

自然保护地科学考察的行政监管路径研究

郭海蓝¹, 马 可²

(1. 西南政法大学行政法学院, 重庆 401120; 2. 重庆理工大学知识产权学院, 重庆 400054)

摘要:在自然保护地内开展科学考察活动有利于摸清保护地内的自然地理环境、动植物本底资源、生物多样性及有关威胁因素,对于自然保护地生态效益评估、野生动植物保护、人与自然和谐发展及编制规划、制定管理措施等具有重要意义。不受限制的科学考察既可能浪费成本,还可能对保护地内生态环境造成负面影响,有必要通过科学合理的行政监管手段对自然保护地内的科学考察活动加以规范和调整,避免出现制度化风险。现有法律法规体系对自然保护地内科学考察行政监管路径的规则供给不足,且不同法律法规之间存在冲突和抵触,难以实现对科学考察活动的有效监管。总结现有制度设计和实践经验,针对行政逻辑下行政机关独立审批模式和科学逻辑下“告知—进入”备案模式固有的监管缺陷,应当在构建协同逻辑下引入专家审查委员会参与的二元双阶审批模式,通过行政监管路径的立法完善进一步规范自然保护地内的科学考察活动,调和行政治理和科学研究之间的张力。

关键词:自然保护地;科学考察;行政监管路径;专家审查委员会

中图分类号:D90

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2026)01-0215-10

Research on the administrative supervision path of scientific expeditions in nature reserves

GUO Hailan¹, MA Ke²

(1. School of Administrative Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China;

2. Intellectual Property College, Chongqing University of Science and Technology, Chongqing 400054, China)

Abstract: Conducting scientific research activities within nature reserves is beneficial for understanding the natural geographical environment, flora and fauna resources, biodiversity, and related threat factors within the protected areas. It is of great significance for evaluating the ecological benefits of nature reserves, protecting wildlife and plants, promoting harmonious development between humans and nature, and formulating plans and management measures. Unrestricted scientific research may not only waste costs, but also have negative impacts on the ecological environment within protected areas. It is necessary to regulate and adjust scientific research activities within nature reserves through scientific and reasonable administrative supervision measures to avoid the risk of institutional alienation. The existing legal and regulatory system lacks sufficient rules for the administrative supervision of scientific exploration activities within nature reserves, and there are conflicts and contradictions between different laws and regulations, making it difficult to achieve effective supervision of scientific exploration activities. Based on the existing institutional design and practical experience, and the inherent regulatory deficiencies of the independent approval mode of administrative agencies under administrative logic and the "notification entry" filing mode under scientific logic, a dual stage approval mode with the participation of expert review committees should be constructed under collaborative logic. Through the legislative improvement of the administrative supervision path, scientific investigation activities in nature reserves should

基金项目:重庆市哲学社会科学规划博士项目(2021BS105)。

作者简介:郭海蓝(1993—),男,重庆永川人,西南政法大学行政法学院讲师,博士,研究方向为行政法学、环境与资源保护法学等。通信作者:马可。

be further regulated to reconcile the tension between administrative governance and scientific research.

Key words: protected areas; scientific research; administrative supervision path; expert approval committees

在自然保护地内开展科学考察活动有利于摸清保护地内的自然地理环境、动植物本底资源、生物多样性及有关威胁因素,对于自然保护地生态效益评估、野生动植物保护、人与自然和谐发展及编制规划、制定管理措施等具有重要意义。在自然保护地管理体制建设过程中,应当加强对科学考察活动的法律规制和行政监管。当前,针对自然保护地科学考察的行政监管路径探讨主要集中在行政机关独立审批模式和“告知—进入”备案模式两种方案,二者在应用过程中分别面临不同困境:在行政机关独立审批模式下,由于行政机关工作人员通常缺乏必要的专业技能和自然科学知识背景,难以独立对自然保护地内的科学考察活动作出科学决策;在“告知—进入”备案模式下,则存在科学考察活动逃逸行政监管的制度异化之虞,从而引发借科学考察之名,对自然保护地生态环境损害之实的潜在风险。域外经验表明,自然保护地内包括科学考察在内的人类活动均应受到必要且合理的规则限制^[1]。在我国法律层面,《野生动物保护法》第四十三条对外国人实施的科学考察活动作出限制性规定,这一区分对人效力的立法模式虽从保护国家安全的角度考虑具有一定的实质合理性,但却忽略了人类活动对自然保护地、野生动物的影响不会因国籍的不同而发生变化。《青藏高原生态保护法》第八条则对开展青藏高原科学考察与研究采取鼓励与支持的态度。在行政法规层面,《自然保护区条例》第二十七条、第二十八条对自然保护区科学考察活动作出了限制性和准入性规范。从体系性角度考察,前述法律法规在立法态度、调整对象和监管模式等方面存在冲突和抵触,且对具体监管方式缺乏有效的制度设计,从而影响了监管实效的充分发挥。因此,本文拟就自然保护地科学考察活动讨论行政监管模式的适配性问题,基于实现自然保护地生态环境整体利益最大化的考虑,探寻对自然保护地科学考察活动进行科学、合理、有效监管的法律规制路径,为适应“十五五”期间进一步创新自然保护地管理体制机制需要,提升自然保护地治理效能提供智识参考。

一、自然保护地科学考察:必要与风险

对自然保护地科学考察活动的行政监管路径分析和优化需建立在对核心概念的准确理解基础上,以基于历史逻辑和理性逻辑的双重视角对自然保护地内科学考察活动的历史、意义、重要性、必要性和潜在风险进行全面剖析,有助于更好地廓清自然保护地科学考察实践的功能价值,进而提出针对性的优化建议。

