

国家公园立法中“一园一法”模式之迷思与化解

秦天宝, 刘彤彤

摘 要: 国家公园立法是我国建设生态文明法治的重要任务之一, 明确立法模式是国家公园立法的重要前提和基础之一。当前, 理论界和实务界似乎对“一园一法”模式情有独钟。应该说, 该模式的兴起有其独特的政治背景和法律渊源, 其核心功能是对每个国家公园实行差异化管理。但是, 我国当前国家公园的政策指引和立法实践要求针对每一个国家公园制定一项内容大同小异的地方性法规, 实际上是对该立法模式的异化, 是一种形式意义上的“一园一法”, 并无法真正实现其核心功能。因此, 要从形式意义上的“一园一法”模式过渡到实质意义的“一园一法”模式, 即由全国人大通过国家公园综合立法来确定国家公园的国家属性、划定方法、保护目标、管理体制机制和主要制度等核心内容, 在必要时各地也可以针对特定国家公园的具体实际、制定相应的实施细则以补充和细化综合立法中的规范事项, 再以该国家公园管理规划的形式具体承接“一园一法”差异化的管理目标、要求和任务。这样实质意义的“一园一法”模式才能真正实现差异化管理这一核心功能, 最终为我国建立和完善国家公园体制建设提供了逻辑严谨、层次分明的法治进路。

关键词: 国家公园; 一园一法; 差异化管理; 实施细则; 管理规划

中图分类号: D922.682.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2019)06-0001-12

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2019.06.001

一、引 言

自 2013 年十八届三中全会提出“建立国家公园体制”要求以来, 建设以国家公园为主体的自然保护地体系已经成为建设生态文明、打造美丽中国的重要内容。为此, 我国于 2015 年 6 月启动了为期三年的国家公园体制试点。根据立法与改革决策相衔接的要求, 制定和完善有关国家公园的法律法规, 是国家公园体制建设的关键一环和重要保障。

关于国家公园立法模式的选择, 我国理论界有很多人呼吁应采用“一园一法”的立法模式。这一模式似乎也得到了官方的肯定, 原国家林业局 2016 年发出通知, 国家公园坚持一园一法, 每个国家公园制定相应管理办法或条例^[1]。与此相呼应的是, 在十个国家公园试点单位中, 三江源、武夷山和神农架国家公园已经由所在省人大常委会颁布施行了相关条例, 而另外七个国家公园试点的立法工作也在积极进展之中。一时间, “一园一法”模式似乎成为国家公园体制建设和立法工作的主流趋势和重要任务。

然而, 如果深入剖析我国当前国家公园立法背景、实践及其内容, 可以得知我国的“一园一

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“整体系统观下生物多样性保护的法律规制研究”(19ZDA162); 教育部人文社会科学专项课题“建立以国家公园为主体的自然保护地体系的路径选择和法治保障”(18JF128)

作者简介: 秦天宝, 法学博士, 武汉大学环境法研究所教授、博士生导师 (湖北 武汉 430072); 刘彤彤, 武汉大学环境法研究所博士研究生

法”模式是“形似神不似”，亦即仅仅具备了“一园一法”模式的外形，并没有实现该立法模式的核心功能。这种异化实际上是对该模式的一种误读。要落实国家公园差异化管理、推动国家公园体制建设，我们应当从实然走向应然，从形式意义上的“一园一法”走向实质意义的“一园一法”。

二、我国现行“一园一法”模式的迷思与成因

随着国家公园体制改革的不断深入，国家公园“一园一法”立法模式逐渐成为学者们的主流观点，也受到了实务部门的青睐。通过考察，我们发现这一现象的形成有其特定的原因。

(一) 我国国家公园的立法现状：“一园一法”模式的迷思

早在国家公园体制改革之前，就有学者主张要对自然保护区适用“一区一法”的立法模式^[2]；他们认为，根据我国自然保护区目前的发展情况以及我国自然保护区立法的现状，进一步推动国家级自然保护区“一区一法”的立法模式，是自然保护区立法的重要工作。国家公园体制改革之后，国家公园实行“一园一法”也成为学者的主张，建议每一个国家公园均需制定国家公园管理条例^{[3][4][5]}。致公党在2019年两会期间提交的大会发言中提出，通过地方立法形成国家公园一园一法，体现每个保护地的特殊性^[6]。

从实践发展来看，“一园一法”模式似乎也得到了实务部门的首肯。2016年，原国家林业局发布《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》，专门指出“要坚持一园一法，每个国家公园制定相应管理办法或条例”。而根据《建立国家公园体制总体方案》（以下简称《总体方案》）以及各个试点国家公园的体制试点方案，针对各自公园出台相应条例是“规定动作”。2017年6月2日，《三江源国家公园条例（试行）》经青海省第十二届人民代表大会常务委员会通过，成为我国关于国家公园的首部地方性法规；之后，福建省第十二届人民代表大会常务委员会于11月24日表决通过《武夷山国家公园条例（试行）》、湖北省十二届人大常委会于2017年11月29日表决通过《神农架国家公园保护条例》。这三项地方性法规的通过，给了其他国家公园试点省份以极大的鼓舞，2017年浙江省人大启动钱江源国家公园管理条例（草案）起草工作，2018年南山国家公园条例列入湖南省人大2018年立法计划，2019年《海南热带雨林国家公园条例》起草工作也正式启动^{[7][8]}，其他国家公园试点的立法工作也在积极进展之中。

综上所述，国家公园“一园一法”模式不仅在学术界获得了广泛支持，而且已经被实务部门普遍运用于国家公园试点建设。“一园一法”立法模式的准确内涵是什么？其核心功能是什么？现行的“一园一法”能否发挥其预设的立法效果？这些问题似乎大家都不太关心，似乎再无研讨的必要。

