

长江流域自然保护地体系及其管理体制机制探析

胡德胜 杨焱¹

【摘要】 构建科学合理的自然保护地体系是实现长江流域生态健康和高质量发展的必然要求。各类“自然保护地”所依据的立法从外在形式上看，立法层级较低，统领性、综合性的立法长期处于空白状态；从内在体系上看，过于零散和碎片化，缺乏对自然生态系统整体性规律的考量。根据中办国办《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》的精神，我国重构长江流域自然保护地体系和管理体制机制，可从以下几方面着手：遵循生态系统整体性规律，科学整合现有众多杂乱的“自然保护地”；基于一体化流域管理，建立统分结合、整体联动的流域管理体制机制，通过配套法规规章对《长江保护法》涉及自然保护地和湿地的管理体制机制进行完善；推动治理体系现代化，实现多元共治。

【关键词】 长江流域 自然保护地 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】** 1004—518X (2021) 01—0139—13

一、导言

长江经济带发展是关系国家发展全局的重大战略决策，对实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重要意义。^[1]习近平总书记强调推动长江经济带发展必须从中华民族长远利益考虑，把修复长江生态环境摆在压倒性位置，共抓大保护、不搞大开发。^[2]

构建科学合理的长江流域自然保护地体系，是正确处理长江流域绿水青山和金山银山关系，实现流域科学、绿色、可持续发展的必然要求。^[3] (P25-32) 近年来，我国逐步推进以国家公园为主体的自然保护地体系构建。2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在加快生态文明制度建设部分提出了要“严格按照主体功能区定位推动发展，建立国家公园体制”。

2017 年中办国办《建立国家公园体制总体方案》提出：“构建统一高效的中国特色国家公园体制，建立分类科学、保护有力的自然保护地体系。”2019 年中办国办《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》）提出构建科学合理的由国家公园、自然保护区和自然公园组成的自然保护地体系的总体目标，并对管理体制、发展机制、监督考核、保障措施等做了整体布局。

当前，国内学界多从自然保护地的空间分布^[4] (P1351-1360)、保护地分类和管理原则^[5] (P1-7)、立法原则和定位^[6] (P20-23) ^[7] (P81-92) ^[8] (P41-44) 等方面研究我国的自然保护地体系、管理体制机制和立法等事项。除此之外，也有学者基于流域视角，从微观和宏观层面对长江流域自然保护地空间分布^[9] (P497-503) ^[10] (P2053-2069) ^[11] ^[12] (P2047-2068)、岸线生态保护^[13] (P2641-2648)、生态环境修复^[14] (P17-24) 等方面进行研究。然而，已有研究成果中既缺乏基于流域视角的研究，更没有针对长江流域自然保护地体

¹基金项目：国家社会科学基金西部项目“基于关联研究理论和方法的河流水电开发法研究”（19XFX012）

作者简介：胡德胜，重庆大学法学院教授、博士生导师。（重庆 400044）

杨焱，重庆大学法学院博士生。（重庆 400044）

系及管理体制机制的探讨。

建立以国家公园为主体的自然保护地体系，需要有法可依的制度、体制和机制予以支撑。人类生产自然，也生产社会关系。^{[15] (P259-271)} 研究流域视域下的自然保护地，需要在理解地理耦合的基础上运用集成路径^{[16] (P3-13)}，从而更科学地理解和建立自然保护地体系的制度、体制和机制。

科学合理的自然保护地体系、高效运转的体制机制是在生态文明建设背景下，我国自然保护地治理体系和治理能力现代化的标志。相关研究应该是，也需要是主要基于跨地理学、水利科学、生态学、环境科学、管理科学、经济学和法学等学科的交叉学科研究。本文基于流域视角，分析长江流域内现有众多“自然保护地”的错杂乱象，研究长江流域自然保护地体系的重构，并结合宏观和微观层面研究其管理体制机制。

二、研究区域与研究方法

长江流域面积广阔（约 180 万平方公里，占我国国土面积 18.8%），横跨我国西部、中部、东部三大经济区共计 19 个省级行政区域，在我国经济社会发展中具有重要地位。^[17] 然而，高密度的建坝和开发造成长江流域上下游发展和环境资源保护矛盾突出：河川径流量减少，河流泥沙锐减，温滞效应明显，江湖关系改变，水生生物物种和数量急剧减少，河流水域形态改变，中下游防洪风险增加，等等。^[18]

或真或假地，半真半假地，以保护长江流域生态环境为名，各级政府设立了名目繁杂的众多“自然保护地”。截至 2019 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，除正在进行国家公园体制试点的三江源、大熊猫、神农架、普达措和南山国家公园外，长江流域内现有的各类国家级“自然保护地”共计 658 处（包含因空间重叠而重复计算的数字），分布情况详见表 1。

科学、理性和客观地认识长江流域数目繁杂的现有 658 处“自然保护地”，并发现其中存在的问题，首先需要对之进行分类。以设立所依据的相关法规规章并参考审批或主管部门作为分类标准，将长江流域内现有 658 处国家级“自然保护地”分为八类：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。分类结果以及各类“自然保护地”的分布情况详见表 1。

在此基础上，笔者主要运用分类分析和语义分析这两种研究方法，对中央层面及流域内各级政府出台的相关法律文件进行分析，发现长江流域现有各类“自然保护地”管理体制机制存在的问题。根据《指导意见》等中央文件的改革要求，国家将对长江流域错杂混乱的现有八类、658 处国家级“自然保护地”进行整顿。

