

# 生态文明视域下自然保护地法治体系的完善

于文轩 冯瀚元

**摘要** 生态文明视域下自然保护地法治体系的完善应以生态整体主义理念和生态空间治理范式为理论基础，在内容上包括静态维度的法律体系和动态维度的治理体系。自然保护地法律体系应建基于宪法价值秩序和权利义务规范，采取“综合法+单行法”的立法模式。自然保护地法的基本原则体系包括生态优先原则、风险预防原则、受益者补偿原则、整体治理原则、共同治理原则。分区管控和生态保护红线是自然保护地核心法律制度，应明确纳入生态保护红线的自然保护地类型，实现两项法律制度的有机结合。自然保护地治理体系应采取政府主导、原住居民主体、企业参与的多元共治模式，在管理体制方面建立跨部门和跨区域协作机制，注重原住居民权利保障，在明确行政执法优先的基础上建立自然保护地行政执法与司法的协作机制，实现自然保护地法治的有效实施。

**关键词** 生态文明 自然保护地法治 生态整体主义 生态空间治理 多元共治  
[中图分类号] D912.6 [文献标识码] A [文章编号] 2095-851X(2024)01-0041-11

自然保护地是生态建设的核心载体<sup>①</sup>，承担着保护生物多样性和维护生态系统稳定的重要使命。建立和完善自然保护地体系是新时代生态文明建设的内在要求。十四届全国人大常委会立法规划已将国家公园法（自然保护地法）纳入一类立法计划，并且要求积极研究推进环境（生态环境）法典编纂工作。在此背景下，自然保护地立法不仅具有高度的现实意义，而且与法典编纂具有内在联系。当前，我国进入生态文明体制改革深化期和生态环境保护多重目标协同实施期，尤其需要用发展、统筹、协同的方法解决新阶段的生态环境问题，促进人与自然和谐共生（常纪文，2022）。在此基础上，如何在自然保护地法治体系中落实人与自然和谐共生的生态文明理念，是当前自然保护地法治所面临的重要问题。

## 一、自然保护地法治的理论溯源

生态整体主义是推动生态文明建设的重要方法，生态空间治理是指导自然保护地法治理论与实践的核心范式，二者均是生态文明理念的理论表达。基于自然保护地法治与生态法治的共性及其自身的整体性、空间性特征，自然保护地法治应以生态整体主义理念和生态空间治理范式为理论基础，推动自然保护地法治实践的发展。

### （一）自然保护地法治体系的内涵

法治体系是指法治运转机制和运转环节的全系统。其中，运转机制包括法律规范体系、法治实

【基金项目】国家社科基金重大项目“我国生物安全法治保障体系研究”（批准号：20&ZD174）。

【作者简介】于文轩，中国政法大学民商经济法学院教授、博士生导师，邮编：100088；冯瀚元，中国政法大学民商经济法学院博士生，邮编：100088。

① 国务院新闻办公室（2023）：《新时代的中国绿色发展》。

施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系，运转环节则包括立法、司法、执法和守法。在学理层面，无论是法治的运转机制抑或是运转环节，都可提炼为静态和动态两个维度。运转机制中的法律规范体系和党内法规体系具有显著的静态属性，以具有规范效力的实在法的形式呈现。与此相对，法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系都是静态的实在法体系的动态运转过程。同样，运转环节中的立法既包含立法活动这一动态含义，同时也包含作为立法活动的成果的实在法这一静态含义，而司法、执法、守法都以实在法为前提，并且构成了实在法在现实社会中的实现。

在宏观层面，法治是现代国家治理的基本方式，而现代法治的核心要义则是良法善治。“良法善治”包括形式层面的法律之治和实质层面的法理之治（张文显，2021）。其中，形式层面的法律之治意味着国家治理应当以现实的法律为依据，并且各个实在法之间应当形成逻辑自治且具有一定效力层级的规范体系。因此，构建由实在法构成的法律体系是法律之治的题中应有之义。实质层面的法理之治意味着具备形式理性的法律体系应当在内容上是合理的，且在现实的社会生活中以执法、司法、守法等方式发挥实际的治理作用。由此可见，法治体系与治理体系之间具有内在联系，以“良法善治”为内核的法治体系应是静态的法律体系和动态的治理体系的结合。在“法治体系”的理论范式下，法体系已经超越了静态维度的法律体系，而是把法治实施的各个环节统摄起来，形成有机统一的动态体系。

在微观层面，自然保护地法治体系遵循上述一般原理，包括静态维度的自然保护地法律体系和动态维度的自然保护地治理体系。在形式上，自然保护地法律体系表现为由立法机关制定的自然保护地相关法律法规依照效力层级所形成的实在法秩序，包括宪法、法律、行政法规、部门规章等。从法律规范自身的结构考察，自然保护地法律体系由法律原则和法律制度构成。对具有内在一致性的法律体系而言，其所包含的若干法律原则以法律理念和价值为依循，形成融贯的逻辑体系。相应地，法律制度则是在法律原则的指导下由一系列法律规则所构成的有机统一体。法律制度构成了自然保护地法律体系的核心内容，也是自然保护地法治体系有效实施的重要规范前提。作为自然保护地法治体系的动态组成部分的治理体系，实质是静态的法律体系在调整涉及自然保护地的社会关系过程中的规范展开，包括治理主体、管理体制、治理对象、不同治理机制之间的有效衔接等方面。

