

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2018.01.007

论我国国家公园立法的几个维度*

Several Dimensions on National Parks Legislation in China

摘要 2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建立国家公园体制总体方案》,并在立法保障部分提出了“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”的明确要求。为顺应新时期我国建设国家公园体制的要求,为建立分类科学、保护有力的自然保护地体系提供法律保障,本文结合《建立国家公园体制总体方案》等国家政策要求以及我国环境法治基础,从体系性、超前性、渐进性、本土性、协调性、针对性六个维度,对我国国家公园立法提出了建议。

关键词 国家公园;自然保护地;体制;立法;维度

■文/秦天宝

中共十九大报告明确要求,建立以国家公园为主体的自然保护地体系。根据《建立国家公园体制总体方案》(以下简称《总体方案》)规定,国家公园是指由国家批准设立并主导管理,边界清晰,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,实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域。国家公园作为我国自然保护地的主体类型,不仅属于全国主体功能区类型中的禁止开发区域,而且涉及了区域广泛、类型复杂的自然环境和生态系统。为实现自然资源科学保护与合理利用,要从科学合理的维度去思考如何建立健全统一完善的国家公园立法及其体系,并且对国家公园的功能定位、权责分配、保护目标等内容进行具体规定。

国家公园立法的体系性

随着《总体方案》等相关政策的出台,我国国家公园立法工作已经获得充分的国家政策依据。同时,《自然保护区条例》《风景名胜区条例》《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》《文物保护法》《水利风景区管理办法》等法律文件也为国家公园的管理提供了一定的法律依据。从上述我国已有的自然保护地法规规章可知,现行立法体系具有明显的分散性;并且,除了《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等少数行政法规以外,多数法律文件由国家相关部门或者地方立法机关制定,体现出较强的低位阶性。目前,我国不仅尚未专门对国家公园进行立法,而且现有相关立法也存在缺乏整体协调性等问题。这也造成具有国家公园等自然保护地管理职权的部门之间在职权行使过程中存在较多冲突,影响了国家公园管理体制的协调性与统一性。

随着我国生态文明建设的逐步推进,在国家公园保护理念向“自然资源科学保护和合理利用”和“最严格保护”转变时,国家公园立法需要突破传统立法理念和立法模式的限制,准确把握国家公园立法的保护对象及其生态需求,由传统的区域性、分散性立法上升为整体性、层次性立

法,才能实现新时期生态文明建设背景下国家公园立法的体系性。在新时期背景下,国家公园立法保护的对象并不局限于国家公园这一特定的自然保护地分类和管理类型,而是注重对作为整体的国家公园体制的调整。国家公园体制是包括国家公园体系在内的自然保护地体系的管理体系和运行机制,而其中的国家公园体系是由多个纳入重点保护的国家公园构成。所以,国家公园立法的体系性不仅体现在相关立法对国家公园这一特定自然保护地类型的监管体制、空间范围、权责分配等内容进行具体规制,更是体现在从整体性的国家公园体制出发,贡献于建构分类科学、保护有力的自然保护地体系,进而为包括国家公园在内的自然保护地体系管理提供法律依据和法律保障。