可以被直接纳入自然保护地体系的，将会被直接纳入；经过整治后可以被纳入的，经过整顿后将被纳入；不适合被纳入的，国家将予以摘牌。针对存在的问题，笔者主要运用语义分析和综合分析这两种研究方法，探讨重构长江流域自然保护地体系和管理体制机制的路径。

表 1 长江流域内现有国家级八类“自然保护地”分布情况

	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
西藏	1	0	2	0	0	0	0	0

青海	3	0	1	0	0	0	0	1
四川	22	10	15	1	15	10	11	0
云南	5	3	4	0	6	5	2	0
重庆	2	5	6	0	11	5	5	0
湖北	15	5	48	1	9	2	21	0
湖南	20	9	47	1	25	10	16	0
江西	9	1	28	0	15	6	14	0
安徽	6	2	6	1	11	5	4	0
江苏	0	3	11	3	11	3	10	0
上海	2	1	2	0	1	0	1	0
贵州	3	5	20	2	7	7	10	0
甘肃	1	1	2	0	2	0	0	0
陕西	10	2	5	0	4	0	5	0
河南	4	1	4	1	0	0	3	0
广西	1	0	0	0	0	0	0	0
广东	0	0	0	0	0	0	0	0
福建	2	1	2	0	1	0	1	0
浙江	0	3	0	2	5	4	1	0
合计	106	52	203	12	123	57	104	1

笔者重点收集并分析了三类资料。一是截至 2019 年底的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八类“自然保护地”名录。二是每类“自然保护地”设立所依据的法律性文件，主要是中央层面的行政法规和部门规章，地方层面的地方性法规和地方政府规章。三是党中央国务院关于建立自然保护地体系的改革性、创新性文件。另外还进行了实地考察。

三、长江流域现有各类“自然保护地”立法现状

为保护长江流域生态环境，各级政府设立了名目繁杂的众多“自然保护地”。参照《指导意见》对自然保护地的界定，长江流域除了根据《建立国家公园体制总体方案》设立体制试点的国家公园外，依据相关法规规章设立的八类国家级“自然保护地”经过调整后有可能被纳入自然保护地体系。这八类“自然保护地”分别是：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。

对于这八类“自然保护地”的管理，在《指导意见》出台之前，中央和地方均制定有相关规范性文件。但是，根据《指导意见》的要求，这 658 处“自然保护地”中，有的可以被直接纳入自然保护地体系，有的经过整治后可以被纳入，而有的则不适合被纳入。厘清之前的关于各类“自然保护地”的立法现状，是重构长江流域自然保护地体系的基础。

（一）中央层面的“自然保护地”立法状况

从中央层面来看，上述八类“自然保护地”主要由行政法规和部门规章进行规范（参见表 2）。除此之外，有关主管部门还发布了相关国家标准，如《国家森林公园设计规范（GB/T51046-2014）》；行业标准，如《水利风景区评价标准（SL300-2004）》；发展规划，如《国家沙漠公园发展规划（2016—2025 年）》。这些规范性文件虽然并不能构成科学的内在体系，但是从外在形式上共同构成了中央关于现有各类“自然保护地”管理、利用和保护的法律规范集合体。

表 2 八类“自然保护地”中央层面规范依据

保护地类别	规范名称	制定部门	颁布时间	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

风景名胜区	《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

上述中央层面规范对相应“自然保护地”的管理原则、管理体制和管理分区等事项作出了规定；其主要内容，详见表 3。在管理原则方面，除自然保护区和水利风景区外，其余六类“自然保护地”国家层面的规范依据都要求在建设和管理过程中遵循全面保护、合理开发的原则，强调妥善处理生态环境保护和社会经济发展之间的关系。

在管理体制方面，八类“自然保护地”均采取部门性或行业性的管理体制，由相应的主管部门或主管机构在上级部门或流域管理机构的监督指导下，负责辖区内“自然保护地”的建设、管理或者保护工作。“自然保护地”的管理工作范围涉及自然资源的保护和开发、利用，生态环境的修复和利用，这些工作需要多个部门相互配合。

例如：《地质遗迹保护管理规定》规定了对地质公园的保护需要自然资源部门在生态环境部门的协助下进行；《水利风景区管理办法》规定，水利风景区的管理不仅需要水行政主管部门履行职责，还需要流域管理机构积极配合。在管理分区方面，根据自然条件和管理需要，各“自然保护地”内部按照生态状况和生态价值差异分为不同的区，各分区在保护强度上具有明显的阶梯性。

例如：《国家湿地公园管理办法》规定：国家湿地公园保育区只能开展保护、检测、科研等与湿地生态系统保护管理有关的活动；恢复重建区应当开展培育和恢复湿地的相关活动；合理利用区应当开展生态展示、科普教育等不损害湿地生态系统功能的生态体验和管理服务活动。

