



**重庆市巴南区人民政府办公室
关于印发重庆市巴南区铜锣山和明月山保护
提升实施方案的通知**

巴南府办发〔2019〕141号

各镇人民政府、街道办事处，区政府有关部门，区属国有公司，有关单位：

经区政府同意，现将《重庆市巴南区铜锣山和明月山保护提升实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

重庆市巴南区人民政府办公室

2019年12月6日



重庆市巴南区铜锣山和明月山保护提升 实施方案

缙云山、中梁山、铜锣山和明月山（以下简称“四山”），纵贯主城南北，是重庆主城区重要的生态屏障，其中铜锣山和明月山涉及巴南区。为切实加强对巴南行政区域内铜锣山和明月山的保护和管理，按照《重庆市人民政府办公厅关于印发〈重庆市主城区“四山”保护提升实施方案〉的通知》（渝府办〔2019〕14号）的统一部署，根据巴南区城市品质提升行动要求，结合巴南行政区域内铜锣山和明月山实际情况，特制定本工作方案。

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，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，全面贯彻落实习近平总书记对重庆提出的“两点”定位、“两地”“两高”目标、发挥“三个作用”和营造良好政治生态的重要指示要求，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，认真践行习近平生态文明思想，坚决落实党中央、国务院、市委、市政府决策部署，学好用好绿水青山就是金山银山“两山论”，走深走实产业生态化、生态

产业化“两化路”，统筹山水林田湖草系统治理，着力实施“四山”自然保护和生态修复，优化空间布局，完善功能配套，加强历史文化保护和利用，推动生产生活方式绿色转型。

（二）工作原则

严格保护，全面管控。突出铜锣山和明月山自然风貌和历史文化特色，坚持全域管控与项目管理并重，全方位保护铜锣山和明月山自然人文环境。

生态优先，绿色发展。坚定不移走生态优先、绿色发展之路，坚持生态惠民、生态利民、生态为民，着力改善铜锣山和明月山原住民基本生活条件，努力实现生态美与百姓富的有机统一。

问题导向，重点突破。针对群众关心、社会关切的问题，抓重点补短板强弱项，分类制定措施，加快制度创新，强化制度执行，为建设山清水秀美丽之地作出贡献。

区级统筹，属地负责。按照属地管理、分级负责的原则，建立“林长制”，强化区级统筹管理，落实属地主体责任，强化部门分工协作、共同发力。

（三）工作目标

按照“干五年、看十年、谋划三十年”的总体思路，着力实施铜锣山和明月山保护提升工作，保护、修复铜锣山和明月山自然人文环境，营造“山在城中、城在山中”的和谐画卷。



2019 年全面开展铜锣山和明月山违法建设清除和整治工作，完成铜锣山和明月山自然生态资源和历史人文资源本底调查，启动山水林田湖草系统修复治理。

到 2020 年，基本完成铜锣山和明月山违法建设清除和整治工作，完成 40 公顷废弃矿山环境恢复治理。

到 2022 年，全面完成铜锣山和明月山违法建设清除和整治工作，山水林田湖草系统治理成效明显，生态系统得到有效修复，“山青、水秀、林美、田良、湖净、草绿”的铜锣山和明月山自然环境基本形成，历史人文价值得以彰显。

到 2035 年，铜锣山和明月山生态保护、绿色发展全面实现，自然环境与城市风貌相得益彰，山、城、人和谐相融，生态治理与经济发展良性互动，实现“绿水青山就是金山银山”。

二、工作任务

（一）着力完善各类国土空间规划

切实加强规划统筹，全面梳理铜锣山和明月山自然人文资源本底，完善铜锣山和明月山各类国土空间规划，实施最严格的生态空间管控，科学合理利用铜锣山和明月山资源。

1.落实功能定位。结合铜锣山和明月山的自然、人文资源和区位优势，落实重庆市“四山”总体定位即“城市绿肺、市民花园”，重点突出自然、人文、民生、休闲四大功能。（责任单位：区规划