(一)自然保护地的科学考察需求:价值与功能

科学考察 (scientific investigation) 是指在野外了解、观察、研究自然的科学活动。对科学本身而言,科学考察活动有助于获取关于自然世界、生态系统、地质构造、物种分布等一手数据和样本,用于构建、验证与完善科学理论,并通过发现新物种与新现象拓展人类的认知边界。而对自然保护地进行“科学地保护与开发,科学地利用与维护”,则需借助科学考察掌握自然保护地的整体状况,以便建立完整的数据档案和资料库,提升政策制定者对我国自然保护地情况的知悉程度,自然保护地管理体系的建立健全亦需建立在对自然保护地的科学认知基础之上^[2]。例如,为充分了解不同自然保护地的特殊价值,需要对自然保护地的生态系统服务功能价值进行评估,而不同类型的自然保护地所提供的生态系统服务功能价值存在客观差异,因此,此类评估必然依赖于自然保护地科学考察所获取的数据及成果,方可为后续决策提供科学支撑。具言之,科学考察活动对于自然保护地的保护、开发、利用和维护具有如下价值与功能:首先,通过科学考察活动可以及时、充分地获取一手科研数据,满足与自然保护地相关的各学科科学研究的数据需求,为各学科开展科学分析、验证理论模型和做出新的发现奠定实践基础。其次,通过科学考察活动可以进一步增进人类对不同类型自然保护地、生态系统和有关野生动植物基础状况的认识,了解和掌握特定区域的自然资源状况和生态环境特点,在此基础上,充分发掘自然保护地的生态价值、经济价值、社会价值,并为自然保护地生态产品供给及其价值实现提供科学

支撑,以便拓宽自然保护地建设、运营的资金来源。再次,随着大数据技术、地球遥感、热红外相机等新技术在科学考察活动中的引进,将有效推动自然保护地建设、研究和监管的数字化,加快构建天—空—地—地一体的监测体系^[3]。最后,通过科学考察活动也有助于针对性地开展生态环境保护宣传和政策制定,不断提升自然保护地的国家性和公益性,增强制度设计的科学性。

(二)两类疑虑:生态环境风险与制度异化可能

科学考察等人类活动对自然保护地及繁衍于此的野生动植物产生的影响一般难以在短期内判断和显现。正如自然界存在动态、复杂的演化发展一样,生态环境也会因人类活动的影响而动态产生系列性的连锁反应^[4]。考虑到自然保护地及其周边区域的生态保护对保证区域生态安全和可持续发展的重要性,不当的人类活动极有可能造成难以估量的生态环境风险,因此,有必要基于自然保护地主导性生态系统服务功能的差异,针对性制定空间利用准则,对科学研究、生态旅游、考古勘探等人类活动进行规范和调整。现有各国立法实践中类似的尝试亦较为常见。例如,加拿大基于保护草原国家公园生态完整性的考虑,将园内土地划分为特别保护区、原野区、自然环境区、户外游憩区、公园服务区和用途不合格区等5种不同类型的功能区,并在《国家公园法》《国家公园管理局法》《国家公园建筑物法规》和《国家公园租赁和营业许可证法规》等法律法规基础之上,依据各方共同制定的《草原国家公园管理计划》等制度对特定区域的人为活动进行监管^[5]。又如,《瑞典环境法典》第七章第二十三条也规定从事海洋科考研究需要获得政府许可并提交研究活动报告^[6]。与之相类似,我国自然保护地的建设旨在充分发挥其在科学研究、科普教育、生态保育和自然游憩等方面的功能优势,为落实保护优先的法律原则,同时基于保护生态系统服务功能、规范科学考察活动、维护国家安全等目标的综合考量,诸如《野生动物保护法》《自然保护区条例》等立法均对自然保护地内的科学考察、旅游、生产经营等人类活动作出了限制性要求,其目的在于尽可能减少人类活动对自然保护地生态系统,特别是核心区域生态系统带来的生态环境风险,并最终实现人与自然和谐共生。

任何制度在实施过程中均存在异化的可能性,即制度实施会因参与人利益诉求的差异而产生偏差。在自然保护地科学考察活动中,制度异化体现为过度考察、违规考察等现实风险。随着自然保护地治理水平的日益提高和公众对自然保护地关注的日益增强,自然保护地科学考察也可能与南极科学考察一样,日益呈现社会化的趋势^[7],并受到媒体、公众的高度关注。依靠道德自律和自我约束来规范科学考察活动难免存在强制力不足的缺陷,而现有自然保护地科学考察制度存在的规则供给不足和规则体系冲突则可能降低自然保护地行政监管的实效,并增加生态环境风险。如何实现自然保护地行政监管的规则协调性、提升治理的实际效能,已成为包括科学考察规制在内的自然保护地监管实践中亟待回应的现实问题。“十五五”期间,自然保护地行政监管制度的完善应着力于完善针对科学考察活动的监管路径,从而减少人类活动可能造成的不必要负向干扰,努力将有限的人、财、物等资源投入有利于物种生存繁衍、进化演替和自然保护地生态管护等具体工作之中^[8]。

