

中国自然保护区发展规划纲要（1996—2010年）

（经国务院同意，国家环境保护局、国家计委
一九九七年十一月二十四日印发）

自然资源和生态环境是人类赖以生存和发展的基本条件。人类在长期的社会实践中，认识到保护好自然资源和生态环境，保护好生物多样性，对人类的生存和发展具有极为重要的意义。保护自然资源和生态环境的一项重要措施是建立自然保护区，自然保护区建设已成为衡量一个国家进步和文明的标准之一。通过保护有典型意义的生态系统、自然环境、地质遗迹和珍稀濒危物种，以维持生物的多样性，保证生物资源的持续利用和自然生态的良性循环，这对有 12 亿人口、农业在国民经济中占重要基础地位的中国来说显得尤为重要。

1956 年我国建立了第一个自然保护区——广东肇庆鼎湖山自然保护区。在近 40 年的时间内，特别是 80 年代以来，自然保护区事业发展很快，在全国初步建成一个类型比较齐全的自然保护区网络。这对保护自然资源和生态环境，特别是保护珍稀濒危物种发挥了重要作用，但现有自然保护区的数量、面积和管理现状同我国拥有的生物多样性及各类自然资源的丰富程度相比，是远不相适应的，在加强现有自然保护区建设和管理的同时，必须新建一批自然保护区。自然保护区建设是一项公益性事业，需要国家及地方各级人民政府加强领导，积极扶持。为进一步加强自然保护区建设，并将自然保护区的建设和管理纳入国民经济和社会发展计划，有必要制定一个符合国情的全国自然保护区发展规划。

一、自然保护区建设和管理现状

经过各级政府和各自然保护区行政主管部门的努力，自然保护区建设取得了较大成绩。

（一）自然保护区建设现状

1. 自然保护区数量和面积发展较快，初步形成了全国自然保护区网络。截止到 1995 年底，我国共建立了不同级别、各种类型的自然保护区 799 个，总面积 7185 万公顷，约占陆地国土面积的 7.48%。其中：国家级自然保护区 106 个，面积 1719 万公顷；省级自然保护区 337 个，面积 5140 万公顷；市级自然保护区 82 个，面积 40 万公顷；县级自然保护区 274 个，面积 286 万公顷。长白山、鼎湖山、卧龙、武夷山、梵净山、锡林郭勒、博格达峰、神农架、盐城、西双版纳、浙江天目山、贵州茂兰等 12 个自然保护区加入了世

界人与生物圈保护区网络。

除了自然保护区以外，我国还建立了风景名胜区 512 处（其中国家级风景名胜区 119 处），总面积 960 万公顷，约占国土面积 1%；建立森林公园 755 处（其中国家级森林公园 266 处）。风景名胜区和森林公园的建设，在保护我国自然资源和生态环境方面，起到了积极作用。

2. 自然保护区在保护自然资源和生态环境以及珍稀濒危物种方面发挥了重要作用，以下按照 1993 年全国自然保护区统计进行分析，具体表现在：

——已建立的以森林生态系统和野生动植物为主要保护对象的自然保护区总数达 551 个，总面积 1766.8 万公顷，约占森林面积的 13.2%，几乎分布于全国所有的林区和生物地理区域，代表着各种森林植被类型；

——已建立的以草原与草甸生态系统和野生动植物为主要保护对象的自然保护区 15 个，总面积 134.3 万公顷，约占草原面积的 0.8%；

——已建立的以荒漠生态系统和野生动植物为主要保护对象的自然保护区 15 个，总面积 3574.9 万公顷，约占荒漠面积的 18.6%；

——已建立的以内陆湿地和水域生态系统及湿地珍禽和水生野生动植物为主要保护对象的自然保护区 80 个，总面积 766.9 万公顷，约占内陆湿地和水域面积的 20.2%；

——已建立的以海洋和海岸生态系统及海洋珍稀动植物为主要保护对象的自然保护区 59 个，总面积 132 万公顷，约占近海海域和海岸带面积的 0.28%；

——物种资源得到了较好的保护，特别是《国家重点保护野生动物名录》中的 257 个野生动物种和类群以及《中国珍稀濒危保护植物名录》中的 354 个植物种中的绝大多数在自然保护区得到了保护；

——已建立的以自然遗迹为主要保护对象的自然保护区 46 个，总面积 11.3 万公顷，使一大批具有重要科学价值的自然遗迹得到了保护。

（二）自然保护区管理现状

1. 初步建立了自然保护区法规体系。近 10 多年来，我国陆续颁布了一系列有关环境保护和自然资源的法律法规。1985 年 7 月经国务院批准，林业部公布施行了《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》，1994 年 10 月国务院批准颁布了《中华人民共和国自然保护区条例》（以下简称《自然保护区条例》）农业、地矿、海洋等有关部门也制定了相关类型自然保护区管理的行政规章，使自然保护区建设和管理的法规体系日趋完善。

2. 初步形成了环保部门综合管理和林业、农业、海洋、地矿、水利、建设等部门分部门管理相结合的自然保护区管理体制。统一规划和政策，各部门分工合作、共同努力，有力促进了自然保护区事业的发展。

