

上海市自然保护地体系发展规划 (2024-2035 年)

征求意见稿

上海市自然保护地体系发展规划(2024-2035年)
征求意见稿

上海市林业局
二〇二三年十月

前 言

党的二十大报告提出，实现人与自然和谐共生是中国式现代化的五大特征之一。以国家公园为主体的自然保护地体系是生态文明建设的核心载体，在维护国家生态安全与实现人与自然和谐共生中居于首要地位。自然保护地高质量发展是新时代协调人地关系，推动生产力和生产关系发展，促进生态、文化、经济多样性，更大程度实现物质文明和精神文明的重要路径。

上海市地处长江三角洲冲积平原，与长江流域各城市共同肩负着“长江大保护”的使命与责任，北接长江口，南邻环杭州湾北部地区，内陆紧靠环太湖及环淀山湖地区，东临太平洋东海海域，具有典型的河口海洋生态系统和江南水乡湿地肌理特征，也是全球候鸟迁徙带上重要的生物多样性热点地区。

上海市委、市政府历来高度重视自然保护地建设，为全面贯彻落实中办、国办印发的《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》（以下简称《指导意见》），出台了《关于建立国家公园为主体的自然保护地体系的实施意见》（以下简称《实施意见》），助推全市自然保护地建设的高质量发展。

根据《实施意见》要求，在紧密衔接上位规划的基础上，上海市林业局组织编制了《上海市自然保护地体系发展规划(2024-2035年)》（以下简称《规划》），提出了今后一段时期上海市自然保护地发展的总体要求、总体布局、发展目标、主要任务和建设重点规划。

《规划》是指导和推进建立自然保护地体系、提高自然保护地保护管理能力、提升自然保护地生态服务功能和建设令人向往的“生态之城”的重要基础支撑。

目录

前 言	1
第一章 发展基础	1
一、资源本底	1
二、自然保护地概况	4
三、建设成效	8
四、存在问题	14
五、发展需求	16
第二章 总体要求	20
一、指导思想	20
二、基本原则	20
三、编制依据	21
四、规划期限与范围	23
五、发展目标	24
第三章 总体布局	26
一、构建“四区一网八核”发展格局	26
二、强化“四区”生态屏障	27
三、加强“一网”栖息地建设和生态连通	32
四、突出“八核”引领与功能提升	32
第四章 规划建设任务	34
一、完善法规制度体系	34
二、完善管理体制机制	35

三、积极推进生态修复	38
四、建立健全监测体系	41
五、强化基础设施建设	43
六、加强生态价值实现	46
第五章 分级分类发展	50
一、探索国家公园	50
二、优化自然保护区	51
三、规范自然公园	52
四、建设野生动物栖息地	54
第六章 建设重点	57
一、自然保护区	57
二、自然公园	59
三、野生动物栖息地	61
第七章 投资概算	63
一、测算依据	63
二、投入测算	64
三、资金筹措方案	64
第八章 保障措施	66
一、加大政策保障，做好宣传引导	66
二、加强组织领导，突出规划引领	66
三、强化监督管理，推进规划实施	67
四、落实资金保障，强化科技支撑	68

附表： 69

附表 1 上海市自然保护地建设情况一览表 69

附表 2 上海市自然保护地体系建设投资估算表 70

上海市自然保护地体系发展规划（2024-2035年）
征求意见稿

第一章 发展基础

一、资源本底

自然保护地发展体系以生态系统、野生动植物资源、自然景观等自然资源本底为构建基础，服务于重要保护对象。

(一) 生态系统

上海位于太平洋西岸、亚洲大陆东缘、我国南北海岸中部、长江和钱塘江入海汇合处，是长江三角洲冲积平原的一部分。全市保护价值较高的生态系统主要有森林生态系统、湿地生态系统和海洋生态系统。

1、森林生态系统

上海市地处中亚热带北缘，森林生态系统植被为亚热带常绿阔叶林和常绿、落叶阔叶混交林。由于人类活动剧烈的影响，上海大部分森林生态系统为人工植被。截至 2022 年底，全市森林面积 126517 公顷，森林覆盖率达 18.51%。森林生态系统主要包括常绿阔叶林、落叶阔叶林、阔叶混交林、针阔混交林、针叶林和针叶混交林等 6 种类型。

2、湿地生态系统

根据《上海市第三次全国国土调查主要数据公报（2021 年）》，全市湿地总面积 72715.58 公顷。其中，沿海滩涂 30815.68 公顷，占 42.38%；内陆滩涂 41574.53 公顷，占 57.17%；森林沼泽 325.37 公顷，占 0.45%。全市 97.26%的湿地分布在崇明区、浦东新区。详见图 1-1。

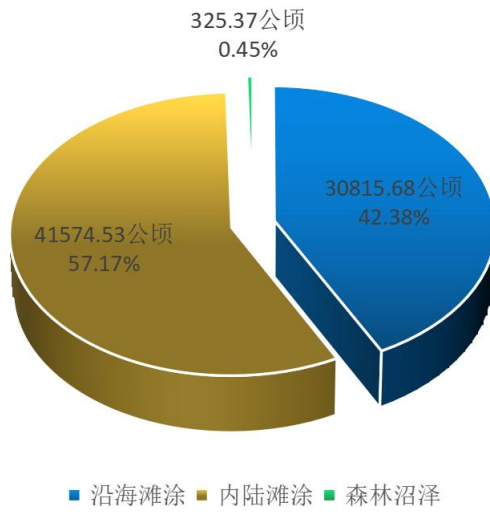


图 1-1 上海湿地类型面积与比例结构图

湿地生态系统复杂且类型多样，对全市生态系统有着举足轻重的作用，其中上海长江河口湿地滩涂面积辽阔，拥有丰富的底栖动物和植被资源，是候鸟迁徙途中的集散地，也是水禽的越冬地。2019 年上海根据湿地生态系统生态价值、保护必要性，设立第一批市级重要湿地，共 13 处。详见图 1-2。

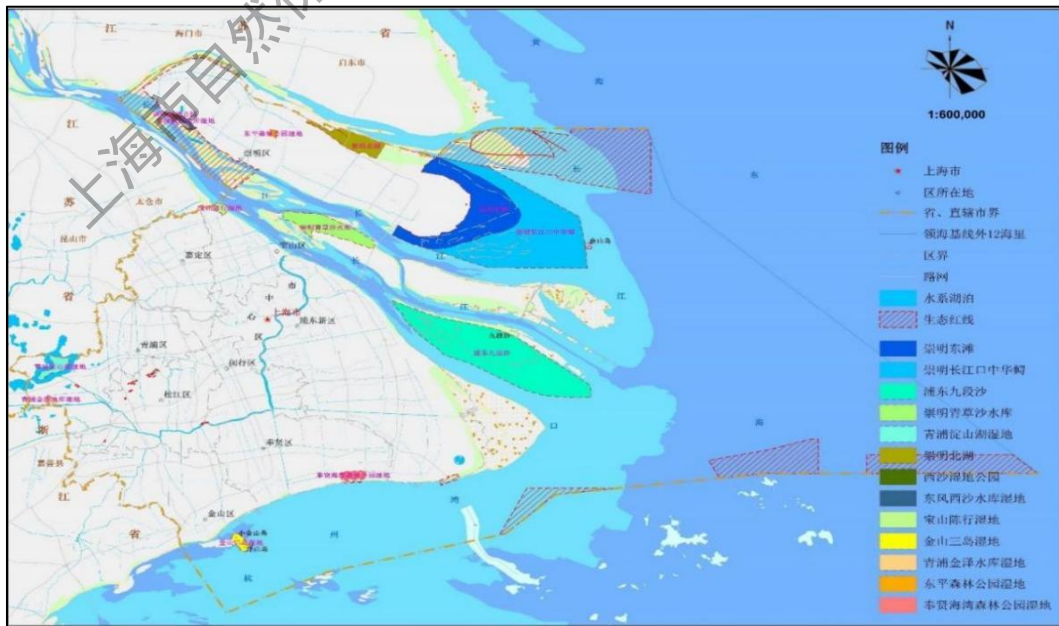


图 1-2 上海第一批重要湿地分布图

3、海洋生态系统

上海市海洋生态系统位于东海北部，西靠大陆，南侧和北侧则分别与浙江省海域及江苏省海域为邻，主要包括大部分长江口区域、小部分杭州湾，以及部分东海区域，资源丰富，功能完备。海洋生态系统主要有河口、海湾、浅海、海岛等类型生态系统，是集众多水生生物产卵、索饵、越冬和洄游等重要生态功能于一体的“三场一通道”。

(二) 野生动植物资源

根据《上海市陆生野生资源监测报告（2022年）》，截至2022年底全市记录的陆生脊椎野生动物共35目116科613种。其中，兽类8目19科44种，鸟类22目80科519种，爬行类3目12科36种，两栖类2目6科15种。其中国家一级重点保护动物28种，如白头鹤（*Grus monacha*）、黑嘴鸥（*Saundersilarus saundersi*）、黑脸琵鹭（*Platalea minor*）等；国家二级重点保护动物96种，如红隼（*Falco tinnunculus*）、小天鹅（*Cygnus columbianus*）、大滨鹬（*Calidris tenuirostris*）等。

根据《上海维管植物名录（2022版）》，上海有记录的野生植物及栽培逸生植物1238种(含种下等级)，隶属于148科609属1177种。以生境条件较好、人为干扰较少的低山丘陵地区（九峰十二山及佘山岛、大金山岛）分布最多，这些地方记录有其中的502种，约占野生植物总数的41%。湿地植物有321种，其中原生植物200种，约占上海原生物种总数的1/4。按照《国家重点保护野生植物名录》，上海原生植物中有一级重点保护野生植物1种，为濒危物种中华水韭

(*Isoetes sinensis*); 二级重点保护野生植物 15 种。

(三) 自然景观

上海生境类型多样，孕育出丰富多彩的自然景观。上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区和上海市九段沙湿地国家级自然保护区有着独特的江海交汇、滩涂草甸景观资源。上海金山三岛海洋生态自然保护区保存有亚热带常绿阔叶林和常绿落叶阔叶混交林等独特森林景观。上海崇明西沙国家级湿地公园具有上海唯一的自然潮汐现象和成片滩涂林地景观。上海佘山国家森林公园在一马平川的上海平原呈现灵秀多姿的山林景观，上海东平国家森林公园突出以水杉、柳杉为主的森林景观，具有整齐划一的线条美感，以“幽、静、秀、野”为景观特色，上海海湾国家森林公园具有人工营造的近自然森林，四季皆有景，已形成以森林生态为基础的多彩城市森林景观，森林公园自然景观各具特色。

二、自然保护地概况

(一) 总体现状

1、整合优化前

上海自然保护地共 11 处，包括自然保护区 4 处，自然公园 7 处，其中地质公园 1 处，森林公园 4 处，湿地公园 2 处。总批复面积为 153623.86 公顷（含交叉重叠），占上海市国土面积的 8.67%，实际勘界总面积 152594.34 公顷（含交叉重叠）。上海市自然保护地之间交叉重叠面积为 37947.74 公顷，除去重叠面积后，净占地面积为 114646.60 公顷。详见表 1-1。

表 1-1 上海市自然保护地整合优化前情况

单位：公顷

序号	类 型		名 称	级 别	批复面积	勘界面积
1	自然保护区		上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区	国家级	24155.00	24148.92
2			上海市九段沙湿地自然保护区	国家级	42020.00	41079.62
3			上海金山三岛海洋生态自然保护区	省 级	1048.80	1048.28
4			上海市长江口中华鲟自然保护区	省 级	69600.00	69580.66
5	地质公园		上海崇明岛国家地质公园	国家级	14500.00	14476.76
6	自然公园		上海东平国家森林公园	国家级	355.00	357.15
7			上海共青国家森林公园	国家级	131.00	128.67
8			上海海湾国家森林公园	国家级	1077.36	1041.01
9			上海佘山国家森林公园	国家级	267.00	263.86
10			上海吴淞炮台湾国家湿地公园	国家级	106.60	106.55
11	湿地公园		上海崇明西沙国家湿地公园	国家级	363.10	362.86
面积合计					153623.86	152594.34

注：表格中的面积为椭球面积，坐标系是 CGCS2000，下同。

2、整合优化后

按照《指导意见》的要求，2019年10月起，上海市林业局会同市规划和自然资源局开展自然保护地整合优化工作。2020年6月-10月，上海市林业局会同市规划和自然资源局、生态环境局开展了自然保护地整合优化预案和生态保护红线评估调整工作。至2020年12月上海市规划和自然资源局、生态环境局、林业局将《上海市自然保护地整合优化预案》联合上报国家自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局。2021年5月，经过多轮沟通和修改，经上海市人民政府同意，市规划和自然资源局、生态环境局、林业局将《上海市自然保护地整合优化预案》和《上海市生态红线调整方案》联合上报国家自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局。2023年4月，按照国

家林业和草原局要求，上海市林业局牵头编制《上海市自然保护地整合优化方案》，7月，以《上海市人民政府办公厅关于报送本市自然保护地整合优化方案的函》的形式报送国家林业和草原局。

根据《上海市自然保护地整合优化方案》，整合优化后上海市共有7个自然保护地，其中自然保护区3处，自然公园4处（森林公园3处，湿地公园1处）。全市自然保护地矢量总面积113699.03公顷，占上海国土面积的6.42%，其中陆域面积1526.80公顷，占上海市陆域国土总面积的0.22%；长江河口及海域面积112172.23公顷。

表 1-2 上海市自然保护地整合优化后情况

单位：公顷

序号	类型		名称	级别	矢量面积
1	自然保护区		上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区	国家级	69720.36
2			上海市九段沙湿地国家级自然保护区	国家级	41080.35
3			上海金山三岛海洋生态自然保护区	地方级	1048.28
4	自然公园	森林公园	上海东平国家级森林公园	国家级	270.32
5		森林公园	上海海湾国家级森林公园	国家级	1030.62
6		森林公园	上海佘山国家级森林公园	国家级	186.24
7		湿地公园	上海崇明西沙国家级湿地公园	国家级	362.86
面积合计					113699.03

（二）管理机构

上海市各自然保护地均设有专门的管理机构，负责日常管理工作，做到“一地一机构”。见表 1-2。

表 1-2 上海市自然保护地管理现状汇总

序号	自然保护地名称	管理机构名称	管理机构级别	管理机构性质	上级主管部门
1	上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区	上海市崇明东滩自然保护区管理事务中心	处级	事业	上海市林业局
2	上海市九段沙湿地国家级自然保护区	上海市九段沙湿地自然保护区管理事务中心	副处	事业	浦东新区绿化和市容管理局
3	上海金山三岛海洋生态自然保护区	上海市金山三岛海洋生态自然保护区管理中心	副处	事业	金山区绿化和市容管理局
4	上海东平国家级森林公园	上海东平森林公园有限公司	/	企业	上海崇明生态旅游集团有限公司
5	上海佘山国家级森林公园	上海松江林场	科级	事业	上海佘山国家旅游度假区管委会
6	上海海湾国家级森林公园	上海海湾国家森林公园有限公司	/	企业	光明食品集团有限公司
7	上海崇明西沙国家级湿地公园	上海崇明西沙国家湿地公园管理有限公司	/	企业	上海崇明生态旅游集团有限公司