(二) “一园一法”模式迷思的成因

国家公园的“一园一法”模式现象的形成，也有其特定的形成原因。

1. 借鉴国外经验的路径依赖。对域外法律制度和管理体制进行引进和研究，是我国追赶现代性和世界法治发展步伐的应有之义，但在实践中，也逐渐成为我国立法的一种思维定势。从清末沈家本修律，到改革开放我国大规模参照和借鉴各国法律制度“实是因为它受到了一种源出于西方的‘现代化范式’的支配”^[9]。国家公园是一个源出西方的概念和制度，将国家公园引入我国是一种全新的尝试。基于我国借鉴国外立法经验的惯性，《总体方案》提出了为加快构建国家公园体制，在总结试点经验基础上，借鉴国际有益做法的要求；而负责试点工作的国家发改委还专门与美国国家公园署签署《关于开展国家公园体制建设合作的谅解备忘录》，以更好地借鉴美国国家公园体制方面的经验；机构改革后负责国家公园事务的国家林草局同样认为，对国家公园未来的立法方向，应当在借鉴国外经验基础上，结合中国国情重点把握^[10]。上述举措和认知均说明，借鉴西方立法

经验的思维定势已经自然而然地适用于国家公园立法工作。

美国作为第一个批准设立国家公园的国家,已经形成稳定的国家公园立法模式,被认为是实行“一园一法”模式最为典型的国家。在美国,对每一个国家公园,国会都会通过一部适用于该国家公园的国家立法。其中最具代表性的也是引用最多的即是1872年《建立黄石国家公园法》。除此之外还有《大盆地国家公园法》《大峡谷国家公园法》和《优胜美地国家公园法》等针对各个国家公园的单行法。除此之外,加拿大、澳大利亚和德国也有体现“一园一法”的法律文件。加拿大颁布了《落基山公园法》,澳大利亚于1975年颁布了《大堡礁海洋公园法》。大陆法系的德国,也有《黑森林国家公园法》《汉堡浅滩国家公园法》和《哈尔茨国家公园法》等适用于特定国家公园的法律。西方国家这种“一园一法”模式,被认为是它们国家公园的重要法治保障,也是国家公园建设和保护的主要成功经验之一^[11]。因此,这些国家的“一园一法”模式,成为我国证成并采用“一园一法”模式的主要理由之一。

2. 因循国内先例的惯性选择。自然保护区和国家公园在保护目标、方向和管理制度方面,都具有高度的相似性。我国自然保护区的立法传统,也成为国家公园立法的重要参照。

我国自1956年建立第一批自然保护区,截至2017年底,全国共建立各种类型、不同级别的自然保护区2750个^①。纵观我国自然保护区立法的发展史,“一区一法”模式经历了从中央政策肯定到地方贯彻落实的过程。在中央政策层面,国家林业局在2005年《关于加强自然保护区建设管理工作的意见》强调,国家级自然保护区和跨行政区域整合的自然保护区要加快做到“一区一法”;全国人大常委会在审议自然保护区建设和管理工作情况的报告时,也强调要根据《自然保护区条例》及相关规定,落实对国家级自然保护区实行“一区一法”管理的要求^[12]。在此背景下,自然保护区数量较多的相关省份积极行使地方立法权,按照“一区一法”的模式出台了一大批管理条例。仅甘肃一省就出台了《甘肃祁连山国家级自然保护区管理条例》《甘肃兴隆山国家级自然保护区管理条例》《甘肃连城国家级自然保护区条例》《甘肃安西极旱荒漠国家级自然保护区管理条例》《甘肃白水江国家级自然保护区管理条例》和《甘肃莲花山国家级自然保护区管理条例》等诸多条例。福建省17个国家级自然保护区全部实现了“一区一法”^[13],新疆^[14]、云南^[15]等省和自治区也积极推动“一区一法”工作。自然保护区“一区一法”模式的先例,成为主张国家公园“一园一法”立法模式的另一重要依据。

3. 改革于法有据的现实压力。自2013年11月党的十八届三中全会决定建立国家公园体制开始,国家公园体制建设即成为我国重大改革任务之一。根据中央部署,我国要实现立法与改革决策相衔接,做到重大改革于法有据^②,国家公园立法也应当加快进程,以主动适应国家公园体制改革的现实需要。

2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅《建立国家公园体制总体方案》要求研究制定有关国家公园的法律法规,并做好现行法律法规的衔接修订工作^③。2019年6月26日,中央通过的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》再次提出加大法律法规立改废释工作力度的要求^④。为了配合国家改革方案的迫切要求,国家林草局制定了2019年度林草领域的重点工作和核心工作,要求推进国家公园立法,为2020年基本完成试点任务奠定基础^[16]。与此同时,三江源、武夷山和神农架等国家公园的体制试点(实施)方案也提出,要坚持立法先行,出台国家

① 参见生态环境部发布《2017中国生态环境状况公报》。

② 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》第二点。

③ 参见《建立国家公园体制总体方案》第七点。

④ 参见《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》第六点。

公园条例,为依法开展国家公园建设提供法律保障^①。这一点从《三江源国家公园条例》《武夷山国家公园条例》和《神农架国家公园保护条例》等单行法规的立法说明和解读中,也可以得到验证:“颁布条例是做好试点工作的‘必答题’,是实现依法建园和推进生态文明建设的必备要件”^{[17][18]}。其他试点国家公园的立法工作也在开展之中,“一园一法”模式随之走上了快车道。由此可见,虽然各个国家公园分别立法的驱动力也有使管理于法有据的内生性和自发性等需求,但更多地是回应国家给予的外在立法压力。

