡查和督导检查等工作，并将行之有效的措施和经验及时转化为长效工作机制和制度。各县区和市直相关部门要公布举报电话和信箱，鼓励公众积极举报涉及自然保护区的违法违规问题线索，要注重舆论宣传引导，利用各类媒体广泛宣传生态文明理念和生态环境保护成果，宣传生态文明建设先进典型。