

关于《国家公园法（草案）》（征求意见稿） 的修改建议

文/杨洪兰 曹美娟

摘要：根据国家林业和草原局向社会公开征求意见的《国家公园法（草案）》（征求意见稿），中国生物多样性保护与绿色发展基金会法律工作委员会组织专家研讨并形成修改建议予以提交。该建议文本，综合了首批5家国家公园中3家相关负责人和生态环境、自然资源、林业等领域十数位专家的意见，对《国家公园法》的制定具有重要参考价值。

关键词：国家公园法，生物多样性保护，绿色发展

杨洪兰 曹美娟.关于《国家公园法（草案）》（征求意见稿）的修改建议.生物多样性保护与绿色发展.第1卷第10期.2022年9月.ISSN2749-9065

2022年9月14日，由中国生物多样性保护与绿色发展基金会法律工作委员会、中国政法大学法学院联合主办的“国家公园法暨自然保护区条例修法讨论会”在线召开。来自高校和科研院所、国家公园和自然保护区等机构的代表就目前我国国家公园和自然保护区建设实践、存在问题和困惑等情况，对国家公园法立法草案和自然保护区条例修订草案提出建议。会议在绿会融媒的百家号和微博等平台进行视频和图文直播，中国小康网、科创中国、科技工作者之家同步

直播，7.4万人在线参与。本文根据与会专家、代表发言，系统梳理了对《国家公园法（草案）》的修改建议，汇总如下：

一、总体建议

（一）应明确国家公园、自然保护区以及自然公园之间的关系。

关于空间规划和管控方面，应处理好国家公园、自然保护区（风景名胜区、森林公园、地质公园、水库公园、海洋公园等）以及自然公园之间的关系。建议考虑制定自然保护地法，将国家公园纳入其中。国家公园的起点是自然保护区，在新的保护地体系下，对于边界重叠、交错的区域如何去管理，应该适应哪一个管理办法是今后值得注意的。

（二）对国家公园的定位，性质应当明确。

从社会公众角度来看，国家公园有强烈的公益属性，体现出国家的全投入，世界各国的国家公园的工作人员基本都是财政供养，如果还要让他们去考虑生存和自我发展的议题，可能会带来一些负面影响。对此，建议一是把国家公园的工作人员纳入财政供养管理体制或是把国家公园划为财政全额拨款的事业单位。二是在国家公园内，对有关合理合法的开活动，可实行特许经营许可制度，有关收入全部上缴财政；国家公园管理机构只负责监管，不得参与经营活动。

（三）在保护与利用的关系方面需要进一步厘清。

处理好保护与开发的关系，要保护地方的长远发展和当地居民的利益。在国家公园法的第 27 条、28 条以保护为基础的利用，但是利用是规范的利用？审批利用？还是什么程度的利用规定不清楚，一旦实施就造成在实践当中没法监管。所谓的保护，最终可能成了大利用。保护与开发是一对孪生兄弟，矛盾长期存在，始终没有解决好，这是长期以来粗放管理遗留的问题，影响重大。一是面积划分过大，从一开始就种下保护与开发相互矛盾的种子；二是边界划分过于粗放，保护地保护分级缺失（如保护区标准：中国按生态类型划分，国际是按保护级别划分）；三是保护区性质不清。其结果一方面影响了地方的长远发展，另一方面侵害了原住民的合法利益。

（四）与有关法律衔接不足，需要协调。

关于生物多样性或者生态系统的保护方面的法律有《森林法》、《湿地保护法》、《生物安全法》等，以及正在修改的《野生动物保护法》、正在制定的《环境法典》等，《草案》和这些法律之间的衔接，有待协调，否则，将来《草案》一旦实施，可能会出现与多部法律实施上的冲突或矛盾。

（五）部门立法的痕迹太过明显，对于分工负责、权责清晰的规定明显不足。

《草案》第三章中对于国家公园管理机构的管理职能规定的还不够明确、具体、体系化。建议细化规定国家公园管

理机构的主要职能及具体管理制度。对生态环境部来讲，它有一项法定的职责就是统一负责生态环境监督执法。但是在《草案》中都归国家林草局所有，这跟生态环境部的三定，中央的政策精神是不一致的。而且，实践当中也会造成林草部门负责国家公园的审批，同时还负责管理执法，既当裁判员又兼运动员，会引发很多问题。这里实际上还涉及自然资源部门以及生态环境部门的监管职能，这里的监管有什么样的区别并未明确。另外，建议建立第三方监督评价体系，一是客观评估；二是客观监督。对监管推诿扯皮的、不作为、乱作为的有关人员要依法追责，对边界划分不合理、不科学的也要追责。并且在此处还应当继续充实信息公开和鼓励公众参与的内容。

