

DOI: 10.20103/j.stxb.202403120511

王志斌, 沈珍瑶. 中国生态保护主要制度及其特征. 生态学报, 2025, 45(9): - .

Wang Z B, Shen Z Y. The main systems and characteristics of ecosystem protection in China. Acta Ecologica Sinica, 2025, 45(9): - .

中国生态保护主要制度及其特征

王志斌*, 沈珍瑶

北京师范大学环境学院, 北京 100875

摘要:我国已经初步构建形成了生态空间、生态系统、特定区域的“三位一体”生态系统保护制度体系,具有整体性和系统性保护、保护与发展协调推进、多元共治与协同保护等主要特征。对于生态空间保护,实现了从单一的考虑生态空间保护向统筹考虑生态空间、农业空间和城镇空间的全覆盖管控,从根子上解决了生态空间被挤占的问题。对于重要生态系统,从以往只注重生态系统的资源属性管理转变为生态系统的“资源属性与生态属性”一体化管理,从根子上提高了生态系统质量、生态产品供给能力、自然资源可持续利用程度。对于特定区域,从分区域分要素保护向区域协同、要素协同、社会经济与生态环境协同保护、多元共治的转变。面对新时期生态文明和美丽中国建设的战略需求,我国生态保护制度体系依然需要进一步完善,主要体现在三个方面:亟待明确或制订生态保护基本法、加强重大政策与生态保护制度之间的衔接、以新理念加快推进新时期制度体系的建设。

关键词:生态保护;生态文明;制度

The main systems and characteristics of ecosystem protection in China

WANG Zhibin*, SHEN Zhenyao

School of Environment, Beijing Normal University, Beijing 100875, China

Abstract: China has established a “Trinity” ecosystem protection system encompassing ecological space, ecological systems, and specific regions. This system is characterized by three distinct characteristics, which contains comprehensive and systematic protection, harmonizing protection with development, and multi-stakeholder governance & collaborative protection. Its objective is to ensure comprehensive protection of the quantity, quality, and services of ecosystems. In terms of ecological space protection, China has successfully transitioned from exclusively focusing on the protection of ecological space to implementing a comprehensive management and control strategy that encompasses ecological, agricultural, and urban spaces. This integrated approach effectively addresses the issue of encroachment on ecological space, targeting its root cause. For key ecological systems, the emphasis has shifted from managing solely the resource aspects to a holistic management approach that includes both resource and ecological aspects of these systems. This fundamental transformation has effectively enhanced the quality of ecological systems, the capacity for supplying ecological products, and the sustainable utilization of natural resources. For specific regions, there has been a transformation from the protection of individual elements in separate zones to a more coordinated approach that involves regional protection, the coordinated protection of elements, integrated protection of social, economic, and ecological environments, and pluralistic governance. In response to the strategic imperatives of ecological civilization and the development of an aesthetically pleasing China in the modern era, there is still a need for further enhancement of China’s ecological protection system. This improvement is particularly essential in three key areas: the imperative need to establish or formulate fundamental legislation for ecological

基金项目:国家自然科学基金创新研究群体科学基金资助项目(52221003)

收稿日期:2024-03-12; **网络出版日期:**2025-00-00

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: sepawangzhibin@sina.com

#限于数据的可获取性,本研究尚未含中国港澳台统计数据。

protection, enhance the alignment between major policies and ecological protection systems, and expedite the establishment of a new era institutional framework based on innovative concepts.

Key Words: ecosystem protection; ecological civilization; systems

人源于自然,依存于自然,是自然界的有机组成部分。近年来,我国社会公众对自然生态系统与人类社会关系的认知水平显著提升,生态保护意识明显提高。特别是十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将生态文明建设融入到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,形成了习近平生态文明思想,为建设生态文明、建设美丽中国提供了方向指引和根本遵循,生态保护理念发生了历史性变化。目前,我国从重要生态空间、重要自然生态系统、特定区域多个维度,构建形成了较为完善的生态保护制度体系。本文通过查阅国家发布的有关法律制度和部分规章制度为主的文件资料,综合阅读有关学术论文和政策解读,尝试梳理和分析了生态保护制度发展历程及其主要演进特征。

1 重要生态空间保护主要制度

从 1956 年建立第一个自然保护区开始,历经 60 多年的制度探索与保护实践,分区分类管控已经成为我国生态空间保护制度的核心,也是最有效的。伴随着生态学等理论和地球信息科学等技术的发展,分区分类的生态空间管控政策正向着精细化、体系化、制度化的方向发展。

2000 年,国务院印发的《全国生态环境保护纲要》^[1],首次提出了重要生态功能区、重点资源开发区、生态良好地区的管控策略。2010 年,国务院印发的《全国主体功能区规划》^[2],提出了优化开发区、重点开发区、限制开发区(包括农产品主产区、重点生态功能区)、禁止开发区(主要是自然保护区和各类自然公园)的管控策略,重点生态功能区的明确在推动国家主体功能区战略和国家财政对地方财政实施生态转移支付方面发挥了重要作用。2017 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》^[3],要求以改善生态环境质量为核心,以保障和维护生态功能为主线,按照山水林田湖系统保护的要求,划定并严守生态保护红线,实现一条红线管控重要生态空间,维护国家生态安全。

