

自然保护区的法律保护

彭守约、王礼墙、丁祖年 编著



中国环境科学出版社

自然保护区的法律保护

彭守约 王礼嫻 丁祖年 编著

中国环境科学出版社

1993

(京) 新登字 089 号

内 容 简 介

本书是作者参加起草我国自然保护区法规,并结合多年来的自然保护区保护工作实践,对自然保护区法律保护的意义、基本原则和基本制度,我国自然保护区的管理体制,自然保护区建立和管理的法律调整,以及违反自然保护区法的法律责任等问题,从理论与实践相结合上进行了较深入的阐述和探讨,是我国自然保护区法方面的第一部论著。

本书可供环境保护人员及大专院校有关专业的师生阅读,尤其对从事自然保护区保护的人员更有帮助。

自然保护区的法律保护

彭守均 王礼婧 丁祖年 编著

责任编辑 周煜

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街8号

三河市宏达印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

1993年11月第 一 版 开本 787×1092 1/32

1993年11月第一次印刷 印张 6

印数 1—1 530 字数 135千字

ISBN7-80093-424-1/X·751

定价: 5.50元

引 言

自然保护区是人类保护大自然的一种特殊手段和重要措施，是广义自然保护的重要内容，它对于保护人类的自然财富、促进精神文明和物质文明建设、保障人类持久的幸福等具有特殊的意义。一个世纪以前，自然保护区在世界上还默默无闻，但半个世纪后，它就如雨后春笋，在不同国家、不同地域破土萌生。至本世纪50年代以后，自然保护区这个名词不仅广为人知，而且几乎变成了一个国家文明和进步的象征。国际上常常把自然保护区面积占国土总面积的比例作为衡量一个国家文明和进步水平的重要标志。

我国疆域辽阔，自然条件复杂，生物类型丰富，具有建立和发展自然保护区的得天独厚的条件。另一方面，我国人口众多，国土开发历史又早，对自然资源和自然环境所造成的破坏比较严重，而且随着我国人口增长和经济发展的不断加快，我国自然环境和自然资源所承受的压力也将日益显著。因此，在我国，自然保护区的建设和发展显得更为必要与迫切。我国在50年代才开始创建自然保护区事业，虽然起步较晚，中途又几经曲折，但还是取得了一定的成绩。尤其是自党的十一届三中全会以来，自然保护区事业出现了前所未有的繁荣景象。据统计，在1979年，全国自然保护区只有59个，占国土面积的0.17%；到1987年底，却剧增到481个，占国土面积的2.47%；到1989年已经发展到606处，超过国土面积的3%。但是，与世界上一些发达国家和发展中国家

自然保护区建设事业搞得比较好的国家相比还有一定的差距。如日本的自然保护区面积占国土面积的15%，西德和新西兰达11%，美国达10%，智利达21%，博茨瓦纳达20%，坦桑尼亚达14%，印度尼西亚超过8%。从现有条件和实际需要来看，我国发展自然保护区尚有很大的潜力。

各国经验表明，自然保护区事业的健康、顺利发展，与健全自然保护区法制是分不开的；自然保护区建设水平比较高的国家，如前苏联、美国、澳大利亚、日本等，一般都建有比较完善的自然保护区法律制度。

我国自然保护区建设和立法，历史不长，但已取得了一定成果。自然保护区立法，已形成了一定的基础，建立了一些比较有效的制度和措施。特别是占全国自然保护区总数90%以上的森林和野生动物类型自然保护区已有了一个专门性的法规，建立了相对完整的法律制度，使我国自然保护区立法得到了较大的发展。

