

国家公园分区管控的实践总结与制度进阶

廖华*, 宁泽群

(中南民族大学法学院, 湖北武汉 430074)

【摘要】 分区管控是实现国家公园严格保护与合理利用双重目的的基础制度,也是保障原住民发展权益的有效途径。梳理总结各试点公园的分区管控制度,本文发现存在实体规范各行其是、程序规范先天不足、责任规范流于形式的问题,难以实现保护优先、兼顾利用之间的关系。国家公园法应统一分区标准,采取二阶结构的分区管控制度,首先以世界自然保护联盟提出的“三圈层”模式划分严格保护区、缓冲区、一般控制区,进而将一般控制区划分为游憩展示区和传统利用区,并将生态保育修复区作为特别的“动态分区”。同时,提高国家公园规划及变更的审批权限并完善分区管控的法律责任,以实现实质的差别化管控和严格规范的管理。

【关键词】 国家公园; 分区管控; 实体规范; 程序规范; 法律责任

【中图分类号】 D922.68

【文章编号】 1674-6252(2021)04-0064-07

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2021.04.064

引言

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出坚持山水林田湖草系统治理,构建以国家公园为主体的自然保护地体系,再一次明确了国家公园推动生态保护,促进人与自然和谐共生的发展理念。分区管控是实现国家公园严格保护与合理利用双重目的的基础制度,也是保障原住民发展权益的有效途径。中共中央办公厅、国务院办公厅于2017年和2019年分别印发了《建立国家公园体制总体方案》(以下简称《总体方案》)和《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》(以下简称《指导意见》)两个政策性文件,为国家公园的建设及分区管控等制度构建提供了指导依据。在理论研究上,法学界对国家公园制度的关注度持续提高,但现有成果多是结合国外国家公园建设的成功经验,探讨我国国家公园管理的不足并给出相应的对策建议^[1-3],或是从整体上讨论国家公园建设的应然以及国家公园法与自然保护地法的衔接^[4-6],而在分区管控制度等具体问题上,基本上是生态学、生物学和资源经济学等学科方向的研究成果^[7-9],法学领域研究甚少,只有刘超教授通过综合考量国家公园的立法模式与立法价值,从应然的角度提出国家公园法应当以人的行为控制为出发点进行二阶结构的分区^[10]。

反观实践,我国已有十个地区开展了国家公园试点建设,其中,云南省、福建省、青海省、湖北省、海南省五省出台了地方性法规,规范国家公园的建设和管理。为解决人地关系紧张的矛盾,各地方试点都在整合既有自然保护地建设成果的基础上推陈出新,建立了各具特色的分区管控制度。这些地方立法缓解了改革于法有据的现实压力,是国家公园体制改革和法治建设的必经阶段^[11],也为即将出台的国家公园法积累经验。因而梳理总结各试点公园的分区实践,为国家层面的统一立法提供借鉴实属必要。

1 国家公园试点分区管控的实践样态

功能分区规定了国家公园保护和利用的具体空间和管控要求,是规划中必不可少的组成部分^[12],在国家草原与林业局提出的“一园一法”思想的指导下,各国家公园试点对分区管控制度进行了积极的探索。全面梳理各地出台的国家公园管理条例、总体规划方案等材料可知,除海南热带雨林国家公园、祁连山国家公园、大熊猫国家公园、南山国家公园将园区简单地划分为核心保护区与一般控制区外,其他试点单位都对各自园区进行了较为细致的划分,具体分区情况如表1所示。

从试点情况来看,所有的国家公园都以功能分区为基本管理制度,合乎《总体方案》提出的“划定功

资助项目: 中央高校基本科研业务费专项资金项目《共同体意识下民族地区国家公园的功能发现与制度完善》(CSY21007)。

作者简介: 廖华(1977—),女,博士,副教授,研究方向为环境与资源保护法学, E-mail: weizi770106@126.com。

表1 各国家公园分区状况

国家公园试点	分区状况
南山国家公园等4个	传统保护区、一般控制区
三江源国家公园	核心保育区、生态保育修复区、传统利用区
普达措国家公园	严格保护区、生态保育区、游憩展示区、传统利用区
武夷山国家公园	特别保护区、严格控制区、生态修复区、传统利用区
神农架国家公园	严格保护区、生态保育区、游憩展示区、传统利用区
东北虎豹国家公园	核心保护区、特别保护区、恢复扩散区、城镇安全保障区
钱江源国家公园	核心保护区、生态保育区、游憩展示区、传统利用区

