



•保护与治理对策•

我国国家公园管理体系优化路径：以中央层面为例

陈天傲¹, 李想^{2*}

1. School of Geography and Planning, Cardiff University, Cardiff CF10 3WT, UK; 2. 国家林业和草原局发展研究中心, 北京 100714, 中国

摘要: 我国已正式设立第一批国家公园, 并正在建设全世界最大的国家公园体系, 但如何实现国家公园的统一、规范、高效管理是一项重要挑战。为高质量建设国家公园, 进一步完善管理体系, 本文通过深入剖析我国国家公园现有管理模式存在的困难和问题, 比较分析了美国、加拿大、澳大利亚和巴西等面积大国的国家公园管理体系。研究发现, 我国国家公园中央层面管理体系尚不健全, 当前依托森林资源监督专员办事处(简称专员办)建立单个国家公园管理机构、赋予其派驻监督职能存在弊端, 难以充分发挥作用, 同时存在专员办设置方式亟待优化、跨省级行政边界的国家公园管理难题需要破解等问题。国土面积较大的国家均在中央层面建立国家公园管理局–区域办公室(区域管理处)两级管理体系, 推动管理力量深入基层一线。结合我国实际, 提出落实派驻监督职能、推行区域管理、明确垂直管理体系各方职责的管理体系优化路径, 建议从中央层面完善顶层设计, 尽快构建国家公园管理局–片区局管理体系, 整合国家林业和草原局现有15个森林资源监督派出机构, 组建6–7个国家公园片区局, 将资源监督职能转交剩余8–9个专员办, 明确各管理主体职责, 为我国国家公园管理提供参考依据。

关键词: 国家公园; 优化路径; 派驻监督; 专员办; 国家公园区域管理局

陈天傲, 李想 (2023) 我国国家公园管理体系优化路径: 以中央层面为例. 生物多样性, 31, 22485. doi: 10.17520/biods.2022485.

Chen TA, Li X (2023) Identifying the management system for national parks in China. Biodiversity Science, 31, 22485. doi: 10.17520/biods.2022485.

Identifying the management system for national parks in China

Tianao Chen¹, Xiang Li^{2*}

1 School of Geography and Planning, Cardiff University, Cardiff CF10 3WT, UK

2 Development Research Center, State Forestry and Grassland Administration, Beijing 100714, China

ABSTRACT

Background & Aim: China has officially established the first batch of national parks and is currently building the world's largest national park system. Achieving unified, standardized and efficient management is an important challenge, and to address this need, this paper analyzes how to build national parks with high quality and optimize governance systems.

Review Results: We analyzed the difficulties and problems in the current management model of national parks in China through document analysis and compares the management systems of national parks in the United States, Canada, Australia and Brazil. We found that the management of national parks in China at the central level contains some gaps that may compromise high quality management of system. Currently, the forest resource supervision office (FRSO) is responsible for establishing the management organization of each national park and its post-supervision functions; however, this has drawbacks and the FRSO has difficulty fulfilling its role. In addition, there are problems such as the need to optimize the establishment of the FRSO and in addition, it is at times unclear how to solve management problems of cross-provincial boundary national parks. Some countries with large land areas have established a two-level management system at the central level, for example, the National Park Administration and the regional offices (regional management branch), to promote management on the ground. Talking into account the actual situation of China, the management system of national park should incorporate an optimization plan for implementing the park supervision functions, promote regional management, and define the responsibilities of all parties in the vertical

收稿日期: 2022-08-25; 接受日期: 2022-12-15

基金项目: 国家林业和草原局重大问题调研项目(ZDWT2022-2)和海南国家公园研究院项目“海南热带雨林国家公园现存问题解决机制研究”

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: scy0418@163.com

management hierarchy.

Suggestions & Perspectives: Based on the review of the China's national park system as well as other international system, management could be improved by modifying the top-level design from the central level, building the national park administration district bureau management system as soon as possible, integrating the existing 15 FRSOs of the National Forestry and Grassland Administration, establishing 6–7 national park regional bureaus, transferring the resource supervision function to the remaining 8–9 FRSOs, and clarifying the responsibilities for the management of national parks in China.

