•论坛•

国家公园最严格保护的实现路径

闫颜¹, 唐芳林^{1*}, 田勇臣², 金崑³

1. 国家林业和草原局国家公园规划研究中心, 昆明 650216; 2. 国家林业和草原局竹子研究开发中心, 杭州 310012; 3. 中国林业科学研究院森林生态环境与保护研究所, 北京 100091

摘要: 国家公园是我国自然保护地最重要的类型之一, 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, 实行最严格保护。对国家公园实行最严格保护具有重要意义, 但在国家公园理论研究和具体管理实践中, 严格保护并未被准确理解。作为一种新型自然保护地类型的国家公园, 其功能定位、保护管理理念和方式区别于其他自然保护地, 对国家公园实行严格保护也要与国家公园这些特殊的功能定位和特别的保护管理理念、管理方式相结合。本文系统分析了国家公园最严格保护的提出背景和过程, 探讨了如何全面准确理解最严格保护及其重要意义, 在此基础上, 提出对国家公园实行最严格保护的实现路径, 包括理顺管理体制、健全法制保障、强化监督管理、强化协同管理、规范特许经营、完善社会参与、加强教育培训等七个方面, 包含实行中央直管、明确央地事权、落实资金保障、完善法律法规、实行综合执法等23项具体策略。

关键词: 国家公园; 严格保护; 实现路径

闫颜, 唐芳林, 田勇臣, 金崑 (2021) 国家公园最严格保护的实现路径. 生物多样性, 29, 123–128. doi: 10.17520/biods.2020073.

Yan Y, Tang FL, Tian YC, Jin K (2021) On realization path of the strictest conservation policy in the national park management. Biodiversity Science, 29, 123–128. doi: 10.17520/biods.2020073.

On implementation path of the strictest conservation policies in national park management

Yan Yan¹, Fanglin Tang^{1*}, Yongchen Tian², Kun Jin³

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

2 China National Bamboo Research Center, State Forestry and Grassland Administration, Hangzhou 310012

3 Institute of Forest Ecology, Environment and Protection, Chinese Academy of Forestry, Beijing 100091

ABSTRACT

Background: As a new type of protected area, national parks are different from other protected areas in function and how they are protected and managed. Combination of these differences for the strictest conservation and management of national parks should be considered. Here, we analyze the background and reasons behind the strict conservation policies for national parks and discuss how to correctly understand their significance. The implementation path of the strictest conservation policy of national parks are shared here.

Aims: National parks are the most important type of the protected area in China. National parks belong to the forbidden development area, which are included in the national ecological redline, and are strictly conserved. Strict conservation of national parks is important, but has not been accurately understood in the theoretical research and specific management practices for national parks.

Suggestion: There are seven major aspects to the strict conservation policies of national parks, including improvement in the management system, improving the legal system guarantee, strengthening supervision and collaborative management, standardizing franchise management, improving social participation, strengthening education and training, which incorporate 23 specific management strategies. These management strategies include: implementing the vertical administration system, clarifying the power between central and local authorities and capital guarantee,

收稿日期: 2020-05-13; 接受日期: 2020-09-30

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: 4aces@sina.com

establishing a scientific and perfect legal system, implementing comprehensive law enforcement and having strict law enforcement.

Key words: national park; strict conservation; implementation path

国家公园在国外已发展得较为成熟,但在我国才刚刚起步,对中国特色的国家公园,不同人群有不同的认识和理解。在我国,对国家公园实行最严格保护具有重要意义,但对最严格保护的涵义人们普遍理解得不够全面准确。最严格保护体现了中国国家公园的本质和特色,明确了国家公园的功能定位,对宣扬正确的国家公园理念、维护和巩固我国六十多年来的保护成果、真正实现自然生态系统的原真性完整性保护和世代传承等具有重要意义。

1 国家公园最严格保护理念的提出

1.1 提出背景

随着我国经济社会的快速发展,自然资源和生态环境面临的压力也日趋增大,不顾资源环境承载力的肆意开发带来了环境污染、森林破坏、湿地萎缩、水土流失、沙漠化、石漠化等一系列环境问题,一些地区气象灾害、地质灾害、海洋灾害等频发,威胁人们的生命财产安全,也造成了巨大经济损失。