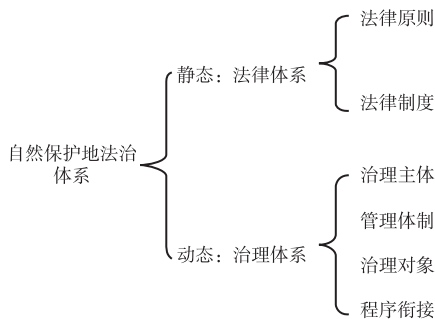


图1 自然保护地法治体系

## （二）自然保护地法治的理念根基：生态整体主义

法学语境下的生态整体主义，是指将生态环境整体而非单一的生态要素或者环境要素作为法律调整或保护的對象。生态整体主义理念要求将人与自然以及各生态要素间的关系统一于生命共同体的范畴内，并基于此推进生态环境的整体性保护。以共同体、生态系统与整体为中心的生态学为生态整体主义哲学提供了生长沃土，形成了大地伦理学、深层生态学、自然价值论等一系列以生态整体主义为基本立场和方法的哲学思想。例如，利奥波德将“大地”视为具有结构层次性和有机整体

性的生命共同体；罗尔斯顿以时间维度下自然的动态生成过程揭示其整体性，由此凸显其伦理价值；奈斯的深层生态学侧重于人与自然在精神层面的统一，实现人与自然的“最大化共生”（王野林，2016）。

早在生态哲学兴起之前，由马克思和恩格斯创立的辩证唯物主义就已经蕴含了生态整体主义的合理内核。在辩证唯物主义看来，人与自然的关系实际上就是以实践活动为中介的人与自然的作用与反作用。作为对立面的人与自然通过实践活动得以统一，进而构成对立统一的辩证关系（于文轩，2021）。在批判形而上学自然观的过程中，恩格斯以整体的视角考察人、自然和社会，将自然视为人的主体性的扩展，在人与自然的相互关联中把握社会历史的发展，与生态整体主义具有内在关联。从历史维度考察，中国古代的儒家与道家思想均肯定天地自然运行的有机整体性，认为人与自然是整体关联的关系，而且儒道两家从不同的角度阐释了“天人合一”的观念（柴荣，2021）。可见，生态文明语境下的生态整体主义具有深厚的中国传统文化根基，是古代“天人合一”观念在当代的继承与发展。

在环境法领域，生态整体主义是指导生态文明法治建设的基本理念。现代环境问题的产生促使环境法转向以承认地球生态系统的整体性为前提的生态整体主义。现代环境法的“生态人”法律模式以及综合生态系统方法的应用，均是生态整体主义理念的重要体现。近年来，我国出台了《长江保护法》《黄河保护法》《湿地保护法》《青藏高原生态保护法》等一系列以区域生态系统为保护对象的立法，在司法方面积极开展环境司法专门化、促进各类环境诉讼的有效衔接、重视生态系统的整体性保护，均体现了生态整体主义理念。

生态整体主义理念下的法律以生态规律为依据，重视对生态系统的整体性保护和生态环境整体利益的实现，与自然保护地法治高度契合。首先，不同于一般的自然环境，自然保护地注重生态系统的原真性和完整性，对保护工作提出了更高要求。习近平总书记指出，“生态是统一的自然系统，是相互依存、紧密联系的有机链条。人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在林和草，这个生命共同体是人类生存发展的物质基础”<sup>①</sup>。山水林田湖草生命共同体理念充分揭示了作为自然保护地法治理念根基的生态整体主义。据此，自然保护地内的各种要素构成了有机的统一体，自然保护地自身具有完善的生态价值，尊重自然、顺应自然、保护自然是自然保护地建设的主旨。因而，自然保护地设立的主要依据是生态价值，同时兼顾资源价值、文化价值等其他价值。易言之，自然保护地是以生态价值为核心、多种价值相结合的价值综合体。其次，自然保护地的整体性、系统性决定了传统上以行政区划和单一环境要素为基础的治理模式难以充分发挥作用，以生态整体主义理念为基础的综合生态系统方法和综合调整机制，成为自然保护地法治重要的方法论基础。最后，价值多元性决定了自然保护地法治所面临的复杂利益格局，要求充分顾及各方利益诉求，形成多元共治的治理体系。在这其中，既要保护自然保护地生态系统的原真性和完整性，也要通过生态补偿等制度合理分配各方利益。以保护生态系统为目标的利益衡量正是生态整体主义的体现。事实上，生态整体主义并非忽视人类利益的极端生态中心主义，而是将人置于生态系统之中进行整体性考量，是人与自然和谐共生的生态文明的理论表现形式。

