

论新形势下自然保护区的法制建设

杜文艳

(青海师范大学政法学院, 青海 西宁 810008)

摘要: 随着新修订的《环境保护法》的颁布, 生态环境的法治建设成为当前环境法律体系中的迫切任务, 但作为生态环境保护集中代表区域的自然保护区的法制建设却存在着不适应时代发展需要的缺陷, 法律位阶低, 立法目的滞后, 责任体系不完善, 缺乏公众参与等。因此, 提升自然保护区的法律位阶, 完善相关制度, 将对生态文明、环境保护优先和可持续发展目标的实现, 发挥积极的促进作用。

关键词: 生态保护; 自然保护区; 法制建设

中图分类号: X197

文献标志码: A

Discussion of Legal Construction of the Nature Reserves under the New Situation

Du Wenyan

(School of Political Science and Law, Qinghai Normal University, Xining 810008, China)

Abstract: With the new version of the Environmental Protection Law of the People's Republic of China issued, legal construction of the ecological environment has become urgent in the existing environmental legal system. However, there are still some defects existing in the legal system of the nature reserves which are taken as the representative areas for eco-environmental protection as well as deferring the development of the new age, including low legal position, legislation lagging, imperfect liability system, inadequate public participation, etc.. Therefore, strengthening of the legal position and improvement of the legal system of the nature reserves will play a positive role in ecological civilization, environmental protection priority and realization of sustainability.

Keywords: Ecological Protection; Nature Reserve; Legal Construction

CLC number: X197

1 重提自然保护区法制建设的背景

笔者曾在加强自然保护区的地方立法的文章中对《自然保护区条例》存在的问题进行过简要的分析和探讨^[1]。随着备受各界关注, 又被称为新时期最好的环保法^[2]于2014年4月24日经十二届全国人大常委会第八次会议表决以高票通过, 并已于2015年1月1日起开始施行, 自然保护区法制建设问题再次成为了被关注的问题。此次修订, 使得环保法在立法理念上有了很大的提升, 体现了生态文明、环境保护优先和可持续发展的理念。

与旧法相比, 新修订的环保法将“保护和

改善生活环境与生态环境”修改为“保护和改善环境”, 增加了“推进生态文明建设”的内容, 把“促进社会主义现代化建设的发展”修改为“促进经济社会可持续发展”, 提出了“环境保护优先”的基本原则。同时, 在保护和改善生态环境方面也做出了相应的规定: 要求在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区划定生态保护红线, 保护生物多样性, 控制引进外来物种, 保障生态安全以及建立生态保护补偿制度等^[3]。这些内容的规定, 将会对人们普遍形成的“环保法偏重于污染和公害的防治”、“环境保护就是污染防治”等错误观念起到一定程度的修正作用, 也将对环境保护领域中与自然保护相关的法律法

收稿日期: 2015-02-10

作者简介: 杜文艳(1970-), 女, 教授。研究方向: 民法、环境法。

规在立法理念上产生积极的影响。

2 我国自然保护区的立法现状及存在的问题

根据《中华人民共和国自然保护区条例》的规定,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。20多年来,我国自然保护区的建设如火如荼,1990年底,全国自然保护区共480个,面积3 289万 hm^2 ,占国土面积的2.32%,国家级的自然保护区64个^[4]。而据统计显示,截止到2013年,全国自然保护区的数量已经达到2 669个,总面积增加为14 979万 hm^2 ,占国土面积的14.9%,国家级的自然保护区的数量也已达363个^[5]。这不仅是数量上的增加,更显示了我国在自然保护区的建设方面取得了突出的成绩。但与此同时我们也应该清醒地看到,尽管对于自然保护区是保护自然资源和自然环境最重要、最有效的措施之一,在生态保护中占有重要地位,是《环境保护法》有关生态保护具体制度得以落实的重要环节等观念已深入人心,而且这种认识也已具有了普适性,但在有关自然保护区的法制建设方面却极为滞后。