(三) 管理办法

上海以现有国家和地方法律法规为依据开展对各类自然保护地的设立调整等相关工作。在自然保护区的管理中实施“一区一法”，清晰规定保护管理工作相关要求。在自然公园的管理中，主要以国家法律法规为依据。

表 1-3 上海市自然保护地相关法律法规汇总表

类型	级别	法律法规
自然保护区	国家级	《中华人民共和国自然保护区条例》（2017年修正）
	市级	《上海市崇明东滩鸟类自然保护区管理办法》（2018年修正）
		《上海市九段沙湿地国家级自然保护区管理办法》（2018年修正）
		《上海市长江口中华鲟自然保护区管理办法》（2005年）
		《上海市金山三岛海洋生态自然保护区管理办法》（2010年修正）
森林公园	国家级	《森林公园管理办法》（2016年） 《国家级森林公园管理办法》（2011年）
	市级	/
	湿地公园	国家级
市级		/

三、建设成效

（一）自然保护地体系初步形成

上海市已形成由3处自然保护区、3处国家森林公园、1处国家湿地公园组成的自然保护地体系，在保护全市生物多样性、改善生态环境质量和维护生态安全方面发挥了重要作用。自然保护地体系的初步形成范围内野生动植物数量和种类持续增长，生态系统的原真性、系统性、完整性和可持续性维持提供有效保障，为上海市构建“以国家公园为主体的自然保护地体系”奠定良好基础。2022年上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区已成为中国黄（渤）海候鸟栖息地（第二期）世界自然遗产提名地，正积极开展世界自然遗产申报和建设；同年，上海市九段沙湿地国家级自然保护区启动国家重要湿地申报工作，这两项重大工作为上海市自然保护地体系建设成效持续提升提供助力。

（二）自然保护地改革稳步推进

上海市高度重视自然保护地发展，积极开展自然保护地整合优化工作，发布《实施意见》进一步明确了上海市自然保护地体系建设总体要求、重点任务、保障措施等方面的具体要求，为上海市建立以国家公园为主体的自然保护地体系指明方向。原分属生态环境、农业农村和海洋部门主管的上海市九段沙湿地国家级自然保护区、长江口中华鲟自然保护区、上海金山三岛海洋生态自然保护区的市级管理权已统一划归至上海市林业局，改革成效显著。

（三）执法监督管理不断完善

依据《中华人民共和国自然保护区条例》《关于做好自然保护区管理有关工作的通知》和《关于进一步加强涉及自然保护区开发建设活动监督管理的通知》要求，上海市每年组织开展自然保护区专项执法检查，重点检查保护区内是否存在非法人类活动和人工设施。结合卫星遥感，对发现的疑似人类活动问题逐一实地核查，处罚、督促整改违法违规行爲，不断完善执法监督管理工作机制。

上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区开展“夜鹰”“春隼”等专项执法行动，严厉打击滩涂和生物资源的非法破坏行为。尤其是“绿盾2017”专项行动开展以来，使得保护区内滩涂养殖等历史遗留问题得以彻底解决。

上海市九段沙自然保护区管理事务中心与生态环境、渔政、公安、海警等执法稽查部和长江口航道管理局等共同执法监督，形成“协调联动、全面覆盖”的执法网络。近五年共检查进入保护区船只 320 艘次，宣传教育渔民 600 人次。

长江口中华鲟自然保护区通过开展保护区巡查执法工作，对违法进入保护区的人员进行教育、警告、罚款，2004-2021 年累计登临检查 650 余艘次，驱赶非法捕捞船只 1000 余艘次，警告教育 1800 余人次，实施行政处罚 25 起。

上海金山三岛海洋生态自然保护区日常安排专门人员 24 小时守岛执勤，联合上海市海监总队、中国海监五支队等开展联合巡岛检查与执法，强化对保护区的监管力度，确保金山三岛生态安全。

上海崇明西沙国家级湿地公园围填海管控制度得到严格落实，围

填海历史遗留问题得到妥善解决。佘山、海湾、东平国家森林公园持续加大巡护力度，确保及时发现并制止违法违规情况的发生。

（四）基础设施建设投入日益增强

十八大以来，上海市区两级政府不断增强自然保护地基础设施建设投入，共安排专项资金近 84 亿元，用于各自然保护地管理用房、交通、科研监测、宣传教育等基础设施条件提升，建设成效显著。通过专项资金支持，上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区建设 4 座涵闸、4 个泵站、1 座水闸（含水闸管理房）、9 座排（分）水闸及生态围堤、桥梁等用于生态修复的水位调控基础设施；完成 5 个主要陆路道口的管护站的管护设施建设，对现有巡护大堤 42 公里，野外工作步道 2.3 公里以及环志工作站、关键物种监测站、视频监控系统、无线网络通信等巡护、监控设施进行了提升；建成了东滩鸟类科普教育基地、归去来栖自然中心、北八滙自然中心和观鸟屋、生态科研基地湿地生态站综合实验楼、鸟类环志制作和储备用房、陆生野生动物疫源疫病监测站等科研科普设施。

上海市九段沙湿地国家级自然保护区在三甲港管理基地内建设了科研、监控和湿地科普展示馆；在上沙保障基地内建设了管理用房 1 幢，上沙简易码头 1 座及配套引桥，通信塔 1 座等基础设施；设立了国家级野生动物疫源疫病监测站和雁鸭类环志工作站，配备有小型巡护船只、云台摄像机、高清球机等巡护设施，建立了自动水文和气象数据采集站、碳通量塔等科研设施。

长江口中华鲟自然保护区新建了 5.6 万平方米的陆上保护基地，配备了珍稀鱼类抢救暂养车间、实验楼、科普展示厅等保护设施，开

展了长江口专业监测网建设、陆上警示宣传牌设置工作。

上海金山三岛海洋生态自然保护区修筑消落带，加固防护网，有效抵御自然灾害对岛体侵蚀；实施了科考码头建设、巡护道路修建、守岛人员住房修缮、太阳能发电供电系统、雨水收集系统；在大金山岛建立了远程视频实时监控系统等基础设施。

全市4个自然公园范围内道路、给排水、电气工程、网络系统、环卫、标识指示等基础设施经过多年建设，已基本达到国内一流标准。

（五）自然保护地功能持续提升

全市7处自然保护地涵盖自然保护区、森林公园、湿地公园等多种类型，生态服务功能稳步提升，生态系统日益完整。

上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区于2013年底启动总投资11.6亿元的生态修复项目，实施互花米草生态控制和鸟类栖息地优化，互花米草控制率达95%以上，乡土物种芦苇、海三棱藨草等逐步恢复，为植食性水鸟提供优质、稳定、可持续管理的补充觅食地。截至2023年8月，东方白鹳、白头鹤、小天鹅、黑脸琵鹭等23种国家珍稀保护鸟类回归崇明东滩越冬栖息，其中越冬小天鹅的数量从2016年冬天记录的60只增长到2022年底的1700多只，黑脸琵鹭数量在2023年7月达到170只，创历史新高。

长江口中华鲟自然保护区多年开展长江口珍稀濒危物种增殖放流项目，有效地补充了野外中华鲟等珍稀濒危物种资源。在2004-2015年11年间累计抢救中华鲟2790尾，年抢救成活率由原30%逐渐维持在60%左右，累计抢救成活中华鲟幼鲟1300余尾。

2003-2023年，上海市九段沙湿地国家级自然保护区高等植物由

7科15属17种增加至18科54属63种，植被面积由3239.06公顷增加至10787.37公顷；1996-2020年，保护区内植被覆盖面积以每年479公顷速度增加。截至2023年，保护区内共记录到鱼类135种，包括5种国家重点保护物种；鸟类20目51科227种，包括国家一级重点保护野生动物8种，野生动物得到有效保护。

上海金山三岛海洋生态自然保护区加强大金山岛猴群管理，科学制定防治方案，加强金山三岛天竺桂种群保护，物种多样性得到严格保护，种群种类基本稳定，成为上海市范围内不可多得的“物种基因库”。

上海崇明西沙国家级湿地公园有效保护维管束植物116种、鸟类120种、鱼类67种，为湿地动植物提供适宜的栖息生境。

佘山、海湾、东平国家森林公园持续开展森林质量精准提升，生态系统稳定性和多样性持续增强。

（六）服务人民的宗旨逐步凸显

自然保护地以保护自然、服务人民、永续发展为最终目标。上海各自然保护地以保护为前提，充分利用自身独特的资源优势，适度开展多种生态旅游，为人民提供了良好的游憩休闲场所，完善自然保护地科普和自然文化宣教系统建设，为公众了解生物多样性提供了形象生动的自然教材，让广大市民在休憩休闲中获得生态知识。

上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区依托科普场馆面向广大中小學生和社会公众开展形式多样的各类宣传、教育、科普及自然体验等活动，组建《崇明东滩鸟类科普教育基地实践课程开发》项目团队，开发《鸟儿请你来做客》自然课堂课程，每年定期开展公共宣传、公

众教育培训活动，如举办“爱鸟周”宣传系列活动，组织编写《爱鸟、赏鸟、护鸟》等科普书籍。

上海市九段沙湿地国家级自然保护区在三甲港建立了科普展示基地，包括九段沙湿地生态展示馆、监控中心和上海市公益诉讼法制教育基地，采用陈列、互动、多媒体以及图文版面等多种形式展示。在上沙保障基地内建有“自然学堂”建筑一座，依托九段沙湿地生态展示馆，保护区先后与浦东区多所中小学设立了科普联络点，设计制作了《九段沙湿地——生命的摇篮》等课件，出版《上海市九段沙鸟类图册》等图册画册，并建立完善的志愿者服务体系。

上海金山三岛海洋生态自然保护区在附近的一线海塘醒目位置固定8个标语牌，宣传海洋法律法规，结合世界海洋日暨全国海洋宣传日，广泛开展海岛保护宣传，增强市民“关爱海洋、珍爱海岛”的意识。

上海崇明西沙国家级湿地公园开展湿地研学活动，设置了相关研学课程。上海佘山国家级森林公园开展关于生态文化的诗歌、散文、绘画、摄影展等专题参与式活动。上海东平国家级森林公园对杉文化实施原生态保护，建成了杉文化园等特色生态教育基地，连续多年举办了各种特色生态文化节，如上海红花节等，丰富了森林文化内涵。上海海湾国家级森林公园开展了湿地鸟类保护、梅花节、牡丹节、荷花节、农场文化展示、盐碱造林示范等多种科普宣教活动。

四、存在问题

（一）生态保护修复力度仍需增强

经过多年建设发展，上海市自然保护地生态系统稳定性和质量有了显著成效，但是对标国际大都市、世界级生态岛等国际化发展定位，自然保护地生态系统仍有较大提升空间。上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区鸟类栖息地营建、系统化水工设施建设等成效方面应维护巩固，白头鹤、鸕鹚类水鸟栖息地仍需进一步提升。上海市九段沙湿地国家级自然保护区、崇明北沿等区域，受互花米草等外来物种大面积入侵，芦苇、蔗草、海三棱蔗草等乡土植被生存空间被挤占，未有效开展乡土植物恢复。上海东平、佘山、海湾国家森林公园存在发生林业有害生物和外来物种入侵灾害风险，需开展森林质量精准提升。崇明北湖等生态重要区域存在生境破坏和植被退化情况。

（二）管理机制和队伍建设待完善

虽然国家相关部门已出台《自然保护区条例》《国家级森林公园管理办法》等文件，上海市自然保护区建立了“一区一法”，但缺少针对自然保护地的综合立法。部门职责分工还不够明确，在实际管理过程中可操作性不强，需进一步研究出台权责更为清晰、管理流程更贴合实际的管理规范；监督检查机制和执法体系未形成规范，缺乏市级自然公园管理办法和相关规范标准，新建市级自然公园渠道不畅。

自然保护地管理能力尚有不足，队伍建设仍需加强。一是目前全市自然保护地监管手段依旧以地面实地核查等传统方式为主，需要进一步加强高科技手段和智能装备的应用，提升监管的时效性和信息化

水平；监管队伍相对薄弱，自然保护地监管的专业技术人才不足，无法完全支撑人类活动监督、保护成效评估、生态服务功能评价等新形势下的监管要求和工作目标，监管人才队伍需要进一步加强培养。二是日常管理队伍建设不足。主要表现为自然保护区队伍缺少高级专业技术人员，且缺少相应的岗位设置等人才保障机制；自然公园队伍缺少自然保护专业对口的技术人员。自然保护地日常管理部门面临职能增加、力量弱化问题，管理、科研等人才队伍建设亟待加强。

（三）监测支撑能力待加强

上海市自然保护地监测体系问题主要表现为三个方面。一是监测项目覆盖存在空缺，各自然保护地森林防火监测预防体系构建不够完备，自然公园内的监测项目涉及的对象仍存在空缺，各自然公园的植物名录及区系组成亟需调查更新，实时相关活动监测网络体系未建立。二是监测技术手段有待更新，传统监测工作以人员现场调查采样为主，各自然保护区也已建设了部分固定的自动监测仪器设备，但目前对于智能化、天空监测等前沿高技术手段的应用仍不足。三是监测成果应用不够充分，监测工作转化为科研成果较欠缺，自然保护地对于管理过程中对监测数据的需求缺乏系统深入的梳理，从而使得许多监测项目难以直接服务于管理需求。

（四）生态产品价值尚未充分显现

生态价值的实现是自然保护地体系建设的重要内容，上海市自然保护地自然资源价值实现存在问题有：一是生态产品质量和服务方式还缺乏规范，各自然保护地提供的服务和产品中，多以固定展览为主，

科普宣教内容缺少线上线下相结合的形式，生态服务设施配置亦存在不够合理情况。二是优质生态产品产业建设不足，各自然保护区特色产品未充分挖掘。三是生态补偿机制不健全，生态补偿方式有待完善，特许经营机制尚未建立，上海在自然保护区仍缺乏经营性项目管理办法以及特许经营收益分配机制。

五、发展需求

（一）是建立新型自然保护区体系的需求

规划编制对于明确全市自然保护区功能定位、构建新型体系、科学谋划发展蓝图具有重要意义，是满足上海市建立新型自然保护区体系需求的重要举措。**明确功能定位**，上海自然保护区是由国家和上海市政府依法划定或确认，对重要的自然生态系统、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域，是公园城市体系的重要组成部分，为“生态之城”的核心载体。**构建新型体系**，现阶段上海自然保护区构建以自然保护区为基础、自然公园为补充的自然保护区体系，野生动物栖息地参照自然公园管理。在本规划远期探索开展国家公园前期研究。**科学规划体系**，在落实上海国土空间开发保护要求，衔接生态保护红线和国土空间规划的基础上，制定上海自然保护区规划审批管理制度，统一各级各类自然保护区规划编制、报批、调整和实施办法。

（二）是强化自然保护区管理体制的需求

开展上海市自然保护区体系发展规划是进一步落实统一和分级

管理，提升人才队伍建设，建立多元资金保障制度，不断强化自然保护地管理体制机制的有效途径。**落实统一和分级管理**，上海市林业局承担全市自然保护地管理职责，市级有关部门按照职责分工，分别承担自然保护地生态环境监管、自然资源管理等职责。上海市林业局和涉及区政府承担自然保护地规划、建设、管理、监督、保护和投入等职责。自然保护地管理机构承担自然保护地生态保护、资源监测、特许经营、资产管理、社会参与和科研宣教等具体任务。**提升人才队伍建设**，提高管理人员能力水平，管理思路和方式与新型自然保护地体系要求相适应；增强监测队伍技术能力，多运用现代化的监测手段；巡护人员掌握智能化、信息化巡护体系；科普宣教人员创新能力达到国内一流水准。**建立多元资金保障制度**，建立以财政投入为主、其他投入为补充的资金保障机制，加大资金支持力度，保障各类自然保护地保护、运行和管理。综合考虑自然保护地规模和管护成效，建立直接对自然保护地的生态补偿转移支付资金。

