

附件 2

关于《国家公园法（草案）》（征求意见稿）的说明

一、立法背景

建立国家公园体制是党的十八届三中全会提出的重点改革任务，是我国生态文明制度建设的重要内容。制定国家公园法，已经列入《十三届全国人大常委会立法规划》。目前，国家公园体制试点区验收结束后，第一批国家公园正式设立，亟须加快推动立法工作，将中央战略部署以法律形式予以贯彻落实，发挥立法在改革中的引领和推动作用，确保中国特色的国家公园体制建设于法有据，国家公园保护管理有法可依。

二、起草工作过程

2018年7月，我局正式启动国家公园立法工作，成立了由局领导担任组长的领导小组和工作专班，在委托课题研究、组织座谈会、深入地调研等基础上，2020—2021年，先后征求了局内各单位、试点国家公园管理机构、地方政府和有关部门意见。2021年11月，结合国务院批复的5个国家公园设立方案，召开局党组会和局长专题会，作进一步研究完善。2022年4月，根据习近平总书记在考察调研海南热带雨林国家公园时的重要指示精神，结合国家公园体制建设实际需要，进一步修改完善，形成了《草案》（征求意见稿）（以下简称《草案》）。

三、《草案》主要内容

《草案》分为总则、规划设立、保护管理、社区发展、公众服务、资金保障、执法监督、法律责任、附则 9 章，共 67 条，主要内容包括：

（一）关于立法目的、定义和理念。国家公园建设坚持生态保护第一、国家代表性、全民公益性的国家公园理念，坚持山水林田湖草沙冰是一个生命共同体，应当理顺管理体制，创新运营机制，健全法律保障，强化监督管理，给子孙后代留下珍贵的自然资源。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建立国家公园体制总体方案》和《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》也对国家公园定义和内涵进行了充分阐释。《草案》据此明确了立法目的，规定了国家公园的定义和理念。（第一条至第四条）

（二）关于机构设置和管理体制。《草案》按照统一规范设置国家公园管理机构的要求，根据全民所有自然资源资产所有权行使方式，分别确定了两种国家公园管理机构设置方式。分层次规定了国务院林业草原主管部门、国务院其他有关部门、国家公园所在地省级人民政府等地方人民政府的监督管理职责，明确国家公园的工作协调机制。（第五条至第七条）

（三）关于创建、设立和规划程序。按照国务院批复的 5 个国家公园设立方案和《国家公园设立规范》（国家标准），《草案》突出国家确立和主导的原则，明确了国家从编制空间布局方案，到组织开展创建和设立工作，再到国务院正式批准设立的程序，以及

与设立工作直接相关的命名、原有自然保护地处置、勘界立标等具体规定。明确了国家公园总体规划和专项规划的编制程序，对国家公园总体规划具体内容做出了要求。（第二章）

（四）关于保护管理。按照整体系统性保护、分区管控和差别化管理相结合的保护管理思路，《草案》一方面在总体上要求建立本底数据、监测评价、专项保护、文化保护、巡护巡查、有害物质管控、防灾减灾等管护制度，另一方面具体规定核心保护区和一般控制区分区管控制度，明确相关活动审核要求，并要求涉及其他部门审批的，应当依法办理相关手续。同时，明确对国家公园核心保护区内具有明显季节性变化规律的区域，可以实行季节性差别管控。（第三章）

（五）关于社区发展和公众服务。《草案》对扶持社区居民生产生活转型、参与国家公园保护管理、入口社区建设等方面进行了规定，确保周边地区与国家公园保护目标相协调；通过科研宣教、游憩体验等制度设计，体现国家公园的全民公益性；建立志愿服务机制，拓展公众参与的制度渠道；对国家公园内特许经营活动的经营范围、准入模式、管理方式进行了明确。（第四章、第五章）

（六）关于资金保障。《草案》在确立“国家建立以财政投入为主的国家公园资金保障机制”的基础上，规定中央和地方财政按照事权与支出相适应原则分别承担支出责任。探索多渠道多元化的投融资模式，建立政府、企业、社会资本和公众共同参与国家公园保护管理的长效机制。同时，结合中共中央办公厅、国务院办公厅

印发的《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》，完善国家公园生态保护补偿机制。（第六章）

（七）关于执法监督。《草案》从执法机构监督检查、主管部门监督、其他有关部门监督检查、社会监督等维度，明确各监督主体的职责和监督方式。结合试点经验和执法需求，明确国家公园管理机构实施相对集中行政执法，履行国家公园范围内自然资源、林业草原等领域的行政执法职责，实行统一执法，根据工作需要可以将行政处罚权交由保护站行使。（第七章）

（八）关于法律责任。鉴于国家公园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，《草案》在法律责任设定上，以严格保护为基调，制定了较高的处罚标准。对违法在国家公园内开展相关活动，及未经批准开展活动的行为设定了行政处罚，明确了违反有害物质管控要求、损坏标志等违法行为的处罚措施。因现行法律法规已对破坏资源环境的各类违法行为设定了行政处罚，为了做好与有关法律法规的衔接，《草案》明确了行政处罚的适用原则。（第八章）