

保护国家公园 国外立法先行

国家公园已经成为了当前世界范围内使用最广泛的保护地模式，国家公园的建立在国家环境保护和管理中有着重要的地位。随着我国国家公园体制试点和国家公园体制改革的推进，如何建立形成国家公园法律法规及配套规范标准体系，为国家公园设立和管理提供有效的法治保障，已经成为当前一项重大而紧迫的任务。

本期“域外之音”聚焦国外的国家公园核心法律和配套法律体系，通过法律规定了国家公园设立、管理、保护和利用的基本原则、标准、职责权限、权利义务、法律责任等内容。

【美国】

“一园一法”保护资源

美国国家公园立法体系可分为国家公园管理局组织法、授权法、单行法和部门规章4个层次。1916年，国家公园体系中最基本也是最重要的法律《国家公园管理局组织法》规定了美国国家公园管理局的基本职责。美国国家公园体系中的部门规章立法权限来源于该法。

1872年，美国国会授权、格兰特总统签署颁布了《黄石公园法》，这是美国的第一部授权法。授权性立法文件是美国国家公园体系中数量最多的法律文件，每个国家公园都有相应的授权立法文件，这些立法文件对该国家公园单位的边界、重要性和其他适用于该国家公园单位的内容予以规定。

美国国家公园的单行法在某些领域的地位

十分重要，填补了美国国家公园法律体系的立法空白。于1964年通过的《原野法》赋权美国国会，使其有权命名联邦公有土地成为国家原野保护体系的一部分。1968年开始实施的《原生自然与风景河流法》旨在建立一个系统，以保护著名的风景、休憩、地质、历史、文化、野生动物以及相似价值的河流，保持其自然状况。1968年通过的《国家风景与历史游路法》，旨在形成国家风景游路网络。

美国国家公园系统的管理亦受许多管理程序、要求和保护资源、环境等方面的法律约束。国会不仅有针对国家公园体系整体的立法，各州和各国家公园均有相关的法律文件，基本实现了“一园一法”。



美国黄石国家公园

【德国】

形成国家和地方两级法律结构

德国目前有14个国家公园，总面积超过1万公顷。从法律层级来看，德国国家公园立法体系基本形成了国家和地方两级结构，以联邦法律为基础，实现了“一区（州）一法”，并得到有力实施。

国家层面最重要的国家公园法律是《联邦自然保护法》。该法内容丰富，较为详尽地列出了自然保护和景观管理的宗旨、原则、保护地划分类型以及各部门和州府自然保护与景观管理领域所要履行的义务和承担的职责。该法明确设立国家公园的目的是保护生态环境和野生生物、对民众宣传教育、开发旅游但不以营利为主要目的。此外，联邦层面的法律起到了辅助管理国家公园

的作用，主要包括《联邦森林法》《联邦环境保护法》《联邦土壤保护法》《联邦狩猎法》等。

依照《联邦自然保护法》，各州根据自己的实际情况制定了国家公园建设和管理的法律，各州的国家公园法律都对各自国家公园的性质、功能、建立目的、管理机构、管理规模等有着具体的说明。

《联邦自然保护法》第六条规定了行政机关的职责，在涉及或可能对自然保护与景观管理利益产生影响的公共规划或措施的筹备阶段，主管机关具有优先权；联邦承担制定规则来要求教育、培训及媒体告知受众自然与景观的意义、自然保护的任务等。



新西兰峡湾国家公园

【日本】

严格管控风景地开发

日本的国家公园是由自然公园中的国立公园和国定公园两部分构成。

日本的《自然公园法》（2003年修订）和《自然公园法实施细则》，从国民保健、休养及教育的立场对风景地的保护和合理利用进行了严格管控。《自然环境保全法》以保护优美的自然环境为立法目的，对指定地域的开发利用行为予以一定的控制。《都市绿地保全法》《首都近郊绿地保全法》《关于整备近畿圈保全区域的法律》《生产绿地法》对自然保护地领域的绿地开展的必要的自然保全活动进行了规定。《关于鸟兽保护及狩猎法》和《控制特殊鸟类转让法》以野生鸟兽为保护对象，保护其繁殖和生物多样性的延续。其他诸如《森林法》《关于古都风土保存的特别措施法》《文化财产保护法》对国家公园中的森林、文化遗产、遗迹等进行保护。

日本的国家公园立法已形成以《自然公园法》为基本法，以《自然环境保护法》及施行令和施行规则为核心，以《野生生物保护及狩猎控制法》《濒危野生动植物保存法》《自然恢复促进法》《自然再生推进法》《景观法》《生态旅游促进法》《规范遗传基因重组方面的生物多样性保护法》《鸟兽保护及狩猎合理化法》等法律为辅助，并颁布《自然环境保全基本方针》《国内特定物种事业中报相关部委令》《国际特定物种事业中报相关部委令》《特定未来物种生态系统危害防止相关法》《景观保护条例》《自然环境保护条例》等多项施行令和施行规则，构成较完善的国家公园法律体系。

【新西兰】

建立国家公园法律体系

新西兰建立了包括《国家公园法》《资源管理法》《野生动物控制法》《海洋保护区法》《野生动物法》《自然保护区法》等法律法规在内的一个较为完整的国家公园保护和管理法律体系。其中，位阶最高的是《保护法》，规定了保护的地位、部长权限、保护部职能、新西兰保护局和保护委员会的职能、政策与规划制定过程等。其他自然保护相关的法律《国家公园法》《保护地法》均服从于《保护法》。如国家公园与庇护区域有重合，则《国家公园法》（包括所有国家公园专门法）与《保护法》要同时适用。

《国家公园法》的立法宗旨包括：尽量维持国家公园原有自然状态，保护所有的本土动植物，保存历史文化遗迹，维护土壤、水、森林及其他受保护的区域；免费向公众开放，允许公众全方位地感受山川、森林、海岸、湖泊、河流和其他自然景观带来的种种益处。该法还规定了几个重要的制度，如分区利用、特许经营等。

《保护法》则划分了5类保护区域——特别保护区、边缘地带、管护区、保护区、行政管理区。此外，公园内机动飞行器的起飞、盘旋、降落也需要遵守《保护法》的规定。

（据《中国绿色时报》）