

自然保护地体系结构化的法治路径与规范要义

刘 超

摘 要:我国当前正全面推进自然保护地体制改革,目标是形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。这要求将改革前分散设置、界限模糊、交叉重叠的多种类型的自然保护地,按照科学合理标准进行整理与重构,形成分类合理、定位明确、界限清晰的自然保护地体系。自然保护地体系改革需要法律体系“立改废释”工作提供法治保障,亟待制定《自然保护地法》《国家公园法》和修改《自然保护区条例》等既有立法。这一法制改革的系统工程,必须以厘清自然保护地体系结构的法律定位为前提和基点,法律融贯理论下的法治进路需要通过明确法律概念内涵、确定基本原则及其价值位序、细化自然保护地分类标准实现外在规范的协调性,以贯彻自然保护地法律体系的内在价值统一性。

关键词:自然保护地;国家公园;体系;管理目标

中图分类号:D912.601 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-0169(2020)03-0021-14

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2020.03.003

一、引 言

中共中央办公厅、国务院办公厅 2019 年 6 月印发《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》),对在我国如何建立以国家公园为主体的自然保护地体系进行了宏观规划和系统部署。《指导意见》对完善法律规范体系作出了简要但全面的规定,以完善自然保护地体系建设的保障措施。十三届全国人大常委会于 2018 年将《国家公园法》列入立法规划第二类立法项目,有研究系统论证,在整体性思维下,应当制定《自然保护地法》作为自然保护地体系的“基本法”^[1],这些均预期为我国重构以国家公园为主体的自然保护地体系提供法治保障。

《指导意见》擘画了我国自然保护地体系建设的蓝图与路线,明确了任务要求与体制机制,并提出将完善法律法规体系作为保障措施。但是,中央宏观政策文件中部署的自然保护地体系建设法律保障措施,并不能直接“平移”至法治体系建设中,中间尚存在将政策转换为法律的关键环节。这需要精准识别《指导意见》确立的自然保护地体系建设目标、任务诉求语境下法律保障措施所蕴含的法治问题:(1)中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《指导意见》是宏观政策文件,具有抽象性、原则性和方向引领性特征,其规定的“完善法律法规”的内容亦从属于这一特征,部署了自然保护地相关法律法规和制度建设的原则与方向,亟待在法制语境与法律体系下辨析其具体指涉与贯彻措施。(2)政策体系与法律体系虽然在实现社会目标等方面具有一致性,但在系统性质、手段

基金项目:国家社科基金项目“以国家公园为主体的自然保护地体系立法研究”(19BFX196)

作者简介:刘超,法学博士,华侨大学法学院教授,华侨大学案例法研究中心研究员,1919liuchao@126.com(福建泉州 362021)

措施等方面存在差异,政策文件中提出的法制改革目标不能直接进入法律体系,否则会与既有的法律系统发生“排异效应”,不但难以发挥政策与法律的协同作用,反而会掣肘各自效果。这就要求对《指导意见》中规定的自然保护地法律法规体系改革目标从法律思维、法律话语进行“翻译”与提炼,精准探究自然保护地体系法治保障的法制诉求与法律表达。(3)政策具有较强的灵活性特征,具有鲜明时代特色,以及时回应时代主题为旨趣。政策文件会针对现实社会的新问题与新需求提出新的措施体系,《指导意见》即是针对重构自然保护地体系以保护自然资源这种新的目标与需求灵活性地提出系统措施体系。而法律具有稳定性,既有的法律体系已经形成较为稳固的机制体系,《指导意见》提出的自然保护地体系建设法制目标需要纳入既有的法律体系中予以审视与调适,在既有的法律体系的边际上进行变革,以实现法律规范的系统功能与体系效益。我国当前自然保护地体系建设的形式上和实践中具有创新性的以国家公园为主体的自然保护地体系并非凭空产生,而是对已经沿革数年、类型复杂的既有的自然保护地体系的重构与升级。政策文件中呈现的这种重构与升级的关系,需要纳入法律体系中进行法理审视与规则提炼。总之,探究我国自然保护地体系的法治保障,需要以识别前述法律问题为前提。

《指导意见》所确立的自然保护地体系的改革目标,即建设与形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系,实质上是要求形成一个自然保护地的体系结构。在该理想体系中,“自然保护地”是统领与涵摄各种具体类型的自然保护地的上位概念,国家公园、自然保护区、自然公园等作为指称各类自然保护地的下位概念,应在自然保护地体系中定位清晰、逻辑融洽。前述三种具体类型的自然保护地依据内在规律与新设标准而建立,与既有的多种类型的自然保护地存在地域的重叠与分隔、功能的差异与协同、机制的沿革与创新等复合型关系。政策转化为法律,需要从探究重构自然保护地体系的“事理”转向剖析国家公园建设法治保障的“法理”,需要在关系范畴中界定各类自然保护地类型在地域划分上的关系、空间布局上的衔接、制度工具上的差异,以实现多种类型的自然保护地各司其职、综合作用的效果。尤其是在我国已经将《国家公园法》列入十三届全国人大常委会二类立法计划、而“自然保护地法”尚未进入人大立法计划的背景下,《国家公园法》审议通过已成为大概率事件,而“自然保护地法”的制定尚处于应然论证与研究建议状态,这使得自然保护地法律体系建设存在现实与理想的区隔与抉择,自然保护地法律体系建设的路径选择面临已经启动的《国家公园法》与研究中的“自然保护地法”的效力等级设定与衔接问题^[2]。这使得在自然保护地法律规范体系建设过程中清晰界定《指导意见》确立的自然保护地体系结构的法治化表达与规范要义尤为必要。因此,本文的研究目标是,厘清与界定各类自然保护地在整体自然保护地体系中的法律定位、辨析与阐释各种类型自然保护地之间的内在关系,在此基础上探究自然保护地体系结构定位的法治进路、规范自然保护地体系结构定位的法律表达的要害,以期为我国自然保护地体系重构与体制改革的法治化提供有益建议。

二、自然保护地体系结构定位之迷思

无论是直接以国家公园作为规范对象的《国家公园法》,还是以解决自然保护地保护中的共性问题、提取自然保护地法律原则与制度“公因式”、构建自然保护地保护的基本原则和基本制度为旨趣与目标的《自然保护地法》,都必须清晰界定各种类型的自然保护地在整体自然保护地体系中的结构定位,这是展开自然保护地法律体系建设的前提和基础。

我国现行关于自然保护地的规则体系,主要是由中央宏观政策体系和部分地方试点立法构成。以十八届三中全会报告和十九大报告这两个中央政策文件为核心的政策体系均将建立国家公园体制定位为生态文明体制改革的具体构成部分,国家公园体制改革与自然资源资产产权制度改革等