但是，另一方面，由于我国的特殊历史环境，自然保护区立法总的来说，还没有得到充分的发展，还处于不成熟状态。这主要表现在：（1）调整对象不够明确，范围不全面。我国立法中对自然保护区的调整，大多是混杂在对一般自然资源保护的调整中，有时几乎很难区分出来；而且自然保护区的建立、保护和管理方面还有不少问题，缺乏必要的规定，存在着一些重要的空白。（2）自然保护区法律制度各组成部分、各环节协调性差。许多制度与措施都是从这个或那个侧面零打碎敲、断断续续提出来的，它们或相互交叠，或龃龉不一，尚形不成系统的完整的体系。（3）有关法规之间配合不够，诸如污染防治，资源保护等方面的法规，对于保障自然保护区建设和管理未能给予应有的注意。（4）现行有

关自然保护区的主要法规，效力等级普遍较低，其中绝大部分系国务院，乃至各部委制定的行政法规或其它规范性文件，这与自然保护区本身所处地位不相适应，而且不利于自然保护区法制的进一步发展。(5) 缺乏统一的综合性自然保护区法规，这是当前自然保护区立法发展的主要阻碍。

为了尽快建立、健全我国自然保护区法律和制度，当前我们特别需要：

第一，加强对我国自然保护区立法的理论研究，既要从自然科学，尤其是自然保护学科角度，又要从社会科学，尤其是社会主义法学角度进行研究；既要总结我国自然保护区建设和立法的实践，又要比较分析有关国家的自然保护区立法。在吸取自己的与外国的经验教训基础之上，探讨我国自然保护区立法发展的正确方向和基本规律，为我国今后自然保护区立法提供必要而充分的科学依据。

第二，尽快制定综合性自然保护区法规，使我国自然保护区立法及时步入正规。自然保护区建设涉及面广，影响范围大，从群众个人利益到整个国家的经济建设，从科学研究到基本建设，从环境保护到治安管理，等等无所不牵连，因而，对自然保护区的建设和保护管理的法律调整，如果缺乏一个具有一定地位的统一的综合性法规，将难以起到如愿的效果；而且也无法促使我国自然保护区法律制度向系统、完整的体系发展。

第三，重视有关法规之间在保障自然保护区健康发展问题上的协调、配合。自然保护区的法律调整包括广泛的方面，既要有宏观性控制、原则性指导，又需要微观的具体要求；既要有自然保护区区域内的保护管理，又需要区域外多角度的保护；既要有自然保护区管理部门的职责，还需要

其它部门、团体以及广大人民群众的配合、支持……。这样广阔的领域，显然不是一个综合性自然保护区法规或若干个专门性法规所能容纳、承担得了的，而必然地需要其它有关法规，尤其是野生动物、野生植物、森林、草原、土地、水体等自然资源的保护，各种污染的防治、基本建设、治安管理等法规的配合。也即需要这些法规在各自领域的法律调整中，根据自然保护区的特殊性，突出对保障自然保护区的建设和有效保护管理的要求。只有这样，自然保护区的法律调整才能取得更好的效果。

自然保护区的产生是历史的必然，自然保护区立法的发展和加强，也是客观规律的必然要求。可以预见，随着人们对加强自然保护区立法重要性的认识不断增强，随着我国自然保护区立法实践和理论不断丰富、深化，我国自然保护区立法将会有有一个突破性的发展，使自然保护区法律制度进入成熟和完善阶段，从而为我国自然保护区事业的健康发展提供更有有效的法律保障。

通过总结我国自然保护区建设管理的实践和立法现状，借鉴国外在这方面的经验教训，运用自然保护科学及我国社会主义法学理论，对我国自然保护区立法的方向、原则、要求及具体模式进行深入系统地研究，这是正确、有效地建立具有我国特色的科学的自然保护区法律制度的重要前提。为了对建立健全我国自然保护区法制有所贡献，本书试图就我国自然保护区法律保护的一些基本原理及主要制度等问题作一些阐述和探讨。

