

【环境与资源保护法学】

论《国家公园法》与《自然保护地法》的关系

汪 劲

【摘要】制定国家公园法已列入全国人大常委会立法规划,自然保护地法草案同时也在起草中。鉴于以往央地政府对建立自然保护地目的认识不一致、中央财政对国家级自然保护地投入偏低、自然保护地资产产权不明及其管理权混乱等问题,处理好两法不同立法目的和不同规制对象的关系,建立新的自然保护地体制机制和法律制度尤为重要。应对国家公园体制试点中存在的共性问题,创设由国务院主管部门直接行使国家公园全民所有自然资源资产所有权的管理体制,是《国家公园法》立法的重中之重;以法律规制自然保护地体系为基本立场,明确自然保护地基本方针原则和基本权利义务关系,则是综合性《自然保护地法》立法面临的首要问题。

【关键词】国家公园法;自然保护地法;法律体系;立法;制度设计

【作者简介】汪劲(1960-),男,湖北武汉人,法学博士,北京大学法学院教授、博士生导师,研究方向为环境与资源保护法学(北京 100871)。

【原文出处】《政法论丛》(济南),2020.5.128~137

【基金项目】本文系国家林业和草原局/国家公园管理局项目“《国家公园法》立法背景研究”(20191602)的阶段性研究成果。

中办国办在2017年9月印发的《建立国家公园体制总体方案》中提出要“在明确国家公园与其他类型自然保护地关系的基础上,研究制定有关国家公园的法律法规”。十三届全国人大常委会于2018年将制定《国家公园法》列入立法规划,目前《国家公园法》草案建议稿已起草完成。之后,中办国办在2019年6月印发的《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》中又提出要在“研究制定有关国家公园法律法规”的基础上,制定自然保护地法和构建中国自然保护地法律体系的新的立法目标。因此,制定《自然保护地法》的方案也顺理成章地被纳入国家新的立法议程之中。

按照这一设想,笔者认为,鉴于国家公园法草案先于自然保护地法草案起草,实践中有人认为既然《自然保护地法》立法呼声再起,就应当停止《国家公园法》草案建议稿的工作,而直接在其基础上将其扩

充修改完成《自然保护地法》草案建议稿以免重复立法。在未来修改完善《自然保护区条例》的同时,再同步起草制定《国家公园条例》和各类自然公园的相关管理规定。本文将以中国自然保护地法律体系的构建为背景,在分析国家公园体制建设试点经验和《国家公园法》立法拟确立的主要制度的基础上,谈谈《国家公园法》在我国自然保护地法律体系中的地位以及与《自然保护地法》立法的关系。

一、我国自然保护地法律体系构建的沿革考察

自然保护地(protected areas,也称保护地)的概念是世界自然保护同盟(IUCN)在考察世界各国各类自然保护地的基础上综合提出的,它是指“通过法律或其他有效手段加以管理的,专门用于保护和维持生物多样性、自然及其相关文化资源的土地和/或海洋”,包含严格的自然保护地、荒野保护地、国家公园、自然历史遗迹或地貌、栖息地/物种管理区、陆地

景观/海洋景观、自然资源可持续利用自然保护地等六种管理类别。^[1]20世纪90年代以来,鉴于中国自然保护实践的不断拓展,“自然保护区”的概念已不能涵盖IUCN提出的自然保护地的外延,国内很多学者也开始在著述中用“自然保护地”来概括我国各种类型的自然保护区域,并呼吁政府在规范性文件中以自然保护地的概念及其分类管理体系系统括现有的自然保护区、风景名胜区和各类自然公园。^[2]

纵观新中国成立七十年来我国自然保护地建设及其法律实践,总体上经历了从自然保护区建设与发展到自然和人文遗迹保护与风景名胜区并立,再到各类自然公园兴起和国家公园体制试点与建立自然保护地体系等三个阶段。对不同时期我国自然保护地管理体制及其法律实践存在的问题进行分析,将有助于大家更加准确地理解为什么笔者要提出我国制定《国家公园法》应当对国家公园范围内公权力运行的统一和综合执法制度做出具体设计和安排的主张。

(一)我国各类自然保护地建设的发展

20世纪50年代以前,我国与自然保护地相关的概念主要有公园园林、风景区、名胜古迹等,这些地域区域的主要功能是供人们观光游览、避暑度假和休养疗养。20世纪50年代以后,我国开始创立以保存生态系统原生状态、建立实验基地和动植物种类保护为主要目的的自然保护区。^①到1979年我国《环境保护法(试行)》将自然保护区纳入“环境”范畴的同时,还将名胜古迹、风景游览区和疗养区也一并纳入了“环境”的范畴。^②从此,以自然保护区、文物保护单位、名胜古迹和风景游览区为主要内容的中国自然保护地建设开始进入制度化的轨道。

《环境保护法(试行)》规定虽然提高了国务院相关部门和地方人民政府对人为划定自然保护地的价值的认识,但在中央和地方事权与财权不清的背景下和法律不健全的条件,各级政府及其官员对自然保护区、名胜古迹、风景游览区等自然区域有关的性质、任务、划定标准、管理范围和主管部门的权限等基本事项的理解和保护目标却见仁见智,没有明确一致的认识。20世纪80年代以后,伴随着城市化的进程和自然地域的减少,不同的主管部门和地方

