

国家公园地方立法的功能定位与实现路径

陈梓铭

摘要: 在《国家公园法》加快推进的背景下, 国家公园立法体系中的地方立法将从先行性立法转向实施性立法, 有必要重新系统探究其法治保障功能与实现路径。国家公园地方立法的实施性功能主要体现在实现国家公园管理事权差异化配置、细化国家公园综合行政执法授权内容、补充强化利益相关者权益保障三大方面。从实践层面看, 各地国家公园立法取得一定进展, 同时存在未能充分适配管理事权差异化配置需求、国家公园综合行政执法规范化程度不足、对生态补偿机制和特许经营制度的规范配套不完善问题。为破除功能实现障碍, 应当明确地方立法差异化配置管理事权的路径和范围、完善国家公园综合行政执法的地方立法供给、强化国家公园利益协调机制的地方立法保障、健全国家公园地方立法的配套机制, 推动地方立法功能的现实转化, 以实现国家公园法治建设目标。

关键词: 《国家公园法 (草案)》; 国家公园地方立法; 实施性立法; 先行性立法

中图分类号: D922.682.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2025)02-0050-13

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20241127.001

一、引言

地方立法是国家公园法治建设的重要组成部分, 在国家公园体制建设中发挥着关键作用。2015年11月云南省人民代表大会常务委员会 (以下简称人大常委会) 审议通过《云南省国家公园管理条例》, 在国家公园领域开展地方立法先行先试; 2017年8月, 《三江源国家公园条例 (试行)》开始施行; 2023年以来川陕甘三省、闽赣两省分别针对大熊猫国家公园、武夷山国家公园开展了协同立法的地方立法活动。目前, 十四届全国人大常委会第十一次会议对《中华人民共和国国家公园法 (草案)》 (以下简称《国家公园法 (草案)》) 进行了审议并经过公开征求意见阶段, 国家公园中央立法有望制定出台。这要求在以《国家公园法》为核心的国家公园立法体系中, 重新审视和准确评估国家公园地方立法的功能定位。

综观现有研究, 学界已逐步明晰国家公园的公物属性并将公物理论作为国家公园立法的理论基础^{[1][2]}, 但在对国家公园地方立法的现实价值及其必要性认识方面始终存在激烈争论。部分学者主张应当通过“一类一法”和“一地一法”的方式搭建法律法规体系, 实现自然保护地的良法善治^[3]。另有学者提出, 立法实践为每个国家公园制定大同小异的地方性法规, 是对“一园一法”模式的异化, 无法实现其核心功能^[4]。前述探讨一定程度上推动了国家公园地方立法理论和实践的发展。但也需要注意到, 预期《国家公园法》的制定出台将使各地国家公园立法由先行性立法

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“新时代生态文明建设目标评价考核制度优化研究”(22&ZD173)

作者简介: 陈梓铭, 华侨大学法学院, czm296468756@live.com (福建泉州 362021)

转向实施性立法。在此背景下,《国家公园法》制定出台后地方立法还能在多大程度上发挥其法治保障功能?实施性法定位下的国家公园地方立法是否还有存续或创制的正当性?凡此种种,成为新时期国家公园地方立法亟待回答的理论和实践问题,关系到国家公园法治建设能否实现预期目标。

鉴于此,本文以国家公园地方实施性立法的功能定位及其实现为核心命题,系统分析《国家公园法(草案)》的规范内容,重新提炼归纳实施性法定位下国家公园地方立法的法治保障功能,深入检讨国家公园地方立法的现状与问题,在此基础上体系性探究新时期国家公园地方立法的功能实现路径。

二、我国国家公园地方立法的功能定位

国家公园立法的核心要义在于实现国家公园保护和管理的法治化。就地方立法而言,《立法法》第82条是确定其类型范围的权威规范依据,以此为指引可将地方立法分为实施性立法、职权性立法和先行性立法三大类型^①,每一地方立法类型均承载特定的功能和使命。现行地方立法是在中央立法缺失背景下制定出台的先行性立法。然而,预期《国家公园法》的制定出台,将使地方立法从先行性立法转向实施性立法。故此,有必要对地方立法在国家公园立法体系中的法治保障功能进行再评估和重新定位。整体而言,作为实施性立法的的地方立法主要在以下方面发挥作用,一方面通过细化国家立法的相关规定,地方实施性立法能够弥补其固有的缺陷和不足^{[5] (P44-46)},另一方面,地方实施性立法能够对国家立法作进一步的补充、增添、延伸和完善,推动立法创新^[6]。基于此,新时期国家公园领域地方立法的关键任务在于通过综合运用立法创新、细化实施、补充强化等多元化立法策略,为国家公园体制建设提供有力的法治保障。具体而言,在实施性法定位下,国家公园地方立法的法治保障功能主要体现为以下三个方面。

(一) 实现国家公园管理事权差异化配置

事权主要是指政府处理公共事务的职权和责任^[7]。从过往实践看,我国国家公园体制建设主要形成了以东北虎豹国家公园为代表的中央管理模式、以大熊猫国家公园为代表的中央地方共同管理模式、以武夷山为代表的中央委托地方管理模式^[8]。在统一规范高效的管理体制下规定三大管理模式中事权配置的制度路径,成为科学配置管理事权的核心目标。从立法层面分析,国家公园管理事权配置的法定化任务主要分为两方面:在国家公园体系建设方面,需要以央地和部门间事权的立体化配置为核心构建统一规范高效的管理体制;在特定国家公园建设方面,需要以自然生态空间中事权的差异化配置为核心构建契合于本行政区域实际需要的管理模式。因此,国家公园管理事权配置的法定化需要重点围绕彰显整体性和差异化展开。

在国家公园管理事权配置中,地方立法能够作为《国家公园法》的补充和配套,在特定国家公园建设层面实现国家公园管理事权的差异化配置。结合《国家公园法(草案)》及其第6条,分析国家公园管理事权配置中国家立法的功能作用及其局限性,有助于厘清《国家公园法》背景下地方立法的应然功能定位。《国家公园法(草案)》第6条不仅明确了中央层面国务院国家公园主管部门和其他行业主管部门的国家公园管理事权配置,也对属地人民政府的管理职责进行了详细

