

国家公园体制建设的几个关键点

形成公众正确认知，加强国家层面立法，注重社区利益，倡导全社会参与建设，整合国家重要生态功能区并开展国家公园体制试点

◇ 王昌海

2015年9月21日，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》（以下简称《方案》），其中第22条明确要求对自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、地质公园、森林公园等的体制进行改革，提出建立国家公园体制。从管理学角度来说，体制指的是国家机关、企事业单位的机构设置和管理权限划分及其相应关系的制度。国家公园，是指国家为了保护一个或多个典型生态系统的完整性，为生态旅游、科学研究和环境教育提供场所，而划定的需要特殊保护、管理和利用的自然区域。

从目前的就地保护生物多样性的方式看，自然保护区是最为重要的保护地。截至2014年底，全国共建立自然保护区2729个，总面积147万平方公里，占国土面积的15.31%，形成了类型齐全、布局合理的自然保护区网，85%以上的国家重点保护野生动植物在自然保护区内得到了保护，自然保护区每年接待的参观考察人数超过1.28亿人次，我国有32处自然保护区加入联合国教科文组织“人与生物圈”保护区网络。然而，自然保护区的管理工作依然存在一些问题，比如运行经费不足，多部门领导，法律法规不完善等。

因此，如何更加完善我国生物

多样性保护地的管理工作，2008年10月8日，环境保护部和国家旅游局批准建设中国第一个国家公园试点单位——黑龙江汤旺河国家公园，自此，我国正式开启了生物多样性保护地新的体制。

让公众对建立国家公园形成正确认知

国家公园体制，其理念就是有效保护和合理开发利用。依据国外发达国家建设国家公园的经验，它可以弥补我国严格保护与合理利用的法律空白。随着我国法治逐步完善，国家公园体制在生物多样性保护事业中会发挥越来越重要的作用。此外，国家公园体制能够进一步完善目前保护地管理体制较为不顺畅的现状，整合重要生态功能区的生境破碎化。这些都将引领我国保护事业走向一个新高度。

同时，国家公园体制倡导在保护生态系统及物种的过程中，让公众主动感受到自然所带来的服务，进而主动参与保护。但目前来看，在这方面做得还不够，成效需要不断提高。因此，让公众对我国建立国家公园形成正确的认知很重要。

（1）国家公园是我国未来保护地的一种重要形式

我国目前对自然生态系统及

其所属的资源实行的是严格保护机制。保护地面积最大的当属自然保护区系统，它划分了实验区、缓冲区以及核心区三个功能区，严格按照《自然保护区条例》开展管理工作，更多的是“保护”。国家森林公园、国家湿地公园以及国家级风景名胜区等保护地，相比自然保护区，它们更多的是承载“经济发展”，也就是通过发展旅游，获取更多的经济收入满足保护系统的日常管理建设。从国家公园定义来看，国家公园最基本的内涵是保护自然基地。它是一定历史条件下的产物，随着我国法治进程以及城镇化的推进，具有国家公园建设特征的重要生态功能区，可以有条件地建设国家公园。因此，我国建设的国家公园是未来一定时期内，特别是社会经济发展到一定阶段后，就地保护生物多样性的一种重要形式。

（2）国家公园体制不同于我国目前保护地的管理体制

目前来看，我国多种形式的保护地管理实行的是自上而下的多头管理，财政拨款少，实行门票高收费。国外国家公园的普遍管理体制为：管理主体一元化，财政拨款为主，接受捐赠免票或低价门票，实施特许经营。从国家公园的内涵上说，由国家政府部门主管的类似



于“国家公园”概念的国家森林公园、湿地公园以及国家地质公园等保护区，属于不同的管理系统，但这些提法并不完全等同于“国家公园”的概念。我国国家公园体制肯定要在借鉴国外国家公园成功经验后，总结出适合自己发展的体制，既不同于现在严格保护的自然保护区体制，也不同于发展经济的旅游景区保护地。

(3) 我国自然保护区体制依然占据保护主导地位

我国是生物多样性丰富的国家，也是人口大国，社会经济发展水平仍处在发展中国家。目前自然保护区面积占国土面积的15%左右，这在很大程度上决定了我国的保护体制既不能像发达国家一样，因为较高的经济水平能够给予国家公园足够的运行经费；也不能像经济水平较为落后的非洲国家一样，因为非洲幅员辽阔，拥有较少的人口。实践证明，从保护生态系统

来看，我国自然保护区管理体制是目前较为成功的案例，没有足够的证据表明，自然保护区建设与管理减弱了地方以及社区居民的经济发展，但可以肯定的是，它在一定程度上改变了保护区周边社区居民的生产生活方式。对于我国来讲，国家公园的建设还处在初期，还有很长一段路要走，自然保护区管理体制依然是我国目前最适合的保护形式，还会占据保护的主导地位。

(4) 国家公园体制既是机遇又是挑战

我国目前自然保护体系管理不顺畅，建设国家公园可能会带来机遇。党中央国务院已经在2013年11月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，明确提出“严格按照主体功能区定位推动发展，建立国家公园体制”。2015年9月，在《方案》中再次明确提出“改革现有多部门设置的保护地体制，进行保护区功能重组”。中

央政府已经把建设国家公园体制提上日程，这是多年来我国自然保护事业的一个新的里程碑，是发展的机遇。未来要做的事情就是“如何建”，从国情以及保障我国生态战略安全的角度出发，国家公园体制构建既要学习国外经验，又要“摸着石头过河”。如何制定一部适合国家公园健康发展的法律法规，对我国目前的保护体制是重大的改革，既是保护区域的功能重组，又是体制中人、财、物的重新定位，这是它带来的挑战。

