



自然保护地
Natural Protected Areas



国家林业
和草原局 华东调查规划设计院

美国荒野地区保护立法经验及其借鉴

李小强, 王旭东

The Experience and References from American Wilderness Area Protection Legislation

LI Xiaoqiang and WANG Xudong

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.12335/2096-8981.2022081301>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in

广东省自然保护地体系规划探讨 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2021082801>)

Spatial Distribution Planning and System Construction of the Natural Protected Areas in Guangdong Province

自然保护地. 2021, 1(4): 55-64

基于保护地役权制度的自然保护地“人、地约束”破解方案研究 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2020120801>)

Solutions to conflict between people and land in Natural Protected Areas Through Conservation Easement

自然保护地. 2021, 1(1): 22-31

中国自然保护地建设: 机遇与挑战 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2021020501>)

Development of Natural Protected Areas in China: Opportunities and Challenges

自然保护地. 2021, 1(1): 1-12

我国自然保护区法制建设研究进展 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2020120103>)

Study on the Current Situation of Legal System Construction of Nature Reserves in China

自然保护地. 2021, 1(3): 25-32

自然保护地生态旅游高质量发展: 资源保护与创新发展 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2021032201>)

High Quality Development of Ecotourism in Natural Protected Areas: Resource Protection and Innovative Development

自然保护地. 2021, 1(2): 1-21

中国自然保护地生态资产核算框架研究 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2021032801>)

Study on Ecological Assets Accounting Framework of Nature Reserve in China

自然保护地. 2021, 1(2): 22-30



关注微信公众号, 获得更多资讯信息

DOI: 10.12335/2096-8981.2022081301

美国荒野地区保护立法经验及其借鉴

李小强^{1*} 王旭东²

(1. 甘肃政法大学环境法学院, 兰州 730070; 2. 甘肃政法大学校团委, 兰州 730070)

摘要: 为了更好的建设我国自然保护地体系, 本文内容主要包含对美国荒野地区保护立法进行全面考察, 目的在于为我国自然保护地体系建设提供立法方面的经验借鉴。美国《荒野法》的诞生经历了一个漫长的立法历程, 这部法律的诞生缘由主要包含了历史、文化和政治等3个方面。从这部法律的起草、审议通过和签署公布来看, 其过程充分彰显了立法是利益博弈的产物。通过对美国《荒野法》的内容和特点进行分析可发现, 这部法律内容全面、特点明显, 以整体视角构筑了美国荒野保护法律体系, 重建了人类与荒野的关系, 形成了一体、两级、分部门保护的机制。从比较法的视角来看, 无论是生态文明的时代需求和共同体理念的应有之义, 还是生态环境治理体系和治理能力现代化以及环境法律发展完善的必然要求, 均说明了我国建立荒野地区保护立法有其必要性。具体而言, 我国的荒野地区保护立法可以从概念阐释、理念设想和具体安排进行制度设计和内容安排。

关键词: 荒野保护立法; 自然保护地体系; 地球法理; 美国

中图分类号: S759.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-8981(2022)04-0067-12

李小强, 王旭东. 美国荒野地区保护立法经验及其借鉴 [J]. 自然保护地, 2022, 2(4): 67-78.

LI Xiaoliang, WANG Xudong. The Experience and References from American Wilderness Area Protection Legislation[J]. Natural Protected Areas, 2022, 2(4): 67-78.

美国荒野保护的思想肇始于19世纪中期前后, 这一时期由于人们对于荒野地区的开发利用导致了许多环境问题, 并引起了众多的有识之士开始关注荒野保护的议题。虽然荒野保护的思想自产生以来就富有极大的争议, 并且由于各种利益错综复杂, 使得荒野保护的理念刚开始并没有得到贯彻。然而, 随着1964年美国《荒野法》的通过, 荒野保护已经不是简单的停留在人们的谈论之中, 而切实地成为了一部具有法律约束力的制定法。可以说, 该法律的制定在世界范围内具有跨时代的意义, 因为其代表了一种人们对环境保护的新理念, 并且重塑了人们的荒野观^[1]。长期以来, 人

们较少关注对于荒野地区的保护, 工业化时代的大生产要求人们更多的将目光放置于追求经济利益, 而忽视了对于环境, 特别是对具有生态价值的原始生态环境, 即荒野地区的保护。美国《荒野法》的通过开启了荒野地区保护之先河, 也为世界范围内荒野地区保护提供了一个立法上的范本。当然, 落实到具体国家和地区要因地制宜地进行立法, 但是美国《荒野法》在荒野保护领域的示范意义必然毋庸置疑。在当下世界范围内环境问题日益严峻的态势下, 关注荒野地区的保护, 关注荒野法思想对于环境问题的应对能够切实起到一定的积极意义。从世界范围内来看, 运用荒

收稿日期: 2022-08-13; 修回日期: 2022-09-14

基金项目: 国家社会科学基金项目(19BFX184); 中国法学会环境资源法学研究会招标项目(CSERL-FDH-18011)

* 通讯作者 Corresponding author, E-mail: 1240711801@qq.com

野法思想对荒野地区进行保护应当是每一个国家都要面临的问题。但是,重要的是如何将荒野法思想^[2]融入到本国的环境保护法律体系之内。

就我国环境法律体系而言,2011年,中国特色社会主义法律体系已经形成,这标志着环境法律体系也基本上形成^[3]。但是,从环境法律体系的整体图景予以审视,我国环境法律体系仍然需要进一步的发展和完善,其中自然保护地法律体系就是极具代表性的一类。2019年6月,中共中央办公厅,国务院办公厅印发《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》,我国建立自然保护地体系的序幕缓缓拉开。针对我国自然保护地体系的建立,美国《荒野法》的形成历程是否有值得可资借鉴之处,这无疑是一个具有学术探讨价值的问题。因此,本文通过对美国《荒野法》的相关内容进行分析探讨,以期对我国荒野地区保护立法提供比较法上具有借鉴价值的启示。