（三）是创新自然保护地发展机制的需求

实施发展规划是进一步加强保护修复生态系统保护修复，助力规范化自然保护地建设，逐步实现全民共享生态局面，不断创新自然保护地发展机制的重要手段。**加强保护修复**，以自然保护地生态修复重点项目为核心，围绕各自然保护地存在的生态环境问题，有针对性地开展重点项目建设内容，有效提升自然保护地生态系统多样性、稳定性和持续性。**着重规范建设**，对标自然保护地规范化建设要求，在野外保护站、监测监控、巡护设施、应急救援、森林防火、有害生物防治和疫源疫病防控等方面，加强基础设施规范化建设；在日常巡护、

生境维护、调查监测、科研科普等方面，加强常规管理工作的标准化建设，逐步推动自然保护地基础设施建设及应用、管理工作建设向标准化、数字化转型。**实现全民共享**，树立各自然保护地特色品牌，扩大自然保护地文化影响力，增强上海自然保护地软实力。打造自然教育、自然体验、生态旅游等多元科普宣教品牌项目，倡导寓学于游理念，提供高品质、多样化的生态产品；健全自然保护地社会捐赠制度和志愿者服务体系；在生境维护、科研监测、科普宣传等方面鼓励市民、企业和社会组织等按照相关规定参与。

（四）是完善自然保护地监督考核的需求

规划编制对于建立健全自然保护地监测体系，加强自然保护地评估考核，有效强化执法监督具有重要指导作用，是完善上海市自然保护地监督考核机制的重要基础。**建立监测体系**，按照统一规划、统一标准、统一平台、统一管理的原则，构建统一的上海市自然保护地监测体系，建立自然保护地“天空地一体化”监测系统，实现对生物多样性、生态威胁以及人类活动动态的全方位综合感知。**加强评估考核**，制定上海自然保护地考核指标体系和办法，实现对自然保护地生境状况、管理效果和功能水平的科学评估，定期统一发布上海自然保护地综合评估报告。**强化执法监督**，建立自然保护地跨部门综合性的执法监督体系，实现统一执法协调机制，统筹执法资源和执法力量，在自然保护地范围内实行生态环境保护综合执法；形成国家-市级-区级定期开展的自然保护地监督检查专项行动。

(五) 是发挥自然保护区综合效益的需求

通过编制规划制定重要建设任务、明确重点建设工程，进一步夯实全市生态基底，打造群众满意、宜居的人民城市、生态之城，是充分发挥自然保护区综合效益的现实需求。夯实生态基底，上海自然保护区是全市生态基底的重要基石，在水源涵养、净化空气、调节气候、生物多样性保护等多种生态功能发挥重要作用，充分发挥自然保护区生态功能是保障城市生态安全基础。增进市民获得感，自然保护区的高质量发展是回应人民群众对优美生态环境、优良生态产品、优质生态服务的需要，对提高公众对生态环境的感受度满意度，不断提高生态品质和效益具有重要意义。

第二章 总体要求

一、指导思想

全面学习贯彻党的二十大精神，深入践行习近平生态文明思想，坚持“绿水青山就是金山银山”和人民城市重要理念，以《指导意见》和《实施意见》为依据，以自然保护地的高质量发展和现代化管理为导向，以保护自然、服务人民、永续发展为目标，以建立覆盖全市重要生态价值地域的自然保护地体系为主线，以完善管理体制机制、建立健全监测体系、加强生态价值实现、强化基础设施建设、积极推进生态修复和完善法规制度体系为着力点，确保全市重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到系统性保护，打造人与自然和谐共生的自然保护地建设典范，为建设卓越全球城市总目标相匹配的“生态之城”筑牢生态根基。

二、基本原则

——**生态优先，世代传承。**牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，摸清自然和文化资源的本底，保护生态功能重要、生态环境脆弱、保护空缺区域，维系自然生态系统的稳定性，给子孙后代留下可持续的自然遗产。

——**系统构建，质量提升。**按照自然系统原真性、整体性、系统性及其内在规律，全面统筹、系统布设，提高自然保护地保护、管理、监测和服务水平，实现自然保护地发展由数量向质量提升的重大转变。

——**创新发展，科学利用。**坚持在创新中求发展，在创新中谋未

来。充分将新兴人工智能技术使用在自然保护地发展的规划、建设、管理、监测、服务、保护等方面，创新绿色发展机制，探索自然保护和资源利用新模式。

——**扩大共识，共建共享**。突出自然保护建设的公益属性，充分发挥政府在自然保护地规划、建设、管理、监督、保护和投入等方面的主体作用，加大生态宣传，完善依法确权，加强社会参与，加快构建党委领导、政府主导、公众共同参与的**自然保护长效机制**，探索社会力量参与自然保护地建设的新模式。

——**上海特色，国际接轨**。因地制宜，结合自身特点、发展目标、发展方向、群众需求，妥善协调保护和发展、整体和重点、当前和长远的关系，对标国际最高标准、最优水平，提升本土自然保护领域的国际影响力，当好新时代自然保护地建设的排头兵、创新自然资源保护的先行者，共谋全球生态文明建设。

三、编制依据

- 1、《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》（中办发〔2019〕42号）；
- 2、《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的实施意见》（沪委办〔2021〕70号）；
- 3、《上海市野生动物保护条例》（2023年）；
- 4、《生态文明体制改革总体方案》（2015年）；
- 5、《建立国家公园体制总体方案》（2017年）；
- 6、《全国重要生态系统保护和修复重大工程规划（2021—2035年）》；
- 7、《国家公园等自然保护地建设及野生动植物保护重大工程建

设规划（2021—2035年）》；

8、《自然保护地勘界立标规范》；

9、《自然保护区工程项目建设标准》；

10、《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》；

11、《上海市城市总体规划（2017-2035年）》；

12、《上海市国土空间近期规划（2021-2025年）》；

13、《上海市国土空间生态修复专项规划（2021-2035）》；

14、《上海市生态空间专项规划（2021-2035）》；

15、《上海市生态环境保护“十四五”规划》（沪府发〔2021〕19号）；

16、《上海市自然资源利用与保护“十四五”规划》（沪府办发〔2021〕22号）；

17、《上海市生物多样性保护战略与行动计划（2012—2030年）》；

18、《上海市生态空间建设和市容环境优化“十四五”规划》（沪府办发〔2021〕14号）；

19、《上海市野生动植物和湿地自然保护地管理“十四五”规划》；

20、《上海市林业“十四五”规划》；

21、《上海市生态保护红线》；

22、《上海市自然保护地整合优化方案》；

23、《上海市自然保护地标识系统建设导则（试行）》（沪绿容〔2022〕317号）；

24、《海岸带生态保护和修复重大工程建设规划（2021-2035年）》（自然资发〔2022〕18号）；

- 25、《上海市水系统治理十四五规划》；
- 26、《上海市海岸带综合保护与利用规划（2021-2035年）》；
- 27、《崇明世界级生态岛发展规划纲要（2021-2035年）》。

四、规划期限与范围

（一）规划范围

规划范围包括上海市陆域面积 7067 平方公里，海域面积 10642 平方公里；本规划以生态保护红线及整合优化方案的 7 处自然保护地为主体展开。

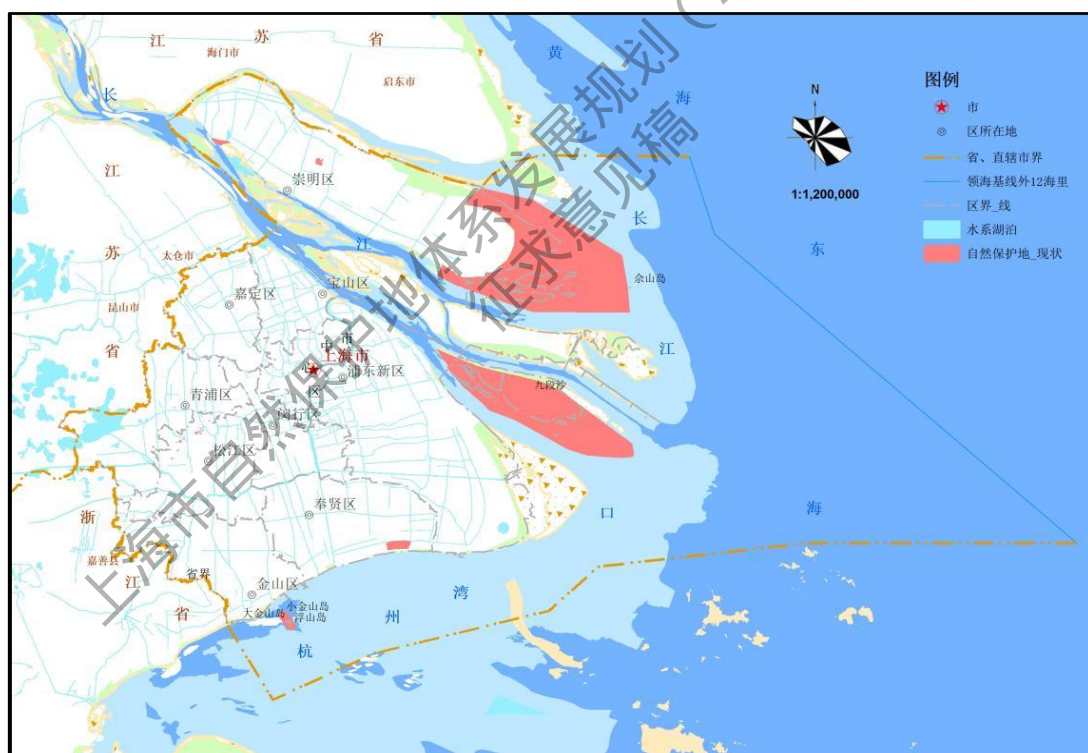


图 2-1 上海市自然保护地体系发展规划范围图

（二）规划期限

本规划基准年为 2023 年，规划期 2024~2035 年，近期 2024~2025 年，中期 2026~2030 年，远期 2031~2035 年。

五、发展目标

(一) 总体目标

坚持保护优先，全面建设各类自然保护地，建立自然生态系统保护的新体制、新机制、新模式，形成全面保护全市重要生态系统、自然遗迹、自然景观、生物多样性富集区及其承载的科学文化价值的新格局，筑牢上海市生态安全屏障，提高自然保护地现代化管理能力，加强生态产品价值实现，优化生态系统可持续服务效能，逐步建成有上海特色的保护有效、管理规范、发展科学、参与多元的自然保护地体系，为建设令人向往的“生态之城”提供有力支撑，使上海成为国际大都市自然保护地建设的示范地。

表 2-1 自然保护地系发展规划主要指标

单位：公顷、%、个

序号	主要指标名称	2023	2025	2030	2035	指标类型
1	自然保护地总面积	113699.03	≥113699.03	≥114835.12	≥114835.12	约束性
2	自然保护地勘界定标完成率	—	100	100	100	约束性
3	野生动物栖息地个数	22	30	35	40	预期性
4	国家重点保护野生动植物物种数保护率		≥75	≥75	≥75	预期性

(二) 阶段目标

1、近期目标

到 2025 年，初步形成以生态保护红线及生物多样性保护为核心、城市生态空间网络为框架的自然保护地保护空间格局。充分衔接上海市“十四五”重要规划和自然保护地整合优化方案，稳步推进自然保护地立标和自然资源统一确权登记工作；有序开展重点生态修复、管理

体制提升、科研监测工程和自然教育活动，新建一批野生动物栖息地，全市自然保护区面积保持 113699.03 公顷。

2、中期目标

到 2030 年，完成自然保护区自然资源统一确权登记工作，持续研究长江口国家公园建设条件，建成崇明北湖湿地公园，新增一批野生动物栖息地。持续开展各类自然保护区的生态修复工程，基本建立自然保护区现代化管理、监督和监测体系。创新生态产品转化能力，提高全市自然保护区生态产品供给能力。全市自然保护区面积达到 114835.12 公顷。

3、远期目标

到 2035 年，形成系统高效的自然保护区保护空间格局，基本建成人与自然和谐共生的生态之城。持续提升自然保护区的保护、管理、监测和服务能力，探索长江口国家公园建设可行性，全面形成以自然保护区为基础、自然公园为补充的自然保护区体系，新增一批野生动物重要栖息地，扩充保护全市自然保护区体系外的重要生态空间。实现全市自然保护区体制机制完善、监测体系科学、生态服务普惠，力争自然保护区管理效能、生态产品供给能力和生态系统服务质量达到国际领先水平。

第三章 总体布局

一、构建“四区一网八核”发展格局

对接《上海市国土空间总体规划（2017-2035年）》中的主体功能定位，锚固“双环、九廊、十区”多层次、成网络、功能复合的生态空间格局，立足自然保护地空间分布及保护现状，统筹考虑全市自然生态系统与自然类型的代表性、生物区系的完整性和重点野生动植物物种保护区域以及自然保护地发展需求，构建“四区八核一网”的自然保护地发展空间格局。