自然资源局、区林业局、区城管局、区文化旅游委、区交通局，相关镇街；责任单位中首位为牵头单位，且以下责任单位均含相关镇街，不再列出）

2.明确管控边界。根据国家关于国土空间规划“三区三线”划定原则和管控要求，配合市级部门整合各类规划生态空间管控要素，解决生态空间管理范围交叉重叠问题，划定“四山”管制区生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界，实施更为严格、更有针对性的分区管控制度。（责任单位：区规划自然资源局、区生态环境局、区林业局、区城管局）

3.明确管控路径。梳理铜锣山和明月山自然、人文、建设本底情况，统筹人口结构与产业转型的关系。区级有关部门要强化源头管控，严格按照铜锣山和明月山管控要求，对已研究论证确定的开发建设项目，应制定详细规划、村规划等各类专项规划，经依法批准后办理相关审批手续。（责任单位：区规划自然资源局、区生态环境局、区住房城乡建委、区林业局、区城管局、区城乡一体中心）

（二）着力推进违法建设综合整治

统筹抓好“大棚房”、违建别墅专项清理整治，“四乱”专项整治等工作，严肃整治在铜锣山和明月山范围内违法建设“别墅”“度假村”“私家大院”等乱搭乱建行为，依法依规处置存量问题，坚决管住新增问题，恢复山体的自然景观和生态功能。



1.全面清理核实违法建设。全面清理铜锣山和明月山违法建设情况，对违法建设位置（与各类自然保护地的空间关系）、违法占地面积及权属、用途等信息进行清理核实和勘测定界，建立矢量数据库、明细台账和分类汇总表，为存量违法建设综合整治提供基础数据支持。（责任单位：区两违整治办、区规划自然资源局、区生态环境局、区林业局、区城管局）

2.实施违法建设分类处置。以保护自然生态、提升群众满意度为目的，按照先易后难、突出重点、确保安全稳定原则，根据违法主体、建设时间、用途、管制区域、土地性质、房屋安全和生态景观影响程度，坚持合法、合理、合情与统筹生态、生产、生活相结合，采取依法拆除、保留提升等方式进行分类处置。

对违反自然保护地有关法律法规和“四山”保护提升要求的工矿企业、商业设施、改变用途的农业及林业设施、拆除超建部分不影响其余房屋结构安全的超建农房，以及影响“四山”风貌和生态环境的其他违法建设，应予依法拆除并同步实施生态环境恢复治理，确保拆除一处植绿一处；对符合“四山”保护提升要求的工矿企业、旅游服务设施、因房屋结构安全原因无法拆除超建部分的超建农房、因建筑安全隐患不能拆除或拆除后损失较大的公共公益基础设施等违法建设，可予以保留或局部拆除后实施提档升级。（责

任单位：区两违整治办、区规划自然资源局、区生态环境局、区林业局、区城管局）

3.强化违法建设整治组织工作。由区两违整治办会同区规划自然资源局、区生态环境局、区城管局、区文化旅游委、区农业农村委、区林业局等部门按照各自职责做好政策指导等工作。（责任单位：区两违整治办、区规划自然资源局、区生态环境局、区城管局、区农业农村委、区文化旅游委、区林业局、区住房城乡建委）

（三）着力推进自然生态资源保护

按照“四山”分区管制要求，实施全域全类型保护，加强森林资源保护、水资源保护、特色农地资源保护、生物多样性保护，促进生态系统自然恢复。

1.森林资源保护。加强铜锣山和明月山林地保护管理，严格林地规划管控、用途管制，严格执行林地审核审批制度，强化森林采伐管理，全面停止天然林商业性采伐；建设铜锣山和明月山林火智能监控系统，完善林火阻隔系统、消防水池、防火宣传教育设施设备等基础设施建设；建立林业有害生物监测预警、检疫御灾、防灾减灾体系、服务保障体系，加强以松材线虫病为重点的危险性林业有害生物防控；加大林业执法力度，严厉打击破坏林地、森林、湿地和野生动植物资源等违法行为，保护森林资源安全。（责任单位：区林业局）