国家公园立法的超前性

立法活动具有明显的创制性,即通过形成具有国家意志性的法律,为国家机关、社会组织和个人确立一般性行为规范,作为执行权的行政权和司法权必须以这些行为规范作为自身

*本文为教育部人文社会科学重点研究基地武汉大学环境法研究所基地重大课题“国际环境法发展与生态文明建设:中国的应对与引领”的阶段性成果



> 为实现自然资源科学保护与合理利用，要从科学合理的立法维度思考健全统一完善的国家公园立法体系

执法依据。而在国家公园立法方面，为了使国家公园范围内的自然资源得到科学保护与合理利用，必须通过立法的形式确立相关主体的行为规范，特别是为具有管理国家公园职能的行政部门提供具有可操作性、灵活性的履职依据。同时，立法同时具有维持既有秩序的消极功能和催生新型社会关系的积极功能。亦即，一方面，当法治理念与法律行为符合社会发展需求时，我们需要发挥立法的稳定性、被动性特征来维护既有的法治秩序。另一方面，我们也需要通过创制全新的行为规范引导并确立相关主体在特定时期特定领域的法治理念和法律行为。考虑到《总体方案》对国家公园保护提出的“实现自然资源科学保护和合理利用”新要求，而我国现行自然保护地法规规章存在立法理念滞后、立法模式分散等问题，当前我国自然保护地立法体系已难以符合新时期社会发展要求。因此，必须构建具有适度超前性的国家公园立法，为参与国家公园保护活动的各主体提供有效的行为规范。

《总体方案》作为国家依据新时期社会发展规律所制定的体制建设方案，为实现国家公园立法的超前性提供了思路和依据。首先，立法的超前性是对可预见的社会发展趋势进行预先的规范设计，为处发展初期或者尚未形成的社会关系提供法律保障。中共十九大报告指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一重大判断，为新时代谋划和推动国家公园的发展指明了正确方向。结合《总体方案》提出的要求可知，国家公园立法不仅应对传统国家公园范围内的社会关系进行规范，也应从建构分类科学、保护有力的自然保护地体系，构建政府、当地居民、企业、社会组织等多元共治的体系，建立多元化资金保障机制和特许经营制度等更为广泛的角度展开立法工作，进而从拓宽法律规制范围的角度体现其超前性。其次，立法的超前性不仅体现在结合理性经验的基础上对未来的社会关系进行引导或催生，而

且也应当兼顾立法的稳定性原则。虽然法律作为社会发展的产物应当顺应时代发展而进行更新和完善，但是立法的频繁修改与变动将不仅影响法律规范的权威性，而且也会浪费大量立法成本。所以，在进行国家公园立法时，应当结合社会发展规律和趋势对立法的核心架构进行前瞻性设计，使国家公园立法的基本原则、主要制度在满足当前国家公园自然生态系统保护需求的同时，也可在今后较长时期内对整个自然保护地体系中的社会关系进行有效调整。最后，国家公园立法也应当体现一定的灵活性。虽然国家公园立法超前性要求在立法时不仅要把法律规制范围扩展到整个自然保护地体系，而且也要对未来社会关系进行预先设计，但是受立法技术、社会背景等因素的影响，此种超前性立法仍难以对立法时无法预料到的事项进行规制。在设计国家公园立法体系时，要使国家公园有关体制机制具有一定的灵活性，为今后在特定社会现实条件下的立法修改和完善预留充分空间。

国家公园立法的渐进性

由于超前性立法因调整对象的不确定性而不可避免地带来一些局限,为提升国家公园立法的质量与效率,有必要从渐进性的角度展开国家公园立法工作。虽然渐进性立法注重立法的操作性和适用性,与超前性立法注重对未来社会关系的实现规制有所区别,但是渐进性立法仍然需要进行立法预测,准确把握国家公园体制机制的发展趋势是国家公园立法实现渐进性的前提。在具体立法内容方面,可在国家层面的国家公园立法中多设置原则性和程序性的法律条款。虽然原则性法律条款因具有总领性、概括性特征而难以对国家公园体制建设的具体事项进行规制,但是这些原则性法律条款可在规范性法律条款缺失的前提下提供一定法律依据和标准,也可为今后有关国家公园的地方立法提供指导和参考。在立法形式方面,国家公园立法模式可采用框架立法、实施细则、技术导则相结合的模式,一方面从宏观整体层面明确国家公园立法的基本原则和重点内容实现,对国家公园立法体系进行框架性、结构性设计和布局;另一方面,通过配套相关具体制度的实施细则来提升国家公园立法的可操作性,并且在此基础上结合具体实际制定专门的技术导则,提升国家公园立法的精准性。

