



• 保护论坛 •

我国国家公园体制建设进展

唐芳林 闫 颜* 刘文国

(国家林业和草原局国家公园规划研究中心, 昆明 650216)

摘要: 建立系统规范高效的中国特色国家公园体制是中国生态文明制度建设的一项重大战略举措, 对强化自然保护地建设管理、保护生物多样性、推动美丽中国建设具有重要而深远的意义。本文对国家公园体制试点以来取得的成效进行了梳理, 全面系统总结分析了2018年以来国家公园体制试点取得的明显进展, 结合相关要求, 提出了推动我国国家公园体制建设的策略建议, 以期今后我国国家公园体制研究和发展提供一些参考和借鉴。

关键词: 国家公园; 自然保护地体系; 体制建设

Construction progress of national park system in China

Fanglin Tang, Yan Yan*, Wenguo Liu

Plan and Research Center for National Park, State Forestry and Grassland Administration, Kunming 650216

Abstract: Establishing a systematic, standardized and efficient national park system with Chinese characteristics is an important strategic measure for the system construction of China's ecological civilization. It is of great significance and far-reaching influences to strengthen the construction and management of nature reserves, protect biodiversity and build a beautiful China. On the basis of combing the achievements of national park system pilot work, especially obvious progress since 2018, this paper puts forward some strategies and suggestions to accelerate its development. It can provide some references for future research and development of national park system.

Key words: national park; protected area system; system construction

中国特色的国家公园体制正处于快速建立的进程中, 2018年是国家公园体制试点关键之年, 中央组建国家林业和草原局并加挂国家公园管理局牌子, 履行统一管理国家公园等各类自然保护地的职责, 标志着国家公园管理机构已经正式建立。国家林业和草原局(国家公园管理局)对建立国家公园体制工作高度重视, 将其作为战略性的政治任务, 系统全面地展开工作, 积极推进国家公园体制试点工作, 各项工作取得了明显进展。

1 我国国家公园体制的顶层设计初步完成

建立国家公园体制是党的十八届三中全会提出的重点改革任务, 是我国生态文明制度建设的重要内容, 对于推进自然资源科学保护和合理利用, 促进人与自然和谐共生, 推进美丽中国建设, 具有

极其重要的意义。党的十九大进一步提出“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”的要求。2017年9月26日, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建立国家公园体制总体方案》(以下简称《总体方案》), 这是推动我国国家公园体制改革的纲领性文件, 它系统阐明了构建我国国家公园体制的目标、定位与内涵, 明确了推动体制机制改革的路径, 加强了国家公园体制的顶层设计。《总体方案》中确定的十项重点任务, 包括制定国家公园设立标准、确定国家公园布局、优化完善自然保护地体系、建立统一管理机构等都取得了实质性进展。

十项任务环环相扣, 共同构成我国国家公园体制试点的总体设计图, 分别回答了管什么、在哪管、谁来管、怎么管等基本问题(唐芳林等, 2018; 王梦君和孙鸿雁, 2018)。通过制定国家公园设立标准

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: 120551233@qq.com

回答管什么的问题,《国家公园设立标准》在国家代表性、面积适宜性、管理可行性等大原则下,提出设立国家公园应当具备的具体的、量化的条件,以确定我国有哪些区域可以成为国家公园;确定国家公园空间布局与设立标准相辅相成,只有明确了国家公园设立标准,才能确定国家公园的数量和规模,最终形成我国国家公园空间布局,回答在哪管的问题,目前已形成《全国国家公园空间布局方案(征求意见稿)》;建立统一管理机构是重点,回答谁来管的问题,通过制定国家公园管理机构组建方案,明确管理主体,解决交叉重叠及“九龙治水”问题,目前已提出东北虎豹国家公园管理局组建方案;优化完善自然保护地体系、建立健全监管机制、构建资金保障管理机制、健全严格保护管理制度、实施差别化保护管理方式、建立自然资源资产离任审计制度和制定法律法规等7项内容共同回答了怎么管的问题,从资金保障、制度保障、监督管理等各个方面确保国家公园的建设和管理,目前《建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》已经由中央全面深化改革委员会会议审议通过,国家公园生态保护和自然资源管理、事权划分、规划编制及功能分区等其他相关管理办法、制度规定、标准规范等都已起草完成。一系列政策文件、技术标准的制定,标志着国家公园体制顶层设计初步完成。

