

附件：

自然保护区生态环境监察指南

目 录

1. 适用范围	1
2. 监察依据	1
2.1 法律	1
2.2 法规	2
2.3 规章	2
2.4 政策	3
2.5 标准	4
2.6 其他	4
3. 术语和定义	4
3.1 自然保护区	4
3.2 核心区	4
3.3 缓冲区	4
3.4 实验区和外围保护地带	5
3.5 外来入侵物种	5
3.6 生态旅游	5
4. 监察程序	5
4.1 前期准备	5
4.2 现场检查	6
4.3 调查取证	6
4.4 周边居民调查走访	7
4.5 依法处理	7
4.6 监督执行	7
4.7 总结归档	7

4.8 政务公开	7
5. 监察内容	8
5.1 自然保护区管理	8
5.2 生物多样性保护监察	9
5.3 资源开发利用监察	9
5.4 生态旅游监察	10
5.5 建设项目监察	11
5.6 突发环境事件应急预案	12
5.7 污染源环境监察	13
6. 视情处理	13
6.1 现场处理	13
6.2 提出处理处罚建议	13
6.3 部门间或向政府移交移送	14

为规范自然保护区生态环境监察工作，加强对自然保护区的监督管理，加大对涉及自然保护区违法开发建设、资源不合理利用等生态破坏行为的环境保护执法力度，促进自然保护区生态环境监察执法工作制度化、规范化，依据环保、资源有关法律、法规、规章、政策文件和有关标准，制定本指南。

1. 适用范围

本指南内容主要包括自然保护区环境监察工作的适用范围、监察依据、术语和定义、监察程序、监察内容及视情处理等方面。有关专项监察可依据专项工作的要求适当选择监察内容。

本指南适用于全国各级环境保护行政主管部门的环境监察机构，依照国家有关法律法规、政策规定，对中华人民共和国领域和管辖的其他海域内所有已建自然保护区履行生态保护法律法规、规章制度、各项政策及标准的情况，进行现场监督、检查和处理。

2. 监察依据

2.1 法律

- 2.1.1 《中华人民共和国环境保护法》
- 2.1.2 《中华人民共和国环境影响评价法》
- 2.1.3 《中华人民共和国水污染防治法》
- 2.1.4 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》
- 2.1.5 《中华人民共和国大气污染防治法》
- 2.1.6 《中华人民共和国土地管理法》
- 2.1.7 《中华人民共和国森林法》

- 2.1.8 《中华人民共和国草原法》
- 2.1.9 《中华人民共和国野生动物保护法》
- 2.1.10 《中华人民共和国海洋环境保护法》
- 2.1.11 《中华人民共和国矿产资源法》
- 2.1.12 《中华人民共和国渔业法》
- 2.1.13 《中华人民共和国行政处罚法》
- 2.1.14 《中华人民共和国行政监察法》

2.2 法规

- 2.2.1 《中华人民共和国自然保护区条例》(国务院令第167号)
- 2.2.2 《中华人民共和国野生植物保护条例》(国务院令第20号)
- 2.2.3 《建设项目环境管理条例》(国务院令第253号)
- 2.2.4 《中华人民共和国风景名胜区条例》(国务院令第474号)
- 2.2.5 《全国生态环境保护纲要》

2.3 规章

- 2.3.1 《建设项目环境保护设施竣工验收管理规定》(国家环保总局令第14号)
- 2.3.2 《建设项目环境影响评价分类管理目录》(环境保护部令第2号)
- 2.3.3 《建设项目环境影响评价文件分级审批规定》(环境保护部令第5号)
- 2.3.4 《环境行政处罚办法》(环境保护部令第8号)
- 2.3.5 《国家级自然保护区监督检查办法》(国家环境保护总局令第36号)

2.4 政策

2.4.1 《关于国家级自然保护区申报审批意见报告的通知》(国办发〔1991〕17号)

2.4.2 《关于进一步加强自然保护区管理工作的通知》(国办发〔1998〕111号)

2.4.3 《国家级自然保护区范围调整和功能区分调整及更改名称管理规定》(2002年)

2.4.4 《国务院办公厅关于加强湿地保护管理的通知》(国办发〔2004〕50号)

2.4.5 《国务院办公厅关于做好自然保护区管理有关工作的通知》(国办发〔2010〕63号)

2.4.6 《关于涉及自然保护区的开发建设项目环境管理工作有关问题的通知》(环发〔1999〕177号)

2.4.7 《关于进一步加强自然保护区建设和管理工作的通知》(环发〔2002〕163号)

2.4.8 《关于加强资源开发生态环境保护监管工作的意见》(环发〔2004〕24号)

2.4.9 《关于加强自然保护区管理有关问题的通知》(环办〔2004〕101号)

2.4.10 《海洋自然保护区管理办法》(1995年)

2.4.11 《自然保护区土地管理办法》(1995年)

2.4.12 《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》(1985年)

2.4.13 《水生动植物自然保护区管理办法》(1997年)

2.5 标准

2.5.1 《自然保护区类型与级别划分原则》(GB/T 14529-93)

2.5.2 《污水综合排放标准》(GB 8978-1996)

2.5.3 《大气污染物综合排放标准》(GB 16297-1996)

2.5.4 《饮食业油烟排放标准》(GB18483-2001)

2.5.5 《地表水环境质量标准》(GB 3838-2002)

2.5.6 《环境空气质量标准》(GB 3095-1996)

2.5.7 《土壤环境质量标准》(GB 15618-1995)

