

从“一山一法”观察生态环境立法新趋势

秦天宝

浙江天目山国家级自然保护区坐落于杭州临安区，曾在 1956 年被林业部划定为“天然森林禁伐区”。1986 年经国务院批准荣升为全国首批、省内首个森林和野生动物类型国家级自然保护区。2024 年，《浙江天目山国家级自然保护区条例》经浙江省第十四届人大常委会第十一次会议批准，于 10 月 1 日起正式施行。这是杭州首次为“一座山”进行专门立法。

为“山川”专门立法反映生态环境立法新趋势

事实上，《浙江天目山国家级自然保护区条例》并非我国首部针对“山川”的专门立法。早在 2007 年，陕西省十届人大常委会第三十四次会议便制定通过了《陕西省秦岭生态环境保护条例》，明确了秦岭生态环境保护规划和生态功能区划，规范了秦岭植被、水资源、生物多样性保护和开发建设方面的活动。2020 年，江西省人大常委会协调萍乡、宜春、吉安三市共同开展武功山区域发展协同立法，经过两年的不懈努力，《江西武功山风景名胜区——萍乡武功山景区条例》《江西武功山风景名胜区——宜春明月山景区条例》《江西武功山风景名胜区——吉安武功山景区条例》最终同步施行，解决了武功山“一山三治”的问题，成为全国首例“山岳型”协同立法。2021 年，我国第一部流域专门立法——《长江保护法》出台，采取了“保护法+开发法”的定位，贯彻了资源保护、污染防治和生态保护三大理念。在吸取和借鉴《长江保护法》作为流域立法的经验之后，《黄河保护法》于 2022 年第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十七次会议通过，充分回应了黄河流域生态保护和高质量发展中存在的问题。2024 年 5 月，福建、江西两省立法机关先后表决通过《福建省武夷山国家公园条例》和《江西省武夷山国家公园条例》，不仅使两部地方立法一举成为全国首部世界文化和自然双遗产省际协同立法，也为我国首批设立的五大国家公园之一——武夷山国家公园的生态保护提供了坚实的法律支撑和行动指南。

上述一系列立法活动反映出，当前我国生态环境立法中环境治理对象由要素转向空间、治理主体从分治转为协作的趋势。具体而言：

首先，为“山川”专门立法是实施山水林田湖草沙一体化保护和系统治理、推动实现人与自然和谐共生的中国式现代化的必然选择。2015 年中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》便提出“按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，统筹考虑自然生态各要素、山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游，进行整体保护、系统修复、综合治理”的具体要求。党的二十大报告进一步指出，“大自然是人类赖以生存发展的基本条件”，因此我们应当尊重自然、顺应自然、保护自然，既要始终坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，也要站

- 当前我国生态环境立法中环境治理对象由要素转向空间、治理主体从分治转为协作的趋势。为“山川”专门立法不仅能促进各地区、各部门在法定职权范围内明确分工，还能建立起彼此之间相互交流、合作、协调的相关制度。
- 每个以山岳为基础的特殊区域受到地理位置和资源分布的影响，与之对应的保护目标、保护重点和保护措施理应有所区别。国家层面的立法虽在该领域具有“总体性”特征，但终究无法取代“一区一法”“一山一法”。
- 环境法学界目前有关生态环境法典编纂问题的讨论结果来看，环境要素和生态空间均被纳入了环境法典自然生态保护编的保护对象和调整范围。生态环境法典中有关生态空间管控的条款与该领域的单行法可以构成一般法与特殊法的关系。

在人与自然和谐共生的高度走可持续发展之路。如此，过去以单一环境要素保护与污染防治为主的立法模式已不再适应时代需求，也欠缺对自然规律的科学认知。因此，我们不难发现，无论是以水为纽带的流域立法还是以山岳为基础的特殊区域（自然保护区、风景名胜区、国家公园等）立法，均是基于不同空间尺度进行的法律制度设计。空间作为一个多维的复杂系统，集一切自然资源与环境要素于一体，又承载着各种人类社会经济活动。因此，转型后的立法不仅以山水林田湖草沙生命共同体为前提，从“资源保护——生态保护——污染防治”三大面向去保护和改善生态环境；也以人与自然和谐共生为目标去把握和平衡开发与保护之间的关系。

其次，为“山川”专门立法有助于推动国家治理体系和治理能力现代化水平的提升。我国曾在较长一段时间内秉持着“分工负责”“各自为政”的管理理念，一方面是考虑到不同部门、不同地区、不同行业之间的确存在职能分工、行政区划的客观现实和各地经济社会发展程度的差异。另一方面，这种管理理念造成了条块分割的管理格局。一是长期的“各自为政”使得各部门、各地方形成了以自身利益为主的惯性，进而演变成部门利益或是地方利益主导立法，大大降低了立法的科学性、合理性和逻辑性。二是部门之间存在职能的重叠交叉、矛盾冲突或是空白缺位，逐渐发展成“有利则争、无利则推”的局面，造成法律适用困难。另外，不同地区可能就同一事项在各自的行政区域范围内作出不同的规定，在遭遇跨区域环境污染、资源利用效率提升等问题时便会因为缺乏统一的治理标准和措施使得治理效果大打折扣。因此，为“山川”专门立法不仅能促进各地区、各部门在法定职权范围内明确分工，还能建立起彼此之间相互交流、合作、协调的相关制度。