2 国家公园体制试点工作有序推进

开展国家公园体制试点的目的在于探讨形成可复制可推广的方法,为全面开展国家公园建设提供先导性经验。2015年1月,国家发展改革委等13个部委联合发布了《建立国家公园体制试点方案》,先后在12个省市设立了三江源、东北虎豹、大熊猫、祁连山、神农架、武夷山、钱江源、湖南南山、普达措和北京长城等国家公园体制试点区。2018年5月,国家发展改革委把国家公园体制试点工作整体移交给国家林业和草原局。在国家发展改革委前期工作基础上,国家林业和草原局加大工作力度,全面指导国家公园体制试点工作,针对前期存在的问题进行了全面的梳理,并采取了针对性措施,终止了不符合资源条件和规模标准的北京长城国家公园试点,推动建立了海南雨林国家公园试点。目前在国家公园管理体制、制度构建、建设规划、保护措施、资金来源、合作机制等方面取得了初步进展。

2.1 构建统一事权、分级管理体制

整合组建统一的管理机构,积极探索分级行使所有权和协同管理机制。三江源、东北虎豹、大熊猫、祁连山、武夷山、神农架、湖南南山、钱江源、普达措试点区均成立了国家公园管理局或管委会。东北虎豹国家公园试点区的全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使,具体依托国家林业和草原局驻长春森林资源监督专员办事处进行管理。祁连山和大熊猫国家公园试点区分别依托国家林业和草原局驻西安森林资源监督专员办事处和国家林业和草原局驻成都森林资源监督专员办事处管理(分别加挂祁连山、大熊猫国家公园管理局牌子)。三江源国家公园试点区探索了委托省级政府代理行使自然资源资产所有权的管理模式。

2.2 积极争取多元化资金投入

探索构建财政投入为主、社会投入为辅的资金保障机制。试点开展以来,中央有关部门通过现有的中央预算内投资渠道和中央财政专项转移支付投入资金91.26亿元,对各个国家公园基础设施建设、生态公益林补偿、野生动植物保护等予以支持。地方政府加大国家公园建设资金投入力度,累计投入达39.51亿元。三江源基金会、中国绿化基金会等组织也为国家公园建设助力(庄优波等,2017)。

2.3 加快各试点规划编制和落界

启动了全国国家公园总体发展规划编制,推进自然资源统一确权登记。各试点区总体规划和专项规划编制工作稳步推进。三江源国家公园总体规划已经由国务院批准、发展改革委印发,神农架、钱江源国家公园总体规划已经省政府批准。东北虎豹国家公园总体规划已编制完成待批,其他试点区总体规划和专项规划正在编制中。三江源、祁连山、武夷山等试点区探索以国家公园作为独立自然资源登记单元,对区域内水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等所有自然生态空间统一进行确权登记,划清了全民所有和集体所有之间的边界,明晰了自然资源权属,并于2018年通过了自然资源部组织的评审验收。

2.4 加强各试点法规制度建设

制定相应法规及管理制度、标准规范。三江源、武夷山和神农架的国家公园条例已印发实施。各试点区都制定了相关管理制度和标准规范,三江源国家公园制定了科研科普、生态公益岗位、特许

经营等11个管理办法,编制发布了《三江源国家公园管理规范和技术标准指南》;东北虎豹国家公园制定了国有自然资源资产管护、有偿使用、特许经营、调查监测、资产评估等管理制度。