2.5.8 《自然保护区管护基础设施建设技术规范》(HJ/T 129-2003)

2.6 其他

其他有关法规、政策文件、标准

3. 术语和定义

下列术语和定义适用于本指南:

3.1 自然保护区

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、陆地水体或者海域,依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。

3.2 核心区

核心区是指自然保护区内保存完好的天然状态的生态系统以及珍稀、濒危动植物的集中分布地,禁止任何单位和个人进入。

3.3 缓冲区

自然保护区的核心区外围可以划定一定面积的缓冲区，只准进入从事科学研究观测活动。

3.4 实验区和外围保护地带

自然保护区缓冲区外围划为实验区，可以进入从事科学试验、教学实习、参观考察、旅游以及驯化、繁殖珍稀、濒危野生动植物等活动。

原批准建立自然保护区的人民政府认为必要时，可以在自然保护区的外围划定一定面积的外围保护地带。

3.5 外来入侵物种

外来入侵物种则是指通过有意或无意的人类活动而被引入到自然或人工生态系统中并建立自然种群，给当地的生态系统或景观造成了明显的生态和经济损害或影响的非本源地的物种。

3.6 生态旅游

生态旅游是指在自然区域内开展的一种对环境负责任的旅游，其目的在于享受并了解自然以及相应的过去和现在的文化特色，其旅游者负面影响小，给当地人提供收益以及社会、经济参与机会。

4. 监察程序

4.1 前期准备

4.1.1 资料收集

掌握辖区内所有自然保护区基本信息，包括地理位置、级别、保护对象、类型等，收集自然保护区总体规划、综合科学考察、建设项目情况、旅游开发情况、环评审批情况、卫生遥感图片等资料。

4.1.2 数据分析

对自然保护区的数据资料进行分析，根据保护区卫星遥感图片对区内建设项目环境影响情况进行预核查。

4.1.3 制定计划

根据收集的基础资料和数据，因地制宜，制定监察计划，确定监察重点。需其他部门配合实施联合监察的，联系有关部门召开联席会议，明确各部门具体工作任务。

学习野外防护知识，统筹安排现场执法需要的调查取证装备、交通、卫星导航等设备，并准备相关图纸。

4.2 现场检查

现场监察执法人员不得少于两人，并出示中国环境监察证或者其他行政执法证件。

通过听取自然保护区管理机构的汇报，了解自然保护区管理状况及存在问题。现场查看或复印相关资料，检查自然保护区管理与生物多样性保护状况、生态破坏和恢复情况、生态旅游开展情况、涉及自然保护区建设项目和生产经营活动环境影响评价、“三同时”及环保验收的执行情况。发现有违法、违规行为的，应当责令改正并进行现场调查取证。

4.3 调查取证

发现有环境违法、违规行为的，应当立即制止，并根据《环境行政处罚办法》，对违法事实、违法情节和危害后果等进行全面调查，依法收集与案件有关的证据，制作现场调查询问笔录。需要委托其他环境保护主管部门协助调查取证的，应当出具书面委托调查函。

4.4 周边居民调查走访

了解自然保护区内存在的环境问题，对居民提供的信息和意见进行调查核实后反馈于监察报告的整改意见中，以进一步落实。

4.5 依法处理

检查中发现环境违法行为，依据相关法律法规，按照《行政处罚法》、《行政监察法》、《环境行政处罚办法》规定的程序，视情进行现场处理或提出处理处罚建议。环境保护行政主管部门或其环境监察机构根据法定职责，提出处理处罚意见。将调查和处罚情况告知保护区主管部门协助监督整改。

不属于本机关管辖的案件，应当移送有管辖权的环境保护行政主管部门处理。

不属于环境保护行政主管部门管辖的案件，应当按照有关要求和时限移送有管辖权的机关处理。

4.6 监督执行

对处理决定按规定期限进行复查和后督察，监督检查相关单位对处理决定的落实情况，确保违法违规行得到纠正。

4.7 总结归档

编写总结报告，对查处过程中的相关资料、文字材料及音像资料，及时分类归档。

4.8 政务公开

除涉及国家机密、技术秘密、商业秘密和个人隐私外，对自然保护区行政处罚决定应当向社会公开。

5. 监察内容

5.1 自然保护区管理

为加强自然保护区建设和管理能力，提高自然保护区管理水平和管护成效，主要监察要点如下：

5.1.1 管理机构与管理人员

检查自然保护区内是否设立专门的管理机构，并配备专业技术人员，负责自然保护区的具体管理工作。

5.1.2 总体规划编制

检查自然保护区是否编制了总体规划。自然保护区管理机构或保护区行政主管部门应当组织编制自然保护区总体规划，并按照规定的程序纳入国家的、地方的或者部门的投资计划，组织实施。

5.1.3 范围或功能区调整

检查是否存在擅自调整自然保护区范围或功能区划的问题。自然保护区的范围和界线应当由批准建立保护区的人民政府确定，并标明区界，予以公告。任何部门和单位不得擅自改变自然保护区的性质、范围和功能分区，不得随意撤销已批准建立的自然保护区。自然保护区自批准建立或调整之日起，原则上五年内不得进行调整。确因国家立项核准的重大工程建设需要，必须对自然保护区进行调整的，应在确保自然保护区功能不发生改变的前提下，从严控制缩小自然保护区及其核心区、缓冲区的范围。地方级自然保护区的调整由其所在地省级人民政府审批，并报环境保护部和相关部门备案。