2.水资源保护。加强对铜锣山和明月山河流、溪沟、湖泊、水库、暗河等水资源保护，重点对巴南区界石—回龙湾等地下战略后备水源地划定保护范围，建立完善水质监测网络；对特色矿坑水体等采取适度的人工措施，消除安全隐患，有效保护和利用，最大限度维持自然原生态景观；制定完善工程建设破坏水环境防治制度，以资源环境承载力和开发建设适宜性评价为基础，充分运用水文地质评价结果，防止对水资源造成新的破坏。（责任单位：区生态环境局、区农业农村委、区水利局、区住房城乡建委、区规划自然资源局、区城管局）

3.特色农地资源保护。加大对“巴南银针”、“二圣梨”等特色农产品基地及山地沟田、梯田的保护力度，保护好巴渝特色自主品牌农产品优势区的田土资源。（责任单位：区农业农村委）

4.生物多样性保护。加强对自然保护区等生态功能区域的保护和规范化管理，逐步恢复受损森林环境，维护生物多样性。（责任单位：区林业局、区生态环境局、区城管局）

（四）实施山水林田湖草生态保护修复

做好铜锣山和明月山生态保护修复工作，着力实施矿山综合治理、水环境系统修复、国土绿化提升、土地综合整治等生态修复工作。



1.实施区域生态系统治理。开展铜锣山和明月山范围生态系统修复整治，加大区域内安澜鹭类市级自然保护区的保护力度，对自然保护区核心区、缓冲区以及实验区加大管护力度，严控人类工程活动，重点保护区域内珍稀植物、野生动物栖息地。（责任单位：区林业局、区生态环境局、区水利局、区城管局、区农业农村委）

2.实施矿山修复整治。推进矿业权有序退出，铜锣山和明月山范围内不再新设矿业权，对已设采矿权进行分类处置，无法通过调整矿区范围线退出生态保护红线的采矿权（地热、矿泉水除外）应退出；其余保留的采矿权在依法履行矿山地质环境治理恢复与土地复垦义务后，按绿色矿山建设标准达标入库；采矿权合同到期后不再续签，探矿权逐步有序退出。推动废弃矿山环境恢复治理，以自然恢复为主，辅以生态化工程治理复绿、复耕等手段，选择重点区域开展试点，有序推进铜锣山和明月山废弃矿山及废弃地块的治理修复。（责任单位：区规划自然资源局、区林业局、区生态环境局）

3.实施水环境修复治理。修复地下水环境，对铜锣山、明月山等地下水漏失问题严重的典型区域开展地下水环境现状普查，实施地下水环境修复治理；针对穿山隧道、采煤沉陷区等重点区域制定治理修复实施方案；配合建立完善地下水监测体系，实现实时监控。整治地表水环境综合，采取农田尾水生态净化、构建多塘湿地系统、控制库周污染、库周面山绿化等措施，加强铜锣山和明月山农田面



源污染治理和库塘整治；通过产业结构调整、污水管网建设、农村垃圾收集与转运工程建设等方式，开展铜锣山和明月山城镇农村工业、生活污染治理；通过水源地污染源治理、实施生态清洁小流域治理、配置植被带等措施，落实水源地保护；开展铜锣山和明月山重要湖库保护修复，确保湖库水质达标。（责任单位：区生态环境局、区农业农村委、区水利局、区住房城乡建委、区林业局、区规划自然资源局）