2019 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》^[4]明确统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,从而实现对生态空间、农业空间和城镇空间的严格管控,即“三区三线”的管控策略。“三区三线”的提出,避免了长期存在的“城镇开发挤占农业空间、农业空间挤占生态空间”现象,是对国土空间的全覆盖式生态管控^[5],更好地体现了系统保护和整体保护的理念,是历史性的转变。

2024 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强生态环境分区管控的意见》^[6],把生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线等作为生态环境“硬约束”,确定了生态环境优先保护单元、生态环境重点管控单元、其他区域等三大类生态环境管控单元,实现因地制宜实施“一单元一策略”的精细化管理。其中,生态环境优先保护单元,是以生态保护红线为基础,把该保护的区域划出来,加强生态系统保护和功能维护的区域。

1.1 自然保护地

根据 2019 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》^[7],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的陆域或海域,主要分为国家公园、自然保护区、自然公园,将逐步构建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。该文件对自然保护地管理体制改革创新主要体现在 4 个方面:一是部门管理体制由多部门管理优化调整为林业和草原部门统一管理、生态环境部门统一监管,二是分级设立由国家、省、市、县批准设立优化调整为国家、省

两级批准设立,三是分区管控模式由核心区、缓冲区、实验区三种分区优化调整为核心保护区、一般控制区的两种分区,四是保护地类型由自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜区等 10 多种类型优化整合为国家公园、自然保护区、自然公园三种类型。根据 2024 年 10 月 15 日公示的全国自然保护区整合优化调整情况,自然保护区数量由 9240 处整合为 6736 处、面积由 18201.98 万 hm^2 增加至 18523.61 万 hm^2 。

作为自然保护区体系的主体,国家公园体制是我国生态文明建设的一项重大制度创新,也是自然保护区管理体制的重大创新。核心目标是按照山水林田湖草的理念,实现对区域生态系统结构、过程、功能的整体性、系统性、协同性保护,摒弃了通过设立不同自然保护区对区域生态实施“割裂、碎片保护”的现象;同时,统筹生态保护与社区发展,协调好生态系统保护与当地居民生产生活之间的关系,实现人与自然和谐共生。管理体制上,国家公园实施了中央政府直接管理、委托省级政府管理两种模式,避免了澳大利亚、美国、加拿大等实施州政府或联邦政府单一管理模式的局限^[8]。2021 年 10 月,我国已经正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批 5 个国家公园,并经成为生态保护的典范。

在自然保护区法规方面,除《环境保护法》《刑法》《野生动物保护法》《湿地保护法》等涉及自然保护区的一般性法律之外,《自然保护区条例》《风景名胜区条例》是当前针对自然保护区管理仅有的两项行政法规。其中,《自然保护区条例》由国务院于 1994 年首次发布,重点对自然保护区建设、管理、法律责任、以及行业部门职责提出规定,要求按照核心区、缓冲区和实验区进行分区管理,明确了环保部门综合管理与行业部门主管的管理体制;2017 年《国务院关于修改部分行政法规的决定》中,对《自然保护区条例》第 27、29、31、37 条进行修订,重点加强了自然保护区旅游开发活动的管理力度,现有 5 章 44 条。《风景名胜区条例》由国务院于 2006 年首次发布,其规定风景名胜区分为国家级和省级两级,应当根据可持续发展的原则,对景观和自然环境进行严格保护,不得破坏或者随意改变,禁止开山、采石、开矿、开荒、修坟立碑等破坏景观、植被和地形地貌的活动。

除了以上两项行政法规外,2018 年新一轮国家机构改革之后,国家林业和草原局与生态环境部分别作为自然保护区行业主管部门和监管部门,研究制订了有关制度文件,主要有:生态环境部于 2020 年印发《自然保护区生态环境监管工作暂行办法》,重点规定了自然保护区的规划、设立调整、监测与评估、督察执法等监管内容;国家林业和草原局先后印发了《国家公园管理暂行办法》《国家沙漠公园管理办法》《国家湿地公园管理办法》《国家级自然公园管理办法(试行)》,主要规定了有关类型自然保护区的申请设立、建设管理、保护管理等内容。之前,有关部门也印发了一些相关制度文件,如 2017 年环境保护部印发的《自然保护区人类活动遥感监测及核查处理办法(试行)》、1997 年农业部门印发的《水生动植物自然保护区管理办法》、1995 年海洋部门印发的《海洋自然保护区管理办法》、1985 年林业部门印发的《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》。

为建立健全自然保护区制度体系,国家正在统筹推进国家公园法、自然保护区法、《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等自然保护区法律法规制定修订工作。其中,国家公园法(草案)已经在 2024 年 9 月 12 日由十四届全国人大常委会第十一次会议进行了审议,目前已经完成了公开征求意见。《自然保护区条例》和《风景名胜区条例》修订草案已报送司法部,有关立法工作将进一步推动自然保护区监督管理工作的法治化和规范化。