5.1.4 自然保护区土地和海域管理

检查是否依法确定自然保护区的土地所有权和使用权及海域使用权。对自然保护区内的集体所有土地，是否签订委托管理协议。依法使用自然保护区内土地的单位和个人，是否擅自改变土地用途、扩大使用面积，是否存在破坏、侵占、买卖或者以其他方式非法转让自然保护区内的土地的行为。

5.2 生物多样性保护监察

为加强自然保护区内生物多样性保护工作，减缓物种丧失速度，主要监察要点包括：

5.2.1 主要保护对象影响

检查自然保护区内国家重点保护物种等主要保护对象是否得到有效保护，是否出现种群大幅度下降的现象。

5.2.2 外来入侵物种

检查自然保护区内外来入侵物种的入侵情况，是否对生态环境造成严重威胁或影响，是否存在人为引进外来物种的情况。

5.3 资源开发利用监察

为加强自然保护区自然资源保护，查处不合理的资源开发利用行为，实现可持续利用。主要监察要点包括：

5.3.1 严格禁止的开发活动

检查自然保护区范围内是否存在砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、捞沙等法律法规禁止的资源利用活动。

5.3.2 人工经济林

自然保护区以保护珍稀濒危植物物种为主，应当严格控制区内人工

经济林或经济作物的面积与比例。检查自然保护区内人工经济林（如桉树林、橡胶林、毛竹林、茶园、香蕉园等）的种植规模与变化动态，人工经济林的种植是否经过相关部门的批准。

5.3.3 野生植物资源采集情况

自然保护区内允许原住民以传统生活方式一定程度利用野生植物资源，但利用强度需限制在自我更新范围内，禁止过度利用。检查自然保护区内是否存在大规模商业性采集野生植物资源的行为。

5.4 生态旅游监察

为规范自然保护区生态旅游活动，防止对自然保护区生态环境的不利影响，主要监察要点包括：

5.4.1 生态旅游的范围

生态旅游活动仅允许在自然保护区实验区范围内开展。检查自然保护区内生态旅游活动是否涉及核心区与缓冲区范围。

5.4.2 旅游项目的环境影响评价

自然保护区的实验区内，不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施。建设其他项目，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。所有对环境有影响的项目都应当进行环境影响评价。检查自然保护区内旅游项目（包括设施建设）是否开展了环境影响评价，并按规定进行了报批。

5.4.3 旅游方案的审批

自然保护区生态旅游方案应当按规定由有关行政主管部门批准，其中国家级保护区旅游方案需经国务院有关自然保护区行政主管部门批

准，地方级自然保护区旅游方案需经省级人民政府有关自然保护区行政主管部门批准。检查自然保护区的旅游方案是否经过有关自然保护区行政主管部门批准，禁止随意更改旅游方案，禁止开设与自然保护区保护方向不一致的参观、旅游项目。

检查自然保护区的实际旅游接待量是否超出了批准的接待量是否超出了批准的接待量及自然保护区的承载能力。

5.4.4 旅游设施的污染物排放

检查自然保护区内旅游设施（如农家乐等社区经营活动）的污染物排放是否超标，是否采取污染处理措施。

5.5 建设项目监察

为规范涉及自然保护区的建设项目环境管理，坚持保护优先原则，对建设项目实行全过程生态环境监察，及时发现环境违法行为并予以处理。主要监察要点包括：

5.5.1 建设项目地点

在自然保护区的核心区和缓冲区内，不得建设任何生产设施，开展旅游和生产经营活动。检查自然保护区内是否存在建设项目（包括保护区管理机构自建项目），项目地点是否位于核心区或缓冲区内。

5.5.2 建设项目环评制度执行

自然保护区实验区内开展的建设活动，必须进行环境影响评价并依法履行报批手续。检查自然保护区实验区内的建设项目类型是否符合相关环保法规的要求，是否开展了环境影响评价，环保审批手续是否齐全。项目有无重大变更，是否依法履行后评价等相关变更手续。

涉及自然保护区的开发建设项目的环环境影响评价文件，是否对项目可能造成的对自然保护区功能和保护对象的影响作出预测并提出保护与恢复治理方案。

涉及国家级自然保护区且其环境影响评价文件依法由地方环境保护行政主管部门审批的建设项目，其环境影响评价文件在审批前是否征得国务院环境保护行政主管部门的同意。

5.5.3 建设项目“三同时”制度执行

建设项目中防治污染的措施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。建设项目建设过程中，建设单位应当同时实施环境影响评价文件及审批意见中提出的环境保护对策措施。检查建设项目应配套建设的环境保护工程是否履行了“三同时”制度，相关生态保护、恢复与补偿措施是否得到落实。试生产、竣工环境保护验收等手续要齐全，验收提出的整改意见要落实到位。

5.5.4 建设项目的生态影响

在自然保护区实验区内，不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施，不得损害自然保护区内的环境质量。检查自然保护区实验区内建设项目施工期和运行期的“三废”排放是否符合环境保护法律、法规及自然保护区管理的有关规定，建设项目是否破坏保护区内的生态环境，并损害保护区内的环境质量和生态功能。

5.6 突发环境事件应急预案

自然保护区管理机构应当根据保护区实际情况，制订突发环境事件应急预案。检查保护区是否制定突发环境事件应急预案，并配备突发环

境事件应急装置、设施和场所。

5.7 污染源环境监察

5.7.1 废水污染源监察

自然保护区内宾馆、酒店应采取中水回用等多种节水措施，排水要进行雨污分流。污水须进行分类处理，餐饮废水应经过隔栅、隔油池预处理，回收处理地沟油后，与其他生活污水一起排入污水处理装置处理。无法进入城市污水集中处理厂进行深度处理的，须处理达到《污水综合排放标准》（GB8978-1996）第二时段一级标准。