1 美国《荒野法》的诞生缘由及立法过程

荒野是自然环境的重要组成部分,是一个与文化相对应的概念^[4]。有人曾说荒野是人类的邻居,要和人类联系起来。诚如斯言,荒野作为大自然的一种客观存在的环境,一直以来和人类环境共存于世间。由于近代工业革命人类利用自然、改造自然能力的提高,导致荒野区域大幅度缩减,但是毫无质疑的是荒野始终存在于,并且是一种重要的自然环境组成部分。不仅如此,荒野自身仍然具有极大的生态价值,但是长期以来人们对荒野区域的生态价值视而不见。正是如此,在谈及荒野这一概念之时,国内普遍觉得比较陌生。荒野这一思想源自于美国,“荒野”一词在概念上有广义和狭义之分:广义上的荒野是指一种文化建构意义上的自然;狭义上的荒野则是指一个具体存在于客观世界的真实地方。此外,美国荒野基金会认为,荒野是指地球上最不受人类活动干扰的自然区域;美国《荒野法》则认为荒野是指

能够促进国家成长并且塑造民族性格的地域。由此可见,关于荒野的定义始终存在着不同的观点。从制定法的角度来看,美国《荒野法》认为,荒野是指“地球以及生命群里未受人类影响,人类只用于参观而非居留的区域”,从法律的角度对荒野的概念进行了界定^[5]。

1.1 美国《荒野法》诞生的缘由

美国《荒野法》的诞生有着其自身独特的历史条件、文化特点和政治因素。虽然说《荒野法》在美国的诞生经历了一个曲折的历程,但是该法律的通过自身所蕴含的时代意义却是非比寻常的。鉴于在世界范围内首部荒野法在美国得以制定,那么为什么荒野法诞生于美国,其产生的缘由是什么呢。具体来说,可以从历史条件、文化特点和政治因素等几个主要方面予以分析。

就历史条件方面来说,荒野法诞生于美国是长期荒野保护运动的阶段性成果。早在1832年前后,美国画家乔治·卡特琳呼吁建立国家公园保护荒野,这是最早对于荒野保护的想法^[6]。关于荒野保护的首次实践应当算是美国的黄石国家公园,1872年3月格兰特总统签署了黄石国家公园法案。这是世界范围内首次对荒野进行大规模保护,也是国家公园在世界范围内首次立法。1906年旧金山水库选址引起了所谓的赫奇赫奇论争,自然保留主义者约翰·缪尔强烈反对筑坝修建水库,其认为应当保留赫奇赫奇峡谷自然之美,不应当将商业利益置于自然之美的环境利益之上。与之相反,实用主义者则认为资源应当为大多数人谋福利,相比一年只有少数人去欣赏自然之美的休闲娱乐,筑坝修建水库更符合大多数人的利益。虽然最终的争论是以实用主义者的观点胜出,但是自然保护主义的荒野保护理念却得到了一定程度的宣传。正是如此,在1956年的回声谷反建坝运动中自然保护者取得了胜利,这也为美国《荒野法》的通过起到了鼓舞人心的作用。这次胜利使自然保护者们相信,只要团结一心就一定能够让《荒野法》得以通过。最终,美国《荒野法》于1964年获得通过^[7],这一结果是建立在一直以来无数自然保护

者的所倡导的环境保护的前提和基础之上,美国荒野保护体系的建立是一个历史的产物。

就文化特点方面而言,美国是一个比较年轻的国家,其具有自身所独有的荒野文化,这种荒野文化被荒野精神所塑造^[8]。可以说,荒野促进了美国民族性格的形成。一直以来,美国对荒野有着一种特殊的情感,这是因为美国的形成就是建立在荒野之上。作为一个移民性质的国家,美国的形成伴随着美国第1代移民者对荒野的开发和利用,也正是如此,美国人应该比世界上任何一个国家都要对荒野怀着特殊的感情,因为荒野给了其生命,若是没有荒野,就没有今天美国的繁荣。美国人自踏上这片热土伊始就拥有着一种拓荒者的精神^[9],从最初的五月花号登陆,到19世纪的西进运动,这些无不彰显着美国人民的一种拓荒精神与进取心态。从这个角度来说,美国的现代史就是一部征服荒野的历史。荒野给了美国人民生命,美国人民报之以《荒野法》对荒野进行体系化的立法保护。此外,对于美国人来说,荒野赋予了其太多的文化蕴涵,其中最具有代表性文化之一就是平等的机会,尤其是美国的西进运动,荒野对于每一个美国人平等的开放,只要有梦想,就可以在荒野中得到实现。由此可见,荒野对于美国人民有着独特的文化意义。遗憾的是,随着现代化的推进,美国荒野不断的被压缩,荒野的空间越来越小。在这种想象下,有识之士看到了保护荒野的重要性,因为其认为保护荒野就是保护美国的文化,这种文化蕴含着特殊的文化理念。

就政治因素方面来讲,主要体现在倡导者们的正确领导。谈及荒野法制定的领导者因素,必然要提及“荒野法之父”扎尼泽,虽然荒野法通过前夕扎尼泽已经逝世,但是谁也无法否认扎尼泽对于荒野法制定所做出的巨大贡献。扎尼泽凭借其自身独特的魅力和强有力的说服力,不断地对荒野法制定的反对者进行劝说、妥协,最终实现了荒野法得以通过的目标。当然,在荒野法制定的过程中,扎尼泽是最具有代表性的领导者之一。

但这并非说明荒野法的通过乃是其一人之功。总之,荒野法得以通过与以扎尼泽为代表的倡导者们的正确领导密不可分。可以说,没有这些人的正确领导就没有荒野法成功制定。

1.2 美国《荒野法》的立法过程

美国《荒野法》的立法历程较为曲折,几经波折,终于在1964年9月予以签署公布,但是形成了以《荒野法》为核心的美国荒野保护体系^[10]。具体来说,美国《荒野法》的制定经历了起草、审议通过和签署公布3个主要的阶段。