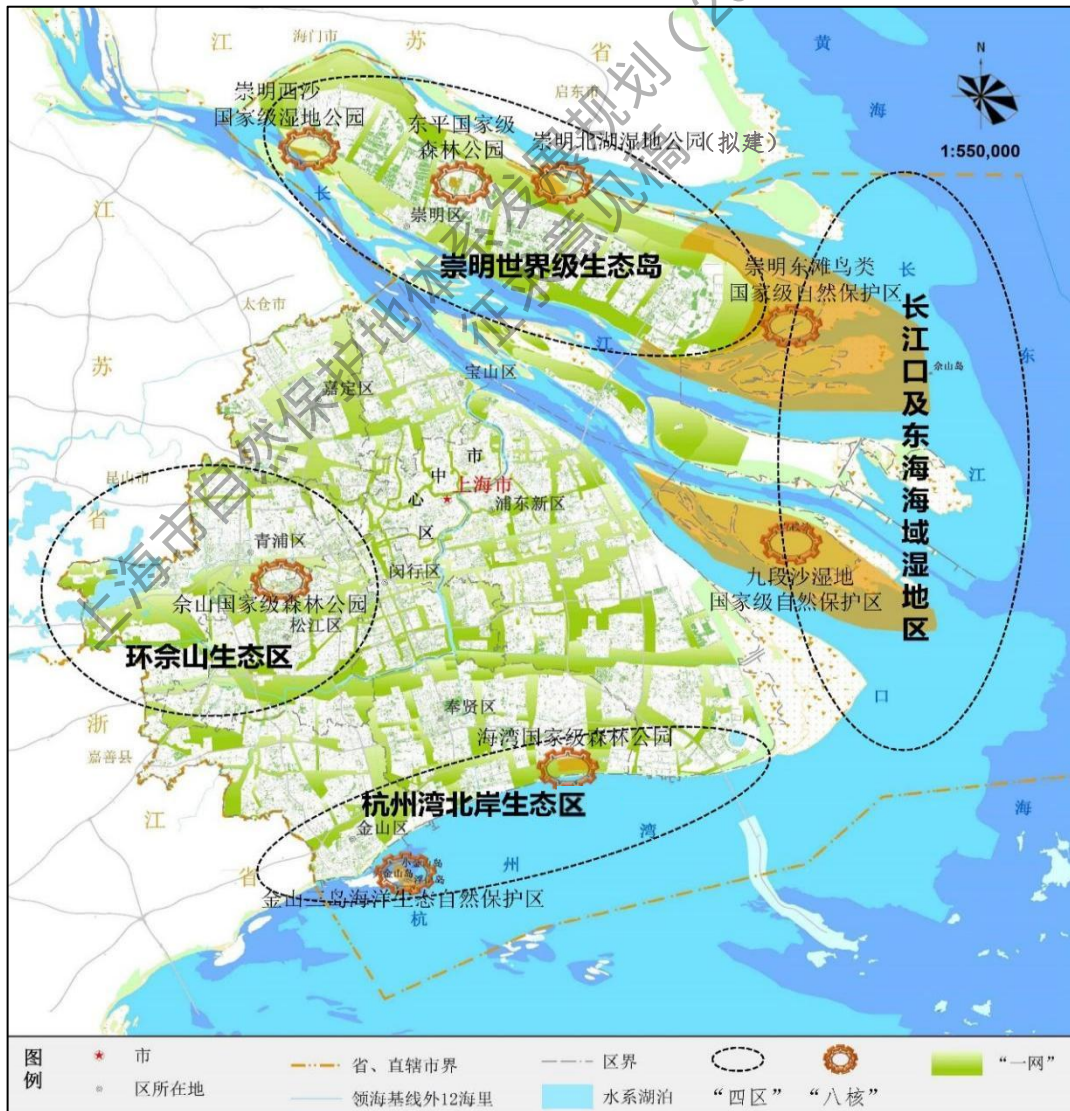


图 3-1 上海市自然保护地体总体布局图

“四区”：是指上海四大重要生态区域，包括长江口及东海海域湿地地区、崇明世界级生态岛、环佘山生态区和杭州湾北岸生态区。

“八核”：是指现有的七个自然保护地和规划建设的崇明北湖湿地公园。

“一网”：是指由外环绿带、近郊绿环、市区级生态走廊、生态间隔带等组成“双环、九廊”的城市生态空间网络，是野生动物栖息地和极小种群恢复的重要区域。

二、强化“四区”生态屏障

（一）长江口及东海海域湿地地区

1、区位特征

长江口是中国第一大河流入海口，滩涂辽阔，食源丰富，拥有丰富的湿地资源，是长江流域生物多样性最丰富、生产力最高和最具生态价值的自然景观类型之一。该区是上海最具特色的生态系统，养育着上海市近90%的野生动植物物种，是集众多水生生物产卵、索饵、越冬和洄游等重要生态功能于一体的“三场一通道”；是国际上湿地生物多样性保护的热点地区和敏感地区，是国际重要的鸟类栖息地、繁殖地和中转站，是中国乃至世界上重要的鸟类保护基地，为维持南北半球之间候鸟迁徙路线以及长江洄游性鱼类通道的完整性起到了关键作用，其中重点区域包括崇明东滩、九段沙等滩涂。

2、保护对象

长江口及其毗邻水域既是生物多样性的宝库，同时也是一个生态与环境比较脆弱和敏感的生态系统。该区分布有上海崇明东滩鸟类国

家级自然保护区和上海市九段沙湿地国家级自然保护区（八核之中的2个），其主要保护对象包括河口湿地生态系统，以白头鹤、大滨鹬、小天鹅、黑脸琵鹭、银鸥等为代表性的迁徙鸟类，中华鲟、江豚、白鲟、胭脂鱼、松江鲈和花鳗鲡等20种国家级保护动物，鸟类及其他水生动物所赖以生存的栖息地，潮沟、水域、盐沼植被等河口潮滩湿地自然景观。

3、建设方向

（1）强化管控和保护崇明东滩、九段沙湿地等重要湿地空间，保护国际鸟类迁徙通道，助力崇明国际湿地城市创建。

（2）根据陆地空间与海洋空间的关联性，加强陆海交界的生态保护力度，大力实施滩涂、近海湿地等典型生态系统的保护与修复工程，进一步提升涉海自然保护地的保护和修复能力。

（3）加强基础设施建设。重点为远程管护、管护设施设备建设、生态体验和自然教育类设施建设、科研监测体系建设等。

（4）探索设立长江口国家公园的可行性，保护长江河口自然生态系统的完整性。

（二）崇明世界级生态岛

1、区位特征

崇明岛是世界上最大的河口冲积岛，也是我国的第三大岛，全岛三面环江，东濒东海。岛上地势平坦、无山岗丘陵；河网密集，有33条主干河道。崇明岛不仅水资源丰富，滩涂资源以及生物资源也相当丰富。其中，西沙湿地是上海目前唯一具有自然潮汐现象和成片滩涂林地的自然湿地；上海东平国家森林公园是以杉类为主的岛屿

平原人工森林，杉类面积占公园森林面积的 80%左右，“杉文化”是公园的最大景观特色。

2、保护对象

该区分布有上海东平国家级森林公园、上海崇明西沙国家级湿地公园和规划建设的崇明北湖湿地公园（八核之中的 3 个），其主要保护对象为森林生态系统、滩涂湿地生态系统和潮间带湿地生态系统，普通鳶、游隼、红隼、鸮、小鸦鹃等国家二级保护动物，其他鸟类及水生动物所赖以生存的栖息地，融湿地生态恢复研究、生态科普教育、湿地生态功能展示和休闲观光为一体的原生态湿地景观和森林景观。

3、建设方向

（1）锚固生态基底，保护北湖、西沙等湿地以及各类生物栖息地，新建北湖湿地公园，创建“国际湿地城市”，打造世界级生态岛生态文明示范区。

（2）提升生态系统质量，丰富上海东平国家级森林公园森林植被及景观，完善潮间带西沙湿地景观，使该区在保护生态系统、自然景观，维护生物多样性，提供生态服务产品等方面形成群集叠加效应，充分发挥自然保护地的特殊功能。

（3）进一步加强对该区域自然保护地科普教育、游憩服务等公共服务设施的建设，维护该区自然教育健康发展的同时，为人民提供优质生态产品。

(三) 环佘山生态区

1、区位特征

佘山是上海近郊唯一的低山丘陵区域，形成于 7000 万年前的中生代后期，包括北竿山、库公山、东佘山、西佘山等大小 12 座山峰，由东北向西南逶迤绵延达 13 公里，俗称“九峰十二山”。典型地带性森林植被是常绿阔叶林和常绿落叶阔叶混交林，经过五十多年的次生演替过程，其植被在外貌上主要分为 5 个类型：灌草丛、落叶阔叶林、常绿阔叶林、常绿落叶阔叶混交林、针叶林和毛竹林。

2、保护对象

该区分布有上海佘山国家级森林公园（八核之中的 1 个），其主要保护对象为森林生态系统，银杏、榉树、枫杨、黄连木、桂花、腊梅、茶花、瓜子黄杨等古树名木，野生物种栖息地和自然与人文景观。

3、建设方向

(1) 对现有群落结构进行梳理与调整，根据不同的群落类型进行人为干预，通过引入不同生活型的地带性物种，增加常绿乡土植物，如青冈、苦槠、甜槠、米槠、石栎等以及山茶科、山矾科、杜鹃花科等中国东部亚热带地带性物种，丰富“九峰十二山”物种多样性；以地带性植被恢复为主，生态功能结合景观功能，从景观林的角度对佘山森林生态系统进行优化提升。

(2) 适当控制竹林发展，为常绿阔叶林的恢复拓展更大空间，或可开辟部分试点，控制竹林，进行监测研究植被自然恢复过程，并提供科学数据。

（四）杭州湾北岸生态区

1、区位特征

该区东起临港新城，西至沪浙交界处的金丝娘桥，涉及浦东临港、奉贤、金山三个区域或部分区域、杭州湾北岸的水域和滩涂地区。杭州湾北岸常见地貌为河口湾堆积平原，水深 10~14 米，地形平坦，底质主要为粉砂质泥和泥质粉砂，沿海滩涂资源丰富。杭州湾是我国沙质和淤泥质海岸的最南线，处于“东亚-澳大利西亚”候鸟迁徙路径的中间位置，是重要的迁徙鸟类中转停歇地和越冬地。

2、保护对象

该区分布有上海金山三岛海洋生态自然保护区、上海海湾国家级森林公园（八核之中的 2 个），其主要保护对象为滨海湿地生态系统、森林生态系统和金山三岛周边海洋生态系统，大金山岛的国家保护野生植物舟山新木姜子和朴树、麻栎、乌桕、山合欢、野鸦椿、红楠、鸡桑、柃木、青冈、豆梨等古树名木，赤腹鹰、黑耳鸢、鸮、红隼、游隼等 5 种国家二级保护鸟类。

3、建设方向

（1）对主要保护对象及其栖息地进行长期动态监测，掌握生态系统和生态环境的动态变化。

（2）对舟山新木姜子等退化物种进行专项调查，针对性地研究其退化原因。在大金山岛选择合适的区域，引进舟山新木姜子种群，人工促进其种群恢复原有自然状态。

（3）对上海海湾国家级森林公园中的低效森林景观，采用近自然健康经营技术，因地制宜地实施“造、补、改、疏、育”等经营措施；

合理调整林种结构、树种结构；发展多树种、多层次、多色彩、多功能的生态景观林，提高森林生态系统的稳定性。开展公园内河道清淤以及河岸修复工作，维护水体健康稳定。

三、加强“一网”栖息地建设和生态连通

“一网”是指由“双环、九廊”的城市生态空间网络，是野生动物栖息地和极小种群恢复优先项目建设区域。规划以扩大本市野生动物栖息地面积并提高已建成栖息地的生态环境质量，逐步恢复上海珍稀和濒危的本土物种。

因地制宜探索“栖息地+旅游”“栖息地+景观”“栖息地+教育”等野生动物栖息地功能类型，将野生动物栖息地和极小种群恢复区逐步建设成野生动物宣传教育和自然生态导赏高品质示范点，实现野生动物栖息地与生态空间融合发展，推进林、水、河、湖、滩的生态廊道连通保护。

强化生态本底评估调查，研究制订栖息地项目建设规范、栖息地后期维护定额、栖息地监测评估技术标准。

四、突出“八核”引领与功能提升

“八核”是指以“四区一网”为基础，依据生态区地位及优势、主要保护对象、生态服务功能等因素，在区域内构建的八大自然保护地。各类自然保护地之间，既有各具特色的重点保护对象及其所依托的典型生境，也有共有保护对象，使其在保护生态系统、自然景观，维护生物多样性，提供生态服务产品等方面形成自然保护地发展核心引领作用，是“四区一网”重要的自然生态系统、自然景观和生物多样性保

护与建设重要节点，是“四区一网”自然保护地功能提升及综合效益发挥充分的典型区域，对构筑了全市生态空间格局，在改善生态环境质量、维护生态安全和生态文明建设等方面发挥了重要作用，并将成为上海特色自然保护地对外展示重要窗口。

上海市自然保护地体系发展规划（2024-2035年）
征求意见稿

第四章 规划建设任务

一、完善法规制度体系

(一) 适时修订自然保护区管理办法

上海自然保护区法规需根据时代发展的要求不断更新，随着国家和地方法律法规及相关政策调整，适时启动崇明东滩、九段沙和金山三岛3个自然保护区管理办法修订，进一步增加3个保护区管理办法规定的相关内容，配套制定自然保护地区监督、管理的相关规章制度，弥补综合立法空白，不断完善上海市“一区一法”的自然保护区法规制度体系。

(二) 研究出台市级自然公园整体性管理办法

依据《森林公园管理办法》《国家级森林公园管理办法》《国家湿地公园管理办法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国湿地保护法》等国家级自然公园的法律法规和相关文件，适时从市级层面制定上海自然公园管理办法等规章制度，依法规范各类自然公园的新建、管理、撤销流程，满足上海自然公园的管理需求。此外配套制定自然公园监督、管理的相关规章制度。

专栏一 完善法规制度体系建设主要项目

1、完善自然保护区法规条例：依据3处自然保护区自身的特点和管理目标，适时修订各个自然保护区的管理办法，明确管理权责。

2、制定自然公园管理条例：依据各类自然公园自身特点和管理目标，制定自然公园的管理细则，探索市级层面的各类自然公园管理办法等规章制度。根据近中期自然公园的管理办法的实践结果，形成符合上海市特色的“一类一法”。

二、完善管理体制机制

（一）落实二级管理

自然保护区管理体制的有效运行依赖于科学健全的机制保障。严格的管理机制、完善的执法体系、健全的成效评估体系、健全的资金和物质保障机制、完善的生态补偿机制、人才机制和可行的共建共享机制，是实现全市自然保护区良性发展的重要保障。结合上海市自然资源资产体制改革，构建自然保护区分级管理体制机制，按照中央和上海市共管、上海市管理2类分级行使自然保护区管理职责，建立健全自然保护区分级管理体制机制。

（二）完善执法体系

完善的执法体系是保障自然保护区保护管理效果，规范行政执法行为的重要途径。集中市、区政府有关部门行使的资源环境保护管理的行政处罚权（如：“绿剑”“绿盾”），强化问题台账管理，实行综合执法，增强保护合力；公布自然保护区管理机构权责清单，进一步完善权力运行监督机制，强化权责清单对权力运行的制约作用，明确监督问责的主体、进一步推动行政权力公开运行，规范和约束行政行为，公布权责清单，完善制约机制。

（三）健全成效评估体系

健全上海市自然保护区成效评估体系，编制全市自然保护区成效评估工作方案，明确指标体系，制定规程规范，依据自然保护区调查成果，结合“天空地”一体化监测网络数据，从主要保护对象、生态系统结构、生态系统服务、水环境质量、主要威胁因素、违法违规情况

等方面对保护成效开展评估，明确评估原则、评估方法和流程、周期和内容，从特征分析、指标选取、数据获取、形成评估方案全过程进行标准化规定，加强对资源保护效果，开展年度动态变化分析评估，为自然保护地监督考核、执法提供数据支撑。

（四）健全资金机制

拓展资金渠道，建立以财政投入为主、其他投入为补充的资金保障机制，实现对保护地保护、运行和管理全过程的资金保障；加大生态保护财政转移支付力度，完善上海市自然保护地生态补偿机制。**丰富生态补偿形式**，在加大资金补助力度和市对区生态补偿转移支付力度的基础上，加强政策性引导，采取资金补偿、产业转移、对口协作、共建园区、人才培养等多样方式。**健全配套制度体系**，不断深化对自然保护地生态补偿理论等方面研究，积极探索运营机制，在确保生态保护和公益属性的前提下，鼓励引导金融资本、社会资本和公益组织参与自然保护地建设，逐步建立多元化的投融资机制及相关配套制度体系。

（五）完善人才机制

建立覆盖各类自然保护地管理、科普、监测、巡护等领域专业工作人员的培训机制，以提高自然保护地管理有效性为目标，整合培训资源，建立分类别、分层级、多渠道、多形式的培训体系，全面提高自然保护地管理人员的思想政治素质、组织管理能力、业务技术水平和开拓创新能力。加大资金投入，提高工作人员薪资待遇，改善生活条件，通过人才引进改善人才队伍结构，促进自然保护区的良性发展。

