

迈向生态共同体:论国家公园生物资源管护的公私合作路径

黄辉,罗维

(福州大学 法学院,福建 福州 350116)

摘要:国家公园生物资源管护公私合作是迈向生态共同体的必然选择。国家公园生物资源管护的公私合作路径,是指将社会参与机制运用到公共利益导向的国家公园生物资源管护过程之中。生态共同体理念下,传统行政主导型管护模式在规范体系建构、权责边界厘定、收益分配规则、风险分担机制、争议解决程序等方面尚存瑕疵,难以匹配现实需要。在国家公园生物资源管护与公私合作是否适配的理论议题上,政府职能的持续转型、规范及实践基础的不不断夯实、公私主体的互动融合等要素,为二者的和谐共生培育了新的制度土壤。鉴于此,应进一步为国家公园生物资源管护公私合作提供法律支持和政策保障,合理划分公私主体间的权责边界,建立公平稳定的利益分配机制,健全严密而灵活的风险分担机制,设置明确透明的争议解决程序,使之不断趋向生态共同体的理想化合作图景。

关键词:生态共同体;国家公园;生物资源管护;公私合作

中图分类号:D922.6

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2025)05-0104-10

党的二十届三中全会提出,“推进生态环境治理责任体系、监管体系、市场体系、法律法规政策体系建设”,“全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设”^①。这一政策导向不仅明确了国家公园在生态文明建设中的重要地位,也为生物资源管护的制度创新提供了根本遵循。此外,《生态环境法典(草案)》第925条提出,“国家按照政策支持、企业和社会参与、市场化运作的原则……对区域生态修复进行全生命周期运营管护”。最新颁布的《国家公园法》在“参与和共享”一章中,也充分体现出公私合作的理念^②。当下,探索生态共同体视域下国家公园生物资源管护的公私合作路径,既是响应生态治理现代化要求的必然选择,也是实现生物多样性保护与可持续发展目标的关键举措。

生态共同体^③,是秉承“人与自然生命共同体”理论,将生态文明建设作为实践归宿的一种生态发展理念^④。进言之,生态共同体是一个动态平衡、相互依存、协同演化的有机整体,其将人与自然间的“对象性”关系延伸为“共生”关系,并通过绿色发展的创新实践,促进人与自然的和谐共生。国家公园是生态文明建设“战略—制度—法治—实施”贯通的关键枢纽,是体现生态共同体和实现生态、生产、生活和和谐统一的重要面向。构建国家公园生态共同体具有三重核心目标:一是促进生物多样性保护;二是公平处理资源利用与公共利益的关系;三是充分吸纳多元主体共同参与。三维目标明确了生态共同体的价值取向与治理方向。为实现从价值到规则的转化,国家公园生态共同体建设应达成三项重要条件,将目

收稿日期:2025-03-05

基金项目:国家社会科学基金重大项目(20&ZD093)

作者简介:黄辉(1968—),男,福建福州人,博士,教授,博士生导师,主要从事环境法、国际法研究。

①《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,《人民日报》2024年7月22日。

②参见《中华人民共和国国家公园法》第36、第38、第39、第41条。

③需要说明的是,“生态共同体”已有诸多论著谈及,较多适用于生态环境治理、体制改革等领域。参见李艳庆,张磊:《论构建中华民族生态共同体:理论渊源、基本内涵和价值意蕴》,《青海社会科学》2022年第1期;彭蕾,尹洁:《论马克思主义人化自然观与生态共同体的构建》,《毛泽东邓小平理论研究》2017年第10期;等等。

④王宝智,肖琴:《生态共同体的现代化构建:价值、主体与路径》,《湖南师范大学社会科学学报》2025年第1期。

标外化为具体的法治与治理阈值:一是规则秩序到位,形成完备的法律与政策体系;二是权能结构清晰,以“权属—权能—收益—责任”的一体配置,确定责任、风险及收益的分配;三是程序合规闭环,建立“评估前置—过程监测—事后救济”的程序链条,公平解决争议。

在此视域下,传统行政主导型的单一化管护模式逐渐暴露出国家公园财政可持续性不足、管理效能边际递减等多重困境。在实践层面,已有部分地区(如三江源、武夷山等国家公园)试点公私合作模式,但也面临着法律政策体系不完备、多元主体间的权责分配机制尚未健全等障碍。在学理层面,既有研究大体循沿政策分析^①、制度构建^②、具体路径^③三重进路,挖掘公私合作在生物资源管护等领域的潜在价值。然而,现有研究既缺乏对生物资源管护特殊性的深入剖析,又对广泛运用的“管护”“管控”“管制”^④等概念区分不足。同时,研究多集中于宏观政策建议,对微观机制探讨不够。上述研究空白暴露出理论供给与实践需求的错位,亟待构建新的理论基础与微观机制。

鉴于此,本文立足于生态共同体和国家公园体制建设的时代语境,以具有现实或潜在使用价值、能够纳入权利配置与收益—风险计算框架的生物资源作为切入点,以国家公园生物资源管护公私合作为研究对象,围绕法理证成、障碍识别与制度优化三重命题展开,并从法律政策、权责划分、利益分配、风险分担和争议解决等五方面提出优化路径,以期为国家公园生态共同体整体治理提供指导。

