

黄河流域自然保护地管理体制机制的立法规制

胡德胜¹, 许胜晴², 归帆³

(1. 重庆大学 法学院, 重庆 400044; 2. 江苏海洋大学 文法学院, 江苏 连云港 222005;

3. 水利部黄河水利委员会 政策法规局, 河南 郑州 450004)

摘要:黄河流域现有名目繁杂的361处国家级“自然保护地”。现行立法的冲突或虚置、管理体制不科学以及管理机制运转不畅等问题严重阻碍了黄河流域生态保护和高质量发展这一国家重大区域发展战略的实施。2019年发布的《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》以及国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要要求对已有“自然保护地”整合归并优化为国家公园、自然保护区和自然公园三类自然保护地。推动黄河流域自然保护地治理能力和治理体系现代化, 必须从立法规制上寻求综合性解决方案, 理顺黄河流域自然保护地管理体制机制。一是基于生命共同体理念重构自然保护地立法, 从而消除立法冲突或虚置; 二是建立以黄河流域管理机构为协同管理机构的协调机制; 三是运用良治理念和现代治理工具完善管理体制机制。

关键词:黄河流域; 自然保护地体系; 立法; 管理体制; 管理机制

中图分类号: D912.6

文献标识码: A

文章编号: 1005-0566(2021)11-0001-09

On Nature Reserves and Their Management System and Mechanism in the Yellow River Basin

HU Desheng¹, XU Shengqing², GUI Fan³

(1. Law School, Chongqing University, Chongqing 400044, China;

2. School of Humanities and Law, Jiangsu Ocean University, Lianyungang 222005, China;

3. Bureau of Policy & Regulation, YRCC of Ministry of Water Resources, Zhengzhou 450004, China)

Abstract: The purpose of this paper is, taking the existing quite complex and confused 361 national-level “nature reserves” in the Yellow River Basin as its research object, to discuss how to re-construct the Basin’s nature reserves system as well as management institution and mechanism to tackle the three key problems, *i. e.*, i) the overlapping scope leads to institutional redundancy, ii) the interests drive causes nominal legislation, and iii) policies are made by various departments and the management is fragment and disordered. To consolidate the existing “nature reserves” into an integrated nature reserve system consisting of national parks, natural protected areas and nature parks, to promote governance capability and modernization of the governance system for the Basin’s nature reserves, by adopting comprehensive solutions, the following measures should be taken, *i. e.*, i) implement the notion of a life community, and overall plan and establish a scientific and reasonable nature reserves system in the Basin; ii) establish a management institution which combines direct management the central government, joint management by the central and local government and management by local government, while making the Basin management agency as a major collaborative agency; iii)

收稿日期: 2021-04-21 修回日期: 2021-10-08

基金项目: 国家社科基金项目(19XFX012); 亚洲开发银行项目(TA-6633 PRC)。

作者简介: 胡德胜(1965—), 男, 河南卫辉人, 重庆大学法学院教授、博导, 博士, 研究方向为自然资源、能源和生态环境。

employ the notion of good governance and modern tools to improve the governance mechanism.

Key words: Yellow River Basin; nature reserve system; integrated basin management; management institution; management mechanism

黄河流域是中华文明的主要发祥地,其水系维系着流域内社会经济发展。习近平总书记视黄河生态系统为有机整体,强调“重在保护,要在治理”^[1]。在我国经济社会快速发展、资源环境压力不断增加的背景下,自然保护地制度是维护良好生态环境的关键措施、履行《湿地公约》等条约义务的主要途径。黄河流域是维护我国生态安全的重要区域,长期以来生态环境脆弱^[2]。维护并尽可能提升黄河流域生态承载力是黄河流域高质量发展的重要生态基础。科学建立并管理黄河流域自然保护地体系,是经济、自然和社会规律对科学发展的必然要求,是维护并尽可能提升流域生态健康的基础性工程,对于黄河流域生态保护和高质量发展国家重大战略目标的实现具有事关全局的决定性意义^[3]。