打通国家、市两级自然保护地管理部门与各自然保护地间工作导向和培训需求对接通道，结合各自然保护地的发展定位、建设阶段和工作需求，制定线上平台和线下授课结合、指导研讨和交流参观并存的定期培训计划。建立参训人员的针对性考核制度，形成培训考核一体化的管理培训机制，促进培训效果落地。

专栏二 完善管理体制机制建设主要项目

1、理顺管理体制：落实中央和上海市共管、上海市管理二级管理制度，夯实全市自然保护地归口上海市林业局实行全过程统一管理，统筹管理全市自然保护地，各区相关部门协助管理，明确直管、代管、企业管理职责权限。

2、实行综合执法：集中行政处罚权（如：“绿剑”“绿盾”），强化问题台账管理，实行综合执法，增强保护合力；公布自然保护地管理机构权责清单，进一步完善权力运行监督机制。

3、健全成效评估体系：成立成效评估工作组，编制全市自然保护地成效评估工作方案1份，分自然保护区和自然公园2类分别制定成效评估规程规范1份，从特征分析、指标选取、数据获取、形成评估方案全过程进行标准化规定。

4、拓展资金渠道，保障资金使用：进一步完善以财政投入为主、其他投入为补充的资金保障机制，丰富生态补偿形式，设立专项资金，有效保障资源保护、管理、科研监测和宣教等建设的资金使用。

5、完善自然保护地生态补偿机制：进一步完善上海市生态补偿机制，优先对生态区位重要、保护价值高的自然保护地因地制宜采取补偿，创新自然资源有偿使用模式，实现多元化保护。

6、建立健全区级生物多样性保护工作机制。统筹协调解决生物多样性保护相关重大问题。加强部门联动、密切协同配合，切实担负起生物多样性保护工作责任。将生物多样性保护工作纳入绩效考核内容，实行目标责任制，推动开放景区封闭轮休工作落实。

7、分区管控。按照功能划分生态保育以及游憩休闲两大板块。对于不同的价值功能，制定不同的管理条例，在生态核心景观区以及科研实验场所禁止人类活动，在允许人为活动的休憩娱乐区设置管理办法，保证景观的完整性以及自然环境的完好。

专栏二 完善管理体制机制建设主要项目

8、专业队伍建设：依据自然保护区和自然公园两种类型自然保护地管理需求的不同，有针对性制定专业队伍建设规划，引进专业技术人才，制定员工培训计划，定期考核，落实责任目标到个人，全面建设自然保护地专业人才队伍。

三、积极推进生态修复

(一) 湿地生态系统修复

以自然恢复为主，人工修复为辅的方法，因地制宜修复退化湿地，提升生态功能。积极推进上海河口湿地等重要生态系统保护和修复工作。由于长江口及杭州湾的整体冲淤格局，使得全市重要湿地集中分布在长江口区域，因此对崇明东滩、九段沙等高敏感区域，崇明北滩等现状问题凸显的区域开展滨海湿地修复，重点实施外来物种治理，即采取互花米草治理、生境改善及植被恢复等措施，改善生境质量，提升生态功能，防治湿地退化。

1、崇明东滩及九段沙

上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区和上海市九段沙湿地国家级自然保护区是全市湿地生态系统边滩敏感性最高的两个区域，且保护级别同为国家级。通过互花米草监测与防控、盐沼植被修复等措施，逐步恢复退化湿地和水鸟栖息地，营造典型生境，提升两个区域的生态环境，加强河口湿地和水鸟栖息地的保护，每年开展芦苇轮割作业及清除互花米草、水烛等，并开展水域保洁、水系清淤、边坡调整等滩涂地形调整工作，建设用于生态修复的水位调控基础设施，为迁徙过境的鹤鹑类和越冬的雁鸭类水鸟提供良好的栖息环境。因地制宜建立滨海水稻田和海三棱藨草复壮区，种植海水稻和海三棱藨草，实现

互花米草综合治理，为植食性水鸟提供优质、稳定、可持续管理的觅食地和栖息地。

2、崇明北湖以及崇明西沙

以重塑自然生境、生物群落修复、配置食源性树种以及特殊物种保护等作为主要技术手段，对受损、退化或被破坏的水域生态系统进行重建、改进、修补、更新、再植等，在上海崇明西沙国家级湿地公园展开水生态系统恢复、林沼湿地生境保护恢复工程等。在北湖开展湿地生境修复、盐沼植被修复等措施，逐步恢复退化湿地和水鸟栖息地，促进生物多样性恢复。

(二) 海洋生态系统修复

推进杭州湾污染综合治理，提升海湾生态环境整体质量，加强重要海洋经济鱼类产卵场和索饵场的保护。推进上海金山三岛海洋生态自然保护区周边海洋环境监测，包括陆岸石化企业排污和保护区东南方向海上航道的污染，密切关注保护区环境变化趋势，采用生物修复技术结合其他修复方法进行水环境修复。开展金山三岛湿地潮间带生态修复，形成结构完整的“潮上带-潮间带盐水沼泽-光滩-水体”生态系统保护区。

加强牡蛎礁、海湾、海岛等生态系统保护，维护和提升海洋生态系统质量和稳定性。健全海洋生物多样性调查、监测、评估和保护体系。增强保护区周边海洋环境监测与预警机制，通过投放人工鱼礁和增殖放流鱼类、藻类等生物资源，改善岛体周边冲淤环境，保护砂砾滩，营造适宜海洋生物生长、栖息的场所，有效提高海域初级生产能力，修复近海海洋生物资源，改善保护区海域生态环境，显著增加贝

类、藻类、鱼类等物种数量，提高海洋生物资源可持续性、维持生物多样性。



图 4-1 优质海洋生态环境示意图

注：来源《贝类礁体修复指南》(Fitzsimons et al., 2019)

(三) 森林生态系统修复

以森林自然公园为重点，按照保护为主、改造为辅的原则，针对人工纯林林相单一、衰败、残次化严重、自然恢复困难等问题，开展林相改造，保护和恢复珍贵景观资源。以自然生态系统保护为前提，统筹生态景观资源保护利用关系，促进森林生态系统自然演替，保护生态系统完整性和生物多样性，积极开展森林生态监测研究；增强森林生态系统与山地生态系统、城镇生态系统和周边水域生态系统的内在联系，构建相互联通、有机渗透的生态景观格局。

结合自然保护地特色，聚焦建设目标，确定不同的植被和森林景观改造类型，着力构建物种多样、复层结构的森林生态系统。加强大

金山岛猴群管理，逐步消除猴群活动对野生动植物的影响，恢复自然生态环境。科学制定防治方案，加强金山三岛天竺桂种群保护，对大（古）树进行病虫害除治，实施森林抚育，严格管控加拿大一枝黄花等外来入侵物种群落。对红楠、青冈、天竺桂等优良乡土树种进行定向培育，加速森林植被自然演替过程。

专栏三 积极推进生态修复建设主要项目

1、森林生态修复：在森林公园内开展森林质量精准提升工程，清除森林公园入侵物种，开展鸟类疫病监测以及病虫害防治，实施林相抚育并修复水生态环境，实施河道清淤以及河岸修复工作，打造“水上森林”空间品质提升工程。

2、湿地生态修复：重点开展外来物种生态控制、潮滩湿地生态修复、水环境生态修复、近岸人工鱼礁建设项目、大（古）树保护项目、森林质量精准提升、上海海湾国家级森林公园“水上森林”空间品质提升工程、水生态系统修复；上海崇明西沙国家级湿地公园水生态系统恢复、林沼湿地生境保护恢复、生物群落保护恢复；崇明北湖湿地生态修复工程，全面提升湿地生态系统功能和稳定性。

3、生物群落保护恢复：采取重塑自然生境、生物群落修复、配置食源性树种以及特殊物种保护等形式，对公园人工林、芦苇沼泽等低洼区域开展生物群落保护恢复工程。

4、开展轮休作业：通过人工辅助和自然恢复相结合的方式，促进森林植被恢复生机，修复景区的生态环境，促进生态系统休养生息和景观资源的持续利用。同时进行生态监测和评估，视其恢复情况，适时对外开放轮休景区。根据生物多样性综合评估报告适时调整轮休计划。

四、建立健全监测体系

（一）统一自然保护地监测指标体系

根据各自然保护地设立定位和管控目标，分级分类梳理自然保护地管理、评估、科研、科普需求，提出统一的监测指标体系，涵盖生物群落、景观格局、非生物环境要素、生态功能及价值、干扰和管理措施五大类指标，形成统一监测指标框架和清单。针对每个自然保护

地不同的等级、类型、保护对象和管理目标，提出相应的必测和选测指标。结合各自然保护地以往监测工作成果，参考现行规范标准，规范各指标的监测方法技术要求，编制监测项目操作导则。

（二）完善“天空地”一体化监测设施体系

通过整合卫星、航空及无人机遥感监测、各类定位自动监测设备等手段，形成自然保护地定位监测站体系；整合各自然保护地内传统人工监测样地，形成自然保护地监测样地体系。对自然保护地内重点保护对象、主要动植物群落结构和特征、生态系统结构及其服务和功能，以及人类活动情况进行长期监测。各自然保护地在现有定位监测站的基础上，综合考虑不同生态系统和生物群落，结合管控分区和重要保护对象生境分布，逐步完善定位监测台站和监测样地的全覆盖。

（三）健全监测成果应用机制

编制上海市自然保护地监测数据库建设规范，统一各自然保护地监测成果的提交，挖掘各自然保护地既有监测数据集、报告等各类成果，综合形成统一、动态、共享的自然保护地监测信息数据库。利用大数据、人工智能等新技术，基于监测信息数据库搭建智慧化、精细化、业务化的自然保护地监测信息服务平台。依托监测信息服务平台建立多类型，全过程的自然保护地监测数据集成、治理和应用综合的数字化解决方案，为自然保护地日常管理、保护成效评估、风险预警等决策提供数据支撑。

（四）构建自然保护地监测科技支撑机制

整合完善上海市自然保护地专家库，探索建立上海自然保护地科

技咨询委员会机制，邀请相关领域专家、研究机构、科技企业加入。定期召开自然保护地科技咨询会议，由自然保护地主要管理人员和相关领域专家参与，对接管理问题与科研需求。由科技咨询委员会牵头对自然保护地关键领域和重点技术问题设立重大科研课题，推进系统研究。

专栏四 建立健全监测体系建设主要项目

1、构建自然保护地科研体系：聚焦3处自然保护区、5处自然公园，加强与科研机构、高校等相关单位的科研合作，着重开展综合科学考察、目标物种专项研究、鸟类迁徙、生物种群动态变化、成效评估、碳源碳汇等方面科学研究项目。

2、建设“天空地”一体化监测监管体系：通过整合卫星、航空及无人机遥感监测、传统地面调查、各类定位自动监测设备等手段，形成重点保护对象监测样地体系（“样点—样带—样区”）和生态系统定位监测站体系，对自然保护地内重点保护对象、主要动植物群落结构和特征、生态系统结构及其服务和功能，以及人类活动情况进行长期的监测。

3、智慧自然保护地建设：基于“天空地”一体化监测监管体系建设，建立“上海市自然保护地数字信息化管理系统”，集成自然保护地资源监测、管护巡护、科学研究、业务管理、公众教育、社区管理等各类信息数据进行管理、展示、分析、决策，达到监控网络化、分析智能化、存储高效化、信息共享化，有力支撑自然保护地的生态保护、资源管理、管理决策、科研监测、公众服务等活动，构建可感知、可互联、可管理、可分析的智慧自然保护地平台。

五、强化基础设施建设

（一）开展立标和自然资源资产管理

依据国家政策文件要求有序推进自然保护地整合优化工作。2025年底完成自然保护地立标工作。到2030年完成自然保护地的自然资源统一确权登记。

完成自然保护地立标。充分运用前期资源调查成果，运用高分遥

感、无人机航空摄影等技术手段，建立边界矢量数据库，设置标准化的界碑、界桩、宣传牌、警示牌等标识系统，为自然保护地日常管理和监督执法提供依据。

推进自然资源统一确权登记。以自然保护地作为登记单元开展登记的，明确各类自然资源资产的种类、面积和权属性质，划清各类自然资源资产所有权、使用权的边界。

（二）提升基础设施建设

加强自然保护地管护基础设施建设，全面提升设施信息化、智能化水平。布局完善管护巡护体系，实现巡护管理装备现代化。

加强管护设施建设。对照相关建设规范，上海各自然保护区需新建野外保护站、管护点等管护用房建设，配备通信、照明、巡护、消防、卫生、应急救援、外业调查等设备，完成必要的道路、码头和生活等配套设施。强化原有管护设施的智能化提升改造，统一管护设施标识。完善视频监控系统，通过布设监控设备、开发应用系统等信息化手段，逐步推进管护设施的规范化、标准化和数字化转型。自然公园管护设施建设应在禁止破坏生态系统和自然景观前提下，持续优化提升道路交通，给排水工程，供电、通信、网络、广播电视工程，旅游安全保障设施等。

布局完善管护巡护体系。新建和维修自然保护地巡护道路、管护码头等巡护设施，推进巡护管理装备全面现代化。购置必要的巡护车辆、船只和无人机，扩大巡护范围、加大巡护力度，满足巡护检查工作需要。为巡护基层人员配备通讯和户外安全保障装备等，运用巡更系统、远程可视监管、监测信息化平台等高新科技手段，及时收集管护信息，记录实时巡护轨迹、野生动植物信息、人为活动情况等，提

升巡护质量和资源管理能力。

提升科研监测设施设备。加强自然保护区生物多样性、生态系统和资源环境监测设施建设，在自然保护区范围内新增野外监测研究站、生态监测站、碳通量塔等，逐步建立生态定位观测研究站和长期试验基地，配置相应的科研监测设备。

优化自然教育设施设备。推动上海各自然保护区科普宣教基地建设，结合各自然保护区资源特点，打造特色宣教中心，配备解说系统等宣教设备。推动自然教育设施设备数字化，全方位提升自然教育设施的智能化、交互式体验性。

（三）加大应急设施投入

加强自然保护区台风、地质、洪涝等自然灾害防控，保障人身财产安全。推进完善森林火灾减灾能力基础设施建设。强化自然保护区疫源防控、外来入侵物种危害防治。

加强风暴潮、洪涝和地质等灾害防治。对易受风暴潮、洪水等极端气候灾害影响的自然保护区，如崇明东滩、奉贤海湾等，提升其防洪潮能力，优化防护坝、护坡等防护设施。在易发生地质灾害的地段、地质灾害隐患点，安装警示牌，预留疏散通道，预设避难场所。

加强森林防火综合建设。构建“天空地”一体化森林防火体系，健全微型消防站建设。完善森林火灾预警系统，建立森林防火指挥中心和监测瞭望塔。加大无人机、远程供水装备等现代化消防装备配置。

加强入侵物种和有害生物防治。各自然保护区建设标准化的外来入侵物种监测点。崇明东滩增加并提升现有互花米草等外来入侵物种的监测站点，严防互花米草复发。九段沙、崇明北湖等区域新设互花