一、国家公园生物资源管护理论定位与特性剖析

明确生物资源管护的规范意涵与理解国家公园生物资源管护的特殊性,是构建科学管护体系的前提。规范意涵为管护行为提供概念基础,管护特殊性则反映制度设计与实践中的复杂需求,两者共同构成国家公园生物资源管护的制度内核。

(一) 生物资源管护的规范意涵

考察国家公园生物资源管护的特殊性,需明确“管护”的内涵。“管护”一词是由两个同为动词词性的“管”和“护”组成的动词词组,最典型的含义是管理保护,使不受损害^⑤。当然,这绝不是“管护”一词的全部用法及语义。从字面上分析,“管”主要指“管理”或“掌控”,即对某一事物或领域进行监督、控制和协调,以确保其按照既定规则运作。“护”的基本含义是保护、防卫,强调防止损害或伤害,体现出一种防护性。因此,在“管护”一词中,“管”侧重于管理和控制的责任,与“护”的维护和守护相辅相成,共同表达管理与保护相结合的理念。

“生物资源管护”由“生物资源”和“管护”两个部分构成。根据《生物多样性公约》的规定,“生物资源”可概括为:对人类具有实际或潜在用途或价值的遗传资源、生物体或其部分、生物种群、或生态系统中任何其他生物组成部分。结合“管护”一词的内涵,生物资源管护可以理解为:对生物资源及其生态系统进行系统性管理和保护的综合性活动,以此维护生物多样性,实现资源的可持续利用,保持生态系统的稳定性。

(二) 国家公园生物资源管护的特殊性

国家公园生物资源具有代表性与不可替代性。以我国首批设立的五个国家公园为例,不仅包括大熊猫、东北虎豹、藏羚羊等珍稀物种,还包括生态价值极高的热带雨林、高寒草甸等。同时,国家公园生物资源受扰动后的恢复过程具有滞后性与有限性,不可随意采取资源替代或迁地复制予以置换。国家公园生物资源的本体特征决定了其本质属性,也反映出国家公园生物资源管护不同于自然保护区、自然

①闫颜,舒旻,王梦君,等:《我国国家公园特许经营政策研究及对策建议》,《自然保护地》2024年第2期。

②陈君帆,唐小平:《中国国家公园保护制度体系构建研究》,《北京林业大学学报(社会科学版)》2020年第1期。

③张家荣,马思静,张茵,等:《基于社会嵌入视角的国家公园特许经营合作机制探析——以三江源国家公园为例》,《自然资源学报》2024年第10期。

④参见周训芳:《生态公益林补偿与管护制度的法律重构》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2017年第4期;包存宽:《新时代生物多样性治理的制度逻辑》,《人民论坛·学术前沿》2022年第4期;赵富伟,李颖硕,陈慧:《新时期我国生物多样性法制建设思考》,《生物多样性》2024年第5期。

⑤中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典》,商务印书馆2016年版,第482页。

公园的特殊性。

首先,从制度供给的集中性来看,国家公园实现了由“分散管理”向“统一治理”的制度性跃升^①。进言之,自然保护区与自然公园多由地方分散管理,常按林草、水利、文旅等条线分割,并受事权与财权分置等约束,难以实现生物资源管护制度供给的集中化。与之相比,国家公园由国家主导、中央统筹,统一管理主体与生物资源管护事项。以大熊猫国家公园为例,其跨越川、陕、甘三省,通过统一的生物资源确权、空间管控、监测评估与综合执法,打破了分散性管护的传统格局。此外,国家公园通过用途分区、许可准入、财政保障与生态补偿等措施,实现生物资源管护制度供给的标准化与集中化,产生了以特许经营、设置公益岗位为核心的公私合作需求。

其次,从与重要生态系统的耦合性来看,国家公园生物资源的开发和利用会直接作用于水源涵养、物种迁移与生态连通等关键过程,具有阈值敏感性、恢复滞后性。以三江源国家公园为例,其作为长江、黄河、澜沧江的发源地,维系着全国四分之一人口的水资源安全,若生物资源管护不当,更易触发跨域连锁反应并增加整体生态风险。与之相比,自然保护区通常以特定物种或生态环境保护为核心功能,自然公园则是具有显著旅游资源功能的特殊区域,生物资源管护对系统性过程的外溢影响相对可控。因此,为提高生物资源管护决策的法治化水平与适应性,以匹配生态系统自身变化的客观规律,适宜通过合同安排与生态服务付费机制引入社会主体。

最后,从治理结构与合规机制来看,国家公园生物资源管护需要实现区域间协同治理,形成稳定、高效、权责明晰的制度安排^②。具言之,相较主要处于单一行政辖区、部门条线相对固化的自然保护区与自然公园,国家公园通常跨地域、跨行业、跨部门,涉及当地居民、政府部门、社会资本等多元主体,生物资源管护活动可能同时引致权责界定、收益分配与风险分担等合规议题。以海南热带雨林国家公园为例,严格保育与社区生计、科研利用与游憩服务并存,生物资源管护活动过程需通过统一许可、社会参与等制度工具加以协调。因此,国家公园生物资源管护不能依赖单一科层制监管,必须推动多方形成合力,并尝试以公私合作作为制度载体予以承接。