3. 管理机构建设和管理人员配备逐步得到加强。1995 年底，已建立的 799 个自然保护区中，有 536 个建立了管理机构，占 67%，有 570 个自然保护区配备了管理人员，占 71.3%。

（三）目前存在的主要问题

1. 现有自然保护区数量和面积不能适应自然保护工作的需要。我国是人口最多的发展中国家，巨大的人口压力和快速的经济的发展，导致自然资源过度开发，环境受到污染，生态遭到破坏，生物多样性迅速减少，危及经济社会的持续发展。已建立的自然保护区不能满足保护的需要。

2. 自然保护区建设未能得到普遍重视，发展不平衡。长期以来，自然保护区建设一直未能很好地列入各级政府的国民经济和社会发展规划，有些地区和部门不理解自然保护的意义或仅从眼前和局部经济利益出发，不重视自然保护工作。目前，全国尚有 9 个省市自然保护区面积占国土面积的比例不到 1%。少数地区甚至在已建自然保护区内进行高强度开发活动，使一些自然保护区名存实亡。

3. 经费投入严重不足，制约了自然保护区事业的发展。自然保护区建设是经济社会持续发展的基础性工作。但长期以来自然保护区建设和管理经费主要依靠各级行政主管部门从部门经费中解决。由于经费所限，投入缺口很大。

4. 缺乏一个切实可行的全国自然保护区发展规划。近年来，自然保护区建设速度加快，使 1990 年编制的“全国自然保护区与物种保护‘八五’计划和十年规划”已远不能适应发展的需要。国民经济的高速发展，也给自然保护区建设提出了更高的要求。为使自然保护区建设布局 and 类型更加科学合理，把一些急需保护的地区尽快保护起来，及早制定我国自然保护区中长期发展规划是非常必要的。

5. 自然保护区管理工作落后于建设速度。由于经费、人才、法制建设、土地使用权属等因素的制约，自然保护区管理工作明显落后于建设的速度。目前，全国尚有 37.9% 的自然保护区未建立管理机构，31.5% 的自然保护区未配备管理人员，现有管理人员中科技人员比例也较低。这些都不利于自然保护区管理、科研、宣传教育等工作的开展，影响了自然保护区功能和效益的发挥。

二、规划编制的指导思想与原则

（四）自然保护区发展规划编制的指导思想

以减缓和控制生态环境恶化、保护自然资源和生物多样性、最终实现自然资源的持续利用和自然生态系统良性循环为目的；根据国情和国力，近期从抢救保护角度出发，合理确定规划目标和划定保护区域；到规划期末，在全国范围内，建成布局合理、类型齐全、管理科学、执法严格的自然保护区网络，使我国的自然保护事业接近或达到国际先进水平。

（五）自然保护区规划编制的基本原则

——根据自然地带的递变规律和自然资源的分布特点，全面合理地规划自然保护区。

——全面规划和突出重点相结合。2000年前，把自然保护区建设的重点放在热带、亚热带、温带生物多样性丰富地区和人口密集地区，并根据主要保护对象的典型性和代表性，确定不同生物地理区域的国家级自然保护区。

——从抢救应该保护的生态系统和珍稀濒危物种出发，把该保护的关键地区尽可能划定为自然保护区。对因开发时间较长原生环境消失，但其次生环境有代表性，或经人工恢复，或在保护条件下能自然恢复为有保护价值的生态系统，也应划定为自然保护区。

——加强自然保护区的能力建设，逐步提高自然保护区的管理水平。

三、规划目标

（六）自然保护区建设的总目标

建立一个类型齐全、分布合理、面积适宜、建设和管理科学、效益良好的全国自然保护区网络。

（七）自然保护区发展规划分为二个阶段

近期 1996—2000 年、中期 2001—2010 年，与国民经济和社会发展规划期一致。

分阶段目标是：

1996—2000 年：自然保护区总数达 1000 个（其中国家级 140—150 个），自然保护区面积占国土面积的比例达 9% 左右，加上风景名胜区，合计约占国土面积的 10%；进一步完善自然保护区的法规体系，80% 左右的自然保护区设置专职管理机构和配备必要管理人员，50% 左右自然保护区具备基本的保护管理设施。

2001—2010 年：自然保护区总数达 1200 个左右（其中国家级 160—170 个），自然保护区面积占国土面积比例达 10%，加上风景名胜区，合计约占国土面积的 12%；形成完整的自然保护区法规体系，90% 左右自然保护区有健全的管理机构和工作人员，70% 以上的自然保护区具有较完善的保护和管理设施。

