

•中国国家公园建设专题•

中国国家公园顶层制度设计的实践与创新

王 毅*

(中国科学院科技战略咨询研究院, 北京 100190)

Practice and innovation for overarching institution design of China's national park

Yi Wang*

Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190

1 我国自然保护地的发展、挑战与转型

自20世纪80年代以来,我国的自然生态保护取得了长足进步。自然保护区是我国生态保护的核心区域,其发展和演化在一定程度上体现了我国生态保护的进程和特点。尽管我国的第一个自然保护区(广东鼎湖山)始建于1956年,但真正意义上的自然生态保护还是在改革开放以后,并随着环境保护工作的开展日益得到重视,我国的自然保护区数量不断增加,面积也逐步扩大。

根据国务院《关于自然保护区建设和管理工作情况的报告》,目前我国已建立各类自然保护区2,740处,总面积达147万km²,其中陆域面积142万km²,约占我国陆地国土面积的14.8%;国家级自然保护区446处,总面积97万km²,约占国土面积的10%(http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-07/01/content_1992679.htm)。这些数据都已达到甚至超过世界平均水平。这些保护区的建成促进了我国自然生态的改善。调查显示,目前我国85%的陆地生态系统类型和野生动植物已得到有效保护,80%以上国家重点保护野生动物野外种群稳中有升,东北虎(*Panthera tigris altaica*)、东北豹(*P. pardus orientalis*)、大熊猫(*Ailuropoda melanoleuca*)等部分珍稀濒危物种野外种群数量逐步恢复,生态系统退化和生物多样性急剧下降的趋势得到减缓。

与此同时,我们也注意到,进入“十一五”特别

是2010年之后,自然保护区增长进入低潮期。不仅如此,与过去快速增长的保护地数量相比,生态保护的质量和效率存在较大差距,自然保护区的建设和管理面临着保护与开发的矛盾、管理机制不健全、基础工作薄弱、区域布局有待完善等挑战。这些也被最近首批中央环保督察组反映的各地自然保护区内普遍的违法违规现象所证实。上述问题说明,在现阶段,以数量增长为导向的自然保护区粗放发展模式难以为继,未来自然保护地建设需要通过转型和创新,过渡到以优化空间结构和提高生态系统服务功能为核心的质量优先的路径上来。

经过60多年的发展,我国已形成包括自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园等十多种保护地在内的多层次、多类型的自然保护地体系,数量上万个,面积已约占国土面积20%。目前我国自然保护地体系本身存在一些深层的体制机制问题,严重影响着我国生态保护成效的有效提高。这些障碍包括:自然生态保护法律体系不健全,自然保护地体系缺乏顶层设计,自然保护地管理机制不健全,各类自然保护地的保护与发展矛盾突出。

针对上述问题,党的十八届三中全会提出建立国家公园体制,2015年出台的《生态文明体制改革总体方案》也提出要改革各部门分头设置自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、地质公园、森林公园等的体制,对上述保护地进行功能重组,合理界定国家公园范围。自2015年开始,国家发展和改

收稿日期: 2017-10-18; 接受日期: 2017-10-20

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: wangyi@casipm.ac.cn

革委员会也牵头各部委组织开展了国家公园体制试点。习近平主席2016年初更明确指出“要着力建设国家公园,保护自然生态系统的原真性和完整性,给子孙后代留下一些自然遗产”。

因此,应以国家公园建设为契机,推动国家生态保护的转型,重构我国自然保护地体系,理顺各类保护地之间的关系,明确各类保护地特别是国家公园的功能定位,解决长期困扰我国的自然保护地多头管理、破碎化管理和一刀切管理问题,制定自然生态保护的相关法律,促进自然保护地的良法善治,探索自然保护地的绿色发展机制,缓解各类自然保护地长期面临的保护和发展矛盾,从而进一步推进我国生态文明治理(governance)体系的建设。

2 我国国家公园顶层制度设计的创新

国家公园是保护自然生态系统的一种重要方式,对保护优秀自然文化遗产、推进自然资源科学利用、促进人与自然和谐,具有十分重要的意义。经过两年多的试点工作,《建立国家公园体制总体方案》(以下简称《总体方案》)正式出台。这标志着试点工作取得重要进展,我国国家公园体制的顶层设计初步完成,国家公园建设进入实质性推进阶段。

与制定单项制度不同,国家公园理念的提出及体制试点承载着综合性配套改革的重任,涉及到法律法规、管理体制、保护制度、运行机制、协同共治等多方面内容。为贯彻落实习近平主席重要讲话精神及中央各项生态文明改革决定,尽管存在现行管理体制和法律规定的障碍,但在各部门和地方的共同努力下,国家公园试点工作推进较快,各方对国家公园理念的认识不断深化,体制机制的改革路径也越来越清晰。《总体方案》的出台正是各方面共同努力的集中体现。