建立自然保护区是保护生态环境的重要方式,我国已建的各类自然保护区保护了我国绝大多数的自然生态系统及其生物多样性,保护成效显著。但因交叉重叠、多头管理等管理体制机制问题,一些自然保护区存在管理效率低、污染破坏严重的现象;自然保护区中保存了大量全民所有自然资源资产,由于存在所有者不到位、权责不明、监管不力等问题,导致一些珍贵的自然资源在各种利益纠葛中被浪费或破坏。特别是《自然保护区条例》虽然规定得很严,但在实际管理中难以严格执行。我国自然保护区实行分级管理,即便是国家级自然保护区,其实际管理权也在地方政府。以自然保护区为例,其机构、人员、日常管理经费都由地方政府设立和保障,国家层面只对一些保护管理基础设施和管理能力提升给予一定资金支持。地方政府既要发展经济保障民生,又要出资用于自然保护区管理(而保护管理产生的效益难以量化,且并不都是当地享用),因而在保护与发展相矛盾时,往往选择保护给开发让路(苏杨, 2017; 苏红巧等, 2019)。

2013年,我国正式提出建立国家公园体制,通

过改革现有管理体制和管理方式中存在的问题和矛盾,有效解决交叉重叠、多头管理等问题,形成自然保护的新体制新模式,提升生态环境治理能力,形成现代化的治理体系。建立国家公园是为了把最应该保护的地方保护起来,给子孙后代留下珍贵的自然遗产。国家公园是我国最高价值的自然生态空间,保护着极为丰富和重要的生物多样性,囊括了具全球意义、珍稀濒危的野生动植物物种,一旦遭到破坏将很难恢复。作为一种新生事物,社会公众对国家公园的理解存在偏差,认知易与普通“公园”混淆,加上我国生态产品供给不足,地方政府亦希望借新的体制解放手脚,进一步拉动经济,一时间关于国家公园的争论和猜测不断。作为一种自然保护地类型,国家公园在国外已经发展了一百多年,保护是其最基本和最重要的功能,采取的管理理念和方式都服从于保护。因此,国家公园最严格保护理念是在我国生态环境面临种种压力、自然保护方面存在诸多问题的情况下提出的,也是由国家公园的作用和功能决定的(唐芳林, 2017)。

1.2 提出过程

2015年5月,《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》中提出,经济社会发展必须建立在资源得到高效循环利用、生态环境受到严格保护的基础上。通过建立国家公园体制,实行分级、统一管理,保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性。2015年9月,《生态文明体制改革总体方案》进一步提出:国家公园实行更严格保护,除不损害生态系统的原住民生活生产设施改造和自然观光科研教育旅游外,禁止其他开发建设,保护自然生态和自然文化遗产的原真性和完整性。

2017年9月,《建立国家公园体制总体方案》正式出台,明确了国家公园的定位,指出其首要功能是重要自然生态系统的原真性、完整性保护,始终突出自然生态系统的严格保护、整体保护、系统保护,同时兼具科研、教育、游憩等综合功能。明确国家公园是我国自然保护区最重要的类型之一,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。国家公园内要禁止除原住民生产生活设施改造和自然观光、科研教育、旅游以外的其他开发建设活动，而这些被允许的原住民生产生活设施改造等活动也要以不损害生态系统为前提；要逐步搬离国家公园区域内不符合保护和规划要求的各类设施、工矿企业等，已设立的矿业权也要逐步退出。

2019年6月，《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》中提出要坚持严格保护、世代传承的基本原则，牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把应该保护的地方都保护起来，做到应保尽保。

2 全面理解国家公园最严格保护

国家公园是就地保护生态系统及其生物多样性的一种自然保护地类型，对国家公园实行最严格保护可以理解为执行国家公园相关法律法规、制度规定、标准规范等特别认真严肃，不容马虎。从这个意义上讲，要实现对国家公园最严格保护，首先要有科学完善的法律制度体系，规范国家公园建设和管理，使各项管理事务有章可循；其次这些法律法规、制度规定、标准规范要切合实际，具有较强的可操作性，能够在实际管理中发挥作用。也就是在正确的国家公园理念指引下，通过制定严格的法律制度体系，引导人们科学合理的行为方式。

