

坚持和完善人民代表大会制度

以法治力量守护“最美国土”，国家公园法获表决通过——

国家公园依法建 不是简单“圈起来”

本报记者 魏哲哲

国家公园是我国自然生态系统最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集、最具国家代表性的自然生态空间，是代表国家形象和生态价值的“最美国土”。9月12日，十四届全国人大常委会第十七次会议表决通过国家公园法，将于2026年1月1日起施行。

这是我国首部关于国家公园的专门立法，标志着以国家公园为主体的自然保护地体系建设进入了法治化、规范化新阶段，对推进美丽中国建设、实现人与自然和谐共生的现代化具有重大而深远的意义。

国家公园怎么建、怎么管？科学布局 规范设立

2015年，我国正式启动国家公园体制试点工作。2021年，我国正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批5个国家公园，保护面积达23万平方公里，涵盖近30%的陆域国家重点保护野生动植物种类。

从探索到实践，国家公园体制发展已走过10个年头。“国家公园内旗舰物种数量持续增长，生态系统多样性、稳定性、持续性稳步提升，当地居民的生活得到持续改善，统一规范高效的国家公园管理体制不断完善，特点鲜明的国家公园理念和国家公园文化广泛传播。”全国人大常委会法工委经济法室负责人介绍，制定国家公园法，总结我国国家公园设立、保护、管理等经验，为高质量推进国家公园建设提供更加坚实的法治保障，十分必要、意义重大。

“国家公园法首次从法律层面明确定义了什么是国家公园。”武汉大学环境法研究所所长秦天宝介绍，国家公园是由国务院批准设立，以保护具有国家代表性的自然生态系统为主要目的，实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地和海洋区域。

为确立国家公园在自然保护地体系中的主体地位，推动实现到2035年基本建成全球最大的国家公园体系的目标，国家公园法规定：国家科学规划国家公园总体发展布局，严格国家公园设立条件，合理确定数量和规模。

在设立程序方面，国家公园法要求开展基础调查，广泛听取意见，做好前期工作，经国务院批准后设立。此外，法律要求做好自然保护地整合优化，设立国家公园后，对相关其他类型的自然保护地予以整合或者撤销。

“国家公园法确立了国家公园设立制度。”北京林业大学生态文明研究院副院长、生态法研究中心主任杨朝霞说，强化国家层面的宏观调控，防止出现“一窝蜂”设立的碎片化、盲目化乱象，又肯定地方层面的本土优势，有效发挥省级人民政府建设国家公园的自主性和积极性。

与一般供游览休闲的公园不同，国家公园建设坚持生态保护第一，实行最严格的保护。明晰责任、理顺分工是实现国家公园科学有效管理的前提。

“根据国家公园法，国家建立统一规范高效的国家公园管理体制，明确了国务院国家公园主管部门、国家公园管理机构及地方政府职责，强化跨区域协同，明确了各方面的职责和权利，有助于形成合力加强保护和管理。”秦天宝说，这一规定具有很强的现实针对性，以法律形式有效解决了多头管理、权责不清、管理效能低下等问题。

如何更好保护国家公园？分类分区 加强管控

不久前，三江源国家公园顺利完成自然遗产确权登记。这标志着我国首批设立的5个国家公园全部拥有专属的、具有法律效力的“户口本”。

为什么要给国家公园“上户口”？自然资源部法规司相关负责人介绍，将国家公园作为独立登记单元，统一确权登记各类自然资源，明确国家公园各类自然资源资产的产权主体，划清国有与集体所有、不同层级政府行使所有权的边界，解决权属争议，实现“底数明、权属实、边界清”，促进生态保护责任落实。

首次从法律上确立国家公园自然资源统一确权登记制度，是此次立法的一个亮点。国家公园法规定：对国家公园区域内的自然资源，按照国家自然资源确权登记有关规定统一进行确权登记，确权登记时应当将国家公园作为独立登记单元。以此为标志，国家公园自然资源统一确权登记制度实现了法治化。

在国家公园建设中，分区管控扮演着不可或缺的角色，发挥着至关重要的作用。国家公园法明确了国家公园分区管控制度，根据自然生态系统特性、功能定位和管理目标，对国家公园划分为核心保护区和一般控制区，并规定了不同的人为活动管控措施。

