

生态保护区域划定制度的体系整合与法典表达

吴凯杰

摘要: 实践中各类生态保护区域存在范围交叉重叠、功能定位混同、划定规则缺失等问题,并非自然保护地法体系的局部优化能够妥当应对,为此需借助编纂生态环境法典的契机整合形成具有概念包容性、功能互补性与规则融贯性的制度体系。生态保护区域具备保护生态价值、保护力度严格、区域边界明确等共同特征,包括作为基本构造的生态系统保护区域、生态要素保护区域、生态退化防治区域,以及作为底线保障的生态保护红线。生态保护区域划定制度应定位于生态环境法典的生态保护编,重点规定不同生态保护区域划定的动态与静态衔接规则,以及各类生态保护区域划定的专家评审与公众参与、权益协商与损失补偿、范围与管控分区调整等共性规则。

关键词: 自然保护地; 生态保护区域; 生态环境法典; 生态保护红线

中图分类号: D922.604 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2025)04-0037-14

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20250619.002

一、引言

2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》(以下简称《指导意见》)要求建立以国家公园为主体的自然保护地体系。自然保护地已从内容开放的包容性概念转换为指代明确的排他性专用名词^①,包括国家公园、自然保护区与自然公园三类,但我国的类似保护区域并不只有自然保护地。在自然保护地之外,还有为数不少、分布广泛的其他类似保护区域,包括公益林、基本草原、重要湿地、饮用水水源保护区、流域禁止航行区与禁止采砂区、水土流失重点预防区与治理区、沙化土地封禁保护区等^②,可统称为“生态保护区域”。国际经验也显示自然保护地并不等同于生态保护区域。2010年《生物多样性公约》的“爱知生物多样性目标11”强调“通过有效且公平管理的、具有生态代表性和连通性的自然保护地以及其他有效的区域保护措施体系来实现生物多样性保护”,其中“其他有效的区域保护措施(Other Effective Area-based Conservation Measures,简称OECMs)”与自然保护地体系互为补充,共同实现2030年受保护陆地和海洋面积达到至少30%的全球目标。世界自然保护联盟

基金项目: 国家社会科学基金项目“环境公益诉讼防控环境风险的体系化研究”(23CFX050)

作者简介: 吴凯杰,北京大学法学院, wukaijie@pku.edu.cn (北京100871)

^① 关于自然保护地作为包容性概念或排他性概念的区别,参见刘超:《以国家公园为主体的自然保护地体系立法研究》,中国社会科学出版社2023年版,第58页。

^② 马骥聪教授曾在1983年提出“特殊自然环境客体”概念,包括“自然保护区、禁猎区、禁伐区、渔业保护区、风景游览区、疗养区、国家公园、自然历史遗迹、名胜古迹等”。参见马骥聪:《环境保护法基本问题》,中国社会科学出版社1983年版,第280页。

(International Union for Conservation of Nature, IUCN) 在持续研究各国实践基础上提出的自然保护区 (Protected Areas) 概念与分类具有丰富的内涵, 但也明确表示在自然保护区之外还有管理良好的森林、资源可持续利用区域等具有保护价值且受到可持续管理的区域^{[1] (P2)}。

相较于自然保护区, 其他类型的生态保护区域尚未被充分关注。目前不乏有学者提出要推动自然保护区法的体系化、形成“基本法+特别法”的体系结构^{[2] [3] [4]}, 但对其他类型生态保护区域的关注不足^①。作为受到特殊保护的法定区域, 国家与地方政府将为保护与管理各类生态保护区域投入大量财政资金, 区域内自然资源等财产权利人的合法权益也将受到严重限制, 因而生态保护区域的划定理应受到必要的法律约束。生态保护区域划定规则不仅是实现生态保护目标的法律保障, 也是维护自然资源财产权益的必备规则。然而, 现行立法对部分生态保护区域划定的规定较为简略, 仅对划定对象作出了原则性规定, 缺乏对划定主体与权限、划定程序、划定标准、权益协商、范围调整等核心内容的必要规定^[5]。在推进环境法体系化的当下, 立法研究的视野应当超越自然保护区的范畴, 统筹考虑各类生态保护区域的划定。

目前十四届全国人民代表大会常务委员会已将生态环境法典纳入立法规划的第一类项目, 并于2025年4月初次审议了《生态环境法典(草案)》, 为生态保护区域划定制度的体系整合提供了宝贵契机。与此同时,《国家公园法》也在审议过程中, 将在生态环境法典颁行后作为单行法独立存在, 需与法典编纂统筹考虑^[6]。法典编纂的重要意义之一是突破部门主导立法的局限, 在环境法体系整体的层面上审视相关法律制度, 消减矛盾、冲突与不一致, 增进环境法规范的体系化与科学化^[7]。在此背景下, 本文将首先检视当下自然保护区体系改革的局部优化功能, 进而提出生态保护区域划定制度的体系整合模式, 最后结合当下生态环境法典编纂提出体系整合的具体立法路径。

二、超越自然保护区法视野的体系整合

当下的自然保护区体系改革与立法进程虽然有助于在局部改变分立发展的现状, 但自然保护区并非生态保护区域体系的全部。实践中各类生态保护区域类型众多且缺乏协调, 政出多门、彼此交叉重叠甚至不无矛盾冲突, 并非自然保护区立法本身的体系化能够妥当应对。仅关注自然保护区将遗漏对其他生态保护区域的必要整合, 无法在根本上解决生态保护区域的碎片化问题, 为此需要超越自然保护区立法的局部优化模式, 借助当下的生态环境法典编纂实现体系整合。

(一) 自然保护区体系改革的视野局限

当下自然保护区体系改革的主要动因是解决长期以来形成的各类自然保护区交叉重叠、多头管理等问题, 形成协调统一的管理体制机制^[8]。2015年9月, 中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》(中发〔2015〕25号) 强调, “加强对重要生态系统的保护和利用, 改革各部门分头设置自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、森林公园、地质公园等的体制”。此后国家陆续出台《建立国家公园体制总体方案》(2017) (以下简称《总体方案》) 《指导意见》(2019) 等重要政策文件, 将“自然保护区”作为统摄性概念, 并以“国家公园”作为自然保护区体系的“主体”, 自然保护区与各类自然公园分别为“基础”与“补充”。与此同时, 2018年《国务院机构改革方案》确定由新组建的国家林业和草原局统一监管国家公园、自然保护区、自然公园等自然保护区。