自然保护地属于全国主体功能区规划中的禁止开发区域。禁止开发区是在国土空间开发中禁止进行工业化城镇化开发的重点生态功能区，要依法实施强制性保护，严格控制人为因素对自然生态和文化遗产原真性、完整性的干扰，要引导人口逐步有序转移，实现污染物零排放。

国家公园是我国自然保护地的主体，要实行严格的规划建设管控，除不损害生态系统的原住民生产生活设施改造和自然观光、科研、教育、旅游外，禁止其他开发建设活动。生态保护红线是我国国家层面确定的生态保护的生命线，是我国生态环境安全的底线。划定生态保护红线的目的是建立最为严格的生态保护制度，实行严格保护的空间边界与管理限值，对我国自然生态服务功能、环境质量和自然资源利用等方面提出了更高的监管要求(辛培源等, 2019)。将国家公园纳入全国生态保护红线区域管控范围，是实行严格保护制度的生态保护红线中的重点区域。

3 国家公园最严格保护的重要意义

3.1 只有最严格保护才能进一步巩固保护成果

近年来，我国生态环境质量得到很大改善，野生动植物数量增长，这是我国以自然保护区为主体的自然保护地体系经过六十多年保护与发展取得的成效。只有坚持保护第一，对国家公园实行最严格保护，才能持续保护好现有的成果。

3.2 能够宣扬正确的国家公园理念

国家公园保护了我国最重要、最独特、最精华、最富集的自然财富，是我国具国家代表性的“自然传家宝”，必须坚持保护第一，才能给子孙后代留下珍贵的自然遗产，并作为国民福祉世代传承，持续不断地为公众提供良好的生态产品。

3.3 有效保护自然生态系统的原真性和完整性

只有实行最严格保护，才能杜绝不合理的开发利用，保存珍贵的自然遗产，真正保护好自然生态系统的原真性和完整性。

3.4 激发全民自然保护意识，增强民族自豪感

只有对国家公园实行最严格保护，才能让公众真正认识到国家公园的重要性。我国建立国家公园体制，将国家公园作为宝藏，体现了国家对自然资源和生态环境保护的决心，使人们认识到国家公园在保护自然资源和生物多样性方面的重要作用。

4 准确把握最严格保护

“最严格保护”不是“最严格防守”，并不是将国家公园完全封闭起来。国家公园在维护生态服务功能的同时，具有科研、教育、游憩等综合功能，在坚持生态保护第一的前提下，合理利用国家公园自然资源，开展科学研究和自然环境教育，能够为社会提供高质量的生态产品。要在明确国家公园保护管理目标的前提下，综合考虑其各项功能，制定科学合理、具体可操作的法律法规制度标准体系，在具体保护管理工作中不折不扣、严格执行；在实际管理工作中，也要坚持有法必依，执法必严，对国家公园实行严格执法；实现统一规范管理，杜绝不合理的建设利用活动，防止一切污染和破坏。

5 国家公园最严格保护的实现路径

5.1 路径目标

通过建立统一规范高效的国家公园管理体制，

形成自然生态系统保护的新体制新模式,实现自然保护领域治理体系和治理能力的现代化。国家公园实行最严格保护的目標是保护好我国最重要的自然生态系统的原真性和完整性,保障国家生态安全。

5.2 路径框架

国家公园严格保护的路径包括理顺管理体制、健全法制保障、强化监督管理、强化协同管理、规范特许经营、完善社会参与、加强教育培训等七个方面,包括实行中央直管、明确央地事权、落实资金保障、加强资金管理、管理科学决策、完善法律法规、实行综合执法等23项具体策略(图1)。

5.3 主要路径

(1)理顺管理体制。包括实行中央直管、明确央地事权、落实资金保障、加强资金管理、管理科学决策5项策略。国家机构改革后,各类自然保护地统一由国家林业和草原局管理,解决了自然保护地横向的多头管理问题。国家公园体制试点期间,各试点国家公园采用了中央直管、共同管理、委托管理等管理模式,但因自上而下、统一规范的国家公园管理体制还未建立,纵向的多头管理问题仍未解决。实行中央直管有利于中央政府直接行使国家公园内全民所有自然资源资产所有权,有效解决自然资源所有者不到位、所有权边界模糊、责任主体缺失等问题。在事权划分方面,国家公园管理机构主要承担国家公园相关保护管理职责,地方政府要配合做好工作,并承担国家公园内外的经济社会发展综合协调、公共服务、社会管理、市场监管等职责。