^① 实施性立法是地方立法机关为了执行或实现特定法律、行政法规的规定进行的立法;职权性立法是地方立法机关根据宪法和组织法的规定对其职权范围内的地方性事务进行的立法;先行性立法是地方立法机关在国家尚未制定法律或行政法规的情况下基于其法定立法权限先行进行的试验性立法。具体参见石佑启:《地方立法学》,高等教育出版社2019年版,第24页。

规定^①。在此层面分析,《国家公园法(草案)》中的前述规定有助于填补现行立法的不足,回应国家公园管理事权配置的整体性需求。然而,国家立法也存在其局限性。鉴于不同国家公园所处行政区域的空间分布差异特性以及各国家公园自然条件、生态系统、自然资源的多样性,需要对不同国家公园的管理事权进行差异化配置。国家立法对此难以有力回应,需要在地方立法中针对性适配。具体而言,一方面,我国国家公园空间分布与行政区域空间分布并不总是一一对应^②,基于职权法定原则的要求,需要由地方立法以差异化配置管理事权为核心为不同国家公园构造多元化的组织分工模式;另一方面,我国特定国家公园区域内的自然条件和资源禀赋各异,需要由地方立法以有所侧重的合理配置管理资源为核心差异化配置管理事权,以满足不同国家公园保护和管理的特殊需求^③。因此,预期《国家公园法》颁布后,地方立法的功能在于充分考虑区域内特定国家公园空间分布差异,从规范内容层面明确行政组织机构设置并回应其特色管理需求,从而在《国家公园法》框架下实现管理事权的差异化配置。

(二) 细化国家公园综合行政执法授权内容

党的十八大以来,我国在行政执法体制改革领域开展了一系列卓有成效的制度探索^[9],生态环境综合行政执法改革是体制改革的重点工作。与此同时,我国基于国家公园体制建设的实际需要,提出了在国家公园建设中推进资源环境综合执法改革的政策目标^④。在生态环境综合行政执法和国家公园资源环境综合执法改革同步推进的背景下,如何围绕特定国家公园的行政执法需要,细化我国国家公园综合行政执法授权要求,成为亟待解决的现实问题。

针对此问题,地方立法通过有关国家公园综合行政执法的授权规定,能够明确管理机构及其被授予的权责内容。《建立国家公园体制总体方案》(以下简称《国家公园体制总体方案》)关于授予国家公园管理机构资源环境综合执法职责的规定本质上属于行政授权。从法理层面分析,行政授权的基本内涵包括创设行政权和授予行政权两方面^[10]。基于此,国家公园管理机构资源环境综合执法权的授予需要分别从权力创设和权力授予两方面具体展开。前者属于赋权意义上的授权,应定位为第一性授权,后者属于转让意义上的授权,应定位为第二性授权^⑤。对此,国家立法主要在赋权层面的权力授予中发挥合法性保障功能。分析《国家公园法(草案)》可知,其第6条第3款明确了国家公园管理机构的法律地位,并分别在保障和监督专章、法律责任专章中规定了行政

① 《国家公园法(草案)》第6条 国家建立统一规范高效的国家公园管理体制。

国务院国家公园主管部门依照本法和其他有关法律、行政法规以及规定的职责,负责全国国家公园的监督管理工作。国务院自然资源主管部门、生态环境主管部门、水行政主管部门和其他有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规,在各自职责范围内负责国家公园的有关监督管理工作。

按照国家规定设立的各国家公园管理机构依照本法和规定的职责,负责各该国家公园的保护和管理工作,履行相应领域的行政执法职责。

国家公园所在地地方人民政府行使本行政区域内国家公园的经济社会发展综合协调、公共服务、社会管理、防灾减灾等职责。

国务院国家公园主管部门、国务院有关部门、国家公园管理机构、国家公园所在地地方人民政府应当建立健全相应的机制,加强工作协同,实现信息共享。

② 具体而言,我国还广泛存在着特定国家公园横跨多省份(以武夷山国家公园为代表)、同一省份内遍布多个国家公园(以山东省为代表)等复杂情况,这种空间分布差异决定了国家公园管理事权配置的复杂性。

③ 例如,在大熊猫国家公园的保护和管理中,对大熊猫野生种群及其栖息地的保护是其重点任务,需要在地方立法加以专门规定。

④ 具体参见《建立国家公园体制总体方案》。

⑤ 关于第一性授权(即赋权意义上授权)与第二性授权(即转让意义上授权)之区分,具体参见胡建森:《行政法学》(第五版),法律出版社2023年版,第156—158页。

执法的权限与责任。因此，预期《国家公园法》的颁布，将从赋权意义上确保国家公园管理机构及其执法权行使的合法性^①。同时也需要注意到地方立法的内在独立功能，即在行政权力转让层面提供合法性保障。不同国家公园保护内容、所属地域、功能定位存在差异，有必要在省级层面根据实际需要调整和细化国家公园区域内资源环境执法权责规定。这种基于地方差异性的权力授予更适宜通过“一园一规”的方式保障其合法性^[11]。从地方立法实践看，我国《四川省大熊猫国家公园管理条例》《福建省武夷山国家公园管理条例》《神农架国家公园管理条例》等地方立法详细规定了本行政区域内国家公园行政执法的授权内容，推动形成了差异化的国家公园资源环境综合执法模式，充分彰显了地方立法在权力转让层面的合法性保障功能。因此，从行政授权层面分析，《国家公园法》制定出台后，地方立法的功能是明确特定国家公园的授权对象并细化规定授权内容。

（三）补充强化国家公园利益相关者权益保障

国家公园的利益相关者是指直接或间接参与到国家公园保护与利用活动中，行为影响国家公园保护或利益受到国家公园保护利用影响的所有个体或群体^[12]。具体而言，我国国家公园建设和管理中的利益相关者主要包括当地社区及其原住居民、企业、社会组织、游客。国家公园全民公益性的理念追求决定了国家公园建设应当以全民共享、共有和共建为基本遵循^[13]。保障国家公园利益相关者合法权益是践行国家公园全民公益性理念的内在要求。近年来我国国家公园体制建设的重要改革成果是形成了国家公园生态补偿、特许经营等利益协调机制。在已有实践基础上，实现国家公园利益协调机制的立法构建，成为保障国家公园利益相关者权益的理性选择。

