

(上接 C6版)

一方面,在我国央地关系中,分税制基础上的财政事权分配,地方政府往往会期待其财政与财政权相统一,对于只有事权而无财政权的相关事项,治理意愿明显不足。再加上“条块”的内在矛盾、“中央政府动员型”的环境治理模式和发包制的行政权力配置往往使得地方政府对环境治理的内生动力不足,而长期以来的“财政包干”的经济激励模式,更使地方政府追逐地区利益,排斥诸如国家公园建设这类“出力不讨好”的事业的投入,导致一旦将国家公园的建设下放到地方政府,其设立目的和政策目标往往落空。因而,如果将部分国家公园内部的自然资源所有权直接归属省级政府管理,基于上述种种原因,省级政府对其管理和投入意愿不足,甚至不会再将其下放给地级市(州),这样一来财政投入无法保证,地方政府重视不够,自然而然相关执法部门也会轻视与国家公园管理机构的配合执法,久而久之国家公园管理机构就会被虚置,难以发挥其应有作用。¹⁹倘若国家公园治理领域难以得到中央强有力的政治支持、监督、惩处和财政投入作为后盾,地方政府往往不会主动投入,国家公园建设也难以取得成效。

另一方面,机构设置错综复杂,上级下级配合协调不畅,中央层面主管单位政治影响力和震慑力不足,缺乏高位阶立法对其行政执法权进行明确授权,导致国家公园管理机构在地方难以开展工作。首先,上文提到,我国当前国家公园管理机构有两种性质、三种样态,既有行政机构又有事业单位,其上级部门既有国家林草局也有省级人民政府。机构设置不清,性质混乱,难以承接如此重要的管理任务,并且部分管理机构既受国家林草局领导也受省级政府领导,倘若中央层面意图对各国国家公园进行统一管理也存在一定的难度。此外,中央层面的国家公园管理局系国家林草局挂牌,属于一套牌子两套人马。而国家林草局是自然资源部管理的国家局,行政级别为副部级,其主管的是国家林业和草原工作。²⁰这一安排,是考虑到我国的国家公园以养护森林、草原、珍稀野生动物等生物多样性为主要任务,国家林草局长期从事相关业务,可以很好地承担这一任务。但是,国家公园建设涉及众多方面,养护生物多样性必须以大量的财政、科技投入,以及专业的森林、防火、生态环境、国土等执法力量为保障,需要协调大量人力物力财力。上文已提及,我国的政治实践对于某项需要集中资源的事项通常会成立高规格的领导协调机构。而作为自然资源部管理下的副部级国家局不论是在中央层面还是在地方层面协调相关工作,都略显不足。最后,试点期间,国家公园管理机构的执法权多由省一级人大或者政府制定地方性法规和地方政府规章进行授权,缺乏中央层面的立法对国家公园执法权进行统一授权。各省对国家公园管理和建设的认识不一致,相关权力的授予也不尽一致,并且这种权力授予模式也更加导致国家公园管理机构受制于地方较多。

四、我国国家公园行政权配置的优化路径

条块关系是中国行政组织结构中基本的关系,中国在各种领域中的行政管理工作大都受其影响,对国家公园的治理也不例外。因而,笔者认为,在对国家公园的行政权配置模式进行建构的过程中,必须考虑“条块关系”对国家公园的影响,厘清“条条”(中央与地方)和“块块”(各级政府职能部门之间)各自的权限划分和权力配置,真正找到适合中国的国家公园行政权配置之路。

(一)中央统一行使国家公园相关事权

我国国家公园的显著特征,便是国家公园内的自然资源大都属于全民所有,只有部分属于集体所有。因而,在分税制改革的大背景下,国家公园建设这一涉及全民所有的自然资源的事业理应由国家统一承担财政事权,履行相应的支出责任。在《关于推进国家公园建设若干财政政策的意见》中,中央基于现实考虑,按照国家公园内自然资源所有权的行使主体和国家公园内事权的不同类别,划分为中央支出、央地共同支出和地方支出三种类型。《总体方案》指出,国家公园的建设方向应当是逐步将省级代行的自然资源所有权上收中央,由中央实现统一管理,并由中央统一承担财政支出责任。

