

# 国家公园建设发展的国际经验对我国的启示

孙飞翔 刘金森 李丽平

(环境保护部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

**【摘要】**从世界上第一个国家公园建立至今, 国外发达国家在国家公园建设中已进行了 150 年的探索和实践, 并形成了一整套规范化的管理体制, 为我国国家公园建设提供了宝贵的经验。本文通过国内外国家公园建设的对比分析, 结合我国国家公园体制改革提出政策建议如下: 首先, 依法立园、依法治园, 要依法确立基本管理制度; 其次, 要以体现和保护国家资源最高价值为立园之本, 空间界定及规划发展要注重与之结合; 第三, 以国家公园体制改革为契机, 规范统一我国保护地分类; 第四, 要把资源保护和政府管理放在首位, 整合理顺保护地管理体制; 第五, 要突出生态保护, 实行国家公园分区管理; 第六, 要大胆改革国家公园财政机制, 创新国家公园管理经营多方参与机制; 第七, 实行“规划—评估”动态调整, 合理规划生态旅游项目; 第八, 创新探索科学家、社区和公众、民间团体多方参与管理机制。

**【关键词】**国家公园; 国际经验; 体制改革

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2017)04-0007-04

“国家公园”概念于 1832 年由美国画家乔治卡特琳(George Catlin)提出, 时逢美国西部大开发对印第安文明、野生动植物和荒野的原生态带来巨大冲击。因此, 彼时“国家公园”很大程度上系“保留区”的概念, 旨在通过政府所有的形式保护某地不受人类发展和污染的损坏, 是对公共土地上的风景和资源进行保护的理想形式<sup>[1]</sup>, 代表着资源国有、民主和公民权利。1974 年国际自然资源保护联盟(IUCN)制定了国家公园的标准, 确立了国家公园提供自然生态环境、保存物种和遗传基因、提供游憩、服务地方经济发展、促进学术及环境教育的功能; 1994 年, IUCN 在其出版的《保护地管理类别指南》(Guideline for Protected Area Management Categories)中将国家公园纳入保护地六个类别之第 II 类, 进一步明确以生态系统保护和游览为主要目的。因各国的实际情况和管理模式不尽相同, 因而将 IUCN 对国家公园的界定照搬到实际管理中的国家很难找到<sup>[2]</sup>。

## 1 我国国家公园发展简述

20 世纪 30—40 年代, 民国政府曾以庐山、太湖等成熟风景区为基础, 进行了国家公园体制建设的有益实践, 并编制了相应的规划文件。1982 年, 国家建立的中国风景名胜制度标志着新中国的国家公园制度建设正式启动, 并最终选定国家级风景名胜区对外称为中国国家公园, 其徽志上明确标明对应名称是“National Park of China”<sup>[3]</sup>。

及至 2006 年, 我国第一个国家公园发展研究所在云南成立, 标志着我国大陆国家公园发展从战略构想向实践推动转变; 同年, 云南迪庆藏族自治州通过地方立法成立“香格里拉普达措国家公园”, 因地方立法机关没有权限批准国家公园, 故而该公园并非中国第一个官方的国家公园, 其性质为风景名胜区。但普达措公园总面积为 1993km<sup>2</sup>, 其中保护面积占 99.8%, 游憩用地面积仅占 1.9%, 用于生态旅游开发的面积低于 2%, 生物多样性资源丰富, 并拥有藏族文化村等人文景观, 符合 IUCN 的国家公园理念和世界遗产保护的要求。目前, 我国已经或正在使用“国家公园”概念的地区还有江西庐山、吉林拉法山、四川龙门山等, 新疆、黑龙江等多地均有意将境内部分森林公园、自然保护区转为国家公园管理模式。

2015 年 1 月国家发改委、环保部等 13 部委联合发布《建立国家公园体制试点方案》, 提出建立统一、高效的体制以实现保护为主、全民公益的目标, 首次明确提出首批试点要在选择和建立、突出生态保护、统一规范管理、明晰资源权属、创新经营管理和促进社区发展五个方面突破, 并选定北京、吉林、黑龙江、浙江、福建、湖北、湖南、云南、青海等 9 省市开展国家公园体制试点。随后, 青海三江源、湖北神农架、福建武夷山启动国家公园试点建设, 部分(如浙江《钱江源国家公园体制试点区试点实施方案》)已经由国家发改委批复同意。