米草等外来入侵物种的监测站点，适时开展互花米草等外来入侵物种的全面治理并有效进行治理后的乡土植物生态恢复。森林公园增加建立松材线虫、美国白蛾等有害生物监测点，确保森林资源的生态安全。

加强疫源防控建设。在以野生动物为主要保护对象或处于候鸟迁徙通道的自然保护地内统筹布设野生动物（鸟类）疫源监测站，衔接国家、地方防治体系，加强野外保护基础设施建设，配备配套疫源监测设施设备。

专栏五 强化基础设施建设主要项目

1、保护管理基础设施。完善管护站点建设，健全界碑界桩、巡护道路、码头和巡护设备，建立健全野生动植物保护与救护（鸟类环志站）、栖息地保护管理、湿地保护和环境综合治理的硬件设施设备，为保护管理工作实施奠定物质基础。

2、科研监测设施设备：依据自然保护区、自然公园科研监测需求和计划，逐步完善科研监测无人机、智能视频监控、语音播报卡口、生态监测站、样线、样带、断面、塔台、水下勘测、环境因子监测等各类硬件设施设备，统筹配备相应软件系统。

3、自然教育设施设备：助力全市自然保护地科普宣教基地建设，因地制宜打造特色宣教中心、配备解说、警示等宣教设备、制作宣传材料，以智慧化、现代化宣教为目标，着重开展电子沙盘模型、全息投影、场景还原、云导览、VR技术、3D数字模拟、电子触摸屏、手机APP导览、5D宣教演示等宣教设备完善工作。

4、防灾减灾设施设备：立足于有害生物防治、疫源疫病防控和应急减灾三大目标，完善有害生物防治设施设备、健全疫源疫病防控设施设备，补齐应急防灾物资储备。

六、加强生态价值实现

（一）加强生态文化教育

强化自然教育。深入挖掘自然保护地科学文化内容，定位不同自然保护地的生态文化特色主题，丰富各自然保护地宣教内容，设计和定制生态科普和自然体验项目。依托自然教育基地、科普馆、户外研学路线等科普宣教场所，积极与学校、企事业单位、社会组织等机构

联合开展自然教育“1+1”合作，包括野外生态课堂、自然教育社会课堂和实践课程等，各自然保护区利用独特的自然教育条件争创自然学院，让公众在自然中学习，向自然学习，为了保护自然学习。

加大生态文化传播。自然保护区在一般控制区进行营地科考、资源巡护、野外观测等体验型自然教育活动，在核心保护区注重自然保护和自然资源的成效传播，借由区内监测设备对公众动态直播和静态照片宣传，让公众能直观感受到自然保护区建设成效；自然公园结合文化节庆日，开展各类“寓教于游、寓教于乐”生态教育活动，引领参与者投身自然、探知体验，提高生态文化知识储备，在潜移默化间形成珍爱自然、保护生态的意识。制作自然保护区科普宣传手册，加强全媒体宣传推广，扩大生态文化对外交流，举办国际论坛、博览会等搭建多元开放的交流平台。

（二）发展优质生态产品

擦亮自然保护区生态名片。加大知名自然保护区培育，加强遗产地溢出效应研究，提升知名自然保护区品质和品牌影响力，形成推动高质量发展的独特竞争优势。着重宣传推广上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区的鸟类栖息生态成效、中国黄（渤）海候鸟栖息地（第二期）世界自然遗产申报工作，依托上海市“生态之城”、崇明世界级生态岛、崇明国际湿地城市创建、崇明区和奉贤区创建国家森林城市等建设，结合遗产地经济圈研究，力争形成上海市自然保护区生态名片和品牌效应。

推动生态产品发展。培育各类生态文化主题旅游，构建新型的旅游发展模式，推进自然保护区融合发展，结合乡村振兴战略，推动周

边入口社区、示范乡镇等建设，增强对各类生产要素的吸引力和集聚力，促进生态旅游高质量发展，大力发展绿色经济、文旅经济，让绿水青山转化为金山银山，带动自然保护地及周边区域群众增收致富，让美丽风景变为美丽经济，共同保护变为共同富裕。

研究特许经营项目。探索开设原则、项目范围、收费标准、规划编制、社区参与、执行流程、准入及监督机制等，研究与保护地功能目标定位相符合的特许经营清单，统筹协调社会力量生态保护公益职责和特许经营利益分配的关系，实行多种方式的特许经营。

（三）增强生态产品转化能力

挖掘全市自然保护地天然、绿色的生态产品，从市场机制和技术手段创新入手，将生态产品的生态价值转化为经济效益。

建立生态产品价值评估机制。充分借鉴国内外研究成果，编制生态产品目录清单，发布生态产品核算技术指南，制定生态产品价值核算（GEP）结果应用方法。响应《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和的意见》，瞄准自然保护地碳汇评估监测，规范全市碳汇产品价值评估方法，参考国家《碳排放权交易管理办法（试行）》，将自然保护地符合碳中和标准的碳汇等作为交易产品。

构建各类生态产品交易市场。根据不同生态产品特征，建立不同的价值实现路径。对市场交易的产品，重点提升品质、附加值，探索建立调节服务产品市场机制。研究交易体系备案的方法学，开发碳排放权交易、碳汇金融产品等生态产品，在保证自然资源存量不减少、功能不降低的前提下，探索建立第三方机构如“生态银行”“湿地银行”“垃圾银行”等自然资源运营管理和交易平台，借鉴商业银行“分散

化输入、集中式输出”理念，建立生态资源流转整合、提质增效、增值变现的闭环体系，促进生态资源和产品有序流动和直接交易，为实现经营性生态产品价值提供成本较低的新路径。

专栏六 加强生态价值实现建设主要项目

1、挖掘保护地科学文化，丰富科普宣教内容：依托数智赋能，建设数字化、3D 科普展馆，积极推进自然保护地科普全覆盖，全面提升生态文化教育服务水平。优化自然保护地官方网站平台，弘扬生态保护理念，扩大受众群体。

2、提升森林生态系统服务功能：丰富和完善上海东平国家级森林公园的游憩产品体系，打造上海首个全国森林养生基地。改造上海佘山国家级森林公园的生态旅游景点，挖掘深层次的旅游资源内涵，打造大都市背景下的生态旅游景点精品。提升上海海湾国家级森林公园，打造森林休闲驿站景点。打造森林生态游、森林健康游、运动休闲游，产生生态效益，将生态效益转化为经济效益。

3、提升湿地生态系统服务功能：结合生态修复项目推进，提升生物多样性、提高湿地生态系统稳定性，优化湿地景观资源，为自然教育和生态旅游的开展奠定良好生态基地，不断提升湿地生态系统气候调节、涵养水源、调洪蓄水等生态服务功能，增加湿地碳汇，结合科研监测项目，探索碳交易市场运行；结合自然教育，包装、转换、传递将湿地知识转，全面提升湿地生态效益与社会经济效益之间的转换。

4、加强生态科普教育项目开发：与学校合作，开展不同类型的自然教育“1+1”活动，设立“生态研学园”，开发学生春秋游研学项目。依托生态文化节、全国科普日、上海科技节，举办花朝节、摄影展、观鸟等，创新文化节周边产品，精确挖掘生态文化资源。引领参与者投身自然、探知体验。

5、探索自然保护地生态系统生产总值（GEP）核算：依据各自然保护地的监测评估数据，对自然资源开展评估并编制产品目录清单，借鉴国内外研究成果，基于清单发布生态产品价值核算指南，构建生态产品交易市场。建成第三方机构自然资源运营管理和交易平台，促进生态资源和产品的有序流动。

4、探索特许经营：探索上海市自然保护地经营性项目、特许经营制度的建立，确保全市自然保护地内自然资源的规范经营、可持续利用和资产保值增值。

第五章 分级分类发展

以构建国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统为指导方针，科学引导上海市各级各类自然保护地建设发展。此外，结合上海市区域特点和保护发展需求，拓展野生动物栖息地作为上海市自然保护地体系外重要生态空间，参照自然公园管理，其实质是在自然保护地以外以修复为手段，建立小型的野生动物栖息地或生物多样性富集区域，其发展规律和规模总量于自然保护地类似但不属于自然保护地体系。

一、探索国家公园

2013年，党的十八届三中全会首次提出建立国家公园体制，这是党中央在对我国60多年自然保护历史进行全面总结的基础上，借鉴国际国家公园建设经验，站在实现中华民族伟大复兴的战略高度作出的重大决策。2015年，国家发展改革委联合财政部、农业部等13个部门共同印发《建立国家公园体制试点方案》，此后我国陆续设立了10个国家公园体制试点区。2021年，三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批国家公园正式设立。

在第一批国家公园试点建设的经验基础上，国家林业和草原局制定了《国家公园设立规范》（GB/T 39737-2020），明确了国家公园设立标准和程序，并按照设立标准和我国生态系统现状，开展了国家公园空间布局研究。根据《实施意见》要求，以上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区为基础，开展长江口国家公园前期规划研究。

二、优化自然保护区

自然保护区是指保护典型的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹的区域。具有较大面积，确保主要保护对象安全，维持和恢复珍稀濒危野生动植物种群数量及赖以生存的栖息环境。规划期内全面加强全市自然保护区保护管理能力，进一步提升自然保护区法规制度、管理体制机制、基础设施、生态修复、科研监测、生态价值实现等建设，提高自然保护区的管理水平，逐步实现全市自然保护区的现代化管理，为全市自然保护地体系建设夯实基础。

（一）国家级自然保护区

国家级自然保护区是指在国内、外有典型意义、在科学上有重大国际影响或者有特殊科学研究价值的自然保护区。以上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区和上海市九段沙国家级湿地自然保护区2处国家级自然保护区为基础，从法规制度体系完善、管理体制机制完善、生态修复推进、科研监测建立健全、基础设施强化和生态价值实现六个方面开展建设工程，重点围绕加强国家级自然保护区规范化管理、智慧化建设、保护对象监测和能力建设，突出国家级自然保护区资源特色、景观特色等建设实际需求，有针对性、有侧重点的实施工程项目，充分利用好现有的综合基础设施，吸收各类自然保护地的先进管理理念，重点搭建自然保护与生态修复、科研监测与宣传教育平台。

（二）地方级自然保护区

地方级自然保护区是指除列为国家级自然保护区以外的，其他具

有典型意义或者重要科学研究价值的自然保护区。以法规制度体系完善、管理体制机制完善、生态修复推进、科研监测建立健全、基础设施强化和生态价值实现六个方面建设为基础，聚焦上海金山三岛海洋生态自然保护区发展建设需求，着重开展基础设施强化、生态保护修复推进、完善管理办法、提升专业队伍建设等工作，为上海金山三岛海洋生态自然保护区赋能，提升科普宣教影响力；加强大金山岛猴群管理，逐步消除猴群活动对野生动植物的影响，恢复自然生态环境；科学制定防治方案，加强金山三岛天竺桂种群保护，对大(古)树进行病虫害除治，实施森林抚育，发展特色科普宣教，提升生态科普宣教覆盖率。

三、规范自然公园

到规划期末，建成以森林、湿地两类为主的自然公园体系。在坚持生态保护的前提下，加强对各自然公园的日常监管监测。强化对各类自然资源的生态修复能力，完善自然教育等生态产品价值转化，提升自然公园的生态服务供给能力，打造全面多样的自然公园保护体系。

(一) 森林公园

森林公园是以一定规模的人工林或天然林为主体而设立的公园，经科学保护和适度建设，为人们提供旅游、观光、休闲和科学教育活动的特定场所。以上海市域整合优化现状 3 处森林公园为基础，结合森林资源的分布情况以及生态系统的演替规律，将森林公园合为同类统一发展，积极开展森林公园内的森林质量精准提升工程、野生生物资源和生态文化资源保护工程、完善监测体系建设，按照自然公园类别形成规范的监测指标体系，完成生态定位监测台站示范项目，促进

自然保护地监测大数据平台的初步建成。并推动建成与上海现代化城市定位相匹配的自然保护地智能监测体系。

完善森林资源安全保护设施、森林防火基础设施、生态旅游服务设施和交通、电力、给排水等相关基础设施体系；全面梳理森林公园建设管理规章制度，形成配套的规章制度体系，探索一类一法的调研。

增强森林公园的科普宣教能力，深化森林公园与高校、企事业单位的合作，完成相关课题，定期发布监测报告和成果数据。推动生态文化交流中心的建立，促进生态文化宣传教育的发展。根据森林公园特点营造丰富多样的景观景点，发挥生态效益，打造森林生游憩体验、自然教育互动、森林健康游等，带动经济效益。引进专业技术人才，优化管理机构职工配置。实现职称与岗位匹配，保障技术岗位与所学专业契合。评估森林公园年均客流量，依据结果有计划推进森林公园的轮休管理工作。

（二）湿地公园

湿地公园是以一定规模和范围的湿地景观为主体，以湿地生态系统保护为核心，兼顾湿地生态系统功能、科普宣教和湿地合理利用示范展示，蕴含一定文化或美学价值，可供人们进行科学研究和生态旅游，予以特殊保护与管理的湿地区域。

以上海市整合优化后现状上海崇明西沙国家湿地公园为基础，结合湿地保护发展需求，新建1处崇明北湖湿地公园。聚焦上海崇明西沙国家级湿地公园生态服务价值提升，湿地资源的修复能力增强，生物多样性种类增加，科研监测体系得到加强，完成北湖区域湿地生态修复。在上海崇明西沙国家级湿地公园开展湿地保护与重点恢复工程，

实现水生生态系统恢复、林沼湿地生境保护恢复、生物群落保护恢复；修复崇明北湖湿地公园生态系统。推动上海崇明西沙国家级湿地公园与国内外高校合作，开展湿地项目研究并产出科研成果。

建设湿地公园智慧监管系统，实现数字化管理，提升管理效率。探索上海崇明西沙国家级湿地公园与长江大保护、长江生态廊道之间的关系，研究禁渔期内鸟类栖息地以及鸟类食源与自然公园的关系，开展物种种群的自然科学调控的课题研究。

四、建设野生动物栖息地

（一）建设目标

依据《实施意见》《上海市野生动物保护条例》，野生动物栖息地作为上海市自然保护地体系外重要生态空间，参照自然公园管理，更加突出对目标物种的保护，妥善处理与生态保护红线管控要求的关系。将上海市野生动物栖息地建设、极小种群恢复与野放、湿地生态修复项目和自然保护地生态修复（以上四类项目简称栖息地生态修复项目）作为上海市三年林业政策开展的小型生态修复项目，其实质是在自然保护地以外以修复为手段，建立起来的小型野生动物栖息地或生物多样性富集区域，其发展规律和规模总量与自然保护地类似。

截至 2022 年，基于上海市各区栖息地基本条件、历史动物分布情况，在野生动物保护的缺失区域已建栖息地 22 个。2025 年，结合《上海市野生动物栖息地（湿地和自然保护地）生态修复建设管理项目储备库管理办法（试行）》，对已建设栖息地进行评估考核，加强对上海市野生动物栖息地的监测，并新增栖息地 8 个。2030 年，新

增 5 个栖息地。2035 年，新增 5 个栖息地。

(二) 建设管理

1、栖息地生态修复项目申报

参考上海市发布的野生动物栖息地名录，申报单位对照项目范围和申报指南，按照拟建项目区域的生境特征、生态本底、项目目标和项目实施的轻重缓急，组织填写《上海市野生动物栖息地（湿地和自然保护地）生态修复建设管理项目储备库申报表》，指定项目负责人，并向项目所在地的区绿化市容局（市属企业）提交申报材料。

