

四、关于法律责任问题

(一) 有的委员提出, 法律责任一章中有的罚款没有下限规定, 建议进一步明确罚款数额和幅度。为此, 建议将草案修改稿第三十三条中“处五百元以下罚款”修改为“处二百元以上五百元以下罚款”; 将草案修改稿第三十九条中“处五千元以下罚款”修改为“处二千元以上五千元以下罚款”, 作为草案修改二稿第三十八条的内容。

(二) 有的委员提出, 行政处罚应体现教育与处罚相结合的精神。为此, 建议在草案修改稿第三十五条中增加“责令限期改正”的内容。

(三) 有的部门提出, 船舶登记有严格的法

定条件和程序, “三无”船舶不符合法定条件, 无法办理相关证件。同时, 为配合全省治理越界盗采红珊瑚行动所需, 结合国务院有关规定, 应加大处罚力度。为此, 建议将草案修改稿第三十八条修改为: “在本省海域航行、作业、停泊或者从事其他活动的无船名、无船舶证书、无船籍港的船舶(小型出海船舶除外), 由公安边防部门或者其他有关部门予以没收”, 作为草案修改二稿第三十七条。

此外, 还对草案修改稿的文字表述和条序作了相应的修改和调整, 在此不一一说明。

草案修改二稿和以上报告是否妥当, 请审议。

福建省人民代表大会常务委员会 关于颁布施行《福建省风景名胜区条例》的公告

《福建省风景名胜区条例》已由福建省第十二届人民代表大会常务委员会第十五次会议于2015年5月28日通过, 现予公布。本条例自2015年8月1日起施行。

福建省人民代表大会常务委员会
2015年5月29日

福建省风景名胜区条例

(2015年5月28日福建省第十二届人民代表大会
常务委员会第十五次会议通过)

第一章 总 则

第一条 为了加强对风景名胜区的管理, 有效保护和合理利用风景名胜资源, 根据国务院

《风景名胜区条例》和有关法律、法规的规定, 结合本省实际, 制定本条例。

第二条 本省行政区域内风景名胜区的设立、规划、保护、利用和管理, 适用本条例。

第三条 风景名胜区实行依法设立、科学规划、统一管理、严格保护、永续利用的原则。

第四条 县级以上地方人民政府应当加强对风景名胜区管理工作的领导,将风景名胜区的保护、利用和基础设施、公共设施建设纳入国民经济和社会发展规划,保障风景名胜区事业发展。风景名胜区的设立、规划、保护和管理所需经费纳入本级财政预算。

第五条 省人民政府住房和城乡建设主管部门负责全省风景名胜区的监督管理工作,其他有关部门按照职责,做好风景名胜区有关管理工作。

设区的市、县级人民政府风景名胜区主管部门负责本行政区域内风景名胜区的监督管理工作,其他有关部门按照职责,做好风景名胜区有关管理工作。

乡镇人民政府、街道办事处应当协助做好风景名胜区有关管理工作。

第六条 风景名胜区所在地县级以上地方人民政府设置的风景区管理机构,负责风景名胜区的保护、利用和统一管理工作。

风景名胜区跨行政区域的,由所跨行政区域的共同上一级人民政府依法明确相关管理机构负责风景名胜区的保护、利用和统一管理工作。

第七条 任何单位和个人都有保护风景名胜资源的义务,并有权制止、检举破坏风景名胜资源的行为。

第二章 设 立

第八条 自然景观、人文景观比较集中,环境优美,具有观赏、文化或者科学价值,可供人们游览或者进行文化、科学活动的区域,可以申请设立风景名胜区。

县级以上地方人民政府应当组织对本行政区域内的风景名胜资源进行普查,确定资源状况、

特点及价值,并组织做好风景名胜区的申请设立工作。

第九条 设立国家级风景名胜区,由省人民政府提出申请,报请国务院批准公布。

设立省级风景名胜区,由所在地县级人民政府提出申请。省人民政府住房和城乡建设主管部门应当会同发展改革、环境保护、国土资源、林业、民族宗教、文化、文物、旅游、交通运输、水利等有关部门,组织对下列内容进行论证,提出审查意见,报省人民政府批准公布:

(一) 拟设立风景名胜区的风景名胜资源评估报告,报告应当包含风景名胜资源分布状况、特点和价值;

(二) 拟设立风景名胜区的规划纲要,纲要应当划定核心景区、景区及景区外围保护地带范围;

(三) 拟设立风景名胜区的性质、保护目标和游览条件;

(四) 与拟设立风景名胜区内土地、森林等自然资源和房屋等财产所有权人、使用权人协商的内容和结果。

拟设立风景名胜区跨行政区域的,由所跨行政区域人民政府按照前款规定联合提出申请。

第十条 因设立风景名胜区对土地、森林等自然资源和房屋等财产的所有权人、使用权人造成损失的,风景名胜区所在地县级以上地方人民政府应当就损失的补偿方式、金额和支付期限等事项与权利人充分协商,依法给予补偿。

第十一条 风景名胜区经批准设立并公布后,风景名胜区管理机构应当在主要入口建立标志并按照批准的范围立桩,标明区界。

第三章 规 划

第十二条 省人民政府住房和城乡建设主管部门应当会同发展改革、环境保护、国土资源、

林业、民族宗教、文化、文物、旅游、交通运输、水利等部门,组织编制省域风景名胜区体系规划,报省人民政府批准。

省域风景名胜区体系规划应当包括风景名胜资源的分类、评估、保护、利用、发展等内容。

经批准的省域风景名胜区体系规划应当向社会公布,不得擅自修改。确需修改的,应当依照法定程序报原批准机关批准。

风景名胜区规划应当符合经批准的省域风景名胜区体系规划。

第十三条 风景名胜区应当编制总体规划和详细规划。

风景名胜区总体规划应当自风景名胜区设立之日起二年内编制完成。

风景名胜区详细规划应当根据核心景区和其他景区的不同要求编制。核心景区详细规划应当自总体规划批准之日起二年内编制完成。

风景名胜区规划应当与城乡规划、土地利用总体规划、旅游总体规划、生态环境保护规划、水土保持规划、林地保护利用规划、文物保护规划等规划相衔接。风景名胜区与自然保护区、国家级森林公园重合或者交叉的,风景名胜区规划与自然保护区规划、国家级森林公园总体规划应当相协调。

第十四条 城市、镇规划区与风景名胜区重合区域,城市、镇规划与风景名胜区规划应当协调一致。

风景名胜区内的镇、乡、村庄规划,应当符合风景名胜区规划。

风景名胜区周边的镇、乡、村庄规划,应当与风景名胜区规划相协调。

第十五条 国家级风景名胜区规划,由省人民政府住房和城乡建设主管部门组织编制。

省级风景名胜区规划,由县级人民政府组织编制。省级风景名胜区跨县(市、区),并且所

跨县(市、区)在同一个设区的市行政区域内的,由该设区的市人民政府组织编制;跨设区的市的,由省人民政府住房和城乡建设主管部门协调组织所跨设区的市人民政府共同编制。

第十六条 国家级和省级风景名胜区规划的编制,应当选择具有甲级城市规划或者甲级风景园林设计资质的单位承担。

第十七条 编制风景名胜区规划,应当进行听证,并广泛征求有关部门,当地乡镇、村及居民,社会公众和专家的意见。

风景名胜区规划报送审批的材料应当包括社会各界的意见以及意见采纳的情况和未予采纳的理由。

第十八条 国家级风景名胜区的总体规划,由省人民政府审查后,报国务院审批;详细规划由省人民政府住房和城乡建设主管部门依法报国务院住房和城乡建设主管部门审批。

省级风景名胜区的总体规划,经设区的市人民政府审查后,由省人民政府审批,报国务院住房和城乡建设主管部门备案;详细规划经设区的市人民政府城乡规划主管部门审查后,由省人民政府住房和城乡建设主管部门审批。