国家公园布局确定后,要摸清用于国家公园范围内的各类保护、管理、补偿等方面的资金本底,同时科学测算国家公园各类资金实际需求;国家公园收支统一交由中央财政管理,实行收支两条线,除人头费、日常管理等常规性资金纳入中央财政预算外,用于国家公园建设的各项资金实行“辩论制”项目资金申请模式,充分考虑项目的必要性、可行性、紧迫性,避免无序建设,并根据每年全国财政收入情况统筹支出。

在实际管理中,有法律政策依据的要严格按照相关法律法规或政策要求执行,对于一些不明确的管理事项,特别是资金规模较大,对自然环境、生物多样性、经济社会发展等有较大影响的事项要经过严格的科学研究和论证,在科学数据和研究成果

的有力支撑下开展管理行动,避免盲目决策给国家公园生态环境、自然资源、自然景观造成污染和破坏;要提高科学家在国家公园管理中的地位,建立国家公园管理科学决策机制和科学顾问机制。

(2)健全法制保障。包括完善法律法规、实行综合执法、完善责任追究3项策略。要建立健全国家公园法律制度体系,制定完善相关法律、法规、标准、规范,实行统一规范管理,夯实国家公园建设管理基础,保障中国特色国家公园体制不走样。国家公园保护着我国最重要最有价值的自然资源,特别是一些珍贵稀有的极小种群物种,一旦遭到破坏,后果严重且不可挽回。及时有效、强有力的执法对国家公园至关重要。国家公园作为自然资源综合体,执法专业性特殊性,只有建立统一规范的执法体系,开展国家公园范围内的资源环境综合执法,才能及时发现和制止违法行为,形成强大威慑力。要明确与国家公园保护管理密切相关的各相关利益主体责任,严格追查国家公园内各类破坏、污染和损害事件,严厉追究相关责任主体责任。国家公园是我国生态文明建设的重要体现地,国家公园保护的好坏是领导干部任期生态文明建设责任落实的关键。领导干部要切实履行国家公园保护责任,在开展领导干部自然资源资产离任审计中,应将国家公园保护管理相关内容与领导干部完成自然资源资产管理和生态环境保护目标情况切实挂钩,查明履责情况,加强考核问责,对违反规定造成国家公园损失的要严厉追责、终身追责。

(3)强化监督管理。包括规划建设管控、建立监测体系、开展科学评估、拓展社会监督4项策略。要充分掌握国家公园内自然生态系统、野生动植物、资源利用现状、生态环境问题等情况,全局性、长远性、战略性考量国家公园各项管理行动方案,从注重新建项目向改造升级转变,严控新建各类人工设施及人工景观,重点提升国家公园管理能力和服务水平。建立国家公园范围及功能分区动态调整机制,在野生动植物分布范围内如自然原因或其他特殊原因发生变化,可根据需要建立机制,动态调整国家公园范围和功能分区;落实国家公园分区管控措施,坚持保护第一的前提下科学合理确定人类活动正负面清单,明确国家公园内禁止、限制、允许的人类活动范围;要加强国家公园建设项目宏观管理,严格控制各类开发建设活动,严格管控国

图1 国家公园最严格保护的实现路径及策略

Fig. 1 The implementation paths and strategies of the strictest conservation policy of national parks

国家公园建设项目审批，涉及国家公园的建设项目要按照法律程序进行严格的保护管理评价，深入调查研究国家公园保护对象、有关保护管理工作可能造成的影响，对影响较大的项目不得审批，对影响较小的项目要规划落实减缓措施。要健全国家公园监管制度，建立国家公园监测体系，定期开展国家公园科学评估。特别对一些由于大型兽类出没或其他原因不利于开展巡护管理工作的区域，要注重新技术新方法的运用，完善国家公园监测技术体系，根据实际情况建立科学化现代化的监测网络，及时掌握国家公园内人为干扰情况，构建国家公园自然环境和自然资源数据库，根据其动态变化调整管理决策。国家公园是全民公益性事业，应鼓励公众参与，国家公园的各项保护管理及特许经营活动受社会公众监督，要利用新媒介拓展社会监督的范围和方式，调动全民参与国家公园保护。

