

自然保护区 环境执法依据手册

国家环境保护总局 编

中国环境科学出版社

自然保护区环境执法依据手册

国家环境保护总局 编

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

自然保护区环境执法依据手册 / 国家环境保护总局
编. —北京: 中国环境科学出版社, 2005.6

ISBN 7-80209-171-3

I. 自… II. 国… III. 自然保护区—环境保护法
—汇编—中国 IV. D922.689

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 073874 号

环境科学与工程出版中心

电话(传真): 010-6711 2735

网 址: www.cesp.cn

电子信箱: sanyecao@cesp.cn

本中心立足于出版环境科学与工
程各类专业图书。以服务为宗旨,
以市场为导向。做绿色文明的倡导
者, 充当环境文化的传播者。

出版发行	中国环境科学出版社
	(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)
	网 址: http://www.cesp.cn
	电子信箱: sanyecao@cesp.cn
	电话(传真): 010-67112735
印 刷	北京东海印刷有限公司
经 销	各地新华书店
版 次	2005 年 8 月第一版
印 次	2005 年 8 月第一次印刷
印 数	1—5 000
开 本	787×1092 1/32
印 张	6.25
字 数	150 千字
定 价	19.00 元

【版权所有, 请勿翻印、转载, 违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

本书编委会

主 编：陆新元

副 主 编：熊跃辉 曹立平

编写人员：（以姓氏笔画为序）

王海鹏 齐燕红 郭 庆 张 胜

周海丽 金冬霞 柏成寿 蒋建国

缪旭波

前 言

近年来，中国自然保护区工作发展较快，自然保护区的数量和面积逐年增加。据统计，到 2004 年底，中国自然保护区数量已经达到 2 194 个，总面积 14 822.6 万 hm^2 ，占陆地国土面积的 14.8%。其中国家级自然保护区 226 个，总面积 8 871.3 万 hm^2 。自然保护区在保护自然环境与自然资源、生物多样性与珍稀濒危野生动植物物种、开展科学研究与宣传教育、生态演替与环境监测等方面已经取得重大成效。

但是，中国自然保护区存在“批而不建、建而不管、管而不严”的问题。一些部门和地方急功近利，重审批轻建设，重开发轻保护，重晋升新建轻保护管理；受利益驱动的资源开发活动过度，破坏自然保护区内生物多样性和自然资源；部分自然保护区管理机构不健全，使保护区得不到有效保护。这些问题已经引起了党中央、国务院的高度重视，国务院下发了《关于进一步加强自然保护区管理工作的通知》等一系列有关自然保护区管理与开发的文件。国家环保总局也下发《关于开展自然保护区专项执法检查的通知》，开展自然保护区执法检查专项行动，加强对自然保护

区的综合管理，严格执行自然保护区的相关法律法规，对自然保护区的管理和开发进行督查。

为了加强对自然保护区的监管，我们编写了本书，选编了自然保护区执法适用的各项环境保护法规、行政法规、部门规章和规范性文件，并按照执法对象分门别类。本书分为五部分，第一部分为自然保护区相关的法律、法规、规章和标准；第二部分为自然保护区专项执法检查的相关文件；第三部分为针对各种违法行为的执法依据；第四部分为与自然保护区环境保护相关的法律、法规、规章、标准目录；第五部分特别收录了截至 2004 年底的国家级自然保护区名录。

本书突出了实用性和指导性，被收录的各类法规、文件，对自然保护区管理和开发中可能出现的问题有很强的针对性，法规文件本身的选取也注重了时效性和准确性。不仅是专项行动执法检查的工具书，也是各级环保部门领导干部、环境监察人员和自然保护区管理人员对自然保护区依法管理的工作手册。

编者

2005 年 6 月

目 录

第一部分 相关法律、法规、规章和标准	1
中华人民共和国自然保护区条例	2
森林和野生动物类型自然保护区管理办法	11
中华人民共和国水生动植物自然保护区管理办法	15
海洋自然保护区管理办法	22
关于建立地质自然保护区的规定(试行)	27
自然保护区土地管理办法	32
自然保护区类型与级别划分原则	37
自然保护区管护基础设施建设技术规范	44
国家级自然保护区评审标准	53
国家级自然保护区总体规划大纲	66
国家级自然保护区范围调整和功能区分调整及更改名称 管理规定	70
国家级自然保护区评审委员会组织和工作制度	74
第二部分 相关文件	77
一、国务院下发的文件	78
国务院办公厅关于进一步加强自然保护区管理工作的 通知	78
国务院办公厅关于加强湿地保护管理的通知	81
关于国家级自然保护区申报审批意见报告的通知	85
二、国家环保总局及有关部门联合下发的文件	87
关于涉及自然保护区的开发建设项目环境管理工作 有关问题的通知	87
关于进一步加强自然保护区建设和管理工作的通知	90
关于加强自然保护区管理有关问题的通知	94
关于贯彻《国务院办公厅关于进一步加强自然保护区 管理工作的通知》有关问题的通知	96
关于开展自然保护区专项执法检查的通知	98
关于报送自然保护区专项执法检查有关情况的函	103