表 3 八类“自然保护地”中央层面规范的主要内容

	管理原则	管理体制	管理分区
自然保护区	未载明	生态环境部负责全国自然保护区综合管理；林业、农业、水利等部门主管相关的自然保护区	根据自然资源情况，自然保护区分为核心区、缓冲区与实验区
地质公园	积极保护、合理开发	自然资源部门在生态环境部门协助下对辖区内地质公园实施监督管理	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	全面保护、科学修复、合理利用、持续发展	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	全面保护、生态优先、合理利用、良性发展	县级以上园林绿化主管部门在上级住建部门监督指导下负责辖区内城市湿地公园的管理	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	未载明	景区管理机构在水行政主管部门和流域管理机构监督领导下负责相应的管理工作	应包括出入口（集散）区、游览区、服务区、保护区、管理区等
风景名胜区	科学规划、统一管理、严格保护、永续利用	景区管理机构在上级建设主管部门监督指导下负责相应管理工作	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	严格保护、科学规划、统一管理、合理利用、协调发展	县级以上地方人民政府林业部门主管	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	保护优先、科学规划、合理利用、持续发展	县级以上地方人民政府林业部门主管	生态保育区、宣教展示区、沙漠体验区、管理服务区

（二）地方层面“自然保护地”立法状况

从地方层面来看，为了贯彻执行各类“自然保护地”中央层次的立法，长江流域各地制定了适用于本行政区域的地方性法规或地方政府规章。它们主要集中在自然保护区、湿地公园、风景名胜区和森林公园这四类“自然保护地”。

从自然保护区的地方立法来看，主要有省级地方性法规、设区市级地方性法规、省级地方政府规章和设区市级地方政府规章四种立法形式。在长江干支流流经的 19 个省级行政区域中，云南、四川、安徽等制定了有关自然保护区的省级地方性法规。这些地方性法规对各自省内自然保护区的设立、保护和管理作出了规定。采用设区市级地方性法规立法形式的有湖北武汉、湖南岳阳、云南昆明等市。

这些设区市级地方性法规中，有的对全市范围内的所有自然保护区进行统一调整，例如《武汉市湿地自然保护区条例》（2018 年）；有的仅对某一处自然保护区进行调整，例如《昆明市轿子山国家级自然保护区条例》（2019 年）。以省级地方政府规章形式立法的省级行政区域较多，有重庆、四川、湖北、湖南、上海等。

设区市级地方政府规章大多数是仅专门调整某一处自然保护区，例如《荆州市洪湖湿地自然保护区管理暂行办法》（2012 年）和《湖南益阳南洞庭湖省级自然保护区管理办法》（2018 年）。此外，长江流域各省级行政区域还出台了相关规范性文件对自然保护区具体管理事项进行规定，例如《云南省自然保护区人类活动遥感监测及核查处理办法（试行）》（2017 年）、《湖北省自然保护区管理评估工作指南（试行）》（2011 年）。

湿地公园方面，除上海市外，长江流域其他 18 个省级人大或其常委会均出台了湿地保护的地方性法规，但没有专门针对湿地公园出台省级地方性法规。一些设区的市制定了湿地公园管理的地方性法规，例如《贵阳市湿地公园保护管理规定》（2019 年）。

以地方政府规章形式进行湿地保护管理立法的省级行政区域较多，并且多是专门针对湿地公园的保护管理。

其中，省级政府规章有《湖北省湿地公园管理办法》（2014 年）、《重庆市湿地公园管理暂行办法》（2014 年）以及《湖南省湿地公园管理办法（试行）》（2016 年）等；设区市级政府规章有《苏州市湿地公园管理办法（试行）》（2012 年）、《南充市湿地保护管理办法》（2014 年）等。此外，流域内政府还出台了其他规范性文件对相关事项进行细化规定，例如《上海市湿地名录管理办法》（2019 年）对市内湿地分级管理体系、保护责任划分、监管机制和保障机制、修复制度以及监测评价体系做出了规定。

风景名胜区方面，除西藏、青海、安徽、上海、河南没有制定省级地方性法规外，其余 14 个省级行政区域均有制定。此外，流域内设区市制定的地方性法规数量也较多，如湖南省长沙市、郴州市、娄底市人大常委会出台了相关风景名胜区管理条例；安徽省设区市的地方性法规有 7 部之多。湖北、四川分别制定了相关省级政府规章对辖区内特定风景名胜区进行管理，例如，《湖北省武当山风景名胜区管理办法》（2008 年）和《四川省风景名胜区建设管理办法》（1997 年）。

就森林公园而言，四川、湖南、安徽等长江干支流流经的 9 个省级行政区域制定了省级地方性法规。部分设区市也制定了专门性的森林公园管理地方性法规，如《南昌市森林公园管理条例》（2003 年）。除此之外，重庆和福建还出台了省级地方政府规章，对森林公园的规划建设与认定、保护管理与利用做出了规定。

（三）立法现状评析

自 20 世纪 50 年代开始设立自然保护区以来，我国制定的各类“自然保护地”相关的法规规章发挥了一定的积极作用。但系统考察后我们不难发现，现行“自然保护地”立法不论是外在形式还是内在体系，都难以适应我国推动以国家公园为主体的自然保护地体系改革的要求。

从外在形式上来看，我国“自然保护地”立法层级较低，统领性、综合性的立法长期处于空白状态。一个外在形式完善的法律规范体系应当包括处于基础性地位的法律、综合性的行政法规、适应不同部门需求的部门规章以及适应不同地方需求的地方性立法。目前我国各类“自然保护地”主要由两部行政法规和个别部门规章予以调整，层级较低，无法以更高的法律位阶对保护地进行综合保护。虽然相关地方立法较为丰富具体，但自然保护地体系改革属于中央事权，地方立法对此难以有所作为。

