

# 自然保护地法（专家建议稿）

## 目录

### 第一章 总则

第一条【立法目的】

第二条【适用范围】

第三条【关键词定义】

第四条【指导方针】

第五条【社区发展】

第六条【社会参与】

第七条【公众义务权利】

第八条【政府责任】

第九条【自然保护地管理体制】

第十条【自然保护地土地权属管理】

第十一条【生态补偿】

第十二条【奖励制度】

### 第二章 自然保护地的管理体制

第十三条【行政职权划分】

第十四条【分级管理】

第十五条【综合管理部门职责】

**第十六条【行政主管部门职责】**

**第十七条【评审委员会】**

**第十八条【评审委员会的职责】**

**第十九条【自然保护地保护管理机构】**

**第二十条【保护管理机构职责】**

**第二十一条【自然保护地执法机构】**

**第二十二条【自然保护地共管委员会】**

### **第三章 基本制度**

#### **第一节 分类分区管理制度**

**第二十三条【分类管理】**

**第二十四条【类别标识】**

**第二十五条【自然保护地的功能分区】**

**第二十六条【分区方案编制要求】**

#### **第二节 规划和计划制度**

**第二十七条【自然保护地发展规划】**

**第二十八条【与生物多样性保护规划衔接】**

**第二十九条【总体规划编制和审批】**

**第三十条【规划环评】**

**第三十一条【规划效力】**

**第三十二条【管理计划】**

**第三十三条【管理计划效力】**

### **第三节 保护管理经费制度**

**第三十四条【保护管理资金来源及管理】**

**第三十五条【财政资金保障】**

**第三十六条【专项资金保障机制】**

**第三十七条【经营反补保护管理】**

**第三十八条【自然保护地利用费】**

## **第四章 自然保护地的设立、保护和利用**

### **第一节 自然保护地的设立**

**第三十九条【设立自然保护地的条件】**

**第四十条【自然保护地设立的政府责任】**

**第四十一条【自然保护地的设立审批程序】**

**第四十二条【自然保护地的命名】**

**第四十三条【自然保护地的登记和公告】**

**第四十四条【自然保护地的调整及变更】**

**第四十五条【界址设置】**

### **第二节 自然保护地的保护**

**第四十六条【保护管理方针】**

**第四十七条【自然保护地地方立法】**

- 第四十八条【生物多样性保护】
- 第四十九条【自然遗迹保护】
- 第五十条【古迹保护】
- 第五十一条【文化保护】
- 第五十二条【自然保护区内人口管理】
- 第五十三条【自然保护区内的行为控制】
- 第五十四条【自然保护区边界和分区动态管理】
- 第五十五条【自然保护区季节性管理】
- 第五十六条【自然保护区病虫害防治】
- 第五十七条【野生动植物管理】
- 第五十八条【控制外来入侵种】
- 第五十九条【保护目的的人为干预】
- 第六十条【自然保护区的生态监测】
- 第六十一条【灾害防御和突发事件处置】

### 第三节 自然保护区的利用

- 第六十二条【自然保护区内设施管理】
- 第六十三条【自然保护区内建设项目】
- 第六十四条【占地限制及补偿】
- 第六十五条【交通限制】
- 第六十六条【自然保护区内传统资源的利用】
- 第六十七条【自然保护区内经营管理】

**第六十八条【自然保护区周边经营监督】**

**第六十九条【自然保护区内旅游经营管理】**

**第七十条【自然保护区科学研究】**

## **第五章 自然保护区管理的监督**

**第七十一条【管理部门年度工作报告】**

**第七十二条【自然保护区年审制度】**

**第七十三条【自然保护区评估制度】**

**第七十四条【自然保护区管理信息公开】**

## **第六章 法律责任**

**第七十五条【自然保护区综合管理部门的法律责任】**

**第七十六条【自然保护区行政主管部门的法律责任】**

**第七十七条【自然保护区保护管理机构的法律责任】**

**第七十八条【自然保护区管理人员的法律责任】**

**第七十九条【自然保护区执法机构的法律责任】**

**第八十条【自然保护区执法人员的法律责任】**

**第八十一条【自然保护区评估委员会委员的法律责任】**

**第八十二条【第三方评估人员的法律责任】**

**第八十三条【破坏管理秩序的法律责任】**

**第八十四条【经营者的违法责任】**

**第八十五条【违法占用者的法律责任】**

**第八十六条【违法狩猎、砍伐、采集、捕捞、养殖、种植、开垦等活动的法律责任】**

**第八十七条【非法引入外来物种的法律责任】**

**第八十八条【擅自进入自然保护地的法律责任】**

**第八十九条【民事责任】**

**第九十条【自然保护地公益诉讼制度】**

## **第七章 附则**

**第九十一条【公益保护地的法律适用】**

**第九十二条【施行日期】**

# 中华人民共和国自然保护地法

(专家建议稿)

2013年2月

## 第一章 总则

**第一条【立法目的】** 为了加强我国自然保护地的建设和管理,保护生物多样性及生态系统服务功能,维护生态安全,实现中华民族永续发展,根据宪法,制定本法。

**第二条【适用范围】** 在中华人民共和国陆域及管辖的海域、其他水域内设立和管理自然保护地,适用本法。

**第三条【关键词定义】** 本法所称自然保护地,是由国家依法予以特殊保护和管理各种自然生态区域的总称,包括有代表性的自然生态系统、有重要生态系统服务功能的自然区域、珍稀濒危野生动植物物种和重要遗传资源的天然集中分布地,以及重要走廊地带、有特殊意义的自然遗迹和自然景观等保护对象所在的陆地、陆地水域或海域。

**第四条【指导方针】** 国家对自然保护地实行统筹规划、严格保护、分类管理、永续利用、社会参与的方针。

**第五条【社区发展】** 自然保护地的设立和管理应当与区域发展相协调,妥善处理与当地居民生产生活的关系。

**第六条【社会参与】** 国家鼓励公民、法人和其他组织积极参与生态保护事业,加强自然保护地管理的社会监督,促进国际交流与合作,提高生态保护能力与科学研究水平。

**第七条【公众义务权利】** 公民、法人和其他组织都有义务保护自然保护地,并有权对侵占、污染和破坏自然保护地的单位和个人进行检举和控告。

**第八条【政府责任】** 县级以上人民政府应当采取有利于自然保护地发展的政策和措施,将自然保护地的设立与管理纳入国民经济和社会发展规划,统筹解决自然保护地设立和管理中的重大问题,保障其保护管理工作经费。对本辖区自然保护地的管理工作进行监督。