^① 仅有少数学者关注自然保护区与生态保护红线、自然生态空间等其他区域性制度之间的关系, 参见社群:《环境法体系化中的我国保护地体系》,《中国社会科学》2022年第2期,第125页。

随着改革的推进，自然保护地已从政策概念转化为法律概念。2018年制定的《土壤污染防治法》首次在法律层面上引入“自然保护地”概念，规定“各级人民政府应当加强对国家公园等自然保护地的保护，维护其生态功能”。此后，立法机关制定或修改的《森林法》《长江保护法》《湿地保护法》《黄河保护法》《青藏高原生态保护法》等环境法律，以及《刑法》《海警法》《海南自由贸易港法》《军事设施保护法》等相关法律都开始使用“自然保护地”概念。例如，2020年《长江保护法》确认长江流域的自然保护地体系包括国家公园、自然保护区、自然公园等类型，保护对象是长江流域重要典型生态系统的完整分布区、生态环境敏感区以及珍贵野生动植物天然集中分布区和重要栖息地、重要自然遗迹分布区等区域。2021年《黄河保护法》与2023年《青藏高原生态保护法》延续了这种概念表述方式，只是将“长江流域”相应地替换为“黄河流域”与“青藏高原”。

虽然自然保护地体系改革具有重大意义，但尚有许多生态保护区域不属于自然保护地的概念范畴，因而未被纳入改革视野之中。《指导意见》将“自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、海洋公园、湿地公园、冰川公园、草原公园、沙漠公园、草原风景区、水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区（点）、自然保护小区、野生动物重要栖息地等”作为自然保护地的梳理调整和归类对象，其中“等”应作“等内等”还是“等外等”解释并不明确。即使采用“等外等”解释，受自然保护地的功能定位与概念内涵所限^①，尚有多类生态保护区域难以被纳入自然保护地的范畴之中。

第一类是自然资源法中的生态保护区域。当下我国的自然资源法正在向“生态要素法”转变，愈发重视自然资源的生态价值保护^②，其重要制度表征是将重要生态要素所在区域划为特殊保护区域。如2019年《森林法》第47条首次在法律层面确立公益林划定制度，规定公益林的划定对象不只是“森林和林木”，而是“林地和林地上的森林”，并且受到“严格保护”，由此可见公益林的特殊保护区域属性。此外，自然资源法中的生态保护区域至少还包括《草原法》第42条规定的基本草原，《水法》第33条规定的饮用水水源保护区、第36条规定的地下水禁止开采与限制开采区与第39条规定的河道禁止采砂区，《渔业法》第29条规定的水产种质资源保护区与第30条规定的禁渔区，以及《种子法》第10条规定的种质资源保护区与种质资源保护地等。

第二类是生态保护法中的生态保护区域。生态保护法是环境立法的新兴领域，不同于自然资源法的多元立法目的，生态保护法以生态环境的整体系统保护为主导立法目的，主要包括生态区域保护法、生物多样性保护法、生态退化防治法等。在生态区域保护立法中，不乏通过划定特殊保护区域来保护重要生态系统的制度安排^[9]。如《长江保护法》第27条规定的禁止航行区与限制航行区、第28条规定的禁止采砂区等流域保护区域。在生物多样性保护法中，生态保护区域主要包括《野生动物保护法》第12条规定的旨在保护野生动物及其重要栖息地的禁猎区与禁渔区，以及《野生植物保护条例》第11条规定的针对国家、省重点保护野生植物物种天然集中分布区域的野生植物保护点。在生态退化防治法方面，《水土保持法》第12条规定了水土流失重点预防区和重点治理区，前者的划定对象是水土流失潜在危险较大的区域，后者则针对水土流失严重的区域。还有《防沙治沙法》第12条规定的沙化土地封禁保护区，划定对象是在规划期内不具备治理条件的以及因保护生态的需要不宜开发利用的连片沙化土地。

^① 参见刘超：《“自然保护地”法律概念之析义与梳正》，《暨南学报（哲学社会科学版）》2020年第10期，第26页。

^② 对自然资源法与生态要素法的联系与区别，参见巩固：《环境法典自然生态保护编构想》，《法律科学（西北政法大学学报）》2022年第1期，第104页。

前述的生态保护区域类型不仅超出了目前改革文件中自然保护地的概念外延，而且难容于其概念内涵。根据《指导意见》，建立自然保护地体系的基本原则包括“山水林田湖草是一个生命共同体的理念”，总体目标包括“确保重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到系统性保护”。与此一致，《青藏高原生态保护法》第16条明确青藏高原自然保护地体系建设的目标是“保持重要自然生态系统原真性和完整性”。由此可见，自然保护地的保护对象是生态系统整体而非特定生态要素，因而难以涵盖以特定生态要素为中心的公益林、基本草原、饮用水水源保护区等区域类型。不仅如此，《指导意见》对自然保护地的功能定位是对重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施“长期保护”，因而无法涵盖水土流失重点预防区和重点治理区、沙化土地封禁保护区等因生态功能丧失而需“应急保护”的区域类型。

（二）局部优化模式固有的碎片化问题

由于自然保护地概念不能全面涵盖立法实践中的各类生态保护区域，因此目前正在制定中的自然保护地立法仅具局部优化功能，不足以从整体上扭转各类生态保护区域的分立发展趋势。在局部优化模式下，生态保护区域划定制度仍将面对区域范围交叉重叠、功能定位混同、划定规则缺失等碎片化问题。

第一，区域范围交叉重叠。目前自然保护地体系的归并整合工作力图解决区域交叉、空间重叠的问题，但自然保护地与其他生态保护区域之间同样存在交叉重叠问题。以森林公园与公益林为例。作为自然公园的一种类型，森林公园的保护对象是“重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观”；而公益林的划定对象则是“森林生态区位重要或者生态状况脆弱，以发挥生态效益为主要目的的林地和林地上的森林”。由于“森林生态系统”与“林地和林地上的森林”存在交叉，因此森林公园与公益林的范围也会重叠。又如，目前林草部门负责监管的湿地公园已被《指导意见》明确纳入自然公园范畴之中，但此外还有同样由林草部门负责监管的重要湿地，以及住建部门负责监管的城市湿地公园等湿地保护区域，相互之间的区分标准尚不明确。同为以湿地为保护对象的生态保护区域，在立法未对它们相互之间的关系作出安排的情况下，区域范围交叉重叠难以避免。