从内在体系上看，我国“自然保护地”立法过于零散和碎片化，缺乏对自然生态系统整体性规律的考量。一方面，上述各类保护地单行立法在保护对象、管理原则、规划利用和管理制度上以现实中按照生态要素分散设立的多种类型“自然保护地”为基础^{[7] (P87)}，忽略了保护地的共性管理和自然生态系统整体性的应然规律，导致了“自然保护地”立法的零散和碎片化；另一方面，“自然保护地”行政主导的立法方式使各相关管理部门容易从各自的管理职能出发考虑“自然保护地”的保护和管理问题，从而导致部门间立法的不衔接、不一致、重叠和空白。^{[19] (P133)}

例如，根据《森林和野生动物自然保护区管理办法》和《国家级森林公园管理办法》规定，自然保护区和国家级森林公园存在一定的交叉重叠空间，对该部分空间的范围、规划和分区的调整，根据《森林和野生动物自然保护区管理办法》规定，需要经过原审批机关，即国务院或省级人民政府批准；而根据《国家级森林公园管理办法》规定，只需经过省级林业主管部门批准。同一块保护地承担着两个及以上主管部门的规划和管理，统领性、综合性的立法缺位，导致部门间缺少必要的协调、协作机制，造成了自然保护地管理的混乱无序。

四、长江流域各类“自然保护地”现有管理体制机制存在的主要问题

现行“自然保护地”立法外在形式和内在体系的缺陷导致了“自然保护地”管理体制不顺、管理机制不畅。长江流域内“自然保护地”的管理，不仅需要遵循“自然保护地”的类型特征，还需要充分考虑流域管理与行政区域管理相结合、统一管理和

分级管理相结合的流域管理体制。^{[20] (P37)}长江流域现有各类“自然保护地”在保护、建设和开发的过程中暴露出来的管理体制机制问题，主要有以下三个方面。

（一）空间交叉重叠，管理部门和管理机构冗余

我国“自然保护地”依照上述零散的单行立法设立。立法缺乏对自然生态系统整体性规律的考量导致各类型“自然保护地”因其部分相同或相似的生态要素而存在一定程度的空间和用地交叉重叠。^{[4] (P1351-1360)}一是同一生态区域内存在不同管理部门认定的多种类型名称的一区多名现象；二是两种或多种类型的自然保护地在占地上存在交叉的空间交错现象；三是一种类型的自然保护地完全分布在另一种类型自然保护地空间范围内的空间重叠现象；四是以行政区划为界限生硬地将处于同一生态要素内的自然保护地切割的空间相连现象。其中，以一区多名现象最为普遍。例如，正在进行国家公园体制试点的神农架国家公园涵盖地域内就曾先后建立了国家级自然保护区、国家森林公园、国家地质公园、国家湿地公园、风景名胜区等保护地类型，并成功申报了联合国教科文组织“世界生物圈保护区”“世界地质公园”“国际重要湿地”和“世界自然遗产”。尽管不同的“自然保护地”均强调生态环境保护和资源开发利用之间的平衡，但在保护强度和开发限制程度上存在坡度差异，而这种差异在保护地交叉重叠区域导致同一块地承担着不同层级的开发权限，从而使旅游、采矿等不利于生态环境保护的行为得到默许和扩张。

同一生态系统区域包含多个不同类型的“自然保护地”也带来了机构冗余和多头交叉管理，从而导致了管理目标冲突和管理效率低下。以九寨沟为例，它于1982年被评为国家级风景名胜区，1994年经林业部批准建立为国家级自然保护区，2014年又被原国土资源部批复为国家级地质公园。由于不同管理部门对该片区域认定了多种类型的“自然保护地”名称，九寨沟不仅需要接受《风景名胜区条例》规定的风景名胜区管理机构的统一管理，还要接受《自然保护区条例》《森林和野生动物自然保护区管理办法》规定的自然保护区管理机构的统一管理，以及《地质遗迹保护管理规定》规定的地质遗迹保护区管理机构的统一管理，这涉及生态环境部、自然资源部、住房城乡建设部等多个部门。此外，由于不同类别“自然保护地”规范依据自成体系且具有较明显的分割式特征，“数块牌子、一套人马”也容易导致管理机构在职能角色方面的冲突。

（二）管理机构监管缺位，立法虚置现象突出

我国每个“自然保护地”都有一个管理机构，这是必要的，也是与国际通行做法接轨的。存在的问题是，它们由政府或其相关部门设立，集行政、事业、企业性质于一体，既肩负管理保护的职责，又具有开发经营的权力；既是执法者，又是执法对象。^{[21] (P34)}特别是，它们听命于所在地地方政府或者申请、批准设立它们的地方政府或者政府部门。这种监管与被监管角色的混同，造成了管理上的混乱，加重了生态系统的压力。2018年我国通过机构改革增设了长江流域生态环境监督管理局这一机构，由生态环境部和水利部双重领导，其主要职责是对长江流域生态环境进行监督管理。但由于该监督管理局层级较低，加之现有各类“自然保护地”（水利风景区除外）的规范依据中并未规定流域管理机构对保护地具有监督和管理的权力，长江流域生态环境监督管理局在流域内的自然保护地监管工作中难以发挥其应有的作用。

