

自然保护区管理需加强科学立法

□ 阿勒泰·塔依巴扎尔

自然保护区建设是我国生态文明建设的重要内容，是保护生物多样性的的重要举措。自1956年我国建立第一批自然保护区以来，经过60多年的努力，自然保护区在保护生物多样性、保存自然遗产、改善生态环境和维护国家生态安全方面作出了重大贡献。自然保护区建设蓬勃发展的同时，相关的法律制度也在不断完善，无论是在国家立法、地方立法还是在签署的各项国际条约上，都表现出我国对其建设的重视与推进保护区发展的迫切希望。但是，我们在维护生态环境、保障生态安全方面形势仍然严峻，自然保护区管理还存在一些突出问题需要从顶层设计、中央统筹的高度来应对与化解。

法律体系尚不完整，且存在冲突，面临诸多实施难题，需要进一步加强立法的科学性。自然保护区作为环境与资源保护工作的一个重要组成部分，却未明确规定在我国环境与资源保护的基本法——《环境保护法》中。尽管该法第29条的规定，即“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”等内容可以认为是对自然保护区的保护对象的罗列，但却并没有明确使用“自然保护区”的字样，对自然保护区的保护并不能直接适用，规定不够具体。因此，对于我国现行的自然保护区法律体系来说，无论是法律还是行政法规或规章，实际上是缺乏基本法的依据的。1994年，我国《自然保护区条例》颁布实施，这是目前对自然保护区的专门立法中，法律效力层级最高的一个文件。但关于自然保护区中的多种具体的自然资源，又还有国家的专门立法《土地管理法》《森林法》《草原法》《水法》《矿产资源法》等进行调

整。这就要求对自然保护区进行管理时，既要符合《自然保护区条例》的要求，同时还需遵循其他法律的规定。同时，地方立法关于环境保护也有诸多内容，尤其是《立法法》赋予设区的市在环境保护方面的地方立法权，因此在实践中，关于同一内容，可能有多个层级的法律法规有所体现。从目前来看，无论是不同层级法规、规章之间，还是同一层级法规之间，都还存在着一定的冲突现象，给法律实施带来了障碍。例如，《自然保护区条例》规定，在自然保护区内禁止进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动。1997年，《新疆维吾尔自治区自然保护区管理条例》颁布，2018年《新疆维吾尔自治区自然保护区管理条例》修订实施。国家立法与新疆维吾尔自治区立法法的争论焦点在于“放牧”的禁止性规定。按照国家自然保护区禁牧的规定，自然保护区内不再允许放牧。各级自然保护区不得不重新评估如何禁止放牧。由此，因实施禁牧而引发了不少民生问题，影响了自然保护区的设立和晋升工作的正常进行。

为了取得自然保护区良好的治理成效，必须有高质量的立法加以保障。科学立法的基本要求就是实事求是，根据自然规律和社会发展规划进行立法规制。为此，关于自然保护区“核心区”“一般区”的划定标准与区域设定，如何对各类不同地域和功能的保护区进行科学管理，应充分发挥地方立法的因地制宜优势，进行科学化精细化立法。按照严格保护原则，划定保护区的地域当然是越大越好。但是，即使是经过长期准确的监测，我们也不可能掌握动物全部的活动规律。为此，各个国家公园和重要的自

然保护区，应在国家法律的统一框架下，建立与自身实际相符合的管理办法，才能科学高效地开展自然保护区的各项管理工作。

要进一步解决“保护”与“可持续利用”的价值平衡问题。联合国《生物多样性公约》是国际上生态保护最重要的公约之一，也是我国设立自然保护区的依据，但是其中的保护理念在我国的法律中体现得不够充分准确。保护的目的是为了可持续利用。根据《自然保护区条例》的规定，禁止进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动；核心区是禁止任何人为活动的。这种保护模式实际上将保护与利用割裂开来，实践当中很难落实。

