

国家公园日常管理和生态监管的 职能分工研究及其制度设计

赵鑫蕊, 苏红巧, 苏 杨

(国务院发展研究中心管理世界杂志社, 北京 100026)

摘要: 决策权、执行权、监督权分设是国家行政体制改革的重要内容, 其对人地关系复杂且长期以来是“九龙治水”的中国自然保护地尤为重要。聚焦于自然保护地的龙头——国家公园, 从其作为多要素高关联的自然资源资产独立管理单元且“生态保护第一”的特征入手, 基于功能性分权理论, 分析其日常管理和生态监管职能分置的理论框架与操作模式。结合国家公园体制改革的原则, 辨析了作为主要管理者的林草部门和主要监管者的生态环境部门的职责, 并从微观层面给出了生态环境质量监测评估、资源环境综合执法两个重点领域基于职责划分的制度设计。

关键词: 国家公园; 管理; 监督; 生态监管; 功能性分权

2013年党的“十八届三中全会”通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了“建立国家公园体制”, 也明确提出“优化政府组织结构, ……完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制”; 2017年印发的《建立国家公园体制总体方案》(以下简称“《总体方案》”)明确提出“由一个部门统一行使国家公园自然保护地管理职责”; 2018年的机构改革, 初步明确了国家公园管理的执行机构和监督机构的职能分工, 但其中多有语焉不详之处(如, 国家林业和草原局的三定方案明确其职责之一是“负责监督管理各类自然保护地”, 其内设的自然保护地管理司的职能是“监督管理国家公园等各类自然保护地”; 根据生态环境部的三定方案, 其职责之一为“指导协调和监督生态保护修复工作, 组织制定各类自然保护地生态环境监管制度并监督执法”, 其下设自然生态保护司, 该司的职能之一是“承担自然保护地、生态保护红线相关监管工作”。由此可见, 生态环境部与国家林业和草原局在自然保护地领域的生态环境监督管理方面存在较大程度的重叠), 这实际上反映了以下体现中央改革意图的问题并没有研究透彻: 决策权、执行权、监督权三权为何在国家公园管理中要分置? 如何具体实现? 对以国家公园为主体的自然保护地, 生态环境、自然资源、林业草原、农业农村、水利等部门都在行使自然资源管理和监督职能^[1]。对这些部门如何以“生态保护第一、全民公益性”为目标厘清权责利, 近年来的学术研究和改革实践都在着力, 但相关研究和实践并未明晰回答前述问题, 尤其缺少对工作存在明显交叉的日常管理部门(国家林业和草原局, 以下简称“国家林草局”)与生态监管部门(生态环境部等)的职责边界探讨。

收稿日期: 2022-10-12; 修订日期: 2023-01-01

基金项目: 国务院发展研究中心力拓基金项目

作者简介: 赵鑫蕊(1992-), 女, 北京人, 硕士, 助理研究员, 研究方向为资源环境政策。

E-mail: zhao_xinrui@163.com

通讯作者: 苏杨(1971-), 男, 山东茌平人, 博士, 研究员, 研究方向为人口、资源与环境政策。

E-mail: suyangl@263.net

1 国家公园行政管理中合理分权的研究基础及日常管理与生态监管的区别

国家公园是中国自然保护地的主体和精华,也是自然资源资产登记的独立单元和《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》中明确的开展全民所有权委托代理行使试点的自然资源(生态空间)。国家公园以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的,由于生态系统中各要素高度关联,其日常管理和监管必须考虑生态系统的整体性、系统性特征,并以“生态保护第一”为目标。

既往以国家公园为主体的自然保护地体系的行政管理研究,普遍关注垂直逻辑下责权分配的合理性^[2],对横向逻辑下的分权合理性关注不够,尤其对国家公园管理部门/机构与其他部门之间的责权划分逻辑以及相关权力运行机制阐释不清。自然资源管理领域普遍存在事权划分不清、权责不等、管制监督不足、缺乏效益评价协调机制等问题^[3]。聚焦于国家公园领域的监管,多数研究将其作为国家公园管理体制的一部分进行讨论,以自上而下的角度在管理体制设计^[4-6]、央地事权划分^[7]、立法^[6]等方面开展研究;于横向监管职能划分的研究相对较少,有学者对生态环境部门与自然资源部门(包括林草局)间的权责关系进行了梳理^[8]。但这些研究对决策、执行、监督权为何分置、基于什么理论进行分置、尤其是执行和监督如何分置的理论基础阐释不够。国家公园行政管理具有现代性、复杂性的特征,政治分工—分权是中国国家公园行政管理思路的起点。政治分工分为具体政务分工和抽象功能分工,前者主要体现为不同职能部门的划分与明确的部门间分工,后者指政务活动中决策、执行、监督的功能性分工^[9]。政治分工的本质在于权力的分配^[10],中国当前的政治分权体系为功能性分权,在中国国家治理现代化进程中,中国特色功能性分权已初步形成了权力结构和权力过程双重维度上的制约与协调机制^[11],权力结构具体表现形式有组织内分权、央地分权、部门分权等,权力过程是权利主体之间在时间维度上所形成的动态关系^[12]。国家公园的管理机构是依托权力分配、权力协调到权力实现的制度逻辑进行配置的^[13],国家公园管理机构应当是自然生态环境保护与利用等目标管理职能的执行者,这也表明国家公园管理机构在政治分工中承担执行主体的角色。显然,在国家公园治理相关研究中,关注的焦点依然是国家公园的日常管理以及组织内分权,在综合行政管理中的功能性分权尚未得到充分的重视和探索。实际上,各国自然保护地管理体制都存在权力运行机制不健全、权责范围不清的问题^[14]。尽管具体政务分工和抽象功能分工是相互交叉的,但现有的研究和实践中,二者通常是在特定的具体政务分工中进行抽象功能分工^[9],如在自然资源部内部进行决策、执行和监督的部门分工,由此形成的功能性分权也同样是部门内部的权力结构。这样的政治分工体系和功能性分权结构在多权力主体共同治理的国家公园工作中存在一定的局限性。就目前国家公园行政管理的现实问题而言,在三个中央文件已经奠定了主基调^①和《国家公园法》(送审稿)已大体明确决策、执行、监督权分工的情况下^②,实践层面最模糊的问题还是日常管理和生态监管中的权责利配置。