二、共同体理念下国家公园生物资源管护公私合作的正当性证成

生物资源管护公私合作不仅是公私合作在环境治理领域的具体实践,也是探索有效行政治理的重要路径。因此,有必要基于生态共同体理念,围绕国家公园生物资源管护公私合作的必要性及可行性展开分析,以证成其理论正当性。

(一)公私合作嵌入国家公园生物资源管护的必要性

现代环境治理大多具有跨部门、跨领域协同的共性需求,结合国家公园生物资源管护的特殊性,以国家公园管理机构为单一主体,难以满足长期、专业与结果可审计的治理需求。同时,将公私合作深度嵌入生物资源管护,不仅符合生物资源共治模式的需求,也是因应环境治理中政府职能转型的必然举措。

1. 符合生物资源共治模式之需求

生物资源风险作为一种典型公共风险,具有与私人风险显著不同的特征^③。风险结构的嬗变倒逼治理模式转型,需要促成政府部门、市场与社会融合的多元治理格局。例如,三江源的高危野生动物种群与草地植被退化,要求持续监测与快速响应;大熊猫国家公园的栖息地破碎化与人兽冲突,要求长期修复与社区协同;海南热带雨林的外来物种入侵与游憩压力,要求容量管制与现场管理。然而,多元参与并不代表成熟的公私协同,潜藏着权力配置不合理、社会参与不充分等风险。

从管理到共治并非单纯的表述替代,而是深入环境治理体系层面,贯彻生态共同体蕴含的“政府引

①汪劲:《中国国家公园统一管理体制研究》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2020年第10期。

②张文松,林洁:《国家公园合作治理:理性审视、法治实践与进路选择》,《宁波大学学报(人文科学版)》2019年第4期。

③宋亚辉:《风险控制的部门法思路及其超越》,《中国社会科学》2017年第10期。

领—市场驱动—社会参与”的内在逻辑。公私合作致力于平衡法律与社会规范、政府与非政府主体、行政管制与市场激励之间的关系,成为生态环境治理的重要机制^①。传统的环境行政管制模式重视单一的公共性问题^②,存在显著的局限性,边缘化了社会主体;而在公私合作下,政府部门负责政策制定、法律监管和公共利益保障,社会主体则提供资金、技术和管理能力的支持。多方通过明确的角色分工与职责界定,实现资源优化配置,保障权利义务与收益分配的规范化,并提高治理的效率、透明度与灵活性。

2. 因应环境治理政府职能之转型

党的二十大报告强调,“深化简政放权、放管结合、优化服务改革”^③。行政体制改革的深入,具体表现为治理理念、治理主体和治理手段的全面转变。作为生态共同体建设的关键要素,国家公园生物资源管护公私合作正契合了这一转变趋势。

首先,在治理理念方面,环境治理理念逐渐从单一的政府主导转向体现生态共同体理念的多主体协作共治,强调可持续性和公众参与。通过放权于市场和社会,强调市场与社会主体在环境治理中的作用。

其次,在治理主体层面,面对复杂的生物资源管护挑战,单纯依靠政府力量的局限性逐渐显现,推动政府、企业、公众的三元互动已成必然趋势。通过公私合作,政府发挥法律监管和政策引导职能,私营主体利用资金优势,先进技术和专业化管理能力,公众以参与监督、信息公开及公共教育的方式融入生态治理体系,三者得以形成合力。

最后,在治理手段方面,以往的“命令—控制型”模式过于僵化单一,现代环境治理逐渐向灵活性强、市场化程度高的方向发展,强调行政干预与市场机制的结合。公私合作通过市场化手段实现资源优化配置,借助私营部门的技术创新与资本投入提升治理效果,并将当地居民与社区确立为治理主体,丰富治理手段,推动环境行政由“命令管制”向“沟通协作”发展^④。

(二) 公私合作嵌入国家公园生物资源管护的可行性

构建国家公园生物资源管护公私合作,是生态共同体现代化的实施进路之一。生物资源管护与公私合作之间的规范与实践基础、相互契合性,使国家公园生物资源管护公私合作具备理论可行性。

1. 生物资源管护公私合作具有规范与实践基础

我国在国家公园生物资源管护实践中,正逐步形成相应的公私合作规范体系。例如,《武夷山国家公园特许经营管理暂行办法》《海南热带雨林国家公园特许经营管理办法》等均明确了特许经营主体资格、责任划分和收益分配,尤其强调优先支持当地居民、集体经济组织和国有林业管护单位参与特许经营。此外,以三江源国家公园为代表,其通过发布《生态管护员公益岗位机制实施方案》《生态管护公益岗位管理办法》等文件,以规范化、法治化的方式推动生物资源管护的社会参与。