综上,完善自然保护地内的科学考察治理既需要以制度保障促进考察成果的转化及运用,又需要强化行政监管的深度和力度,通过科学合理的法律规制和行政监管路径优化,在保障和规范科学考察的同时,尽可能降低人类活动对自然保护区生态系统带来的不利影响。我国《野生动物保护法》等现行相关立法对行政机关的具体审批监管方式缺少统一的标准,使得制度适用不但存在空白和冲突的可能,也难以适应完善自然保护地管理体制机制的需要。按照哈耶克“人造的秩序”^[9]的理路,对自然保护地内科学考察活动的行政监管路径存在行政机关独立审批模式、“告知—进入”备案模式、双重主体二阶层审批模式等三种不同的实践模式,下文将分别对前述三种模式开展利弊分析,基于系统性比较寻求自然保护地内科学考察活动行政监管的合理规制路径。

二、行政逻辑的监管路径:行政机关独立审批模式

行政机关独立审批模式是指在对自然保护区科学考察活动设定一般性禁止的基础上,通过赋予特定行政机关以行政许可权,由科学考察活动

组织者向行政机关提出申请,由行政机关工作人员对相关申请进行独立审查,以判断其申请是否符合相关法定条件,并作出是否准予开展考察活动的决定的行政监管路径。

(一) 行政机关独立审批模式的基本逻辑

行政机关独立审批模式建立在传统的由行政机关垄断行政权行使的“命令—控制”式行政权行使逻辑下,认为行政机关对包括自然保护区监管在内的诸多公共事务负有法定职权,为保证对科学考察活动的有效监管,专门由行政机关负责审批事项。该模式设计的出发点在于对行政机关工作人员履行职务行为的尊重,同时也契合公共事务应由行政机关等公共机构行使监管权力的基本理念和日常实践。行政机关作为权力机关的执行机关,按照权力机关制定的立法规范赋予的审批权限,依法受理科学考察活动组织者提出的考察申请,并按照法定的审批条件,经过行政机关工作人员对相关申请是否符合法定审批条件的对照和判断,独立作出审批决定,以贯彻和体现立法者的意志。以《自然保护区条例》第二十七条为例,立法者将进入自然保护区核心区从事科学考察活动的审批权赋予自然保护区管理机构和省级自然保护区行政主管部门,由其对因科学研究的需要,必须进入核心区从事科学研究观测、调查活动的申请负责受理并经审查后独立作出审批决定。

(二) 行政机关独立审批模式的规范分析

在北大法宝数据库中以“科学考察”为关键词进行检索可以发现,在现行有效的法律法规中,涉及野外科学考察审批的规定主要集中在《野生动物保护法》《自然保护区条例》之中;同时,诸如《农业部办公厅关于加强长江江豚保护工作的紧急通知》(农办长渔〔2016〕4号)等政策文件也在前述立法的基础之上,针对长江江豚等具体物种保护作出了细化规定;此外,《青藏高原保护法》第八条、《草原法》第五十五条、《水法》第六十六条等对科学考察的职责和成果运用作出了规定。其中,《野生动物保护法》第四十三条是诸多环境保护法律法规中专门对外国人在野外进行野生动物考察、拍摄电影和录影等活动进行限制的条文,但是,该条文将监管对象限定为“外国人”,未能充分考虑野生动物及其栖息地与自然保护区之间密切的关联性,与《自然保护区条例》第二十七条的规

定存在调整对象和审批权行使主体上的交叉和冲突,导致监管实践中相关行政主管部门可能面临无所适从的困境。从保障国家安全的需求出发,《野生动物保护法》第四十三条设置的监管规则试图区分外国人和本国公民,并将外国人针对特定地区、特定物种的考察活动设定为需要经审批方可进行的活动,该思路在国家利益和公共利益保护层面上具有一定合理性,即自然保护区、野生保护动物及其栖息地的基础数据当然与国家安全这一重大利益具有密切关联,实践中外国人在我国从事科学考察、拍摄电影和录像等行为客观上可能对我国生物安全构成潜在风险,对其施以必要且适度的行政监管不可谓不重要。但是,科学考察活动的行政监管不应仅考虑外国人的不当考察行为造成的风险,实际上从维护生态安全和生态利益的角度考虑,一旦开展人类实施的科学考察活动,就必然会对自然保护区生态系统、野生动物及其栖息地造成一定程度的影响。相关域外立法实践也印证了对科学考察活动的行政监管不应视考察主体的国籍之分而作区别对待。例如,印度《野生生物保护法》第二十八条规定的“许可授予”制度也统一将获得政府许可作为所有考察主体得以进入保护区开展野生动物科学考察的前置条件,而并未区分国籍不同所带来的监管方式差异^[10]。因此,科学考察审批制度的监管对象应当适度扩大化,将国内组织、团队的考察活动也纳入行政审批的对象范围之内。换言之,立法者应当系统考虑《野生动物保护法》第四十三条与《自然保护区条例》第二十七条、第二十八条,乃至其他生态环境立法中涉及科学考察条文的体系协调性,关注科学考察的目的、范围、程序和功能等诸多问题,并尝试给出系统性的解决方案以回应前述法律制度在适用范围上可能存在的重合或者冲突。此外,从专业性判断的角度考虑,对科学考察的审批需要结合考察方案制定、考察队伍组建和考察报告编写等综合因素确定。因此,此类审批对科学知识的储备和专业性能力具有极强的依赖性,前述条款设定的由行政机关独享审批权的监管方式存在一定缺陷,即知识储备不足和自身专业能力的限制,行政机关工作人员有时难以对科学考察的必要性和合理性作出足够专业、恰当的判断,从而降低了行政监管实效。