均被定位为我国生态文明制度建设的重要内容^[3]。梳理我国自然保护地政策的演进,可知我国的自然保护地体系结构定位渐趋明晰:(1)最初阶段提出建立国家公园体制,以作为加快生态文明制度建设的构成部分,这一阶段的政策目标着眼于国家公园体制本身,未涉及对国家公园的定位。(2)开始重视国家公园在自然保护地体系中的定位,在关系范畴下将国家公园定位为自然保护地体系的重要组成部分;而如何在自然保护地体系中定位国家公园,又可以分为两个阶段:第一,中共中央办公厅、国务院办公厅于2017年9月26日印发并实施的《建立国家公园体制总体方案》将国家公园作为自然保护地的“代表”;第二,2017年10月18日的十九大报告中的表述是“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”,将国家公园明确为自然保护地体系的“主体”。(3)最新阶段是在自然保护地体系中全方位地定位国家公园的坐标体系,即《指导意见》所规定,“逐步形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统”。该规定在纵向定位层面,将国家公园界定为自然保护地体系的“主体”;在横向定位层面,国家公园具有“主体”地位,自然保护区居于“基础”地位,各类自然公园属于“补充”地位,三者构成一个有机整体。

无论是在宏观层面重构我国的自然保护地体系,还是在实践层面增设国家公园这一新型自然保护地,自然保护地体制改革均受到现行自然保护地管理体制的掣肘。我国现行自然保护地的管理体制,是由《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等单项立法所确立,这成为机制创新不可忽视的背景。由于我国当前关于自然保护地体系改革的政策体系是逐步演进和深化的,政策措施也遵循从宏观性到具体化的发展路径,最新的、最全面系统的政策文件是《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》,本文将以《指导意见》为重点对象,梳理《指导意见》对国家公园与自然保护地体制改革的相关规定,剖析其在自然保护地体系结构定位上存在的亟待厘清之处。《指导意见》确立的自然保护地体系改革目标中的各类自然保护地的结构定位,是通过界定各类自然保护地的概念、管理目标及划分标准等要素来综合实现的,下文将分别从这几个关键要素的角度,梳理与审视其是否能够清晰地界定各类自然保护地在自然保护地体系中的结构定位。

(一) 核心概念内涵有待明确

我国当前全面推进的自然保护地体制改革,需要处理好中国国家公园和保护地体系中已有保护地类型和新设保护地类型之间的新与旧的关系^{[4](P113)}。我国重构自然保护地体系,“重点是突破已有体制障碍,解决生态系统破碎、地域交叉重叠、管理‘九龙治水’问题,整合多类保护地”^[5]。申言之,重构自然保护地体系的体制改革,亟待矫正现行多种类型、多个数量的自然保护地在现实中呈现出的普遍交叉重叠的弊端。据实证研究,我国现实中有约18%的自然保护地上存在多种类型自然保护地重叠的现象,其中,多数为景观类的自然保护地与自然保护区之间的重叠^[6]。现实中的保护地交叉重叠又进一步导致了机构设置上的架床叠屋和多头管理,比如,同一个湿地生态系统保护区,涉及的管理部门可能包括林草、农业农村、水利、生态环境、文旅等,难以避免相互扯皮推诿^[7]。

当前的国家公园体制改革和自然保护地体系重构不是一项从无到有的工作,而是以我国几十年来陆续构建的多种类型的自然保护地体系为基础,是在反思传统的边际上进行的创新。重构自然保护地体系,就是在原来“自下而上”、多头管理的自然保护地体系中,按照生态价值和保护强度高低排列价值位序;确立增设的国家公园的“主体”地位,就是凸显其在重构自然保护地体系中的优位性。《指导意见》对整合与归并既有的多种类型的自然保护地,以重构自然保护地体系进行了原则性规定。但是,综合梳理我国现有的以《指导意见》为代表的政策体系,并未对自然保护地体系中的“自然保护地”“国家公园”等核心概念进行明确具体的内涵界定,而是注重从特征层面进行描述,导致在自然保护地的归并与优化工作中,存在以下问题亟待具体化:(1)无论是整合交叉重叠的自然保护地还是归并优化自然保护地以实现国家公园的主体地位,均需要进一步明确国家公园

的设立条件；(2)《指导意见》在上位概念“自然保护地”之下，确立了自然保护地体系的理想类型，即国家公园、自然保护区、自然公园这三类自然保护地理想类型，其划分依据是自然保护地生态价值和保护强度的高低，《指导意见》并没有在这三类自然保护地内部进一步按照保护强度细分，如何按照“其他各类自然保护地按照同级别保护强度优先”原则进行整合？(3)我国现行的自然保护地体系虽然在保护自然资源环境上具有共性目标，但在具体保护对象上各有侧重。比如，自然保护区主要以物种和生态系统多样性为保护对象，风景名胜区、森林公园、水利风景区均是以景观为主要保护对象的保护地^[7]，《自然保护区条例》等现行单项立法围绕此保护对象分别展开了各种类型自然保护地的建设与管理的制度设计。《指导意见》保留了“自然保护区”、“森林公园”、“湿地公园”等自然保护地类型，并为之确立了生态价值、保护强度的价值位序排列标准，那么，如何在具体政策措施和法律制度设计层面，将差异性的多元保护对象统合在生态价值与保护强度构成的一元标准体系中，实现自然保护地体系“旧瓶装新酒”的重构目标？

(二) 管理目标有待具体化

《指导意见》主要依据管理目标将自然保护地划分为三种类型：第一，国家公园，以保护具有国家代表性的自然生态系统为主要目的；第二，自然保护区，以保护典型的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹区域为主要目的；第三，各类自然公园，预期保护重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观，具有生态、观赏、文化和科学价值，可持续利用的区域。从文义阐释角度看，《指导意见》界定三类自然保护地的管理目标具有抽象性和模糊性，比如，国家公园、自然保护区和自然公园的管理目标的关键区别在于“国家代表性的自然生态系统”、“典型的自然生态系统”和“重要的自然生态系统”。“国家代表性”、“典型”与“重要”这三个表征程度的描述性概念本身并不明确，需要辅之以其他的政策措施或者专门立法进行具体界定，也需要在三者关系范畴中予以横向比较与辨析区分。虽然，有研究者认为，《指导意见》等政策文件将自然保护地划分为国家公园、自然保护区与自然公园这三种类型，其功能是极大地简化了保护地的复杂分类，可以分别保护具有综合生态服务、支持生态系统服务与文化生态系统服务为优势的生物多样性^[7]。该研究对《指导意见》中国家公园、自然保护区、自然公园三类自然保护的管理目标的解释，超出了政策的语义解析范畴，是一种学理阐释。当然，作为中央宏观政策的《指导意见》对三种类型自然保护地管理目标的设定具有宏观性和抽象性，符合其作为抽象政策的内生属性，但这也客观上为通过具体政策或者专门立法落实该政策目标提供了实践操作空间。因此，如何在把握规律、归纳需求的基础上，界定自然保护地体系的管理目标，依然任重道远。

