

• 保护论坛 •

# 世界自然保护的发展趋势对我国 国家公园体制建设的启示

雷光春\* 曾 晴

(北京林业大学自然保护区学院, 北京 100083)

## Perspectives on national parks: enlightenment from the development of global nature conservation

Guangchun Lei\*, Qing Zeng

*School of Nature Conservation, Beijing Forestry University, Beijing 100083*

### 1 国家公园的发展

自1872年3月1日第一个国家公园——美国黄石国家公园建立至今, 世界上已有200多个国家和地区建立了13万个保护地, 占陆地面积的13%, 同时签订了10多个多边公约, 制定了联合国千年发展目标。然而, 全球自然保护形势仍不容乐观。据世界自然基金会(World Wide Fund for Nature, WWF) 2012年《地球生命力报告》的统计, 过去40年, 地球生命力下降了28%, 处于“很不健康”的状态, 31%的物种受到威胁(WWF, 2012)。可以说, 我们打了很多胜仗, 却在丢掉整个战争。如何面对这一形势, 科学调整自然保护策略和构建自然保护体系是社会各界所面临的迫切任务。

在自然保护的发展过程中, 国家公园始终是推动自然保护的 platform。世界公园大会的主题从1972年的“保护生态系统、世界自然遗产、国际重要湿地”, 到1992年的“全球变化与保护地: 保护地分类及管理有效性”, 再到2014年的“国家公园、人民与地球: 共享解决方案”(IUCN, 2014), 主题不断深化, 折射出国际自然保护形势经历了从纯自然保护、抢救性保护、为了人类生存而保护自然到人与自然和谐的几个阶段, 从关注物种种群栖息地、威胁及驱动因素、生态系统服务到社会生态系统的演变。

据世界自然保护联盟(IUCN)的定义, 国家公园是为了保护大范围生态过程而合法划出的一片自然或近自然的区域, 在确保物种生存和生态系统完整性的前提下, 实现生态环境与精神文化、科学研究、环境教育、休憩娱乐等多种功能的和谐统一(IUCN, 1971)。世界自然保护联盟基于管理目标的不同划定了保护地的不同类别(Dudley, 2008), 国家公园是其中的重要组成部分(附表1), 约占陆地面积的2.56%。

我国的保护地包括自然保护区、风景名胜区、国家地质公园、国家森林公园、国家湿地公园等。其中, 自然保护区是主要的保护地类型, 实行严格保护, 相当于IUCN保护地分类系统的严格自然保护区(Ia类保护地), 大多实行抢救性保护。2013年11月12日通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出在生态文明建设中建设国家公园体制, 是对保护地管理思路的重大创新, 标志着国家公园的建设已经成为国家战略。

事实上, 从2008年7月, 国家林业局已批准将云南省作为国家公园建设试点省份, 在具备条件的自然保护区开展国家公园建设工作, 开始了对国家公园体系的探索。同年, 环保部和国家旅游局在黑龙江省伊春市汤旺河区进行国家公园建设试点, 并为汤旺河国家公园挂牌。但由于诸多原因, 我国国家公园体系的建立任重而道远。

收稿日期: 2014-06-05; 接受日期: 2014-06-09

\* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: guangchun8099@gmail.com

## 2 建设国家公园的必要性

首先,建设国家公园体制是生态文明建设的一个重要选择。生态文明是建立在人类对自然社会深刻认识基础上的一种新的文化观和文明观,建设生态文明的核心是树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态理念。国家公园(II类保护地)与该生态理念不谋而合(附图1),追求人与自然和谐,反对极端人类中心主义与极端生态中心主义。在完善自然保护的前提下,高效永续利用保护地资源,从而对地区经济和社会发展做出全面贡献。

其次,国家公园体系建设为保护地分类管理带来机遇,利于落实优化国土空间开发战略和提高自然保护的有效性。引进国家公园的管理模式,可以完善和丰富我国保护地管理体系。国外大量保护地管理的实践表明,在处理生态环境保护与利用关系上,国家公园是一种合理平衡生态环境保护与资源开发利用的行之有效的保护和管理模式。从我国保护地半个多世纪的实践和现实国情来看,国家公园可能是最好的模式之一,能够协调保护和发展的矛盾,提高自然保护的有效性。

## 3 国内外经验的启示

首先,立法是基础,应尽快出台自然保护法(保护地法或国家公园法)。我国目前建设的保护地,由林业、住建、环保、国土、水利、农业和旅游等多部门交叉管理,空间上有重叠,职能上有交叉,法规上有冲突。其中,国家公园的所有权、经营权、管理权和收益权也界定不清。有学者将国家公园与国家级风景名胜区相对应,也有学者认为国家公园类似于自然保护区的实验区。已建立的国家公园现行的管理规定大多是依据《风景名胜区条例》(2006年)、《自然保护区条例》(1994年)以及相关部门规章、地方法规。国家环保部明确表示国家公园既不

