

# 国家公园资源环境综合执法现状分析与展望

陈海嵩<sup>1,2</sup>, 高俊虹<sup>3</sup>

(1. 武汉大学环境法研究所, 武汉 430072; 2. 中南大学人权研究中心, 长沙 410083;  
3. 中南大学法学院, 长沙 410083)

**【摘要】**为落实生态文明体制改革目标,基于国家公园全民公益性优先的基本要求,亟须对国家公园资源环境综合执法在实体权限的分配、程序上的合法规范行使展开深入剖析。分析表明,目前存在执法主体不统一、权限分配不明、综合执法队伍编制不统一、行政执法与刑事司法之间缺乏有效衔接等问题。在我国国家公园“统一事权、分级管理”的总体管理体制下,资源环境综合执法应该统一由相应国家公园管理局内设综合执法大队行使,而不应当由所在市县综合执法大队派驻。资源环境综合执法职责的分配和规范行使,应当由各个国家公园所出台的具体细则作出具体规定。

**【关键词】**国家公园;资源环境综合执法;生态文明体制改革

中图分类号:D922.68;X37 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2021)03-0080-06 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202103014

生态环境保护综合行政执法改革以及国家公园体制改革,是我国近年来生态文明体制改革的重点领域之一。国家公园资源环境综合执法是两者的结合与交叉地带,有助于实现国家公园监管法治化、规范化,是创新相应执法体制机制的主要措施。2017年9月,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》(简称《总体方案》)首次提出,由一个部门统一行使国家公园自然保护地职责,根据需要授权国家公园管理机构履行国家公园范围内必要的资源环境综合执法职责。2018年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》明确指出,“要有效整合生态环境保护领域执法职责和队伍,科学合规设置执法机构,强化生态环境保护综合执法体系和能力建设”。2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》,提出要严格国家公园内的执法监督,建立包括多个相关部门的统一执法机制,在自然保护地范围内实行生态环境保护综合执法。为推进统一生态环境保护综合执

法改革,2020年3月,国务院办公厅印发《关于生态环境保护综合行政执法有关事项的通知》,进一步提出具体要求。

以上述权威性文件为依据,我国国家公园资源环境综合执法工作得以逐步推进,这是生态环境保护综合行政执法改革在国家公园领域内的具体体现。目前,多个国家公园依据地方性法规(如《南山国家公园管理办法》《神农架国家公园保护条例》等),在国家公园管理局内设资源环境综合执法机构。应当说,国家公园内综合执法机制构建是我国生态环境监管的创新机制,具有重要意义<sup>[1]</sup>。但同时也应当看到,基于国家公园严格的生态环境保护要求,要实现全民公益性优先的目标,亟须对国家公园资源环境综合执法改革在实体和程序上的法律问题进行深入剖析。根据我国国家公园体制改革的整体安排,目前各地的国家公园试点已经进入验收评估期,其中国家公园区域内资源环境综合执法职责的分配和行使仍然存在一些问题,包括执法主体不统一、权限分配不明、环境综合执法机制不畅通、行政执法与刑事司法之间缺乏有效衔接等,阻碍着国家公园改革的法治化、规范化,亟待进一步探索解决。

**基金项目:**国家社会科学基金重点项目“现代环境治理体系中的多元规范及其协同机制研究”(20AFX023)

**作者简介:**陈海嵩,教授,法学博士,博士生导师,主要从事环境资源法和生态文明制度研究

## 1 国家公园资源环境综合执法体制的生成

从总体定位上说,以国家公园为代表的自然保护地不能与城市发展脱钩,需要同时兼具生产、生活和生态功能<sup>[2]</sup>。这意味着,国家公园需要探索出生态、社会和经济效益相统一的新型发展模式,改善区域经济社会发展、生态环境、社会环境和周边居民生活水平<sup>[3]</sup>。这决定了国家公园内的环境资源既具有生态属性,又具有一定的经济属性,因此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。国家公园内综合执法的边界模糊严重影响对于生态环境损害的处置效率。这里需要明确的体制性问题包括:国家公园管理机构的执法授权和执法边界、是否内设专门的执法机构和稳定的执法队伍、综合执法队伍是否满足国家公园管理的需求等。国家公园全面公益性优先目标的实现,亟须遵循最严格的生态保护要求,开展国家公园资源环境综合执法在实体上的产生分配、程序上的合法规范行使的深入研究。