第二，区域功能定位混同。功能定位混同加剧了碎片化问题的复杂性。以湿地类自然保护地与重要湿地为例。在2021年《湿地保护法》制定之前，原国家林业局制定的《湿地保护规定》将重要湿地界定为具有重要“生态区位、生态系统功能和生物多样性”的保护对象，规定“采取湿地自然保护区、湿地公园、湿地保护小区等方式保护湿地”。由此可见，重要湿地与湿地类自然保护地是保护对象与保护方式的关系。在《湿地保护法》制定后，重要湿地成为新的生态保护区域类型，适用独立的划定、保护与管理规则，由此导致重要湿地与湿地类自然保护地的定位混同。相较而言，野生动物重要栖息地与野生动物保护类自然保护地的关系更为明确。根据《野生动物保护法》第12条的规定，野生动物重要栖息地是保护对象，由有关部门根据野生动物及其栖息地状况的调查、监测和评估结果确定并发布；野生动物保护类自然保护地则是保护方式，其划定则涉及政策与价值判断，需要考虑区域内资源权属、管理可行性等方面的条件。

第三，区域划定规则缺失。通过立法规定生态保护区域的划定对象、划定主体、划定程序、权益协商、边界公告、范围调整等划定规则，不仅对实现保护目标具有重要意义，也是维护区域内自然资源等财产权益的必然要求。通过梳理解读现有立法文本可见（如表1所示）^①，现行立法

^① 纳入梳理的现行立法包括现行有效的法律、行政法规与部门规章，时间截止于2025年6月7日，不包括仅适用于特定地区的地方性法规与地方政府规章。

大多只是简单规定某类生态保护区域的划定对象和划定主体，缺乏对划定程序等方面的具体规定。在立法位阶上，除了自然保护区、风景名胜区有专门的行政法规之外，其余生态保护区域大多只有部门规章规定，基本草原、水土流失重点预防区和重点治理区等则连部门规章都尚未制定。不仅如此，部门规章层面上的区域划定规则依然不全面，尤其缺乏对权益协商、范围调整的规定。仅有风景名胜区、公益林、沙化土地封禁保护区等少数区域立法要求在设立前与区域内的自然资源等财产权利人充分协商，并且依法给予补偿。可以预见，随着自然保护地立法的推进，国家公园等各类自然保护地的划定规则能够得到完善，但其他生态保护区域划定规则的缺失问题将依然存在。

表1 生态保护区域划定制度的立法现状

类型	划定对象	划定主体	划定程序	权益协商	边界公告	范围调整
国家公园	√	√	√		√	
自然保护区	√	√	√		√	√
风景名胜区	√	√	√	√	√	√
森林公园	√	√	√		√	√
地质公园	√	√	√		√	
海洋特别保护区	√	√	√		√	√
湿地公园	√	√	√		√	√
公益林	√	√	√	√	√	√
基本草原	√					
重要湿地	√	√	√		√	√
地下水禁止开采与限制开采区	√	√				
河道禁止采砂区	√	√			√	
水产种质资源保护区	√	√	√		√	√
流域禁止航行区与限制航行区	√	√				
流域禁止采砂区		√				
野生植物保护点(小区)	√	√				
禁猎(渔)区	√	√				
水土流失重点预防区和重点治理区	√	√			√	
沙化土地封禁保护区	√	√	√	√	√	
生态保护红线						

(三) 通过生态环境法典编纂实现体系整合

生态保护区域划定制度的体系化不能局限于自然保护地，而需将视野拓展至其他类型的生态保护区域，否则区域范围交叉重叠、功能定位混同、划定规则缺失等碎片化问题将长期存在。在以自然保护地立法为核心的局部优化模式下，公益林、基本草原、水土流失重点防治区、沙化土地封禁保护区等诸多生态保护区域未被纳入立法视野之中。为有效应对碎片化问题，生态保护区域划定制度需借助编纂生态环境法典的契机走向体系整合^[10]。

法典编纂具有梳理、分类、整合既有法律规范的体系化功能^[11]，生态环境法典编纂的核心是环境法律规范的体系化^[12]。在分散立法模式下，由于各类生态保护区域划定制度分散于不同的自然资源、生态保护立法，受限于既有的立法体制与部门职权分工，从局部开始渐进优化有其合理性^[13]。其中自然保护地作为地位突出且广受关注的生态保护区域类型，已在2018年国家机构改革中实现了监管部门的统一，成为局部优化的重点也无可厚非。但在生态环境法典编纂的背景下，生态保护区域划定制度与其他环境法制度一同迎来了难得的整体检视与体系整合契机。生态保护区域划定制度需被整体纳入法典编纂的视野之中，通过整合已有规则构建内容全面、逻辑一致且

价值融贯的制度体系。

为实现体系整合目标，生态保护区域划定制度需具备以下特征。一是基本概念的包容性。基本概念应全面涵盖立法实践中的各类生态保护区域，从而确保制度体系的内容全面性。自然保护区体系改革与相应的立法保障可在一定范围内实现局部优化功能，但无法在整体上解决各类生态保护区域交叉重叠的问题。由于现行法律与政策已限定“自然保护区”作为排他性概念的内涵外延，需要涵义足够宽广的包容性概念来统领各类生态保护区域。二是功能定位的互补性。生态保护区域的类型区分应以功能定位为依据，且相互之间构成逻辑一致的必要补充。区域范围交叉重叠本身并不必然造成碎片化问题，若不同生态保护区域的功能定位明确且互补，区域范围交叉导致的保护管理措施叠加可能正是符合保护目标的必要制度安排。但目前各类区域功能定位混同的问题突出，相互关系亟待厘清。三是制度规则的融贯性。价值融贯的生态保护区域划定制度体系需要能够充分支持制度目标实现的划定规则。划定规则不仅承载落实生态保护目标的规范任务，对维护区域内自然资源等财产权利人的合法权益也至关重要。目前各类区域的划定规则缺失显著，可以通过生态环境法典编纂构建适用于各类区域的一般规则。

三、生态保护区域划定制度的概念构造

生态保护区域划定制度体系的基本概念包容性与功能定位互补性是实现制度规则融贯性的前提。由于现行法尚缺乏具有包容性与统领性的生态保护区域概念，各类生态保护区域的功能定位也不清晰，导致各类生态保护区域划定制度的规定散见于不同法律、行政法规、部门规章等规范性文件，缺乏必要的衔接与协调。生态环境法典编纂需先从现行生态保护区域划定制度中提取具有共同特征的基本概念，并且按照功能定位区分互补的生态保护区域类型概念，方可为划定规则的法典表达奠定坚实的概念构造基础。