总之,我国现阶段出现的“一园一法”模式并不是无本之木,而是对国外立法的路径依赖、以“一区一法”模式为参照惯例、迫于改革压力等多因素综合的结果。如何看待现有“一园一法”模式,它是否适合我国国家公园体制改革,还有待进一步解读。

三、我国现行“一园一法”模式的解读

应该说,我国现行的“一园一法”模式在一定程度上具有合理性,其主要目的是要为各个国家公园进行差异化的管理提供法律依据,而这也是国家公园体制建设的重点之一;同时,这种立法模式也可以在特定历史时期(即试点阶段)发挥过渡性的作用。但是,我们更应当清晰地认识到,现行模式只是徒有“一园一法”的形式特征,并不能够真正实现“一园一法”模式的核心功能。其原因在于,它错误地解读了国外“一园一法”模式而机械性照搬,也违背了我国立法工作规律和实际,其施行效果更是与立法初衷相去甚远。可以预见,这种仅具形式意义的“一园一法”模式并不能够实现差异化管理功能,也无法为国家公园体制建设提供应有的法律保障。

(一)“一园一法”模式确有一定的合理性

1.“一园一法”可以为国家公园实现差异化管理提供保障。每个国家公园由于受到地理位置和资源分布的影响,保护对象天然不同,保护目标、保护重点和所需要的保护措施千差万别,“一园一法”模式的设立初衷就是服务于差异化管理的目标。

我国现有的十个国家公园试点位置分散,涉及十二个省区,自然地理状况和国家公园保护对象均存在差异性。比如,三江源作为长江、黄河和澜沧江的源头,更多地侧重于水资源的保护;大熊猫和东北虎豹作为濒危珍稀动物,更多地是对生物多样性物种的保护;而钱江源和武夷山国家公园分别拥有中亚热带低海拔原生常绿阔叶林和亚热带原生性森林,更多地侧重于对林木资源的保护。各个国家公园生态环境和资源禀赋的巨大差异不仅影响保护的内容和方式,而且影响改革的难度和速度。例如,《建立国家公园体制总体方案》提出了全民所有的土地等自然资源资产占主体地位和自然资源进行统一确权登记的要求。从国有土地占比数据来看,神农架、三江源和普达措国家公园国有土地占比分别高达85.8%、100%和78.1%,与之形成鲜明对比的是钱江源、武夷山和南山国家公园,则分别只有20.4%、28.7%和41.5%^[19]。无论是集体土地转为国有土地,还是对集体土地进行确权登记,后者的难度肯定要比前者大的多。正因如此,建立一个具有专业化、差异化、精细化特点的管理体系成为建设国家公园体制的应有之义^[20]。

“一园一法”模式设立初衷是根据各个国家公园的特点和具体问题制定有针对性的规范,以实现差异化管理从而更好地服务于各国家公园建设。如果“一园一法”立法能够充分发挥模式差异化管理的功能,不仅有益于国家公园内资源保护和规划管理,而且能够有效规避法律规定过于坚持原则、不可操作等缺点。这具体体现在以下方面:首先,根据各国家公园设立目标的差异,对保护目

^① 参见《神农架国家公园体制试点区试点实施方案》《三江源国家公园体制试点方案》《武夷山国家公园体制试点区试点实施方案》。

标、保护对象和面临威胁等制定具体的保护措施。比如三江源国家公园以保护三江源头为目标,需要注重防止水污染、水土流失和围湖造田等造成的不良影响。其次,可以依据不同分区标准,在相应区域内制定资源利用强度和负面清单。再次,选取最合适的管理模式,明确管理机构职能,协调各类布局 and 规划,实现资源统一筹划,达到精准管理的目标。最后,在单个国家公园内统一管理、落实执法权,集中执法力量以有效打击环境违法行为。

2. “一园一法”是国家公园体制改革和法治建设的必经阶段。“一园一法”模式的出现与国家公园体制改革的进程和路径紧密有关。国家公园作为我国生态文明建设的重要抓手和亮丽名片,必将给我国带来自然保护理念、配置模式和管理体制的全面革新。为实现国家公园体制改革的战略目标,就必须通过专门立法系统规定国家公园的管理体制、权责体系、机构设置等基础制度,为国家公园建设与运行提供法律保障。现阶段,我国对国家公园立法的必要性已经形成共识,但是对立法的具体模式和框架并未形成科学、合理和一致的构思。这源于我国立法研究尚处于起步阶段,无法为社会观念提供较为科学的法律理论作为支撑^[21]。

显然,现阶段我国的国家公园体制改革和相应的法治建设的最佳路径,是通过地方试点积极探索不断总结,为全国提供可复制、可推广的保护管理经验。根据《建立国家公园体制总体方案》,各试点省市应当从政策、规划、立法等多个方面创新制度供给、谋划总体设计、制定部署意见、落实配套政策,并且坚持继续探索创新,认真梳理总结有效模式,提炼成功经验^[22]。各试点省市在试点期间采取“一园一法”模式,出台相关地方性法规,一方面是为了使各自的国家公园管理于法有据,另一方面也是为未来国家层面的立法进行积极探索,通过地方立法试点把有益的区域经验上升为国家法律,更好地指导国家全面深化改革的顺利推进。因而,我国现阶段的“一园一法”模式实际上是自下而上的立法路径的必然结果,作为一种权宜之计,也不失为一种合理尝试。但是,正如下文要指出的,现行这种“一园一法”模式因为误读而仅具有形式意义,并不能够为国家公园体制建设提供长久的法治支持。