政府又以自然资源和生态保护的名义,通过制定部门规章或者地方性法规规章等方式,将本部门和政府职权范围内某个地域和某个区域的自然地带命名为各种风景名胜区和不同类型的自然公园,初步形成了自然保护区、风景名胜区、文物保护和其他类型的自然公园并存、多部门主管的自然保护地体制和与之相适应的管理格局。

首先是自然保护区管理体制。自然保护区是指“对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域,依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。”^③自然保护区在我国自然保护地分类体系中属于最严格的保护区域。由于自然保护区中国家级自然保护区占据多数且为中央政府事权范畴,为此,地方政府对各级各类自然保护区建设目的的认识与中央政府设立目的之间并不一致。1981年2月,国务院发布《关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》,要求各地区、各部门加强对所属自然保护区的建设和管理,做好自然保护区的区划工作,建立和扩大各种类型的自然保护区。为此,从20世纪80年代开始,我国地矿、海洋、林业和农业等部门陆续依照法律或者部门规章的规定在全国各地划定了国家级海洋、地质、重点保护野生动物的主要生息繁衍的地区和水域、陆域野生动物、水生野生动物等不同类型的自然保护区,并基本形成了不同类型自然保护区建设的分部门管理体制。1990年12月,国务院发布了《关于进一步加强环境保护工作的决定》,确定由国务院环境保护部门对全国自然保护工作实行统一监督管理。1994年10月,国务院在《自然保护区条例》中明确规定自然保护区实行综合管理与分部门管理相结合的管理体制,即国务院环保部门负责全国自然保护区的综合管理,有关林业、农业、地质矿产、水利、海洋等部门在各自的职责范围内主管有关的自然保护区。

其次是风景名胜区管理体制。依照2006年9月国务院《风景名胜区条例》下的定义,风景名胜区是指“具有观赏、文化或者科学价值,自然景观、人文景观比较集中,环境优美,可供人们游览或者进行科

学、文化活动的区域。”^④从文字上看,这一定义与自然保护区就存在着较多的重合。风景名胜区建设是继自然保护区之后我国又一重要的自然保护地建设类型。1978年国务院城市工作会议提出加强风景名胜区和文物古迹管理以后,国务院建设主管部门开始主导我国风景名胜区建设工作。1985年12月,全国人大通过了《批准〈保护世界文化和自然遗产公约〉的决定》,之后我国政府在申报世界遗产工作中将若干已列为国家级重点文物和动、植物自然区域的保护项目和部分自然保护区都列入《世界遗产目录》清单之中。^⑤以“中国政府”的名义将自然保护区等保护地纳入《世界遗产目录》清单的做法,实际上也带来我国各类自然保护地体系的重合和体制机制的混乱。^⑥为此,1995年3月国务院办公厅发布《关于加强风景名胜区保护管理工作的通知》,要求依法保护风景名胜资源,不得改变风景名胜区性质,不准在风景名胜区景区内设立各类开发区、度假区等。2006年国务院发布《风景名胜区条例》,将风景名胜区管理的重点定位在有效保护和合理利用风景名胜资源之上,实行科学规划、统一管理、严格保护、永续利用的风景区管理原则。条例还确立了风景名胜区实行统一管理和分工负责的管理体制,即国务院建设主管部门负责全国风景名胜区的监督管理工作,国务院其他有关部门按照职责分工负责风景名胜区的有关监督管理工作;风景名胜区所在地县级以上地方人民政府设置风景名胜区管理机构负责风景名胜区的保护、利用和统一管理工作;省、自治区人民政府建设主管部门和直辖市人民政府风景名胜区主管部门负责本行政区域内风景名胜区的监督管理工作,政府其他有关部门按照规定的职责分工负责风景名胜区的有关监督管理工作。

最后是文物保护管理体制和其他自然公园管理体制。我国政府对文物保护工作的开展由来已久。1961年国务院发布了《文物保护管理暂行条例》,规定将具有纪念意义和史料价值的建筑物、遗址、纪念物和具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻等作为文物保护单位予以保护。1982年全国人大常委会通过了《文物保护法》,将文物保护的意义定位于有利于开展科学研

究,继承我国优秀的历史文化遗产,进行爱国主义和革命传统教育之上。确立了由国家文化行政主管部门对文物保护实施统一管理的体制。但是,虽然我国的文物古迹各自独具特点,但它们的存在大都与风景名胜区浑然一体。因此,发生在风景名胜区的问题也是文物保护单位存在的问题。例如,文物保护区内存在兴建违法建筑、开荒种菜、取土制砖、搭棚养猪等现象,以及在文物保护区范围内修建旅游场所、摆摊设点等问题屡禁不止。

从20世纪90年代开始,各级林业主管部门开始与旅游部门合作,依托位于城市和风景区、名山大川附近的诸多国有林场兴建以森林自然环境为依托,具有优美的环境和科学教育、游览休息价值的森林公园。^⑦1994年原林业部在《森林公园管理办法》中将森林公园定义为“森林景观优美,自然景观和人文景物集中,具有一定规模,可供人们游览、休息或进行科学、文化、教育活动的场所。”按照这个部门规章,国务院林业主管部门和县级以上地方人民政府林业主管部门管理各类森林公园。2011年原国家林业局印发了《国家森林公园管理办法》,明确国家级森林公园的主要功能是“保护森林风景资源和生物多样性、普及生态文化知识、开展森林生态旅游。”1995年原地质矿产部发布了《地质遗迹保护管理规定》,将地质遗迹确定为“在地球演化的漫长地质历史时期,由于各种内外动力地质作用,形成、发展并遗留下来的珍贵、不可再生的地质自然遗产。”1999年12月原国土资源部在《2000~2010年全国地质遗迹保护计划》中正式确立了建立国家地质公园的具体方案,将国家地质公园定位于“具有国家级代表性,在全国乃至国际上具有独特的科学价值、普及教育价值和美学观赏价值”之上。2004年2月13日经联合国教科文组织批准,我国将安徽黄山等八家国家地质公园申报列入联合国教科文组织世界地质公园网络名录。