目前我国关于自然保护区的立法,主要包括两个部分:一是专门的自然保护区的立法,包括行政法规和规章,行政法规即为1994年颁布的《中华人民共和国自然保护区条例》,这是我国第一个也是唯一的关于自然保护区的专门立法。《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》、《海洋自然保护区管理办法》、《水生动植物自然保护区管理办法》和《国家级自然保护区调整管理规定》等属于部门规章;二是反映在其它法律、法规和规范性文件中的关于自然保护区的规定,如在《环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《森林法》、《草原法》、《野生动物保护法》、《矿产资源法》等中有有关自然保护区的零散的规定。此外,还有一些具有法律意义的文件和通知,如《关于进一步

加强自然保护区建设和管理工作的通知》、《关于加强湿地生态保护的通知》等。这些法律法规对自然保护区的建设和管理发挥了积极的作用,为保护区的快速发展创造了条件。但从自然保护区的发展现状以及与新修订的环保法的具体要求看,都存在着不适应自然保护区科学管理和时代发展需求的问题。

党的十八大提出了建设“美丽中国”的宏伟目标,十八届三中全会提出必须建立系统完整的生态文明的制度体系,用制度保护生态环境。十八届四中全会的公报中更是明确规定,加强重点领域立法,用严格的法律制度保护生态环境,促进生态文明建设。而作为与生态保护直接相关的《自然保护区条例》却很难担当起这样的角色。究其原因,主要有如下几方面。

(1) 法律位阶较低,难以发挥协调作用。有学者认为自然保护区的管理和运作出现问题的主要原因在于保护区内利益分配的不公平,法律位阶的高低与法律实施效果的好坏没有直接的关系。但笔者认为没有高位阶的立法作为指导,自然保护区内的相关利益也难协调^[6]。虽然一部法律的效力得到充分的发挥除了其法律位阶以外还有其他因素的影响,如法律在具体实施中的执行水平、守法的程度、法律监督的效果等,但是法律的位阶高低确实决定着法律对其所调整对象的保护力度的强弱,甚至在协调相关法律规范之间的冲突时,都会力不从心。《自然保护区条例》是国务院通过的行政法规,而自然保护区内存在土地、森林、草原、野生动物、水、矿产资源等自然要素都有相应的国家专门立法进行调整,如《草原法》、《矿产资源法》、《水法》等都是由全国人大常委会通过的法律,而《自然保护区条例》由国务院通过,属于行政法规,效力位阶较低。实践中,相关自然要素发生纠纷和矛盾,就会出现因《自然保护区条例》低位阶的法规而不能与高位阶的法律相对接和协调的局面,使得自然保护区的管理目标难以实现。

(2) 立法目的滞后,将自然生态系统的保护作为自然资源开发利用过程中的反射利益保

护，不能适应时代发展的需要。自然保护是以保全一定地域的自然环境和物种为目的，对在指定地域范围内的各种开发利用行为实行限制或禁止，对指定物种采取特别措施予以保护，进而给当代人和后代人建立最适宜的生活、工作和生产条件，以保证经济的持续发展和社会的繁荣进步。但由于过去对生态价值的认识低于自然资源所产生经济价值的认识，因此一般仅认为自然资源立法中的保护性规范就能达到保护生态系统的目的，所以实践中将生态保护与自然资源保护合称为“自然保护”，在自然保护方面的立法比较薄弱^[7]。这不仅造成了上述有关自然保护的立法位阶不高，而且使得《自然保护区条例》这一在自然保护方面的总领性法律规范的立法目的与自然保护目的的实现上存在很大的差异和滞后性，强调的是为了加强自然保护区的建设和管理，保护自然环境和自然资源，仍然是资源的保护利用中折射出生态环境的保护^[8]。这些都与新修订的《环境保护法》确立的基本理念和当今社会追求生物多样性的保护、国家生态安全的保障、人与自然的和谐相处以及整个社会的可持续发展理念相距甚远，不能实现全面保护的客观需要。