在总结 2017 年实施《建立国家公园体制总体方案》经验和教训的基础上,2019 年发布了《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》(以下称“《指导意见》”),提出了建立科学高效的由国家公园、自然保护区和自然公园组成的自然保护地体系,这已列入国家“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要。回应国家改革需求,国内学界对自然保护地体系、管理体制机制、立法事项等进行了探讨,多集中于交叉重叠的空间分布^[4-5]、立法原则和定位^[6-7]、保护地分类和管理原则^[8-9]、保护地生态补偿^[10]、保护地内社区治理^[11]等。然而,已有研究成果缺乏基于流域视角的自然保护地体系以及管理体制机制探讨,尤其是没有针对黄河流域的专门研究。本文以流域视野,针对黄河流域名目繁杂的众多“自然保护地”所依据法规规章的立法现状及其所导致的管理体制机制方面的问题,探讨如何从立法规制上寻求综合性解决方案。

一、黄河流域现有各种“自然保护地”及立法现状

(一)黄河流域现有各种“自然保护地”

长期的大规模人类活动不断改造黄河流域的

自然景观和生态环境状况。为保护生态环境,多级政府在黄河流域设立了名目繁杂、数量众多的“自然保护地”。除正在进行体制试点的国家公园外,以审批或主管部门以及相关法规规章依据作为划分标准,现有国家级“自然保护地”还有八类,即自然保护区、地质公园、湿地公园、城市湿地公园、森林公园、风景名胜区、沙漠公园以及水利风景区。截至 2020 年年底,根据中国统计年鉴以及自然资源部、水利部等部委官方网站上公示的各类型“自然保护地”名录,各省份黄河流域内现有这八类“自然保护地”361 处(包括因名目重叠和空间重叠导致的重复在内),见表 1。

表 1 黄河流域内现有国家级八类“自然保护地”分布情况
单位:处

省区	类别							
	自然保护区	地质公园	湿地公园	城市湿地公园	森林公园	风景名胜区	水利风景区	沙漠公园
青海	1	5	0	0	6	0	9	2
四川	1	0	1	0	0	0	0	0
甘肃	12	5	1	0	16	0	10	0
宁夏	9	1	6	1	4	1	12	2
内蒙古	7	2	2	0	9	0	16	4
陕西	7	4	10	0	24	4	24	2
山西	7	2	4	1	15	4	11	1
河南	4	6	2	1	10	6	17	0
山东	1	2	4	0	16	2	25	0
合计	49	27	30	3	100	17	124	11

调整黄河流域各类“自然保护地”的现有立法,既有国家层面的行政法规和部门规章,也有地方层面的地方性法规和地方政府规章。对其进行梳理,是按《指导意见》的自然保护地体系改革方向进行系统性立法、解决政出多门所导致的管理体制机制问题的必要前提。

(二)国家层面的“自然保护地”立法状况

对于八类“自然保护地”,国家层面只有《自然保护区条例》和《风景名胜区条例》两部行政法规,其他则由部门规章进行规范(见表 2)。这些规范性文件及有关标准规定了相应“自然保护地”的设立目标、管理体制以及功能分区等事项(见表 3)。

表 2 八类“自然保护地”国家层面规范依据

类别	规范名称	制定部门	颁布时间/年	效力位阶
自然保护区	自然保护区条例	国务院	1994	行政法规
	森林和野生动物类型自然保护区管理办法	原林业部	1985	部门规章
地质公园	地质遗迹保护管理规定	原地质矿产部	1995	部门规章
国家级湿地公园	湿地保护管理规定	原国家林业局	2013	部门规章
	国家级湿地公园管理办法	原国家林业局	2017	部门规章
城市湿地公园	城市湿地公园管理办法	住建部	2017	部门规章
	城市湿地公园设计导则	住建部	2017	部门规章
水利风景区	水利风景区管理办法	水利部	2004	部门规章
风景名胜區	风景名胜区条例	国务院	2006	行政法规
国家级森林公园	国家级森林公园管理办法	原国家林业局	2011	部门规章
国家级沙漠公园	国家沙漠公园管理办法	原国家林业局	2017	部门规章