① 《深化党和国家机构改革方案》《建立国家公园体制总体方案》《建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》。

② 自然资源部已经审议并原则通过《国家公园法》(送审稿),按程序报送全国人大: https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202211/t20221124_2768200.html。

国家公园的日常管理,可以界定为国家公园管理机构(执行主体)为保护生态系统原真性、完整性,实现“生态保护第一”目标,根据国家宪法和相关法律,在国家公园空间范围内进行生态保护、自然资源资产管理、特许经营、社会参与、宣传推介及必要资源环境综合执法。国家公园日常管理的主体是国家公园管理机构,即林业草原部门;对象/责任主体是国家公园内的原住民、游客、企业、地方政府等。与之相对应的生态监管,可以这样来理解:“监管”一词,对应的英文为“regulation”,可以理解为政府行政机构为保护社会公众利益,根据国家的宪法和相关法律,制定相应的规章制度、标准规范,并依此对特定的组织或个人及其开展的相关活动进行监督、检查、控制与指导。概言之,监管是指政府行政机构根据法律,制定并执行规章的行为,监管主体是政府行政机关,监管对象多元^③。所以,国家公园生态环境监管是指生态环境部门制定相关监管制度,并依此对国家公园管理部门以及有关地方政府开展行政监管及执法活动。国家公园生态环境监管的监管主体是生态环境部门;被监管对象/责任主体是国家公园管理机构和可能承担国家公园相关生态保护工作的地方政府,即宏观层面的国家林草局(国家公园管理局)与微观层面具体的国家公园管理机构及相关的地方政府(部门)。

2 国家公园日常管理和生态监管分治的理论框架与操作方案

国家公园本身是山水林田湖草的生命共同体,其日常管理和生态监管必须统筹多要素高关联与自然资源资产管理独立单元这两个特征:日常管理上要求集权,但决策和监督上又要分权才能避免单一集权的弊端。

2.1 职能分置的理论框架

决策、执行、监督的事务分工是维持组织有效运行的基本方式^[1],其内在逻辑是既要按专业化事务分工提高效率又要避免集权产生的恶治及腐败等弊端。在中国特色的功能性分权体系下,决策权、执行权和监督权三权的配置要以保障公权力运行为首要目的。在分权体系下,通过功能划分来保证公权力的运行稳定,并提升管理效率;通过制约、监督、协调机制的配置与调试,实现事权划分、行为约束以最终实现效率与廉洁的双重目标^[10]。在国家公园这个生态空间内,各部门之间需要从其各自政务分工出发,明确其各自的职能、职责,最终实现决策权、执行权、监督权的分置。

国家公园是相对独立的多要素生态空间,国家公园强调生态系统原真性和完整性保护,保障生态系统有持续性自组织能力和主要生态学特征(如组成、结构、功能、生态过程要素)在自然变化范围内。生态系统各要素之间并非割裂的,而是整体的、系统的并具有其内在运动规律。生态系统中的要素不只是山、水、空气、土壤等非生物资源和物种、种群、群落等生物资源,也包括人及人类活动。包括人类在内的多要素在生态系统内高度关联,任何要素的超限度变化都可能造成生态系统的失衡。这些生态学特点要求日常管理必须具有高度的专业性和综合性。因此,必须遵循“生命共同体”理念,由独立的管理机构对国家公园各生态要素进行统筹管理,即在执行环节,国家公园的日常

^③ 相较于“监督”,“监管”的外延更广。从执行过程来看,“监管”的范畴略大于“监督”,包括相关政策法规的制定以及依此开展的察看督促、执法行为;而“监督”则主要是依据法律规定所开展的察看督促行为。结合中国的行政体制现状,我们认为:各行政部门执行监督权的主要方式是履行其监管职责。