首先,就起草阶段来说,美国《荒野法》的草案是由美国“荒野法之父”扎尼泽于1956年2月开始进行起草,扎尼泽对草案逐字逐句地进行了斟酌,在修改了17次之后,草案基本成型。为了使得《荒野法》草案更具有可行性和说服力,扎尼泽将其起草的《荒野法》草案与其诸多密友分享,征求朋友们对草案的意见。为了更广泛的征求意见,扎尼泽分别在1956年3月的第二十一届野生动物会议和同年4月的西北荒野会议上提交了《荒野法》草案。可以说,美国《荒野法》草案本质上是一个专家草案。

其次,就审议通过阶段来说,1956年6月明尼苏达州的民主党参议员和宾夕法尼亚州的共和党众议员分别向国会提交了《荒野法》议案,在美国无论是参议员还是众议员、民主党还是共和党均有制定荒野法的想法。荒野法议案旨在建立一个系统的荒野保护体系,包括了国家公园、国家保护区、国家森林、野生动物保护区和印第安人保留地等区域。同时,提出了要建立一个以保护荒野为目的的国家荒野保护委员会。《荒野法》议案首次提交,由于国家公园管理机构、森林局和政府部门的反对^[11],最终没有获得通过。但是这次活动却给荒野保护起到了重大的宣传作用,为此后荒野法议案的通过奠定了基础。1957年2月《荒野法》议案又被重新提交国会审议。这次议案最大的变化是将森林保护的原始地区纳入了荒野保护的范围之内,并且这次议案也是《荒野法》草案首次提交到听证会上。但是,在这次听

证会上由于商业利益集团极力反对《荒野法》，因此《荒野法》草案起草人扎尼泽不得不接受林业部门建议授权总统决定勘探、开矿和建立水库的权力。另外，联邦层面的内政部的国家公园管理局和农业部的森林局也提出了反对，为了获得其支持，荒野保护者不得不对议案的内容做出一定的妥协。这些妥协赢得了其对《荒野法》议案的支持。1961年1月肯尼迪宣布就任美国第35任总统，由于肯尼迪总统支持荒野立法，因此，政府层面更加关注荒野保护，并且时任的内政部长和农业部长也强力支持荒野法。这一时期荒野保护立法得到了广泛的政治支持。1961年9月在对《荒野法》议案进行审议后提交参议院表决，投票结果41票反对、32票赞成，议案未获得通过。于是，该议案不得不再一次进行调整，这次调整是在参议员阿洛特提出的3个“修正案”的基础上得以完成。调整之后，荒野法议案以68比8的绝对优势在参议院通过。随后此议案被送到了众议院。由于户外娱乐资源评估委员会扩大荒野保护的范导致专门委员会极力反对，再加上阿斯匹诺替代方案并没有获得一致认可。最终，《荒野法》议案未在众议院获得通过。1963年1月参议院又一次提交了《荒野法》议案给国会审议，这次审议阻力相对较小，并获得了通过。1964年6月《荒野法》议案在众议院经过修改后获得了通过，但是参议院反对众议院修改后的议案。参议院在和众议院经过互相妥协，终于在1964年8月一致同意《荒野法》议案。至此，《荒野法》议案在美国得以通过。

最后，就签署公布而言，1964年9月美国总统约翰逊在玫瑰花园签署公布了《荒野法》，自此世界范围内首部《荒野法》得以诞生^[12]。这一法律的颁布具有里程碑式的意义，其不仅建立了美国荒野保护的完整法律体系，而且在世界范围内也提供了比较法上值得借鉴的经验。值得赞许的是，在美国《荒野法》签署公布之日还邀请了“荒野法之父”扎尼泽的遗孀共同见证了这一历史时刻。

2 美国《荒野法》的主要内容及特点

美国《荒野法》的制定虽然经历了一个曲折的发展过程，但是最终以《荒野法》的通过取得了胜利。这部法律明确地对荒野地区进行保护，并且具有很多有特色且可资借鉴的制度。正是如此，有必要对美国《荒野法》的内容进行考察，提炼其具有比较法意义上可借鉴的理念和制度。

2.1 美国《荒野法》的主要内容

美国《荒野法》的内容主要分为7个部分，这7个部分共同组成了美国荒野保护法律体系。具体的主要内容如下^[13]：第一部分，只有简单的一句话，说明了这部法律称之为荒野法。第二部分，主要是关于《荒野法》立法的目的、荒野地区的管理机构和荒野的定义。其中，《荒野法》的根本目的是为了当代人和后代人持续地利用荒野资源；荒野地区的管理机构并不因荒野法的制定有所改变；荒野的定义是指保留原始特征未被开发的土地。第三部分，主要是荒野保护体系范围的划定。主要有5个方面的内容：第一，森林局要向公众提供森林地区的荒野地图和有关资料；第二，农业部可以就需要进行荒野保护的区域向总统报告，由总统推荐给国会；第三，内政部可就需要保护的区域推荐给总统，由总统提交国会确定为荒野保护区域^[14]；第四，农业部和内政部可以就大众关注的需要进行荒野保护的区域提交给国会，纳入荒野保护的范导；第五，如果要改变荒野保护区域的边界，那么需要总统提出和国会的同意才可以进行修改。第四部分，主要是国家荒野保护法律体系之中的管理政策。具体有8个方面的内容：第一，《荒野法》建立的直接目的是对国家公园、森林公园和国家野生动物保护区等自然保护体系的补充；第二，确定了管理机构的权利和职责；第三，对荒野保护区范围有关活动的管理，哪些活动被允许，哪些活动被禁止；第四，规定总统可以为了公共利益批准修建水利工程等有关设施；第五，授权农业部继续行使有关水域管理的相关权力；第六，规定商业机构可以