四、规划方案

（八）自然资源的分布及丰富程度存在着地域分异规律

尤以自然生态系统和物种更为明显。为此，应根据不同自然区域来合理规划自然保护区。

（九）分区规划

根据自然条件、社会经济状况、自然资源分布特点等因素，参照 1984 年有关部（委、

局)编制的《自然保护区区划》，全国共划分为9个自然区域。中国自然保护区分区规划见下表。

中国自然保护区分区规划表

自然区域名称	规划目标期末自然保护区			
	2000年			2010年
	数量(个)	面积(万公顷)	占土地面积(%)	占土地面积(%)
东北山地平原区	160—170	640—665	5.4—5.6	>7
蒙新高原荒漠区	75—85	2255—2385	8.4—8.9	>12
华北平原黄土高原区	100—110	95—110	1.4—1.6	>2
青藏高原寒漠区	32—37	4290—4310	24.8—24.9	>26
西南高山峡谷区	65—75	330—370	5.1—5.7	>7
中南西部山地丘陵区	175—185	200—295	3.0—3.2	>4
华东丘陵平原区	215—235	220—235	2.6—2.8	>3.5
华南低山丘陵区	100—110	105—110	3.8—4.1	>5
中国管辖海域区	85—95	450—480	1.5—1.6	>3
全国合计	1000—1100	8665—8960	8.7—9.0	>10

注：管辖海域栏的比例数为自然保护区占我国管辖海域面积(%)

1. 东北山地平原区。本区是自然资源丰富的地区，森林主要分布于大、小兴安岭、长白山等地，是我国现存最大的原始林区，森林面积约占全国的1/4。草原主要分布于大兴安岭以西地区，尤以呼伦贝尔草原为我国仅有的两大片高草草原之一。小兴安岭东南侧和长白山北端的三江平原是湿地分布比较集中的地区。规划到2000年，全区自然保护区总数达160—170个，面积达640—665万公顷，占全区土地面积的5.4—5.6%；到2010年，自然保护区面积占土地面积的7%以上。

2. 蒙新高原荒漠区。本区是八个陆地自然区域中面积最大的一个区，区内地貌类型复杂，气候干燥，地表植被稀疏而单纯，生态系统脆弱，对人为干扰非常敏感，一旦破坏很难恢复。本区矿产资源丰富，又是未来国家开发和建设的重点，应抢救性地建立一批自然保护区。规划到2000年，自然保护区总数达75—85个，面积达2255—2385万公顷，占全国土地面积的8.4—8.9%；到2010年，自然保护区面积占土地面积12%以上。

3. 华北平原黄土高原区。本区是我国开发最早的地区之一，长期垦殖和其他生产活动的影响使自然景观发生了很大变化，原生植被已不复存在，但一些次生植被加以保护，促其恢复对保护生态环境很有意义。西部的黄土高原，由于植被的破坏已成为水土流失最严重的地区。规划到2000年，全区自然保护区总数达100—110个，面积达95—110万公顷，占土地面积的1.4—1.6%；到2010年，自然保护区面积占土地面积2%以上。

4. 青藏高原寒漠区。本区自然条件非常独特，高原自然景观保存比较完整，高寒类

型的野生动物资源丰富且极具代表性。人口稀少，开发强度低，适宜建立大面积的自然保护区。规划到 2000 年，全区自然保护区总数达 32—37 个，面积 4290—4310 万公顷，占土地面积 24.8—24.9%；到 2010 年，自然保护区面积占土地面积 26% 以上。

5. 西南高山峡谷区。本区是世界上高山植物区系最丰富的区域，古老和子遗植物种类很多。同时，本区曾是第四纪冰川期动物的避难所，珍稀动物种类较多，邛崃山、凉山、岷山等地则是大熊猫的主要分布地。本区是我国自然保护区建设的重点地区。规划到 2000 年，全区自然保护区总数达 65—75 个，面积达 330—370 万公顷，占土地面积 5.1—5.7%；到 2010 年，自然保护区面积占土地面积 7% 以上。

6. 中南西部山地丘陵区。本区动、植物区系组成比较复杂，珍稀濒危物种较多。同时本区也是重要的粮、油作物产区。由于长期毁林开荒，森林覆盖率低，水土流失严重，野生动植物种类减少，不少物种濒于灭绝。规划到 2000 年，全区自然保护区总数达 175—185 个，面积达 280—295 万公顷，占土地面积 3—3.2%；到 2010 年，自然保护区面积占土地面积 4% 以上。

7. 华东丘陵平原区。本区是人口最密集、工农业最发达的地区。由于长期开发，除少数山区外，原生植被残存较少。从抢救保护该地区残存的自然生态系统和野生动植物出发，规划到 2000 年，全区自然保护区总数达 215—235 个，面积达 220—235 万公顷，占土地面积 2.6—2.8%；到 2010 年，自然保护区面积占土地面积 3.5% 以上。

8. 华南低山丘陵区。本区是我国热带雨林、季雨林分布区域，动植物资源丰富，种类繁多。但长期垦殖使天然林遭到严重破坏，动植物资源日趋减少。加强本区自然保护区建设，对于生物多样性保护具有非常重要意义。规划到 2000 年，全区自然保护区总数达 150—160 个，面积达 400—410 万公顷，占土地面积 3.8—4.1%；到 2010 年，自然保护区面积占土地面积 5% 以上。