4.实施铜锣山和明月山森林绿化。扩大植被覆盖水平。2018—2020年，对铜锣山和明月山涉及镇街坡度在25度以上的坡耕地实施退耕还林0.85万亩，疏林地及未成林地培育0.73万亩，宜林荒山及无立木林地造林0.22万亩，国家特别规定灌木林培育0.25万亩，农村“四旁”植树0.8万亩，农田林网和特色经济林（改造）7.37万亩，农田林网和特色经济林（新造）1.2万亩，实施森林抚育约7.54万亩。其中，2020年实施农村“四旁”植树0.27万亩，农田林网和特色经济林（改造）3.54万亩，实施森林抚育约4.66万亩。（责任单位：区林业局、区农业农村委）

5.农村土地综合整治。按照生态化、景观化、精细化的要求，因地制宜推进铜锣山和明月山农村土地综合整治，按照宜耕则耕、宜林则林、宜草则草原则，实施铜锣山和明月山农村建设用地复垦，探索多元化、市场化生态补偿的新路径。实施工矿废弃用地功能置



换，用好用活地票政策，盘活农村土地资产。（责任单位：区规划自然资源局、区水利局、区发展改革委、区农业农村委、区林业局、区生态环境局）

（五）着力抓好文化保护和传承

立足铜锣山和明月山自然人文资源特点和现状问题，保护和传承铜锣山和明月山历史文化，引导铜锣山和明月山生态文旅融合发展。

1.开展文化资源普查。以全区文化旅游资源普查为契机，梳理铜锣山和明月山的历史人文家底，排查出具有保护价值的文化文物资源，完成铜锣山和明月山历史建筑认定和历史文化街区划定等资源普查评定工作，建立铜锣山和明月山重点人文资源保护名录，收集整理具有地域文化特色的诗词歌赋及历史文化故事等文字资源。（责任单位：区文化旅游委、区规划自然资源局）

2.推进历史文化资源保护修缮。对铜锣山和明月山范围内传统风貌区、各级文物保护单位、历史建筑及其他特色历史环境要素进行保护和修缮。（责任单位：区文化旅游委、区住房城乡建委）

3.传承历史文脉弘扬优秀文化。探寻挖掘铜锣山和明月山特色历史文化底蕴和内涵，结合“中华山水茶道节”、“我在重庆学非遗”、春节、中秋等品牌节庆活动，充分展示弘扬优秀传统文化。着力推进传统文化进景区，有效串联和对接散落在铜锣山和明月山

范围内的重要历史文化资源,以铜锣山和明月山历史文化资源为基础,规划精品旅游线路。(责任单位:区文化旅游委、区规划自然资源局)

(六) 着力做好民生保障

坚持“保护自然、保障民生”方针,有序推进铜锣山和明月山生态移民搬迁,重点开展乡村环境改善提升,完善乡村基础配套设施,保障原住民和生态移民基本生活需要。

1.改善提升城镇环境。开展铜锣山和明月山镇镇环境风貌改造提升工作;对城镇开发边缘与林地、农田等自然生态要素之间的空间环境进行整治和修复,减少人工痕迹,避免城镇建设无序蔓延;采取生态化措施美化、绿化、亮化上山、下山道路,形成特色景观带和风景轴。(责任单位:区城管局、区住房城乡建设委、区交通局)

2.改善提升乡村环境。加强乡村环境改善提升和美丽宜居乡村建设,规整房前屋后、院坝池塘等环境;引导规范农作物种植,整体形成独具特色的大地景观风貌;实施农田基础设施改造,实现农村田园化、景观化;开展乡村道路路旁环境优化美化,全面提升乡村风貌。(责任单位:区城乡一体中心、区农业农村委、区规划自然资源局、区城管局、区住房城乡建设委)