乡镇人民政府应当协助做好自然保护地的管理和监督工作，积极协调自然保护地与当地社区之间保护与发展的关系。

将自然保护地保护管理成效纳入到政府绩效评估体系。

**第九条【自然保护地管理体制】**国家对自然保护地实行综合监管、分部门管理和社会参与相结合的管理体制。

**第十条【自然保护地土地权属管理】**自然保护地的土地权属以国有为主，可以包括非国有土地。

因科学研究、保护濒危物种或者其他特殊保护管理要求，确需改变土地产权关系（或者土地权属关系）的，国家可以依法征收（用）土地或者设置用地限制，并依法给予权利人及其他利害关系人合理补偿。

**第十一条【生态补偿】**国家实行自然保护地生态补偿制度。

为了实现自然保护地的保护目标，给当地居民生产生活造成现实损害或潜在影响的，各级人民政府须通过财政拨款、争取捐赠以及提供就业机会和替代生计等方式进行补偿。

自然保护地生态补偿的基本方案，由国务院综合管理部门组织制定。

**第十二条【奖励制度】**国务院和各级人民政府对在自然保护地建设、管理、科学研究、教育培训和社区发展等工作中做出显著成绩的组织和个人，给予奖励。

## 第二章 自然保护地的管理体制

**第十三条【行政职权划分】**国务院环境保护行政主管部门（以下简称综合管理部门）负责全国范围内自然保护地的综合管理，对自然保护地的管理工作依法进行规划、指导、协调和监督检查。

国务院林业、住建、农业、国土资源、水利、海洋、旅游等其他行政主管部门（以下简称行政主管部门）依其法定职责，建设和管理相应的自然保护地，并建立健全自然保护地保护管理机构。

县级以上地方人民政府各有关部门在辖区内的职责，参照前两款的规定确定。

**第十四条【分级管理】**自然保护地实施分级管理，分为国家级自然保护地和地方（省、市、县）级自然保护地。



在国内外有典型意义、有重大生态服务功能或有特殊科学研究价值的自然保护地，应列为国家级自然保护地。

国家级自然保护地以外的其他自然保护地为地方级自然保护地。地方级自然保护地可以分级管理，具体办法由省、自治区、直辖市根据实际情况确定。

国家级自然保护地由国务院主管部门直接管理或者授权省级政府主管部门管理，地方级自然保护地由同级政府主管部门直接管理。

国家级与省级自然保护地的保护经费、人员编制由省级以上人民政府负责统筹解决。

**第十五条【综合管理部门职责】**自然保护地综合管理部门的主要职责是：

- （一）制定和更新本区域自然保护地管理的技术规范 and 标准；
- （二）制定区域自然保护地发展规划；
- （三）批准自然保护地的设立、调整及变更；
- （四）审定自然保护地总体规划和建设项目规划；
- （五）授予公益保护地和社区保护地特许保护权；
- （六）组织第三方评估自然保护地保护状况，并向社会公布评估结果；
- （七）对自然保护地开展定期和非定期执法检查 and 监督；
- （八）对经评审不合格的自然保护地保护管理机构责令限期改正，直至剥夺特许保护权或者重新核定特许保护权；
- （九）公布自然保护地名录及其他相关信息。

**第十六条【行政主管部门职责】**自然保护地行政主管部门的主要职责是：

- （一）编制与本部门职责范围内的自然保护地发展规划，并组织申报设立相关自然保护地；
- （二）负责组建相关的自然保护地保护管理机构；
- （三）指导本部门各自然保护地保护管理机构的保护管理业务；
- （四）批准本部门自然保护地保护管理机构的管理计划；
- （五）审核本部门自然保护地保护管理机构的年审报告；
- （六）对本部门自然保护地保护管理机构日常工作实施监督检查；
- （七）编制本部门自然保护地年度报告，并依法向社会公开；
- （八）负责评估需要调整、晋级、降级或者撤销的自然保护地。

**第十七条【评审委员会】**国家对自然保护地的设立、调整、评估和监督等实行评审委员会制度。

各级综合管理部门分别设立独立于行政部门的国家级和地方级自然保护地评审委员会。

各级自然保护地评审委员会应当主要由从事生态保护、规划管理、公共政策、社区发展等相关研究领域的专家组成。

自然保护地评审委员会每五年改组一次，其委员最长连任两届。

**第十八条【评审委员会的职责】**评审委员会的主要职责是：

- （一）审查相应级别自然保护地设立和调整的申请材料，并提出意见和建议；
- （二）协助综合管理部门审定相应级别自然保护地发展规划。

**第十九条【自然保护地保护管理机构】**自然保护地经批准设立后，地方政府应当授权自然保护地行政主管部门在一年内在自然保护地内建立保护管理机构，配备专业技术和管理人员，负责日常管理与执法巡护工作。

自然保护地保护管理机构作为独立的管理公共事务的事业法人，依法履行保护管理职责，不得从事营利活动。

**第二十条【保护管理机构职责】**自然保护地保护管理机构的主要职责是：

- （一）贯彻执行相关法律、法规、规章和政策；
- （二）组织编制自然保护地总体规划、管理计划，实施经批准的总体规划和管理计划；
- （三）制定并实施自然保护地的具体管理措施；
- （四）开展常规执法巡护，监测威胁因素，及时采取措施，消减对自然保护地的保护目标造成威胁的人为和自然因素；
- （五）提供科学研究平台，支持研究机构在自然保护地依法开展调查和监测，建立自然保护地的信息系统；
- （六）组织或支持其他机构开展相关宣传教育工作；
- （七）对自然保护地及其周边的资源利用行为实施监督；
- （八）促进社区参与保护管理；
- （九）对自然保护地范围内的经营活动实施行政许可和进行监督；
- （十）依法公开管理信息；