由国务院和地方主管部门主导在我国各地兴建的森林、地质、湿地等其他类型的自然公园,它们是继自然保护区、文物保护单位、风景名胜区、自然文化遗产以及城市园林和公园之后我国自然保护地的新的补充形式。此外,根据《渔业法》《海洋环境保护

法》《海岛保护法》等法律规定,我国还建有水产种质资源保护区、海洋特别保护区、特别保护海岛等特种类型的自然保护地。

(二)我国各类自然保护地建设实践存在的共性问题

总体上看,自然保护区、风景名胜区是构筑我国既有自然保护地体系的两大基本类型,在国务院主管部门和地方各级人民政府的共同努力下,新中国成立七十年来我国各类型自然保护地建设取得了很大的进展。然而,因保护对象需求、申报面积要求、自然资源资产产权不清晰、地方政府争取资金冲动、部门利益等原因,我国在建立自然保护区法律实践中也存在着大量问题。归纳一下这些问题主要表现在如下几个方面:

一是自然保护地范围内行政管理体制和运行机制比较混乱。自然保护区、风景名胜区范围内管理工作与地方政府和各部门有关密切相关,既包括实施统一管理的主管部门,也包括依法行使分工负责职责的环境、林业、海洋、农业、资源等部门,还包括地方人民政府行使社会经济发展职能的公安、工商、物价、税务、城建、交通、路政、质检等部门。二是自然保护地范围内国家所有的自然资源资产产权行使部门或者机关不明确。中央事权与地方事权和财政投资关系、利益分配机制不清晰,县级以上人民政府均有权行使全民所有自然资源资产所有权;此外,许多自然保护区内还存有大量集体所有自然资源资产,如何合理利用或者限制利用涉及不同主管部门和利益群体,难以协调。三是各类自然保护地缺乏科学统筹规划。许多自然保护区的范围内还建有多个目标各异的风景区、森林公园、地质公园、海洋公园(海洋特别保护)、沙漠(石漠)公园、水产种质资源保护区、野生植物原生境保护点、自然保护小区、野生动物重要栖息地等;不仅如此,中央政府和地方各级政府的认识也很不一致。自然保护地管理目标不明确造成开发建设与保护区或者景区旅游资源的保护相矛盾,许多自然保护地内居民住户较多,难以管理。四是资金投入不到位。自然保护区缺少勘界立标,长期处于范围不明确、边界不清晰的状态,许多自然保护区和风景名胜区基本上靠设立开发建设

和旅游一体化公司解决资金短缺问题。^⑥

虽然几十年来我国各类自然保护地体系不断完善发展,但自然保护地存在的上述共通性问题却越演越烈、难以改变。究其原因,各类冠以“国家”或者“国家级”的自然保护地管理体制存在着中央事权不顺达和中央财政投入不配套的现象,长此以往逐渐形成了中央政府与地方政府在建立自然保护地的目的和基本理念认识上南辕北辙。一方面,中央政府希望通过不断建立完善自然保护地体系,籍以在保护生物多样性、保存自然遗产、改善生态环境质量和维护国家生态安全等方面发挥重要作用,同时中央政府有关编制和财政主管部门又希望投入有限的人员和财政资金,立足于依靠地方政府的人财物多管理、多配合、多投入,以实现共同保护自然保护地的目标。其结果是,中央事权的很大一部分被赋予地方政府行使,而在中央财政投入方面则有所保留。另一方面,地方政府则认为,各类冠以“国家”或者“国家级”的自然保护地管理事权本属于中央政府,地方政府行使中央事权的财政资金应当由中央政府承担,此外,中央政府还应当对自然保护地政府和居民丧失的发展机会和利益等给予相应的补偿。因此,地方政府希望将完善自然保护地体系建设作为促进本地区经济发展和贫困地区人民致富的重要机遇。

二、《国家公园法》制度设计的应然安排

(一)建立中央政府直接管理国家公园的体制与机制

2016年8月,国务院印发了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,特别提出要解决现行中央与地方财政事权和支出责任划分存在的不清晰、不合理、不规范等问题,对属于中央并由中央组织实施的财政事权,原则上由中央承担支出责任。更为重要的是,中办国办在《建立国家公园体制总体方案》中特别提出要在明确国家公园与其他类型自然保护地关系的基础上,研究制定有关国家公园的法律法规,明确国家公园功能定位、保护目标、管理原则,确定国家公园管理主体,合理划定中央与地方职责,研究制定国家公园特许经营等配套法规,做好现行法律法规的衔接修订工作;在