《总体方案》的编制贯彻了习近平主席系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,并遵循了党的十八届三中全会以来各项生态文明改革文件的基本脉络,同时,《总体方案》也充分考虑了我国保护地的基本国情和自然生态保护的基本规律,在吸取国家公园体制试点经验的基础上,针对需要解决的现实问题,在体制机制设计上开拓创新。《总体方案》对国家公园的保护突出强调以下三个特性:

一是完整性。这一方面是根据自然生态系统整

体性、系统性的内在规律要求,必须进行系统保护,另一方面,由于我国的保护地涉及多个利益相关方,因此国家公园在管理上也要采取统一管理并鼓励共同参与的综合模式。

二是科学性。国家公园是具有国家代表性、典型性的重要保护地,为体现生态保护第一的原则,需要制定科学的标准,明确空间布局,突出保护的重点及其科学内涵,并对重点生态功能进行差异化保护。

三是渐进性。目前世界上许多国家都建立了自己的国家公园体系,并有不少成熟经验,但也存在多种模式。国家公园在我国是新生事物,在创建过程中,难免存在认识上、操作上、监管模式上的不同看法。对此,《总体方案》坚持实事求是,力求做好改革过程的衔接,在国家公园设立、所有权让渡、保护地整合等方面采取有步骤、分阶段推进的渐进改革方针,成熟一个设立一个,以保障国家公园建设依法科学有序推进。

作为国家公园建设的顶层设计,《总体方案》有两个核心,也是基础性制度规定。

一是科学界定国家公园的内涵,明确国家公园定位。在国家公园体制试点过程中,由于理解上的偏差和缺少明确规定,曾一度出现各部门各地方纷纷设立不同类型的所谓“国家公园”,导致对国家公园的认识误区。因此,《总体方案》明确要求树立正确的国家公园理念,坚持生态保护第一、国家代表性和全民公益性的原则,实现国家所有、全民共享、世代传承的目标。国家公园的首要功能是保护重要自然生态系统的原真性和完整性,兼具科研、教育、游憩等综合功能,明确其属于全国主体功能区规划中的禁止开发区,实现生态红线管理和最严格的保护,并严格区分于其他类型保护地。

二是国家公园采取统一事权、分级管理的体制,由一个部门统一行使管理职责。这一管理体制以国家公园内的自然资源资产所有权为基础,把国家公园作为独立的自然资源单元进行统一确权登记,划清全民所有和集体所有之间的边界,并分级行使所有权管理。中央政府和省级政府对国家公园内全民所有的自然资源资产直接和代理行使所有权,明确事权、协同管理,并将在今后逐步过渡到全部由中央政府直接行使所有权。对于重点保护区域内的集体所有权土地,要通过协商、租赁、置换等方式,由

国家公园管理机构统一管理。

以所有权为基础的管理体制也决定了资金机制、监管机制、参与机制等配套制度安排的形式,即需要形成相应的多方协同管理、多元化资金保障(包括投融资和生态补偿)、多层次监管的国家公园治理模式。同时,在监管方面,针对国家所有的自然生态系统公共物品,也可尝试采取管理和监管相结合的方式,这同样符合国际上关于公共物品管理的基本理论。总之,《总体方案》在管理体制方面的创新,为形成自然生态系统保护的新体制新模式奠定了基础,并为今后逐步构建起以国家公园为代表的自然保护地体系明确了路径。

《总体方案》同时还制定了一系列相互配套的制度。在保护方面,统筹制定各类资源的保护管理目标,通过建立自然资源和生态系统的调查、监测、评估体系,坚持以自然恢复为主结合其他措施的保护方式,建立已设矿产权的逐步退出机制,完善责任追究制度,不断提高生态产品供给能力,改善生态系统服务功能。在社区协调发展方面,建立健全社区共管机制和社会参与机制,通过签订合作保护协议方式,设立生态管护公益岗位,让社区共同参与保护国家公园周边自然资源;通过特许经营方式,

鼓励社区、企事业单位和社会组织投入,促进自然资源的保护与科学合理利用,不断提高社区居民生活质量,但要同时加强政府监管。在监管方面,健全国家公园监管制度,通过第三方评估、健全社会监督机制等,保障各类形式的监督有效发挥作用。

3 建议

应该指出的是,国家公园建设是一项系统工程,既需要顶层设计,更需要具体的行动落实和实践过程,所以实施保障至关重要。需要进一步强调以下三点:一是抓紧完善法律法规,使改革于法有据。要重新启动自然保护地法的立法程序,为我国的国家公园及自然保护地体系建设提供法律保障;与此同时,还要考虑抓紧制定国家公园法律法规,依法依规设立国家公园,并研究制定国家公园相关配套制度的运作程序、标准规范和技术规程,使下一步国家公园体制改革和建设步入法律轨道,有序推进国家公园建设。二是要根据国家公园的实践进程和可能出现的新问题,不断作出科学调整,与时俱进,为留下最宝贵的自然文化遗产创造良好的制度环境。三是国家层面应抓紧成立国家公园体制建设领导协调机构,下设办公室推进日常工作。