

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.04.004

欢迎按以下格式引用:谢忠洲,陈德敏.类型化视域下自然保护地立法的制度建构[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(1):152-163. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.04.004.

**Citation Format:** XIE Zhongzhou, CHEN Demin. Institutional construction of natural protection land legislation in the perspective of typification [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2021(1):152-163. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.04.004.

类型化视域下 自然保护地立法的制度建构

谢忠洲,陈德敏

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

摘要:自然保护地在维持生态平衡,实现生态系统服务功能中可以发挥重要作用,但不同类型自然保护地的主导生态系统服务功能供给存在一定差异。《自然保护地法》立法工作须依赖理论上对自然保护地的类型化,并在此基础上建构对应型的规划建设、运营管理等方面的具体制度。因此,基于生态系统服务功能供给的空间差异,可以将当前相互重叠、缺乏体系的自然保护地划分为国家公园、自然保护区、自然公园、自然保护小区等四种类型,搭建“1部基础法律+4部类型化条例(或法律)”的自然保护地法律体系,并可以通过体系化公法、私法制度工具强化自然保护地的有效治理。

关键词:自然保护地;生态系统服务功能;法律体系;管控分区;保护性地役权

中图分类号:D922.68 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2021)01-0152-12

《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》(以下简称《指导意见》)围绕自然保护地体系化分类进行了初步尝试,目前我国自然保护地顶层设计陆续出台,立法工作正在逐步推进,但体系化工作尚需时日才能完成。截至2018年,中国已有2750个自然保护区,总面积14716.7万公顷,占总国土面积的15%以上^①。针对不同地理气候特征、野生动植物分布情况、生态环境状况开展自然保护地类型化工作,并对应性选择自然保护工具箱是当前建立以国家公园为主

修回日期:2020-03-23

基金项目:国家社会科学基金项目“环境风险规制的法律限度与秩序重构研究”(14XFX018);中央高校基本科研业务费新时代重大法治问题研究(2019CDSKXYFX0040)

作者简介:谢忠洲,重庆大学法学院博士研究生,Email:xiezongzhouds@126.com;陈德敏,管理学博士,重庆大学法学院教授,博士研究生导师。

^①上述数量和面积数据来源于《中国农村统计年鉴》(2018);比例数据来源于大自然保护协会:<http://www.tnc.org.cn/#Project#area>,最后访问日期:2019年6月7日。

体的自然保护区体系需要回答的首要问题。笔者拟以生态系统服务功能作为自然保护区类型化的标准,对我国现有类型多样、空间重叠、分类标准模糊的各类自然保护区予以分类,以此指导自然保护区治理中具体制度的建构。

一、我国自然保护区法律政策实施的现状剖析

自然保护区制度框架的更新需要精准把握我国现行自然保护区法律政策实践,清晰厘定自然保护区概念的内涵和外延,以期更为有效地指导我国自然保护区体系建设。对现行法律政策体系的梳理,有助于掌握我国自然保护区制度供给的客观情况,针对性地提出应因之策。因此,笔者拟对自然保护区具体内容进行考察,在把握我国当前自然保护区实践中制度供给的有关问题的基础上,为后续自然保护区制度建设提供现实参考。

(一) 自然保护区概念的阐释与比较

世界自然保护联盟(IUCN)将保护区定义为“通过法律及其他有效方式用以保护和维持生物多样性、自然及文化资源的土地或海洋”。我国现行自然保护区立法呈现分散化趋势,涉及多部交叉重叠的自然保护区法律法规和规范性文件(见表1),因此,该概念界定尚不清晰,分类标准也尚付阙如。而域外经验表明自然保护区应着眼于生态系统服务功能的提供,只是基于管理目标、保护严格程度、资源利用和开发强度等实践差异而各有侧重。例如,世界自然保护联盟将自然保护区划分为严格自然保护区/荒野保护区、国家公园、自然历史遗迹或地貌、栖息地/物种管理保护区、陆地/海洋景观保护区、自然资源可持续利用区等六类^[1];美国将自然保护区分为国家公园、国家森林、国家野生动物庇护系统、国家景观系统、国家海洋保护区系统、国家荒野环境保护区、风景河流系统和生物圈保护区(国际性保护区)等八大系统;《瑞典环境法典》第七章的区域保护包括国家公园、自然保护区、文化保护区、自然遗迹、动植物栖息地保护区域、野生动物和植物禁猎禁伐区、沿岸保护区、环境保护区、水域保护区等九种类型^[2]。

从现行法律政策文本的检索来看,我国尚无对自然保护区概念的明确界定,而理解生态红线、重点生态功能区、生态用地等相关概念将有助于明确自然保护区的内涵和外延。

第一,生态保护红线与自然保护区的区别。《生态保护红线管控办法(试行)》将生态保护红线界定为“在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域”,包括生态功能重要区域和生态环境敏感脆弱区域。据该办法可以推定生态保护红线应是自然保护区的上位概念。

