

自然保护区法治创新 与「林改」方略

——基于广东自然保护区示范省建设实践探索

王权典 何克军 编著

中国
CHINA

自然保护区法治创新 与“林改”方略

——基于广东自然保护区示范省建设实践探索

指导顾问 陈晓阳 教授

(华南农业大学校长兼广东自然保护区研究中心主任)

编著者 王权典 何克军

调研人员 (按姓氏笔画排序)

王权典 王 新 毕肖峰 何克军 吴自华 吴华荣

麦少芝 高 敏 黄少锋 廖广社 魏 旭 等

图书在版编目 (CIP) 数据

自然保护区法治创新与“林改”方略：基于广东自然保护区示范省建设实践探索/王权典，何克军编著.
—北京：中国法制出版社，2012. 1

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3736 - 3

I. ①自… II. ①王… ②何… III. ①自然保护区 - 建设 - 研究 - 广东省 IV. ①S759.992.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 096707 号

策划编辑 陈 晟

封面设计 周黎明

自然保护区法治创新与“林改”方略： 基于广东自然保护区示范省建设实践探索

ZIRAN BAOHUQU FAZHI CHUANGXIN YU “LINGAI” FANG LUE ;
JIYU GUANGDONG ZIRAN BAOHUQU SHIFANSHENG JIANSHE SHIJIAN TANSUO

编著/王权典 何克军

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2012 年 6 月第 1 版

印张/14 字数/311 千

2012 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3736 - 3

定价：39.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真：66031119

网址：<http://www.zgfzs.com>

编辑部电话：66066620

市场营销部电话：66033393

邮购部电话：66033288

特别鸣谢——

支持资助单位：广东省自然保护区管理办公室

广东自然保护区研究中心

广东农村政策研究中心

调研承担主体：华南农业大学新农村法制服务研究中心

调研协作单位：福建武夷山、浙江天目山、湖南南岳、乌云界、壶瓶山等国家级自然保护区以及广东省林业系统的南岭、车八岭、湛江红树林、英德石门台、阳春鹅凰嶂、茂名大雾岭、海丰公平大湖、河源大桂山、江门古兜山、连州田心等 58 个国家级、省级自然保护区管理机构。

出版单位：中国法制出版社

前言（代序）

广东自然保护区示范省建设法治探索与政策改革的回顾与展望

自然保护区是野生动植物的家园、生物物种基因的宝库；其所保护的野生动植物及其携带的基因，既是重要的生态本底资源，又是经济社会可持续发展的基础资源。自然保护区是保护典型生态系统和生物多样性、发挥森林碳汇功能、体现人与自然和谐相处最直接最明显的区域。建立自然保护区是保护自然资源和自然环境，维护自然生态系统稳定和国家生态安全，促进生态文明，实现经济社会全面、协调、可持续发展的重要保障和有效措施。自然保护区事业在国家生态建设和可持续发展战略中的地位和作用越来越突出。自我国 1956 年建立广东鼎湖山第一个自然保护区以来，自然保护区事业已历经了半个多世纪的发展历程，如今已取得了辉煌的建设成就。目前，全国林业系统已建立各类自然保护区 2012 处，总面积 1.23 亿公顷，占国土面积的 12.78%，在数量和面积上均占全国各类保护区的 80% 以上；其中国家级自然保护区 247 处，总面积 0.77 亿公顷，基本形成了森林、湿地、荒漠三大生态系统类型和珍稀濒危野生动物、野生植物保护类型的自然保护区体系，为我国资源保护与生态建设、维持我国生物多样性和生态系统稳定、促进生态文明有突出的贡献。新世纪以来，我国自然保护区建设进入了发展黄金时期。2001 年，国家实施了野生动植物保护及自然保护区建设工程，推动了我国自然保护区事业进程，尤其是 2006 年《全国林业自然保护区发展规划》的颁布实施，开创了我国自然保护区建设工作新局

