建设国家公园：有效保护有限利用

□国家林业局局长、党组书记 赵树丛

党的十八届三中全会《决定》提出，坚定不移实施主体功能区制度，建立国土空间开发保护制度，严格按照主体功能区定位推动发展，建立国家公园体制。这是我们党在生态文明制度建设方面的重大创新和重要举措。林业部门作为国家生态资源的主要管理者和保护者，在推动国家公园建设方面肩负着重要责任。早在2008年，国家林业局就批准云南省开展国家公园建设试点工作。为全面了解试点工作开展情况，2014年3月24—27日，我赴云南省进行了专题调研。实地察看了普达措国家公园和西双版纳国家公园建设情况，与云南省委书记秦光荣同志、副书记仇和同志和省政府资政刘平同志进行了深入交流，听取了基层职工群众的意见和建议。现将调研情况总结报告如下。

云南省国家公园建设试点情况

云南地处我国西南边疆，是全国重点林区，也是生物多样性最富集的地区，生态区位十分重要。为了丰富和完善生态保护体系，缓解生态保护与经济发展之间的矛盾，1996年云南省林业部门就开始探索建设国家公园。经过10多年的研究准备，2006年云南省政府决定建设国家公园。同年，依托碧塔海省级自然保护区在迪庆藏族自治州建立了香格里拉普达措国家公园，成为我国大陆的第一个国家公园。2008年，我局正式批准云南省作为国家公园建设试点省，同意以具备条件的自然保护区为依托，开展国家公园建设试点。在我局的指导下，云南省按照“研究一试点一规划一标准一立法一推广”的步骤，先后建立了8个国家公园，探索形成了一套较为成熟的国家公园建设模式，得到了世界自然保护联盟、大自然保护协会等国际组织的充分肯定。

界定国家公园性质。在大自然保护协会（TNC）等国际组织的协助下，通过积极借鉴美国等国家的经验，云南省明确了国家公园本质上是保护自然生态系统的属性。在加强保护的前提下，可适度开展游憩等非消耗性资源利用，促进地方经济发展和群众就业增收。这一功能定位，较好地处理了自然保护和合理利用之间的矛盾，保证了云南省国家公园建设路子没有跑偏，对资源没有造成破坏。

建立科学决策咨询机制。省政府充分发挥专家的智慧和作用，成立了国家公园专家委员会，开展国家公园决策咨询，对规划和重点项目进行评审论证，对技术规范和标准进行审查，对相关管理工作提出意见和建议，开展生物多样性影响评价，为国家公园的规划、建设和管理提供技术支撑。

编制总体发展规划。在省林业厅成立了云南省国家公园管理办公室，统筹协调指导国家公园规划和建设工作。省政府组织开展了“云南省国家公园发展战略研究”，组织编制了《云南省国家公园发展规划纲要（2009—2020年）》，用以指导国家公园建设，避免一哄而上的情况发生。

出台技术规范。经国家质量监督检验检疫总局备案，云南省质量技术监督局发布了《国家公园基本条件》《国家公园资源调查与评价技术规程》《国家公园总体规划技术规程》等8项地方推荐性标准，确保国家公园试点建设工作规范有序地推进。

完善地方法规。在省级层面，省人大审议通过了《香格里拉普达措国家公园管理条例》，同时启动了《云南省国家公园管理条例》的立法工作，并已列入云南省十二届人大常委会立法规划的第一类项目。在州市层面推进“一园一法”工作，丽江市人民政府审议通过了《丽江老君山国家公园管理办法》，《梅里雪山国家公园管理办法》也正在抓紧起草。

截至2013年底，全省共建立8个国家公园，投资达14.02亿元。国家公园保护、科研、教育、游憩和社区发展五大功能逐步得到体现。我们认为，云南省国家公园建设试点方向正确、试点成功、成效明显。

