

我国国家公园立法的问题与建议研究

吴 俊

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年5月16日; 录用日期: 2023年6月5日; 发布日期: 2023年7月21日

摘 要

在《湿地公约》第十四届缔约方大会开幕式上的致辞中,总书记提及我国将陆续设立一批国家公园。我国国家公园首批试点工作在2020年已经完成,但国家公园建设仍处于探索阶段。理论界和实务界偏爱“一园一法”的立法模式,该管理模式兴起的原因包括了特定的政治和法律背景,其主要功能是实现每个国家公园的个性化管理。但立法目的没有实现,于是立法机关选择了国家公园法和“一园一法”的“法律 + 行政法规”的立法模式。尽管在2018年就已提出制定《国家公园法》的议案,但立法进程缓慢。《国家公园法(草案)》中仍在审议中,国家公园建设的分区管控标准不一、野生动物致损补偿主体不明、地方政府评价考核规定不完善、国际合作规则不完整、特许经营不成熟等问题仍有待国家公园立法解决。

关键词

国家公园, 立法模式, 生态文明建设, 制度构建

Research on the Issues and Suggestions of National Park Legislation in China

Jun Wu

Law School, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: May 16th, 2023; accepted: Jun. 5th, 2023; published: Jul. 21st, 2023

Abstract

In his speech at the opening ceremony of the 14th Conference of the Parties to the *Convention on Wetlands*, the General Secretary mentioned that China will establish a number of national parks one after another. The first pilot work of national parks in China was completed in 2020, but the construction of national parks is still in the exploratory stage. The legislative model of “one park,

one law" is favored by both theoretical and practical circles. The reasons for the rise of this management model include specific political and legal backgrounds, and its main function is to achieve personalized management of each national park. But the legislative purpose was not achieved, so the legislature chose the legislative model of "law + administrative regulations" of the *National Park Law* and the "One Park, One Law". Although a bill to enact the National Parks Act was proposed in 2018, the legislative process has been slow. *The National Park Law (Draft)* is still under review, and issues such as inconsistent zoning control standards for national park construction, unclear compensation subjects for wildlife damage, incomplete local government evaluation and assessment regulations, incomplete international cooperation rules, and immature franchise management still need to be addressed through national park legislation.

Keywords

National Parks, Legislative Models, Ecological Civilization Construction, Institutional Construction

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 国家公园立法问题的提出

在 2013 年 11 月,党的十八届三中全会正式提出建立国家公园体制,并将其作为全面深化改革的重点任务之一,标志着中国特色国家公园体制建设正式开始。2015 年伊始,为了改革和完善自然保护地体系的管理体制,在全国 12 个省份设立了 10 个国家公园体制试点项目,覆盖了从三江源头到热带雨林,从东北林海到西南草原等多个生态系统。这一举措开创了具有中国特色的建设国家公园的新路径。建设新型国家公园,保护生物多样性,实现人与自然和谐共生的现代化,国家公园立法起着至关重要的作用。

我国国家公园建设之初,就有学者呼吁学习美国、加拿大等英美法系国家的“一园一法”的立法模式^[1]。这种主张似乎一开始就受到实务界的采纳和重视。2016 年,原国家林业局发布《关于深入学习贯彻习近平总书记关于森林生态安全重要讲话精神的通知》提出“要坚持一园一法,每个国家公园制定相应管理办法或条例”开始,每个试点的国家公园先后制定国家公园管理办法或者条例。¹但“一园一法”的立法模式存在“形有魂无”的问题,在此基础上导致立法制度产生不足,诸如分区分管标准不一、野生动物致损补偿主体不明等等问题。

2. 我国国家公园立法存在的主要问题

“一园一法”模式已经得到了学术界的广泛认可并被实务部门广泛运用于国家公园试点建设,以体现每个国家公园建设的特殊性。但立法模式和立法制度的问题仍需重视。

2.1. 国家公园立法模式的问题

2.1.1. “一园一法”立法模式

目前我国国家公园“一园一法”的立法模式,存在着“形有魂无”的问题^[2]。仅具有“一园一法”的外壳,并不具有实现国家公园立法目的的核心功能。国家公园“一园一法”的立法模式是“舶来品”,参考了国外国家公园的立法制度和经验。可实际上,该问题的出现早有预示,部分我国比较法研究学者

