

• 保护论坛 •

中国国家公园体制及发展思路探析

唐小平*

(国家林业局调查规划设计院, 北京 100714)

On the system of national parks and the path of development in China

Xiaoping Tang*

Academy of Forest Inventory and Planning, State Forestry Administration, Beijing 100714

2013年, 中国政府在构建生态文明制度体系中提出了建立国家公园体制, 作为对自然保护价值高的国土空间实行的一项开发保护管理制度, 这是在生态文明观念指导下和生态制度规约下所采取的生态实践活动。国家公园体制不是简单地引入国际模式建立若干国家公园, 而是需要结合中国新一轮重大改革在体制设计、整合和融入现有自然保护体系等方面寻求变革。

1 国家公园定位

1832年, 美国艺术家乔治·卡特林(George Catlin)最早提出的“国家公园”概念主要是基于视觉景观的保护, 保护“一切都处于原生状态, 体现着自然之美”(杨锐, 2007)。1864年, 美国总统林肯签署法令将约塞米蒂谷地(Yosemite Valley)作为自然公园委托加利福尼亚州加以保护, “作为公共游乐和消遣之用, 永远不得转让”。1872年, 美国总统格兰特签署法令建立黄石国家公园, 规定“保护所有的树林、矿藏、自然奇观和风景, 使之永远免遭损害和不合理利用”(董波, 1996)。从国家公园概念提出至今, 世界国家公园发展的总体趋势是坚持对自然的保护, 保护对象由视觉景观保护走向了生态系统和生物多样性的保护, 由单一陆地保护走向陆地与海洋的综合保护。虽然美、加、澳、德等国对国家公园的含义描述各有差异, 但与其他自然保护形式比较, 国家公园具有两大明显属性:

一是保护对象的完整性。国家公园一般都是面

积较大的自然地区, 包含至少一个完整的生态系统, 具备足够大的规模和合适的边界, 往往代表了一个自然地理区域内的数个生态系统, 如完整的山系、流域、湖沼、河谷、垂直或水平带谱等, 其主要管理目标是对保护区域内所有特殊地理景观、自然生态系统及土地资源、物种资源等实行整体的、可持续性保护。

二是提供服务的公共性。国家公园的管理目标决定了其“产品”是建立在生态保护前提下的, 涵盖受限制的游憩、科学研究与环境教育, 具有较为明显的以公共资源或公共利益为核心的公益价值取向(李庆雷等, 2010)。国家公园既提供优质的水、空气、土壤等生态产品或观赏服务, 又提供资源、休憩等经济产品或获益机会, 产品形态应属于公共产品或公共服务, 当代和后代所有公民都有欣赏的机会。按照新古典主义经济学理论, 公共产品为社会共有产权, 由公共部门负责生产。在经营管理上, 一方面不收取门票或票价很低, 确保每个人都能参与; 另一方面又在准入区域、方式, 以及每天准入人数等方面加以限制。

由此可见, 国家公园是自然生态资本保育的一项制度保障。通过建立国家公园, 可以在保护生态系统完整性的前提下, 强化自然资源有效保护和合理利用, 填补中国自然保护模式中严格保护与合理利用之间的空缺。因此, 国家公园是中国自然保护体系的重要组成部分, 是对具有高保护价值国土空间的一项超功利价值的保护管理制度设计, 而不是

收稿日期: 2014-06-05; 接受日期: 2014-06-09

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: tang8043@126.com

单纯为了满足人们旅游休憩的场所,更不是以廉价自然资源为资本获取经济收益的经营场所。

2 中国国家公园体制辨析

所谓“体制”是有关组织形式的制度,一般规定机构设置和管理权限的划分及其相应关系。从哲学角度看,体制是联系生产力、生产关系和上层建筑之间的结合点,是三者之间发生相互联系、作用的桥梁和纽带。构建国家公园体制的核心就是要处理好自然资源利益相关方的管理权限划分及相互关系等重大问题,包括土地、主体、模式、机制、投入等方面。

