

FENGJING MINGSHENGQU
TIAOLI SHIYI

风景名胜区条例 释义

国务院法制办农业资源环保法制司 编
建设部政策法规司、城市建设司

知识产权出版社

FENGJING MINGSHENGQU
TIAOLI SHIYI

风景名胜区条例 释义

国务院法制办农业资源环保法制司 编
建设部政策法规司、城市建设司

知识产权出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

风景名胜区条例释义/国务院法制办, 建设部编. —北京:
知识产权出版社, 2007. 1

ISBN 978-7-80198-381-7

I. 风… II. ①国…②建… III. 风景区-条例-法律解
释-中国 IV. D922.296.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 157055 号

风景名胜区条例释义

国务院法制办农业资源环保法制司
建设部政策法规司、城市建设司 编

责任编辑: 汤腊冬 牛洁颖 责任校对: 韩秀天

封面设计: SUN 工作室 责任出版: 杨宝林

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号	邮 编: 100088
网 址: http://www.ipph.cn	邮 箱: BJB@cnipr.com
发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101 传	真: 010-82000893
责编电话: 010-82000889 82000860 转 8108 传	真: 010-82000889
印 刷: 知识产权出版社电子制印中心	经 销: 新华书店及相关销售网点
开 本: 880mm×1230mm 1/32	印 张: 11.875
版 次: 2007 年 1 月第一版	印 次: 2007 年 1 月第一次印刷
字 数: 300 千字	定 价: 25.00 元

ISBN 978-7-80198-381-7/D·457

如有印装质量问题, 本社负责调换。

本书编写人员

顾 问：张 穹 刘志峰

主 编：王振江 冯 俊 李东序

副主编：左 力 曹金彪 王凤武

编写人员（以姓氏笔画为序）

王胜军 王鸿雁 左小平 冉 洁

刘精华 李 蓬 李 锦 李振鹏

宋长明 杨 奎 张 文 屈丹峰

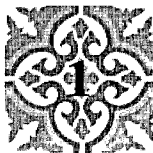
段广平 赵建荣 徐宗威 徐 元

程国顺

前 言

风景名胜资源是大自然和前人留给我们的珍贵的自然与历史文化遗产，是一种不可再生资源。为了加强对风景名胜区的保护，从开始改革开放到现在，我国政府陆续制定了一些法规、规章和规范性文件，对遏制破坏风景名胜资源的活动，规范开发利用风景名胜资源的行为，起到了积极作用。1985年6月，国务院颁布了《风景名胜区管理暂行条例》（以下简称《暂行条例》）。《暂行条例》是我国第一个关于风景名胜区工作的行政法规。《暂行条例》的颁布，确立了风景名胜区制度，界定了风景名胜区的定义，为我国风景名胜区资源保护以及风景名胜区的设立、规划、建设、管理工作提供了重要的法律依据，使风景名胜区工作进入了法制化时期，对指导和保障风景名胜区事业的健康发展具有十分重要的意义。

《暂行条例》颁布后，国务院制定颁布了一系列有关风景名胜区管理的规范性文件，如《国务院办公厅转发建设部关于加强风景名胜区工作报告的通知》、《国务院办公厅关于加强风景



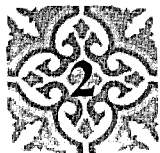
名胜区保护管理的通知》、《国务院办公厅关于加强和改进城乡规划工作的通知》、《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》等等。建设部也相继制定了《风景名胜建设管理规定》、《风景名胜区管理处罚规定》、《国家重点风景名胜区规划编制审批管理办法》、《建设部关于加强风景名胜区规划管理工作的通知》以及《关于开展国家重点风景名胜区综合整治工作的通知》等。

风景名胜区是风景名胜资源比较集中，环境优美，具有一定规模和范围，具有观赏、文化或科学价值，可供广大人民群众游览、休息或进行科学、文化活动的区域。为了做好风景名胜区的资源保护和利用工作，促进各地经济社会的健康发展，国务院先后于1982年、1988年、1994年、2002年、2004年及2006年分六批审定公布了187处国家重点风景名胜区。到目前为止，我国现有国家级重点风景名胜区187处，省级风景名胜区477处，市县级风景名胜区48处，合计面积超过国土面积的1%。