面。自然保护区数量面积快速增长,保护网络体系逐步形成;管理体制逐步理顺,机构编制逐步落实;资金投入逐步加大,基础设施不断改善;合理利用生态资源,促进社区生态经济;科研合作持续加强,决策水平逐步提高;对外交流日益增多,国际合作成果显著;质量效益日益显现,社会效益不断扩大。在自然保护区良好的发展势头下,国家林业局再将示范保护区建设作为推进全国林业自然保护区事业的发展重点与亮点,采取了积极有效的措施。2006年国家林业局下发《关于开展示范自然保护区建设工作的通知》,明确了51个国家级自然保护区为全国示范保护区,并将广东确定为全国自然保护区建设示范省。作为全国自然保护区建设示范省,广东在自然保护区建设管理方面积极探索新路子,改革发展较有成效。由省林业局牵头编制的《广东省建设自然保护区示范省实施方案(2009—2015)》经省政府批复后已付诸实施,还编制了《广东省建设自然保护区数字化监测管护平台建设项目可行性研究报告》,拟借此林业信息化平台建设,全面提高广东自然保护区管护能力,带动全国自然保护区建设管理水平;采取多种积极有效的改革措施,逐步推动解决自然保护区在资金、机构、编制和管护机制、土地权属等方面存在的发展保障问题,积极探索自然保护区集体林权制度改革的方略和政策路径。

自然保护区是构建和谐广东提供物质基础和生态安全屏障的重要保障。广东省一直以来就高度重视、积极推动自然保护区建设管理工作。1956年,建立了全国第一个自然保护区——鼎湖山国家级自然保护区。2000年,省人大常委会做出了关于加快自然保护区建设的决议,在全国率先以实施人大议案方式加快自然保护区建设。议案实施全面调动了各地建设自然保护区的积极性,较好地解决了制约广东自然保护区发展的管理体制、人员编制和资金投入等问题,

促进了全省自然保护区快速发展。目前全省林业系统已建立自然保护区 260 余个, 其中国家级 5 个, 省级 53 个, 市县级 207 个, 陆地管护面积 114.5 万公顷, 占国土面积的 6.4%。基本形成了一个保护类型较齐全、布局较合理、管理较科学, 效益较显著的自然保护区网络体系, 有效保护了广东省典型的自然生态系统和珍稀濒危野生动植物。2006 年, 国家林业局将广东省列为全国自然保护区建设示范省。广东将全力按照国家林业局的要求, 大力推动自然保护区示范省建设各项工作, 努力再用 10 年时间抓好《广东建设自然保护区示范省实施方案》, 改进基础设施, 继续完善自然保护区网络体系。通过建立完善广东自然保护区数字化管护平台, 带动全省自然保护区建设管理水平大幅提升, 争取成为全国自然保护区发展的排头兵。全省林业系统自然保护区数量面积快速增长、网络体系初步建成的同时, 其管理体制逐步理顺, 人员编制逐步落实。目前, 全省 58 个国家级、省级自然保护区已核定人员编制 754 名。逐步增加资金投入和不断改善基础设施。现已下达议案资金 1.643 亿元, 补助 184 个保护区; 建成办公室 2.2 万平方米宣教中心、实验室、标本室 1.2 万平方米; 护林站、了望哨 7598 平方米设置宣传牌、界桩 2 万多个; 修建区内公路 370 公里, 购置汽车 52 辆, 购置摩托车 58 辆, 船 2 艘; 全省 80% 以上的省级以上保护区有了固定办公楼护林站、了望哨等基础设施。广东省自然保护区建设管理工作走在全国前列, 得到了国家有关部门的充分肯定。2006 年 10 月 27 日在全国自然保护区发展 50 周年纪念大会上, 国家环保总局、林业局等 7 部门授予广东省林业局“全国自然保护区管理先进集体”光荣称号。同时, 为进一步探索总结广东省在自然保护区建设取得的成功经验, 国家林业局发出《关于将广东省列为全国自然保护区建设示范省的通知》并正式授牌。国家林业局分别于 2002 年、2009 年在广东召开全国自