国家公园立法的渐进性不仅体现在法律规范制定方面,而且也强调了对现有相关立法的调整和完善。虽然目前我国自然保护地立法体系在理念、模式等方面存在较多问题,但是仍不能忽视它们对各类自然保护地及其自然生态系统保护的关键作用。所以,为实现国家公园立法的渐进性,今后应结合社会发展现实,根据需要及时补充、修改、完善或废止现行立

法,进而节约立法成本和提高立法质量。此外,由于国家公园体制正在我国多个省份展开,并且试点省份已经编制了相关国家公园试点实施方案并按计划进行具体工作,而地方性国家公园立法也将是新时期我国国家公园立法体系的重要内容。因此,在此过程中,首先要结合《中华人民共和国立法法》等法律规定,对地方立法进行精准定位,制定符合地方具体实际的法律法规。同时,在立法过程中应坚持精细化理念,不仅在立法事项确定过程中要选择确有必要、亟需规范的事项,而且在立法内容方面要符合地方国家公园体制建设的需求,注重对现实问题的解决。

国家公园立法的本土性

自1872年美国建立黄石公园以来,加拿大、澳大利亚、英国、新西兰、韩国等国也相继建立了各自的国家公园,并形成了一系列法律体制。由于我国自然保护地建设始于20世纪中后期,并且在较长一段时期内我国自然保护地体制机制、管理方式等并未跟随社会发展而进行变革。所以,国外有关国家公园体制建设包括立法体系构建的实践和经验,可在较多方面为我国的国家公园立法提供有益借鉴。但是需要注意的是,一方面,世界各国国家公园立法的社会背景和法制基础并不相同,并未形成统一的立法理念与模式;另一方面,当前我国国家公园建设在体制机制、制度建设等多方面也具有了新的时代内涵。在此背景下,应当坚持我国国家公园立法的本土性,对国外经验的借鉴要服务于构建符合我国现实国情的国家公园立法体系的目的。

实现国家公园立法的本土性,离不开对国外相关国家公园立法的可比

性研究。我们应当对国外国家公园立法产生和运行的社会背景、历史条件和法治基础等进行分析,在此基础上从空间、时间、功能等方面与我国相关实际国情进行对比分析,进而对立法理念、模式、形式、制度、程序等具体内容进行借鉴。在空间方面,我们可选择印度、巴西等国家作为研究借鉴对象;因为这些国家与我国同为入多地少的发展中国家,在经济发展阶段、公民环保意识、人地关系等方面与我国国家公园较为相似。在时间方面,国外大部分发达国家是工业化之前完成国家公园立法的;与之不同的是,我国是在国家实现工业化进程中进行国家公园立法的,因而我国不宜对这些发达国家的立法经验直接借鉴。在功能可比性方面,虽然各国国家公园立法的社会背景、法制基础各不相同,但是在构建国家公园立法体系过程中都会在权责分配、利益平衡、监管机制等方面面临相似的问题,而各国在面临这些问题的共同解决思路可为我国国家公园的立法及立法体系的构建提供功能性的启发。

国家公园立法的协调性

国家公园立法不仅包括制定新的立法,也包括对现有立法进行必要的补充、修改和废止。这就要求今后国家公园立法必须对拟定立法与现有立法进行有效地衔接,进而实现国家公园立法的协调性。结合我国国家公园体制建设的现实需求,国家公园立法体系的构建可以采用以下三种不同的

模式。

第一，根据《总体方案》对国家公园作为“我国自然保护地最重要类型之一”的定位，并且结合当前我国仍然缺乏国家层面的自然保护地立法现实，应当以国家公园立法为契机，制定具有基本法性质的《自然保护地法》，实现国家公园立法的整体性与协调性。同时，在此框架下还应当制定新的《国家公园法（条例）》，并且与修订后的《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等行政法规制定特定类型的自然保护地。此种立法模式把国家公园体制作为法律的调整对象，通过国家层面的《自然保护地法》来确立立法框架，同时制定和修改相关行政法规，体现了法律逻辑的统一性。