管理要求集权。

过去中国采取的要素式自然资源管理模式,由原林业、住建、环保等部门管理自然保护区、风景名胜区、森林公园等多种自然保护地。例如在三江源国家公园试点前,三江源地区已经建立自然保护区、风景名胜区、森林公园、水利风景区等9类自然保护地,面积达20.7万 km²,占三江源地区的52.4%(包括交叉重叠面积)^[15]。这些保护地的管理主体分属不同部门,在空间上交叉重叠,各部门的管理职责和保护目标存在差异,造成了管理权属混乱、职能交叉、保护失效等问题。目前,国家公园已经基本实现了《总体方案》提出的“由一个部门统一行使国家公园自然保护地管理职责”的改革要求,且国家公园是自然资源资产的独立登记单元,是开展所有权委托代理试点的八类自然资源(生态空间)之一。目前部分国家公园管理机构已经能够“统一行使全民所有自然资源资产产权”,如《三江源国家公园条例(试行)》规定“三江源国家公园管理局统一履行自然资源资产管理和国土空间用途管制职责”。这种自然资源综合管理能够解决过去多头管理、片段式管理带来的跨部门协调问题,根除了自然资源要素式管理带来的部门“割裂”“扯皮”等乱象。但在日常管理集权的同时,也必须认识到只有在决策、监督等环节上分权才能避免执行环节集权可能导致的独断专权及程序性违规^④难以制约等现象。

虽经多次机构改革,但中国仍有一些职能部门对管理事项实行决策、执行、监督一条龙管理,这种状况容易强化部门利益,甚至通过部门主导的立法、编制国家标准等形式形成部门利益国家化的局面:某种程度上,决策必然划分利益格局,执行则会将利益兑现,自我决策难免自行划定对部门最有利的利益格局,而这个部门如果是某方面代表国家的机构时就会部门利益国家化。例如,一个大型水库,可能兼有生态蓄水、湿地、航运等功能,如果其从水功能区划(确定水库功能定位)开始到水库效益评估都由水利部门操作,就很可能形成其只能获得水利部门之“利”而非国家水资源和水环境之“利”的局面。水库及周边集水区的日常管理,由一个部门统筹效率较高,但水库多种功能的统筹实现,却必须在决策和监督环节有多个政府部门进行依法监管才能确保国家利益。同样,在国家公园这个独立的生态空间,国家公园管理机构代表国家行使“全民所有自然资源资产产权”和“国土空间用途管制权”,基本实现了行政权力的集中行使;自然资源部将决策“上收”,参与重大政策制定(决策权)与重大项目的落实考核(如国家公园建设的工作进度,监督权),能避免林草部门可能出现的“部门所有制”倾向,保障公共利益不受部门利益侵占。

中国已经形成了具有中国特色的法律体系,各自然资源单行法是各类生态要素保护与利用的法律依据。国家公园管理局在日常管理中,其管理手段、程序是否合法、执法是否准确,以及在较大空尺度而言管理的效果如何,都需要相关部门依法监管并进行外部评估。这些相关部门不直接参与国家公园的日常管理,而是通过事前规范、事中监控、事后问责,实现对国家公园的外部监督。需要特别说明的是,这种监管不同于以往“督政”制度下对地方政府的监督^⑤,而是从分权体系下,行使监督权的部门对行使执行

④ 即违反了政策法规的程序要件,包括形式、步骤、期限违规等。通过事前参与规范制定、事后进行合规性检查等方式,可以有效避免此类问题。

⑤ 如中央环保督查对地方政府的监督。

权的部门进行依法监管,通过这种制约和监督,避免专政和程序性违规。处于监督者位置的部门有多个,与资源环境相关的部门对国家公园管理机构都有监管责任。生态环境部具有协调和监督生态保护修复等职能,需要对国家公园管理局的生态保护修复情况进行监管,对较长时间周期(如5年)的生态系统的变化情况进行外部评估。自然资源部不仅是国家公园体制的决策者,同样其作为自然资源的行政管理部门,也应对国家公园范围内的自然资源保护利用情况进行监管,这也体现了功能性分权体系下权力分工的相对性^[10]。除此之外,农业农村部(负责水生野生动植物保护)、水利部(负责指导水资源保护、水土保持)等其他相关部门也需要在各自领域依法对国家公园的行政主体进行监管。

在国家公园体制中,日常管理的集权与决策、监督权分置能使公权力运行稳定且公正。同时三个权力主体间的协调与反馈机制,使得这个分权系统能够随之修正调整,进一步提高整体治理效率。如《国家公园法》(送审稿)提出“建立国家公园部际联席会议制度,由国务院林业和草原主管部门牵头,国务院发展改革、财政、自然资源、生态环境等相关部门参加,协调推动国家公园建设工作”。联席会议下,多部门就国家公园的情况进行沟通,能够及时对日常管理工作进行纠偏,并将日常管理中发现的问题传递到决策部门。保护大尺度生态系统的原真性和完整性是国家公园的核心,国家林草局与生态环境部之间职责交叉最多且划分仍存在模糊地带,因此日常管理和生态监管之间权力分置框架与职责边界划分具有一定的典型性。