（一）生态保护区域的概念证成

在国际法与外国法上不乏涵盖范围大于自然保护区的基本概念表述。《生物多样性公约》提出的“区域性保护措施”（Area-based Conservation Measures）不限于自然保护区，用以指称所有以生态保护为目标的区域划定制度^[14]。在外国环境法典中，《瑞典环境法典》的“区域保护”专章不仅包括国家公园、自然保护区等自然保护区，还包括动植物栖息地保护区域、野生动物和植物禁猎禁伐区、沿岸保护区、水域保护区等区域^①。《法国环境法典》的“公园和保护区”一编不仅包括国家公园、自然保护区、大区自然公园等自然保护区，还包括海洋保护区、群落生境保护区、具有国际重要性的湿地等^②。《哥伦比亚可再生自然资源和环境保护法典》则设专章规定“特殊管理区”，不仅包括国家公园体系，还包括综合管理区及休闲区、水文流域、土地保护区等区域^③。

对我国而言，实践中各类生态保护区域在保护对象、保护力度、保护方式等方面具有共同特征，具备提炼基本概念“生态保护区域”的条件。

第一，保护对象以生态价值为主。《指导意见》将国家公园、自然保护区、自然公园的保护对象分别界定为“具有国家代表性的”“典型的”“重要的”自然生态系统，可见保护对象的生态性。同样的，其他生态保护区域也重在保护生态价值。如《森林法》第47条规定公益林的保护对象是“森林生态区位重要或者生态状况脆弱，以发挥生态效益为主要目的的林地和林地上的森林”。若

① 参见《瑞典环境法典》，竺效等译，法律出版社2018年版，第27页。

② 参见《法国环境法典》（第一至三卷），莫菲等译，法律出版社2018年版，第196页。

③ 参见《哥伦比亚可再生自然资源和环境保护法典》，刘时剑等译，法律出版社2022年版，第176页。

保护对象以非生态价值为主，则不属于生态保护区域范畴。在此意义上，永久基本农田不属于生态保护区域。《土地管理法》第33条规定了应当划定永久基本农田的五类耕地，包括粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内的耕地、有良好的水利与水土保持设施的耕地、蔬菜生产基地以及农业科研、教学试验田等。由此可见，永久基本农田的保护对象是对粮食安全具有关键意义的耕地，而非具有重要生态价值的区域。

第二，保护力度达到严格保护程度。由于生态保护区域内的保护优先程度高于其他区域，生态保护区域划定适用“严格保护”原则，降低资源开发利用行为的经济价值权重^[15]。国家对自然保护地的严格保护立场已有政策与法律依据：《指导意见》明确要求“严格保护”各类自然保护地，《土壤污染防治法》《森林法》《长江保护法》针对自然保护地的“加强保护”“加强保护管理”“实行严格保护”等表述也确认了“严格保护”立场。在自然保护地之外，其他生态保护区域类型同样适用严格保护原则，如《森林法》第49条规定“国家对公益林实施严格保护”，《草原法》第42条要求对基本草原“实施严格管理”。有些立法虽然没有直接表述“严格保护”原则，但已贯彻在具体的管控措施之中，如《防沙治沙法》第4条规定“在沙化土地封禁保护区范围内，禁止一切破坏植被的活动”，明显超过了保护优先原则的一般要求，将生态保护提升到了接近绝对优先的地位。

第三，保护方式追求边界明确以便统一管理。为了实现对区域生态价值的严格保护，生态保护区域一般有法定的划定程序和标准，并勘界立标。对于自然保护地，《指导意见》明确要求“制定自然保护地边界勘定方案、确认程序和标识系统，开展自然保护地勘界定标并建立矢量数据库”。此外，现行立法对公益林、基本草原、饮用水水源保护区、重要湿地、水土流失重点防治区、沙化土地封禁保护区等生态保护区域采用了“划定”的表述，并且要求“设立标牌”“有明确的地理界限”“设立保护标志”“向社会公告”，以便开展权属界定、保护管理等工作。相较而言，流域并非依法划定的结果，在边界范围上具有动态演变的特征^[16]，因此不属于生态保护区域范畴。如《长江保护法》第4条将长江流域“界定”为由长江干流、支流和湖泊形成的集水区域所涉及省市的相关县级行政区域，并未按照特定的程序与条件“划定”明确的边界范围。

（二）生态保护区域体系的基本构造

在明确基本概念内涵的基础上，各类生态保护区域需具有互补的功能定位，从而避免不必要的交叉重叠。据此原则，生态保护区域体系可按照保护目标差异，分为生态系统保护区域、生态要素保护区域与生态退化防治区域三大类。

第一，生态系统保护区域主要包括国家公园、自然保护区、自然公园等自然保护地。此类区域以重要生态系统为保护对象，在维护国家生态安全中居于首要地位，影响生态系统中各要素及其相互联系的环境利用行为均需受到法律规制。在我国，当下自然保护地体系改革的本质即为整合各类生态系统保护区域，在按照生态系统边界划定区域范围的基础上实施整体性保护。与保护对象的高生态价值一致，自然保护地不允许以商业营利为目的的资源开发利用，而只允许旨在服务社会的生态教育、自然体验等活动。按照《指导意见》，自然保护地根据生态价值和保护强度的高低，依次分为国家公园、自然保护区、自然公园三类，分别保护具有国家代表性、典型与重要的自然生态系统^[17]。相较于国家公园和自然保护区，自然公园更加强调发挥观赏、文化、科学等社会服务价值。

第二，生态要素保护区域主要包括公益林、基本草原、重要湿地、饮用水水源保护区等。由于生态要素与生态系统无法截然区分，因此生态要素保护区域与生态系统保护区域的差异不在于保护对象，而在于保护目标。一方面，生态要素保护区域主要保护生态功能重要、以发挥生态效益为主要目的的特定生态要素。据此目标，2019年《森林法》规定的公益林保护措施主要包括限

制森林、林木采伐，以及对生态功能低下的疏林、残次林等低质低效林的林分改造、森林抚育等要素管理措施^[18]（P140）。另一方面，生态要素保护区域所保护的森林、草原、水体等各类要素不仅具有重要的生态价值，也是人们生产生活必须的“自然资源”，因此需在严格保护的同时兼顾合理利用^[19]。为此，《森林法》允许在“不影响公益林生态功能的前提下，经科学论证，可以合理利用公益林林地资源和森林景观资源，适度开展林下经济、森林旅游等”。由于不同生态要素的资源开发利用方式存在差异，需要根据要素特点作出专门规定。