(二) 我国现行国家公园立法实践是对“一园一法”模式的误读

1. 现行模式是对国外“一园一法”模式的简单拿来主义。从前文的论述可见,“一园一法”模式似乎在很多国家得到认可,我国很多学者和实务部门都认为这种模式是国际惯例。然而,任何国家的立法模式均根植于本国国情和立法传统,没有放之四海皆合适的立法模式,也没有可以机械复制的成功经验。我国对于国外“一园一法”是通行模式的判断是片面和偏颇的,没有理解其经济、社会、政治基础和法治传统;现行“一园一法”模式只是机械照搬国外立法模式的外形,而没有把握其立法结构的内在逻辑和核心功能。

一方面,美国、加拿大和澳大利亚等英美法系国家选择“一园一法”模式是自身国情的产物。首先,国际上现有实行“一园一法”模式的代表性国家主要为英美法系国家,英美法系的法律传统是以解决实际问题为目的,而不是刻意追求体系化甚至是法典化,这是与大陆法系偏好于将共性问题进行抽象整理形成系统的最大区别。美国作为英美法系国家的代表,其成文法是由大量相互独立的法案组成,它们归属于各种社会议题,回应着不同的社会问题^[23]。“一园一法”模式的出现与该国的立法传统相契合。其次,美国、加拿大和澳大利亚均属于联邦制国家,采取纵向分权的政治体制,州立法相对于联邦立法具有很大的独立性,各州都有自己的立法权限和法律体系,这是出台“一园一法”立法文件的权力保障。另外,完善的法制建设是保障“一园一法”实践效果的技术支撑。多数英美法系国家都有逾百年的法制历史,其高超的立法技艺和完备的协调机制,能够在一定程度上有效弥补分散立法所固有的缺陷。因此,这些国家的“一园一法”模式直接受其立法传统和政治体制的影响,在各国国情具有差异性的前提下,“一园一法”模式并不必然成为国际惯例。

另一方面,我国现有的一园一法和美国等国家的一园一法在立法目的和内容上存在较大的差异

性。我国在“一园一法”模式下制定的各个国家公园的地方性法规,其目的是为该国家公园进行较为全面的法律规制,内容涉及管理体制、资源保护、规划建设和法律责任等多个方面。而相比之下,美国的《黄石国家公园法》《大盆地国家公园法》以及加拿大的《落基山公园法》等“一园一法”,其基本定位更类似于我国的机构组织法,主要目的是要通过立法明确国家公园的机构设置、人员编制、经费使用,同时也包括国家公园的具体边界和保护对象等内容。如《黄石国家公园法》除了序言之外,一共只有两条(公园地理范围和内政部长职责);而《大盆地国家公园法》也只有两条,第一条是立法简称,第二条有四款,分别规定立法目的、构成、附图、公众监督,法律声明、公众监督,以及国家遗迹。换句话说,美国的“一园一法”主要解决特定国家公园的“人”(机构编制)和“钱”(经费)的问题,而我国立法在传统上恰恰是不解决甚至是要有意回避这些问题。其关于各自国家公园的差异化,则是通过制定具有法律约束力的《综合管理规划》来实现。《综合管理规划》内容通常包括确定管理目标,并说明国家公园将采取何种措施来保护和体现本区域的自然与文化特征;说明国家公园采取何种类型与级别的资源保护与管理措施来保持其生态完整性;国家公园功能分区;确定旅游设施、游憩活动和公共服务的类型、特点及位置等^[24]。综合管理规划而不是国家公园法,才是国家公园实施管理最直接的法律依据。由此可见,我国的“一园一法”模式只是模仿了国外立法模式的外形和表象,追求数量和形式的雷同,并没有明确立法模式与立法目的、内容之间的联系,也很难实现相同的管理效果。

2. 现行模式不符合我国立法工作的规律和实际。随着改革开放的不断深入,我国社会主义法治建设取得了巨大进步,但是与发达国家相比还存在一定差距,立法资源紧张、分配不均衡和立法水平有限等问题依然制约我国法治的发展。这一宏观背景必然也会成为影响国家公园立法模式选择的条件,若将“一园一法”模式普遍应用于我国国家公园的法治建设,将面临法理基础和立法资源等立法规律以及管理体制和跨省协调等立法实际方面的挑战。

首先,法律具有普遍性,在法律管辖范围内,将规则平等重复适用于相关的人和事。法律的普遍性是社会共同体存在的需要,国家通过法律为全社会提供一个共同的最低限度的行为标准^[25]。具体到国家公园的语境下,一部立法应当普遍适用于所有国家公园,对每个国家公园单独进行立法有违法律的普遍性特征。

其次,考虑到我国整体立法资源紧缺的现状,“一园一法”模式所花费的大量立法成本明显与取得的法律实效不符。如下文所述,从已经颁布的三部条例来看,它们在章节设置上都保持总则、管理体制、规划建设、资源保护、利用管理、社会参与、法律责任和附则这些章节,在条款设置和制度设计方面,三部条例也存在着惊人的相似。而真正需要结合各国家公园特点而做出创新性规定的人地冲突、传统利用、特许经营等领域,地方又因为缺乏相应立法权限或者过于保守慎重而怕担风险被问责,在一园一法中几乎没有规定。这种重复且保守的立法,实际上是对各地有限立法资源的浪费。