5.7.2 废气污染源监察

自然保护区内宾馆、酒店应使用天然气、液化石油气等清洁能源，厨房炉灶上方要安装集气罩，对烹饪油烟进行有效收集，经油烟净化装置处理达到《饮食业油烟排放标准》限值要求，油烟无组织排放视同超标。

5.7.3 固体废弃物污染源监察

生活垃圾实行袋装分类收集，交环卫部门统一收集处理，日清日运，不得自行堆积，餐饮业产生的废油（渣）交有相关部门回收。

6. 视情处理

6.1 现场处理

自然保护区内违法行为属环境行政处罚简易程序范围的，按照《环境行政处罚办法》可当场作出行政处罚决定；属于环境处罚一般程序范围的，按照《环境行政处罚办法》一般程序的规定和要求进行处理。

6.2 提出处理处罚建议

属于环保行政主管部门职责内的，依法应给予行政处罚的根据《环境违法认定和处理处罚条款》（附件），提出处理处罚建议，报环境保护行政主管部门，按照环境行政处罚程序进行处理。环境保护行政主管部门或其环境监察机构实施行政处罚时，应当及时做出责令当事人改正或者限期改正违法行为的行政命令。具体形式有：责令停止建设；责令限期建设配套设施；责令限期拆除；责令停止违法行为；责令限期治理；责令限期办理或补办手续；责令限期缴纳排污费等。责令改正期限届满，当事人未按要求改正，违法行为仍处于继续或者连续状态的，可以认定为新的环境违法行为。

对于未按照规定完成生态恢复任务的地区和建设单位，暂停审批其新的涉及自然保护区的建设项目环评文件，并对相应责任人依法予以处理。

除涉及国家机密、技术秘密、商业秘密和个人隐私外，对自然保护区行政处罚决定应当向社会公开。

6.3 部门间或向政府移交移送

涉嫌违法依法应当由县级以上人民政府实施责令停产整顿、责令停业、关闭的案件，环境保护行政主管部门应当提出处理建议报本级人民政府。

属于环保行政主管部门职责外的实行案件移交移送制度。涉及毁林、伤害野生动物的案件，向林业行政部门移送；涉及河道采沙的向水利部门移送；因环境违法需依法关停的、需吊销采矿许可证的向国土资源部门移送；需吊销营业执照的向工商部门移送；需断电的向电力部门

移送；需追究行政责任的向监察部门移送；需追究刑事责任的向司法部门移送；需对企业关闭、搬迁或涉及重大案件及特殊案件的报当地人民政府。对已移送的案件进行全程跟踪，处理结果在环保部门备案。对移交后未得到处理的案件，上报当地政府督办。

本指南由县级以上人民政府环境保护行政主管部门组织实施，各级环境监察机构具体负责自然保护区生态环境监察工作。环保部门内部协调机制由各省级环保部门自行制定。

本指南由环境保护部负责解释。

附 1：自然保护区环境监察单

附 2：环境违法行为认定和处理处罚条款

附一：

自然保护区环境监察单

基 本 信 息			
自然保护区名称		监察日期	
详细地址		邮政编码	
保护区级别		主管部门	
法定代表人		联系人及职务	
联系电话		批准时间	
主要保护对象		保护区面积	
现 场 监 察 信 息			
类 别	内 容	判 断 依 据	监 察 情 况
自然保护区的管理	管理机构与管理 人员	自然保护区内设立专门的管理机构，并配备专业技术人员，负责自然保护区的具体管理工作	
	总体规划编制	组织编制自然保护区总体规划并按照规定程序纳入国家的、地方的或者部门的投资计划，组织实施	
	范围或功能区调整	自然保护区的范围和界线应当由批准建立保护区的人民政府确定不得随意改变自然保护区的性质、范围和功能分区	
生物多样性保护	主要保护对象影响	自然保护区内主要保护对象得到有效保护，未出现种群大幅度下降的现象	
	外来入侵物种	未对生态环境造成严重威胁或影响 无人为引进外来物种的情况	

类别	内容	判断依据	监察情况
资源开发利用	严格禁止的开发活动	自然保护区范围内无砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、捞沙等法律法规禁止的资源利用活动	
	人工经济林	应当严格控制区内人工经济林或经济作物的面积与比例	
	野生植物资源采集情况	利用野生植物资源的强度需限制在自我更新范围内	
生态旅游	生态旅游的范围	自然保护区内旅游活动不得涉及核心区与缓冲区范围	
	旅游项目管理	自然保护区的实验区内，不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施	
	旅游方案的审批	自然保护区生态旅游方案应当按规定由有关行政主管部门批准，不得随意更改方案	
	旅游设施污染防治合规	旅游设施的污染物排放应达标，已采取污染处理措施	
建设项目监察	建设项目选址	建设项目地点不得位于核心区或缓冲区内	
	建设项目环评	环评审批手续符合规定 环评等级符合规定	
	“三同时”制度执行	建设项目污染防治和生态保护措施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时使用。试生产、竣工环境保护验收等手续齐全，验收提出的整改意见落实到位	
	建设项目的生态影响	自然保护区实验区内不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施，不得损害自然保护区内的环境质量 自然保护区实验区内建设项目施工期和运行期的“三废”排放符合规定，未破坏保护区内的生态环境，未损害保护区的环境质量和生态功能	