3.完善乡村基础设施。进一步提升农村道路、水电等基础设施水平,加快建设“四好农村路”,完善乡村旅游停车设施;推进农



村“厕所革命”，鼓励建设生态化卫生厕所；实施一批农村集中供水工程，解决农村人口饮水不安全问题；完善农村污水治理工程，强化村聚居点集中式生活污水处理设施运行管理；实施农村生活垃圾专项整治，推进“户集、村收、镇运、区域处理”模式；完善农村电网，通过线路改造、变压器增容等方式，提升铜锣山和明月山农民用电质量和服务水平；以村内主要道路、广场晒坝和农房院落等区域为重点，新建和完善公共照明设施；创建评比美丽庭院；实施农村旧房整治提升工程。（责任单位：区住房城乡建委、区农业农村委、区经济信息委、区水利局、区生态环境局、区城管局、区交通局、区文化旅游委）

4.改善提升景区环境。开展铜锣山和明月山旅游景区卫生环境整治，尤其要加大景区水域环境卫生整治力度，严禁污染排放，全面提升景区水环境质量；建立设置合理、图形规范、风格统一、管护良好的景区标识系统；严格控制景区配套设施的油污、噪音以及白色污染等。（责任单位：区林业局、区文化旅游委、区城管局、区生态环境局）

5.地质灾害综合防治。优先整治铜锣山和明月山范围内危及人口集中区、重要交通干线的重大地质灾害隐患点；采取工程治理、搬迁避让、监测预警等措施，有效防治危岩崩塌、地面塌陷、地裂缝等地质灾害。铜锣山和明月山范围内新建穿山隧道、大型市政管

廊等由项目业主同步开展无害化设计、施工，已造成工程性破坏的要积极开展修补工作。（责任单位：区规划自然资源局、区住房城乡建委）

6.有序实施生态移民搬迁。合理控制铜锣山和明月山范围内人口规模，对自然保护区核心区、缓冲区、地质灾害隐患区域人口实施逐步搬迁；在尊重农民意愿的前提下，探索通过有偿退出或参股等市场化方式，实现生态移民；鼓励搬迁农民因地制宜发展绿色农副产业，实现搬得出、稳得住、能致富。（责任单位：区农业农村委）

（七）着力加强建设管控

坚持“共抓大保护、不搞大开发”方针，对铜锣山和明月山建设用地总量进行控制，以现有建设用地总量为基数，做好减量工作；规范铜锣山和明月山开发建设行为，加强建筑、景观风貌管控，实现铜锣山和明月山资源合理有度利用。

1.严控建设总量。巴南区铜锣山和明月山范围内现状建设用地按照总规模只减不增的原则，严格控制建设开发行为。农村集体建设用地和建筑可以按照有关规定发展精品民宿等高品质配套设施。（责任单位：区规划自然资源局、区住房城乡建委）

2.严格项目准入。巴南区铜锣山和明月山管制范围实施严格保护控制，除排危抢险、村民自用住房、重大基础设施、军事设施、



重要的公益性设施、必要旅游配套设施和因生态环境保护、风景名胜资源保护、文物保护需要建设的外，禁止各类房地产开发建设活动。（责任单位：区规划自然资源局，区发展改革委、区生态环境局、区住房城乡建委、区城管局、区交通局、区水利局、区农业农村委、区文化旅游委、区林业局）

3.提升建筑品质。尊重自然风貌，突出地域特色，因地制宜、依山就势地进行建筑布局；严格控制各类新建建筑和构筑物高度，不得遮挡山脊线、森林树冠和崖壁景观，以树为参照，原则上不超过12米，文化旅游、瞭望观察、军事设施等特殊建构筑物高度确需突破的，应开展专题论证；倡导绿色出行，保障公共交通出行需求，适度调减建设项目停车位配建标准；加强铜锣山和明月山山麓区域建设管控，留足观山观景视线廊道，防止“建筑围山”。（责任单位：区规划自然资源局、区住房城乡建委）

（八）积极推进产业生态化、生态产业化

加强铜锣山和明月山范围内优质农林产品有效供给，发挥铜锣山和明月山绿色产业功能，持续巩固铜锣山和明月山生态建设成果，实现生态保护与绿色产业共融共生，大力推动产业生态化、生态产业化。