实践方面,以三江源国家公园建立的“一户一岗”生态管护公益岗位机制为例,该机制公开招聘或指定当地居民从事生态巡护与资源管护工作。国家公园管理机构负责制定岗位设置标准和考核办法,并通过财政资金或专项资金提供工资保障。公益岗位人员在法定职责范围内,对生物资源的数量变化、栖息环境等开展定期巡查。该机制注重监督与保护相结合,及时预防和发现非法捕猎、过度放牧以及其他可能危害生物资源的行为。发展至今,生态管护公益岗位机制已实现 1.72 万名牧民持证上岗,在园区 53 个行政村成立村级生态保护专业协会,发挥了村级社区生态管护的主体作用和前哨作用^⑤。

2. 生物资源管护与公私合作相互契合

生物资源作为自然资源的重要组成部分,属于公众共用物,其公共性特质表征为,以非排他性方式

①吴贤静,林镁佳:《从“环境之制”到“环境之治”:中国环境治理现代化的法治保障》,《学习与实践》2020年第12期。

②杜健勋:《论环境风险治理转型》,《中国人口·资源与环境》2019年第10期。

③习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》,《人民日报》2022年10月26日。

④段帷帷:《多元共治下环境行政权的功能转变与保障路径》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2020年第4期。

⑤该部分资料来源于课题组赴青海调研期间,由三江源国家公园管理局所提供。

普遍服务于所有人^①,即公众皆可共享生物资源的生态效益。一方面,从客体属性上,非排他性预示着生物资源的不可分割,即生物资源彼此之间具有复杂的内在联系和相互依赖性,无法完全被隔离或独立存在;另一方面,非排他性意味着它们无法由单一主体独占或控制,任何社会成员都不得随意限制他人利用^②。

基于生物资源的公共性,必然要求在管护过程中应当强化多主体协同、公共利益优先、程序公开,这与公私合作理念不谋而合。具言之,一是公私合作要求公私主体间明确权责分配、开展平等协作,借助法律规范与契约建立协作共治格局,契合以多元主体参与和责任共担为核心的生物资源管护理念。二是生物资源管护需坚持公共利益优先和可持续发展目标,在维护资源稳定性与完整性的基础上,统筹经济与社会需求^③。相对应,公私合作的市场机制可协调政府监管与私人资源配置,兼顾并优化生态与经济效益。三是公私合作倡导的信息透明与契约公开原则,与生物资源管护强调的信息公开与公众监督具有高度一致性。

基于此,生物资源管护与公私合作可形成双向互动的促进关系,即公私合作为生物资源管护注入必要的资源与机制支持,生物资源管护的成效亦推动公私合作的持续优化与制度完善。从前者来说,公私合作有效缓解了国家公园生物资源管护普遍面临的财政约束与技术瓶颈问题。对后者而言,国家公园生物资源管护的成效,能够强化公私合作的示范价值与推广潜力。

三、共同体理念下国家公园生物资源管护公私合作的障碍

证成国家公园生物资源管护公私合作的正当性,并不能自动转化为实践中的可操作性。进言之,国家公园的“公益性—收益性、中央统一—地方差异、强力监管—社会参与”等三重张力,以及主体结构单一化、管理方式科层化、运行机制相对封闭等因素,使国家公园生物资源管护公私合作与生态共同体的建设目标和条件仍存在多方面差异,成为亟须解决的现实障碍。

(一) 规范体系建构的疏漏

相较于生态共同体所需的“规则秩序到位,形成完备的法律与政策体系”达成条件,我国的国家公园生物资源管护规范体系仍存不足。一方面,中央层面尚未形成统一、完备的法治框架,缺乏针对性和系统性的法律政策体系。我国《国家公园法》已正式颁布,但涉及国家公园生物资源管护公私合作的具体规定仍散见于环境法体系之中。尽管《环境保护法》《野生动物保护法》等涉及生物资源管护公私合作,但大多停留在宏观层面。另一方面,地方层面尚未形成稳定、协调的制度体系。地方性法规探索多属于临时性或试点性举措,且其他规范性文件多为政策意见或实施办法,尚未形成稳定的制度框架。此外,立法层级较低、内容零散,缺乏明确的法律依据和操作标准,加上不同部门制定实施的生物资源管护公私合作相关规定彼此缺乏衔接,立法分散且标准各异^④,容易导致政策冲突和管理真空。

规范体系建构的疏漏,究其原因,在于上位理念已达成共识而具体规范尚未统一明确。我国在“建设生态共同体”和“国家公园生物资源管护公私合作”已形成政策与实践共识,但囿于相关环境保护法律法规的立法进度、规章位阶与技术标准不同步,规则供给出现了时间差与口径差。加上国家公园生物资源管护具有的制度供给集中性特征,导致与以部门权限为基础的既有规范结构存在结构性张力。

(二) 权责边界界定的模糊

权责平等是公私合作的核心特征,也是实现生态共同体“权属—权能公平配置”这一条件的必然要求。然而,权责边界界定的模糊,致使公私主体的实质性平等尚未实现,难以构建明确的权利义务关系。

一方面,在公私合作机制中,政府部门应履行过程监管职责^⑤,确保项目依法合规运行。然而,现行

①蔡守秋:《论公众共用物的法律保护》,《河北法学》2012年第4期。

②王雨荣:《环境权的概念:反思、证成及其外延展开》,《环境法评论》2022年第2期。

③吕忠梅:《环境法典编纂视阈中的人与自然》,《中外法学》2022年第3期。

④刘超,邓琼:《自然保护区特许经营制度的逻辑与构造》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2023年第4期。

