

# 三江并流多种保护区重叠的法律对策

王欢欢

( 武汉大学 法学院环境法研究所 湖北 武汉 430072 )

摘 要 :三江并流地区同为国家级风景名胜区和世界自然遗产地 ,包括数个自然保护区和风景名胜区 ,这些保护区域之间存在诸多重叠之处 ,导致管理体制不顺、与当地社区居民冲突不断、保护区管理效果不佳等问题。本文在分析三江并流地区多种保护区域重叠的基础上 ,分析保护区重叠的原因 ,并提出了解决重叠问题的法律对策。

关键词 :三江并流 保护区重叠 利益协调

中图分类号 :D912.6 文献标识码 :A 文章编号 :1671-4970(2009)02-0063-05

## 一、三江并流地区多种保护区域重叠问题

区域面积占 4.1 万 km<sup>2</sup> 的三江并流地区位于青藏高原南延部分的横断山脉纵谷地区。该区域具有独特的自然地理条件 ,在此起彼伏的划区保护运动中 ,云南三江并流地区在 1989 年被国务院批准为第二批国家级风景名胜区 ,2003 年被世界遗产委员会择区批准为世界自然遗产。此外 ,三江并流区域范围内还包括了位于云南省丽江市、迪庆藏族自治州、怒江傈僳族自治州的自然保护区、风景名胜区、森林公园、国家地质公园等名目众多特殊保护区。这些特殊保护区域对云南三江并流地区生态环境与资源的保护起到了积极作用 ,但同时伴生许多问题 ,引起多种利益间的冲突。这成为三江并流区域环境保护与发展的痼疾 ,制约了该区域的深层次发展。

### 1. 多种特殊保护区域的重叠状况

在三江并流区域内 ,存在多种重叠的保护区。

#### (1) 三江并流国家级风景名胜区

三江并流国家级风景名胜区在各种保护区域中面积最大 ,占地 3.4 万 km<sup>2</sup> ,约占该区域总面积的 83%(三江并流区域总面积为 4.1 万 km<sup>2</sup>)<sup>[1]</sup>。所以 ,三江并流国家级风景名胜区基本囊括了三江并流世界自然遗产地的所有片区 ,包含了区域内高黎贡山自然保护区等 9 个国家级、省级和县级自然保护区 ;并且包括了梅里雪山等 10 个风景名胜区。

#### (2) 三江并流世界自然遗产地

如上所述 ,三江并流世界自然遗产地的绝大多数与三江并流国家级风景名胜区重叠。此外 ,遗产

地包括高黎贡山、白马雪山、哈巴雪山、碧塔海和兰坪云岭 5 个自然保护区。其中 ,高黎贡山自然保护区在遗产地范围内的面积为 346 872 hm<sup>2</sup> ,占保护区总面积的 70% ;白马雪山自然保护区在世界遗产地范围内的面积为 245 848 hm<sup>2</sup> ,占总面积的 85% ;哈巴雪山自然保护区位于“三江并流”世界遗产地范围内的面积为 17 175 hm<sup>2</sup> ,占总面积的 78% ;碧塔海自然保护区在三江并流世界遗产地范围内的面积为 13 371 hm<sup>2</sup> ,占保护区总面积的 90% 以上<sup>[2]</sup>。

上文所述的 10 个风景名胜区也都位于世界遗产地内。

另外 ,三江并流区域内的 9 自然保护区与 10 风景名胜区之间也有许多重叠之处。

### 2. 保护区重叠的不利影响

三江并流区域保护区重叠问题应当引起应有的关注 ,原因并不在于保护区重叠本身 ,而是其引起的诸多不良后果 :一方面 ,各行政主管部门间、地方政府与保护区管理机构间、各管理机构间矛盾冲突不断 ,权力纷争、责任推诿、利益互抢 ,却忽视了对保护区的建设 ,违背了保护区建立的初衷 ;另一方面 ,保护区与当地社区、居民间自然资源保护与利用的矛盾、利益分配的矛盾、社区压力增大衍生的矛盾愈演愈烈 ,使保护区与周边社区、居民隔离 ,限制与打压之下 ,更加激发当地居民对产权不清或缺乏监管的自然资源滥用的倾向 ,以满足自身利益 ,最终使保护区成为“孤岛”<sup>①</sup>。