目 录

引言	(iii)
第一章 自然保护区及其法律保护	(1)
第一节 自然保护区概述	(1)
第二节 自然保护区法律保护的意义	(22)
第三节 我国自然保护区立法的产生与发展	(27)
第二章 我国自然保护区法律调整的指导思想 和基本原则	(34)
第一节 我国自然保护区法律调整的指导思想	(34)
第二节 正确协调自然保护区发展与经济建设 之间关系的原则	(37)
第三节 坚持整体保护原则	(39)
第四节 兼顾群众利益与依靠群众的原则	(41)
第三章 我国自然保护区法律调整的基本制度	(43)
第一节 分区管理制度	(43)
第二节 基金制度	(48)
第三节 征收保护管理费制度	(50)
第四节 许可制度	(53)
第五节 限期治理制度	(55)
第六节 现场检查制度	(57)
第七节 污染、破坏事故报告制度	(59)
第四章 自然保护区的管理体制	(61)
第一节 自然保护区管理体制的概念和意义	(61)

第二节	国外自然保护区管理体制概况·····	(63)
第三节	从实际出发建立适合我国国情的自然 保护区管理体制·····	(66)
第五章	自然保护区建立的法律调整·····	(76)
第一节	自然保护区建立的意义·····	(76)
第二节	自然保护区建立的条件·····	(77)
第三节	自然保护区的建立与当地利益之间的 冲突及其对策·····	(80)
第四节	自然保护区的类型·····	(85)
第五节	自然保护区的分级·····	(89)
第六节	自然保护区的规划·····	(93)
第七节	自然保护区建立的法律程序·····	(96)
第八节	自然保护区的撤销、变更问题·····	(107)
第六章	自然保护区保护管理的法律调整·····	(109)
第一节	自然保护区保护管理概述·····	(109)
第二节	自然保护区的保护·····	(110)
第三节	自然保护区的管理·····	(116)
第七章	违反自然保护区法的行为及其法律责任·····	(125)
第一节	概述·····	(125)
第二节	违反自然保护区法的行为的行政责任·····	(126)
第三节	违反自然保护区法的行为的刑事责任·····	(148)
第四节	违反自然保护区法的行为的民事责任·····	(154)
附录一	主要参考文献·····	(159)
附录二	有关法规·····	(162)

第一章 自然保护区及其法律保护

第一节 自然保护区概述

自然保护区作为自然保护的一种重要形式，它的产生已有一百多年的历史了。然而，人们对于自然保护区的概念的认识，一直存在着各种不同程度的差异。自然保护区概念不统一，对自然保护区的有效的保护管理和有效的法律调整非常不利。所以正确地确定自然保护区的概念，是研究自然保护区法律保护的首要问题。

这里需要说明的是，本书指的“自然保护区”是从法律角度来看的，与一般学术讨论中所使用的“自然保护区”的含义有时有所不同。我们提出作为法律保护特殊对象的自然保护区概念，并不意味着完全否认在学术讨论中使用含义有所区别的自然保护区概念的可行性。

一、自然保护区的定义

“自然保护区”这个词，在我国出现比较迟，大约在五十年代中期才开始有人提到。但是那时使用这一词时，对其内涵大都并不很明确，有时泛指的是与自然保护有关的各种受保护的地域；而有时只指某一类有特定要求的保护区类型。前者相当于国际上通常所称的Protected Areas、Protected Territories 或Reserves等（国内一般译为“受保护地域”或

“保护地”、“保护区”等，也有个别学者译为“自然保护区”)；后者相当于国际上通常所称的Nature Reserves、National Parks、Striok Reserves、Science Reserves等(国内一般译称“自然保护区”、“严格自然保护区”等)。当然，上面只是说“相当于”，而并不是“等于”。因为在实践中，称呼或名词的运用是很复杂多样的。国际上对于所使用的各种有关自然保护区的词的理解并不完全一致，常有龃龉。正因为如此，我们在研究自然保护区概念以及自然保护区保护管理(包括相应的立法)时，不能拘泥于某一称呼、或纠缠于名词之争，而应深入客观实际，把握实质内容。