Key words: national parks; optimization path; on-site supervision; forest resource supervision office; National Park Regional Administration

我国于2021年10月正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林和武夷山等第一批5个国家公园(习近平, 2021), 2022年9月, 国务院正式批复《国家公园空间布局方案》。按照方案, 未来我国将建设管理规模庞大、分布广泛、各具特色的国家公园, 规划面积将为世界最大, 同时考虑到我国庞大的国土面积, 如何实现统一、规范、高效管理是推进国家公园高质量发展的关键。前人对国家公园的研究主要集中在体制机制(张利明, 2018; 王博等, 2020; 欧阳志云等, 2021; 赵鑫蕊等, 2022)、自然资源管理(张多等, 2020; 周戡等, 2020)、自然教育(陈东军和钟林生, 2020)、特许经营(吴承照和陈涵子, 2019)等方面, 对区域管理着墨较少。本文在系统梳理我国国家公园管理体系, 以及全球面积大国国家公园区域管理体系的基础上, 提出依托派出机构构建国家公园区域管理体系的思路和路径, 为国家公园高质量发展提供参考。

1 我国国家公园管理体系

2017年以来, 我国在体制试点基础上, 对国家公园管理体系进行了初步探索, 积累了一定的管理经验, 初步形成了“国家公园管理局–单个国家公园管理局”二级管理和“国家公园管理局–国家公园省级管理局–单个国家公园管理局”三级管理等体系。

1.1 我国国家公园管理基本情况

2018年3月, 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》, 提出组建国家林业和草原局(以下简称国家林草局), 加挂国家公园管理局牌子, 明确要求加快建立以国家公园为主体的自然保护地体系, 履行管理国家公园等各类自然保护地的相关职责。2018年7月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国家林业和草原局职能配置、内设机构和人员编制规定》, 明确国家林草局负责监督管理各类自然

保护地, 15个森林资源监督专员办事处(以下简称专员办)作为派出机构, 主要承担中央政府直接行使所有权的国家公园等自然保护地的自然资源资产管理和国土空间用途管制职责。专员办是为加强森林资源监督管理成立的派出机构, 对地方利用森林资源状况实施专项监督(中国林业工作手册编纂委员会, 2018), 本质上属于森林资源的区域管理。国家公园体制试点启动后, 为推进就地管理、促进跨省国家公园协调等, 同时考虑到专员办较为熟悉当地情况, 国家林草局创新探索了依托其管理国家公园的体制, 按照国家公园所在辖区与专员办监督范围一致的思路, 分别在长春、成都、西安专员办加挂东北虎豹、大熊猫和祁连山国家公园管理局牌子(贺骥和张闻笛, 2020)。2020年, 在充分总结试点经验的基础上, 中央机构编制委员会印发《关于统一规范国家公园管理机构设置的指导意见》, 明确提出, 对于园区内全民所有自然资源资产由中央政府委托相关省级政府代理行使(以下简称代管模式)的国家公园, 在所在地省级政府设立管理机构, 国家林草局对国家公园管理工作开展派驻监督。2021年国务院批复的三江源、大熊猫等国家公园设立方案中, 也要求国家林草局加强督促指导。

地方根据实际积极配合中央探索国家公园管理机构设置模式, 主要有以下3种: (1)依托国家林草局长春专员办成立东北虎豹国家公园管理局, 代表中央政府直接行使园区内全民所有自然资源资产所有权; (2)成立独立新机构, 如三江源国家公园管理局、武夷山国家公园管理局, 前者为青海省政府派出机构, 后者由福建省政府垂直管理; (3)依托省级林草部门成立管理机构, 如海南热带雨林国家公园管理局在海南省林业局加挂牌子, 大熊猫国家公园四川省管理局、甘肃省管理局分别在四川省林草局和甘肃省林草局加挂牌子。

从实践来看，在机构设置日益完善的基础上，我国国家公园管理体系雏形已初步建立，各管理主体具体职责逐渐明确，其中，中央层面的国家公园管理局主要负责顶层设计，制定重大规划政策，协调解决重大问题，特别是跨区域国家公园面临的管理难题；国家林草局派出机构即专员办主要履行派驻监督职责；省级林草部门负责落实省级政府的具体要求，主要承担代管模式下国家公园管理主体责任；单个国家公园管理局落实具体任务，处理解决相关问题。

1.2 存在的主要困难和问题

尽管初步构建起了国家公园管理体系，促进了保护建设管理，但在实践中也发现一些问题，因单个国家公园管理机构正在按照设置程序稳步推进，此处重点剖析中央层面管理体系面临的困难，特别是从中长期来看，当前管理体系有明显不足。