⑤胡炜:《环境污染第三方治理:公私关系再审视及制度完善》,《江海学刊》2021年第5期。

法律法规对国家公园管理机构与地方政府的监管权限规定较为笼统,未能对经营活动形成清晰的监管框架;对企业、公民等多元主体的责任界定亦停留在原则性规定,缺乏具体的法律约束。另一方面,责任承担方式缺乏明确规定。监管责任通常针对具体行为人,而对作为监管主体的国家公园管理机构与地方政府的责任界定较为模糊。例如,武夷山国家公园联保管理组织负责国家公园范围内特许经营项目的管理。然而,该组织并未充分吸纳企业、当地居民等其他利益相关方,一旦发生生态破坏或资源损害事件,国家公园管理机构、当地政府与社会主体可能会因责任界限不清而相互推诿。

权责边界界定的模糊,深层原因在于权能配置与事权—财权匹配尚未闭合。申言之,公私合作的引入,致使合同权能与行政权能交叉,国家公园生物资源管护公私合作若未明确并贯彻“公益性优先、所有权不转移、核心公权不外包”,则会使授权范围与监督强度产生冲突。跨地域国家公园的权属类型与利益主体更为复合,边界模糊可能将被放大为协同失灵。

(三) 利益分配机制的失序

当前国家公园生物资源管护公私合作的利益分配机制尚不明晰,与公平处理资源利用与公共利益的关系、公平分配收益的生态共同体理念并不相符,易引发履约风险与合作失衡。

首先,政府部门在国家公园生物资源管护公私合作中,既是监管者又是合作主体,在财政补贴、资源配置等方面可能形成隐性倾斜,影响收益分配的公正性。其次,部分生物资源管护项目的收益来源单一,主要依赖财政补贴,而非市场化回报,难以满足社会资本对公私合作项目更高预期收益的需求。这不仅降低了私营主体的参与积极性,也可能导致资源配置失衡。最后,生物资源管护公私合作中,授予政府部门单方变更权是必要的^①,但也可能造成异化风险。申言之,国家公园管理机构与部分地方政府可能因政策调整、行政管理变动等因素,单方面修改收益分配规则,影响私营主体的预期回报。

利益分配机制的失序,源于公共性收益与地方/社会方收益的对价结构不稳定。申言之,国家公园生物资源管护公私合作尚未与付费机制、价格—容量管制进行一体化设计。国家公园强调限制性利用与容量控制,若无稳定的补偿与留用安排,将使利益相关方缺乏可预期回报,分配秩序难以维持。

(四) 风险分担机制的薄弱

当前实践中,我国国家公园生物资源管护公私合作仍暴露出风险分担机制薄弱的突出问题,难以匹配生态共同体基于“权属—权能—收益—责任”一体配置衍生的风险分担需求。

首先,国家公园生物资源管护公私合作具有公益属性强、投资周期长、受自然环境不确定因素影响大等特点。然而,现行机制未能建立系统的市场风险评估体系。例如,部分项目缺乏动态的价格调整或收益补偿机制,无法将政府失灵和市场失灵控制在一定范围内^②,难以获得预期收益和调整经营策略。其次,尚未建立科学的环境风险评估标准,未能形成有效的风险监测与预警机制。例如,部分项目在规划和设计阶段未进行充分的生态影响评估,项目实施后出现生态功能下降或生物资源损害的情况。最后,国家公园生物资源管护具有政策敏感性,国家公园管理机构与地方政府单方变更合作条件的可能性较高,导致风险责任分配更为复杂。

风险分担机制的薄弱,根本原因在于国家公园生物资源的恢复滞后性与阈值敏感性,系统性的管护风险难以由市场化机制完全覆盖。而可控的运营风险、合规风险与质量风险又未在当前规则中被精细拆分与界定。若无明确的暂停、终止与强制修复条款,以及环境责任保险等配套措施,风险将倒灌至社会主体,增加合作的不确定性。

(五) 争议解决程序的乏力

国家公园生物资源管护公私合作的争议与传统民事或一般行政争议存在明显差异。而现有争议解决机制对此适用不足,难以有效化解此类纠纷。

^①许鹏,乐巍:《行政协议单方变更权的司法审查》,《人民司法(应用)》2016年第22期。

^②刘佳丽,谢地:《公私合作:后民营化时代城市公用事业改革的新议题》,《学习与探索》2017年第8期。

其一,国家公园生物资源管护公私合作具有公益性和私益性并存、行政目的性和契约合意性兼具的特点^①,合同争议和行政争议可能交叉适用不同的部门法体系,导致司法救济路径模糊。而且,生物资源管护责任的归属及赔偿标准仍停留在原则性规定层面,加大了争议解决的法律不确定性。此外,国家公园管理机构同时扮演监管者与合作方的双重角色,一旦发生争议,其行政行为与合同约定义务交织,难以界定纠纷的性质,而且公私合作协议涉及公权力,协商与调解程序效力有限^②,难以成为有效的争议解决途径。其二,在国家公园生物资源管护公私合作纠纷中,经常涉及生态环境损害认定、生物资源管护成效评估、生物多样性受损程度判定等专业性问题的,普通法院或行政机构缺乏必要的生态专业知识支撑,使得案件受理和审理的专业协调机制缺位。