长江流域水能资源、森林资源、矿产资源和旅游资源丰富，对其开发利用能够为当地带来巨额经济财富。由于对“自然保护地”管理机构的监管缺位，一些地方政府为实现当地经济社会发展目标，在法律禁止或限制开发的“自然保护地”内，盲目开发建设，使法律沦为一张空文。例如，各类“自然保护地”均设置了禁止进行影响生态环境活动的区域，如自然保护区的核心区、地质公园的一级保护区、森林公园的核心景观区、湿地公园的保育区等，这些区域甚至原则上禁止进入。但是，一些地方通过违规调整自然分区的方式，将这些生态核心区域调出或者转化为其他保护地类型，降低保护强度，致使它们被可带动当地经济发展的旅游、采矿、地产开发项目所包围，导致生态系统“碎片化”，严重影响生态环境的系统保护。^{[22] (P1345)}在2018年“绿盾”自然保护区监督检查专项行动中人们发现，处于长江中下游的某扬子鳄国家级自然保护区管理局违反《自然保护区条例》及《森林和野生动物自然保护区管理办法》不得擅自调整功能分区的规定，私自调整分区，长期违规侵占该自然保护区核心区近三百公顷土地，严重破坏了扬子鳄的栖息环境。可见，虽然立法规定地方政府不得随意降低某一生态区域的保护强度，但在实践中并未得到切实执行。

（三）部门分治乱象严重，流域管理整体性未得到回应

流域是一个由水质、水量、水生物等要素组成的有机整体，只有在将其视为一个完整的空间单元的基础上，才能实现最科学和有效的管理。^{[23] (P21-26)}长江流域现有各类“自然保护地”均采用部门性或行业性管理体制。各管理部门忽略流域管理的整体性，从单线管理逻辑角度出发对本行政单位内自然保护地行使管理权往往难以实现自然保护地管理效力、效果和效率的最优化，从而影响对生态环境的保护力度。^{[24] (P8)}一方面，长江流域自然保护地的管理涉及农业、林业、住建、环保、水利、自然资源等多个部门，需遵循《自然保护区条例》《湿地保护管理规定》《风景名胜区条例》等一系列中央和地方的法规规章。在这过程中，缺少拥有足够权限的流域管理部门的有效组织和规划，仅靠某一个部门为主管部门，其他部门协调配合，不仅无法从实质上解决长江流域跨行政区域带来的自然保护地管理问题，而且还会导致部门间推诿扯皮，降低自然保护地的管理效果和效率。另一方面，处于同一生态系统区域内的自然保护地以行政区划为界限分属于不同区域、不同级别和不同类型的“自然保护地”，流域生态系统的完整性以及各个生态要素之间的关联性被人为地割裂^{[25] (P16)}，难以践行山水林田湖草生命共同体的生态文明理念。

分割式的部门分治管理体制，导致各自为政，部门间缺乏有关“自然保护地”管理事项必要的信息共享和监督机制；政府在保护地建设、管理事项中的绝对主导地位 and 封闭式管理模式致使常态化的公众参与机制无法形成；不同类型“自然保护地”的设立和整合缺乏统一的统筹决策机制。这种管理体制对长江流域自然保护地体系和管理体制机制科学化、现代化构成了严重威胁。

五、长江流域“自然保护地”保护体系和管理体制机制的重构路径

自然保护地是我国生态文明建设的核心载体，是建设美丽中国的重要象征，在维护我国生态安全中居于首要地位。我国自然保护地的建设与管理经过多年的努力取得了一些成绩，但也存在一些较为突出的问题。^{[26] (P93-106)}从一体化流域管理的科学视角来看，长江流域现有各类“自然保护地”不成体系，管理体制混乱、管理机制不健全，无法满足长江流域环境保护和长江经济带高质量发展的战略要求。为实现长江流域环境保护和经济协调发展的战略目标，必须在一体化流域管理的基础上，按照《指导意见》提出的三类自然保护地的分类要求，结合并配套《长江保护法》，科学地重构长江流域自然保护地体系，推进相应管理体制机制的现代化。

（一）遵循生态系统整体性规律，科学整合现有“自然保护地”

生态水文学的研究成果告诉我们，只有把流域的水文性、地理性和生态性整合起来，才能基于生态系统整体性规律对流域进行一体化管理，规划、设计和实施基于自然的水资源解决方案。^{[27] (P23-24)}长江流域现有各类“自然保护地”空间交叉重叠和碎片化管理严重违背了生态系统整体性规律，与山水林田湖草生命共同体理念相悖。遵循生态系统整体性规律是将系统论的思想方法运用于生态环境领域的重要体现。^{[28] (P1-6)}它要求突破行政区划、部门管理和环境要素界限或者局限，基于生态系统整体性规律进行综合治理和系统修复。^{[29] (P18)}我国长期以来实施分部门、分要素管理的自然保护体制^{[30] (P1825)}，现迫切需要以《指导意见》为依据，基于生态系统整体性规律重构我国自然保护地体系及其立法体系。生态系统整体性规律的核心在于山水林田湖草生命共同体各要素之间相互依赖、彼此制约、协同进化，并共同遵循着能流物复的自然规律。自然保护地立法体系的重构不仅需要按照“基本法+专类保护法+技术标准”的模式对外在形式进行调整^{[31] (P135-136)}，更为重要的是，将山水林田湖草生命共同体理念作为立法指导思想，将生态系统整体性规律充分融入各项规定之中，从而构建内在完善、和谐的自然保护地立法体系。