(三) 分类标准有待细化

厘清我国自然保护地体系结构的关键还在于明晰各类自然保护地在体系中的清晰定位，设置科学合理的自然保护地分类标准是开展此项工作的必要前提。虽然总体而言，并没有一个放之四海而皆准的自然保护地分类标准，因为分类标准的设定除了需要尊重与借鉴域外制度创新经验，更需要观照与依凭某一具体的自然保护地的地理位置、资源品质及其各自面临的亟待解决的个性化问题。但是，就国际通行经验而言，划分自然保护地体系的类型依据管理目标，即世界自然保护联盟(IUCN)出版的《IUCN自然保护地管理分类应用指南》贯彻的核心原则：分类的依据是主要的管理目标，该分类指南对于各国的自然保护地体系具有指引性，“无论各国使用何种命名法……自然保护地应依据实际管理的目标进行认定和分类”。《建立国家公园体制总体方案》提出改革既有的以资源类型作为自然保护地类型的划分标准的现状，要求研究科学的分类标准，以此作为划分类型、重构体系的依据。《指导意见》以此为基础，进一步明确了按照自然保护地的生态系统价值的高低以及对应的保护强度的大小来划分我国自然保护地体系。《指导意见》的“二、构建科学合理的自然保护地体系”规定了科学划定自然保护地类型、确立国家公园主体地位的政策措施，但综合梳

理，其仍然存在着亟待进一步阐释与厘清之处：

1. 管理目标标准与效能标准的复合性。《指导意见》规定，“依据管理目标与效能并借鉴国际经验，将自然保护地按生态价值和保护强度高低依次分为3类”。对该规定进行文义阐释，其确立了管理目标与管理效能的复合性的分类标准。按照管理目标划分自然保护地类型是IUCN倡导的标准，在制度设计与实践运行中也为“按生态价值和保护强度高低”划分自然保护地类型确立了可操作性标准，但是，管理效能标准如何体现在制度设计层面，则有待进一步阐释。况且，在国际通行经验中，管理目标标准与管理效能标准并不总是相伴生的，《IUCN自然保护地管理分类应用指南》贯彻的核心原则中除了分类的依据是主要的管理目标，还强调“分类不是对管理有效性的评价”。因此，《指导意见》中提出的结合管理目标与管理效能的分类标准，在具体的政策措施落实层面如何贯彻，尤其是如何在管理效能标准中凸显国家公园应当具有的“主体”地位，则有待进一步阐释与细化。

2. 管理目标标准与资源类型标准的混同。《指导意见》在宏观层面确立了以管理目标来构建科学合理的自然保护地体系，以此为标准，将我国自然保护地体系划分为国家公园、自然保护区、自然公园这三种类型。在“自然公园”这一类型中，确立该类型划分标准是依据管理目标，主要保护重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观。但在“自然公园”这一大类型的自然保护地的具体类型划分中，依然以管理对象的自然资源属性作为分类依据，包括森林公园、地质公园、海洋公园、湿地公园等各类自然公园。由此可知，《指导意见》实质上还是选择一种复合性的自然保护地分类标准，兼顾了管理目标与资源类型标准。亟待在法律制度设计层面明确的问题是，管理目标标准与资源类型标准应当呈现出何种关系？在具体操作层面，这两类标准该如何适用？

三、法律融贯论下自然保护地体系结构化的法治进路

将宏观政策转化为法律，可以从法律层面为实现改革目标提供制度保障，我们应当重视运用法律思维、遵循法治方式推动国家公园体制改革。我国已经明确提出了要制定《国家公园法》《自然保护地法》等相关法律。这既标志着我国国家公园和自然保护地的法制建设已经正式启动，同时，也对预期制定的《国家公园法》《自然保护地法》等专门立法和拟修改的《自然保护区条例》等既有立法应合理表达自然保护地体系结构提出了需求与挑战。

《自然保护区条例》等单行法的修改和《自然保护地法》《国家公园法》的制定，需要与重构自然保护地体系的目标契合，单行法的制定或修改需要服务于我国自然保护地体系的体系化建设，这对自然保护地的立法提出了体系化需求。自然保护地单行法立法的体系化既包括形式意义的体系化（结构的体系化），更要求实现实质意义的体系化（功能的体系化）^[8]，这实质上要求自然保护地领域单行法律规范体系具有融贯性。法律体系的融贯性在概念论的层面上涉及规范间的结构与关联问题，“一个法律体系内各部分间的融贯性程度越高，这个体系就相应地越好”^[9]。法律体系应当体现的融贯性可以从消极和积极这两个方面达致：消极方面指称的是法律体系中具体法律规范应当具有逻辑一致性，积极方面指称的是法律体系中的具体法律规范具有证立关系，法律体系的融贯性与陈述集合的证立结构直接相关^[10]。

法律体系融贯性理论既是对自然保护地法律体系的要求，也可以为建构自然保护地法律体系提供理论工具。自然保护地法律体系的融贯性，也需要从内在价值体系的理念统一性和外在规范体系的逻辑协调性这两个层面来具体实现。自然保护地法律体系的内在价值体系的理念统一性要求包括：第一，在消极层面，构成自然保护地法律体系的单行法之间没有冲突、核心价值目标一致，即《自然保护地法》统率的自然保护地法律体系之间的法律机制没有冲突，价值目标上具有一致性；

第二,在积极层面,形成一种证立关系,即要求构成整体法律体系的各个单行法规范之间以及具体法律制度之间建立起评价上的积极关联,同时证立法律体系的价值基础(政治与道德理念)具有一致性,并且每部单行法承载的价值目标既存在价值位序又有积极关联。具体到自然保护地法律体系,自然保护地法律体系的价值基础不是从法律体系内部证立,而是以生态文明、永续发展、生态整体性、山水林田湖草是一个生命共同体等理念作为价值基础,自然保护地法律体系通过规范设计与制度运行来维护与实现这些价值目标。并且,在自然保护地法律体系内部的具体单行法之间,又分别实现国家公园、自然保护区、自然公园承载的生态系统价值,而且这些法律所维护的价值之间既有位序高低又有内在关联。法律体系的内在价值体系的统一性,要通过外在规范体系之间的协调性得以实现。具体到自然保护地法律体系,其外在规范的协调性应该体现为以下几个方面:

