

•中国国家公园建设专题•

国家公园体制建设的目标与任务

朱春全*

(世界自然保护联盟(IUCN)中国代表处, 北京 100600)

The objectives and missions of establishing China's national park system

Chunquan Zhu*

Country Representative of IUCN (International Union for Conservation of Nature and Nature Resources) China Office, Beijing 100600

人类对自然的保护由来已久。现代自然保护地的发展始于19世纪, 国家公园是其第一种类型。自美国1872年建立第一个国家公园以来, 经过140多年的发展, 世界各国陆续建立了种类繁多、名称各异的自然保护地。国家公园以其自然、恢弘、壮美的景观, 无疑是最受世人瞩目和向往的圣地。

2017年7月19日, 中央全面深化改革领导小组第三十七次会议审议通过了《建立国家公园体制总体方案》(以下简称《总体方案》)。会议强调, 建立国家公园体制, 要在总结试点经验基础上, 坚持生态保护第一、国家代表性、全民公益性的国家公园理念, 坚持山水林田湖草是一个生命共同体, 对相关自然保护地进行功能重组, 理顺管理体制, 创新运营机制, 健全法治保障, 强化监督管理, 构建以国家公园为代表的自然保护地体系。

1 设立国家公园, 优化完善自然保护地体系

国家公园是众多自然保护地类型中的精华、国家最珍贵的自然瑰宝、自然保护的指针、荒野区域的代表、野生生物的保护区、自然的实验室、吸引游客的圣地、大众游憩的乐园、经济发展的引擎、最重要代表性生态系统的核心。根据IUCN的定义, 国家公园是指把大面积的自然或接近自然的生态系统保护起来, 以保护大范围的生态过程及其包含的物种和生态系统特征, 同时提供环境与文化兼容的精神享受、科学研究、自然教育、游憩和参观的

机会。因此, 建立国家公园的首要目标是保护生物多样性及其所依赖的生态系统结构和生态过程, 推动环境教育和游憩, 提供包括当代和子孙后代的全民福祉。不用于大规模的旅游开发和其他自然资源的商业性开发。

《总体方案》明确国家公园是中国自然保护地的最重要类型之一, 属于全国主体功能区规划中的禁止开发区域, 纳入全国生态保护红线区域管控范围, 实行最严格的保护。根据国际经验和中国国情, 国家公园应定位为: 一是通过严格保护大面积具有高保护价值的自然和接近自然的陆地和海洋区域, 从而保护大尺度的生态过程以及相关的物种和生态系统特征; 二是在严格保护核心区、科学利用及控制访客数量的前提下, 有限地开展科学研究、环境教育和休闲游憩活动, 从而使当代人和子孙后代获得自然的启迪、休闲和精神享受的机会; 三是优化完善中国自然保护地体系、健全自然保护地管理体制, 明确划定生态红线、保障国家生态安全, 为实现可持续发展提供支撑; 四是为周边社区提供就业、参与和发展的机会。

国家公园是中国自然保护地体系中的一个新的类型, 设立国家公园不是孤立地进行, 也不是完全取代或替代原有的自然保护地类型, 而是要以此为契机, 制定中国国家公园和其他类型自然保护地的标准, 按照统一的标准和框架对中国现有各种类型的自然保护地进行科学的分类和梳理, 建立中国

自然保护地管理分类体系。目前的首要任务是制定国家公园设立标准,根据自然生态系统代表性、面积适应性和管理可行性,明确国家公园的准入条件。对现有的符合国家公园标准的自然保护地直接转为国家公园,或者对一个区域内符合国家公园标准的多个自然保护地进行整合组建国家公园,或者在符合国家公园标准的区域新建国家公园。确保国家公园内的自然生态系统和自然遗产具有国家代表性和典型性,确保足够大的面积以维持生态系统结构、过程和功能的完整性,形成科学的具有良好生态代表性的国家公园空间布局。在此基础上,对现有的各种自然保护地进行系统的分类,重新确定自然保护区、风景名胜区、地质公园、湿地公园、森林公园等自然保护地的功能定位,进一步优化完善中国的自然保护地体系。

美国、澳大利亚、加拿大、英国、法国、俄罗斯、南非、菲律宾等国家都建立了数量巨大的自然保护地,除了国家公园,还包括几种到几十种不同类型的自然保护地类型。这些国家大多按照IUCN的管理类型开展了分类,不仅有利于明确各种自然保护地的管理目标和要求,还为国际间的交流与沟通提供了便利。截至2016年7月,在世界自然保护地数据库(WDPA)收录的220,452个自然保护地中,超过2/3的自然保护地根据IUCN管理类型进行了分类。特别是菲律宾参考IUCN的管理分类建立其自然保护地综合体系的经验和教训,值得借鉴。建立和完善中国自然保护地分类体系,对于理顺管理体制,创新运营机制具有重要意义。