2.2 操作方案

从所涉部门看,国家公园日常管理与生态监管直接相关的三个部门分别是自然资源、林草和生态环境(图1)。国家林草局作为执行者,对上接受自然资源部的重大决策

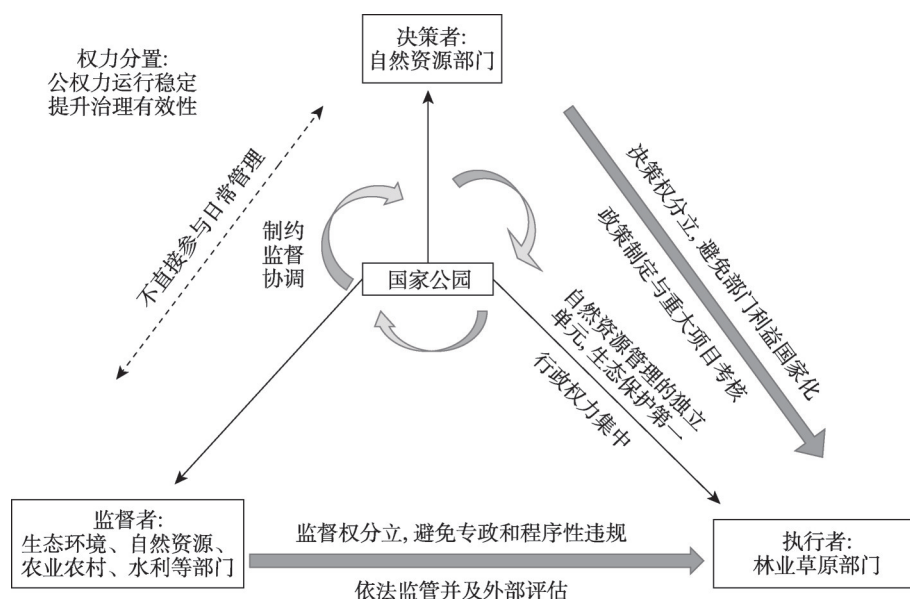


图1 基于功能性分权理论的国家公园决策、管理与监督职能框架

Fig. 1 Framework of management, decision-making, and regulation functions in national parks based on functional decentralization theory

性领导，对外接受生态环境等部门的依法监督，可行的操作方案如图2所示。

对于日常管理，国家林草局“负责监督管理各类自然保护地。拟定各类自然保护地规划和相关国家标准。负责国家公园设立、规划、建设和特许经营等工作，负责生物多样性保护相关工作”。将原先分散在水利、农业、生态环境部门的自然资源管理与生态环境保护与修复、自然保护地管理职责集中到国家林草局，实现统一集中管理^⑥。具体而言，国家林草局需行使生态保护、自然资源资产管理、特许经营管理、社会参与管理、宣传推介、资源环境综合执法六项职能。

国家公园生态环境监管包括对国家公园的新建调整、规划合规性和实施情况、生态环境监测程序合规性、管理和保护成效等方面进行监管。国家公园生态环境监管需事前、事中、事后监管并重，从源头、过程、后果的全过程，实现对国家公园生态环境保护的全过程监管（图3）。事前监管主要是指对国家公园发展规划、总体规划等进行监督检查，督促其与全国生态环境保护规划及生态功能区划、生态保护红线等相一致，满足国家生态安全保障需求。事中监管主要是指对国家公园生态环境质量状况开展的常态化定期监督检查^⑦和对重大生态环境破坏事件开展的个案督查^⑧以及中央生态环境保护督查。事后监管主要是指监管主体（生态环境部门）将国家公园生态保护监督检查结果进

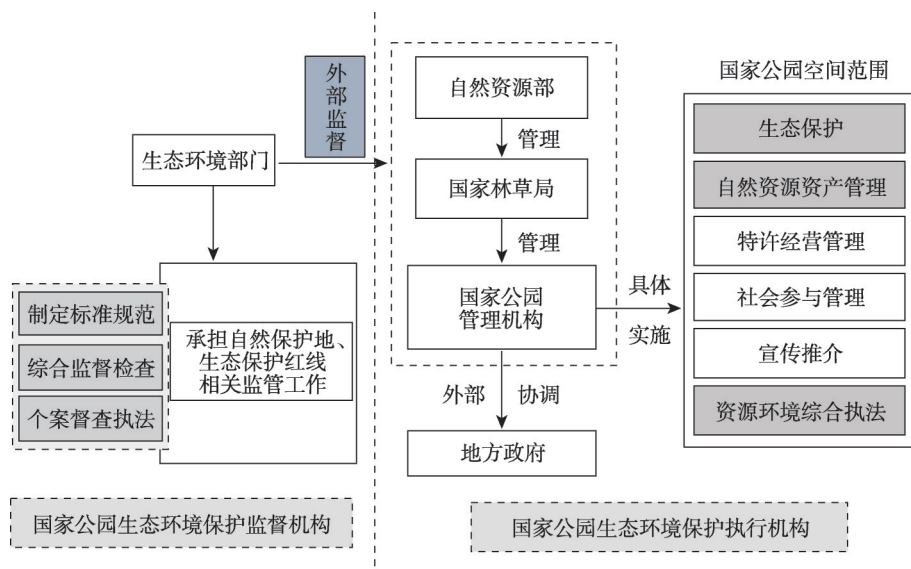


图2 国家公园日常管理与生态监管权责框架

Fig. 2 Power and responsibility framework for daily management and ecological regulation of national parks

⑥ 根据2018年印发的《深化党和国家机构改革方案》，新成立的国家林草局整合了原农业部的草原监督管理职责，以及原国土资源部、原住房和城乡建设部、原水利部、农业部、国家海洋局等部门的自然保护区、风景名胜、自然遗产、地质公园等管理职责整合。国家林草局对国家公园进行“业主式”管理，其他相关部门按照现行法律法规对国家公园的自然资源保护管理进行依法督政，如生态环境部对国家公园的整体生态环境情况进行监督，农业农村部对国家公园范围内水生野生动物、传统农业发展等方面进行监督。