1.2 生态保护红线

生态保护红线是国家生态安全底线,是面向生态系统服务管理的一项创新制度。2022 年,全国划定生态保护红线面积不低于 315 万 km^2 ,其中陆域生态保护红线面积不低于 300 万 km^2 ,海洋生态保护红线面积不低于 15 万 km^2 。2011 年《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》^[9]首次明确“在重要生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区等区域划定生态红线”。2014 年修订后的《环境保护法》第 29 条,明确规定“国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线,实行严格保护”。2017 年的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》,共有 19 条,要求确定生态保护红线的优先地位,空间规划编制要将生

态保护红线作为重要基础,发挥生态保护红线对于国土空间开发的底线作用;将按照禁止开发区域的要求实施严格管控,杜绝不合理开发建设活动对生态保护红线的破坏,定期开展监测评价,严格责任追究。2019年《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》,明确要求生态保护红线内仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

2022年,作为生态保护红线管理部门,自然资源部联合生态环境部、国家林业和草原局印发了《关于加强生态保护红线管理的通知(试行)》,规范生态保护红线人为活动管控和用地用海审批要求,明确了各部门各自的监督职责。同年,作为生态保护红线生态环境监督部门,生态环境部印发了《生态保护红线生态环境监督办法(试行)》,规定了制度制定与落实、边界调整、人为活动影响、生态功能状况及其变化、生态破坏问题及其处理整改、生态保护修复工程实施生态环境成效等6项监督内容、制度措施及主要程序等。可以看出,立足部门职责,前者细化和明确了生态保护红线内哪些人为活动可以准入以及审批流程,后者围绕“生态功能不降低”,通过监督监测、生态状况评估,建立科学准确的生态监督监测评估体系;围绕“性质不改变”,通过生态破坏问题监督、生态保护修复工程生态环境监督;生态环境保护综合行政执法,严格人为活动生态环境监督,围绕“面积不减少”,通过对调整方案生态环境影响监督,确保生态保护红线保护力度不减;聚焦“面积不减少、性质不改变、功能不降低”,细化和明确了面积、类型和生态状况的监管。两项制度相辅相成,共同构建了生态保护红线监督管理的制度体系。

1.3 重要生态空间保护制度的主要特征

从侧重生态空间管控到国土空间全覆盖、差异化管控,进而实现“整体性和系统性保护”是生态空间保护制度发展的最主要特征。党的十八大报告里首次提出了“生态空间”的概念,开始统筹管理三生空间,即:生产空间、生活空间、生态空间。党的十九大报告明确提出“完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作”,确定了三条控制线管控“三生空间”的策略,实现了从单一的考虑生态空间保护向统筹考虑生态空间、农业空间和城镇空间的全覆盖管控,进而对生态空间实现了整体性保护和系统性保护,从根子上解决了生态空间被挤占的问题,从而实现了生态空间的有效保护。

2 自然生态系统保护的主要制度

2021年国家颁布《湿地保护法》并于2022年6月1日起开始实施,标志着我国在自然生态系统保护领域已经构建形成了较为完整的制度体系,基本实现了森林、草地、湿地、海洋海岛等重要自然生态系统的法律保护。

2.1 森林生态保护

《森林法》是我国第一部自然生态系统保护领域的法律,是在1963年国务院发布实施的《森林保护条例》基础上逐步发展而形成的。1979年全国人大首次通过并实施《森林法(试行)》,历经5年之后,1984年9月正式颁布《森林法》,历经1998年、2009年的两次修正和2019年的修订,形成了现在的《森林法》,共有9章84条。这一历史发展过程,既体现了林业发展理念从林木产品供给为主向生态产品供给为主的转变,也体现了森林认知由从林木资源到生态系统的转变。

《森林保护条例》立法主要目的是促进林业产业发展,法律条款聚焦了森林采伐等有关内容^[10]。尽管如此,从最早的森林保护条例到历次的森林法制修订,森林生态保护都给予了关注。随着对森林认知的不断深入和生态保护意识的不断提高,森林生态保护方面的内容越来越突出。1963年《森林保护条例》的第14条和第15条就明确规定“国家划定的自然保护区的森林,禁止进行任何性质的采伐”和“禁止毁林开荒”,这一生态保护理念一直得到继承和发展。从1979年《森林法(试行)》开始,就有了划定自然保护区保护典型森林生态地区或林区的规定,2019年《森林法》第31条为“国家在不同自然地带的典型森林生态地区、珍贵动物和植物生长繁殖的林区、天然热带雨林区和具有特殊保护价值的其他天然林区,建立以国家公园为主体的自然保护区体系,加强保护管理。”同时,从1979年《森林法(试行)》开始,就利用“采伐量低于生长量”的总量管控

方式对森林年采伐量进行严格控制,但是这一规定在 1984 年、1998 年和 2009 年《森林法》仅适用于用材林,2019 年《森林法》这一规定又恢复至 1979 年的适用范围,即适用于所有森林。1998 年《森林法》,新增加了国家设立森林生态效益补偿基金的有关制度条款,保护森林生态服务功能的观念也得到了体现。