第三，生态退化防治区域主要包括水土流失重点防治区、沙化土地封禁保护区等。与前述两类区域不同，生态退化防治区域的保护对象不是生态功能保持良好的区域，而是生态功能退化严重或潜在危险较大的区域，因而此类区域的存在具有暂时性。例如，水土流失重点预防区与重点治理区的保护对象分别是水土流失潜在危险较大的区域与水土流失严重的区域。生态退化防治区域的保护目标是针对性地采取防治措施，如水土流失重点预防区旨在“严格控制各类生产建设活动造成新的人为水土流失”，重点治理区则旨在“对历史上已经形成的严重水土流失的地区要加大治理力度，加快治理进程”^[20]。沙化土地封禁保护区则是将在现有技术和条件下难以治理或者根据生态的需要不需要治理的戈壁和原生性沙漠划为封禁保护区，对现有植被和自然生态系统严加保护，防止这一区域生态环境的破坏和生态功能的退化^[21]（P27）。若生态退化防治措施取得预期成效，则应及时调整与撤销退化危险消失的保护区域。

（三）生态保护区域体系的底线保障

在前述的三类基本生态保护区域之外，我国的生态保护区域体系一直以来还有另外一条发展脉络。从《主体功能区划》《重点生态功能区划》确立的“生态敏感区和脆弱区”“重点生态功能区”“禁止开发区”到“生态空间”“生态保护红线”，有学者称之为“以生态保护红线和自然生态空间为核心范式的自然保护区划和区域保护規制体系”^[22]。其中生态保护红线同样具备保护对象的生态性、保护力度的严格性的与保护方式的边界明确性，属于生态保护区域的范畴。在生态保护区域体系中，生态保护红线的功能定位应为国家生态安全的“底线保障”，与三类基本生态保护区域在地理空间上有重叠，但在法律地位与监管措施上相互独立与协调。

第一，生态保护红线的划定对象包括各类基本生态保护区域。2017年中办、国办印发的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》（以下简称《若干意见》）明确生态保护红线“涵盖所有国家级、省级禁止开发区域，以及有必要严格保护的其他各类保护地等”。2017年《生态保护红线划定指南》对“国家级和省级禁止开发区域”与“其他各类保护地”的范围作了具体列举，基本涵盖前述的生态系统保护区域、生态要素保护区域与生态退化防治区域。《海南省生态保护红线管理规定》等地方生态保护红线立法在规定划定对象时，也通过列举的方式把各类生态保护区域纳入其中。需要注意的是，生态保护红线在划定时并不必然整体纳入特定生态保护区域^[23]。《生态保护红线划定指南》采取“部分划入”立场，国家公园与自然保护区应被整体划入生态保护红线，各类自然公园则只需涵盖核心区域，如森林公园的生态保育区和核心景观区、地质公园的地质遗迹保护区、湿地公园的湿地保育区和恢复重建区；生态要素保护区域方面也是如此，只明确要求涵盖国家一级公益林。

第二，划入生态保护红线的基本生态保护区域依然独立存在。生态保护红线的划定并不意味着原有生态保护区域的撤销，原有各类生态保护区域的保护与管理措施将继续有效，从而形成双重乃至多重的保护层次^[24]。目前地方生态保护红线立法已确认这一制度安排，如2016年《海南省生态保护红线管理规定》第21条规定，“生态保护红线区内的自然保护区、饮用水水源保护区等各类保护区域，相关保护规定与本规定不一致的，按照最严格的保护规定执行”；2016年《广西生态保护红线管理办法（试行）》第11条也要求对生态保护红线区内的各类保护区域按照法律法规的

规定进行管理。此外，既有各类生态保护区域的管理体制机制也将继续存在。如2018年《宁夏回族自治区生态保护红线管理条例》第5条规定，“生态保护红线内的自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、饮用水水源保护区等各类保护区域，由法律、法规规定的部门实施具体管理”。

第三，生态保护红线的管理旨在为生态保护区域提供底线保障。生态保护区域类型众多、主管部门不一，导致保护范围与保护措施在实践中存在漏洞，为此需要生态保护红线制度发挥底线保障功能。生态保护红线是在基本生态保护区域基础上强化保护力度并实现统一管理的制度，两者并行不悖^[25]。2017年《若干意见》要求，“生态保护红线原则上按禁止开发区域的要求进行管理”，生态保护红线划定后原则上只能增加、不能减少。2019年《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》进一步要求，在“生态保护红线内，自然保护区核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动”。在当下自然保护区体系改革与自然保护区立法推进的背景下，生态保护红线的底线保障措施对于自然保护区之外的生态保护区域尤其具有查漏补缺的重要功效，可以高效地补强各类生态保护区域的保护范围与保护力度。

四、生态保护区域划定制度的法典表达

为借助生态环境法典编纂实现体系整合，生态保护区域划定制度需要围绕一般概念及其功能互补的类型构造配置必备的融贯规则。生态环境法典编纂需要明确生态保护区域划定制度的体系定位，在生态保护编一般规定中设置专节，重点规定各类生态保护区域划定的衔接规则与共性规则。

（一）生态保护区域划定制度的法典定位

从生态环境法典的内外关系来看，生态保护区域划定制度的法典化并非全然替代单行法规定，而是重在突破局部优化模式的局限，按照严格保护特定区域生态价值的内在价值体系，提升外在规范体系的概念包容性、功能互补性与规则融贯性^①。为此，生态环境法典编纂应充分吸收现行生态保护区域划定制度中的成熟规则，尤其是经长期实践证明有必要且行之有效的规则，考虑拓展其适用范围成为一般性规则。在此基础上，法典编纂需适当地将有关生态保护区域的生态文明战略转化为法律规则^[6]。目前自然保护区、生态保护红线等生态保护区域改革主要通过《指导意见》《总体方案》《若干意见》等政策文件推行，亟待向法律转化^[26]。相较于单行立法，法典编纂的优势在于突破部门立法局限，将已形成的政策共识转化为体系化的法律规范，避免各部门在立法中因部门利益博弈而牺牲立法科学性^[27]。法典编纂在落实生态文明国家战略上有其限度，应重在确认中央政策与地方实践凝聚的改革共识，为单行立法留下作出价值判断、形成具体规则的充分空间。