(三) 行政机关独立审批模式之否定

由行政机关工作人员独立进行审批固然具有效率高、成本低等现实优势,但是,鉴于科学考察活动的科学性、专业性,此种一元模式的监管制度由于难以防止科学考察活动的制度异化,亦难以满足提升行政监管实效的现实需求,因而在制度实施过程中仍颇受质疑。科学考察活动涉及对特定区域、特定物种及其栖息地本底数据和演变发展规律的把握,通常伴随着种群监测、方案制定、人才培养和成果转换等专业活动的开展,其本身具有极强的科学性和专业性,因此,对科学考察活动必要性、合理性的审查和判断必须以掌握较为充分、全面的科学技术知识作为背景性支撑。与司法审判活动相类似,行政机关工作人员在对科学考察活动进行审批过程中,不但需要法律、政策、标准等行政审批领域的基础知识;同时,还涉及跨专业的科学技术知识。然而,行政监管实践存在一个重要的现实背景,即“官僚体制内的专家无法获得制定政策所需要的全部信息,甚至得不到正确的信息”^[11]。用以判断科学考察必要性、合理性的科学、技术等专门性知识往往超越了行政机关工作人员所掌握的日常行政管理所需的基础知识,这往往属于行政机关工作人员在知识结构上的盲区,致使其缺乏对科学考察过程、效果和意义的准确理解^[12]。在此情境之下,将行政审批权限赋予行政机关独占行使,并由行政机关工作人员独立审查进而作出行政审批决定的监管路径缺乏合理性和正当性。同时,在行政机关独立审批模式下,如果缺少对审批权行使的有效监督和制约机制,则行政机关工作人员能否正确行使行政裁量权,能否以技术中立的立场公正处理相关科学考察申请等,将无不面临疑问^[13]。

三、科学逻辑的监管路径:“告知—进入”备案模式

“告知—进入”备案模式是指由科学考察活动组织者在拟进入自然保护区进行科学考察活动前,通过书面方式告知行政机关,在由行政机关对相应科学考察活动进行备案后,方可进入自然保护区开展科学考察的行政监管路径。从放松管制和简政放权的行政审批制度改革方向角度来看,“告知—进入”备案模式因其省略了审查决定的监管过程而更有助于提高监管效率。但相较于前一

种模式,由于该模式缺少必要的事前审批监管,加之在自然保护区内进行事中监管难度和成本较高等因素,将可能导致行政监管流于形式,难以避免科学考察活动中存在的无序进入以及不当考察行为对自然保护区造成的生态环境损害风险。

(一)“告知—进入”备案模式的基本逻辑

“告知—进入”备案模式是基于对科学考察实施主体拥有的专家理性的信任进而设计的一种事先告知型备案,该模式可以被视为行政审批模式的替代性制度,属于更为柔性的规制工具^[14]。在科学考察行政监管中采用该模式可以有效保障专家独立性和话语权,并在客观上起到尊重专家判断、提高行政效率的作用。该制度的具体构造呈现出下述程序特征:首先由拟开展科学考察活动的组织者向具有行政监管权的行政机关提出书面备案申请,行政机关在接到申请之后,基于对申请人专业性和科学道德自律性的充分信任,行政机关工作人员只进行形式审查,若提交的材料符合备案要求,则无需对材料内容进行实质审查即可直接予以备案,申请人依据备案结果即可进入自然保护区开展科学考察活动。该模式的实施主要是为了发挥行政备案增强信息流动的基础性功能,关注重点是信息的数量和质量^[15]。鉴于申请人在专业性知识占有、科学考察活动实施经验等方面具有明显优势,设置备案程序的主要目的在于确保行政机关能够充分掌握在自然保护区内开展科学考察活动的主体、成员、时间、路线、方式、目的等基础信息,为后续行政决策与监管提供信息支撑。但是,在自然保护区内实施的人类活动及其行政监管毕竟关涉公共利益和公共安全,基于对科学考察团队专业性和科学道德自律性的完全信任,仅采用“告知—进入”备案方式对自然保护区科学考察活动进行监管的有效性难免受到质疑。

(二)“告知—进入”备案模式的制度化风险

鉴于备案模式中行政机关只作形式性审查,“告知—进入”备案模式往往存在着备案标准缺失、备案程序空白和法律责任不清等适用困境^[16],导致在实践运行过程中存在制度化风险。在该模式下,行政机关对在自然保护区内开展科学考察活动的监管力度将会大幅减弱,而“专家专制”的可能性将大幅提高,特别是借科学考察活动名义从事非科研活动的制度化风险将显著增加。

在此背景下,仅仅寄希望于各学科领域的专家依据科研道德和职业纪律的自我约束避免科学考察的无序和对生态环境的负面影响,显然是一种缺乏强制力的规制方案。由于对科学考察参与人的选拔、培训和管理尚缺乏公开透明的制度和标准,由专家自行判断科学考察的必要性、合理性并制定考察方案,再由行政机关予以形式备案的监管模式必然会受到正当性诘难。具言之,“告知—进入”备案模式的实施可能会存在两种形式的制度异化:一是过度考察,即科学考察的规模、内容和强度超出科研实际所需,进而造成资源浪费和不利的生态环境影响;二是虚假考察,即无法排除部分申请人以科学考察为名,从事与科学考察无关的观光旅游、资源勘探等活动。实践中,为防范前述制度异化风险,行政机关制定了诸如《自然保护区综合科学考察规程(试行)》和四川省《自然保护区综合科学考察技术规范》等软法性质的规范,以期对科学考察活动发挥约束作用。但是,仅依赖软法规范规制科学考察活动仍存在如下缺陷:一方面,软法约束通常不具有强制力,对于违反软法约束的行为欠缺法律责任追究机制,且存在诱发道德风险之虞;另一方面,前述规程或技术规范只适用于自然保护区的科学考察活动,不能全面满足当前不同类型自然保护区保护与管理的多样化需求。因此,决策者有必要构建软法与硬法互动的制度安排以更加全面、有效地规范科学考察行为。