自然保护区工作会议和全国示范自然保护区经验交流会议。

在肯定我省自然保护区建设取得突出成就的同时，我们也应看到所面临的某些实际困难和问题：一是管理体制不顺，制约了自然保护区的发展。自然保护区管护机构领导目前大多是由市（县）林业局长兼任，行政公务繁忙，更换频繁，无法集中精力谋划自然保护区的长远发展，保护区工作缺乏连续性。二是林地权属关系复杂，影响自然保护区的和谐稳定。国家级、省级自然保护区林地权属复杂，只有 15 个全部是国有林地，20 个既有国有林地又有集体林地，还有 23 个全部是集体林地，且全省自然保护区集体林地面积要占管护总面积的 62.53%；随着林地不断升值，自然保护区周边林地的租金已高于生态公益林补偿金，保护区内林农渴望开发利用林地，早日脱贫致富，不太愿意管护续期甚至要求撤销已建立的自然保护区。由于国家、省级自然保护区内尚有 7.71 万公顷（115 万亩）的林地未划入生态公益林，集体林地所有者生产生活受到限制而无得到合理的经济补偿，保护区社区矛盾日益尖锐。三是管护能力较低，区内违法建设活动时有发生。保护区监测巡护网络不完善，野外巡护制度不健全，监测样地、样线未设立。执法监督能力弱，区内乱砍滥伐、乱捕滥猎、乱采滥挖和违规建设小水电等违法活动时有发生。四是保护区数量虽多，但缺少特色和突出亮点目前，全省林业系统已建立自然保护区 260 余个，为全国自然保护区数量最多的省份，由于人大议案实施十年来的工作重心是抢救式建立自然保护区，因此存在着重数量扩张轻质量提升、重抢救式保护轻科学发展，重基础设施硬件建设轻管护能力和软件建设的问题，自然保护区在建设内容主题和发展模式上缺少特色，在科研监测平台、“一区一法（规）”等规范管理体系、生态旅游项目等方面与全国示范自然保护区建设要求存在一定差距，亮点不突出。

故此，在下一步，我们始终要以科学发展观为指导，以建设自然保护区示范省为契机和为载体，以数字化平台为抓手，进一步转变发展思路，实现从数量扩张向质量提升，从抢救式、封闭式保护向科学发展、保护与利用相融相促转变，以“一区一策”建“一区一特”，在科研监测、规范管理和管护能力建设、社区发展、林权改革、生态旅游和资源合理利用等方面全面推进示范自然保护区建设，重点倾斜，加大投入，积极探索建设一批特色鲜明、亮点突出、管理规范、效益显著并在全国产生影响力的自然保护区，发挥自然保护区在生物多样性保护、增加碳汇、调节气候、生态屏障中的重要作用，助力和谐幸福广东的建设发展。现阶段特别要着重抓好以下工作环节：一是继续加强建章立制，引导规范管理。为规范我省自然保护区建设管理，省林业局曾先后出台《关于申报省级自然保护区有关事项的通知》、《广东省自然保护区建设管理办法》、《关于加强自然保护区建设活动管理的通知》、《广东省省级自然保护区范围和功能区调整及更改名称管理办法》、《关于编制和审批省级自然保护区总体规划有关事项的通知》；省自然保护区管理办公室转发了省纪委、省监察厅《关于对违反环境保护法律法规行为党纪政纪处分的暂行规定》、《省林业局同意车八岭国家级自然保护区开展森林生态旅游的通知》等规范文件，为自然保护区的有效管理提供了制度保障。为促进依法管理，省主管机构组织对在自然保护区违规建设活动进行了清理整顿，严格依照法定程序审批在自然保护区范围内的建设项目；同时积极配合国家和省有关部门开展涉及自然保护区管理法律法规及规章文件的修订研究及建言工作；规范自然保护区管护协议及土地流转、项目开发等合同文本，完善合同管理制度，全面引导和促进自然保护区照章依约办事、规范管理。二是加强区校合作，提高科研水平。我省一些自然保护区利用自身优势，积极