关于《中华人民共和国自然保护区条例》有关条款 具体应用问题的复函	112
关于自然保护区土地确权问题的复函	114
三、各有关行政主管部门下发的文件	115
关于认真做好国家级自然保护区划界立标和土地确权 等工作的通知	115
第三部分 执法依据	117
一、对自然保护区保护的基本要求	118
二、自然保护区的保护和管理职责	122
三、自然保护区申报、审批的有关规定	124
四、自然保护区规划的有关规定	127
五、自然保护区管理机构的有关规定	132
六、自然保护区分区管理的有关规定和法律责任	136
七、自然保护区内禁止行为的有关规定和法律责任	140
八、自然保护区内开展参观、旅游活动的有关规定和 法律责任	144
九、自然保护区内建设项目、生产经营活动的有关 规定和法律责任	148
十、自然保护区外围保护地带项目建设的有关规定和 法律责任	164
十一、自然保护区内污染排放的有关规定和法律责任	166
十二、造成自然保护区污染和破坏的有关条款	169
十三、自然保护区撤销及其性质、范围、界限调整或者 改变的有关规定和法律责任	170
十四、对自然保护区进行监督检查的有关规定和 法律责任	174
第四部分 相关法律、法规、规章、标准目录	175
第五部分 国家级自然保护区名录（截至 2004 年底）	179

第一部分

相关法律、法规、规章和标准

中华人民共和国自然保护区条例

(1994年10月9日国务院令第167号发布，
同年12月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了加强自然保护区的建设和管理，保护自然环境和自然资源，制定本条例。

第二条 本条例所称自然保护区，是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域，依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。

第三条 凡在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域内建设和管理自然保护区，必须遵守本条例。

第四条 国家采取有利于发展自然保护区的经济、技术政策和措施，将自然保护区的发展规划纳入国民经济和社会发展规划。

第五条 建设和管理自然保护区，应当妥善处理与当地经济建设和居民生产、生活的关系。

第六条 自然保护区管理机构或者其行政主管部门可以接受国内外组织和个人的捐赠，用于自然保护区的建设和管理。

第七条 县级以上人民政府应当加强对自然保护区工作的领导。

一切单位和个人都有保护自然保护区内自然环境和自然资源的义务，并有权对破坏、侵占自然保护区的单位和个人进行检举、控告。

第八条 国家对自然保护区实行综合管理与分部门管理

相结合的管理体制。

国务院环境保护行政主管部门负责全国自然保护区的综合管理。

国务院林业、农业、地质矿产、水利、海洋等有关行政主管部门在各自的职责范围内，主管有关的自然保护区。

县级以上地方人民政府负责自然保护区管理的部门的设置和职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据当地具体情况确定。

第九条 对建设、管理自然保护区以及在有关的科学研究中做出显著成绩的单位和个人，由人民政府给予奖励。

第二章 自然保护区的建设

第十条 凡具有下列条件之一的，应当建立自然保护区：

（一）典型的自然地理区域、有代表性的自然生态系统区域以及已经遭受破坏但经保护能够恢复的同类自然生态系统区域；

（二）珍稀、濒危野生动植物物种的天然集中分布区域；

（三）具有特殊保护价值的海域、海岸、岛屿、湿地、内陆水域、森林、草原和荒漠；

（四）具有重大科学文化价值的地质构造、著名溶洞、化石分布区、冰川、火山、温泉等自然遗迹；

（五）经国务院或者省、自治区、直辖市人民政府批准，需要予以特殊保护的其他自然区域。

第十一条 自然保护区分为国家级自然保护区和地方级自然保护区。

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，列为国家级自然保护区。

除列为国家级自然保护区的外，其他具有典型意义或者重要科学研究价值的自然保护区列为地方级自然保护区。地

方级自然保护区可以分级管理，具体办法由国务院有关自然保护区行政主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况规定，报国务院环境保护行政主管部门备案。