### 1.1 资源环境综合执法机构的变迁

综合执法体制总体上涉及执法机构与执法职责两部分内容。在国家公园体制改革试点前期,国家公园管理局并没有增设内设机构,试点后期增加了国家公园管理处,原有内设部门增设执法监督处、特许经营与社会参与管理处。因为机构改革后省级机关执法事项全部下放到基层,所以内设机构仍无执法权力,其全部下放到市县综合执法局设立的大队,由所在地市委市政府授权派驻到国家公园管理分局,接受业务指导。如此一来,国家公园管理局只有执法之名,没有执法之权。针对试点前期有名无权的情况,资源环境综合执法职责基于省人大常委会制定国家公园管理条例的规定而逐渐明确。目前在全部十个试点的国家公园中,除东北虎豹国家公园尚未制定相应规定外,其余九个国家公园均制定了专门性的管理办法或管理条例,且大部分国家公园已经明确了综合执法职责由国家公园管理局内设执法机构统一行使。具体情况参见表 1 各个国家公园(试点)资源环境综合执法机构。

表 1 各个国家公园(试点)资源环境综合执法机构

制定/实施时间	专门性国家公园立法	综合执法职责行使机构	综合执法的相关法律规定
2017-08	东北虎豹国家公园国有自然资源资产管护制度(办法)	国家公园内设机构(资源环境执法处)	依据管理局制定的综合执法相关法规政策和工作制度,对园区内破坏国有自然资源资产的行为进行查处;负责接待工作及对外来访举报破坏自然资源环境的违法行为的查处;做好执法队伍的建设与管理等
2017-08	三江源国家公园条例(试行)	国家公园资源环境综合执法机构	违反本条例规定,有下列情形之一的,由国家公园资源环境综合执法机构责令停止违法行为、限期改正、没收违法所得,并按照规定予以处罚……
2018-03	武夷山国家公园管理条例	国家公园管理机构	武夷山国家公园管理机构相对集中地行使行政处罚权,履行国家公园范围内资源环境综合执法职责
2018-05	神农架国家公园保护条例	综合执法监察大队	国家公园管理局综合执法监察大队在国家公园内履行资源环境综合执法职责,依法集中行使行政处罚权
2019-07	钱江源国家公园管理办法(试行)	钱江源国家公园综合行政执法队	钱江源国家公园管理局设置综合行政执法队,承担国家公园的环境资源综合执法、环境监测等具体工作,履行国家公园范围内资源环境综合行政执法职责
2020-04	普达措国家公园保护管理条例	云南省林草局	普达措国家公园管理局划归云南省林草局垂直管理,明确了省林草局对国家公园范围内各类自然保护地、自然资源统一管理、综合执法等多项职责
2020-04	大熊猫祁连山国家公园	张掖、酒泉、白水江片区综合执法局	大熊猫祁连山国家公园甘肃省管理局张掖综合执法局、酒泉综合执法局、白水江片区综合执法局主要负责各自辖区内资源环境综合执法工作
2020-05	南山国家公园管理办法	国家公园管理机构	南山国家公园管理机构在国家公园范围内履行资源环境综合执法职责,依法集中行使相关行政处罚权和行政许可权