(1)依托专员办组建单个国家公园管理局存在弊端。当前专员办扎根驻地，较好地发挥了辖区内国家公园管理职责，妥善解决了信息不对称、与地方协调困难等问题，推动国家公园规划建设、社区发展、日常管理等工作逐步制度化、规范化，为国家公园正式设立打下了坚实基础。但专员办的职责是森林资源监管，兼职管理国家公园后，受到人员编制和能力精力限制，存在核心职能履行不到位、监管缺位等问题，导致部分地区的毁林问题没有能够及时纠正。另外森林资源监管与国家公园管理是两类性质不同的工作，前者要求与地方要保持一定距离，进行客观地独立评估监督，而国家公园建设管理则不可能完全脱离地方，特别是有大量的建制村镇、人工商品林、基本农田、矿业权、小水电等矛盾调处工作需要与地方协同配合完成。因此，两项性质不同的工作均由专员办承担，则容易造成管办不分、既当运动员又当裁判员、独立性难以完全保证等问题。

(2)履行派驻监督职能职责难度大。自然资源和生态环境领域派驻监督体系较为成熟，均采取了分类设置派出机构的方式。自然资源部设立了北京、沈阳、上海、南京、济南、广州、武汉、成都和西安等9个区域督察局，承担对所辖区域自然资源的督察工作，共有行政编制336名，平均每个督察局近37名，此外，还设立了4个测绘地理信息局及3个

区域海洋局。生态环境部设置了华北、华东、华南、西北、西南和东北等6个区域督察局，承担所辖区内的生态环境保护督察工作，行政编制240名，平均每个局40名，另外设置了6个核与辐射安全监督站、7个流域监管局(贺骥和张闻笛, 2020)。相比之下，尽管第一批国家公园正式设立后，相关文件已明确要求国家林草局对自然资源资产由省级政府代理行使所有权的国家公园履行派驻监督职责，但没有相应的国家公园专职派出机构，只能依靠专员办。目前来看，专员办仅有行政编制304名，平均一个专员办约20名工作人员，仅为自然资源和生态环境领域派出机构人员数量的一半左右，在国家公园陆续设立的情况下，难以充分履行职能。例如，东北虎豹国家公园管理局依托长春专员办组建，在承担国家公园日常建设管理职责后，同时承担着辽宁、吉林两省森林草原监督管理和野生动植物进出口管理职责，但从试点期间到正式设立后，编制仍为27人，日常运行管理面临严重困难。

(3)专员办设置方式亟待优化。承担国家公园管理职能后，专员办设置范围不够科学合理，分布过于零碎，力量难以集中。并存在同一辖区由不同专员办管理的问题，例如甘肃省同时涉及大熊猫、祁连山国家公园，分别由成都和西安专员办负责管理，协调成本高，一些具体规定不一致，导致执行难度大。相比之下，我国一些典型行业纷纷建立完善区域管理体系，设置派出机构，没有重合交叉的问题。例如，军队设立东部、南部、西部、北部、中部等五大战区，每个战区统领5-7个省级武装力量(李超, 2016)。最高人民法院设立六大巡回法庭，推动审判机关重心下移，就地解决纠纷(李彤, 2020)^①。水利部为提高重点流域管理效率，依照流域分布设立了长江、黄河、淮河、海河、珠江、松辽和太湖等七大流域管理机构，作为水利部的派出机构，对各流域内水资源进行综合规划、协调开发、统一调度和河道管理(王亦宁, 2022)。

(4)跨省级行政边界的国家公园管理难题仍有待破解。当前管理体系下，除东北虎豹国家公园由中央直管外，三江源、大熊猫、武夷山国家公园均涉及至少两省(自治区)，虽委托各省级政府代管，

^① 李彤 (2020) 最高人民法院巡回法庭扁平化管理模式研究. 硕士学位论文, 西安电子科技大学, 西安.