(三)“告知—进入”备案模式之否定

从前述分析可知,“告知—进入”备案模式因其固有的制度缺陷,也并非规制自然保护区科学考察活动的最佳方案。省略实质审查、仅作形式判断的备案模式虽然较大程度上尊重了专家的科学判断,亦有利于推动科学研究工作的高效开展,但是,该模式可能存在的过度考察或者虚假考察两种制度异化风险决定了将科学考察的决策权完全交由专家自行判断的制度安排明显缺乏合理性和正当性,特别是该模式缺乏程序构造和决策权力的平衡,极易造成专家角色的越位和错位^[17],导致“专家专制”和偏离公共利益目标情况的出现。从域外实践来看,自然保护区的准入监管机制应当呈现出差序格局,从自然特征、环境影响等因素出发对包括科学考察在内的准入行为作出有的放矢的制度安排。例如,美国《国家公园综合管理法

案(第四篇)》在对国家公园访客的通行权作出限制性规定时,即按照商业经营、访客和第三方主体的不同分类标准对准入监管进行了分层规范^[18],该种监管思路对我国包括科学考察活动在内的自然保护区准入制度设计具有较大的参考价值。为有效回应“告知—备案”模式可能引发的制度异化风险,综合行政机关独立审批和引入公众参与两种监管模式各自的优势和功能将成为制度优化的可行路径。需要注意的是,科学考察活动因其极强的专业性、科学性要求,引入公众参与机制虽有利于增强行政监管结果的正当性,但是,鉴于普通公众的非专业化、意见分散等特征,不分对象、不加控制的公众参与机制则可能徒耗更多行政资源,且无益于形成科学合理的行政审批决定^[19]。因此,公众参与的主体范围应当限定在具备相应专业知识背景的专家范围之内,并加强行政机关和技术专家的相互制约,进而将其作为公众参与自然保护区协同治理的一种全新行政监管模式,充分发挥多元治理主体的各自角色优势^[20]。

四、协同逻辑的监管路径:基于专家审查委员会的二元双阶审批模式

相较于一般行政行为,对自然保护区科学考察的行政监管需要考虑诸多高度技术性的专业问题,对科学考察的行政监管路径设计应当充分回应审批实践所面临的专业化诉求。域外研究表明,单纯依靠政府与少数精英人士管理的自然保护区生态系统存在诸多问题,过分依赖政府管理与精英决策的生态系统管理模式并非自然保护区治理的最佳方案^[21]。因此,将对科学考察活动的审批权排他性地赋予行政机关独占行使的监管路径由于缺乏专业性回应而并不可取。同时,若采用省略实质审查、仅作形式判断的“告知—备案”监管模式,则可能导致科学考察活动的无序和行政监管流于形式。良好的自然保护区治理体现应当具备参与性、负责性、透明性、响应性、共识导向性、公平性和包容性的基本特征^[22],推动事前审批阶段的专家参与,借助专家理性提升实质审查质效成为破解当前自然保护区科学考察行政监管困境的关键途径。在剖析科学考察活动的机遇、优势、劣势和挑战等要素基础上(见图1),综合对比前述两种模式的优劣可知,基于协同监管逻辑构建引入专家审查委员会的二元双阶审批模式是优

化自然保护地科学考察行政监管路径的较优选择。构建该种监管路径的关键在于关注人才总量、结构和供给的优化^[23],建立专家储备库以发挥专家在隐性知识显性化过程中所独具的触发识别、专业赋能和体系构建的功能,为自然保护地管理体制机制的完善提供专业知识支撑^[24]。行政机关通过在专家储备库中以随机抽选专家的方式组建临时性、专门性的专家审查委员会,并强化专家审查委员会在审批过程中的实质参与,将专家审查结论作为行政机关最终作出审批决定的前置依据,将有效提升行政监管结果的科学性和正当性。因此,我国在后续立法活动中针对自然保护地的科学考察可以尝试按照如下路径构建协同监管模式并设计相应的监管规则。

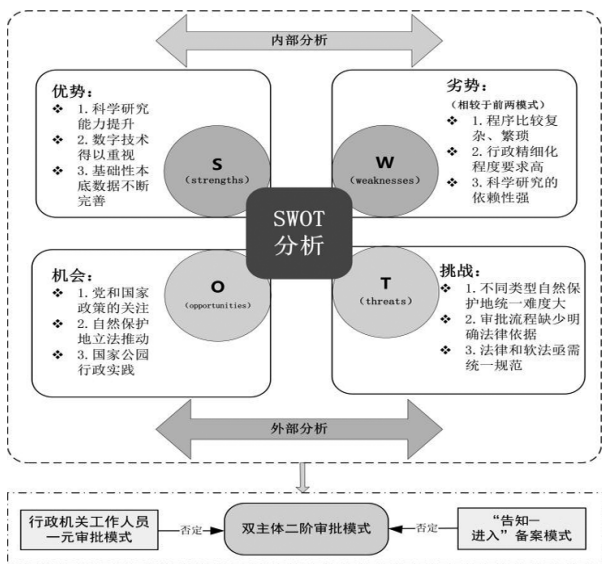


图1 引入专家审查委员会的二元双阶审批模式的SWOT矩阵分析

(一)第一阶段:专家审查委员会对科学考察的技术审查

行政机关首先应当筛选并建立划分专业领域、具备相应专业知识且具有动态调整机制的专家储备库。在收到自然保护地科学考察的书面申请后,由行政机关根据相应申请涉及的专业领域,在专家储备库中进行遴选,并在规定时限内组建针对该申请的、临时性的专家审查委员会,由专家审查委员会负责对该申请涉及的科学考察活动的实施必要性、方案可行性及限制性要求作出专业判断并作出书面审查结论,为行政机关最终审批决定的作出提供专业依据。