再次,作为新兴事物,国家对国家公园的管理体制提出了机构改革的方向,但具体事权和财权的配置尚未确定。从实践来看,各地的一园一法试图对管理体制进行有益探索,但是从现有规定和实效来看,通过地方创新管理体制、特别是明确国家公园管理机构的性质、地位和确定央地事权财权关系方面,并不太成功。一方面,各地不尽相同的管理体制将不利于未来国家层面管理体制的统一和理顺;另一方面,各地管理体制的设定仍旧难以解决编制和人员等固有难题,一园一法无法优化或者突破现有管理体制。因此,“一园一法”模式非但没有解决各国家公园管理体制这一难题,反而可能造成未来法制协调的问题。

最后,“一园一法”模式存在协调不足的问题,在涉及跨省国家公园立法时尤其明显。我国10个国家公园试点中,东北虎豹、祁连山、大熊猫国家公园跨越两个及以上的省份,其中东北虎豹国

家公园跨越吉林和黑龙江两省，祁连山国家公园跨越青海和甘肃两省，大熊猫国家公园更是跨越四川、陕西和甘肃三省。而武夷山和钱江源国家公园，从生态系统管理的角度，也会牵涉到跨省问题。这就带来地方立法的现实难题，如果是所跨省份都进行立法，那么这显然是一种立法资源浪费，即便如此，两省地方性法规的内容如何保持一致？如果委托其中一个省份立法，该法自动（或者通过某种立法程序）适用于另外一个省份，似乎在我国又没有立法先例。如果由国务院出面协调制定行政法规，那么和现有的其他地方性法规如何协调？显然，现行一园一法模式无法解决这些立法协调的难题。

因此，这种形式意义的“一园一法”模式明显不适应我国的立法实际，不应当成为我国国家公园立法模式的应然选择。

3. “一区一法”模式的实践效果差强人意。我国国家公园的“一园一法”立法模式，其实与自然保护区“一区一法”的立法模式一脉相承。自然保护区“一区一法”模式的实际运行情况，可以成为国家公园“一园一法”模式的前车之鉴。

以甘肃省公布的6个国家级自然保护区的“一区一法”为样本，我们会发现这6个自然保护区条例的条文数量维持在30条左右（如表1所示），而且条旨设置具有高度的重合性（如表2所示）。

表1 甘肃省6个国家级自然保护区条例的条文数量

名称	祁连山	兴隆山	安西极旱沙漠	连城	白水江	莲花山
条文数量	34	28	30	26	30	28

表2 甘肃省6个国家级自然保护区条例的条旨异同点

相同点	不同点
制定依据、适用范围、保护原则、监管机制、机构职责、功能分区、分区规划、禁止性规定、资金来源、执法机制和法律责任	边界划定、保护对象

依据上表直观地对六部自然保护区条例进行横向对比，在条文设置和内容规定上均大同小异，大多数条文只在遣词造句和具体罚款数额等方面有所出入，并没有因保护对象和区域的不同而就资源保护和管理利用措施等做出有针对性的规定。比如在主管机关方面，除了甘肃安西极旱沙漠国家级自然保护区的主管部门是环境保护行政主管部门外，其余条例均规定为林业行政主管部门；又比如在功能分区的内容，所有保护区都划分为核心区、缓冲区和实验区。实际上，这些立法框架、制度规范、条文内容基本雷同的一区一法，并没有解决自然保护区定位不清、管理重叠、保护不力等问题^[26]。现行“一区一法”模式因其简单重复、并无效率，已经引起了甘肃立法机关的高度重视，他们已经开始研究废止这些一区一法，转而重新修订该省的自然保护条例实施条例进行统一适用的可能性^①。“一区一法”模式不甚成功的前车之鉴，为我国现有的“一园一法”模式敲响了警钟。

同时，就我国现有国家公园试点已经施行的三项“一园一法”来看，也没有摆脱“一区一法”模式的窠臼。三江源、武夷山和神农架国家公园的三部条例除了立法名称、适用范围和立法结构方面略有不同外，在基本原则、财政保障、考核追责、宣传教育、管理机构、管理权限、规划制定、界标设置、建设管控、确权管理、生物多样性保护、应急预案、监测评价、灾害防治、生态修复、生态补偿、移民安置、社会参与和法律责任等方面，制度设计和条文内容基本相同。在各条例实施后，笔者通过调查和采访各国家公园相关管理人员发现，由于地方立法权限的限制，各相应国家公

① 2017年5月作者与甘肃省人大常委会和省政府法制办工作人员座谈时获得的信息。

园的管理体制依然没有理顺，管理机构的职权仍旧受到林业、水利、生态环境和国土资源等机构的制约。试点的一园一法并没有实现国家公园体制改革希望达到的划清权责、理顺体制的作用。

综上可见，我国现行“一园一法”模式的立法初衷是希望为各个国家公园进行差异化管理提供法律保障，因而具有一定的合理性。但实践中，我国立法是对国外立法模式的照抄照搬，只在形式上完成了一园一法的设置，不仅造成了我国有限立法资源的极大浪费，其实施效果也事与愿违。未来我国应当摒弃这种形式上的“一园一法”模式，通过合理的制度设计使得“一园一法”模式能够真正实现差异化管理的目标。

四、迷思的化解：从形式意义的“一园一法”走向实质意义的“一园一法”

我国采取“一园一法”模式的初始目的是要实现差异化管理，让各国家公园拥有针对性的法律依据，但这并不简单等于由各个国家公园分别制定《国家公园条例》。现阶段的“一园一法”模式空有外形，实质内容上并没有结合各自国家公园的特点而做出差异性的规定。形式上的“一园一法”模式具有地方性和分散化特征，这是国家公园体制改革阶段性的反映；未来必须经历从地方走向中央，从分散走向体系，从形式走向实质的变革。换言之，达到实质意义上的“一园一法”即实现差异化管理的核心功能才是关键，这可以通过建立由综合立法、实施细则和国家公园管理规划组成的框架来体现。