1998 年及之前的《森林法》整体上是以传统林业理论为基础,体现出以木材和其他林产品的生产为中心,注重森林显性经济效益的特征^[11]。2019 年修订之后的《森林法》,以森林生态保护和资源可持续利用为出发点,着眼于森林生态系统的整体性和系统性保护,成为了一部名副其实的“森林保护法”,保护着森林的经济效益和生态效益,首次将天然林保护、古树名木、公益林、自然保护区、有害生物、临时占用林地恢复等内容列入保护范围^[12],实现了从树木到森林的生态观转向、从注重树木的生态价值到重视森林生态系统的生态功能^[13]。

围绕森林保护,重点建立了 6 方面的制度:一是森林权属制度,通过确定国有森林资源的所有权行使主体,规定森林资源流转的方式和条件,强调了国家、集体和个人等不同主体的合法权益。二是分类经营管理制度,充分发挥森林多种功能,对公益林和商品林实行分类经营管理。三是森林资源保护制度,严格限制天然林采伐,进一步完善森林火灾科学预防、扑救以及林业有害生物防治制度,强化林地用途管制。四是造林绿化制度,科学大规模推进国土绿化。五是森林采伐限额制度,规范林木采伐许可证核发程序,规范了自然保护区林木采伐和采挖移植林木管理。强化了森林经营方案的法律地位。六是监督保障制度,明确了国家实行森林资源保护发展目标责任制和考核评价制度、地方人民政府可以建立林长制、森林生态效益补偿制度等。

为了更好的推进《森林法》落地实施,1986 年经国务院批准、林业部发布了《森林法实施细则》,2000 年上升为《森林法实施条例》并由国务院发布,对法律条款进行了具体化、明细化规定。基于 1998 年《森林法》提出的森林生态效益补偿基金制度,以多效益主导利用模式^[14],我国采取“二分法”分类经营方式将森林分为商品林与公益林(分为国家公益林和地方公益林),2013 年首次发布并于 2017 年修订了《国家级公益林管理办法》。自 1998 年以来,我国在长江上游、黄河上中游地区及东北、内蒙古等重点国有林区启动实施了天然林资源保护工程,历经 20 多年的实践,2019 年发布了《天然林保护修复制度方案》并提出制订天然林保护条例。基于 2019 年《森林法》提出的林长制制度,2023 年发布了《关于全面推行林长制的意见》,加强推动了森林生态保护属地责任的落地实施。这些配套规章制度的出台,进一步明确了哪些需要保护、怎么开展保护、谁来负责保护,更好地实现了对森林生态系统的全面保护。

2.2 草原生态保护

《草原法》是 1985 年 6 月首次颁布的,历经 2002 年一次修订和 2009 年、2013 年、2021 年三次修正,现有 9 章 75 条。草原既是畜牧业的重要生产资料,也是重要的生态系统且具有防风固沙等生态服务功能,草原的建设、利用、保护成为 1985 年《草原法》的主要立法目的。《草原法》历次修订,对草原生态保护都给予了高度重视。

1985 年《草原法》对于草原保护,明确规定“严格保护草原植被,禁止开垦和破坏”和“合理使用草原,防止过量放牧”等。2002 年修订的《草原法》,在继承原有保护理念的基础上,新提出了 4 项保护制度,分别是:一是基本草原保护制度,将重要放牧场和生态服务功能重要草原等划定基本草原,实施严格管理;二是以草定畜和草畜平衡制度,通过定期核定草原载畜量而实现科学放牧,防止超载过牧;三是划定草原自然保护区,对具有代表性的草原类型、珍稀濒危野生动植物分布区、具有重要生态功能和经济科研价值的草原进行保护;四是建立退耕还草和禁牧休牧制度,让草原生态系统休养生息。除此之外,在 1985 年《草原法》规定的“禁止在荒漠草原、半荒漠草原和沙化地区砍挖灌木、药材及其他固沙植物”基础上,2002 年进一步明确为“禁止在荒漠、半荒漠和严重退化、沙化、盐碱化、石漠化、水土流失的草原以及生态脆弱区的草原上采挖植物和从事破坏草原植被的其他活动”,强化了对敏感、脆弱草原生态系统的保护。经过 2002 年的修订,草原生态保护力度得到了极大提升、保护理念发生历史性变化,一定程度上缓解了草原领域“重利用轻保护、重索取轻建设”的现象。为了推动草畜平衡等制度落地,2005 年农业部发布了《草畜平衡管理办法》,明确了草畜平衡核定周

期、方式等具体要求。为了完善草原保护制度体系,2016年农业部专门印发了《推进草原保护制度建设工作方案》。

党的十八大以来,随着生态文明建设的深入推进,在草原生态保护方面探索试点了草原资源承载力监测、草原资产负债表编制等多项制度,草原综合植被盖度已经纳入生态文明建设目标评价考核指标体系,在2015年《基本草原保护条例》制定已列入国务院二类立法计划,在2018年9月草原法修改正式列入十三届全国人大常委会立法规划二类项目。据国家林业和草原局网站信息显示,2021年已经形成了《草原法》(修改草案稿),加强了草原制度、草原保护、草原修复等内容的修改完善。2021年印发了《关于加强草原保护修复的若干意见》,这也是草原定位从生产为主转向生态为主的第一个国家层面的政策性文件^[15]。

