

国家公园法应作为自然保护地法体系中的“标杆法”

吴凯杰

(北京大学法学院, 北京, 100871)

摘要: 对自然保护地立法的需要已获共识, 但立法顺序和规范分工尚存争议, 根源在于国家公园法在自然保护地法体系中的地位不明。国家公园法在自然保护地法体系中具有“标杆法”地位, 先行探索的制度创新不仅对后续自然保护地立法具有重要的引领价值, 也具有满足自然保护地制度变革需要的现实必要性与可行性。作为“标杆法”的国家公园法具有政策转换与立法标杆功能, 能够为后续自然保护地特别法的制定提供直接参照与间接参照, 以及为自然保护地基本法规范的形成提供参考。与“标杆法”地位一致, 国家公园法需要规定自然保护地领域的基础性规范与综合性规范、可供其他自然保护地类型参照的特殊性规范、仅适用于国家公园的特殊性规范等三类规范。

关键词: 国家公园法; 自然保护地法体系; 标杆法; 体系功能; 规范分工

中图分类号: D912.6

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2022)05-0019-10

一、问题的提出

2019年1月, 中央全面深化改革委员会通过《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》(以下简称《指导意见》), 确立以“国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充”的自然保护地体系, 并要求“加快推进自然保护地相关法律法规和制度建设”。2019年10月31日, 党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)明确提出, 要“构建以国家公园为主体的自然保护地体系, 健全国家公园保护制度”, 可见自然保护地立法是依法推进国家生态环境治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。目前学界和实务界对自然保护地立法的需要已达一致, 但对如何构建自

然保护地法体系这一问题尚存争议。第十三届全国人大常委会已于2018年将《国家公园法》列入二类立法计划。虽然《自然保护地法》尚未被列入立法计划, 但《自然资源部2019年立法工作计划》将《自然保护地法》列为拟报国务院审查的法律草案第一项, 2022年3月《自然资源部关于加强自然资源法治建设的通知》进一步提出要配合立法机关制定《自然保护地法》。同为自然保护地立法, 《国家公园法》与《自然保护地法》的调整目标与调整对象存在重叠, 在两者的立法工作同时进行的情形下, 如何协调两者的立法顺序与规范分工, 这一问题亟须理论解答。

现有研究尚未提供令人满意的答案, 根源在于国家公园法在自然保护地法体系中的地位不明。学界的主流观点认为应当采用“自然保护地基本法+自然保护地特别法”的系统性立法模式, 而国家公园法属于自然保护地特别法的一种^[1-3]。在静态视角下, 制定具有自然保护地基本法性质的《自然保护地法》固然必要, 但从动态视角来

收稿日期: 2021-12-27; 修回日期: 2022-05-28

基金项目: 国家社会科学基金项目“以国家公园为主体的自然保护地体系央地协同治理研究”(20BFX167)

作者简介: 吴凯杰, 男, 浙江宁波人, 法学博士, 北京大学法学院助理教授, 主要研究方向: 环境法基础理论、自然保护地法等, 联系邮箱: wukaijie@pku.edu.cn

看,先行制定《自然保护地法》的必要性与可行性尚存疑问^[4]。建立国家公园体制是当下自然保护地体系改革的核心,实践已经展开但尚无法律依据,因此,国家公园法与其他自然保护地特别法存在本质区别。为满足实践需求、落实改革理念,如何在动态视角下安排国家公园法在自然保护地法体系中的地位,还需进一步讨论。然而,现有研究大都关注静态的自然保护地立法体系构建问题^[5-6],仅有少数学者考虑立法先后的动态顺序^①。在此背景下,本文将先讨论国家公园法在自然保护地法体系中的地位,进而分析先行制定国家公园法对后续自然保护地立法的体系功能,最后提出国家公园法与后续自然保护地立法的规范分工。

二、国家公园法在自然保护地法体系中的地位

作为生态文明建设背景下形成的自然保护地新类型,国家公园的出现并非简单地增加一种类型,而是以国家公园为“主体”重构自然保护地体系^[7-8]。国家公园法既要通过促进国家公园建设实现自然保护地体系的制度破冰,又要通过制度创新带动其他自然保护地立法,为自然保护地法体系建设提供示范^[3]。由于蕴含着制度创新价值与制度变革需要,国家公园法具有区别于其他自然保护地特别法的“标杆法”地位。

(一) 自然保护地体系对“标杆法”的需要

在具有相似调整目标或调整对象的不同法规之间,存在后续立法参考借鉴已有法规的现象,作为参考借鉴对象的法规被称为“标杆法”。作为“标杆法”的法规,一般是在面对新的调整目标或调整对象时,率先探索采用新调整手段的先行法规,形成典型的法律关系。后续立法若面对相似的调整目标或调整对象,可借鉴先行立法的调整手段,从而降低制度创新的成本。在民法体系的发展过程中,“标杆法”发挥了重要作用。例如,合同法的许多重要规则就是建立在买卖合同法这一“标杆合同法”之上的,债法又建立在合同法这一“标杆债法”之上,进而被抽象为民法总则的法律行为制度,成为贯穿整个民法体系