“我国幅员辽阔，各地区自然资源禀赋差异很大。”全国人大常委会法工委经济法室负责人介绍，立法坚持因地制宜、突出特色，分类分区科学施策，充分考虑不同地区国家公园的特点，加强自然生态和文化遗产协同保护，根据自然生态系统特性、功能定位和管理目标，对国家公园开展分区管控和季节性差别化管控。同时，授权国家公园所在地省级人大及其常委会结合本地实际对国家公园保护和他管理事项制定具体办法。

“全面掌握自然生态系统构成、分布、动态变化和生物多样性状况”“加强对外来物种入侵的防范和应对”……国家公园法规定的一系列制度安排，体现了国家公园建设以保护重要自然生态系统原真性和完整性为主要目标，努力实现尊重自然、顺应自然、保护自然。

国家公园法中，“修复”一词出现了10次，涵盖总体规划、核心保护区管理、法律责任、地方立法等内容。

“国家公园法对生态修复予以系统规定，实现重大制度创新。”杨朝霞说，理念上，从“单一保护”转向“系统修复”，强调山水林田湖草沙整体联动；方式上，尊重生态系统的特性和自然规律，坚持“自然恢复为主、人工修复为辅”，改变过去部分地区过度依赖人工干预甚至搞“景观化修复”的误区；管理上，惩罚“行为”与修复“生态”并重，强调在作出行政处罚的同时，责令限期修复或者采取其他补救措施，救济受损生态环境。

如何平衡保护和发展？鼓励参与 全民共享

在雨林深处观赏高大“板根”、巨型“绞杀树”，在黎族小院体验特色风土人情……海南



环热带雨林国家公园旅游公路将园区景观“串珠成链”，既方便居民出行，也带动乡村全面振兴。

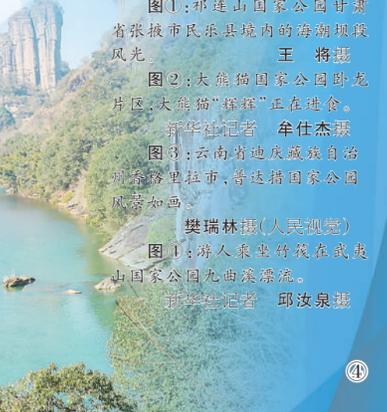
依托好山好水好生态，“绿水青山”成为老百姓的“金山银山”。例如，武夷山国家公园推广建设生态茶园，引导茶农提高茶叶品质，带动茶产业链产值达到150亿元。

建设国家公园并不是简单“圈起来”，如何实现生态保护、绿色发展、民生改善相统一？“法律坚持生态为民、科学利用，追求生态环境和生产生活的综合平衡，以高水平保护推进高质量发展、创造高品质生活。”杨朝霞说，国家公园法坚持环境、资源、生态的一体化保护，探索自然保护和资源利用新模式，拓展国家公园生态产品价值实现机制。同时，注重保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，实现经济社会发展与生态保护协调。

全民公益性是国家公园设立的重要理念之一，而全民共享是全民公益性的具体体现。实践中，通过生态管护、生态搬迁等多种形式，吸纳当地居民直接参与国家公园的建设和管理。据统计，在首批5个国家公园，近5万人通过家门口就业，年人均获得工资性收入1万—2万元。

“国家公园法鼓励、支持各方共同参与。例如，明确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；生态管护岗位应当优先聘用当地居民；对特殊群体实行免票或者优惠票价；等等。”秦天宝说，通过推动公众由“旁观者”转变为“参与者”，实现公众参与渠道的制度化、常态化。

在资金保障方面，由于国家公园的全民公益性特征决定了国家公园具有公共产品属性，因此以公共财政保障为主。国家公园法明确，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。国务院和有关部门人民政府应当按照财政事权与支出责任划分原则将所需经费列入本级预算。同时，法律还鼓励企业事业单位、社会组织和个人等社会力量通过设立基金、捐赠、资助等方式，为国家公园建设提供支持。



图①：祁连山国家公园甘肃省张掖市民乐县境内的海潮坝风光。王将摄
图②：大熊猫国家公园卧龙片区，大熊猫“辉辉”正在进食。新华社记者 牟仕杰摄
图③：云南省迪庆藏族自治州香格里拉市，普达措国家公园风景如画。樊瑞林摄（人民视觉）
图④：游人乘坐竹筏在武夷山国家公园九曲溪漂流。新华社记者 邱汝泉摄