2.3 湿地生态保护

《湿地保护法》是在2021年12月首次颁布,共有7章65条,第三、四章分别对“湿地保护与利用”、“湿地修复”进行了规定。立法目的是加强湿地保护,维护湿地生态功能及生物多样性,保障生态安全,促进生态文明建设,实现人与自然和谐共生。与我国现有的《森林法》《草原法》相比较,《湿地保护法》的“生态保护”味道更浓,更加注重了生态系统的保护和修复,更加突出了湿地生态系统的整体性保护和系统性保护。

在湿地保护方面,当前《湿地保护法》中主要体现了3项重要制度:一是国家实行湿地面积总量管控制度,坚决制止乱占湿地和破坏湿地的行为,确保湿地总量稳定,将湿地面积总量管控目标纳入湿地保护目标责任制;二是国家对湿地实行分级分类管理,按照生态区位、面积以及维护生态功能、生物多样性的重要程度,将湿地分为重要湿地和一般湿地,重要湿地依法划入生态保护红线;三是国家建立湿地生态保护补偿制度,加大财政转移支付力度和鼓励地区间生态保护补偿。除此之外,对于红树林、泥炭沼泽等重要的湿地类型,提出了具体的保护要求。其中,面积总量控制是整个法律的关键,尽管美国等国家也有相关规定,但是与我国这一规定的法律内容是有着本质区别的。美国允许通过占补平衡方式实现湿地面积“零净损失”,使得湿地保护成为了漠视湿地类型、位置、功能基本属性的“数字加减法”。

2.4 海洋和海岛保护

《海洋环境保护法》于1982年8月颁布实施至今,经1999年修订,以及2013年、2016年、2017年三次修正,又于2023年10月进行了第二次修订,目前共九章124条。新修订的海洋环境保护法坚持陆海统筹、区域联动,全面加强了海洋生态保护。一是在总体上强化了生态保护理念和生态保护要求,强调保障生态安全、实现人与自然和谐共生。二是进一步明确了有关部门在海洋生态保护方面的职责,包括国务院生态环境主管部门负责指导、协调和监督全国海洋生态保护修复工作;国务院自然资源主管部门负责海洋保护和开发利用的监督管理,负责全国海洋生态、海域海岸线和海岛的修复工作。三是加强海洋生态保护的制度设计,细化生态保护红线要求,明确涉海自然保护地划定与分类标准的规定,完善海洋生态保护补偿制度。四是强化海洋生态保护工作,明确开展海洋生态环境质量状况调查、海洋资源调查、海洋生态预警监测等规定,健全海洋生物多样性调查、监测、评估和保护体系,保护海藻场、海草床等具有典型性、代表性的海洋生态系统,防止各种行为包括开发利用行为对生物多样性的破坏。

《海岛保护法》于2009年12月颁布,共六章57条。立足海岛与陆地相比,海岛面积狭小,地理环境独特,生态脆弱等特征,以加强海岛生态保护、防止海岛生态遭到破坏为海岛保护工作的核心,明确规定防止海岛生态破坏,严格限制海岛建筑物和设施的建设,严格限制填海连岛工程,严格限制在海岛采石、挖砂和砍伐,严格保护海岛沙滩、珊瑚和珊瑚礁,采取措施保护海岛生物栖息地,防止海岛植被退化和生物多样性降低。

2.5 生态系统保护制度的主要特征

“保护与发展协调推进”是自然生态系统制度的显著特征。党的十八大以来,习近平总书记多次强调和阐述绿水青山就是金山银山,保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的重要理念,为实现社会经济发展和生态环境保护协同推进指明了方向、明确了路径。党的十九大报告明确提出“既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要,也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增

长的优美生态环境需要”,“必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”。在习近平总书记重要论断的指引下和国家重大政策的推动下,自然生态系统保护制度发生了显著变化,改变了以往只注重资源属性管理而漠视生态属性管理的方式,坚持生态优先、保护优先,推动着生态系统“资源属性与生态属性”的一体化管理,从根子上提高了生态系统质量、生态产品供给能力、自然资源可持续利用程度,实现着在保护中发展、在发展中保护。

3 区域生态保护制度

由于我国自然地理条件和社会经济具有显著的空间差异,致使区域生态保护形势和任务也具有明显的不同。为了更好地保障国家生态安全和推进生态文明建设,推进区域生态系统的整体性保护、系统性保护,国家针对特殊地理、特定区域或流域的生态保护开展了创新性的立法工作,逐渐形成了区域生态保护制度体系,强化了不同生态保护责任主体在生态保护方面的协同性。尽管这类生态保护制度建设起步较晚,但是进展较为顺利。目前,已经颁布的区域生态保护法有长江保护法、黄河保护法、青藏高原生态保护法等。

