

关于《中华人民共和国 国家公园法（草案）》的说明

——2024年9月10日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

国家林业和草原局局长 关志鸥

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国国家公园法（草案）》（以下简称草案）作说明。

一、制定背景和过程

党中央、国务院高度重视国家公园建设。习近平总书记多次作出重要指示批示，指出要着力建设国家公园，保持自然生态系统的原真性和完整性，保护生物多样性，保护生态安全屏障，给子孙后代留下珍贵的自然资产。李强总理多次作出批示，强调要坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，加强生态环境分区管控，推进以国家公园为主体的自然保护地建设。

建立国家公园体制，将具有国家代表性的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纳入国家公园体系实行严格保护，是以习近平同志为核心的党中央站在中华民族伟大复兴和永续发展的战略高度作出的重大决策。我国于2015年开展国家公园体制试点，2021年正式设立第一批5个国家公园，2022年明确49个国家公园候选区，正在建设世界上最大的国家公园体系。与此同时，国家公园领域制度建设方面的短板日益明显。目前国家层面还没有专门的国家公园立法，国家公园作为新的也是最重要的自然保护地类

型，法律地位不明确，规划设立、保护管理、保障监督等缺乏法律依据，已成为国家公园建设实践中亟需解决的突出问题。制定国家公园法，是贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署的重要举措，是高质量推进国家公园建设，科学保护和合理利用自然资源，促进人与自然和谐共生，推进美丽中国建设的客观要求和迫切需要。制定国家公园法已分别列入全国人大常委会和国务院2024年度立法工作计划。

自然资源部、国家林草局在深入调查研究、广泛听取意见并向社会公开征求意见的基础上，起草了《国家公园法（送审稿）》。司法部收到送审稿后，两次征求中央有关部门、地方政府、各国家公园管理机构以及有关研究机构和专家学者等方面的意见，开展实地调研，对有关问题深入研究论证、多次沟通协调，会同自然资源部、国家林草局反复研究修改，形成了草案。草案已经国务院常务会议讨论通过。

二、总体思路

国家公园法制定坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平生态文明思想，在总体思路上主要把握了以下几点：一是把党中央、国务院关于建立国家公园体制的一

系列决策部署转化为制度规范。二是统筹自然资源科学保护和合理利用，兼顾经济社会发展和民生改善。三是既力求制度框架完备，提供基本规范，又为进一步探索创新留有空间。四是做好与生态保护方面现行有关法律规定的衔接，形成制度合力。

三、主要内容

草案共七章六十二条，主要规定了以下内容：

（一）坚持党的领导。明确国家公园建设应当坚持中国共产党的领导，践行绿水青山就是金山银山理念，坚持以人民为中心的发展思想，坚持生态保护第一、统筹保护和发展，坚持国家代表性和全民公益性，构建政府主导、多方参与、社会共享的机制。

（二）明确管理体制。规定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负责全国国家公园的监督管理工作，国务院有关部门在各自职责范围内负责国家公园的有关监督管理工作；各国家公园管理机构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。

（三）规范规划设立。规定国家科学规划国家公园总体发展布局，合理确定国家公园数量和规模；国务院国家公园主管部门会同有关部门，根据自然生态空间分布和系统性保护需要，编制国家公园空间布局方案，遴选国家公园候选区，报国务院批准实施；国家公园设立坚持积极稳妥原则，设立国家公园应当按照规定的程序报经国务院批准，并按照有关要求做好前期工作；国家公园区域范围的划定应当统筹考虑自然生态系统的完整性和周边经济社会发展的需要，坚持实事求是、科学合理，经过充分调查和科学论证；国家公园区域内不再保留其他类型的自然保护地，国家公园划分为核心保护区和一般控制区；国家公园所在地省级人民政府及时组织完成国家公园勘界，国家公园管理机构根据保护和管理需要及时设置国家公园界线标志。

（四）加强保护管理。规定国家公园管理机构组织编制所管理国家公园的总体规划，健全完善国家公园保护和管理规章制度；国家公园区域内自然资源统一确权登记时，应当将国家公园作为独立登记单元；加强国家公园监测网络体系建设，及时评估和预警生态风险；对国家公园区域内各类自然生态系统和特定保护对象分类制定保护和管理目标，开展专项保护，对受损自然生态系统修复、生态廊道连通、重要栖息地恢复等坚持自然恢复为主；国家公园核心保护区原则上禁止人为活动，一般控制区严格限制人为活动；国家公园管理机构建立日常巡护制度，建立防灾减灾、安全管理和应急保障机制。