(一) 法律概念内涵之明确

法律概念是法律规范的基础,明确法律概念的内涵是构建法律规范体系的前提。在构建自然保护地法律体系时,明确“自然保护地”、“国家公园”、“自然保护区”等核心法律概念的内涵,是构建自然保护地法律规范体系的基础。但是,“无论是日常概念还是专业概念,都无法仅由法律规范来决定,而必须或多或少存在或被相信存在与外部世界的对应关系”^[11],所以,法律概念内涵的界定对于其他概念具有依赖性。在自然保护地法律体系中,《自然保护地法》《国家公园法》《自然保护区条例》等法律规范中规定的“自然保护地”、“国家公园”、“自然公园”等核心概念的内涵,本身并不具有自足性,需要在法律体系外部世界中从这些自然保护地类型所对应的事实状态和相互关系中予以界定。

(二) 基本原则及其价值位序之界定

法律原则表达了详细的法律规范和制度设计的基本目的,法律原则上承法律价值,下启法律规则。自然保护地法律体系中的多部法律规范基于共同的目标与价值形成逻辑自洽的法律体系,需要遵循自然保护地法律体系的基本原则,因此,需要《自然保护地法》规定基本原则体系,以此作为关键立法技术,统合自然保护地法律体系中的其他单行法。如果说,明确规定基本原则体系是《自然保护地法》统合《国家公园法》《自然保护区条例》等单行法的内在需求和立法技术,那么,对这些基本原则进行价值排序,则是在体系中明确自然保护地类型的法律路径。对基本原则进行价值排序是自然保护地体系融贯性的重要标准。在法律融贯理论中,法律体系中存在的多个基本原则之间有紧密内在关联,并且呈现出相互之间的优先关系,是该法律体系具有融贯性的重要标志。因此,需要在几部自然保护地单行法中规定内涵与价值位序明确的基本原则。

(三) 自然保护地分类标准之贯彻

如果说,在以《自然保护法》为“基本法”的自然保护地法律体系中明确基本原则并排列其价值位序,是遵循法律体系融贯性的一般规律性的内在需要;那么,在《自然保护地法》的立法规范中明确规定自然保护地类型的分类标准,并在《国家公园法》等单行法中具体贯彻,是实现自然保护地这一特定领域法律体系融贯性的特定需求。我国在进行国家公园体制改革之前,《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等诸多单行法规规章并未经过顶层设计以形成体系内的法律分工,仅在结果意义上形成大致以资源类型划分为标准,在实践层面分类设置自然保护地的格局。当前,我国全面推进的以国家公园为主体的自然保护地体系体制改革,其核心和关键在于通过改革与重设自然保护地体系的划分标准,以理清各类自然保护地关系,进而重构自然保护地体系,与之相应的自然保护地法律体系,也必须在规范体系与制度展开中具体规定自然保护地体系划分标准,使得“分类标准”成为关联多部自然保护地单行法并使之形成融贯法律体系的确定概念和核心范畴。

四、自然保护地体系结构定位的规范要点

构建体系完整、逻辑自洽、规范完整的自然保护地法律体系，是一个包括法律法规“立改废释工作”的庞大系统工程。基于研究主题，本文主要聚集于自然保护地体系结构法治进路，即以法律体系融贯性理论为指导，阐释自然保护地体系结构法律规范展开的关键要点。

（一）明确界定自然保护地体系中核心概念之内涵

《指导意见》部署的“立改废释工作”包括研究制定《自然保护地法》和《国家公园法》，修改《自然保护区条例》等既有单行法。这首先需要在立法中界定“自然保护地”、“国家公园”、“自然保护区”等核心概念的内涵。其理由是：（1）从法律一般原理和法律规范制定的一般规律角度看，法律概念对于法律体系具有根本性意义，是展开规范设计的基础，“借助抽象概念描述的不仅是被规整的案件事实，其法律效果及规整之内容亦同”^{[12](P319)}。因此，明确界定“自然保护地”“国家公园”等核心概念并以此为基础展开法律规范体系的制定或者修改，是一般立法法理的要求。（2）从国际自然保护地管理分类与立法经验考察，随着世界自然保护联盟（IUCN）的大力推广，“自然保护地”及其分类体系是一种被世界各国广泛接受的概念体系与自然保护手段，虽然各国共享“自然保护地”、“国家公园”等概念，但实际上各国在其特定的自然资源禀赋、历史传统影响下，所使用的“自然保护地”、“国家公园”以及更庞杂的自然保护地类型的概念的内涵与指涉却差异甚大，也与IUCN推荐的分类体系有较大出入。因此，国际自然保护地管理分类与立法经验昭示，“自然保护地”、“国家公园”等自然保护地体系中的核心概念并非一成不变、约定俗成的确定内涵与范围，需要根据我国确定的自然保护地体系改革目标予以明确界定。（3）从我国自然保护地分类立法与管理的历史经验考察，长期以来，我国的政策与法律体系中并没有使用“自然保护地”、“国家公园”概念，我国的自然保护地体系建设是从自然保护区的实践与立法开始的。因此，在我国当前尚未制定专门的综合性的《自然保护地法》的制度语境下，《自然保护区条例》实际在一定程度上具有自然保护地领域“基本法”的地位与功能，这又进一步导致在实践中自然保护区在我国自然保护地体系中具有“主体”地位^[13]。在此前阶段关于我国自然保护地体系的研究中，不少论著将“自然保护区”实质上等同于“自然保护地”，这是我国当前的自然保护地体系改革与专门立法亟待矫正误区、正本清源的问题，这也对立法中明确核心概念的内涵与指涉提出了特别需求。

因此，在法律体系中明确界定自然保护地体系核心概念的内涵尤有必要。根据前述法律体系融贯性理论的阐释，核心概念范畴的界定应当同时兼顾以下两个层面：第一，在单行法规范体系中直接地明确界定概念内涵。该法律体系中的单行法除了作为基本法的《自然保护地法》属于上位法和综合立法，其他单行法均以重新划分的自然保护地类型作为分散立法的依据。第二，在核心概念关系范畴中厘清其体系定位。自然保护地法律体系中规定的核心概念的内涵，还需要在法律体系外部世界中从这些自然保护地类型所对应的事实状态和相互关系中予以界定，需要考察其作为法律概念所拟追求的制度目标。以此为标准，应当在自然保护地法律体系中明确核心概念的内涵。

1. 自然保护地的概念界定。“自然保护地”在我国法律体系中前所未有，需要结合立法规律与政策目标重新创设。《指导意见》界定“自然保护地”内涵是，“自然保护地是由各级政府依法划定或确认，对重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域”。该定义与IUCN的界定相仿：“自然保护地是一个明确界定的地理空间，通过法律或其他有效方式获得认可、得到承诺和进行管理，以实现对自然及其所拥有的生态系统服务和文化价值的长期保护。”比较《指导意见》与IUCN的定义，《指导意见》的优势在于明确列举了“重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观”，但是，IUCN对上述定义的概括界定，