第二,重点生态功能区与自然保护区区别。重点生态功能区是为优化行政区域内国土资源空间格局,落实主体功能区制度,推进生态文明制度建设所提划定的重点区域。依据《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》等有关规定,重点生态功能区管理与产业准入负面清单制度、财政转移支付制度等相互关联且以区县为划定单元,二者在划定目的、范围、配套制度等方面差异较大。

第三,生态用地与自然保护区的区别。生态用地是从土地用途管制出发对土地资源进行分类的立法设想,是指具备重要生态系统服务功能的区域,包括具有重要生态服务功能或生态环境脆弱、生态敏感性较高的土地。自然保护区和生态用地都尚无明确的法律定义,但基于分类标准的差异,二者指向的目的有所不同,生态用地立足于对土地用途的分析,而自然保护区偏重高质量生态产品供给。

表1 我国现行制度框架下自然保护地下位概念、相关概念

概念	制度规范	效力等级	说明
自然保护区	《自然保护区条例》	行政法规	《自然保护区条例》在自然保护区保护工作中发挥着基础性指导作用
湿地公园	《湿地保护管理规定》	部门规章	湿地保护包括自然保护区、湿地公园、保护小区等三种不同类型;且湿地公园采取晋升制
	《国家湿地公园管理办法》	部门规范性文件	
风景名胜区	《风景名胜区条例》	行政法规	风景名胜区注重观赏、文化或者科学价值,即关注生态系统服务功能中的文化功能
森林公园	《森林公园管理办法》	部门规章	依据《国家级森林公园名录》,至今我国共有国家级森林公园 881 处
	《国家级森林公园管理办法》	部门规章	
海洋特别保护区	《海洋特别保护区管理办法》	部门规范性文件	包括海洋特殊地理条件保护区、海洋生态保护区、海洋公园、海洋资源保护区等四种
海洋自然保护区	《海洋自然保护区管理办法》	部门规范性文件	海洋自然保护区是自然保护区的下位概念
地质自然保护区/ 国家地质公园	《关于建立地质自然保护区的规定(试行)》	部门规章	至今已评定 8 批 271 处。地质自然保护区应为自然保护区的下位概念,而国家地质公园等应当作为自然公园的下位概念
	《地质遗迹保护管理规定》		
国家气象公园	《国家气象公园试点建设管理办法(试行)》	中国气象服务协会行业规范	国家气象公园试点建设由中国气象服务协会组织开展,将气象自然景观、气象科普基地和气象博物馆三者建设有机结合起来
国家沙漠(石漠)公园	《国家沙漠公园管理办法》	部门规范性文件	至今有 91 个国家沙漠公园,12 个石漠公园;一般由生态保育区、宣教展示区、体验区、管理服务区等区域组成
自然保护小区	《野生动物保护法》“野生动物栖息地”的规定	法律	重要栖息地现一般采用自然保护区进行保护;其他可以通过地方立法保护,如《三门峡市白天鹅及栖息地保护条例》对野生动物栖息地进行了规范
	《湿地保护管理规定》第 11 条	部门规章	在湿地保护体系中有“湿地保护小区”的概念分类,以适应自然保护地保护多样化的需要
水产种质资源保护区	《水产种质资源保护区管理暂行办法》	部门规章	保护水产种质资源的同时客观上保护水产资源生息繁衍的水域、滩涂及毗邻的岛礁、陆域等自然保护地
水利风景区	《水利风景区管理办法》	部门规范性文件	水利风景区需以水域(水体)或水利工程为依托,强调社会效益、环境效益、经济效益的有机统一

(二) 自然保护地的硬法之维:法律法规供给系统性顶层设计缺乏

我国自然保护地法律规范供给目前主要存在两个问题:一是政策主导型的自然保护地制度供给模式效力较低且结构失衡。表 1 梳理有关政策规范中只有《自然保护区条例》《风景名胜区条例》两部行政法规,其余制度多为部门规章或规范性文件。在法律供给层面缺乏《自然保护地法》《国家公园法》等效力等级较高的专门法律与《生态文明体制改革总体方案》《建立国家公园体制总体方案》以及《指导意见》等中央政策文件实现有效的互动,同时,还存在自然公园立法缺位的问题,现行法律法规供给不足客观上制约了我国自然保护地体系的保护力度。二是我国法律法规对国际环境法的回应不足。《世界自然宪章》《生物多样性公约》《拉姆塞尔公约》等相关国际环境法可以推动自然保护地保护制度规范建设,但在我国现行自然保护地制度规范中缺少对相关国际法的转化,为推动我国自然保护地体系建设,强化国内法立法工作,应当采用与其他缔约国较为一致的分类方法,并充分吸收借鉴、回应有关公约的具体制度安排,以强化国内法与国际法的互动,保障我国法律