的核心范畴。作为“标杆法”的先行法规与借鉴“标杆法”的后续法规具有相似的调整目标或调整对象,因而相互间的借鉴不局限于个别规范或制度层次,而是遍及法规整体。

在环境立法实践中,“标杆法”现象普遍存在。以污染防治法为例,《大气污染防治法》《水污染防治法》《土壤污染防治法》等按照环境要素分类的法规均以防治环境污染为调整目标、以污染排放行为为调整对象,其中某一类法规的制度创新对其余污染防治法具有作为“标杆法”的参考借鉴价值。例如,我国的排污许可制度肇始于水污染防治法领域的制度创新,先是出现在1988年原国家环保局制定的《水污染物排放许可证管理暂行办法》中,后于1996年被纳入修改后的《水污染防治法》。随着水污染物排放许可制度逐渐成熟,排污许可制度的适用范围在2000年《大气污染防治法》修改时扩展到了大气污染防治领域,最终在2014年《环境保护法》修改时成为环境保护领域的基本制度^②。由此可见,在排污许可制度的发展过程中,水污染防治法规作为“标杆法”功不可没。“标杆法”现象不仅存在于污染防治法体系内部,也存在于污染防治法与其他环境法子部门之间。如美国的《清洁空气法》《清洁水法》等联邦污染防治法在管理体制上首创“合作联邦主义”模式,对联邦自然资源法的管理体制产生了重要影响^[9]。

在自然保护地法领域,国家公园法的“标杆法”地位源于国家公园法对自然保护地法体系改革的引领价值。国家公园体制建设是我国新一轮自然保护地体系改革的开端,并且一直是改革的重点任务^[3]。2013年11月,党的十八届三中全会作出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,首次提出“建立国家公园体制”,此后颁布的一系列中央政策文件不断地发展和落实这一重大政策决定^③。2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建立国家公园体制总体方案》(以下简称《总体方案》)首次提出“构建以国家公园为代表的自然保护地体系”。2019年6月,《指导意见》进一步明确了国家公园在自然保护地体系中的“主体”地位。不论国家公园是自然保护地体系的“代表”还是“主体”,

中央政策文件的有关表述均表明“建立国家公园体制”的改革任务不局限于国家公园本身，而需要关照整个自然保护区地体系^[10]。因此，国家公园立法需要重点回应影响自然保护区地工作成效的主要矛盾和典型问题，通过法律制度创新为后续自然保护区地立法提供可资借鉴的“标杆法”。

作为“标杆法”，它不仅需要能够引领制度创新，而且应具备充分的现实必要性与可行性。“标杆法”的这两项特征在我国的长江流域保护立法实践中已有充分体现。目前立法机关已在流域立法上先行制定《长江保护法》，在为长江保护问题提供法治方案的同时，为其他流域立法提供“标杆”。立法机关之所以不先制定流域基本法或其他流域保护特别法，一方面是因为长江保护法需要解决的流域环境保护问题全面且典型，其制度创新不局限于长江流域本身，而是具有“流域立法”的“中观层次”特征^[11]。另一方面，长江保护立法的迫切需要与实践基础能够为流域保护的立法探索提供充分的现实必要性与可行性^[12]。与《长江保护法》相似，国家公园立法同样既具备制度创新价值又满足制度变革需要。

（二）国家公园法具备“标杆法”的制度创新价值

为了实现自然保护区地法体系对优先保护生态整体性的价值追求，各类自然保护区地法都需要有针对性地进行制度改革与创新。由于国家公园的生态价值最高，保护强度最大，利益关系最复杂，因此各类自然保护区地法所面临的重难点问题在国家公园法中都有集中体现。在此意义上，国家公园法所探索的制度创新将不局限于国家公园本身，而是对自然保护区地体系的整体改革具有重要的引领作用，从而为其他自然保护区地法提供“标杆”^④。

首先，国家公园法引领自然保护区地法体系从“环境要素中心”向“生态价值中心”转变。过去以自然保护区为主体的自然保护区地体系按照环境要素分类，未能按照生态价值高低确定不同自然保护区地类型以及相应的保护级别^[10]。对此，《指导意见》明确要求向“生态价值中心”的分类标准转变，“按照保护区域的自然属性、生态价值和管理目标进行梳理调整和归类，逐步形成

以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护区地分类系统”。自然保护区所在区域的生态价值不限于特定环境要素，而是体现为生物多样性的丰富程度与重要程度。作为生物多样性就地保护的主要方式，自然保护区地主要保护生态系统层次上的生物多样性。在《指导意见》确立的新分类标准下，国家公园的“主体”地位意味着为最珍贵的生物多样性提供最严格的保护：“以保护具有国家代表性的自然生态系统为主要目的”，“是生物多样性最富集的部分”，要“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”。若国家公园法能够在自然保护区地体系的“主体”层面上建立自然保护区地类型、生态价值高低与生物多样性保护目标之间的关联，对自然保护区地法体系向“生态价值中心”转型具有重要的典范意义。