¹2017 年 6 月 2 日《三江源国家公园条例(试行)》、2017 年 11 月 24 日《武夷山国家公园条例(试行)》、2017 年 11 月 29 日表决通过《神农架国家公园保护条例》等等。

只是机械的介绍国外的法律制度,阐述法律制度产生的背景、历史演变、发展过程。求其形,而忘其神,并未思考在不同法系的背景下,该法律制度的实施、运行是否会产生相同的效果,甚至是带来截然不同的影响。我国国家公园建设的进程中,不可避免的借鉴、采纳和吸收国外国家公园的法律制度和立法经验,但我们不能养成“拿来主义”的懒惰思想和对外国立法的路径依赖。以我国学者比较的主要外国国家公园建设为例,截至2023年4月17日在知网以“国家公园、美国”为关键词,搜索出843条结果;以“国家公园、澳大利亚”为关键词搜索出145条结果;以“国家公园、加拿大”为关键词,搜索出155条结果。可以得出一个明显的结论,国家公园建设过程中,我国学者对参考、吸收国外国家公园的法律制度和建设经验有着极大的热情,即使在今天热度依然不减。理论界尚且如此,由理论指导的实务界可想而知。国家公园立法要具有本土性,不可过度依赖国外立法路径[3]。

但不可否认的是,“一园一法”的立法模式在国家公园建设之初对国家公园法制建设发挥着重要的作用。国家公园立法不能照搬照抄国外的经验和制度,必须考虑到自身的实际情况,否则容易抓住外国国家公园立法的表面现象而忽略其本质[4]。只是站在今天的角度上回顾国家公园立法进程,发现这个立法模式存在一定的问题。需要对该立法模式问题进行妥善解决,否则会影响国家公园的建设和发展。

2.1.2. “法律 + 行政法规”的立法模式

不过庆幸的是,中央和地方立法机关似乎发现了这一点,选择了“法律 + 行政法规”的立法模式。²在2018年的第十三届全国人大常委会立法规划中将《国家公园法》列为二类规划。但我国立法机关选择“法律 + 行政法规”的立法模式不是对理论界的“一园一法”立法模式的否定,而是补充和发展。制定《国家公园法》恰恰是符合和满足“一园一法”立法模式的需要,将形式上的“一园一法”向实质的“一园一法”转变。《国家公园法》能够成为适用于所有国家公园建设的基础性法律文件,凸显除国家公园立法的层次性、有效性和针对性。在《国家公园法》的统帅和引领下,各地方政府将继续探索和完善各个国家公园管理办法或者条例。

但“法律 + 行政法规”的立法模式似乎并未实现。生态环境部对十三届全国人大一次会议第017号议案的回复意见中,提出“单个国家公园,可实行‘一园一条例’,由国务院出台单个国家公园的管理条例”。可目前国务院并未对任何一个国家公园制定“特殊的条例”。生态环境部希望通过“法律 + 行政法规”的立法模式打破地方利益主导的国家公园建设格局,实现国家公园的“全民公益性”,同时为解决跨地区跨流域规划、生态补偿等重大关键、难点问题提供法律保障。但遗憾的是,国家公园立法仍是由地方政府或地方人大主导,呈现出“一园一法,地方主导”的特点[5]。不论是2020年通过的《南山国家公园管理办法》《海南热带雨林国家公园条例(试行)》,还是已经进入二次审议阶段的四川省制定的《大熊猫国家公园管理条例》。³这些国家公园管理办法或管理条例都是由地方政府或地方人大主导制定。

2.2. 国家公园立法制度存在的问题

2.2.1. 分区分管标准不一

在2017年国务院印发的《建立国家公园体制总体方案》中只规定功能分区,未规定如何划分。在2019年的《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》第十四点意见中规定国家公园和自然保护区实行分区管控,原则上核心保护区内禁止人为活动,一般控制区内限制人为活动。此后的《国家公园管理暂行办法》的第十六条和《国家公园法(草案)》的第二十六条都延续了《关于建立以国家公园

²对十三届全国人大一次会议第017号议案的答复意见

https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk13/201809/t20180926_647260_wh.html。

³<https://www.sc.gov.cn/10462/10464/10797/2023/3/31/d955a7f8a68c41239d1d738d32af58cb.shtml>。