2.1 国家公园的土地属性

世界各国为确保国家公园的公共性,都是以土地和自然资源国有化和全民所有为前提的。除了英国、法国等少数国家外,大部分国家公园的土地都是国有或联邦所有,即使私有土地也要通过赎买、捐赠等形式实现国有化,德国等联邦制国家因联邦政府没有直接管理的土地,也必须在州有土地上建立国家公园。中国建立国家公园的前提同样是要解决土地权属问题,应明确只能在国有土地或可以全面化利用的土地上才能建立国家公园,对于具有高保护价值的集体、个人土地,可以采取赎买、置换、长期租用、稳定补偿等形式解决好土地的所有权或使用权,实现土地和自然资源的全民所有。

2.2 国家公园的管理主体

国家公园是保护价值较高的国土空间,其禀赋是各类自然资源。按照中国宪法规定:森林、山岭、水流、草原、矿藏、野生动物、荒地、滩涂等自然资源都属于国家所有(法律规定属于集体所有的除外),采取的是部门管理模式。国家公园管理主体的确定应按照国家自然资源资产产权改革思路,明确自然资源的所有权人,由所有权人代行自然资源资产的占有权、使用权、收益权、处置权,实行自然资源的归属管理和用途管制。从中国土地利用现状看,在有条件建立国家公园的自然生态系统中,森林、荒漠、湿地由林业部门管理或协调,而自然条件差的草原多属于荒漠植被,用于荒漠土地的生态维护,海洋适于设立国家公园的区位多为河口、潟湖、滩涂、红树林、珊瑚礁、海草床等,是湿地生态系统的重要组成部分。由此可见,现阶段中国可以设立国家公园的国土空间基本都以林业部门管

理的自然资源为主体构成(附表1),以及依附于这些自然资源的野生动植物资源。因此,按照资源资产产权管理和“一件事由一个部门管理”的原则,林业部门有义务担负起中国国家公园管理主体的责任。

2.3 国家公园的管理模式

世界国家公园的管理大致可分为中央或联邦政府集权、地方自治和综合管理三种模式(卢琦,1995),各国土地权属特性决定了采取何种管理模式。美国、芬兰、挪威等国家因中央或联邦政府拥有直接管理的土地,对国家公园实行中央或联邦政府垂直管理模式;德国、澳大利亚、英国等联邦制国家采取地方政府自治管理模式;加拿大、日本等国家中央和地方政府都有直接管理的土地但相对分散,因而按权属的不同采取综合管理模式。

中国宪法规定自然资源为国家所有,但县级以上人民政府均可代表国家行使管理权,实际上是“谁占谁有”,造成现有保护区的管理体制呈现上位管理主体多元、条块分割严重的状态。因此,应在国家公园体制构建之初结合自然资源资产产权的改革等来理顺自然资源管理体制:对中央政府监督管理或可收归中央政府管理的区域,如重点国有林区、垦区、海洋、河湖、原野等区域设立的国家公园可采取中央政府垂直管理模式;对其他区域设立的国家公园可以采取中央政府委托省级政府直接管理的模式,这可以从根本上破解多头体制、管理分割、协调无力、合作低效的困境,杜绝政府部门违法和法人违法现象,化解急功近利、重复建设、过度开发、恶性竞争的痼疾。

2.4 国家公园的经营机制

世界各国国家公园的管理主体、管理模式各有差异,但在经营机制上高度相似,基本上都是按照管理权与经营权分离的思路。管理者是国家公园的管家或服务员,不能将管理的自然资源作为生产要素营利,不直接参与国家公园的经营活动,管理者自身的收益只能来自政府提供的薪酬。国家公园的门票等收入直接上交国库,采取收支两条线,其他经营性资产采取特许经营或委托经营方式,允许私营机构采用竞标的方式,缴纳一定数目的特许经营费,获得在公园内开发经营餐饮、住宿、河流运营、纪念品商店等旅游配套服务的权利,地方政府、当地社区可优先参与国家公园的经营管理。国家公园管理机构可设立公园基金会接受公益捐赠,并从中

或从特许经营项目收入中提取一定比例,投入到国家公园运行并惠益社区。这种经营机制可以有效缓解公园产品的公共性与经营的私有性之间的矛盾,提高国有资源的经营效益,对中国国家公园乃至其他保护区的运营均具有借鉴意义。

