•保护论坛•

论保护地分类与以国家公园为主体的中国保护地建设

蒋志刚^{1,2*}

1 (中国科学院动物研究所, 北京 100101)

2 (中国科学院大学, 北京 100049)

摘要: 中国正在开展一场以国家公园为龙头的保护地建设, 面临着一个跨领域、跨行业、全空间的保护地分类管理难题。世界各国建立了各种各样的保护地, 这些保护地存在着“同物异名、同名异物、一物多名”现象。IUCN提出了一个保护地分类系统, 以期将所有的保护地纳入一个体系。人们试图按照IUCN的保护地分类系统对现有保护地分类, 但是IUCN保护地分类系统的定义模糊, 无量化标准, 而保护地的属性常常存在非唯一属性等问题。保护地分类是一个学术问题, 可以自由探讨, 百家争鸣; 而保护地的管理是行政问题, 必须有章可依, 有法可循。中国现有10多种不同的保护地类型, 本身就是一种分类体系, 有的保护地, 如自然保护区、风景名胜区、地质公园等已经有相应的行政法规和管理经验。中国国家公园应整合优化而不是取代现有的其他类型保护地。以国家公园为龙头的中国保护地体系需要顶层设计和专门立法。保护地应当推动当地社区人与自然协调发展。

关键词: 保护地; 保护地分类标准; 国家公园

On classification of protected areas and the construction of China's Protected Area System with national parks as a leading part

Zhigang Jiang^{1,2*}

1 Institute of Zoology, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101

2 University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049

Abstract: China is constructing a protected area (PA) system with national park as the leading type and facing a tough task of classifying and managing PAs across fields, industries and space. Countries overall the world have established various types of PAs. In the PAs of the world, there may be the same type of PAs bears different names, different types of PAs bear the same name, one PA has more than one names. IUCN put forward a category system to classify PAs of the world, people tried to apply the category to classify China's PAs, but the category has the problems such as the fuzzy classification, without quantification standard, and the attribute of a PA is often non-exclusive. The classification of protected land is an academic issue whereas the management of PAs is an administrative issue, which must follow the laws and administrative regulations. Nevertheless, the existing PA system is already classification system by itself. Many types of PAs, like nature reserve, scenic site, geoparks, have their own bylaws or administrative regulations and management expertise. China's national parks shall integrate and optimize rather than replacing other existing PAs. National park system as leading part of China's PA system requires top-level design and legislation. PAs should promote the harmonious development of local community, people and nature.

Key words: protected areas; category of protected areas; national park

2018年3月, 中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》, 决定组建国家林业和草原局, 加挂国家公园管理局牌子管理国家公园等各类自然保

护地。这是世界上首次一个国家将所有的保护地统一纳入政府部门体制进行管理, 突显了以国家公园为主体的中国保护地建设与管理之国策。国家公园

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: jiangzg@ioz.ac.cn

是中国自然保护地体系中的一个新类型(朱春全, 2017)。中国的国家公园建设背景与其他国家不同, 是在已经建立的上万个自然保护地的基础上开始建设的。如何在现有自然保护地体系的基础上建立中国的国家公园, 面临诸多挑战, 必须与现有自然保护地体系的优化完善相结合(马克平, 2017)。因此, 有必要回顾保护地的属性、分类并厘清中国国家公园建设与其他类型保护地的关系问题。

1 从保护地到IUCN保护地

19世纪, 现代形式的保护区、国家公园在北美、欧洲、南非等地开始兴起, 各国相继建立各种各样的保护地。保护地的大小、类型、位置、所有者、管理者以及保护对象存在着极高的多样性(IUCN, 2010), 并存在着“同物异名、同名异物、一物多名”的现象。例如, 美国20世纪起在建设国家公园的同时还建立了国家野生动植物避难所(National Wildlife Refuge), 是独立于国家公园的一套保护地系统。此外, 美国还有荒野地、海洋保护区等保护地类型。美国国家野生动植物避难所、英国皇家爱鸟协会保护区(RSPB Reserve)与中国的野生生物类型自然保护区是“同物异名”。中国国家级风景名胜区的英文为“National Park”, 但与其他国家的国家公园如塞伦盖蒂国家公园(Serengeti National Park)并不相同, 是“同名异物”。而另有一些保护地则是“一物多名”, 同一地域既是国家自然保护区、风景名胜区、国家森林公园、自然遗产地, 还是世界地质公园。如美国黄石国家公园, 同时也是世界自然遗产地和国际生物圈保护区(www.unesco.org)。但这些保护地有一个共同属性, 即受到人类的保护管理。

中国现有十多类不同的保护地类型。Zhang等(2017)指出中国已经建成自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园、种质资源保护区、自然保护小区、海洋特别保护地、天然林禁伐保护地以及禁牧草地等11个类别为主的保护地体系。彭杨靖等(2018)将中国保护地分为自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、沙漠公园、地质公园、海洋特别保护区、水利风景区、水产种质资源保护区和国家公园体制试点等10类。此外, 世界遗产地也应该是中国保护地的类型之一。