其次，国家公园法引领自然保护区地法体系从保护与利用的“失衡”走向“平衡”。如何处理人地矛盾、平衡生态保护利益和当地居民的生存发展利益是自然保护区地体系改革的另一核心问题。既有的各类自然保护区法规未能恰当地在保护和合理利用之间取得平衡。风景名胜区、森林公园、地质公园等过于强调观赏、游览等利用价值，自然保护区则“存在过度保护、割裂适度利用的缺陷”^[13]，反而影响了保护目标的实现。相较于其他自然保护区地类型，国家公园因纳入完整生态系统和生态过程而难以避开人群聚居的区域，且具有最高的保护级别与最严的管理目标，因此更加无法回避人地关系问题。按照《总体方案》和《指导意见》，虽然国家公园法的首要目标是严格地保护生态环境，但若科研、文化、观赏、游览等利用行为不与严格保护目标相抵触，则可以被允许^[14]。若国家公园法能够在“最严格保护”的国家公园领域妥当地平衡保护与利用之间的关系，其制度创新无疑对其他自然保护区地法具有重要的参考价值。

（三）国家公园法满足“标杆法”的制度变革需要

国家公园法的“标杆法”地位也来自制度变革的现实需要。从2015年开始国家公园体制试点工作以来，我国已设立10个试点国家公园，

并于2021年10月正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批国家公园。在全面依法治国的背景下,国家公园立法是实现“依法治园”的先决条件。为此,《总体方案》要求“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”。《指导意见》则要求“加快推进自然保护地相关法律法规和制度建设”,“突出以国家公园保护为主要内容”。概言之,国家公园立法具有推进制度变革的现实必要性与可行性。

在制度变革的必要性方面,国家公园体制试点经验亟待立法确认或纠偏^[5]。国家公园体制建设涉及对多元利益关系的重新安排,部分试点国家公园受到地方利益诉求的干扰,提出的制度创新方案在不同程度上偏离了改革的初衷^[2],亟须通过立法来统筹协调各种利益关系,确定不同利益诉求的优先位序。目前,部分试点省份已颁布《三江源国家公园条例(试行)》《神农架国家公园保护条例》《武夷山国家公园条例(试行)》《四川省大熊猫国家公园管理办法》《海南热带雨林国家公园条例(试行)》等地方立法,但这些国家公园地方立法大同小异,无意义的重复规定造成了立法资源的浪费,差异之处则未能体现国家公园的地方特色,反而给法律适用造成不必要的障碍^[6]。以法律原则条款为例,国家公园地方立法一方面重复规定“科学规划”“分区管理”“社会参与”等原则,另一方面,在同一原则上采用不同表述方式,如“严格保护”“保护优先”“保护第一”等。国家公园立法应当在国家层面上统一规定法律原则、管理体制、设立条件、管理目标等基本规定,地方立法则依据地方情形作出相应的细化或补充规定^[16]。

在制度变革的可行性方面,国家公园法的规范任务集中于国家公园领域,在制度创新上更易达成共识。国家公园法的调整对象是影响国家公园生态环境的环境利用行为,集中处理国家公园领域的个性问题。国家公园体制试点地区的地方立法虽然存在无意义的重复规定、缺乏正当理由的不一致规定等问题,但已形成许多凝聚共识的制度创新方案,可供国家公园立法参考借鉴。相较而言,自然保护地基本法需要在充分认识各类

自然保护地共性与个性的基础上,重点对自然保护地的共性问题作出规定。但各类自然保护地在设立目标、管理体制、保护强度等方面各具特性,需要自然保护地特别法采取多样化的调整目标、调整对象与调整手段,因此,如何通过制定自然保护地基本法提供共性规定尚待实践探索。相对更高的立法可行性,国家公园法更能满足自然保护地体系变革的迫切需求。

三、国家公园法对后续自然保护地立法的体系功能

作为自然保护地法体系的“标杆法”,国家公园法的立法意义不限于国家公园本身,而是具有惠及后续自然保护地立法的体系功能^[1]。国家公园立法不仅致力于为国家公园的保护和管理提供法律保障,还要为自然保护地法体系的未来发展提供制度创新方案。通过为后续自然保护地立法提供参照或参考,国家公园法能够将制度创新方案应用于整个自然保护地法体系的构建。