表 3 八类“自然保护地”规范的主要内容

类别	目标	管理体制	功能分区
自然保护区	保护自然环境和自然资源,妥善处理当地经济发展和居民生产生活的关系	生态环境部负责全国自然保护区综合管理,而林业、农业、水利等部门主管有关的自然保护区	自然保护区分为核心区、缓冲区与实验区
地质公园	有效保护及合理利用,采用积极保护、合理开发的原则,兼顾经济发展和生产生活	自然资源部门主管,环保部门具有审查和提出意见的权力	根据地质遗迹的重要性程度,划分为一级保护区、二级保护区和三级保护区
国家级湿地公园	保护及合理利用湿地资源、开展教育科研	县级以上林业部门主管	应当划定保育区;根据需要,可以划分恢复重建区、合理利用区
城市湿地公园	保护生态、休闲休憩、科普教育	住建部门主管	至少包括生态保育区、生态缓冲区及综合服务与管理区
水利风景区	培育生态、优化环境、保护资源	县级以上水行政主管部门和流域管理机构主管	应包括出入口(集散)区、游览区、服务区、保护区、管理区等
风景名胜區	有效保护和合理利用风景名胜资源	县级以上政府风景名胜区管理机构负责统一管理	根据区域内生态价值、生态脆弱性以及生态状况,分为四类生态功能区域
国家级森林公园	保护森林资源、科普宣传、发展生态旅游	县级以上林业部门主管	包括核心景观区、一般游憩区、管理服务区和生态保育区等
国家级沙漠公园	保护荒漠生态系统和生态功能为核心,合理利用自然与人文景观资源,开展生态保护及植被恢复、科研监测、宣传教育、生态旅游	县级以上地方政府林业部门主管	生态保育区、宣教展示区、沙漠体验区、管理服务区

管理目标方面,八类“自然保护地”均强调妥善处理生态环保与经济社会发展之间的关系,发挥其多样性的环境、经济和社会功能。管理体制方面,均采用部门性或行业性管理体制,涉及自然资源、生态环境、水利、住建、农业、地质、林业等部门。管理分区方面,要求按照自然保护地内部不同区域的生态价值和生态状况,有区别地实施相关保护措施,寻求生态环境和自然资源保护与人类开发利用之间的平衡;自然保护地内部各分区在保护强度上有着明显的阶梯性。

(三)地方层面的“自然保护地”立法状况

在地方立法上,黄河流域内各地基于国家层次立法制定了适用于本行政区域的地方性法规或地方政府规章,而且主要集中在自然保护区、湿

地、风景名胜區这三类“自然保护地”。但内容上存在违背上位法规定而放宽乃至取消重要保护区内部分禁止性规定的情况^[12]。

自然保护区方面,各地以地方性法规、地方政府规章等形式进行了立法,但存在一些差别。以省级地方性法规形式立法的有四川、甘肃、宁夏、山东、内蒙古等省份,其中甘肃祁连山、内蒙古大青山以及宁夏六盘山、贺兰山、罗山等国家级自然保护区有专门的地方性法规加以调整。以区市级法规形式立法的有兰州连城、河南小秦岭、山东黄河三角洲等。以省级地方政府规章形式立法的有宁夏、内蒙古、青海、山西、河南等省份。《郑州黄河湿地自然保护区管理办法》是典型的设区市级规章。此外,沿黄各省份还出台一些规范性文件,

对自然保护地具体管理事项作出规定,如河南省《各类自然保护区内矿业权处置工作方案》、呼和浩特市《大青山国家级自然保护区禁牧工作的实施意见》等。

在湿地方面,除山西省外,黄河流域其他各省份均制定了湿地管理地方性法规。黄河流域内部分设区市也制定了专门性的湿地管理地方性法规,如包头市、东营市、巴彦淖尔市、阿坝自治州、西安市等。山东以省级地方政府规章形式制定了湿地保护办法。此外,为了加强湿地的保护和管理,地方政府还出台了其他规范性文件,就相关问题作出进一步规定。如陕西省政府出台的《全省湿地保护修复制度方案》就省内湿地的保护目标、事权划分、分级管理制度、生态红线制度以及相应的保障措施和奖惩机制等事宜作出规定。