⑦ 主要针对生态环境质量状况，以监测评估为主要手段，开展的常态化定期监督检查。

⑧ 主要针对重大生态环境破坏情况，针对中央领导批示指示及党中央国务院部署、媒体曝光、群众举报或日常工作（如遥感监测）中发现的涉嫌重大生态环境违法违规事件，开展个案督查，并予以依法查处。

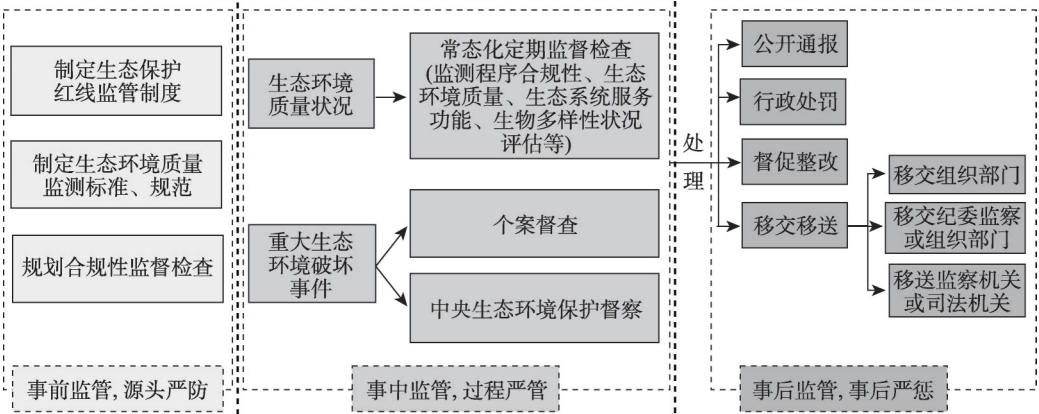


图3 国家公园生态环境监管的全过程

Fig. 3 The whole process of ecological environment regulation of national parks

行公开通报、行政处罚、对存在的问题进行督促整改和按有关规定进行移交移送。国家公园管理和保护成效评估结果移交组织部门，作为国家公园和有关地方政府领导干部综合考核评价、奖惩任免的重要依据；监督检查执法中发现的重要生态环境问题及管理部门失职失责的情况，按照有关权限、程序和要求移交纪检监察部门或组织部门；发现涉嫌犯罪的，按有关规定移送监察机关或司法机关依法处理。

3 国家公园日常管理和生态监管的职责划分

厘清国家公园日常管理部门和生态监管部门的职责边界，是履行职责、明确分工的基本前提，才能有效防止权力滥用并提高管理效率，提高国家公园的治理有效性。

3.1 微观层面的职责划分——确定部门职责边界

微观层面，各具体的国家公园由该国家公园管理机构负责其空间范围内日常管理，生态环境部门对国家公园管理机构在生态环境保护工作方面的行政行为进行监管，具体职责边界划分如表1。

3.2 重点领域的职责划分

国家公园生态环境保护工作中，执行部门和监管部门之间职责比较难分清的是生态环境质量监测评估与综合执法两个方面。

3.2.1 生态环境质量监测评估

生态环境质量监测评估是自然生态系统保护工作的重要内容，也是生态环境监管的主要手段，用以监督国家公园生态保护成效。生态环境质量监测包括环境监测和生态监测两方面。环境监测主要是指对空气环境、水环境、土壤环境、声环境等环境要素质量状况的监测，生态监测则是指对特定区域范围内生态环境中的各个要素、生物与环境之间的相互关系、生态系统结构和功能所进行的监测。由于自然生态系统及其生态过程自身的复杂性，生态监测具有综合性、长期性、复杂性等特点。

生态环境部“负责生态环境监测工作。制定生态环境监测制度和规范、拟订相关标准并监督实施”，类比于环境监测工作，应当由其统一制定包括国家公园在内的生态保护

表1 国家公园生态环境保护日常管理工作与生态环境监管工作职责边界

Table 1 Boundaries of responsibilities for daily management and regulation of ecological conservation in national parks

	生态环境保护日常工作	生态环境监管工作
主管部门	国家林草局（国家公园管理局）	生态环境部
部门定位	生态环境保护执行机构	生态环境保护监管机构
主要工作内容	监管管理各类自然保护地。拟定各类自然保护地规划和相关国家标准。负责国家公园设立、规划、建设和特许经营等工作	建立健全监管机制，对国家公园生态保护等工作情况的监管
具体工作举例	日常管理各项工作制度规范制定	生态环境监管制度规范制定
	全国国家公园空间布局、国家公园审批流程、规划编制规程	规划的合规性检查（国家公园发展规划、总体规划编制和实施是否与国家生态环境保护规划、生态功能区划、生态保护红线相一致）
	国土空间用途管制	生态环境保护工作外部监管
	生态保护红线生态监测和环境监测标准规范基础上，补充完善形成国家公园范围内的监测标准规范（规定动作+自选动作）	生态保护红线区域生态监测和环境监测标准规范（规定动作）
	自然生态系统常规监测和保护成效监测评估（科学保护和自评估的依据）	生态环境保护成效监测评估（外部监督评估的依据）
	资源环境综合执法（执法对象是国家公园范围内任何破坏资源环境的组织和个人）	重大生态环境破坏事件执法（执法对象是国家公园管理机构）