世界自然保护联盟(International Union of Con-

servation of Nature, IUCN)成立以来, 在引领自然保护理论、鼓励全球广泛参与两个方面积极推动全球的自然保护。1958年, IUCN成立了世界国家公园委员会(World Commission on National Parks, WCNP), 该委员会成为与IUCN的物种存续委员会(Species Survival Commission, SSC)、世界环境法委员会(World Commission on Environmental Law, WCEL)、生态系统管理委员会(Commission on Ecosystem Management, CEM)、教育与交流委员会(Commission on Education and Communication, CEC)以及环境、经济与社会委员会(Commission on Environmental, Economic and Social Policy, CEESP)等并列的六大委员会之一(www.iucn.com)。1996年, IUCN国家公园委员会更名为保护地委员会(World Commission on Protected Areas, WCPA), 以吸纳各国国家公园以外的保护地参与IUCN组织的活动(www.iucn.org/theme/protected-areas/wcpa), 之后, 其成员增加了50%以上。

2 IUCN保护地分类体系及其问题

IUCN将保护地定义为“通过法律或其他有效手段明确划定的地理空间, 并实现对其长期保护, 以提供相关的生态系统服务和文化价值”。IUCN保护地是一个集合概念, 把受人类保护程度不同的空间区域纳入一个统一的概念范畴, 拓展了仅将严格保护区视为保护区域的狭义概念。目前, 由于IUCN的推动, 一个普通名词“Protected Area”(保护地)成为了受到人类保护管理的任何地域空间的专有名词, 但并没有改变“保护地”这一集合概念中元素的属性, 即每一类保护地的原来定义。

IUCN提出的保护地分类标准指南将全球保护地分为六类: 第I类, 严格保护地(Ia类)、荒野地(Ib类); 第II类, 国家公园; 第III类, 自然纪念地; 第IV类, 生境/物种管理区; 第V类, 陆地景观与海洋景观保护区; 第VI类, 自然资源可持续利用保护区。IUCN第I、II、III类保护地, 甚至第IV、第V类保护地的特定区域, 为保护关键生态系统、濒危物种及其生境、物种持续演化的潜力和场所而实施严格的保护, 以将人类影响降低到最小; 第VI类保护地, 为实现社会可持续发展提供生态系统服务, 用于保持资源的可持续利用(www.iucn.org)。世界遗产地是

IUCN第Ⅲ类保护地,自然纪念地、天然林禁伐保护地以及禁牧草地符合IUCN第Ⅵ类保护地定义。

IUCN保护地分类存在如下问题:(1)定义模糊,容易产生歧义。例如“严格保护区”与“荒野地”同为IUCN第Ⅰ类保护地,前者是指受到严格保护因而人类活动少的地区,后者指的是人类活动少、保持着原生态的地区。前者是由于控制人类活动而保持自然状态,而后者是本来人烟稀少,两者显然存在差别。(2)不同类别的IUCN保护地缺乏量化标准,缺乏可以量化的差别。从第Ⅰ类到第Ⅵ类保护地,IUCN保护地的共同属性——受保护的程度并没有线性递减。(3)同一个保护地可以挂多个类型保护地的牌子。一个保护地可能具有不同类别的IUCN保护地的属性,可以归入多个IUCN保护地的类别。如可可西里自然遗产地,既是自然遗产地,也是严格保护区和荒野地、物种与生境保护区,还是陆地景观、国家公园。因此,保护区的分类常常不是唯一的。于是,Dudley (2008)指出IUCN保护地分类系统只是一个参考系统,并不要求各国按照此系统分类管理其保护地。

中国保护地分类是一个学术问题,中国学者早就开始了探讨(王智等,2004)。即使有《IUCN自然保护地管理分类应用指南》,不同的学者对中国现有保护地的分类观点也不一样(朱春全,2014; Zhang et al, 2017; 彭杨靖等,2018)。朱春全(2017)认为不同类别的中国保护地可能具有多个IUCN保护地的属性,某个类别的中国保护地常常不能归入一类IUCN保护地。Zhang等(2017)认为中国自然保护区只有核心区与缓冲区属于第Ⅰa、Ⅰb或Ⅲ类IUCN保护地,其实验区属于第Ⅴ或Ⅵ类,而中国的天然林和草地禁牧则符合第Ⅵ类IUCN保护地的标准。彭杨靖等(2018)建议了自然保护区等10类中国保护地对应的IUCN分类系统。保护地分类问题可以继续自由探讨,百家争鸣。应当注意到,即使按照IUCN保护地的标准对中国保护地进行了分类,同一类别的保护地也无法实施相同的管理措施,一类保护地,如自然保护区可能归到不同的IUCN保护地类型之中,这反而给管理带来困难。