这样看来 ,保护区的重叠对保护区本身和依赖保护区生存的当地社区居民而言都是致命的 ,尽管

收稿日期 2008-09-12  
作者简介 :王欢欢(1983—),女,安徽砀山人,博士研究生,从事资源与环境保护法学的研究。  
① 这里不仅仅是生态学上的孤岛理论,而且指保护区与周边居民的间的对立关系。

如此,无论是立法还是公众意识都没有认识到其严重性,整日沉醉在划区生态保护的理想国度里。事实上,这种重叠是我国长期以来的保护区立法、管理体制等交互作用的结果,本文将对此展开分析,并试图提出一些解决措施。

## 二、三江并流保护区重叠原因的法律分析

### 1. 立法的不足

目前,我国保护区立法中存在的问题是三江并流保护区域重叠的重要原因之一。

第一,法出多门。与保护区区出多门相关,除《自然保护区条例》外,目前保护区的立法主要是各保护区域相应的管理部门制定。自然保护区主要的法律依据是1994年国务院通过的《自然保护区条例》,林业部1985年颁发的《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》,1995年国家科委和农业部联合下发的《海洋自然保护区管理办法》,1995年由国家土地管理局和国家环境保护局联合发布的《自然保护区土地管理颁发》,1997年农业部颁行的《水生动植物自然保护区管理办法》等一部行政法规、四部行政规章。风景名胜区主要的法律依据是建设部1985年颁布的《风景名胜区管理暂行条例》,现为《风景名胜区条例》(2006)。森林公园的设立、管理、运行主要依据林业部制定的《森林公园管理办法》。地质公园目前主要依据1994年地质矿产部下发的《地质遗迹保护管理规定》。可以看出,这些保护区的法律规范由数个部门制定,零散、缺乏体系的立法导致了法律的多个盲区和冲突点。

由此,各保护区的立法内容交叉,缺乏统一的指导思想和原则,没有协调统一的法律规范,使保护区建设过程中无所适从,容易出现重叠。

第二,立法等级低下、内容陈旧。现行有关保护区域的多种立法中,除《自然保护区条例》是行政法规外,其他的均是部门规章和其他法律文件。我国多种保护区域环境类型齐全,数量众多,对保护生物多样性、维护国土及生态安全具有十分重要的意义,现行的立法效力等级与这种重要性明显不符。另外,这些法律文件已经过了十多年、甚至数十年,这一阶段我国保护区蓬勃发展,许多立法明显难以支撑,无法满足现实的需要,对许多问题,如与社区关系协调问题、保护区资源管理权归属问题、保护区开发过滥等问题都未能在立法上体现。因此,即便出现了保护区的重叠等问题,也很难在立法上找到依据。

第三,地方立法缺陷突出。理论上讲,地方立法是环境保护立法的重要组成部分,原因在于环境保

护尤其是生态的区域保护具有很强的地域差别性,地方立法最能掌握这种特点,在不与上阶法冲突的前提下,开展各种制度创新,成为环境保护新制度的试验田。但是我国的地方区域保护立法,当然也包括云南省,往往只是国家级立法的响应者,往往在国家立法的基础上略微改动,即便制定的时间较近,也未能解决一些实际中的新问题。因此,尽管云南省颁布了《云南省三江并流国家重点风景名胜区管理规定》与《云南省三江并流世界遗产地保护条例》等地方专门立法,依然没能解决该区域各种保护区重叠的问题。

第四,立法内容的冲突。各区域保护的立法,无论是同位阶还是上下阶之间,内容有许多冲突之处。例如《水生动植物自然保护区管理办法》是农业部于1997年10月颁布的,它颁布于《自然保护区条例》之后,是该条例的下位法,但是在国家级保护区的审批程序上,二者发生了重大抵触。《自然保护区条例》规定,申报国家级保护区,必须经国家级自然保护区评审委员会评审后,由国务院环境保护行政主管部门进行协调并提出审批建议,报国务院批准。但《水生动植物自然保护区管理办法》却规定“经评审委员会评审后,由国务院渔业行政主管部门按规定报国务院批准。”就谁报请批准的问题上,两者出现了矛盾。各法中,尚有许多其他冲突,在此就不一一列举。