### （三）自然保护地法治的理论范式：生态空间治理

自20世纪中后期，学术界对于空间性概念的研究开始逐渐突破时间秩序的限制，从哲学、社会学、政治经济学等各个领域深入反思，引起了人文社会科学的“空间转向”。例如，海德格尔以“栖居”的概念批判现代主义空间观，认为空间并非社会改造的工具，而是存在自身的显现（冯雷，2008）。列斐伏尔于20世纪后期提出了空间生产理论，认为现代资本主义的本质是将空间变成了生产和再生产的对象，通过“都市空间”，资本主义生产方式开始从空间中的生产向空间本身的生产

<sup>①</sup> 习近平：《论坚持人与自然和谐共生》，北京：中央文献出版社，2022年，第12页。

转变(闫婧, 2023)。事实上,“空间转向”的本质是人文社会科学理论范式的革新,即空间理论因对某些重要问题提供了更为有力的论证或解释,进而成为研究者共同接受的研究路径与话语体系。

空间理论的蓬勃发展催生出法学研究的“空间转向”。现代空间理论否定了传统的“容器式”空间观,认为空间自身具有生成的性质,通过人的实践活动进行自我生产。因而,作为自然地理、行政权力和治理关系的复合体(杜辉, 2023),空间可以并且应当通过法律进行规制。作为重要的空间类型,生态空间并不仅仅是各类自然要素及人类实践活动的载体,而是在互动关系中改变自身。从空间的视角观察,生态破坏的实质是人类实践活动不断消耗自然空间的自然资源和生产资料,并改变自然空间的固有形态,破坏生态系统的完整性(董正爱、张黎晨, 2023)。这就意味着,人类通过各类社会规范约束自身行为的过程同时也是生态空间治理的具体展开。因此,法学语境下的生态空间治理就是指将生态空间作为法律规制的对象,在法律制度的设计和适用过程中遵循空间维度下生态环境的整体性特征,统筹生态空间的自然地理、行政权力和治理关系。

空间的观念重构使得以整体性的生态空间为对象的法律规制成为可能,而不是将生态空间作为环境要素以及以环境要素利用为内容的法律关系的载体。事实上,我国的生态环境法治已经逐渐走向空间治理的维度。《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》将生态空间定义为具有自然属性、以提供生态服务或生态产品为主体功能的国土空间。从该定义及相关政策制度看,生态空间并非纯粹中性的物理空间,而是以自然属性为基础、具有特定社会功能的复合性空间,兼有实在性和建构性的特征。正因如此,生态空间的法律规制并非以环境要素为对象,而是直接指向生态空间自身,旨在实现生态空间的生态、社会、经济、文化等价值。易言之,生态空间的法律规制要求环境法的基点从环境要素转向各环境要素构成的整体空间,环境法律体系所规制的环境问题从环境要素的污染和破坏转向兼顾整体生态空间的破坏。不难发现,生态空间治理范式与生态整体主义具有内在的一致性,生态空间治理的前提是以整体性的视角将生态空间作为规制对象,而生态整体主义正奠定了这一视角的正当性基础。作为生态空间的重要类型,自然保护区是自然因素与人文因素交织的综合性概念,是空间多维与实践延拓相融合的立体性概念(吕忠梅等, 2022)。可见,自然保护区并非单纯的物理空间,而是现代空间理论意义上包含丰富利益因素和价值内涵的生态空间。因此,以“空间转向”为背景的生态空间治理为自然保护区法治提供了可行的理论范式,在自然保护区法律体系及治理体系的建构方面提供了重要的理论支撑。

## 二、自然保护区法治的静态表达:自然保护区法律体系

立法是法治的重要环节,是执法、司法、守法的前提。法治体系以形成完备的法律规范体系为首要要求。我国自然保护区立法应依循体系化的进路,以宪法规范为基础,采取“综合法+单行法”的立法模式,制定综合性的国家公园法或自然保护区法,明确各项基本法律原则,形成具有内在一致性的自然保护区法律体系。

### (一) 自然保护区法律体系的构造

在传统意义上,法律体系是指一个国家现行的所有法律依照调整对象和调整方法的不同而作出的分类。由此,法律体系是法律部门的上位概念,法律体系由宪法、民法、刑法、行政法等法律部门构成。然而,调整对象和调整方法未必适用于包括自然保护区法在内的领域法的范式,法律体系的原初含义仅指依照一定逻辑所形成的法律规范的总体,而部门法显然不是唯一的逻辑。事实上,构成法律体系的基础元素是法律规范,而法律规范可依照效力划分为不同的层次,由此形成以效力为内在联系的体系。