2、项目审查

区绿化市容局（市属企业）在收到项目申报材料后，结合项目现场踏查情况，对申报材料进行初审。市野生动植物保护事务中心对各申报项目进行复审，并提出复审意见。市发展改革委、市规划资源局、市财政局等单位对申报项目进行联合审查，根据需要可再次进行实地踏勘核实。对通过联合审查且材料齐全、符合项目支持范围、建设目标清晰合理、工程措施科学可行、具备建设潜力的项目纳入储备库管理。符合项目支持范围但因材料不全等原因未通过联合审查的项目，可在补全材料后重新申报。

3、栖息地储备库更新调整

按照规划先行、政府主导、有序推进的原则，建立市级栖息地项目储备库。从项目储备库中择优选取上海市三年林业政策支持栖息地项目。市级栖息地项目储备库实行滚动储备、动态调整、综合评估的规范化管理。根据上海市栖息地项目建设和管理发展需要和项目申

报情况，对项目储备库进行更新调整。

4、栖息地项目的管护考核

每年度开展栖息地维护管理考核工作，对林业三年政策范围内，经验收通过的野生动物栖息地建设项目进行日常巡护、生境维护、设施设备维护、资源监测、科普宣教、经费使用、管理有效性等七个方面进行考核评估。

（三）生物多样性的保护修复

以国土空间生态格局为基础，构建生态廊道和生物多样性保护网络，加强对外来有害物种的管控治理，积极培育乡土物种。2025年完成黄（渤）海候鸟栖息地（第二期）世界自然遗产申报。推进长江流域生物多样性保护与生态安全的协同保障，加强崇明东滩、北湖、西沙等长江口近海湿地以及各类生物栖息地保护修复，逐步恢复长江口底栖生物群落和候鸟群落。明确上海市野生动物栖息地项目规模与数量，采取自然恢复类、人工修复类、人工营造类三种方式进行野生动物栖息地的修复。完善生物多样性保护体系，加强极小种群物种保护。优化建设獐、狗獾极小种群的栖息地，实现种质资源的保护。对于栖息地环境遭到严重破坏的重点物种，加强其替代生境研究和示范建设，推进特殊物种人工繁育和野化放归工作，评估市级各类生态系统的重要空格生态位，科学选择重引入本土物种的释放点位，逐步进行放归与再引入工程。

第六章 建设重点

一、自然保护区

为推动上海自然保护区高质量发展，以上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区、上海市九段沙国家级湿地自然保护区和上海金山三岛海洋生态自然保护区为重点区域，有序开展法律法规完善工程、管理体制机制完善工程、生态修复推进工程、监测体系健全工程、基础设施强化工程、生态价值实现工程 6 类工程。

各类工程建设内容分别为：**法律法规完善工程**建设项目 3 项，依据国家相关法律法规的修订，适时修订保护区管理办法，为自然保护区管理提供法规支撑；**管理体制机制完善工程**涉及理顺管理体制、实行综合执法、健全成效评估体系、拓展资金渠道，保障资金使用、专业队伍建设 4 个层面 8 项建设内容，形成自然保护区全面配套管理制度，实现科学规范管理；**生态修复推进工程**涉及生态系统、栖息地修复、物种多样性保护等 8 项建设内容，为自然保护区高质量发展奠定稳定生态基底；**监测体系健全工程**涉及 48 项建设内容，以打造“天空地”一体化全方位监测体系为目标，助力全市自然保护区管理保护，为科研、监督、考核等提供数据；**基础设施强化工程**涉及保护管理设施强化、宣教设施设备、防灾减灾设施设备、管理事务中心及管护站（点）建设、智慧保护区建设等 5 方面 37 项建设内容以打造现代化、智能化自然保护区；**生态价值实现工程**涉及生态旅游和自然教育融合发展、资源利用组织等方面 11 项建设内容探索全市自然保护区生态产品价值实现路径，助力生态价值转换。

表 6-1 自然保护区重点项目建设一览表

单位：项

工程类别	分级	建设内容	规模	期限
法律法规完善工程	国家级	修订《上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区管理办法》《上海九段沙湿地国家级自然保护区管理办法》	2 项	近期、中期、远期
	地方级	修订《上海市金山三岛海洋生态自然保护区管理办法》	1 项	近期、中期、远期
管理体制机制完善工程	国家级	1.明确管理权责，完善管理机构； 2.实行综合执法落实自然保护地行政执法主体责任，建立问题台账管理； 3.制定自然保护地成效评估方案，编制自然保护地成效评估规程规范 2 份； 4.制定专业队伍建设规划和人才培养培训计划，建立人才考核制度。	8 项	近期、中期、远期
	地方级			
生态修复推进工程	国家级	1.外来物种生态控制	2 项	近期、远期
		2.潮滩湿地生态修复	1 项	近期、远期
		3.栖息地生态修复	2 项	近期、远期
		4.水环境生态修复	1 项	近期、远期
	地方级	1.近岸人工鱼礁建设项目	1 项	近期、中期、远期
		2.大（古）树保护项目	1 项	近期、中期、远期
监测体系健全工程	国家级	1.开展科研项目：开展综合科考、生物多样性、生态系统等专项科研项目	24 项	近期、中期、远期
		2.科研监测能力建设：开展监测技术培训、制定科研监测计划和制度、管理科研监测成果	4 项	近期、中期、远期
		3.构建天空地一体化监测体系	2 套	近期、中期、远期
	地方级	1.开展科研项目：开展综合科考、生物多样性、生态系统等专项科研项目	6 项	近期、中期、远期
		2.科研监测能力建设：开展监测技术培训、项目组织	2 项	近期、中期、远期
		3.监测体系构建	10 项	近期、中期、远期
基础设施强化工程	国家级	1.保护管理设施强化	5 项	近期、中期、远期
		2.宣教设施设备	5 项	近期、中期、远期
		3.防灾减灾设施设备	3 项	近期、中期、远期
		4.管理事务中心及管护站（点）建设	5 项	近期、中期、远期
		5.智慧保护区建设	4 项	近期、中期、远期
	地方级	1.保护管理设施强化	6 项	近期、中期、远期

工程类别	分级	建设内容	规模	期限
		2.宣教设施设备	6项	近期、中期、远期
		3.防灾减灾设施设备	3项	近期、中期、远期
生态价值实现工程	国家级	1.生态旅游和自然教育融合发展	4项	近期、中期、远期
		2.资源利用组织	5项	近期、中期、远期
	地方级	1.生态旅游	1项	近期、中期、远期
		2.自然教育	1项	近期、中期、远期

二、自然公园

以上海佘山国家级森林公园、上海海湾国家级森林公园、上海东平国家级森林公园、上海崇明西沙国家级湿地公园、崇明北湖湿地为基础，开展法律法规完善工程、管理体制机制完善工程、生态修复推进工程、监测体系健全工程、基础设施强化工程、生态价值实现工程6类工程。其中：

法律法规完善工程涉及3项，形成自然公园全面配套的管理办法与管理制度，实现自然公园的科学规范管理。**管理体制机制完善工程**涉及4项，建成规范合理的管理架构。**生态修复推进工程**涉及16项，实现森林生态系统以及湿地生态系统的修复，森林植被的健康生长，生物群落的充分保护，鸟类栖息地的优化。**监测体系健全工程**涉及10项，增强自然公园与相关单位的科研合作，一方面开展针对生态因子、有害生物、森林植物与野生动物疫源疫病、生态环境、气象环境等多项指标因子的监测，形成严谨科学的监测结果，针对性的开展自然公园的生境修复，打造健康稳定的生态系统。另一方面，加强自然公园原有课题的研究，繁育新品种。**基础设施强化工程**涉及15项，

实现自然公园智慧景区的建设，基础设施的完善以及湿地公园鸟类环志站的建设。生态价值实现工程涉及 68 项，主要是景区景点的改造提升，打造精品游憩场所，实现森林生态游、森林健康游。完善自然公园的科普宣教内容，开发精品自然教育课程、研学活动以及相关产品。从自然公园层面核算生态价值，建立生态价值评估机制。

表 6-2 自然公园重点项目建设一览表

单位：项、个、公顷

工程类型	分类	项目内容	规模	期限
法律法规完善工程	森林公园/湿地公园	依据各类自然公园自身的特点和管理目标，制定自然公园的管理细则。	1 项	中期
		依据调研结果制定市级层面的各类自然公园管理办法等规章制度。	1 项	中期
		结合近中期自然公园的管理办法的实践结果，探索符合上海市特色的“一类一法”。	1 项	远期
管理体制机制完善工程	森林公园/湿地公园	引进专业技术人员，展开年度考核，将人员绩效与评估结果增减挂钩。	1 项	近期
		评估自然公园访客量，依据结果实施景区轮休管控，限制客流量。	1 项	中期
		探索建立自然公园管理社会参与机制，明确社会组织与自然公园管理机构的责任划分，开通公众意见咨询与反馈渠道。	1 项	中期
		完善社会捐赠制度和志愿者服务体系，探索建立自然保护公益募捐、捐赠抵扣税款、志愿者培训和成长体系等制度。	1 项	中期
生态修复推进工程	森林公园	森林质量精准提升（森林植被改造、森林景观营造、森林病虫害防治）	9 项	近期、中期
		上海海湾国家级森林公园“水上森林”空间品质提升工程、水生态系统修复	1 项	中期
	湿地公园	上海崇明西沙国家级湿地公园水生态系统恢复、林沼湿地生境保护恢复、生物群落保护恢复	3 项	中期
		崇明北湖湿地生态修复工程	3 项	近期
监测体系健全工程	森林公园	加大对相关研究部门的合作，对森林公园的有害生物、森林植物与野生动物的动态巡护以及疫源疫病、气象与水动态环境展开监测，定期发布监测报告和成果数据，完成相关课题。	6 项	近期、中期
	湿地公园	与国内外高校和科研院所开展湿地项目研究，提高科研能力	1 项	近期
		探索崇明西沙国家级湿地公园与长江大保护的关系，研究禁渔期内鸟类食源与鸟类栖息地的关系，展开物种种群的自然科学调控课题研究。	1 项	近期、中期

工程类型	分类	项目内容	规模	期限
	森林公园/湿地公园	按照自然公园类别形成规范的监测指标体系，完成生态定位监测台站示范项目，促进自然保护地监测大数据平台的初步建成。	1项	近、中期
		推动建成与上海现代化城市定位相匹配的自然保护地智能监测体系	1项	中期、远期
基础设施强化工程	森林公园	园区配套设施、智慧景区设施、森林防火基础设施建设工程	12项	近期、中期
	湿地公园	鸟类环志站建设	2项	远期
		上海崇明西沙国家级湿地公园建设智慧监测系统	1项	近、中期
生态价值实现工程	森林公园	森林保护、森林生态文化宣传教育	2项	近期
		完善上海东平国家级森林公园科普中心内容，新建国际生态交流中心	2项	近、中期
		改造提升森林公园的景区景点，建设可以提供森林生态游、森林健康运动以及森林休闲体验的森林生态游憩场所，实现生态价值。	58项	近期、中期
	湿地公园	在上海崇明西沙国家级湿地公园建设湿地科普宣教场馆、开展湿地研学及志愿者体系建设	3项	近期
	森林公园/湿地公园	开发自然教育课程、活动、科普宣教产品	1项	近期
		依据各自然公园自然资源监测评估数据，评估生态价值，编制生态产品目录清单。	1项	近期
		建立生态产品价值评估机制。	1项	中期
自然公园新建工程	湿地公园	建成上海崇明北湖市级湿地公园	1136.09公顷	中期
		将上海崇明北湖市级湿地公园晋升为上海崇明北湖国家级湿地公园	1136.09公顷	远期

三、野生动物栖息地

依据上海市野生动物保护条例，对已建成的栖息地开展评估并发布市野生动物栖息地名录。规范栖息地项目申报管理流程，对通过联合审查且材料齐全、符合项目支持范围、建设目标清晰合理、工程措施科学可行、具备建设潜力的项目由市绿化市容局纳入储备库管理。设立栖息地项目储备库滚动制，市级栖息地项目储备库实行滚动储备、动态调整、综合评估、规范管理，从项目储备库中择优选取上海市三

年林业政策支持的栖息地项目。项目批准实施后，每年5月至6月开展栖息地维护管理考核工作，由市绿化市容局组织成立考核工作小组，负责考核。规划期内，新建18个野生动物栖息地，并开展上海栖息地建设的方向性研究以及极小物种的引入工程研究。上海市野生动物栖息地参照自然公园的管理要求管理。

表 6-3 野生动物栖息地重点项目建设一览表

单位：公顷、个

序号	项目名称	建设内容	规模	期限
1	已建栖息地考核评估工程	对已建成的栖息地开展评估并发布名录	22 个	近期
2	市级栖息地项目储备库建设	设立滚动的市级栖息地项目储备库	1 项	近期
3	野生动物栖息地建设工程	建设 8 个野生动物栖息地	8 个	近期
		建设 5 个野生动物栖息地	5 个	中期
		建设 5 个野生动物栖息地	5 个	远期
4	栖息地管护工程	依据栖息地后期维护标准，每年开展栖息地的考核	1 项	近期、中期、远期
5	极小物种重引入工程研究	研究上海栖息地建设方向性以及代表性物种的引入	2 项	远期

第七章 投资概算

一、测算依据

- 1、《国家林业局计资司关于规范国家级自然保护区总体规划和建设程序有关问题的通知》（林计财规字〔2000〕64号）；
- 2、国家林业局《关于进一步加强林业科技工作的决定》（林科发〔2005〕184号）；
- 3、《自然保护区总体规划技术规程》（GB/T20399—2006）；
- 4、《风景名胜区总体规划标准》（GBT50298-2018）
- 5、《自然保护区工程项目建设标准》（建标 195—2018）；
- 6、《湿地保护工程项目建设标准》（建标 196-2018）
- 7、《国家级森林公园总体规划规范》（LY/T-2005-2012）
- 8、《基本建设财务管理规定》（财建〔2002〕394号）；
- 9、《工程勘察设计收费管理规定》（计价格〔2002〕10号）；
- 10、《建设工程监理与相关服务收费标准》（发改价格〔2007〕670号）；
- 11、《建设项目环境影响咨询收费标准》（计价格〔2002〕125号）；
- 12、《招标代理服务收费管理暂行办法》（计价格〔2002〕1980号）；
- 13、《投资项目可行性研究报告指南》（计办投资〔2002〕15号）；
- 14、《林业固定资产投资建设项目管理办法》（国家林业局令第36号）；

- 15、《自然保护区工程设计规范》（2004年）；
- 16、《建筑工程技术经济参考手册》；
- 17、《林业建设工程估算编制办法》；
- 18、《建筑项目投资估算编审规程》；
- 19、上海市有关部门提供的有关技术经济参数；
- 20、其他。参考国家已实施的其他生态建设工程的技术经济指标，有关设备、仪器、材料参照现行市场价格。

二、投入测算

经估算，2024-2035年实施本规划，开展国家公园、自然保护区、自然公园和野生动物栖息地等建设，共需约55.5亿元。其中：自然保护区约22.8亿，自然公园约30.2亿元，野生动物栖息地及其他约2.52亿元。