作者简介: 孙飞翔, 博士, 助理研究员, 主要研究方向为环境管理、环境政策

通讯作者: 刘金森, 硕士, 主要研究方向为环境政策

致谢: 本文得到中国城市规划设计研究院风景园林和景观研究分院总工程师束晨阳教授的指导

引用文献格式: 孙飞翔 等. 国家公园建设发展的国际经验对我国的启示 [J]. 环境与可持续发展, 2017, 42(4): 7-10.

以跨省区设立的祁连山国家公园为例，其意义有四：一是构建西北地区生态安全屏障；二是站位全局、立足长远，完善和优化祁连山自然保护区的功能区划；三是从源头上化解保护与发展的突出矛盾，利于管理职责的统一和综合执法的开展、从根本上解决管理体制机制不顺、自然资源资产权属不清等问题；四是逐步解决祁连山自然保护区历史遗留问题，努力实现人与自然和谐相处永续发展。

## 2 国内外国家公园建设对比

通过对国外部分发达国家国家公园建设的发展经验来看，发达国家的国家公园建设通常根据自身的国家管理体制和资源特性，在建设国家公园时一般包括建立目的、法规体系、权属与管理、资金与经营机制、社区及公众参与等方面内容。国外发达国家的国家公园建设经过150年的探索和实践，形成了一整套规范化的管理体制，为我国的国家公园建设提供重要的借鉴。

首先，国家公园是当前对自然与文化区域进行可持续发展与保护的最优化管理体制。采用先进的国家公园制度管理重要的自然与历史性旅游资源，是世界各国的普遍规律<sup>[4]</sup>。世界主要发达国家在实践中秉承国家公园的宗旨精神，又结合本国经济发展水平、土地利用形态、历史文化背景以及行政体制的适用性使之本土化，形成了具有各国特色的国家公园管理制度。其中，资源禀赋的差异是制度差异的决定性因素：美国的国家公园更突出荒野景观与荒野精神；英国则是一个开阔的风景秀美而相对带有原始乡村风貌的区域；日韩以对名胜保护而著称；非洲强调对野生动物的保护；瑞士以山地森

林为主，但其生物多样性谈不上具有全球价值；而澳大利亚以海洋主体的国家公园，其主要价值则集中在海洋生物多样性上。创办与运营理念差异则是制度差异的另一原因，英国的国家公园基本类似于旅游景区，更多强调游憩服务；而美国则注重原野保护，其经济价值的实现依靠对周边社区的经济和就业带动。

其次，国家公园多有立法保障<sup>[5]</sup>。绝大部分建立国家公园体制的国家都有国家（联邦）层面的国家公园法律，并形成了较为成熟的法规体系，内容详细，可操作性强。如：美国以《国家公园基本法》为核心法，并有60多个涉及国家公园的法案，由等级明确的联邦法案、管理政策、局长令、计划、协议、公告等构成。加拿大以《国家公园法》和《国家公园管理局法》为核心法，并配套有一系列部门规章加以细化。而我国目前针对自然、文化景观等已经形成的保护体系可以归纳为自然保护区、风景名胜、自然文化遗产三大类，分属不同的部门管理，虽各有规章但实际情况下多有交叉——我国有政策规定“新设立的风景区与自然保护地不得重合或者交叉；已设立的风景区与自然保护地重合或者交叉的，风景名胜区规划与自然保护地规划应当相协调”，但事实上上述三大类保护地之间多有内容交叉、空间重叠的现象，造成多头管理、一区多名等问题，还普遍存在重开发、轻保护的问题<sup>[6]</sup>，中央政府在保护地管理上事实失位。我国的保护地法律体系在数量上已蔚为壮观，但受制于旧的行政体制与立法理念以及分散立法的弊端，整个法律体制依然存在诸多问题，而这对实现生态文明建设是不利的。国家公园对于我国将是自然资源管理立法体系的转变。

