

• 保护论坛 •

关于建立国家公园体制的思考

朱春全*

(世界自然保护联盟(IUCN)中国代表处, 北京 100600)

Perspective on development of national park system in China

Chunquan Zhu*

Country Representative of IUCN (International Union for Conservation of Nature and Nature Resources) China Office, Beijing 100600

中国自然保护事业发展迅速, 取得了显著成就。党的十八届三中全会提出“建立国家公园体制”, 为进一步完善自然保护体制提供了难得的机遇。建立国家公园体制是中国落实加快生态文明制度建设的重要举措, 将有利于进一步优化和完善中国的保护区体系, 理顺保护区管理体制, 缓解保护与发展的矛盾, 优化国土资源空间布局, 保护生物多样性, 提供基础的生态系统服务, 保障贫困群体的生计来源和国家生态安全, 具有重大战略意义。

1 建立国家公园体制的宗旨是加强自然保护

国际上公认的保护区定义是指一个明确界定的地理空间, 通过法律或其他有效方式得到认可、承诺和管理, 以实现对自然及其所拥有的生态系统服务和文化价值的长期保护(Dudley, 2008)。科学地规划和有效地管理保护区是保护生物多样性和基本生态系统服务的有效手段。保护区建设是全球和世界各国自然保护战略的核心, 受到各国政府和联合国生物多样性公约秘书处等国际机构的支持(Dudley, 2008)。《生物多样性公约》提出的“爱知目标11”明确要求各缔约方: “到2020年, 至少17%的陆地和内陆水域、10%的海岸和海洋, 特别是对生物多样性和生态系统服务特别重要的区域, 通过有效和公平的管理、具有均衡生态代表性和良好连通性的保护区和通过其他有效保护措施得到保护的区域, 并且将这些保护区整合到更大的陆地和海洋生物地理区域之中”(CBD & UNEP, 2010)。可以看出, 国际上对保护区建设和管理已经达成了下列共

识: (1)保护区是保护生物多样性和生态系统服务的最重要手段; (2)要实现有效和公平的管理; (3)要具有均衡的生态代表性; (4)保护区之间要实现良好的连通; (5)要在更大的陆地和海洋区域中形成一个完整的体系; (6)要达到足够的面积。

根据IUCN关于建立保护区的原则, 以自然保护为主要目标的区域才能被称为保护区, 其中有些包含其他同样重要的保护目标(如文化或精神价值), 但当存在冲突时, 自然保护总是享有优先权; 保护区必须防止或消除可能会对保护目标造成危害的任何自然资源开发或管理活动, 同时努力维持或尽量增加受保护生态系统的自然程度(Dudley, 2008)。

IUCN经过40多年的努力, 对全球各种类型的保护区进行了系统的研究和分析, 提出了六个类型的保护区管理分类体系(表1), 于1994年出版了《IUCN保护区管理分类指南》, 并于2008年和2013年两次再版。目前《IUCN保护区管理分类应用指南》已成为国际上保护区管理分类的通用标准, 得到生物多样性公约秘书处、联合国机构、许多国际组织和许多国家政府的认可和应用(Dudley, 2008)。

国家公园在IUCN保护区管理分类体系中属第II类, 是指把大面积的自然或接近自然的区域保护起来, 以保护大范围的生态过程及其中包含的物种和生态系统特征, 同时提供环境与文化兼容的精神享受、科学研究、自然教育、游憩和参观的机会(Dudley, 2008)。这一定义是建立在系统总结国际上国家公园建设的经验和教训基础之上提出来的, 已经成为国际标准, 可以作为确定国家公园内涵的重要依据。

收稿日期: 2014-06-24; 接受日期: 2014-06-27

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: chunquan.zhu@iucn.org

表1 IUCN保护区管理分类体系(引自Dudley, 2008)
Table 1 IUCN Protected Area Management Categories (Derived from Dudley, 2008)