进行以保护荒野为目的活动;第七,规定《荒野法》不能使各州停止有关水的法律的适用;第八,规定《荒野法》不干涉各州之前在渔业和野生动物保护方面的管理权。第五部分,是关于州和私人所有的地域之中关于荒野保护的规定。第六部分,规定了国家农业部和内政部可以接受赠与使某些土地成为荒野地区的一部分。第七部分,是有关年度报告的规定。

2.2 美国《荒野法》的特点:思想基础与保护机制

通过对美国《荒野法》的荒野保护体系进行全面考察不难发现,美国《荒野法》最具特点的地方是其保护理念的革新和保护模式的创设。从世界范围内来看,这在当时应该是领先于世界的一种关于环境保护的理念。正是如此,对于《荒野法》的分析显然不能简单地停留在内容层面,而应当从规定这些内容深层次思想和机制予以出发。

2.2.1 思想基础:荒野保护的理念

美国《荒野法》保护的思想兴起于对现代化进行反思的后现代哲学观念的基础之上,所谓的后现代哲学就是对近现代以来哲学范畴的反思和批判。谈及美国《荒野法》保护的思想渊源,其中较为典型的主要有梭罗、缪尔、利奥波德和马歇尔等。其中,梭罗为了体验荒野、感受荒野的力量,曾独自一人到荒野地区生活。正是由于梭罗感受到了荒野的力量,因此其呼吁对荒野进行保护。梭罗认为荒野是与人类是一种相互的关系,人类利用荒野,荒野不断地恢复人类的精神世界。缪尔不仅是荒野保护理念的传扬者,而且是荒野保护的实践者。由于其生活的时代荒野受到了严重的破坏,因此其批评政府没有尽到保护荒野的义务^[15]。在缪尔的努力之下,美国设立了3个国家公园。利奥波德的荒野保护思想在我国较为熟知,因为其著作《沙乡年鉴》在我国影响较为广泛,其认为荒野是美国的组成部分,必须对荒野进行保护。1924年在利奥波德的倡导下美国森林局建立了第1个荒野保护地区。鲍勃·马歇尔也是荒野

保护的一位实践者,其意识到荒野正在由于工业化和现代化的原因而逐渐消失,于是主张对荒野进行保护,并认为荒野保护不仅要靠政府内部行动,而且还有依靠社会团体等外部力量推动。基于此,1935年鲍勃·马歇尔领导创立了荒野协会。总之,这一时期有关荒野保护已经引起了一批有识之士的注意,并且这些代表性人物的思想在推动荒野法制定的过程中起到了极大的促进作用。

荒野保护所遵循的是一种地球法理的思路,这种思路打破了传统的机械论和主客体二分的哲学基础。就地球法理的代表性观点而言,主要有利奥波德的大地伦理思想、内斯的深生态学思想、斯通的自然权利观念思想、拉伍洛克的盖亚假说思想和土著智慧思想等观念^[16]。追根溯源,地球法理是由著名的环保主义者科马克·卡利南提出,是建立在托马斯·贝里的伟大法理基础之上。就三者的关系来说,《荒野法》之于地球法理就如同地球法理之于伟大法理,这是因为伟大法理关乎整个宇宙的保护,地球法理关乎整个人类生存的家园,荒野法理关注的则是地球之一域荒野区域的保护。美国《荒野法》的制定是荒野保护思想推动的产物,并且在美国《荒野法》的内容上也反映着荒野保护的理念。其中,最为典型的就是反对人类中心主义的谬误认识,重建人类与荒野之间的关系^[17]。

2.2.2 保护机制:一体、两级、多部门保护的模式

美国《荒野法》确立了一体、两级、多部门保护的荒野保护体系。所谓的“一体”是指以《荒野法》为核心的荒野保护体系;“两级”是指联邦层面和州层面分别确立了荒野保护法律规则;“多部门保护”是指美国对荒野保护地区的管理职权并不是由一个统一的机构来予以行使,而是通过多个部门分别行使保护权限,具体是由国家公园管理局、土地管理局、国家森林管理局、渔业部门和野生生物管理局来行使对荒野保护的管理职权。

从形式上来说,荒野的一体保护是以一部《荒野法》为核心而展开的,美国《荒野法》从

法律保护的形式上构成了一种一体保护的模式。如果从实质内容的角度来看,荒野保护的一体模式则是指以荒野保护体系为核心而展开的保护,这种保护模式从本质上来看是一种整体性、系统性的保护,而并非单一的、要素的保护。从另一个角度来讲,荒野保护的整体性、系统性保护也是由荒野环境的复杂性决定的,因为荒野保护并非如同传统法律保护那般局限于某一区域、某一对象或者某一要素。无论是从形式上亦或是实质上来说,美国专门制定一部法律来对荒野进行体系化保护的模式在世界范围内堪称典型做法,这无疑具有很大的引领作用。

关于荒野的两级保护主要是从央地关系的视角出发,体现在美国则是从联邦和州之间视角出发。从联邦层面来看,美国主要是围绕《荒野法》来建构荒野保护体系,并且认为荒野是保护级别最高的联邦土地^[18]。在有关联邦层面的其他法律中规定荒野相关的保护,这些法律共同构成了美国联邦层面的荒野保护体系。从地方层面来看,由于美国政体属于复合制的联邦制,各州相对具有较大的立法自主权,因此,除了国家层面的《荒野法》之外,各州也都制定了关于荒野保护的法律法规,如1974年的加利福尼亚州荒野保护法案、1984年的纽约州对荒野的保护规定和1990年亚利桑那州沙漠荒野保护法等。由此可见,美国的荒野法律制度是从联邦和州2个层面来规定的。