笔者认为,国家公园建设大都覆盖地域广,需要资金大,专业性、技术性要求较高,若将其划归地方或者地方与中央共同承担的财政事权,对于地方来讲未免负担过重,并且对于一些跨省的国家公园,倘若缺乏有力的中央层面的协调,仅由各省承担各自的事权,其管理往往协调不畅,信息难以得到及时地汇总和整理,也会导致国家公园的完整性遭到破坏和割裂。其次,基于国家公园在自然保护地体系中的特殊性以及其对于生态文明建设的重要性,中央有必要实现对各个国家公园的统筹管理,倘若将国家公园委托省管,地方政府倘若缺乏相应的积极性、主动性,或者缺乏充足的资金、和技术进行养护,极易引发大规模的生态系统破坏和生物多样性的灭失,这对于我国乃至世界来讲是非常危险的。此外,纵观世界国家公园发展进程,各国也大都将国家公园建设作为中央事权进行支出。例如:美国从黄石

国家公园开始就将国家公园建设作为联邦事务进行财政支出,由内政部下设的国家公园管理局对各州的国家公园进行统一管理,各州均不得插手国家公园的管理事务。²¹日本国家公园体系由国立公园、国立公园、都道府县立自然公园三类构成。其中国立公园由环境省直接管理,其他两类虽由地方管理,但也需要由环境省督导,中央仍然占据主导地位,地方则主要发挥辅助的作用。²²因此,由中央统一行使国家公园内自然资源所有权,承担国家公园的财政支出责任,行使相应的事权显得非常必要。

当前,考虑到各国家公园的不同情况,为激励地方的主动性和积极性,部分国家公园内的全民所有自然资源资产所有权的行使仍为委托地方政府代管的模式,未来应当呈现逐步上收中央的态势,由中央统一管理。同时,应当严格相关立法,制定统一的《国家公园法》明确委托的程序和机制,由地方代表中央层面的国家公园管理局进行管理,也要通过中央的财政转移支付向受委托的地方提供资金支持。²³此外,就财政事权划分来讲,国家公园内的经济发展、社会管理、公共服务、防灾减灾、市场监管等与地方政府关系密切的事项可以由地方政府承担支出责任,但是事关国家公园生态保护与修复、管理机构运行和建设等事关国家公园建设的核心事项应由中央统一承担支出责任,保证国家公园建设资金来源的稳定性和科学性。

(二)建立统一的垂直领导的国家公园管理机构

明确由中央统一行使国家公园的相关事权是国家公园管理机构设置的前提。上文已提到,试点期间,国家公园管理机构由于性质不明,职责重叠,权力缺位,大多只是在名义上存在,实际中并不能发挥其应有的作用,受地方制约较大。因而,建立适合中国的国家公园管理机构尤为重要。

1.增强中央层面的国家公园管理机构的政治影响力

当前,中央层面的国家公园管理机构为自然资源部下设的副部级国家局——国家林草局。上文笔者已提及,国家林草局由于行政级别仅为副部级,并且能够协调调动的相关执法力量很有限,不论是在中央还是在地方都无法开展有力的协调工作。笔者认为,既要保障当前的国家公园行政体制不受大幅度调整,又能增强其政治权威和影响力,唯一的办法就是对目前国家公园管理局进行提级,使其成为由国务院直接管理的正部级国家局,而不是仅仅归属于自然资源部管理的部署国家局。并且,任命专职的正部级官员担任国家公园管理局局长,由关涉的各部委(如:自然资源、水利、生态环境、财政、公安等)的一位副职兼任国家公园管理局副局长。同时配备若干专业技术人员,赋予相应行政编制,执行国家公园管理局的日常工作。此外,将国家公园管理局提级为正部级国家局以后,则有权限请求国务院制定与国家公园事务相关的行政法规,也可以自行制定相应的部门规章,以指导各地国家公园管理机构的业务运行。