（一）形式意义的“一园一法”模式：实然的过渡阶段

如前所述，在我国国家公园体制试点期间实行“一园一法”模式，让各个国家公园单独制定试行政立法的目的，既是为试点国家公园的管理提供法律依据，更是为了通过各国家公园试点积累立法经验、总结实践教训，以期为未来制定国家层面的《国家公园法》提供一定的法理基础和实践铺垫。换言之，相对于依法建园管园，进行试点、为国家立法提供地方经验是更为优位的目标。这也就解释了为什么现行一园一法“麻雀虽小、五脏俱全”，作为地方性法规去规定国家公园的功能定位、保护目标、管理原则、管理主体、管理职责、跨界协调和分区标准等更加综合、更为普遍的国家公园建设和管理的根本事项，反而没有利用有限的立法资源和立法权限去关注各个国家公园的特点，以做出有针对性的差异性规定。这种通过自下而上和实践先行路径而形成的国家公园地方立法，明显属于形式意义上“一园一法”模式。

我国现阶段形式上的“一园一法”模式，不应是国家公园体制建设的最终立法形态，而只是暂时的过渡安排。在国家公园体制初建之时，我国尚未积累足够的法理研究和实践经验以制定一部良善的《国家公园法》。因此，寄期望通过各试点单位的试行立法，为国家层面的国家公园立法总结经验、吸取教训、描绘框架、积累实施经验。事实上，现行的一园一法在制定和实施过程中虽然也取得了很大的进展，但也确实暴露出了诸多问题，突出表现在各试点地方的“一园一法”与改革目标之间缺乏足够匹配度。由于国家公园体制改革所涉诸多事项（如管理体制、财权事情等）超越地方立法权限，各个国家公园的地方立法不能解决根本问题，只能做出原则性规定，如果要做出突破性规定，则有“越权”之虞。例如，国家体制改革方案中明确要求进行的财政投入结构性重组、多元化投入渠道等核心改革，地方立法基本都是原则性宣示、而没有突破性规定；对于改革方案中“创新体制机制”的优先要求，地方立法同样缺乏有效设计^[27]。这些都说明，在缺乏国家层面上位法明确指引的情况下，现行“一园一法”只能是试点这一特定发展阶段的暂时性或过渡性安排，其主要是解决各自国家公园建设和管理的合法性问题，而对于其本应该实现的核心功能——差异性管理——基本无暇顾及。

(二) 实质意义的“一园一法”模式: 应然的发展方向

形式意义的“一园一法”最大的弊端是没有贯彻对各个国家公园实行差异化管理的要求。《国家公园法》已经被列入全国人大立法计划,即将成为在国家公园体制改革试点结束后适用于所有国家公园的综合性基本法。在此前提下,要实现对各个国家公园的差异化管理,主要通过两个法律途径:一方面,在确有必要的情况下,通过制定或者修订的方式,出台《XX国家公园关于实施〈国家公园法〉的细则》,结合本国家公园的实际情况和特点,对《国家公园法》在本国家公园内的实施所涉相关事项,进行针对性和具体性的规定;另一方面,制定各国家公园管理规划,按照生态系统、资源情况、社区发展分布和保护程度需求,区分不同的功能区域、制定各自不同但又详尽明确的保护和发展策略、保护和管理措施。这样才能真正做到对国家公园实行差异化管理。为此,我国应当从以下几方面着手,形成实质意义上的“一园一法”模式。

首先,尽快由全国人大常委会制定《国家公园法》,将其作为国家公园体制改革试点结束后适用于所有国家公园的综合性基本法。2018年,《国家公园法》被列入十三届全国人大常委会立法规划第二类立法项目,国家林草局也已经启动相关立法工作,2018年年底该法草案已经成型。国家公园立法的体系性不仅针对国家公园这一特定自然保护地类型,更加体现在整体性的国家公园体制^[28]。因此,在制定《国家公园法》时,应当明晰国家公园的设立目的,更新国家公园的保护理念,准确把握国家公园立法的保护对象及生态保护需求,突破原有地方立法区域性和分散性的桎梏,上升为整体性、层次性立法,才能实现生态文明建设背景下国家公园立法的体系性。

同时,《国家公园法》还具有为国家公园体制建设和各地方国家公园管理提供法律依据和规范指引的功能。为此,在设计该部《国家公园法》的具体内容时,应当涵盖对国家公园的功能定位、保护目标、管理体制、设立标准、资金筹措、公众参与和特许经营等基础性、框架性、能在全国层面予以统一规范和适用的规定。在具体条文内容设置时,应当特别注重解决现行“一园一法”力不所逮的产权制度、体制改革和人地关系等关键问题,在实现全民所有的自然资源资产占主体地位的同时,注重私权保护和利益平衡;在以行政手段实行“最严格的保护”观念下,综合运用经济激励和公众参与等机制,贯彻多元共治理念,明确权力配置和权利保护的次序。

其次,由特定国家公园所在省级人大,通过制定或者修订的方式,出台相关国家公园实施《国家公园法》的细则。由于《国家公园法》是在全国范围内实施,因此有些内容不可避免只能做比较原则和概括的规定;同时,对于需要地方自主决定的特殊性事务,《国家公园法》一般也不需要进行统一调整和规范。因此,各国家公园所在省级人大需要通过制定或者修订地方性立法来对《国家公园法》进行细化或者补充,确保相关主体对《国家公园法》基本概念和主要内容的全面掌握与准确理解^[29],使得该法在各国家公园更具有可操作性。之所以选择具有补充性的实施细则,而不是探索性或开创性地方立法,是因为现行一园一法的弊端多、实效差,如前所述。同时,采用实施细则的立法形式,也有助于解决跨省国家公园的立法协调问题。各省可以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,而基本不会与他省所辖国家公园片区的实施细则发生冲突。