附加了具体的定义解释。同时,也需要看到,IUCN界定的定义中的一些概念本身亦有待进一步阐释。除此之外,鉴于我国当前预期进行的体制改革是一个重构自然保护地体系的综合改革,作为基本法的《自然保护地法》应当在对最核心的概念“自然保护地”的定义中彰显这种体系性。因此,笔者建议,参考《环境保护法》第2条对“环境”定义使用的“概括+列举”的定义方式,《自然保护地法》将“自然保护地”的定义可通过立法界定为:本法所称自然保护地,是指由各级政府依法划定或确认,对重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护、管理或可持续利用的陆域或海域,包括国家公园、自然保护区、各类自然公园等。这一定义将从目标、对象、价值与范围等方面确定自然保护地的本质内涵与价值系统,也列举了我国预期改革的自然保护地具体类型。具体而言,这一概念可以明确我国自然保护地法律体系的目标是对自然资源、生态功能和文化价值的保护、管理或可持续利用;法律保护对象是重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值;法律价值是自然资源的生态价值、文化价值和经济价值;法律保护的自然人保护地的范围通过各级政府依法划定或按照确认的方式确定。

2. 国家公园的概念界定。《指导意见》界定“国家公园”的内涵是指,“以保护具有国家代表性的自然生态系统为主要目的,实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆域或海域”。《总体方案》界定国家公园为“国家公园是指由国家批准设立并主导管理,边界清晰,以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的,实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域”。这两种界定在路径与内容上具有共通性,均是从目的角度进行的界定,也与IUCN对国家公园的定义路径和方式相仿。但是,就自然保护地分类保护与管理的国际经验来看,多种类型的自然保护地往往同时要实现多重目标,有首要目标和其他目标体系,首要目标定义了该种自然保护地类型。但是,在我国自然保护地改革目标中,国家公园具有“主体”地位,而IUCN的自然保护地类型中,国家公园属于第Ⅱ类自然保护地,在保护的严格程度上略次于其第Ⅰ类的自然保护地(严格的自然保护地和荒野保护地),因此,中国自然保护地的体系设置具有特殊性。《国家公园法》的定义要彰显这种特殊性,建议国家公园的立法定义要体现出其在中国自然保护地体系结构中的特定内涵:本法所称国家公园,是指经国家批准设立并主导管理,对最重要的、最具国家代表性和公益性的自然生态系统进行原真性、完整性和系统性保护的特定区域,属于一种最重要的自然保护地类型,实行最严格的保护。

3. 自然保护区的概念界定。我国现行的《自然保护区条例》第2条对自然保护区进行了立法定义:“本条例所称自然保护区,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。”《自然保护区条例》中的这一定义,是在我国没有“自然保护地”的概念与体系的语境下确立的。2004年,第十届全国人大常委会将《自然保护区法》列入立法规划的第二类立法项目,力图将《自然保护区条例》上升为国家法律。后经反复研究论证,全国人大环资委采取了广义的“自然保护区”概念进行立法,而广义的自然保护区概念,其实就是国际上(主要是IUCN倡导的)“自然保护地”的概念,因此,经过全国人大环资委的审议,2006年2月初步形成《自然保护地法》的草案征求意见稿。全国人大环资委在提案说明中解释道:我国《自然保护区条例》和有关法规规定的自然保护区,是指为保护最重要的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区域以及有特殊意义的自然遗迹而划定的特定区域^{[14](P40-41)}。因此,从上述梳理可知:第一,在我国之前的政策与法律体系中没有“自然保护地”的语境下,法律概念解释与实践操作层面往往在广义和狭义两种情形下使用“自然保护区”这一概念,上述《自然保护区条例》界定的“自然保护区”的定义,恰恰也为从广义和狭义两个层面进行界定提供了空间;第二,

前述引用全国人大环资委在提案中对“自然保护区”内涵的解释可佐证，在“自然保护地”没有纳入政策与法律话语也没有构建自然保护地体系的背景下，“自然保护区”预期保护的是“最重要”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域以及为保护有特殊意义的自然遗迹而划定的特定区域，“最重要”的特定区域的界定，至少与我国当前的国家公园体制和自然保护地体系改革中的自然保护地体系的界定不一致，是亟待立法修改与体制改革的对象。综上所述，在当前《指导意见》等宏观政策目标确定的自然保护地体系改革目标中，国家公园应当具有“主体地位”，自然保护区应当具有“基础”地位。因此，“自然保护区”的概念可界定为：自然保护区是保护具有重要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的特定区域，其中，为保护最重要、最具国家代表性和公益性的自然生态系统划定为国家公园的特定区域除外。

4. 自然公园的概念界定。《指导意见》界定“自然公园”的概念为：“是指保护重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观，具有生态、观赏、文化和科学价值，可持续利用的区域。”该概念界定了自然保护地改革目标中“自然公园”所指称的特定区域应当具备的核心要素与维护的价值目标，但内嵌于宏观政策文件《指导意见》具有的方向指引性特征，《指导意见》对“自然公园”的概念界定较为原则、抽象，概念本身未能体现出其在自然保护地体系中的定位以及与其他类型自然保护地在生态价值与保护强度等方面呈现的位序关系。在自然保护地体系法治化进程中，需要将《指导意见》界定的“自然公园”概念转换为内涵明确的概念：“自然公园是指保护重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观的文化价值、观赏价值以及自然系统价值、自然遗产价值、生物多样性价值，由政府依据相关法律法规批准设立的、不属于国家公园与自然保护区的特定区域。”如此定义的意义与功能包括：（1）体现“自然公园”在我国自然保护地体系在保护对象的生态价值以及保护强度上处于最低位阶，其在各类自然保护的优化归并方面处于“补充”地位，在区域划定上遵守国家公园与自然保护区优位原则。（2）自然保护地同时承载多种价值，但各类自然保护地实现的核心价值目标各有侧重，“自然公园”主要实现保护对象的文化价值与景观价值，兼顾自然系统价值、自然遗产价值、生物多样性价值。（3）我国当前的自然保护地体系中没有统一的“自然公园”的概念，故而也没有专门的针对整体概念的“自然公园”的法律法规，IUCN分类体系中也没有直接对应“自然公园”的区域。但我国当前有《森林公园管理办法》《国家湿地公园管理办法》《地质遗迹保护管理规定》等分别规范具体类型“自然公园”的部门规章，拟制定的《自然保护地法》以及针对“自然公园”保护进行的法律制度设计，需要在既有的部门规章规定的制度体系基础上进行制度选择，而既有立法昭示的共性立法经验是，“自然公园”的划定需要经由特定政府职能部门履行法律法规批准设立程序。