3 稳步建立中国的国家公园体制

3.1 重构国家自然保护体系

世界自然保护联盟(IUCN)按照保护管理目标把全球各类保护区(protected area)归纳为6类,即严格保护与原野保护区、国家公园、自然纪念物保护区、生境和物种管理保护区、陆地和海洋景观保护区、资源管理保护区。据统计,全球共建立了10.2万处各类保护区,大约覆盖了地球表面的12.65%,其中严格保护自然保护区(含原野保护区)面积约占保护区的16%,国家公园类约占21%(Chape *et al.*, 2003)。中国现已建立的自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园、水产资源保护区等多种受到不同程度保护的地区基本符合IUCN保护区的定义。到2013年底,建立的各类保护区大约覆盖了国土面积的18%,仅自然保护区就覆盖了国土面积的15%(夏友照和解焱, 2011)。

然而,中国的各类保护区大多是在不同时代背景及应急性政策调整等特殊条件下建立的,并没有从国家自然遗产资源分类保护与分级开发利用的角度进行系统的制度设计,造成保护区区域重叠、管理目标矛盾或管理模式的空缺。例如,自然保护区管理目标千差万别,但因按照保护对象分类而难以实行差别化管理,而风景名胜区等又突出了以旅游开发为主体的获益行为,难以承担典型自然生态系统保护的重任。针对保护模式缺失等问题,许多学者曾提出了多种构建方案(蒋明康等, 2004; 夏友照和解焱, 2011)。笔者初步设想可在保持与世界各国共同理念与通行做法接轨的前提下,根据简便化并与现有管理体制对接的原则,按照管理目标和保护严格程度的差异,将我国自然保护区分为自然及原野保护区、国家公园、物种与生境保护区、自然景观保护区、自然资源管理区等5类(附表2)。

3.2 建立国家公园规划体系

国家公园规划体系是国土空间规划体系的重要组成部分,是落实国家主体功能区制度、界定自然价值较高的国土空间边界的重要措施。在起步阶

段应做好分级分层工作,构建完善的制度框架和组织结构:(1)在国家层面编制和实施国家公园发展规划,明确发展思路、目标、布局,制定国家公园准入标准,选择重点发展区域,确定国家公园建设清单。(2)在省级层面针对每个国家公园在科学考察的基础上,组织编制公园建设的总体规划,明确国家公园边界、土地属性、功能区划、管理目标、管理体系、项目布局 and 主要建设任务,提交中央政府批准。(3)管理机构依据批复的总体规划组织编制控制性和修建性规划,明确土地空间用地性质、使用强度和空间环境,细化管理目标、功能区划和建设布局,分解建设任务,提交主管部门确认。

3.3 推进重要区域保护区整合

经过60余年发展,中国针对各种有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的集中分布地、有特殊价值的自然遗迹所在地等,已经建立了各类保护区,但这些自然价值较高的区域多被诸如自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园、水利风景区、矿山风景区等分割或重叠管理,造成完整生态系统管理的碎片化,自然价值越高的区域碎片化越严重。这些区域一般也是中国最有条件建立国家公园的区域,破解这种管理体制分割的有效途径就是按照国家公园的理念对碎片化的保护区进行整合,按照山系、河川、湖沼等生态系统的完整性确定国家公园边界,明确国家公园管理主体、管理机构,协调统一管理目标和管理措施。从保护理念和管理目标来看,中国的自然保护区是与国家公园最接近的一类保护区,因此,可在认真总结云南国家公园试点经验的基础上,以自然保护区为主体,选择下列区域优先启动:

(1)具有独特的生态、审美、文化价值,而又管理分割严重的典型自然生态系统,如天山、长白山、太行山、大别山、三江并流和大熊猫自然遗产地等。

(2)国家重点生态功能区内国有土地集中成片的区域,如大兴安岭、小兴安岭、喀纳斯、贺兰山、喜马拉雅山地、藏东南、滇西、川西、甘南、秦岭、神农架、西双版纳雨林、海南岛雨林等。