需要强调的是,如果《国家公园法》可以满足某些国家公园的建设和管理需要,则不需要刻意制定实施细则,只有当《国家公园法》的某些内容不够详尽、不尽明确或者原则抽象、不足以解决该国家公园的差异性问题时,才需要有针对性地补充、阐释和细化。比如,钱江源国家公园需要对林木资源进行特殊保护,可以在实施细则中规定实行林权改革,对集体林地开展地役权改革,探索商品林采伐权的赎买制度,加强核心区集体林地征收和置换工作,采取多种方式达到全民所有自然资源占主体地位的要求。而祁连山国家公园需要对草原资源进行重点关注,在实施细则中可对以草原承包权为核心的草原经营权流转制度进行细化,对承包经营权的发生主体、确权方式以及使用方

式作出规定，并且对原有原住民的放牧、耕作等农牧业生产活动进行妥善安置。

根据这一原理，在国家出台《国家公园法》之后，试点期间出台的国家公园条例应当视情况予以分别处理，对于特点突出、特殊性强的国家公园，可以将现行“大而全”地方综合性法规大幅度修订为“小而精”的地方实施性立法，删减或废除其中与上位法重复甚至冲突的内容，保留或者增加专门调整地方特点的条款，再辅之以下文即将讨论的国家公园管理规划；对于特点不甚突出、特殊性不强的国家公园，可以废止现行地方性法规，而直接适用国家层面的相关法律，差异化管理要求主要通过国家公园管理规划予以承担。

最后，由各国家公园主管部门编制通过该国家公园管理规划，为达成差异化管理提供法律技术保障。在我国，国家公园规划体系可以分为两个序列，其一是国家层面的发展规划和专项规划，这是国家公园战略的顶层设计，其二是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^[30]。其中，第一个序列的国家公园规划属于国家整体发展战略的统筹性规划，而第二个序列的实体国家公园规划则属于针对某一国家公园特定需求的管理性规划。第二个序列是我们关注的国家公园规划，为避免与第一个序列的规划混淆，本文将其统称为“国家公园管理规划”。

通过国家公园管理规划实现差异化管理的优势，首先在于规划是具有法律效力的规范性文件，能够作为国家公园管理的法律依据。国家公园管理规划是由国家公园管理机构编制，按照法定程序制定、经过有权国家机关批准并公开发布的规范性文件，因而对国家公园具有法律约束力。其次，国家公园管理规划的编制程序更具优势。国家公园管理规划本质上属于技术规范，可以节约立法机关有限的资源，也不需要经过繁冗的立法程序，可以根据国家公园的发展要求适时修订，有利于提高国家公园的管理效率。最后，国家公园管理规划是协调和指导国家公园日常保护管理的重要技术工具。我国曾在自然保护区管理中引入管理计划工具，对相关自然保护区编制并且实施了管理计划，有效地提高了自然保护区的保护管理能力^{[31](P3)}。

编制国家公园管理规划是我国实现差异化管理，走向实质上“一园一法”模式的重要环节。国家公园管理规划应为国家公园的有效管理服务，针对宏观与微观、长远与近期等不同层级的管理目标设定规划类型，增强规划的可操作性，使规划真正成为管理者的重要工具。其中，国家公园总体规划的定位是对管理目标、管理重难点以及管理范围作概括性安排；专项规划的定位是明确国家公园内某一具体领域的管理目标和任务；管理计划则是针对国家公园的阶段性安排和管理，按照任务目标、绩效和资金安排等具体事项，制定实施路线图；而年度实施计划就是将管理计划分解至每年予以落实^[30]。

综上可见，实质意义的“一园一法”模式，在表现形式上由国家层面的综合立法、各国家公园必要的实施细则以及国家公园管理规划三个层次组成。这三个层次的法律文件功能不同但又互补，它们作为一个整体共同服务于国家公园差异化管理的目标。其中，国家层面的综合性立法规定国家公园管理的普遍性要求，这是差异化管理的法律前提；而各国家公园必要的实施细则对存在地方特色和特殊保护需求的方面作出具体明确的规定，这是差异化管理的法律基础；而国家公园管理规划则是从近期、中期和长期、从宏观、中观和微观等不同视角确定具体的管理目标、管理重难点、管理范围和管理措施，是差异化管理最重要的法律依据。

五、结 语

国家公园体制建设作为生态文明建设的重要内容，自概念提出以来即得到国家的鼎力支持。国家公园立法作为国家公园体制建设的重要任务之一，也经历“探索—总结—发展”的历程。我国现行国家公园立法虽然强调国家公园的差异化管理，但实现这一立法目标的方式却出现了偏差或异

化。每个国家公园制定一项内容大同小异的地方性法规,只是形式意义上的“一园一法”。要实现国家公园差异化管理的核心功能,就要从形式意义的“一园一法”模式过渡到实质意义的“一园一法”模式。在此模式下,综合立法、实施细则、管理规划发挥共同但有区别的作用,为建立和完善国家公园体制建设提供合理的法治进路。这才是我国未来国家公园法律体系构建的必由之路。