加强了生态保护。以较小面积资源的开发利用换取了大面积的保护。如：普达措国家公园利用面积只有4.58%，实现了对公园95.42%范围的有效保护，公园建立之前过度放牧、旅游无序、环境退化的现象基本消除。全省8个国家公园保护面积比原来扩大了32.8万公顷，更多的森林、湿地和野生动植物得到有效保护，仅森林生态服务功能价值每年就达797亿元。

带动了地方经济发展。国家公园建立后，游客量和旅游收入快速增加。截至2013年底，全省8个国家公园累计接待游客2165.18万人次，旅游收入达22.35亿元。其中，普达措国家公园游客量和旅游收入比建立国家公园前分别增长102%和463%，西双版纳国家公园分别增长22%和110%。

促进了社区和谐稳定。国家公园建设为当地群众提供了巡护、导游等工作岗位1169个，昔日的伐木工和牧民变成了国家公园工作人员。普达措国家公园还设立了生态补偿资金，公园内及周边群众每年每户可获得3000~15000元不等的补偿。藏区群众切身感到了建设国家公园带来的实惠，主动参与国家公园森林防火和林政案件查处工作，消除了民族隔阂，促进了和谐稳定。同时，建设国家公园也增强了当地少数民族的自豪感，促进了民族团结和边疆稳定。

增强了公众生态保护意识。公园布局了科普教育设施，对冰川、森林、湿地、野生动物、生物多样性等知识进行宣传推广。到云南国家公园参观的2000多万科学考察工作者和游客无不被大自然的美景所感染，也接受到了生动的生态教育，珍爱自然、保护自然的意识明显增强，国家公园的建设理念得到公众认可和接受，成为传播生态文明理念、推动生态文明建设的重要基地。

国家公园的由来

保护区（也称保护地、保护区域），是指为了保护和维持生物多样性、自然以及相关的文化资源，通过法律或其他有效手段建立的陆地或者海洋区域。国家公园是保护区的一种类型，最早起源于美国，后为世界大部分国家和地区所采用。

世界上有许多类型的自然保护区。为了规范保护区的分类，世界自然保护联盟（IUCN）提出并建议各国根据管理目标，将自然资源保护区划分为“严格的自然保护区和原野保护区、国家公园、自然纪念物、栖息地或物种管理地、陆地或海洋景观保护区、受管理的资源保护区”六种类型。其中，国家公园是为保护典型自然生态系统的完整性而划定的、需要特殊保护和管理，并适度地利用其自然景观，开展生态教育、科学研究和生态旅游的自然区域，其保护强度仅次于严格的自然保护区和原野保护区。

自然资源的保护与利用是一对矛盾，保护自然资源体现了国家整体利益，但对局部地区经济发展形成了一定限制。国家公园由于较好地处理了自然生态保护与资源合理利用之间的关系，被看作是现代文明的产物，也是国家进步的象征。目前，全球已经建立近万个国家公园，在保护自然生态系统和自然资源方面发挥着重要作用。

我国保护区发展情况

1956年，国务院责成原林业部会同中国科学院等单位研究建立自然保护区问题，由此开启了我国建立保护区的篇章。经过近60年的发展，我国已经基本形成了以自然保护区为主体，以多部门分管、地方管理为主的保护区体系。目前，全国已建立自然保护区2669处，面积占国土陆地面积的15%，有效保护了我国最重要、最精华的自然景观、生态系统、物种和遗传基因资源。其中，林业自然保护区2163处（含国家级保护区325处），总面积1.25亿公顷，占国土陆地面积的13%，占全国自然保护区总数的81%、面积的84%。我国自然保护区有三大类九个类别，又分为国家级、省级、市级和县级不同级别，除了核心区和缓冲区严格保护以外，实验区允许开展生态旅游。我国自然保护区是一个广义概念，包含了IUCN分类中的严格自然保护区、国家公园、物种栖息地保护区等多种类型。

除自然保护区以外，我国还有森林公园、湿地公园，以及风景名胜区、地质公园等，共同组成了我国保护区体系。目前，林业部门管理的森林公园有2855处（其中国家级764处）、湿地公园697处（其中国家级429处）、沙漠公园10处，加上自然保护区，面积已占国土总面积的14.78%，占保护区的74.05%。