为主体的自然保护地体系的指导意见》中的按照核心保护区和一般保护区划分。分区管控制度的设计之初是根据国家公园内不同区域保护目标和强度的不同进行划分,在此基础上力求更加精准化、精细化的保护国家公园。其最早起源于联合国科教文组织提出的人与生物圈计划,该计划将自然保护地划分为核心区域、毗邻缓冲区和外围过渡区。各地方政府在国家公园管理办法或条例中立法探索国家公园功能分区。例如《四川省大熊猫国家公园管理办法》分为核心保护区和一般控制区;《武夷山国家公园条例(试行)》分为严格控制区、生态修复区和传统利用区;《神农架国家公园保护条例》分为严格保护区、生态保育区、游憩展示区和传统利用区,等等地方政府的国家公园管理办法或条例都对国家公园进行分区保护。从形式上看符合了中央文件规定的分区管控,但是核心保护区和一般保护区划分标准不明确,地方立法必然会探索划分的标准,不同国家公园所在地的人民政府对核心保护区和一般保护区的认识和理解存在着差异,那么划分标准也会产生区别,呈现出功能分区阙如、功能分区类型多元、分区标准各异等弊端[6]。没有明确、科学、统一的分区管控标准,国家公园的差异化管理、特殊化管理只会沦为形式、流于表面,尤其是在由地方政府主导的国家公园管理办法或条例制定的情况下。且在《国家公园法(草案)》中对于不论违反哪个功能区的用途管制规定的处罚标准相同,差异化管理没有体现,威慑力欠缺。

2.2.2. 野生动物致损补偿主体不明

《野生动物保护法》第十九条规定野生动物致损的,由当地人民政府给予补偿。具体办法由地方人民政府制定。以及有关地方人民政府可以推动保险机构开展野生动物损害赔偿保险业务。而省、自治区、直辖市关于野生动物致人损害的规定也不尽相同,例如《四川省陆生野生动物致害补偿办法》第四、五条规定野生动物致人损害由县级人民政府负责本行政区域内野生动物致害补偿工作,补偿资金也由县级政府筹措;《贵州省陆生野生动物造成人身财产损害补偿办法》第四条规定县级以上林业主管部门负责陆生野生动物造成人身伤害及财产损失补偿的有关工作。两省的赔偿部门明显存在区别,补偿部门不同,赔偿金额自然会产生差异。并且国家公园横跨省与省的行政区域,各省的赔偿部门不同、赔偿标准不一、赔偿资金来源方式有差异,以及调查程序也有区别。在这种情况下,国家公园内的原住民的财产和人身权益在受到野生动物侵害后,能否得到公平公正的保护?甚至部分国家公园所在地的省政府仍未制定野生动物致人损害赔偿办法或条例,才将野生动物致人损害补偿管理办法列入省人民政府2023年立法工作计划。⁴原住民人身或财产权益遭受野生动物侵害,能否寻求补偿、何种程度的补偿值得让人怀疑,保护现状仍需完善。《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》中分级行使自然保护地管理职责,将国家公园分为三种管理体制,中央直接管理、中央和地方共同管理,以及地方管理的国家公园。国家林草局印发的《国家公园管理暂行办法》的第二十七条规定国家公园管理机构和国家公园所在地的县级政府联合防控国家公园内野生动物致害,并依法对野生动物致害进行补偿,并未说明是国家公园管理机构补偿还是国家公园所在地的县级政府补偿?国家公园内发生的野生动物致害补偿主体仍不明。《国家公园法(草案)》只规定依法补偿,为明确哪个主体补偿?依什么法律补偿?怎样补偿?《建立国家公园体制总体方案》甚至没有提及野生动物致损的补偿问题。是野生动物致损发生时的县级政府补偿?还是县级其他部门补偿?抑或是国家公园所在地的地方政府共同决定由一个部门统一补偿?此外,由中央政府、中央和地方政府还是地方政府对野生动物损害赔偿保险进行补贴?一系列补偿问题仍有待立法解决。

2.2.3. 地方政府评价考核规定不完善

在2017年国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》中第十一点建立健全监管机制中,提到加强对国家公园生态系统状况、环境质量变化、生态文明制度执行情况等方面的评价,建立第三方评

⁴https://www.hubei.gov.cn/zfwj/czbf/202303/t20230317_4588429.shtml.