参考文献

- [1] 王开广. 国家林业局: 国家公园坚持“一园一法”[EB/OL]. <http://news.cctv.com/2016/03/09/ARTIrIji6qJblRk0eblBrRIq160309.shtml>, 2016-03-09.
- [2] 颜士鹏, 骆颖. 国家级自然保护区“一区一法”立法模式的理论分析[J]. 世界林业研究, 2007(5).
- [3] 邓毅, 毛焱, 蒋昕, 等. 中国国家公园试点: 一个总体框架[J]. 风景园林, 2015(11).
- [4] 唐芳林. 国家公园是生态保护的重点和优先区域[N]. 学习时报, 2016-08-04(5).
- [5] 郑文杰. 我国国家公园建设的立法路径与当地社区利益协调研究[J]. 常州工学院学报(社科版), 2019(2).
- [6] 王钰, 王胜男. 保护地体系: 保护我国自然生态精华[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/07/content_5371610.htm, 2019-03-07.
- [7] 沙兆华, 罗瑛瑗, 吴婕. 湖南南山国家公园条例等 10 件列入今年立法计划[EB/OL]. http://www.sohu.com/a/226641326_381580, 2018-03-29.
- [8] 胡绍康. 《钱江源国家公园条例(草案)》立法调研座谈会在开化县召开[EB/OL]. <http://khnews.zjol.com.cn/khnews/system/2017/08/17/030327379.shtml>, 2017-08-17.
- [9] 邓正来. 中国法学向何处去——建构“中国法律理想图景”时代的论纲[J]. 政法论坛, 2005(1).
- [10] 许雯. 国家公园立法进展如何? 国家林草局: 已形成专家意见稿[EB/OL]. http://www.sohu.com/a/281655850_99955613, 2018-12-13.
- [11] 杨锐. 美国国家公园的立法和执法[J]. 中国园林, 2003(5).
- [12] 荣启涵. 人大常委会组成人员呼吁尽快启动自然保护区相关立法[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/gn/2016/07-02/7924974.shtml>, 2016-07-02.
- [13] 孙浩. “绿盾”强势出击 31 省市, 对 130 个自然保护区进行了实地巡查, 极大推动重点问题整改[EB/OL]. http://www.sohu.com/a/207677308_99958164, 2017-11-30.
- [14] 刘东莱. 新疆推进自然保护区建设[EB/OL]. http://www.chinaxinjiang.cn/zixun/xjxw/201903/t20190326_575265.htm, 2019-03-26.
- [15] 云南省林业厅. 云南省自然保护区“一区一法”取得进展[EB/OL]. <http://www.forestry.gov.cn/main/102/content-245083.html>, 2008-12-03.
- [16] 李云. 建立以国家公园为主体的自然保护体系成为林草工作新重点[EB/OL]. http://www.sohu.com/a/290065828_99955613, 2019-01-18.
- [17] 孙海玲. 《三江源国家公园条例(试行)》解读[EB/OL]. <http://www.qhnews.com/newscenter/system/2017/07/12/012355956.shtml>, 2017-07-12.
- [18] 乔余堂. 推进国家公园体制建设保护美丽生态神农架[EB/OL]. <http://hbrb.cnhubei.com/html/hbrb/20171130/hbrb3203207.html>, 2017-11-30.
- [19] 黄宝荣, 王毅, 苏利阳, 等. 我国国家公园体制试点的进展、问题与对策建议[J]. 中国科学院院刊, 2018(1).
- [20] 王毅, 黄金荣. 中国国家公园体制改革: 回顾与前瞻[J]. 生物多样性, 2019(2).
- [21] 张振威, 杨锐. 中国国家公园与自然保护地立法若干问题探讨[J]. 中国园林, 2016(2).
- [22] 国家发展和改革委员会社会发展司. 国家发展和改革委员会同志就《建立国家公园体制总体方案》答记者问[J]. 生物多样性, 2017(10).
- [23] 赵维贞. 美国成文法与传统大陆法系成文法立法理念比较研究[J]. 西南政法大学学报, 2004(2).
- [24] 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).

- [25]胡玉鸿. 个人独特性与法律普遍性之调试[J]. 法学研究, 2010(6).
- [26]王凤春. 完善法律法规, 依法保障国家公园体制稳步建设[J]. 生物多样性, 2017(10).
- [27]李将辉. 从国家公园, 到公园国家——对话全国政协委员、国家林业和草原局局长张建龙[N]. 人民政协报, 2019-03-10(9).
- [28]秦天宝. 论我国国家公园立法的几个维度[J]. 环境保护, 2018(1).
- [29]朱福惠, 刘心宇. 论行政解释形式的制度逻辑与实践图景[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2018(6).
- [30]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(1).
- [31]国家林业局野生动植物保护司. 自然保护区管理计划编制指南[M]. 北京: 北京林业出版社, 2002.

Myths and Solutions of the “One Park, One Law” Model in the Legislation of National Park

QIN Tian-bao, LIU Tong-tong

Abstract: The legislation of national park is one of the critical tasks in ecological civilization construction and rule of law in China. It is the significant premise and foundation of the legislation of national park. At present, the theoretical and practical circles seem to focus on “one park one law” model with great passion. The introduction of this model has its unique political background and source of law with the core function of differentiated management. However, the existing policy and legislative practice demand that every national park should enact similar local regulations. In fact, this formal model, as a kind of dissimulation, cannot realize the core function, so we should transfer formal model into feasible model. In order to finish this transition, NPC enacts comprehensive legislation to stipulate the core content such as national attribute, methods of division, protected targets, management mechanism, main systems. Implementing rules can also be formulated for further explanation if it's necessary, and then national park management planning can be made to undertake differentiated management objectives, requirements and tasks. Consequently, the substantial model of “one park one law” provides a logical, rigorous and hierarchical approach to the establishment and improvement of national park system.

Key words: national park; one park one law; differentiated management; implementing rules; management planning

(责任编辑 周振新)