与学者普遍主张的五编制结构一致^{[28][29]}，全国人大常委会于2025年4月公开的《生态环境法典（草案）》包含总则、污染防治、生态保护、绿色低碳发展、法律责任和附则五编。其中生态保护编旨在构建契合生态整体保护的制度体系^[30]，与生态保护区域划定制度的定位一致。生态保护编按照保护对象的不同分为生态要素保护法与生态区域保护法，前者是针对森林、草原、水体等各类生态要素的一般保护需求作出的规定，后者则是结合流域、高原等特定区域的保护需求施加的特别要求^[31]。此外，生态保护编还设置生态退化预防和治理部分，针对水土流失、荒漠化等

^① 有学者认为，“适度法典化”理论要求在确保法典内在体系的统一性和完备性的前提下，形成适度的外部体系效益。参见曹炜：《环境法“适度法典化”的理论反思与方案建构》，《法制与社会发展》2023年第6期，第126页。

自然退化状况规定防治与改善措施。在此基本结构中,生态要素保护区域、生态系统保护区域、生态退化防治区域等各类生态保护区域的具体划定规则仍应分置于相应部分之中,以便与相关管控保护规则协同考虑。在此基础上,生态保护编应设置“生态保护区域划定”专节,明确生态保护区域的定义和类型,以及各类生态保护区域划定的共性规则,并规定相互之间的衔接规则^①。该节是生态保护区域制度的“公因式”部分,下文将分别探讨该节的共性规则和衔接规则。

(二) 不同生态保护区域划定的衔接规则

由于生态保护区域的类型众多,生态环境法典需对可能的交叉重叠之处作出统筹安排,明确各类生态保护区域的动态衔接规则,归并整合具有共同功能定位的生态保护区域,保留功能定位相互独立且互补的生态保护区域。

第一,在生态系统保护区域体系内部,按照生态系统完整性保护目标,归并整合范围交叉重叠或相邻相连的多个自然保护地。对于范围交叉重叠的多个自然保护地,应当首先按照生态系统的完整性将其整合为同一自然保护地,若无法完全整合则可保留多个自然保护地,但边界范围不再交叉重叠。对于相邻或相连的自然保护地,应当按照生态过程的关联性,突破因行政区划、资源要素分类设置造成的割裂状况,同类型的自然保护地应优先归并。在归并整合之后,应要求按照低级别服从高级别、同级别保护强度优先的原则选择保留的自然保护地类型^[17]。目前《国家公园法(草案)》已规定“国家公园设立后,该国家公园区域内不再保留其他类型的自然保护地”,可在法典中对此类衔接规则作出一般性规定。

第二,在自然保护地与生态要素保护区域、生态退化防治区域之间,视功能定位差异保留必要的交叉重叠之处。以自然保护地与公益林的关系为例。目前,部分公益林已被划入自然保护区、森林公园等自然保护地,所在区域受到双重法律保护。由于管理目标与功能定位不同,地方立法与实践普遍认可公益林与森林公园等自然保护地并存的必要性,并推动特定林地作为自然保护地与公益林的协同保护。例如,《浙江省公益林和森林公园条例》同时适用于公益林和森林公园的划定、保护与管理,将公益林的主要功能界定为“发挥生态效益和社会效益”;森林公园则是“森林景观优美”“可供开展森林旅游、养生健身、科普教育等活动的区域”。鉴于两者的不同功能定位,该条例“鼓励设区的市、县(市、区)人民政府利用公益林建设公益性质的森林公园”。

第三,在三类基本生态保护区域与生态保护红线之间,确保将前者中有必要严格保护的区域都纳入后者。在初次划定环节,按照2017年《若干意见》的规定,划定主体应当将科学评估得到的生态功能极重要区和生态环境极敏感区进行叠加合并,并与各类生态保护区域进行校验,确保划定范围涵盖有必要严格保护的各类生态保护区域。在划定之后,需要根据其他生态保护区域的变动来相应地调整生态保护红线的范围。目前地方立法实践采用了两种不同的调整方式:一是自动调整,如2016年《吉林省生态保护红线区管理办法(试行)》第6条规定,“新建的自然保护区等禁止开发区自动确定为生态保护红线区”;二是经论证后调整,如2018年《宁夏回族自治区生态保护红线管理条例》第11条规定,当出现相关生态保护区域依法调整的情形时,由自治区人民政府组织论证,提出生态保护红线的调整方案,报国务院批准。由于生态保护红线的底线保障定位,可按照区域保护级别采用不同调整方式。

在按照动态衔接规则理顺各类生态保护区域的相互关系之后,生态环境法典还需规定静态衔接规则来处理交叉重叠区域的保护措施冲突问题。对于生态保护红线与其他生态保护区域的关系,

^① 在外国环境法典中不乏类似立法例,如《瑞典环境法典》第七章“区域保护”在划定文化保护区、自然遗迹等区域的划定时,要求适用自然保护区设立的有关规定。参见《瑞典环境法典》,竺效等译,法律出版社2018年版,第29页。

目前地方立法采用了两种不同的处理方式：一是按照最严格的规定执行，如2016年《海南省生态保护红线管理规定》第21条规定，“生态保护红线区内的自然保护区、饮用水水源保护区等各类保护区域，相关保护规定与本规定不一致的，按照最严格的保护规定执行”；二是按照其他生态保护区域相关规定执行，如2016年《广西生态保护红线管理办法（试行）》第11条要求严格按照法律法规的规定对生态保护红线区内的各类生态保护区域进行管理。由于生态保护红线的底线保障地位，应当明确按照最严格的规定执行保护与管理制度。

（三）各类生态保护区域划定的共性规则

由于生态保护区域的保护与管理遵循严格保护原则，边界范围内自然资源权利的行使将受到严格限制，因此通过立法规范生态保护区域的划定具有重要意义。一方面，生态环境法典应当确保将符合划定条件的陆域或海域经过专家评审、公众参与，划为相应的生态保护区域类型，保障生态保护目标的实现。另一方面，通过协商对生态保护区域内的自然资源权利作出妥当安排，包括全民所有自然资源使用权的退出、非全民所有自然资源所有权的转让等，维护自然资源权利人的合法权益。

1. 区域划定前的专家评审与公众参与。生态保护区域在划定过程中如果没有征询相关利益群体和个人，尤其是当地居民的意见，就可能导致社区和普通群众并不了解自己的利益是否因划定生态保护区域而受到损害，从而为自然保护地与社区之间发生冲突埋下了隐患^{[32] (P19)}。预先向相关利益主体征求意见、获取认同，可以使很多潜在的矛盾提前得到有效解决，也能充分吸收当地社区的传统生态保护知识、了解传统生产经营方式，从而保证生态保护区域的划定更加合理。同样地，由于生态环境及其与人类社会之间互动关系的复杂性，独立的专家评审对确保生态保护区域划定的科学性具有重要意义，可以避免有关行政机关因部门立场而扭曲科学事实。因此，应明确地把信息公开、征求意见与专家评审作为生态保护区域划定程序中的必要环节。