（十一）编制提交年审报告；

（十二）法律、法规和规章赋予的其他职责。

**第二十一条【自然保护地执法机构】**自然保护地所在地人民政府应授予相关保护管理机构综合执法权，由保护管理机构负责查处自然保护地内各类非法活动。

自然保护地所在地的相关执法机关须配合自然保护地保护管理机构的执法活动，加强对自然保护地的监督管理。

**第二十二条【自然保护地共管委员会】**国家鼓励自然保护地所在地的当地社区自我组织起来，建立各种类型的社区委员会。

自然保护地所在地应成立由当地社会组织代表、社区居民、相关专家学者等组成的自然保护地共管委员会，对有关自然保护地管理与社区发展的重大事项进行协商讨论、提出意见，并根据实际需要制定管理公约。

自然保护地共管委员会的意见，应当作为各级自然保护地综合管理部门审定关于自然保护地的设立、功能分区、发展规（计）划及其修订方案的参考依据。若有必要，应该举行社区民众听证会。自然保护地保护管理机构的年度计划、年审报告等都应专门针对自然保护地内及周边社区收集反馈意见。

自然保护地共管委员会每五年改组一次，其委员最多连任两届。

## 第三章 基本制度

### 第一节 分类分区管理制度

**第二十三条【分类管理】**国家对自然保护地实行分类管理制度。

根据保护严格程度和主要利用方式的不同，将自然保护地划分为以下管理类别：

（一）**I类严格保护类：**具备完整的生态系统和生物多样性的自然环境，绝大部分区域禁止人为活动干扰的自然保护地。

（二）**II类栖息地和物种管理类：**为保护特定物种和栖息地，需要在区域内采取适当的人工干预措施来保护物种的自然保护地。

（三）**III类自然展示类：**在保护前提下，适度允许公众进入参观、游憩和体验的自然保护地。

**（四）IV类限制利用类：**在保证生态系统功能和生物多样性得到维持的前提下，允许有限采集、捕捞、种植、开挖等生产生活活动的自然保护地。

自然保护地综合管理部门应当定期对管理类别进行调查、评估，基于自然保护地的保护现状和生态功能，可根据第四十五条变更保护类别。

国家根据区域生态功能价值和生物多样性现状，依照以上分类标准界定各自然保护地的管理类别，并按照相应的标准进行管理和监督。

**第二十四条【类别标识】**自然保护地按照管理类别采用全国统一的标识，各自然保护地根据所属管理类别规范使用相应的标识。

**第二十五条【自然保护地的功能分区】**自然保护地内实行分区管理制度。根据保护严格程度，将自然保护地划分为以下功能分区：

（一）核心区：没有或极少人类干扰的区域；

（二）缓冲区：在自然保护地范围内的其他分区都属于缓冲区，须根据当地具体情况，将缓冲区细化为几个分区，明确各个分区中准允的活动和活动强度，以实施相应的管理和监督措施。

（三）过渡区：在自然保护地外，紧邻自然保护地的区域可以设立过渡区，实施有利于保护的生活生产方式。

自然保护地保护管理机构应当根据自然保护地管理类别合理划分核心区面积大小和占地比例。

国家综合管理部门组织制定功能分区划分指南及管理标准。

**第二十六条【分区方案草拟要求】**自然保护地保护管理机构草拟保护地功能分区规划和管理方案，须征询共管委员会的意见。

## **第二节 规划和计划制度**

**第二十七条【自然保护地发展规划】**国务院自然保护地综合管理部门会同国务院有关行政主管部门和专业机构编制或修订全国自然保护地发展规划，经国务院经济综合宏观调控部门综合平衡后，报国务院批准后实施。

省、自治区、直辖市人民政府自然保护地综合管理部门依据全国自然保护地发展规划，会同同级有关行政主管部门和专业机构编制或修订本行政区域自然保护地发展规划，经同级经济综合宏观调控部门综合平衡后，报省、自治区、直辖

市人民政府批准后实施，并报国务院自然保护区综合管理部门备案。

国土资源、工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城乡建设、旅游、自然资源开发等有关专项规划，应当与自然保护区发展规划相协调。同级自然保护区综合管理部门有权进行监督。

自然保护区综合管理部门组织制定自然保护区发展规划编制指南，详尽规定编制依据、基本内容及与其他规划的关系等事项。

**第二十八条【与生物多样性保护规划衔接】**自然保护区发展规划应当与生物多样性保护区域规划相衔接，各级人民政府应当优先支持各级重点生态功能区和生物多样性优先保护区域的自然保护区建设和管理工作。

国家通过自然保护区分类、分级以及分区管理，建立生态走廊，促使自然保护区网络化，提高生态系统整体保护效果。

对于跨行政区域或者国界的生物多样性重要区域，国家鼓励通过建立跨界自然保护区，实施有利于生物多样性跨界交流的措施，提高生态系统区域保护效果。

**第二十九条【总体规划编制和审批】**地方人民政府有关自然保护区行政主管部门或者非政府机构、社区拟申请设立自然保护区的，须通过公开招标组织有资质的组织依据本行政区域自然保护区发展规划编制自然保护区总体规划。同级综合管理部门审定设立自然保护区的，应当一并审定其总体规划。

自然保护区总体规划每 10 年须修订一次，规划修订方案由同级自然保护区综合管理部门审定后实施。

自然保护区综合管理部门组织编制自然保护区总体规划编制指南。

**第三十条【规划环评】**编制自然保护区发展规划和总体规划，应当依法进行环境影响评价。

编制可能影响自然保护区水体的上游或者下游水利水电设施或者水运交通设施的建设、开发利用规划，在环境影响评价报告报批前，应当征得自然保护区保护管理机构和相关行政主管部门的同意。