争议解决程序的乏力,根本原因在于相关程序体系未实现生态共同体理念下“评估前置—过程监测—事后救济”的闭环。申言之,国家公园跨地域、跨部门、跨行业协同频繁,若争议处理长期依赖个案协调而非制度化路径,将严重影响争议解决程序的可预期性与可问责性。

四、国家公园生物资源管护公私合作的共同体建设路径

生态共同体是一个有机整体,而国家公园作为我国最重要的自然生态空间,其法治理论的创建同样需要建立系统性、整体性、协同性思维^③。国家公园生物资源管护公私合作面临的五大障碍并非彼此孤立,而是围绕国家公园三重张力相互嵌套并链式传导。为此,国家公园生物资源管护公私合作应以生态共同体的核心目标与达成条件为指引,贯通“规则秩序—权能结构—程序合规”的一体化路径。

(一) 构筑法律与政策协同的共同体规范体系

法律与政策并非二元对立,而是相互依存、密切关联的^④。在生态共同体理念下,二者的协同尤为重要。生态共同体因强调人与自然、社会各要素的动态平衡与协同演化,需要融贯法律与政策的特有功能实现系统性治理。

其一,加快完善相关立法体系是基础性任务。随着《国家公园法》的颁布,应以《国家公园法》为核心,继续统筹整合相关规定,创新体制机制和利益协调机制,确立国家公园生物资源管护公私合作的基本制度,避免立法碎片化导致的制度冲突或规范失灵。同时,可以采用综合性立法与专项规定相结合的形式,即在整体立法之外,通过专项规定明确国家公园生物资源管护公私合作的基本原则、合作范围与程序标准,以此强化法律规范的系统性。

其二,确保中央与地方、法律与政策之间的协调衔接。一方面,中央主管部门应制定统一的指导政策或行政法规,明确国家公园生物资源管护公私合作的具体实施标准和操作细则,引导各地管护实践逐步制度化、规范化。地方已有的试点性、探索性政策措施,若有值得全面推广的,应适时纳入中央统一规范,以克服政策冲突与标准不一的问题。另一方面,应构建跨部门的政策协调机制,国家公园管理部门与生态环境相关部门应联合制定配套政策与管理规范,定期开展政策清理和备案审查,防止部门规章之间相互矛盾。同时,各地应在中央统一立法框架与政策指引的基础上,立足本地自然资源禀赋、生态环境特点与社会经济发展水平,制定配套性、细化性的地方性法规或规章制度。

(二) 厘清共同体视域下公私主体的权责边界

为实现生态共同体所蕴含的“动态平衡、协同演化”内涵,应清晰界定多元主体的权责边界。为此,应以明确制度规范为基础,以转变部门职能为核心,以细化协议规定为重点,构建清晰的公私主体权责边界。

其一,通过法律规范进一步明晰国家公园管理机构、地方政府、企业、社会组织、当地居民在生物资

①柯坚,吴隽雅:《环境公私协作:契约行政理路与司法救济进路》,《重庆大学学报(社会科学版)》2017年第2期。

②石佑启,陈可翔:《政府与社会资本合作模式下法律救济制度之构建》,《江海学刊》2018年第5期。

③吕忠梅:《习近平法治思想的生态文明法治理论》,《中国法学》2021年第1期。

④喻文光:《PPP规制中的立法问题研究——基于法政策学的视角》,《当代法学》2016年第2期。

源保护中的具体职责,实现权力配置以及责任分配法定化^①。例如,可基于《国家公园法》对国家公园管理机构予以明确授权,确认其以公共利益与供给效率为核心的监管责任,明确其负责执行规划和编制计划,依法保留许可审批、执法处罚、资源获取与整体监管等管理职权,规定其不得以行政地位参与经营性收益分配。此外,地方政府应负责公共服务、社会管理、市场监管和执法保障等统一筹划,配合完善生态补偿与社区安置,承担联合执法与应急处置等职责^②。明确企业享有按照合同开展经营活动并获取收益的权利,承担长期监测、数据直报、设施运维等义务;当地居民与社会组织则享有协商参与、就业优先与收益分享权利,承担巡护、监测协作与报告义务。

其二,推动转变政府职能。一方面,明确职能交叉事项的主责部门,并建立跨部门协调机制,搭建国家公园管理机构、地方政府、企业、当地居民、第三方专家等各方共同参与的多元协同治理平台,防止出现责任真空。另一方面,国家公园管理机构应更加积极地将部分管理职能授予和委托给合适的社会主体。可制定第三方管理委托办法,列明可委托事项与不可外包边界,明确被委托方的管理权限、经费来源和考核标准,并保留国家公园管理机构的监管和收回权。在更广的领域,国家公园管理机构与地方政府可通过购买服务等方式,引入企业和社会组织承担物种监测、栖息地修复等具体事务。