表1 我国保护地管理体系概况

类别	主要管理参照	管理	规划建设
国家自然保护区	《中华人民共和国自然保护区条例》	环保部负责全国自然保护区的综合管理，林业、农业、地质矿产、水利、海洋等部委在各自的职责范围内，主管有关的自然保护区	申请设立自下而上，由所在省提出申请，国务院批准；环保部会同其他部委制定管理的技术规范和标准，制定发展规划，自然保护区管理机构制定建设规划
国家风景名胜区	《中华人民共和国风景名胜区条例》	住建部负责全国风景名胜区的监督管理工作，其他有关部委按照国务院规定的职责分工，负责风景名胜区的有关监督管理工作	省提出申请，住建部会同环保、林业、文物等有关部委组织论证，报国务院批准；总体规划由省政府审查后报国务院审批，详细规划由省政府住建或风景名胜区主管部门报国务院住建部审批
国家级自然文化遗产	联合国《保护世界文化和自然遗产公约》、文物管理暂行条例等	建设、国土、文物等多个部门管理	严重分散、不统一

第三，从自然保护区到和旅游景区到国家公园，是管理理念的转变。在资源性质和主要功能上，国家公园

与我国现有自然保护区和旅游景区等是有所区别的。自然保护区强调生态系统服务功能，包括生物多样性等，

实行整体严格保护;我国现有的旅游景区理论上是在不造成破坏的前提下最大的发挥景观的休闲娱乐服务功能,实际上往往开发过度;而国家公园通常强调国家级的景观价值、文化遗产价值,要保护利用兼备,基于分区,小规模利用、大面积保护。

第四,国家公园在我国成为生态文明制度建设的先行实验区,对于理顺我国保护地体系,统筹文化与自然遗产地管理体制意义重大,而不仅限于加强生态保护。与我国特殊国情相适应,我国的国家公园建设被赋予了承载绿色发展、带动当地经济、为农民增收、协同推进美丽乡村建设等特殊使命;同时,还被赋予了克服政出多门、各自为政、分散管理弊端、执法监管“碎片化”问题的改革任务,探索实现国家公园范围内自然资源资产管理和国土空间用途管制“两个统一行使”的改革使命。而国外任何一个国家公园都未有被明确赋予如此众多使命的先例,因此需要结合多个国家的先进经验<sup>[7-9]</sup>予以综合分析,取其精华为我所用,做好国家公园生态资源可持续利用与服务地方经济发展的顶层设计。

### 3 启示与建议

第一,依法立园、依法治园。

建立我国的国家公园制度,首要问题是立法问题,依法确立基本管理制度。鉴于国家公园可能涉及到土地、管理体制、生态和公众权利等基本性事项,国家层面应着手研究制定《国家公园法》,结合其他多部法律<sup>[10]</sup>以及生态文明改革试点的国家公园体制改革成果,在宏观层面做出国家公园建设发展的原则性规定,为国家公园管理提供最高法律保障。并在此基础上,完善国家公园法律体系。鉴于我国国家公园尚处于探索起步阶段,建议首先采取“一园一条例”的立法实践,针对每个国家公园的特性量身打造立园之本,对国家公园相关事宜进行详细规定在地方先行和国家草案政策制定过程中,要最大化考虑未来国家公园体系建设和国家保护地体系建设的需求。其他相关法律,如森林法等,也需要同步做出修订。

第二,以体现和保护国家资源最高价值为立园之本,空间界定及规划发展要注重与之结合。

资源规模、价值应作为关键参照,严格把关<sup>[11]</sup>。自然资源、文化历史资源、市场资源三者要综合考虑。自然资源要有一定标准,或为绝妙天然美景,或具独特生态系统,或为濒危珍稀动植物生境,或为特殊地质地貌景观;文化历史资源主要指中华文化(譬如山水文化),要能够反映我国的文明发展特征,反映我国文化与自然相生相融的特有景观及其价值,展示中国的文明成果<sup>[12]</sup>;市场资源包括受众人群、交通可达性等,关乎保护、游憩功能以及社会公益性和国民教育的实现,应为国家公园建立前后所贯穿的经济影响评估的重点内