综上所述,由于我国目前多种保护区域立法存在法出多门、效力等级低、内容上陈旧、冲突等问题,这一方面对多种保护区域的重叠问题的产生起了助推作用,另一方面使问题出现后无法可依。如若立法状况得不到改善,任何理论构建都是苍白无力的。

### 2. 保护区制度的缺陷

我国目前的多种保护区域呈无序状况,缺乏体系性。

首先,不同的保护区域的法律依据不同。法律依据的不同并不是保护区制度的弊病,只是为保护区域的重叠创造了前提条件。关键是各法律文件间缺乏协调。某一地区可能符合多种保护区的条件,在不同的保护区建设风潮中,相继成立。并且,立法对保护区域的重叠问题未予足够的重视。当涉及区域重叠时,多使用援引方法,参见其他规定。例如,《云南三江并流国际重点风景名胜区管理规定》第五条:“三江并流范围内已设立的自然保护区、旅游度假区的管理和土地、矿藏、水流、森林、草原、野生动物等自然资源的管理,依照有关法律、法规、规章的规定执行。”所以已经出现的保护区重叠的问题就没有规范指导。

其次,由于在行政体制上,不同的保护区域由不同的部门管理,因此申请报批和审批也属于不同的部门。自然保护区的设立申请,可由人民政府或数个相关部门(林业、环保、农业、海洋等),而风景名胜区的申请和审批部门都只能是人民政府。因此,各申请部门互不沟通,各自为政,审批机关审查不严,成为各种保护区域重叠的体制根源。

再次,部门、地域利益的驱使。对于有些部门和地区来说,各种保护区域的意义已经远远超过保护其原本的设立宗旨,其后的拨款机制、项目机制等带来了直接经济效益和知名度,进而带来无形资产等间接经济效益。保护区可以争取国家投资和贷款,风景名胜区可以开展旅游,森林公园可以进行综合开发,这都是有效益的事,因此同一块区域难免重叠设置自然保护区、风景名胜区、森林公园等,实际上是想将方方面面的可利用资源一网打尽。

当然,应全面认识这个问题,在2004年的第五届保护地大会(德班大会)对保护地管理类别系统的建议之中,其中的建议J允许保护地拥有一个以上的类别,因为有些保护地中的某些地区可以被合法地定义为不同的管理目标<sup>[3]</sup>。尽管如此,为追求部门和地方利益造成的保护区域的重叠是应当避免的。在缺乏协调的情况下,冲突的管理机构、管理方法将带来很多问题。事实上,表面的部门间协调并不能使问题改观。

### 3. 管理体制落后

总体而言,云南三江并流区域实行的是“按行政区划,专业部门指导”和“综合协调,多部门管理”的管理体制。在我国目前的管理体制下,不同的保护区域分属不同的部门管理。这种分散的管理体制弊大于利,管理效率低下,纵容了各部门之间争权夺利,业务分割且管理职责重叠交叉,互相推诿的做法常有发生。部门各自为政,缺乏沟通协调,以致建立各自所属的保护区域时出现地域、管理机构重叠。事实证明,这是不科学的管理方式,逐渐被多数国家抛弃。

1999年,云南省《三江并流国家风景名胜区管理规定》颁布施行,随后,云南省人民政府授权省建设行政主管部门,统一负责三江并流风景名胜资源的管理工作,专设云南省三江并流国家重点风景名胜区管理办公室履行具体管理职责。三江并流所在地的州人民政府、地区行政公署,在建设行政主管部门设立三江并流片区管理机构,负责本行政区域内三江并流的管理工作,接受省三江办的业务指导。

三江并流所在地的县级人民政府设立的景区(点)专门管理机构,具体负责景区(点)的规划、保护、建设和日常工作,接受上级管理机构的业务指导和本级建设行政主管部门的管理。2002年,将云南省国家重点风景名胜区管理办公室更名为云南省三江并流名胜区管理局。