其三,统一规范协议的主要内容与格式,以“指标—期限—责任”的结构固化权利义务。具言之,可将生态结果指标(如特定物种数量、栖息地质量、入侵物种控制率)、过程指标(如巡护频次、样地覆盖率)与合规指标(如数据合规率、信息公开及时率)分解到年度与季度,配置保证金、责任保险、强制修复与替代履行条款,明确再协商、国家公园管理机构或地方政府接管与终止程序,并与行政复议、行政诉讼与公益诉讼形成顺畅衔接。例如:特许经营合同应规定企业年度生物资源管护资金投入标准、社区就业人数指标以及生物资源事故处理义务;在社区共管协议中,应详细规定当地居民的巡护任务、报告义务。

(三)形塑共同体利益共享的公平分配机制

在生态共同体的框架下,公平合理的利益分配机制是实现共同体利益的重要保障。为避免分配规则彼此割裂,可通过规则透明与角色分离提供上位约束,加强当地居民主体地位与能力建设的基层激励,完善利益调整与补偿程序提供对价与救济,共同构成“约束—激励—对价”的闭合链条。

其一,推动分配规则的透明化。具体而言,通过立法或行政规章明确规定收益分配的原则、方式和比例标准,避免规则模糊或随意调整的现象发生。明确国家公园管理机构兼具监管者与参与者双重身份时的权责边界,并通过具体规定予以严格区分,以防止利益冲突或不当倾斜。此外,建立健全公私合作的信息公开制度,明确规定项目收入与支出的公开程序、范围和方式,确保分配规则公开透明并接受公众监督,提升分配机制的公正性与可信度。

其二,明确并突出当地居民在利益分配机制中的主体地位。申言之,政府部门应褪去传统体制下的“经济人”角色,坚持“不与民争利”原则^③,优先聘用当地居民担任生态巡护员、环境讲解员等岗位,使当地居民能通过劳动获得稳定的工资收入。在项目管理机构或治理结构中,为当地居民代表预留固定席位,保障其参与涉及重要利益分配事项的决策。同时,国家公园管理机构与地方政府可鼓励并扶持社区成立合作社或社区协会,由社区与企业共同经营生态产品开发、生态旅游等项目,使当地居民能够直接获取经营收益。此外,国家公园管理机构与地方政府应配合完善生态补偿机制,对因禁伐、禁猎等管护措施而承受经济损失的当地居民给予必要补偿,并开展职业技能培训,保障其基本生活与就业权利。

其三,建立严格且制度化的利益调整与补偿程序,防止行政权的任意行使。具体而言,通过立法或行政规章明确规定政府部门对合同条款进行变更的具体条件、程序与范围。政府部门若基于公共利益确需变更合作协议条款或提前终止合同,应依法履行充分的协商程序并明确补偿标准,以保障社会资本方的合理利益和信赖利益。此外,在利益分配过程中,明确社会组织的贡献与经济回报间的对应关系,

①石佑启,陈可翔:《合作治理语境下的法治化营商环境建设》,《法学研究》2021年第2期。

②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》,《东岳论丛》2020年第10期。

③付金存,王岭:《契约视角下城市公用事业公私合作的困境与破解路径》,《北京理工大学学报(社会科学版)》2016年第4期。

设置明确的激励机制,以激发社会组织参与合作项目的积极性^①。

(四)健全共同体风险共担的弹性应对机制

国家公园生物资源管护公私合作项目通常周期长、涉及利益主体多元,面临法律变更、政策调整、环境变化等多重不确定风险因素。因此,必须构建以“前期识别—中期调适—后期救济”为轴线的三层风险分担机制,确保合作稳定运行。

其一,应以国家公园生物资源管护公私合作全过程为基准,构建科学、系统的风险评估与分类体系。具言之,在项目启动阶段,应开展全面风险识别,明确市场波动、生态环境变化和政策调整等风险因素,形成科学的风险清单与分类标准,并以第三方可行性研究与财政承受能力论证进行交叉校验,排除不具备实施条件的项目。同时,建立动态的项目库管理机制,运用先进的生物资源监测技术,以国家公园旗舰物种种群趋势等指标作为可预警的过程信号。完善动态项目调整与退出机制,当指标触及预警阈值或法规政策发生实质性变更时,及时启动项目调整、减载或退出程序,防止盲目推进。

其二,推行标准化合同范本和弹性调整机制。国家公园管理机构应制定生物资源管护公私合作的标准合同示范文本,明确规定法律变更、政策调整、环境突发事件等风险的处理规则,以及统一履约保障和违约责任,以减少因合同歧义产生的争议。此外,合同中应体现弹性管理理念,设置合理的变更条款和情势变更机制。例如,当法律或政策变动导致项目成本增加或收益降低时,国家公园管理机构与地方政府应根据合同约定给予合理补偿或调整付费标准。合同还应明确不可抗力与意外事件的范围及后果分担方式,以确保合同的灵活性,使合作双方在既定框架内进行协商调整。以此树立公私合作合同柔性管理思维,明确合同变更条款及实现路径,以有效化解风险与争端^②。