估制度,对国家公园建设和管理进行科学评估。没有提及对国家公园管理机构或地方政府的领导干部的工作评价。而2019年国务院办公厅印发的《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》中规定了领导干部的考核评价。在第二十小点加强评估考核中,引入第三方评估考核制度,不仅对国家公园的保护、建设和管理等工作成效进行考核并公布,而且将评价考核结果纳入生态文明建设目标评价考核体系,作为党政领导班子和领导干部综合评价及责任追究、离任审计的重要参考。不过2022年6月国家林草局印发的《国家公园管理暂行办法》未规定国家公园相关工作的考核评价。但在8月公布的《国家公园法(草案)》中,第五十四条规定建立国家公园考核评价制度,国家林草局会同国务院其他部门对国家公园相关工作定期进行考核评价。自2013年11月,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出建设国家公园体制以来,建设具有中国特色的国家公园一直是我国生态文明建设和全面深化改革的重要任务之一。生态利益、全民公益性始终置于国家公园建设的首要位置,但地方政府的政治利益不可忽略。2015年的《生态文明体制改革总体方案》着重地方政府生态文明体制改革的义务,规定对领导干部实行自然资源资产离任审计和建立生态环境损害责任终身追究制,但又提出了制定生态文明建设目标评价考核办法,实行差异化绩效考核。⁵不仅凸显了生态利益,并形成了对地方政府建设国家公园的激励机制[7]。但在《国家公园法(草案)》中没有得到相应的体现,地方政府评价考核规定有待完善。

2.2.4. 国际合作规则不完整

在国务院办公厅印发的《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》中多次提到“国际”一词。基本原则中提到在坚持建设具有中国特色的国家公园基础上,借鉴国际经验,与国际接轨,展开国际合作,以更加积极的态度、主动的姿态参与全球生态治理;在保障措施中也提及国家交流,承担生态保护中的与发展中大国相适应的国际责任,为全球提供自然保护的中国方案。此外,在2022年由国家林业和草原局关于印发《国家公园管理暂行办法》中的第二十九条中,明确规定国家公园建设要与国际接轨,展开国际交流合作。⁶然而《国家公园法(草案)》中仅在总则中规定国际交流合作,这对国家公园建设展开国际合作是不充分的。且没有明确在哪方面进行国际交流合作,是在管理体制、制度方面借鉴国际经验,还是在日常经营方面国际合作,抑或是二者都可以进行国际交流合作。

2.2.5. 特许经营不成熟

国家公园的特许经营制度是国家公园建设极为重要的一环,国家公园日常的运营、宣传、品牌的建立和提高服务质量等工作都离不开民营企业、原住民等社会主体的参与。《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》第二十五点意见加强管理机构和队伍建设中,规定自然保护地管理机构会同有关部门承担特许经营、社会参与等职责,当地政府承担自然保护地内经济发展、社会管理、公共服务等职责。《国家公园管理暂行办法》正式发布的文件中删除了征求意见稿中有关特许经营条款的表述[8]。而在《国家公园法(草案)》第六条规定国家公园管理机构负责特许经营管理、社会参与管理,国家公园所在地的地方人民政府行政本行政区域内国家公园的经济发展、社会管理、公共服务等职责。可以明显看出《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》和《国家公园法(草案)》对于特许经营的主体的规定是一致的。目前存在三方面的问题:一方面是授予特许经营的主体不规范。特许经营属于行政许可,由行政机关许可特许经营本就是其行政权力。但我国的国家公园管理局始终被视为事业单位,事业单位能否授予行政许可就存在是否合法的问题[9]。第二方面是授予许可特许经营流程模糊。缺乏统一、透明的许可特许经营的条例或法规,以及缺乏许可特许经营过程公开。许可流程和透

⁵http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2941157.htm。

⁶http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-06/04/content_5693924.htm。

明度的缺乏会导致对国家公园的资源开发和利用不当的问题。《国家公园法(草案)》第五十四条规定特许经营的具体办法由国务院林业草原主管部门制定。但目前特许经营具体办法仍未出台,地方国家公园管理局也不敢贸然探索。第三方面是地方政府和国家公园管理局的职责存在交叉、权力边界不清晰。特许经营本就是促进国家公园经济建设的一环,并且具有公共服务的属性,然而《国家公园法(草案)》将国家公园的经济发展和公共服务职责规定由地方政府行使,容易造成地方政府和国家公园管理局的权力行使的混乱。虽然不论是《建立国家公园体制总体方案》《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》,还是《国家公园管理暂行办法》《国家公园法(草案)》都明确要求建立高效的公园管理体制,但目前部分权力边界的问题仍有待解决。