2.5 加强自然生态系统保护

一是做好资源本底调查和生态系统监测,三江源、东北虎豹、祁连山、神农架、钱江源等试点区初步搭建了生态系统监测平台,为实现国家公园立体化生态环境监管格局打下了基础。二是推进生态系统修复,各国家公园试点区分别启动了林(参)地清收还林、生态廊道建设、外来物种清除、茶山专项整治、裸露山体生态治理等工作。三是严格规划管控,初步探索了相关产业退出机制。四是完善责任追究,打击破坏生态行为。

2.6 推动建立海南国家公园试点区

国家林业和草原局与海南省共同启动了海南热带雨林国家公园体制试点规划工作,海南省委省政府成立了国家公园建设工作推进领导小组,国家林业和草原局先后6次到海南实地调研,指导试点方案起草。经过实地调研、认真起草、研讨论证、征求意见和会议审议等过程,形成了《海南热带雨林国家公园体制试点方案》,并于2019年1月23日,由中央全面深化改革委员会第六次会议审议通过。

2.7 建立技术支撑体系

北京师范大学建立了东北虎豹国家公园监测研究中心和保护生态学重点实验室;国家林业和草原局昆明勘察设计院成立了国家林业和草原局国家公园规划设计中心;青海省政府与中国科学院共建了中国科学院三江源国家公园研究院;国家发展改革委与清华大学共建了国家公园研究院。这些科研机构是国家公园科学研究的重要力量,能够为我国国家公园建设和发展提供智力支持。

3 督察调研,找问题提对策

国家公园体制试点建设进展情况如何?当前存在哪些问题需要研究解决?都有哪些成功的经验有待推广?2018年,围绕国家公园试点情况的督察和调研活动密集展开。

自然资源部、国家林业和草原局于2018年6月下旬至9月初对各个国家公园体制试点区开展督导调研和专项督察。组成5个督察组,共有78人次参加专项督察,召开座谈会59次,查阅文件资料4,200余

份,开展谈话50余人次,核查现场428个,入户调查80余次,走访企业40余家,基本掌握了试点情况。督察报告经自然资源部上报到中央全面深化改革委员会。

国家林业和草原局开展了关于国家公园的局领导重大调研,重点聚焦国家公园体制试点存在的主要问题和对策、世界第三极国家公园群、国家公园法制体系建设等。通过对祁连山、三江源、东北虎豹、大熊猫等重点试点区实地调研,深入了解试点进展情况、存在的问题,总结了国家公园体制试点取得的成效和经验,初步提出了对策建议。通过深入西藏、青海、四川、云南等地调研,从国家公园空间布局方面调查论证建立以青藏高原为地理单元的大尺度的国家公园群,形成西部地区生态屏障,分析了建立世界第三极国家公园群的必要性和紧迫性,并提出了初步构想,为建立以国家公园为主体的自然保护地体系提供基础支撑;通过深入12个试点省以及西藏、海南等地开展调研,从宏观角度对国家公园法制建设框架体系进行专门研究,了解各试点单位在立法工作方面的总体思路、进展情况、存在的问题及解决方案,梳理总结借鉴国外相关立法经验,提出我国建立国家层面的国家公园法律框架体系的建议。

4 积极促进社会参与,共同形成正确的国家公园理念

理念是行动的先导,中国的国家公园既要借鉴国际经验,更要结合中国的实际,形成中国特色的国家公园理念。举办一系列研讨会,聚焦改革热点,广泛开展交流,成为国家公园体制建设的一大亮点。2018年7-9月,结合做好国家公园立法相关准备工作,国家公园管理办公室分别组织召开了国家公园立法工作座谈会、研讨会和咨询会,基本理清了立法的工作思路和程序,为国家公园立法工作奠定了良好基础。8月14-15日,由国家林业和草原局(国家公园管理局)主办的国家公园国际研讨会在昆明召开。会议邀请了中国工程院原副院长沈国舫院士、美国国家公园管理局前局长贾维斯教授等来自美国、巴西、非洲等国的专家,包括联合国环境署、世界自然基金会、自然资源保护学会等国际组织和部分国内国家公园领域的学者约300人与会。研讨会的成功举办,在国内外产生了积极影响。9月28