“一区一法”“一山一法”的必要性与独特价值

从中央层面的相关政策可以看出，国家对以山岳为基础的特殊区域向来秉持着“一区一法”“一园一法”的观念。国家林业局曾在 2005 年《关于加强自然保护区建设管理工作的意见》中提出，国家级自然保护区和跨行政区域整合的自然保护区要尽快做到“一区一

法”。2016 年国务院关于自然保护区建设和管理工作情况的报告中也指明，鼓励针对保护对象特殊、生态功能重要的自然保护区制定专门规章，推进“一区一规”。同年，《国家林业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》也提出，要坚持“一园一法”，每个国家公园制定相应管理办法或条例。2017 年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《建立国家公园体制总体方案》以及各个试点国家公园的体制试点方案均反映出针对各个国家公园出台相应条例是“规定动作”。在此背景下，自然保护区数量较多的或是国家公园所处的相关省份开始积极行使地方立法权，制定或修订相关立法，例如《甘肃祁连山国家级自然保护区管理条例》（2017 年修订）《张家界市八大公山国家级自然保护区条例》（2019 年施行）《吉林长白山国家级自然保护区条例》（2019 年施行）《神农架国家公园保护条例》（2019 年修正）《昆明市轿子山国家级自然保护区条例》（2021 年修正），等等。福建省 17 个国家级自然保护区更是于 2017 年就已全部实现“一区一法”。

回溯自然保护区、国家公园等概念和制度的起源不难发现，西方国家早已把“一区一法”“一园一法”的模式视为生态空间的重要法治保障，也作为自然保护区、国家公园建设和保护的成功经验予以推广。例如，美国作为第一个批准设立国家公园的国家，是实行“一园一法”模式最为典型的国家，国会对每一个国家公园皆会通过一部专门立法。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。加拿大于 1887 年颁布《落基山公园法》，1975 年澳大利亚颁布《大堡礁海洋公园法》，同样隶属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》《哈尔茨国家公园法》等法律。上述域外立法的成熟经验也为我国采用“一区一法”“一园一法”“一山一法”模式提供了借鉴。但需要注意的是，我国应避免简单的拿来主义，不能一味复刻国外立法模式的外形和表象，追求数量和形式。而是基于自身国情，选择适合的立法模式，明确每“区”或每“山”的立法目的、所遵循的原则及具体内容之间的联系，最终达成守护生态安全、保护生态空间的管理实效。

每个以山岳为基础的特殊区域受到

地理位置和资源分布的影响，与之对应的保护目标、保护重点和保护措施理应有所区别。然而，不论是《自然保护区条例》或是即将出台的“国家公园法”，均是适用法律适用对象的普适性和一般性出发的，并不针对某一个具体的生态空间产生管理的特殊性。如此看来，国家层面的立法虽在该领域具有“总体性”特征，但终究无法取代“一区一法”“一山一法”，后者有其独特意义和价值。

生态环境法典可将规范细节能授权于单行立法

党的二十届三中全会明确提出要“编纂生态环境法典”，十四届全国人大常委会的立法规划更是强调积极研究推进环境（生态）环境法典编纂工作。可以说，生态环境法典是继《民法典》之后第二部以“法典”命名的法律文件，肩负着以法治手段推进绿色发展、建设美丽中国的历史任务，具有重大时代意义、理论意义和实践意义。从 2024 年 10 月举办的中国法学会环境资源法学研究会 2024 年年会暨 2024 年全国环境资源法学研讨会中有关生态环境法典编纂问题的讨论结果来看，与会专家们普遍认同将其分为总则、污染控制编、自然生态保护编、绿色低碳发展编、生态环境责任编等。其中，自然生态保护编便是以现行自然资源立法、生态及生物多样性立法、特殊地理区域立法的保护性制度为基础，并按照“山水林田湖草沙”统筹治理和一体化保护的目标进行选择。可见，环境要素和生态空间均被纳入了其保护对象和调整范围。

因此，生态环境法典可吸纳和总结当前有关生态空间立法中较为成熟、可供普遍适用的相关规定，并确立诸如自然保护区、国家公园等特殊区域治理的基本原则、该领域的相关概念、分类分级、管理体制等一般规定条款，以及规划建设、资源保护、监督管理等重点制度条款，为该领域提供一般法规范。此外，为了保证立法的适应性和相对灵活性，可以预留一定立法空间，将更为复杂与更具变动性的规范细节留给授权立法与单行立法。由《国家公园法》《自然保护区条例》等国家立法和《浙江天目山国家级自然保护区条例》《福建省武夷山国家公园条例》和《江西省武夷山国家公园条例》等地方立法来提供特别法规范。如此，生态环境法典中有关生态空间（包括以山岳为基础的特殊区域）管控的条款与该领域的单行法构成了一般法与特殊法的关系。

（作者系武汉大学环境法研究所所长、教授、博导，中国法学会环境资源法学研究会副会长兼秘书长）



扫码关注
左侧二维码
右侧二维码