能分区，实行差别化管理”的规划要求，与联合国教科文组织提出的“人与生物圈计划”（MAB）战略^①也有一定的契合之处，可见功能分区的必要与重要。各种分区模式共性明显，都在园区内设置了一个最为核心的区域，尽管名称各不相同，如严格保护区、特别保护区、核心保护区等，但都是公园内限制人为活动最为严格的区域，体现了国家公园保护生态系统完整性、原真性的制度出发点。除核心区域外，传统利用区是各试点公园设置最多的一个区域，十个试点中有五个国家公园都设置了传统利用区，印证了国家公园以生态保护优先的同时还需要兼顾当地居民的生产生活。

但由于缺乏上位法的统一指导，各试点公园的具体分区制度存在较大差异，大致可以分为以下三类：第一类，以人类行为控制作为分区管控的出发点，包括一些采取二分法分区的国家公园。从核心区域到一般区域逐步放开行为管控，致力于通过行为控制来减少人类对环境的干预和损害。例如，海南热带雨林、大熊猫国家公园等将园区分为核心保护区与一般控制区。核心保护区内原则上禁止人为活动，一般控制区内限制人为活动。该种分区方法较为抽象，《指导意见》也是采用这种分区方式作为原则性的规定。

第二类，以生态环境保护为制度设计的起点进行分区。该种分区方式依照生态环境保护目标的要求从高到低进行功能分区，对生态资源的利用不予考虑或者考虑较少，以生态功能作为分区的主要依据。如普达措、神农架和东北虎豹国家公园都以“生态功能和保护目标”作为其功能区划分依据，且在具体的管理条例上也主要以禁止性规定来实现分区目的。其中

《神农架国家公园保护条例》划分了严格保护区、生态保育区、游憩展示区和传统利用区。光从字面上看该园区既有保护区，又存在利用区。但从具体的管理规定上可以发现其在利用方面的限制其实是十分严格的，如在传统利用区中就禁止从事对自然生态系统有影响的生产经营活动。较之行为控制的分区方式，该种分区方式为各功能区赋予了具体的功能，在实际操作中有便于管理的优点。

第三类，兼顾生态环境保护与资源合理利用的功能分区，该种分区方式从生态环境保护目标和资源利用之间的关系出发，保护力度在各级分区之间逐渐递减，而对资源的利用程度逐步增加，在重视保护的基础上，兼顾生产、生活和发展需求。采取这种分区模式的主要有三江源国家公园和武夷山国家公园。例如，《武夷山国家公园条例（试行）》中设置了特别保护区、严格控制区、生态修复区和传统利用区。考虑到园区内既有的生产生活需要，条例规定特别保护区和严格控制区内不得新建、扩建建筑物、构筑物。同时，该条例对生态修复区和传统利用区的规定较为宽松，如生态修复区中可以进行自然观光、科研教育、生态体验等活动，传统利用区中经批准可以新建、改（扩）建工厂、住宅等建筑物、构筑物。较之前两种分区方式，这种分区方式更加注重保护与利用之间的矛盾协调。尽管没有设置专门的游憩区域，但这种方式下的国家公园对人类活动的管控程度明显要低于前述两个功能分区。

2 国家公园试点分区管控的问题分析

目前各试点都落实了《指导意见》中差别化管控的要求，但试点经验不足且缺乏上位法的统一指导，导致了各试点分区管控的实体性规范各行其是、程序性规范先天不足、法律责任流于形式等问题，国家公园协调生态环境保护与社区发展的立法目的难以完全实现。

2.1 分区管控的实体性规范各行其是

在众多试点中，分区管控的实体性规范表现出很大的差异。第一，从形式上看，最为直观的就是各试点功能区的数量有所不同。如表1所示，既有将园区划分为两个功能区的海南热带雨林国家公园等，也有