就荒野保护的多部门保护模式而言,主要从有关立法的角度进行考量。根据美国荒野保护的立法体系和《荒野法》的规定,荒野保护的权限由多个部门行使。首先,《荒野法》确立了专门的荒野地区管理部门,由该部门专门行使荒野保护的权限。其次,美国建立了以保护特殊区域的综合性立法国家公园法律,这些专门的国家公园管理部门也具有一定程度的荒野保护权限。最后,美国的特殊环境要素保护立法所建立的管理机构也具有对荒野地区保护的权限。例如,森林立法、土地立法以及生物立法等领域。总而言之,这些由多个部门组成的荒野保护机构形成了荒野地区

保护的多部门保护模式,共同推动美国荒野地区保护工作的开展。可以说,这种多部门的保护对荒野地区的价值实现具有重要的作用,有效地实现了荒野保护的目。

由此可见,以美国《荒野法》为核心所构建的荒野保护体系实际上形成了一体、两级、多部门保护的具体模式。毫无疑问,这属于美国荒野地区保护的制度创新。

3 我国荒野保护立法的必要探究及构建安排

从美国《荒野法》建立的荒野保护制度来看,这部立法对于荒野保护确实起到了积极的作用;从实施效果来看,这部法律的颁布实施对于美国荒野区域起到了保护功能。我国是否具有建立这样一项制度的必要,这是我国建立荒野保护立法的一个前提性的讨论。如果有的话,那么我国荒野保护制度该如何构建。前者要回应一个“为什么”的议题,而后者要做出一个“怎么办”的方案。

3.1 建立我国荒野保护立法的必要性探讨

由于我国地域因素的缘故,广阔的地缘环境决定了地理样貌的多样性和差异性,这种多样性和差异性表现为构成我国地域环境的组成部分有很大一部分属于荒野地区。针对这些荒野地区,在环境保护的当下显然有必要通过制度的构建予以体系化保护,当然这种保护并非对他国立法的完全“照搬照抄”,而应是一种比较法上的经验借鉴,并在此基础之上形成一种具有本土特色且符合本国国情的内生性制度。从整体环境法律制度以及环境保护全局来看,建立我国荒野保护立法势在必行,具体原因如下:

首先,建立我国荒野保护制度是生态文明建设的时代之需。生态文明建设是当下我国“五位一体”战略布局重要组成部分,是环境时代我国治国理政的制度构想。与政治建设、经济建设、文化建设和社会建设不同,生态文明建设不仅要满足人们对于物质的需求,更要满足人们对精神层面的追求,而且还要保障人们在一个健康、良好和

舒适的环境中生活。如何让人们能够在一个健康、良好和舒适的环境中生活,就必须要有健康、良好和舒适的环境,这中环境的建立不仅需要人们建立环境保护的自我约束的这种内在机制,而且更需要构建相关的环境法律制度以形成保护环境的外在机制。相比较而言,环境法律制度所呈现的外在保护机制更加有力也更为刚性。生态文明时代要求建立保护生态环境的“四梁八柱”,即构建生态文明建设需要建立相应的生态文明法律制度作为支撑,在生态文明法律制度组成中,环境法律制度应当构成生态文明法律制度的主体。如果要构建全面的环境法律制度,那么荒野保护制度应当是环境法律制度不可或缺的组成部分。因此,我国应当考虑建立荒野保护制度,这既是时代之需,也是我国生态文明制度建设的内在要求。由此可见,在我国建立荒野保护制度必要性自不待言。

其次,建立我国荒野保护制度是共同体理念的应有之义。习近平总书记多次强调人与自然是生命共同体^[19],山、水、林、田、湖、草、沙是一个生命共同体,人类是一个命运共同体,共同体理念已经是当下我国国家治理和制度构建的主要遵循原则。从学理的逻辑进行演绎,共同体理念应当包括人类生命共同体、自然生命共同体以及人与自然生命共同体。其中,人类生命共同体是建立在人类中心主义的法哲学基础之上的一种理念,旨在建立一种人与人之间的和谐关系;自然生命共同体是建立在生态中心主义法哲学基础之上,将自然界的事物视为有生命的个体,从而形成一个和谐的自然环境;人与自然的生命共同体应当是建立在人类中心主义和生态中心主义的法哲学之间,寻求一种人与自然的和谐共处理念^[20]。从荒野保护制度构建的视角来看,荒野应当是自然的一部分,属于自然生命共同体不可或缺的一部分,但是荒野又是整个自然环境不可或缺的组成部分,而自然环境又是人类生存不可或缺的一部分。由此可见,荒野和人在本质上存在着一种必然的联系,人与荒野之间形成了一个共同体。

如果要人类生活在一个和谐的自然环境之中,人与荒野所构成的共同体必然要进行保护,在这些保护的举措之中,法律应当是最为有效的措施,构建荒野保护制度势在必行。也正是如此,可以说荒野保护制度的建立是共同体理念的应有之义。

再次,建立我国荒野保护制度是生态环境治理体系和治理能力现代化的当然之举。生态环境治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。中共十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的要求;2018年5月全国生态环境保护大会指出,要加快构建以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系。自此,生态环境治理体系和治理能力现代化在我国环境治理中的地位越来越重要。生态环境治理体系和治理能力现代化包含了多方面的内容,其中至为关键的内容就包括了环境治理体系建设。在环境治理体系建设过程中,包含了系统完备的环境治理制度体系,荒野保护制度从范围涵摄角度来说属于环境治理制度体系的组成部分,需要我国建立荒野保护法律制度。总而言之,生态环境治理体系和治理能力现代化的目标实现需要荒野保护制度的构建,若没有荒野保护制度的内容,则生态环境治理体系和治理能力现代化的实现图景缺少了部分元素。如果说生态环境治理体系和治理能力现代化是环境危机时代环境治理的整体图景,那么荒野保护制度就是生态环境治理体系和治理能力现代化整体图景的部分片段,这种整体与部分之间的关系共同为实现我国生态环境治理体系和治理能力现代化发挥着交互作用的功能。应当说,生态环境治理体系和治理能力现代化要求我国建立荒野保护法律制度。