《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》中要求将每个自然保护地作为独立的登记单元,清晰界定区域内各类自然资源资产的产权主体,划清各类自然资源资产所有权、使用权的边界,明确各类自然资源资产的种类、面积和权属性质,逐步落实自然保护地内全民所有自然资源资产代行主体与权利内容,非全民所有自然资源资产实行协议管理;将自然保护地管理的中央事权确立为自然保护地机构会同有关部门承担生态保护、自然资源资产管理、特许经营、社会参与和科研宣教等职责,有关自然保护地地方政府则承担自然保护地内经济发展、社会管理、公共服务、防灾减灾、市场监管等职责。

党中央国务院关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的一系列改革政策措施,为制定《国家公园法》确立新的统一管理体制、财政投入机制和与之相适应的法律制度奠定了合理合法和必要可行的立法基础。按照党中央国务院对建立国家公园体制的基本构想,笔者认为,《国家公园法》的立法进程中应当与中央编办同步研究确立由中央政府统一直接管理国家公园的体制与机制。

1. 在国务院层面,成立中央国家公园主管部门,统一行使国家公园范围内的全民所有自然资源资产所有权,统一管理和监督全国国家公园的自然生态系统保护、自然资源资产管理和国土空间用途管制。国家公园建设属于中央事权,建立由中央政府设立主管部门直管国家公园并在国家公园设立分支机构直接体现国家意志的体制,既符合党中央国务院生态文明体制改革的要求,也符合国家宪法的基本要求,因此具有合法性。

需要说明的是,试点中的国家公园基本上是在整合既往各类自然保护区、风景名胜区和自然公园的基础上组建而成的。国家公园与各类自然保护地最大的不同是,保护对象具有国家代表性、全球价值性和国家象征性以及国民认同度高的大面积特定陆域或海域。而其他自然保护地,如自然保护区和风景名胜区,则既包含有中央事权的国家级保护地、也包含有属于地方事权的各级保护地的区分。因此,国家公园才具有在自然保护地体系中的

主体地位。然而,我国自然保护地领域长期存在着管理体制与运行机制运行不畅、保护与发展相矛盾、保护经费严重不足、多头管理、能力欠缺等问题。虽然目前中央政府层面对国家公园的统一管理权已逐渐统一,但是中央提出建立国家公园总体方案将国家公园范围内的全民所有自然资源资产所有权部分委托省级政府代理行使期间所表现出的关键性问题,依然在于地方政府对建立国家公园的认识与中央政府之间存在较大的认识差距和实践偏差。

建立国家公园体制是2013年11月中共中央在《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出的,它是我国生态文明制度建设的一项重要内容。2015年4月,中共中央国务院在《关于加快推进生态文明建设的意见》中首次创造性提出国家公园实行“分级、统一管理”的管理体制,主要制度安排是在自然资源统一确权登记方面将每个自然保护地作为独立的登记单元,将国家公园范围内的全民所有自然资源资产所有权由中央行使(其中,部分委托省级政府代理行使,待条件成熟时要逐步过渡到由中央政府直接行使)。之后,在《建立国家公园体制总体方案》《国家林业和草原局职能配置、内设机构和人员编制规定》(2018年)《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》(2019年)和《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》等中央文件中,都不断在强化和明确建立国家公园体制的基本思路和宏远构想。中共中央国务院关于建立国家公园体制的决定、意见和方案要求,不仅强化了中央政府对国家公园管理的行政集权体制,而且还直接涉及分税制改革以来形成的经济分权机制。设立中央国家公园主管部门并在各国家公园设立分支机构,是体现党中央国务院建立国家公园体制的创新性根本举措,是推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的重要实践。这一举措既符合党和国家生态文明体制改革的重要政策,也符合我国宪法和建立法治政府的法理需求。

2. 在由国务院批准设立的各个国家公园,由国务院国家公园主管部门设立国家公园的分支机构,按照国务院国家公园主管部门的统一部署,行使国家公园内自然资源和生态环境保护综合监督管理

职权;各国家公园分支机构可以根据实际设立不同片区的执行机构。建设国家公园试点工作即将结束,尽快明确中央政府直管国家公园的体制不仅有益于国家公园建设实践,而且有益于《国家公园法》立法确立具体保护制度和措施,因此具有紧迫性和必要性。

从近五年来国家公园体制试点的实践和2019年开展的国家公园试点评估结果分析,由中央政府直接行使国有自然资源所有权的国家公园(如东北虎豹国家公园)在筹措财政资金、社会参与园区建设、管理和运行等方面的表现和得分,均明显优于委托省级政府代理行使国有自然资源资产所有权的国家公园。究其原因,一方面,从中央到地方的基本认识是建立国家公园属于中央事权本应由中央财政承担,因此,地方政府在建设国家公园方面的积极性并不高,资金投入也很有限;另一方面,地方政府更希望通过国家公园建设发展地方经济、扩大经济收入,加上许多国家公园范围内集体所有的土地和林地占比较大,有些试点中的国家公园其开发强度已经很高,因而在一些委托省级政府代理行使所有权的国家公园范围内采取的保护措施存在执行不力的现象。从2015年开始,在党中央国务院的直接指导下,我国的国家公园体制试点工作正在有序开展,体制改革不断深化。按照党中央国务院的安排,到2020年要完成国家公园体制试点并设立一批国家公园。因此,尽快明确中央政府直管体制,对国家公园建设实践以及起草中的《国家公园法》确立具体保护制度和措施都具有紧迫性和必要性。