地方立法能够通过为《国家公园法》中特许经营、生态保护补偿等利益协调制度提供规范配套，补充强化对国家公园领域利益相关者的权益保障。在国家公园利益相关者权益保障的法律机制供给方面，《国家公园法（草案）》中主要规定了多方参与、特许经营、生态保护补偿等法律机制^②，从中央立法层面明确现有各项国家公园权益保障机制的法律地位。同时也需要注意，地方政府在私主体权益保障方面承担着不可或缺的财政支出责任。根据《关于推进国家公园建设若干财政政策的意见》，在国家公园建设和管理具体事务上细化中央和地方财政事权并分别承担对应支出责任，据此地方层面需要通过建立健全生态保护补偿制度、依托特许经营权积极有序引入社会资本等财政政策履行其支出责任。从地方实践看，各地立法均将特许经营、生态保护补偿等利益协调机制作为其重点规范内容^③，部分地区还专门制定了配套性的特许经营立法文件^④，较之《国家公园法（草案）》更为完备详细地明确了本地区国家公园利益协调机制的基本内容。进言之，采取中央立法和地方立法多元规范协同的立法路径，有利于确保地方政府履行其国家公园财政事权。综上，地方立法和相关规范配套有助于进一步细化和创新特许经营、生态保护补偿等利益相关者权益保障机制，从而确保地方政府承担其国家公园财政支出责任。

^① 有必要指出，强调《国家公园法》主要在赋权层面上提供合法性保障，并非完全否定其在权力转让层面发挥作用的正当性和必要性。事实上，转让意义上的权力授予的合法性，除了需要由专门地方立法明确其授予对象与具体内容，还需要由上位法为实施行政授权提供法律依据。故此，《国家公园法》虽难以因地制宜地细化规定特定国家公园管理机构行政执法授权内容，仍然能够也有必要创制专门法律条文为国家公园地方立法的专门授权提供法律依据。在此层面讲，2024年9月公布的《国家公园法（草案）》，有必要补充规定为各地立法提供授权的法律依据，亦即规定国家公园管理机构可经授权承担相关领域综合执法职责。关于授权依据的具体论述，具体参见胡建森：《行政法学》（第五版），法律出版社2023年版，第168—169页。

^② 具体参见《国家公园法（草案）》第37、39、45、46条。

^③ 如《神农架国家公园保护条例》第34条详细规定了生态保护补偿的重点领域和事项范围。

^④ 主要包括《三江源国家公园经营性项目特许经营管理办法（试行）》《祁连山国家公园特许经营管理暂行办法》《海南热带雨林国家公园特许经营管理办法》。

三、国家公园地方立法功能实现的现状与困境

法的功能是法的一个应然性要素,需要法律人予以深入研究和把握,最大程度地使法的功能向现实转化^[14]。检析地方实践可知,各地国家公园立法取得了一定进展,但在诸多方面尚未能实现实施性立法的预期功能。

(一) 国家公园体制建设中地方立法的现实样态

从实践层面分析,基于制定主体、法律位阶、规范类型等区别,我国主要形成如下国家公园地方立法类型。

其一,“一园一法”类型。国家公园地方立法“一园一法”是立法实践中最为普遍存在的模式类型。此类型立法主要通过省级立法机关制定地方性法规,集中规定单个国家公园的保护和管理事项,实现定制性保护的法律效力。“一园一法”类型主要包括《三江源国家公园条例(试行)》《海南热带雨林国家公园条例(试行)》《神农架国家公园保护条例》《南山国家公园管理办法》《云南省迪庆藏族自治州香格里拉普达措国家公园保护管理条例》。其中,三江源国家公园和海南热带雨林国家公园国务院已经批复通过,正式同意设立。

其二,“一地一法”类型。国家公园地方立法“一地一法”也是立法实践中运用较为广泛的模式类型。此类型从省级层面对区域内国家公园进行统一立法,其实质在于由地方有权立法主体以保护本区域内具有国家代表性的自然生态系统为主要目的制定实施专门地方性法规。此类型立法的定位在于规范对本省国家公园的保护和管理,为本省国家公园顺利创建、规范管理和健康发展提供法治保障。典型做法是云南省和山东省基于本省国家公园建设情况分别制定出台《云南省国家公园管理条例》和《山东省国家公园管理办法》。

其三,“区域协同立法”类型。国家公园地方立法“区域协同立法”的代表性做法是四川、陕西、甘肃三省的大熊猫国家公园管理协同立法实践^①和福建省、江西省的武夷山协同立法实践。四川、陕西、甘肃三省的大熊猫国家公园协同立法中形成了“条例+共同决定”的协同立法形式,相应地,《四川省大熊猫国家公园管理条例》第六章“区域协作”专章规定了与关联两省建立工作协调机制和沟通协商机制、协同推进大熊猫国家公园基础设施建设、协同建立健全大熊猫国家公园保护司法协作机制等事项。福建省和江西省的武夷山协同立法实践中,福建省和江西省在国家公园地方立法中始终重视加强立法协调沟通,分别制定了《福建省武夷山国家公园条例》《江西省武夷山国家公园条例》的“多条例协同立法”形式,两条例中均规定了“闽赣协作”的专章内容。目前,武夷山国家公园和大熊猫国家公园国务院已经批复通过,正式同意设立。

综上,一系列特色鲜明的地方立法推动了国家公园试点及其设立工作,为我国国家公园体制建设提供了有力法治保障。同时,为确保今后的地方立法更好适配国家公园建设的法治需要,还有必要从实质内容层面深入检讨地方立法在功能实现上存在的不足。

(二) 实现国家公园地方立法功能面临的困境

1. 地方立法供给未能充分适配管理事权差异化配置需求。国家公园从创生起就不仅仅是一个自然保护地类型,而是带着体制改革使命和“整合职能”^{[15] (P52-54)}。国家公园管理体制建设的核心内容在于通过法定路径划分和配置管理事权。然而,地方立法供给存在如下问题,导致其在实现管理事权差异化配置上存在关键缺失。