（五）促进参与共享。规定指导、扶持国家公园区域内原有居民以及周边居民、企业等积极参与提供与国家公园保护目标相一致的生态产品和服务；推动在国家公园周边合理建设入口社区和特色小镇；国家公园的生态管护岗位优先聘用当地居民；引导相关利益主体通过多元化方式参与国家公园建设和保护；在确保生态得到保护的前提下完善国家公园公共服务体系，提升公共服务功能；鼓励原有居民参与国家公园区域内相关经营性服务；鼓励面向公众设立国家公园免费开放日；建立国家公园志愿服务机制。

（六）强化保障监督。规定国家建立以财政投入为主的多元化国家公园资金保障制度；鼓励社会资本为国家公园建设提供支持；鼓励国家公园特色生态产品区域公用品牌创建，拓展国家公园生态产品价值实现机制；健全国家公园生态保

护补偿机制；因保护国家公园区域内受法律保护的野生动物造成的人员伤亡和财产损失依法给予补偿；对在国家公园建设中作出突出贡献的单位和个人给予表彰、奖励；国家公园管理机构加强监督检查，明确监督检查措施；建立国家公园保护和管理成效考核评价制度。

（七）严格法律责任。对损毁、涂改、遮挡或者擅自拆除、移动国家公园界线标志，在国家公园开展禁止的活动，不服从国家公园管理机构的管理等违法行为规定了明确的法律责任，并做好与相关法律规定的衔接。

草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国国家公园法（草案）》 修改情况的汇报

——2024年12月21日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 徐 辉

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十一次会议对国家公园法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）人大、中央有关部门、国家公园管理机构和部分全国人大代表、基层立法联系点、研究机构等征求意见；在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、环境与资源保护委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取中央有关部门、5个国家公园管理机构和部分全国人大代表、基层立法联系点及专家学者的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到海南、四川调研，听取意见；并就草案的有关问题同有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于11月25日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。环境与资源保护委员会、司法部、自然资源部、国家林业和草原局

有关负责同志列席了会议。12月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将国家公园法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有的常委会组成人员和地方提出，建设国家公园是贯彻落实宪法关于生态文明建设、保护和改善生态环境的重要举措，建议在草案第一条中增加“根据宪法”制定本法。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、有的常委会组成人员和地方、部门提出，国家公园的管理，应当加强中央和地方的统筹以及地方之间的协调。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是国务院国家公园主管部门商国家公园所在地省、自治区、直辖市人民政府，统筹协调跨省域国家公园建设重大事项。二是国家公园所在地省、自治区、直辖市可就国家公园保护和管理开展区域协同立法。

三、根据常委会组成人员和地方、部门的意

见，宪法和法律委员会经研究，建议进一步加强国家公园建设的支持保障，对草案作以下修改：一是增加加强国家公园专业人才培养的规定。二是增加国家公园标志受法律保护的规定。三是明确国家公园区域内野生动物致害补偿相关经费按照规定由中央财政予以补助。

四、有的常委委员、人大代表和部门提出，设立国家公园可能会对原有居民、企业生产生活产生影响，建议做好评估并妥善处理，对一般控制区还可根据情况采取差别化管控措施。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作以下修改：一是明确省级人民政府开展国家公园设立前期工作，应当提出原有居民、企业生产生活影响评估和解决方案。二是增加规定，国家公园总体规划可以对国家公园一般控制区规定差别化管控措施。

五、草案第十四条中规定，国家公园设立后，该国家公园区域内不再保留其他类型的自然保护地。有的常委委员和地方、部门建议对其他类型的自然保护地未被划入国家公园区域范围的部分如何处理作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：其他类型的自然保护地部分划入该国家公园区域范围的，未划入部分经科学评估并按照规定程序批准，可以保留、整合或者撤销。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国国家公园法（草案）》 审议结果的报告

——2025年9月8日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 徐 辉

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十三次会议对国家公园法草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到一些地方调研，并就草案的有关问题同有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于7月28日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意

见，对草案进行了逐条审议。环境与资源保护委员会、司法部、自然资源部、国家林业和草原局有关负责同志列席了会议。8月26日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委会组成人员和部门提出，国家公园建设应当坚持生态优先、从严保护，建议充

实国家公园生态保护的内容。宪法和法律委员会经研究，建议对草案二次审议稿作以下修改：一是将“建设生态文明”作为立法目的。二是增加规定：国家坚持山水林田湖草沙一体化保护。三是充实生物多样性保护的内容，包括：加强生物多样性状况调查监测，对野生生物遗传资源开展专项保护，加强对外来物种入侵的防范和应对，提高生态系统质量。四是增加规定：违反本法规定，破坏自然资源或者污染环境、破坏生态的，依法承担民事责任。

二、有的常委会组成人员和地方建议，增加国家公园生态与文化遗产协同保护的内容。宪法和法律委员会经研究，建议在草案二次审议稿中增加规定：国家公园所在地地方人民政府和国家公园管理机构应当建立协同保护制度，统筹国家公园区域内自然生态保护和文化遗产保护。