第十二条 国家级自然保护区的建立，由自然保护区所在的省、自治区、直辖市人民政府或者国务院有关自然保护区行政主管部门提出申请，经国家级自然保护区评审委员会评审后，由国务院环境保护行政主管部门进行协调并提出审批建议，报国务院批准。

地方级自然保护区的建立，由自然保护区所在的县、自治县、市、自治州人民政府或者省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门提出申请，经地方级自然保护区评审委员会评审后，由省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门进行协调并提出审批建议，报省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院环境保护行政主管部门和国务院有关自然保护区行政主管部门备案。

跨两个以上行政区域的自然保护区的建立，由有关行政区域的人民政府协商一致后提出申请，并按照前两款规定的程序审批。

建立海上自然保护区，须经国务院批准。

第十三条 申请建立自然保护区，应当按照国家有关规定填报建立自然保护区申请书。

第十四条 自然保护区的范围和界线由批准建立自然保护区的人民政府确定，并标明区界，予以公告。

确定自然保护区的范围和界线，应当兼顾保护对象的完整性和适度性，以及当地经济建设和居民生产、生活的需要。

第十五条 自然保护区的撤销及其性质、范围、界线的调整或者改变，应当经原批准建立自然保护区的人民政府批准。

任何单位和个人，不得擅自移动自然保护区的界标。

第十六条 自然保护区按照下列方法命名：

国家级自然保护区：自然保护区所在地地名加“国家级自然保护区”。

地方级自然保护区：自然保护区所在地地名加“地方级自然保护区”。

有特殊保护对象的自然保护区，可以在自然保护区所在地地名后加特殊保护对象的名称。

第十七条 国务院环境保护行政主管部门应当会同国务院有关自然保护区行政主管部门，在对全国自然环境和自然资源状况进行调查和评价的基础上，拟订国家自然保护区发展规划，经国务院计划部门综合平衡后，报国务院批准实施。

自然保护区管理机构或者该自然保护区行政主管部门应当组织编制自然保护区的建设规划，按照规定的程序纳入国家的、地方的或者部门的投资计划，并组织实施。

第十八条 自然保护区可以分为核心区、缓冲区和实验区。

自然保护区内保存完好的天然状态的生态系统以及珍稀、濒危动植物的集中分布地，应当划为核心区，禁止任何单位和个人进入；除依照本条例第二十七条的规定经批准外，也不允许进入从事科学研究活动。

核心区外围可以划定一定面积的缓冲区，只准进入从事科学研究观测活动。

缓冲区外围划为实验区，可以进入从事科学试验、教学实习、参观考察、旅游以及驯化、繁殖珍稀、濒危野生动植物等活动。

原批准建立自然保护区的人民政府认为必要时，可以在自然保护区的外围划定一定面积的外围保护地带。

第三章 自然保护区的管理

第十九条 全国自然保护区管理的技术规范和标准，由国务院环境保护行政主管部门组织国务院有关自然保护区行

政主管部门制定。

国务院有关自然保护区行政主管部门可以按照职责分工，制定有关类型自然保护区管理的技术规范，报国务院环境保护行政主管部门备案。

第二十条 县级以上人民政府环境保护行政主管部门有权对本行政区域内各类自然保护区的管理进行监督检查；县级以上人民政府有关自然保护区行政主管部门有权对其主管的自然保护区的管理进行监督检查。被检查的单位应当如实反映情况，提供必要的资料。检查者应当为被检查的单位保守技术秘密和业务秘密。

第二十一条 国家级自然保护区，由其所在地的省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门或者国务院有关自然保护区行政主管部门管理。地方级自然保护区，由其所在地的县级以上地方人民政府有关自然保护区行政主管部门管理。

有关自然保护区行政主管部门应当在自然保护区内设立专门的管理机构，配备专业技术人员，负责自然保护区的具体管理工作。

第二十二条 自然保护区管理机构的主要职责是：

（一）贯彻执行国家有关自然保护的法律、法规和方针、政策；

（二）制定自然保护区的各项管理制度，统一管理自然保护区；

（三）调查自然资源并建立档案，组织环境监测，保护自然保护区内的自然环境和自然资源；

（四）组织或者协助有关部门开展自然保护区的科学研究工作；

（五）进行自然保护的宣传教育；

（六）在不影响保护自然保护区的自然环境和自然资源

的前提下，组织开展参观、旅游等活动。

第二十三条 管理自然保护区所需经费，由自然保护区所在地的县级以上地方人民政府安排。国家对国家级自然保护区的管理，给予适当的资金补助。

第二十四条 自然保护区所在地的公安机关，可以根据需要在自然保护区设置公安派出机构，维护自然保护区内的治安秩序。

第二十五条 在自然保护区内的单位、居民和经批准进入自然保护区的人员，必须遵守自然保护区的各项管理制度，接受自然保护区管理机构的管理。

第二十六条 禁止在自然保护区内进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动；但是，法律、行政法规另有规定的除外。