3. 国家公园试点结束(2020年底)后,国务院国家公园主管部门应当逐步收回在一定期限内委托省(自治区、直辖市)人民政府代理行使国家公园范围内的全民所有自然资源资产所有权。今后,在所有国家公园范围内,除地方综合执法事务继续由地方政府行使国家公园内部分辖区经济社会发展综合协调、公共服务、社会管理和市场监管等职责外,其他职责全部由国务院国家公园主管部门设立国家公园派出机构行使。

确定由中央政府直管国家公园的体制,不仅明确中央事权和中央财政投入的机制,而且还可以给

地方政府一个明确的信号,对于确立国家公园范围内形成良好央地关系,也具有现实合理性。首先,从国家公园的中央事权看,中央关于《建立国家公园体制总体方案》《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》《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》《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(2019年)等与国家公园建设直接相关的政策,均要求由一个机构统一行使国家公园范围内的全民所有自然资源资产所有权的各项权利,并统一行使自然资源和生态环境保护综合监督管理执法权限。在国家公园体制正式建立后,上述依法应当由中央政府行使的权限除了由国务院国家公园主管部门依法行使的职权职能外,其他职权职能也应当由中央政府主管部门设立在各国家公园的派出机构行使,而不能委托地方政府行使。其次,从国家公园的财政投入看,国家公园建设属于全社会公益性基本公共服务,按照国务院《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,受益范围覆盖全国的基本公共服务由中央负责。因此,无论未来在全国设立多少个国家公园,国家公园的国家主导性和基本公共服务性是不会改变的。因此,伴随国家公园制度的发展和完善,应当建立由中央政府设立主管部门直管国家公园并在国家公园设立派出机构负责具体执行,而地方政府对国家公园建设既无事权也无责任。最后,从地方政府配合国家公园建设的积极性看,在明确了国家公园建设的中央事权和财政投入机制的基础上,地方政府也会非常清楚自己的责任范围和权责边界,他们工作的重点是行使国家公园内部分辖区经济社会发展综合协调、公共服务、社会管理和市场监管等职责。

鉴于国家公园范围内一般控制区可以通过特许经营等方式开展科学研究、自然教育和游憩等活动以及传统社区发展活动,这部分的收入地方政府也可以通过税收获得收益。对于国家公园范围内各类工矿企业的退出,中央政府通过各类补偿措施也可以减轻地方政府因此而受到的损失。另外,由于国家公园的中央事权会使得原有地方政府在国家公园范围内设定的各种编制统一转变成成为中央编制,也

会减轻地方政府的相应支出。同时,因国家公园范围内存在大量生态保护补偿的区域、海域、流域和其他自然资源领域,当一个国家公园的所有自然资源资产作为一项自然资源予以登记后,所有生态保护补偿的资金也会全面转变为国家公园生态补偿资金,成为统一的以国家公园生态补偿名义而由中央政府转移支付给地方政府的资金。因此,确定由中央政府直管国家公园的体制也具有现实合理性。在央地关系明确的责权利体制下,地方政府的积极性是不会降低的。

(二)《国家公园法》的制度设计及其与综合性《自然保护地法》的立法比较

从各类自然保护地设立目的看,《国家公园法》所规范的行为类型与综合性《自然保护地法》存在重大差别。

首先,《国家公园法》是关于调整国家公园设立、保护及其适度利用等活动所产生社会关系的专门法律。国家公园是指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域或海域。相对于其他类型的自然保护地而言,国家公园是我国自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的部分,保护范围大,生态过程完整,具有全球价值、国家象征,国民认同度高。国家公园的首要功能是保护重要自然生态系统的原真性、完整性,次要功能是它兼具科学研究、教育、游憩等综合效用。为此,国家公园要划分特殊保护区和一般控制区,在特殊保护区要实行严格的保护制度,这一点与自然保护区具有相同性。但是在一般控制区则可以提供公众休憩养生和开展旅游等活动,这一点又与风景名胜区和各类自然公园相类似。

由于国家公园建设在我国自然保护地分类体系中处于主导地位,因此,《国家公园法》应当专门立法,确立国家公园区别于其他类型自然保护地的严格保护、统一管理、规范建设、适当利用的法律原则,对国家公园的建设确立统一保护理念、统一保护目标、统一管理体制、统一执法主体、统一保护规划、统一财政资金渠道、统一分类标准和建设标准以及统一利用方式等统一的规范和要求。如果再加上国

务院机构改革后国家公园体制和机制呈相对单一化的趋势,制定《国家公园法》的各方阻力会相对小一些。

笔者认为,《国家公园法》主要内容应当包括:第一,管理体制的安排。内容包括:国家公园的体制机制和跨区域国家公园管理体制;统一管理的国家公园体制,保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性;国家公园范围内自然资源 and 生态环境综合执法机制;国家公园范围内地方人民政府依法行使辖区(包括国家公园)经济社会发展综合协调、公共服务、社会管理、市场监管等职责。第二,关于国家公园的设立。内容包括:国家公园的功能定位;国家公园规划的编制和效力;国家公园内国有自然资源资产登记与保护和利用;国家公园内集体所有制自然资源的利用限制措施。第三,关于国家公园的财政投入和资金机制。内容包括:中央政府对国家公园财政投入资金机制和生态保护补偿措施;国家公园内特许经营收益的分配;社会捐助。第四,关于国家公园的保护机制。内容包括:促进生态保护修复的产权激励机制;吸引社会资本参与生态保护修复。