目前大部分生态保护区域的划定缺乏专家评审与公众参与程序，包括以下三类情形。第一，未规定专家评审或公众参与程序。如《湿地保护法》第14条仅规定国务院林业草原主管部门会同国务院有关部门发布国家重要湿地名录及范围。第二，没有独立的划定程序，而是采用“搭便车”的方式。如《防沙治沙法》第12条规定，沙化土地封禁保护区的范围由防沙治沙规划确定，未对区域划定规定专门的程序。第三，有相关程序规定，但过于原则难以落实。如《国家公园法（草案）》要求，国家公园候选区所在地省级人民政府在广泛听取有关方面意见、深入评估论证的基础上，提出国家公园区域范围和管控方案、矛盾冲突调处解决方案等，并向社会公示，但“有关方面”的范围、评估论证的主体与效力等不够明确。

为确保划定过程中专家评审与公众参与的有效性，生态环境法典可对此作出适用于各类生态保护区域的一般规定。一方面，申请划定生态保护区域的机关应当公布划定方案，征求公众意见，并适时召开听证会。申请机关应当开展社会影响评价，编制社会影响评价报告，评估生态保护区域划定对当地社区和地方经济社会发展的影响。对涉及利益相关方重大利益的，申请机关应当告知利益相关方有要求听证的权利。另一方面，组织专家评审划定方案应当是必经程序。法典可规定成立生态保护区域专家委员会，由申请机关会同有关部门组织相关领域专家组成，负责对拟设立生态保护区域的申请材料进行条件符合性评审。在完成评审的基础上，专家委员会应当提交符合或者不符合设立条件的书面评审意见，供审批部门参考。

2. 区域划定中的权益协商与损失补偿。生态保护区域所在地并非“无人的荒野”，由于我国自然资源有限而人口数量众多，划定生态保护区域难免影响原有自然资源权利的行使。生态保护区域的划定应当兼顾生态保护目标与自然资源权益保护，在保证生态保护区域设立需要的同时，保障土地、森林等非全民所有自然资源和房屋等财产所有权人、使用权人的合法权益^[33]。国内外

的生态保护区域实践也已证明，对当地原住民与自然资源权利人的权益作出妥善安排有助于增进对生态保护区域的认可，调动参与生态保护与修复工作的积极性，减少对生态保护区域的违法行为^①。

现行生态保护区域法律法规对权益协商与损失补偿的规定不一，主要体现为以下三类情形。第一，未规定设立前权益协商与损失补偿。如《草原法》只对基本草原的划定对象作了规定，国务院也尚未制定具体办法规定权益协商程序。第二，要求对损失给予补偿，但未规定权益协商程序。如《防沙治沙法》第35条规定，因保护生态的特殊要求，将治理后的土地批准划为自然保护区或者沙化土地封禁保护区的，批准机关应当给予治理者合理的经济补偿。第三，对损失予以补偿且规定权益协商程序。如《风景名胜区条例》第11条要求，在报请审批前与风景名胜区内自然资源和房屋等财产的所有权人、使用权人充分协商，对其造成的损失依法给予补偿。

权益协商与损失补偿不是特定生态保护区域类型的专属要求，而是适用于各类生态保护区域划定的一般规定，可由生态环境法典统一规定。生态保护区域的划定主体要充分尊重区域内自然资源所有权人、使用权人等权利人的合理意愿与要求，在平等自愿的基础上与相关利益群体进行充分协商，取得其支持和配合，不得采取非正常手段强迫其签署违背自身意愿的保护协议。在具体方式上，双方可以商定采用置换、赎买、签订地役权协议等各种方式。不论采用何种方式，生态保护区域划定主体要依照国家相关规定，按照等价有偿的原则制定相应的补偿办法，对因划定生态保护区域而受到的自然资源权益损失给予合理补偿。

3. 区域划定后的范围与管控分区调整。由于资源环境状况及保护目标变化等原因，起初划定的生态保护区域难以长期保持不变，而需要根据实际需要动态调整，但必须对此确定严格的条件和程序。自然保护区的实践显示，若缺乏法定的调整条件与程序，在经济建设、开发经营的巨大压力或诱惑下，难以保证自然生态保护的功能充分实现。鉴于此，《若干意见》要求生态保护红线划定后，“只能增加、不能减少”，并将调整条件限定于存在“国家重大基础设施、重大民生保障项目建设等需要调整的”情形，并对调整的申请、论证、审核与批准程序作出了要求。

目前大部分生态保护区域尚缺乏对范围与管控分区调整的规定，或者有规定但较为原则，主要存在以下三种情形。第一，仅要求原批准机关同意。如《国家公园法（草案）》第16条规定国家公园调整区域范围或者管控分区应当经国务院批准。第二，要求按照原划定程序办理。如《海洋特别保护区管理办法》第16条要求海洋特别保护区的调整、撤销按照划定程序办理，并由原批准机关批准。第三，进一步对调整条件作出实体限定。为遏制自然保护区向地方经济发展不断“退缩”的实践趋势，2013年修订的《国家级自然保护区调整管理规定》对调整条件、调整年限、调整程序、责任追究等进行了全面规定。此后，《国家级公益林管理办法》第17条也对调出公益林的条件作了实体限定，并且在第19条对调出国家级公益林的申请、审核、生态影响评价、公示、审批等程序作了具体规定。

为统一规范区域划定后的范围与管控分区调整，生态环境法典可对此作出适用于各类生态保护区域的一般规定。首先，对生态保护区域调整作出原则性限制，要求生态保护区域的范围和分区一经划定，不得擅自调整。生态保护区域的稳定性对保护周边社区居民、自然资源权利人等利益相关方的合法权益具有重要意义。其次，明确生态保护区域的调整条件。仅在生态保护区域的主要保护对象发生重大改变、不再具备保护价值或国家重大工程需要等情况下，原申请划定生态保护区域的机关才可以向原批准机关申请调整生态保护区域的范围和分区。至于何为“重大改变”

^① 在法律无助于问题解决的情况下，利益受直接影响的受害方与污染者常常会通过某种形式的“共谋”来规避法律，导致法制的低效。参见巩固：《环境法律观检讨》，《法学研究》2011年第6期，第70页。