第二十七条 禁止任何人进入自然保护区的核心区。因科学研究的需要，必须进入核心区从事科学研究观测、调查活动的，应当事先向自然保护区管理机构提交申请和活动计划，并经省级以上人民政府有关自然保护区行政主管部门批准；其中，进入国家级自然保护区核心区的，必须经国务院有关自然保护区行政主管部门批准。

自然保护区核心区内原有居民确有必要迁出的，由自然保护区所在地的地方人民政府予以妥善安置。

第二十八条 禁止在自然保护区的缓冲区开展旅游和生产经营活动。因教学科研的目的，需要进入自然保护区的缓冲区从事非破坏性的科学研究、教学实习和标本采集活动的，应当事先向自然保护区管理机构提交申请和活动计划，经自然保护区管理机构批准。

从事前款活动的单位和个人，应当将其活动成果的副本提交自然保护区管理机构。

第二十九条 在国家级自然保护区的实验区开展参观、

旅游活动的，由自然保护区管理机构提出方案，经省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门审核后，报国务院有关自然保护区行政主管部门批准；在地方级自然保护区的实验区开展参观、旅游活动的，由自然保护区管理机构提出方案，经省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门批准。

在自然保护区组织参观、旅游活动的，必须按照批准的方案进行，并加强管理；进入自然保护区参观、旅游的单位和个人，应当服从自然保护区管理机构的管理。

严禁开设与自然保护区保护方向不一致的参观、旅游项目。

第三十条 自然保护区的内部未分区的，依照本条例有关核心区和缓冲区的规定管理。

第三十一条 外国人进入地方级自然保护区的，接待单位应当事先报经省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门批准；进入国家级自然保护区的，接待单位应当报经国务院有关自然保护区行政主管部门批准。

进入自然保护区的外国人，应当遵守有关自然保护区的法律、法规 and 规定。

第三十二条 在自然保护区的核心区和缓冲区内，不得建设任何生产设施。在自然保护区的实验区内，不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施；建设其他项目，其污染物排放不得超过国家和地方规定的污染物排放标准。在自然保护区的实验区内已经建成的设施，其污染物排放超过国家和地方规定的排放标准的，应当限期治理；造成损害的，必须采取补救措施。

在自然保护区的外围保护地带建设的项目，不得损害自然保护区内的环境质量；已造成损害的，应当限期治理。

限期治理决定由法律、法规规定的机关作出，被限期治理的企业事业单位必须按期完成治理任务。

第三十三条 因发生事故或者其他突然性事件，造成或者可能造成自然保护区污染或者破坏的单位和人员，必须立即采取措施处理，及时通报可能受到危害的单位和居民，并向自然保护区管理机构、当地环境保护行政主管部门和自然保护区行政主管部门报告，接受调查处理。

第四章 法律责任

第三十四条 违反本条例规定，有下列行为之一的单位和个人，由自然保护区管理机构责令其改正，并可以根据不同情节处以 100 元以上 5 000 元以下的罚款：

（一）擅自移动或者破坏自然保护区界标的；

（二）未经批准进入自然保护区或者在自然保护区内不服从管理机构管理的；

（三）经批准在自然保护区的缓冲区内从事科学研究、教学实习和标本采集的单位和人员，不向自然保护区管理机构提交活动成果副本的。

第三十五条 违反本条例规定，在自然保护区进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动的单位和个人，除可以依照有关法律、行政法规规定给予处罚的以外，由县级以上人民政府有关自然保护区行政主管部门或者其授权的自然保护区管理机构没收违法所得，责令停止违法行为，限期恢复原状或者采取其他补救措施；对自然保护区造成破坏的，可以处以 300 元以上 1 万元以下的罚款。

第三十六条 自然保护区管理机构违反本条例规定，拒绝环境保护行政主管部门或者有关自然保护区行政主管部门监督检查，或者在被检查时弄虚作假的，由县级以上人民政府环境保护行政主管部门或者有关自然保护区行政主管部门给予 300 元以上 3 000 元以下的罚款。