最后,建立我国荒野保护制度是环境法律体系发展的必然要求。时至今日,我国环境法律的发展经历了40年左右。从1973年8月制定的《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》到2014年《环境保护法》的修订,环境法律从无到有、从少到多,体现了我国环境法律在不断的发

展完善。目前,我国环境法律基本上可以划分为3个部分:污染防治法、资源利用法和生态保护法。其中,1)污染防治法律应当发展最为成熟。究其原因,一方面,我国污染防治法律受工业化进程的影响,具有后发性,这种后发性决定了我国在污染防治法律制定时有许多可资借鉴的比较法经验;另一方面,我国在40年左右的环境污染治理实践中也形成大量的独具特色的成熟作法。2)资源利用法律在环境法律之中也发展相对成熟,这与我国丰富的资源有关,由于丰富的资源倒逼我国资源类法律的快速发展。3)生态保护类法律发展最为薄弱,由于长期以来人们对生态利益的忽视以及生态利益蕴含的生态价值难以衡量,多以生态保护类法律难以发展壮大,随着人们逐渐对生态利益的重视,以及生态价值逐渐可测量、可计算,生态保护类环境法律发展已是当下环境法律发展的必然要求。从类型范畴而言,荒野保护制度恰恰属于生态保护类法律,发展荒野保护法律制度契合了生态保护类环境法律完善的需要,这是整个环境法律体系发展的必然要求。可以说环境法律体系发展的必然要求决定了我国应当建立荒野保护法律制度。

3.2 构建我国荒野保护立法的具体构想

当下,我国正准备建立自然保护地体系之际,对于荒野地区保护的关注具有重要的现实意义。从立法史的角度去溯源,荒野立法在我国现有的法律体系中尚属空白。从生态系统的整体性进行考量,荒野保护势在必行。因此,在考察美国《荒野法》所建立的荒野保护体系之后,反思其可为我国荒野保护提供比较法上的镜鉴经验无疑是具有重大的实践意义。

3.2.1 法学层面荒野概念的学理阐释

“荒野”是一个比较宽泛的概念,从不同的学科领域出发会得出不同的概念界定。生态学界认为,荒野应当分为广义和狭义:广义上的荒野,是指由生态规律起主导功能,没有人类活动或者人类活动干预较少,但不影响自然规律的非人工陆地环境,如原始森林、湿地、人类活动较少的

草原及野生动物的生存地等;狭义的荒野是指荒野地。环境史学界认为荒野是一种客观存在的自然,并且是一个与文明相对的历史概念,随着农耕生活的出现而产生。文学界认为,荒野是一个包含璀璨的湖泊、古老的岩石、茂密的森林等要素的荒原。哲学界认为,荒野是一个比人类文明更加高级的文明。生态伦理学界认为,荒野是一个由人类所开发出来的被称为文明的人工制品的原材料。环境教育学界认为,荒野是一个具有主观性的产生在具体个人身上的情感。由此可见,荒野的概念界定确实众说纷纭。

法学应当从规范意义上界定荒野这一术语,且长期以来并未形成统一的定论。根据美国《荒野法》的界定,所谓荒野是指与人类劳动支配的景观相反的一个区域。这个区域不受人类活动的影响,具有一定的原始性,其具有如下特征:第一,原始性。通常荒野主要受自然力的影响,人类活动不易在荒野中发现。第二,地域性。荒野具有一定的范围,有足够大的面积。第三,价值性。一般而言,荒野具有生态、地理、教育以及观赏等方面的价值。这些特征构成了美国《荒野法》中关于荒野的适格性判断。如何在我国荒野保护立法中界定清楚荒野的概念,是我国荒野保护立法的前提性基础。根据我国荒野保护的实际情况,并结合美国《荒野法》对于荒野的法学定义,可以将法学层面的荒野界定为:所谓荒野是指受人类活动影响较小,具有原始性、地域性以及价值性的自然区域。

3.2.2 人与自然环境和谐的共生理念

美国《荒野法》通过对荒野地区的保护体现了一种新的人与自然环境之间的关系,即反对人类中心主义^[21]的传统立法思路(人类中心主义的立法观念起源近现代主客二分的哲学观念,这是机械论哲学产物),坚持人与自然和谐共生的理念。根据机械论哲学以及主客二分的哲学观点,人类与自然界之间始终是一种对立的关系,并且人类可以毫无节制的对自然环境进行利用。这种观点一直伴随着近代工业革命的发展,但是直至20世

纪初,人们发现这种发展观念带来了大量的污染和环境问题,人们开始反思这种主客二分的机械论哲学观。因此,生态中心主义的观点开始兴起,这种观点是基于主客体一体化的哲学观念,其认为人类只是生态系统中的一部分,作为个体的人类存在于生态系统的整体之下。从人类中心主义到生态中心主义,显然是认识论上的巨大转变。但是,仔细对美国荒野法体系进行分析就会发现,美国荒野法体系既没有坚持人类中心主义也没有坚持生态中心主义,其只是在内容上做到了非人类中心主义^[22]的观念。

毫无疑问,在我国自然保护地体系立法进程之中,这种反对人类中心主义的观点也应当秉承,并且也不能完全秉承生态中心主义理论。这是因为人类中心主义过于注重人作为主体的能动作用而忽视了对自然的保护,以至于造成了诸多的环境问题,如果继续坚持人类中心主义的立法思路,那么无疑会对自然环境造成灾难性的后果;如果坚持生态中心主义也是不可行的,这是因为生态中心主义过于强调了生态体系整体性,而忽视人作为法律主体的能动作用,这显然无法体现出人的价值。基于此,本文认为在我国自然保护地体系立法中,应该坚持一种弱人类中心主义的观点。所谓的弱人类中心主义,是指在重视人作为法律关系的主体地位时,要尽量考虑到人类活动对生态环境所造成的影响,这种观念既顾及了人作为法律主体的地位,又兼顾了对自然环境的保护,可谓两者兼得。因此,在我国自然保护地体系中应该坚持一种弱人类中心主义的观点,从而建立新的人与自然和谐共生的关系。