制度的体系性。

(三) 自然保护地的软法之面:政策与标准供给结构性供给不足

我国自然保护地政策、标准供给目前主要存在两个问题:一是政策扩散中缺乏创新动力。党的生态环境政策、生态环境党内法规与生态环境法律制度同属我国生态环境治理体系的组成部分,都是生态环境治理中的客观范畴^[3],共同推动着我国生态环境治理工作。目前中办、国办印发的《建立国家公园体制总体方案》《指导意见》都为《自然保护地法》提供了目的原则、管理体制、具体制度等方面的立法指引,但对自然保护地体系建设的具体政策制定尚有待进一步加强。重视具体类型自然保护地可操作性的法律政策制定,才有可能形成供给充分的政策体系框架,更加细致全面地推动自然保护地体系建设工作。二是标准体系、设计规范有待进一步梳理整合。目前各类自然保护地涉及的标准规范存在明显的碎片化特征,为充分发挥标准规范在自然保护地体系化建设中的作用,需要对现行标准体系、设计规范进行系统梳理整合,明确标准规范供给中的不足并予以补充。例如,《国家公园设计规范》《自然保护区工程设计规范》在国家公园、自然保护区建设中起着重要的指导作用,但在自然公园领域却缺乏相应设计规范,这是标准规范结构性供给不足的一个面向。而标准规范供给失衡是标准规范结构性供给不足的另一个面向。例如,在湿地公园建设方面,《湿地公园设计规范》《国家湿地公园建设规范》《国家湿地公园评估标准》细化了相关制度在湿地设计、建设和评估中的具体操作;《国家级海洋保护区规范化建设与管理指南》在海洋保护区的建设中发挥着重要作用;《旅游景区质量等级管理办法》对规范风景名胜区建设、管理发挥着重要作用。但这与自然保护地体系建设的实践并不契合,国家公园、自然公园等自然保护地标准规范供给中还存在很大空白,而上述相关标准可以为自然保护地标准规范的供给侧梳理提供素材。同时,部分与自然保护地类型化不相契合的标准规范需要整合、修订或删减,以解决标准规范供给失衡的问题。

二、自然保护地类型化的依据:生态系统服务功能

我国虽已在实践过程中逐步建立了自然保护地制度,但是目前自然保护地体系较为混乱,不同类型自然保护地存在功能定位不清、空间重叠^[4]等问题,而生态系统服务功能概念的引入和运用可以很好地回应上述问题。故笔者拟将生态系统服务功能作为分类标准,以廓清各类自然保护地供给生态系统服务功能的偏好,为后续制度设计提供理论支撑。

(一) 自然保护地类型化工作中引入“生态系统服务功能”的可能场域

生态系统服务功能是指生态系统与生态过程中所形成及所维持的人类赖以生存的自然环境条件与效用,包括对人类生存及生活质量有贡献的生态系统产品(显性产品)和生态系统功效(隐形产品)。依据联合国千年生态系统评估(MA),生态系统服务功能包括生产、调节、文化和支持等四大功能。运用生态学原理和方法,可以对自然保护地内的森林、湿地、草地等生态系统类型展开评估,并明确不同类型自然保护地提供生态系统服务价值的差异。因此,生态系统服务功能的概念可以从自然生态系统原真性、整体性、系统性的角度出发为现有自然保护地进行类型化提供参考,为后续立法实践和政策制定提供科学证据支撑。南非 Wilderness National Park 的经验表明,包括国家公园在内的自然保护地划定、建设和管理中不宜持有过分激进的生态中心主义理念,而应重视保护生态环境与保障周围居民经济社会利益的衡平^[5],故自然保护地立法需尊重不同自然保护地主导生态系统服务功能的差异性。《指导意见》以生态价值和保护强度两个要素作为自然保护地类型化的

依据虽有合理性,但是对资源价值、生态价值和文化价值维护面向的认识仍有不足。“价值”主要强调对主体客观需要的满足,从另一个侧面来说,即是生态系统所能提供的服务功能。而保护强度和利用强度一体两面的展开也依赖生态系统所能提供的服务功能。因此,笔者认为,虽然自然保护区都提供着生态系统服务功能,但不同类型自然保护区的主导生态系统服务功能存在差别,以此概念对自然保护区体系进行类型化便于澄清认识,并有效指导具体制度的建构。

(二)“生态系统服务功能”在自然保护区立法中的运用

自然保护区在保护生物多样性、供给生态产品等方面发挥着重要作用,具有极高的生态效益、社会效益和经济效益,但是由于地理单元、功能类别的空间差异,各类自然保护区供给生态福利和公共产品的趋向和力度也有所不同。自然保护区生态系统服务功能实质上是一种生态公共产品,需要从量和质两方面着手,差异化的地域条件、生态状况使得自然保护区在提供主导生态系统服务功能上有所不同,进而导致国家和社会对不同类型自然保护区“生态价值”的判断各有不同。因此,立法需要强化具体制度的协作互补,以期系统发挥制度设计的功能。基于主导生态系统服务功能的差异,制度设计应当有所侧重,以期衡平自然保护区的生态功能、社会价值、经济价值等多重维度。由此可见,将“生态系统服务功能”运用于自然保护区的类型化工作将有助于对国家公园、自然保护区等概念进行抽象化,并据此对自然保护区的分类标准、功能分区、管理体制、禁止性规范等法律制度进行系统调整,最终建立起相对严密的自然保护区法律制度体系。