根据世界遗产申报和保护工作的需要,2000年8月,云南省政府成立了由省直有关部门和申报区范围内的地方政府组成的保护协调机构——云南省世界遗产管理委员会,并建立了47个景区保护站,形成了省—地(州)—县—景区四级保护管理体系。

三江并流区域内的自然保护区由林业和环保两部门主管,在所属州县两级设立管理局。此外,各自然保护区还建立了专门的管理机构。例如区域境内的白马雪山国家级自然保护区在迪庆藏族自治州设立保护区管理局,下设德钦和维西2个管理分局、11个管理所。

在各保护区域中,如此众多的管理机构之间极易出现权力重叠与权力真空。

## 三、缓解三江并流地区保护区重叠的法律对策

### 1. 立法

#### (1) 尽快制定自然保护地法

如上所述,我国目前就各种自然、文化资源的保护缺乏统一的法律体系。自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、文物保护单位等分别立法,立法条文粗略,可操作性低,对各区域的划分不明确,交叉重叠现象较多。各法各行其道,不利于对有关资源的保护。对此,我国应协调现有的行政法规、规章,制定统一的保护区法律。事实上,这一立法正在紧锣密鼓地进行。

首先,自然保护地法<sup>①</sup>应是法律,而非行政法规、规章。现行保护区建设混乱、重叠的重要原因之一即立法等级低,法出多门。要改变现状,必须由全国人民代表大会常务委员会颁行自然保护地法,统筹有关法律。

其次,新立法应囊括现有的保护区域类型,在可持续发展思想的指导下,确立保护区的分级制度、生态补偿制度、社区共管制度、规划制度等具体制度,具体论述见下文。

再次,新立法应理顺各种保护区域的管理体制。在保护区分级保护制度确立的前提下,须规定相应的管理体制。在中央和地方政府下设专门的保护地

① 广义上的保护区,包括我国现有的自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、文物保护单位等特定化的保护区域。

管理机构可以改变现有的管理体制不顺、职权不明、效率低下的状况。

## (2) 协调云南省现有专门立法

在国家综合性的自然保护地法颁布实施前,云南省相关立法之间的协调则更为现实。《云南省三江并流国家重点风景名胜区管理规定》和《云南省三江并流世界遗产地保护条例》是云南省针对三江并流区域的两部主要专门立法。二者调整的地理区域有很大一部分是重叠的。同一区域出现不同的立法,一方面由于二者分属不同的保护区,另一方面在于后者实际上是为履行国际承诺而产生的。

除上述专门立法外《云南省森林和野生动物类型自然保护区管理细则》、《云南省自然保护区管理条例》、《云南省风景名胜区管理条例》等其他省级立法以及《高黎贡山国家级保护区管理办法》、《拉市海高原湿地自然保护区管理办法》等一区一法之间也存在协调问题。针对保护区的重叠问题,制定切实可行的有效对策,可以率先在三江并流区域开展社区共管、综合执法等实践,不断探索,积累经验。

## 2. 建立相关制度

### (1) 保护区分级

建立完善的保护区分级制度能很大程度上缓解各保护区域的重叠问题。保护区体系应囊括自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、文物保护单位等在内的保护类型。因此,保护区应当是为保护生物多样性、自然资源及相关的文化资源,通过法律上和其他的有效手段进行管理的陆地和海洋区域。所以,作为体系整体的保护地,须突破现有的保护区域分立的限制。

如今比较先进的保护区域划分法是 IUCN 分类体系,这一体系已得到世界上大多数国家的认同。事实证明,我国目前的分类体系比较混乱,难以划清各种区域的界线,我国也应当在 IUCN 分类的基础上,对三江并流区域的各种保护区予以清理,在合理规划和环境影响评价的前提下,划定不同类型的保护区。尤其要注意的是,改变现行的自然保护区扩大化的理念和不切实际的做法,合理划分严格保护区,适当扩大开发与保护协调的国家公园的面积。目前,云南省已经开展了相关的实践,香格里拉普达措国家公园正在建设中,总体效果不错。