（六）司法保护的规定严重不足。

建议增加公益诉讼的内容，增加环保社会组织的作用。在《草案》中，行政与民事的衔接、行政与刑事的衔接、民事和刑事的衔接等基本上没有相关的规定，缺失是比较严重的。花大力气制定的《草案》，不仅仅要为我们的行政管理部门提供执法和管理的依据，更要为已经设立的环境公益诉讼制度、生态环境损害赔偿制度、甚至环境公益诉讼中的环境行政的公益诉讼制度都要提供抓手和调控的依据。否则，《草案》通过之后可能会带来只落实管、只落实行政执法，但损害担责是一句空话。这跟环境保护法的损害担责原则是

完全相悖的。

二、具体建议

绿会法工委对《草案》的条款提出具体修改建议，详见附件。

以上建议，诚请贵局参考。绿会法工委将持续跟进《草案》的修改进程，并将提供积极支持、协助。

中国生物多样性保护与绿色发展基金会

法律工作委员会

2022年9月16日

（此页无正文）

联系人：杨洪兰，15313252939，v43@cbcgdg.org

曹美娟，18001102598，v19@cbcgdg.org

地址：北京市西直门成铭大厦 B16E

电话/传真：010-88431370 邮编：100035

关键词：国家公园法

修改建议

中国绿发会

2022年9月16日印发

附件：

序号	修改章节	原文内容	修改后内容	修改理由
1	第一章总则， 第一条	为了建立中国特色国家公园体制，保持自然生态系统的原真性和完整性，构建国土空间保护新格局，完	为了保持自然生态系统的原真性和完整性，构建国土空间保护新格局，维护国家生态安全，为子孙后代留下珍贵	目的条款写明目标和目的即可，建议删除“建立中国特色国家公园体制”“完善生态文明制度”，因为这不是法律目的，其可通过政治和社会手

		善生态文明制度体系，维护国家生态安全，为子孙后代留下珍贵的自然资源，制定本法。	的自然资产，制定本法。	段实现。
2	第一章总则， 第二条	在中华人民共和国领域及管辖的其他海域内开展国家公园的保护、管理、建设及相关活动，适用本法。	在中华人民共和国领域及管辖的其他海域内开展国家公园的保护、管理、利用及相关活动，适用本法。	“建设”改为“利用”，包含范围更广泛。
3	第一章总则， 第三条	本法所称国家公园，是指由国家批准设立并主导管理，以保护具有国家代表性的自然	修改建议 1、 本法所称国家公园，是指由国家批准设立并主导管理，以保护具有国家代表性的	理由： 1、与 2019 中央两办国家公园文件的规定表述保持一致。国家公园：是指以保护具有国家代表性的自然生态系统为

		<p>生态系统、珍稀濒危物种、自然遗迹、自然景观为主要目的，依法划定的大面积特定陆域或者海域。</p>	<p>自然生态系统、生物多样性、自然遗迹、自然景观为主要目的，依法划定的大面积特定陆域或者海域。</p>	<p>主要目的，实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆域或海域，是我国自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的部分，保护范围大，生态过程完整，具有全球价值、国家象征，国民认同度高。</p> <p>2.、生物多样性不仅体现在珍贵濒危动物的种类数，也体现在普通物种的丰富度。国家公园选划不仅看保护的珍贵濒危物种的种类数，也看保护的普通物种的种类数。</p> <p>根据保护面积-物种数曲线确定国家公园</p>
--	--	---	---	--

			<p>修改建议 2、</p> <p>本法所称国家公园，是指由国家批准设立并主导管理，以保护具有国家代表性的自然生态系统、珍贵濒危物种、自然遗迹、自然景观为主要目的，依法划定的大面积特定陆域或者海域。</p>	<p>的保护空间范围和面积。</p> <p>理由：1、与《野生动物保护法》的规定表述（珍贵濒危物种）保持一致。</p> <p>2、濒危的物种已经数量稀少，难以维持种群繁衍。稀少物种已经包含在濒危物种的</p>
--	--	--	---	---

		<p>国家建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。……</p>	<p>国家公园体系包括：国家公园、自然保护区、风景名胜區、森林公园、地质公园（包括火山、冰川等）、水库公园、海洋公园等。……</p>	<p>建议采用列举式，把各类公园包含在国家公园体系里面。</p>
--	--	---	--	----------------------------------