9. 中国管辖海域区。本区包括我国内水、领海、专属经济和大陆架范围内的全部海区、海洋岛屿及海岸带。本区动植物资源丰富，有多种具有典型性的海洋生态系统。但由于盲目开发，致使许多珍稀动植物及其生态环境遭到严重破坏（如文昌鱼、珊瑚礁、红树林等）。规划到 2000 年，全区自然保护区总数达 85—95 个，面积达 450—480 万公顷，占我国管辖海域面积 1.5—1.6%；到 2010 年，自然保护区面积达 900 万公顷左右，占我管辖海域面积 3% 左右。

（十）分类规划

我国的自然保护区共分为三个类别九种类型，不同类型的自然保护区其保护重点各有侧重。针对各类自然资源的分布状况和特点，以及各种类型自然保护区建设的现状，规划在继续加强森林生态系统、野生动物、荒漠生态系统、内陆湿地和水域生态系统等类型自然保护区建设的同时，“九五”期间重点加强草原与草甸生态系统、海洋和海岸生态系统、野生植物、地质遗迹、古生物遗迹等类型自然保护区的建设，使各种类型自然保护区都得到发展，全方位保护好我国的自然资源和生物多样性。

(十一) 部门建设规划

林业、农业、海洋、地矿等资源行政主管部门是自然保护区建设的主要力量，各部门要按照《自然保护区条例》和《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》、《海洋自然保护区管理办法》等有关部门规章和国务院有关自然资源管理的分工，积极做好本部门的自然保护区建设和管理工作。环保部门应切实加强自然保护区的综合管理。除上述部门外，还要动员一切有能力、有条件的部门和单位，共同参与自然保护区的建设。各部门截止1995年底自然保护区建设情况及规划见下表。

部门自然保护区建设规划表

部门	已建自然保护区			2000年		2010年	
	数量(个)		面积 (万公顷)	数量(个)		面积 (万公顷)	数量 (个)
	总数	国家级		总数	国家级		
林业	574	73	6100	600—610	100	6050—6200	> 700
农业	37	4	316.6	90—100	10	1240—1290	> 110
海洋	19	7	22.5	40—50	12	70—100	> 60
地矿	10	2	7.4	30—40	7	25—30	> 50
环保	149	19	1144.3	180—200	20	1200—1250	> 200
其他	10	1	71.2	60—100	1	80—90	> 90
合计	799	106	7185	1000—1100	150	8665—8960	> 1200

(十二) 2000年国家级自然保护区建设规划

国家级自然保护区的建设本着稳妥发展、确保质量、合理布局的原则，根据主要保护对象的典型性、代表性和价值以及管理的状况，并适当考虑到区域分布，规划到2000年，新建国家级自然保护区60个，使国家级自然保护区总数达到150个。在类型方面，重点加强森林生态系统和野生动植物类型、草原与草甸生态系统、湿地及海洋和海岸生态系统、地质遗迹和古生物遗迹类型国家级自然保护区的建设；在分布范围方面，重点加强青藏高原寒漠区等区域内国家级自然保护区的建设。

(十三) 管理规划

1. 加快立法步伐。“九五”期间，重点制定与《自然保护区条例》相配套的规章、制度和标准，制定各类型自然保护区的管理细则以及各省、自治区、直辖市及有立法权的城市的地方自然保护区管理法规。同时，国家环保局会同有关部门抓紧制定《自然保护区监督管理办法》、《国家级自然保护区评审办法》等有关法规和规范，进一步完善自然保护区的法规体系。条件成熟时，由国家环保局会同有关自然保护区行政主管部门，组织力量，

起草《自然保护区法》。

2. 加强管理机构建设针对目前尚有 1/3 左右的自然保护区尚未建立管理机构或未配备管理人员的状况,规划分期解决。到 2000 年,自然保护区管理机构建设和管理人员配备达到 80%以上;到 2010 年,达到 90%以上。

3. 加强自然保护区基本建设。规划“九五”期间,重点解决已建的国家级自然保护区的基本建设,并争取达到 50% 以上的自然保护区完成基本建设规划和投资;2010 年前,70% 以上的自然保护区完成基本建设规划和投资。

(十四) 科研与人员培训和能力建设规划

1. 加强自然保护区的科学研究工作,充分发挥自然保护区的科研功能。规划重点开展下列方面的科学研究;

- 生物地理区划在自然保护区区划中的应用和全国自然保护区区划研究。
- 自然保护区生态监测研究和全国生态监测网络的建立。
- 自然保护区数据信息系统的研究和建立。
- 重点保护对象和濒危物种的就地保护和人工繁育增殖技术的研究。
- 自然保护区生物多样性的研究。
- 自然保护区的效益和有效管理示范研究

2. 加强自然保护区管理人员的培训工作。通过举办管理人员培训班、鼓励在职人员自学和参加函授学习、建立自然保护区与相关高校和科研院所挂钩合作关系等措施提高自然保护区管理人员的业务素质。同时,积极创造条件,吸引科技人员到自然保护区工作,以提高专业技术人员在自然保护区管理人员中所占的比例。