目前,国务院直属的国家局包括国家税务总局、国家市场监督管理总局、国家广播电视总局、国家乡村振兴局等;而由国务院部委管理的国家局则包括国家信访局(由国务院办公厅管理)、国家邮政局(由交通运输部管理)、国家药品监督管理局(由国家市场监督管理总局管理)、国家知识产权局(由国家市场监督管理总局管理)等。相对比,可以发现,国务院直属的国家局所涉事务繁重,牵涉利益较广,需要协调的力量较多。而部署国家局所要执行的职务、行使的职权相对来说要较为单一,基本不需要其他部委进行配合,本部委内部的执法力量基本可以满足其职务所需。而国家公园管理局需要动用的执法力量几乎涉及生态环境执法的各个方面,并且其内的地方综合执法事权也需要相关部门以有效地配合。此外,我国除国家公园以外的其他自然保护地的管理模式是以国务院环境主管部门为主,水利、自然资源、林业、农业等部门在其各自职责范围内进行管理,²⁴多头管理的现象使得我国的自然保护地体系的管理比较混乱,因此对国家公园、自然保护区、风景名胜保护区设立一个专门的部门进行分级分类管理在我国显得尤为必要。因此,笔者认为,将国家公园管理机构提高行政级别,其带来的意义不仅限于国家公园本身,更与整个国家的自然保护地地位的息息相关。由一个专职的正部级国家局整合关涉部委的执法力量,不论是在中央还是在地方都有了较高的政治影响力,可以更好地推进我国以国家公园为主体的自然保护地体系的建设,从而构建一个生物多样、生态友好的美丽社会。

2.建立自上而下的垂直管理机制

上文已详尽分析我国环境治理模式和相应的行政权配置模式,倘若各个国家公园管理机构受地方牵制较多,将无法发挥其应有的作用。经过综合分析和考量,笔者认为建立自上而下的垂直管理模式较为适宜。有以下三点原因:

(1)域外成功经验的借鉴和参考

世界上国家公园建设开始最早,取得成就

最为显著的当属美国。美国确立了以“内务部—国家公园管理局(中央)—区分局(区域)—公园管理局(基层)”为主线且相对独立的垂直管理体系。²⁵排除了州政府和私人利益对国家公园内的自然资源进行侵占,并且地方的国家公园分局完全独立于州政府,不受州法律管辖,财政支出由联邦政府承担。这一管理模式有效地避免和防止了国家公园的碎片化,能够很好地实现相关法律法规的目的,在联邦制国家中建立起运行高效的管理体制。²⁶日本是地方分权型的国家,其国家公园管理体制也有其本国体制的深刻烙印,因而日本建立起的是中央和地方协同的管理体制。上文已述,日本的国家公园分为三类,其中,国立公园的管理机构按照“环境省(中央)—自然保护事务所(地区)—自然保护官事务所(基层)”的结构形成了自上而下的垂直管理体制。而国立公园和都道府县立自然公园都由都道府县管理,并由环境省督导。这种安排,是日本为了尊重地方公共团体的独立性和自主性,将与地方息息相关,与公民密切联系的事务交由地方自主管理,但是对于诸如紧迫的生态保护和生物多样性维护这类必须由国家承担的公共事业仍然由中央统一管理。²⁷

(2)我国建立垂直管理体制的现实需要

不论是美国还是日本,在国家公园体制的设计中,仍以垂直管理体制为主导,日本基于其独特的政治体制,辅之以中央和地方协同的管理体制,具有其合理性。而我国在试点期间可以比较明显的发现,实行垂直管理,即具体的国家公园管理机构为中央层面的国家公园管理局派出机构(如:祁连山国家公园、东北虎豹国家公园、大熊猫国家公园。)的建设效果相对较好。这类国家公园由中央统一领导,受中央重视程度高,并且还不同程度地得到中央领导人的专项批示和指示,地方政府配合程度较高,进而国家公园内生态以及生物多样性恢复较好。但是,其他依托省级政府乃至地级市(州)级政府建立国家公园管理机构的国家公园建设效果不太理想。特别是南山国家公园和武夷山国家公园,其管理机构行政级别别有处级,划归省乃至地级市代管,基本没有相应的执法权力,并且地方政府往往将国家公园视为金字招牌,导致试点建立以后,开发和投资不降反升,生态和自然资源破坏的现象屡屡发生,管理机构也无力进行管理,从而陷入一种进退两难的尴尬局面。²⁸