风景名胜区规划未经批准的,不得在风景名胜区内进行各类建设活动。

经批准的风景名胜区规划应当向社会公布,不得擅自修改。确需修改的,应当依照法定程序报原批准机关批准。

第四章 保 护

第十九条 风景名胜区管理机构应当建立健全风景名胜资源保护的各项管理制度,落实保护责任和措施。

第二十条 风景名胜区内的单位、居民、经营者和游客应当遵守风景名胜区的管理规定,保护风景名胜资源,爱护景区内公共设施,维护环

境卫生和公共秩序。

第二十一条 禁止在风景名胜区内进行下列活动：

(一) 开山、采石、开矿、开荒、采砂、取土、修坟立碑、刻字、围湖造田、填海造地等破坏景物、水体、林草植被和地形地貌的活动；

(二) 修建储存爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的设施，堆放、弃置、处理废渣、尾矿、油料、含病原体污染物等有毒有害物质；

(三) 以围、填、堵、截等方式破坏自然水系，超标排放污水、倾倒垃圾和其他污染物；

(四) 非法捕捞、捕猎野生动物和迁移古树名木、采集珍贵野生植物、采脂，破坏野生动植物栖息、生长环境；

(五) 非法采伐林木，损坏景物、公共设施，在景物或者设施上刻划、涂污；

(六) 非法建设宗教活动场所或者建造佛像、神像；

(七) 在禁火区内吸烟、生火、燃放烟花爆竹；

(八) 乱扔垃圾；

(九) 其他破坏风景名胜资源的行为。

第二十二条 禁止违反风景名胜区规划，在风景名胜区内设立各类开发区、进行商品房开发以及在核心景区内建设宾馆、酒店、会所、招待所、培训中心、疗养院以及与风景名胜资源保护无关的其他建筑物；已经建成的，风景名胜区所在地设区的市、县级人民政府应当按照风景名胜区规划依法限期拆除或者逐步迁出。

风景名胜区所在地设区的市、县级人民政府依据风景名胜区总体规划的要求，需要对风景名胜区内居民实行有计划外迁的，应当依法给予补偿或者安置。

第二十三条 风景名胜区内建设项目应当符

合风景名胜区规划。风景名胜区外围保护地带建设项目应当与风景名胜区规划相协调。建设项目的选址、布局和建筑物的造型、风格、色调、高度、体量等应当与周围景观、文物古迹和生态环境相协调。

第二十四条 风景名胜区内建设项目应当依照有关法律、法规的规定办理相关核准、规划、用地和环境影响评价等审批手续。

风景名胜区内建设项目的安全设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。

第二十五条 在国家级和省级风景名胜区内修建符合风景名胜区规划的下列重大建设项目的选址方案，由风景名胜区管理机构审核，经设区的市人民政府城乡规划主管部门同意后，报省人民政府住房和城乡建设主管部门核准：

(一) 公路、铁路、机场；

(二) 人防工程、索道、缆车、水库；

(三) 大型文化、服务、体育与游乐设施；

(四) 宾馆、酒店、设置风景名胜区徽志的标志性建筑等。

其他建设项目选址方案，由风景名胜区管理机构审核，报设区的市人民政府城乡规划主管部门核准。

第二十六条 风景名胜区内经核准的建设项目，应当依法履行下列基本建设程序后，方可开工建设：

(一) 建设单位或者个人持建设项目选址方案核准文件，向所在地人民政府城乡规划主管部门申请办理建设项目选址意见书和建设用地规划许可证；

(二) 建设单位或者个人取得建设用地规划许可证后，依法向所在地人民政府城乡规划主管部门申请办理建设工程规划许可证；

(三) 建设项目依法需要办理施工许可的，由取得建设工程规划许可证的建设单位或者个人

向所在地人民政府住房和城乡建设主管部门申请办理建设工程施工许可。

第二十七条 建设项目完成后,建设单位或者个人应当向风景名胜区管理机构报送建设项目有关文件和资料,并依法向所在地人民政府城乡规划、住房和城乡建设主管部门申请办理规划条件核实,组织竣工验收。