2 建立国家公园治理模式,促进生态环境治理体系建设和治理能力提升

国家公园在中国属新生事物,尚处于研究和试点探索阶段。明确国家公园体系建设和治理模式,需充分考虑地权、物权和事权等因素,系统设计、统筹协调、跨部门和多利益方参与,自上而下和自下而上相结合,分步实施、稳妥推进。

美国、澳大利亚、法国、英国等国家,都根据其自身的自然、历史、文化、物权、国家治理等情况建立了相关的自然保护地和国家公园治理模式。美国是典型的由联邦政府直接管理所有国家公园的国家,澳大利亚主要是由州和领地政府管理国家

公园。法国在中央设立高级别的国家公园管理局并直接由副总理领导。英国国家层面没有专门的国家公园政府管理部门,每个国家公园都由一个称为国家公园管理局的机构来管理,全国15个国家公园管理局都是国家公园管理局协会的成员。由此可见,这些国家的国家公园管理体制也是各有不同,没有统一的模式,都是根据各自的政治体制、经济社会和自然保护发展阶段、文化传统来寻找有效的管理体制。

中国目前正处于全面深化改革的关键时期,自然保护地也经历了60多年的发展,现有的自然保护地体制和机制已经不能满足进一步发展的需要,在当前和一定时期以内,建立独立的中央政府管理部门,统一规范管理国家公园和各类自然保护地,有利于加速改革的进程,提高管理的有效性。

建立统一的国家公园和自然保护地管理部门,不仅需要跨部门以及中央和地方的协调与配合,而且更加强调构建服务型政府,结合政府职能的转变,加强部门之间,中央和地方之间,政府、企业、社会团体和个人之间的协调和配合。根据中国的所有制、自然保护地类型多、涉及部门多等国情,建议在国家层面建立国家公园体制建设协调领导机制,作为国家层面统一的多部门参与机制,协调涵盖国家公园在内的各类自然保护地的建设与发展。在职责范围上,既可以参考统一垂直管理的模式,也可以考虑国家设定标准和开展监督考核,由地方政府负责管理的模式。

大多数国家的单个国家公园都有多方参与的理事会、委员会等形式的决策机制。对于不同类型自然保护地的综合管理,韩国济州的经验具有参考价值。建立多方参与机制,有利于充分考虑所涉及的国家部门、地方政府、社区等的利益和兴趣,便于国家公园更好的治理和相关决策的执行。

3 保护自然生态系统的原真性、完整性

国家公园和各类自然保护地应整合在统一的自然保护地体系中,而这些体系也应该与更大范围的土地、水和其他自然资源的利用方式相互整合,实现自然保护地之间连接区域的保护,又称为“连通性保护”。通过国家公园和其他类型自然保护地的综合规划,可全面提升自然保护地体系的生态代表性,均衡地保护各种类型的生态系统和野生动植

物，保障国家和地方的生态安全。

国家公园体制建设是生态文明制度建设的重要内容之一，要与国家生态文明制度建设全方位结合，不能孤立进行。尤其是要与主体功能区规划、划定和管好生态保护红线紧密结合。“坚持将山水林田湖草作为一个生命共同体”，实现“多规合一”。国家公园和其他类型自然保护区是区域可持续发展的一个重要组成部分，必须把二者的空间规划整合到经济社会发展规划、土地利用规划、生态文明制度建设规划、自然生态保护规划之中。形成一项多规合一的综合规划，并纳入各级党政绩效考核指标之中。

4 开展立法，依法保障国家公园的有效治理

根据各国经验，无论是国家公园的目标、设立流程，还是管理规章、参与人的权利义务等，都以法律法规的形式给予了强有力的保障。而法国和菲律宾更在宪法中明确了国家公园的定义和目的。菲律宾通过宪法明确了其国家公园为以自然保护为

主的公有土地类型，通过相关法案统一建立其综合自然保护区体系。

目前，中国涉及自然保护区的现行法律法规均是在20世纪80年代和90年代制定的，无法体现目前的保护和发展重点以及实际管理需求，已经远远不能适应国家公园体制建设的要求。因此，有必要开展中国自然保护区和国家公园立法研究，明确中国自然保护区体系，尽快制定相关法律法规，同时要与现行各类自然保护区及自然资源管理方面的法律法规协调一致，在执法方面考虑中央与地方的分工合作，鼓励社会监督等。

我们正生活在一个“处在十字路口的地球”之上，面对物种丧失、生态系统退化和气候变化等全球主要挑战对人类生命和福祉的巨大影响，全世界需要慎重地选择发展路径和快速地行动以扭转环境退化，确保一个健康和可生存的地球。建立国家公园体制、优化和完善中国自然保护区体系，将有利于应对这些挑战，也必将为中华民族乃至全球可持续发展作出更大的贡献。