构建我国国家公园体制的建议

(1) 建立国家层面的《国家公园法》

到目前为止，我国还没有一部关于自然保护区或者森林公园等保护地的国家层面的法律，因为自然保护区涉及森林、湿地、荒漠以及海洋等区域，虽然研究自然保护多年的学者以及政府部门都在积极推动，但综合各种原因，难以统一成一部完整的法律。我国目前自然保护区管理依据的是《自然保护区条例》以及相关的《土地管理法》《环境保护法》以及《海洋保护法》等，国家公园体制应该是我自然保护事业发展的一个契机，制定出一部综合的法来适应当前自然保护形势，既是理顺管理体制，也是给予保护工作者巨大的工作动力。我国自然保护地各级管理部门，积累了丰富的管理经验，为我国国家公园体制奠定了良好的立法基础。我国自然保护事业走向管理科学化、建设标准化、科学研究系统化的健康发展道路，《国家公园法》必先走在前面。

(2) 注重社区利益

由于我国国情与国外任何国家都没有重合或者相似,最重要的一点是,我国人口密度大。相当一部分人口处在目前保护区管理范围内。我国自然保护区建设初期,并没有过多考虑社区的利益,很多土地权属问题、生计资源供给问题等都形成了历史遗留问题。经历多年自然保护区管理工作的开展,解决了部分保护过程中的纠纷,但并没有从根本上解决社区对保护区资源的依赖,也在一定程度上造成了周边居民进入保护区砍伐薪柴,偷猎野生动物以及采摘珍稀植物等一系列破坏行为。究其原因,还是我国自然保护体制存在一定问题,一方面是保护区管理部门,另一方面是地方政府,不管是生计还是生产,二者都没有及时关注社区的利益,比如,保护区动物损害农户生产的庄稼,保护区认为按照《自然保护区条例》当地政府应该负责赔偿;然而当地政府认为自然保护区管理局应该负直接责任,互相推诿。此外,森林公园等形式的旅游保护地,也没有考虑分享旅游收益给社区居民,这也造成了有的通往森林公园的必经之路被当地居民破坏;也有部分周边社区以“农家乐”形式开展的乡村旅游业存在过度收费问题,多种原因导致有的国家森林公园由于经营收益分配问题处于瘫痪状态。因此,国家公园体制应该考虑当地社区居民的利益,当地居民是建设国家公园的重要参与者以及政策的执行者。国家公园带给当地居民一定的利益,当地居民主动建设国家公园,这应该是理想的发展模式,从而走出一条具有中国特色的国家公园体制道路。

(3) 倡导全社会参与建设管理国家公园

所谓全社会参与,就是“让公众进得来,再次愿意来”。就目前来看,我国已有的国家公园准入票价过高,一是不会激发公众参与建设管理的积极性,比如公众游憩国家公园,就目前的游憩行为来看,仅仅是一种休闲的旅游行为,并没有得到生态环境保护的教育,他们没有自觉把自然保护的理念传递给周边人群;二是他们没有意愿给予国家公园捐助,我国绝大部分自然保护地受捐助资金主要来自非政府组织,这也说明,我国目前保护体制存在一定问题,公众目前并没有主动意愿参与保护地的建设与发展。我国生态文明体制的构建,离不开公众的积极参与,国家公园体制作作为生态文明体制的“排头兵”,应该培育公众的生态文明自觉意识,倡导全社会的生态文明自觉行为,建立有利于生态文明的自律机制。那么如何倡导全社会参与建设国家公园,一是低票制,制定科学的发展路径;二是广泛宣传,利用互联网以及多媒体,向全社会宣传国家公园体制的理念。因此,保障公众对国家公园建设管理的知情权、监督权和参与权,是把国家公园体制建好的充分条件。

(4) 整合国家重要生态功能区,试点国家公园

我国保护地体系重构涉及国家中长期生态安全保障和人民游憩福利保障,涉及国家自然遗产资源管理格局以及多主体多层次的利益调整,是一项意义重大而又艰巨复杂的工作,那么就不能操之过急,首先要开展小范围的试点工作。目前来看,最有条件建设国家公园的

区域,当属国家重点生态功能区。一是由于生态保护良好,拥有我国重要基因库资源;二是人口较少。由于行政区划,重点生态功能区也存在人为割裂的因素,比如秦岭山系以及岷山山系的保护地,这是我国大熊猫的栖息地,有着重要的生态功能。但是它们建设了多个自然保护区及森林公园,隶属于不同部门的管理,且管理部门行政级别不同。可以首先试点以四川、陕西、甘肃为重点行政区的“中国大熊猫国家公园”,这样既整合目前保护区生态人为破碎化,也可以把中国大熊猫保护文化推广全世界,促进中国和世界的交流,必将带动区域经济的发展。

此外,从基因库的角度看,我国在重要生态功能区建立国家公园,也有利于国家层面建立健全生物多样性监测体系,不管是物种监测还是社会经济监测,都可以建立统一的国家层面的数据库。在大数据时代,国家层面的数据库对于保护物种以及区域发展来讲,都是非常珍贵的。因此,国家应积极试点国家公园体制,不宜全国大范围试点,应从国家重点生态功能区开始。

〔本文是国家林业局大熊猫国际资金科学研究类项目“中国大熊猫自然保护区管理体制研究”(项目批准号EB1416)以及国家自然科学基金面上项目“保护与发展:社区视角下协调机制研究”(项目批准号71373024)阶段性研究成果〕

作者单位:中国社会科学院农村发展研究所