(一) 国家公园法作为“标杆法”的体系功能

国家公园法的体系功能主要包括政策转换与立法标杆两方面。一方面,国家公园法能够将国家公园政策的抽象要求转换为具有具体权利义务内容的法律规范^[6]。与政策的宏观性与原则性不同,国家公园立法需要考虑与既有法律规范的分工与协调,在法律体系的整体背景下完成从政策要求到法律规范的转换。由于国家公园法所调整的环境利用行为同样也是污染防治法、自然资源法等其他环境法的调整对象,国家公园法的政策转换功能对实现环境法体系的融贯性至关重要。另一方面,通过将国家政策转换为法律规范,国家公园法可以发挥立法标杆功能,为后续自然保护地立法提供参照与参考。可作为立法标杆的国家公园法规范主要涉及自然保护地体系的共性问题、对自然保护地体系改革具有制度创新价值的法律规范。在国家公园法制定之后,自然保护区、自然公园等其他自然保护地的立法应当遵循国家公园法中的共性规定,对共性规定的偏离需要提供基于自然保护地特殊性的足够充

分且正当的理由。

在比较法上，由国家公园法等重要自然保护地特别法充当体系“标杆”是自然保护地法治发达国家的普遍做法^⑥，美国是其中的典型代表。美国是“国家公园”概念的发源地，对各类自然保护地的探索较早，但长期以来呈现碎片化发展趋势，在设立条件等方面缺乏统一的法律规范。为统一规范已有保护地类型并为后续保护地立法提供“标杆”，1916年美国国会制定了《国家公园管理局组织法》，将先前设立的国家公园、国家纪念地等各类保护地统一整合到了国家公园体系之中，并适用统一的设立条件、设立程序、管理体制、管理标准等。此后，为了满足增加城市周边休闲区域等新需求，美国国家公园管理局对《国家公园管理局组织法》的“国家公园”概念作了扩大解释，纳入国家休闲区、国家海岸、国家湖岸、国家步道等新类型^[17]。在“一园一法”的立法模式下，这些新保护地类型的专门立法在继续沿用《国家公园管理局组织法》一般规定的基础上，依据新的价值追求作出了特别规定，如在设立条件方面放松了“国家代表性”标准。1960年代以来，随着生态保护的重要性日益凸显，美国国会于1964年制定了《荒野法》，将47个国家公园的4400万英亩土地纳入荒野的范围内，在《国家公园管理局组织法》的基础上进一步增强了保护力度^[18]。虽然新的保护地类型持续增加，但《国家公园管理局组织法》的“标杆法”地位始终没有动摇，其制度规范可类推适用于新自然保护地类型，或为新自然保护地类型的专门立法提供蓝本。

国家公园法的立法标杆功能可分为对自然保护地特别法的参照功能与对自然保护地基本法的参考功能。参照功能指的是国家公园法能够为其他自然保护地特别法中类似问题的解决提供可资参照的制度创新方案。参考功能则是指国家公园法可通过抽象提炼、归纳整合形成具备自然保护地基本法层次的制度规范。

（二）国家公园法对自然保护地特别法的参照功能

国家公园法对其他自然保护地特别法的参照功能来源于国家公园立法重难点问题的典型

性。由于国家公园的生态价值最高、保护强度最大、利益关系最复杂，因此各类自然保护地立法所面临的重难点问题在国家公园立法中都有体现。在此意义上，国家公园法的制度创新对解决其他自然保护地立法中的重难点问题有重要的直接参照功能与间接参照功能。

国家公园法的直接参照功能来源于为实现自然保护地法的共同价值追求而作出的制度创新。此类制度创新立足于各类自然保护地的共性问题，而非特定自然保护地的特性问题，因而可供后续自然保护地立法直接参照。例如，如何合理配置与限制自然保护地内的自然资源权利，实现自然保护地的保护目标，是自然保护地体系改革的共性问题。自然保护地立法需要在民法典与自然资源法建立的自然资源权属制度基础上，依据保护目标作出特别规定^[2]。由于《总体方案》要求国家公园中全民所有的自然资源资产占主体地位，而部分国家公园区域内的大部分土地等自然资源为集体所有，因此权属矛盾尤为突出^[19]。以钱江源、武夷山和南山3个国家公园体制试点区为例，集体土地占试点区面积的比例分别高达79.6%、71.3%和58.5%^[20]。此外，还有部分国有土地被集体承包经营，如三江源国家公园体制试点区的草地全部被承包到牧户。若国家公园法能够妥善处理非全民所有的自然资源权利，其他自然保护地法可以直接参照这种方案。

国家公园法不仅可以提供直接参照，也可以提供间接参照。具备间接参照功能的制度创新兼具自然保护地法的共性与国家公园法的特性，其他自然保护地特别法在参照时需要识别体现自然保护地法共性的部分，剔除立足于国家公园法特性的部分，进而依据自身特性加以完善。例如，如何划分管理权责是目前自然保护地立法中的重难点问题。现行自然保护地管理体制涉及多级政府、多个职能部门，如我国《自然保护区条例》赋予中央事权9项（涉及国务院和7个部门）、省级事权6项、市县级事权4项、自然保护区管理机构事权9项，相互间的分工不合理、不明确且缺乏协调，难以充分调动各地各部门的积极性，实现自然保护地的整体性保护目标^[21]。国家公园具有面积大、跨行政区域的特征，涉及的政府层