随着我国改革开放的不断深入和风景名胜区事业的不断发展，各地风景名胜区开发、利用和管理水平逐步提高，在风景名胜区内发展旅游业，成为地方经济发展的重要组成部分，与地方经济社会发展的关系愈来愈紧密。在风景名胜区及其周边发展旅游业，带来了巨大的经济效益，提高了当地的知名度，解决了当地群众的就业问题，满足了人们日益增长的精神需求，弘扬了民族文化。同时，作为第三产业的旅游业，推动了当地经济结构调整，带动了相关产业的发展，对国民经济发展具有巨大影响力。

但是，伴随着风景名胜区的不断深入开发，风景名胜区给人们带来越来越多的物质利益。一些单位和个人为了追求经济利益，盲目在风景名胜区内进行开发建设，造成了风景名胜区的严重破坏。同时，政府监督管理不到位，现有管理措施已经不能适应新形势下风景名胜事业发展的需要。

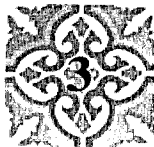
风景名胜区管理中出现的问题，引起了党中央和国务院领导



的高度重视。温家宝同志 1999 年 12 月 27 日在全国城乡规划工作会议上讲话时指出：“切实保护和合理利用风景名胜资源，对于改善生态环境，发展旅游业，弘扬民族文化，激发爱国热情，丰富人民群众的文化生活都具有重要作用。”“要切实加强对风景名胜区保护和利用工作的领导，按照严格保护、统一管理、合理开发、永续利用的原则，把风景名胜区保护、建设和管理好。搞好风景名胜区工作，前提是规划，核心是保护，关键在管理。”

为了解决风景名胜区管理中出现的新问题，加强对风景名胜资源的保护，合理利用风景名胜资源，建立和完善风景名胜区管理制度，国务院于 2006 年 9 月 19 日颁布了《风景名胜区条例》（以下简称《条例》），并于 2006 年 12 月 1 日起实施。《条例》分七个章节，共五十二条。第一章是总则；第二章是设立；第三章是规划；第四章是保护；第五章是利用和管理；第六章是法律责任；第七章是附则。针对风景名胜区管理实践中出现的问题，《条例》以“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”为指导思想，正确处理严格保护和合理利用的关系，对《暂行条例》确立的行之有效的制度予以保留，又通过设立新的制度，切实解决风景名胜区管理中出现的新情况、新问题，保持了法规和制度的连续性和稳定性，在严格规范风景名胜区管理程序和各有关主体权利义务的同时，增强了《条例》的可操作性。与《暂行条例》相比，《条例》具有以下特点：

一是，《条例》突出了严格保护的重要性。由于风景名胜资源的公共性和不可再生性，必须正确处理风景名胜资源有效保护和合理利用之间的关系。同时注意保护风景名胜区内土地、森林等自然资源和房屋等财产的所有权人、使用权人的合法权益。针对权利多元化的需求，《条例》建立了与权利人的协商机制和补偿机制。



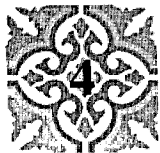
二是,《条例》强调了风景名胜区规划的科学性和严肃性。规划是风景名胜区各项工作的依据。《条例》严格规定了风景名胜区规划的编制审批程序,规定不得擅自修改经批准的风景区规划。同时,规定了在规划制定的过程中,应当广泛征求意见;必要时,应当进行听证。

三是,《条例》改变了《暂行条例》确立的风景区设立机制,由过去的三级风景名胜区改变为二级风景名胜区。从风景名胜区保护的实际需要出发,《条例》适用于国家级风景名胜区和省级风景名胜区。

四是,《条例》规定了风景名胜区管理机构对风景名胜区实行统一管理。长期以来,我国风景名胜区管理体制混乱,有的由风景名胜区管理机构进行管理,有的由风景名胜区人民政府进行管理,还有的由政府的下属机构或事业单位进行管理。《条例》明确了风景名胜区管理机构的执法主体地位,明确了风景名胜区管理机构对风景名胜区的保护、利用和开发建设的管理工作的责任以及风景名胜区主管部门和其他有关部门对风景名胜区工作的监督管理职责。