续表

制定/实施时间	专门性国家公园立法	综合执法职责行使机构	综合执法的相关法律规定
2020-09	大熊猫国家公园	国家公园雅安资源环境综合执法支队	雅安资源环境综合执法支队承担国家公园内资源环境综合执法工作,与自然资源、生态环境、林草等相关部门建立了资源环境联合执法机制,全面排查雅安片区范围内自然资源和生态环境违法违规问题
2020-10	海南热带雨林国家公园条例(试行)	国家公园区域内市县综合行政执法局—国家公园执法大队	违反本条例规定的行为,由海南省人民政府确定的执法机构实施处罚

根据上述统计可知,各试点国家公园均不同程度地进行了资源环境综合执法改革,并制定了对应的条例或办法。具体来说,有如下两种分类:一类为国家公园管理局内设机构,如三江源综合执法机构、神农架综合执法监察大队、钱江源综合行政执法队等;另一类为国家公园所在区域内市县综合执法局,如张掖、酒泉、白水江片区综合执法局等。我国目前试点的国家公园基本确立了由国家公园管理局内设综合执法分局(分队)来统一行使国家公园区域内的综合执法职权,仅海南热带雨林国家公园、云南普达措国家公园目前尚未落实具体执法机构,仍由原有机构继续进行执法。如在海南热带雨林国家公园中,国家公园管理局设置执法监督处,牵头负责指导、协调国家公园区域内综合行政执法工作,并未被赋予独立执法的权限。具体实践中仍然延续了以往属地管理的传统,由地方政府设立国家公园执法大队,分别派驻到国家公园各分局,实行资源环境属地综合行政执法,试点区内的森林公安承担涉林执法工作<sup>[4]</sup>。该规定不仅违背了国家公园“统一事权、分级管理”的要求,而且容易形成地方执法保护主义,阻碍对国家公园区域内资源环境违法行为的统一执法管理。

### 1.2 国家公园资源环境综合执法职责的分配

针对资源环境综合执法职责的具体分配,各国家公园管理办法并未做出详细规定。理论上分析可知,基于行政便利性和效率性要求,国家公园执法事项应由国家公园所在区域的管理局内设综合执法大队行使,不应分配给其他部门。在前述《总体方案》“一个部门统一行使国家公园管理职责”的总体要求下,结合国家公园管理机构已基

本成型的背景,执法活动势必要与地方政府的相关执法部门进行权力再调整。结合现行立法要求,执法机构已组织人员考取执法证,进行了一些准备工作。但在事权划分改革的过渡期,原自然保护区执法事项被拆散分配,生态环境、自然资源、森林公安行政执法职责在这一领域划分尚不清晰,导致国家公园管理机构目前在一定程度上处于执法职责的“真空期”。因此需要明确国家公园管理机构的综合执法职责,避免互相推诿、职责重叠、效率不彰等现实问题,整合国家公园内现有执法事项,细化执法职责。

从层级高度与工作事项之间的关系看综合执法责任的分配,高层级部门之职责与低层级部门之职责应当进行合理设计,前者侧重于顶层设计方面的监督指导和宏观调控,后者着眼于基层执法方面的机构建设与队伍发展。在部门与职责的互动关系中,实现综合执法及社会治理重心下移,突出执法力度、提高行政效率、控制行政成本<sup>[5]</sup>。就我国国家公园实际情况而言,需要以国家公园所在地省级人民政府名义来统筹综合执法相关事项,统一协调自然资源主管部门、生态环境综合行政执法部门等与国家公园资源环境执法有重叠事项的部门,在各部门职能权限内整合综合执法事项,进行执法职责的优化和划转,提高执法效率。在日常工作中,可由各级林草部门主要负责执法监督指导和综合协调工作,具体执法事项在集中综合事权后,统一交由国家公园综合执法大队执行,其他相关职能部门予以配合。

## 2 国家公园资源环境综合执法实践中的问题

总体而言,资源环境综合执法包括跨部门综



综合执法、跨部门跨领域综合执法和跨区域综合执法等不同模式。目前国家公园内综合行政执法的实施,主要有执法队伍编制不统一、执法机制不畅通、缺乏与刑事司法的衔接等现实问题。