在风景名胜区方面,山东省、山西省、四川省、甘肃省、陕西省制定了省级地方性法规,而青海省、宁夏回族自治区、内蒙古自治区、河南省则没有。另外,山东省、甘肃省针对部分风景名胜区进行单独立法,制定地方性法规,如麦积山、华山、泰山等风景名胜区都有专门的保护管理条例。山东省和四川省分别制定了相关省级地方政府规章,针对特定区域或事项进行规范。如《泰山风景名胜区服务项目经营管理办法》和《四川省风景名胜区建设管理办法》等。

二、黄河流域现有“自然保护地”立法导致的管理体制机制问题

由于各类“自然保护地”立法政出多门,黄河流域自然保护地管理体制和机制主要存在如下 3 个方面的严重缺陷。

(一) 政出多门的立法导致“自然保护地”立法的冲突或虚置

对于各类“自然保护地”的开发利用,法规和规章一般都作出了严格的限制性乃至禁止性规定。如“自然保护地”除自然保护区的核心区、地质公园的一类保护区、森林公园的核心景观区、风景名胜区的一类生态功能区、湿地公园的保育区等均禁止进行影响生态环境的活动,甚至原则上禁止进入。但政出多门的立法导致不同立法之间

存在冲突,一些立法或其条款虚置。首先,部门利益成为立法主导,立法的重叠、缺乏衔接以及错位现象较为普遍^[12]。其次,“自然保护地”管理机构基本上都是根据地方性法规或地方政府规章设立,而且往往规定该“自然保护地”由地方政府或其相关部门进行具体管理,以致地方政府或其相关部门具有直接的行政决策权和监督权,从而出现中央层面的有关行政法规或部门规章与地方层面的地方性法规或地方政府规章之间不一致乃至冲突的情况。在实践中,一些地方在自然保护区内,甚至在核心区和缓冲区内盲目开发建设,导致生态系统“碎片化”。如在保护区内建设高尔夫球场、垃圾处理场、工业园区,甚至进行开矿、采石、取土等严重破坏生态环境的活动。最后,一些地方采取调整“自然保护地”的方式来改变“自然保护地”的范围,将原有区域调出或转化为其他保护地类型,甚至撤销“自然保护地”,从而导致法规或规章或其一些条款被虚置。《湿地保护管理规定》第 19 条规定:具备自然保护区建立条件的湿地应当依法建立管理方面更为严格的自然保护区,涵盖湿地的自然保护区应当按照《自然保护区条例》进行管理。然而,一些地方将部分湿地调整出湿地保护区来规避这一禁止性条款。可见,虽然地方政府一般不得随意降低某一生态区域的保护强度,但这一规定在实践中并未得到切实执行。政出多门的立法导致的立法冲突或虚置,实际上致使管理体制机制在一定程度上可以被任意歪曲利用。

(二) 政出多门的立法导致“自然保护地”管理体制不科学

我国目前缺乏形式和内容上体系化的自然保护地法律体系,并未建成真正意义上的自然保护地体系,缺乏统一、规范的命名体系和立法保障机制,黄河流域“自然保护地”管理呈现出分散分布、部门分割式治理的行政管理格局^[13],管理体制不科学。这主要表现在:第一,同一生态资源区域内存在数家管理机构的情况并不少见,导致它们之间的事权划分难以清晰界定。这是因为,尽管不同的“自然保护地”均强调环境资源保护与开发利

用之间的平衡,但在保护强度、禁止或限制性措施以及管理分区上存在差异。第二,根据不同立法设立的“自然保护地”范围存在交叉重叠,但同时存在多个管理机构,从而导致管理机构的冗余和各自为政。第三,这种管理体制,一方面不利于相关保护地的科学规划和系统设计,容易导致旅游、采矿等对生态环境有显著不利影响的行为得到默许和扩张^[9];另一方面也导致管理效率的低下和管理目标的冲突。以黄河三角洲为例,1992年经国务院批准建立山东黄河三角洲国家级自然保护区,1994年被列入《国际重要湿地名录》并冠以国家级湿地公园身份,2004年被原国土资源部确定为国家地质公园,2008年被评为国家4A级旅游景区。由于规范不同类别“自然保护地”的政策法规自成体系且呈现较明显的分割式特征,“数块牌子、一套人马”容易导致相关机构在职能角色方面的冲突。