不同于黄河流域水量非常短缺等经济地理方面的发展条件^{[32] (P5-7)}，长江流域生态系统保护关键在于水资源可再生能力的提高、水质的改善以及生物多样性的维护。水资源（特别是其可再生能力）与生态系统之间具有相互影响的科学辩证关系。一方面，水资源可再生能力在生态系统保育中发挥着不可或缺的基础性作用，生物多样性与生态系统多功能性呈正相关关系；另一方面，生态系统也对水资源和生物多样性保护具有一定的反作用。^{[33] (P27-35) [34] (P1082-1088)}长江流域内自然保护地的开发、利用、保护和管理需从生态系统的整体性和长江流域的系统性着眼，以水而定、量水而行，同时兼顾生物多样性保护，并据此设立生态红

线。新的自然保护地的建设和管理需要统筹协调自然保护地管理机构与流域管理机构的管理职责，充分发挥流域管理机构的监管作用。为此，应当在将来的《长江保护法》配套法规规章中以及自然保护地和湿地立法中，授权长江流域管理机构对流域内“自然保护地”及其管理情况进行监测、监督和检查。同时，为消除保护地碎片化现象，我国应以《指导意见》所提出的三类自然保护地（国家公园、自然保护区、自然公园）为分类基础，整合现有，构建新的分类体系，实施自然保护地统一设置，分级管理、分区管控，确保整合后的保护强度不降低、保护面积不减少、保护性质不改变，并加大对生态系统循环具有重要意义区域的资金投入和保护力度。

（二）基于一体化流域管理，建立统分结合、整体联动的流域管理体制机制

流域机构设置和流域统筹协调机制，无论是在国际层面还是国内层面，都是流域立法中最为关键或核心的制度，也是公认的共抓长江大保护的关键钥匙。^{[35][36] (P425-437)} 借鉴国际和国内成功的一体化流域管理法实践，我国应该赋予长江流域管理机构在流域治理体制机制中居于基础性、核心性和主导性的监管地位，明晰其服务性、协调性、平台性为主的性质，授权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。^{[36] (P425-437)} 针对“自然保护地”管理机构的监管缺位以及利益驱动导致相关自然保护地立法虚置问题的解决，需要着眼于一体化流域管理，合理划分央地之间、自然保护地主管机构与流域管理机构之间的职责。在长江流域自然保护地管理模式上，应当建立中央直管、央地共管与地方政府管理相结合，统一管理与分级管理相结合，主管机构与流域管理机构协同管理的综合性管理体制。特别是，应该让国务院自然保护地主管部门及其派出机构成为独立的监管机构，行使对各自然保护地管理机构的监管权；应该赋予流域管理机构以协同监管权，从而确保流域管理的一体化。现有各类“自然保护地”规范依据中，仅有《水利风景区管理办法》规定流域管理机构对水利风景区具有监督和管理权力，而且部门化明显。根据《指导意见》的要求，对长江流域各类“自然保护地”进行整合后的三类各级自然保护地，应当赋予流域管理机构以被“会同”的身份参与管理。对生态系统循环、生物多样性保护具有关键性影响的区域，应当由国家批准设立国家公园或国家级自然保护区，采取中央直管或央地共管模式，增加流域管理机构对管理的协同参与。对于省级政府批准设立的地方性自然保护区和自然公园，由地方政府进行直接管理，同时提高流域管理机构对管理的参与程度。三类各级“自然保护地”建立后，在相同区域不再保留或设立其他“自然保护地”类型。长江流域整合后的自然保护地综合性管理体制构想，详见图1。对于央地共管的国家级自然保护区可以由中央委托省级政府对保护区管理机构进行监管，建立奖惩机制，中央对省级政府的管理情况进行监督考核。