^① 相关省级人大常委会分别审议通过共同加强该自然保护地共同保护的决定,同时审议通过各自的自然保护地保护条例。

其一，地方立法供给不合理影响国家公园管理事权差异化配置效果。国家公园空间分布与行政区域空间分布存在天然的不适配性。依据立法权形成的法域无法与存在于一定空间中的环境实现“无缝对接”，其具体表现为法域在环境之中、法域与环境部分重合、环境在法域之中^[16]。这就对地方立法因地制宜地选择合适立法路径提出了更高要求。从实践层面看，部分地区的地方立法供给不适配于该地区的国家公园管理需要。例如，云南省分别于2013年和2015年制定出台《云南省迪庆藏族自治州香格里拉普达措国家公园保护管理条例》和《云南省国家公园管理条例》，前者属于“一园一法”型地方立法，后者属于“一地一法”型地方立法。进一步分析，一方面，二者在管理机构、分区管控、经营管理、公园游憩等方面存在规范内容的重复、冲突；另一方面，《云南省迪庆藏族自治州香格里拉普达措国家公园保护管理条例》市级层面的规定已经无法适配云南省林草局垂直管理国家公园的法治需要，亟待启动立法修订工作^①，不利于因地制宜实现国家公园差异化管理。

其二，地方立法供给不充分不利于实现国家公园管理事权差异化配置。从实践层面看，目前国家公园地方立法的整体供给情况主要围绕前期十大试点国家公园展开，相当数量的省份在国家公园建设和发展中缺乏地方立法支撑^②。进言之，我国国家公园候选区涉及现有自然保护地数百个^[17]。然而，其中相当数量的自然保护地未能以国家公园候选区建设为导向划分政府部门和管理机构的管理事权。例如，目前六盘山、贺兰山均被列入国家公园候选区，需要围绕基于各自区域内实际需要差异化配置管理事权。从现有立法看，宁夏根据本自治区实际情况制定了《宁夏回族自治区六盘山、贺兰山、罗山国家级自然保护区条例》进行统一规定。具体分析可知，其不足表现为：一是第3条第2款环境保护行政主管部门综合管理自然保护区的规定与林草部门统一管理国家公园的体制改革方向不契合；二是未根据两大国家公园候选区的建设和管理需要分别设立专门管理机构。因此，为顺畅推进国家公园候选区建设，有必要在管理组织体制层面尽快分别厘清两大国家公园政府部门和管理机构的管理事权划分，进而及时制定地方立法规范其管理事权配置。综上，为实现国家公园保护和管理的法治化，有必要以实现国家公园管理事权差异化配置为导向，强化地方立法供给。

上述问题，需以体系性探索地方立法差异化配置管理事权的实现路径为重点。国家公园体制高效运行的关键在于合理配置国家公园治理的空间权力和责任^[18]。未来的国家公园地方立法不仅需要注重形式层面立法数量的提升，更需从实质内容层面提升地方立法质量。因此，有必要在立法类型选择和规范内容设计上进行统筹考虑，探索国家公园管理事权差异化配置的立法优化路径。

2. 地方立法未实现国家公园综合行政执法规范化。细化国家公园综合行政执法授权内容是新时期国家公园地方立法的重要功能。然而，梳理各地现行立法及相关规范配套可知，国家公园地方立法在以下方面仍存在不足。

一是未明确国家公园综合行政执法权行使主体。我国2018年和2023年国务院机构改革已明确，国家公园等自然保护地的生态环境和自然资源保护职责主要由林业草原部门、生态环境部门、自然资源部门承担。可见，国家公园综合行政执法权的取得和行使涉及不同部门之间的执法权授予。对此，《国家公园体制总体方案》已明确规定，国家公园管理机构履行国家公园范围内必要的

^① 根据《关于请求转报〈云南省迪庆藏族自治州香格里拉普达措国家公园保护管理条例〉修订有关事宜的请示》，云南省人大民族委员会和与会部门的领导和专家一致认为，香格里拉普达措国家公园管理局已上划省管，在这种情况下，修订条例，由自治州立法来规范省级机构的权责明显超越了立法权限；倘若在条例修订草案中对香格里拉普达措国家公园管理局不作任何规定，那么几乎所有的规定都无法落地生效，以法治力量推动国家公园体制试点的立法目的更是无法实现。

^② 代表性省份（自治区）包括甘肃和西藏、新疆。

资源环境综合执法职责应当以经过授权为前提。基于行政职权法定原则，若要实现由专门机构行使综合行政执法权限的法律效果，需要通过法定授权路径进行。为此，各地应当基于本区域实际需要，在立法中规定授权事项，明确国家公园综合行政执法行使主体。然而，《三江源国家公园条例（试行）》《海南热带雨林国家公园条例（试行）》^①中仅规定由专门执法机构行使相关执法职责，未明确是否由国家公园管理机构行使综合行政执法权，导致国家公园综合行政执法行使主体的法律定位未能明确。

二是未厘清国家公园综合行政执法与生态环境综合行政执法的权限分工。传统的生态环境执法与环境污染执法的二分法不能适应国家公园内资源环境综合执法需要^[19]。对此，一方面，《国家公园体制总体方案》中规定国家公园管理机构可以经授权履行国家公园范围内必要的资源环境综合执法职责。另一方面，《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》提出了整合执法职责、建立生态环境保护综合行政执法机构的要求。这就产生了在国家公园建设中协调资源环境综合执法和生态环境综合行政执法权限分工的要求。然而，部分国家公园地方立法未能出台，导致地方层面未能通过法定化的授权方式，厘清资源环境综合执法和生态环境综合行政执法的权限分工。

三是国家公园管理机构权力清单供给不充分。权力清单对规范和约束行政权力至关重要，权力清单所涵盖的范围就是行政权力的合法行使范围，清单以外就是行政权力不能随意进入的范围^[20]。权力清单虽然不是正式的法律文本，但其能够在执法主体、执法项目、执法依据等方面明确行政权力行使的具体要求，实现国家公园行政执法权的规范行使。目前地方层面仅针对海南省热带雨林国家公园管理局、南山国家公园管理局、神农架国家公园管理局、武夷山国家公园管理局配套制定了相应权力清单，其他国家公园管理机构的权力清单配套尚处于空白状态，不利于厘清特定国家公园综合行政执法权的具体内容。