**第三十一条【规划效力】**自然保护区发展规划一经审批确定，严格执行；确需修订的，须报同级人民政府批准。

自然保护区总体规划一经批准，严格执行；确需修订的，须报经同级综合管理部门组织第三方评估通过后批准。

**第三十二条【管理计划】**管理计划是指导自然保护地开展管理活动的主要依据。

（一）自然保护地保护管理机构应围绕保护目标制定、更新自然保护地管理计划；

（二）管理计划应与共管委员会充分协商后进行制定和更新；

（三）管理计划须报经行政主管部门批准后方可实施；

（四）管理计划根据需要及时更新，至少每 5 年更新一次。

自然保护地综合管理部门组织编制自然保护地管理计划编制指南。

**第三十三条【管理计划效力】**自然保护地管理计划一经批准，付诸严格执行；确需修订的，须报相关行政主管部门批准。

### 第三节 保护管理经费制度

**第三十四条【保护管理资金来源及管理】**自然保护地保护管理的资金来源包括：

（一）国家专项资金；

（二）各级地方财政资金；

（三）自然保护地利用费、自然保护地内特许经营收益的上缴部分；

（四）自然保护地外依赖于自然保护地经营收益的上缴部分；

（五）其他合法来源的资金。

自然保护地保护管理机构可依法设立自然保护地保护管理基金（会）。国家鼓励公民、法人以及其他组织向保护管理基金捐赠，用于自然保护地的保护和管理。自然保护地保护管理基金（会）的具体办法，由国务院综合管理部门会同民政主管部门制定。

国家级、省级自然保护地以及处于同等重要区位的自然保护地的保护管理资金由省级行政主管部门统一监管。

其他自然保护地保护管理资金由县级以上人民政府行政主管部门统一管理。

**第三十五条【经费保障】**县级以上人民政府应当将自然保护地保护管理所需经费纳入同级财政预算。

国家级自然保护地以及依据国家生物多样性保护规划位于国家重点生态功

能区和国家生物多样性优先区域的自然保护地的保护管理经费,由国家财政统筹安排。

省级自然保护地以及依据省级生物多样性保护规划位于省级重点生态功能区和省级生物多样性优先区域的自然保护地的保护管理经费,由省级财政统筹安排。

市、县级自然保护地的保护管理经费,由所在地市、县级财政统筹安排。

**第三十六条【专项资金保障机制】**中央和省级财政应当建立自然保护地专项资金制度,加强对自然保护地财政经费的转移支付力度。

**第三十七条【经营反补保护管理】**自然保护地内的经营活动以及自然保护地外依赖于自然保护地的经营活动收益的主要部分应当用于自然保护地保护管理工作和辅助社区发展。

**第三十八条【自然保护地利用费】**凡经过批准进入自然保护地从事拍摄影视等营利活动的,须按规定向自然保护地保护管理机构缴纳自然保护地利用费,征收标准和管理办法,由省级综合管理部门会同省级财政、物价部门制定。

凡经过批准进入自然保护地从事考察等科学、保护、教学、宣教等公益活动的,不须缴纳自然保护地利用费,但活动获得的数据信息须与自然保护地保护管理机构共享。

自然保护地利用费须用于自然保护地的保护管理工作。

## **第四章 自然保护地的设立、保护和利用**

### **第一节 自然保护地的设立**

**第三十九条【设立自然保护地的条件】**具有下列情形之一的,应当设立自然保护地:

(一)典型的自然地理区域、有代表性的自然生态系统及已遭受破坏但经保护能够恢复的有代表性的自然生态系统;

(二)濒危野生动植物物种、重要遗传资源和其他重要生物资源的天然集中分布区及其走廊地带;

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

（四）具有重要科学、美学、历史、文化价值的自然景观和地质构造、溶洞、化石分布区、冰川、火山、温泉等自然遗迹；

（五）具有涵养水源、净化水质、保持水土、防风固沙、调节气候等特定生态功能的自然区域；

（六）经国务院或者省、自治区、直辖市人民政府批准，需要特许保护的其他自然区域。

**第四十条【自然保护地设立的政府责任】**各级人民政府应当以保护生态为重，协调好经济发展与环境保护的关系，积极支持自然保护地的设立。

**第四十一条【自然保护地的设立审批程序】**国家级自然保护地的设立，由国务院有关自然保护地行政主管部门提出申请，国务院自然保护地综合管理部门组织国家级自然保护地评审委员会评审并依据评审结果提出审批建议，报国务院批准。

省级自然保护地的设立，由自然保护地所在地省级行政主管部门提出申请，由同级综合管理部门组织省级自然保护地评审委员会评审并依据评审结果提出审批建议，报省级人民政府批准。

市、自治州、县自然保护地的设立，由自然保护地所在地同级行政主管部门提出申请，由同级综合管理部门组织相应级别自然保护地评审委员会评审并依据评审结果提出审批建议，报市、自治州、县人民政府批准。

跨行政区域自然保护地的设立，经有关行政区域的人民政府协商一致后，由各自自然保护地行政主管部门共同提出申请，依照本条第一款或者第二款的规定报批。

海上自然保护地的设立，依照本条的规定报批。

**第四十二条【自然保护地的命名】**自然保护地行政主管部门负责对所管辖的自然保护地命名。

**第四十三条【自然保护地的登记和公告】**自然保护地经国务院或者各级地方人民政府批准后，需逐级报国务院综合管理部门统一登记和公告。公告的信息包括：自然保护地的名称、级别、管理类别、面积、范围、主要保护对象、边界和功能分区（GIS 地图）。

自然保护地登记和公告办法，由国务院综合管理部门负责制定。



**第四十四条【自然保护地的调整及变更】**自然保护地的管理类别、功能分区、边界等需要调整的，由相关自然保护地行政主管部门编制调整方案，由同级综合管理部门组织第三方对调整方案进行评估，经同级自然保护地评审委员会评审通过后，由同级人民政府批准。

自然保护地的级别晋升，依照第四十一条的规定办理。

对因自然或者人为因素致使自然资源和环境受到严重破坏且无法恢复、失去保护价值和意义的自然保护地，可以由省级以上有关自然保护地行政主管部门向同级综合管理部门提出申请，由综合管理部门组织第三方评估，经同级自然保护地评审委员会评审通过后，报原批准设立该自然保护地的人民政府决定降级或者撤销。