探索多种途径与高等院校、科研院所合作，摸索出了一条投资少、成本低、效果好的科研新路子，集思广益，组织探讨自然保护区示范省建设发展的新思路新方案。三是争取落实和用足用好政策，突破建设发展难题。针对《广东省人民代表大会常务委员会关于加快自然保护区建设的决议》（1999）所明确的对自然保护区倾斜政策和对口扶持措施落实不够的问题，我们要积极努力，协调沟通，继续抓好落实。譬如在对自然保护区资源不造成危害的前提下开展多种经营、生态旅游等获取收入的，争取税务部门给予营业税、企业所得税先征后返还的照顾；争取国土和建设部门简化自然保护区建设工程基建项目的报建程序，交通行政主管部门把自然保护区内公路建设作为农村公路建设的重点予以补助；对未纳入生态公益林的自然保护区林地，开展调研，摸清情况，将其纳入省级生态公益林区划管理并作为生态补偿重点补助的对象范围；研究合适的政策方案，在合理保障农民收益权的前提下，明确保护区管护权，强化对保护区内资源的统一管理，完善管护机制。四是依法依规强化保护区资源保护。强调严格按照《森林法》、《野生动物保护法》、《自然保护区条例》、《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》和《野生植物保护条例》的有关规定，加强对自然保护区的森林、林木和野生动植物资源进行保护和管理。加强巡护管理，严格控制自然保护区内的生产经营活动。要建立和完善巡护制度，充实和稳定巡护人员，明确巡护目标 and 责任，定期进行监督和考核；依法严格搞好自然保护区生态旅游的规划与管理。五是积极推行开放式、参与式、适应式管理模式，建立保护区—社区共管机制，建立保护区—社区共管机制，重视沟通并融洽社区关系。

广东作为全国自然保护区示范省建设的意义和责任十分重大。为此，我们要进一步理顺管理体制、创新发展模式和管护机制、检

验政策措施、突破发展瓶颈，探索一条管理科学、功能完善、效益显著、法治保障的自然保护区建设路子，指导和带动全国自然保护区建设管理工作。我们要正确处理好“三个关系”，做到“三个结合”，实现“三个转变”。即正确处理好自然保护区数量与质量的关系，把数量扩张与质量提升有机结合起来，实现从单一的数量扩张向数量与质量并重并举转变；正确处理好自然保护区保护与利用的关系，把自然保护与资源利用有机结合起来，实现从封闭式保护向保护与利用相融相促转变；正确处理好示范省建设和议案实施的关系，把示范提高与狠抓落实有机结合起来，实现从抢救发展模式向科学发展模式转变。特别要注意自然保护区既不能成为“资源封闭区”、“经济包袱区”，也不能成为“风景名胜区”，更不能成为“经济开发区”。根据《广东省建设自然保护区示范省实施方案》的安排，我们将在自然保护区网络建设、保护管理体系、科研监测体系、宣传教育体系、社区发展和资源可持续利用六个方面进行示范，由于示范内容多、资金有限，故必须按部就班，抓住重点，办出特色，有所突破。一是在保护管理上要实现“一区一法（规）”，即一个保护区一个管理办法或规章，在地域上有针对性，在制度上有创新性，在措施上有实效性。当务之急是严格执行功能区划，明确保护区巡护目标和责任、负责人任期目标责任制、岗位责任制、完善管护机制等内部制度，落实森林防火、森林病虫害防治和外来物种控制措施。二是在资源合理利用上要实现“一区一品”，即一个保护区开发一个品牌，在社会上叫得响，在市场上站得住，在经济上有效益。重点是科学规划组织生态旅游，适度开展多种经营，发展生态经济，促进社区和谐共建。三是在科研宣教上要实现“一区一题”，即一个保护区开展一项科研课题，在经费上有来源，在技术上有保障，在成果上有突破。重点是与高等院校、科研单位合作进行科学调研，