我国人多地少，已经很少有大面积的原生生态系统来另行划建国家公园，现实决定了我国国家公园应主要在现有保护区中整合建立。通过整合建立国家公园，还可以解决各类保护区交叉重叠的问题，把碎片化、孤岛化的自然生态系统完整起来，构建科学的保护区体系。

关于建立国家公园体制的几点思考

建立国家公园体制是我国生态文明制度建设的创新和亮点，对加强自然生态系统保护、增强生态产品生产能力、推动生态文明和美丽中国建设，具有重要意义。通过深入调研和认真思考，我认为推进国家公园体制建设，需要重点把握好以下几点。

保护为主。建立国家公园的出发点是加强自然资源保护。国家公园区域内的资源一般都是具有国家或国际意义的景观、生态系统及生物多样性资源。这些自然资源是经过成百上千年的沧桑变迁形成的，是中华民族的宝贵财富，一旦遭到破坏无法恢复。因此，国家公园建设应始终坚持把生态保护放在第一位，只有在自然资源得到有效保护的前提下，才能适度开发利用，推动生态保护与经济增长协调发展。

明晰产权。国家公园的核心内涵是自然性、国有性和公益性。当前，我国适宜建立国家公园的地区主要分布在经济社会发展滞后的山区林区，当地政府和人民群众发展经济的愿望比较强烈。如果国家公园内的自然资源为当地政府或者群众所有，在经济利益驱动下，极有可能造成自然资源过度开发，不符合建立国家公园的目的。为此，国家公园建设管理应以中央或省级政府为主，园内自然资源归中央或省级政府所有，做到谁所有谁负责、责权利相统一。

一园一法。为确保国家公园建设和管理规范有序推进，有效保护园内自然资源，在当前国家没有出台专门的国家公园法律的情况下，每个国家公园应制定相应的管理办法或条例，实现依法管理。待条件成熟后，可通过出国家层面的法律法规，形成完整统一的法律制度。

科学规划。为确保国家公园合理布局，从建立开始就应科学规划。国家公园的设立要符合国家主体功能区定位，主要设立在禁止开发区和限制开发区。要积极借鉴国际经验和通行规则，按照世界自然资源保护联盟确定的标准，国家公园的面积应不小于1000公顷，且是具有优美景观并需要保护的特殊生态或特殊地形。

试点先行。国家公园建设在我国还处于摸索起步阶段，需要试点成功、条件成熟后才能全面推开，绝不能一哄而起，搞成简单的挂牌子工程，更不能把建国家公园等同于搞旅游开发。云南省在国家公园建设试点上已经取得了较为丰富的理论和实践经验，同时具有特殊的地理位置、独特的自然资源、丰富的人文景观，可以考虑由国家林业局和云南省人民政府继续开展国家公园试点工作，为全面建立国家公园体制探路子、作示范。

总之，建立国家公园体制涉及多个部门、多种资源，情况十分复杂。林业部门将认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，充分发挥自然资源主要管理者和保护者的优势，依托现有的自然保护区和国家森林公园、湿地公园、沙漠公园，与相关部门积极推进国家公园体制建设，为建设生态文明和美丽中国、实现中华民族伟大复兴的中国梦不断提供更好的生态条件。

构筑严密的环境法治体系

□王成文

党的十八届四中全会提出，建设社会主义法治国家。作为一个法治国家，生态环境保护离不开法治的保障。随着生态环保工作越来越加重要，我国的环境法治建设也随之不断加强并进入新的发展阶段。目前我国处于全面建成小康社会进入决定性阶段，环境保护改革进入攻坚期和深水区，面对前所未有的改革任务和矛盾风险，只有按照党的十八届四中全会提出的“用严格的法律制度保护生态环境”，进一步加强生态环境法制建设、法律实施和法律监督，建立完善、严密的环境法治体系，发挥法律保障机制的作用，才能真正走出“先污染后治理”的老路，才能真正做到生态优先、保护优先，也才能实现建设与生态相协调，发展与环保相协调。