3. 国家公园立法存在问题的成因

国家公园“一园一法”立法模式“形有魂无”问题的出现必然有其成因。立法制度问题产生于立法模式基础之上,该成因也可以对此做出解释。

第一,地方政府或地方人大对国家公园的建设和管理更为熟悉、了解,知晓国家公园建设目前哪些地方存在不足、漏洞,需要通过立法或进行管理体制改革予以解决。如果由国务院针对制定每个国家公园制定特殊性、针对性的管理办法或管理条例,最终还是去国家公园实地调研、考察、分析,在此过程中必然需要国家公园所在地的地方政府进行协助,地方政府会参与国家公园的行政法规制定。既然地方政府已经参与国家公园的行政法规制定,并且对国家公园建设的情况更为了解、清楚,直接由地方政府制定国家公园管理办法或条例,能够节约大量的立法资源和立法成本。

第二,国务院针对每个国家公园制定“一园一条例”,会极大的浪费立法资源。目前,我国已有数十个国家公园,如果都由国务院制定国家公园管理条例,国务院没有足够的人力、物力和财力。并且国务院针对每个国家公园制定管理条例,制定时间过长,以前地方政府制定的国家公园管理办法没有及时修改,可能不适应国家公园现实情况,而国务院迟迟未出台该国家公园的管理条例,会造成国家公园建设的阻碍,拖慢国家公园发展的脚步。

第三,国家公园法治建设现实的需要。自党的十八届三中全会决定建设国家公园体制,将国家公园建设作为生态保护的重要任务以来,中央陆续发布众多的具有重要性、指导性文件。2015年1月,国务院发布《建立国家公园体制试点方案》,提出在9个省份开展“国家公园体制试点”,探索我国建设怎样的国家公园、怎样建设国家公园。2017年9月,国务院出台《建立国家公园体制总体方案》,制定具有中国特色的国家公园建设方案。2018年4月,国家林业和草原局、国家公园管理局正式挂牌。2019年6月,《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》印发。在一系列中央文件的指导下,地方政府开始探索制定国家公园管理办法。《三江源国家公园条例》《武夷山国家公园条例》和《神农架国家公园保护条例》《南山国家公园管理办法》,包括现在正在二审的《大熊猫国家公园管理条例》陆续发布。在中央的压力下,地方政府不断探索国家公园立法。

4. 完善我国国家公园立法的对策建议

针对国家公园立法存在的立法模式问题、分区管控标准不一、野生动物致损补偿主体不明、地方政府评价考核规定不完善、国际合作规则不完整,以及特许经营不成熟等问题提出具有实效的、可行的立法建议。

4.1. 形成实质的“一园一法”

形式意义的“一园一法”最大的不足是没有落实对各个国家公园实行个性化、特殊化管理的要求。

因此,应该尽快通过全国人大常委会制定《国家公园法》,并将其作为国家公园体制改革试点结束后适用于所有国家公园的综合性基本法。这样,就能够为所有国家公园提供一个明确的管理法律框架,促进国家公园管理规范化、制度化和法治化的建设。2018年,《国家公园法》被列入十三届全国人大常委会立法规划第二类立法项目,2022年草案已向社会公开征求意见。在制订《国家公园法》时,应该明确国家公园的建立宗旨,更新公园保护的理念,清晰认识公园保护法规适用范围和生态保护需求。同样重要的是,需要克服地方立法分散和区域性的限制,制定全面的立法规划和线性构想,以确保生态保护成为公园管理立法的核心思想和主导力量。《国家公园法》统帅、指导国家公园“一园一法”立法模式的建设,将会为国家公园规范管理提供基本的法律支持,并且通过彰显公园的价值、保护和管理体系,推动所有国家公园向着更加生态化、体系化和规范化的方向发展。