类型	名称	描述
第Ia类	严格的自然保护区	这种保护区是指受到严格保护的区域, 设立目的是为了保护生物多样性, 亦可能涵盖地质和地貌保护。这些区域中, 人类活动、资源利用和影响受到严格控制, 以确保其保护价值不受影响。这些保护区在科学研究和监测中发挥着不可或缺的参考价值。
第Ib类	原野保护区	这种保护区通常是指大部分保留原貌, 或仅有些微小变动的区域, 保存了其自然特征和影响, 没有永久性或者明显的人类居住痕迹。对其保护和管理是为了保持其自然原貌。
第II类	国家公园	这种保护区是指大面积的自然或接近自然的区域, 设立的目的是为了保护大规模(大尺度)的生态过程, 以及相关的物种和生态系统特性。这些保护区提供了环境和文化兼容的精神享受、科研、教育、娱乐和参观的机会。
第III类	自然历史遗迹或地貌	这种保护区是指为保护某一特别自然历史遗迹所特设的区域, 可能是地形地貌、海山、海底洞穴, 也可能是洞穴甚至是古老的小树林这类依然存活的地质形态。这些区域通常面积较小, 但通常具有较高的观赏价值。
第IV类	栖息地/物种管理区	这种保护区主要用来保护某类物种或栖息地, 在管理工作中也体现这种优先性。这类保护区需要经常性的、积极的干预工作, 以满足某种物种或维持栖息地的需要, 但这并非该分类必须满足的需要。
第V类	陆地景观/海洋景观保护区	这种保护区是指人类和自然长期相处所产生的特点鲜明的区域, 具有重要的生态、生物、文化和游憩价值。对双方和谐相处状态的完整保护, 对于保护该区域并维护其长远发展、本地自然保护和其他价值都至关重要。
第VI类	自然资源可持续利用保护区	这种保护区是指为了保护生态系统和栖息地、文化价值和传统自然资源管理系统的区域。这些保护区通常面积庞大, 大部分地区处于自然状态, 其中一部分处于可持续自然资源管理利用之中。该区域的主要目标是保证自然资源的低水平非工业化利用与自然保护互相兼容。

按照IUCN的保护区管理分类标准, 国家公园的基本特征是大面积的完整自然生态系统, 首要目标是保护自然生物多样性及其构成的生态结构和生态过程, 在保护核心区和严格控制访客数量的前提下, 有限制地开展环境教育和休闲旅游活动。国家公园属于保护区的范畴, 是保护区体系中一个非常重要的类型, 它既不属于游览休闲的“公园”, 也不是主要用于旅游开发的“风景旅游区”。因此, 划为国家公园的保护区需要在严格保护的前提下有限制地开展科研和公众教育等活动, 而不能大规模地开展旅游和其他形式的开发利用。

实际上, “国家公园”一词在IUCN保护区分类体系形成之前早已存在, IUCN沿用了这一名称, 但是特指第II类大面积、处于自然状态的保护区。然而, 世界上有些现有的国家公园与IUCN定义的国家公园具有截然不同的目标, 甚至同一个国家内国家公园的分类所依据的却是IUCN其他的不同管理类型, 具有不同的涵义。例如, 附表1中列出的几个保护区都称之为国家公园, 但是其自然特征、保护对象和管理目标差异极大, 分别属于IUCN所划分的不同的保护区类型, 有的甚至不是保护区。因此, 在引进“国家公园”概念时, 要根据具体情况做具体的分析和解读, 避免引起混淆。

2 国家公园体制建设的目标是在科学统一分类的基础上, 促进保护区的有效管理

目前, 中国已经建立了数千个各种不同类型的保护区, 包括自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、国家水产种子资源保护区、国家水利风景区、水源保护区、保护小区和农业种质资源保护区等, 其中起步最早、数量最多、面积最大的是自然保护区。同一类型的保护区其保护对象、自然特征和经济社会状况不同, 按照IUCN的标准, 应进一步划分为不同的管理类型。例如, 中国现有的近2,700处自然保护区和960多处风景名胜区, 目前分别按照《自然保护区条例》和《风景名胜区条例》进行管理, 但都涵盖了IUCN保护区分类体系中包括国家公园在内的六个类型或者其中的几个类型。现有的2,900多处森林公园、近300处地质公园、420多处湿地公园、420多处国家水产种质资源保护区和630多处国家水利风景区也存在类似情况(附表2)。

自然保护区是中国保护区体系的主体, 其他类型的保护区也或多或少地依托自然保护区, 因此建设国家公园应以自然保护区为基础, 但需要解决以下突出问题: 一是自然保护依然面临着巨大的压力

和挑战,难以满足经济社会发展的需求,需要进一步加强保护的力度,要避免借建立国家公园之名行旅游开发之道,而对已经建立的保护区体系带来新的冲击;二是目前中国的保护区分类不合理,应该严格保护管理的自然保护区没有得到严格有效的保护,另外一些需要人为干预和允许对自然资源可持续利用的保护区没有适度的干预和合理利用,总体上影响了中国保护区体系管理的有效性,保育和利用的矛盾突出。国家公园体制建设的目的就是加强自然保护的力度,提高保护区的有效管理。

目前中国各类保护区有十几个类型,主管部门近十个。不同类型的保护区分属于不同的部门,陆续在不同的时间建立起来,在地理空间上存在着重叠和交叉、权属不清、多头管理,甚至同一个保护区同时挂2、3个牌子。由于类型多、管理部门多,缺乏科学统一的分类体系,造成地理空间重叠和交叉、管理目标不明确、权属和管理职责不清,给实际保护管理工作带来困难和矛盾,影响了中国保护区体系的整体保护成效。因此,借建立国家公园体制这一契机,参照IUCN保护区管理分类标准,对中国所有类型的保护区按照统一的标准和框架进行科学的分类和梳理,具有十分重要的意义。对符合国家公园定义和标准的保护区直接划转为国家公园,或者对一个区域内的保护区按国家公园的标准进行整合、改扩建之后纳入国家公园管理体系。