3. 对生态补偿机制和特许经营制度的规范配套不完善。国家公园的法律性质虽然被定位为公共物，但其区域内不可避免存在一定比例的私产^②，亦即国家公园区域内分布着相当数量集体所有性质的土地。这就要求国家公园在利益协调中应当有所区分地建立健全相应法律机制。如前述，生态保护补偿和特许经营分别构成国家公园利益协调的主要法律机制和制度。地方立法在此方面规范配套的不完善，主要表现为如下。

一方面，地方立法对国家公园生态保护补偿机制的规范配套不完善。结合《国家公园法（草案）》第45、46条的规定分析，各地国家公园立法生态保护补偿机制的规范配套主要存在如下不足。首先，未明确在本行政区域内实施生态保护补偿机制。例如，《云南省国家公园管理条例》仅规定将特许经营收入用于生态补偿等用途，未明确提出构建国家公园生态保护补偿机制。国家公园地方立法层面生态保护补偿机制规定的缺失，不利于落实《关于推进国家公园建设若干财政政策的意见》所提出的合理划分国家公园中央与地方财政事权和支出责任的要求，难以确保政府履行对生态系统服务功能的保护责任^[21]。其次，生态保护补偿事项范围规定不全面。目前除了南山国家公园、神农架国家公园等个别国家公园^③，大部分国家公园地方立法中未规定生态补偿事项或仅规定个别生态补偿事项，难以实质性细化《国家公园法》有关生态保护补偿的规定。最后，未规定野生动物致害情况下的地方政府补偿责任。《国家公园法（草案）》第46条专门提出野生动物致损致害依法由地方政府给予补偿。然而，目前《海南热带雨林国家公园条例（试行）》《南山国

① 具体参见《三江源国家公园条例（试行）》第19条、《海南热带雨林国家公园条例（试行）》第52条。

② 公产（公物）与私产的区分标准，具体参见王名扬：《法国行政法》，北京大学出版社2007年版，第239页。

③ 《神农架国家公园保护条例》第34条明确列举了本国家公园生态保护补偿的重点事项。南山国家公园采用了《南山国家公园管理办法》与《关于建立湖南南山国家公园体制试点区生态补偿机制的实施意见》配套的方式，明确了本国家公园生态保护补偿的内容范围。

家公园管理办法》等立法中未对此细化规定。

另一方面，地方立法对国家公园特许经营制度的规范配套不完善。结合《国家公园法（草案）》第39条的规定分析，各地国家公园立法特许经营制度的规范配套主要存在如下不足。首先，未明确特许经营管理主体。《山东省国家公园管理办法》中规定了特许经营的有关事项，但并未明确国家公园特许经营的管理主体，未能体现《国家公园法（草案）》第39条国家公园管理机构作为经营性项目准入管理主体的规定。其次，未依规制定专门的特许经营管理办法。《南山国家公园管理办法》《江西省武夷山国家公园条例》《四川省大熊猫国家公园管理条例》均明确规定由本省政府或管理机构制定特许经营管理办法对本国家公园特许经营进行细化规定，但相关的管理办法尚未制定出台，导致对应国家公园特许经营的法律规则未能细化。最后，缺失国家公园特许经营的监督规定。《云南省国家公园管理条例》《南山国家公园管理办法》都规定了国家公园实行特许经营制度，但未明确规定特许经营的监督主体及其具体要求。

四、国家公园地方立法功能实现的完善路径

国家公园地方立法功能实现的困境表明，各地国家公园立法难以充分实现其预期功能。为此，有必要基于实施性立法的新定位，探索国家公园地方立法功能实现的路径方向。

（一）明确地方立法差异化配置管理事权的路径和范围

《国家公园空间布局方案》明确在28个省份遴选和建设49个国家公园候选区，为我国国家公园体制建设提供了基本指引。各省级政府应根据方案确定的候选区数量和分布，明确本省是单一国家公园省份还是多国家公园省份，以及辖区内是否存在跨行政区域国家公园^①。在此基础上，建议地方立法通过以下两方面的举措，实现国家公园管理事权差异化配置。

1. 基于差异化管理需要准确定位并理性选择地方立法路径。准确定位各地方立法类型的价值作用是地方立法差异化配置管理事权的必要前提。其一是“一园一法”类型，“一园一法”是国家主导管理、促进人与自然和谐共生的重要举措^[22]，其优势在于能够针对特定国家公园的管理需要，提供定制性规范，从而充分彰显国家公园管理事权配置的特色和差异性。其二是“一地一法”类型，与“一园一法”类型相比，“一地一法”类型并不局限于单个国家公园立法，能够统一规定本地区内多国家公园的管理体制和事权划分。最后是“区域协同立法”类型，“区域协同立法”类型的独特优势体现在能够实现跨区域国家公园管理事权的一体化立法配置。基于对不同国家公园地方立法类型价值的定位，建议地方立法配置国家公园管理事权时，遵循如下路径。

首先，单一国家公园省份建议选择“一园一法”地方立法路径配置管理事权。在《国家公园法》正式出台后，单一国家公园的省份需要以适配《国家公园法》为重点创制或修订该国家公园地方立法。具体可参照《三江源国家公园条例（试行）》《海南热带雨林国家公园条例（试行）》，基于中央编办有关特定国家公园管理体制建设的批复，明确规定国家公园区域内管理机构、省级政府部门和属地政府部门的管理事权分工。

其次，多国家公园省份建议择一应用“一园一法”或“一地一法”路径配置管理事权。目前多国家公园省份形成了择一应用和并行应用两大立法类型的做法。然而如前述，并行应用路径在

^① 此处需要注意到，随着国家公园建设工作的推进，在国家公园建设实践中特定省份可能出现立法时仅设立一个国家公园，但未来创设新国家公园的情况。因此，特定省份国家公园分布情况并非一成不变。地方立法实践中不能仅考虑已相对成熟的、正式设立的国家公园的管理事权配置需求，而应当基于《国家公园空间布局方案》所规划的本省国家公园建设目标，结合辖区内国家公园建设的实际进展情况，动态评估其辖区内国家公园的分布情况和立法需求，在此基础上选择合适立法路径加以规范。