1. 科学考察申请制度

引入专家审查委员会的二元双阶审批模式本质上仍属于依申请的行政许可行为,故应以科学考察的组织者向行政机关提交书面申请作为行政审批程序的启动条件。科学考察申请制度的构建应当着重围绕如下四个方面展开:一是主体要件,自然保护地科学考察活动的行政监管对象应当破除“外国人”的范围限制,进而扩大至所有拟进入自然保护地开展科学考察的单位或个人均应依法向行政机关提出申请。二是形式要件,申请人在申请书中应当明确本次科学考察的目的、意义、任务、内容、组织形式、期限,并形成详细的考察方案。三是实质要件,基于生态系统的整体性和复杂性特征,申请人提交的申请书和考察方案应当从学科特性和专业知识出发对考察实施方案及技术准备、考察路线选择、后勤保障、风险应对措施和生态环境影响规避措施等内容作出详细安排,以便专家审查委员会据此判断本次科学考察的必要性和可行性,并针对性地提出限制性要求。

2. 专家审查委员会选任制度和回避制度

为保证行政审批程序的公正性,政策制定者需要建立科学的专家选任和回避程序。行政机关首先应当筛选并建立划分专业领域、具备相应专业知识且具有动态调整机制的专家储备库。在收到自然保护地科学考察的书面申请后,由行政机关根据相应申请涉及的专业领域,在专家储备库中进行遴选,并在规定时限内组建针对该申请的、临时性的、人员为单数的专家审查委员会,由专家审查委员会负责对该申请涉及的科学考察活动的实施必要性、方案可行性及限制性要求作出专业判断并给出书面审查结论,为行政机关最终审批决定的作出提供专业依据。同时,可以参照《民事诉讼法》等法律规定,设计专家回避制度,划分“主动回避”和“依申请回避”两种不同类型,分别规定相应的回避条件和程序。最后,应当赋予申请人对专家审查委员会组成提出异议的权利,申请人对专家审查委员会的选任结果有异议的,可以由申请人提出异议一次,由行政机关审查选任程序是否合规以及是否存在违反回避制度要求后对异议作出决定。

3. 专家审查委员会的审查规范

专家审查委员会组建后,应当以反映相应自

然保护地生态环境历史和现状的监测数据、研究成果等为基础,依据《自然保护区综合科学考察规程(试行)》和各地政府制定的《自然保护区综合科学考察技术规范》等地方标准规范,对申请人提交的申请书和考察方案围绕必要性、可行性等专业问题进行科学和伦理审查,并根据自然保护地的生态环境状况和本次科学考察活动的具体情况判断其可能对自然保护地生态环境状况造成的影响,提出相应的生态环境影响规避措施。专家审查委员会的成员应当结合各自的专业知识背景对前述问题作出独立、客观、公正的判断,并在规定审查时限内作出审查结论。专家审查委员会的审查结论应当通过召开专家审查会议,采用少数服从多数的表决原则形成结论意见,并将持有异议的专家意见进行注明,以便为行政机关后续审批工作提供判断依据,最大程度保证后续审批决定的科学性。

(二)第二阶段:行政机关对科学考察的最终审批

行政机关在取得专家审查委员会的审查结论后,应当在充分尊重专家审查意见的基础上作出最终审批决定,并着重关注如下审批要素:一是如何确保在完成科学考察既定目标的前提下,最大程度降低科学考察活动可能对自然保护地生态环境、野生动植物资源等造成的不利影响;二是最大程度保障科学考察过程中的人身安全;三是确保审批程序的公开透明,保障社会公众的知情权。

1. 最终审批决定的作出

行政机关应当以专家审查委员会的审查结论为基础,对科学考察申请作出是否同意的书面审批意见,并在审批意见中明确提出该次科学考察应当采取的生态环境影响规避措施、人身安全保障措施等附随要求。为保证行政机关审批活动的效率,行政机关应当在取得专家审查委员会的审查结论后的法定期限内作出是否同意的审批决定。同时,鉴于科学考察活动直接影响自然保护地内的生物安全乃至生态安全,虽因其所涉议题的高度专业性和复杂性决定了由政治精英进行自上而下(top-down)式管控的正当性,但决策者也需力图避免因公众获取信息不足而对行政决策产生或者加深不信任感^[25]。因此,行政机关在作出审批决定后应当及时将审批结果面向社会公开,接受社会公众的监督,避免政治精英因对科学机理

的误读而可能造成的误判。

2. 审批决定的救济途径

法谚有云“无救济则无权利”,故申请人对审批决定不服的救济程序构建也是自然保护地科学考察活动行政监管路径设置中的重要组成部分,申请人救济权的有效保障也是推动科学考察活动高效、规范实施,推动科学研究发展的重要制度支撑。因此,参考《行政许可法》和现行生态环境立法中关于行政审批救济制度的相关规定,应当赋予申请人对审批决定不服时通过行政复议和行政诉讼提出异议的权利。鉴于对科学考察活动的审批结果具有高度技术性特征,相较于人民法院而言,行政机关具有相对的专业技术优势,故对该种审批决定的救济宜规定复议前置的特殊救济程序,由作出审批决定的行政机关的上级机关对审批决定作出复议决定后方可进入行政诉讼救济程序。