五、经费概算

(十五) 基本建设经费概算

实施自然保护区发展规划,1996—2000 年,所需基本建设经费总计为 7.7 亿元(其中国家级自然保护区 3.2 亿元,地方级自然保护区 4.5 亿元),平均每年为 1.28 亿元;2001—2010 年,所需基本建设经费为 15 亿元(其中国家级 5 亿元,地方级 10 亿元),平均每年为 1.5 亿元。

(十六) 管理经费概算

根据管理规划,1996—2000 年年均管理经费需求为 1.63 亿元,其中国家级年均 0.73 亿元,地方级年均 0.9 亿元;2001—2010 年年均管理经费需求为 2.95 亿元。

六、实施规划的保证措施

(十七) 加强对自然保护区建设的领导，动员全社会力量开展自然保护区建设。

——国民经济和社会发展规划应考虑自然保护区建设和管理的需要，国家和地方各级政府要加强对自然保护区建设的领导，从各方面给予重视和扶持。

——有关自然保护区行政主管部门和综合管理部门将自然保护区建设列为本部门的工作之一，加强自然保护区的建设和管理。

——动员全社会一切有条件、有能力的部门、社会团体、企事业单位及个人共同参与自然保护区建设事业。

——明确各级政府和有关部门自然保护区建设的责任和义务，建立目标责任制，定期考核。

——充分发挥人大、政协的监督作用，检查和监督各级政府和有关部门自然保护区目标责任制的落实。

——加强宣传教育工作和科学普及工作，提高各级领导及全民族的自然保护意识和对自然保护区的认识，使其自觉投入到自然保护区的建设和管理中。

(十八) 制定优惠政策，促进自然保护区事业的发展

重点制定下列优惠政策：

——扶持自然保护区发展政策。对自然保护区在实验区及其他外围地区，在保护的前提下进行的资源合理适度开发和经营，各级政府和自然保护区主管部门应在资金和技术方面予以扶持，逐步提高自然保护区的自我发展能力。

——科技人员待遇的优惠政策。通过提高自然保护区科技人员的工资待遇、解决科技人员的后顾之忧、改善科研生活条件等措施，稳定科技队伍。

——科学研究的重点扶持政策。自然保护区的科学研究大多数属于基础或应用基础研究的范畴，各级政府科委和有关自然保护区的主管部门在科研立项、科研经费安排等方面应给予必要的倾斜，以促进自然保护区科研工作地开展。

(十九) 切实解决自然保护区建设和管理的经费问题

——建立经费主渠道。自然保护区建设和管理经费主要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给予适当的资金补助。逐步建立以政府投入为主、自然保护区自筹和国内外捐助相结合的经费渠道。

——充分发挥社会各界的积极性，开辟民间集资渠道。

——广泛开展国际合作，积极争取国际组织、外国政府和国外民间团体对我国自然保护区建设的资助。

(二十) 加强法制建设，加大执法力度。

认真组织宣传和落实《自然保护区条例》和《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》及其他有关自然保护区的法规和规章，逐步建立健全由法律、行政法规、地方性法规和各自然保护区管理规章共同组成的法律法规体系，定期检查执行情况，对违法行为严肃处理，依法建设和管理自然保护区，保障自然保护区发展规划目标的实现。

(二十一) 加强对已建自然保护区的监督检查

各级环保部门和自然保护区主管部门通过建立定期的检查制度，加强对本区域内自然保护区建设和管理工作的监督检查，对取得成绩的予以表彰和奖励；对资源遭到破坏，管理质量不合格的自然保护区采取限期整改和降级的处理；对个别因资源遭到严重破坏，已失去保护价值的自然保护区，要追查责任，并予以撤销，以确保自然保护区的质量。

(二十二) 加强自然保护区有效管理示范工程建设

“九五”期间，各省、区、市人民政府和国家有关自然保护区管理部门应在本地区或本部门所主管的自然保护区中，选择 1—2 个具有典型性和代表性的自然保护区，建立有效管理的示范工程，以推动我国自然保护区建设向高标准方向发展。

(二十三) 在自然保护区的建设中，加强该地区控制人口和扶贫等政策措施的实施。

国家和地方的重点生态建设或资源开发工程项目应尽可能考虑有利于当地自然保护区的建设和发展。

(二十四) 加强自然保护区发展规划的落实和组织实施工作。

各级政府和自然保护区管理部门要在《中国自然保护区发展规划纲要》的指导下，根据实际情况，制定本地区、本部门的自然保护区发展规划，并认真组织实施。

北京市自然保护区发展规划（1999—2010年）

北京市人民政府

一、北京市自然保护区发展现状及当前存在的主要问题

（一）现状

北京市的自然保护区工作，尽管起步较晚，但发展较快。自1985年4月，市政府批准建立松山、百花山两个自然保护区以来，至1998年10月，短短十余年的时间，全市已建立自然保护区13个。其中国家级1个，市（省）级3个，县（区）级9个。按类型划分，自然生态系统类8个，野生生物类3个，自然遗迹类2个。保护面积48055.5公顷，占全市国土面积的2.86%。

