

# 自然保护区条例（修订草案）

## （征求意见稿）

### 第一章 总则

**第一条** 为了加强自然保护区的建设和管理，保护自然资源和生态环境，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、海域或者海岛，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，应当遵守本条例。

**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，保障公众的知情权、参与权、表达权和监督权。

**第六条** 自然保护区管理机构或者其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。

鼓励单位和个人通过捐赠、志愿服务等方式，参与自然保护区的保护活动。

**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。

任何单位和个人都有保护自然保护区内自然资源和生态环

境的义务，并有权对破坏、侵占、污染自然保护区的单位和个人进行检举、控告。

**第八条** 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。

县级以上地方人民政府林业草原主管部门负责本辖区内自然保护区的监督管理工作，其他部门按照职责分工承担相关工作。

**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，由人民政府按照国家有关规定给予表彰奖励。

**第十条** 国家实行自然保护区自然资源确权登记制度。自然保护区作为独立的登记单元进行确权登记。

国家建立自然保护区生态保护补偿机制，根据自然保护区规模和管护成效加大保护补偿力度。

鼓励有条件的地方根据保护和管理需要，采取定向援助、产业调整等多种形式，探索生态产品价值实现机制。

## 第二章 自然保护区的建设

**第十一条** 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和修复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、我国特有重要野生种质资源的天然集中分布区域；

（三）具有特殊保护价值的海域、海岛、海岸、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、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。

**第十二条** 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。

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。

**第十三条** 国家级自然保护区的建立，由自然保护区所在地省、自治区、直辖市人民政府提出申请，经国务院林业草原主管部门组织国家级自然保护区评审委员会评审，报国务院批准。

地方级自然保护区的建立，由自然保护区所在地市、县级人民政府提出申请，经省、自治区、直辖市人民政府林业草原主管部门组织地方级自然保护区评审委员会评审，报省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院林业草原、自然资源、生态环境等主管部门备案。

国家级自然保护区评审委员会由国务院林业草原主管部门会同国务院有关部门设立，地方级自然保护区评审委员会由省、自治区、直辖市人民政府林业草原主管部门会同有关部门设立。

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，并按照本条第一款、第二款规定的程序审批。

领海外管辖海域建立自然保护区的，由国务院自然资源主管部门海区派出机构提出申请。

建立海上自然保护区，应当经国务院批准。

**第十四条** 申请建立、调整自然保护区和更改自然保护区名称的，应当按照国家有关规定上报申报书和相关论证材料。

**第十五条** 自然保护区的范围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，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。原住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。

省、自治区、直辖市人民政府应当按照批准的自然保护区范围，在批准后的一年内，完成勘界工作，并将矢量数据等资料报国务院林业草原主管部门备案，同时抄报国务院自然资源、生态环境、住房城乡建设、交通运输、水行政、农业农村等主管部门，有关数据依法向社会公开。自然保护区管理机构应当自勘界完成之日起两年内设立界标。

批准建立的自然保护区应当划入生态保护红线。自然保护区范围发生调整的，生态保护红线相应调整。

**第十六条** 自然保护区的撤销及其性质、名称、范围的调整或者改变，应当经原批准建立自然保护区的人民政府批准。

国家级自然保护区分区调整，由自然保护区所在地省、自治区、直辖市人民政府报国务院林业草原主管部门批准。地方级自

然保护区分区调整，由省、自治区、直辖市人民政府林业草原主管部门批准。

任何单位和个人不得擅自移动自然保护区的界标。

**第十七条** 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。

**第十八条** 自然保护区管理机构应当以自然资源和生态环境状况调查监测评价结果为基础，组织编制各自然保护区规划，并与同级国土空间规划相衔接。

各国家级自然保护区规划，由自然保护区所在地省、自治区、直辖市人民政府林业草原主管部门审核后，报国务院林业草原主管部门审批；各地方级自然保护区规划，由省、自治区、直辖市人民政府林业草原主管部门审批。

自然保护区规划报批前，自然保护区所在地人民政府自然资源主管部门应当出具与相应国土空间规划衔接的核对意见。

**第十九条** 申请建立、调整、撤销自然保护区和编制各自然保护区规划时，自然保护区所在地人民政府林业草原主管部门应当向社会公示。公示时间不得少于十日。

批准建立、调整、撤销自然保护区和各自然保护区规划的，审批机关应当自批准之日起三十日内将相关内容予以公告。

### 第三章 自然保护区的管理

**第二十条** 自然保护区分为核心保护区和一般控制区。

自然保护区内保存完好的天然状态的生态系统、重要的自然遗迹、生态廊道的重要节点以及珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布地，应当划为核心保护区。自然保护区内核心保护区之外的区域划为一般控制区。

**第二十一条** 全国自然保护区管理的技术规范和标准，由国务院林业草原、标准化主管部门制定。

**第二十二条** 县级以上人民政府林业草原主管部门对本行政区域内各类自然保护区的管理进行监督检查；县级以上其他有关部门按照职责分工，对自然保护区相关工作进行监督检查；海警机构负责自然保护区海岸线向海一侧保护利用等活动的监督检查，查处违法行为。