4	第一章总则， 第五条	<p>国家公园范围内全民所有自然资源资产所有权由中央人民政府直接行使或者委托省级人民政府代理行使。</p> <p>全民所有自然资源资产所有权由中央人民政府直接行使的国家公园，由国家在国务院林业草原主管部门设立管理机构；</p> <p>全民所有自然资源资产所有权由中央人民政府委托相关省级人民政府</p>	<p>国家公园范围内全民所有自然资源资产所有权由国务院直接行使或者委托省级人民政府代理行使。</p> <p>跨省级行政区的国家公园范围内的全民所有自然资源资产所有权，由国务院直接行使，由国务院林业草原主管部门设立国家公园管理机构；</p> <p>位于一个省级行政区的国家公园范围内的全民所有自然资源资产所有权，由国务</p>	<p>1、拟选划的每一个国家公园范围内都有国家所有和集体所有的自然资源。根据民法典第 247-251 条，矿藏、水流、海域、无居民海岛属于国家所有。土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、野生动植物资源，部分属于国家所有。第五条第二、三款没有明确分配原则，哪些国家公园由国务院林草部门直接管理，哪些委托给省级人民政府管理，这个分配原则，应该明确规定。</p> <p>2、《宪法》和《民法典》都是直接采用国</p>
---	---------------	---	---	--

		代理行使的国家公园，由国家在所在地省级人民政府设立管理机构。	院委托相关省级人民政府代理行使，由国家公园所在地省级人民政府设立国家公园管理机构。	务院的表述，不使用中央人民政府的表述。国家公园法应与其保持一致。
5	第一章总则， 第六条第一款	国务院林业草原主管部门负责全国国家公园的监督管理，国务院其他有关部门按照职责分工承担国	国务院林业草原主管部门负责全国国家公园的监督管理，国务院 自然资源 等其他有关部门按照职责分工承担国家	国务院其他有关部门中，需要强调自然资源部门在自然资源所有权、生态空间规划管理职责和生态环境部门的生态监督管理职责。

		国家公园相关工作。	国家公园相关工作。	
6	第一章总则， 第七条第三款	国家公园管理机构可以商国家公园所在地人民政府建立工作协作机制， 通过交叉任职、联合办公等方式，实行国家公园共建共管。	国家公园管理机构可以商国家公园所在地人民政府建立工作协作机制，实行国家公园共建共管。	交叉任职、联合办公等方式不合适，法理依据不充分，联合办公，交叉任职这些话去掉，可以在实施办法中进一步细化。
7	第一章总则， 第八条	国家采取财政、金融等方面的措施，支持国家公园建设。 县级 以上人民政府应当将国家公园保护发展纳	国家采取财政、金融等方面的措施，支持国家公园建设。 省级 以上人民政府应当将国家公园保护发展纳入国民经	《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》中“结合自然资源资产管理体制改革，构建自然保护地分级管理体制。按照生态系

		入国民经济和社会发展规划。	济和社会发展规划。	统重要程度，将国家公园等自然保护地分为中央直接管理、中央地方共同管理和地方管理3类，实行分级设立、分级管理。中央直接管理和中央地方共同管理的自然保护地由国家批准设立；地方管理的自然保护地由省级政府批准设立，管理主体由省级政府确定。”
8	第二章 规划设立,第十五条	省级人民政府依据国家公园空间布局方案,向国务院林业草原主管部门提出国家公园创建申请,经批准后开展创建工作。国家公园		本条款规定的国家公园的创建与设立工作,只规定了政府、专家的决策过程,公众、社会团体及相关区域的社区和村集体及其成员如何参与创建的决策过程,以及如何体现国家公园创

		<p>创建任务主要包括本底资源调查、范围分区划定、生态保护修复、矛盾冲突调处、社区发展协调等。国务院林业草原主管部门应当组织开展创建工作成效评估。</p> <p>评估通过后，省级人民政府向国务院林业草原主管部门提出国家公园设立申请，报送设立方案及相关材料。国务院林业草原主管部门组织国家公园专家委员会</p>		<p>设过程的“人民性”，“全民参与性”等内容，均未体现。</p> <p>另外，建议国家林草局对重要区域进行国家公园建设安排，组织有关省进行申报，而不是只有省里面的申报。</p>
--	--	--	--	---