级和部门类型较其他类型的自然保护地更多。国家公园立法若能提炼试点经验,构建行之有效的管理体制,将与其他自然保护地立法的管理体制构建提供重要参照。但由于国家公园的管理体制需要体现“中央主导”的特性,其他自然保护地特别法在参照时需要识别并调整管理权责划分安排中体现“中央主导”特性的部分。

(三) 国家公园法对自然保护地基本法的参考功能

国家公园法对自然保护地基本法的参考功能取决于自然保护地基本法的规范类型。自然保护地基本法的制定应当致力于增进自然保护地体系的融贯性,包括逻辑一致性、价值统一性、规范协调性等^[6],因而需要包含基础性规范与综合性规范。基础性规范指的是适用于各类自然保护地的规则与原则。基础性规范具有较高的抽象层次,能够替代各自然保护地特别法中的同质性规范,从而避免自然保护地特别法之间的逻辑与价值冲突。综合性规范则是指综合协调各类自然保护地管理的法律规范。各自然保护地特别法难以单独完成统筹协调各类自然保护地管理、共同致力于优先保护生态整体性的规范任务,需要由更高层次的自然保护地基本法予以规定。

国家公园法对基础性规范的参考功能是作为“提取公因式”的主要素材。在从自然保护地特别法“提取公因式”的过程中,需要以某一具有“标杆法”地位的特别法作为参考,以此建立自然保护地基本法层面的大部分制度^⑥。以总行为控制制度为例,为了实现整体性保护目标,总行为控制制度要求按照自然保护地的保护级别来设定总行为控制目标,对影响保护地生态系统的污染排放、资源开发等各类行为实施总体控制,并依据总体控制目标确定和调节相应的行为规范手段和强度^[4]。虽然总行为控制制度是适用于所有保护地类型的基础性规范,但国家公园法可以先行规定适用于国家公园保护的总行为控制制度,对影响国家公园的各类行为实施总体控制。在国家公园总行为控制制度的基础上,自然保护地基本法可以此为参考,剔除国家公园法的严格保护目标等特性要素,提取适用于所有自然保护地类型的“公因式”。

相较于基础性规范,国家公园法对综合性规范的参考功能较为有限。国家公园法受限于调整对象,无法对各类自然保护地法律规范实施全面协调,只能以国家公园为基点对其他自然保护地类型起到有限的协调作用。例如,为了落实生态环境保护的相对优先地位,需要建立分类分区定保护级别制度,按照“生态价值中心”而非“环境要素中心”理念确定自然保护地的类型和相应的保护级别^[4]。《指导意见》已按照生态价值高低区分三类保护地,分别将国家公园、自然保护区、自然公园的生态价值描述为“典型”“重要”和“具有国家代表性”。分类分区定保护级别制度是自然保护地法的综合性规范,需要在自然保护地基本法的层面上规定。虽然该制度不宜由自然保护地特别法单独规定,但国家公园法可以在设立条件、禁限措施等具体制度中确立国家公园生态价值与保护级别之间的关联,从而为自然保护地基本法的制定提供参考。

四、国家公园法与后续自然保护地立法的规范分工

为充分发挥对后续自然保护地立法的参照参考功能,国家公园立法需要处理好与其他自然保护地特别法及自然保护地基本法的规范分工,明确自身的规范配置。按照国家公园法规范所体现的共性与特性,可以将其分为三类:一是自然保护地领域的基础性规范与综合性规范;二是可供其他自然保护地类型参照的特殊性规范;三是仅适用于国家公园的特殊性规范^[22]。

(一) 自然保护地领域的基础性规范与综合性规范

对于自然保护地领域的基础性规范与综合性规范,国家公园立法需要借助立法契机,及时在自然保护地共性问题的处理上固化改革共识,为实践提供指导,同时为后续自然保护地立法保留规范形成的空间^[2]。但是,基础性规范与综合性规范并非国家公园法固有的内容,只是在自然保护地基本法缺位的情况下,由国家公园法作为“标杆法”暂时承担规范任务,因而在规范内容上应有所限制。

对于基础性规范，国家公园法可以先行在国家公园领域进行制度创新。待国家公园法形成成熟的制度设计方案，并获得其他自然保护地特别法的普遍参照之后，再通过“提取公因式”纳入自然保护地基本法之中。以前述的总行为控制制度为例，国家公园法可以先在国家公园领域建立总行为控制制度，对影响国家公园的各类环境利用行为实施总体控制。国家公园法可以要求企业采用对生态环境整体负担最小的方式来履行资源保护、污染防治等环境保护义务，同时允许为增进生态环境的整体性保护而免除企业的部分环境保护义务^[23]；赋予行政机关关闭或开启、强化或弱化特定行为规范的权力，由行政机关在个案中决定如何定制企业的环境保护义务，从而实现国家公园生态环境的整体性保护。国家公园法规定的总行为控制制度等基础性规范可以为后续自然保护地特别法的制定提供直接的参照，并且为自然保护地基本法的制定提供“提取公因式”的基础。