党的十九大报告提出，我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化。这在一定程度上反映了我们在面对“保护”与“可持续利用”时要做到恰当的平衡。我国绝大多数自然保护区都是具有典型保护意义的物种及其栖息地，也往往是人与自然不断博弈、此消彼长或者和谐相处的区域。只考虑单方面的保护，完全放弃合理可持续的利用，反而可能使大量具有极高保护价值的生态区域得不到有效保护，造成重大生态损失。以新疆维吾尔自治区为例，各种类型的生态系统，与放牧都有着不同程度的关联，山地森林草原带往往是夏牧场，低山、荒漠平原、河谷一般是冬牧场。牧民们逐水草而居，取之于自然又回馈自然，是一种天然的轮牧方式，千百年来，人与自然和谐共生，已经构成了一个相对稳定平衡的生态系统，其中的动物、植物、微生物以及相应的食物链完备而且稳定。如果贸然简单地撤除人类活动，生态系统将会发生怎样的变化未可预料。因

此，自然保护区的各项管理活动，应依据自然规律，尊重历史沿革，通过规范和限制人类活动的规模与范围，实现自然资源的可持续利用。这是立法理应承担的。

执法尚需加强对各区域的特殊考虑，要因地制宜，适当调整自然保护区的设置与规划。2016年起在全国范围之内开展的环保督察，是加强生态环境保护、推进生态文明建设的一项重大制度安排。近年来，通过环保督察，推动各地解决了许多比较大的生态环境问题，取得良好的环境治理成效。《自然保护区条例》的执法情况是环保督察的重点内容。但在环保督察过程中，少数环保督察组不了解自然保护区的实际情况和传统游牧文化，执法还存在欠缺灵活性的情况。有的时候根据法律条文按图索骥，要求整改，而对地方的现实情况未能因地制宜地考量。针对这一点，应当在保护区执法中进一步推进行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度等制度，细化行政处罚自由裁量权，从源头、过程、结果等关键环节约束和规范行政执法行为，防止执法的“一刀切”。需要说明的是，除了依靠严格执法，也要充分发挥人民的主体性和主动性。这也是联合国《生物多样性公约》所倡导的基本原则之一。保护区管理设计规划必须考虑当地居民可持续发展的利益和权利，重视当地居民对保护区有效管理的不可或缺的作用。



2019年8月，国务院办公厅印发的《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》指出，要加快研究出台平台尽职尽责的具体办法，依法合理确定平台承担的责任。互联网第三方平台公法义务的边界在什么地方，目前理论界、实务界尚存分歧。法律规则的确立一般以原则共识达成成为前提。而平台公法义务的设置应重点考虑如下原则。

效能原则

行政效能原则是行政法的基本原则。法律赋予互联网平台第三方义务，其重要目的之一就是为了提高监管效能，减少行政成本。

平台责任的正当性在于其能够以较低成本阻止违法行为，平台治理在成本效益上具备优势。第三方平台拥有经营、管理等方面的优势，具有较高的专业技术水平、充分的“内部知识”和信息。平台与商户接触最为频繁，平台拥有强大的技术能力去限制用户的相关活动，通过软件代码即可实现对平台内商家某些行为的控制。平台融合了公与私的因素，治理工具更加丰富，在线审核系统、智能算法系统、在线声誉机制等可对平台内商户进行监管，针对性、灵活性更强，有利于及时发现阻止违法行为。平台具有自我规制的内生动力，可运用有效的内部机制。平台交易量大、人数众多，如果单纯由政府监管，政府即使投入大量的人力物力也会“疲于应对”。正是基于这些考量，立法才赋予第三方平台相应的监管义务，以期利用平台优势来弥补公共执法的不足。

匹配原则

第三方平台的责任不是无限的，平台责任应与其技术能力、掌控能力相匹配。

互联网平台的优势在于其能够通过技术手段对线上信息进行控制。平台的作用同政府不同，只是承担辅助、协同而非替代的角色，其并非专门的执法人员，无法接触产品或者服务，很难做到对线下经营全面监管。平台上的商家和交易是海量的，用户规模数以亿计，难以做到实时全方位监管。对平台设置过高的义务，一定程度上是减轻或者转嫁了行政机关的监管责任，违反了行政法上的职权法定原则。平台容易将这部分责任转嫁到平台商户身上，违背效率便捷原则，增加了商家的合规成本。