^① 联合国教科文组织的“人与生物圈计划”（MAB）始于1971年，其拟定的《世界生物圈保护区网络法规框架》将生物圈保护区划分为核心区、毗邻缓冲区和外围过渡区，这被称为自然保护区的三圈层模式。参见联合国教科文组织：《人与生物圈计划战略（2015—2025）》，2015年9月17日，第2~4页。

将园区划分为三个或四个功能区的国家公园。第二,不同试点在功能区命名上存在形式上的差异,如海南热带雨林国家公园的核心保护区与云南省国家公园的严格保护区、武夷山国家公园的特别保护区都是国家公园内自然生态系统保存较为完整或核心资源集中的区域,保护力度在园内所有功能区中最大。神农架国家公园的生态保育区、三江源国家公园的生态保育修复区都设置在生态系统受到严重破坏的地带,都以生态修复为主。第三,命名相同或相似的功能区存在实质上的功能差异,即管控目标和用途管制不同。例如,《神农架国家公园保护条例》规定生态保育区是园内维持较大面积的原生生态系统以及已遭到一定程度破坏而需要修复的区域,而在《武夷山国家公园条例(试行)》中,生态修复区还是向公众进行自然生态教育和遗产价值展示的区域,兼具自然观光、科研教育、生态体验等功能。

可见,以上众多的差异既有形式上的又有实质上的,形式上的差异是功能区划定数量及类型不同,实质上的差异是划定标准、管控目标和用途管制不同,导致了三种不同分区模式的产生。实体性规范是一部法律的主要部分,规定了适用对象的权力(利)与义务,决定了法律的具体内容^[13]。分区管控的实体性规范是指试点中各地方规范性文件如何划定分区及实施管理,包括划定标准、划定类型、管控目标、用途管制,是分区管控得以实施的基础。而分区管控的实体性规范又是构成国家公园制度的基本要素,但多个国家公园试点分区管控的实体性规范各行其是,使得国家公园的概念反而更加模糊,各地虽然共用着“国家公园”的名号,但国家公园究竟由哪些部分组成呢?且可以预知的是,分区管控的实体性规范必定是国家公园法中的基本制度,立法要在《指导意见》及总结试点经验的基础上,明确规定分区管控的目的、依据、类别及用途管制,为我国国家公园的建设工作构建统一的制度规范。

2.2 分区管控的程序性规范先天不足

程序法在成文法系中又被称为形式法。传统的法律解释学一般把它看作为实现权利、义务或法律关系的实质内容的手段和方法^[14]。分区管控制度的程序

性规范即实现其实体性规范的手段和方法,主要是功能区的规划制定、变更及审批等程序性规定。其中的核心问题在于制定、审批权限的确定与行使。试点立法中,分区管控的程序性规范存在先天不足,受立法层级的限制,地方立法只能规定同级或者本级人大及政府的职权,不能去规定上级机关的职权。由此,尽管国家公园被冠以“国家”之名,分区管控本应由国家进行规划审批,但实际情况是由于缺乏上位法的规范,试点地区的功能区划分、审批、变更等程序性规范不得不由地方人大通过地方性法规来进行规定,从而间接导致了地方政府对国家公园规划审批事务的直接管辖。

例如,云南省国家公园功能分区的规划、变更由省人民政府林业行政部门提出意见、报省人民政府批准。武夷山国家公园的功能分区由政府组织武夷山国家公园管理机构所在地地方人民政府研究划定并设立地标,规划权同样属于省人民政府。神农架国家公园总体规划需由省人民政府提请省人民代表大会常务委员会审议,并经法定程序批准。可见,较之前两个国家公园,神农架国家公园在程序性规范上有其进步之处,湖北省人民政府并没有最后的规划审批权,即使是省人大常委会也只有对国家公园进行审议的权力。从这点看,似乎神农架国家公园更符合“国家”的头衔。可是,其对于最后的审批程序也没有明确的规定,仍然是处于无法可依的状态。实际上,《神农架国家公园体制试点实施方案》最终是由国家发展改革委批复^①。然而,国家公园规划建设的职权本应属于国家林业和草原局^②,发展改革委既无此项职能,也没有相匹配的评估机构,并不能确保分区规划的科学性,以至于神农架国家公园的规划权实际上还是由湖北省地方政府行使。