(三)二元双阶审批模式的实施要点与优化提升

二元双阶审批模式的实质是一个多中心决策的行政监管方案,该模式涉及行政审批的全生命周期管理,并在运行过程中呈现出严格、闭环的审批流程(见图2)。实践中,还应重点关注如下实施要点和优化提升措施。

1. 二元双阶审批模式的实施要点

二元双阶审批模式的顺利实施重点在于厘清专家审查委员会和行政机关双方在审批决定作出过程中的内在关系。一方面,专家审查委员会的审查结论对于行政机关后续审批决定的作出应当具有实质拘束力,而非仅作为行政机关作出后续审批决定的参考,否则将使专家审查制度名存实亡。具言之,若科学考察申请已通过专家审查委员会的专业审查,则行政机关应当据此作出准予审批的决定;若科学考察申请未通过专家审查委员会的专业审查,则行政机关应当据此作出不予审批的决定。若行政机关对专家审查委员会的审查结论持有重大异议,可通过另行组建专家审查委员会针对同一申请作出复查结论的方式验证原审查结论的科学性并据此作出最终审批决定,而不得直接否定原审查结论。另一方面,专家审查委员会的审查结论和行政机关的审批意见应当被赋予相同权重,并在行政审批过程中得到同等重视,二者的区别仅在于审批的次序、关注内容和职责分工存在差异。具言之,专家审查委员会审查

在先,其关注重点在于科学考察能否实施,属于定性的前置判断;行政机关审批决定在后,其关注重点在于科学考察应当如何实施,属于定量的后置

判断。只有在二者分工协作、良性互动的基础上方可确保二元双阶审批模式的顺利实施,实现对自然保护区内科学考察活动的有效行政监管。

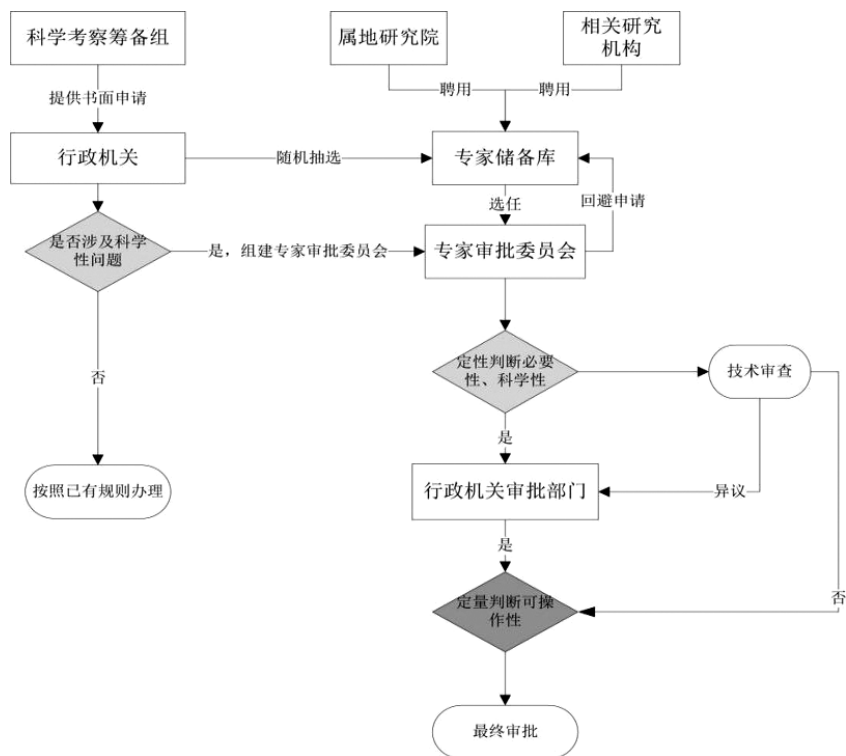


图2 二元双阶审批模式流程

2. 二元双阶审批模式的优化提升

二元双阶审批模式的优化提升离不开监管理念的变革和立法保障的跟进。就监管理念变革而言,应当重视数字赋能智慧监管理念在自然保护区科学考察活动行政监管实践中的落实,将科学考察行政审批逐步发展为半自动化模式,充分重视数字技术在自动受理、自动生成编号、自动选取专家、自动生成文书、自动送达、审查等环节中的应用与人工介入活动的平衡,逐步推进线上线下的融合转换^[26],以发挥数字技术在提升监管效能和许可决策精准度与一致性、减少寻租空间等领域的多元化治理价值^[27],有效降低行政监管成本。就立法保障跟进而言,创新自然保护区管理体制机制立法应当采用系统化思路与体系化模式。具言之,应当充分考虑不同法律规范之间的衔接需求,增强立法系统性、整体性、协同性和时效性,及时开展相关法律法规的“立改废释”工作^[28]。后续立法过程中,可以参考德国“基本法(德国《联邦

自然保护区法》)+专类法(如《国家公园法》《生物圈保护区条例》《自然公园条例》)+相关法(如《联邦物种保护条例》等)”的立法框架及其制度设计^[29],在“十五五”期间积极推进《自然保护区法》作为自然保护区领域基本法的立法工作。在《自然保护区法》立法过程中应当对科学考察活动实施的前置条件、审批要求、后续监管、法律责任等内容作出全面规定,强化专家在自然保护区科学考察行政审批中的实质参与权,并努力实现《自然保护区法》《野生动物保护法》等相关法律法规的互动和协调。