目前互联网平台某些方面承担了比行政机关还重的责任。比如根据《网络食品安全违法行为查处办法》，网络食品交易第三方平台提供者未对入网食品生产经营者的相关材料及信息进行审查登记、如实记录并更新的，应当依法予以处罚。而在类似情况下，执法机关就不需承担责任，在行政许可中，申请人提供虚假材料骗取行政许可的，如果行政机关已经依照法定程序履行审慎合理的审查职责，按照规定不需对外承担责任。行政机关是具有法定权限的执法部门，执法能力和执法权限比平台大得多，要求平台承担比行政机关更多的注意义务，这超出了平台的能力范围。

明确原则

明确原则要求对平台责任的内容、范围和限度以及责任的豁免条款等应作出具体明确的规定。

法定义务涉及多元主体的利益，比如，互联网平台有信息报送的义务，同时有信息安全保障的义务。如何做到二者兼顾，目前尚缺少法律依据。互联网平台上的数据并不一定属于平台所有。我国目前尚未出台个人信息保护法，也未明确数据的归属问题，那么，信息报送条件和范围，以及在报送过程中，如何保护数据安全，如何防止数据被他人窃取或者利用，这些都需要法律进一步明确。

当前，法定义务条款还比较抽象模糊，增加了公权力自由裁量的空间。比如针对平台的立法中有采取“必要措施”、采取

设定平台公法义务的主要原则

□ 曲崇明

“合理限制”等条款，违反这些义务条款须承担相应的法律责任。究竟什么是“必要措施”？什么是“合理限制”？法律对其没有予以具体明确。法律条款的抽象模糊，容易出现执法恣意、选择性执法等问题；再比如，法律规定平台需要对相关信息的真实性负责，那么“真实性”如何证明？是要求平台确保经营者提供的信息与行政机关提供的信息比对一致？还是确保线上线下信息一致？目前并没有权威的解释。如果要求平台确保线上线下信息的动态一致，无疑扩大了平台的责任。上述问题导致的后果之一就是行政裁量空间过大。由于立法技术等条件限制，立法中很难界定“合理限制”“必要措施”的具体标准，但可以用概括列举的方式作出规定，明确平台责任的豁免条款，对平台可能承担的公法责任和私法责任也应进行合理区分。

平衡原则

平衡原则要求在监管与创新之间、平台自治和行政监管之间、激励机制和约束机制之间、软法手段与硬法规范之间保持平衡。在监管与创新之间保持平衡。目前我国数字经济发展还不成熟，应坚持鼓励创新为主，做到适度干预和重点监管相结合。一方面减轻对平台的过多干预，放松经济性监管，为技术创新预留足够空间；另一方面加强对社会领域的重点监管，强化社会性监管，严控平台发展可能给人民生命财产安全带来的风险。同时，坚持平台自治优先的理念。在现阶段，我们对平台经济的发展，应该保持一个相对开放的态度。能够通过市场机制解决的，能够通过平台自治解决的，法律就不要为平台设置过多的强制性义务，而要给平台留有足够空间，允许其以更多技术手段实现治理目标，政府只需监督平台治理结果是否达标，不需指定过于具体的规制路径。



中国特色社会主义法治道路命题的理论演变

□ 蒋立山

中国特色社会主义法治道路的使命，是中国特色社会主义道路命题的逻辑延伸和具体支撑。习近平总书记指出：“中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。”新中国成立以来，中国特色社会主义法治道路命题经历了问题酝酿、确立方向、内容突破、命题提出和理论成熟等历史阶段。