3.1 长江和黄河保护

《长江保护法》和《黄河保护法》都是流域专门法律,先后在 2020 年 12 月和 2022 年 10 月颁布。两部法律旨在解决流域保护中所面临的部门分割、地区分割等体制和机制问题,在法律层面有效增强流域保护的系统性、整体性、协同性,有效推进流域上中下游、江河湖库、左右岸、干支流协同治理,支撑和推动流域生态环境保护和高质量发展。国外的流域生态保护有一些相关法律,如日本的《河流法》、美国的《自然与景观河流法》,针对某一条河流实施立法保护的案例很少,大多数是通过一些规划或治理方案而实施保护^[16]。

《长江保护法》是首部全国性流域法律,共有 9 章、96 条。对于长江保护的基本制度与措施主要集中在“第二章 规划与管控”,主要提出了国家对长江流域实施国土空间实施用途管制、取用水总量控制和消耗强度控制管理、重点污染物排放总量控制、生态环境分区管控和生态环境准入、严格长江干流和重要支流源头保护、严格控制岸线开发建设、河道采砂规划和许可等 7 项基本制度。可以看出,这些基本制度重点聚焦了国土空间开发布局、资源消耗、生态环境准入和重要空间保护等方面,从“根之上”推动着高质量发展和保护着长江生态安全。除此之外,法律也对水资源分配、生态流量保障、自然保护地体系建设、水生生物保护、重点区域生态修复、生态保护补偿等有关的具体要求和措施进行了明确规定。

《黄河保护法》共有 11 章、122 条。除了在“第二章 规划与管控”规定了国土空间开发布局、资源消耗、生态环境准入和重要空间保护等基本制度之外,更加突出了生态保护与修复、水资源节约集约利用、水沙调控与防洪安全等内容。针对黄河生态环境脆弱、水资源约束性强、水沙关系不协调等流域生态特点,在“第三章 生态保护与修复”突出了水源涵养服务功能保护、水土保持功能提升、生态流量管控、自然保护地建设和水生生物保护、管控农田生态修复等要求,在“第四章 水资源节约集约利用”突出了地表水取用量和地下水取水量统一调度与严格管控、高耗水产业准入负面清单和淘汰类高耗水产业目录制度、农业节水等要求,在“第五章 水沙调控与防洪安全”,突出了水沙调控、防洪防凌统一调度和能力提升、河道采砂等要求。同时,还提出了黄河流域生态保护和高质量发展基金、黄河流域生态保护补偿制度、黄河流域生态保护和高质量发展责任制和考核评价制度等。

《长江保护法》《黄河保护法》的先后出台对于区域生态保护和流域生态保护都具有里程碑意义,使得我国两大母亲河的保护和治理上升到法治高度,约 30% 国土陆地面积实现了整体性和系统性保护,支撑着约 70% 的社会经济活动向高质量发展、绿色发展转变。两部法律具有两大共同点:一是统筹协调地区之间、央地之间、行业之间、法律之间的关系^[17],推动流域协同保护、协同治理、协同发展的能力和水平提升;二是规定了国土空间开发布局和社会经济产业布局的基本制度及措施要求,从根本上解决了流域生态环境保护和高质量发展的瓶颈问题和硬约束。更重要的是,直面两大流域在生态环境和社会经济方面的不同及难点,《长江保护法》面向岸边带开发建设和物种栖息地干扰等问题而提出了岸线保护与管制、航运管控与水生生物保护等

法律要求,《黄河保护法》面向水资源供需失衡、生态脆弱等问题而建立了水资源刚性约束下的生态保护修复和高质量发展的制度体系。

3.2 青藏高原保护

《青藏高原保护法》以“为了加强青藏高原生态保护,防控生态风险,保障生态安全,建设国家生态文明高地,促进经济社会可持续发展,实现人与自然和谐共生”为立法目的,在2023年4月首次颁布,包括总则、生态安全布局、生态保护修复、生态风险防控、保障与监督、法律责任、附则等7个章节,共63条。

面对青藏高原生态系统的脆弱性、独特性、敏感性和特点,法律将生态保护作为青藏高原区域发展的基本前提和刚性约束^[18],设立生态安全布局、生态保护修复、生态风险防控等3个专章31条做出规定。面对青藏高原生态脆弱性的特点,在“第二章 生态安全布局”规定了国土空间利用和国土空间用途管制、生态环境分区管控方案和生态环境准入清单、自然保护区体系建设、资源开发准入等基础性制度和措施,对开发建设活动和社会经济发展进行了“约束”。面对青藏高原生态独特性的特点,在“第三章 生态保护修复”规定了高寒生态系统的保护修复制度和措施,特别加强了对三江源等核心区域的重点保护和青藏高原珍贵、濒危和区域特有野生动植物物种的保护,对退化生态系统和主要生态问题的修复,强化生态保护修复。面对青藏高原气候变化敏感性的特点,在“第四章 生态风险防控”规定了气候变化及其对生态系统影响的监测预警和评估制度、自然灾害调查评价和监测预警制度等,提高生态风险防控能力。