第二十八条 在风景名胜区进行建设活动,建设单位和施工单位应当采取有效措施,保护景物、水体、林草植被、野生动物资源、地形地貌和地质遗迹,不得造成污染和破坏。

施工单位应当文明施工,在施工现场设置围栏,保持现场整洁,工程竣工后及时清理现场,恢复植被。

第二十九条 风景名胜区管理机构对风景名胜资源依照下列规定进行保护,并接受相关部门的监督和指导:

(一) 为古建筑、古园林、碑碣石刻、历史遗址、遗迹等文物古迹和古树名木、野生动植物资源建立档案,划定保护范围,建设控制地带,设立保护标志,并落实避雷、防火、防洪、防震、防蛀、防腐、防盗等措施;

(二) 加强绿化,保护植被,落实环境保护、护林防火和林业有害生物防治等措施;

(三) 维护生态平衡,划定生态保护区,保护野生动植物及其栖息、生长环境;

(四) 加强对水资源和水环境的管理,防止过度开采和水体污染;

(五) 根据风景名胜区的特点,尊重民族宗教传统习惯,保护民族民间传统文化;

(六) 其他与风景名胜区资源保护相关的情形。

第三十条 任何单位和个人有义务保护风景名胜区内生物物种资源,维护风景名胜区生物多样性和特有性。

不得擅自向风景名胜区引进外来生物物种和转基因物种。确需引进的,应当进行风险分析,依法经有关部门批准,并经检疫部门检疫合格。有关部门应当加强对引进的外来生物物种和转基因物种的监测。

第三十一条 省人民政府住房和城乡建设主管部门应当对省级风景名胜区规划实施情况、资源保护情况进行监督。对存在问题的,应当责令限期整改;对经调查、论证和评估不符合省级风景名胜区条件的,报省人民政府批准撤销并向社会公布。

第三十二条 国家级风景名胜区管理机构应当每年向国务院住房和城乡建设主管部门报送风景名胜区规划实施和土地、森林等自然资源保护的情况;省级风景名胜区管理机构应当每年向省人民政府住房和城乡建设主管部门报送风景名胜区规划实施和自然资源保护的情况;省人民政府住房和城乡建设主管部门应当将土地、森林资源等自然资源保护情况,及时抄送省人民政府有关部门。

第五章 利用和管理

第三十三条 风景名胜区开放应当具备下列条件:

(一) 有必要的游览配套服务和辅助设施;

(二) 有必要的安全设施及制度,经过安全风险评估,满足安全条件;

(三) 有必要的环境保护设施和生态保护设施;

(四) 法律、法规规定的其他条件。

第三十四条 风景名胜区应当加强无障碍设施的配套建设,提供语言和图文提示、手语等服务,为残疾人、老年人、未成年人创造无障碍游览环境。

第三十五条 风景名胜区管理机构应当结合

景观特点,在景点介绍中增加科普人文内容,普及科学和历史文化知识,弘扬中华民族优秀传统文化。

第三十六条 风景名胜区管理机构应当加强与报刊、广播、电视、互联网等媒体的合作,开展景区保护和利用的公益宣传。

第三十七条 风景名胜区管理机构负责出售风景名胜区的门票,门票价格的确定和调整应当依照有关价格的法律、法规的规定执行。

风景名胜区对未成年人、在校学生、现役军人(含军队离退休干部)、残疾人、老年人等游客,应当按照有关规定实行优惠票价。

禁止出让或者变相出让风景名胜区门票专营权。

第三十八条 风景名胜区经营项目,应当由风景名胜区管理机构依照有关法律、法规和风景名胜区规划,采用招标等公平竞争的方式确定经营者,同等条件下优先安排给风景名胜区内的居民经营;经营者应当与风景名胜区管理机构签订经营合同,依法确定各自的权利义务。