三、根据常委会组成人员和地方、部门的意见，宪法和法律委员会经研究，建议进一步完善国家公园管理措施，对草案二次审议稿作以下修改：一是明确各国家公园管理机构依法履行自然资源、林业草原等领域的相关行政执法职责。二是增加规定：设立国家公园后，按照规定的权限和程序，可以将国家公园作为特定区域编制国土空间规划。三是增加规定：国家公园总体规划应当对拟开展的生态修复活动和原有居民生产生活活动等作出安排。四是进一步明确国家公园所在地省级人大及其常委会可以对国家公园生态环境保护 and 修复及相关活动管理等事项制定具体办法。

四、有的常委委员、人大代表和地方建议，完善公众参与国家公园保护的规定，进一步体现

国家公园全民公益性。宪法和法律委员会经研究，建议在草案二次审议稿中增加以下规定：一是国家鼓励和支持公众参与国家公园保护，开展多种形式的自然和生态环境保护教育，培育全社会热爱自然、保护生态环境的意识。二是国家公园管理机构应当指导、扶持有关居民、企业等积极参与国家公园的保护。三是国家公园所在地地方人民政府与国家公园管理机构共同保护国家公园周边自然资源，依据国土空间规划合理建设周边社区。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

8月25日，法制工作委员会召开会议，邀请有关全国人大代表、专家学者、基层立法联系点、国家公园管理机构以及国家公园所在地政府、有关部门和基层执法单位等方面的同志，就草案主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。普遍认为，草案贯彻习近平生态文明思想和党中央决策部署，统筹保护和发展的，高质量推进国家公园建设，强化国家公园生态保护与修复，对于建设美丽中国，实现人与自然和谐共生的现代化，具有重要意义。草案的主要制度规范针对性、可操作性较强，是可行的。建议进一步审议修改后尽快颁布实施。与会人员还对草案提出了一些完善性的建议，部分已被吸收采纳。

草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国国家公园法（草案三次 审议稿）》修改意见的报告

——2025年9月11日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于9月8日下午对国家公园法草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于9月8日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对草案进行统一审议。环境与资源保护委员会、司法部、自然资源部、国家林业和草原局有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员建议，进一步健全跨省域国家公园工作协同机制，统筹推进国家公园建设。宪法和法律委员会经研究，建议将草案三次审议稿第六条第六款修改为：国务院国家公园主管部门商国家公园所在地省、自治区、直辖市人民政府建立工作协调机制，组织协调跨省域国家公园建设重大事项。

二、有的常委会组成人员和部门提出，要按照从严的要求，严格国家公园设立条件，加强国家公园生态保护，减少建设活动对生态廊道等的不利影响。宪法和法律委员会经研究，建议对草案三次审议稿作以下修改：一是在第十二条第一款中增加“严格国家公园设立条件”；二是在第

二十六条第二款中增加“维护生态系统安全”；三是在第三十条第二款中增加避免或者减少对“生态廊道、重要栖息地”的不利影响。

三、有的常委会组成人员和代表提出，编制国家公园总体规划，应当广泛征求意见，加强信息公开，支持当地居民等参与国家公园保护。宪法和法律委员会经研究，建议对草案三次审议稿作以下修改：一是增加规定，组织编制国家公园总体规划，应当广泛听取有关方面意见、深入论证；二是增加依法公布国家公园内自然资源和生态环境状况的内容。

四、草案三次审议稿第二十九条中规定：国家公园区域内原有居民的生产生活活动，应当以不超出现有规模和利用强度为前提。一些常委会组成人员和列席同志提出，在国家公园保护工作中，应当维护原有居民的合法权益，充分考虑其改善生产生活的合理需要，建议在法律中留出必要的空间。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：国家公园区域内原有居民的生产生活活动，应当以不超出现有规模和利用强度、合理改善生产生活条件为前提。

五、有的常委会组成人员和代表建议，完善无障碍服务等措施，进一步体现国家公园的公益性。宪法和法律委员会经研究，建议对草案三次审议稿作以下修改：一是在第四十条第三款中增

加“按照国家有关规定提供必要的无障碍服务”；二是在实行免票或者优惠票价的特殊群体中增加“消防救援人员”。

在常委会审议中，常委会组成人员还就加强国家公园生态保护、促进民生改善和高质量发展等提出一些具体建议。宪法和法律委员会建议有关方面认真研究常委会组成人员的审议意见，坚持生态优先，统筹保护和发展，通过制定完善相关配套规定，科学编制国家公园总体规划等措

施，推动法律规定的各项制度落实，为高质量推进国家公园建设提供坚实支撑。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为 2026 年 1 月 1 日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了一些文字修改。

草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。