### 2.1 资源环境综合执法队伍编制不统一

执法队伍编制混乱、不统一问题,是当前国家公园建设中所暴露出来的最为集中的问题之一,亟待解决。这一问题既受到长期以来我国环境执法能力不足的影响,也带有国家公园领域所特有的因素。编制混乱不统一既存在编制庞杂的宏观问题,亦存在执法身份缺失的问题。具体来说,传统执法队伍因政出多门而表现出多头管理、队伍庞杂的问题,这一问题在国家公园体制改革试点阶段演变成综合执法部门在改革后存在的执法人员执法身份缺失的问题(如未给编制、差别待遇等),这些新老问题既不利于综合执法机构的改革,亦不利于调动执法人员的工作积极性<sup>[6]</sup>。在国家公园改革试点工作中还发现,执法事项因为没有法律明确规定,只能由当地林草部门和所在地政府职能部门协商处理。对于执法队伍的安排不统一,一种做法是综合执法事项划转,但有些内设机构只整合划转行政执法职能,不划转执法人员编制,也无法保障执法力量。对此应坚持“编制随事走,人随编制走”的原则,有序整合国家公园内环境综合执法力量,确定综合执法人员编制底数。另外一种做法是从市县执法大队抽派执法人员作为派出机构前往国家公园进行综合执法。就实践状况而言,抽派做法并不利于国家公园内的统一管理,应当在国家公园管理局内设综合执法大队,对新招收执法人员进行专业培训,由省编办协调增设执法人员编制,划拨综合执法专项经费,保障执法人员合法权益。

### 2.2 资源环境综合执法协作机制不畅通

国家公园综合执法机构与生态环境保护主管部门之间除了存在职责交叉、权限不明等问题外,还存在跨区域和跨部门之间的资源环境执法合作缺乏有效联动机制的困境。这一问题的根源在于传统上按行政区域划分的执法体制与国家公园建设跨区域、多部门的矛盾,是切实推进国家公园体制改革不可回避的问题。就此问题而言,《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意

见》从制度化、规范化、专业化、现代化角度对综合执法队伍建设提出了明确目标,即实现“专业人专心办专业事”<sup>[7]</sup>。在跨部门综合执法层面,国家公园内的综合执法应厘清执法队伍与管理部門间的权责关系。在机构发展与整合层面,落实统一的执法机构有利于执法工作的深入、执行与落实。在执法专业性层面,可借助条块分割、集中执法的形式实现专业队伍对专业事项的科学执法和高效执法。

从国家公园实践看,跨区域执法是造成综合执法机制不畅通的重要因素,这也是由于国家公园地理区域划分所无法回避的现实问题。例如,东北虎豹国家公园位于吉林和黑龙江两个省份,该国家公园的执法机构依据《东北虎豹国家公园国有自然资源资产管护制度(办法)》而设立,由国家公园内设机构资源环境执法处来行使综合环境执法职权,但并没有通过相关法规和制度规定如何开展执法,对于跨省份区域的执法机制也未做出规定。大熊猫祁连山国家公园横跨多个行政区域,根据《关于设立大熊猫祁连山国家公园甘肃省管理局裕河分局及组建相关综合执法机构的通知》的规定,张掖、酒泉及白水江片区三地的综合执法局主要负责本辖区内资源环境综合执法工作<sup>[8]</sup>。三个综合执法局之间并没有建立良好的综合执法机制,各自仅仅在所辖区域内进行执法活动,对于跨区域的执法协调目前尚在探索之中。

### 2.3 行政执法与刑事司法之间缺乏有效的衔接

为有效应对国家公园区域内的违法犯罪问题,需要行政执法与刑事司法的衔接与互动。实践也充分证明,传统上违法行为与犯罪行为间的界限对违法犯罪行为实施者而言有时并不明显,故而行政执法与刑事司法的衔接在制度设计上无法回避。举例来说,违法捕猎行为可因狩猎对象、狩猎者主观目的的不同而涉嫌非法狩猎罪;违反相关行政法规规定的滥用、滥伐自然资源行为可涉嫌非法占用农用地罪、盗伐林木罪。总体来说,违法行为在行为者主观行为动机、客观行为方式、客观损害结果等因素的影响下,存在涉嫌刑事犯罪的可能,这直接考验着行政执法与刑事司法的衔接效力。2017年1月,原环境保护部、公安部联合发布的《环境保护行政执法与刑事司法衔接