从管理现状看，总的说处于全国先进水平。主要表现在以下几方面：

1. 法制建设比较完善，基本达到一区一法；
2. 管理体制采取按资源属性和保护对象分别由相应的业务主管部门分管，因此责任明确；
3. 管理机构基本健全，在13个自然保护区，已有12个建立了相应级别的管理机构，占保护区总数的92.3%，远高于全国平均62.1%的水平。在13个自然保护区中，100%配置了管理人员，也高于全国88.5%的水平。

（二）存在问题

从北京的资源保护、生态环境改善与保护来看，特别是北京是我国首都，是环境建设的首善之区，正向国际化大都市迈进，自然保护区的建设发展应有更高的要求。从当前看，北京的自然保护区工作还存在一些问题，主要是：

1. 建设与发展速度远不能适应和满足北京自然资源保护和生态环境改善的需求，和“首善之区”、“国际大都市”很不相称；
2. 发展不平衡，主要表现在保护区类型不平衡、分布不平衡、保护区建设和旅游开发不平衡；
3. 基础薄弱、经费缺乏、严重制约保护区事业的发展；
4. 管理与建设不配套，保护区技术人员，特别是专业管理人员严重缺乏，在管理中有法不依、执法不严的情况还比较严重，缺少一个全市统一的、权威的管理机构；

5. 缺少一个切实可行的全市自然保护区发展规划。

二、规划的目的意义及规划的依据

（一）目的意义

自然保护区事业是我市生态环境保护与建设的一个重要组成部分，本规划旨在通过对我市自然保护区建设与管理现状分析评价和自然资源分布状况与保护需求的研究分析，在《北京城市总体规划》的基础上，参照国内外有关自然保护区和生物多样性保护规划，提出北京市 1999—2010 年不同目标期的自然保护区发展规划，并提出相应的管理政策和措施，以促进我市自然保护区事业的发展

（二）规划的依据

本规划是依据国家环境保护总局和国家发展计划委员会关于编制省（市、自治区）自然保护区发展规划的要求进行的，是北京市环境保护工作特别是生态环境建设计划的重要组成部分。《北京城市总体规划（1991 至 2010 年）》是本规划的基本依据。

规划编制的主要技术依据为《中国自然保护纲要》、《中国 21 世纪议程》等纲领性文件并参照《中国自然保护区划》、《中国生物多样性保护行动计划》、《中国自然保护区发展规划纲要（1996—2010 年）》、《自然保护区类型与级别划分原则》（国标 GB/T14529—93）、《中华人民共和国矿产资源法》、《野生动物保护法》、《野生植物保护条例》、《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》、《自然保护区条例》、《北京市农村林木资源保护管理条例》等法律、法规、条例及国际公约。

三、规划的指导思想及应遵循的基本原则

（一）规划的指导思想

从建设环境首善之区和国际化大都市的要求出发，以保护首都北京的自然资源和生物多样性为中心，以减缓和控制生态环境恶化，最终实现自然资源可持续利用和生态环境的良性循环为目的。根据我市自然资源分布的现状与特点以及保护的需求，结合我市的市情和人力、物力、财力，从抢救保护和发展出发，合理确定规划目标和划定保护区域，到规划期末，在全市范围内，建成布局合理、类型多样、管理卓有成效的高标准的自然保护区系统，使我市的自然保护区事业达到或超过国内先进水平。做到全面规划、积极保护、科学管理、永续利用，实现生态效益、社会效益和经济效益的同步发展。

（二）规划的基本原则

1. 坚持可持续发展战略，以《北京城市总体规划》为依据，充分反映北京是特大城市、人口密集、城区面积大的特点和自然景观、人文、历史、风景区丰富多样的特色。

2. 坚持“建设首善之区和国际化大都市”的高标准，努力保护首都的生态环境，在人力、物力、财力许可的情况下，尽可能多建自然保护区。

3. 全面规划和突出重点相结合，针对当前北京市自然保护区现状，在建设发展自然生态系统类保护区的同时，注意加强自然遗迹和野生生物类保护区的建设，切实保护好北京地区的自然资源和自然生态环境。