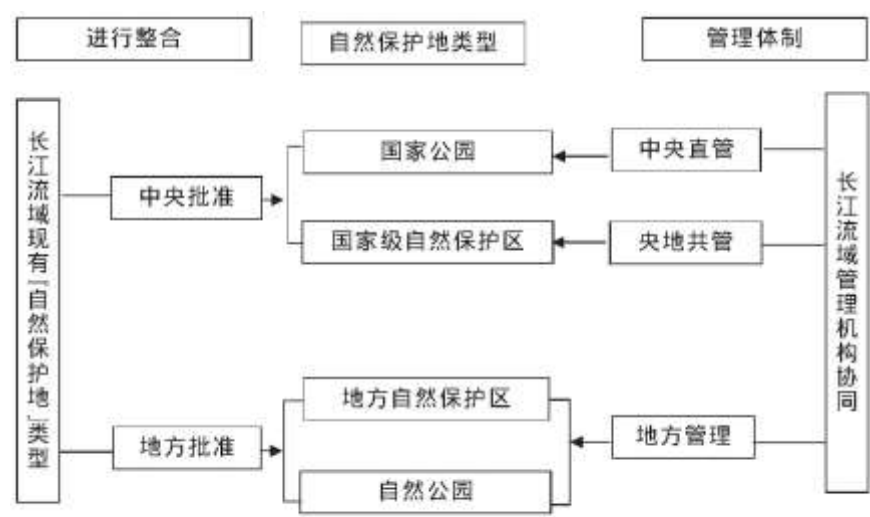


图1 长江流域自然保护地综合性管理体制构想

我们注意到,《长江保护法》第4条规定:“国家建立长江流域协调机制。”第5条规定国务院有关部门和长江流域省级政府“负责落实国家长江流域协调机制的决策,按照职责分工负责长江保护相关工作”。第39条规定“国家统筹长江流域自然保护地体系建设”,国务院和长江流域省级政府依法设立自然保护地。第40条第3款规定:国务院以及长江流域省级政府林草主管部门会同本级政府有关部门,“根据不同生态区位、生态系统功能和生物多样性保护的需要,发布长江流域国家重要湿地、地方重要湿地名录及保护范围,加强对长江流域湿地的保护和管理,维护湿地生态功能和生物多样性。”然而,(1)绝大多数情况下,湿地连通着并依赖于水系,而长江流域水资源实际上由流域管理机构长江水利委员会统筹管理;(2)重要湿地往往是湿地类自然保护地的组成部分;(3)没有规定如何“会同”。就此而论,由于缺乏流域管理机构的必要参与,各方职责边界并未得到合理划定,中央和地方、部门与部门、流域与区域、区域与区域之间的关系并未理顺,实在难言能够形成统分结合、整体联动的长江流域管理体制机制。

我们认为,基于水资源可再生能力和生态系统之间相互影响的科学规律,水是生态系统之基这一客观性,以及流域科学上需要一体化管理路径,长江流域协调机制下的长江流域自然保护地协调机制应该由长江流域管理机构负责牵头,从而站在流域整体性的视角对不同行政区域之间、不同部门之间以及它们相互之间的利益或者冲突进行协调,尽可能避免长江流域的行政区域分割碎片化、部门管理条块化。

我们建议,在《长江保护法》配套法规规章中规定下列内容:(1)长江流域各自然保护地管理机构应当依法严格管理其管理的自然保护地。长江流域自然保护地协调机构应当加强流域内自然保护地的协调管理。国务院及长江流域地方各级自然资源主管部门应当加强对各类自然保护地的监督管理。(2)对长江流域数量急剧下降或者极度濒危的野生动植物和受到严重破坏的栖息地、破碎化的典型生态系统,国务院自然资源主管部门应当拟定修复方案及行动计划,提出自然保护地划定方案,建立迁地保护设施、野生动植物遗传资源基因库,进行抢救性修复。修复方案及行动计划,自然保护地划定方案,经长江流域协调机构决定后,予以落实。具体名录由国务院自然资源主管部门依法制定,并报国务院批准后公布。(3)确因国家战略发展和国计民生需要建设的,应当进行科学论证,并依法报经省级以上人民政府水行政主管部门审查批准,报长江流域管理机构备案;涉及自然保护地的,还应当经长江流域管理机构审定,并依法办理自然保护地或者湿地范围变更。

(三) 推动流域治理体系现代化,实现多元共治

现代化的治理体系可以缓和保护地经济发展和生态保护之间的矛盾,克服或者消除多头交叉管理带来的管理目标冲突和管理效率低下等问题。现代化的治理可以总结为公共治理和善治^{[37] (p5-9)},它们在一体化流域管理中发挥着越来越重要的积极作用。推动长江流域自然保护地治理体系的现代化需要以善治理念为指导,充分运用现代化的治理工具和方法,以一体化流域管理为基础,构建科学合理的统筹决策机制、管理执行机制、监督考核机制和社会协调机制。长江流域自然保护地的统筹决策机制可以采用中央政府、地方政府、流域管理机构、行业协会、公益组织等利益相关方参与的理事会制度,充分保障各项决策的科学民主;在管理执行机制上应当建立统一管理 with 依法分工协同管理相结合的、层次合理的管理执行体系,对生态系统关键影响的自然保护地应单独设立管理机构,由其直接实施管理,从而避免分割式管理带来的管理效率低下和权责不清;应当加强国务院主管部门和流域管理机构对自然保护地管理机构的监督,建立分级分类的考核标准,确保保护地的高效建设和管理;社会协调机制需要打通政府与群众的沟通渠道,关注自然保护地建设和管理中利益相关方的基本诉求,保障各方的基本需求。^{[22] (p1348)}

长江流域自然保护地建设需要围绕治理体系现代化而进行。模式上,应该采取政府作为主导主体、各利益相关方有机会充分参与的多元共治模式,从而充分发挥社会各类阶层和各种力量在治理过程中的主体作用。经济上,不断健全完善自然保护地的生态补偿机制,根据实际情况和需求,设立针对不同类型或不同等级自然保护地的财政转移支付制度、政府购买生态保护服务制度或者保护地资产/产权入股制度等,让保护地居民守着“绿水青山”,也能获得“金山银山”。信息上,建立信息共享、公开透明的长江流域自然保护地信息平台网,确保自然保护地管理工作在阳光下进行,并且发挥网络在自然保护地宣传教育方面的积极作用。法治上,建立并不断完善自然保护地法律法规体系,以良法促进长江流域生态善治。