《工作办法》为生态环境保护主管部门向司法机关移送环境犯罪案件提供了依据。但是近年来的实践表明,有案不移、以罚代刑的情况时有发生;证据转化标准和规则不统一的困境依然存在;检测鉴定难度大,缺乏专业人员参与的窘境屡见不鲜;两法衔接的法律监督依旧不足<sup>[9]</sup>。同时还存在检察机关无法在两法衔接中发挥有力作用,不利于环境犯罪案件从行政执法程序有效转入刑事司法程序等现实困境<sup>[10]</sup>。基于国家公园在生态文明建设及自然保护体系中的角色与定位,应当从“最严格保护”的视角重新审视、科学构建行政与司法之间的关系,合力解决国家公园区域内的资源环境违法犯罪行为。

公安机关、检察机关及法院三者间的顺序排列,显示了国家公权力在违法犯罪行为打击过程中的参与格局,行政与司法的有效衔接则要求全面深化机构改革。事实上,2018年国务院机构改革已经对相应机构隶属关系进行了调整(原森林公安局于2019年转隶公安部),有助于执法机构履行职责、承担使命<sup>[11]</sup>。中央层面机构改革的完成直接推动了地方政府的机构改革步伐。其中的典型代表如:2020年11月,青海省森林公安局改革完成,改革后的省公安厅森林警察总队实现两块牌子办公(加挂省公安厅国家公园警察总队)。结合国家公园管理现状,青海省森林公安局的机构改革有助于实现以更快捷、更有效率的方式处理国家公园内的环境犯罪行为,值得在其他地方予以推广。在这种方式之中,当国家公园管理局资源环境综合执法大队发现相关犯罪线索时,应及时移交给国家公园警察总队,不断完善国家公园资源环境执法与刑事司法的衔接和合作机制。

### 3 国家公园资源环境综合执法体制的完善

为有效应对上述问题,本文主张我国国家公园资源环境综合执法体制可遵循“一园一规一细则”思路,对执法职责的设定、分配以及规范行使等方面进行完善。

#### 3.1 完善法律规定,实现“一园一规”

2017年中共中央办公厅、国务院办公厅在《总体方案》中明确提出由一个部门统一行使国家公园管理职责,实行统一事权、分级管理体制的

要求。在顶层设计方面,需要在立法中明确国家公园综合执法职责由国家公园管理局资源环境综合执法大队行使。为实现这一目标,需根据国家公园在保护内容、所属地域、功能定位的不同,确立“一园一规”的基本原则并在国家层面的专门立法中加以专门规定。此外,还应当尽快完善国家公园法律体系,填补现有试点国家公园中部分国家公园(如钱江源、普达措)在管理办法或管理条例上的缺失,实现所有试点国家公园管理有法可依,推动国家公园法治化和规范化管理。

#### 3.2 制定实施细则,出台工作方案

资源环境综合执法的具体实施细则,需要由各国家公园出台工作方案,合理划定国家公园资源环境综合执法的执法范围,明晰执法主体间的权责范围,厘清执法主体间的彼此关系,理顺综合执法的管理体制,落实执法机构的工作责任。建议各国家公园管理局内设综合执法大队,科学划分执法人员组成及编制。同时需要考虑到的是,国家公园综合执法力量下沉对基层执法提出了更高的要求,针对基层执法队伍配备不足和执法力量薄弱的情况,可通过专业执法培训、职业教育计划实施来充分借用原住居民资源,强化资源环境执法队伍建设。

