

• 保护论坛 •

中国国家公园：挑战还是契机？

吕 植^{1,2*}¹ (北京大学生命科学学院, 北京 100871)² (山水自然保护中心, 北京 100871)

National parks in China: a challenge or an opportunity?

Zhi Lü^{1,2*}¹ School of Life Sciences, Peking University, Beijing 100871² Shanshui Conservation Center, Beijing 100871

近年来, 环境保护、生态保护已经逐渐成为政府文件和公共媒体耳熟能详的术语, 中国共产党的十八届三中全会更是决定“用制度保护生态环境”(中国政府网, http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm), 其中包括了“建立国家公园制度”的要求。一时间, 各地方政府和主管部门纷纷掀起了建立国家公园的热潮, 作为对中央决定的响应。而在保护界和学界, 人们在庆祝生态保护第一次获得如此高度重视的同时, 也提出了一系列疑问, 其中最为集中的是: 国家公园, 在中国现有的保护地体系中, 究竟如何定位? 而进一步的问题是: 强调国家公园制度, 给我国尚未理顺的保护地体系带来的是新的挑战还是契机? 要回答这个问题, 我们有必要回顾一下中国的保护地体系及其存在的问题。

自1956年我国建立第一个自然保护区——鼎湖山自然保护区以来, 截至2012年底, 已经建立了2,669个各种类型的自然保护区, 占国土面积的14.94%(中国环境保护部, <http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2013zkgb/>)。此外还有风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、海洋保护区等各种类型的自然保护地, 但在面积和功能上, 自然保护区, 尤其是国家级自然保护区, 是我国的生物多样性和生态系统功能保护的主体。

然而, 尽管我国的保护地数量超出了世界平均水平, 国家近年来也加大了对保护地的政策和财政

支持, 但保护地的管理状况与保护成效与世界水平还有相当大的差距。在制度层面, 仍有许多重大问题没有得到解决, 其中最为关键的是: 保护地的管理机构分散在林业、城建、环保、农业、水利、国土等多个部门, 并且在大部分部门中, 自然保护地的管理机构均呈边缘化状态, 且与其所在部门的主要功能存在一定程度的利益冲突, 难以突破部门色彩。其后果之一, 就是弱化了保护地的管理, 降低保护成效; 而部门利益则给建立保护地的法律保障体系带来了障碍, 截至今日, 保护地立法迟迟不能形成共识; 同时, 一片土地被冠以多个“牌照”的情形也多有出现, 给管理造成混乱。制度的不顺, 已经成为一个主要的瓶颈, 使得保护地体系不能作为一个整体, 有效地遏制和扭转我国日益加剧的生态系统退化, 使全民的生态安全和可持续发展的前景受到威胁。

与此同时, 我国的保护地分类体系与国际通用的分类体系难以对接。IUCN基于许多国家使用的保护地分类标准和立法, 按照不同的管理目标对保护地类型进行了如下分类(IUCN Protected Areas Categories System, http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_quality/gpap_pacategories/): (Ia)严格保护区; (Ib)荒野; (II)国家公园; (III)自然纪念物保护区; (IV)生境和物种管理区; (V)陆地和海洋景观; (VI)自然资源可持续利用保护区。其中II国家公园的定义是: “大面积的自然或近自然区

收稿日期: 2014-07-16; 接受日期: 2014-07-16

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: luzhi@pku.edu.cn

域用来保护大规模的生态过程,以及该区域的物种和生态系统特征,以此为基础,(为公众)提供环境与文化和谐的精神、科学、教育、休闲和游览的机会”。我国的保护地分类体现了两类特征,一是按管理部门职责划分,如风景名胜区、农业种质资源保护区、地质公园、湿地公园等等;而占保护地绝大多数的自然保护区则按保护对象进行了分类,如森林、草原与草甸、湿地、荒漠、野生动物和植物等等,所依据的法律是现有的自然保护区条例,与IUCN分类体系中的严格保护区接近。但事实上,我国自然保护区的面积、土地权属、有无人类居住和资源利用等状况千差万别,在管理上一律按照严格保护来要求,与现实可行性的差距很大,其结果必然是有法难依,同时降低了法律的严肃性。

在这样的背景下,“建立国家公园制度”的提法可能导致以下几种情形:

(1)在现有的保护地体系中增加一个新的“国家公园”类型,在新的地区建立国家公园,管理上参照IUCN类型II国家公园的要求。这样做的价值是,有可能激发地方政府建立新保护地的积极性,增加保护面积,使一些尚未包括在自然保护区中的重要栖息地得到保护。然而这样做的风险在于,有可能给已经十分不顺的自然保护区体系带来新的冲击,例如,如何处理已有的自然保护区与新建的国家公园之间的关系?如何避免将目前保护良好的自然保护区再冠以“国家公园”的牌照,进行大规模的旅游开发?处理这些问题将成为难点。

(2)将现有的“公园”类型保护地,如风景名胜区、森林公园、地质公园等经过筛选、核准、完善,组合形成国家公园。这样做可能风险较小,但对保护的增值也相对较小。

(3)利用建立国家公园体制的契机和中央政府对生态保护的重视,从根本上理顺我国的自然保护

地的管理、立法和分类体系,在新的分类体系中,参照IUCN的管理要求包括国家公园的类型。只有这样,有可能真正提高整个保护地体系的有效性。这样做有两个关键步骤:(a)理顺管理机构。一个理想的做法,是建立一个由国务院直属的自然保护管理局,把所有的保护地管理机构整合到一起,同时提高保护地管理的级别。其次的选择是在现有的一个部门下把分散在各部门的保护地管理机构整合到一起,统一管理,消除部门利益。(b)建立健全法律体系。我国现有的法律体系中缺乏以自然和生物多样性为主体的法律框架,现有的《环境保护法》中涉及生态保护的内容远远不能满足自然保护的现实需要。一个可能的安排是,在管理体制理顺的前提下,构建国家的《自然保护法》框架,在此框架下,形成一套包含《自然保护地法》,《野生生物保护法》等一系列法律,同时在保护地层面通过地方立法形成一区一法,以体现每个保护地的特殊性,同时强调一个保护地只能有一个“牌照”和一个主管部门。

上述第三个选择是一个从根本上改变我国自然保护体系乱象,提高保护成效的解决方案,也是真正“用制度保护生态”的体现,其根本是理顺管理体系。而这样的决定,需要国家最高决策层的支持。

保护地占国土面积15%以上,是支撑国家生态安全和长远可持续发展的基础,在我国生态系统日益退化的现状下,亟需建立一个科学合理、责权利清晰的保护体系、强有力的管理体制,以及受中央政府高度重视又符合国情的治理结构。十八届三中全会提出了用制度保护的创新理念,这是我国自然保护前所未有的契机,而这些理念如何落地成为现实,则考验着我国政府、自然保护机构以及全体公民的决心和智慧。

(责编:马克平 责任编辑:闫文杰)