日,由国家林业和草原局和甘肃省人民政府主办的第三届丝绸之路(敦煌)国际文化博览会“国家公园与生态文明建设”高端论坛在敦煌召开。来自15个国家和地区的150名国内外嘉宾齐聚论坛,共同探讨国家公园与生态文明建设,为推进美丽中国建设出谋划策。

2019年1月19日,由中国科学院科技战略咨询研究院、中国科学院生态环境研究中心、清华大学国家公园研究院、北京林业大学自然保护区学院主办,社会公益自然保护地联盟协办的“国家公园体制改革回顾与展望研讨会”在北京召开。会上多位领导和专家对5年来我国国家公园体制试点工作取得的重要进展从不同角度进行解读。彭福伟回顾了5年来试点的做法。杨超总结了2015年以来国家公园体制建设取得的进展和成就。吕忠梅分析了我国各种保护地的法律体系。王毅、唐芳林、马克平、欧阳志云、朱春泉、苏扬等专家学者从不同角度分享了国家公园体制建设的观点,三江源、神农架、钱江源等国家公园体制试点区负责人介绍了试点情况,部分院校和科研机构专家、社会公益机构负责人参与了研讨。

5 组织培训交流, 不断加强对外合作

人才是国家公园建设的关键。为加强能力建设,国家公园管理办公室组织试点单位及12个试点省(市)管理人员和业务人员开展集中培训,先后举办了5期国家公园相关业务知识培训班,培训人员约500人次,为国家公园人才培训搭建了平台。

建立国家公园体制是一项全新的工作,世界各国有很多建设和管理国家公园的先进经验做法,值得学习借鉴。为加强沟通,促进国家公园对外交流合作,2018年,国家林业和草原局组织专业管理人员分别赴秘鲁、韩国、美国、加拿大等国家学习交流,为我国国家公园建设提供新视角和新思路。国家林业和草原局副局长张永利与加拿大国家公园管理局局长沃森签署了合作协议,促成大熊猫国家公园与加拿大贾斯珀国家公园、麋鹿岛国家公园缔结姐妹国家公园。通过中芬林业工作组第20次会议,探讨中国和芬兰在国家公园管理体制、国有林管理与改革等方面合作的可能性。积极推进国家林业和草原局(国家公园管理局)与美国保尔森基金会关于中国国家公园体制建设合作的框架协议的相关工

作。初步开展了与法国在国家公园建设和管理方面的合作和交流。

6 我国国家公园体制建设展望

我国国家公园体制试点工作将于2020年结束,未来两年,国家公园体制试点建设的步伐将进一步加快,相关工作将加快推进,在关键领域的改革和创新将继续深化。

(1)贯彻落实《指导意见》。《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》是我国自然保护地体系的顶层设计,是指导国家公园体制试点建设、解决自然保护地遗留问题、建立以国家公园为主体的保护地体系的纲领性文件,已于2019年1月23日经中央深改委第六次会议审议通过,公开印发以后就要认真贯彻落实。

(2)完善相关法律法规和政策。加快《国家公园法》立法进程,用法律形式确立国家公园功能定位、保护目标、管理原则,合理划定中央与地方职责,研究制定国家公园特许经营等配套法规,做好与现行法律法规的衔接修订工作。一部国家公园良法,对于国家公园建设的长远健康发展具有不可替代的重要作用,《国家公园法》的发布,将成为中国国家公园建设史上最重要的事件(吴必虎和丛丽, 2014; 张振威和杨锐, 2016; 王凤春, 2017)。

(3)抓紧出台国家公园设立标准。按照自然生态系统的国家代表性、生态重要性、管理可行性要求,制定国家公园设立标准,将拥有独特自然景观和丰富科学内涵的最重要自然生态系统,以及具有全球价值或国家象征、国民认同度高的地域,作为国家公园优先划定区域。抓紧出台国家公园的设立标准和申报程序规范,制定国家公园总体布局方案和发展规划。