根据我国和其它一些国家自然保护区建设的实际状况及有关立法的规定，我们可以看出，事实上存在着这样一种自然保护区，它们共同地表现出这样几个特点：

首先，它们都是以具有特殊的科研、文化等方面价值并需保持或恢复其自然状态的自然综合体、物种或地质遗迹等自然客体为主要保护对象。这里所指“保护对象”，也即具有建立这种自然保护区价值的自然客体。这一要求对自然保护区概念具有本质意义，它表明，某种自然客体所以要采用这种自然保护区形式来保护，是因为它对人类社会发 展所具有的特殊价值，它决定了这种自然保护区作为一种独立的自然保护形式存在的意义。民主德国《国土整治法》第十三条规定，自然保护区的建立条件是“具有非常优美的自然风 观，或拥有罕见和濒于灭绝的动植物的地区。”保加利亚《自然保护法》第十六条规定，建立自然保护区的地方必须是“具有非常优美的自然风景，或者拥有重要科学价值的动植物群落或稀有濒危动植物，对科学和国民经济具有永久意义，并需保持其自然状态的地区。”原捷克斯洛伐克共和国《国家自然保

护法》规定：“未经开发的或受人类活动影响极少的面积较小的那些主要从科学或研究的目的看是重要的区域，可以宣布为自然保护区。”

我国林业部、国家科委、国务院环境保护领导小组等中央8个部门于1979年联合发出的《关于加强自然保护区管理、区划和科学考察工作的通知》(以下简称《管理通知》)中，提出了我国自然保护区的建设条件，即：代表不同自然地带的典型自然生态系统、一类保护珍贵稀有动植物、已遭破坏但具有重要价值而必须恢复或更替的自然生态系统或物种、有特殊保护意义的地质剖面、冰川遗迹等自然历史遗迹等。在实践中，我国绝大部分已经建立的自然保护区是符合这些建立条件的。如吉林省的长白山自然保护区保护着我国中温带最具有代表性的生态系统；陕西省的太白山自然保护区保护着我国典型的暖温带生态系统；黑龙江省的扎龙、吉林省的向海自然保护区保护珍贵水禽丹顶鹤；四川省的卧龙、王朗、唐家河、小寨子沟等自然保护区保护我国动物界的国宝大熊猫；黑龙江省的丰林、凉水自然保护区保护贵重的红松母树林；天津蓟县中、上元古界国家自然保护区保护我国中、上元古界标准剖面；山东省的山旺万卷书自然保护区保护重要的化石产地……等等。由此可见，我国自然保护区以具有特殊的科学、文化等方面的价值的自然客体为保护对象，也是很明显的。

其次，都是按照专门的程序建立的。自然保护区基于其所包含的对象特殊性，就必然要求有比较严格的建设程序相适应，以保证自然保护区的建立获得应有的权威和质量，使所建自然保护区得到更有效的保护管理。许多国家都在法律上明确规定了自然保护区建立的必经程序，并体现了从严

的要求。突出地表现在建立程序规范、严谨，有权批准建立的机关级别要求较高，强调征求有关方面意见的重要性，等等。罗马尼亚《环境保护法》第三十一条规定，自然保护区的宣布首先要由科学院或各级人民委员会执行委员会、社会主义组织和自然人提出建议，然后经科学院或科学院邀请的单位进行专门的科学研究，并经法律授权机构审查，最后由国务委员会来作出决定。《苏俄自然保护法》第九条规定，宣布一定地区为国家自然保护区，得依苏俄部长会议规定的程序进行。任何自然保护区必须依法律规定的程序建立，否则，就不能取得其应有的法律保护地位。另外，许多国家的法律还同时规定了自然保护区的撤销、变更的程序，这与建立程序具有同等重要的意义。