4.2. 明晰分区管控标准

2018年国家林业局发布的《国家公园总体规划技术规范(GB/T 39736-2020)》(简称“《规范》”)分为严格保护区、生态保育区、传统利用区和科教休憩区,实行功能和管控的“两区制”管理,弥补以前严格保护区和一般控制区简单划分的不足和混乱[10]。分区管控的划分标准应具有科学性、客观性和实用性,体现国家公园的差异化、精细化、精准化保护和管理。核心保护区包括原范围内的核心保护区和生态保育区的大部分区域,一般控制区主要包括原范围内的游憩展示区和传统利用区的大部分区域,多种区域相互交叉、重叠[11]。生态价值高且生态脆弱的地区可规定为核心保护区、生态保育区,生态价值低、人类活动频繁的地区可规定为一般保护区,包括传统利用区和科教休憩区。因此,在《国家公园法》中规定分区管控的一般标准,不仅仅是规定该功能分区的用途。地方政府在依据《国家公园法》分区管控的一般标准基础上,因地制宜的划分区域。鉴于分区管控对国家公园保护的重要性,《国家公园法》也应规定中央直接管理的国家公园的区域划分由国家林业局审批,中央和地方共同管理的国家公园的区域划分由国家林业局备案,地方管理的国家公园的区域划分也由国家林业局备案。并且违反功能分区的用途管制的规定应体现差异化管控要求[12]。在违反核心保护区、生态保育区的处罚标准不变的情况下,降低违反传统利用区和科教休憩区的处罚标准,实现违反责任与处罚的均衡。

4.3. 明确野生动物致损补偿主体

针对目前国家公园内野生动物致损补偿主体不明的情况,积极建立野生动物损毁财物补偿机制。⁷在《国家公园法》中明确规定补偿主体,防止出现同一个国家公园中补偿主体既有县政府,又有县政府部门的情况。因此,可在每个国家公园管理局内成立野生动物致损补偿处,也可由其他部门挂牌,专门负责处理国家公园内野生动物致损的补偿问题。并规定调查程序由县级的林业部门或自然资源和规划局进行。野生动物致害一般发生偏远的山区,部分地方政府制定的《野生动物致害补偿办法》规定由乡政府进行调查核实,但调查人员不具有专业性,是否查清楚事实存在疑问。因此,由这两个部门调查野生动物致害事实具有专业性和有效性,能最大程度上避免无法查清的情况。至于补偿标准,可规定由国家公园管理办法或条例制定,不同国家公园所在的地区经济水平存在差距,每个国家公园的野生动物致损的补偿标准可允许具有差异。此外,应强化野生动物致损的风险预防,提高原住民的防范意识[13]。当地政府可在野兽经常出没的地方设置警示牌、加大防止野生动物致损的宣传等等措施。

4.4. 完善地方政府评价考核机制

《国家公园法》应当把“生态保护第一、全民公益性”纳入政治考核评价体系,将生态利益、人民

⁷<https://www.forestry.gov.cn/main/4861/20211123/145536132591215.html>.

利益和政治利益融合为一体,达到多重利益的平衡。整个过程是对以前生态利益、人民利益和政治利益不平衡的重构,以更高的视野完善对地方政府的激励机制。因此,《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》中的领导干部的考核评价规定不变,增加对国家公园建设好的地方政府进行表扬、嘉奖,并且加大中央对该国家公园的财政转移支付力度,力求建设更加高质量的国家公园。使地方政府获得政治利益和经济利益的双丰收。不论是中央直接管理的国家公园,或是中央和地方政府共同管理的国家公园,还是地方政府直接管理的国家公园,地方政府都发挥着举足轻重的作用。因此,在这个背景下,更加完善、更有力,丰富的激励机制对地方政府参与国家公园的保护、建设和管理尤为重要。

4.5. 具体规则中体现国际合作

在《国家公园法(草案)》具体规则中应增加国际合作相关条款。国家公园在总则中规定了国际合作交流,因此具体的规则应当充分考虑国际合作的要素,使国际合作在国家公园建设过程中落到实处。具体规则中增加国际合作条款能够促使《国家公园法》形式上更加完整、内容上更加丰富,在国家公园建设上充分体现总书记一直倡导的构建“人类命运共同体”思想。国家公园建设不仅是我国生态保护的重要措施,也是针对全人类生态保护、维护全球生物多样性的重大举措,其目的是促进全球生态的持续发展和保护。这符合构建“人类命运共同体”的理念,即通过合作、共赢的方式实现地球生态的可持续发展。首先,明确在行政管理和日常经营两方面进行国际合作。我国要建设具有中国特色的国家公园,必须在管理体制有所突破,国家公园的规划、建设、管理等方面需要与其他国家或地区开展深入合作,提高自身的管理水平和保护能力。建立行政管理体制基础上的日常经营可以开展国际合作交流,以体现总书记倡导的“人类命运共同体”理念。