(三)自然保护区供给生态系统服务功能之偏好

从生态系统服务功能供需分析可知,各类自然保护区供给主导生态系统服务功能各有侧重,法律制度设计需要充分认识并回应不同类型自然保护区由于定位不同而导致的生态系统服务功能上的差异。为便于展开类型化的讨论,笔者拟从不同类型自然保护区生态系统服务功能的差异入手,对自然保护区体系的立法目的予以系统性的梳理。

1. 生产功能之限缩

生产功能是指生态系统为人类供给食物或者原材料的生态系统的服务功能。基于对自然保护区保护的功能定位,具体制度设计需秉持生态优先、绿色发展的理念,限制不合理的开发、经营行为,但也需要尊重原住民适当地利用自然资源的权利。《自然保护区法》作为自然保护区管理的基本法,需要有效统合包括国家公园在内的多种自然保护区,为实现不同类型自然保护区主导生态系统服务功能提供宏观法律依据,尤其应当将生产功能限缩。

2. 调节功能之强调

调节功能是指通过增加碳汇、净化水质、涵养水土、处理废物等具体形式调节人类生态环境的生态系统服务功能。自然保护区在调节局部气候、疾病控制和保障物质循环等方面发挥着重要作用,实现生态系统的调节功能是自然保护区设立的重要目的。以气候调节为例,生态系统会对局部乃至全球气候造成影响。划定科学、管理高效的各类自然保护区不但可以提供相当数量的生态产品,同时也可以有效发挥调节功能的作用,有效应对气候变化等客观情况。

3. 文化功能之重视

文化功能是指人类通过精神感受、知识获取、主观印象、消遣娱乐和美学体验从生态系统中获得的非物质利益的生态系统服务功能。生态环境具有极强的美学价值,各类自然保护区在特殊物种保护、生态系统保护中发挥着重要作用,也正是基于自然保护区特有的自然魅力,公众期待也有权利共享生

态系统提供的相应文化服务功能。因此,在自然保护区的功能分区、行为人权利义务设置等方面也需要体现对生态系统文化服务功能的认同和重视,保障游客合理正当地进行观赏休憩的权利。

4. 支持功能之关注

支持功能是指在保持土壤、维护生物多样性上的生态系统服务功能。区别于前述三种生态系统服务功能,支持功能对人类社会产生的影响需要通过长期、间接的方式呈现。而在人类长期的发展历程中,需要面对并回应的基本问题是如何解决好人与自然界之间的关系,人类活动范围的不合理扩大必然会导致一定的环境问题。自然保护区的设置可以克服传统发展观片面、短视的问题,有效平衡有限保护与合理开发之间的关系,通过自然保护区建设充分发挥生态系统服务的支持功能。

三、生态系统服务功能标准下自然保护区类型化的立法实现

《指导意见》为自然保护区类型化提供了基本方向,也为自然保护区立法工作开展奠定了基础。当前自然保护区立法重心在于梳理现有制度规范,以整合式立法的思路保障自然保护区立法的体系化、精细化。因此,笔者拟以生态系统功能的概念标准,准确识别不同自然保护区的主导生态系统服务功能,为自然保护区立法提供参考方案。

(一) 现行自然保护区生态系统服务功能之梳理

基于不同类型自然保护区生态系统服务功能的空间差异,笔者认为自然保护区在生态系统服务供给上具有独特的优势,采用四大类、四层级的“两园两区”(包括国家公园、自然保护区、自然公园、自然保护区)的“四分法”自然地保护体系契合并深化了当前政策要求,也更能适应我国自然保护区工作的实践需求,可以为不同类型自然保护区主导生态系统服务功能的实现提供理论支撑和制度指引。

1. 国家公园应当协调各类功能,并关注生产功能的必要实现

作为大尺度、保障生态系统原真性的自然保护区,国家公园占地面积大、范围广,若想完全禁止所有的开发活动并不现实,为回应社区开发不协调的难题,国家公园应当在限制条件下保障生产功能的必要实现。在《自然保护区法》《国家公园法》立法工作推进中需要尤为关注法律系统的协整性和相关单行法之间的内在关联性,将“生产功能的必要实现”作为价值衡量和制度设计的中心,一方面要落实国家公园等自然保护区属于全国主体功能区规划中的禁止开发区域的区域定位;另一方面需要强化对原住民必要生活生产设施的改造和自然观光、科研、旅游等活动的有效监管。

2. 自然保护区应当强化调节功能

自然保护区设立的目的是保护自然生态系统、珍稀濒危野生动植物的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹。鉴于自然保护区面积较大,需要侧重保护野生动物及其栖息环境,因此,需要通过自然保护区内分区制度保障必要的生产性活动。但依据《自然保护区类型与级别划分原则》划分为自然生态系统类、野生生物类、自然遗迹类三大类别九种类型来看,自然保护区应侧重于对代表性保护对象的保护,并通过分区管控、建设项目负面清单、行为负面清单的设置,增强自然保护区在增加碳汇、净化水质、涵养水土等方面的作用,强化自然保护区的调节功能。