类别	内容	判断依据	监察情况
突发环境事件应急管理	突发环境事件应急预案	制定突发环境事件应急预案，并配备突发环境事件应急装置、设施和场所 定期开展应急演练	
污染源环境监察	废水污染源监察	排水要进行雨污分流 餐饮废水应隔栅、隔油池预处理 污水处理设施正常运行且稳定达标排放或综合利用	
	废气污染源监察	使用天然气等清洁能源 炉灶上方要安装集气罩，有效收集油烟 油烟净化装置处理达到《饮食业油烟排放标准》限值要求 油烟无组织排放视同超标	
	固体废弃物污染源监察	垃圾实行袋装分类收集 日清日运，不得自行堆积 餐饮产生废油渣交专门单位处理	
备注：监察情况一栏应对照判断依据填写，如果符合判断依据则填写“合规”，如果不符合判断依据应据实填写违规情况。			

附二：

环境违法行为认定和处理处罚条款

违法行为		违反的法律法规条款	处理、处罚条款或处理建议
1. 自然保护区管理 监察	自然保护区设立程序不符合规定	《自然保护区条例》第12条：国家级自然保护区的建立，由自然保护区所在的省、自治区、直辖市人民政府或者国务院有关自然保护区行政主管部门提出申请，经国家级自然保护区评审委员会评审后，由国务院环境保护行政主管部门进行协调并提出审批建议，报国务院批准。地方级自然保护区的建立，由自然保护区所在的县、自治县、市、自治州人民政府或者省、自治区、直辖市有关自然保护区行政主管部门提出申请，经地方级自然保护区评审委员会评审后，由省、自治区、直辖市环境保护行政主管部门进行协调并提出审批建议，报省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院环境保护行政主管部门和国务院有关自然保护区行政主管部门备案。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，并按照前两款规定的程序审批。	
	自然保护区未设立专门的管理机构，未配备专业技术人员	《自然保护区条例》第21条：有关自然保护区行政主管部门应当在自然保护区内设立专门的管理机构，配备专业技术人员，负责自然保护区的具体管理工作。	
	自然保护区管理经费缺乏稳定渠道	《自然保护区条例》第23条：管理自然保护区所需经费，由自然保护区所在地的县级以上人民政府安排。国家对国家级自然保护区的管理，给予适当的资金补助。国务院办公厅《关于进一步加强自然保护区管理工作的通知》（国办发〔1998〕111号）：各地区、各有关部门要采取有效措施，多方筹措资金，加大对自然保护区的资金投入。各地人民政府要把自然保护区管理经费、科学研究经费及必要的建设所需资金纳入当地国民经济和社会发展计划，切实予以安排。	对于管理经费缺乏保障的自然保护区，建议由该自然保护区行政主管部门提请上级机关督促保护区所在地人民政府优先落实保护区管理经费。

违 法 行 为		违反的法律法规条款	处理、处罚条款或处理建议
1. 自然保 护区管理 监察	擅自调整自然 保护区范围或 功能区划	<p>《自然保护区条例》第 14 条：自然保护区的范围和界线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。第 15 条：自然保护区的撤销及其性质、范围、界线的调整或者改变，应当经原批准建立自然保护区的人民政府批准。任何单位和个人，不得擅自移动自然保护区的界标。</p> <p>《关于加强自然保护区调整管理工作的通知》（环发〔2008〕30 号）：各地不得随意改变自然保护区的性质、范围和功能分区，更不得随意撤销已经建立的自然保护区。</p>	<p>《自然保护区条例》第 34 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 100 元以上 5000 元以下的罚款：（一）擅自移动或者破坏自然保护区界标的。</p> <p>《关于加强自然保护区调整管理工作的通知》（环发〔2008〕30 号）：各级自然保护区行政主管部门要严肃查处擅自调整自然保护区的行为，并责令限期整改。对因擅自调整自然保护区而导致自然资源和生态环境破坏的，要依法追究有关单位和人员的责任。</p> <p>《国家级自然保护区监督检查办法》第 18 条：县级以上地方人民政府及其有关行政主管部门，违反有关规定，有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，国务院环境保护行政主管部门可以向上级机关或者监察机关提出行政处分建议：（一）未经批准，擅自撤销国家级自然保护区或者擅自调整、改变国家级自然保护区的范围、界限、功能区划的。</p> <p>第 19 条：国家级自然保护区管理机构违反有关规定，有下列行为之一的，国务院环境保护行政主管部门应当责令限期改正；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可以向设立该管理机构的自然保护区行政主管部门或者有关监察机关提出行政处分建议：（一）擅自调整、改变自然保护区的范围、界限和功能分区的。</p>