红线区域内生态监测基础性的制度、规范、技术规程等（即生态监测的“规定动作”）。在此基础上，一方面对监测实施单位的监测程序合规性等进行指导监督；另一方面是通过无人机、遥感等手段对自然生态系统保护效果（生态系统格局、质量和功能等）开展面上监测评估，并将此作为独立客观的外部监管依据。

国家公园管理机构是国家公园范围内生态监测和环境监测的责任主体。管理机构应当在生态环境部制定的生态监测和环境监测基础性规范的基础上，再根据每个国家公园具体的特点，进一步完善监测的内容。监测的内容包括：（1）主要通过地面监测手段，监测自然生态系统的结构、功能与过程，为更好地实施科学保护提供依据；（2）监测自然生态系统的保护效果，作为自评估的依据；（3）环境质量监测，监控各类人为活动可能产生的污染。

3.2.2 综合执法

国家公园管理机构作为国家公园自然生态系统保护的责任主体，履行国家公园范围内的资源环境综合执法职责，这属于日常工作，归于执行权范畴，执法对象是引起资源环境损害的任何组织和个人。在国家公园范围内，生态环境部门履行的执法属于监督权的范畴，相当于环保领域的监察职责。生态环境部门的执法对象是国家公园管理机构及相关的地方政府，针对的是中央领导批示指示及党中央国务院部署、媒体曝光、群众举报或日常工作（即常态化定期监督检查）中发现的涉嫌重大生态环境违法违规事件（即个案督查）。

国家公园管理机构需要被授予国家公园范围内的资源环境综合执法权。《总体方案》提出，“根据实际需要，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”。资源环境综合执法权，是国家公园管理机构及时处理国家公园范围内发生的资源环境损害事件、有效保护自然生态系统的基本权力要求。中国自然保护地中，不仅

有大量违法行为未能制止，还有更多违法边缘的不文明现象（如影响野生动物栖息的行为和游客的随意刻画、未经许可露营等行为）因未被及时处理而发展到违法程度，这不仅与政策龃龉、监督管理漏洞有关，更与管理机构执法权缺失有关。自然保护地管理机构对其所管辖范围内自然生态系统负有主体责任，如果无权对其中发生的资源环境违法违规行为进行查处，难免因权责不对等而弱化管理。还有黄山风景名胜区、原长城国家公园体制试点区这类游客和商家众多的自然保护地，其改革历程和经验教训说明“有权则好保护、无权则管不住”，资源环境综合执法权之外，治安和市场监管方面的执法权也需要由保护地管理机构统一行使，才可能通过对自然人和法人的管理确保保护地内秩序，有效处理人与自然的矛盾。

事实上，中国自然保护地占国土面积的18%以上，是国家生态安全屏障的重要组成部分。与其他国土空间的自然资源综合执法和生态环境综合执法相比，在自然保护地这类特殊的生态空间（山水林田湖草综合体）范围内，资源环境综合执法是自成体系的（表2），包括自然资源和生态环境违法违规案件的执法权，具有专业性强、涉及面广的特点。这类执法对信息来源、执法深度和专业性都有较高的要求，需要专业监测网和专业执法队伍。为了构建统一规范高效的自然保护地管理体制，自然保护地行政主管部门需要被授予这类生态空间范围内的资源环境综合执法权；生态环境行政主管部门可作为独立客观的外部监管机构，进行统一的生态监管。

不过，中国自然保护地类型、数量众多，面积大小、人地关系等差别较大，全部配备资源环境综合执法队伍既不合理也不可行。根据实际需要，可将自然保护地分为管理机构需要资源环境综合执法队伍和不需要资源环境综合执法队伍两大类：前者由管理机构统一行使资源环境综合执法权，后者委托属地的自然资源部门和生态环境部门分别履行自然资源综合执法和生态环境综合执法职能。在地方的机构改革中，已有两类执法职

表2 自然资源/生态环境保护相关的三大类综合执法
Table 2 Three major categories of integrated law-enforcement related to natural resources/ecological protection

	自然保护地范围内的 资源环境综合执法	自然保护地之外国土的 自然资源综合执法	自然保护地之外国土的 生态环境综合执法
主管部门	自然保护地行政主管部门	自然资源行政主管部门	生态环境行政主管部门
现阶段的主管部门	国家林草局（国家公园管理局）	自然资源部	生态环境部
主要职能	查处自然保护地范围内任何对资源环境产生损害的行为，包括自然资源和生态环境违法违规案件	查处自然资源开发利用和国土空间规划及测绘重大违法案件	查处重大生态环境违法问题，包括污染防治执法和生态保护执法
存在问题	每个自然保护地都设置资源环境综合执法机构，从实际需求和人财物供给等方面看，不现实也没有必要 对于没有设置综合执法机构的自然保护地，还需要地方政府的自然资源综合执法和生态环境综合执法部门对自然保护地范围内的自然资源开发利用和生态环境违法问题进行执法 部分商户多游客多的自然保护地，除了资源环境综合执法之外，还需要探索管理机构统一行使治安和市场监管方面的综合执法	在某些方面，自然资源开发利用与生态环境保护执法无法完全分开。例如非法占用林地采矿，从采矿角度而言，其属于对自然资源的违法开发利用，而从占用林地角度而言，其属于破坏生态环境。对此类违法行为，可能需要多个部门联合执法，分别进行处罚 在地方的机构改革中，已有两类执法职能整合的探索，负责督办、查处辖区内自然资源和生态环境违法违规案件，如深圳的大鹏新区生态环境综合执法局、河南省南召县的自然资源综合执法大队	