林业草原主管部门应当组织有关部门，建立自然保护区监督检查情况的信息共享机制。

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。

**第二十三条** 对保护工作不力、问题突出的地区，省级以上人民政府林业草原主管部门可以约谈该自然保护区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。

**第二十四条** 国家级自然保护区由其所在地省、自治区、直辖市人民政府林业草原主管部门或者设区的市级以上人民政府管理。地方级自然保护区的管理，由省、自治区、直辖市人民政

府根据实际情况确定。

县级以上人民政府或者其林业草原主管部门应当明确自然保护区管理机构，配备专业技术人员，负责自然保护区的具体管理工作。

**第二十五条** 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）编制和实施自然保护区规划；

（四）根据委托，承担自然保护区范围内全民所有自然资源资产所有者职责部分管理事项；配合或者承担自然资源和生态环境调查、监测并建立档案，保护、恢复自然保护区内的自然资源和生态环境，组织或者协助有关部门开展自然保护区的科学研究工作，开展自然保护的宣传教育；

（五）规范和监督管理自然保护区内游憩体验和科学研究等各种人为活动；

（六）依照法定职责查处在自然保护区内破坏自然资源、生态环境、自然遗迹等违法行为；对于不具备执法权限的，应当将问题线索报告或者移送相关主管部门。

**第二十六条** 管理自然保护区所需经费，纳入自然保护区所在地的县级以上地方人民政府预算。国家对国家级自然保护区的管理，给予适当的资金补助。

**第二十七条** 自然保护区所在地的公安机关或者海警机构，

可以根据需要在自然保护区设置派出机构。

**第二十八条** 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，应当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。

**第二十九条** 禁止在自然保护区内进行狩猎、开垦、开矿、采石、挖沙、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；但是，法律、行政法规另有规定的除外。

**第三十条** 核心保护区主要承担保护功能，最大程度限制人为活动，但下列情形除外：

（一）管护巡护、保护执法、调查监测、防灾减灾、应急救援等活动及相关的必要设施修筑；

（二）常住居民和其他合法权益主体，在不扩大现有规模和利用强度的前提下，开展必要的种植、放牧、采集、捕捞、养殖、取水等生产生活活动，修缮生产生活设施；

（三）因有害生物防治、外来物种入侵、维持主要保护对象生存环境等特殊情况，开展重要生态修复工程、病害动植物清理、增殖放流等人工干预活动；

（四）非破坏性的科学研究、标本采集、考古调查发掘和文物保护活动；

（五）自然保护区设立之前已有的民生基础设施和其他线性基础设施的运行维护；

（六）以生态环境无害化方式穿越地下或者空中的线性基础设施的修筑，必要的航道基础设施建设、河势控制、河道整治等



活动；

（七）国境边界通视道清理以及界务工程的修建、维护和拆除，边境巡逻管控；

（八）因国家安全和重大战略需要开展的活动；

（九）法律法规允许的其他情形。

前款第八项规定活动的具体范围，由国务院林业草原主管部门会同国务院有关部门确定。

**第三十一条** 一般控制区在承担保护功能的基础上，兼顾科研、教育、游憩体验等公共服务功能，禁止开发性、生产性建设活动，但下列情形除外：

（一）核心保护区允许开展的情形；

（二）古生物化石调查发掘活动；

（三）适度规模的科普宣教和游憩体验活动以及符合自然保护区规划的公益性和公共基础设施建设；

（四）无法避让且符合国土空间规划的线性基础设施建设；

（五）公益性地质勘查，以及因国家重大能源资源安全需要开展的战略性能源资源勘查；已依法设立的矿泉水、地热采矿权在不扩大生产规模、不新增生产设施的条件下，继续开采活动；