其三,明确各方主体的风险责任与利益保障,避免主观臆断的风险配置。国家公园管理机构与地方政府应依据“风险最适宜承担方负责”原则,合理界定风险责任边界,将市场风险和运营风险主要分配给社会资本承担,而政策变动、不可抗力和环境突发风险由国家公园管理机构与地方政府适当分担。合同条款应细化补偿机制,明确当政策或环境因素导致项目亏损时,国家公园管理机构与地方政府通过财政补贴、风险补偿基金等方式对社会资本进行合理补偿,以增强投资者的信心。此外,积极推动商业保险机构提供针对政策风险、生态风险的保险产品,建立市场化的风险对冲机制,推进风险分担的多元化。

(五)完善共同体争议解决的协同治理程序

在国家公园生物资源管护公私合作的实践过程中,政府部门与社会主体之间难免会出现权益冲突与合同纠纷,应以“分流审理、闭环救济”为原则,完善争议解决的协同治理程序。

其一,应明确合作合同或协议的法律属性。在立法或司法解释层面,应规定凡涉及用途分区、容量与价格管制、许可审批、执法处罚、资源获取监管等事项,应认定为行政协议或行政行为为争议,适用行政诉讼规范与行政诉讼救济;在公私合作背景下的行政诉讼,应兼顾保护主观公权力与维护客观法秩序的功能^③;而涉及长期监测、利益分配、数据服务等平等主体事项,应认定为民事合同争议,适用仲裁或民事诉讼。此种二元划分方法,既能保障行政机关依法履职,也能明确合同部分可适用仲裁或民事诉讼机制。为此,国家公园管理机构可设置专门平台或部门进行受理,并依据事先约定的“行政—民事二元分流清单”进行分流,规定国家公园统一监测平台与第三方评估报告为主证,确保证据的统一口径与可核性。法律属性明确后,国家公园管理机构与地方政府的监管边界、社会主体的救济路径将得以清晰,能提升程序的预期性与裁判的统一性。

其二,推动专业化的调解与仲裁机制建设。具体而言,强调“协商优先”原则,鼓励争议各方首先通过协商或调解方式解决纠纷,避免诉讼成本高、耗时长的问题。进言之,可依托国家公园管理机构设立“国家公园生物资源争议调解中心”,在双方同意的基础上,将争议提交由环境法官、仲裁员及生态、环

①康京涛:《生态修复市场化的法理解构与困境突围》,《中南大学学报(社会科学版)》2018年第4期。

②陈婉玲:《PPP长期合同困境及立法救济》,《现代法学》2018年第6期。

③陈军:《公私合作背景下行政法发展动向分析》,《河北法学》2013年第3期。

境科学等领域组成的专家组进行裁决^①,针对专业性纠纷进行科学评估与高效调解。

结语

公私合作克服了传统政府主导模式的局限,有效整合了政府部门监管优势,提升了资源配置效率,是一种兼顾生态保护与可持续发展的新型治理模式。国家公园生物资源管护公私合作,应以生态共同体理念为价值取向,以统筹治理为基础,贯通规范体系、权责边界、利益分配、风险共担与争议治理,使前述具体措施得以协同。随着生态共同体建设深入推进,未来研究应着重关注如下向度:一是观测不同生态系统下公私合作的适应性差异,探索分类指导的政策框架以形成区域特色模式;二是构建包含生态、经济、社会效益的长期合作绩效评价体系,并建立定期监测和动态调整机制;三是将国家公园生物资源管护公私合作作为制度接口,将路径逐步扩展至非资源性生物多样性要素。基于此,将为构建科学高效的国家公园治理体系、实现人与自然和谐共生的生态共同体现代化提供坚实的理论支撑与实践指导。

Toward an Ecological Community: Public-Private Partnership Pathways for the Stewardship of Biological Resources in National Parks

HUANG Hui & LUO Wei

(School of Law, Fuzhou University, Fuzhou 350116, China)

Abstract: Exploring public-private partnerships (PPPs) for the stewardship of biological resources in national parks is an inevitable choice for moving toward an ecological community. The PPP pathway in this context denotes the deployment of mechanisms for social participation within a public-interest-oriented process of biological resource stewardship in national parks. Under the ecological-community paradigm, the traditional administration-led stewardship model remains deficient in multiple respects, specifically the construction of a coherent normative framework, the delineation of power-responsibility boundaries, the design of benefit-sharing rules, the arrangements for risk allocation, and the procedures for dispute resolution, and it is thus ill-suited to practical needs. Regarding the theoretical compatibility between biological-resource stewardship in national parks and PPPs, the ongoing transformation of governmental functions, the progressive consolidation of normative and practical foundations, and the interactive integration of public and private actors together cultivate an enabling institutional environment for their harmonious co-evolution. Accordingly, PPPs for the stewardship of biological resources in national parks should be further underpinned by legal support and policy guarantees; the boundary of powers and responsibilities between public and private actors should be reasonably demarcated; fair and stable benefit-sharing mechanisms should be established; robust yet flexible risk-sharing mechanisms should be improved; and clear, transparent dispute-resolution procedures should be instituted, so that practice progressively approaches the ideal cooperative configuration envisaged by the ecological community.

Key words: ecological community; national parks; biological resource stewardship; public-private partnership (PPP)

(责任校对 曾小明)

^①江国华:《政府和社会资本合作项目合同性质及争端解决机制》,《法商研究》2018年第2期。