		<p>进行评审，并按照规定程序将设立方案报国务院批准。</p> <p>国家公园创建和设立工作的具体办法由国务院林业草原主管部门会同国务院财政等有关部门制定。</p>		
9	第二章规划设立,第十七条	<p>国家公园批准设立后,国家公园范围内不再保留其他类型的自然保护地。</p> <p>其他类型的自然保护地全部划入国家公园范围的,自然撤销。部分划入国</p>		<p>关于国家级自然保护地保留、撤销或者整合的行政审批程序,一个非常重要的法律后果值得明确,即其前身的法律行为及其后果由谁继受的问题。应该明确应由后继的自然保护地管理机构承担,由此发生</p>

		<p>家公园范围的，未划入部分可以保留、撤销或者整合。</p> <p>国家级自然保护区保留、撤销或者整合的，处置方案由省级人民政府报国务院林业草原主管部门批准；</p> <p>地方级自然保护区保留、撤销或者整合的，处置方案由省级林业草原主管部门报本级人民政府批准。</p>		<p>的兜底责任在于批准主管部门，如果发生行政诉讼，批准的主管部门应当成为被诉主体。该条款应当对此予以明确。</p>
--	--	--	--	--

10	第二章规划设立,第二十条	<p>国家公园规划是国家公园保护、管理和建设的基本依据,包括总体规划和各类专项规划。</p> <p>总体规划由国务院林业草原主管部门会同国家公园所在地省级人民政府组织编制,经国务院授权国务院林业草原主管部门批准实施;生态保护修复、公众服务等专项规划由国家公园管理机构编制,经国务院林业草原主管部门</p>		<p>本条款有两个问题需要明确:1.“国家公园规划”与第十五条国家公园创建任务中的内容和方案的程序性差异、内容性差异,需要明确。2、直管和代管的国家公园的总体规划的编制和审批是否应当有差别?代管的过家公园的总体规划应当以代管的省级人民政府所属林草主管部门编制,省级人民政府和国务院林草主管部门批准。</p>
----	--------------	--	--	---

		<p>或者国家公园所在地省级人民政府批准实施,具体办法由国务院林业草原主管部门制定。</p> <p>国家公园总体规划应当明确国家公园保护管理目标任务、分区管控要求、监测监管、保护修复、社区发展和公众服务等内容。</p>		
--	--	---	--	--

11	第二章规划 设立,第二十条,第一款	国务院林业草原主管部门发布全国国家公园统一标志。未经国务院林业草原主管部门同意,任何单位和个人不得为商业目的使用全国国家公园统一标志。		此条款的隐藏含义是若经国务院林草主管部门同意,全国国家公园统一标志可为商业目的使用,那么就应当规定商业使用的范围,以及商业使用费的收取、归属和用途,以规范国务院林草主管部门的行政许可权。
12	第三章保护管理,第二十三条增加一款		生态环境部门对国家公园管理机构自然资源管理实行生态监督管理。	本条中应增加生态环境部门对国家公园的生态监管职责。
13	第三章保护管理,第二十三条第三款	国家公园范围内集体所有土地及其附属资源,按照依法、自愿、有偿的原	国家公园范围内集体所有土地及其附属资源,按照依法、自愿、有偿的原则,通	1、该款规定源自《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》“四、创新自然保护地建设

		<p>则，通过租赁、置换、赎买、协议保护等方式，由国家公园管理机构实施统一管理。</p>	<p>过租赁、置换、赎买、协议保护等方式，实施多元化保护与管理机制。</p>	<p>发展机制” “（十七）创新自然资源使用制度。”中的“……对划入各类自然保护地内的集体所有土地及其附属资源，按照依法、自愿、有偿的原则，探索通过租赁、置换、赎买、合作等方式维护产权人权益，实现多元化保护。”在机制创新的主旨上，更强调是“多元化”的机制适用，不仅仅是国家公园管理机构一元主体的“统一管理”。</p> <p>2、参考 IUCN 的自然保护地治理机制类型，多种自然资源权属主体以多种方式参与，更重要的机制意</p>
--	--	--	--	--

				义在于“多元化保护与管理”。
14	第三章保护管理,第二十七条	国家公园核心保护区主要承担保护功能,最大程度限制人为活动,但下列情形除外:……	国家公园核心保护区主要承担保护功能,最大程度禁止人为活动,但下列情形除外:……	核心保护区的基本管制手段(行为模式)是“禁止”人为活动,不是“限制”,对“禁止人为行为”的“例外情形”,必须进行严格管制(许可、跟踪监测),而不是完全放任的自由行为,本条款中所列举的例外情形的活动过于宽大,管制措施过于孱弱,每一种情形都要增加许可,禁止行为的解禁,仅少数是法定解禁如第(一)(二)情形,是公民自由权基本权利范畴,其他大多数都应该是行政