4.6. 完善特许经营规则

优化特许经营,首先明确特许经营的行政许可权由谁行使。《建立国家公园体制总体方案》《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》都没有明确规定特许经营的行政许可权由政府部门行使,还是由国家公园管理局行使。在首批国家公园试点运行中,逐渐形成了由国家公园管理局行使特许经营行政许可权的方式。国家公园管理局在管理属性上始终被视为事业单位,由其行使特许经营行政许可权是否合理合法?在最近的《国家公园法(草案)》给出了答案。第四十五条明确规定特许经营者由国家公园管理局授予。但是国家公园管理存在两种职责,一类是行政管理职责,例如特许经营的授予等等;另一类是专业管理职责,比如国家公园的运营等等。而国家公园管理局承担着国家公园的保护、运营等责任,又承担授予特许经营这一类的行政职责,这是不合理的。因此,可以将授予特许经营的行政职责交给政府部门行使,中央政府直接管理的国家公园可以由国家林业和草原局派出机构行使;省政府管理的国家公园,由其林业部门行使。像国家公园的保护、运行、宣传、生态品牌的建立等工作可以各国家公园管理局负责。通过管理责任的分配,确保行政管理的归行政管理,专业管理的归专业管理。其次,明确特许经营中地方政府和国家公园管理局的权力边界。特许经营涉及国家公园的经济发展、社会参与和社会服务,而《国家公园法(草案)》中经济发展由地方政府负责,国家公园管理局和地方政府的权力边界不清晰。因此,《国家公园法》应明确两者的权力边界。

5. 结语

国家公园作为珍贵的自然遗产和文化资源,其保护既需要科学技术的支持,也需要符合国情。因此,实现国家公园的个性化、差异化管理是非常重要的,但在实施过程中出现偏颇,主要表现为一些地方将国家公园建设视为经济发展的“救命稻草”,忽略了生态环境和文化遗产的保护。此外,在实践中我们

也发现,当前国家公园“一园一法”的立法模式还存在一些不足之处,比如在法规制定过程中较少考虑地方的实际情况和现实需求,缺乏可操作性的指导细则等。这些问题使得国家公园立法制度出现了一些困难。解决这些问题需要加强各级政府部门之间的协调配合,制定更加完整和具体的法律法规,建立健全的管理制度和办法,并通过广泛宣传和培训,提高公众对国家公园保护的意识和责任感。通过这些措施,才能走出一条适合中国国情、具有中国特色的国家公园建设之路。

参考文献

- [1] 颜士鹏, 骆颖. 国家级自然保护区“一区一法”立法模式的理论分析[J]. 世界林业研究, 2007, 20(5): 68-72.
- [2] 宁泽群, 张铁来. 立法目的视阈下的国家公园制度研究[J]. 环境生态学, 2021, 3(5): 92-97.
- [3] 秦天宝. 论我国国家公园立法的几个维度[J]. 环境保护, 2018, 46(1): 41-44.
- [4] 秦天宝, 刘彤彤. 国家公园立法中“一园一法”模式之迷思与化解[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2019, 19(6): 1-12.
- [5] 邱敏. 论我国国家公园立法存在的问题与完善建议[J]. 法制与经济, 2020(11): 30-31+34.
- [6] 刘超. 国家公园分区管控制度析论[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020, 19(3): 14-30.
- [7] 蔡晓梅, 苏杨. 从冲突到共生——生态文明建设中国国家公园的制度逻辑[J]. 管理世界, 2022, 38(11): 131-154.
- [8] 张小鹏. 国家公园特许经营适用性的逻辑展开[J]. 环境保护, 2023, 51(5): 56-60.
- [9] 钱宁峰. 国家公园管理局组织设计的完善路径[J]. 中国行政管理, 2020(1): 35-39.
- [10] 崔晓伟, 杨明星, 孟宇辰, 罗伟雄, 汪家军, 孙鸿雁. 基于多源数据空间分析的国家公园管控分区研究——以钱江源国家公园体制试点区为例[J]. 生态学报, 2021, 41(21): 8443-8455.
- [11] 孙鸿雁, 余莉, 蔡芳, 等. 论国家公园的“管控一功能”二级分区[J]. 林业建设, 2019(3): 1-6.
- [12] 廖华, 宁泽群. 国家公园分区管控的实践总结与制度进阶[J]. 中国环境管理, 2021, 13(4): 64-70.
- [13] 龙耀. 野生动物致损与经济赔偿的诸多选项[J]. 改革, 2018(2): 146-158.