但从中央层面仍需建立统筹协调机构，以实现生态系统的统一规划保护，否则容易出现各自为战、一园多制的风险。当前受限于国家林草局专员办的职能、人员和监管范围，难以高质量完成上述任务。考虑到保护生态系统完整性和原真性的要求越来越高，跨省(自治区、直辖市)国家公园将逐渐增加，管理难度也将越来越大，因此有必要以专员办结构框架为基础，超前谋划设计区域管理体系，以提高管理效能。

2 世界大国国家公园中央层面的管理体系

美国、加拿大、澳大利亚和巴西等国国土面积较大国家为提高管理效能，均结合国情建立了各具特色的国家公园中央层面的管理体系，主要推行区域管理。

2.1 美国

美国目前有63个国家公园，总面积约23万km²，分布在30个州以及美属萨摩亚和美属维尔京群岛。从历史来看，美国国家公园曾面临管理模式混乱、规章制度不健全、重利用而轻保护等问题，野生动物遭到猎杀，植被和草场被破坏，森林和树木遭到

砍伐和烧毁。为解决这些问题，美国通过了国家公园组织法，组建了国家公园管理局，由内政部负责管理，因国土面积大，且管理局同时负责管理其他10余类保护地，管理局积极构建区域性管理机构，即区域办公室(高科, 2017)，按照自然地理特征将美国国土空间划分为12个大区，由7个区域办公室分别负责管理大区内的国家公园及相关保护地，基本形成了“国家公园管理局-区域办公室-单个国家公园管理局”的三级管理体制(李想等, 2019)。各区域办公室设有沟通联络、运营管理、商业服务、资源管理规划、公共安全、财务预算、伙伴关系等机构(Box 1)，主要职能包括落实管理局的具体政策任务，推动国家公园建设项目落地，协助国家公园开展科研、自然教育、解说、安全和执法等活动，向公众和社会解读国家公园区域政策，监督环境合法情况、设施管理、土地征用及卫生情况，提供资源管理技术支持等。区域办公室直接向辖区内国家公园提供咨询支持等服务，帮助管理局及时处理重要紧急问题，并将重大问题向管理局汇报，起到了承上启下的重要作用，同时有效解决了州际协调难度大、信息不对称、管理分散、效率不高等问题

Box 1 美国国家公园区域办公室管理机构设置情况(<https://www.nps.gov/aboutus/organizational-structure.htm>)

区域办公室分管区域	负责范围	内设机构
首都特区 华盛顿特区	管理华盛顿特区的国家公园以及纪念碑、历史遗址等14个保护地	运营、联络、土地规划设计、资源管理、社区参与等8个部门
东北区域 北大西洋阿巴拉契亚山脉区域	负责管理康涅狄格、特拉华、缅因等13个州的国家公园、国家遗产地、国家自然地标等83个保护地	运营、预算金融、商业服务、立法事务和联络、护林员服务和安全、资源管理等10个部门
东南区域 南大西洋-墨西哥湾区域	负责管理阿拉巴马、佛罗里达、佐治亚等6个州以及波多黎各和美属维尔京群岛地区的国家公园等60余个保护地	南佛罗里达自然资源中心、运营、传播与公共事务、宣教解说、规划、战略等9个部门
中西部区域 五大湖、密西西比河流域和密苏里河流域	负责管理蒙大拿、北达科他、南达科他等13个州的国家公园、国家遗产地、河流和军事公园等60余个保护地	行政与信息技术、美洲印第安人事务、文化资源、设施规划、金融、立法等10个部门
中部山区 阿肯色州格兰德河德克萨斯湾、科罗拉多河流域上游和科罗拉多河流域下游	负责管理怀俄明、犹他、科罗拉多等7个州的国家公园、国家遗产地和历史步道等103个保护地	商业与技术、设施与土地、资源管理与科学理事会、人力管理等9个部门，拥有雇员约5,700人、志愿者2.55万人
西太平洋区域 哥伦比亚-太平洋西北部、加利福尼亚大盆地和太平洋岛屿	负责管理加利福尼亚、夏威夷、爱达荷等8个州以及关岛、美属萨摩亚、北马里亚纳群岛的国家公园、国家纪念碑等60余个保护地	行政与设施管理、资源管理与规划、公众利用管理等5个部门
阿拉斯加区域 阿拉斯加州	管理阿拉斯加州国家公园、保护区、古迹、国家历史公园、国家原野河流和国家自然遗产地等97个保护地	管理、联络和运营、资源等6个部门