4. 对自然生态系统类型保护区的建设，应根据自然地带递变规律和自然资源分布的特点，坚持自然景观的完整性

5. 对野生生物类自然保护区的建设，应尽快摸清家底，坚持抢救保护的原则。

6. 对自然遗迹类保护区应坚持积极保护、合理开发的原则，重点保护对地质历史具有重大科学研究价值的各种典型剖面、形迹、古生物化石及奇特的地质地貌景观等地质遗迹。

7. 协调好自然保护区建设与经济发展的关系，坚持以保护为前提，确保保护区建立后的长期稳定。

8. 在保证国家级、市（省）级自然保护区建设的同时，充分发挥区（县）积极性，实现国家级、市（省）级、县（区）级三级保护区齐头并进、共同发展。

9. 新建保护区和巩固现有保护区要统筹规划，分步实施，先易后难，确保规划的可操作性。

10. 建设与管理并重，在加强自然保护区建设的同时，完善管理机构建设，强化法制建设、管理，加强科学研究和人才培养，加强宣传教育，逐步实现建设与管理同步发展。

四、北京市自然保护区建设发展规划目标

（一）总体目标

根据北京市自然资源和自然环境保护的需要，同时考虑人民生活和经济发展和国民经济发展对自然资源的基本要求，在保证我市经济持续、稳定发展的前提下，最大限度地建立自然保护区；至 2010 年建成自然保护区 46 个，初步形成类型多样、分布合理、面积适宜、管理科学、效益良好的全市自然保护区系统（网络）。自然保护区面积达到 19.03 万公顷，占国土面积的 11.32%，略高于全国同期 10% 的水平

（二）建设目标

根据全面规划、分步实施的原则，我市自然保护区建设分为两个阶段：1999—2000 年为巩固建设阶段；2001—2010 年为建设发展阶段。

1.1999—2000 年目标

在巩固现有自然保护区的基础上，建成自然保护区 17 个（包括现有的 13 个），其中国家级 1 个，市（省）级 7 个，区（县）级 9 个。到 2000 年，我市自然保护区总面积达 8.00 万公顷，占北京市国土面积的 4.76%。

2.2001—2010 年目标

新建自然保护区 29 个，其中国家级 2 个，市（省）级 8 个，区（县）级 19 个。至 2010 年底，全市累计建成自然保护区 46 个，其中国家级 3 个，市（省）级 15 个，县（区）级 28 个。保护区土地总面积达 19.03 万公顷，占北京市国土面积的 11.32%，超过国内同期 10% 的水平（参见表 1）。

表 1 北京市不同目标期自然保护区建设目标

目标期	自然保护区数量（个）				自然保护区面积	
	国家级	市（省）级	县（区）级	合计	万公顷	占国土面积（%）
2000	1	7	9	17	8.00	4.76
2010	3	15	28	46	19.03	11.32

（三）管理目标

理顺当前北京市自然保护区管理体制，进一步加强法制建设，完善管理机构，积极开展科学研究，加强人员培训，实现自然保护区建设与管理的同步发展。

分期目标如下：

1.1999—2000 年目标

初步建成我市自然保护区法规体系；新建自然保护区管理机构及管理机构的配备达 70%。

2.2001—2010 年目标

进一步加强法规建设，形成完整的北京市自然保护区法规体系；自然保护区管理机构及人员的配备达到 100%。

五、规划方案

（一）建设规划方案

1. 分区规划

遵照《北京城市总体规划（1991—2010）》确定的原则及北京市经济发展方向，根据我市自然资源的分布和特点，区域特征，综合考虑自然环境、自然遗迹、人文历史、经济

等因素，并考虑拟建自然保护区内容、保护对象，将我市自然保护区建设规划为 4 个大区：京东平原区、京南平原区、京西山区和京北山区。

(1) 京东平原区：包括平谷、顺义、通州、朝阳四个县（区），本区主要为平原地区，平谷、顺义有部分山地。规划至 2010 年底建成县（区）级自然保护区 5 个。

(2) 京南平原区：包括大兴、丰台区 2 个县区。该区候鸟资源较丰富。规划至 2010 年底，本区建成市（省）级自然保护区 2 个。

(3) 京西山区：包括房山、门头沟、海淀、石景山 4 个区。本区是全市自然资源丰富的地区，至 2010 年底本区规划建成自然保护区 13 个，其中国家级 2 个，市（省）级 4 个，县（区）级 7 个。

(4) 京北地区：包括延庆、昌平、怀柔、密云 4 个县，分属京西北、京北、京东北三个分区，是全市自然资源丰富地区。规划至 2010 年建成自然保护区 26 个，其中国家级 1 个，市级 9 个，县（区）级 16 个。参见表 2。

表 2 北京市自然保护区分区规划表

规划区域	至 2010 年底			
	国家级	市（省）级	县（区）级	合计
京东区（平谷、顺义、通州、朝阳）			5	5
京南区（大兴、丰台）		2		2
京西区（房山、门头沟、海淀、石景山）	2	4	7	13
京北区（延庆、昌平、怀柔、密云）	1	9	16	26
总计	3	15	28	46

2. 分类规划

至 2010 年，北京市建成的 46 个自然保护区，包括了自然生态、野生生物和自然遗迹三个类别的多种类型，其中，自然生态系统类 32 个，野生生物类 4 个，自然遗迹类 10 个，参见附表 1。

（二）管理规划方案

1. 法制、法规建设规划

在 2002 年前，制定《北京市自然保护区管理办法》及相应的《北京市自然保护区管理办法实施细则》，并逐步建立以管理办法为基础的北京市自然保护区管理法规体系。各有关主管部门应根据《北京市自然保护区管理办法》配套制定各类型自然保护区管理实施细则。

2 管理机构建设规划

2000 年前完成已建自然保护区管理机构的充实、调整、建设，配齐管理人员，其中国家级保护区 40 人，市（省）级 30 人，区（县）级 8 人。配备人员中工程技术人员应达