对于综合性规范，为国家公园法的调整对象所限，国家公园法只能处理国家公园与其他自然保护地类型的关联问题，不能脱离国家公园直接协调其他自然保护地类型的相互关系。以前述的分区定保护级别制度为例，国家公园法应当建立生态价值与保护级别之间的关联，在设立条件上明确“国家代表性”“原真性”“完整性”等生态价值标准，在管理目标与保护级别上明确“最严格保护”的规范内涵。在此基础上，国家公园法可以明确国家公园在设立上相较于其他自然保护地类型的优先地位，规定“将符合条件的区域优先整合设立国家公园”，“国家公园建立后，在相同区域一律不再保留或设立其他自然保护地类型”，等等。至于《指导意见》所要求的“其他各类自然保护地按照同级别保护强度优先、不同级别低级别服从高级别的原则进行整合”，宜由自然保护地基本法予以规定。

（二）可供其他类型自然保护地参照的特殊性规范

国家公园法的第二类规范是可供其他类型自然保护地参照的特殊性规范。与前述第一类规范不同，此类规范处理的问题虽然在其他自然保

护地领域也普遍存在，但制度创新需要立足于国家公园领域的特殊性，难以在一般层面有效地解决问题。国家公园法作为“标杆法”，在应对此类问题时固然需要寻求适用于国家公园领域的有效解决之道，但也需要关照制度创新对其他类型自然保护地的参照功能。

国家公园法能够提供内容丰富且可供直接参照的制度创新方案，供其他自然保护地特别法在面对类似问题时选用。以前述的自然资源权属制度为例，相较于其他自然保护地，国家公园内自然资源权利的类型最多、最复杂，受限的范围最广、程度最深，有益的制度探索也最多^[19]。如钱江源国家公园近80%的面积属于集体所有的林地，目前正在探索保护地役权改革，在不改变林地权属的前提下，由政府与居民签订协议设定地役权，政府提供补偿金，居民则限制对林地的使用^[24]。但这一改革也面临强制签订协议、补偿金不足等质疑，需要通过立法予以规范^[25]。国家公园法需要明确征收、保护地役权、协议保护等不同权利限制方式的适用情形，进而对不同权利限制方式的运行制定相应的程序性规则和实体性规则。国家公园法在总结提炼已有国家公园体制试点经验的基础上确定制度方案，对其余保护地类型具有重要的参照功能。

除了可供直接参照的特殊性规范，国家公园法也可提供具有间接参照功能的特殊性规范。此类规范虽然也能为其他自然保护地特别法提供制度创新方案，但仅限于制度方案中立足于自然保护地共性的部分。以管理体制为例，从当下国家公园体制试点与正式设立的情况来看，在纵向的央地关系上，已经逐渐形成三类主要模式：以东北虎豹国家公园为代表的中央直管模式；以大熊猫和祁连山国家公园为代表的中央和省级政府共同管理模式；以三江源和海南热带雨林国家公园为代表的中央委托省级政府管理的模式^[26]。由于这三类模式都立足于国家公园的“中央主导”特征，其他自然保护地特别法在参照时需要注意是否具备这一前提。在横向的执法权分配方面，各国家公园体制试点正在探索由国家公园管理机构自行组建综合执法队伍，或由当地综合执法局组建国家公园综合执法队伍等不同模式^⑦。

虽然“在自然保护区范围内实行生态环境保护综合执法”是《指导意见》对各类自然保护区的共同要求,但国家公园领域更注重由“一个部门”来“统一管理”,其他自然保护区特别法在参照时应注意区分共性与个性内容。

(三) 仅适用于国家公园的特殊性规范

在前述两类规范之外,国家公园法还需独立规定仅适用于国家公园的特殊性规范。此类特殊性规范立足于国家公园法在调整对象、调整目标等方面的特殊性,对其他自然保护区类型不具有参照功能,无须与自然保护区基本法和其他自然保护区特别法协调与衔接。

首先,在设立条件方面的“国家代表性”标准即为仅适用于国家公园的特殊性规范。国家公园法需要根据“国家代表性”来设置相应的准入门槛,从而与自然保护区、自然公园等其他保护地相区分。对此,美国国家公园的设立条件值得借鉴。美国《国家公园管理局组织法》1976年修正案正式确立了“国家代表性”标准,其规范内涵经历了从强调观赏价值到重视生态价值的转变^[17]。美国国家公园管理局在它的《管理政策》中将“国家代表性”标准解释为包含四个要件:第一,某种资源类型的卓越代表;第二,具备能够体现或彰显国家自然遗产的突出价值或特性;第三,为公众娱乐和科学研究提供无与伦比的机会;第四,保持高度的完整性,能够作为某类资源未遭损害的典型代表^①。可见,由于其他自然保护区类型不具备“国家代表性”,国家公园法的设立条件对其他自然保护区立法不具有参照功能。