“重大工程”，以及对调整方式、调整年限等方面的具体要求，生态环境法典可以授权有关部门另行规定。最后，规定生态保护区域的调整应当按照设立程序办理，包括专家评审、社会影响评价、征求公众意见、与自然资源权利人协商、公示范围界线等程序。

五、结 论

自然保护地并非生态保护区域体系的全部，仅关注自然保护地将遗漏对公益林、饮用水水源保护区、水土流失重点预防区与治理区等其他生态保护区域的必要法律调整。由于类型众多且缺乏协调，实践中各类生态保护区域存在范围交叉重叠、功能定位混同、划定规则缺失等问题，并非自然保护地法体系的局部优化能够妥当应对。为此，需要借助编纂生态环境法典的契机，从局部优化模式走向体系整合模式。在体系整合模式下，各类生态保护区域制度具备保护对象、保护力度、保护方式等方面的共同特征，包括作为基本构造的生态系统保护区域、生态要素保护区域、生态退化防治区域，以及作为底线保障的生态保护红线。生态环境法典生态保护区域划定制度应位于生态保护编，重点规定各类生态保护区域划定的动态与静态衔接规则，以及专家评审与公众参与、权益协商与损失补偿、范围与管控分区调整等共性规则。

参考文献

- [1] Dudley, N. IUCN 自然保护地管理分类应用指南[Z]. 朱春全, 欧阳志云, 等译. 北京: 中国林业出版社, 2016.
- [2] 吴凯杰. 生态环境法典自然保护地制度构建研究[J]. 法学, 2024(10).
- [3] 吕忠梅. 自然保护地立法基本构想及其展开[J]. 甘肃政法大学学报, 2021(3).
- [4] 刘超. 自然保护地体系结构化的法治路径与规范要义[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2020(3).
- [5] 王社坤, 王彬. 生态保护红线的立法保障: 问题与路径[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2019(5).
- [6] 张璐. 美丽中国建设的环境法回应[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2024(2).
- [7] 吕忠梅. 中国生态环境法典编纂的基本命题[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2025(1).
- [8] 汪劲, 吴凯杰. 《国家公园法》的功能定位及其立法意义——以中国自然保护地法律体系的构建为背景[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2020(3).
- [9] 吴凯杰. 生态区域保护法的法典化[J]. 东方法学, 2021(6).
- [10] 巩固. 打造全面实现生态系统治理的法典“生态保护编”[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2025(1).
- [11] 王利明. 民法典的体系化功能及其实现[J]. 法商研究, 2021(4).
- [12] 吴凯杰. 法典化背景下环境法基本制度的法理反思与体系建构[J]. 法学研究, 2024(2).
- [13] 吴凯杰. 历史视角下中国环境法典编纂的再体系化功能[J]. 荆楚法学, 2022(1).
- [14] Laffoley, D., N. Dudley, H. Jonas, et al. An introduction to “other effective area-based conservation measures” under Aichi Target 11 of the Convention on Biological Diversity: Origin, interpretation and emerging ocean issues[J]. *Aquatic Conservation Marine & Freshwater Ecosystems*, 2017(2).
- [15] 吴凯杰. 环境法体系中的自然保护地立法[J]. 法学研究, 2020(3).
- [16] 吕忠梅. 关于制定《长江保护法》的法理思考[J]. 东方法学, 2020(2).
- [17] 唐小平, 刘增力, 马炜. 我国自然保护地整合优化规则与路径研究[J]. 林业资源管理, 2020(1).
- [18] 杨合庆. 中华人民共和国森林法释义[Z]. 北京: 法律出版社, 2020.
- [19] 欧阳志云, 杜傲, 徐卫华. 中国自然保护地体系分类研究[J]. 生态学报, 2020(20).
- [20] 孙鸿烈. 我国水土流失考察与水土保持法的修订[J]. 中国水利, 2011(12).
- [21] 卞耀武. 中华人民共和国防沙治沙法释义[Z]. 北京: 法律出版社, 2002.

- [22] 杜群. 环境法体系化中的我国保护地体系[J]. 中国社会科学, 2022(2).
- [23] 王应临, 赵智聪. 自然保护地与生态保护红线关系研究[J]. 中国园林, 2020(8).
- [24] 王社坤, 于子豪. 生态保护红线概念辨析[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2016(3).
- [25] 莫张勤. 生态保护红线在环境法律制度中的融合与创新[J]. 生态环境学报, 2018(3).
- [26] 张璐. 促进人与自然和谐共生的中国式法律协同观[J]. 法学研究, 2023(3).
- [27] 巩固. 生态系统方法视野下的环境法典编纂: 方向与思路[J]. 法治研究, 2023(3).
- [28] 吕忠梅. 环境法典编纂论纲[J]. 中国法学, 2023(2).
- [29] 汪劲. 论中国环境法典框架体系的构建和创新——以中国民法典框架体系为鉴[J]. 当代法学, 2021(6).
- [30] 巩固. 山水林田湖草沙统筹治理的法制需求与法典表达[J]. 东方法学, 2022(1).
- [31] 巩固. 环境法典自然生态保护编构想[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2022(1).
- [32] 天恒可持续发展研究所等. 国家公园体制的国际经验及借鉴[Z]. 北京: 科学出版社, 2019.
- [33] 巩固. 国家公园自然资源管理立法完善探究[J]. 国土资源科技管理, 2025(2).

Systematic Integration of the Ecological Protection Area Delineation System in the Environment Code

WU Kai-jie

Abstract: Various ecological protection areas in practice face issues such as overlapping boundaries, ambiguous functional positioning, and lack of delineation rules, which cannot be adequately addressed by partial optimization of the natural protected areas law system. To this end, it is necessary to take the opportunity of environmental codification to integrate a system of general concepts, complementary functions, and coherent rules. The concept of ecological protection area has common features of ecological protection objects, strict protection intensity and clear area boundary. According to the difference in function, ecological protection areas basically include ecosystem protection areas, eco-element protection areas, as well as ecological degradation prevention and control areas. Moreover, ecological protection red lines serve as a bottom-line guarantee. The codification of the ecological protection zone delineation system shall be incorporated into the natural and ecological protection part. It should focus on stipulating the dynamic and static articulation rules for the delineation of various areas, as well as common rules such as expert evaluation and public participation, negotiation of interests and compensation for losses, as well as adjustment of scope and control zones.

Key words: nature protected areas; ecological protection areas; ecological and environmental code; ecological protection red line

(责任编辑 周振新)