3 推动国家公园体制建设试点和保护区立法

中国地域广大、自然条件和经济社会发展水平差异很大,建立国家公园体制需要在科学研究、充分论证的基础上在不同区域开展试点工作。在试点的过程中,检验和完善国家公园的定义和划分标准,完善中国保护区管理分类体系,开展中国保护区立法调研,明确国家公园的定义、提出建立中国保护区的管理分类标准、立法建议和中国国家公园体制建设的建议和实施方案。

目前,中国涉及保护区的现行法律法规均是在

20世纪80年代和90年代制定的,这些法律法规不但无法体现目前的保护和发展重点,也不能满足实际管理工作的需求,已经远远不能适应自然保护和国家公园体制建设的要求。而且,大多数与保护区相关的法律法规和部门规章均是在主管部门的主导下完成的,内容大多以各部门的主要职权为基础,主要用于某一特定自然资源或者保护区的类型,例如森林、野生动植物、湿地、海洋、牧场、渔业或者水资源等的管理和利用,以及自然保护区、风景名胜、森林公园、湿地公园、地质公园等等。立法过程中缺乏跨部门的参与和公众的参与,保护区管理缺乏明确的管理目标和愿景,过多地强化部门权益,从利益相关方获得的支持也相对较少。因此,应当配合国家公园体制建设,开展中国保护区管理体制的系统评估,推动中国保护区立法,依法界定包括国家公园在内的各种类型的保护区的管理体制、管理办法、资金机制、监测、监督和评估机制,并积极推动跨部门公众参与的社会立法,从法律法规上理顺整个保护区体系的管理体制。

IUCN是自然保护领域最权威的国际组织,尤其是在保护区管理分类标准、保护区立法、保护区治理类型、管理体制、保护区规划建设和提高管理水平等方面,在全球做了大量的工作,积累了丰富的经验、专业知识和产品,希望在中国保护区体系分类、国家公园体制建设的试点和自然保护立法的过程中,配合相关部门和各利益方做好各项工作。

参考文献

- CBD (Convention on Biological Diversity), UNEP (United Nations Environment Programme) (2010) Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Biodiversity Targets “Living in Harmony with Nature”. <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268>.
- Dudley N (2008) Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. IUCN, Gland, Switzerland. x+86pp.
- WITH Stolton S, Shadie P, Dudley N (2013) IUCN WCPA Best Practice Guidance on Recognising Protected Areas and Assigning Management Categories and Governance Types, Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 21. IUCN, Gland, Switzerland. X+143pp.

(责任编辑: 马克平 责任编辑: 周玉荣)

附录 Supplementary Material

附表1 IUCN不同分类下的“国家公园”(引自Dudley, 2008)

<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/w2014-133-1.pdf>

附表2 中国现有各种类型保护区及划入IUCN各类保护区的可能性

<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/w2014-133-2.pdf>

附表1 IUCN不同分类下的“国家公园” (引自Dudley, 2008)

Table S1 “National parks” in various categories (Derived from Dudley, 2008)

类别	名称	位置	面积(ha)	日期
第Ia类	Dipperu国家公园	澳大利亚	11,100	1969年
第II类	瓜纳卡斯特国家公园	哥斯达黎加	32,512	1991年
第III类	Yozgat Camligi国家公园	土耳其	264	1988年
第IV类	Pallas Ounastunturi国家公园	芬兰	49,600	1938年
第V类	Snowdonia国家公园	英国威尔士	214,200	1954年
第VI类	远足国家公园	澳大利亚	2,930	1994年

附表2 中国现有各种类型保护区及划入IUCN各类保护区的可能性

Table S2 Various types of China's protected areas and their possibilities to fall into IUCN Protected Area Management Categories

类型	数量*	第Ia类	第Ib类	第II类	第III类	第IV类	第V类	第VI类
自然保护区	2,697	++	+	+++	+	+++	++	++
风景名胜区	962			+	+		+++	+
地质公园	319			+	+++	+		
森林公园	2,948	+	+	+	+	+	+++	+
湿地公园	429	+	+	+	+	++	+++	+
国家水产种质资源保护区	428	+				+	+	+
国家水利风景区	639			+	+	+	++	++
水源保护区	?	+	+	+	+	+	+	++
社会公益保护区	1					+	++	+
文化林、社区保护	不详					+	++	++

*数据来源: 《2013年全国环境状况公报》和相关政府部门网站。+ 可能、数量少; ++ 可能、数量较多; +++ 可能、数量很多。