

# 决策参考

第73期(总第996期)

新疆维吾尔自治区  
专家顾问团办公室

(内部材料 供领导参阅)  
2015年11月11日

## 关于修订完善《新疆自然 保护区管理条例》的建议

自然保护区作为受国家法律特殊保护的具有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等陆地、陆地水体或者海域片区,在地球生态系统中占有重要地位,其建管工作水平是衡量一个国家和地区生态文明建设的重要指标之一。

我区很早以来就高度重视自然保护区建设和管理工作,1997年在全国较早颁布实施了《新疆自然保护区

如有批示,请通知顾问团办公室。

联系电话:3824483 3821529

**领导批示:**

管理条例》，多年来发挥出重要作用，一是为自然保护区的发展建设提供了法律依据和政策保障；二是重点指导开展了多种形式的生物多样性保护和自然资源可持续利用社会宣传并成效显著；三是有效遏制了对自然保护区内各种自然资源的非法开采和破坏；四是给予自然保护区建管工作资金投入，逐步建立起较为先进的监控系统。

但时过境迁，18年前制定的条例至今已愈加难以适应新的自然保护区建管工作形势与任务。近期笔者调研中了解到各级自然保护区管理部门执行条例时遇到的普遍性困扰：

一是条例对自然保护区建管工作体系没有作出系统科学的规定。主管部门和部门分工不清。各级各类相关的主管部门都可以插手干涉自然保护区的建管事宜，相互缺乏协调衔接。由于部门利益，意见不统一、矛盾尖锐、各自为政的情况时有发生。有利益之处大家都管，如一些自然保护区开发旅游时面临“多头审批”和“一地多证”。没利益之处大家又都不管，如一些自然保护区存在“批而不建，建而不管，管

而不力”的问题。

二是条例对自然保护区管理执法权的规定不利于基层执法和及时快速反应,对违法行为的处罚力度也难以适应当前的社会经济形势。自然保护区建设管理部门不具备执法权,应对违法情况需要向林业和环保主管部门申请执法,且程序繁琐,执法和应急的效率、效果相对减弱。条例规定,对企业和相关单位在自然保护区内违法开采开发自然资源的行为处以 10000 元罚款,18 年前这种力度很有威慑,但今天已经难以达到应有处罚效果。

笔者调研中了解到,在西天山国家级自然保护区,某企业未经批准建设旅游设施,先后两次非法占地 11736.75 平方米和 126997.61 平方米。在托尔木峰国家级自然保护区,有关部门先后建造牧民安居房 117 栋,侵占林地 2300 平方米。

三是条例不适应当前国家生态文明建设的重大思路和策略。例如,没有体现现代产权管理制度的要求,自然保护区存在一定的边界和土地权属不清状况,划界和确权难度很

大,侵占或改变自然保护区土地边界的现象依旧存在。又如,国家对自然保护区进行功能划分(实验区、缓冲区、核心区)和分类监管,但条例中没有相应规定,导致个别自然保护区的实验区存在探矿采矿、房地产、水(风)电开发、农业开垦、挖沙采石等破坏性行为,个别自然保护区的缓冲区内存在旅游开发建设等破坏性行为。再如,中央把生态文明建设摆在突出地位,但条例中对于自然保护区建管工作的经费保障力度无法满足当前开展正常工作的需要,一些自然保护区基础条件差,管护力量弱、水平低,基本的巡查监控都不能做到“全区覆盖”。

经过梳理,笔者认为《新疆自然保护区管理条例》已有近一半的内容无法适应当前工作需要,建议自治区开展修订工作,其中的重点有:

一是建立科学合理的自然保护区建设与管理工怍体系,明确责任主体,形成各部门分工清晰、配合有序的工作机制。理顺行政执法机制,赋予自然保护区建管部门相应的行政执法权。

二是严格执行自然保护区功能划分和分类监管制度。按照 2015 年十部委颁布的《关于进一步加强涉及自然保护区开发建设活动监督管理的通知》精神。明确禁止在自然保护区核心区、缓冲区内从事任何开发建设活动,建设任何生产经营设施;在实验区不得建设污染环境、破坏自然资源或自然景观的生产设施。有可能的情况下,对功能区进行隔离管理。

三是理顺自然保护区生态保护和旅游开发的关系。①当地政府和自然保护区的关系,自然保护区内的林草等都是国有资产,保护区承担监管权限,政府有责任和义务保障国有资产不受侵犯;②生态保护和旅游开发的关系,在保护区开展旅游开发前,旅游部门必须取得保护区相关部门的确认和批准,严格划片区、按时间段、以面积为单位进行旅游经营活动,旅游部门的规章制度不得与保护区条例相悖;③当地居民与旅游部门、自然保护区的关系,旅游部门在自然保护区中的旅游实验区进行开发时,应鼓励当地居民以原生态方式参与旅游事业发展和生态环境共管共建。

四是明确提出国有资产保护及生态补偿金措施。针对自然保护区内自然地理、资源动态、各类设施进行登记确权。落实 2011 年《国务院办公厅关于做好自然保护区管理有关工作的通知》要求,保障自然保护区建设管理经费,完善自然保护区生态补偿政策(通过对各种自然保护区内违法破坏生态环境和自然资源行为的重罚,以及自然保护区部分区域按合法程序开发旅游时征收生态补偿金,用于自然资源恢复),强调自然保护区内探明矿产只能作为国家战略储备资源,禁止社会资本进入自然保护区探矿。

(作者:中科院新疆生地所 徐海量

阿勒泰两河源保护区管理局 徐福军)

编审:管小宝

编辑:惠平

---

分送:自治区党委办公厅;自治区人大常委会办公厅;自治区人民政府办公厅;  
自治区政协办公厅。

---

新疆维吾尔自治区专家顾问团办公室

2015 年 11 月 11 日印发