(<https://www.nps.gov/aboutus/organizational-structure.htm>)。

2.2 加拿大

加拿大建立了37个国家公园和10个国家公园候选区，总面积约33.6万km²，其中，面积最小的国家公园仅14 km²，最大的则为4.5万km²。国家公园分布于大西洋、太平洋和北极海岸的13个省，横跨内陆山脉、平原和五大湖，分别向北和向南延伸。加拿大公园管理局成立于1998年，隶属于环境和气候变化部，主要负责管理国家公园、5个国家海洋保护区、171个国家历史遗迹等各类保护地。为进一步强化代表性景观的保护，管理局于1997年编制了国家公园系统规划，按照自然地理特征和自然景观，将加拿大国土空间分为西部山区、中部平原、大湖区、哈德逊湾低地、阿巴拉契亚地区等8个区域组，包含39个大区。在此基础上，为更好地保护自然生态，管理局在分区过程中打破了洲际边界限制，实行区域管理，相邻区域内的国家公园、国家历史遗迹和国家海洋保护区可以共享业务资源和管理资源(<https://parks.canada.ca/pn-np/plan>)，相应地，管理局设计了局机关-野外工作站(field units)的管理体系，其中，局机关设有立法、运营政策、规划、项目指导、财务管理以及人力资源等6个司，工作人员为1,000人左右，约占所有雇员人数的10%。管理局推动管理力量向基层一线倾斜，因此野外工作站是管理体系的主体，工作人员高达约7,000人，这些人员按照技能被分为28类，包括生态系统专家、规划师、解说员、资产管理人、遗产保护专家、历史学家等(<https://parks.canada.ca/agence-agency/bib-lib/rapports-reports/ressources-humaines-human-resource/ressources-humaines-2015-2020-human-resources>)，

提高了基层国家公园的科学治理水平。为实现信息对称，提高管理效率，管理局在运营司下增设加拿大国家公园东部管理处、西部与北部管理处，可以有效衔接局机关和野外工作站。

2.3 澳大利亚

澳大利亚四面环海，构建了以海洋公园为主体的保护地体系，主要由6个国家公园、60个海洋公园和1个国家植物园组成，总面积283万km²，其中国家公园和国家植物园面积2.13万km²，面积最大的Kakadu国家公园1.98万km²(曾以禹等, 2019)。澳大利亚国家公园管理局隶属于澳大利亚环境和能源部，负责管理各类自然保护地，管理局下设5个司局，包括海洋公园和岛屿公园司、北领地公园司两个业务司局，以及商业服务司、基础资产司和战略伙伴司等3个综合司局。由于海洋公园广泛分布，为便于网格化管理，管理局将其按区域划分为东部、东南、西南、西北、北部等五大网络以及独立的珊瑚海海洋公园，实行分区管理，并基本构建起区域管理处-咨询委员会的区域管理架构。在海洋公园和岛屿公园司下设5个区域管理处(<https://parks.australia.gov.au/about/>) (Box 2)，主要负责制定管理计划，推进落实公园保护管理、海洋科研等7个重大项目，制定管理规定及正负面活动清单，划定具体保护分区等。同时，管理局按照区域建立了6个咨询委员会(advisory committees)支持管理处的工作，委员会不具有管理和行政决策职能，主要作用是对执行计划提供咨询建议，为利益相关方和公园参观者提供信息知识服务，参与阶段评估和执行计划审查等。委员会委员由局长任命，主要由具备保护管理、监测评估、教育等专长的专家组成。与加拿大国家公园区域工作人员类似，澳大利亚国家公园

Box 2 澳大利亚国家公园管理局海洋公园和岛屿公园司内设机构(<https://parksaustralia.gov.au/marine/>)

区域名称	分管区域	涉及公园	面积(×10 ⁴ km ²)
海洋保护区管理处(北部)	北海洋公园网络	北领地和昆士兰州海岸外8个海洋公园	16
海洋保护区管理处(东部)	东南海岸公园网络、温带东部海岸网络和珊瑚海海洋公园	维多利亚、南澳大利亚、塔斯马尼亚、新南威尔士、昆士兰等州的23个海洋公园	176
海洋保护区管理处(西部)	西南海岸公园网络和西北海岸公园网络	南澳大利亚、西澳大利亚西南部、西澳大利亚州西北海岸外的27个海洋公园	84
岛屿公园处	管理岛屿型国家公园	印度洋的圣诞岛、普卢基林、太平洋的诺福克岛和新南威尔士州南海岸的波特里国家公园	0.27
印度洋领地工作队	印度洋领地海洋公园	圣诞岛海洋公园和科科斯(基林)群岛海洋公园	74

管理局管理处和委员会组成人员大部分也生活和工作在一线，多位于国家公园和海洋公园的附近，便于沟通协调和实地推进落实具体的工作(<https://parksaustralia.gov.au/about/>)。