国家公园分区管控制度出现的地方层面立法权限不足和中央层面法律规范缺失的矛盾致使地方政府不得不硬着头皮行使其规划审批等程序性权力。而国家公园的国家属性和公共属性导致地方政府又没有能力更没有意愿来大力投入。不同于开发建设,生态环境保护是一个长期性的工作,短期内难以取得明显的成果,地方政府本就缺乏积极性,且生态环境质量考核结果并不确定作为官员个人政绩考核的依据^[15]。领导

① 2016年5月14日,国家发展改革委以“发改社会[2016]1042号”文批复同意《神农架国家公园体制试点实施方案》。来源:神农架国家公园管理局官网(<http://www.snjpark.com/info/1034/2107.htm>),最后访问日期:2021年3月3日。

② 国家林业和草原局贯彻落实党中央关于林业和草原工作的方针政策和决策部署,其主要职责:(六)……负责国家公园设立、规划、建设和特许经营等工作,负责中央政府直接行使所有权的国家公园等自然保护地的自然资源资产管理和国土空间用途管制。来源:国家林草局官网(<http://www.forestry.gov.cn/main/20/20180418/69.html>),最后访问日期:2021年3月3日。

出于自身政绩考虑，常常将生态环境保护的需要让位于经济发展^[16]，导致了分区规划的任意性。例如，武夷山国家公园中便存在部分区域旅游开发力度偏大，侵占、蚕食周边居民区的现象^[17]，园区内存在大面积的茶园和不符合武夷山国家公园总体规划的加工厂等^[18]。还有的随意变更既有的分区规划，使得改变后的分区与其功能不匹配。为了避免这些问题的出现，《指导意见》明确提出建立“统一规范高效的中国特色国家公园体制”，并且在改革后的国家林业与草原局加挂了国家公园的牌子，负责国家公园的统一管理，但在实践中还是难以做到对地方国家公园管理权限的辐射，生态保护目标难以实现。

2.3 分区管控的法律责任流于形式

责任是法治的生命，违法不究必定导致有法不依^[19]。国家公园分区制度的特色在于差别化的管理，而要实现差别化管理，不但要在管理目标、禁止性规定和准用性规定上实现差别化，更要在法律责任上实现差别化。从试点国家公园的实践来看，各国家公园管理条例对分区管控法律责任的规定还有很大的完善空间。最引人关注的是，部分试点立法没有关于违反分区管控制度的法律责任规定，如《海南热带雨林国家公园条例（试行）》和《三江源国家公园条例（试行）》；个别立法如《武夷山国家公园条例（试行）》虽然规定了相应的法律责任，但对于违反分区管控规定的个人或组织，不论其行为违反的是哪个功能区的用途管制规定，都规定同一标准的法定罚金，对个人和单位规定的最高罚金都是100万元，其处罚的力度完全交给国家公园管理机构自由裁决，同样难以实现功能区的差别化管理。

同时，也有试点立法如《云南省国家公园管理条例》《神农架国家公园保护条例》在分区管控上的规定有一定的进步，体现了差别化的法律责任，但威慑力显然不够。例如，在云南省的国家公园内违规建设建筑物、构筑物的，在严格保护区“对个人处2万元以上5万元以下罚款，对单位处50万元以上100万元以下罚款”；在生态保育区“对个人处2000元以上5000元以下罚款，对单位处20万元以上50万元以下罚款”。在神农架国家公园中违规建设设施的，在严格保护区内“处50万元以上100万元以下罚款”；在生态保育区“处20万元以上50万元以下罚款”，在

游憩展示区“处20万元以上100万元以下罚款”。从中我们得知两个条例罚金的上限都为100万元，且云南省国家公园管理条例对个人的最高罚金仅为5万元。在法律的执行过程中，企业或个人在生产经营时往往会权衡生产成本、可能面临的行政处罚以及预期的收益，并在有利可图的情况下将违法行为产生的罚金计入生产成本中进而选择故意违法。此外，各试点条例对于违反分区管控规定的处罚基本上都停留在单一的罚金上，且没有规定具体的用途。在惩处力度不足导致法律威慑力缺乏的情况下，从违法单位或个人处缴纳的罚金远不足以弥补其造成的环境损失，分区管控制度的法律责任因此流于形式。