我国现行立法中对自然保护区建立程序尚无系统全面的规定，但从某些法规的个别规定来看，我国自然保护区建立程序也是比较严格的。如《海洋环境保护法》第四条规定：“国务院有关部门和沿海省、自治区、直辖市人民政府，可以根据海洋环境保护的需要，划出……海上自然保护区……。海上自然保护区的确定，须经国务院批准”。国务院1984年批准实行的《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》（以下简称《管理办法》）第六条也对森林和野生动物类型自然保护区的建立程序作了原则规定（详见本书第五章）。国务院1990年发布的《关于进一步加强环境保护工作的决定》规定了国家环保局负责向国务院提出国家级自然保护区的审批意见。1991年国务院办公厅转发了国家环保局《关于国家级自然保护区申报审批意见的报告》的通知。该报告明确提出了国家级自然保护区的申报审批和复评程序。一些地方性法规，如《新疆维吾尔自治区自然保护区管理条例》，《贵州省

自然保护区管理条例》、《海南省自然保护区管理条例》，也对建立自然保护区的程序作了明确的规定。从实际执行来看，我国绝大多数自然保护区是严格地按照有关规定的程序建立的。例如，就批准的权限来说，按1984年统计，在当时已建的262个自然保护区中就有256个是按规定的要求由国务院或省、地、县人民政府批准建立的。

再次，都享受整体保护地位，“整体保护地位”（“the status of total protection”，也有译称“完全保护地位”）是与“部分保护地位”（“the status of Partial Protection”）也有译称“不完全保护”或“非整体保护”）相对说的。整体保护地位作为自然保护区的最重要特征之一，曾由国际自然及自然资源保护联盟（IUCN）作过比较系统的阐述（参见 UNESCO/IUCN, United National List of National Parks and Equivalent Reserves, 1971, p.24）。概括地说，“整体保护”包含三层互相不可分割的意义或要求：首先，从保护范围讲，自然保护区区域内各种构成要素（如生物、水、土壤、空气等）都同时受到保护，而不管该自然保护区当初是为哪种保护对象而建立的。保护范围的这种特点使自然保护区与那种仅仅保护一种或部分自然资源的自然保护形式就形成明显的对比。我国著名动物学家、自然保护学专家朱靖较早强调了这一点，“自然保护区一定要着眼于整体性保护，不能偏重某一点，否则反而会破坏自然协调和生态平衡。即使以保护某些重点物种的保护区，也必须从整体观点出发来考察所有的保护措施”（引自朱靖“自然保护”，《狩猎及珍贵动植物资源文件汇编》，甘肃省林业局，1979年：第24页）。其次，从保护角度说，自然保护区内各种要素都是被当作统一整体的一部分来保护的，即不但保护个别要素的

完整无损，而且保护各要素之间的天然的协调平衡关系。这种保护角度与分散保护各种自然资源的自然保护形式也不同。最后，从保护的严格程度讲，对自然保护区的保护是彻底的、完全的，即在自然保护区原则上排除一切人为活动的影响，以保持保护对象的原来状态（当然不排除在必要情况下对自然保护区实行合理的人工调节或在特别指定的区域内允许进行有限的人为活动）。自然保护区的建立目标中不能含有经济效益或经济利用的成份，这种严格的保护与那些允许有不同程度人为活动的不完全自然保护形式也不同。自然保护区的整体保护地位，归根到底是由保护对象的特殊珍贵性以及易受人为活动影响的脆弱性所决定的。前苏联中央执行委员会将自然保护区定义为“永远置于整体保护之下并排除各种经济开采的国家土地的一部分”^①这种整体保护原则体现在各国立法中规定的保护自然保护区的有关原则、措施中。

由于我国自然保护区立法不完备，因而关于自然保护区的保护之完整性在立法上体现得还不是很明显，但即使这样，这种整体保护原则还是客观存在的。例如《环境保护法》第十七条和第十八条、《海洋环境保护法》第十八条、《大气污染防治法》第十二条等法规从控制污染的角度，对自然保护区及其周围环境保护提出了具有整体保护意义的规定。《管理办法》中有关分区制度、自然保护区内自然资源与自然环境的统一管理等方面规定以及其他一系列严格控制人为活动的措施，也体现了对自然保护区保护的严格性和整体性。

在理解整体保护原则时，要注意与“绝对保护”相区别，

^①UNESCO/IUCN, United National List of National Parks and Equivalent Reserves, 1971, p. 522.