(三)政出多门的立法导致“自然保护地”管理机制运转不畅

政出多门的“自然保护地”立法往往导致各类“自然保护地”管理机构自恃设立它的立法而自重,管理机制经常运转不畅。部门性或行业性管理以及以行政单元为基础进行的分割式管理往往难以实现自然保护地管理程序、效果和效率的最优化,甚至影响自然保护地生态系统保护的力度、效果和效率。首先,分割式管理往往难以统筹兼顾自然保护地内各项开发利用以及保护事项。自然保护地管理以生态系统管理和保护以及对人类开发利用行为的限制和管理为主要内容,必然涉及农业、林业、渔业、水利、环保、地质、工商、旅游、城建等诸多部门,仅靠某一部门为主管部门,要求其他部门进行协调配合,经常不能保证管理的效果和效率,也容易导致相互推诿扯皮。例如,黄河水利委员会根据法定职责到某三角洲内监测河道,被管理范围包括该三角洲的一个国家级自然保护区管理机构禁止。第二,生态系统区域与行政管理区域的不一致往往导致同一生态系统内设置归属不同行政区域或不同类型、不同级别的自然保护地,割裂了自然保护地生态系统的完整性

和不同要素之间的关联性^[14]。第三,自然保护地部门性或行业性管理受制于地方政府的意志和决策。自然保护地所具有的多种生态功能和资源类型使其具有重要的经济价值^[15]。重要的生态系统区域大多位于经济社会发展水平相对较低乃至落后的地区,开发利用保护地范围内的自然资源是当地实现经济增长的重要支柱。生态环保则需要经济投入,其中既有有形的人力、物力和资金投入,也有因放弃部分开发利用所带来的无形的机会成本^[16]。在经济利益的驱动下,有些地方往往选择牺牲生态利益,默许、放纵乃至支持对保护地内的资源进行不合理的开发利用。

综上所述,基于分割式管理思维的政出多门的各类“自然保护地”立法,导致立法的冲突或虚置,“自然保护地”管理体制的不科学,以及管理机制的运转不畅。有关管理部门和机构各自为政,“自然保护地”管理事项经常缺乏必要的信息沟通和监督机制。行政管理为主致使常态化的公众参与机制尚未形成,不同“自然保护地”的设置和管理缺乏统一规划部署,相关工程建设因归属不同部门管理而难以兼顾“自然保护地”的生态整体功能。这些问题对于基于流域视角的黄河流域自然保护地体系的建立以及管理体制机制的科学化和系统化,都构成严重障碍。

三、重构黄河流域自然保护地立法以完善管理体制机制

“治理黄河,重在保护,要在治理”。“要坚持山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理”^[1]。每处保护地都是自然生态力量和社会经济力量相互作用而形成的复合生态系统,需要生态基管理(ecosystem-based management)路径的一体化管理和保护^[17]。流域管理还须考虑生态水文调控的作用和功能。黄河流域现有八类“自然保护地”错杂混乱,导致黄河流域自然保护地管理体制机制的碎片化,严重阻碍黄河流域生态保护和黄河流域高质量发展这一国家重大区域战略的实施。对它们必须以《指导意见》所提出的三类自然保护地(国家公园、自然保护区和自然公园)为分类基础,立足于流域视角,破除政出多门的现行“自然保护

地”立法,重构基于生命共同体理念的黄河流域自然保护地立法,健全科学的管理体制,建立运转协调的管理机制,推动黄河流域自然保护地治理能力和治理体系现代化。

(一) 基于生命共同体理念重构自然保护地立法,消除立法的冲突或虚置

“黄河生态系统是一个有机整体”,需要“坚持生态优先、绿色发展,以水而定、量水而行”,“共同抓好大保护,协同推进大治理”^[1]。设立不同的主管部门并从不同的视角对其定职定责,是运用主要与次要矛盾之间、矛盾的主要和次要方面之间关系的矛盾论原理,让它们根据分工主管不同的事务。但“自然保护地”主管分工应该是“整体”“共同”“协同”大局下的分工,而不是割裂流域生态系统有机整体的分工。政出多门的现行“自然保护地”立法之所以导致立法的冲突或虚置,主要是由于对相关主管部门的割裂式定职定责让它们有了可资利用的这样一种制度漏洞,即为了狭隘的部门利益,通过制定并实施“规范”不同“自然保护地”的立法,进行无序扩权乃至寻租。黄河流域现有各类“自然保护地”建立在不同类型保护地归属于不同部门管理的制度框架之下,不仅人为割裂了生态系统的整体性,而且造成了保护地的交叉重叠。因此,迫切需要立足于生命共同体理念这一思想指南,根据《指导意见》以及国家“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要,基于生态整体性,整合归并优化不同类型的“自然保护地”。

