•中国国家公园建设专题•

生态保护第一、国家代表性、全民公益性 ——中国国家公园体制建设的三大理念

杨 锐*

(清华大学建筑学院, 北京 100084)

Conservation first, national representative, and commonwealth: the three concepts of China's National Park System Construction

Rui Yang*

School of Architecture, Tsinghua University, Beijing 100084

建立国家公园体制, 要坚持生态保护第一、国家代表性、全民公益性三大理念, 以实现国家所有、全民共享、世代传承的目标。如何准确理解上述三大理念? 为什么要坚持三大理念? 如何实践三大理念? 下面分别进行解读。

1 什么是国家公园?

准确理解三大理念, 需要从现代国家公园运动的源头谈起。1810年英国诗人威廉·华兹华斯(William Wordsworth)提议将英格兰的“湖区(lake district)”建设成为“每个人都享有权益的某种国家财产(national property), 供人民用眼睛来感知, 用心灵来感受”。1832年, 美国艺术家乔治·卡特林(George Catlin)为了保护北美水牛、荒野(wilderness)和印第安文化, 提议建立“国家的公园(Nation's Park)”: “为美国有教养的国民、为全世界、为子孙后代保存和守护这些标本。一个国家的公园, 其中有人也有野兽, 所有的一切在自然之美中都处于原始和鲜活的状态。”1870年9月19日在黄石河的篝火边, 美国律师康奈利·亨吉斯(Cornelius Hedges)劝说探险队的商业伙伴放弃对黄石地区私有权的声索, 因为黄石的壮美不应该为私人所占有, 而应该属于全体美国人民; 不应该被分割成碎片, 被商业投机

所垄断, 而应该成为一个国家公园。1872年3月1日, 美国总统签署法令将怀俄明州西北部8,100余km²的土地划为“黄石国家公园”——“有益于人民, 为人民所享有的公共公园或愉悦地”。

从1872年至今, 国家公园运动从美国发展到世界上近200个国家和地区, 从单一的国家公园概念衍生出“国家公园与自然保护地体系”、“世界遗产”、“生物圈保护区”等相关概念。国家公园概念本身也发生了显著的变化, 从最初保障全体国民风景权益发展到大尺度生态过程和生态系统的保护。目前世界上权威的国家公园概念是由世界自然保护联盟(IUCN)定义的: “大面积自然或近自然区域, 用以保护大尺度生态过程以及这一区域的物种和生态系统特征, 同时提供与其环境和文化相容的精神的、科学的、教育的、休闲的和游憩的机会。”截至2010年, 世界上共有5,220处国家公园, 面积约509万km², 占地球陆地面积的3.42%。

2 生态保护第一

中国国家公园是国家生态文明制度建设的重要内容, 是承载生态文明的绿色基础设施。生态文明背景下的中国国家公园所面临的环境、社会、人口形势, 与工业文明背景下的美国黄石国家公园和

收稿日期: 2017-10-18; 接受日期: 2017-10-20

基金项目: 社会科学基金重大项目“中国国家公园建设与实践研究(14ZDB142)

* 通讯作者 Author for correspondence. yurui@mail.tsinghua.edu.cn

持续几千年的农业文明时期中国古代名山风景区截然不同。1850年中国人口达到农业文明时期的峰值4.3亿,1870年黄石国家公园建立前美国的人口不到4,000万,而今天中国的人口规模近14亿,是前者的3.25倍,后者的35倍。巨大的人口规模、史无前例的城市化和工业化速度使中国单位土地面积的污染排放量超过历史上最高的两个国家德国和日本2-3倍。在此背景下,建立国家公园体制是保障中国国土生态安全的重大举措,相比以审美体验为目标的名山风景区,和以美景保护为初始目标的早期黄石国家公园,大尺度生态过程和生态系统保护的战略地位高得多,所肩负的时代责任也重要得多。

3 国家代表性

中国国家公园保护的大面积自然或近自然区域,是中国生态价值及其原真性和完整性最高的地区,是最具战略地位的国家生态安全高地,例如第一轮试点中的三江源、大熊猫、东北虎豹等国家公园体制试点区都具有这样的特征。未来中国国家公园也许还将纳入更多具审美价值的名山大川,使国家公园成为美丽中国的华彩乐章,成为国家形象高贵、生动的代言者,成为激发国民国家认同感和民族自豪感的精神源泉。

4 全民公益性

国家公园作为最为珍贵稀有的自然遗产,是我们从祖先处继承,还要完整地传递给子孙万世的“绿水青山”和“金山银山”。因此必须保证这些无价遗产的全民利益最大化、国家利益最大化、民族利益最大化和人类利益最大化。四个利益最大化要求中国国家公园始终将生态保护放在第一位,并在此前提下,吸收融汇中国古代生态智慧,为全体中国人民提供作为国家福利而非旅游产业的高品质教育、审美和休闲机会。

5 强化公有、共管、公正“三公”属性

实践“生态保护第一、国家代表性、全民公益性”三大理念,必须强化国家公园的公有、共管、公正“三公”属性。

公有它是它的所有权属性;共管它是它的管理权属性。国家公园的所有权和管理权不能分离。它们不仅是中央政府直接行使全民所有自然资源资产所有权的土地,其管理权也应该由中央政府直接行使。在这个问题上,美国优胜美地国家公园所走的弯路值得借鉴。优胜美地的绝大部分土地属于联邦政府所有,但是美国国会却于1864年立法设立州立公园并交由加利福尼亚州进行管理。几十年间,加州在保护方面无所作为,却进行了大规模的旅游开发。联邦政府不得不于1905年收回了对加州的授权,改由联邦政府直接管理,并将州立公园升级为国家公园。中央政府直接行使所有权和管理权,是中国国家公园制度成功与否的关键。建议在中央政府层面重组成立中华人民共和国国家公园和自然保护地管理局或类似机构。

公正是它的伦理属性。习近平同志指出“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”。国家公园制度设计中,应保证每个国民平等参访的权利。为此国家公园应以国民福利为原则,实行低价格门票以及配套的预约制度和减免门票制度。权利总是与责任和义务相对应。国家公园志愿者制度将使国民有机会参与国家公园的保护管理,并强化对国家公园的认知和情感联系。

中国国家公园制度设计中,也应对代际公平尤其是社区公平予以足够重视。中国国家公园边界内外的社区有可能是世界上规模最大,同时也是最复杂和最具挑战性的区域。国家公园制度设计中,如果不能针对不同地域的国家公园,创造性地建立有效的社区共管机制,国家公园的长治久安就不能得到保证。公正属性要求尽快研究出台中华人民共和国国家公园和自然保护地法或类似法律,以法律形式规范国家公园和自然保护地利益相关者的权利、责任和义务。

实践三大理念,还要防止中国国家公园变质和变形。防止国家公园从全民公益性事业变质为企业的“摇钱树”、地方政府的“经济发动机”或职能部门的“自留地”;防止将中国国家公园从自然保护地变形成为城市公园、郊野公园、游乐园或旅游度假区;防止将严格的自然保护区简单地转换为国家公园。