容。国家公园空间范围的划定要充分考虑地区社会经济的发展,避免出现类似美国优诗美地等国家公园 PADD ( Protected Area Downgrading/ Downsizing/ Degazettement) 导致的不利影响。

第三,以国家公园体制改革为契机,规范统一我国保护地分类<sup>[13]</sup>。

依据国家重点生态功能区划,以是否承担生态和文化资源保护、游憩、科普教育功能为依据,进行保护地一级划分——国家公园体系和其他生态功能区体系,承担上述功能者归类于国家公园体系。国家公园体系内依据是否以游憩为目的进行二级划分——自然保护区、国家公园、国家景观保护区,不以游憩为目的的归类为自然保护区,以游憩为目的且资源具备国家代表性的归类为国家公园,以游憩为目的但资源不具备国家代表性的归类为景观保护区。要谨防假借国家公园之名,使自然保护区旅游扩大化,最终破坏自然生态系统的现象。除具有特别自然景观美学价值和精神文化影响力的自然保护区,自然保护区不宜进入国家公园系统<sup>[13]</sup>。

第四,整合优化保护地管理体制。

要把资源保护和政府管理放在首位,坚持部门利益和地方局部利益服从国家整体利益,明晰资源权属,改革管理体制。以建立国家公园体系为契机,针对现有保护体系弊端,对各类保护地调查摸底、评估分类,清晰界定和区分各类保护地的资源特征、边界范围及管理要求,整合各类保护地,完善我国保护地框架体系,加强分类管理<sup>[3]</sup>。规划组建国家公园管理的中央及地方管理体系,在中央设立国家公园管理局,破解国土、林业、环保、水利、农牧多部门交叉管理问题,将资源权属、管理主体、监督执法等予以统一,实行生态资源环境综合管理。要充分考虑地方在国家公园建设中可能面临的财政困难和既得利益构成,建议采取中央集权与地方参与相结合的机制,权属归中央,具体管理事务地方参与,创新经营管理,促进社区发展,形成统一、规范、高效的管理体制和资金保障机制。结合国家生态文明改革实验区实施方案,在国家公园体制试点省份设立省政府垂直管理的国家公园管理局,对区内自然生态空间进行统一确权登记、保护和管理。

第五,国家公园要突出生态保护,实行分区管理。

以国家公园体系建设为契机,完善生态保护立法,提升自然生态系统保护水平,解决由于片段化、孤岛化造成的野生物种基因交流困境等问题。依据保护对象敏感度、濒危度和分布特征,结合居民生产、生活、游憩等需要,可将园区划分为特别保护区、严格控制区、生态修复区和传统利用区,通过制定不同的保护和发展策略,实施差异化管理。道路、索道、一般性建设及垂钓、漂流、滑雪等人类活动等应依据分区严格控制。

第六,大胆改革国家公园财政机制,创新国家公园

管理经营多方参与机制。

建议国家公园管理系统运行费用由国家负担,纳入中央政府财政预算,涵盖工作人员工资、基础建设、基本管理费用和管理评估费用等。门票收入全额上缴国家财政。而园区内及周边一定范围内国家公园授权盈利性项目审批由国家公园管理局审批,创收分配方案由地方编制,国家公园管理局评估并提出审批意见,上报国务院。园区内特许经营项目应依据“规划—评估”动态调整设定授权年限,同步配套特许经营管理办法。

要因时所需、因地制宜,解决利益冲突。统筹规划国家公园范围内的工业企业进行搬迁、关停以及遗址化建设,科学探索重构人与自然的共生关系。建立资产赎买制度,对国家公园内集体、个人资产进行必要的赎买,转变资产所有权;而非必须赎买和移民的,通过保护地役权等制度设计降低建设成本,实现互利共生。科学评估、稳步推进区域内部分居民的搬迁、安置以及转型参与经营。