（二）阐明法律基本原则及其价值位序

明确规定法律基本原则，这是通过规范设计实现法律体系融贯性的内在需求，也是重要的立法技术。在法律体系中具体列举法律基本原则，是实现法律融贯性、将内在体系外显的最直接的最常见的方法，通过规定法律基本原则并通过具体制度设计予以贯彻落实，是重要的立法路径。在《自然保护地法》中明确规定基本原则，可以集中体现自然保护地法律体系的立法目的，促使自然保护地法律体系最大程度上形成一个逻辑周延的自创生体系。对基本原则进行具体列举是自然保护地法律内在体系外显的第一步，这一步可以在没有自然保护地体系法典立法的语境下，保障《国家公园法》《自然保护区条例》等单项立法统合在《自然保护地法》之下，形成一个形式完整的法律体系。对这些基本原则进行价值排序则是进一步将自然保护地法律体系预期追求的多种立法目的和管理目标，按照优先顺位和重要程度进行排列，以指引规范构建与制度设计，为司法者在解释法律和适用规范时提供价值判断的依据与线索的指引。参考《环境保护法》《民法总则》等成文法律规定法律基

本原则的立法技术，在成文法基本原则条款中对表述法律基本原则的条文按照立法者认定的价值位阶进行排列，是对法律基本原则进行价值位序排列的最通行的简便的立法技术。

在我国现行的自然保护地法律体系中，《自然保护区条例》《风景名胜区条例》这两部行政法规均没有法律基本原则条款。几个国家公园体制试点省份颁布的国家公园地方立法，均有专门的基本原则条款。《云南省国家公园管理条例》（2015年）第4条规定了科学规划、严格保护、适度利用、共享发展原则；《神农架国家公园保护条例》（2017年）第3条规定了保护第一、科学规划、分区管理、社会参与、永续发展原则；《武夷山国家公园条例（试行）》（2017年）第3条规定了保护优先、科学规划、分区管理、社会参与、改善民生、可持续发展原则。综合梳理，这三部国家公园地方立法规定的基本原则有共性也有差异，同时，国家公园在我国当前的自然保护地体系改革定位中，属于一种具体的自然保护地类型。正如有研究梳理与检讨，现有的国家公园体制试点已施行或试行的《云南省国家公园管理条例》《神农架国家公园保护条例》《武夷山国家公园条例（试行）》这三项“一园一法”不符合我国立法工作的规律和实际，条文设置和内容规定上均大同小异，这体现在基本原则条款上内容的雷同与遣词造句上的差异；更重要的是，基本原则、功能定位、管理体制等基础性、框架性、能在全国层面予以统一规范和适用的规定必须由国家立法统一规定，特定国家公园所在省级人大可以且只能根据本省所辖国家公园片区的实际情况作出相应细化或者补充规定^[15]。因此，预期通过法律“立改废释”保障自然保护地体系改革目标，亟待在一部“基本法”《自然保护地法》中明确规定基本原则条款并进行价值排序。

笔者建议，《自然保护地法》应有专门的基本原则条款，在该条款中按照价值位序排列的具体基本原则应当分别为严格保护、科学规划、科学利用、分区管理、多元共治原则。

1. 严格保护原则。严格保护原则应当是在自然保护地法律体系中居于最优先地位的基本原则，这是以设置自然保护地这种自然保护形式“保护”特定区域的内在的本质需求，是展开自然保护地法律体系的制度设计的最根本原则和最核心目标，也最能彰显该法律体系的特殊价值。从体系视角审视，作为环境法律体系基本法的《环境保护法》（2014年）第5条规定的首位基本原则是“保护优先”原则，其核心精髓是在处理保护与发展、配置环境资源的生态价值与经济价值时，将环境保护放置于更加突出的位置。“严格保护”原则既是“保护优先”原则在自然保护地领域的贯彻，同时，又是结合自然保护地体系自身的核心目标的具体化，这一原则也被《指导意见》“基本原则”部分确立为首要的基本原则。当然，“严格保护”原则作为自然保护地体系立法的首要基本原则，是内生于“自然保护地”被定位为生态建设核心载体的本质属性，同时，各类自然保护地也要兼顾其他多种功能与价值，因此，对“严格保护原则”既不能作狭义理解，也亟待在不同类型自然保护地立法中具体化，以在具体情势中对多种类、多层次、可能相互冲突的利益进行更细致的权衡，激活“保护优先原则”的规范内涵和指导功能^[16]，这是在具体规范设计中需要进一步去深入研究的立法重点。

2. 科学规划原则。科学规划原则是自然保护地法律体系中的特色原则。在IUCN的保护地立法指南中，“科学决策”是实现自然保护地核心目标的具有更专门意义并作为效力衡量基准的重要原则^{[17](P140)}。按照新的标准重新规划与建设具体类型的自然保护地，并通过此过程，改革与替换之前依据自然资源类型划分自然保护地的体制，是我国当前自然保护地体系改革的重心、切入点和逻辑起点。

3. 科学利用原则。科学利用原则是在遵循严格保护原则的前提下，实现自然资源多重价值的法律原则。自然保护地立法的首要原则是实现自然保护的核心价值，以承载对具有国家代表性的重要生态系统进行修复的首要功能与任务。但是，基于自然资源对于人类具有的多重价值，自然保护地立法不能仅维护自然资源的生态价值，也应重视其为人类提供生态系统服务功能的同时，为全社

会提供科研、教育、体验、游憩等多种性质与类型的公共服务。在自然保护立法中坚持科学利用原则，是尊重和实现人的多种利益与需求，体现“人是法律的根本目的”的“以人为本”的法律核心价值观的需要^[18]。因此，自然保护地立法在遵循严格保护原则的基础上，自然保护地体系体制改革还要求探索资源利用新模式，发展生态经济体系，同时实现其满足公众优美生态环境、优良生态产品和优质生态服务的需求。

4. 分区管理原则。分区管理原则是自然保护地管理与保护的共性需求，也是实现对自然保护地体系中人类活动和人的行为法律控制的立法指引。我国现行《自然保护区条例》将自然保护区划分为核心区、缓冲区、实验区，《风景名胜区条例》没有分区。《云南省国家公园管理条例》（2015年）和《神农架国家公园保护条例》（2017年）对国家公园的分区一致，前者在第13条和后者在第17条按照生态功能和管理目标将国家公园划分为严格保护区、生态保育区、游憩展示区和传统利用区。《武夷山国家公园条例（试行）》（2017年）则对国家公园采取了略有差异的分区方式，其第23条按照生态系统功能、保护目标和利用价值，将国家公园划分为特别保护区、严格控制区、生态修复区和传统利用区。就IUCN的立法指南和国际经验来看，对自然保护地进行分区管理是共性规律和通行经验，因此，需要在《自然保护地法》规定分区管理原则并在规范体系中规定分区管理具体制度。