表 7-1 建设投资汇总表

单位：万元

序号	保护地类型	级别	投 资			
			近期	中期	远期	合计
1	自然保护区	计	110949	17667	99490	228106
		国家级	106544	14057	96326	216927
		地方级	4405	3610	3164	11179
2	自然公园	计	60120	232440	9390	301950
		国家级	28320	82440	9390	120150
		地方级	31800	150000	0	181800
3	野生动物栖息地	/	11200	6000	8000	25200
合 计		/	182269	256107	116880	555256

三、资金筹措方案

建立健全政府主导、社会参与、金融支持的市场化、多元化资金筹措方式，形成以中央投入为主体，地方投入为保障、金融和社会资

金支持为补充的资金筹措机制。各级政府按照财政事权和支出责任划分，承担自然保护地建设支出责任；积极引导社会资本、金融资本参与自然保护地建设。通过统筹多层次、多领域资金，形成资金投入合力，确保重点任务落地实施。

（一）中央投入

统筹中央预算内林草、自然资源、农业、水利、生态环保、应急管理等领域投资，支持自然保护地内生态保护修复、科研监测、宣传教育、防灾减灾等设施及交通、供电、供水、通信等基础设施。

（二）地方投入

市、区各级部门要落实支出责任，加大财政投入力度，每年安排专门用于自然保护地建设的资金。

（三）金融支持

创新投融资渠道，灵活运用各类融资工具，积极争取开发性政策性金融支持。鼓励利用外资和国外优惠贷款开展工程建设，对自然保护地提供融资支持。

（四）社会资金

积极引导各类社会资本参与工程建设，面向全社会多渠道筹集资金。开展政府与社会资本合作。接受国内社会企业、民间团体、个人等社会捐赠资金。

第八章 保障措施

一、加大政策保障，做好宣传引导

加快推进上海市级自然保护地法规制度建设，待国家《自然保护地法》《国家公园法》《自然保护区条例》等法律法规出台后，尽快研究制定与国家自然保护地法律法规相配套的市级法规，构筑以国家公园为主体的上海特色自然保护地体系的法律法规保障体系，出台《上海市自然保护地条例》，制定和完善配套的保护、监督、运行等方面的各类管理规定，不断完善管理体制机制，由市级野生动植物保护处（湿地和自然保护地管理处）统筹规划实施，牵头探索建立自然保护地公益治理、共同治理、跨区域联合保护等工作机制，不断完善制度保障体系。从市、区两级人民政府、自然保护地主管部门层面加大社会公众宣传和科普教育，充分利用广播、电视、报纸、网络、培训等多种媒体和传播介质，广泛开展形式多样的宣传活动、科普教育活动，引导社会大众共建自然保护地，共护自然保护地，积极营造生态文明的浓厚氛围，增强全社会生态保护的责任意识。做好政策解读，让社会各界和广大民众了解各级政府支持自然保护地建设的政策与要求。大力宣传典型经验、成功做法，促进自然保护地建设健康持续推进。

二、加强组织领导，突出规划引领

成立以上海市林业局为主要领导的上海市自然保护地发展规划

实施统筹领导小组，联合林业、自然资源、生态环境、财政、发改、农业农村、住建、文化和旅游、水务海洋、渔业、交通等相关机构，协作配合，就职责分工、机构设置、人员落实、资源调查、资产确权、综合执法、监督管理工作形成协作互动机制，分解落实规划实施、监管责任，强化规划实施监督保障。通过规划与工程项目的相互结合和有机统一，增强规划对布局和项目建设的调控管理，促进规划有效实施，推进项目有序建设，充分发挥规划的指导引领作用。

三、强化监督管理，推进规划实施

建设“天空地”一体化监测体系，建立健全监测、检查、评价、监督等具体制度，对自然保护地内基础设施建设、资源开发等人类活动实施全面监控。同时结合林长制体系，由各级林长负责督促指导本区内自然保护地保护与发展工作，协调解决自然保护地相关问题，强化地方政府和管理机构的主体责任，制定成效评估考核规范，将评价考核结果纳入生态文明建设目标评价考核体系，作为党政领导班子和领导干部综合评价及责任追究、离任审计的重要参考。对造成自然保护地生态系统和资源环境损害的部门、地方、单位和有关责任人员严肃追责问责，涉嫌犯罪的移送司法机关处理。形成规划实施全过程管理，严格实行项目法人制。明确第一责任人，项目法人对项目建设的全过程管理负责，对项目的建设工期、工程质量、资金管理和生产安全负总责，并接受上级部门的监督。严格实行招标投标制、合同管理制、建设监理制，强化阶段性督导，按“谁立项、谁负责”的原则，及时组织工程竣工验收。规划项目建成后，组织实施总体验收，对工程建设任务、相关制度建设、资金筹措、资金拨付使用、工程建设成效等情

况进行全面总结。

四、落实资金保障，强化科技支撑

建立多元化资金保障制度，发挥政府在自然保护地规划、建设管理、监督、保护和投入等方面的主体作用，建立健全政府、企业、社会组织和公众参与自然保护的长效机制。统筹各级财政资金，保障自然保护地保护、运行、管理和科研监测科技支撑能力；将自然保护地发展建设纳入地方各级政府经济社会发展规划；不断完善自然保护地生态补偿制度，拓宽资金筹措渠道；按自然保护地规模和管护成效，加大财政转移支付支持力度；建立健全自然资源保险制度，合理引导和使用国际捐赠，填补自然保护地建设资金缺口。构建上海自然保护地生态监测网络，加强对全市自然保护地的调查监测；制订统一的监测标准，对自然保护地生态系统要素进行长期定位监测；建立自然保护地地理信息系统及配套生态数据库。制定自然保护地行业标准、实施导则和技术规程对自然保护地关键领域和重点技术问题设立重大科研课题，强化系统科技支撑能力推进系统研究。积极与高等院校和科研单位进行交流与合作强化，加强业务岗位培训，提升自然保护地人员科研工作的参与范围和深度，培养一线科研人员，适当放宽基层自然保护地专业人员技术评聘条件，提高职工待遇，大胆创新高水平人才引进方式和途径引进人才，建设高水平科技人才队伍高素质专业化队伍和科技人才团队高水平。

附表：

附表 1 上海市自然保护地建设情况一览表

单位：公顷

序号	整合优化前					调整方式	整合优化后		
	类型	名称	级别	批复面积	矢量面积		名称	矢量面积	
1	自然保护区	上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区	国家级	24155.00	24148.92	保留	上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区	69720.36	
2		上海市九段沙湿地国家级自然保护区	国家级	42020.00	41079.62	保留	上海市九段沙湿地国家级自然保护区	41080.35	
3		上海金山三岛海洋生态自然保护区	省级	1048.80	1048.28	保留	上海金山三岛海洋生态自然保护区	1048.28	
4		上海市长江口中华鲟自然保护区	省级	69600.00	69580.66	归并			
5	自然公园	地质公园	上海崇明岛国家地质公园	国家级	14500.00	14476.76	归并		
6		森林公园	上海东平国家森林公园	国家级	355.00	357.15	保留	上海东平国家森林公园	270.32
7			上海共青国家森林公园	国家级	131.00	128.67	撤销		
8			上海海湾国家森林公园	国家级	1077.36	1041.01	保留	上海海湾国家森林公园	1030.62
9			上海佘山国家森林公园	国家级	267.00	263.86	保留	上海佘山国家森林公园	186.24
10		湿地公园	上海吴淞炮台湾国家湿地公园	国家级	106.60	106.55	撤销		
11			上海崇明西沙国家湿地公园	国家级	363.10	362.86	保留	上海崇明西沙国家湿地公园	362.86
面积合计				153623.86	152594.34			113699.03	

附表 2 上海市自然保护地体系建设投资估算表

单位：个、项、公顷、万元

工程类型	分类	分级	主要建设内容	规模	投资额度			合计
					近期	中期	远期	
合计					182269	256107	116880	555256
小计					25	190	120	335
法律法规完善工程	自然保护区	国家级	修订《上海崇明东滩鸟类国家级自然保护区管理办法》《上海九段沙湿地国家级自然保护区管理办法》	2 个	20	20	20	60
		地方级	修订《上海市金山三岛海洋生态自然保护区管理办法》	1 个	5	10	10	25
	森林公园/湿地公园	国家级	依据各类自然公园自身的特点和管理目标，制定自然公园的管理细则。	1 项		80		80
			依据调研结果制定市级层面的各类自然公园管理办法等规章制度。	1 项		80		80
			结合近中期自然公园的管理办法的实践结果，探索符合上海市特色的“一类一法”。	1 项			90	90
小计					2100	2715	2190	7005
管理体制机制完善工程	自然保护区	国家级	1.明确管理权责，完善管理机构；	9 项	1800	715	1990	4505
		地方级	2.实行综合执法落实自然保护区行政执法主体责任，建立问题台账管理； 3.拓展资金渠道，保障资金使用，形成自然保护专项资金管理办法； 4.制定自然保护区成效评估方案，编制自然保护区成效评估规程规范 2 份； 5.制定专业队伍建设规划和人才培养培训计划，建立人才考核制度。		200	300	200	700
	森林公园/湿地公园	国家级	引进专业技术人员，展开年度考核，将人员绩效与评估结果增减挂钩。	1 项	100			100
			评估自然公园访客量，依据结果实施景区轮休管控，限制客流量。	1 项		300		300
			探索建立自然公园管理社会参与机制，明确社会组织与自然公园管理机构的责任划分，开通公众意见咨询与反馈渠道。	1 项		700		700
		完善社会捐赠制度和志愿者服务体系，探索建立自然保护公益募捐、捐赠抵扣税款、志愿者培训和成长体系等制度。	1 项		700		700	
小计					116430	66280	79745	262455

工程类型	分类	分级	主要建设内容	规模	投资额度			合计
					近期	中期	远期	
生态修复推进工程	自然保护区	国家级	1.外来物种生态控制	2项	76025		75865	151890
			2.潮滩湿地生态修复	1项	1000		1000	2000
			3.栖息地生态修复	2项	2330		2150	4480
			4.水环境生态修复	1项	300		300	600
		地方级	1.近岸人工鱼礁建设项目	1项	200	100	200	500
			2.大(古)树保护项目	1项	200	100	230	530
	森林公园	国家级	森林质量精准提升(森林植被改造、森林景观营造、森林病虫害防治)	9项	4575	3080		7655
			上海海湾国家级森林公园“水上森林”空间品质提升工程、水生生态系统修复。	1项		60000		60000
	湿地公园	国家级	上海崇明西沙国家级湿地公园水生生态系统恢复、林沼湿地生境保护恢复、生物群落保护恢复。	3项		3000		3000
		地方级	崇明北湖湿地生态修复工程。	3项	31800			31800
小计					10035	7347	4307	21689
监测体系健全工程	自然保护区	国家级	1.开展科研项目:开展综合科考、生物多样性、生态系统等专项科研项目	24项	2305	1000	1645	4950
			2.科研监测能力建设:开展监测技术培训、制定科研监测计划和制度、管理科研监测成果	4项	300	150	180	630
			3.构建天空地一体化监测体系	2套	3000	1522	987	5509
		地方级	1.开展科研项目:开展综合科考、生物多样性、生态系统等专项科研项目	11项	230	200	70	500
			2.科研监测能力建设:开展监测技术培训、项目组织	2项	50	25	25	100
			监测体系构建	10项	500	400	400	1300
	森林公园	国家级	加大对相关研究部门的合作,对森林公园的有害生物、森林植物与野生动物的动态巡护以及疫源疫病、气象与水动态环境展开监测,定期发布监测报告和成果数据,完成相关课题。	6项	1150	1550		2700
	湿地公园	国家级	与国内外高校和科研院所开展湿地项目研究,提高科研能力。	1项	1000			1000
			探索崇明西沙国家级湿地公园与长江大保护的关系,研究禁渔期内鸟类食源与鸟类栖息地的关系,展开物种种群的自然科学调控课题研究。	1项	1000	1000		2000
	森林公园/	国家级	按照自然公园类别形成规范的监测指标体系,完成生态定位监测台站示范项目,促进自然	1项	500	500		1000

工程类型	分类	分级	主要建设内容	规模	投资额度			合计
					近期	中期	远期	
	湿地公园		保护地监测大数据平台的初步建成。					
		国家级	推动建成与上海现代化城市定位相匹配的自然保护地智能监测体系。	1项		1000	1000	2000
小计					24804	12646	11943	49392
基础设施强化工程	自然保护区	国家级	1.保护管理设施强化	5项	4229	4226	4532	12986
			2.宣教设施设备	5项	4605	2000	1715	8320
			3.防灾减灾设施设备	3项	805	200	372	1377
			4.管理事务中心及管护站(点)建设	5项	3335	1000	955	5290
			5.智慧保护区建设	4项	2965	1345	2240	6550
	自然保护区	地方级	1.保护管理设施强化	6项	2500	2025	1609	6134
			2.宣教设施设备	6项	200	230	200	630
			3.防灾减灾设施设备	3项	20	20	20	60
	森林公园	国家级	园区配套设施、智慧景区设施、森林防火基础设施建设工程	12项	5645	1100		6745
	湿地公园	国家级	鸟类环志站建设	2项			300	300
			西沙国家级湿地公园建设智慧监测系统	1项	500	500		1000
小计					17675	10930	2575	31180
生态价值实现工程	自然保护区	国家级	1.生态旅游和自然教育融合发展	4项	1630	550	1270	3450
			2.资源利用组织	5项	1895	1330	1105	4330
		地方级	1.生态旅游	1项	100	100	100	300
			2.自然教育	1项	200	100	100	400
	森林公园	国家级	森林保护、森林生态文化宣传教育。	2项	800			800
			完善上海东平国家级森林公园科普中心内容,新建国际生态交流中心。	2项	1800	1500		3300
			改造提升森林公园的景区景点,建设森林生态游憩场所,实现生态价值。	58项	8950	4850		13800
	湿地公园	国家级	在上海崇明西沙国家级湿地公园建设湿地科普宣教场馆、开展湿地研学及志愿者体系建设。	3项	1100			1100
森林公园/湿地公园	国家级	开发自然教育课程、活动、科普宣教产品。	1项		1000		1000	
			依据各自然公园自然资源监测评估数据,评估生态价值,编制生态产品目录清单。	1项	1200			1200

工程类型	分类	分级	主要建设内容	规模	投资额度			合计	
					近期	中期	远期		
			建立生态产品价值评估机制。	1项		1500		1500	
小计						0	150000	8000	158000
自然保护地新建工程	湿地公园	地方级	新建上海崇明北湖市级湿地公园。	1136.09公顷		150000		150000	
		国家级	将上海崇明北湖市级湿地公园晋升为上海崇明北湖国家级湿地公园	1136.09公顷			8000	8000	
小计						11200	6000	8000	25200
野生动物栖息地新建工程	野生动物栖息地	地方级	对已建成的栖息地开展评估并发布名录	22个	1200			1200	
			设立滚动的市级栖息地项目储备库	1项	1000			1000	
			建设8个野生动物栖息地	5个	8000			8000	
			建设5个野生动物栖息地	8个		5000		5000	
			建设5个野生动物栖息地	8个			5000	5000	
			依据栖息地后期维护标准，每年开展栖息地的考核	1项	1000	1000	1000	3000	
			研究上海栖息地建设方向性以及代表性物种的引入	2项			2000	2000	