以此考察我国自然保护区法律规范,我国现行的自然保护区法律体系主要由宪法、法律、行政

法规和部门规章构成。宪法层面,《宪法》第九条自然资源国家所有权条款和第二十六条国家环境保护义务条款构成我国自然保护地法律体系的宪法基础,明确了国家设置及管理自然保护地的宪法依据。在法律层面,虽然我国目前尚未制定专门的国家公园法或自然保护地法,但与自然保护地相关的法律制度在我国现行立法中并不鲜见。诸如《青藏高原生态保护法》《黄河保护法》《长江保护法》《湿地保护法》《野生动物保护法》等新近出台或修订的生态环境法律大多涉及自然保护地的建设与保护等内容。此外,《刑法修正案(十一)》新增破坏自然保护地罪,进一步加大了对破坏自然保护地行为的制裁力度。在行政法规和部门规章的层面,目前专门以自然保护地为规制对象的主要有《自然保护区条例》《国家公园管理暂行办法》《自然保护地生态环境监管工作暂行办法》等。

政策在我国目前的自然保护地法律体系建设过程中起到了重要的推动作用。依照现有政策,自然保护地法律体系应采取“综合法+单行法”的立法模式。同时,根据十四届全国人大常委会立法规划,国家公园法(自然保护地法)已被纳入一类立法计划,制定综合性立法的条件已较为成熟,且具有现实的可行性和必要性。具体而言,应以国家公园法或自然保护地法为自然保护地法律体系的综合法,主要规定法律目的、原则、管理体制、基本制度等内容。该立法在性质上应属于框架性立法,主要规范功能在于为其他具体的自然保护地立法提供指引,并就一般性的管理体制和基本制度进行规定。国家公园、自然保护区、自然公园等关于自然保护地具体类型的法律法规共同构成自然保护地法律体系的实体法。由于国家公园在我国自然保护地体系中居于核心位置,因此应在自然保护地法律体系赋予较高的效力层级。在申报标准方面,根据国家林草局发布的《国家公园设立规范》等相关规范性文件,国家公园应具有国家代表性、生态重要性和管理可行性。对于自然保护区、自然公园等自然保护地类型,可采用行政法规或部门规章的形式进行整体性规定,再依照各地自然保护区和自然公园的具体情况制定地方性法规或规章。

## (二) 自然保护地法的基本原则体系

作为法律规范组成部分的法律原则在制定法中起到联结法律理念和法律制度的重要作用,一方面反映了该部法律的基本理念和价值取向,另一方面遵照目的理性对具体法律规则的解释及适用构成一定影响。自然保护地法以生态整体主义理念和生态空间范式为理论基础,具有鲜明的生态法属性。同时,基于自然保护地自身的整体性和空间性特征以及自然保护地法理念的特殊性,自然保护地法与生态法在基本原则层面又存在一定差异。在法典化的背景下,自然保护地法的基本原则体系应符合法典的价值导向和目的诉求,在基本原则层面与法典在理念和价值上保持内在的一致性。具体而言,自然保护地法的基本原则体系应包括生态优先原则、风险预防原则、受益者补偿原则、整体治理原则、共同治理原则。

自然保护地法的生态优先原则,是指自然保护地内的经济发展与生态保护发生冲突时,将自然保护地的原真性、完整性以及自然保护地生态系统功能不受无法恢复的负面影响的要求置于优先地位的根本准则。生态优先原则是自然保护地法的目标性原则,直接体现自然保护地法的目的,也是生态整体主义理念的规范表达。自然保护地法视域下的风险预防原则主要适用于自然保护地内的生物多样性保护。风险预防原则,是指在自然保护地内的生物多样性利用和相关活动有可能对生物多样性造成严重的、不可逆转的危害时,即使科学上没有确实的证据证明该危害必然发生,也应当采取必要措施的基本准则。事实上,自然保护地正是以保护生物多样性为核心目标的制度建构,通过禁止或限制人类活动以保护自然环境的原真性、完整性,预防生态环境风险。自然保护地法的受益者补偿原则,是指因开发利用自然保护地生态环境而受益的法律主体因其开发利用行为而对自然保护地生态环境造成的损害给予弥补的根本准则。受益者补偿原则集中体现了法的正义价值,要求法律对生态环境利益和经济利益进行公平分配,是自然保护地法的构成性原则。自然保护地法的整体治理原则,是指应以自然保护地生态系统的整体性为基础,尊重生态规律,依照自然保护地的空间

地理属性开展治理工作的根本准则。整体治理原则是生态空间法律规制的必然要求，旨在打破传统的以行政区域为基础的治理模式，以保障自然保护地的原真性、完整性为目标，建立相对独立的自然保护地治理空间。自然保护地法的共同治理原则要求自然保护地治理应采取多元共治的模式，各方主体平等参与自然保护地治理，平衡各方利益诉求，实现自然保护地治理的正当性。与此密切相关的是环境法上的公众参与原则，该原则旨在保障环境法律主体的程序性权利，以确保环境行政决策的合法性和合理性。公众参与原则的预设前提是行政主导，公众参与的核心功能在于维护行政规制的正当性。然而，由于自然保护地涉及复杂利益格局，尤其对长期生活在自然保护地内的原住民而言，程序性的公众参与显然不足以凸显其在自然保护地法治中的地位。因此，对自然保护地法而言，应以共同治理原则扬弃公众参与原则。