5. 多元共治原则。多元共治原则既是《环境保护法》规定的公众参与原则在自然保护地保护与管理领域的贯彻落实，同时也是自然保护地治理领域的特色性的法律原则。自然保护地体系具有国家代表性和社会公益性，需要发挥政府在自然保护地管理与保护等方面的主体作用，并综合发挥社会组织、企业、社区、公众参与自然保护地管理与保护的协同作用。在我国当前推进国家治理体系和治理能力现代化的社会背景下进行自然保护地法律体系建设，在《自然保护地法》中明确规定多元共治原则，也是在自然保护地领域推进治理体系与治理能力现代化的内生需求，因为“治理必须建立在各个治理主体的独立自主意识和能力的基础上，治理需要不同的治理主体之间的合作、协商”^[19]。就国际经验来看，主要有政府治理、共同治理、公益治理和社区治理四种治理类型，“所有类型的自然保护地都可以由政府、非政府组织、社区、原住民、公司和私人团体治理（和拥有）——无论是单独的还是联合的”^{[20]（P67）}。因此，《自然保护地法》应在基本原则条款中确立多元共治原则，《自然保护地法》和《国家公园法》等单行法可以根据其各自保护的自然人保护地类型的生态价值特征、管理目标、资源权属等确立具体的多元治理类型与制度。

（三）细化自然保护地分类标准

科学划定自然保护地类型是以《自然保护地法》为统领的《国家公园法》等自然保护地单行法的重要任务。而基于宏观政策具有的原则性、抽象性等内生属性，《指导意见》确立的自然保护地分类标准具有管理目标标准与效能标准的复合、管理目标标准与资源类型标准的混同等特性，这亟待《自然保护地法》中予以进一步厘清与界定，以形成具体指引。

虽然我国《建立国家公园体制总体方案》提出了“逐步改革按照资源类型分类设置自然保护地体系，研究科学的分类标准”的改革目标，申言之，改革对象是既有的“资源类型”这一分类标准。但对《指导意见》“科学划定自然保护地类型”部分的文义阐释可知，我国在《指导意见》中确立的自然保护地类型划分标准并非单向度的标准，宏观政策表述的原则性和抽象性就必然造成多元标准的复合。虽然IUCN自然保护地管理分类标准的依据是“主要的管理目标”，但综合梳理，IUCN的六类自然保护地分类中，除了各种类型自然保护地的“首要目标”有明显区分，“其他目标”则有多个，从而难免有类似甚至是叠合之处。更何况，“多数情况下，自然保护地分类体系的作用是对构成某一自然保护地的要素进行标准化的描述”^{[20]（P22）}，换言之，分类体系必须依附于特定地理空间上在基因、物种和生态系统水平上的自然资源，根据设置的分类标准对指称特定地理的

“自然”进行分类,是构建科学合理的自然保护地体系的必经路径,质言之,具有可操作性的自然保护地分类标准需要根据保护对象及其资源品质来进行界定。相关研究建议用价值类型及其大小体现保护对象及其资源品质的关联性,“保护对象和资源品质及其相互关系概括为生态系统价值、物种多样性价值、地质遗迹价值、审美价值、历史文化价值5类价值”^[21],借鉴其思路并依据《指导意见》的政策表述,建议将自然保护地预期维护的价值概括为生态系统价值、生物多样性价值、自然景观价值、自然遗产价值、文化价值这五种价值。因此,自然保护地分类标准具体化路径,可以从不同类型的自然保护地分别承载前述不同价值类型与价值大小这两个维度展开,管理目标的差异性才可以因为有辨析度从而得以清晰界定并具有可操作性,主要依据管理目标作为自然保护地分类标准的改革目标才能在《自然保护地法》等法律体系中得到制度表达,在实践中得到具体贯彻落实。

系统梳理与比照《指导意见》对国家公园、自然保护区、自然公园的定义可知,我国现行改革目标中定义各类自然保护区的核心标准是其各自实现生态价值的重要性程度的差异,分别是“具有国家代表性的”、“典型的”和“重要的”三类重要程度的描述性概念。若通过法律表达其分别在自然保护地体系结构的定位,需要将前述表征生态价值高低的依次递减的描述性概念,转换为从保护对象应实现的资源品质角度进行立法界定,即通过各类自然保护地维护与实现价值类型及其大小来具体体现。具体而言:

1. 国家公园的划定标准。《指导意见》定义国家公园以保护具有国家代表性的自然生态系统为主要目的,是我国“自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的部分”,因此,我国国家公园划定标准可以界定为,国家公园以保护具有国家代表性的自然生态系统为首要目标,是多种价值的综合体,在承载与实现生态系统价值、自然景观价值、自然遗产价值和生物多样性价值方面具有最高地位和最优先程度,是综合实现生态系统价值、自然景观价值、自然遗产价值和生物多样性价值最高、资源最丰富、生态过程最完整的特定区域。

2. 自然保护区的划定标准。《指导意见》定义的自然保护区是保护“典型”自然生态系统、珍稀濒危野生动植物的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹的区域。因此,在体系化视角下,我国自然保护区的划定标准可以界定为,自然保护区以保护珍稀濒危野生动植物的天然集中分布区和特殊意义的自然遗迹为首要目标。自然保护区以实现较高生物多样性价值、自然遗产价值、生态系统价值为效能标准。

自然保护区在标准设定与实施中具有的特征如下:(1)我国《指导意见》规划了三种类型的自然保护地,而IUCN推荐六大类、七种类型的自然保护地。对照管理目标,《指导意见》中的自然保护区大致对应IUCN分类体系中的第Ⅲ类自然历史遗迹和第Ⅳ类栖息地/物种管理区,其首要目标分别为保护特别杰出的自然特征和相关生物多样性及栖息地,维持、保护和恢复物种种群和栖息地。因此,作为自然保护区划定标准的管理目标具有复合性。(2)国家公园是综合实现生态系统价值、自然景观价值、自然遗产价值和生物多样性价值最高、资源最丰富、生态过程最完整的特定区域,自然保护区也要实现生态系统价值、自然遗产价值和生物多样性价值,但某些自然保护区以实现自然遗产价值为首要目标,另一些自然保护区以实现生物多样性为首要目标,同时均要实现生态系统价值,但其实现的生态系统价值低于国家公园,而国家公园则需要采取最高的保护强度以同时实现程度最高的上述四种价值。