2.4 巴西

巴西是全球生物多样性最丰富的国家，截至目前共建立了72个国家公园，总面积25万km²。国家公园属于严格保护类的保护地，由巴西环境部下属的行政机构——奇科门德斯生物多样性保护研究所(ICMBIO)管理。该研究所成立于2007年，主要负责保护管理联邦级自然保护地，落实联邦政府的具体政策，推进实施研究、自然教育和保护项目等，研究所下设8个部门，包括保护地建设管理等4个业务部门，另外在全国范围内设有11个地区协调办公室、15个研究和保护中心，主要负责与各国国家公园对接，承担监督执法、落实规划、解说教育、核发环境许可、处理社区关系等职责。总体来看，巴西国家公园的区域管理体系作用显著，特别是通过加强与原住民的沟通，增进了民众的理解与支持，进而提高了保护效率。但地区协调办公室也面临人员短缺、经费不足、办公设施落后等问题，导致履职尽责难度增加，影响保护成效(天恒可持续发展研究所等, 2018)。

3 我国国家公园管理体系优化路径

目前，我国国家公园管理体系尚不健全，亟待完善，特别是在中央层面，要积极谋划推行区域扁平化管理，结合实际探索，我们提出以下优化路径。

3.1 落实派驻监督职能

前述表明，中央相关文件明确要求国家公园管理局承担派驻监督国家公园职责，因此需要加快推进派驻监督落地形式，充分考虑客观现实、可行性和紧迫性，特别是国家林草局已有专员办这类较为成熟的派出机构，加之试点期间部分专员办已积累了一些国家公园管理经验，因此近期可探索依此推进第一批国家公园的派驻监督，即推动成都专员办履行派驻监督三江源、大熊猫国家公园的职责，广州专员办、福州专员办分别履行派驻监督海南热带雨林和武夷山国家公园的职责。考虑到一段时间内，上述专员办将在承担林草资源监管和野生动植物进出口管理两大核心任务的基础上，增加国家公园

派驻监督职能，按照职能职责和人员编制匹配的思路，建议每个专员办增加一定数量编制，以保证履职能力，同时要积极融合使用基于人工智能的高分辨率卫星技术、区块链网络、林木DNA基础数据库以及生态系统感知网络等高新技术，弥补人员短缺时监管能力的不足。长春专员办转型为东北虎豹国家公园管理局后，不再承接森林资源监督任务。在明确承担机构后，应将派驻监督职能进一步细化，即重点履行年度任务完成情况考核、跨省区国家公园工作协调等职责，协助区域内单个国家公园管理机构完成自然资源管理、生态状况监测、规划编制及落实、宣传推广、自然教育等工作，及时发现、上报并尝试解决辖区内出现的风险隐患，兼顾监管区域内国家级自然保护区和自然公园保护成效及运行情况。这些职能因专业性、时效性较强，工作量较大，地方层面的单个国家公园管理局或跨省国家公园的省级管理局难以完全承担。另外，考虑到中央层面的国家公园管理局受限于内设机构(仅有自然保护地司一个业务司局和国家公园中心一个事业单位)和人员编制(两个单位共有编制57名)，目前和今后均难由其独自承担。

3.2 推行区域管理

美国、加拿大、澳大利亚、巴西等国国土面积较大的国家均建立了国家公园区域管理体制，依据自然地理和生态系统特征，将国土空间划分为5-11个子区域，设立2-11个区域协调管理机构，作为国家公园管理局的派出机构，推动引导绝大多数管理人员深入基层一线，协调解决具体问题，落实相关规划和政策。这种网格化管理的设计可以促进信息上传下达，及时有效发现并解决相关问题，防止生态保护为地方利益让路，也有益于中央层面的国家公园管理局将更多精力投入到制定完善全国层面的政策、规划和资金项目，谋划中长期的战略问题，完善法律法规等。我国也在众多领域推行区域管理，分别设置3-9个区域管理机构，作为中央层面管理体系的重要补充，可见区域管理是治理大国的共同选择，能够有效提高治理效能。另外，我国自然资源和生态环境领域的经验表明，同一部门因工作性质、内容和专业范畴不同可分类设置派出机构，以保证人员的专业性和工作的独立性，避免职能交叉干扰，影响管理效果。因此，从中长期来看，我国国