习近平^[18]总书记强调“凡属重大改革都要于法有据”。全面和有效落实《指导意见》,必须立法先行,由全国人大或其常委会尽快制定《自然保护地法》而不是《国家公园法》,统筹规制涵盖国家公园、自然保护区和自然公园等自然保护地。一是废止作为现有名目繁杂“自然保护地”立法,消除立法的冲突或虚置。二是基于流域生态系统的有机整体性,对于流域内“自然保护地”作出特别规定,要求流域内自然保护地的建立以及管理体制机制遵循一体化流域管理的理念和路径,以水而定,把维护水资源可再生能力作为最大的刚性约束。新的黄河流域自然保护地体系建设需要中央

统筹,用一张蓝图构建,按照自然生态系统的原真性、整体性、系统性及其内在规律进行规划、管理和治理。为了确保黄河生态健康,应该赋予黄河流域管理机构以被“会同”机构的身份参与黄河流域内三类自然保护地(国家公园、自然保护区和自然公园)规划的审核,确保规划统一。为消除自然保护地碎片化现象,应当整合归并优化现有八类“自然保护地”,确保保护力度不下降,能够纳入新体系的则纳入,不能纳入的就摘牌。关于整合归并优化的基本方式的建议见图 1。

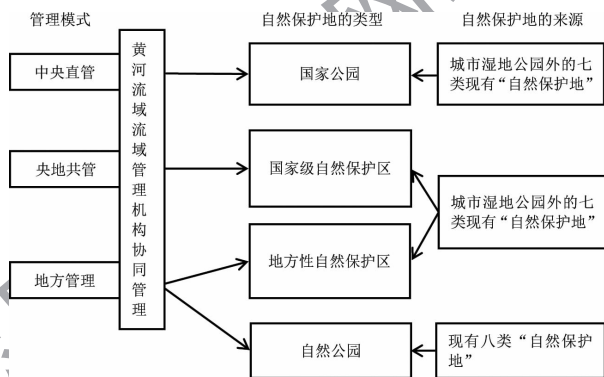


图 1 黄河流域自然保护地管理模式及其构成

(二) 建立以黄河流域管理机构为协同管理机构的协调机制

就行政而言,管理体制主要是指政府及其部门或机构以及它们的职能。科学的自然资源管理体制要求:(1)政府部门中主管部门的数量尽可能精简,在科学合理划分自然资源管理事权的基础上将综合性的和主要的事权配置给主管部门;(2)区域性自然资源和自然保护地管理机构的职能科学合理;(3)主管部门、管理机构和相关部门的事权(职能事项)配置应当明确,能够相互衔接;(4)对于流域自然资源管理而言,赋予流域管理机构基础性、核心性和主导性的监管地位,让其拥有全流域性规划、决策、规则和标准的组织拟定权、实施监督权等基本权力。

服务于管理体制的机制,是指管理体制中一个部门或机构运行的,以及不同部门或机构之间协同运行的机理、程序、措施、方法和平台。科学而顺畅的自然资源管理机制应该:①能够让管理体制中每一个部门或机构及时掌握进行管理工作

没有增加的次优状态^[19]。法治是良治的基础、工具和保障,而法治需要外在和内在体系协调统一、程序和实体内容科学或合理的良法予以支撑。良法需要具备合法性、完备性、科学性或合理性、权威性以及可行性^[19]。流域自然保护区涉及不同层次、不同种类、不同群体、当代和后代的众多利益相关者。就包括黄河流域在内的流域自然保护区体系而言,协调统一的立法体系是确保其管理体制科学、机制协调运转、实现良治的制度保障。构建以国家公园为主体的自然保护区体系对于确保重要生态系统的保护和永续利用意义重大,是推进国家治理体系和治理能力现代化的不可或缺的方面^[20]。完善的自然保护区管理体制机制有利于减轻或消除分割式多头管理带来的事权不清、责任不明的弊端,防止或减少地方政府对重要自然保护区管理的不当干预。但如何确保新的管理体制能够切实管好护好自然保护区,《自然保护区法》需要以良治理念为指导,鼓励运用现代治理方法和工具。