“绝对保护”观点，主张自然保护区内的“一草一木”都不能动。理论和实践都证明，这种观点并不适用任何类型的自然保护区。我们不应把整体保护原则与“绝对保护”等同起来。

从以上三个方面的分析可见，我国所使用的“自然保护区”的概念，并不是对一切与自然保护有关的地域保护形式的泛称，而是与风景名胜区、禁区等地域保护形式相并列的一种特殊形式。

人类在自然保护实践中，创造出了多种多样各具特色的自然保护形式和手段，其中以建立各种自然保护地域的形式为最普遍。但由于保护对象的特点及要求不同，人们采用的地域保护形式也就各不相同，这样就逐渐形成了多种的各有特长和作用的地域保护形式。那些特殊的自然客体，就需要有特殊的建立方式，具有特殊的保护地位，从而也就产生了特殊的自然保护地域形式。换言之，自然保护区是适应某些特殊自然客体的特殊保护要求而产生的自然保护地域形式。

关于自然保护区的概念，在联系到我国实际时，还应指出，我国自然保护区事业发展，由于开始时经验不足以及其它一些原因，曾走过弯路，出现过一些混淆自然保护区概念的界限的现象。如把自然保护区与其他类型地域保护形式混同起来（如风景名胜区、公园、禁渔区等），有的自然保护区的建立未遵循统一的必要的程序，有的自然保护区建立后未获得整体保护地位。当然这些现象，从总体上来说，是个别的，而且正在逐步得到纠正。这里之所以提醒这一点，主要是为了便于我们以后的分析。

通过以上讨论，我们可以给自然保护区下这样一个定义：自然保护区是依法律规定的程序建立并享有整体保护地位，旨在保护在科学、文化等方面具有特殊价值的自然客体

的地域，是自然保护中一种特殊的地域保护形式。

这个定义包含了自然保护区的三个基本特征，即：（1）以具有特殊的科学、文化等方面价值的自然客体为建立对象；（2）按特定的程序建立；（3）享有整体保护地位。这三个特征，已在前面分别作了阐述，它们是自然保护区区别于其它自然保护地域的基本标志。其中，以具有特殊科学、文化等方面价值的自然客体为建立对象，是自然保护区的最本质的特征，它决定着其它两个特征存在的理由，而特定的建立程序和整体保护地位，是自然保护区外在的必然的要求；特别是整体保护地位，是区别自然保护区与其它自然保护地域的最显著的标志。

凡是对自然保护比较关心的，一提到“自然保护区”，就自然而然地会联想起“国家公园”这个概念来。因而，这里我们将分析一下自然保护区与国家公园的关系，以进一步统一对自然保护区概念的认识。

作为分析问题的前提，首先应该对国家公园的含义有一个确切的了解。世界各国对“国家公园”这一术语存在着很不一致的理解。如日本所谓的“国家公园”实际上与一般意义上的“风景区”很接近，而美国等一些国家的“国家公园”则又是另一回事。但不管怎样说，国际上总的倾向是奉美国式国家公园为典型的国家公园。为了使讨论有意义，我们这里讨论以这种典型的国家公园的意义为标准。

按《美国大百科全书》记述^①，国家公园的概念主要来源于两种不同范畴的保护地域的某些特征的溶合：一是“公共花园”（public gardens或common grounds），即后来的城

^①The Encyclopedia American, International Edition Vol.19, 1985, p, 766.