第七,实行“规划—评估”动态调整,合理规划生态旅游项目。

国家公园内商业及建设活动的开发强度终归不能是一成不变的,伴随公众保护意识的增强,开发活动适度的放开不会影响到园区内自然生态资源的可持续发展。统筹自然生态资源和人文历史资源的科学保护与合理利用,结合国家公园分区管理,科学合理规划生态旅游项目,结合区域内“山、水、林、田、湖”等自然生态景观的格局及敏感性,设计“规划—评估”动态调整机制,制定主题旅游规划,有序开发高品质的探险、观光、科考、休闲、科普等项目产品。

第八,创新公园管理多方参与机制。

探索科学家、社区和公众、民间团体多方参与管理机制。建立国家公园管理专家委员会,让自然科学等领域知名科学家以专家组顾问等身份参与管理,负责园内地质监测、GIS地图化应用等工作指导。建立“公园管理团体/个人”机制,设计志愿者参与管理机制,参与公园内建筑维护、动植物培育、文秘类工作、疾病控制、森林防火、环境保护教育解说等,实现科普与公益属性的良好结合。

参考文献:

- [1] 刘琼. 中美国家公园管理体制比较研究 [D]. 湖南: 中南林业科技大学, 2013.
- [2] 苏杨. 国家公园体制建设难点在哪儿? (2016-01-18). 中国环境报. <http://www.envir.cn/info/2016/1/118226.htm>
- [3] 贾建中, 邓武功, 束晨阳. 中国国家公园制度建设途径研究. 中国园林, 2015, 2: 8-14.
- [4] 林洪岱. 国家公园制度在我国战略可行性 [N]. 中国旅游报 2009(3).
- [5] 戴秀, 周晗隼. 我国国家公园法律管理体制的问题及改进. 环境保护, 2015(14): 41-44.
- [6] 贾建中, 邓武功. 建立具有中国特色的国家遗产保护体系. 中国园林, 2010(9): 4-6.
- [7] 肖练练, 钟林生, 周睿, 等. 近30年来国外国家公园研究进展与启示 [J]. 地理科学进展, 2017, 36(2): 244-255.
- [8] 王应临, 杨锐, 埃卡特. 兰格. 英国国家公园管理体系评述 [J]. 中国园林, 2013(9): 11-19.
- [9] 马盟雨, 李雄. 日本国家公园建设发展与运营体制概况研究 [J]. 中国园林, 2015, 31(2): 32-35.
- [10] 翟洪波. 建立中国国家公园体制的思考 [J]. 林产工业, 2014, 41(6): 11-16.
- [11] 住房和城乡建设部. 中国国家公园设立标准研究报告 [R]. 2014.
- [12] 贾建中, 邓武功. 风景名胜发展及其规划特征. 城市规划, 2014, 38(增刊2): 55-58.
- [13] 束晨阳. 论中国的国家公园与保护地体系建设问题. 中国园林, 2016(7): 19-24.

## The International Experiences of National Park Construction and Its Enlightenment to China

SUN Feixiang LIU Jinmiao LI Liping

(Policy Research Center for Environment and Economy of MEP, Beijing 100029)

**Abstract:** Since the first National Park established, some developed countries have been 150 years of exploration and practice in the National Park construction, which has formed a set of standardized management system, providing the valuable experience for National Park construction in China. Through the comprehensive analysis of National Park developments in several main developed countries, combined with the reform of National Park System in China, we put forward some policy suggestions: The first, to establish and manage the National Park according to the law, and establish the basic management system according to law. The second, spatial definition and planning should focus on reflection and protection of the highest value of national resources by National Park. The third, to standardize the classification of protected areas taking the opportunity of National Park reform. The fourth, integrate and rationalize the management system of protected areas. The fifth, to highlight ecological protection, and implement zoning management. The sixth, to reform the financial mechanism of National Park, innovating multi-participation mechanism. The seventh, to implement a “planning—assessment” dynamic adjustment of eco-tourism projects. The eighth, to innovate a multi-participation management mechanism of scientists, communities and the public.

**Keywords:** national parks, international experience, institutional reform