(3)大江大河源头、景观与生物多样性独特且开发强度较低的区域,如藏西北、三江源、昆仑山等。

(4)生态保护价值高、生态系统相对完整且生态风险趋紧的区域,如三江平原沼泽、辽河口、黄河三角洲、若尔盖、鄱阳湖、洞庭湖、太湖等。

建立国家公园体制离不开现有的自然保护体系架构,应在重构自然保护体系、加强宏观规划的基础上,尽快重新定位各类保护区,开展重要区域保护区的整合试点,通过总结经验,逐步建立和推进国家公园的法律体系、标准体系、管理体系建设,建立和完善投入机制,同时做好与国家自然资源资产管理制度、主体功能区制度、生态补偿制度等重大改革的衔接,才能真正建立起既符合国家公园理念、又适应我国国情的国家公园体制。

参考文献

- Chape S, Blyth S, Fish L, Fox P, Spalding M (2003) *United Nations List of Protected Areas*. UNEP-WCMC and WCPA, Gland and Cambridge.
- Dong B (董波) (1996) The national park in the United States: its origin, nature and functions. *Journal of Heilongjiang Hydraulic Engineering* (黑龙江水专学报), (2), 69–74. (in Chinese)
- IUCN (1994) *Guidelines for Protected Area Management Categories*. CNPPA and WCMC, Gland.
- Jiang MK (蒋明康), Wang Z (王智), Zhu GQ (朱广庆), Tao SM (陶思明), Zhou HL (周海丽) (2004) Chinese nature reserve classification standard based on IUCN protected area categories. *Rural Eco-Environment* (农村生态环境), 20(2), 1–6. (in Chinese with English abstract)
- Li QL (李庆雷), Chen Y (陈英), Ming QZ (明庆忠) (2010) The third sector in the development of national park in the view of supply of public goods. *Journal of Beijing International Studies University* (北京第二外国语学院学报), 7, 49–55. (in Chinese with English abstract)
- Lu Q (卢琦) (1995) Review and prospect of the national parks in the world. *World Forestry Research* (世界林业研究), (1), 35–40. (in Chinese)
- Xia YZ (夏友照), Xie Y (解焱) (2011) Integrative system of management categories and function zones of protected area. *Chinese Journal of Applied and Environmental Biology* (应用与环境生物学报), 17, 767–773. (in Chinese with English abstract)
- Yang R (杨锐) (2003) Discussion on the trend of worldwide national park movement. *Chinese Landscape Architecture* (中国园林), (7), 10–15. (in Chinese)

(责任编辑: 马克平 责任编辑: 周玉荣)

附录 Supplementary Material

附表1 中国自然资源的管理主体

Table S1 The management department of natural resources in China
<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/w2014-113-1.pdf>

附表2 国家自然保护体系及管理目标

Table S2 The protected area system and management objectives
<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/w2014-113-2.pdf>

附表1 中国自然资源的管理主体

Table S1 The management department of natural resources in China

生态系统	服务功能	自然资源禀赋	管理/协调
森林	森林生态服务	森林	林业部门
灌丛	国家特别规定灌木林, 生态服务	计算森林覆盖率	林业部门
	生态性, 荒漠生态服务	灌丛植被	林业部门
草原	生产性	草场	农业部门
	生态性, 荒漠生态服务	荒漠草地/沙荒地	林业部门
荒漠	荒漠生态服务	沙地/沙荒地	林业部门
湿地	水资源	水	水利部门
	湿地生态服务	河湖、沼泽	林业部门
海洋	海洋生态服务	近海与海岸湿地	林业部门
	生产性	海域	海洋部门

附表2 国家自然保护体系及管理目标

Table S2 The protected area system and management objectives

序号	名称	管理目标
1	自然及原野保护区	原生生态系统、自然遗迹和生物多样性得到严格保护, 不允许除科学研究以外的任何人为干扰
2	国家公园	保护各类生态系统的完整性, 并能提供科学教育、精神修养、可控制的娱乐和游憩机会
3	物种与生境保护区	维护和保持重要物种、生物群落所必需的栖息条件, 允许人为适当地管理和调控
4	自然景观保护区	保护典型、独特自然景观, 维持特有的审美、生态与文化价值及旅游休憩活动的可持续性
5	自然资源管理区	按照可持续经营原则进行管理, 以维持自然资源的持续利用