•中国国家公园建设专题•

完善法律法规，依法保障国家公园体制稳步建设

王凤春*

(全国人大环境与资源保护委员会法案室, 北京 100805)

Steadily promoting the progress of the national park system reform through the perfectness of national park legislation

Fengchun Wang*

Environment Protection and Resources Conservation Committee, National People's Congress (NPC), P. R. C. Beijing 100805

随着国家公园体制试点和体制改革的推进，如何建立形成国家公园法律法规及配套规范标准体系，为国家公园设立和管理提供有效的法治保障，已经成为当前一项重大而又紧迫的任务。从建立国家公园体制所面临的现实问题和《建立国家公园体制总体方案》(以下简称《总体方案》)的各项要求与任务来看，在建立形成有关国家公园的法律法规过程中，应当首先注意以下基本情况和问题：

一是如何在现行自然保护地管理体系和法律法规基础上重新构建有关国家公园的法律法规。中国的国家公园体制和有关法律法规不是在一张白纸上描绘出来的。经过60多年的发展，中国已经基本形成了以自然保护区、风景名胜区、地质公园和森林公园等为主体，以多部门分管地方管理为主的自然保护地体系。现行有关环境与资源的法律中分别设定了近10种自然保护地类型，包括自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区、海洋特别保护区、种质资源保护区、禁猎区、天然林保护区等；有关行政法规和规章中设定了森林公园、地质公园、湿地公园、水利风景区等；依照相关国际公约，在国内各种保护区的基础上设立了世界遗产、世界地质公园、国际重要湿地等。以《自然保护区条例》、《风景名胜区条例》等为核心，确立了有关自然保护地设立、规划、管理等的一系列基本制度和相应的标准与技术规范。如何在现行的管理体系和法律法规“图画”上描绘出有关国家公园法律法规的新蓝

图，是我们首先面临的问题。

二是如何做到制度建设和改革同步，使建设国家公园体制于法有据，依法保障。这是与上一问题密切相关的问题。党的十八大以来，中共中央把全面深化改革和全面推进依法治国作为新时期推进国家治理体系现代化的重大战略举措，提出了改革要于法有据和依法保障的基本要求，建设新型的国家公园体制也不例外。纵观世界各国特别是美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、南非等国国家公园及其他各种自然保护地的形成和发展历程，可以看到其有关法律法规通常是同步建立形成的(其中有些国家每个国家公园还要通过议会专项法案批准设立)，严格依法设立和管理国家公园，包括依法划定边界和明确土地及有关资源权属，依法设立管理机构 and 安排预算资金，严格规范资源利用和相关人为活动，为国家公园等自然保护地的生态系统(包括其中的历史人文遗迹)的完整保护和可持续利用，奠定了坚实可靠的法律基础和制度保障。国家严格依法设立和管理国家公园的有关经验和作法，值得认真加以研究和借鉴。

三是如何通过有关国家公园立法，有效解决当前国家公园以及自然保护地所面临的突出问题。应当强调的是，国家公园基本上是在现行自然保护区、风景名胜区等自然保护地基础上优选、整合而成，构建国家公园体制同完善自然保护地体系密不可分，要建立国家公园体制，首先要为有效解决当

收稿日期: 2017-10-18; 接受日期: 2017-10-20

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: wfengchun@npc.gov.cn

前自然保护区分类混杂、定位不清、管理重叠、保护不力的问题。为此,在《总体方案》的有关目标和重点任务中,提出了“构建统一规范高效的中国特色国家公园体制”和“分类科学、保护有力的自然保护区体系”两个密切相关的任务。相应的,研究制定有关国家公园的法律法规就不是单纯制定“国家公园法”或者“国家公园条例”的问题,而是要同时建立健全国家公园以及自然保护区法律法规体系框架、行政管理体制和各项基本法律制度的问题。