保护地的管理是行政问题,必须有法可依,有章可循。中国现有的不同类别保护地即是一个保护地分类系统。许多中国保护地已经有法律法规,并积累了成熟的管理经验。如自然保护区依据的《中

华人民共和国自然保护区管理条例》,风景名胜区依据的《中华人民共和国风景名胜区管理条例》等法规,明确了各自的设立程序、保护对象、保护程度、管理方式。而另一些保护地则依照相关的国际条约,如文化自然遗产依据《1972关于保护世界文化和自然遗产公约》(1972 Convention Concerning Protection of World Cultural and Natural Heritage)进行管理。按照这些保护地的法律法规,实施差别管理是妥当的方式。尚无法律法规基础的保护地,应尽快建立有关法律法规。

由于一个保护地可以有多重属性,即多个保护地名称,因而统计保护地面积时可能存在重复统计。解决这一问题的途径是:一个国家级别的保护地不能有多个同一级别的多重属性。如国家级自然保护区,不能同时是国家森林公园或国家湿地保护区。国家级自然保护区建设时已经注意到了这一问题。申报建立国家级自然保护区时,申报单位必须在《国家级自然保护区申报书》中说明与其他保护地重叠的问题,即该自然保护区与风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、海洋特别保护区等其他保护地是否存在交叉重叠情况(www.mep.gov.cn)。但是,一个国家级自然保护区还可以是全球性的保护地,如世界自然遗产地、国际生物圈保护区或世界地质公园,后者是代表其全球性意义的保护地称号。IUCN保护地委员会发布的保护地统计数据存在分类不准确的问题,如该数据库仅收录112处中国保护地,其中,Ⅳ类保护地1处,Ⅵ类保护地12处,其余为未报告(48处)或不可用IUCN保护地进行分类的(45处)(World Database on Protected Area, WDPA, www.protectedplanet.net);此外,保护地面积还可能被重复统计(Zhang et al, 2017)。前一个问题有待IUCN保护地委员会与各国保护地管理部门充分沟通交流;后一个问题的解决需要规定:当一个保护地有多重属性时,特别是既是国家保护地又有全球保护地时,仅统计面积最大的保护地类型,以逐步减少、最终避免保护地面积的重复统计。

3 中国国家公园与保护地的关系

自然保护是新时代的主旋律。中国在发展经济的同时,顺应世界潮流,建立了一个初具规模的保护地体系,抢救性地保护了一批关键物种、关键自然生态系统、人类自然与文化遗产、重要地质遗迹、

森林公园、风景名胜区,探索了中国自然保护的途径。这些保护地是已有的国家生态保护体系主体,也是国家未来划定生态保护红线的基础。

国家林业和草原局(国家公园管理局)的设立,是中国自然保护史上的里程碑,标志着我国保护地进入了一个以国家公园为主体,抓龙头、大体量、讲质量、重管理的保护地建设新时代。中国国家公园建设符合《生物多样性公约》提出的将具有生态代表性和良好连通性的、对生物多样性和生态系统服务有价值的保护区域整合到更大的陆地和海洋生物地理区域之中的思想(CBD & UNEP, 2010)。然而,中国国家公园是一种保护地,面临着前所未有的跨领域、跨行业、全空间的保护地管理难题。

如何以国家公园为龙头来建设中国的保护地体系?各国的国家公园管理目标并不完全相同,别国的经验只能参考,无法照搬。应当尽快制定《国家公园规划》和《国家公园管理条例》,以重要物种的生境、关键生态系统、名山大川、江河源区、文化自然遗产、地理景观、海洋景观为重点,分期开展国家公园建设。第一期应当是大面积的国家公园建设,对中国现有保护地进行优化整合,以保护那些需要大生境、大种群的特有动物和大量地理景观;第二期建设应当是查漏补缺,不再强调大面积,而是重点保护重要物种的种群与生境、文化自然遗产。面积不是衡量国家公园的唯一标准。中国东部的国家公园面积会比西部的小,但是其重要性毫不逊色。未来的中国国家公园应当实施动态管理,按照程序建立之后,每隔一段时间进行检查,不合格者给予黄牌警告、限期整改,逾期不改者摘牌。一个保护地能不能摘牌?通过何种程序摘牌?应尽快研究制定《国家公园管理条例》。

国家公园是保护地的龙头,而其他类型的保护地则是中国保护地的瑰宝。中国现有的保护地体系不能推倒重来,应当继续重视国家级自然保护区、国家级风景名胜区、国家地质公园、世界自然遗产等保护地的建设与管理,重视这些保护地在中国保护地体系中不可或缺的作用。例如,经过60年的建设,中国自然保护区已经形成了一个完整保护体系,保护了中国的生物多样性、关键生态系统和重要地质遗迹;又如文化与自然遗产地,其作用也是国家公园所不能代替的。文化与自然遗产地可以是国家公园整体或部分区域的特征,是中国保护地的点睛