因此,我们可以看到,地方政府和地方政府领导干部,往往政治意识、大局意识相对欠缺,发展观和政绩观往往会受到历史和现实的影响,如果没有中央的强力支持,地方政府往往不会重视一些要“一代接着一代干”和需要“久久为功”的事业,²⁹这是当前中国政治体系中不可回避的现象。所以,对于建设国家公园这样的耗资大量资金并且缺乏短期回报的事业,必须由中央亲自掌舵,中央亲自投入,中央亲自执行。历史和现实启示,只有使中央在国家公园建设事业中占据主导,把握主动权,方能建立灵活运行,较好的贯彻中央意志的管理体制机制。基于此,建立独立于地方政府的垂直管理的国家公园管理机构体系至关重要。

(3)垂直领导的机构体系利于核定管理机构性质和编制,建立统一管理体制。

上文已提及,试点期间,各国家公园管理机构性质编制不一,有的是事业单位,有的是行政机构,有的为国家林草局派出机构,有的为省级政府设立的单位。编制混乱,导致管理错综复杂,无法实现统一管理。而建立垂直管理模式,必然会选择将各国家公园管理机构定位为国家公园管理局的派驻机构,“派”和“驻”结合,有利于强势推行中央意志,有利于垂直管理体制的高效运行。既将国家公园管理机构定位为国家公园管理局的派驻机构,其性质和编制也便不言而喻,为派出机构。同时,上文已提到,宜将国家公园管理局提级为正部级国务院直属国家局,因而其派出机构级别要么为副部级,要么为厅局级,可根据国家公园重要性程度、面积大小等因素综合判断定级。国家公园管理机构内工作人员明确为国家公务员的行政编制,通过国家公务员考试或者专门聘用公开招聘。如此,方能明确和保证国家公园管理机构人员的工资待遇和专业化程度,为独立于地方政府奠定了重要前提。

此外,由于我国幅员辽阔,地方事务错综复杂,并且国家公园往往覆盖面积较大,地区综合事务诸如:经济社会发展综合协调、公共服务、社会管理、市场监管等事项也错综复杂,而要将国家公园管理机构建设成一个“全能小政府”也不太可能。所以,即便建立起了中央—地方的垂直管理机构,与地方政府的协调和配合也不可避免。笔者认为,国家公园管理机构一旦独立于地方政府,在与地方政府的配合过程中难免出现信息不对称、沟通不畅,协调遇阻的现象。因而建立常态化沟通协调机制也非常必要。目前各省级行政区基本都设有生态环境保护委员会或者生态环境保护领导小组,该组织一般由省委书记和省长担任双主任,自然资源、生态环境、水利等相关部门领导人员为组织成员或领导人员。笔者认为,宜将国家公园管理机构的领导人员涵括于该类组织中,担任一定领导职务,参加该组织例会或者协调会

议。通过此种安排,方可形成具有中国特色的国家公园央地协同机制。

(三)授予国家公园管理机构充分的执法权力

在试点过程中,除了所有权归属和机构设置混乱,另外一个重要问题便是执法权的边界不明。《总体方案》原则性的规定要授权国家公园管理机构履行国家公园范围内必要的资源环境综合执法职责。但是资源环境综合执法职责范围极其广泛,涵盖面极广,几乎涉及公共生活和私人生活的各个领域。上文也已提及,将国家公园管理机构建成一个全能小政府并不现实,也不经济,即便已经采取了垂直管理模式,也要和地方各职能部门密切协作。因此,划定执法权范围,明确哪些执法权属于地方政府的保留权利,哪些执法权要由国家公园管理机构直接行使。《总体方案》提出,国家公园体制要坚持“山水林田湖草”一体建设,因而,故而国家公园管理机构自然也会涉及对“山水林田湖草”这一统一的生态系统的管理。其执法内容会涉及及到自然资源、林业和草原、生态环境、农业农村、水利等部门的执法事项。此外,在一些产业发展较好、游客和商户较多的区域还存在着市场监管、治安管理等方面的执法事项。³⁰此外一些国家公园区域内还有居民社区、原始产业等的存在,因而地方综合执法事项也在各个国家公园内不同程度地存在着。