违法行为		违反的法律法规条款	处理、处罚条款或处理建议
1. 自然保护区管理 监察	未编制建设规划或总体规划	《自然保护区条例》第 17 条：自然保护区管理机构或者该自然保护区行政主管部门应当组织编制自然保护区的建设规划，按照规定的程序纳入国家的、地方的或者部门的投资计划，并组织实施。	建议由该自然保护区行政主管部门责令自然保护区管理机构限期补充编制总体规划，按程序报批，并组织实施。
	与风景名胜区、森林公园、地质公园存在交叉重叠	《风景名胜区条例》第 7 条：新设立的风景区与自然保护区不得重合或者交叉；已设立的风景区与自然保护区重合或者交叉的，风景名胜区规划与自然保护区规划应当相协调。 《关于进一步加强自然保护区建设和管理工作的通知》（环发〔2002〕163 号）：与风景名胜区、森林公园、地质公园相重叠的自然保护区，应将自然环境和资源保护作为首要任务，严加管护。有关部门应协调处理好自然保护区与风景名胜区、森林公园、地质公园的关系，在保护好自然资源和环境的前提下，实现双赢。	建议自然保护区行政主管部门在审查新建自然保护区时，严格把关，对于与风景名胜区、森林公园、地质公园等保护地存在交叉重叠的自然保护区，可暂停审批，待交叉重叠问题解决后，再行审批。 已建自然保护区存在与风景名胜区、森林公园、地质公园交叉重叠的，对于重叠区域，要求自然保护区管理机构按照自然保护区相关规定严格管理。
2. 自然保护区生物多样性 保护监察	自然保护区主要保护对象受到不利影响	《野生动物保护法》第 12 条：建设项目对国家或者地方重点保护野生动物的生存环境产生不利影响的，建设单位应当提交环境影响报告书。 第 8 条：国家保护野生动物及其生存环境，禁止任何单位和个人非法猎捕或者破坏。	《野生动物保护法》第 31 条：非法捕杀国家重点保护野生动物的，依照关于惩治捕杀国家重点保护的珍贵、濒危野生动物犯罪的补充规定追究刑事责任。 第 34 条：违反本法规定，在自然保护区、禁猎区破坏国家或者地方重点保护野生动物主要生息繁衍场所的，由野生动物行政主管部门责令停止破坏行为，限期恢复原状，处以罚款。
	未开展科研监测工作	《自然保护区条例》第 22 条：自然保护区管理机构的主要职责是：（三）调查自然资源并建立档案，组织环境监测，保护自然保护区内的自然环境和自然资源；（四）组织或者协助有关部门开展自然保护区的科学研究工作。	建议由自然保护区行政主管部门督促自然保护区管理机构尽快开展资源本底调查、生物多样性监测及相关科研工作。
	外来入侵物种泛滥成灾	《关于加强资源开发生态环境保护监管工作的意见》（环发〔2004〕24 号）：禁止在生态环境敏感区进行外来物种试验和种植放养活动。	建议由自然保护区行政主管部门督促自然保护区管理机构尽快采取各种措施，开展外来入侵物种的防治工作。

违 法 行 为		违反的法律法规条款	处理、处罚条款或处理建议
3. 自然保 护区资源 开发利用 监察	违法在自然保护区内进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、捞沙和影视拍摄等资源利用活动	《自然保护区条例》第 26 条：禁止在自然保护区内进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、捞沙等活动。 《野生动物保护法》第 20 条：在自然保护区、禁猎区和禁猎期内，禁止捕猎和其他妨碍野生动物生息繁衍的活动。	《自然保护区条例》第 35 条：在自然保护区进行砍伐、开矿、采石、挖沙等活动的单位和个人，除可以依照有关法律、行政法规规定给予处罚以外，由县级以上人民政府有关自然保护区行政主管部门或者其授权的自然保护区管理机构没收违法所得，责令停止违法行为，限期恢复原状或者采取其他补救措施；对自然保护区造成破坏的，可以处以 300 元以上 10000 元以下的罚款。
	随意破坏、侵占、非法转让自然保护区的土地	《自然保护区土地管理办法》第 4 条：禁止任何单位和个人危害、破坏自然保护区的土地。第 7 条：依法改变土地的所有权或者使用权的，必须向县级以上地方人民政府土地管理行政主管部门申请办理土地权属变更登记手续，更换土地证书。 第 20 条：禁止任何单位和个人破坏、侵占、买卖或者以其他形式非法转让自然保护区内的土地。自然保护区的土地受到破坏、侵占、买卖或者非法转让时，土地管理行政主管部门和自然保护区管理机构有权制止，由土地管理行政主管部门依照《土地管理法》的有关规定处理。	《自然保护区土地管理办法》第 22 条：违反本办法规定，破坏、侵占、买卖或者以其他形式非法转让自然保护区内土地的，由县级以上人民政府土地管理行政主管部门按照《土地管理法》有关规定处罚。
	在保护区范围内大面积种植人工经济林	《森林法》第 24 条：国务院林业主管部门和省、自治区、直辖市人民政府，应当根据不同自然地带的典型森林生态地区、珍贵动物和植物生长繁殖的林区、天然热带雨林区和具有特殊保护价值的其他天然林区，划定自然保护区，加强保护管理。	建议地方政府协助自然保护区管理机构对保护区内种植的大面积人工经济林进行严格控制，采取措施，逐步恢复为天然植被，同时妥善处理好原住民的生态补偿问题。
	过度采集利用自然保护区内野生植物资源	《野生植物保护条例》第 3 条：国家对野生植物资源实行加强保护、积极发展、合理利用的方针。 第 9 条：国家保护野生植物及其生长环境。禁止任何单位和个人非法采集野生植物或者破坏其生长环境。	《野生植物保护条例》第 23 条：未取得采集证或者未按照采集证的规定采集国家重点保护野生植物的，由野生植物行政主管部门没收所采集的野生植物和违法所得，可以并处违法所得 10 倍以下的罚款；有采集证的，并可以吊销采集证。