能整合的探索，负责督办、查处辖区内自然资源和生态环境违法违规案件，如河南省南召县的自然资源综合执法大队^⑨。

具体如何判断哪些需要授予管理机构资源环境综合执法权，可以根据事权划分的外部性范围、激励相容、信息对称等三个原则进行判断（表3）。如果正外部性很大，即保护好的受益范围远超某个地方政府范围（三江源、钱江源），那么这方面的严格保护执法权就应当授予国家公园管理机构，而不能放在地方政府部门，否则会激励不相容。例如大多数具有国家层面重要价值的地方都存在这种情况（如张家界自然保护区）：如果自然保护区管理机构没有执法权，那么地方政府可能会因利益驱动而搞旅游大开发或相关的房地产。另外，资源环境综合执法具有内容多、专业性强、涉及面广的特点，对执法深度和专业性都有较高的要求，需要专业监测网和专业执法队伍，否则信息不对称。

表3 自然保护区资源环境综合执法队伍需求情况分析

Table 3 Analysis on the demand for comprehensive law-enforcement teams for resources and environment in natural reserves

是否跨县级以上行政 区，面积大小	地理位置，地方政府执法部门可达性，信息对称性	
	地处偏远地区，地方政府执法部门可达性较差，信息不对称	靠近城乡，地方政府执法部门可达性强，信息对称
是，面积较大	需要（如三江源国家公园、海南热带雨林国家公园）	需要（如福建武夷山国家公园，黄山风景名胜区）
否，面积较小	需要（如广西木论国家级自然保护区，山西阳城蟒河猕猴国家级自然保护区）	不需要（如天津蓟县中、上元古界地层剖面国家级自然保护区）

4 结论与讨论

国家公园日常管理和生态监管职能分工的落实还面临诸多挑战。一是相较于国家公园的日常管理，生态监管应属于前置性、上位性的制度。国家公园管理的执行者（国家林草局）和监督者（生态环境部）的定位和相互关系，需要在制度构建过程中进行完善。二是生态环境行政主管部门，由环境保护部转为生态环境部，增加“生态”二字，部门的职能从原先“侧重污染防治”向“污染防治与生态保护并重”转变。自然保护区管理领域，生态环境行政主管部门的职责由“自然保护区综合管理”转向“承担自然保护区、生态保护红线相关监管工作”。部门的结构和角色定位改变，相应地需要在部门制度设计、行政资源配置等方面进行结构性调整。三是中国现有的《自然保护区条例》和《风景名胜区条例》对日常管理与生态监管的职责划分未有明确规定，这与其产生时的体制大背景有关，当时中国政府尚未提出决策权、执行权和监督权分别设置的改革方向。目前过渡性的《国家公园管理暂行办法》和已经上报的《国家公园法》，对相关部门的职能划分仍然模糊。因此将来《国家公园法》如果能够对日常管理和生态监管的职责进行明确区分，对其他类型自然保护区的法律法规的制定、修订也将有指导意义。国家公园的管理与监管体制是中国特色自然保护区管理体制的组成部分，也是实现国家治理体系和治理能力现代化的探索，相关经验不仅可以在自然保护区领域进一步完善，也能为新

^⑨ 例如，河南省南召县成立自然资源综合执法大队负责督办、查处辖区内自然资源和生态环境违法违规案件，参见 http://www.bjdc.mlr.gov.cn/dt/dfdt/201812/t20181218_2379795.html。

一轮党和机构改革提供依据。

参考文献(References):