(3) 没有建立经济管理手段，缺乏生态补偿机制。从全国自然保护区面积分布看，主要集中在西藏、青海、新疆、内蒙古、四川、甘肃等西部省区，上述6省（区）自然保护区面积占全国自然保护区总面积的76.57%^[9]。根据《自然保护区条例》第13条规定，管理自然保护区所需经费，由自然保护区所在地的县级以上地方人民政府安排。国家对国家级自然保护区的管理，给予适当的资金补助。而上述这些省（区）经济发展基本都处于相对落后的水平，只靠行政拨款难以为自然保护区建设和保护提供充足的经费来源。在国外环境立法上，环境费的表现形式以支付主体的不同而表现为不同的形态，在中国，有关生态保护的法定环境费制度称为自然保护费制度，但又缺乏完整的自然保护费征收制度的设计^[7]。因此，地方在自然保护区建设上的经费投入也就捉襟见肘。另外，虽然在《自然保护区条例》第

5条中也规定了“建设和管理自然保护区，应当妥善处理与当地经济建设和居民生产、生活的关系”，但在条例的具体制度设计上并没有建立相应的生态补偿机制，对保护区内和保护区周边的原住民，以及保护区所在的地方政府，因保护生态环境受到多重发展限制而造成的损失不能给予合理的补偿，使得当地居民和地方政府对于保护区建设的积极性大打折扣。因此，立法中设计的制度在实施方面缺少人力、物力和资金方面的必要保障机制，导致在客观上流于形式。法律的规定因为没有相承接的具体制度成为一个装饰品，影响了法律的权威性。

(4) 法律责任规定不完善^[10]，对违法行为处罚力度不够。法律责任的欠缺涉及到行政责任、民事责任和刑事责任，在此主要从规范行政责任的角度探讨。《自然保护区条例》虽然规定了违法责任，但从相关规定的內容看^[8]，难以遏制对自然保护区的破坏。行政责任主要限于数额不大的罚款，这对于违法行为的威慑力明显不足。如对在自然保护区进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动的单位和个人，造成自然保护区破坏的，仅以最高10 000元的罚款额来处理。更为甚者，对擅自改变自然保护区规划的，擅自在自然保护区进行开发建设、修路、架桥、铺设管道等更大的破坏活动的，反倒没有相应的责任追究制度^[11]。另外，对于自然保护区管理机构或者相关政府擅自变更自然保护区的范围、调整功能区划等行为的制裁则找不到法律依据，这很可能导致相关主体行为的任意性。2013年12月2日，国务院以国函〔2013〕129号印发《国家级自然保护区调整管理规定》，这一规定让自然保护区规划的严肃性产生质疑，经过专家反复论证、政府批准的自然保护区规划为什么还需要调整？这有为日后的建设和开发行为大开绿灯的嫌疑，该规定的合法性理应受到质疑！而近年来有关自然保护区因建设和开发的需要而被调整，自然保护区因开矿、修路、采伐林木等被破坏的情况时有所闻，似乎是这一规定极好的佐证。2014年8月8日出版的

《参考消息》转载了英国《卫报》网站8月7日题为“中国西北部的非法煤矿正在蚕食自然资源”的报道,指出矿山企业对自然保护区范围的蚕食。据澎湃新闻新闻记者的调查,该事件中就涉及对自然保护区面积的调整,比原自然保护区规划的面积缩小了5%^[12]。这种存在缺陷的制度设计也将使生态保护的底线坚守困难。