到 50%，专业技术人员应达到 15%。2010 年，管理机构及人员配备达到 100%。

3. 科研人员培训规划

内容包括：自然保护区区划研究、生态监测研究、综合考察、重点保护对象和濒危物种就地保护研究、自然保护区有效管理研究及管理人员的培训等。

六、经费概算及解决方案

（一）经费概算

按规划方案，北京市 1999—2010 年期间，建成自然保护区 46 个，共需经费 2.568 亿元，其中基本建设经费（包括办公设施费、保护设施费、科研设施费、生活设施费及交通通讯设施费 5 项）0.485 亿元，管理经费（包括职工工资费、业务活动费、科研费、保护活动及宣传教育费等 4 项）2.083 亿元。1999—2000 年期间需 0.249 亿元（其中基建费 0.143 亿元，管理费 0.106 亿元）年均 1233 万元 2000—2010 年期间需 2.322 亿元（其中基建费 0.342 亿元，管理费 1.977 亿元），年均 0.232 亿元。

（二）解决方案

根据国家规定和我市的具体情况，自然保护区经费来源主要应是：政府投资；制定有利政策，保证保护区的稳定合理收入；拓宽经费渠道，广开财路。具体方案如下：

方案一：

将自然保护区建设和管理经费纳入政府计划和财政预算，建立市财政投入为主、县（区）投入和自然保护区自养为辅的自然保护区经费渠道。

国家财政和地方财政所承担的自然保护区建设和管理经费，由有关自然保护区主管部门编制预算上报，经审批后单独立项，专款专用。

方案二：

建立自然保护区专项资金，来源主要是预算外资金，包括征收资源补偿费、排污费、育林资金等。

上述两种方案无论采取哪一种，都必须保证经费来源的可靠性和稳定性。显然上述方案提供的是保护区经费的主渠道。根据当前我国和我市的具体情况，编者认为，方案一比较可行。对经费的其他来源，如前述的有关部门的专项资金、民间资金的筹集、国际资助、国际合作等均应努力争取，全方位筹集并解决保护区的建设和管理经费。

七、实施规划的保证措施

1. 深化自然保护区管理体制改革的，不断提高管理水平；

2. 制定特殊优惠政策，促进自然保护区发展；
3. 尽快建立经费来源渠道，切实解决经费问题；
4. 加快法制建设，强化执法管理；
5. 强化宣传教育，提高认识，加强领导，建立稳固的保障机制；
6. 逐步建立和推行自然保护区目标责任制；
7. 编制自然保护区总体规划，保证建设顺利进行；
8. 加强组织建设，建立全市统一的领导机构。

八、规划实施的可行性分析

本规划通过对我市自然资源分布的特点及保护需求的分析，并结合我市经济发展的预测提出了在 2010 年我市建成 46 个自然保护区，总面积 19.03 万公顷，占北京市国土面积 11.32% 的总目标，同时提出了到 2000 年底的阶段发展目标。从当前北京市自然保护区的现状来看，要求是较高的但从长远发展看，规划又是必须实现、而且完全可以实现的

（一）自然保护区是北京现代化建设的需要，是首都进步与文明的标志

北京作为首都，环境保护的首善之区，目前正在争创模范城，向国际化大都市迈进，但从自然保护区的现状来看，不仅远远落后于世界，在国内也处于落后的地位据 1997 年底的统计资料表明，北京仅有自然保护区 13 个，面积 4.81 万公顷，占全市国土面积的 2.86%，远低于全国平均 7.48% 的水平，这与首都的地位是很不相称的。国家环保总局有关领导和专家一致提出，根据北京的具体条件，自然保护区建设应在全国处于领先水平，成为全国的样板。并指出，自然保护区建设是北京市环境建设的重要组成部分，是首都文明与进步的重要标志。

（二）根据改善首都环境，特别是对大气质量的要求，规划必须实现

当前北京的环境质量，特别是大气污染已到了令人难以接受的地步，成为我国乃至世界注意的焦点。从 1998 年的空气质量来看，总悬浮颗粒物为首要污染物的有 22 周，占全年总周数的 42%。总悬浮颗粒超标的重要原因之一，就是北京自然保护区数量少，面积小。自然保护区的基本功能之一，就是通过扩大并保护绿地，增加森林覆盖率，减少裸地，从而有效地减轻风沙，减少降尘，调节空气，净化大气。按本规划建成 46 个自然保护区后，仅保护区内的森林面积（含森林公园）将达到 17.5 万公顷（1750 平方公里）每年释放氧气 4662.9 万吨，并形成北京西北部的绿色屏障，可以有效地降低风沙危害，极大地改善首都的大气环境质量。同时蓄水 5230 万立方米，对北京的干旱状况的改变和降低沙化威胁产生重大影响。

（三）根据保护自然资源 实现北京社会、经济可持续发展的需要 规划应该实现

北京共有林地 68.33 万公顷，目前有效保护的仅占 7.9%，即使本规划完成后，受保