其次,《自然保护地法》是关于调整各类自然保护地保护与开发利用关系的综合性法律。《自然保护地法》的功能定位主要依自然保护地设立目的的不同而与《国家公园法》有很大的不同。例如,自然保护区是指保护典型的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹的具有较大面积的区域。在自然保护地体系中,自然保护区属于严格意义的保护区,它的设立目的是确保主要保护对象安全,维持和恢复珍稀濒危野生动植物种群数量及赖以生存的栖息环境。因此,自然保护区要划分核心区、缓冲区和实验区,大部分区域都严格禁止人类的各种活动。所以,自然保护区在提供公众休憩养生和旅游的功能非常有限,仅仅经许可才可以在自然保护区的外围保护地带适当开展一些与自然保护区保护目的相一致的环境教育活动。

风景名胜区则是指具有观赏、文化或者科学价值,自然景观、人文景观比较集中,环境优美,可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域。因风景名胜区内也有大量价值很高的自然与人文景观需要采

取特殊保护措施,为此,风景名胜区也要区分核心区和其他景区。与自然保护区相比,风景名胜区的设立目的是保护和合理利用风景名胜资源,其为国民提供休憩养生和开展旅游等功能较强。而各类自然公园一般是指保护重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观,具有生态、观赏、文化和科学价值,可持续利用的区域。各类自然公园一般是利用森林、海洋、湿地、水域、冰川、草原、生物等珍贵自然资源,以及所承载的景观、地质地貌和文化多样性等特征而设立的,所以,主要包括森林公园、地质公园、海洋公园、湿地公园等,它们的主要功能就是为全社会提供教育、体验、游憩等公共服务和开展旅游等活动。

然而,在不同类型的自然保护地保护管理和合理利用的法律规制上,除国务院制定有少量行政法规外,绝大多数都是由国务院各部门制定的规章或者是地方性法规与政府规章组成,有的领域仅仅只有主管部门制定的内部文件。上述规范性文件不仅多数充斥着部门利益和地方利益保护的内容,而且它们相互之间还存在着矛盾和冲突,有的甚至与法律法规规定相抵触。为此,面对目的各不相一的自然保护地(含国家公园),《自然保护地法》应当将其主要功能定位于为各类自然保护地的建设、保护和利用等工作确定基本准则,明确国家在自然保护地方面的政策和目标,明确国家、各级人民政府、企业事业单位、公民和社会组织在保护和利用自然保护地方面的基本权利和义务,明确国家有关环境保护和自然资源法律在自然保护地领域的适用关系,为未来各类自然保护地立法(修订)提供法律依据。

在充分研究现有各类自然保护地存在问题和理顺自然保护地管理体制机制的基础上,笔者认为,综合性《自然保护地法》应当就下列事项作出基本规定:

在总则方面,主要应当规定自然保护地的基本方针、政策目标、基本原则、基本的权利义务关系。

在管理体制方面,主要应当明确各类自然保护地的监督管理主体及其职权职责;自然保护地生态环境监督综合执法和监督检查;自然保护地管理机构设置、职责配置、人员编制管理;自然保护地群的

管理模式;自然保护地管理机构会同有关部门承担生态保护、自然资源资产管理、特许经营、社会参与和科研宣教等职责;所在地人民政府政府承担自然保护地内经济发展、社会管理、公共服务、防灾减灾、市场监管等职责;对自然保护地保护不力的责任人和责任单位进行问责的督察机制。

在自然保护地的设立(变更、终止)方面,主要应当明确自然保护地分类划定标准;自然保护体系的设立、运行、管理、利用;各类自然保护地的清理规范和归并整合;自然保护地整合归并规则和报批程序;自然保护地设立、晋(降)级、调整和退出规则;禁止设立新的自然保护地类型;自然保护地范围和区划调整;自然保护地边界勘定方案、确认程序和标识系统;与生态保护红线衔接方法;在重要地段、重要部位设立界桩和标识牌;各类自然保护地新建、调整审核。

在自然保护地的统一保护规范方面,主要应当确立自然保护地统一标准规范;调查监测体系;统一以生态资产和生态服务价值为核心的考核评估指标体系和办法;各类自然保护地生态修复;鼓励金融和社会资本出资设立自然保护地基金,对自然保护地建设管理项目提供融资支持;健全生态保护补偿制度,将自然保护地内的林木按规定纳入公益林管理,对集体和个人所有的商品林,地方可依法自主优先赎买;按照自然保护地规模和管护成效加大财政转移支付力度,加大对生态移民的补偿扶持投入;建立完善野生动物肇事损害赔偿制度和野生动物伤害保险制度。

在自然保护地的合理利用方面,应当明确自然保护地内自然资源资产特许经营权等制度;以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系;鼓励政府机构、企业和其他社会主体,通过租赁、置换、赎买等方式扩大自然生态空间;自然保护地内的探矿权、采矿权、取水权、水域滩涂养殖捕捞的权利、特许经营权等合理退出。

在自然保护地的行为管控方面,应当明确自然保护地合理分区和差别化管控措施——国家公园和自然保护区实行分区管控(原则上核心保护区内禁止人为活动,一般控制区内限制人为活动)、自然公