3. 自然公园应当侧重文化功能

海洋公园、沙漠(石漠)公园、地质公园、森林公园等属于具有地域特色的保护区域,可以为公众提供美学欣赏、自然教育、休闲娱乐等多样的文化功能。但当前我国自然公园的构成比较繁杂,更

需要对保护区域的自然属性、生态价值、生态系统服务功能和管理目标的梳理,以突出自然公园文化功能供给的重要作用。为实现该目标,立法技术上需要注重对现有海洋公园、沙漠(石漠)公园、地质公园、森林公园等有关法规政策、技术标准的体系化整理,以探索制定专门法律法规统筹引导各类自然公园建设。

4. 自然保护区应当重视小范围内的支持功能

自然保护区^②在完善自然保护网络、强化公众参与、增强自然保护地自我管理等方面具有独特优势。江西、广西和湖北等省自20世纪90年代以来较为丰富的实践也为具体法律法规设立提供了坚实支撑^③。自然保护区呈斑块状分布,在人类聚集区拥有了类似岛屿栖息地的一定特性^[6],为小范围的野生动物提供了必要的生存环境,并同时可以为所在地公众提供休闲娱乐等文化功能。因此,从不同生境衔接、边缘区物种多样性保护考虑,自然保护区发挥了较强的支持功能。在人口密度较大的东部地区,自然保护区可以满足我国生态文明建设的特殊需要,是一类不可或缺的自然保护地。

(二) 自然保护区类型化建构之设想

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,国家公园、自然保护区和自然公园的定位比较准确;但笔者认为基于我国部分省市在自然保护区的长期实践,“四分法”下的自然保护区也应当纳入自然保护区类型化体系中,以满足我国自然保护区实践的现实需要。

1. 国家公园的主体地位

作为具有国家代表性的自然生态系统,我国目前试点的10个国家公园具有极强的典型性、代表性。在保证大尺度原真性的前提下,可以从不同侧面展现中华文明的特有风采;同时,还具有全民公益性,可以满足全民共享的基本目标,为公众提供最具代表性的生态产品。因此,国家公园改革是我国自然保护区建设工作中的重点,国家公园建设工作的效果也直接影响着整个自然保护区建设的效果,直接关系到我国生态产品体系的总体供给。在立法中应当秉持上述理念,从试点地区国家公园地方立法中汲取经验,加快国家公园立法的步伐。

2. 自然保护区的基础角色

自然保护区在保护典型生态系统、珍贵濒危野生动植物、典型自然遗迹等方面发挥着不可忽视的作用。在实践层面,自20世纪50年代鼎湖山自然保护区设立以来,我国迄今已设立2750个自然保护区,在管理体制、规划建设、资金保障和对外交流等方面积累了丰富的经验。在制度层面,《自然保护区条例》《自然保护区类型与级别划分原则》《自然保护区总体规划技术规程》《自然保护区工程设计规范》《自然保护区工程项目建设标准》《自然保护区综合科学考察规程》等法律法规、技术标准等形成了相对稳定的制度体系,对自然保护区一般制度和其他类型自然保护区制度的设计具有参考价值。

3. 自然公园的补充位置

自然公园需要对现行交叉重叠的多种自然公园进行梳理整合,以实现自然公园所承载的景观、

^②具体制度规范可以参照哥伦比亚公民社会自然保护区、英国社区保护区和乡村公园、冰岛乡村公园、印度社区保护地、澳大利亚休憩公园等实践。

^③参见《自然保护区助力生物多样性保护》(2017年11月8日发布。访问地址为<http://www.zhjhjw.org/a/qkzz/zml/2017nian10yue/fmbd/2017/1108/6544.html>,最后访问日期2020年3月18日)。

地质地貌和文化多样性等目标。虽然在对具有代表性、典型性的生态系统保护中,自然公园建设工作只处于补充位置,但是,由于自然公园种类繁多、数量庞大,对人类活动的限制性低于国家公园和自然保护区,且自然公园在提供文化功能,保障基本生态产品供给中确有不可忽视的作用。自然公园的制度设计需要秉持这一基本定位,以契合自然保护地制度实践的需要。

4. 自然保护小区的兜底定位

自然保护小区可以有效回应经济活动频繁,生物生境破碎化比较严重地区保护生物多样性保护地的客观需要,也契合自然保护地建设“政府主导,多方参与”的基本原则。而《广东省社会性、群众性自然保护小区暂行规定》《湖南省自然保护小区建设管理办法(试行)》等地方性法规和规范性文件都可以为《自然保护小区条例》的立法工作提供支撑。在我国人口稠密地区,划定大面积、大尺度的自然保护地难度较大、成本较高的情况下,将自然保护小区建设作为自然保护地体系建设的兜底选项具有一定的合理性。