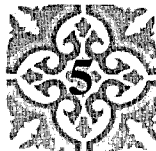
五是,《条例》规定了在风景名胜区内进行经营活动的基本制度。风景名胜区内经营项目由风景名胜区管理机构通过公开公平竞争的方式确定经营者,并实行风景名胜资源有偿使用制度。风景名胜区管理机构应当切实履行好管理职能,不得从事以营利为目的的经营活动,实现政企分开。进入风景名胜区的门票由风景名胜区管理机构负责出售,实行门票收支两条线管理,使门票收入切实用于风景名胜区保护、管理。

六是,《条例》强化了对风景名胜区的保护措施,加大了对破坏风景名胜资源的处罚力度。第一,强化规划管理,建立健全风景名胜区规划编制和审批制度,使风景名胜区保护、利用和管理有规可循。第二,明确风景名胜区内禁止行为;并且规定了



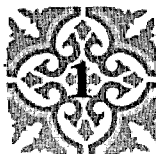
在风景名胜区内进行各种活动，应当依据规划，严格审批，且不得破坏景观、污染环境、妨碍游览。第三，充实和完善法律责任，增加行政责任追究制度，加大对违法行为的处罚力度。

通过设立及强化上述制度，《条例》旨在妥善处理在风景名胜区管理工作中有效保护和合理开发利用之间的相互关系问题；保护各个利益主体的合法权益；协调各种利益关系，加强对风景名胜区事业的管理；统筹风景名胜区开发经营和生态环境保护，促进人与自然和谐相处，实现可持续发展。《条例》的颁布实施标志着风景名胜区管理的新阶段的到来，把风景名胜区的管理全面纳入法制化的轨道。



目 录

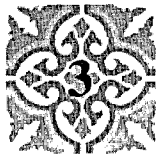
前言	(1)
第一章 总则	(1)
第二章 设立	(22)
第三章 规划	(38)
第四章 保护	(69)
第五章 利用和管理	(83)
第六章 法律责任	(105)
第七章 附则	(141)
附录一	
风景名胜区条例	
(2006年9月19日中华人民共和国国务院令 第474号公布)	(144)
附录二 相关法律、法规和规章	
中华人民共和国环境保护法	
(1989年12月26日中华人民共和国主席令 第22号发布)	(156)
中华人民共和国城市规划法	
(1989年12月26日中华人民共和国主席令 第23号发布)	(164)
中华人民共和国水污染防治法	
(1996年5月15日中华人民共和国主席令 第66号重新发布)	(171)
中华人民共和国森林法	
(1998年4月29日中华人民共和国主席令 第3号重新发布)	(183)
中华人民共和国海洋环境保护法	
(1999年12月25日中华人民共和国主席令	



- 26号发布) (194)
- 中华人民共和国水法**
(2002年8月29日中华人民共和国主席令
 第74号发布) (216)
- 中华人民共和国文物保护法**
(2002年10月28日中华人民共和国主席令
 第76号发布) (233)
- 中华人民共和国土地管理法**
(2004年8月28日中华人民共和国主席令
 第28号重新发布) (253)
- 村庄和集镇规划建设管理条例**
(1993年6月29日中华人民共和国国务院令
 第116号发布) (272)
- 中华人民共和国自然保护区条例**
(1994年10月9日中华人民共和国国务院令
 第167号发布) (280)
- 宗教事务条例**
(2004年11月30日中华人民共和国国务院令
 第426号公布) (289)
- 城市规划编制单位资质管理规定**
(2001年1月23日中华人民共和国建设部令
 第84号发布) (300)
- 附录三 规范性文件**
- 国务院批转国家城建总局等部门《关于
 加强风景名胜保护管理工作的报告》的通知
(国发[1981]38号) (307)
- 国务院关于加强城乡规划监督管理的通知
(国发[2002]13号) (311)