3 国家公园分区管控的制度进阶

2016年，原国家林业局提出“坚持一园一法，每个国家公园制定相应的管理办法或条例”，此后各试点地方纷纷展开立法工作。同时，这句话后紧接着的是“条件成熟后，形成国家层面的法律法规”^①。从实践来看，“一园一法”在我国国家公园系统的构建中发挥了积极的作用。但是，国家公园体制试点建设过程中呈现的诸多具有共性的问题表明，想要建设国家公园的体制，应当由国家公园法明确中央政府统一行使全民所有自然资源资产管理权和生态保护监管权^[20]。分区管控作为国家公园管理的一项基本制度，应当由国家公园法进行统一规定，在确定分区标准的基础上，从实体规范、程序规范、责任规范三个层面构建体系化的分区管控规范，确保差异化管控落到实处，实现国家公园蕴含环境利益多元性的目标定位。

3.1 实体性规范统一分区标准

我国所独有的自下而上的立法模式能够有效兼顾法律制度改革效率和风险防范，引导社会朝着既定目标渐进^[21]。试点过程中出现的多样化分区模式应当作为统一的国家公园法的过渡阶段，为统一的实体性规范提供经验与素材。

首先，第一类国家公园和第二类国家公园分别从人类行为控制和生态环境保护的角度出发来进行功能区划分，其共同之处在于对保护的关注要远高于利用。第一类国家公园通过正面清单的方式将科研、教育、游憩等公共服务功能放在了核心区以外的区域，

① 国家林业和草原局：《关于深入学习贯彻习近平总书记关于森林生态安全重要讲话精神的通知》，来源：http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/09/content_5051126.htm，最后访问日期：2021年3月4日。

致使一般控制区功能多元但又十分有限。从管理的角度来看,如此繁杂的功能并不利于管理效率的提高。而第二类国家公园的功能分区更细致化,但管控措施多采用严格的禁止性规定,完全排除了其他法律或职能部门的解释空间,难以兼顾当地居民或其他主体的利益。正如有学者调查发现,社区居民对神农架国家公园建设的积极态度大多来源于其带来的发展效益,而在核心保护区和生态保育区的居民则更多的持消极态度^[22]。至于第三类国家公园,其自然资源的利用程度最高,但也存在利用过度的问题。例如,武夷山国家公园保护与利用两目的之间至多是一种平级关系甚至存在过度利用,导致了其在实践中对旅游业的重视程度显著高于生态环境保护,保护效果并不理想^[23]。因而,在分区分管中尽管要加强对自然资源的合理利用,但仍要明确严格保护与合理利用之间的位阶关系,确立保护优先的基本原则。此外,各类分区还存在共同的问题,基于我国环境污染严重的实际情况,园区内许多区域生态系统已经丧失了其功能^[24-26],设立生态修复区确有必要且有其特殊的地位。但是在实际情况中,生态修复区独立于其他功能区而设置,而其他功能区也可能存在生态功能受损严重的区域,需要一定的人为干预。此外,对不同的修复区应采取的修复方式是否应该有所不同?待其生态功能恢复后应当保留原有建制,还是并入其他区域?各试点条例均没有充分考虑到修复区的特殊性。

综上,分区分管的制度设计应充分考虑国家公园多元化功能的协调,明确保护优先的基本价值取向,并与自然保护地体系相衔接。具体而言,可以采用二阶层加一个特殊功能区的划分模式。第一层次的分区采取类似国际上自然保护地通行的三圈层模式,将国家公园划分为核心保护区、毗邻缓冲区、一般控制区。核心保护区设立在国家公园的核心区域,如流域的源头、重要保护物种生活、捕食区域等具有代表性的生态环境资源的区域,要求除科学研究外,原则上禁止进入;除原住民的传统生产生活外,禁止任何生产经营设施。其外围设置一定范围的缓冲毗邻区以防止核心保护区的边界受到侵蚀,同时为核心区域内的物种演化和发展留下一定的空间。一般控制区位于缓冲毗邻区的外围,在保护环境的基础上对自然资源进行一定程度的利用,并限制人类活动。这种分区方式可以普遍应用于各类国家公园,既坚持了严格保护作为国家公园立法的首要原则,同时兼顾了人们的生产生活需要,实现自然资源的合理利用。第二层次的分区是在第一层次的基础上,根据自然资源的禀赋、社