(4)开展国家公园空间布局规划。加强重点区域的生态保护。将大江大河源头、重要生态屏障,重点保护物种集中分布区域作为国家公园布局重点区,均衡国家公园的区域格局,综合进行全国生态地理区划,推动各类自然保护地优化整合。

(5)加快编制总体和专项规划。加快总体规划编制和报批。推动完成东北虎豹、大熊猫、祁连山等国家公园总体规划,同步推进专项规划编制工作。

(6)完善自然生态系统保护制度。研究制定国家公园自然资源资产管理办、国家公园巡护管理办

法、国家公园建设项目准入清单。研究建立国家公园监测指标与技术体系、国家公园生物多样性监测巡护系统、生态廊道、生态修复等技术标准规程,并开展监测试点。

(7)积极构建社区协调发展制度。制定与国家公园整体保护目标相协调的社区发展规划,鼓励通过签订合作保护协议等方式,共同保护国家公园周边自然资源。健全生态保护补偿制度,加大重点生态功能区转移支付力度,将国家公园内的林地纳入公益林管理,鼓励受益地区与国家公园所在地区通过资金补偿等方式建立横向补偿关系。完善社会参与机制,鼓励参与国家公园内特许经营项目。

(8)加快体制试点,开展试点评估。继续推动各试点区落实各项试点任务。对各试点区进行一次中期评估,总结可复制、可推广的成功经验,促进问题整改。确保到2020年,建立国家公园体制试点基本完成,整合设立一批国家公园,分级统一的管理体制基本建立,国家公园总体布局初步形成的目标顺利实现。

参考文献

Tang FL, Wang MJ, Li Y, Zhang TX (2018) A review of the research on national parks in China. *Journal of Beijing Forestry University (Social Sciences)*, 17(3), 17–27. (in Chinese with English abstract) [唐芳林, 王梦君, 李云, 张天星 (2018) 中国国家公园研究进展. 北京林业大学学

报(社会科学版), 17(3), 17–27.]

Wang FC (2017) Steadily promoting the progress of the national park system reform through the perfectness of national park legislation, China. *Biodiversity Science*, 25, 1045–1046. (in Chinese) [王凤春 (2017) 完善法律法规, 依法保障国家公园体制稳步建设. 生物多样性, 25, 1045–1046.]

Wang MJ, Sun HY (2018) Primary research on establishing protected area system dominated by the national park, China. *Forestry Construction*, (3), 1–5. (in Chinese with English abstract) [王梦君, 孙鸿雁 (2018) 建立以国家公园为主体的自然保护地体系路径初探. 林业建设, (3), 1–5.]

Wu BH, Cong L (2014) Assessing existing legislation system, approaching integrated national park law for China. *National Park & Scenic Areas of China*, (4), 48–59. (in Chinese with English abstract) [吴必虎, 丛丽 (2014) 中国国家公园体系立法评估及综合立法途径. 旅游规划与设计, (4), 48–59.]

Zhang ZW, Yang R (2016) Discussions on the legislation of Chinese national parks and protected areas, China. *Chinese Landscape Architecture*, 32(2), 70–73. (in Chinese with English abstract) [张振威, 杨锐 (2016) 中国国家公园与自然保护地立法若干问题探讨. 中国园林, 32(2), 70–73.]

Zhuang YB, Yang R, Zhao ZC (2017) Preliminary analysis on the Implementation Plans for the Chinese National Park Pilot Areas, China. *Chinese Landscape Architecture*, 33(8), 5–11. (in Chinese with English abstract) [庄优波, 杨锐, 赵智聪 (2017) 国家公园体制试点区试点实施方案初步分析. 中国园林, 33(8), 5–11.]

(责任编辑: 马克平 责任编辑: 周玉荣)