同于严格的自然保护区,也不同于一般的风景名胜區,故而这些指导性法律文件已不能满足现在和今后公园管理的需求,亟需启动《中华人民共和国保护地法》,明确法律地位和主管单位,建立评审标准和程序,并制定具体的国家公园管理条例。

其次,国家公园体制建设必须服务于自然保护和生态文明建设的需求。由于受经济利益驱动,在“重开发,轻保护”的思想下将国家公园自然文化资源当作商品盲目地进行企业化运作,将带来难以修复甚至不可再生的破坏。国家公园管理要突出公益性,严格限定经营活动的空间和业务范围。以自然资源保护和适度旅游开发为基本策略,通过较小范围的适度开发实现大范围的有效保护,既排除与保护目标相抵触的开发利用方式,达到保护生态系统完整性的目的,又为公众提供了旅游、科研、教育、娱乐的机会和场所,促进区域生态保护和经济社会协调发展,实现保护地生态、社会、经济三大综合效益有效发挥。

第三,国家公园体制建设的关键任务是调动全社会的积极性,对各类保护地实施有效管理。自然保护与经济发展的矛盾始终是保护地面临的主要问题,传统的“孤岛式”封闭管理模式不断受到挑战。保护成效很大程度上要依赖于当地居民的拥护和支持。作为公共资源的保护地,应该吸收公众积极参与维护与管理。另一方面,随着社会的发展和人们生活水平的提高,崇尚自然,保护自然,回归自然的理念也逐渐深入人心。保护地的有效管理,不仅需要政府和企业的投入,社区居民的广泛参与,也需要学者、非政府组织的合作支持。还可以借鉴志愿者制度,吸收有志之士,减轻国家公园财政压力,为我国保护事业添砖加瓦。

文内图表和所引用的参考文献见附录。

(责编委:马克平 责任编辑:周玉荣)

## 附录 Supplementary Material

参考文献 (<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/w2014-114-1.pdf>)

附表1 IUCN全球保护地分类及占陆地面积比例(%)

Table S1 IUCN protected area category and area percentage  
<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/w2014-114-2.pdf>

附图1 不同保护地与土地利用强度的关系

Fig. S1 Land use intensity in IUCN protected area category  
<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/w2014-114-3.pdf>

参考文献

Dudley N (2008) *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. IUCN, Gland, Switzerland.

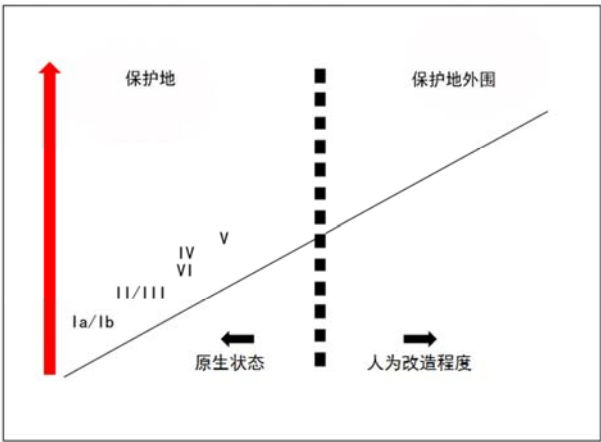
International Union for Conservation of Nature (IUCN) (1971) *Protected Area Category. II. National Park*. [http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap\\_home/gpap\\_quality/gpap\\_pacategories/gpap\\_pacategory2/](http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_quality/gpap_pacategories/gpap_pacategory2/) (accessed 2014-03-15)

International Union for Conservation of Nature (IUCN) (2014) The IUCN World Parks Congress. [http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap\\_home/gpap\\_events/gpap\\_wpc/](http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_events/gpap_wpc/)

World Wide Fund for Nature (WWF) (2012) *Authority Living Planet Report*. [http://wwf.panda.org/about\\_our\\_earth/all\\_publications/living\\_planet\\_report/](http://wwf.panda.org/about_our_earth/all_publications/living_planet_report/) (accessed 2014-03-15)

附表1 IUCN全球保护地分类及占陆地面积比例(%)  
Table S1 IUCN protected area category and area percentage

IUCN保护地分类	保护面积(×10 <sup>6</sup> km <sup>2</sup> )	%
I: 严格保护区和原野地	1.78	1.35
II: 国家公园	3.37	2.56
III: 自然历史遗迹或地貌	0.22	0.17
IV: 物种 / 栖息地管理区	2.24	1.70
V: 陆地 / 海洋景观保护区	2.63	1.99
VI: 自然资源可持续利用保护区	3.37	2.56
其他	3.33	2.53
IUCN I - IV	7.62	5.77
IUCN I - VI	13.61	10.32
所有保护地	16.94	12.85



附图1 不同保护地与国土利用强度的关系  
Fig. S1 Land use intensity in IUCN protected area category