区居民人口集中度等因素因地制宜,将一般控制区划分为游憩展示区和传统利用区。游憩展示区主要位于自然风景较为优美,且不影响当地生物物种生活繁衍的区域,用于发展旅游观光、科研教育等游憩活动;而传统利用区一般主要是人口较为密集区域,或者一些分阶段退出、难以全部退出的开发项目集中区域,应当改善生产生活设施,在保护环境的基础上,保证正常的生产生活。

同时,在生态修复区的问题上可以借鉴德国的做法,即将其作为一个特殊功能区。例如,贝希特斯加登国家公园的保育区开展许多临时性的管理活动,包括关闭林区公路或清除外来物种、恢复受扰动区等,且要在30年内逐步恢复为核心区^[7]。我国国家公园立法中,可对生态保育区的特殊地位、功能、设置和变更办法进行细致的规定。在具体操作上,国家林业和草原局应当委派专员对各国家公园进行考察,根据当地需要设置生态保育修复区,其主要功能是对受到破坏的生态系统进行修复,以自然修复为主,进行适当的人工干预,如荒漠地带、污染较为严重的流域等。作为“动态分区”,哪里污染严重,就在哪里设立生态保育修复区。并且生态保育修复区的管控应当考虑到结合所在功能区的管控规定,采取不同程度的人工干预。当生态保育修复区的生态功能恢复到一定程度时,再由国家林业和草原局进行考察评估,根据考察评估情况划入其他的功能分区。

3.2 程序性规范提高编制审批权限

国家公园分区分管制度在程序性规范上存在先天的不足,根本原因在于作为实验性立法的国家公园制度具有局限性,本该由中央部门行使的职权不得不下放到地方,造成地方政府部门的“被迫上阵”。《国家公园设立规范》明确规定了国家公园准入条件是国家代表性、生态重要性、管理可行性。从国家代表性和生态重要性的标准考量,国家公园的规划编制权限应由中央政府及其职能部门统一行使;从管理可行性的角度看,每个国家公园的总体规划编制权宜由每个公园管理机关行使,这也是“一园一法”成为试点模式的主要原因。因而有专家提出国家公园规划体系可以分为国家层面的发展规划、专项规划以及实体国家公园层面的总体规划、专项规划、管理计划和年度实施计划两个序列^[27]。2018年,我国先后成立了国家公园管理局和国家公园规划研究中心,使得国家公园有了统一的“管理者”和“规划者”。国家公园法在这些研究和机构改革的基础上,可以将国家公园划分为

战略规划和实体规划两部分，并分别规定其编制及审批主体、标准及程序。

国家层面的发展规划和专项规划要解决的是国家公园在国土空间的分布问题。它的编制工作应该由国家公园管理局下属的国家公园规划研究中心承担，审查主体应当是国家公园管理局，批准主体应当是国务院，“自上而下”进行，将我国具有生态系统代表性、生物物种代表性、自然景观独特性的区域划定为国家公园，展示国家形象。实体国家公园层面的规划是落实分区管控制度的载体，国家公园法可授权各个国家公园管理机构制定并报国家公园管理局审批，由国家公园管理局统一全国范围内国家公园的规划审批事务。国家公园管理局对每个国家公园制定的分区管控规划，应重点审查其是否与国家公园法规定的分区标准相抵触、是否与国家公园相关规范性文件的差异性管控原则相一致、是否符合制定权限和程序、分区区划的设定是否科学合理等，以保证国家公园分区规划的科学性和合理性。从而，在国家立法统一分区管控的标准及类型的基础上，每个国家公园管理机构根据区域基本情况实施分区划定，并报国家公园管理局审批，分区管控落到实处，处理好国家公园保护优先与实现科研、游憩、环境教育等附带功能的关系，避免地方政府可能为了政绩的需要将国家公园内生态环境保护需求让位于经济发展的需求，导致功能分区流于形式。