- [1] 谷树忠, 吴太平. 中国新时代自然资源治理体系的理论构想. 自然资源学报, 2020, 35(8): 1802-1816. [GU S Z, WU T P. On China's governance system for natural resources in the New Era. Journal of Natural Resources, 2020, 35(8): 1802-1816.]
- [2] 蔡晓梅, 苏杨. 从冲突到共生: 生态文明建设国家公园的制度逻辑. 管理世界, 2022, 38(11): 131-154. [CAI X M, SU Y. From conflict to mutualism: The institutional logic of national parks in the construction of ecological civilization. Journal of Management World, 2022, 38(11): 131-154.]
- [3] 朱江, 张国杰, 姚江春. 基于逻辑框架法的自然资源用途管制路径与方法研究. 自然资源学报, 2022, 37(1): 59-69. [ZHU J, ZHANG G J, YAO J C. Research on the path and method of natural resources' use regulation based on logical framework approach. Journal of Natural Resources, 2022, 37(1): 59-69.]
- [4] 刘伟玮, 李爽, 付梦娣, 等. 基于利益相关者理论的国家公园协调机制研究. 生态经济, 2019, 35(12): 90-95. [LIU W W, LI S, FU M D, et al. Research on national park coordination mechanism based on stakeholder theory. Ecological Economy, 2019, 35(12): 90-95.]
- [5] 赵金崎, 桑卫国, 闵庆文. 以国家公园为主体的保护地体系管理机制的构建. 生态学报, 2020, 40(20): 7216-7221. [ZHAO J Q, SANG W G, MIN Q W. The administrative mechanism of nature reserve network dominated by national park in China. Acta Ecologica Sinica, 2020, 40(20): 7216-7221.]
- [6] 汪劲. 中国国家公园统一管理体制改革研究. 暨南大学学报: 哲学社会科学版, 2020, 42(10): 10-23. [WANG J. An integrated management rights system for national parks in China: The institutional design of the national parks law. Jinan Journal: Philosophy and Social Sciences, 2020, 42(10): 10-23.]
- [7] 秦天宝, 刘彤彤. 央地关系视角下我国国家公园管理体制之建构. 东岳论丛, 2020, 41(10): 162-171. [QIN T B, LIU T T. Constructing China's administrative system for national parks from the perspective of central-local relations. Dong Yue Tribune, 2020, 41(10): 162-171.]
- [8] 刘伟玮, 全占军, 罗建武, 等. 新时期生态监管职能解析及制度体系构建建议. 环境科学研究, 2019, 32(8): 1259-1263. [LIU W W, QUAN Z J, LUO J W, et al. Ecological supervision function and suggestions on system construction in the New Period. Research of Environmental Sciences, 2019, 32(8): 1259-1263.]
- [9] 陈国权. 经济基础、政府形态及其功能性分权理论. 学术月刊, 2020, 52(11): 66-74. [CHEN G Q. Economic foundation, government form and functional separation theory. Academic Monthly, 2020, 52(11): 66-74.]
- [10] 陈国权, 皇甫鑫. 功能性分权与中国特色国家治理体系. 社会学研究, 2021, 36(4): 1-21. [CHEN G Q, HUANGFU X. Celebrating the centenary of the founding of communist party of China functional separation of power and state governance system with chinese characteristics. Sociological Studies, 2021, 36(4): 1-21.]
- [11] 陈国权, 皇甫鑫. 功能性分权体系的制约与协调机制—基于“结构—过程”的分析. 浙江社会科学, 2020, (1): 4-12. [CHEN G Q, HUANGFU X. Restriction and coordination mechanisms of functional separation system with Chinese characteristics: Based on "structure-process" analysis. Zhejiang Social Science, 2020, (1): 4-12.]
- [12] 陈国权, 皇甫鑫. 广义政府及其功能性分权. 政治学研究, 2022, (4): 25-36. [CHEN G Q, HUANGFU X. General government and its functional separation of powers. CASS Journal of Political Science, 2022, (4): 25-36.]
- [13] 张海霞, 钟林生. 国家公园管理机构建设的制度逻辑与模式选择研究. 资源科学, 2017, 39(1): 11-19. [ZHANG H X, ZHONG L S. Institutional logic and model selection in the construction of national parks administration. Resource Science, 2017, 39(1): 11-19.]
- [14] 谢梦玲, 王昌海. 自然保护地管理体制研究进展及展望. 资源科学, 2022, 44(8): 1707-1722. [XIE M L, WANG C H. Progress and prospect of research on protected area management systems. Resource Science, 2022, 44(8): 1707-1722.]
- [15] 何跃君. 关于三江源国家公园体制试点的做法、问题和建议. 中国生态文明, 2016, 15(6): 74-79. [HE Y J. Practice, problems, and suggestions on the pilot system of Sanjiangyuan National Park. China Ecological Civilization, 2016, 15(6): 74-79.]

Positioning and institutional design of the daily management and ecological regulation functions of national parks

ZHAO Xin-rui, SU Hong-qiao, SU Yang

(Journal of Management World, Development Research Center of the State Council, Beijing 100026, China)

Abstract: The operational mechanism of separation of decision-making, implementation and regulation power is an important element of the national park administrative system. It is particularly important for China's nature reserves, which have the complex relationship between people and land. And the nature reserves have long been "ruled by nine dragons", which means multiple protected areas have been established in the same space and managed by deferent administrations. In this paper, we focus on national parks, the leading nature reserves in China, to analyze the necessity and feasible model of administrative decentralization system. As we all know that the national parks are independent units with multiple elements and high interrelationship. For their management, they are taken as independent natural resource assets management unit, and they are managed under the principle of "ecological conservation first". Based on these and functional decentralization theory, we study the theoretical framework and operation mode of the separation between daily management and ecological regulation functions. Combined with the principles of national park system reform, we think it necessary to centralize the power in daily management, and to decentralize in decision-making and regulation. This can successfully avoid the drawbacks of total centralization. At the division of responsibilities at the micro level, the responsibilities of the forestland and grassland department as the main manager, and the ecological environment department as the main regulator, are determined. Each specific national park is under the daily management of the national park management agency within its space scope, and the ecological environment department regulates the administrative actions. Furthermore, we have discussed the division of responsibilities in two key areas: quality monitoring of ecological environment, and the law-enforcement of resources and environment. The administrative agency is responsible for ecological and environmental monitoring within national parks, and the monitoring is under the norms and relevant standards formulated by the regulation department. In the area of integrated enforcement, as the main body responsible for national park conservation, the management agencies perform the responsibility of comprehensive law-enforcement of resources and environment, which is part of daily management, within the scope of national parks; and the enforcement performed by the eco-environment department is under the regulation category, whose subjects are national park management agencies and relevant local governments.

Keywords: national parks; management; supervision; ecological regulation; functional decentralization