3. 自然公园的划定标准。《指导意见》定义的自然公园是指“保护重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观,具有生态、观赏、文化和科学价值,可持续利用的区域”。在体系化视角下,我国自然公园的划定标准是,以保护和维持重要的自然景观和保护前提下实现自然资源可持续为首要目标。在标准设定和实施层面具有特征如下:(1)自然公园也要同时承载和实现生态系统价值、生

物多样性价值、自然遗产价值，但从自然保护地体系定位角度审视，其以实现自然保护地的文化价值和自然景观价值为首要目标与功能，在自然系统价值、自然遗产价值、生物多样性价值方面低于国家公园和自然保护区，这一特征集中体现了自然公园在自然保护地体系中的“补充”地位。(2)我国《指导意见》规划了三种类型的自然保护地，从保护对象和管理目标角度对照，我国的自然公园大致对应于 IUCN 分类体系中的第 V 类陆地景观/海洋景观和第 VI 类自然资源可持续利用自然保护地，IUCN 分类体系中这两类自然保护地的首要目标分别为保护和维持重要的陆地景观/海洋景观和相关的自然保护价值，保护自然生态系统、实现自然资源的可持续利用、实现保护和可持续利用的双赢目标。以此观之，自然公园要维持生态系统价值、生物多样性价值、自然遗产价值，是由其从属于“自然保护地”的内在定位与属性决定的，但是，自然公园在这种价值实现的位序与重要程度上，均要分别低于自然保护区和国家公园，而在类型划分、优化归并等方面，则要优先满足于国家公园、自然保护区的需要，符合其“补充”的体系结构定位。(3)我国《指导意见》列举了规划中的自然公园包括森林公园、地质公园、海洋公园、湿地公园等各类自然公园，因此，虽然自然保护地的大类划分主要是以管理目标作为分类依据，但具体到自然公园这一类型内部，进一步细化分类，则主要是根据保护对象的资源属性。

五、结 语

当前我国正在以试点国家公园体制为契机和重点，从政策出台和实践操作等层面推动自然保护地体系改革。改革目标是建设以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系，这实际上要求构建一个层次分明、定位清晰、逻辑自洽的自然保护地体系结构。自然保护地体系体制改革中，制定出台《自然保护地法》《国家公园法》和修改《自然保护区条例》，完善自然保护地法律体系，不仅契合“凡属重大改革都要于法有据”的法治精神，也是《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》明确规定的为我国自然保护地体系重构与建设提供完善保障措施的内在需求。虽然自然保护地体系法律建设被定位为我国自然保护地体系改革的保障措施，但法律法规的“立改废释”工作需要坚持法律思维、遵循法治进路、延循法律逻辑，这亟待将事理转换为法理，将政策话语表达为法律话语。自然保护地法律体系建设是一个体系庞大的系统工程，其切入点和基点是如何用法律表达我国当前的改革方案和目标预期确立的自然保护地体系结构，体系结构的清晰定位和精准表达，才能为法律法规“立改废释”确定方向和指引。自然保护地体系结构的法治化，要求《自然保护地法》领衔的自然保护地法律体系通过外在的规范展开和制度设计，实现内在体系的融贯，这需要通过明确自然保护地体系中核心概念的法律内涵、规定自然保护地法律体系的基本原则并进行价值排序、细化自然保护地体系分类标准等层面具体实现。

参考文献

- [1] 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(2).
- [2] 吕忠梅. 关于自然保护地立法的新思考[J]. 环境保护, 2019(Z1).
- [3] 刘超. 自然资源产权制度改革的地方实践与制度创新[J]. 改革, 2018(11).
- [4] 杨锐, 等. 国家公园与自然保护地研究[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2016.
- [5] 张希武. 建立以国家公园为主体的自然保护地体系[J]. 林业建设, 2018(5).
- [6] 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).
- [7] 黄宝荣, 马永欢, 黄凯, 等. 推动以国家公园为主体的自然保护地体系改革的思考[J]. 中国科学院院刊, 2018(12).

- [8] 秦天宝,刘彤彤. 自然保护地立法的体系化:问题识别、逻辑建构和实现路径[J]. 法学论坛,2020(2).
- [9] 雷磊. 融贯性与法律体系的建构——兼论当代中国法律体系的融贯化[J]. 法学家,2012(1).
- [10] 方新军. 内在体系外显与民法典体系融贯性的实现——对《民法总则》基本原则规定的评论[J]. 中外法学,2017(3).
- [11] 雷磊. 法律概念是重要的吗[J]. 法学研究,2017(4).
- [12] [德] 卡尔·拉伦茨. 法学方法论[M]. 陈爱娥,译. 北京:商务印书馆,2003.
- [13] 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).
- [14] 杜群,等. 中国国家公园立法研究[M]. 北京:中国环境出版集团,2018.
- [15] 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(6).
- [16] 马允. 论国家公园“保护优先”理念的规范属性——兼论环境原则的法律化[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2019(1).
- [17] [美] 巴巴拉·劳瑞. 保护地立法指南[M]. 王曦,卢锐,唐瑭,译. 北京:法律出版社,2016.
- [18] 胡玉鸿. 以人为本的法理解构[J]. 政法论丛,2019(1).
- [19] 葛洪义. 中国的地方治理与法治发展[J]. 政法论丛,2019(2).
- [20] Dudley, N. IUCN 自然保护地管理分类应用指南[M]. 朱春全,欧阳志云,等译. 北京:中国林业出版社,2016.
- [21] 赵智聪,彭琳,杨锐. 国家公园体制建设背景下中国自然保护地体系的重构[J]. 中国园林,2016(7).

On the Legal Paths and Essences about Structuring Protected Area Systems

LIU Chao

Abstract: The reform goals of reconstructing the protected area system in China is to form a protected area system with national parks as the main body, nature reserves as the foundation and various natural parks as the supplement. In order to establish a protected area system with scientific classification, clear boundaries and explicit orientation, it is required to reorganize and reconstruct the various types of protected area that are scattered, blurred and overlapped before the reform. This reform needs the rule-of-law guarantee provided by the work of legislation, reform, abolishment, and interpretation of legal system. It is urgent to formulate *the Law of Protected Areas* and *the National Parks Law*, and to amend the existing legislations such as the *Regulations of the People's Republic of China on Nature Reserves*. This systematic project of legal system reform must be based on clarifying the legal orientation of natural protected area system structure. The legal approaches include defining the reasonable position of special law in the legal system at the macro level and achieving the coherence of the legal system at the micro level. Specifically, the normative essentials of orientation of protected area system structure should be carried out from the following aspects: defining the connotation of core concepts, clarifying the basic principles and their value sequences, and refining the classification criterion of the protected areas.

Key words: protected area; national parks; system; management objectives

(责任编辑 周振新)