

《自然保护区条例（修订草案）》起草说明

一、修订背景

全国共有自然保护区 2676 处，其中国家级 474 处，总面积 1.49 亿公顷，占各类自然保护地总面积的 75%左右，是我国自然保护的基础。现行《中华人民共和国自然保护区条例》(以下简称《条例》)于 1994 年 10 月 9 日经国务院发布，并于同年 12 月 1 日起施行。2011 年 1 月、2017 年 10 月，国务院对《条例》部分条款进行了“打捆式”修改。《条例》的颁布实施，对于规范自然保护区建设管理，保护自然生态系统、野生动植物资源和生物多样性，维护国家生态安全，促进生态文明建设，发挥了十分重要作用。

党的十八大以来，党中央、国务院高度重视自然保护工作，把建立以国家公园为主体的自然保护地体系作为推进生态文明建设的重大制度创新和重大改革举措。自然保护区发展面临的形势、任务和要求发生了重大变化，现行《条例》部分管理制度与新时代生态文明建设的总体要求不相适应：一是 2018 年党和国家机构改革，原来由各部门分别管理的自然保护区统一由林业草原部门管理，新的自然保护区管理体制已基本形成。二是按照党中央、国务院的改革要求，原先自然保护区的“三区”划分管理制度需要调整为“二区”划分、差别化管控制度。三是因历史原因大量镇村、原住居民生产生活、永久基本农田、集体人工商品林、矿业权、小水电、旅游开发等人类活动密集区域被划入自然保护区范

围，与现行《条例》规定存在矛盾冲突，需要妥善处理保护与发展的关系，因此迫切需要修改《条例》，为自然保护区改革发展提供法治保障。

二、修订过程

国家林草局高度重视《条例》修订工作，成立由局领导担任组长的工作专班，自2019—2021年多次开展立法调研，召开座谈会，广泛听取专家学者、地方党政领导、管理机构、区内企业、居民等各方面的意见建议。

在此期间，国家林草局分别书面征求地方和中央国家机关意见。经自然资源部、国家林草局多次会议研究，修改完善形成目前的《条例（修订草案）》。

三、修订原则和主要内容

这次修订遵循以下原则：一是将党中央、国务院的重大决策部署法律化、制度化；二是坚持问题导向、实事求是，突出修订重点，总结自然保护区管理实践中成熟经验和存在的主要问题，保持原《条例》章节架构不变和保留执行良好的制度，针对突出问题修改完善相关管理制度。三是与正在制定的国家公园法、生态保护红线管理制度等有效衔接，体现管控要求的一致性。

目前的修订草案分为总则、自然保护区的建设、自然保护区的管理、法律责任和附则，共5章48条。主要修订内容如下：

（一）关于管理体制。依据《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》和部门

“三定”方案，明确国务院林业草原主管部门主管全国自然保护区工作，负责监督管理全国自然保护区。国务院其他有关部门按照职责分工，承担自然保护区内相关工作。

（二）关于分区管理、差别化管控制度。落实《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》等中央文件要求，调整自然保护区的功能分区制度，将核心区、缓冲区、实验区的“三区划分”调整为核心保护区、一般控制区的“二区划分”（第二十条）。结合《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》和自然资源部、林草局陆续印发的一系列文件，明确核心保护区和一般控制区人为活动的“正面清单”及差别化管控措施（第三十条、第三十一条、第三十三条）。同时，保留了现行《条例》禁止性规定，并对十项禁止性规定进行了调整，将涉及原住居民生产生活的砍伐、放牧、捕捞、采药、烧荒等人为活动不再列入禁止性规定，将对自然保护区保护管理有较大影响的围填海、开发区建设、房地产开发、高尔夫球场建设、风电和光伏开发等活动列入禁止性规定（第二十九条）。

（三）关于规划编制和审批。一是减少规划层次，考虑到需要编制整个自然保护地体系规划，不再单独编制自然保护区发展规划，因此删除了关于自然保护区发展规划编制的相关规定。二是增加了自然保护区规划审批的相关规定，国家级自然保护区由国家林草局审批，地方级自然保护区由省级林草主管部门审批。三是强化自然保护区规划与国土空间

规划的有效衔接，增加了自然保护区规划编制、审批、公示过程中与国土空间规划衔接的相关规定。（第十八条）

（四）关于监督执法。建立完备的监督检查制度、提升保护执法能力，是主管部门认真履职的关键。《条例（修订草案）》明确了县级以上林业草原主管部门、其他有关部门以及海警机构对自然保护区监督检查职责，公安机关或者海警机构，根据需要在自然保护区设置派出机构，查处违法违规行为；建立监督检查情况的信息共享机制（第二十二条、第二十七条）。建立约谈制度，对保护工作不力、问题突出的地区，约谈所在地人民政府及其有关部门主要负责人，要求采取措施及时整改（第二十三条）。提高有关违法行为的处罚金额（第四十条、第四十一条），增强法律的威慑力。

（五）关于行政许可审批。本次修订未新增行政许可审批事项。同时为深化“放管服”改革要求，进一步下放审批权限、简化审批流程，取消了现行《条例》第三十一条对外国人进入自然保护区的行政许可审批事项，将国家级自然保护区内修筑设施的审批权由国家林草局下放到省级林草主管部门（第三十四条）。

此外，《条例》还在生态保护补偿、公示公告、船舶航行、外来物种管理、毗邻区域控制措施等方面完善了相关规定。