违 法 行 为		违反的法律法规条款	处理、处罚条款或处理建议
4. 自然保护 区生态 旅游监察	在自然保护区核心区或缓冲区内开展旅游活动	《自然保护区条例》第 27 条：禁止任何人进入自然保护区的核心区。第 28 条：禁止在自然保护区的缓冲区开展旅游和生产经营活动。 《关于进一步加强自然保护区建设和管理工作的通知》（环发〔2002〕163 号）：禁止在自然保护区核心区和缓冲区内开展任何旅游和生产经营活动。	《国家级自然保护区监督检查办法》第 18 条：县级以上地方人民政府及其有关行政主管部门，违反有关规定，有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，国务院环境保护行政主管部门可以向上级机关或者监察机关提出行政处分建议：（三）违法批准在国家级自然保护区内开展旅游或者开采矿产。 对于已经在保护区核心区或缓冲区开展的旅游项目，建议由自然保护区行政主管部门责令经营方停止运营，限期恢复原状。
	旅游设施未开展环境影响评价	《环境影响评价法》第 3 条：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对环境有影响的项目，应当按照本法进行环境影响评价。	《环境影响评价法》第 321 条：建设项目依法应当进行环境影响评价而未评价，或者环境影响评价文件未经依法批准，审批部门擅自批准该项目建设的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由上级机关或者监察机关依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。
	旅游活动方案未经有关自然保护区行政主管部门批准	《自然保护区条例》第 29 条：在国家级自然保护区的实验区开展参观、旅游活动的，由自然保护区管理机构提出方案，经省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门审核后，报国务院有关自然保护区行政主管部门批准；在地方级自然保护区的实验区开展参观、旅游活动的，由自然保护区管理机构提出方案，经省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门批准。 在自然保护区组织参观、旅游活动的，必须按照批准的方案进行，并加强管理；进入自然保护区参观、旅游的单位和个人，应当服从自然保护区管理机构的管理。	《自然保护区条例》第 34 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 100 元以上 5000 元以下的罚款：（二）未经批准进入自然保护区或者在自然保护区内不服从管理机构管理的。 第 37 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有关自然保护区行政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行政处分：（一）未经批准在自然保护区开展参观、旅游活动的；（二）开设与自然保护区保护方向不一致的参观、旅游项目的；

违法行为		违反的法律法规条款	处理、处罚条款或处理建议
4. 自然保护区生态旅游监察	旅游活动方案未经有关自然保护区行政主管部门批准	《自然保护区条例》第 29 条：在国家级自然保护区的实验区开展参观、旅游活动的，由自然保护区管理机构提出方案，经省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门审核后，报国务院有关自然保护区行政主管部门批准；在地方级自然保护区的实验区开展参观、旅游活动的，由自然保护区管理机构提出方案，经省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门批准。 在自然保护区组织参观、旅游活动的，必须按照批准的方案进行，并加强管理；进入自然保护区参观、旅游的单位和个人，应当服从自然保护区管理机构的管理。	（三）不按照批准的方案开展参观、旅游活动的。 《国家级自然保护区监督检查办法》第 19 条：国家级自然保护区管理机构违反有关规定，有下列行为之一的，国务院环境保护行政主管部门应当责令限期改正；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可以向设立该管理机构的自然保护区行政主管部门或者有关监察机关提出行政处分建议：（二）未经批准，在自然保护区开展参观、旅游活动的；（四）不按照批准的方案开展参观、旅游活动的。
	旅游活动污染物超标排放	《自然保护区条例》第 29 条：严禁开设与自然保护区保护方向不一致的参观、旅游项目。 第 32 条：在自然保护区的实验区内，不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施；建设其他项目，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。	《自然保护区条例》第 32 条：在自然保护区的实验区内已经建成的设施，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，必须采取补救措施。
5. 自然保护区建设项目监察	在自然保护区核心区与缓冲区内开发建设	《自然保护区条例》第 32 条：在自然保护区的核心区和缓冲区内，不得建设任何生产设施。 国务院办公厅《关于进一步加强自然保护区管理工作的通知》（国办发〔1998〕111 号）：要严格控制自然保护区内的各项建设活动，确有必要的项目，要严格按照有关规定履行审批手续。自然保护区的核心区与缓冲区，不得建设任何生产设施。	对于已经在保护区内建设的项目，建议由自然保护区行政主管部门责令建设方立即停止建设，限期搬迁，并恢复原状。 《自然保护区条例》第 38 条：违反本条例规定，给自然保护区造成损失的，由县级以上人民政府有关自然保护区行政主管部门责令赔偿损失。
	自然保护区建设项目未开展环境影响评价	《环境影响评价法》第 3 条：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对环境有影响的项目，应当按照本法进行环境影响评价。 《关于进一步加强自然保护区建设和管理工作的通知》（环发〔2002〕163 号）：却因国家重点建设项目需要在自然保护区实验区内开展的建设活动，必须进行环境影响评价并依法履行报批手续。对涉及自然保护区的环境影响评价要从严把关，并责成开发建设单位落实环境恢复治理和补偿措施。	《环境影响评价法》第 32 条：建设项目依法应当进行环境影响评价而未评价，或者环境影响评价文件未经依法批准，审批部门擅自批准该项目建设的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由上级机关或者监察机关依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。 对于在实验区内未进行环评的建设项目，建议由保护区主管部门责令其限期补办环境影响评价手续，并按规定报批。