建设环境法治体系，须立法先行。环境质量关系社会的公共利益，须用法律这一强制性手段明确开发和保护的边界。目前环境法律占全部法律的10%左右，环境行政法规占全部行政法规的7%左右，环境法律门类越来越齐全，结构越来越完整，涵盖污染防治、自然资源保护、生态保护、资源循环利用、节能减排、防灾减灾等多个门类。可以说，环境保护领域的每一步重大进展都伴随着法律法规体系的不断完善。但经济社会发展在不同发展阶段呈现出不同的特征，需要环境法律法规做出相应调整。我国的法律法规体系在自然保护区、土壤环境、生物多样性保护、农村生态环境等领域还处于缺位状态，《大气污染防治法》《环境噪声污染防治法》等施行多年的法律亟待修订和完善。为此，当前最紧迫的是要按“依法治国”的理念，对现有的环保法律法规加以修改完善，使之与社会主义市场经济体制相适应。这是加强环境法治建设，实现可持续发展的关键。其次应根据生态环境建设需要，填补立法空白，加快立法进程，形成完整的环境法律框架体系。同时完善配套法规以及有关的环境法规。根据本地实际，制定相应的、可操作性强的环保法规、条例和实施细则，真正形成科学、系统、严密的法律法规和制度体系，做到保护环境、治理污染有法可依、有章可循。

建设环境法治体系，须务实创新。构建权利公平、机会公平和规则公平的环境法治体系，须通过科学立法、民主立法的途径，实现环境法治工作的改革创新。一是在理念上牢固树立环境法治意识，坚持法治发展、科学发展和文明发展三结合的发展观，以系统化思维加快推进生态环境法治体系建设，加快培育全社会的生态环境法治意识。二是在目标上注重保护公众环境权益，以直接危害群众健康的环境问题为重点，以保护人民群众生产生活环境为目标，注重保障社会公众的环境知情权、参与权和监督权。三是在思路上通过市场化改革和国家治理促进生态环境法制建设，推动地方党政领导转变执政理念，改变过去片面强调GDP的政绩观和依靠要素投入拉动的发展观，更加重视经济发展的质量和长远效益。四是在环节上统筹兼顾，除了完善立法之外，还要特别解决环境执法不力、环境监督不严、环境守法不到位等问题。五是在实效上下力气解决重立法轻实施的问题，增强法律法规实施的可操作性，加强法律实施的社会监督和权力监督。六是在方法上健全依法决策机制，不断扩大公民对环境保护的有序参与，规范公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论等重大决策法定程序，切实做到集思广益、凝聚共识。

建设环境法治体系，须执法必严。环境法治的最终目的是要使环境保护法律得以贯彻，没有法的实施，法律也就失去了存在的价值。各级政府环境保护部门应以法治为先导，做好环境保护法律的引领者、执行者和推进者。在执法方式上，由以往的单一型、经验型、粗放型向科学化、规范化和精细化转变，落实最严格的措施。加强环境保护日常监管和提高执法检查频次，加大查处环境违法行为力度，确保任何对环境造成危害的个人和单位受到严厉处罚。特别对群众反映强烈、挂牌督办的案件查处到位、整改到位。通过实施按日计罚、查封扣押、移送司法机关等新措施、新手段，做到铁腕执法，铁面问责。强化与公安等司法部门建立联勤联动机制，严厉打击环境污染违法犯罪活动。在执法手段上实行最严格的监管，通过建设覆盖完整、布局合理的环境监测站点和重点污染源在线监控设施，形成先进的环境监测、监控、预警与应急保障能力。在执法效果上，执行最严格的问责，通过严格环保目标责任考核，进一步落实地方政府治污责任。建立重大环境事件和污染事故的问责制和责任追究制，对严重危害环境构成环境污染犯罪的，坚决移送司法机关追究刑事责任。强化环保系统内部监管，激发执法队伍依法行政的自觉性和主动性。环境执法人员要敬仰法治，坚守法治，坚持大局意识与依法办事相结合，只服从事实和法律，铁面无私，秉公执法，坚决杜绝在执法上讲人情、讲关系、讲应付，以公平、公正、严格的执法赢得人民群众的理解和支持。对于环保系统的徇私枉法、贪污腐败和渎职失职行为要进行更为严肃的查处。