云南省立法实践中产生了重复、冲突规定的不足。基于此,建议多国家公园省份的地方立法选择一应用路径。具体而言,在本地区内各国家公园的管理事权配置已相对固定的情况下,可选择通过“一地一法”路径进行统一规定^①,在本地区内各国家公园建设方向未明、进度不一的情况下可采用“一园一法”路径配置管理事权。

最后,辖区内存在跨行政区域国家公园的省份建议通过灵活应用“区域协同立法”路径配置管理事权。具体而言,需要综合本地区国家公园建设和保护的实际情况,灵活应用区域协同立法形式。以武夷山国家公园和大熊猫国家公园的区域协同立法实践为参照,应用“区域协同立法”路径配置管理事权时,可以综合本省地方立法情况、辖区内跨行政区域国家公园的空间分布情况和保护管理需要等因素,选择以“条例+共同决定”形式抑或“多条例协同立法”形式配置管理事权,实现跨行政区域国家公园的一体化管理和保护。

2. 明确地方立法差异化配置管理事权的范围边界。具体而言,可以分别从反向限定和正向限定两方面,明确地方立法差异化配置管理事权的范围边界。

其一,地方立法无权规定中央直接管理型国家公园的管理事权配置。全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使的国家公园适用国家公园中央直接管理模式,对应由国务院林草部门设立专门管理机构,会同其他有关部门行使相关事权。此模式下的国家公园管理机构应定位为国家林草部门的派出机构,不适宜由地方立法机关规定其事权配置。故此,地方立法对国家公园管理事权的配置应当以省级政府经委托行使全民所有自然资源资产所有权为前提,地方立法仅能规定中央委托管理型和央地共同管理型国家公园的管理事权配置。

其二,地方立法有权专门就国家公园管理特殊性事项进行规定。《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》专门区分了应当由自然保护地管理机构会同有关部门承担的职责类型和应当由地方政府承担的职责类型。前者是国家公园建设和管理的特殊性事项,主要包括生态保护、自然资源资产管理、特许经营、社会参与和科研宣教。后者是国家公园建设和管理的一般性事项,主要包括经济发展、社会管理、公共服务、防灾减灾、市场监管。国家公园地方立法是生态环境法律体系中特殊生态区域保护法^[23]的组成部分。基于此定位,国家公园地方立法应当紧紧围绕国家公园生态环境和自然资源保护的规范需求展开。故此,国家公园地方立法有权专门就生态保护、自然资源资产管理、特许经营、社会参与和科研宣教等特殊管理事项进行规定。

(二) 完善国家公园综合行政执法的地方立法供给

现代意义上的行政法治要求行政职权必须依法产生并依法行使^{[24] (P44-56)},为针对性细化国家公园综合行政执法权责,建议在以下三大层面重点完善。

1. 在国家公园地方立法中明确规定综合行政执法主体。以《武夷山国家公园条例》《神农架国家公园保护条例》为参照,在国家公园地方立法中明确规定综合行政执法主体。首先,应当规定国家公园管理机构资源环境综合行政执法主体的法律地位,明确国家公园管理机构是相对集中行使处罚权、履行资源环境综合执法职责的有权主体。其次,国家公园管理机构专门执法机构并不意味着垄断国家公园区域内的全部行政权力行使,国家公园地方立法中还应当在《国家公园法》规定的基础上细化,健全国家公园管理机构与其他相关行政执法主体的协作机制。

2. 通过国家公园地方立法厘清综合行政执法权限分工和授权范围。具体而言,地方立法需要重点围绕以下方面厘清国家公园行政执法授权的范围边界。一方面,厘清国家公园管理机构和其他执法机构的权限分工。对此,地方立法实践中主要规定以下三大可供借鉴的授权模式。其一,仅授予国家公园自然资源、林业草原执法权,对应福建省和江西省关于武夷山国家公园的地方性

^① 在具体规定内容上可参考《山东省国家公园管理办法》。

法规。其二，授予国家公园自然资源、林业草原执法权，同时规定生态环境执法的授权空间，对应《四川省大熊猫国家公园管理条例》。其三，整体性授予资源环境综合行政执法权，对应《神农架国家公园保护条例》。建议在地方立法中结合本地区实际需要选定适当授权路径，细化授权内容。另一方面，对国家公园管理机构的行政授权不能超越法定权限限制。国家公园领域内土地权属关系、原住民分布、生态产业发展、野生动植物保护等均存在执法管理需求，需要由地方立法保障行政权力行使合法性。还需要注意，我国《行政许可法》《行政处罚法》《行政强制法》规定了特定行政行为之设定权与规定权行使的空间与权限。由此，前述三法限定了地方立法为地方环境行政活动提供具体执法规则的范围边界。因此，国家公园地方立法中对行政行为的创设、规范与实施不得超出此限定。

3. 强化权力清单规范供给确保被授予的行政权力规范行使。权力清单本质上是对行政法律法规中有关行政权能的细化、整合和集中^[25]。目前各地虽然围绕国家公园建设和管理组建专门管理机构，但与之配套的权力清单供给显得迟滞，不利于规范行政权力行使。在实际执法活动中，国家公园管理机构所适用的法律依据远远超出国家公园立法领域，森林保护、野生动物和植物保护、环境影响评价等相关领域的立法均可能成为其行政执法依据。为规范行政权力行使，地方层面还应当参照《海南省林业局（海南热带雨林国家公园管理局）权力清单》《神农架国家公园管理局权责清单》《武夷山国家公园管理局行政权力清单》的具体内容，系统梳理本国家公园区域内综合行政执法权行使涉及的行政执法事项及相应执法依据，进而制定国家公园管理机构权力清单予以明确、细致规定。

（三）强化国家公园利益协调机制的地方立法保障

其一，建议在各地国家公园立法中规定生态保护补偿机制及其主要内容。首先，明确在特定国家公园建立和实施生态保护补偿机制。基于《关于推进国家公园建设若干财政政策的意见》，中央和地方需要基于其事权划分承担相应的国家公园财政支出责任，只有从地方立法层面规定国家公园生态保护补偿机制，才能确保地方层面生态保护补偿责任有效落实。其次，完善生态保护补偿的给付机制。从生态保护补偿机制内容层面分析，前述国家公园生态保护补偿机制规范配套不完善问题，根源在于生态保护补偿给付机制的不完善。为此，建议在国家公园地方立法中重点规定生态保护补偿的给付资金筹措保障、明确不同级别不同部门的生态保护补偿给付责任、详细规定生态保护补偿的给付标准和形式、完备列举生态保护补偿给付所适用的事项范围，从而健全生态保护补偿的给付机制。最后，增设并细化有关野生动物致害致损补偿的规定。野生动物致害致损补偿的规定是《国家公园法（草案）》的一大亮点。各地国家公园立法对野生动物致害致损补偿的规定和细化，能够健全和实施国家公园生态保护补偿机制。