### （三）自然保护地核心法律制度的协调

分区分管制度是自然保护地的基础性法律制度，是明确自然保护地管理体制、实施生态修复、生态补偿等其他自然保护地法律制度的前提。如前所述，自然保护地以整体性和空间性为主要特征，自然保护地法实际上是对特定生态空间的法律规制，而区划和区域保护制度正是实现生态空间法律规制的核心制度工具。从制度功能上看，生态保护红线和分区分管都属于空间治理手段，其要义在于根据资源环境的承载能力和国土空间开发适宜性评价等标准，将空间划分为不同的管理单元，并明确不同管理单元的管控要求（阙占文，2021）。在当前的生态环境法律体系下，自然保护地分区分管制度与作为生态环境综合法律制度的生态保护红线制度存在密切关联。如何协调两项法律制度，发挥制度合力，是完善自然保护地法治的重要课题。

从实在法的角度考察，生态保护红线是指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，其划定的范围包括重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区。生态保护红线与生态空间存在规范上的密切联系，生态保护红线制度的直接目的是保护生态安全，确认并保护实现环境与资源承载能力所需的最小空间，以保障生态系统服务功能的持续实现。从制度关系上看，生态保护红线制度与自然保护地体系具有交叉关系。一方面，生态保护红线制度通过自然保护地分区分管制度的限制，适用于自然保护地法律体系之中，自然保护地体系的基础形态就是自然生态空间格局下的生态保护红线体系（杜群，2022）。另一方面，分区分管制度是生态保护红线制度的具体落实，通过划分不同区域的方式来确定相应的保护级别。具体而言，自然保护地法治以分区分管制度为基础。并非所有自然保护地都应被纳入生态保护红线制度，而是应依照自然保护地的规范性质，合理划定生态保护红线的范围。结合我国目前的政策规定和实践情况，只有国家公园这一应采取最严格保护措施的自然保护地类型才应被纳入生态保护红线管控范围，由此实现分区分管制度和生态保护红线制度的有机结合。

在法典化背景下，自然保护地分区分管制度作为生态保护红线制度在自然保护地法的具体表达，应以生态保护红线所确立的标准明确国家公园的设立标准及管控措施。作为特别法律制度，分区分管制度可在不违反生态保护红线制度的基础上，基于国家公园自身的性质，采取专门的法律规制措施，以兼顾法典的体系性以及自然保护地法的特殊性。在更一般的意义上，自然保护地法属于生态区域保护法的组成部分，《青藏高原生态保护法》《黄河保护法》《长江保护法》等典型的生态区域保护法均规定了生态保护红线制度和自然保护地相关制度，而这些法律制度与生态区域保护法及自然保护地法的关系仍有待厘清。对此，进一步明确生态区域保护法与自然保护地法的关系，将生态区域划分为一般生态区域和自然保护地（吴凯杰，2021），实现生态区域保护法与自然保护地法的协调。

## 三、自然保护地法治的动态展开：自然保护地治理体系

自然保护地的整体性、空间性以及复杂的利益格局使得传统上以行政区划为基础的单向度政府

规制模式难以有效发挥作用。结合我国构建现代环境治理体系的政策要求以及自然保护地的特殊性，以生态空间为基础的多元共治模式是优化自然保护地治理体系的可行路径。

### （一）空间维度下自然保护地治理体系的基本构造

《关于构建现代环境治理体系的指导意见》明确提出构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系，为我国环境治理体系的完善提供了方向指引。作为现代环境治理体系的重要组成部分，自然保护地治理体系的构建与完善既要遵循国家宏观政策的顶层设计，又要结合自然保护地自身的性质及其在治理过程中面临的实践问题。

任何治理活动在本质上都是基于特定时空条件的人类实践活动，空间和时间构成了构建治理体系的两大基本维度。对自然保护地治理体系而言，基于自然保护地的空间性特征，空间维度是构建自然保护地治理体系的主线，由多元治理主体形成内外交错、纵横立体的自然保护地治理空间。自然保护地治理空间在时间维度上的延伸构成了自然保护地治理过程，依循事前规划—事中管理—事后救济的逻辑渐次展开。时间维度下的自然保护地治理过程以单向度的行政规制为基底，本质上是将多元主体和复杂空间统摄到行政规制的范式之下，存在一定的片面性。因此，时间维度的考察在自然保护地治理体系中居于相对次要的地位。