3.3 法律责任体现差异化管控要求

分区管控法律责任流于形式的原因有二：其一在于改革开放以来，我国迫切的经济发展需求使得政府在宏观政策上产生偏向，重开发而轻保护；其二在于生态环境保护法律法规过分倚重法律责任的惩罚功能，而对法律责任的补偿功能、预防功能缺乏必要的关注。国家公园承载功能的多元性决定了其差异化管控的要求，而差异化的法律责任为实现实体性规范的差异化管控提供了必要的支撑。同时由于生态环境保护法律的保护对象自然生态系统具有系统性、独特性和不可再生性的特点，其最终目的应在于自然环境的恢复和生态损害的预防。环境法律责任的设计不应过分倚重惩罚性措施，而应当致力于构建惩罚、补偿和预防功能相互协调的制度体系。国家公园法在法律责任的构建上可借鉴或引用其他部门法的责任规定，从而达到补偿或者预防的效果，如通过刑事责任条款的威慑作用实现一定的预防功能，结合环境执法等行政手段建立法律责任的预防机制。而对已发生的环境损

害，重点在于使其恢复到原有的状态，可以设定生态环境损害赔偿责任，确立损害行为人的生态修复责任，并完善相应的生态环境损害评估机制。此外，对于违反管控规定的个人，还可以责令其参加生态环境保护、生态恢复等活动并进行必要的生态环境教育以增强其生态环境保护意识。通过多样化的法律责任来实现差异化的管控要求。

首先，国家公园法可按照功能区的重要性程度，对不同的区域设定不同的法律责任类型和责任区间。其中，核心保护区作为园区内生态系统最为完整，珍稀生物资源最为丰富的区域应当受到最严格的保护，其责任的设计思路应以预防为主。建议对其中的违法行为规定最高的罚金区间并结合一定的刑事法律责任。然后是生态修复区，由于该区域一般受到了较大的污染和破坏，生态环境较为脆弱，其责任设计应注重其补偿功能。建议对该区域以生态环境损害赔偿责任为主，同时结合参与修复活动等行为责任，以实现自然环境的有效修复和生态环境保护意识的提高。接着是游憩展示区，受其功能影响，对其的管控应当略低于前两个功能分区，在责任设计中可以惩罚为主。该区不允许进行危害环境的生产经营活动，对违反者除规定略低于前述的罚金区间外，还可以处以剥夺生产经营资格等惩罚。传统利用区是国家公园内利用程度最高的区域，应当秉持绿色发展的理念，在保护环境的同时确保社区居民的生产生活，对违反该区域规定的处罚力度可适当小于前述区域。具体的罚金区间需要综合考虑不同区域的生态资源价值、危害行为可能造成的损害等因素并予以一定的自由裁量空间。

其次，法律责任不能只停留在被管理者层面。对于管理者，由于其代为享有了自然资源所有者的部分权利和国家法律赋予的强制性执法权力，也应当规定一定的法律责任，以保证其充分履行合格管理者的义务。具体可将园区内生态考核结果纳入管理者的政绩考核中，对不履行或不积极履行义务的管理者进行一定处罚，同时对于情节严重者可以适用刑法中公务员渎职罪等相关规定。通过法律责任的构建来推动行政管理体制的完善，从而避免权力的滥用，对于实现法律责任的预防功能也有着不可忽视的作用。

4 结语

总结试点实践，为国家层面的制度构建积累了丰富的经验。分区管控作为实现国家公园立法目的的基础性制度设计，有必要由国家立法统一规定，就分区

管控的标准即分区的依据、类型及管控目标、分区规划的划定及审批权限、分区管控的法律责任做出统一规定,形成规范化的国家公园体制。各国家公园可在国家公园法的统一指导下,结合地方自然资源禀赋、人口居住及文化遗产的需要,因地制宜地落实分区管控制度,实现国家公园兼具“生态系统完整性、原真性保护”以及“旅游、科研、教育”的多重功能,以及对自然资源“科学保护”与“合理利用”双重目标。