3.3 区域生态保护的主要特征

“多元共治和协同保护”是特定区域生态制度的重要特征。对于同一个地理单元,区域、要素等分治式管理和割裂式保护的现象一直存在^[19]。基于人与自然是生命共同体、山水林田湖草沙是生命共同体的理念,尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,自然恢复为主、人工修复为辅的措施,山水林田湖草沙一体化保护修复的路径,已经成为区域生态保护制度制修订的核心要义。对跨行政区域的生态环境保护统一规划、监督、管理,设立协调机制推动实施,已经成为长江、黄河等重大战略区域生态保护制度的共同特点。这些观念的改变和制度的形成,推动着区域生态保护从分区域分要素保护向区域协同、要素协同、社会经济与生态环境协同保护、多元共治的转变。

4 研究展望

当前,随着生态保护观念的不断转变,以习近平生态文明思想为指引,我国已经初步构建形成了生态空间、生态系统、特定区域的“三位一体”生态系统保护制度体系,对生态系统的数量、质量和服务进行着全方位保护,推动着生态系统格局稳定性持续提升、生态系统质量持续改善、生态系统服务功能不断增强。尽管生态保护制度体系建设取得显著成效,但是面对新时期生态文明和美丽中国建设的战略需求,生态保护制度体系依然有些方面亟待完善。

(1) 亟待明确或制订生态保护基本法

《环境保护法》中的“环境”被定义为“影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区和乡村等”,“环境”的法律定义包括了“生态”。《环境保护法》既然是生态环境保护的基本法,理应是生态保护的基本法。但是,学术领域的生态、环境、生态环境的概念有着不同的观点,致使《环境保护法》是否为生态保护基本法是存在一定争议。因此,迫切需要明确《环境保护法》的生态保护基本法地位,或者是在贵州、广西、云南、青海、西藏等生态文明条例实施经验基础上制订国家层面的生态文明建设法律,从而建立起生态保护基本法。

目前,有关部门正在组织编制《生态环境法典》,逐步推进生态保护领域相关法律法规和政策的体系化、规范化,通过法典化可以更好地确立和建立健全生态空间保护、系统保护、特定区域保护、生态保护补偿等基本制度^[20],协调好各单项法关系而形成制度合力,实现生态系统的全要素、全方位、全覆盖的综合管控,提升

生态系统保护的成效。

(2) 加强重大政策与生态保护制度之间的衔接

法律法规和制度政策两者协调衔接是保障生态保护措施切实落地的重要保障。一方面,重要生态保护政策的出台和实施可以为进一步推进生态保护立法提供依据和实践基础。另一方面,法律法规制度是否能够及时制订和发布实施,关系到政策实施是否能够切实做到责任明晰、令行禁止。

以长江生态保护为例,2016年提出“共抓大保护 不搞大开发”战略后,2020年12月就颁布了《长江保护法》,截至2022年底司法部备案审查40余件有关地方性法规规章,国务院相关部门和长江流域19个省(区、市)对拟废止和修订14件部门规章和规范性文件、178件地方政府规章和规范性文件、107件地方性法规、5件自治条例、15件单行条例^[21],法律的颁布实施对于建立健全长江流域生态保护制度体系发挥了显著作用。

以自然保护区管理为例,2013年中国共产党十八届三中全会首次提出国家公园,至今已经过去了10年的时间,但是《国家公园法》依然未能出台;2019年《关于建立以国家公园为主体的自然保护区体系的指导意见》提出自然保护区管控由原来的“核心区、缓冲区、实验区”调整为“核心保护区、一般控制区”,《自然保护区条例》至今未能修订,《自然保护区法》至今未立法。自然保护区管理出现的政策与制度之间“脱节”现象,国家公园管理出现的制度“滞后”现象,已经对生态空间保护政策落地和实施进度产生了一定影响,对不同部门的依法履职和合力保护产生了一定的影响。

因此,需加强生态保护政策、法律法规、部门规章制度、部门“三定职责”的衔接,结合新形势新问题,建立健全以法律为基础、重大政策为依据的生态保护制度体系,从而保障重大政策顺利实施和落地生效,最终才能实现提高生态系统多样性、稳定性、持续性的目标。

(3) 以新理念加快推进新时期制度体系的建设

生态保护经历了从启蒙阶段将生态保护纳入经济社会发展计划,到可持续发展阶段将生态保护作为文明发展道路的内在要求,再到生态文明阶段将人与自然视为生命共同体^[5]。从科学定义来看,生态学是研究有机体与其周围环境相互关系的科学,有机体是具有生命的个体的统称,既包括我们人类社会,也包括大自然的植物和动物等。实际上,人对自然是一种依存关系,没有生态系统的供给、支持、调节和文化服务,没有优质、多样、稳定、持续的生态产品,人类社会就失去了生存的根基。因此,面向人与自然和谐共生的现代化建设,生态保护制度体系制定的理念需要改变,由以人类为中心、以经济建设为中心的传统理念转变为保护与发展协调、人与自然和谐共生的生态文明理念。