(三) 生态系统服务功能之明确:四类四级的自然保护地体系的法律表达

自然保护供给生态系统服务功能的同一性和差异化使相应管理制度规范也需要保持制度一般性和特殊性的统一。而自然保护立法的体系化宜以《自然保护地法》为核心,在国家立法中,推动国家公园在内的各类自然保护地专项立法以实现分类管理,在地方实践中,强化地方性法规立法以保障具体自然保护地的精细化管理,基于上述理念,笔者对自然保护地类型和层级进行了分类设想(见表2)。而具体管理体制设计可以采取两种路径:一是由所跨行政区域的共同上级行政机关牵头,设立专门自然保护地管理机构,并实行局、处、中心三级网格化垂直管理模式;二是由自然保护区所在的行政区域通过协调议事机构和行政契约的方式,实现联合管理。理顺管理体制之后,立法需要建立规划、名录等重要管理制度进行系统性、统一性设计。

表2 自然保护地体系的级别和类型

级别类别	国家公园	自然保护区	自然公园	自然保护小区
国家级	有	有	无	无
省级	无	有	有	无
市县级	无	无	有	有
乡镇级(包括民间)	无	无	无	有

四、生态系统服务功能标准下自然保护地治理的难题回应

为实现法秩序的效率和安定,满足大陆法系立法中追求法学科理性与科学的体系化的传统^[7],自然保护地立法应当搭建“1部基础法律+4部类型化条例(或法律)”的结构。以《自然保护地法》立法为基础,修订《自然保护区条例》,制定《国家公园法》《自然公园条例》《自然保护小区条例》,以期逐步构建体系完备、效力阶层合理的自然保护地法律体系。具体制度设计应当以生态系统服务功能供给为重心,充分利用公法和私法手段对规划分区、保护性地役权、监测网络建设、标识标志设置等问题予以规范。

(一) 多重生态服务功能之衡平:类型化功能分区与差异化立法设想

自然保护地分区作为管理的重要手段,需要克服消费主义狭隘的伦理观,将和谐发展的理念贯彻于整个法律规范之中^[8],也应当回应原住民合法权益保护、满足公众游憩、教育的客观需要,将人

类活动和人工设施的影响限制在最小范围内^[9],以保障原住民生存权,实现公共利益和私人利益的衡平。鉴于自然保护区功能分区已经比较成熟,而自然保护小区的面积小,一般不进行功能分区,此处都不做过多讨论,故国家公园、自然公园的功能分区是本文论述的重点。三江源国家公园依据主导生态系统服务功能的差异,将黄河源园区分为核心保育区、生态保育修复区、传统利用区、居住和游憩服务区四种类型^[10];而现行自然公园功能分区中更为复杂,《国家地质公园规划编制技术要求》存在五种功能分区:游客服务区、科普教育区、地质遗迹保护区、公园管理区、居民点保留区;《国家湿地公园建设规范》存在四种功能分区:湿地保育区、湿地生态功能展示区、湿地体验区、服务管理区;《国家沙漠公园管理办法》存在四种功能分区:生态保育区、宣教展示区、沙漠体验区、管理服务区;《海洋特别保护区管理办法》存在四种功能分区:重点保护区、适度利用区、生态与资源恢复区、预留区。结合自然公园现有分区实践,笔者认为立法中宜采用动态的五分法,具体包括生态保育区、宣教展示区(含游客服务)、自然体验区、管理服务区,有必要的,可以设置居民点保留区(见表3)。

表3 类型化视角下自然保护地类别及主要生态服务功能的实现

功能类别	国家公园 ^④	自然保护区	自然公园	保护小区
生产功能	核心保育区	试验区	居民点保留区、管理服务区	整个小区采用一般控制区管理
调节功能	核心保育区、生态保育修复区	核心区、缓冲区、试验区	生态保育区、宣教展示区(含游客服务)、自然体验区	整个小区一般控制区管理
支持功能	核心保育区、生态保育修复区	核心区、缓冲区、试验区	生态保育区、宣教展示区(含游客服务)、自然体验区	整个小区一般控制区管理
文化功能	生态保育修复区、传统利用区	试验区	宣教展示区(含游客服务)、自然体验区、居民点保留区	整个小区一般控制区管理

注:《三江源国家公园总体规划》采用三分法是对《指导意见》两分法(核心保护区、一般控制区)的细化,且也与《自然保护区条例》的三分法契合。

(二) 主要生态服务功能实现的公法之维

自然保护地制度设计需要努力建构政府、市场和社群共治的治理秩序,通过公法和私法治理工具的互动使用,调和治理实用主义倾向和法治形式理性之间的巨大张力^[11]。行政计划、行政处罚和行政协商等可以有效推动自然保护地规划、建设和管理,保证自然保护地主导生态系统服务功能得到充分发挥。为充分发挥公法工具的功能需要关注三个方面:第一,加强行政审批的合法性控制。自然保护地立法需要通过行政审批控制自然保护地内的开发行为,实现利用强度和保护强度之间的衡平,但对审批性行为的限制也不宜过于碎片化,以免影响行政的整体效能。通过管理机构权责清单、产业准入负面清单、公众行为负面清单实施清单管理,推动建立统一的自然保护地分类分级管理体制。第二,强调公众参与原则的制度化创新。自然保护地规划、建设和管理需要激发多方主