1.实现农林产业高质量发展。依托铜锣山和明月山自然资源禀赋，适度发展铜锣山和明月山特色农林产业，引导发展以水果、蔬



菜、花卉苗木为重点的都市农业，大力发展农产品精深加工，传承乡村传统手工艺，加大特色农产品的推广。（责任单位：区农业农村委、区林业局）

2.统筹旅游业发展升级。依托铜锣山和明月山特色资源，加快推动南温泉景区整体打造，打响巴南旅游“温泉牌”；依托铜锣山和明月山独特的乡村旅游资源，推动云林天乡等乡村旅游项目提档升级，打美巴南旅游的“乡村牌”。（责任单位：区文化旅游委、区农业农村委、区招商投资局、区文旅产业发展管委会）

3.建设山地生态公园。结合铜锣山和明月山风景名胜区、森林公园、郊野公园、景区等旅游资源，统筹整合区内休闲游憩项目，科学合理布局山地生态公园，从严控制公园内机动车道、停车场、游乐设施、人造景观等旅游服务设施，科学合理建设公园观景平台、风景游憩道、观光索道、游客集散中心等服务配套设施。（责任单位：区城管局、区文化旅游委、区规划自然资源局、区林业局、区住房城乡建委）

4.建设山林步道。规划建设山林步道，丰富步道沿线自然观赏、生态科普、文化体验、历史教育和休闲健身等功能，布局山林驿站及登山入口，连接城市腹地，方便市民登山游憩。（责任单位：区住房城乡建委、区规划自然资源局、区文化旅游委、区林业局）



5.完善公共交通体系。优化道路交通组织，构建绿色低碳的公共交通体系，根据各段山脉的地形和功能特征，设计特色旅游线路，完善山上山下步行系统，引导公共交通出行，倡导电动观光车接驳，探索其他特色山地交通方式，提供便捷丰富、无缝对接的交通体验，提高铜锣山和明月山的可入性、可达性。（责任单位：区交通局、区文化旅游委、区城管局、区规划自然资源局）

三、保障措施

（一）加强组织领导

在重庆市巴南区城市提升领导小组领导下，区规划自然资源局、区生态环境局、区林业局、区城管局、区两违整治办、区文化旅游委、区住房城乡建委、区农业农村委、区城乡一体中心、区交通局、区水利局、区发展改革委、区招商投资局、区文旅产业发展管委会及相关镇街形成合力，统筹安排、协同推进。

（二）强化主体责任

按照“1+N+X”的体系，尽快完善各类方案，“1”是总体“四山”提升方案，“N”是总体方案下的子方案，“X”是若干分类方案，在总体方案要求下，各责任单位务必加快各方案的制定，按时序推进提升整治，同时，各镇街切实履行属地职责，具体推进铜锣山和明月山保护提升工作；及时发现、依法制止各类违法行为，配

合区规划自然资源局、区生态环境局、区城管局、区交通局、区文化旅游委等部门实施执法。

（三）完善制度保障

依据《重庆市“四山”地区开发建设管制规定》（重庆市人民政府令第204号），配合市级部门开展“四山”违法建设分类处置、“四山”建筑风貌规划设计导则等专项研究工作，全力配合市级出台《重庆市“四山”地区自然资源和生态保护条例》等工作，提升“四山”保护法治化水平。

（四）加强资金保障

加大对铜锣山和明月山保护提升工作的资金投入，区级财政按照事权和支出责任合理安排专项配套资金，用好国家专项奖补资金，积极鼓励社会资本参与。

（五）加强宣传报道

充分利用报刊、电视、广播、网络等媒体，对铜锣山和明月山保护提升工作进行宣传报道，引导市民积极参与，营造良好的舆论氛围。

重庆市巴南区人民政府办公室

2019年12月6日印发