试点期间,三江源国家公园的执法体制改革具有很强的创新度,值得我们借鉴、完善和推广。三江源国家公园管理局组建了统一的资源环境综合行政执法队伍。将园区涉及4个县的国土资源、林业资源、水资源、环境保护等方面的执法事项整合,统一行使执法权。执法人员由当地执法部门划转,执法队伍由管理局和当地政府部门共同管理,以管理局管理为主。并且,青海省人大通过颁布《三江源国家公园条例(试行)》对其执法事项和权限进行明确授权,使管理局的执法权有法可依。此外,三江源另一重大创新便是深入贯彻落实“警是警,政是政,企是企”的改革方向,将青海省森林公安转为国家公园警察总队,由国家公园管理局进行实质性的业务指导和具体的工作安排,对三江源国家公园和三江源自然保护区范围内自然资源、生态环境、林草、农牧等自然资源领域进行治安执法,并与刑事司法相协调,以打击自然资源和生态环境犯罪。³¹而地方政府只对市场监管、公共服务、社会稳定等地区综合事项进行管理,并与国家管理局进行协调。

综上,笔者认为,三江源国家公园的综合执法创新和权限划分为我们提供了蓝本。但是,我们在此基础上还要注意以下三个问题:首先,园区整合的区县相关单位的执法权力以后组建的资源环境综合执法队伍应当有独立的人员、资源的编制,而不是依靠地方相关单位临时划转或者借调。上文已经提到,将各国家公园管理局纳入国家公务员编制,因而其所属的资源环境综合执法队伍应当是通过正式单独招录的专业执法人员,使其独立于地方管理部门。并且在经费上,国家公园的资源环境执法队伍的开支也应属于国家财政进行承担或者支出。其次,在将来制定统一的《国家公园法》的基础上,应当由国务院通过制定专项的行政法规,明确授权相应国家公园管理局资源环境综合执法队伍行使相应的执法权以及执法权边界,使国家公园执法队伍的执法权有法可依,也有利于与地方执法权进行划分。最后,由于国家公园内的市场监管、公共服务、社会稳定等地区综合事项仍然要由地方政府进行管理,国家公园管理局无力也无法对其进行执法,但是相关部门在执法过程中,必须要与国家公园管理局进行配合,相关执法事项除涉及国家秘密和重大公共利益不适宜向国家公园管理局汇报以外,都应事先向国家公园管理局汇报,并听取国家公园管理局意见。授权国家公园管理局对于地方政府在园区内的执法行为有权进行否决和监督,对于不当的执法行为可以提请相应的主管部门进行惩处,以此维护国家公园的统一性,保障国家公园管理局对于国家公园内的事项的主导地位。

五、结语

如今,第一批国家公园已经正式建立,继续探索适宜于我国现状的国家公园治理模式和相关的行政权力配置具有其现实紧迫性。而国家公园建设实际是我国环境治理的缩影,乃至央地关系和行政体制的缩影。国家公园建设的质量,标志着我国生态文明建设的程度和政治体制的成熟程度,也在一定程度上可以作为我国治理能力和治理体系现代化的重要指标。因此,我们要从宏观入手,以小见大,从制约国家公园治理模式和行政权配置模式的深层次问题着手,破解国家公园的建设难题。

参考文献:

- [1]是指人们很难有组织、有节制、有规律地利用公众共用物,导致其最终遭受枯竭和退化等严重的灾难。参见蔡守秋:《环境公益是环境公益诉讼发展的核心》载《环境法评论》,2018年第3期。
- [2]汪劲:《中国国家公园统一管理体制研