风景名胜区经营项目包括风景名胜区内交通、餐饮、住宿、游乐、摄影摄像、户外广告和游客服务等。

第三十九条 未取得风景名胜区项目经营权的单位和个人,不得在风景名胜区从事经营活动。

第四十条 风景名胜区的门票收入和风景名胜资源有偿使用费应当依照有关法律、法规的规定,实行收支两条线管理,财务收支情况按照公开、透明原则定期向社会公布。

风景名胜区的门票收入和风景名胜资源有偿使用费应当专门用于风景名胜资源的保护和管理、改善风景名胜区游览条件以及风景名胜区内财产的所有权人、使用权人损失的补偿。

第四十一条 风景名胜区管理机构应当建立

安全游览保障制度,核定并公布接待游客的最大承载量,制定和实施客流量控制方案,及时发布客流信息,有计划控制客流量。

禁止超过最大承载量接待游客和在没有安全保障的区域开展游览活动。客流量可能达到最大承载量时,风景名胜区管理机构应当提前公告并报告当地人民政府,风景名胜区管理机构和当地人民政府应当及时采取疏导、分流等措施。

第四十二条 风景名胜区管理机构负责景区内安全保护设施建设,设立风景名胜区标志、界碑和路标等标牌,在临水临崖等危险地带和游客集中区域设置安全保护设施和警示标志,并定期进行检测、维护,及时排除安全隐患。

景区内各单位应当严格执行安全生产管理和消防安全管理的法律、法规,加强用电、用火管理,建立群众性安全保卫、消防队伍,落实安全、消防措施,提高自防自救能力。

第四十三条 风景名胜区管理机构应当运用先进科技手段对景区规划、建设、管理和资源保护、游览安全情况进行动态监测。

第四十四条 在风景名胜区内,应当推广使用环保型交通工具。

风景名胜区内的游览车、索道与缆车、竹排、游船、扶梯、电梯等设施设备,应当符合相关安全标准,按照有关规定实施安全管理。

车辆、船只等交通工具进入风景名胜区,应当遵守风景名胜区管理机构的相关规定,按照规定的线路行驶,并在规定的地点停放、停泊。

风景名胜区主要出入口应当建设具有站(场)管理功能的停车场,并由站(场)经营者实施安全管理。

第四十五条 风景名胜区管理机构应当建立健全游览安全、安全生产、火灾、地震、洪涝、台风、生物灾害等突发事件应急救援体系。情况紧急时,应当启动应急预案,必要时关闭景区,

做好游客疏导工作。

第四十六条 风景名胜区管理机构应当公布投诉电话、设立投诉点,对公众投诉及时进行处理或者移交有关部门处理,并告知投诉者。

第六章 法律责任

第四十七条 违反本条例的行为,法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

第四十八条 违反本条例规定,在风景名胜区内进行下列禁止性行为的,由风景名胜区管理机构给予警告,责令停止违法行为,限期恢复原状或者采取其他补救措施;有违法所得的,没收违法所得;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

- (一) 采砂、取土的;
- (二) 围湖造田、填海造地等破坏景物、水体、林草植被和地形地貌的活动;
- (三) 堆放、弃置、处理废渣、尾矿、油料、含病原体污染物等有毒有害物质的;
- (四) 以围、填、堵、截等方式破坏自然水系,超标排放污水、倾倒垃圾和其他污染物。

有前款第一项行为的,并处五千元以上一万元以下罚款;情节严重的,并处五万元以上十万元以下罚款。有前款第二项、第三项、第四项行为的,并处五万元以上十万元以下罚款;情节严重的,并处十万元以上二十万元以下罚款。

第四十九条 违反本条例规定,在风景名胜区内非法建设宗教活动场所或者建造佛像、神像的,由风景名胜区管理机构给予警告,责令停止建设,限期拆除;对单位并处二十万元以上五十万元以下罚款,对个人并处二万元以上五万元以下罚款。

第五十条 违反本条例规定,在风景名胜区内禁火区吸烟、生火的,由风景名胜区管理机构给予警告,责令停止违法行为,处五百元以上三千元以下罚款;造成损失的,依法承担相应的民

事赔偿责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第五十一条 违反本条例规定,在风景名胜区内进行商品房开发的,由风景名胜区管理机构责令停止违法行为、恢复原状或者限期拆除,并处五十万元以上一百万元以下罚款;有违法所得的,没收违法所得。