园原则上按一般控制区管理,限制人为活动;结合历史遗留问题,分类分区制定管理规范。

三、《国家公园法》立法的紧迫性及其与《自然保护地法》的关系

(一)从立法背景看,《国家公园法》应当先于《自然保护地法》制定并尽快通过

尽管我国各类自然保护区域目前存在着种类和数量繁多、分布不均衡、管理分散、责任不明确、保护形式单一、保护机构不健全、保护经费不足、保护管理水平低下等问题,但是在《环境保护法》《文物保护法》《海洋环境保护法》《海岛保护法》等法律规范下,在《自然保护区条例》《风景名胜区条例》以及《国家城市湿地公园管理办法》《国家级森林公园管理办法》《国家湿地公园管理办法》《水利风景区管理办法》等部门规章或者规范性文件的约束下,我国各种类型的自然保护地大多数处于正常运营之中。与各种类型的自然保护地相比,从2015年开始,在党中央国务院的直接指导下,我国的国家公园体制试点工作正在有序开展,体制改革不断深化。按照党中央国务院的安排,到2020年要完成国家公园体制试点并设立一批国家公园。在我国自然保护地法律体系中,国家公园的国家代表性、国家象征性和国民认同性决定了国家公园事务必须由国家主导,这与其他类型的自然保护地可以分别由国家或者地方管理的性质有着很大的不同。例如,党中央国务院明确要求国家公园建立统一事权,中央政府层面由国家公园主管部门代表国家统一行使自然资源与生态环境的管理权和生态环保综合监督执法权;各个国家公园由国家公园主管部门设立派出机构实行直接管理。按照党中央国务院将国家公园定义为由国家批准设立并主导管理^⑦的要求,目前国家公园建设已经强化了中央的财政事权履行责任,即使国家公园事务确需委托地方行使的,也要报经党中央、国务院批准后由有关职能部门委托地方行使。

为此,2018年全国人大办公厅将制定《国家公园法》纳入立法规划。目前《国家公园法》草案建议稿已经拟就,需要尽早提交全国人大常委会安排审议并尽早获得通过。按照自然保护地的分类标准,除目前正在整合原有各类自然保护地基础上兴建的国

家公园体制试点外,其他既有的各类自然保护地如自然保护区、风景名胜区以及各类自然公园等则因以往的设立目的、保护目标、利用强度等不同,不可能确立统一的法律原则和法律制度,只能通过诸如《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等法规规章针对这些不同类型的自然保护地实施保护管理和合理开发利用作出各自的规定。因此,相较于《国家公园法》而言,制定《自然保护地法》的难度较大。相对而言,综合性《自然保护地法》具有对整个自然保护地的政策指导性和总体原则性。而不同目标、总体原则、分类保护目标、不同管理体制等问题只能作出原则区分,具体应当留待自然保护地体系中的单项立法解决,所以立法可以从长计议。

(二)从法律体系的构建上看,《自然保护地法》与《国家公园法》属于基本法与特别法(单项法)的关系

由于历史原因和体制因素,我国的环境立法过去较为强调单项污染防治法律的制定,较为强调通过立法对作为环境要素的自然资源开发利用的经济价值的保护,而不太注重对自然保护的立法,即使某些自然资源法律条文中写有自然保护的内容,但这些保护利益和价值只是自然资源经济价值的反射利益和价值,保护生态环境和自然价值的目标并非自然资源立法的原初目的。另外,我国还制定有一部适用于海洋环境领域的综合性法律《海洋环境保护法》,但其主要内容也是以防治陆源、海上建设与作业活动、海洋倾废和船舶排放造成海洋环境污染损害为主,海洋生态保护的条文则相对较少。因此,直到今天我国尚未制定一部以自然环境和生物多样性保护为目的的法律。即使某些称之为环境要素保护的法律如《野生动物保护法》,也主要是为了保护自然环境要素作为自然资源的经济价值。

目前,我国正在紧锣密鼓地开展《国家公园法》草案的立法工作,起草中的《国家公园法》草案未来经全国人大常委会通过后,将会成为我国自然保护地体系中的重要法律文件,构成我国自然保护地法律体系的特别法规范。与自然保护地立法相关的是,我国目前还在海岛区域制定有《海岛保护法》,在文物保护领域制定有《文物保护法》,在自然保护区和风景名胜区领域已制定有《自然保护区条例》和

《风景名胜区条例》,在其他类型的自然保护地领域各主管部门还制定有湿地公园管理、森林公园管理、水利风景区管理等部门规章或者规范性文件。除此之外,一些地方还针对各类自然保护地的保护管理和开发利用制定了相关的地方性法规或者地方政府规章。但是,上述法律法规和部门规章以及地方性法规和规章大多数制定于2018年国务院机构改革之前,多数法规规章和地方性法规的规定仅仅是顺应了国务院机构改革前的体制机制和旧有模式。

2015年深化党和国家机构改革以来,党中央国务院多次强调自然保护地改革措施要突破现行法律、行政法规规定,要修改完善自然保护区条例,突出以国家公园保护为主要内容,研究提出各类自然保护地的相关管理规定。所有这些需要在统一的目标、统一的任务、统一的方法和统一的指导思想下与各类自然保护地建设的发展逐渐展开。2018年以来,国务院机构改革已将以以往分散在国务院各部门和地方之间重叠交叉的各类自然保护地管理职责统一划归国务院林草部门行使。按照2018年中办国办印发的《国家林业和草原局职能配置、内设机构和人员编制规定》,国家林草局的主要职责包括“负责监督管理各类自然保护地”和“拟订各类自然保护地规划和相关国家标准”。国家林草局自然保护地司专门承担监督管理国家公园等各类自然保护地,提出新建、调整各类国家级自然保护地的审核建议,组织实施各类自然保护地生态修复工作,承担世界自然遗产项目和世界自然与文化双重遗产项目等相关工作。为此,制定《自然保护地法》并将其作为我国自然保护地领域的基本法,对完善我国自然保护地法律体系、指导单项自然保护地法律法规和地方性法规与部门规章的制定,为单项自然保护地立法提供依据等方面也具有非常重要的现实意义。