- 国务院办公厅转发建设部《关于加强风景名胜区工作的报告》的通知
(国办发[1992]50号) (317)
- 国务院办公厅关于加强风景名胜区保护
管理工作的通知
(国办发[1995]23号) (321)
- 国务院办公厅关于加强和改进城乡规划
工作的通知
(国办发[2000]25号) (322)
- 关于印发《风景名胜区环境卫生管理标
准》的通知
(建城[1992]812号) (328)
- 关于印发《风景名胜区安全管理
标准》的通知
(建城[1995]159号) (331)
- 关于加强风景名胜区规划管理工作的通知
(建城[2000]94号) (333)
- 关于贯彻落实《国务院关于加强城乡规划
监督管理的通知》的通知
(建规[2002]204号) (334)
- 关于加强和改进世界遗产保护管理工作的
意见
(文物发[2002]16号) (345)
- 建设部关于立即制止在风景名胜区开山
采石加强风景名胜区保护的通知
(建城[2000]213号) (349)
- 关于严格限制在风景名胜区内进行影视
拍摄等活动的通知



(建城电 [2006]·53 号) (350)

附录四

保护世界文化和自然遗产公约

(联合国教育、科学及文化组织大会第十七届

会议于 1972 年 11 月 16 日在巴黎通过) (353)

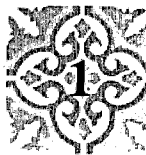


第一章 总 则

第一章是《条例》的总则部分，共6条。主要规定了《条例》的立法目的，《条例》的调整对象和风景名胜区的定义，风景名胜区的管理原则，风景名胜区的管理机构，风景名胜区监督管理部门，单位和个人的权利和义务等。

风景名胜区是宝贵的资源。风景名胜区的保护和利用是相辅相成，但又相互矛盾的关系。第一条是对《条例》立法目的的规定。《条例》的制定是为了加强对风景名胜区的管理，解决如何在风景名胜区管理工作中妥善处理有效保护和合理开发利用之间的相互关系。

《条例》第二条是对调整对象的规定。为了规范风景名胜区内的活动，加强对风景名胜区的保护，贯彻落实风景名胜区管理的各项制度，把风景名胜区的各项管理工作和风景名胜区内的各项活动纳入到法治的轨道上，《条例》将风景名胜区的设立、规划、保护、利用和管理等各个环节都作为调整对象，并对风景名胜区的概念作出明确的界定，突出了风景名胜区的特点，以及游



览和进行科学、文化活动的功能。

《条例》第三条是对《条例》基本原则的规定，提出了“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”的十六字方针。这是《条例》立法精神的体现，四个方面相辅相成，缺一不可，贯穿于《条例》的始末，指导和规范风景名胜区内的各项活动。

《条例》第四条是对风景名胜区管理机构的规定。风景名胜区管理机构是风景名胜区内各类活动的管理主体，是风景名胜区各项管理活动的执行者，担负着对风景名胜区的保护、利用和管理的责任。本条就如何设立风景名胜区管理机构以及风景名胜区管理机构的职责作了概括规定。

《条例》第五条是对风景名胜区监督管理体制的规定。为了加强风景名胜区管理，统一风景名胜区监督管理体制，必须明确中央及地方风景名胜区监督管理部门的职责范围。风景名胜区监督管理部门应当贯彻落实《条例》的各项规定，建立健全风景名胜区的管理机构、规划管理、资源保护和利用等各项制度，按照依法行政的要求，加强执法监督，对风景名胜区管理机构的工作进行监督和指导，做到有法必依、执法必严、违法必究。

《条例》第六条是对单位和个人权利义务的规定。《条例》的又一个重要意义在于，对在风景名胜区内活动的单位和个人行为进行约束，提高人们保护风景名胜资源的意识，赋予公众监督保护风景名胜资源的权利，遏制破坏风景名胜资源的活动。

总则部分是《条例》的灵魂，是对《条例》其他各个章节具体内容的高度概括，起着统领性的作用。同时，总则确立了《条例》的基本制度、原则和风景名胜区的管理体制，在贯彻落实《条例》各项具体制度时，应当将总则所规定的概念、原则和制度作为衡量风景名胜区相关活动的根本依据和标准。