### (2) 生态补偿

随着社会、经济的发展,人与自然的失衡、恶化的同时,出现了不同群体间利益的失调,反映在利益的消长之中。具体到保护区域,由于当地社区与居民被隔绝于原有生活区域,为生态的保护生存发展逐渐由原始的自由状态向受限转变。正如有学

者指出的,保护区发挥的效益是全民和国家在享受,损失的责任全部由自然保护区的原居民来承担,这无疑是不公平的。因此,我们应当关注自然保护区的设立对于保护区周边的原住民所造成的利益损害问题,提出合理的补偿措施,尽可能做到权利、责任的均衡。<sup>[4]</sup>为此,生态补偿作为一种动态的利益协调方式对人们之间的利益关系重新定位,并在一定程度上限制人的利益行为范围。

生态补偿是基于公共利益的物质偿付关系。基于生态安全的考虑,三江并流区域采取绝对保护的模 式。由此带来利益的不均衡分配,亟需生态补偿机制的调节。无疑,生态补偿亦将对多种保护区域重叠带来的利益冲突有重要的缓解作用。采取生态补偿对多种保护区域重叠带来的利益冲突有重大缓解作用。

三江并流区域生态补偿的主体应以市场为主导的生态补偿为主,政府为主导的生态补偿为补充的机制。例如,现行立法规定建立自然保护区不改变原有的土地所有权、使用权,为此,有关社区、居民就可以与保护区的管理机构达成补偿协议,转让部分使用权。

生态补偿的对象应是各种保护区建设而生产、生活受损的周边社区和居民。在界定补偿对象范围时,应考虑到不同社区、居民的差异。比如,同样是建设自然保护区,有些社区居民因为自然景观良好,交通相对便利而从旅游中获利,有些社区、居民地处偏远,旅游开发度不高,所以应区别对待。不能让社区、居民失去区域发展所带来的长期利益。因此,单纯的了结性生态补偿不能根本解决利益的冲突所在。因此,应给予因环境保护丧失发展机会的社区、居民政策倾斜、财政拨款补贴、技术输入、劳动力职业培训、提供教育和就业等多种持续性补偿,通过别的途径弥补其发展的机会。

### (3) 社区共管

在三江并流多种保护区域的各种利益冲突中,保护区域与当地社区、居民的利益冲突是最重要也是最难解决的问题。上述生态补偿可以一定程度上解决这种利益冲突,但是当地社区与居民只是处于被动的接受态势,并不能参与生态保护与开发,当这种补偿不能满足需求时,反而会进一步激发对保护区域的抵触情绪,以参与式管理为核心的社区共管制度重视当地社区和居民的内部需求,建立平等合作、互惠互益的关系,使当地社区与居民的生产、生活与保护区紧密联系起来,恢复了他们与保护区域原有的生态联系,是缓解这种矛盾的根本途径。

社区共管产生于环境管理的民主化浪潮。不同

于划区保护制度的相对封闭性特点,它强调保护区与当地社区、居民的融合,改变原有的紧张态势,作为一种保护区域管理的长效机制得到了良好建设和发展。当然,在缺乏民主传统的我国如何更好实现保护区的社区共管,是仍须研究的课题。

作为一种多方参与、利益分享的调控机制,保护区的社区共管体系在重叠保护区的利益协调的作用尤为显著。三江并流区域已开展了相关实践。1995年,麦克阿瑟基金会资助的“云南高黎贡山生物多样性保护和社区森林资源管理”项目在百花岭村成立了“农民生物多样性保护协会”,标志着社区共管实践的开始<sup>[5]</sup>。目前,三江并流区域内的高黎贡山、白马雪山、老君山、碧塔海等自然保护区已先后建立起了社区共管机制或共管活动。白马雪山保护区开展社区共管以来,会同当地开展松茸可持续管理,订出了乡规民约:①禁止收购5cm以下童茸;②建立松茸市场,实施开价和关闭市场管理;③封山育茸,从4天采1天休,收缩到3天采1天休。松茸产量比往年提高了40%,当地政府群众积极呼吁松茸可持续管理方法的全面推广<sup>[6]</sup>。