^④依据《东北虎豹国家公园总体规划(征求意见稿)》,东北虎豹国家公园将划分为核心保护区、特别保护区、恢复扩散区和镇域安全保障区四个功能区;依据《三江源国家公园总体规划》,三江源国家公园分为核心保育区、生态保育修复区、传统利用区三个功能区;依据《祁连山国家公园总体规划(征求意见稿)》,祁连山国家公园分为核心保护区、一般控制区两个功能区。结合自然保护区功能分区三分法和上述实践,笔者认为采用三分法比较适应国家公园区划的具体需要。

体的积极性,在《自然保护区法》立法中需要明确规定公众参与方式、程度、力度和保障措施。一方面,需要重视公众参与的实质化。建立社区协调发展机制,以保障原住民的基本权益,落实“共享共建”的基本理念借鉴。印度自然保护区管理的有益经验表明,自然保护区委员会需要吸纳政府、NGO、专家学者、志愿者、原住民的多方参与^[12]。另一方面,需要强调参与方式上的创新和转变。基于大数据技术在处理海量、多源和动态信息上的特有优势,借助大数据平台架构建立信息化前端平台,作为信息公开和公众参与的重要载体,提升自然保护区管理效能。第三,重视环境经济政策的具体运用。为保障自然保护区建设、管理和维护的资金,应当充分利用环境经济政策,拓展融资渠道。我国可以建立独立运营的自然保护区基金^⑤用于自然保护区的管理维护,明确补偿主体、资金来源及其管理分配方式等制度的关注点,并坚持基金运行中秉持以绩效付费的思路。同时,推动生态补偿制度、自然资源特许经营制度、绿色信贷和绿色债券在自然保护区建设、管理和维护中的现实运用,充分利用市场化手段推动自然保护区保护工作。

(三) 多重生态服务功能衡平的私法之维

自然保护区提供生态系统服务功能也强调保障相关利益主体适度利用自然保护区的权利^⑥,专门立法需要通过保护性地役权设置等私法手段非整体性、非体系化的渗入自然保护区公法治理中以发挥私法的补充作用^[13],一般采用的方式有三种:第一,设置保护性地役权。美国《濒危物种法》采用的濒危物种栖息地保留计划(HCPs)允许开发小块区域,同时对自然保护区范围内开发其他区域进行有效的限制,适当开放允许当地居民部分变现生态服务功能^[14],借鉴美国实践的经验,我国集体土地设定保护性地役权可以协调保护和开发之间的关系。当前,诸如钱江源国家公园、洱海国家级自然保护区设定保护性地役权的实践表明,通过保护性地役权的设计可以保障国家在实际控制层面的主体地位,通过协商或者强制设定的公共地役权可以有效衡平生态环境保护中复杂的利益冲突,加之税收优惠、专项基金和就业安置等激励政策的使用^[15],综合多元的制度设计可以满足包括国家公园在内的自然保护区设置的总体目标。第二,促进生态农业、生态旅游理念下农地经营权的适度流转。我国自然保护区的土地权属性质比较复杂,鉴于自然保护区具有特殊生态环境功能,通过行政决定、行政指导等行政手段可以对自然保护区内农地流转规模、农业生产方式等进行限制和引导的同时^⑦,农地流转合同也需要予以明确约定。当然,当行政机关设定的行为负担超出有关主体承受的范围时,管理机构应当予以必要的补偿。在生态价值转换为经济价值的过程中,依赖于产业链的延长和生产经营模式的多元化。因此,笔者认为适当的规模化可以促进生态农业发展,有利于规模经济和行政监管,但同时也需要对生态观光领域的观光旅游合同进行限制性规定。

^⑤参见《美国国家公园保护基金设立、存储、使用和限制的规定》,详见美国法典 10351 条(National Park Centennial Challenge Fund Establishment)。

^⑥作为 TNC 保护计划框架组成部分的《保护区商业计划指南》也倡导通过适当有效策略以增加捐助者和利益相关者并收回投资。参见大自然保护协会:<http://www.conservationgateway.org/ConservationPlanning/BusinessPlanning/Pages/cbp.aspx>,最后访问日期:2019年6月11日。

^⑦在自然区域保护内土地开发限制上,Hadacheck 案的判决值得参考,即出于对公共利益的维护,可以对某些人的活动予以必要的管理和限制,但当法规所规定的管理和限制设定的负担超出个人承受的范围时,应当予以必要的补偿。参见丹尼尔·A.法伯、罗杰·W.芬德利《环境法精要》(田其云,黄彪译,天津:南开大学出版社,2016年版,第223-235页)。