其二，建议各地通过国家公园地方立法和专门规章配套结合的方式规定特许经营制度及其主要内容。从实践层面分析，特许经营制度的具体规范要求很大程度上是采用国家公园地方立法与专门特许经营配套规章结合的方式进行明确。基于此，地方立法对国家公园特许经营制度的规定路径较之生态保护补偿机制有所不同。进言之，在特定国家公园区域范围内有关特许经营的各项机制安排均已相对明确的基础上，建议借鉴相关研究成果^[26]，采用国家公园地方立法和专门特许经营规章结合的方式，细化和规定特许经营制度。在此路径下，国家公园地方立法侧重于明确特许经营制度的法律地位及其制度框架，专门的特许经营规章配套则重点从特许经营准入条件、项目范围、授予方式、资金管理、收支监管等方面规定实施细则。具体而言，各地可参照海南热带雨林国家公园和福建省武夷山国家公园的实践做法，结合本地实际情况规定，采用地方立法和配套规章相结合的方式规定特许经营制度并制定实施细则。

其三，建议地方立法通过创新性规定使本地区内国家公园特色性的利益协调做法规范化和机制

化，从而更充分保障国家公园利益相关者权益。例如，神农架国家公园以协议方式开展生态管护工作，在发挥生态管护岗“促保护、增收入、稳就业”作用的同时也实现了有效管理^①。又如，大熊猫国家公园四川片区通过管理部门与当地村民协商签订社区保护协议，划出社区协议保护地，使社区参与到保护地的共同治理中^[27]。以上利益协调做法虽然未在《国家公园法（草案）》中明确，但契合了《国家公园法（草案）》所规定的全民公益性理念追求和多方参与机制构建要求。因此，地方立法还可通过创新性构建和完善地方特色的利益协调机制，强化保障国家公园利益相关者权益。

（四）健全国家公园地方立法的配套机制

预期《国家公园法》制定出台后，地方立法从创制性立法向实施性立法转变的过程中，还存在两大待解决难题：一是如何调整现行立法以避免其抵触《国家公园法》，二是49个国家公园候选区是否均需创制相应地方立法。为此，笔者从以下两方面专门探讨。

1. 健全地方立法抵触的判定清理机制。《国家公园法》出台后，国家公园地方立法抵触判定的重点转为是否构成对《国家公园法》的内容抵触。为使地方立法能够在“不抵触”与“地方性”“创新性”之间实现微妙平衡^[28]，有必要健全国家公园地方立法抵触的判定清理机制。

为此，建议以具体法律规则的二元化区分为核心思路构建地方立法抵触的判定清理机制。目前学界关于地方立法抵触的界定已形成“超出立法权限抵触说”“与上位法具体规定相违背抵触说”“与上位法的立法精神和原则相违背抵触说”等观点^[29]。《国家公园法》出台后的各地立法转为实施性立法，更多承载着执行和细化上位法规范的功能，故立法抵触的判定有必要深入到法律规则层面。具体而言，可基于“保护私权利，限制公权力”的现代法治基本精神，依照义务性规则和职权性规则、权利性规则和职责性规则二分的思路进行抵触判定^[30]。就国家公园地方立法中的义务性规则和职权性规则而言，应当将其法律规则创制严格限定在《国家公园法》范围内，不得随意变更突破。例如《国家公园法（草案）》第26、27条明确规定核心保护区和一般控制区的管控要求，此规定属于义务性规则，地方立法层面若对此变更则构成立法抵触。就国家公园地方立法中的权利性规则和职责性规则而言，《国家公园法》是最低限度的法律规则创制标准，在《国家公园法》基础上增加职责抑或新增权益并不构成立法抵触。例如，各地国家公园立法中关于特许经营收入仅限用于生态保护和民生改善的规定属于权利性规则，不因缺乏《国家公园法》的相关规范依据而被判定为抵触。综上，应当以法律规则类型的二元化区分建立立法抵触的判定清理机制，对经判定构成抵触的法律规则，地方层面应当及时启动立法清理工作。

2. 健全地方立法必要性论证评估机制。从科学立法^[31]的内在要求看，地方立法应当以经论证评估具备立法必要性为前提。具体而言，地方立法机关需要重点围绕以下方面健全国家公园地方立法必要性论证评估机制。其一，论证评估特定国家公园地方立法是否具备合法性，国家公园地方立法权的行使需要以法定限制为边界，重点需要围绕权限合法、程序合法、内容合法^[32]进行评估论证。目前各类保护地均有相应立法，空间范围的重合导致相关保护地与国家公园候选区存在立法调整对象的重叠。为避免产生合法性冲突，地方在不废止区域内已有保护地立法的情形下，不宜随意启动国家公园立法工作。其二，论证评估特定国家公园地方立法的可行性和可操作性。地方立法应当确保执法和司法机关能够依据法规所设定的各项制度措施，在社会生活中实现立法目的、取得良好的法律实施效果^②。为此，地方立法需要围绕立法项目是否简洁和具备针对性、是

① 具体参见刘汉泽、王品、杜华：《神农架：守护绿色资源 共享生态红利》，网址：<https://www.forestry.gov.cn/c/www/lcdt/583625.jhtml>，访问日期：2024年9月2日。

② 地方立法的可行性要求也成为地方立法的可操作性要求。具体参见李冰强、杨越、张莹：《立法前评估指标体系的构建》，《晋阳学刊》2017年第2期。

否尽可能合情合理、是否具有现实可行的体制环境^[33]三方面展开论证评估。其三，论证评估特定国家公园地方立法的实效性和效益性，借鉴美国的环境立法实践，国家公园地方立法权行使有必要引入成本效益分析方法^[34]进行立法效果评估。综上，各地国家公园立法在避免地方立法权消极行使的同时，也要避免因矫枉过正导致权力滥用，故需从前述三方面健全地方立法必要性的论证评估机制。