因此,按照生态文明制度建设的基本要求和《总体方案》的重点任务,迫切需要在自然保护区科学合理分类的基础上,根据国家公园体制建设中遇到的问题和实际情况,研究修改现行的相关法律法规以及标准与技术规范,逐步建立形成适应国家公园以及自然保护区体系创新发展的法律法规和标准与技术规范体系。当前需要循序做好以下工作:

一是抓紧评估现行自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、地质公园、森林公园等的法律规定和行政规范,在法律上确立包括国家公园在内的完整自然保护区分类体系。根据新的分类体系和《总体方案》的主要内容,修改现行各项环境与资源法律法规及民事、刑事法律中不相适应的规定,增补有关国家公园的规定,特别要衔接好各项法律中有有关国家公园和其他自然保护区的法律规范,避免出现交叉重叠及冲突性的法律规定。从长远考虑,也应着手研究国家公园入宪的问题,在宪法中确立国家公园的法律地位和保护的基本原则。

二是加紧研究建立以国家公园法律法规为核心的自然保护区法律法规框架体系。目前社会各界已就国家公园立法提出了多种意见和方案,主要有制定综合的自然保护区法(包括有关国家公园的具体规定)和制定单项的国家公园法及单项的自然保护区法、风景名胜区法等两种思路。前者的优点是可从法律上统一分类和规范国家公园和自然保护区、风景名胜区等自然保护区,后者的优点是突出国家公园的国家代表性及其重要法律地位。只要各种自然保护区分类科学、关系清晰,两种思路在内容上可能并没有实质性差别。但从国家公园在自然保护区体系的核心地位和国家代表性来讲,单独制定国家公园法对宣示国家保护国家公园的意志、彰显国家公园的法律地位具有重要意义;同时,可兼

顾自然保护区体系的系统性,在国家公园法中对自然保护区分类和管理作出原则性规定,并相应修改现行自然保护区、风景名胜区条例等,构建起以国家公园法为核心的法律法规体系。这不失为一种较好的立法思路,值得认真研究论证。从立法路径上,也可考虑先制定条例,实施一定时期再上升为法律。

三是加快研究制定有关国家公园的法律法规框架和基本法律制度体系。《总体方案》以及各个国家公园体制试点方案,实际上已经原则提出了国家公园法律法规的法律框架和基本法律制度,如国家公园的基本定义、立法目的、基本原则、管理体制、设立程序和涉及总体规划、功能分区、调查与监测、产权与资产、协议保护、特许经营、行政监管、社区共管、公众参与、生态补偿、资金保障、责任追究等方面的管理制度和措施,为在《总体方案》实施过程中把其总结提升为法律规范奠定了较好的基础。下一步应注意调查、评估《总体方案》各项管理制度的实施情况,在坚持《总体方案》的指导思想、基本原则、主要目标和国家公园内涵的基础上,根据试点情况,建立健全各项管理制度,研究制定国家公园法,尽早列入全国人大立法计划,尽快形成严整可行的法律制度体系。

四是加快研究制定有关国家公园的标准与技术规范体系。国家公园的标准与技术规范是国家公园法律法规体系的重要组成部分,是有关法律法规实施的重要前提和基础条件。当前最为急迫的是加快制定包括国家公园在内的自然保护区分类标准与技术规范和国家公园设立的标准与技术规范,这是国家公园试点和《总体方案》科学稳步实施的基本前提条件;同时,认真参照自然保护区、风景名胜区有关标准与技术规范,借鉴有关国家和国际组织的标准与技术规范,并结合试点所取得的经验,加快制定有关国家公园规划、功能分区、调查与监测、设施建设与管理、园区巡护、防火防灾、科研与旅游活动、管理指标与评估等方面的标准与技术规范,以及涉及生物多样性体系调查、监测、科研和物种保护与管理等方面的标准与技术规范,尽快形成由法律、法规和部门规章以及配套的标准与技术规范所组成的、系统完整的国家公园法律法规体系,为《总体方案》的顺利实施和国家公园体制的稳步建设奠定良好的法治条件和管理基础。