(4)规划制度

在目前的立法框架下,建立和健全各种保护区的规划制度解决保护区重叠问题的权宜之计,实际上有关立法也对此做了原则性规定。2006年《风景名胜区条例》第七条第二款规定:“新设立的风景区与自然保护地不得重合或交叉;已设立的风景区与自然保护地重合或交叉的,风景名胜区规划与自然保护地规划应当相协调。”

目前,虽然我国的许多国家级自然保护区、风景

名胜区与森林公园已经制定或准备制定总体规划,但它们的作用是非常虚弱的,也没有严格的法规要求,更缺乏检查和更新机制,规划制定过程中缺乏利益相关方的参与,规划内容脱离保护区实际情况,缺乏与规划相配套的实施机制。所以,当务之急各保护区应尽快制定本区域的规划。对涉及重叠问题的保护区,应与其他规划协调。如与三江并流国家级风景名胜区整体重合的数个自然保护区的规划就应当与三江并流风景名胜区协调,在遵守自然保护区规划原则的前提下,尽量减少与前者的冲突。对各种利益冲突问题,制定应遵循的指导原则,如风景名胜区与自然保护地重叠处,确立非严格保护从严格保护的原则,遵守自然保护区的相关规定。有关机关协调后,应修订各自的规划,重新报有权机关审批。

参考文献:

[1] 云南省世界遗产管理委员会办公室. 三江并流[M]. 昆明:云南美术出版社,2002:4.

[2] 陈江. 云南三江并流保护区的自然资源价值和保护管理策略[D]. 北京:北京林业大学,2002.

[3] 中华人民共和国濒危物种科学委员会,中科院动物研究所. IUCN 保护地管理类别[J]. 世界自然保护信息,2003(12):55.

[4] 王曦,曲云鹏. 简析我国自然保护区立法之不足与完善对策[J]. 学术交流,2005(9):18.

[5] 寸瑞红. 高黎贡山自然保护区的参与式管理[J]. 林业与社会,2005(5):11-14.

[6] 阮方佑,杨劲松. 白马雪山国家级自然保护区的资源保护与利用对策[J]. 林业调查规划,2003(3):13.

(上接第62页)

[3] FORD A. Waiting for the boom: a simulation study of power plant construction in California[J]. Energy Policy,2001,29(11):847-869.

[4] FORD A. Boom and bust in power plant construction: lessons from the California electricity crisis[J]. Journal of Industry, Competition and Trade,2002,2(1/2):59-74.

[5] KELLER K, WILD J. Long-term investment in electricity: a trade-off between co-ordination and competition?[J]. Utilities Policy,2004,12(4):243-251.

[6] 徐万国. 电力大跃进:三年投资超万亿[N]. 21世纪经济报道,2006-08-20.

[7] 林伯强. 电力短缺、短期措施与长期战略[J]. 经济研究,2004(3):28-35.

[8] 黄波,曾玉红. 用电量与经济增长相关性的实证分析[J]. 华北电力大学学报:社会科学版,2004,12(4):35-39.

[9] 臧宝锋,胡汉辉,庄伟钢. 我国发电装机波动性及其成因分析[J]. 中国电力,2005,38(9):46-50.

[10] 叶泽芳. 当前我国电力工业改革的难点及对策分析[J]. 中国工业经济,2001,18(9):21-25.

[11] 萨莉·亨特. 电力市场竞争[M]. 易立云,杨海波,等译. 北京:中信出版社,2004.

[12] NEUHOFF K, VRIES L D. Insufficient incentives for investment in electricity generations[J]. Utilities Policy,2004,24(12):253-267.

[13] VISUDHIPHAN P, SKANTIZE P, ILIC M. Dynamic investment in electricity markets and its impact on system reliability[C]//Stockholm: Proceedings of the Market Design 2001 Conference,2001:91-110.

[14] 胡兆光. 电力可持续发展的基准限研究[J]. 中国电力,2004,37(4):1-5.

[15] 胡兆光. 我国电力供需形势分析及对策[J]. 宏观经济研究,2003,12(8):8-12.