#### 3.3 强化协作机制,实现信息共享

通过制度化强化各职能部门间的沟通协作、依法依规履行综合执法职责、积极推进国家公园工作,是完善国家公园管理机制的必然要求。强化协作机制、实现信息共享是解决综合执法问题的必要手段,这同样需要在国家公园资源环境综合执法改革中予以充分体现。在资源环境综合执法机制上,仍需进一步推动在执法主体上由市县执法大队过渡到国家公园管理局综合执法大队,科学构建以国家公园管理局为主导、地方政府执法部门配合的联合执法机制,实现由国家公园管理局牵头负责指导、协调国家公园区域内综合执法工作机制。此外,协作机制应当关注综合执法及刑事司法衔接的问题,信息共享亦可从检察机关履行法律监督职能角度进行突破,代表性措施是检察机关针对履行不力所提起的环境公益诉讼。

## 参考文献:

- [1] 邓小兵,武刚.祁连山国家公园资源环境综合执法研究[J].兰州文理学院学报(社会科学版),2019,35(05):39-45.
- [2] 苏杨.保护地体系与新型城镇化[J].中国发展观察,2016(10):40-43.
- [3] 孙凌宇.深化体制改革 建设美丽中国[N].经济日报,2018-05-10(14).
- [4] 海南国家公园管理局.打造海南热带雨林国家公园新形象[EB/OL].(2020-11-04).http://www.forestry.gov.cn/main/586/20201103/153535711687824.html.
- [5] 姜明安.行政执法研究[M].北京:北京大学出版社,2004:69.
- [6] 李爱年,陈樱曼.生态环境保护综合行政执法的现实困境与完善路径[J].吉首大学学报(社会科学版),2019,40(04):95-103.
- [7] 生态环境部行政体制与人事司.生态环境保护综合执法队伍的定位及运行机制[N].中国环境报,2019-03-19(03).
- [8] 甘肃省林业和草原局大熊猫祁连山国家公园管理局.大熊猫祁连山国家公园甘肃省管理局3个综合执法局挂牌成立[EB/OL].(2020-04-28).http://lycy.gansu.gov.cn/contents/81535.html.
- [9] 张瑞萍.“两法衔接”的现实困境及其化解策略[N].检察日报,2020-08-11(03).
- [10] 周兆进.环境行政执法与刑事司法衔接的法律省思[J].法学论坛,2020,35(01):135-142.
- [11] 迟诚.国家林草局森林公安局转隶公安部[N].中国绿色时报,2019-12-13(A2).

## Research on the comprehensive law enforcement of resources and environment of national parks in China

CHEN Haisong<sup>1,2</sup>, GAO Junhong<sup>3</sup>

(1. Institute of Environmental Law, Wuhan University, Wuhan 430072, China; 2. Human Rights Research Center, Central South University, Changsha 410083, China; 3. School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

**Abstract:** National park is the key physical entity of national ecological security system in the future. Under the dual background of ecological civilization system reform and national park pilot reform, it has certain theoretical value and practical significance to study the comprehensive law enforcement of national park resources and environment in China. Based on the strict ecological protection requirements of national parks, in order to achieve the goal of giving priority to the public welfare, it is necessary to conduct in-depth analysis on the generation and distribution of comprehensive law enforcement of resources and environment in national parks in the entity and the legal and normative exercise in procedures. At present, national parks are faced with some practical problems, such as the subject of law enforcement is not unified, the distribution of authority is unclear, the establishment of comprehensive law enforcement team of resources and environment is not unified, the comprehensive environmental law enforcement mechanism is not smooth, and the lack of effective connection between administrative law enforcement and criminal justice. At present, the law enforcement power of national parks should not be managed by local government, but by the national parks. The distribution and standardized exercise of the comprehensive law enforcement authority of resources and environment should be specified in the “One Park One Regulation One Detailed Rule” issued by each national park.

**Keywords:** national parks; resources and environmental law enforcement; system reform of ecological civilization