之笔。总之,国家公园不能取代已有保护地。与国家公园重叠的国家级自然保护区、风景名胜区、国家森林公园等保护地可以与国家公园整合为一个保护地,而国家公园外的国家级自然保护区、风景名胜区、国家森林公园等保护地应继续发挥作用。

应当按照中国国情开展专项研究,研究中国保护地面积的上限问题(蒋志刚, 2005)。中国多大面积可以设立严格的保护地,而不是那种建立保护地之后“车照跑、矿照开、羊照放”、保护地区内外人类活动没有差别的“纸面上”的保护地?结合中国国家公园的建设,就“生物多样性公约爱知目标”中的保护地面积目标研究中国保护地适宜面积,开展国家公园的顶层规划设计与法制建设。进一步研究中国保护地的空间布局、不同类型保护地的功能定位,以保护物种自然演化过程、自然生态系统功能完整性。探讨如何将国家公园建设为一个永久保护地体系,而不是一个短期项目,建设全民共享、世代传承的以国家公园为龙头的自然保护地体系。

保护地应当为当地社区发展提供机会,推动人与自然协调发展。国家通过转移支付、生态补偿的形式,维持社区的可持续发展,并为区域、国家和全球提供生态系统服务。在严格保护的前提下,国家公园应当成为公众接触环境与文化兼容的精神美学享受、回归自然的场所。然而,我们的保护地建设中尚存在地方发展决策凌驾于公众利益之上、缺乏原住民表达利益诉求的有效渠道以及第三方监督评估机制等问题(张婧雅和张玉钧, 2017)。如何促进决策透明、公众参与和监督评估,将是以国家公园为龙头的中国保护地建设的核心问题之一。

中国保护地建设将进入一个新时期,保护好中国的森林、草原和湿地,将为中国人民提供一个良好的生态环境和发展空间,为全人类的和平发展做出更大的贡献。

参考文献

- CBD, UNEP (2010) Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Targets “Living in Harmony with Nature”. Montreal, Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- Dudley N (2008) Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. IUCN, Gland, Switzerland.
- IUCN (2010) 50 Years of Working for Protected Areas: A Brief History of IUCN World Commission on Protected

- Areas. IUCN, Gland, Switzerland.
- Jiang ZG (2005) On the upper limit of the area of the strictly protected nature reserves in China. *Acta Ecologica Sinica*, 25, 1205–1212. (in Chinese with English abstract) [蒋志刚 (2005) 论中国自然保护区的面积上限. *生态学报*, 25, 1205–1212.]
- Ma KP (2017) A significant achievement in the development of national parks in China. *Biodiversity Science*, 25, 1031–1032. (in Chinese) [马克平 (2017) 中国国家公园建设取得标志性进展. *生物多样性*, 25, 1031–1032.]
- Peng YJ, Fan J, Xing SH, Cui GF (2018) Overview and classification outlook of natural protected areas in mainland China. *Biodiversity Science*, 26, 315–325. (in Chinese with English abstract) [彭杨靖, 樊简, 邢韶华, 崔国发 (2018) 中国大陆自然保护地概况及分类体系构想. *生物多样性*, 26, 315–325.]
- Wang Z, Jiang MK, Zhu GQ, Tao SM, Zhou HL (2004) Study on the classification standards of China's nature reserves based on IUCN Categories for Protected Area. *Rural Eco-Environment*, (2), 72–76. (in Chinese with English abstract) [王智, 蒋明康, 朱广庆, 陶思明, 周海丽 (2004) IUCN保护区分类系统的中国自然保护区分类标准研究. *农村生态环境*, (2), 72–76.]
- Zhang JY, Zhang YJ (2017) On public participation in the construction of national parks. *Biodiversity Science*, 25, 80–87. (in Chinese with English abstract) [张婧雅, 张玉钧 (2017) 论国家公园建设的公众参与. *生物多样性*, 25, 80–87.]
- Zhang L, Luo Z, Mallon D, Li C, Jiang Z (2017) Biodiversity conservation status in China's growing protected areas. *Biological Conservation*, 210, 89–100.
- Zhu CQ (2014) Perspective on development of national park system in China. *Biodiversity Science*, 22, 418–420. (in Chinese) [朱春全 (2014) 关于建立国家公园体制的思考. *生物多样性*, 22, 418–420.]
- Zhu CQ (2017) The objectives and missions of establishing China's national park system. *Biodiversity Science*, 25, 1047–1049. (in Chinese) [朱春全 (2017) 国家公园体制建设的目标与任务. *生物多样性*, 25, 1047–1049.]

(责任编辑: 周玉荣)