家公园也应推行区域管理，在国家林草局当前15个专员办的基础上，进一步优化分类设置派出机构。对照《国家公园空间布局方案》，建议组建东北、华北、东南、中南、西北、西南等5-6个片区级的国家公园管理局，作为国家公园管理局的派出机构，每个局协调监督7-8个国家公园，以解决信息不对称、监管力量薄弱、跨省国家公园各自为战等问题，便于一体规划布局、协同推进落实，及时处理基层问题。可根据实际工作需要和已有经验，科学合理确定片区局编制人员数量，明确派驻监督应深入基层一线的基本原则，确保人员配置与职能任务相适应，注意避免出现任务繁重但人员不足的窘境。同时，将资源监督职责集中到8-9个专员办，兼顾承担临近国家公园的部分监督工作，处理重大紧急事件等。

3.3 明确垂直管理体系各方职能

按照“单个管理局主办、地方政府主责、片区局派驻监督”的基本思路，加快构建国家公园管理局-国家公园片区局-单个国家公园管理局的垂直管理体系，并充分调动各主体积极性。其中，国家公园管理局侧重做好全国国家公园体系的战略性规划、政策、资金项目等顶层设计，落实《国家公园空间布局方案》，加快国家公园立法进程。国家公园片区局进一步完善派驻监督体系，加强统筹协调和督促检查，重点要确保跨省国家公园各区域步调一致、保护管理目标措施统一；因接下来设立的国家公园多在已有自然保护区、自然公园基础上建立，单个国家公园管理局应依托原有自然保护地管理机构或省级林草部门整合组建，跨省国家公园组建省域范围内的管理局，作为省级政府的派出机构，负责辖区内国家公园日常保护管理等基本职能，此层面的管理局人员应以地方为主，不占用中央编制，这种组建模式既可以保证原有人员充分发挥其能力经验，也有利于促进工作的延续性，避免影响生态保护成效；地方政府积极承担国家公园辖区内经济社会事务的管理责任，积极做好矛盾冲突调处等工作。目前，国家公园管理局已与各省政府建立了局省联席会议机制，由局主要负责同志、分管负责同志和省政府分管负责同志组成，共同落实党中央重大决策部署；下属专员办和省级林草部门也建立了协调推进机制，由局分管负责同志、专员办主要

负责同志和省级林草部门主要负责同志组成，协调解决重点问题，必要时提请局省联席会议商定。各管理主体要充分利用这一机制平台，实现良性互动，共同推动解决问题，推动国家公园走上健康发展轨道。

致谢：感谢国家林业和草原局发展研究中心袁继明主任、国家公园中心田勇臣主任、中国林科院林业科技信息研究所王登举所长的指导以及国家林业和草原局发展研究中心刘诗琦、刘佳欢在资料搜集等方面的支持，感谢审稿人和编辑提出的宝贵修改意见。

参考文献

- Chen DJ, Zhong LS (2020) Educational use in global national parks: Review and implications. *Biodiversity Science*, 28, 1266-1275. (in Chinese with English abstract) [陈东军, 钟林生 (2020) 国外国家公园教育利用研究进展与启示. *生物多样性*, 28, 1266-1275.]
- Codification Committee of China Forestry Handbook (2018) *China Forestry Handbook*, 2nd edn. China Forestry Publishing House, Beijing. (in Chinese) [中国林业工作手册编纂委员会 (2018) 中国林业工作手册(第2版). 中国林业出版社, 北京.]
- Gao K (2017) *The National Park Service Act of 1916 and institutionalization of national park administration in the United States*. *Collected Papers of History Studies*, (5), 95-107. (in Chinese with English abstract) [高科 (2017) 1916年《国家公园局组织法》与美国国家公园管理的体制化. *史学集刊*, (5), 95-107.]
- He J, Zhang WD (2020) Present situation and experience of supervision and management system in ecological environment and natural resources. *Water Resources Development Research*, 20(4), 7-10. (in Chinese) [贺骥, 张闻笛 (2020) 生态环境、自然资源等领域监督管理体制现状及经验借鉴. *水利发展研究*, 20(4), 7-10.]
- Li C (2016) The evolution of China's military system in past dynasties and the significance of the establishment of five war zones. *The Border Economy and Culture*, (6), 32-34. (in Chinese) [李超 (2016) 中国历代军制演变及五大战区成立的意义. *边疆经济与文化*, (6), 32-34.]
- Li X, Guo Y, Lin J, Yi XT, Li YT, Wang YM (2019) Detailed interpretation of the national park service in the United States and its enlightenment to China. *Forestry Economics*, 41(1), 117-121. (in Chinese with English abstract) [李想, 郭晔, 林进, 衣旭彤, 李宇腾, 王亚明 (2019) 美国国家公园管理机构设置详解及其对我国的启示. *林业经济*, 41(1), 117-121.]