3.2.3 荒野地区保护立法的具体安排

当下,我国正在推进建立以国家公园为主体的自然保护地体系^[23]。2019年1月中央全面深化改革委员会第6次审议通过了《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》^[24],这表明从立法层面我国将以整体性、全局性的视角对自然保护地体系进行法律构建^[25]。毋庸置疑,对荒野地区的保护必然要纳入我国自然保护地体系的

范畴之内,虽然从现有立法的角度来看,我国尚未有专门针对荒野地区保护进行立法,但是应将荒野地区的保护纳入自然保护体系的构想之中。以美国《荒野法》为核心建立的荒野保护体系采用的是“一体、两级、分类保护”之模式,这对我国建立荒野地区保护也有值得借鉴之处。具体来说,我国荒野地区保护立法应该在吸收比较法的有益经验基础之上根据我国的具体国情进行设计。因此,本文认为我国的荒野地区保护应当从立法定位、立法体例和立法衔接等方面进行分析。

首先,就荒野地区保护立法的定位来说。在法律位阶上,荒野地区保护立法应当属于专项法,其地位层级在法律层级上应当属于较低层次。所谓的专项法,是指专门对某一类关系进行调整的法律规范。具体来说,荒野地区保护立法应当是专门对荒野地区进行保护的立法。根据《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》中的相关内容,我国自然保护地管理体制改革的目的是要建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的管理体系^[26]。从法律属性的角度来看,荒野地区保护立法应当属于与国家公园立法^[27]、自然保护区立法同等地位的法律,并且均属于自然保护地法律体系的组成部分,共同构成了自然保护地法律体系;从理论上讲,荒野地区保护立法属于自然保护地立法的组成部分,也是非常明确的;从立法实践的角度而言,由于我国构建的自然保护地体系是以国家公园、自然保护区等多个保护类型构成,因此,这为荒野地区保护立法提供了一个实践上的可行性依据,让未来制定荒野地区保护立法成为自然保护地体系的类型之一。

其次,就荒野地区保护立法的体例来说。就荒野地区保护以及荒野地区在生态系统的重要性而言,可制定一部专门法律,在名称上可将其命名为《荒野法》或者《荒野保护法》。如果未来的荒野地区保护要想形成体系性、整体性的保护,荒野地区保护立法必然是最佳的选项。就荒野地区保护立法的体例而言,应当采用“基本法+专项

法”的形式。具体而言,可制定《自然保护地法》作为此类法律的基本法,这种基本法的概念并非环境保护基本法,而是指自然保护地法律体系中的基本法。至于荒野地区保护立法则必然属于专项法。此外,从央地关系的视角分析,荒野地区保护立法也要关注地方层面的荒野地区保护立法,特别是《立法法》修改以后赋予了所设区的市拥有在“环境保护”方面的立法权限,这无疑给予地方层面建立荒野保护法律的法定条件。众所周知,地方立法分为实施性立法和创制性立法。其中,实施性立法主要是指对上位法的有关规定进行细化,使其更具有可操作性;而创制性立法则是指在上位法就有关事项没有规定的前提下,且不违反法治理念和法治精神,对有关实现进行的创制性立法。以地方荒野地区保护立法为例,目前国家层面尚无专门立法对荒野地区保护,那么地方立法完全可以在条件成熟时以创制性立法的方式对荒野地区保护率先创制性立法。总而言之,荒野地区保护立法应当建立以“基本法+专项法”立法模式为主、中央立法和地方立法相结合的立法体例,从而形成有效的荒野保护法律体系。

最后,就荒野地区保护立法的衔接来说。在明确荒野地区保护立法的定位和立法体例之后,一个重要的内容就是要处理好荒野地区保护立法与其他有关法律衔接问题。具体来说,荒野地区保护立法应该主要处理好与以下法律的关系:其一,荒野地区保护立法与《宪法》的关系。《宪法》是法律效力最高的法,也是基本法。因此,荒野地区立法要符合《宪法》。其二,荒野地区保护立法与《环境保护法》的关系。《环境保护法》是整个环境法律领域内的基本法,故荒野地区保护立法要符合《环境保护法》的规定。其三,荒野地区保护立法与《自然保护地法》的关系,《自然保护地法》是自然保护地法律体系中的专项基本法,荒野地区保护立法也不得违反《自然保护地法》的规定。其四,荒野地区保护立法与其他自然保护地有关立法的关系。其他自然保护地有关立法与荒野地区保护立法共同组成了自然

保护地法律体系。因此,荒野地区保护立法要处理好与其他自然保护地有关立法的关系。其五,荒野地区保护立法与其他法律中有关荒野保护规定的关系。荒野地区保护立法与其他法律中有关荒野保护的规定共同组成了荒野保护法律体系,因此,在指定荒野地区保护立法时要尽量避免法律之间的重复和冗余。

4 结语

美国《荒野法》的制定标志着荒野保护立法时代的开启,这部法律也是首部让荒野保护的理念从理论走向实践的表征。毫无疑问,以美国《荒野法》所建立的荒野保护体系具有重要的比较法意义。我国是一个幅员辽阔的国家,拥有较为广阔的荒野地区,但是一直以来对于荒野地区的法律保护却鲜有人关注,以至于我国到目前为止也没有一部关于荒野保护的专门法律。从实现国家治理体系和治理能力现代化、完善中国特色社会主义法律体系的视角来看,荒野地区的保护显然是不可或缺的部分,构建中国荒野保护制度^[28]势在必行。在构建我国的荒野地区保护立法过程中,既要借鉴他国经验,也要重视我国的基本国情和立法现状。目前,我国正在建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类国家公园为补充的自然保护地法律体系,这也为制定荒野地区保护立法提供了一个契机。因此,我国在未来制定一部荒野地区保护立法应当是自然保护地法律体系的应有之义。

参考文献:

- [1]柯进华. 生态文明视域下的荒野观重塑[J]. 宁夏社会科学, 2019(2): 54-59.
- [2]科马克·卡利南. 地球正义宣言: 荒野法[M]. 郭武, 译. 北京: 商务印书馆, 2017: 79.
- [3]黄锡生, 史玉成. 中国环境法律体系的架构与完善[J]. 当代法学, 2014, 28(1): 120-128.
- [4]叶平. 生态哲学视野下的荒野[J]. 哲学研究, 2004(10): 64-69.
- [5]刘丹阳, 叶平. 20世纪西方环境哲学关于荒野概念研究的进展[J]. 哲学动态, 2010(11): 51-57.