代表之声

碳市场是利用市场机制积极应对气候变化、加快经济社会发展全面绿色转型的重要政策工具，其对积极稳妥推进碳达峰碳中和、建设美丽中国提供重要支撑。如何推动建设更加有效、更有活力、更具国际影响力的全国碳市场，记者采访了4位全国人大代表。——编者

全国人大代表，中国人民银行湖北省分行党委书记、行长马骏：让碳金融更好助力碳市场建设

建设更加有效、更有活力、更具国际影响力的全国碳市场离不开金融助力，而碳金融的发展也有赖于碳市场的制度建设和基础设施。稳健发展碳金融，需要从法律制度、市场准入和平台建设等方面夯实碳市场基础。

从法律层面，建议对碳排放权是动产还是权利、碳排放权是否可质押等问题做出明确规定。同时，出台碳排放权配额登记、质押、处置管理办法与操作细则，明确配额履约清缴义务与配额履约指标的执行的优先序，系统化打通碳资产金融化堵点，避免质押标的无法处置、债权悬空等风险。

逐步完善全国碳市场参与主体准入条件，支持金融机构在“中碳登”完成注册登记，确保其交易资格和配额权属的合法性，增强市场流动性。推广“行业(企业)+碳+金融”协同交易模式，创新开展碳金融结构性存款、碳票据、附加碳收益绿色债券等多样化金融业务。

打造碳金融服务平台，归集企业能耗信息，建立企业碳账户，管理企业碳足迹，嵌入碳排放测算模型，出具标准化碳信用报告或碳评级，为金融机构开展信贷审批、利率定价等提供有效有力的碳数据支撑。

(本报记者范昊天采访整理)

全国人大代表、重庆誉存科技有限公司董事长陈玮：以数字技术赋能碳市场建设

数字技术是推动全国碳市场迈向更有效、更活跃、更具国际影响力的重要支撑，要以数字技术赋能碳市场建设，助力实现“双碳”目标。

建设统一数据底座，提升市场有效性。构建全国统一的碳排放大数据平台，整合能耗监测、企业排放等多源数据，运用数字技术强化实时监测、交叉核验与动态分析，为配额分配、排放核查与监管决策提供科学支撑。

推动数字金融创新，激发市场活力。支持区块链技术用于碳资产全流程数字化管理，保障数据真实透明。发展基于大数据智能定价的碳金融产品，降低参与门槛，吸引多元主体入市，增强市场流动性，提升价格发现能力。

加快标准国际对接，增强国际影响力。推动我国自主数字标准与国际接轨，支持MRV(监测、报告、验证)数字化认证体系、区块链碳账本等国际互认。鼓励中国数字碳市场方案走出去，通过数字纽带提升国际话语权，为参与全球碳治理奠定基础。

(本报记者刘新吾采访整理)

全国人大代表，广东石化有限责任公司党委书记、董事长周健：发展温室气体自愿减排交易市场

全国温室气体自愿减排交易市场是我国碳市场体系的重要组成部分，与强制减排市场形成互补机制，有助于通过市场化手段激励企业、机构和个人主动参与减排活动，特别是为非控排主体提供参与碳中和的路径。

扩大方法学开发与应用。国有企业挖掘生产与非生产过程场景，主动探索推进源头降碳、过程控碳、终端固碳举措，针对行业领域具备生态效益的重点场景加快方法学开发，将碳捕集与封存等前沿领域纳入方法学体系。

优化广泛参与机制。简化中小企业项目开发流程，通过碳普惠模式降低参与门槛，鼓励地方特色产业开发区域性方法学；针对中小企业的分散场景(如分布式光伏等)，由国有企业牵头开发标准化方法学，破解中小企业融资成本高、认证周期长等瓶颈。

完善深度监管体系。构建区块链技术支持的减排量追溯系统，建立审定核查机制和黑名单制度，防范重复计算和碳信用泡沫风险。这些措施需与强制减排市场协同推进，通过政策设计、市场机制和监管体系实现相互激励，形成双轮驱动效应。

(本报记者李纵采访整理)

全国人大代表、浙江传化集团有限公司董事长徐冠巨：逐步扩大碳市场行业覆盖范围

全国碳市场是多层次资源市场化配置的重要一环，对引导资金、技术流向低碳领域具有重要意义。建议逐步扩大全国碳市场行业覆盖范围，尽快将建材、钢铁、物流等行业纳入交易体系，提升市场活跃度和代表性。