第二，可以把国家公园为核心内容制定综合性的《自然保护地法（典）》，同时废止《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等，将这些法律文件的具体内容统一纳入到《自然保护地法（典）》中。由于国家公园立法是对包括国家公园在内的自然保护地管理体制和运行机制的调整，并且我国现行国家公园相关立法存在明显的分散性、低位阶性等问题。所以，此种立法模式通过单一的综合性立法实现了我国国家公园立法的统一性和整体性。

第三，为缓解当前我国国家公园体制建设法律支撑不足的困境，率先制定国家层面的《国家公园法》，今后再结合具体实际对《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等行政法规进行修订或升格。随着国家公园体制建设逐渐成为我国新时期生态文明建设的重点内容，不仅各项国家政策也对国家公园立法工作提出了更为明确的要求，而且国家公园体制建设试点

工作也对专门化的国家公园立法提出了迫切需求。所以，此种立法模式不仅可凸显国家公园在新时期背景下的政治意义和法律地位，而且也体现了国家公园立法的直接价值。

以上三种立法模式各有千秋，具体采用哪种模式，是一种公共决策，立法者可能要综合考虑理论研究的成果、试点立法的贡献、社会政治环境的发展与决策者的意志等多重因素来选择。

国家公园立法的针对性

任何立法都必要具有明确的针对性，国家公园立法也不例外。我国国家公园立法的针对性，就是根据《总体方案》指导思想、基本原则、主要目标等，对我国国家公园体制建设中所涉各种利益进行平衡。

国家公园立法中利益平衡涉及多个方面。国家公园的管理体制是我国国家公园立法中利益平衡的关键。在管理机构方面，可依据《生态文明体制改革总体方案》和十九大报告，与国家即将设立的国有自然资源资产管理和自然生态监管机构衔接，在其下成立国家公园管理局，并在“三定方案”中明确其与相关部委的权利边界、中央和地方在这个领域的事权划分，落实《总体方案》中提出的“建立财政投入为主的多元化资金保障机制”，在中央政府层面首先形成统一、规范、高效的国家公园管理体制。而利益平衡的核心，是如何保障国家公园范围内及周边群众的合法权益。就利益平衡的途径而言，可采用社区共管模式，从决策制定、决策实施、利益诉求、权利救济等方面实现相关社区对国家公园保护的全面有效参与。同时，国家公园立法应当明确以严格保护为中心，以此作为利益平

衡的重点。在保护理念上，强调对国家公园在内的各类自然保护地进行一体化的严格保护，而在保护措施上可结合具体国家公园类型和当地实际，对国家公园进行差异化与精细化管理。此外，为凸显立法的针对性，国家公园立法还应当以利益平衡为原则，通过构建完善的生态补偿体系、以特许经营为代表的激励机制等方式，形成公众、专家、企业和社会组织等社会主体共同组成的国家公园管理的多元共治模式。

在我国国家公园体制建设试点工作结束后，可结合以上国家公园立法的维度形成新时期我国国家公园的立法框架，主要包括在国家层面形成统一的具有基本法性质的《自然保护地法》，制订《国家公园法（条例）》、修改《自然保护区条例》等各类保护地条例，出台专门的社区共管、生态补偿、特许经营、公众参与等部门规章，在国家层面实现国家公园立法的整体性和统一性。此外，为实现国家公园立法的可操作性，可在规划分区、调查监测、建设管理等领域制定相关标准与技术规范。在地方立法层面，可依据国家层面相关立法，根据当地国家公园具体实际出台具体的国家公园实施细则。^④

主要参考文献

- [1]徐菲菲, DOROTHY FOX. 英美国家公园体制比较及启示[J]. 旅游学刊, 2015(6): 5-8.
- [2]易有禄. 立法权正当行使的控制机制研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 41.
- [3]戴秀丽, 周哈隽. 我国国家公园法律管理体制的问题及改进[J]. 环境保护, 2015(14): 41-44.

（作者系武汉大学环境法研究所所长，教授、博士生导师）