- [6] 理查德·福特斯. 美国国家公园[M]. 大陆桥翻译社, 译. 北京: 中国轻工业出版社, 2003: 11-12.
- [7] 滕海键. 美国历史上的资源与荒野保护运动[J]. 历史教学(高校版), 2007(8): 54-60.
- [8] 盛蓉, 刘士林. 戈特曼城市群理论的荒野精神及其当代阐释[J]. 江苏行政学院学报, 2014(3): 46-50.
- [9] 杨生茂. 美国历史学家特纳及其学派[M]. 北京: 商务印书馆, 1984: 71.
- [10] 杨锐, 曹越. “再野化”: 山水林田湖草生态保护修复的新思路[J]. 生态学报, 2019, 39(23): 8763-8770.
- [11] 滕海键. 1964年美国《荒野法》立法缘起及历史地位[J]. 史学集刊, 2016(6): 70-80.
- [12] 刘景芳. 从荒野保护到全球绿色文化: 环境传播的四大运动思潮[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2015, 52(3): 102-109.
- [13] 舒峻峰. 美国1964年荒野法研究[D]. 沈阳: 辽宁大学, 2013.
- [14] 王辉, 刘小宇, 王亮, 等. 荒野思想与美国国家公园的荒野管理: 以约瑟米蒂荒野为例[J]. 资源科学, 2016, 38(11): 2192-2200.
- [15] 约翰·缪尔. 我们的国家公园[M]. 郭名惊, 译. 长春: 吉林人民出版社, 1999: 233.
- [16] 杨学科. 地球法理的源流、要义及其实践[J]. 经济与社会发展, 2019, 17(1): 34-41.
- [17] 冉曾红. 地球法理视角下的法律变革之路: 从《地球正义宣言——荒野法》读起[J]. 环境资源法论丛, 2019, 11: 295-303.
- [18] 曹越, 杨锐. 美国国家荒野保护体系的建立与发展[J]. 风景名胜, 2017(7): 30-36.
- [19] 吕忠梅. 习近平法治思想的生态文明法治理论[J]. 中国法学, 2021(1): 48-64.
- [20] 蔡守秋. 从综合生态系统到综合调整机制: 构建生态文明法治基础理论的一条路径[J]. 甘肃政法学院学报, 2017(1): 1-29.
- [21] 曹明德. 从人类中心主义到生态中心主义伦理观的转变: 兼论道德共同体范围的扩展[J]. 中国人民大学学报, 2002, 16(3): 41-46.
- [22] 段凡, 郑友德. 传统法律的革命: 论人类中心主义法理念的消解——以生命的起源和权利的发端为视角[J]. 环境资源法论丛, 2005(00): 20-40.
- [23] 刘道平, 欧阳志云, 张玉钧, 等. 中国自然保护地建设: 机遇与挑战[J]. 自然保护地, 2021, 1(1): 1-12.
- [24] 吕忠梅. 以国家公园为主体的自然保护地体系立法思考[J]. 生物多样性, 2019, 27(2): 128-136.
- [25] 苏凯文, 任婕, 温亚利. 我国自然保护区法制建设研究进展[J]. 自然保护地, 2021, 1(3): 25-32.
- [26] 刘超. 以国家公园为主体的自然保护地体系的法律表达[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2019, 40(5): 81-92.
- [27] 叶海涛. 论国家公园的“荒野”精神理据[J]. 江海学刊, 2017(6): 19-25.
- [28] 杨锐, 申小莉, 马克平. 关于贯彻落实“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”的六项建议[J]. 生物多样性, 2019, 27(2): 137-139.

The Experience and References from American Wilderness Area Protection Legislation

LI Xiaoqiang^{1*} WANG Xudong²

(1. Gansu University of Political Science and Law, School of Environmental Law, Lanzhou 730070, China; 2. Gansu University of Political Science and Law, Youth League committee, Lanzhou 730070, China)

Abstract: To better build the nature reserve system in China, the content of this paper mainly included a comprehensive review of the United States Wilderness Area protection legislation, aiming to provide the experience of legislation for the construction of our country's nature reserve system. The Birth of *the Wilderness Act* in the United States has gone through a long legislative process. The reasons for the birth of the law included history, culture, and politics. From the drafting, deliberation, and adoption of this law and the signing and publication, this process fully demonstrated that legislation was the product of the game of interests. An analysis of the contents and features of *the Wilderness Act* revealed that the law was comprehensive in content and distinctive in characteristics, and has built up the American United States national forest system from a holistic perspective. The law reconstructed the relationship between human beings and wilderness, and formed the protective mechanism of integrated, secondary, and classified protection. From the perspective of comparative law, it was not only the time demand of ecological civilization and the proper meaning of community concept, but also the inevitable requirement of the modernization of ecological environmental governance system and governance capacity and the development and perfection of environmental law, it showed the necessity of China to establish the legislation of wilderness area protection. Specifically, China's wilderness area protection legislation can be carried out from the concept explanation, concept assumption, and concrete arrangement.

Keywords: wilderness conservation legislation; nature reserves system; earth jurisprudence; USA