**第四十五条【界址设置】**经批准设立的自然保护地，应当在批准后一年内，由所在地县级以上人民政府组织勘界，设立界标。

禁止任何组织和个人擅自移动或者破坏自然保护地的界标。

## 第二节 自然保护地的保护

**第四十六条【保护管理方针】**自然保护地保护管理机构应当严格按照所界定的管理类别以及功能分区的管理要求进行管理。

**第四十七条【自然保护地地方立法】**地方人民代表大会或者地方人民政府根据本行政区域实际情况和保护管理的需要，可以制定自然保护地的地方性法规、政府规章或管理办法。

**第四十八条【生物多样性保护】**自然保护地保护管理机构应当了解自然保护地生物多样性组成、特点、濒危状况及威胁因素，确定重点保护种类和核心保护区域，进行合理功能分区，保护自然保护地生物多样性和生态系统服务功能。

**第四十九条【自然遗迹保护】**对自然保护地内的自然遗迹（地质、地貌、自然景观、古树名木等）应当原地原貌保护，防止人为活动造成保护对象移动、损坏或灭失。

因科学研究活动，确需对自然遗迹进行采挖、剥离的，应当提交论证申请报告，经自然保护地保护管理机构同意，报所在地省级人民政府有关主管部门审核，并经自然遗迹所在地的省级人民政府批准，报国务院备案。

**第五十条【古迹保护】**对自然保护地内的古迹应当原地原貌保护，防止人为活动造成保护对象移动、损坏或灭失。

**第五十一条【文化保护】**对自然保护地及其周边与自然紧密相关传统文化及非物质文化遗产应当采取措施予以保护和发扬，以防消失。

**第五十二条【自然保护地内人口管理】**自然保护地设立后，禁止在其管辖范围内建立新的居民点或者迁入新的定居者，同时鼓励区内人口外迁。

自然保护地保护管理机构认为需要进行生态移民的，可委托第三方评估和论证，并与共管委员会进行充分协商，拟定妥善解决移民安置和补偿事宜的方案，报同级综合管理部门组织自然保护地评审委员会评审通过后，报同级人民政府批准实施。

**第五十三条【自然保护地内的行为控制】**进入自然保护地内的任何组织和个人，应当遵守自然保护地管理类别和功能分区的管理规定，不得从事违背管理规定的活动。

自然保护地保护管理机构或相关执法机构对违反管理规定的行为人可依法实施警告、训诫、限时离开、强制带离等手段予以制止。

**第五十四条【自然保护地边界和分区动态管理】**湿地类自然保护地，如果存在水位、物种和植被分布方面重大季节性或年度变化的，自然保护地的边界和功能分区边界应设置相应的动态管理措施，动态管理措施建议须包括在总体规划和管理计划中。超出总体规划和管理计划建议的边界调整，须按照本法第四十五条的规定申请调整。

**第五十五条【自然保护地季节性管理】**在允许资源可持续利用的功能分区中，应根据被利用资源及其他相关物种的繁殖、迁徙等重要生活阶段的情况需要，划定相应的禁猎期、禁牧期、禁渔期、禁伐期等，以保证资源得到休养生息。

**第五十六条【自然保护地病虫害防治】**自然保护地内的病虫害防治应避免大规模污染，确需大规模施用或在核心区内施用农药、杀虫剂的，自然保护地保护管理机构须组织第三方进行科学论证，制定工作方案和应急预案，报有关行政主管部门批准后实施。

**第五十七条【野生动植物管理】**除了在缓冲区中某些功能分区中允许可持续利用物种的利用需要符合相关的自然保护地管理规定外，其他野生动植物种以

及核心区内的所有野生动植物种都受到严格保护。

自然保护区内和周边禁止养殖野生动物。因科学研究、物种保护和救护需养殖，涉及国家重点保护野生动物的，按照国家重点野生动物养殖许可的相关规定办理；涉及其他野生动物，由省级行政主管部门报省级综合管理部门组织省级自然保护区评审委员会评审通过后，报省级人民政府批准。

**第五十八条【控制外来入侵种】**任何组织或者个人不得携带外来物种及其制品擅自进入自然保护区及其周边区域，严禁进入自然保护区的核心区域。确因科学实验等确需携带的，应当经过检疫和风险评估，并按国家有关规定报批，获得批准方可进入指定的非核心区域。

自然保护区保护管理机构可以根据病虫害预防的需要，针对特定生物制品提出强制检疫要求，报省级有关主管部门批准后公布执行。自然保护区保护管理机构有权禁止未经检疫或者检疫不合格的生物制品进入自然保护区。

**第五十九条【以保护为目的的人为干预】**自然保护区内生态退化或者主要保护对象受到威胁需要采取人为干预措施的，自然保护区保护管理机构须组织第三方进行科学论证，制定工作方案，报相关行政主管部门批准后实施，但核心区范围内禁止实施人为干预措施。

**第六十条【自然保护区的生态监测】**国家实行自然保护区的生态监测制度。

自然保护区保护管理机构应当对自然保护区的生态和生物多样性的变化进行监测，并将监测结果作为监督管理的依据。

监测数据须按年度提交行政主管部门，并送综合管理部门备案。

自然保护区生态监测规范由综合管理部门组织制定。

**第六十一条【灾害防御和突发事件处置】**如果自然保护区位于地质构造和气象活动比较特殊的区域，或者天然毒气、构造性山火、泥石流等易发区，自然保护区保护管理机构须制定重大地质气象灾害预防措施。

因突发事件造成或者可能造成自然保护区污染或者破坏的，有关组织和个人应当立即采取措施进行处理，及时通报可能受到危害的组织和社区居民，并向自然保护区保护管理机构、行政主管部门和综合管理部门报告，接受调查处理。

自然保护区保护管理机构须制定突发事件应急预案，应急预案应报送所在地县级以上人民政府及其相应的行政主管部门备案。

自然保护区发生突发事件的,自然保护区保护管理机构应当立即启动应急预案,采取有效措施,防止和降低对资源环境、社区居民的危害,并依法及时报告所在地县级以上人民政府及行政主管部门。

### 第三节 自然保护区的利用

**第六十二条【自然保护区内设施管理】**自然保护区设立前的既有设施,对自然保护区管理有价值的,自然保护区保护管理机构应当与设施的所有权人或使用权人签订使用合同;与自然保护区保护目标相违背的,自然保护区保护管理机构有权拆除,并对既有的合法设施应当给予合理补偿。

**第六十三条【自然保护区内建设项目】**在自然保护区内的建设项目必须符合所属管理类别及其功能分区的管理规定。核心区内不得建设与保护管理无关的建筑物、构筑物,缓冲区内不得建设污染环境、破坏资源或者景观的设施。在自然保护区周边的设施,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,必须采取整改、恢复、赔偿等补救措施。