建设环境法治体系，须全民监督。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。四中全会明确了人民的法治主体地位，这是法治思维的一大突破。环境保护作为一项重大民生工程，出发点和落脚点都是为了改善环境质量，维护广大人民群众的合法环境权益。环境保护工作的性质和特点也充分证明只有发动全社会的力量去自觉遵守环境保护法律，主动关心环境保护，积极参与环保工作才能形成治理污染、改善环境质量的强大合力和不竭动力。为此，必须完善公众的参与和监督机制，建立健全企业污染物排放信息公开制度。健全完善政府部门关于空气、水和土壤为重点的环境监测、环境质量和环境执法、环境突发事件、项目环境影响评价和总量减排等信息公开制度，及时发布环境违法企业名单，开展企业环境信用评价，并将企业环境信息纳入社会诚信体系。强化企业对自身环境信息公开的责任，排污单位需要如实公开其主要污染物排放及防治污染设施运行情况信息。健全完善社会公众参与环境保护、环境监管、环境评价机制和制度，汇集公众的智慧和力量，使环境决策最大限度接近民意。通过宣传、教育和法律规范，不断提高公众的环境意识。支持和引导民间环保组织发展，推进环境公益诉讼。建立环境违法行为举报奖励和受理反馈制度，设立有奖举报专项资金，让环境违法行为无处藏身。

（作者系陕西省环境保护厅厅长）

依法治国中的检察机关作为

□刘铁流

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），从全局和战略高度对新的历史条件下全面推进依法治国作出顶层设计，清晰描绘了社会主义法治国家的宏伟蓝图。特别是《决定》专门对加强检察监督作出了许多重大部署，既为全面加强检察工作提供了根本性、全局性、长期性的制度保障，也赋予了检察机关参与、推动和保障依法治国的新的历史使命，凸显了检察机关在全面推进依法治国中不可替代的重要地位和作用。

做全面推进依法治国的有力推动者

《决定》提出，全面推进依法治国是一个系统工程。依法治国的实现，有赖于全社会的共同努力，离不开各方面的群策群力。检察机关是国家司法机关，其职能与法治建设各个方面密切相关，对于形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系以及法治社会建设等方面具有重要的推动作用。

推动法律规范体系建设。健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式，是《决定》推进科学立法、民主立法的明确要求。检察机关处在司法办案一线，对立法需求、法律适用问题、法律实施效果更为熟悉和了解，具有推动国家法律规范体系建设的突出优势，既要坚决落实《决定》提出的加快推进反腐败国家立法、完善惩治贪污贿赂犯罪法律制度、完善检察机关行使监督权的法律制度等明确要求，结合查办职务犯罪工作和法律监督工作积极提出立法意见建议，为相关立法提供依据，又要结合司法办案及时总结法律适用中的新情况、新问题以及群众反映强烈的突出问题，及时向立法机关提出立法建议，并积极参与人大常委会面向社会广泛征求意见的立法计划，在完善国家立法机制、推动形成完备的法律规范体系上发挥应有作用。

推动法治实施体系建设。《决定》强调：法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。法治实施体系包括执法、司法和守法诸多环节。检察机关既要严格司法，促进法律实施，又要认真落实《决定》提出的健全行政执法和刑事司法衔接机制的要求，确保行政执法体系与刑事司法体系无缝对接、形成合力，推动依法行政和法治政府建设。同时，围绕推进以审判为中心的诉讼制度改革，从解决立案难、诉讼难、执行难等重点、难点和群众关注点问题入手，加强与人民法院、公安机关在刑事诉讼中的相互配合和制约，优化司法职权配置，推动建设公正高效权威的司法制度和确保法律高效实施的司法体系。