生态保护制度体系是以政策、法律法规、部门规章、标准规范等共同组成的管理体系。在制度体系建设中,需要关注现代化建设布局的均衡性与制度体系建构的分散性之间的矛盾、现代化生态文明建设的整体性与制度体系建构的侧重性之间的矛盾、现代化治理技术的进步性与制度体系建构的稳定性之间的矛盾^[22]。生态保护制度体系制订过程中,应该考虑到生态法律关系的生态性、人与自然属性等基本特征^[23],持续推进“三位一体”的生态保护制度体系建设,以分区管控和用途管制为基础,完善重要生态空间的保护制度体系,加快推进自然保护区相关法律法规的制修订进程,探索研究《生态保护红线法》立法的可能性;以服务功能管理为导向,完善生态系统的保护制度体系,例如探索研究生态产品价值实现机制及配套规章制度;以区域整体保护为目标,按照分区分类施策的思路,完善特定区域的保护制度体系,研究出台长江保护法、黄河保护法、青藏高原生态保护法的配套规定,并推动秦岭、祁连山等重要生态区域立法。不断加强和持续提升自然生态保护监管,构建符合生态原则、生态格局、生态系统本质特征和中国国情的现代化生态系统监管体系^[24],推动各项生态保护政策制度落地生效。扎实做好新征程生态文明示范建设工作,加大生态文明示范建设的力度,以示范引领带动形成全面建设美丽中国的大好局面^[25]。

参考文献 (References):

- [1] 国家环境保护总局,《全国生态环境保护纲要》的制定背景及主要内容. 环境保护, 2001, (1): 10-11.
- [2] 国务院,全国主体功能区规划(2011-06-08) https://www.gov.cn/zw/gk/2011-06/08/content_1879180.htm

- [3] 中共中央办公厅 国务院办公厅.关于划定并严守生态保护红线的若干意见.人民日报,2017-02-08(001).
- [4] 中共中央办公厅 国务院办公厅.关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见.中华人民共和国国务院公报,2019,(32):23-25.
- [5] 侯鹏,高吉喜,陈妍,翟俊,肖如林,张文国,孙晨曦,王永财,候静.中国生态保护政策发展历程及其演进特征.生态学报,2021,41(4):1656-1667.
- [6] 中共中央办公厅 国务院办公厅.关于加强生态环境分区管控的意见.中华人民共和国国务院公报,2024,(9):17-21.
- [7] 中共中央办公厅 国务院办公厅.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.中华人民共和国国务院公报,2019,(19):16-21.
- [8] Ferretti-Gallon K., Griggs E., Shrestha A., Wang G., National parks best practices: Lessons from a century's worth of national parks management, *International Journal of Geoheritage and Parks*, 2021,9(3):335-346, <https://doi.org/10.1016/j.ijgeop.2021.05.004>.
- [9] 国务院.关于加强环境保护重点工作的意见.环境保护,2011,(21):12-15.
- [10] 刘珉.《森林法》立法历程与比较研究.绿色中国,2023,(1):58-63.
- [11] 周训芳.林业的历史性转变与《森林法》的修改.现代法学,2004,(5):70-73.
- [12] 任军战,赵楠,党琼洁,卫亚亚,王斌.新《森林法》中保护优先理念应用分析.林业调查规划,2021,46(6):173-176.
- [13] 魏华.新《中华人民共和国森林法》的理念转向、制度革新与待解难题.北京林业大学学报:社会科学版,2022,21(2):33-38.
- [14] 李婷婷.森林经营:现代主流模式与发达国家的实践,中国绿色时报,2019-3-27(03).
- [15] 唐芳林.国家林业和草原局2021年第二季度例行发布会(2021-04-14), <https://www.forestry.gov.cn/c/www/zxzb/250014.jhtml>.
- [16] 侯鹏,赵佳俊,任晓琦.国内外河湖流域生态环境治理经验及其启示,中国发展,2022,22(5):79-84
- [17] 吕忠梅.促进流域高质量发展有力推动共抓大保护——《长江保护法》实施一周年回顾与展望,中国环境报,2022-03-01(06).
- [18] 汪劲.《青藏高原生态保护法》:科学立法成功典范.环境保护,2023,51(16):18-22.
- [19] 侯鹏,刘玉平,饶胜,田俊良,朱彦鹏,肖如林,蒋卫国.国家公园:中国自然保护地发展的传承和创新.环境生态学,2019,1(7):1-7.
- [20] 吕忠梅,田时雨,王玲玲.《环境保护法》实施现状及其法典化“升级”.中国人口·资源与环境,2023,33(1):1-14.
- [21] 王晨.2022年12月28日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十八次会议上全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国长江保护法》实施情况的报告.(2022-12-29). http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202212/t02221229_320936.html.
- [22] 黄锡生.论生态文明法律制度体系的现代化建构.学术论坛,2023,46(2):9-27.
- [23] 陈志荣.生态法律关系研究[D].福州:福州大学,2017.
- [24] 王志斌.加强自然生态保护监管促进人与自然和谐共生.环境与可持续发展,2023,48(3):29-33.
- [25] 王志斌.深入贯彻落实全国生态环境保护大会精神推进生态文明示范建设迈上新台阶.中国生态文明,2023,(6):19-21.