其次,在设立国家公园的基础上,需要依据国家公园的“最严格保护”或“更严格保护”级别规定相应的禁限措施。《指导意见》等政策文件对各类保护地的保护级别作了明确阐述:国家公园的管理目标应当确定为对重要自然生态系统的原真性、完整性的“最严格保护”或“更严格保护”;自然保护区的管理目标是保护其特殊科学研究价值;森林公园、地质公园、湿地公园、海洋公园等自然公园的管理目标则是保护其所在区域的自然特征和自然原貌。为落实严格保护级别,可以将国家公园内部区分为核心保护区和

一般控制区,原则上核心保护区内禁止人类活动,一般控制区内仅允许科研、文化、教育等特定类型的人类活动,并且据此原则制定具体的禁限措施。由于国家公园的保护级别高于自然保护区和自然公园,立足于更高保护级别的国家公园法的特殊性规范对其他自然保护区立法不具有参照功能。

五、结论

国家公园法在自然保护区法体系中具有“标杆法”地位,先行探索的制度创新对解决自然保护区立法中的重难点问题具有重要借鉴价值,也能满足自然保护区体系制度变革的迫切需要。作为“标杆法”的国家公园法具有政策转换、立法标杆等体系功能,能够为后续自然保护区特别法的制定提供直接参照与间接参照,为自然保护区基本法的形成提供参考。与“标杆法”地位一致,国家公园法需要规定自然保护区领域的基础性规范与综合性规范、可供其他自然保护区类型参照的特殊性规范、仅适用于国家公园的特殊性规范这三类规范。此外,我国立法机关已将环境法典编纂研究提上立法日程,“适度法典化”的编纂思路渐获共识,环境法典先行出台不无可能。自然保护区法是环境法体系中的新兴领域,环境法典不宜将其整体纳入,但应把握立法契机确认自然保护区体系改革共识,指引与约束自然保护区单行立法^[27]。待国家公园法的制度创新成熟之后,再考虑修改环境法典予以整合吸收。

注释:

- ① 汪劲对《国家公园法》与《自然保护区法》之间的关系进行了研究。参见汪劲:《论(国家公园法)与(自然保护区法)的关系》,《政法论丛》,2020年第5期。吕忠梅认为,考虑到《国家公园法》可能先于《自然保护区法》出台,需要“处理好《国家公园法》与未来可能制定的《自然保护区法》的关系,在《国家公园法》中建立必要的衔接机制、预留可能的立法空间”。参见吕忠梅:《以国家公园为主体的自然保护区体系立法思考》,《生物多样性》,2019年第2期。