推动法治社会建设。《决定》从推进多层次多领域法治治理、建设完备的法律服务体系、健全依法维权和化解社会矛盾机制等方面对法治社会建设进行了部署。其中，实行国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制，健全司法救助体系，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系等具体规定，与检察工作密切相关，为检察机关拓展服务群众领域、主动融入法治社会建设体系指明了方向。一方面，检察机关要大力参与和支持普法讲师团、普法志愿者队伍建设，积极融入国家普法宣传教育大格局；同时，结合司法办案深入国家机关、企事业单位、农村、街道加强以案释法和检察宣传，积极推动社会多层次多领域法治治理。另一方面，要完善司法救助、刑事和解、检调对接等工作机制，依法救助司法办案过程中符合救助条件的刑事被害人、未成年人、涉检信访人等弱势群体，切实做好检察环节矛盾纠纷预防化解工作，通过优质便捷的法律服务增进人民群众对检察工作的信任和了解，为法治社会建设增添内在动力。

做全面推进依法治国的坚强保障者

检察机关作为国家法律监督机关，理应坚持敢于监督、善于监督、依法监督、规范监督，切实加强对行政执法、诉讼活动的法律监督，不断规范自身监督行为，切实保障宪法法律统一正确实施。

强化对行政行为的监督。作为执行法律并对社会进行有效管理和组织的行政权力，其覆盖范围非常广泛，涉及社会生活的各个方面和每个角落。行政机关在依法治国中担负着最大量、最重要的任务，我国约有80%的法律、法规是由行政机关执行的。因此，防止行政权力滥用，是依法治国的关键，也是法治监督的重点。根据宪法、法律和《决定》，检察机关对行政权力的监督形式和途径是多种多样的。比如：通过查办和预防职务犯罪，对行政机关工作人员是否依法履行职务进行监督；通过提出检察建议，对行政机关违法行使职权或不行使职权行为进行监督；通过提起行政公益诉讼，对行政违法造成公益侵害行为进行监督；通过督促纠正行政机关违法限制公民人身自由和违法查封、扣押、冻结公民财产等行为，对行政强制措施进行监督，等等。上述监督职能的履行，有利于促进国家工作人员依法行政、勤政廉政，保障法治政府建设的顺利推进。

强化对司法活动的监督。司法权是国家权力的重要组成部分，承担着是非曲直、解决矛盾纠纷、制裁违法犯罪、调节利益关系等重要职责。设立检察机关并赋予其对司法活动进行监督的职责，是中国司法制度乃至政治制度的重要特色，也是确保公正司法、提升司法公信力的重大制度设计。《决定》专门强调要加强对司法活动的监督，并把“完善检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督”作为首要任务来安排。检察机关须忠实履行监督职责，强化对三大诉讼活动各环节的法律监督，通过对刑事案件的审查逮捕、审查起诉，对认为确有错误的裁判提出抗诉，对诉讼违法行为提出监督意见等途径，着力解决司法不公、司法腐败等突出问题，实现对侦查、审判、刑罚执行和监管活动的有效监督，维护司法公正和廉洁。

强化对自身司法活动的监督。检察机关作为监督者，理应首先自觉接受监督，始终坚持强化法律监督与强化自身监督并重，注重以监督促公正、以公正赢公信。一方面，强化内部监督制约，通过完善法律监督内部规范，建立健全办案质量终身负责、错案责任倒查问责等制度机制，推进案件管理机制改革，促进自身严格公正规范文明司法；另一方面，自觉接受外部监督，通过完善人民监督员制度、深化检务公开等活动，增强检察工作的开放度和透明度，把检察工作始终置于人民群众的监督之下，确保检察权依法正确行使。

（作者系江西省人民检察院党组书记、检察长）