第一条 为了加强对风景名胜区的管理，有效保护和合理利用风景名胜资源，制定本条例。

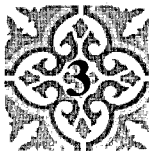
【释义】 本条是关于立法目的的规定。

根据《条例》的规定，制定《条例》的目的主要包括以下三个方面：

（一）推动风景名胜区立法进程，使风景名胜区管理有法可依，把风景名胜区管理纳入社会主义法治化管理的轨道。风景名胜资源是一种不可再生的资源，切实保护好这些资源，是当今世界面临的共同课题。我国风景名胜资源丰富，长期以来，党和政府对风景名胜资源保护十分重视。1985年6月，国务院发布实施了《暂行条例》，对加强风景名胜区的保护，合理利用风景名胜资源，发挥了积极的作用。但是，随着我国社会主义市场经济和风景名胜区事业的进一步发展，《暂行条例》的规定已经不能适应风景名胜区工作的需要。之后，为了解决实践中出现的问题，适应风景名胜区管理的需要，国务院制定了一系列风景名胜区规范性文件，建设部也制定了规范风景名胜区管理的部门规章和文件。

《暂行条例》没有突出风景名胜规划的主导地位和重要作用，对风景名胜区规划编制和审批制度的规定不完善，在实践中出现风景名胜区规划编制工作滞后，规划编制不科学，不符合景区保护和发展的需要。《暂行条例》对风景名胜资源保护、利用和管理措施规定的不足，在实际管理过程中，对保护和合理利用风景名胜资源缺乏行之有效的有效手段。另外，《暂行条例》规定的风景名胜区管理体制不顺畅，对风景名胜区监督管理部门和风景名胜区管理机构的设置不规范，客观上导致了风景名胜区管理混乱、执法力度不强的情况。因此，风景名胜区管理中出现了大量违反规划进行建设开发，破坏风景名胜资源的现象，并造成了严重后果。

《条例》颁布实施的意义在于全面推进依法实施风景名胜区管理工作，把风景名胜区内的各项事业纳入法制化管理的轨道。



因此，做好风景名胜区工作，贯彻执行好《条例》，关键在于落实各项制度和措施，强化资源保护和监督管理。要按照“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”的方针，抓紧制定和完善各项规章制度，探索管理机制的创新，坚持依法行政，强化依法治理，实现依法保护。根据《条例》的规定，做好风景名胜区的设立、规划、保护、利用和管理的工作，严格查处破坏风景名胜资源的单位和个人。要切实抓好国家级风景名胜区综合整治工作，确保完成各项整治任务和目标，提高风景名胜区管理水平，全面促进风景名胜区事业持续健康发展。

(二) 加大对风景名胜区的保护力度，处理好有效保护和合理开发利用之间的关系，实现可持续发展。风景名胜区管理必须把对风景名胜资源的有效保护放在各项工作的首位。风景名胜资源的保护是合理开发风景名胜区的前提，做好风景名胜区工作，核心是加强对风景名胜资源的保护。风景名胜资源是具有观赏、文化或科学价值的自然和人文景观，设立风景名胜区的目的在于对风景名胜资源的合理利用，发挥风景名胜区能够供人们旅游观光，进行科学、文化活动的功能。因此，有效保护风景名胜区，并不是绝对禁止对风景名胜区的开发利用活动，而是要处理好人与自然的协调发展关系，在保护的基础上合理利用风景名胜资源，实现可持续发展。

风景名胜区是国家基于其观赏、文化和科学价值划定的具有特殊意义的区域，但是风景名胜区不是与周边的城市、乡村割裂开来的，而是与地方经济社会的发展密切相关的。风景名胜区是当地居民生产生活的环境和载体，为当地群众提供了生产生活资料，是人们获得物质利益和精神享受的来源。随着我国经济快速发展、人民生活水平提高和改革开放不断深化，人民群众物质文化享受也进入了新的需求阶段。在风景名胜区合理发展旅游观光等相关行业，不仅可以提高经济效益，改善生态环境质量，而且

