

• 保护论坛 •

整合我国自然保护区体系，依法建设国家公园

欧阳志云* 徐卫华

(中国科学院生态环境研究中心, 北京 100085)

Integrating nature protection system and establishing national parks under legislation

Zhiyun Ouyang*, Weihua Xu

Research Center for Eco-Environmental Sciences, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100085

自2000年以来,我国各级政府与全社会越来越重视生态保护,以自然保护区为代表的各类保护区得到快速发展,为保护自然资源与生物多样性发挥了重要作用。但我国自然保护区类型多、面积小,且交叉重叠、孤岛化严重,保护效率不高,难以满足我国生态安全的要求。为了加强我国自然保护,国家提出建立国家公园体制,得到政府各部门与全社会的积极响应。但如何建立以及建立怎样的国家公园体制,又如何与现有不同类型的保护区协调,还没有明确的思路。本文拟在分析国际上不同国家公园的定位与管理机制的基础上,结合我国保护区发展现状与问题,探讨我国国家公园的发展对策。

1 国际上国家公园的定位与管理机制

自美国1872年建立黄石国家公园以来,国家公园在许多国家生物多样性与自然资源的保护体系中占有重要位置。

美国一直将国家公园作为自然保护体系的重要组成部分,定位为“具有全国保护意义的自然资源或独特自然景观,并由国会批准纳入国家公园管理体系的陆地或水域”。由美国内务部国家公园管理局负责管理。美国国家公园体系由3类保护区构成,即自然类保护区(Natural Sites),包括国家公园、国家纪念物、国家保护区、国家禁猎地等;娱乐类保护区(Recreation Sites),包括国家娱乐区、国家海洋、国家湖滨、国家风景道、国家河流、国家原野性和风景性河流等;历史类保护区(Historic Sites),包括国家历史区、国家历史公园等。

加拿大也十分重视国家公园建设,将国家公园定位为“具有丰富的自然地理要素、生物资源和地貌类型,没有被人为改变或改变较小的“典型自然景观区域”。目的是“长期保护加拿大重要、有代表性的自然地区,鼓励公众了解、欣赏这些自然遗产并将它们完整地留给后代”。加拿大公园系统共分为4个级别:国家级、省级、地区级和市级。由隶属于加拿大文化遗产部的国家公园局负责管理。加拿大国家海洋保护区原称国家海洋公园,为国家公园系统的一种类型,也隶属于国家公园局管理。

澳大利亚、德国、日本等国家根据本国的管理体制和自然保护的目标,也均建设有国家公园,并作为自然保护体系的重要组成部分,有明确的定位、管理保护目标与管理机构。

世界自然保护联盟(IUCN)在2008年10月的世界自然保护大会发布了IUCN保护区管理分类体系的新指南。在指南中将国家公园定位为大面积的自然或接近自然的区域,重点是保护大面积完整的自然生态系统,目的是保护大规模的生态过程,以及相关的物种和生态系统特性,同时可以为公众提供理解环境友好型和文化兼容型社区的知识,例如精神享受、科研、教育、娱乐和参观。这一定位与建设目标是对国际上国家公园建设管理实践的概括,可以为我国国家公园的定位与建设提供借鉴。

2 建设国家公园的对策与建议

自1956年我国建立第一个自然保护区——广东鼎湖山自然保护区以来,到2013年,我国建设自

收稿日期: 2014-07-14; 接受日期: 2014-07-17

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: zyouyang@rcees.ac.cn

然保护区2,669个,面积达149.76万km²,占国土面积的14.94%。其他类型的保护区也得到了较快的发展,据不完全统计,仅各部门建立的风景区、森林公园、地质公园等7类保护区就有8,217个(附表1),还有大量的水源保护区,以及由农村居民自发建立的文化林保护区等。总之,我国保护区类型多,不同类型的保护区空间重叠,功能定位不明确,管理部门多,职能交叉,缺乏各部门、各类型保护区的协调机制,导致有些保护区面积小、相互隔离、孤岛化严重,或者不同保护区空间重叠、重开发轻保护。针对我国保护区发展现状和上述问题,我们提出了我国国家公园建设的对策和建议:

(1)加强顶层设计,理顺我国自然保护体系。以国家公园建设为契机,将我国现有不同类型的保护区的功能定位与管理体制进一步明确与整合,以水源保护区、水土保持重点区、洪水调蓄区、防风固沙重点区等为基础建立生态功能区保护区(附表2),解决长期以来不同类型保护区交叉重叠、管理目标不明确的问题。我国自然保护体系可以由自然保护区、国家公园、风景名胜区、农业种质资源保护区、生态功能保护区等类型构成。