自然保护地首先以生态空间的形态存在，承载重要的生态系统服务功能。同时，作为人类实践活动的场所，自然保护地也为当地群众提供生产生活空间。由此，各方主体围绕自然保护地形成复杂的利益格局，自然保护地治理主体呈现出多元化的特征，行政机关、企业、公众等各方主体之间以及各方主体内部形成了复杂的治理结构。行政机关基于《宪法》的自然资源国家所有权条款和国家环境保护义务条款代表国家对自然保护地行使管理职权，在自然保护地治理体系中起主导作用。企业基于自身的经济利益实施各类环境开发利用行为。然而，自然保护地不同于一般的生态空间，应当禁止企业实施可能损害自然保护地生态系统的经济性环境开发利用行为。因此，企业在自然保护地治理体系中处于相对消极的参与地位，即以履行禁止性法律义务的方式参与到自然保护地治理过程中。原住民因其必要的生产生活而实施的本能性环境利用行为属于公民基本权利的范畴，原住民权利与生态环境利益的平衡是自然保护地治理所面临的主要矛盾。在理念层面，以人为本是生态文明的基本立场，以人民为中心是中国式法治现代化的根本价值。就此而言，公民（尤其是原住民）权益保护在自然保护地治理体系中具有重要地位。

另一方面，自然保护地治理的首要目标是维持生态空间的完整存续，以使其充分发挥调节、供给、支持、文化等功能，而生态空间与行政区划在划分标准、设置目标、区域功能等方面均有不同。因此，自然保护地治理体系为应对生态空间的整体性而形成横向和纵向治理机制，前者是指分布在不同行政区域以及承担不同行政职能的行政机关围绕跨区域自然保护地所形成的协同治理机制，后者是指上级行政机关在法律授权的范围内专门设置跨区域自然保护地管理机构，由此形成依据事权划分的垂直管理机制。

### （二）自然保护地管理体制的完善

自然保护地兼具资源和环境的双重属性，既是国土空间的组成部分，又是重要的生态环境保护对象，由此决定了自然保护地管理过程中必然涉及自然资源部门与生态环境部门之间的协同配合。与此同时，自然保护地的空间性特征决定了自然保护地管理应包括跨行政区域的协作保护机制。因此，自然保护地管理体制的完善应主要从跨部门协作和跨区域协作两个方面展开。

在跨部门协作方面，依照《自然保护区条例》的规定，我国自然保护地管理体制采取综合管理与分部门管理相结合的模式，在中央层面主要涉及国家公园管理局（国家林业和草原局）和生态环境部，前者主要承担自然保护地的建设、管理等方面的职责，后者主要承担自然保护地的监督、监测、评估、执法等方面的职责。然而，从新近的政策及立法趋势看，这种“综合管理与分部门管理相结合”的管理体制正在向统一管理模式“进化”。《指导意见》明确提出，应逐渐理顺现有各类

自然保护区管理职能,实现自然保护区全过程统一管理。这些要求也反映到了《国家公园管理暂行办法》以及部分关于自然保护区的立法草案中。因此,未来我国自然保护区管理应以专门的自然保护区主管部门为主导,同时建立与生态环境主管部门的协作机制。就生态环境主管部门而言,可根据环保督察制度承担对自然保护区管理的监督职权,包括生态环境监测和生态环境保护成效评估等方面的内容。建设、管理、执法等职权,可由自然保护区主管部门统一行使。在制定有关自然保护区管理的政策和标准、划定自然保护区范围等重大事项上,应由自然保护区主管部门和生态环境主管部门协同实施。在发生重大生态破坏事件时,应由两部门通过法定的协作机制共同解决。

自然保护区本质上是一种依据生态空间功能划定的地理空间(刘超,2022a),在实践中并不必然与现有的行政区划相重合。由于跨行政区划涉及管辖权问题,不同行政区政府面临权责和利益分配问题,容易出现管理矛盾,进而影响保护区管理的有效性。因此,跨区域协作机制是完善自然保护区管理体制的重要内容。《自然保护区条例》明确了国家级和省级自然保护区的管理主体,《指导意见》进一步明确了自然保护区管理的类型。根据《指导意见》的要求,自然保护区管理分为中央直接管理、中央地方共同管理、地方管理三类,前两类由国家批准设立,后一类由省级政府批准设立并由省级政府确定管理主体。中央直接管理模式下的自然保护区主管部门应通过立法授予自然保护区范围内独立于地方行政机关的管理职权,直接对中央行政机关负责。中央地方共同管理模式适用于跨省自然保护区。对此,应当以法律的形式明确定期会商、信息沟通、信息共享、应急联动、联合执法等自然保护区省际协作机制的具体内容(刘超,2022b)。地方管理模式适用于省内自然保护区,应授权地方立法机关依照法律法规,以地方性法规的形式建立自然保护区省内协作机制。对生态环境主管部门而言,可通过完善省以下环保机构监测监察执法垂直管理、中央环保督察等制度,实现对跨区域自然保护区的监督职权。

### (三) 自然保护区原住民权利的保障

基于生态文明以人为本的基本立场以及生态整体主义的理念,在实现自然保护区治理目标的同时保障原住民权利,实现自然生态保护与居民生存发展之间的利益平衡,是自然保护区法治的重要内容。对此,《指导意见》等政策文件明确要求,应分类有序解决包括自然保护区原住民在内的历史遗留问题,探索生态教育、自然体验、生态旅游、生态产业等自然保护区全民共享机制。自然保护区管理体制应打破单向度的行政规制模式,转向多元共治模式。然而,自然保护区原住民权利的类型及其范围并不明确,应在后续立法中予以关注。