全面推进数字化监测管护平台建设，积极探索管理标准化体系和实施机制建设。

我们务必坚持依法管理，完善制度措施，改革政策机制，依靠规范引导发展。完善政策、健全制度是实现规范化管理的基础前提。国家和省先后出台了一系列政策法规，自然保护区建设管理基本上做到了“有法可依、有章可循”，省主管部门也出台了一些规范性文件，促进了自然保护区建设管理规范化。实践证明，在新形势下，自然保护区的发展，需要不断加强制度建设，继续推动我省自然保护区步入法治化轨道。

本书基于广东自然保护区示范省建设实践探索所取得的法制研究成果和政策调研认识，既总结了发展改革的基本经验，又提出了后续发展亟需解决的问题和思路，颇有理念创新性和现实针对性，其中不乏真知灼见，对我们继续有效推进自然保护区示范省建设尤其是加强保护区法治管理，较有启发意义和决策参考价值。这是自然保护区管理办公室实际工作者会同华南农业大学有关学者群策群力、认真探讨、集思广益的结果，他们敬业乐业的精神、勤勉务实的工作作风，应予以充分肯定和发扬光大。我们一直都期望社会各界有更多的同志积极关心和参与自然保护区事业。唯有获得社会广泛的支持、帮助和建议，我们才能真正有能力建设管理好自然保护区，才能稳步推进其规范管理，才能把自然保护区示范省建设办出特色、办出水平、办出经验、办出成效。

值此本书稿编著完成即将付梓出版之际，欣为此序。

陈晓阳（华南农业大学校长兼广东
自然保护区研究中心主任）

2012年1月

目 录

第一章 立法研究探讨

综论自然保护区立法基本问题 (3)

——广东自然保护区管理办公室有关自然保护区立法
及《自然遗产法》(草案稿)的部分政策建言

第二章 土地管理实证

自然保护区集体土地权属法律问题及管理政策机制创新

研究 (43)

——以广东为实证

由林场划转或改制的自然保护区土地管理政策机制创新

研究 (112)

——以广东为实证

第三章 林权改革探索

自然保护区林权制度改革策论 (137)

——基于广东的实证调研

基于主体功能区划自然保护区生态补偿机制之建构完善	(168)
自然保护区资源保护管理社会性收费问题之法律探究 ...	(186)
关于赴闽浙湘鄂等省考察自然保护区“林改”暨管护机制 问题调研报告	(218)

第四章 管理政策建议

关于规范自然保护区土地使用管理合同(管护协议)及完善确权管护手续的法律意见暨政策建议书	(253)
关于主体功能区规划支持自然保护区建设管理的政策意见	(260)
自然保护区“林改”关键在于协调集体山林权利关系及管护矛盾的政策建议书	(272)
关于涉及自然保护区管理的重要林业法律清理工作的若干意见	(287)
关于《森林法》修改的若干意见和建议	(304)

参考文件附录

广东省人民政府转发广东省人民代表大会常务委员会关于加快自然保护区建设的决议的通知(粤府[2000]1号).....	(315)
广东省人民政府办公厅转发省林业局关于加快我省自然保护区建设步伐议案的实施办法的通知(粤府办[2000]107号).....	(324)
广东建设自然保护区示范省实施方案(2006-2015年).....	(330)
广东省自然保护区管护协议书(示范参考文本).....	(364)
关于广东省自然保护区集体土地权属法律问题及管理政策机制创新研究项目调查统计数据表.....	(371)
关于广东省由林场划转或改制的自然保护区土地管理政策机制创新研究项目调查统计数据表.....	(412)

第一章

立法研究探讨