（六）为改善森林结构，开展的与自然保护区保护目标一致的人工商品林抚育、树种更替等森林经营活动；

（七）法律法规允许的其他情形。

**第三十二条** 自然保护区的内部未分区的，依照本条例有关核心保护区的规定管理。

**第三十三条** 在确保主要保护对象安全和生态功能不受损

害的前提下，自然保护区可以对以下情形实行差别化管控，相关要求应当在各自然保护区分区中明确：

（一）主要保护对象为地质遗迹、地质构造、古生物化石的自然保护区，可以在核心保护区建设必要的防护、陈列、展示等设施，开展适度的自然教育、科普宣传、游憩体验等活动；

（二）主要保护对象位于地下的自然保护区，核心保护区地上部分可以按照一般控制区保护管理；

（三）自然生态过程、主要保护对象生息繁衍具有明确季节性变化规律的自然保护区，可以实行季节性分区管控。

**第三十四条** 自然保护区管理机构因开展管护巡护、保护执法、科研监测、科普宣教、防灾减灾等工作需要，可以修筑自然保护区规划中明确的设施。修筑设施应当符合自然保护区工程项目建设相关标准和规范。

常住居民和其他合法权益主体开展正常生产生活相关活动和在自然保护区内修筑生产生活必要设施的，应当接受自然保护区管理机构的监督和管理。

其他任何单位和个人，在自然保护区内开展活动的，应当经自然保护区管理机构同意；在自然保护区内修筑设施的，应当经省、自治区、直辖市人民政府林业草原主管部门批准。

涉及其他行政机关作出行政许可决定的，应当依法办理相关手续。

从事科学研究和标本采集活动的单位和个人，应当将其活动成果的副本提交自然保护区管理机构。

**第三十五条** 自然保护区内船舶应当在科学划定的航行区

域内航行，严格执行限速、降噪、限排、限定通航时间等相关要求，减少对水生生物、候鸟栖息繁殖空间的挤占和干扰。航行区的划定应当征求林业草原、自然资源、生态环境、农业农村等部门意见。

**第三十六条** 禁止携带和引进外来物种进入自然保护区，不得在自然保护区内培植、饲养、繁殖各类外来物种。加强自然保护区内遗传资源的保护和开发利用监管，防止特有遗传资源的流失。

**第三十七条** 在自然保护区内开展游憩体验活动的，由自然保护区管理机构组织编制方案，方案应当符合自然保护区规划。

在自然保护区组织游憩体验活动的，应当严格按照前款规定的方案进行，并加强管理；进入自然保护区游憩体验的单位和个人，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游憩体验项目。

**第三十八条** 在自然保护区内不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施，鼓励采取更加严格的排放标准，切实减轻对周边生态环境和主要保护对象的不利影响。建设本条例第三十条、第三十一条、第三十三条规定的项目，应当采取有利于生态保护的施工工艺、方法和最严格的生态环境保护措施，开展景观、生态保护措施等专项设计，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。在自然保护区内已经建成的设施，对周边自然生态系统和主要保护对象造成不利影响或者严重损害的，应当采取补救措施。

在自然保护区毗邻的相关区域开展生产性、建设性活动的，

自然保护区所在地人民政府应当采取必要的控制措施，减少或者降低对自然保护区内自然生态系统和主要保护对象的不利影响和损害；已经造成损害的，应当限期治理。

**第三十九条** 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个人，应当立即采取措施处理，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和当地有关部门报告，接受调查处理。

## 第四章 法律责任

**第四十条** 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一千元以上一万元以下的罚款：

- （一）擅自移动或者破坏自然保护区界标的；
- （二）在自然保护区内不服从自然保护区管理机构管理的；
- （三）经批准在自然保护区内从事科学研究和标本采集的单位和个人，不向自然保护区管理机构提交活动成果副本的。

**第四十一条** 违反本条例第二十九条、第三十条、第三十一条、第三十四条规定，在自然保护区内从事相关活动或者修筑设施的，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林业草原主管部门或者其委托的自然保护区管理机构责令停止违法行为，没收违法所得，限期恢复原状，可以处一万元以上十万元以下的罚款；涉及建设工程项目的，可以处项目总投资额百分之五以上百分之十以下的罚款。

违反本条例第三十五条规定航行的，依照有关法律法规的规

定处罚。

违反本条例第三十六条规定，携带和引进外来物种进入自然保护区，或者在自然保护区内培植、饲养、繁殖各类外来物种的，由自然保护区管理机构责令停止违法行为，并依照《中华人民共和国生物安全法》等有关法律法规的规定处理、处罚。

违反本法第三十八条规定，在自然保护区内建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施的，依照本条第一款规定处罚。

**第四十二条** 自然保护区管理机构违反本条例规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府林业草原主管部门责令限期改正；对直接责任人员，由其所在单位或者上级机关给予处分：

（一）开展游憩体验活动未编制方案或者编制的方案不符合自然保护区规划的；

（二）不按照编制的方案开展游憩体验活动的；

（三）未经批准修筑自然保护区规划中未明确的设施的；

（四）拒绝林业草原主管部门依法监督检查，或者在被检查时弄虚作假的；

（五）有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的。

**第四十三条** 破坏自然保护区造成生态环境损害的，自然保护区管理机构可以依法向人民法院提起诉讼，对侵权人提出损害赔偿要求。

**第四十四条** 妨碍自然保护区管理人员执行公务的，由公安机关或者海警机构依照《中华人民共和国治安管理处罚法》的规定给予处罚；情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十五条** 违反本条例规定，造成自然保护区重大污染或

者破坏事故，导致公私财产重大损失或者人身伤亡的严重后果，构成犯罪的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法追究刑事责任。

**第四十六条** 自然保护区管理人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；情节轻微，尚不构成犯罪的，由其所在单位或者上级机关给予处分。

## 第五章 附则

**第四十七条** 各省、自治区、直辖市人民政府可以根据本条例，制定实施办法。

**第四十八条** 本条例自 20XX 年 XX 月 XX 日起施行。1985 年 6 月 21 日国务院批准，1985 年 7 月 6 日原林业部发布的《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》同时废止。