确需建设有关设施的,须组织第三方进行科学论证,并进行环境影响评价,在环境影响评价报告书报批前,须征得自然保护区保护管理机构的同意和相关行政主管部门的许可。

加强对自然保护区内的建设过程中外来物种的检疫和控制,尽可能控制由于建材、建筑机械等将其他地区的入侵杂草、昆虫等生物携带进入自然保护区。

**第六十四条【占地限制及补偿】**严格控制占用自然保护区范围内的土地。因能源、交通、水利等公共基础设施建设,依法确需占用自然保护区内林地、湿地或水域的,国土资源行政主管部门办理建设用地审批手续,应当征求综合主管部门和行政主管部门的意见,并由占用单位依法给予补偿。经批准占用其林地、湿地或水域的,建设单位应当按照“占补平衡”的原则恢复同等面积和功能的林地、湿地或水域。

依法占用自然保护区的土地、利用其自然资源或者在自然保护区内依法从事生产经营活动的,应当对自然保护区给予合理补偿。

**第六十五条【交通限制】**禁止在自然保护区内修建与保护无关的公路和开辟航道。本法施行前已经开通使用的道路、航道需要继续使用的,经省、自治区、

直辖市人民政府批准，但应当采取限制通行区域、行驶速度、污染排放等管制措施或逐步实现改道。

**第六十六条【自然保护地内传统资源的利用】**在不与自然保护地保护目标冲突的前提下，自然保护地内的社区居民有权对自然保护地内传统可更新资源进行非商业性的合理利用。

自然保护地保护管理机构须与当地社区组织签订自然保护地内传统可更新资源的合理利用和管护协议。

**第六十七条【自然保护地内经营管理】**自然保护地及其周边的经营利用应以当地社区为主体，外来企业的经营利用应是以公共利益为目标的营利事业，其获得的利润应用于主要支持辅助社区发展和自然保护工作。相关管理制度由各省自然保护地综合管理部门组织制定。

自然保护地保护管理机构不得从事以营利为目的的经营活动。

在自然保护地内开展经营活动的，须经自然保护地保护管理机构报行政主管部门许可。

获得经营权的单位应当编制经营管理计划，并经自然保护地保护管理机构报行政主管部门审核通过，方可实施。

**第六十八条【自然保护地周边经营监督】**在自然保护地周边的经营活动，须征求自然保护地保护管理机构和共管委员会的意见。自然保护地保护管理机构负责对经营活动对自然保护地的影响进行监督，并有权对造成影响或者存在潜在影响的经营经营者提出建议，并责令其限期整改，消除对自然保护地的不利影响。

**第六十九条【自然保护地内旅游经营管理】**在自然保护地内开展旅游经营活动的，须经自然保护地保护管理机构报行政主管部门许可。

获得旅游经营权的组织须编制旅游管理计划，除常规行政许可规定外，须经自然保护地保护管理机构报行政主管部门审核通过后，方可实施。

**第七十条【自然保护地科学研究】**国家鼓励、支持开展对自然保护地无伤害的科学研究和普及活动，控制科研活动对自然生态造成破坏。

自然保护地保护管理机构应当为科研机构的科学研究提供有利条件，并有权共享科学研究的成果。

国家综合管理部门建立自然保护地科研活动许可制度。外国人进入 I 类严

格保护类的省级以上自然保护地的，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地行政主管部门批准；进入Ⅰ类严格保护类的国家级自然保护地的，接待单位应当事先报经国务院有关自然保护地行政主管部门批准。

科研活动需自然保护地保护管理机构提供服务的，自然保护地保护管理机构可按规定收取相应的服务费用。

## 第五章 自然保护地管理的监督

**第七十一条【管理部门年度工作报告】**国务院、省级自然保护地综合管理部门应当编制所辖区域自然保护地年度工作报告，并依法向社会公开。

国务院、省级自然保护地行政主管部门应当编制所辖区域自然保护地年度工作报告，并依法向社会公开。

**第七十二条【自然保护地年审制度】**自然保护地保护管理机构应编制年审报告，经同级行政主管部门审核，送同级综合管理部门备案，并依法向社会公开。

**第七十三条【自然保护地评估制度】**国家实行自然保护地审查的第三方评估制度。

各级综合管理部门每隔5年应当对所属辖区内的自然保护地管理效果、影响因素等情况进行第三方评估，在特定情形下也可开展不定期评估，并根据评估结果提出限期整改的意见和建议。

评估报告及评估人信息须向社会公开。

自然保护地评估办法由国务院综合管理部门组织制定。

**第七十四条【自然保护地管理信息公开】**各自然保护地保护管理机构及管理部门应当依法向社会公开自然保护地的有关信息。

自然保护地的年度发展报告、年审报告的编制需要采取多种途径征求社会公众的意见，并将最终报告向社会公开。

社会公众有权依法获得自然保护地的有关信息。

各级综合管理部门和行政主管部门、各自然保护地须设立举报电话和Email等网络联系，及时处理申述，接受社会监督。

## 第六章 法律责任

**第七十五条【自然保护区综合管理部门的法律责任】**县级以上人民政府自然保护区综合管理部门违反本法规定，有下列行为之一的，由本级人民政府或者上级自然保护区综合管理部门责令限期改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）在自然保护区批准、审批、评估和监督过程中弄虚作假或者有失职行为的；

（二）对第三方评估进行干涉，造成评估结果严重失实的；

（三）未及时向社会公开登记信息、年度工作报告、评估报告的；

（四）授予公益保护地和社区保护地特许保护权过程中未按招标程序的；

（五）有其他违法行为的。

**第七十六条【自然保护区行政主管部门的法律责任】**县级以上人民政府自然保护区行政主管部门违反本法规定，有下列行为之一的，由本级人民政府或者上一级自然保护区行政主管部门责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；本级综合管理部门可以请求上一级综合管理部门提请本级人民政府或者上一级行政主管部门责令其限期改正；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）不依法编制和更新自然保护区总体规划，或者在自然保护区评审和总体规划编制过程中，弄虚作假或者有失职行为的；