究》载《暨南学报(哲学社会科学版)》,2020年第10期。

[3]臧振华,张多,王楠,杜傲,孔令桥,徐卫华,欧阳志云:《中国首批国家公园体制试点的经验与成效问题与建议》载《生态学报》,2020年第24期。

[4]卢青,沙璇:《中国国家公园治理体系构建与实现路径》载《宜春学院学报》,2021年第8期。

[5]秦天宝,刘彤彤:《央地关系视角下我国国家公园管理体制之建构》载《东岳论丛》,2020年第10期。

[6]臧振华,张多,王楠,杜傲,孔令桥,徐卫华,欧阳志云:《中国首批国家公园体制试点的经验与成效问题与建议》载《生态学报》,2020年第24期。

[7]蔡文灿:《环境治理行政权力配置与运行研究》,社会科学出版社2019年版。

[8]江国华:《中国行政法总论》,武汉大学出版社2017年版,第52-53页。

[9]江国华:《中国行政法总论》,武汉大学出版社2017年版。

[10]关志鸣:《高质量推进国家公园建设》载《求是》,2022年第3期。

[11]耿松涛,张鸿霞,严荣:《我国国家公园特许经营分析与运营模式选择》载《林业资源管理》,2021年第5期。

[12]钱宇峰:《国家公园管理局组织设计的完善路径》,载《中国行政管理》,2020年第1期。

[13]所谓公营造物即指结合一物物与人所成立的行政组织,旨在达成特定的行政目的,其外延与我国的事业单位法人大致一致,但是内涵却不尽相同。参见:李昕:《论目的主导的公法人组织形态类型化》,载《法学杂志》,2015年第11期。

[14]虽然试点期间各国家公园管理机构都与中央层面的国家公园管理局有着千丝万缕的联系,在业务上受其指导与领导,名义上看似形成了较为独立的组织体系,但实际上,即便是作为国家林草局派出机构的东北虎豹、大熊猫和祁连山国家公园管理机构在实际执行职务中也要受到地方政府的制约,遑论作为省级政府派出机构的管理机构了。

[15]臧振华,张多,王楠,杜傲,孔令桥,徐卫华,欧阳志云:《中国首批国家公园体制试点的经验与成效、问题与建议》载《生态学报》,2020年第24期。

[16]汪劲:《中国国家公园统一管理体制研究》载《暨南学报(哲学社会科学版)》,2020年第10期。

[17]马力宏:《论政府管理中的条块关系》载《政治学研究》,1998年第4期。

[18]朱光磊,张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2005年第1期。

[19]朱旭峰,吴冠生:《中国特色的央地关系:演变与特点》载《治理研究》,2018年第2期。

[20]朱光磊:《当代中国政府过程》,天津人民出版社,2008年版。

[21]蔡文灿:《环境治理行政权力配置与运行研究》,社会科学出版社2019年版,第76页。

[22]汪劲:《中国国家公园统一管理体制研究》载《暨南学报(哲学社会科学版)》,2020年第10期。

[23]《国家林业和草原局》,百度百科网站,https://baike.baidu.com/item/%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E6%9E%97%E4%B8%9A%E5%92%8C%E8%8D%89%E5%8E%9F%E5%B1%80,最后访问日期:2022年1月25日。

[24]许胜胜:《美国国家公园管理制度的法治经验与启示》载《环境保护》,2019年第7期。

[25]郑文娟,李想:《日本国家公园体制发展、规划、管理及启示》载《东亚经济研究》,2018年第3期。

[26]秦天宝,刘彤彤:《央地关系视角下我国国家公园管理体制之建构》载《东岳论丛》,2020年第10期。

[27]参见《自然保护区条例》第8条第1款、第2款、第3款。

[28]李想,郭晖,林进,衣旭彤,李宇腾,王亚明:《美国国家公园管理机构设置详解及其对我国的启示》载《林业经济》,2019年第1期。

[29]许胜胜:《美国国家公园管理制度的法治经验与启示》载《环境保护》,2019年第7期。

[30]郑文娟,李想:《日本国家公园体制发展、规划、管理及启示》载《东亚经济研究》,2018年第3期。

[31]汪劲:《中国国家公园统一管理体制研究》载《暨南学报(哲学社会科学版)》,2020年第10期。

[32]中共中央文献研究室:《习近平关于生态文明建设论述摘编》,2017年9月第1版。

[33]王蕾、卓杰、苏扬:《中国国家公园管理单位体制建设的难点和解决方案》载《环境保护》,2016年第23期。

[34]苏红巧、王楠、苏扬:《三江源国家公园执法体制改革经验及其可复制性》载《生物多样性》,2021年第3期。

(作者单位:武汉大学环境法研究所)