依照权利的性质,自然保护区原住民权利可分为实体性权利和程序性权利,前者主要包括环境资源利用权、生态补偿权、参与管理权等,后者主要是指在实体性权利受到侵害后所享有的救济权利。基于自然保护区保护等级的不同,不同类型的自然保护区原住民在实体性权利上存在差异。事实上,自然保护区治理的本质是通过限制乃至禁止人类活动以保护自然生态的原真性和完整性,因此原住民权利应受到自然保护区治理目标的限制。自然保护区生态环境利益与原住民生活利益之间的衡量,是自然保护区治理必须解决的重大问题。在利益衡量的过程中,应当依循正义、秩序、效率的生态法价值理念,符合自然保护区法基本原则的要求。

《指导意见》明确提出,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。对于禁止人为活动的自然保护区核心保护区,原住民的环境资源利用权只能在尚未迁出核心保护区前的过渡期内暂时行使。一般控制区的原住民享有环境资源利用权,但以维持基本的生产生活需要为限。同时,自然保护区并不禁止一切开发利用活动,而是允许开展生态旅游等符合自然保护区功能及其治理目标的活动,其产生的收益属于原住民所享有的环境资源利用权的自然延伸,原住民有权通过参与自然保护区内的生产经营活动而获取相应的收益。迁出核心保护区的原住民应享有生态补偿权,即国家以及其他法定主体应当基于受益者补偿原则对生活利益受损的原住民进行适



当补偿。参与管理权是指尚未迁出的核心保护区原住居民以及一般控制区原住居民依法享有的参与自然保护地管理的权利。根据我国目前的自然资源权属制度以及自然保护地体系的建设方向，原住居民可采取协助管理的方式。事实上，《指导意见》要求推行的参与式社区管理，正是协助管理模式在我国自然保护地管理实践中的具体表现形式。具体而言，协助管理模式下的自然保护地管理应以行政机关为主导，赋予原住居民信息知情权、决策参与权，并且优先安排原住居民在自然保护地管理机构就业，在保护地管理机构中吸收一定比例的保护地居民加入。此外，在法律授权的范围内，可将部分管理事项交由原住居民集体管理，行政机关主要承担监督等职责，从而在提升管理效率的同时，有效保障原住居民权利的实现。

#### （四）自然保护地行政执法与司法的有效衔接

建设环境司法与行政执法协作机制，是全面构建现代环境治理体系的重要组成部分。较之于一般的地理空间，自然保护地具有更为突出的生态价值，前置的预防性措施更有利于保护生态环境利益，由此决定了行政手段在自然保护地法治中具有优先地位。通过有效的行政执法，可以预防自然保护地内的生态环境风险，符合保持自然环境的原真性、完整性的自然保护地治理目标。相比较而言，司法手段通常具有滞后性的特征，即便是预防性环境公益诉讼，其诉讼主体也往往因缺乏行政机关所掌握的专业知识、执法能力以及必要信息等原因而难以充分保护生态环境。相反地，环境公益类案件往往具有较强的专业性和技术性，行政机关在人员、职权、资金等方面具有较大优势，且处理方式较为灵活，应是维护环境公益的首选（秦天宝，2022）。在实践中，检察公益诉讼的诉前公告程序和诉前检察建议即是行政权优先的具体表现，司法机关在此过程中主要起到督促行政机关及时合法履职的功能。

在行政执法优先的基础上，应建立自然保护地行政执法与司法的协作机制。首先是强化自然保护地行政执法能力。当前，由于自然保护地体系尚在逐步建立与完善的阶段，自然保护地行政执法存在缺乏资质或授权、执法能力不足、执法强度较低等问题。对此，应尽快完善相关立法，建立专业的自然保护地执法队伍，完善自然保护地综合执法制度体系，强化执法效能。其次，优化自然保护地行刑衔接工作机制。目前，行政执法与刑事司法衔接工作机制相对完善，规范依据较为充分。然而，自然保护地行政执法与刑事司法协调联动尚不健全，针对自然保护地内的违法犯罪行为，行政机关与司法机关尚未建立环境刑事案件的协调配合机制。对此，应在现有的制度基础上，结合自然保护地治理所面临的现实问题，对自然保护地行刑衔接工作机制进行完善。例如，应建立自然保护地所在地各司法机关与行政机关的跨区域协作机制，以有效应对跨区域自然保护地违法犯罪问题。最后，由于自然保护地内自然环境较为复杂，跨区域违法犯罪较为常见，因此有必要加强自然保护地行政机关与司法机关的数据共享，探索司法机关参与风险预防、环境监测、行政执法监督、诉讼监督、执行监督的自然保护地全链条式监督（陈真亮、王雨阳，2023），保障司法机关法律监督权的充分行使，同时提升诉讼效率。需要注意的是，司法机关对于行政机关共享数据的利用应保持谦抑态度，避免司法权过度能动，以尊重行政执法的优先性。