一方面,在管理职权划分上,为提高治理能力和确保管理效果,自然保护区应当成为相对自治的管理特区,需要为每个自然保护区单独设立管理机构,由其直接实施管理,从而防止分割式部门管理的职责不清和管理混乱。这是良治的反应灵敏、有效和高效以及遵从法治特征的要求,是良法的科学性或合理性以及权威性特性的要求。另一方面,需要明确对自然保护区管理机构进行监管的主体及职责,并建立跨部门沟通协商机制。这是良治的公众参与、共识导向、可问责以及遵从法治特征的要求,是良法的合法性、完备性以及权威性特性的要求。在审批和管理措施及标准上,需要建立统一的黄河流域自然保护区制度和标准规范,设立自然保护区的统一程序和单一审批机构,实施统一管理 with 依法分工协同管理相结合的、层次合理的黄河流域自然保护区监管体系。关于管理体制机制的构想见图 2。

具体而言:①以流域为单元进行生态分区,因地制宜地确立优先保护目标^[21]。这是良治的有效和高效特征的要求,是良法的科学性或合理性以

及可行性特性的要求。②加强公众参与,发挥各利益相关者特别是自然保护区内居民在治理中的作用^[22]。这是良治的公众参与、共识导向、公开透明、公平和包容以及遵从法治特征的要求,是良法的合法性、科学性或合理性以及可行性特性的要求。③完善生态补偿机制,以相关资产产权入股、设置管护岗位等多种方式对其发展因建设自然保护区而受到不利影响的集体和个人提供补偿^[10]。这是良治的公众参与、共识导向、有效和高效、公平和包容以及遵从法治特征的要求,是良法的完备性、科学性或合理性以及可行性特性的要求。④借鉴美国国家公园路的成功经验,融合工程学、美学、哲学、休憩学等多学科智慧,建设黄河流域自然保护区路,形成连接流域内各自然保护区的实体网络,促进人、自然、经济和社会的和谐发展^[23]。这是良治的公众参与、共识导向以及有效和高效特征的要求,是良法的完备性、科学性或合理性以及可行性的要求。⑤建立一个信息共享、功能齐全的黄河流域自然保护区信息平台网络系统,确保自然保护区管理得到社会监督、不同自然保护区管理信息共享以及发挥网络在自然保护区宣传教育方面的积极作用。这是良治的公众参与、共识导向、公开透明、反应灵敏、有效和高效、公平和包容以及遵从法治特征的要求,是良法的完备性、科学性或合理性以及可行性特性的要求。⑥建立并不断完善严格的生态法治,形成以《自然保护区法》为基础的自然保护区法律法规体系^[6]。这是良治的可问责、公开透明、反应灵敏、有效和高效以及遵从法治特征的要求,是良法的合法性、科学性或合理性以及权威性特性的要求。

四、结语

处理好人与自然之间的关系、构建绿色发展体系是破解经济发展与生态保护不平衡这一我国新时代主要矛盾的必要路径^[24]。科学的自然保护区体系是实现流域生态健康和高质量发展双赢的桥梁。黄河流域现有八类“自然保护区”名目繁多且错杂混乱,导致诸多问题。就制度原因而言,是缺乏这样一部由全国人大或其常委会制定的具有统领性的《自然保护区法》:既基于生命共同体理