加快建设企业碳账户体系，实现能耗、碳排放数据统一归集和认证，为企业参与碳交易和碳金融奠定基础。鼓励金融机构创新推出面向中小型制造和物流企业的碳配额质押、碳保险、碳债券等金融工具。

推动碳市场建设与绿色制造体系、循环经济发展、交通运输结构调整等政策协同配合，形成“1+1>2”的叠加效应。建议建立碳排放总量和强度双控与碳市场机制之间的联动机制，通过市场手段高效实现减排目标。

企业应强化绿色低碳发展规划引领，把低碳发展落实到战略规划及策略安排中，将能源高效利用作为发展约束条件，推动发展方式转变和业务结构优化，积极推广绿色低碳技术和新产品。鼓励企业打造绿色工厂、绿色园区、绿色供应链等，并及时总结经验模式、成功做法，发挥示范引领作用。

(本报记者秦皓采访整理)

浙江省杭州市人大常委会建立“面对面”协商议事机制

代表建议办理 形成闭环机制

本报记者 倪弋

“以往提建议，往往是‘纸来文往’，如今多部门坐在一起，当面提问、现场回应，效率高、干货多！”9月17日，在浙江省杭州市全过程人民民主实践中心内，一场关于低空经济发展的“市长·代表面对面”重点建议办理协商会刚刚结束。杭州市人大代表蒋益民语气中难掩兴奋：“我提的建议不仅得到积极响应，更重要的是，通过这次‘面对面’，大家对发展低空经济有了更清晰的共识、更明确的方向。”

没有繁文缛节，没有照本宣科，长条会议桌上，杭州市政府及相关部门负责人与人大代表坐在一起，在一问一答间真诚互动，在观点碰撞中凝聚共识。建德市人大代表郑超道

出心声：“我们希望争取更多政策支持，让建德能在飞行实训、航空赛事等方面走出特色之路。”话音未落，市交通运输局等部门负责人开始记录并准备回应。

这样的场景，在杭州不是个例。去年以来，杭州市人大常委会创建“面对面”协商议事机制，通过“市长·代表面对面”“局长·代表面对面”等形式，让人大代表与政府部门负责人坐在一起，围绕经济社会发展的重大问题和群众关心的民生实事，开展协商对话。

“社会机构的养老护理员数量和质量还不够，杭州将如何进一步培育人才？”前不久一场关于养老机构资源利用的协商会上，杭

州市人大代表何红直指问题核心。市民政局局长刚回答完毕，另一名杭州市人大代表宋亚琴紧接着追问：“超40%的群众希望养老院能医养结合，这类人才会不会重点培养？”现场气氛热烈，代表们接连提出20多个问题，各部门负责人有的拿出提前准备的数据材料，有的分享基层创新案例，坦诚交流、不避难题。

“以往办理代表建议，常常是一个部门单独回应，现在则是多部门联合‘会诊’。”宋亚琴感慨道，“点对点”变成了“多对多”，解决问题的思路更开阔，措施更系统。更重要的是，通过一场场真诚高效的对话，一次次务实解决问

题的努力，人大代表履职更有动力，政府决策更贴心，群众所思所盼得到更有效回应。”

协商不止于“说说而已”。杭州市人大常委会构建起完善的闭环工作机制，协商前深入调研摸清实情，协商中充分讨论形成共识，协商后持续跟踪问效。“我们还对协商确认的相关工作举措持续跟踪监督，确保各项措施落地见效。”杭州市人大常委会代表工委相关负责人说。

去年以来，杭州市人大常委会已围绕养老、文旅、消费、低空经济等领域开展多场协商活动，推动一批群众关切问题得到有效解决。去年6月，“协商议事”数字化应用场景正式上线，每次协商的内容、建议、成果都被完整记录和纳入监督，推动协商工作更加规范、高效、透明。

在浙江省社科院智库建设和舆情研究中心副主任姜佳将看来，“面对面”协商机制让政府可以更直接地了解群众急难愁盼，从而更准确捕捉民心民意、更高效回应需求诉求、更有力的放矢地出台各类政策举措，体现了在全过程人民民主理念的指引下社会治理模式的转变。