- ② 1996 年的《水污染防治法》未直接规定“国家建立水污染物排放许可制度”，而是采用国家建立“重点水污染物排放核定制度”的表述方式，实质上认可了污染物排放许可制度。
- ③ 2015 年 9 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态文明体制改革总体方案》将“建立国家公园体制”作为重点内容之一。2015 年初，国家发改委等 13 个部门联合印发的《建立国家公园体制试点方案》，以及 2017 年 9 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建立国家公园体制总体方案》则提出了“建立国家公园体制”的具体方案。
- ④ 吕忠梅认为，“《国家公园法》既要通过促进国家公园建设实现自然保护地体系的制度破冰，又要以国家公园带动其他保护地向前发展，解决原有痼疾，为中国特色的自然保护地体系建设提供示范和成功案例。”参见吕忠梅：《以国家公园为主体的自然保护地体系立法思考》，《生物多样性》，2019 年第 2 期。
- ⑤ 例如，美国 1916 年的《国家公园管理局组织法》、加拿大 2000 年的《加拿大国家公园法》、新西兰 1952 年的《国家公园法》、南非 1926 年的《国家公园法》。
- ⑥ 从“标杆法”中“提取公因式”形成总则规范是民法典编纂的常用手段。参见朱芸阳：《民法典抽象技术的逻辑与路径》，《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》，2016 年第 1 期。
- ⑦ 前者如三江源国家公园，后者如海南热带雨林国家公园，来源于 2020 年 8 月 3 日笔者与海南省林业与草原局、省委机构编制委员会办公室工作人员座谈时获得的信息。
- ⑧ National Park Service, Management Policies 1.3.1 (2006).
- 参考文献：
- [1] 王凤春. 完善法律法规，依法保障国家公园体制稳步建设[J]. 生物多样性, 2017, 25(10): 1045-1046.
- [2] 吕忠梅. 以国家公园为主体的自然保护地体系立法思考[J]. 生物多样性, 2019, 27(2): 128-136.
- [3] 刘超. 以国家公园为主体的自然保护地体系的法律表达[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2019, 40(5): 81-92.
- [4] 吴凯杰. 环境法体系中的自然保护地立法[J]. 法学研究, 2020, 42(3): 123-142.
- [5] 秦天宝, 刘彤彤. 自然保护地立法的体系化：问题识别、逻辑建构和实现路径[J]. 法学论坛, 2020, 35(2): 131-140.
- [6] 潘晓滨, 刘蔚. 我国自然保护地法律体系的现状、问题及完善路径研究[J]. 南开法律评论, 2020: 23-33.
- [7] 唐芳林, 王梦君, 孙鸿雁. 自然保护地管理体制的改革路径[J]. 林业建设, 2019(2): 1-5.
- [8] 欧阳志云, 徐卫华. 整合我国自然保护区体系, 依法建设国家公园[J]. 生物多样性, 2014, 22(4): 425-427.
- [9] FISCHMAN R L. Cooperative federalism and natural resources law[J]. New York University Environmental Law Journal, 2005, 14(1): 179-232.
- [10] 董正爱, 胡泽弘. 自然保护地体系中“以国家公园为主体”的规范内涵与立法进路——兼论自然保护地体系构造问题[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020, 19(3): 31-42, 111.
- [11] 吕忠梅, 陈虹. 关于制定《长江保护法》的法理思考[J]. 东方法学, 2020(2): 79-90.
- [12] 吕忠梅. 关于长江立法的思考[J]. 环境保护, 2016, 44(18): 32-38.
- [13] 杜群. 中国国家公园立法研究[M]. 北京: 中国环境出版集团, 2018: 62.
- [14] 潘佳. 国家公园法是否应当确认游憩功能[J]. 政治与法律, 2020(1): 128-138.
- [15] 秦天宝. 论我国国家公园立法的几个维度[J]. 环境保护, 2018, 46(1): 41-44.
- [16] 秦天宝, 刘彤彤. 国家公园立法中“一园一法”模式之迷思与化解[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2019, 19(6): 1-12.
- [17] KEITER R B. The national park system: Visions for tomorrow [J]. Natural Resources Journal, 2010, 50(1): 71-110.
- [18] HELLMANN D J. The national park service at 100[J]. Akron Law Review, 2017, 50(1): 5-80.
- [19] 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.
- [20] 王毅, 黄宝荣. 中国国家公园体制改革：回顾与前瞻[J]. 生物多样性, 2019, 27(2): 117-122.
- [21] 吕忠梅. 自然保护地立法的基本问题[EB/OL]. (2019-11-07) [2022-05-28]. <https://mp.weixin.qq.com/s/lagLSXOnMh5JIYJwXa1pTQ>.
- [22] 汪劲. 论《国家公园法》与《自然保护地法》的关系[J]. 政法论丛, 2020(5): 128-137.
- [23] 刘如慧. 德国环境法典 2009 草案初探——以整合的开发行为许可制度为中心[J]. 台北大学法学论丛, 2010(76): 1-42.
- [24] 王宇飞, 苏红巧, 赵鑫蕊, 等. 基于保护地役权的自然保护地适应性管理方法探讨：以钱江源国家公园体制试点区为例[J]. 生物多样性, 2019, 27(1): 88-96.
- [25] 石毅. 钱江源国家公园|住在国家公园：矛盾与共生[EB/OL]. (2019-08-05) [2022-05-28]. <https://www.>

thepaper.cn/newsDetail_forward_3119505_1.

com/politics/2019-12/05/c_1125313260.htm.

[26] 胡璐. 我国国家公园建设迈出实质性步伐[EB/OL].
(2019-12-05) [2022-05-28]. <http://www.xinhuanet>.

[27] 吴凯杰. 生态区域保护法的法典化[J]. 东方法学,
2021(6): 99-110.

The National Park Law as the Model Law in the Natural Protected Areas Law System

WU Kaijie

(School of Law, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: The need for natural protected areas legislations has been a consensus, but controversy still remains on the sequence of different legislations and the division of legislative tasks. This controversy reflects the unclear status of the National Park Law in the National Protected Areas Law System. The National Park Law should be the “Model Law” in Natural Protected Areas Law System. Its pioneering and innovative legal measures could offer references for subsequent natural protected areas legislations, and also fulfill the urgent needs of natural protected areas system reform. As the “Model Law”, the National Park Law should perform the functions of policy convertor and legislative model, providing direct and indirect references for subsequent special natural protected areas laws, as well as providing basis for forming a basic natural protected areas law. Consistent with the status of the “Model Law”, the National Park Law should stipulate three categories of legal norms: basic norms and comprehensive norms applicable to all types of natural protected areas, special norms with referential value for other types of natural protected area, and special norms only applicable to national parks.

Key Words: the National Park Law; the Natural Protected Areas Law System; the Model Law; systematic function; division of legislative tasks

[编辑: 苏慧]