参考文献

- [1] 戴秀丽,周晗隼.我国国家公园法律管理体制的问题及改进[J].环境保护,2015,43(14):41-44.
- [2] 李博炎,李俊生,蔚东英,等.国际经验对我国国家公园立法的启示[J].环境与可持续发展,2017,42(5):20-23.
- [3] 秦天宝,刘彤彤.央地关系视角下我国国家公园管理体制之建构[J].东岳论丛,2020,41(10):162-171,192-192.
- [4] 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.
- [5] 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.
- [6] 赵金崎,桑卫国,闵庆文.以国家公园为主体的保护地体系管理机制的构建[J].生态学报,2020,40(20):7216-7221.
- [7] 赵智聪,彭琳.国家公园分区规划演变及其发展趋势[J].风景名胜,2020,27(6):73-80.
- [8] 陈宇昕,颜剑英,钟阳.自然保护地分区管控探讨——以风景名胜区分区为例[J].规划师,2019,35(22):56-60.
- [9] 马冰然,曾维华,解钰茜.自然公园功能分区方法研究——以黄山风景名胜区分区为例[J].生态学报,2019,39(22):8286-8298.
- [10] 刘超.国家公园分区管控制度析论[J].南京工业大学学报(社会科学版),2020,19(3):14-30,111-111.
- [11] 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.
- [12] 付梦娣,田俊量,朱彦鹏,等.三江源国家公园功能分区与目标管理[J].生物多样性,2017,25(1):71-79.
- [13] 朱景文.中国特色社会主义法律体系:结构、特色和趋势[J].中国社会科学,2011(3):20-39,220-220.
- [14] 季卫东.法律程序的意义[M].北京:中国法制出版社,2012:19-19.
- [15] 廖华.民族自治地方重点生态功能区负面清单制度检视[J].民族研究,2020(2):56-68,142-143.
- [16] 蔡守秋.论政府环境责任的缺陷与健全[J].河北法学,2008,26(3):17-25.
- [17] 林爱平,金文婷.国家公园体制下的武夷山旅游开发研究[J].闽江学院学报,2018,39(3):55-60.
- [18] 廖凌云.武夷山国家公园体制试点区社区规划研究[D].北京:清华大学,2018.
- [19] 袁曙宏.我国《行政强制法》的法律地位、价值取向和制度逻辑[J].中国法学,2011(4):5-22.
- [20] 汪劲.中国国家公园统一管理体制研究[J].暨南学报(哲学社会科学版),2020,42(10):10-23.
- [21] 钱大军.当代中国法律体系构建模式之探究[J].法商研究,2015,32(2):3-12.
- [22] 田美玲,康玲,方世明.社区居民感知视角神农架国家公园体制试点区管理机制研究[J].林业经济问题,2020,40(3):236-243.
- [23] 李辛怡,陈旭兵,陈恒毅.武夷山国家公园体制试点区旅游发展现状与对策研究[J].武夷学院学报,2019,38(10):37-41.
- [24] 王涛,高峰,王宝,等.祁连山生态保护与修复的现状问题与建议[J].冰川冻土,2017,39(2):229-234.
- [25] 李永良.三江源国家公园保护与管理问题探讨[J].林业经济,2019,41(6):34-39.
- [26] 胡发祥,史建忠,陈君帆,等.国家公园矿业退出方式及管理探究[J].北京林业大学学报(社会科学版),2019,18(1):103-107.
- [27] 唐小平,张云毅,梁兵宽,等.中国国家公园规划体系构建研究[J].北京林业大学学报(社会科学版),2019,18(1):5-12.

Practice Summary and System Advancement of National Park Zoning Management and Control

LIAO Hua*, NING Zequn

(Law School, South-Central University for Nationalities, Wuhan 430074, China)

Abstract: Zoning control is a basic system to realize the dual purpose of strict protection and rational use of national parks, and it is also an effective way to protect the development rights and interests of indigenous residents. After sorting out and summarizing the zoning management and control system of each pilot park, it was found that there were problems of entity standardization, inadequacy of procedures, and mere formality of responsibility standards. These problems make it difficult to realize the relationship between protection priority and utilization. The National Park Law should unify zoning standards and adopt a second-tier structure of zoning management control system. First, the national parks are divided into strictly protected areas, buffer zones, and general control areas according to the “three circles” model proposed by the World Conservation Union, and then the general control zones are divided into recreational display zones and traditional utilization zones, and ecological conservation and restoration zones are regarded as special “Dynamic Partition”. At the same time, increase the approval authority for national park planning and changes, and improve the legal responsibilities of zoning management and control, so as to achieve substantive differentiated management and strict and standardized management.

Keywords: national parks; zoning management and control; physical regulations; procedural regulations; legal responsibilities