（二）自然保护区行政主管部门未在自然保护区批准后的规定期限内建立自然保护区保护管理机构的；

（三）违法调整或者改变已经设立的自然保护地的级别、管理类别、边界、主要保护对象和功能分区的；

（四）设立、调整、晋升、降级或者撤销自然保护区之前，未按规定征求公众意见的；

（五）违法批准在自然保护区内从事禁止性或者限制性活动的；

（六）违法批准占用、转让自然保护区土地、水面、海域的；

（七）发现违法行为或者接到对违法行为的举报不予查处的；

（八）因监督管理不善，导致自然保护区遭到破坏、失去保护价值的；

（九）有不依法履行管理或监督职责的其他行为的。

**第七十七条【自然保护区保护管理机构的法律责任】**自然保护区保护管理机构违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府自然保护区行政主管部门责令改正；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；本级综合管理部门有权建议同级行政主管部门责令其限期改正；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）自然保护区总体规划未经批准或者违反总体规划，擅自建造工程设施的；

（二）未开展常规执法巡护和监测的；

（三）违法开展旅游或者从事其他生产经营活动的；

（四）未及时设立界标，未及时公示和宣传自然保护区相关管理规定，导致非法活动的；

（五）未及时采取有效措施缓解自然保护区内社区与保护之间矛盾的；

（六）未依法开展保护目标物种及相关重要生态监测，建立自然保护区信息系统的；

（七）拒报、虚报或者谎报自然保护区年审报告和统计数据的；

（八）擅自改变依法设立的自然保护区的名称、级别、管理类别、边界、主要保护对象和功能分区的；

（九）故意设置障碍，妨碍或者干扰正常的科学研究考察活动的；

（十）未依法对自然保护区内或者周边商业经营活动实施监督，导致经营活动对自然保护区保护目标造成不良影响的；

（十一）未有效控制自然保护区内及周边违法行为的；

（十二）因管理不善，导致自然保护区遭到破坏、失去保护价值的；

（十三）有其他违法行为的。

**第七十八条【自然保护区管理人员的法律责任】**自然保护区管理人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，情节轻微而不构成犯罪的，由其所在单位或者上级机关给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第七十九条【自然保护区执法机构的法律责任】**自然保护区执法机构违反本法规定，有下列行为之一的，由其上级主管部门责令限期改正；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；自然保护区保护管理机构可以



请求上一级行政主管部门建议该执法机构的主管部门责令其改正；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）拒不配合开展自然保护地的相关执法行动的；
- （二）在执法过程中徇私舞弊或者有失职行为的；
- （三）有其他违法行为的。

**第八十条【自然保护地执法人员的法律责任】**自然保护地执法人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，情节轻微，不构成犯罪的，由其所在单位或者上级机关给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第八十一条【自然保护地评估委员会委员的法律责任】**自然保护地评估委员会委员在自然保护地评审过程中，弄虚作假或徇私舞弊，情节轻微，不构成犯罪的，由同级自然保护地综合管理部门取消其委员身份，向社会公布，同时通报其所在单位或者上级行政机关，由所在单位或者上级行政机关给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第八十二条【第三方评估人员的法律责任】**第三方评估人员在自然保护地评估中弄虚作假或者徇私舞弊，造成评估严重失实，情节轻微，不构成犯罪的，由聘用单位通报其所在单位或者上级行政机关，由所在单位或者上级行政机关给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第八十三条【破坏管理秩序的法律责任】**违反本法规定，有下列行为之一的，由自然保护地保护管理机构责令改正，可以根据不同情况处以一千元以上二万元以下的罚款，罚款办法由省级自然保护地综合管理部门组织制定：

- （一）擅自移动或者破坏自然保护地界标的；
- （二）未经批准进入自然保护地或者在自然保护地内不服从保护管理机构管理的；
- （三）拒绝接受自然保护地保护管理机构的监督检查的。

**第八十四条【经营者的违法责任】**经营者违反本法规定，有下列行为之一的，由自然保护地保护管理机构责令限期整改，可以根据不同情况处以十万元以上二百万元以下罚款，罚款办法由省级自然保护地综合管理部门组织制定：

- （一）经营超出允许的经营权范围的；
- （二）经营过程中造成污染或生态退化的；

（三）违法销售野生动植物物种的。

逾期未整改或者整改无效的，保护管理机构有权也可通报有关工商管理部门取缔其经营权。

**第八十五条【违法占用者的法律责任】**在自然保护地内违法从事建筑、修路、筑坝、采矿、采砂等活动，责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他补救措施；造成生态破坏的，处以五十万元以上五百万元以下罚款，罚款办法由国务院自然保护地综合管理部门组织制定。

**第八十六条【违法狩猎、砍伐、采集、捕捞、养殖、种植、开垦等活动的法律责任】**违反本法，在自然保护地从事违法狩猎、采集、捕捞、养殖、种植、开垦等活动的，没收违法所得，责令限期恢复原状或者采取其他补救措施；可处以一千元以上十万元以下罚款，罚款办法由省级自然保护地综合管理部门组织制定。

**第八十七条【非法引入外来物种的法律责任】**违反本法，擅自向自然保护地引进外来物种的，由自然保护地保护管理机构责令采取补救措施，并处以一万元以上五十万元以下罚款，罚款标准由省级自然保护地综合管理部门会同财政部门组织制定；或由自然保护地保护管理机构代为清除，费用由责任人承担。

**第八十八条【擅自进入自然保护地的法律责任】**违反规定进入自然保护地进行科学考察、研究、影视拍摄等活动的，由自然保护地保护管理机构责令其离开自然保护地，没收所采集的标本和拍摄的音像资料，并处以一万元以上十万以下罚款。具体罚款办法由各级自然保护地综合管理部门组织制定。