五、结语

强化自然保护区的生态环境保护与推动科学考察活动的高效开展之间存在内在张力。鉴于行政逻辑下的行政机关独立审批模式和科学逻辑下的“告知—进入”备案模式均存在一定程度的制度设计缺陷,引入专家审查委员会实质参与的二元双阶审批模式是对自然保护区内科学考察活动实

施行政监管的可行路径。该模式旨在平衡自然保护地科学考察行政监管中行政机关和技术专家不同的决策地位和审批功能,进一步赋予专家实质性参与权和决定权,从而突破行政机关在传统行政审批模式中的权力垄断,同时又继续保留了行政机关的最终决策权,以规避可能出现的“专家专制”风险。为尽可能降低科学考察等人类活动对自然保护地生态环境造成的不利影响,系统性推动以国家公园为主体的自然保护地体系建设,实现美丽中国和生态文明建设的宏伟目标,后续自然保护地立法过程中有必要尝试针对科学考察活动的行政监管构建二元双阶审批模式,实现专家审查委员会与行政机关分工协作、良性互动的行政监管格局,提升监管实效。同时,应对《野生动物保护法》《自然保护区条例》等既有法律法规进行系统性修订,以消解现有法律法规间的冲突和抵触困境,实现自然保护地立法体系的系统融合与有效衔接。

参考文献:

- [1] PASQUINI L, FITZSIMONS J A, COWELL S, et al. The establishment of large private nature reserves by conservation NGOs: key factors for successful implementation[J]. ORYX, 2011(3):373-380.
- [2] 吕忠梅,刘佳奇. 自然保护地体系立法理路[J]. 世界社会科学,2024(1):63-80,243-244.
- [3] 沈春蕾. 建一座国家公园的示范样本[N]. 中国科学报,2018-12-24(5).
- [4] [美]理查德·拉撒路斯. 环境法的形成[M]. 庄汉译. 北京:中国社会科学出版社,2017:7.
- [5] 何璆,陈洁,李虹. 加拿大草原国家公园建设管理经验及启示[J]. 世界林业研究,2023(6):105-110.
- [6] 竺效. 瑞典环境法典[M]. 北京:法律出版社,2018:33.
- [7] 赵宁. 南极考察须提交环评报告[N]. 中国海洋报,2017-06-15(1).
- [8] 祁素萍,刘飞凤,王义辉. 城市园林物种多样性保护效应[J]. 中国园林,2008(7):25-28.
- [9] [英]弗里德里希·冯·哈耶克. 法律、立法与自由[M]. 邓正来等译. 北京:法律出版社,2015:111.
- [10] 杨翠柏. 印度环境法[M]. 成都:四川出版集团,2008:582.
- [11] [美]B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明,夏宏图,译. 北京:中国人民大学出版社,2012:47.
- [12] 陈如超. 专家参与诉讼:填补法律人的“知识鸿沟”[N]. 检察日报,2020-05-13(3).
- [13] 宋林霖. “行政审批局”模式:基于行政组织与环境互动的理论分析框架[J]. 中国行政管理,2016(6):23.
- [14] 王青斌. 行政备案职责的理论证成与体系构建[J]. 政法论丛,2022(6):13-25.
- [15] 高小芳. 作为新型信息规制工具的行政备案:角色变迁、功能定位与效能保障[J]. 中国行政管理,2021(9):26-33.
- [16] 王由海. 行政备案的实践类型与法治化路径[J]. 法商研究,2023(1):77-90.
- [17] 王锡铤. 我国公共决策专家咨询制度的悖论及其克服:以美国《联邦咨询委员会法》为借鉴[J]. 法商研究,2007(2):113-121.
- [18] 杨立彬,褚依丹,张畅等. 国外国家公园开展户外运动的准入机制经验及启示[J]. 世界林业研究,2023(3):81-89.
- [19] 王锡铤,章永乐. 专家、大众与知识的运用:行政规则制定过程的一个分析框架[J]. 中国社会科学,2003(3):113-127,207-208.
- [20] 刘超,吕稣. 自然保护地共同治理机制的定位与构造[J]. 东南学术,2023(5):189-199.
- [21] WONDIRAD A, EWNETU B. Community participation in tourism development as a tool to foster sustainable land and resource use practices in a national park milieu[J]. Land use policy,2019,88(1):1-13.
- [22] LÓPEZ-SAMPSON A, LANZAS G, SEPULVEDA N, et al. Local mechanism of engagement in rural landscapes in the Nicaragua-honduras sentinel landscape: examples of a local farmers' organisation and a multi-actor platform: english version[J]. Bois & forêts des tropiques,2024,360:9-25.
- [23] 尹伟伦. 关于我国国家公园高质量发展的几点思考[J]. 自然保护地,2025(1):1-6.
- [24] 钱蕾,何艳玲. 从经验惯习到规章制度:组织隐性知识如何显性化?[J]. 中国行政管理,2024(5):98-108.
- [25] 秦天宝. 《生物安全法》的立法定位及其展开[J]. 社会科学辑刊,2020(3):134-147,209.
- [26] 余凌云. 数字时代行政审批变革及法律回应[J]. 比较法研究,2023(5):87-105.
- [27] 卢超. 自动化行政许可的制度优势与风险因应[J]. 中国行政管理,2024(6):27-37.
- [28] 秦鹏,向往. 生物多样性保护视域下野生动物致害补偿制度的立法完善[J]. 中国软科学,2023(4):201-212.
- [29] 陈保禄,沈丹凤,禹莎,等. 德国自然保护地立法体系述评及其对中国的启示[J]. 国际城市规划,2022(1):85-92.