五、结 语

目前，国家公园体制建设的立法工作呈现出中央立法和地方立法齐头并进的态势。随着《国家公园法》的制定出台，国家公园地方立法在国家公园法律规范体系中的定位将从先行性立法转向实施性立法。探讨国家公园地方立法的功能定位及其实现路径，旨在准确定位并有效发挥新时期国家公园地方立法的实施性功能。为此，应当通过明确地方立法差异化配置管理事权的路径和范围、完善国家公园综合行政执法的地方立法供给、强化国家公园利益协调机制的地方立法保障、健全国家公园地方立法的配套机制四大路径，保障国家公园地方立法的功能发挥，从而实现国家公园保护与管理法治化。

参考文献

- [1] 秦天宝,刘彤彤.自然保护地立法的体系化:问题识别、逻辑建构和实现路径[J].法学论坛,2020(2).
- [2] 侯宇,陈科睿.国家公园立法基本问题新探[J].河南财经政法大学学报,2020(5).
- [3] 黄宝荣,马永欢,黄凯,等.推动以国家公园为主体的自然保护地体系改革的思考[J].中国科学院院刊,2018(12).
- [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(6).
- [5] 杜寅.地方环境立法研究[M].北京:法律出版社,2023.
- [6] 吴天昊.社会主义法律体系形成后的地方立法创新[J].政治与法律,2012(3).
- [7] 姜国兵,梁廷君.中央与地方水利事权划分研究——基于广东省的调研[J].中国行政管理,2015(4).
- [8] 王倩雯,贾卫国.三种国家公园管理模式的比较分析[J].中国林业经济,2021(3).
- [9] 莫岳云,陈婷.十八大以来我国行政执法体制的改革与创新[J].理论导刊,2017(10).
- [10] 张治宇.中国式行政授权理论基础之重构[J].江海学刊,2023(2).
- [11] 陈海嵩,高俊虹.国家公园资源环境综合执法现状分析与展望[J].环境与可持续发展,2021(3).
- [12] 刘伟玮,李爽,付梦娣,等.基于利益相关者理论的国家公园协调机制研究[J].生态经济,2019(12).
- [13] 王社坤,焦琰.国家公园全民公益性理念的立法实现[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2021(4).
- [14] 周旺生.法的功能和法的作用辨析[J].政法论坛,2006(5).
- [15] 杜群,等.中国国家公园立法研究[M].北京:中国环境出版集团,2018.
- [16] 徐祥民,宛佳欣.环境的自然空间规定性对环境立法的挑战[J].华东政法大学学报,2017(4).
- [17] 唐小平,欧阳志云,蒋亚芳,等.中国国家公园空间布局研究[J].国家公园(中英文),2023(1).
- [18] 刘彤彤.空间视角下国家公园建设的制度因应和完善[J].现代法学,2023(1).
- [19] 陈海嵩,高俊虹.国家公园资源环境综合执法现状分析与展望[J].环境与可持续发展,2021(3).
- [20] 程文浩.国家治理过程的“可视化”如何实现——权力清单制度的内涵、意义和推进策略[J].人民论坛·学术前沿,2014(9).
- [21] 赵文靖,吴志良.生态系统服务功能的法理命题与规范体系[J].中国地质大学学报(社会科学版),2024(5).

- [22]凌威,宗路平.中国国家公园“一园一法”的框架体系分析[J].林业建设,2023(3).
- [23]吴凯杰.生态区域保护法的法典化[J].东方法学,2021(6).
- [24]胡建森.行政法学(第五版)[M].北京:法律出版社,2023.
- [25]王春业.论地方行政权力清单制度及其法制化[J].政法论丛,2014(6).
- [26]刘超,邓琼.自然保护区特许经营制度的逻辑与构造[J].中国地质大学学报(社会科学版),2023(4).
- [27]彭奎.保护生物多样性“社区协议保护”有办法[N].光明日报,2021-11-20(9).
- [28]封丽霞.地方立法的形式主义困境与出路[J].地方立法研究,2021(6).
- [29]刘雁鹏.地方立法抵触标准的反思与判定[J].北京社会科学,2017(3).
- [30]程庆栋.执行性立法“抵触”的判定标准及其应用方法[J].华东政法大学学报,2017(5).
- [31]汤能干.地方立法科学立项的原则、标准和程序[J].湖南社会科学,2023(3).
- [32]李冰强,杨越,张莹.立法前评估指标体系的构建[J].晋阳学刊,2017(2).
- [33]张三鑫,汪全胜.地方立法的立项论证探讨[J].重庆社会科学,2017(10).
- [34]郑雅方,邱秋.美国环境立法前评估方法及其运用[J].环境保护,2015(11).

Functional Positioning and Realization Path of Local Legislation on National Parks

CHEN Zi-ming

Abstract: Under the background of accelerated advancement of the *National Parks Law*, local legislation in China's national parks legislative system will shift from precedent legislation to implementing legislation, thus it is necessary to systematically explore its rule of law safeguard function and realization path. The implementation function of the local legislation of national parks is mainly reflected in three aspects: realizing the differentiated configuration of the management authority of national parks, refining the content of the authorization of national parks' administration and law enforcement, and supplementing and strengthening the safeguard of the rights and interests of the stakeholders. From the practical level, national park legislation has made some progress, but there are problems such as inadequate adaptation to the differentiated needs of management rights allocation, insufficient standardization of comprehensive administrative law enforcement, and incomplete standardization of the coordination mechanism of interests in national parks. To overcome these obstacles to the realization of the function, it is imperative to clarify the path and the scope of differentiated allocation of management authority in local legislation, improve the supply of local legislation for comprehensive administrative law enforcement in national parks, strengthen the guarantee of local legislation for the mechanism of coordination of interests in national parks, and improve the supporting mechanism of local legislation in national parks, so as to promote the transformation of the function of local legislation, and thus achieve the goal of rule-of-law governance in China's national parks.

Key words: national parks law; local legislation on national parks; implementing legislation; precedent legislation

(责任编辑 周振新)