念重构自然保护地立法,进而消除立法的冲突或虚置,还为建立以黄河流域管理机构为协同管理机构的协调机制、运用良治理念和现代治理工具完善黄河流域自然保护地管理体制机制留下空间。根据《指导意见》以及国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要,对黄河流域现有“自然保护地”进行内涵式整合归并优化,重构黄河流域自然保护地体系,高位阶立法必须先行,进而消除各自为政的部门“自然保护地”立法。2020年发布的《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》要求因地制宜、分类施策、尊重规律,将改善黄河流域生态环境作为重中之重^[25]。因此,不仅应该而且需要进行黄河流域自然保护地体制改革,既需要着重解决分割式多头管理的局限性,以中央直管、央地共管和地方管理相结合的一般性管理方式,还需要明确黄河流域管理机构是不可缺少的协同管理机构,参与流域自然保护地的规划审批、自然保护地自治管理机构的监管管理。管理机制方面,需要根据良治理念,建立黄河流域自然保护地协调机制,运用现代治理工具,不断健全生态分区机制、生态补偿机制、公众参与机制、信息发布与共享机制等现代治理机制。

参考文献:

[1] 习近平. 在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话[J]. 中国水利, 2019(20): 1-3.
 [2] 于法稳, 方兰. 黄河流域生态保护和高质量发展的若干问题[J]. 中国软科学, 2020(6): 85-95.
 [3] 左其享. 黄河流域生态保护和高质量发展研究框架[J]. 人民黄河, 2019(11): 1-6.
 [4] 张丽荣, 孟锐, 潘哲, 等. 生态保护地空间重叠与发展冲突问题研究[J]. 生态学报, 2019(4): 1351-1360.
 [5] 马童慧, 吕偲, 雷光春. 中国自然保护地空间重叠分析与保护地体系优化整合对策[J]. 生物多样性, 2019(7): 758-771.
 [6] 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(5): 81-92.
 [7] 秦天宝. 论我国国家公园立法的几个维度[J]. 环境保护, 2018(1): 41-44.
 [8] 唐小平, 栾晓峰. 构建以国家公园为主体的自然保护地体系[J]. 林业资源管理, 2017(6): 1-8.
 [9] 唐芳林, 王梦君, 孙鸿雁. 建立以国家公园为主体的

自然保护地体系的探讨[J]. 林业建设, 2018(1): 1-5.
 [10] 刘某承, 王佳然, 刘伟玮, 等. 国家公园生态保护补偿的政策框架及其关键技术[J]. 生态学报, 2019, 39(4): 1330-1337.
 [11] 秦添男, 贾卫国. 国家公园及自然保护地建设社区协调研究进展[J]. 中国林业经济, 2019(6): 13-16.
 [12] 吕忠梅. 关于自然保护地立法的新思考[J]. 环境保护, 2019(Z1): 20-23.
 [13] 潘竟虎, 徐柏翠. 中国国家级自然保护地的空间分布特征与可达性[J]. 长江流域资源与环境, 2018(2): 353-362.
 [14] 张海霞, 钟林生. 国家公园管理机构建设的制度逻辑与模式选择研究[J]. 资源科学, 2017(1): 11-19.
 [15] SAARINEN J. Wilderness use, conservation and tourism: what do we protect and for and from whom? [J]. Tourism geographies, 2015(1): 1-8.
 [16] BROCKINGTON D, SCHMIDT-SOLTAU K. The social and environmental impacts of wilderness and development [J]. Oryx, 2004(2): 140-142.
 [17] 吴彬, 张占录. 基于生态系统一体化的海岸滩涂综合管理体制研究[J]. 中国土地科学, 2017(3): 21-27.
 [18] 习近平. 凡属重大改革都要于法有据[J]. 时事资料手册, 2014(2): 8.
 [19] 俞可平. 法治与善治[J]. 西南政法大学学报, 2016(1): 6-8.
 [20] 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(2019年10月31日)[N]. 人民日报, 2019-11-06(1).
 [21] 王礼先. 生态环境建设的内涵与配置[J]. 资源科学, 2004(S1): 26-33.
 [22] SULLIVAN L. Conservation in context: toward a system framing of decentralized governance and public participation in wildlife management [J]. Review of policy research, 2019(2): 242-261.
 [23] 余青, 韩森. 美国国家公园路百年发展历程及借鉴[J]. 自然资源学报, 2019(9): 1850-1863.
 [24] 董小君. 如何认识新时代我国社会主要矛盾的变化[J]. 理论探索, 2020(3): 96-101.
 [25] 中共中央政治局召开会议审议《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》和《关于十九届中央第五轮巡视情况的综合报告》[N]. 人民日报, 2020-09-01(1).

(本文责编: 辛 城)