(5) 缺乏公众参与的机制,影响自然保护区的保护效果。我国现行自然保护区立法中没能充分体现公众参与自然保护区保护与管理的基本原则。虽然《自然保护区条例》第7条第2款中规定了,一切单位和个人都有保护自然保护区内自然环境和自然资源的义务,并有权对破坏、侵占自然保护区的单位和个人进行检举、控告。但从该条款的内容设计看,更多的是停留在公众所应当承担的义务这个层面。即使是涉及自然保护区原住民基本生活和生产利益的保护区的撤销、变更以及范围的调整等重大问题,也只是要求应当经原批准建立自然保护区的人民政府批准^[8],而没有与保护区的建设管理存在着重大利益关系的公众的身影,公众只能是在利益受到切实损害时“享有被通知的权利”而已^[9]。这种制度设计的缺位,不仅降低了公众参与到自然保护工作中去的热情,同时也加剧了有关主体与自然保护区的矛盾,影响了保护区工作的开展;另外,保护工作中管理部门或者政府行为的规范性、合理性也无法得到有效监督,极易引发环境问题,从而使自然保护区的保护效果大打折扣。

3 完善自然保护区法制建设的几点思考

我国现行的环境保护法律体系中,专门针对污染防治的法律规范占大多数,而生态保护类的法律规范数量有限,位阶最高的也就是《中华人民共和国自然保护区条例》且存在着诸多的问题。即使是新修订的环保法中,对于法律责任的规定也是以惩罚环境污染行为的居多。为了彻底改变环境保护立法中重污染防治轻视生态保护的局面,实现保护和改善环境,推进生态文明建设和可持续发展的目标,以新修订的《环境保

护法》强化生态保护为契机,真正建立起环境保护领域两条腿走路的模式,必须加大生态领域的立法。

自然保护区作为最高的自然保护形式,对于生态环境的保护是其他保护形式所不及的。新修订的《环境保护法》中对生态保护红线的划定,对具有代表性的各种类型的自然生态系统区域,珍稀、濒危的野生动植物自然分布区域,重要的水源涵养区域,有重大科学文化价值的自然和人文区域等采取措施予以保护,禁止破坏的规定,以及防止生物多样性破坏和建立生态补偿制度的规定等,都为加强自然保护区的建设,提升立法层次,完善立法内容提供了充分的依据。因此,结合上述自然保护区立法中存在的主要问题,认为自然保护区应当加强以下几方面的法制建设。

(1) 完善自然保护区的立法体系,更新立法理念,适应生态文明建设的时代发展需要。由国家立法机关制定专门的综合性的《自然保护区法》,也有称为《自然保护地法》、《自然保护区法》^[13],使之能与其他相关环境资源法律相协调,充分发挥自然保护区基本法的作用。我国目前虽然在一系列自然资源的单项法律如《土地管理法》、《森林法》、《野生动物保护法》、《矿产资源法》、《草原法》等中表达了自然保护的利益需求,但是由于这些规范强调的是保护人类对自然资源的利用关系,对于生态利益的关注是间接的和附属于人类经济利益的^[7],这与自然保护区重在“维护”和“保持”的独特性能不相一致。因此,制定以生态文明、环境保护优先和可持续发展为理念的《自然保护区法》,使其真正起到统领其他相关法规的作用,担当起有效地和其它部门法律相协调的重任,也是适应新时期各类自然保护区建设与管理的需要。

(2) 根据不同的受益主体探索自然保护费的征收方式,促进自然保护区的管理、协调各方利益,建立保护区的生态补偿机制,促使生态敏感区、脆弱区的生态保护功能得以实现。国家应设立专项的生态基金,用于自然保护区的基本建

设以及科学研究。从事对与生态环境有影响的自然资源的开发利用者，应当建立相应的生态保护的抵押金、预付金制度。而对于经济条件极为落后地区的自然保护区，国家给予补贴与政策扶持。根据《环境保护法》有关生态补偿的规定^[9]，自然保护区在立法内容的设计上规定相关管理机构应当制定科学的补偿标准，使相关主体的损失得到最适宜的弥补，对其利益的影响减到最小，补偿的形式不限于经济补偿，也可以采用安排就业、发放生活补助金、职业培训等方式进行。