结论

我国自然保护地建设已有近七十年的历程,初步形成了由自然保护区、风景名胜区、文物保护单位和其他类型自然公园构成的自然保护地体系。按照党中央国务院的安排,下一步将在整合各类自然保护地的基础上建设以国家公园为主体的自然保护地

体系。从我国自然保护地现状及其存在问题分析,尽快通过制定《国家公园法》,固化和确立国家公园体制改革取得的成果,将有利于科学合理确定国家公园建设数量和规模,制定设立标准和程序;有利于尽早确立国家公园在维护国家生态安全关键区域中的首要地位;有利于确保国家公园在保护最珍贵、最重要生物多样性集中分布区中的主导地位;有利于确定国家公园保护价值和生态功能在全国自然保护地体系中的主体地位。另外,与《国家公园法》不同的是,制定《自然保护地法》有利于统一国家对各类自然保护地保护和管理的标准和要求,有利于国家林草主管部门依法对各类自然保护地实施监督管理,在为各类自然保护地制定规章制度提供立法依据、对建立完善各类不同自然保护地体系等方面具有综合性法律的引领和指导作用。

注释:

①中国科学院生物学家秉志等人大代表在1956年6月举行的第一次全国人大会议上提出了“请政府在全国各省(区)划定天然林禁伐区保存自然植被以供科学研究的需要”的提案,该提案后经国务院审查交原林业部会同中国科学院等部门研究办理。同年10月原林业部拟订了《关于天然森林禁伐区(自然保护区)划定草案》。根据该草案规定,中国科学院在广东省鼎湖山建立了我国第一个自然保护区。

②在1989年12月全国人大常委会通过的《环境保护法》中,鉴于我国已经加入《世界遗产公约》和制定有《风景名胜区管理条例》的实际,将名胜古迹和风景游览区纳入“自然遗迹、人文遗迹、风景名胜区”的范畴。

③参见1994年10月国务院《自然保护区条例》第二条。

④参见2016年2月国务院通过的《风景名胜区条例》第二条第二款(这一定义源自2006年9月国务院《风景名胜区条例》)。在1985年6月国务院《风景名胜区管理暂行条例》第二条中将风景名胜区定义为“具有观赏、文化或者科学价值,自然景观、人文景观比较集中,环境优美,可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域。”

⑤例如,泰山分别是世界文化与自然双遗产地、世界地质

公园、国家级风景名胜区、国家地质公园、国家森林公园、省级自然保护区,同一地域挂了6块牌子。

⑥以上问题综述自秋胜荣、唐小平:《中国自然保护区历史遗留问题成因及其疏解途径研究》,《世界林业研究》,2020年2月7日网络首发;张平等:《国家级风景名胜区管理体制变革问题探讨》,《经济体制改革》,2005年第1期。另见人民日报评论员:《让祖国山河更加壮丽》,《中国园林》,1985年第3期;原建设部:《中国风景名胜区形势与展望》,《城乡建设》,1994年第4期;严国泰等:《风景名胜区发展40年再认识》,《中国园林》,2019年第3期。

⑦在中共中央办公厅、国务院办公厅分别于2017年9月26日印发的《建立国家公园体制总体方案》和2019年6月26日印发的《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》中,均将国家公园定位于由国家确立并主导管理和

在维护国家生态安全关键区域中处于自然保护地体系首要地位的位置。

参考文献:

[1] Edited by Nigel Dudley and Sue Stolton: Defining Protected Areas: An international conference in Almeria, Spain, May 2007. [EB/OL]. <https://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016.pdf>, 2020-04-28.

[2] 解焱. 我国自然保护区与IUCN自然保护地分类管理体系的比较与借鉴[J]. 世界环境, 2016, 5.

[3] 慕琳. 中国第一批世界文化遗产的诞生[J]. 中国文化遗产, 2004, 2.

[4] 李景奇, 秦小平. 风景名胜区和旅游区辨析[J]. 中国园林, 1998, 5.

On the Relationship between the National Parks Law and the Protected Areas Law

Wang Jin

Abstract: While the enactment of the National Parks Law has been included in the legislative plan of the Standing Committee of China's National People's Congress, the drafting of the Protected Areas Law has also been ongoing. Given issues such as the central and local governments' differing understandings of the purpose in establishing protected areas, low funding for national protected areas by the central government, and unclear ownership and management of protected areas, establishing a new institutional mechanism and legal regime for protected areas could rectify the relationship between the two Laws' different legislative purposes and regulatory objects. In response to the problems arising from the pilot national parks, the highest priority in legislating the National Parks Law remains to develop a management system in which the competent authorities under the State Council directly exercise natural resources ownership by the whole people in national parks. In comparison, clarification of the general principles and the relationship between fundamental rights and duties in the regulatory system for protected areas is needed for a comprehensive legislation on protected areas.

Key words: the national parks law; the protected areas law; legal system; legislation; regime design