违法行为		违反的法律法规条款	处理、处罚条款或处理建议
5. 自然保护区建设项目监察	未报批环评就擅自开工建设	《环境影响评价法》第 25 条：建设项目的环评文件未经法律规定的审批部门审查，该项目审批部门不得批准其建设，建设单位不得开工建设。	《环境影响评价法》第 31 条：建设单位未依法报批建设项目环评文件，擅自开工建设的，由有权审批该项目的环保行政主管部门责令停止建设，限期补办手续；逾期不补办手续的，可以处五万元以上二十万元以下的罚款，对建设单位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。
	项目性质、规模、地点、生产工艺等不符合环评及其批复要求，并未履行相关变更手续	《环境影响评价法》第 24 条：建设项目的环评文件经批准后，建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变动的，建设单位应当重新报批建设项目的环评文件。	《环境影响评价法》第 31 条：建设单位未依照本法第 24 条的规定重新报批或者报请重新审核环评文件，擅自开工建设的，由有权审批该项目的环保行政主管部门责令停止建设，限期补办手续；逾期不补办手续的，可以处五万元以上二十万元以下的罚款，对建设单位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。
	未履行“三同时”制度	《环境保护法》第 26 条：建设项目中防治污染的措施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染的设施必须经原审批环评报告书的环境保护行政主管部门验收合格后，该建设项目方可投入生产或者使用。	《环境保护法》第 36 条：建设项目的防治污染设施没有建成或者没有达到国家规定的要求，投入生产或者使用的，由批准该建设项目的环境影响报告书的环境保护行政主管部门责令停止生产或者使用，可以并处罚款。《建设项目环境保护管理条例》第 26 条：试生产建设项目配套建设的环境保护设施未与主体工程同时投入试运行的，由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令限期改正；逾期不改正的，责令停止试生产，可以处 5 万元以下的罚款。

违法行为		违反的法律法规条款	处理、处罚条款或处理建议
5. 自然保护区建设项目监察	未落实环评文件及环保部门审批意见中提出的生态恢复、保护与补偿等措施	《环境影响评价法》第 26 条：建设项目建设过程中，建设单位应当同时实施环境影响报告书、环境影响报告表以及环境影响评价文件审批部门审批意见中提出的环境保护对策措施。	《环境影响评价法》第 27 条：在项目建设、运行过程中产生不符合经审批的环境影响评价文件的情形的，建设单位应当组织环境影响的后评价，采取改进措施，并报原环境影响评价文件审批部门和建设项目审批部门备案；原环境影响评价文件审批部门也可以责成建设单位进行环境影响的后评价，采取改进措施。
	建设项目破坏保护区内生态环境，损害保护区环境质量和生态功能	《自然保护区条例》第 32 条：在自然保护区实验区内，不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施；在自然保护区的外围保护地带建设的项目，不得损害自然保护区内的环境质量；已造成损害的，应当限期治理。	国务院办公厅《关于进一步加强自然保护区管理工作的通知》（国办发〔1998〕111 号）：五、对管理混乱，保护工作不力的，要采取坚决措施予以整顿，限期改变面貌。对资源遭受严重破坏，已不具备自然保护区条件的，原批准机关要依照有关规定撤销其命名，并依法追究有关责任人和直接责任人的责任。 《国家级自然保护区监督检查办法》第 18 条：县级以上地方人民政府及其有关行政主管部门，违反有关规定，有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，国务院环境保护行政主管部门可以向其上级机关或者监察机关提出行政处分建议：（二）违法批准在国家级自然保护区内建设污染或者破坏生态环境的项目的。
	建设项目运行期间污染物违法超标排放	《环境保护法》第 18 条：在国务院、国务院有关主管部门和省、自治区、直辖市人民政府划定的风景名胜区、自然保护区和其他需要特别保护的区域内，不得建设污染环境的工业生产设施；建设其他设施，其污染物排放不得超过规定的排放标准。已经建成的设施，其污染物排放超过规定的排放标准的，限期治理。 《环境保护法》第 28 条：排放污染物超过国家或地方规定的污染物排放标准的企事业单位，按照国家规定缴纳超标准排污费，并负责治理。第 29 条：对造成环境严重污染的企事业单位，限期治理。	《环境保护法》第 37 条：未经环境保护行政主管部门同意，擅自拆除或者闲置防治污染的设施，污染物排放超过规定的排放标准的，由环境保护行政主管部门责令重新安装适用，并处罚款。 《自然保护区条例》第 32 条：在自然保护区的实验区内已经建成的设施，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，必须采取补救措施。

违法行为		违反的法律法规条款	处理、处罚条款或处理建议
5. 自然保护区建设项目监察	未制定突发环境事件应急预案, 并造成严重后果	《自然保护区条例》第 33 条: 因发生事故或者其他突发性事件, 造成或者可能造成自然保护区污染或者破坏的单位和人员, 必须立即采取措施处理, 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、当地环境保护行政主管部门和自然保护区行政主管部门报告, 接受调查处理。	《自然保护区条例》第 40 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。
6. 其他	不配合或不接受自然保护区监督检查	《自然保护区条例》第 20 条: 县级以上人民政府环境保护行政主管部门有权对本行政区域内各类自然保护区的管理进行监督检查; 县级以上人民政府有关自然保护区行政主管部门有权对其主管的自然保护区的管理进行监督检查。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。	《自然保护区条例》第 36 条: 自然保护区管理机构违反本条例规定, 拒绝环境保护行政主管部门或者有关自然保护区行政主管部门监督检查, 或者在被检查时弄虚作假的, 由县级以上人民政府环境保护行政主管部门或者有关自然保护区行政主管部门给予 300 元以上 3000 元以下的罚款。 《国家级自然保护区监督检查办法》第 18 条: 县级以上地方人民政府及其有关行政主管部门, 违反有关规定, 有下列行为之一的, 对直接负责的主管人员和其他直接责任人员, 国务院环境保护行政主管部门可以向其上级机关或者监察机关提出行政处分建议: (六) 干预或者限制环境保护行政主管部门依法对国家级自然保护区实施监督检查的。