(3) 完善自然保护区立法中责任追究机制，使侵害自然保护区的行为得到应有的制裁。《行政处罚法》规定了多种行政责任的承担方式，但现行的《自然保护区条例》仅以罚款的方式将应承担的行政责任单一化，造成了“以罚代管”的局面，而且罚款的数额不足以警戒违法行为。因此，在自然保护区立法时应当根据“不能使违法者从其违法行为中受益”的原则规定违法责任，设定多种责任承担方式，除对破坏自然保护区的行为根据其所获利益的数额，规定相应的倍数进行罚款外，应当将行政拘留这种限制人身自由的处罚方式规定在自然保护区的立法中，打击那些较严重的破坏生态的违法行为，增强法律的威慑力。同时，还应当增加自然保护管理部门以及当地政府违反规定或不履行职责等行为的法律责任，严格限制对已划定的自然保护区因为建设和开发的需要轻易调整或直接缩小，由此造成生态破坏的，除行为人承担相应的责任外，也应该追究相关行政管理部门的责任，防止行政行为的任意性，维护自然保护区相关立法的严肃性。

(4) 明确公众参与自然保护区建设和管理的相关权利，最大限度的发挥公众的力量促进自然生态环境的保护。公众参与原则作为环境法的一项基本原则被规定下来，说明公众在生态保护、自然资源保护领域中的重要性已被立法者充分认识到。作为环境法律体系中生态保护领域起重要支撑作用的自然保护区立法，在制度设计上也应当将原来的公众参与的鼓励性规定落实为明确的权利。包括自然保护区相关工作的知情权，

决策的参与权，对管理机构的监督权，寻求司法救助的权利以及应获利益的分配参与权等，使公众参与贯穿保护区工作的各个环节。积极动员和鼓励科研单位、企业、环保组织、社会公众等通过多种途径和方式参与自然保护区工作，尤其要充分考虑发挥保护区原住民在自然保护区建设和发展中的积极作用，形成监督自然保护区建设和管理的强大力量。

4 结论

党的十八届四中全会关于全面推进依法治国的决策中强调，要用严格的法律制度保护生态环境，加快建立生态文明法律制度，促进生态文明建设。这为自然保护区的法制建设提供了有利契机，这也将是我国在环境保护领域污染防治和生态保护并举的必然体现。为此，完善自然保护区的法制建设，更新立法理念，创新立法技术丰富自然生态保护的管理手段，强化责任追究机制，以公平、民主、科学的精神去追求整个社会的可持续发展，将是我们这个时代永恒的目标。当然，面对严峻的生态破坏和经济发展的矛盾，生态红线的守护仅靠一部完善的立法是远远不够的。在维护生态环境安全上，我们仍然有漫长而艰辛的路要走！

参考文献

- [1]杜文艳.关于加强青海省自然保护区地方性立法的思考[J].青海环境,2008(03):106-108
- [2]别涛.新时期最好的环保法——新修订的《环保法》评析[J].环境经济,2014(5):10-13.
- [3]全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国环境保护法[M].北京:中国民主法制出版社,2014.
- [4]刘东来,吴中伦,赵献英,等.中国的自然保护区.[M].上海:上海科技教育出版社,1996.
- [5]新华通讯社.中华人民共和国年鉴(2013)[M].北京:中国年鉴社,2014.
- [6]陈廷辉.自然保护区立法的利益博弈[J].北京林业大学学报.社会科学版,2011(1):10-16.
- [7]汪劲.环境法学[M].三版.北京:北京大学出版社,2014.
- [8]国务院.中华人民共和国自然保护区条例[M].北京:中国法制出版社,1994.
- [9]国家环境保护部.中国环境年鉴(2013)[M].北京:中国环境年鉴社,2014.
- [10]马燕.我国自然保护区立法现状及存在的问题[J].环境保护,2006(21):42-47.
- [11]王灿发.自然保护区亟待高位阶立法保护[J].环境保护,2011(4):24-26.
- [12]中国新媒体社新闻网.青海砍掉5%保护区让位采矿 国家生态功能区告急[EB/OL]. <http://www.xms8.com/zgjq/2014-08-07/7635.html>, 2014年11月5日。
- [13]肖建华 胡美灵.国内自然保护区的立法正义与重构[J].法学杂志,2009(10):67-69