在非核心区允许人类适当活动有利于将生态利益转化为经济利益,充分利用自然保护地提供的生产、文化功能,落实绿色发展的理念。但生态农业、生态旅游的业态完善,仅仅依靠行政机关对生产经营者的经营行为、对旅游者的观光行为的行政规制是不够的,还需要通过私法手段强化制度供给的有效性。第三,落实自然保护地生态环境资源有偿使用制度。在自然保护地内应当建立生态环境资源有偿使用制度,保证生态环境资源可以合法取得、收益和转让。首先,应依据《物权法》《土地管理法》《农村土地承包法》《森林法》等界定各类自然资源的产权主体,并编制自然资源资产负债表;其次,以“共建保护地、共享资源收益”为目标,通过租赁、置换、赎买、合作等方式,在《合同法》的框架下,维护产权人的合法权益,实现共享共建。通过合同明确约定开发人、经营者的经营活动适当的规模、强度,并向自然保护地管理机构缴纳有偿使用费^⑧。且基于有偿使用制度,自然保护地管理部门可借助债券等市场工具为自然保护地管理进行融资。

总之,自然保护地建设是生态文明建设的重要内容,关系到人民对美好生活的具体向往。虽然包括各类自然保护地在内的所有生态系统都提供着生产、调节、文化和支持等生态系统服务功能,但是供给效果和力度却有所差异。因此,从主导生态系统服务功能的判断入手,可以有效实现自然保护地类型工作,并为自然保护地立法工作提供指引,以提出应因之策解决自然保护地建设中存在的体系混乱、结构不清等问题。对现行数量庞大、关系复杂的自然保护地进行整合后,可以将其划分为国家公园、自然保护区、自然公园、自然保护小区四种类型,并以主导生态系统服务功能的差异为依据,设计具体的正面职权职责清单、负面禁止行为清单,规范自然保护地中涉及的管理、保护和利用行为,最终实现自然保护地的“良法善治”。

参考文献:

- [1] 陈耀华,黄朝阳.世界自然保护地类型体系研究及启示[J].中国园林,2019,35(3):40-45.
- [2] 竺效.瑞典环境法典[M].北京:法律出版社,2018.27-36.
- [3] 陈海嵩.生态环境政党法治的生成及其规范化[J].法学,2019(5):75-87.
- [4] 彭杨靖,樊简,邢韶华,等.中国大陆自然保护地概况及分类体系构想[J].生物多样性,2018(3):315-325.
- [5] SAAYMAN M, MERWE P, SAAYMAN A, et al. The socio-economic impact of an urban park: The case of Wilderness National Park[J]. Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events, 2009(3):247-264.
- [6] 祁素萍,刘飞凤,王义辉.城市园林物种多样性保护效应[J].中国园林,2008(7):25-28.
- [7] K·茨威格特,H·克茨.比较法总论[M].潘汉典,米健,高鸿钧,等,译.北京:法律出版社,2003:109.
- [8] 秦鹏.论环境法发展观的价值维度:面向消费主义的批判与超越[J].现代法学,2008(4):62-70.
- [9] 黄丽玲,朱强,陈田.国外自然保护地分区模式比较及启示[J].旅游学刊,2007(3):18-25.
- [10] 付梦娣,田俊量,朱彦鹏,等.三江源国家公园功能分区与目标管理[J].生物多样性,2017,25(1):71-79.
- [11] 杜辉.面向共治格局的法治形态及其展开[J].法学研究,2019,41(4):21-39.

^⑧《风景名胜区条例》第37条规定:“风景名胜区管理机构应当与经营者签订合同,依法确定各自的权利义务。经营者应当缴纳风景名胜资源有偿使用费。”在自然保护地立法中,该条文具有参考意义。对向自然保护地管理机构缴纳有偿使用费的用途、去向等也需要立法予以明确规定。

- [12] 廖凌云,杨锐,曹越. 印度自然保护区体系及其管理体制特点评述[J]. 中国园林,2016,32(7):31-35.
- [13] 张淑芳. 私法渗入公法的必然与边界[J]. 中国法学,2019(4):84-105.
- [14] 丹尼尔·A. 法伯,罗杰·W. 芬德利. 环境法精要[M]. 田其云,黄彪,译. 天津:南开大学出版社,2016:259-260.
- [15] 秦天宝. 论国家公园国有土地占主体地位的实现路径:以地役权为核心的考察[J]. 现代法学,2019,41(3):55-68.

Institutional construction of natural protection land legislation in the perspective of typification

XIE Zhongzhou, CHEN Demin

(Law School, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: The protected area plays an important role in maintaining ecological balance and realizing ecosystem service function. There are differences in the supply of main function of ecosystem services in different types of nature protected area. The legislative work of Act of Nature Conservation Areas is based on the typification of nature protection land in theory. And the corresponding planning and construction, operation management and other aspects of the system should be built. Therefore, based on the difference of ecosystem service function supply, the current overlapping and lack of systematic types of natural conservation areas can be transformed into four types: national parks, nature reserves, nature parks and small nature conservation areas. The legal system of “one basic law and four typed regulations” will be built. The governance of natural conservation areas can be strengthened by institutionalizing public law and private law system tools.

Key words: protected area; ecosystem services; legal system; control zoning; protective easements

(责任编辑 胡志平)