**第八十九条【民事责任】**损害自然保护地的，有责任排除危害，赔偿损失，并采取措施恢复环境。

**第九十条【自然保护地公益诉讼制度】**对污染和破坏自然保护地等损害环境公共利益的行为，本法规定的各级自然保护地综合管理部门、行政主管部门等机关，自然保护地保护管理机构、环保团体、科研机构、基层社区等社会组织可以向人民法院提起诉讼。

## 第七章 附则

**第九十一条【公益保护地的法律适用】**在我国依法成立的企事业单位或者其

他非政府组织可以向县级以上综合管理部门申请建立公益保护地，经综合管理部门批准后登记备案。

对社区具有物种、生物多样性、生态系统或者宗教文化等重要意义的区域，社区组织可以向县级以上综合管理部门申请建立社区保护地，经综合管理部门批准后登记备案。

公益保护地、社区保护地的建设和管理，参照适用本法的有关规定，地方政府应当给予支持。

国家综合管理部门负责编制相关指南和管理细则。

## **第九十二条【施行日期】**

本法自    年    月    日起施行。

## 致谢：

本专家建议稿由美国布莱蒙基金会和保护国际关键生态系统伙伴基金资助，致公党四川省委对实地调研工作给予了极大的支持。草案建议稿在起草、修订、传播过程中，得到了以下专家的支持和建议，在此一并致以谢意。

## 核心起草人：

解焱，中国科学院动物研究所

李晓钧，北京市汉衡律师事务所

王权典，华南农业大学文法学院

杨朝霞，北京林业大学生态法研究中心

## 其他提供修改建议的专家：

匡延云院士，中国科学院植物研究所

保护协会

孙鸿烈院士，中国科学院地理科学与  
资源研究所

蔡守秋，武汉大学

蔡文清，北京晚报

沈国舫院士，北京林业大学教授

曹明德，中国政法大学

孙枢院士，中国科学院地质与地球物  
理研究所研究员

陈安泽，中国地质科学院

陈菲，北京清华城市设计规划研究院

吴征镒院士，中国科学院昆明植物研  
究所

陈杰，中国致公党中央常委

陈利顶，中国生态学会

许智宏院士，中国人与生物圈国家委  
员会主席

陈立伟，大自然保护协会（TNC）中  
国项目

张新时院士，中国科学院植物研究所

陈尚，国家海洋局第一海洋研究所生  
态中心

郑度院士，中国科学院地理科学与资  
源研究所研究员

陈薇，中国新闻社《中国新闻周刊》

庄文颖院士，中国科学院院士，第三  
世界科学院院士

杂志社

鲍伟东，北京林业大学

陈真亮，浙江林学院法律系

戴志刚，世界遗产杂志社

蔡波，成都生物研究所两栖爬行动物

杜悦英，新华社《财经国家周刊》

樊恩源，中国水产科学研究院农业部 渔业生态环境监测中心	刘培华，江苏省盐城市人民检察院
范晓虹，国家质检总局动植物检疫研 究所	刘群芳，西南民族大学法学院
冯倩，中国文化报	刘伟，密歇根州立大学渔业及野生动 物系
干晓静，中国科学院动物研究所	刘怡，全球环境基金小额赠款计划
葛颂，中国科学院植物研究所	卢风，清华大学
龚世平，广东省科学院华南濒危动物 研究所	陆玲，广东省生态学会
韩春绪，国际动物学会	栾晓峰，北京林业大学自然保护区学 院
和爱军，中国生态学会理事，亚洲绿 色文化国际交流促进会	吕红，北京市华贸硅谷律师事务所
姜双林，浙江农林大学	毛本勇，大理学院
蒋高明，中国科学院植物研究所	闵庆文，中国科学院地理科学与资源 研究所
蒋志刚，中国科学院动物研究所	倪正定，美国加州大学柏克莱分校政 治学系
金嘉满，全球环境研究所	秦天宝，武汉大学环境法研究所
柯坚，武汉大学环境法研究所	沈尤，成都观鸟会
李爱年，湖南师范大学法学院	宋延龄，中国科学院动物研究所
李俊清，北京林业大学	孙航，中国科学院昆明分院
李晟之，山水自然保护中心	孙钰，环境保护杂志
李艳芳，中国人民大学	唐景文，吉林市林业局
李振基，厦门大学环境与生态学院	陶蓓，七代志社会责任大众化
两栖爬行动物保护协会	田义文，西北农林科技大学
梁辉，云南红河哈尼族彝族自治州风 景园林管理处	汪劲，北京大学法学院
梁文婷，北京航空航天大学法学院	汪松，中国科学院动物研究所
刘大昌，大自然保护协会（TNC）中 国项目	王爱民，全球环境研究所森林与生物 多样性项目主管
刘光华，中华虎凤蝶牛首山保护地	王灿发，中国政法大学
	王大生，中国科学院农业项目

王丁，中国科学院水生生物研究所	杨海明，北京清华城市规划研究院
王瑾，中国人与生物圈国家委员会	杨利民，吉林农业大学野生植物学院
王蕾，WWF 淡水项目	杨晓红，南方都市报
王瑞江，中国科学院华南植物园	杨纬和，中国科学院动物研究所
王胜男，中国绿色时报	杨一博，北京工业大学循环经济研究
王献溥，中国科学院植物研究所	院
王亚民，山东大学海洋学院	易蓉蓉，科学新闻杂志
王妍，中国新闻周刊英文版	宇振荣，中国农业大学资源与环境学
王艳杰，中央民族大学生命与环境科	院
学学院	张家伟，中国致公党四川省委宣传部
王毅，中国科学院科技政策与管理科	张可佳，大自然保护协会
学研究所	张黎明，发展管理学者
王亦庆，SEE 基金会	张立，北京师范大学
王智，环境保护部南京环境科学研究	张小红，湿地国际
所	张焱，中国联合商报采编部
王祖良，浙江天目山国家级自然保护	张颖溢，野生动植物保护国际
区管理局	张志明，云南大学生态学与地植物学
魏辅文，中国科学院动物研究所	研究所
吴琦，南京牛首山中华虎凤蝶自然保	章轲，中国第一财经日报
护区	赵联军，四川省王朗自然保护区
吴兆录，云南大学生态学与地植物学	赵鹏，大自然保护协会北京办公室
研究所	赵志龙，龙溪虹口自然保护区科研所
武素功，中国科学院昆明植物研究所	郑发辉，江西井冈山国家级自然保护
武文聪，中国日报	区
夏少敏，浙江农林大学法政学院	周珂，中国人民大学
徐平，北京林业大学法学系	周训芳，中南林业科技大学政法学院
薛达元，中央民族大学生命与环境科	朱春全，世界自然保护联盟（IUCN）
学学院	中国项目
杨彪，保护国际（CI）中国项目	朱雪琳，中国环境报法制部