- Ouyang ZY, Xu WH, Zang ZH (2021) Suggestions on improving the management system of national parks. *Biodiversity Science*, 29, 272–274. (in Chinese) [欧阳志云, 徐卫华, 臧振华 (2021) 完善国家公园管理体制的建议. *生物多样性*, 29, 272–274.]
- Tianheng Sustainability Institute, Paulson Foundation, Global National Park Association (2019) *International Experience and Their Implications on National Park Systems*. Science Press, Beijing. (in Chinese) [天恒可持续发展研究所, 保尔森基金会, 环球国家公园协会 (2019) 国家公园体制的国际经验及借鉴. 科学出版社, 北京.]
- Wang B, Wang Y, Wang L, Zhang D, Li X, Liu P, Lin J, Guo Y, Guo ZQ (2020) Analysis on protected area system and its funding mechanism of the United States. *Land and Resources Information*, (4), 17–23. (in Chinese with English abstract) [王博, 王越, 王丽, 张多, 李想, 刘鹏, 林进, 郭晔, 郭志起 (2020) 美国自然保护地体系及资金机制浅析. *国土资源情报*, (4), 17–23.]
- Wang YN (2022) On strengthening the functions of river basin management agencies. *Water Resources Development Research*, (8), 11–14. (in Chinese) [王亦宁 (2022) 对强化流域管理机构职能的几点思考. *水利发展研究*, (8), 11–14.]
- Wu CZ, Chen HZ (2019) The Framework of China National Park Concession System. *Chinese Landscape Architecture*, 35(8), 12–16. (in Chinese with English abstract) [吴承照, 陈涵子 (2019) 中国国家公园特许制度的框架建构. *中国园林*, 35(8), 12–16.]
- Xi JP (2021) Working together to build a community of all life on earth—Keynote speech at the Leaders’ Summit of the 15th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. *Gazette of the State Council of the People’s Republic of China*, (30), 9–10. (in Chinese) [习近平 (2021) 共同构建地球生命共同体——在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上的主旨讲话. *中华人民共和国国务院公报*, (30), 9–10.]
- Zeng YY, Wang L, Guo Y, Li X, Xu DY (2019) State and enlightenment of national park management in Australia. *World Forestry Research*, 32(4), 92–96. (in Chinese with English abstract) [曾以禹, 王丽, 郭晔, 李想, 许单云 (2019) 澳大利亚国家公园管理现状及启示. *世界林业研究*, 32(4), 92–96.]
- Zhang D, Zhao HQ, Wang L, Li X, Lin J, Guo Y, Guo ZQ (2020) The mineral resource management experience and enlightenment in US national parks. *Land and Resources Information*, (2), 3–7. (in Chinese with English abstract) [张多, 赵洪钱, 王丽, 李想, 林进, 郭晔, 郭志起 (2020) 美国国家公园矿产管理经验与启示. *国土资源情报*, (2), 3–7.]
- Zhang LM (2018) An introduction of funding system in national parks of the USA—Taking the FY2019 budget justification for an example. *Forestry Economics*, 40(7), 71–75. (in Chinese with English abstract) [张利明 (2018) 美国国家公园资金保障机制概述——以2019财年预算草案为例. *林业经济*, 40(7), 71–75.]
- Zhao XR, He SY, Su Y (2022) How ecosystem integrity is realized at the management level: A case study on the system and mechanism of the unified management of a cross-provincial national park. *Biodiversity Science*, 30, 21493. (in Chinese with English abstract) [赵鑫蕊, 何思源, 苏杨 (2022) 生态系统完整性在管理层面的体现方式: 以跨省国家公园统一管理的体制机制为例. *生物多样性*, 30, 21493.]
- Zhou K, Wang L, Li X, Zhang D, Liu TK, Lin J, Liu P (2020) Natural resources management in US national parks: Principles, problems, and enlightenments. *Journal of Beijing Forestry University (Social Sciences)*, 19(4), 46–54. (in Chinese with English abstract) [周戡, 王丽, 李想, 张多, 刘天科, 林进, 刘鹏 (2020) 美国国家公园自然资源管理: 原则、问题及启示. *北京林业大学学报(社会科学版)*, 19(4), 46–54.]

(责任编辑: 徐卫华 责任编辑: 周玉荣)