				解禁，需要经过特殊许可、严格审查才能解禁。
15	第三章保护管理,第二十条	国家公园一般控制区在承担保护功能的基础上, 兼顾科研、教育、游憩体验等公共服务功能, 禁止开发性、生产性建设活动, 但下列情形除外: 		本条款中所列举的“情形”很多不属于“开发性、生产性建设活动”, 如(二)(三)(五)。并且除外情形的活动过于宽大, 管制措施过于孱弱, 每一情形都要增加许可, 禁止行为的解禁, 仅少数是法定解禁(涉及公民自由权基本权利), 其他大多数都应该是行政解禁, 需要特殊许可、严格审查才能解禁。

16	第三章保护管理,第二十九条	除本法第二十七条第一款第二项、第三项规定外,有关单位和个人在国家公园范围内开展第二十七条、第二十八条规定的其他情形,应当经国家公园管理机构同意。		此条款修改意见参见前面两条,仅第二十七条第一款的第(一)项(关于不可抗力和应急管理)第(二)项(原著居民的生存权和自由权)可设为法定许可外,其他均需行政许可。
17	第三章保护管理,第三十一条	国家公园管理机构应当对国家公园范围内各类自然生态系统和 野生动植物 、自然遗迹、自然景观等特定保护对象,制定保护管理	国家公园管理机构应当对国家公园范围内各类自然生态系统和 野生物种 、自然遗迹、自然景观等特定保护对象,制定保护管理目	除了野生动物和植物外,部分野生真菌也已经达到珍贵濒危等级需要严格保护,5种真菌已经列入林草局和农业部联合发布的保护名录,比如虫草(冬虫夏草)、松口蘑(松茸)、蒙古

		目标,开展专项保护。	护。	口蘑、中华夏块菌等。 国内外科学共识,六届生物分类系统:有细胞核的生物(植物界(光合自养)、动物界(捕食异养)、真菌界(吸收异养))、无细胞核的生物(单细胞,无细胞器,细菌届、蓝藻界)、非细胞生物(营寄生,病毒界)
18	第三章保护管理,第三十五条第二款	禁止在公园范围内排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质。	禁止在公园范围内排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质。禁止未按规定排放、倾倒或	如果规定污染防治条款,要考虑逻辑周延性,区分“有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质”与“其他废弃物、污染物”。

			者处置其他废弃物、污染物。	
19	第三章保护管理,第三十六条	国家公园所在地人民政府应当对国家公园范围内不符合管控要求的探矿采矿、水电开发、人工商品林等进行清理整治,通过分类处置方式有序退出。	国家公园所在地县级人民政府应当对国家公园范围内不符合管控要求的探矿采矿、水电开发、人工商品林等进行清理整治,通过分类处置方式有序退出。	“国家公园所在地人民政府”具体是指哪一级人民政府,需要明确。下面的第三十七、三十八、三十九条同理,需要明确具体是哪一级政府。 “不符合管控要求”是指国家公园设立之前还是之后,如果之前是符合要求的,但划归国家公园之后不符合,如何处理?

20	第五章 公众服务 第四十条 第四款	特许经营的具体办法由国务院林业草原主管部门制定。	特许经营管理的具体办法由国务院林业草原主管部门、自然资源部门、市场监管部门和财政部门制定。	特许经营办法应由多个部门联合制定，统一协调。
21	第七章 执法监督, 第五十二条第一款、第四款	国家公园管理机构履行国家公园范围内自然资源、林业草原等领域行政执法职责, 实行统一执法。国家公园管理机构可以经国务院或者省级人民政府授权承担国家公园范围内生态环境等		授权国家公园管理机构承担国家公园范围内生态环境等综合执法职责是不妥当不合理的, 从分权监督的角度看, 这个授权使行政监督权过度集中, 运动员和裁判员集合为一身。

		<p>综合执法职责。</p> <p>国家公园管理机构根据国家公园管理工作需要，可以将行政处罚权交由保护站行使，并定期评估。</p>		<p>国家公园管理机构将行政处罚权交由保护站行使，不符合行政程序法。</p>
22	第八章 法律责任,第六十条第二款	<p>违反本法规定，在国家公园范围内排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的，依照有关法律规</p>	<p>违反本法规定，在国家公园范围内排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的，或未按规定排放、倾倒或者</p>	<p>与《草案》第 35 条第 2 款对应</p>

		的规定处理、处罚。	处置其他废弃物、污染物的，依照有关法律法规的规定处理、处罚。	
--	--	-----------	--------------------------------	--