问题酝酿阶段

20世纪50年代是“中国社会主义建设道路”命题的提出阶段，也是理论酝酿阶段。50年代中期以后，毛泽东向全党提出了探索独立自主的社会主义建设道路的使命，该命题也决定着新中国法制建设道路的方向。当时，新中国的法制建设面临着两个重大方向性选择，一是法制建设如何回应党的八大提出的“国家的主要任务已经由解放生产力变为在新的生产关系下保护和发展生产力”的基本判断，以法制建设引领、保障和促进实现建设社会主义工业化国家的目标。二是在苏联领导集体继续努力探索中国社会主义建设道路问题，提出“要走有中国特色社会主义道路”。在社会主义经济建设问题上，邓小平指出：“能否实现四个现代化，决定着我们的

确立方向阶段

20世纪80年代至90年代中期，是中国特色社会主义道路的改革探索阶段，也是中国特色社会主义法治道路的方向确立阶段。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体继续努力探索中国社会主义建设道路问题，提出“要走有中国特色社会主义道路”。在社会主义经济建设问题上，邓小平指出：“能否实现四个现代化，决定着我们的

国家的命运、民族的命运。”在社会主义法治建设问题上，邓小平指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。”上述关于四个现代化决定国家命运和必须加强民主法制的思想，科学揭示了法治建设服务国家现代化建设的历史使命，明确了法治建设的基本原则，也为中国特色社会主义法治道路确立了正确方向。

内容突破阶段

20世纪90年代至党的十七大之前，是中国特色社会主义道路问题获得重大突破的阶段，也是中国特色社会主义法治道路问题上的认识突破阶段。在争论较为激烈的计划经济与市场经济的关系问题上，邓小平指出：“不要以为，一说计划经济就是社会主义，一说市场经济就是资本主义，不是那么回事，两者都是手段。”党的十四大正式提出了建设社会主义市场经济体制的目标。在此背景下，1997年，党的十五大正式提出了“建设社会主义法治国家”的目标。2004年9月，我们党又提出“依法执政是新的历史条件下马克思主义政党执政的基本方式”。上述理论标志着中国特色社会主义法治道路问题在核心理论上有了实质性突破。

命题提出阶段

2008年前后是中国特色社会主义法治道路理论命题的正式提出阶段。2007年，党的十七大报告提出：“改革开放以来我们取得一切成绩和进步的根本原因，归结起来就是：开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系。”根据十七大精神，中央有关部门与法学界共同得出了一个重要共识：改革开放以来，我们已经形成了一条符合我国国情、反映人民意愿、顺应时代潮流的中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路命题正式确立。

理论发展阶段

党的十八大以来，是中国特色社会主义道路命题的科学化、系统化发展阶段。

一是法治道路在全面依法治国中的地位问题有了科学定位。习近平总书记指出：“中国特色社会主义法治道路是一个管总的东西。具体讲我国法治建设的成就，大小小小可以列举出十几条、几十条，但归结起来就是开辟了中国特色社会主义法治道路这一条。”上述论断是对我国法治建设实践经验的科学概括和理论总结，也是对中国特色社会主义法治道路问题的战略意义的科学定位。

二是法治道路的核心内涵问题有了科学界定。中国特色社会主义法治道路的核心内涵问题，习近平总书记把它凝练为“三个核心要义”，即坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。他还概括了坚持中国特色社会主义法治道路的五点原则要求，即必须坚持中国共产党的领导，必须坚持人民主体地位，必须坚持法律面前人人平等，必须坚持依法治国和以德治国相结合，必须坚持从中国实际出发。

三是法治道路的目标和法治路线图有了科学设计。2014年，党的十八届四中全会提出：“中国特色社会主义法治建设的总目标，是全面推进依法治国，建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。”2017年，在党的十九大报告中，习近平总书记明确提出，到2035年基本实现社会主义现代化，同时基本建成法治国家、法治政府、法治社会。到2050年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。可以认为，由于法治建设是我国社会主义现代化建设的重要组成部分，中国特色社会主义现代化强国的实现时间，也是中国特色社会主义法治国家全面建成的时间。至此，中国特色社会主义法治的路线图