六、结语

构建科学合理的自然保护地体系,是实现长江流域绿色发展和可持续发展的客观、必然和现实要求。长江流域现有自然保护区、地质公园、森林公园等八类“自然保护地”,名目错杂,导致自然保护地管理的条块分割和碎片化,阻碍长江流域生态环境的大保护和长江经济带的高质量发展。长江流域科学、绿色、可持续发展亟须根据《指导意见》的要求对现有各类“自然保护地”进行科学、系统化整合,并以善治理念和现代治理工具不断完善治理体制机制。长江流域自然保护地体系的构建,需要遵循一体化流域管理这一科学理念和路径,基于生态系统整体性规律,将水资源可再生能力、水质的提高和生物多样性维护作为自然保护地开发、利用、保护和管理的刚性约束。长江流域自然保护地多头分割式管理现状的改变需要建立中央直管、央地共管和地方管理相结合,主管机构与流域管理机构协同管理的综合性流域管理体制,《长江保护法》涉及自然保护地和湿地管理体制机制的不充分规定需要通过配套法规规章予以完善。同时,通过立法逐渐形成由法律、法规、规章、标准和指南等组成的、硬法规范和软法引导相结合的、具有内在联系的法律体系,建立并不断健全自然保护地多元共治模式、生态补偿机制和信息共享机制,从而推动实现长江流域自然保护地的善治和法治。

参考文献:

- [1]本报评论员.加强改革创新战略统筹规划引导以长江经济带发展推动高质量发展[N].人民日报,2018-04-27(1).
- [2]习近平.在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话(2018年4月26日)[N].人民日报,2018-06-14(2).
- [3]何立峰.扎实推动长江经济带高质量发展[J].宏观经济管理,2019,(10).
- [4]张丽荣.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).
- [5]唐小平.中国自然保护地体系的顶层设计[J].林业资源管理,2019,(3).
- [6]吕忠梅.关于自然保护地立法的新思考[J].环境保护,2019,(Z1).
- [7]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).
- [8]秦天宝.论我国国家公园立法的几个维度[J].环境保护,2018,(1).
- [9]谢宗强.长江流域的自然保护区发展与生态环境建设[J].长江流域资源与环境,2000,(4).
- [10]马坤.长江流域国家级保护地空间分布特征及其国家公园廊道空间策略研究[J].长江流域资源与环境,2018,(9).
- [11]贾艳艳.长江中下游流域自然保护地空间分布及其与人类活动强度关系研究[J].世界地理研究,2020,(4).
- [12]Xu B. C.&Pan J. H. Spatial distribution characteristics of national protected areas in China,Journal of Geographical Sciences,2019,(12).
- [13]段学军.长江岸线生态保护的重大问题及对策建议[J].长江流域资源与环境,2019,(11).
- [14]周建军,张曼.当前长江生态环境主要问题与修复重点[J].环境保护,2017,(15).

-
- [15]Katz C.&Kirby A. In the nature of things:The environment and everyday life, Transactions of the Institute of British Geographers, 1991, (3).
- [16]宋长青. 理解地理“耦合”实现地理“集成”[J]. 地理学报, 2020, (1).
- [17]长江水利委员会. 2017 年度长江流域及西南诸河水资源公报[M]. 武汉:长江出版社, 2018.
- [18]九三中央. 关于长江水利水电工程对全流域生态环境影响的调研报告[R]. 2015.
- [19]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).
- [20]胡德胜. 创新流域治理机制应以流域管理政务平台为抓手[J]. 环境保护, 2012, (13).
- [21]夏欣. 中国自然保护区管理机构建设面临的问题与对策探讨[J]. 生态与农村环境学报, 2016, (1).
- [22]黄宝荣. 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).
- [23]胡德胜. 关于改进我国水资源区分类体系的探讨——基于水资源管理范围演进的视角[J]. 华北水利水电大学学报(自然科学版), 2016, (4).
- [24]林凯旋, 周敏. 国家公园为主体的自然保护地体系构建的现实困境与重构路径[J]. 规划师, 2019, (17).
- [25]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).
- [26]王昌海. 改革开放 40 年中国自然保护区建设与管理: 成就、挑战与展望[J]. 中国农村经济, 2018, (10).
- [27]UNESCO World Water Assessment Programme. The United Nations World Water Development Report 2018:Nature-Based Solutions for Water. Paris:UNESCO, 2018.
- [28]成金华, 尤喆. “山水林田湖草是生命共同体”原则的科学内涵与实践路径[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, (2).
- [29]王夏晖. 山水林田湖草生态保护修复思路与实践[J]. 环境保护, 2018, (Z1).
- [30]魏钰, 雷光春. 从生物群落到生态系统综合保护: 国家公园生态系统完整性保护的理论演变[J]. 自然资源学报, 2019, (9).
- [31]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).
- [32]樊杰. 基于地理单元的区域高质量发展研究——兼论黄河流域同长江流域发展的条件差异及重点[J]. 经济地理, 2020, (1).
- [33]胡德胜. 我国生态系统保护机制研究[M]. 北京:法律出版社, 2015.

[34]陈又清. 功能多样性——生物多样性与生态系统功能关系研究的新视角[J]. 云南大学学报(自然科学版), 2017, (6).

[35]专访吕忠梅: 确立流域统筹协调机制是解决“长江病”关键钥匙[EB/OL]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_7604611.

[36]胡德胜, 孙睿恒, 许胜晴. 国际水法对长江流域立法的启示和意义[J]. 自然资源学报, 2020, (2).

[37]辛向阳. 推进国家治理体系和治理能力现代化的三大路径[J]. 江西社会科学, 2014, (2).