(2)明确国家公园在国家自然保护体系中的定位与作用。在增强我国生态安全、完善自然保护体系的前提下,借鉴国际上国家公园定位与管理经验,合理定位我国国家公园体系与保护目标。我国国家公园的定位应是保护自然生态系统、自然景观和自然资源,为公众提供了解和欣赏自然以及休闲、生态教育的区域。这个定位不仅可以与自然保护区、生态功能保护区、风景名胜区、农业种质资源保护区等相区别,还可以为整合我国现有不同类型的公园提供基础。我国国家森林公园体系可以根据其自然保护价值、面积大小、分为3个等级:即国家、省级与市县级。

(3)以建设国家公园为契机,整合国家各部门公园与重点区域保护区。将森林公园、湿地公园、地质公园、海洋公园等纳入国家公园管理,成为我国

国家公园类型构成。可根据其保护价值与重要性、面积范围等进行划分,将面积较大、保护价值高的定为国家公园,将保护区价值与面积较小的保护区分别定为省级公园或市县级公园。同时,还要从区域角度对不同类型保护区进行整合,形成面积较大、生态系统完整的国家公园。如对秦岭的自然保护区、森林公园、地质公园、风景名胜区等各类保护区进行整合,建设秦岭国家公园。类似地,还可以建设大兴安岭国家公园、天山国家公园、南岭国家公园、海南五指山国家公园(包括海南中部山区)、武陵山国家公园、长江三峡国家公园等等。

(4)建立与国家自然保护体系相适应的管理体制。以国家公园体系建设为契机,理顺国家自然保护管理体制。考虑我国目前各类保护区的管理体制现状与各部门的职能分工,建议实施统一协调、分部门管理的国家公园管理体制。国家可建立自然保护的专门管理部门,统一协调自然保护区、国家公园、生态功能保护区等各类保护区的管理,并在其下设立国家公园管理局,统一协调国家公园管理。

(5)要依法建设国家公园,避免一哄而上。根据国际经验,国家首先应制定与颁布国家公园管理办法,规定国家公园的性质与定位、管理体制、体系构成,规划建设程序、管理目标等,然后规划建设国家公园,要避免各部门、各省根据自身职能和利益来规划建设国家公园,造成混乱局面。

国家公园建设试点可以从区域整合开始。选择一个典型区域,整合各类保护区,建设国家公园。可以开展试点的区域有秦岭、湖南武陵山区等。也可以考虑与国家公园功能定位相似的风景区、森林公园、湿地公园、地质公园等保护地类型为基础试点建设国家公园。务必要严格限制以自然保护区为试点建设国家公园,尤其要防止简单地将现有国家级自然保护区改为国家公园,损害自然保护区发展与生物多样性保护。

(责任编辑: 马克平 责任编辑: 时意专)

附录 Supplementary Material

附表1 我国保护区的主要类型

<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/w2014-150-1.pdf>

附表2 我国保护区体系与功能定位

<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/w2014-150-2.pdf>

附表1 我国保护区的主要类型

保护地类型	主管部门	数量	国家级	其他
自然保护区	林业局、环境保护部、农业部、海洋局、国土资源部、水利部、中国科学院	2,669	363	2,306
森林公园	林业局	2,747	747	2,000
国家湿地公园	林业局	429	429	—
风景名胜区	住建部	962	225	737
地质公园	国土资源部	319	218	101
水利风景区	水利部	639	520	119
水产种质资源保护区	农业部	452	282	170
合计		8,217	2,784	5,433

附表2 我国保护区体系与功能定位

保护地类型	目标定位
自然保护区	严格保护代表性生态系统、珍稀濒危动植物物种和遗传资源、自然遗迹。
国家公园	保护自然生态系统、自然景观和自然资源为目标, 并可为公众提供了解和欣赏自然、休闲、生态教育的区域。包括森林公园、地质公园、湿地公园、海洋公园、水利风景区、历史文化遗址等类型。
风景名胜区	在保护自然景观、人文景观的前提下, 开展旅游与文化活动。
农业种质资源保护区	保护重要农作物与水产种质资源与遗传资源。
生态功能保护区	以保护具有重要水源涵养、水土保持、洪水调蓄、防风固沙、沿海防护林等生态服务功能的区域。
地质公园	保护重要地质遗迹与过程
水利风景区	保护基于水利工程、且具有重要生态功能、文化价值与景观价值的区域。