## 四、结语

建立自然保护地体系既是保护生物多样性的重要举措，也是实现生态文明的必由之路。作为生态文明法治的重要组成部分，自然保护地法治的完善对于生态文明建设具有重要意义。自然保护地的整体性、空间性特征决定了生态文明视域下的自然保护地法治应以生态整体主义理念和生态空间治理范式为基础，前者以整体的视角考察人与自然以及自然内部各生态要素之间的关系，是生态文明建设的基本立场和方法；后者将自然保护地视为多重价值和属性相结合的复杂生态空间，要求在法律规制的过程中重视空间整体以及空间所承载的各种价值与利益之间的相互联系。自然保护地法

律体系应采取“综合法+单行法”的模式，制定综合性的国家公园法或自然保护地法，构建科学的基本原则体系，协调分区管控与生态保护红线两项自然保护地核心法律制度。自然保护地治理体系应以政府为主导，重视原住民权益保障，从跨部门和跨区域两个维度完善自然保护地管理体制，建立自然保护地行政执法与司法的有效衔接机制，最终形成多元共治的自然保护地治理格局。

## 参考文献

- 柴荣 (2021): 《中国传统生态环境法文化及当代价值研究》，《中国法学》第3期，第287—304页。
- 常纪文 (2022): 《开启人与自然和谐共生的新征程》，《中国环境管理》第5期，第5—7页。
- 陈真亮、王雨阳 (2023): 《数字时代自然保护地监管制度的智慧转型》，《行政与法》第9期，第50—65页。
- 董正爱、张黎晨 (2023): 《长江流域生态环境修复的空间维度与法治进阶：基于空间生产理论的反思与重构》，《中国人口·资源与环境》第5期，第49—59页。
- 杜辉 (2023): 《实践、逻辑与创新：空间向度下的生态环境法治发展》，《南京师大学报（社会科学版）》第3期，第87—97页。
- 杜群 (2022): 《环境法体系化中的我国保护地体系》，《中国社会科学》第2期，第123—140页。
- 冯雷 (2008): 《当代空间批判理论的四个主题——对后现代空间论的批判性重构》，《中国社会科学》第3期，第40—51页。
- 刘超 (2022) (a): 《自然保护地空间治理的理论逻辑与规则构造》，《思想战线》第4期，第115—126页。
- 刘超 (2022) (b): 《环境空间视域下自然保护地省际协作保护机制之证成与构造》，《河南师范大学学报（哲学社会科学版）》第5期，第55—64页。
- 吕忠梅等 (2022): 《自然保护地立法研究》，北京：法律出版社。
- 秦天宝 (2022): 《司法能动主义下环境司法之发展方向》，《清华法学》第5期，第147—162页。
- 阙占文 (2021): 《自然保护地分区管控的法律表达》，《甘肃政法大学学报》第3期，第26—35页。
- 王野林 (2016): 《生态整体主义中的整体性意蕴述评》，《学术探索》第10期，第13—19页。
- 吴凯杰 (2021): 《生态区域保护法的法典化》，《东方法学》第6期，第99—110页。
- 闫婧 (2023): 《〈大纲〉“总体性”思想的当代运用——论列斐伏尔的“都市空间”理论》，《哲学分析》第4期，第126—136页。
- 于文轩 (2021): 《习近平生态文明法治理论指引下的生态法治原则》，《中国政法大学学报》第4期，第5—13页。

## The Improvement of the Rule of Law of Natural Protected Areas from the Perspective of Ecological Civilization

YU Wen-xuan, FENG Han-yuan

(Civil, Commercial and Economic Law School, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

**Abstract:** The improvement of the rule of law of natural protected areas from the perspective of ecological civilization is based on the idea of ecological holism and ecological spatial governance paradigm, and includes the legal system from static dimension and the governance system from dynamic dimension. The legal system of natural protected areas should base on the order of constitutional values and norms of rights and obligations, and adopt the legislation model of “comprehensive law + slip laws”. The fundamental principle system of natural protected areas law include ecological priority principle, precautionary principle, beneficiary compensation principle, holistic governance principle and co-governance principle. Zoning control and ecological protection red line are the core legal institutions of natural protected areas, and the types of natural protected areas should be clearly included in the ecological protection red line to realize the organic combination of the two legal institutions. The governance system of natural protected areas should

adopt a pluralistic co-governance model led by the government, with sufficient regards to the indigenous residents and the participation of enterprises, establish a cross-departmental and cross-regional cooperation mechanism, pay attention to the protection of indigenous residents' rights, and establish a cooperation mechanism between administrative law enforcement and justice in natural protected areas on the basis of clarifying the priority of administrative law enforcement, so as to realize the effective implementation of the rule of law of natural protected areas.

**Key Words:** ecological civilization; rule of law of natural protected areas; ecological holism; ecological spatial governance; pluralistic co-governance

责任编辑：黄承梁