第五十二条 违反本条例规定,风景名胜区内建设项目的选址方案未经依法核准,县级以上地方人民政府有关部门核发选址意见书或者直接办理相关许可的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第五十三条 违反本条例规定,在风景名胜区内经核准的建设项目,未依法履行基本建设程序或者未申请办理规划条件核实、组织竣工验收的,依据有关法律、法规予以处理。

第五十四条 违反本条例规定,风景名胜区管理机构或者地方人民政府出让或者变相出让风景名胜区门票专营权的,由设立风景名胜区管理机构的县级以上地方人民政府或者上级人民政府责令限期改正;逾期未改正的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予降级或者撤职处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第五十五条 违反本条例规定,未取得风景名胜区内项目经营权的单位和个人擅自在风景名胜区内从事经营活动的,由风景名胜区管理机构责令改正,对单位处十万元以上五十万元以下罚款,对个人处二千元以上一万元以下罚款;有违法所得的,没收违法所得。

第五十六条 违反本条例规定,进入风景名胜区内车辆、船只等交通工具,未按照规定的线路行驶或者未在规定的地点停放、停泊的,由风景名胜区管理机构责令改正,给予批评教育;拒不改正的,处一百元以上五百元以下罚款。

第五十七条 违反本条例规定,县级以上地

方人民政府及其有关部门工作人员、风景名胜区管理机构工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第五十八条 本条例自 2015 年 8 月 1 日起施行。

关于《福建省风景名胜区条例（草案）》的说明

（2014 年 9 月 25 日在福建省第十二届人民代表大会

常务委员会第十一次会议上）

福建省住房和城乡建设厅厅长 龚友群

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府委托，现就《福建省风景名胜区条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）作如下说明：

一、关于制定《条例》的必要性

我省是风景名胜资源大省，现有风景名胜区 51 处，国家级风景名胜区有 16 处，数量位居全国第三，总面积达 2300 多平方公里，约占全省国土面积的 1.9%。其中，武夷山被列入《世界文化和自然遗产名录》，泰宁列入《世界自然遗产名录》，清源山、海坛、太姥山、冠豸山列入《国家遗产预备名录》，使福建成为全国拥有自然遗产、文化遗产、文化与自然双遗产三大世界遗产体系的两省之一（另一个省为四川）。目前我省已形成世界遗产和国家级、省级风景名胜区体系，为打造海峡西岸自然和文化旅游中心发挥重要作用。据统计，2012 年国家级风景名胜区共接待游人约 2500 多万人次，带动了相关产业的发展，为我省经济发展作出了积极的贡献。

风景名胜资源是珍稀、脆弱、不可再生的自然和文化遗产。落实科学发展观，确保风景名胜区的真实性和完整性，并使之世代传承和永续利用，就要把保护放在首位，正确处理保护与利

用、长远与眼前、整体与局部利益关系。2006 年 12 月国务院《风景名胜区条例》正式实施，确立了风景名胜区的设立、规划、保护、利用和管理相关制度，并对一些违法行为设定了处罚，强化了行政法规的可操作性和约束力，对风景名胜资源的保护和利用起到了重要作用。但由于该条例属于国家宏观层面概括性和指导性的立法，在实施过程中可操作性不强，仍需根据我省情况制定风景名胜区地方性法规。目前，全国已有四川、浙江、湖南、江苏等十多个省份制定或修订了配套的地方性法规，为我省条例的制定提供了有益借鉴。2005 年以来，省政府相继出台了《福建省武夷山景区保护管理办法》（省政府令第 94 号）、《福建省“中国丹霞”自然遗产保护办法》（省政府令第 103 号）、《福建省人民政府办公厅关于加强世界遗产和风景名胜区保护管理的通知》（闽政办〔2009〕185 号）等一系列规章、文件。这些政策规定也为我省风景名胜区立法提供了实践依据。

因此，制定我省的风景名胜区地方性法规，进一步推动我省风景名胜区保护工作，提高风景名胜资源利用效率和经济效益，保护生态环境，促进经济可持续发展具有十分重要的意义。