(4) 强化协同管理。包括落实生态补偿、集体资

源管理、历史遗留问题3项策略。要综合考虑保护对象、当地经济发展水平、中央财政收入、特许经营情况等，科学确定对国家公园所在地当地政府的生态补偿资金规模，补偿当地政府及社区因建立国家公园减少的发展机会成本，充分调动当地政府积极性。对森林防火、灾害防治等由央地共同承担更有利于保护管理的事项，中央应根据地方政府支出情况，给予足额补偿。国家公园内集体自然资源可通过置换、租赁、赎买等方式规范流转，或与国家公园管理机构签订入股、共享收益等合作协议，着力维护好集体产权人权益。要妥善解决好国家公园范围内的历史遗留问题，应综合考虑生态、社会、经济等多重因素，逐步搬离不符合保护和规划要求的各类设施、工矿企业等，根据对国家公园的影响程度、居民意愿等有序实施生态搬迁，以科学理论和数据为指导，分门别类，建立不同时空尺度的差别化退出机制。

(5)规范特许经营。包括建立竞争机制、实行门票预约、加强合同管理3项策略。要严格控制国家公园自然资源的利用方式、规模和强度,在国家公园一般控制区内可划出一定面积开展生态教育和自然体验,通过特许经营方式,落实国家公园自然资源有偿使用制度。摸清现有特许经营情况,包括各类接待设施、产权、经营主体等情况;制定科学合理的特许经营制度,明确特许经营的范围、内容、资金管理等;分门别类制定特许经营项目目录及管理办法,规范当地居民经营活动,建立市场竞争机制,引导管理先进、实力雄厚的企业参与国家公园特许经营活动。主管部门应根据全国国家公园建设管理情况,做好国家公园特许经营规划,按照国家公园的理念和标准,全面提升国家公园服务水平,鼓励条件成熟的国家公园优先开展特许经营活动。建立全国统一的网络信息平台,科学测算国家公园环境容量,全面实行预约制,有效控制访客数量。

(6)完善社会参与。包括健全志愿服务、创新社区共管2项策略。积极引导社会公益组织参与国家公园自然教育、社区发展等活动,鼓励社会公益组织帮助国家公园管理机构提高保护管理能力;加强与企业、科研机构的交流合作,优先在自然教育、科研监测等方面开展志愿者服务活动。

(7)加强教育培训。包括建立培训基地、实行培训上岗、培养传播文化3项策略。要加强国家公园管理机构能力建设,根据保护管理需要,完善组织机构建设,积极引入专业人才,设立人才教育培训机构,定期对管理人员进行教育培训。实行培训上岗制,科学合理设置培训内容,全面有效提升国家公园管理人员业务水平及管理能力。要加强公众教育,培养形成中国特色国家公园文化,加强舆论引导,广泛传播国家公园知识,推动形成全社会参与国家公园保护管理的良好氛围。

国家公园作为一种保护目标明确、能够合理利用资源、积极调动社会公众广泛参与的极具活力的自然保护地类型,其保护理念与时俱进,在对自然环境予以最大尊重的前提下,保护管理方式极具包容力和灵活性,能够最大程度地服务于保护管理目标。对国家公园实行最严格保护是应我国国家公园体制提出的时代背景,是在环境形势严峻、自然保护面临诸多问题的前提下提出的;实行最严格保护

不是意味着将国家公园完全看管、严守起来不可进入、不可利用,而是要明确自然资源的利用方式,规范利用行为,通过科学合理的管理手段和方式实现自然资源的可持续利用;是通过法律法规明确各相关利益者的权利义务及其合法非法行为,并建立综合执法机制,真正实现执法必严违法必究,让全社会特别是在国家公园保护管理中具有主要责任、起到关键作用的管理者、决策者、实施者、参与者们提高生态环境保护意识,切实维护好国家公园的生态环境和自然资源,使其能够全民共享、世代传承(黄德林和孙雨霖, 2018; 黄德林等, 2018)。

参考文献

- Huang DL, Sun YL (2018) The characteristics of the most stringent protection system in the national park from a comparative perspective. *Natural Resource Economics of China*, 31(8), 38–43. (in Chinese with English abstract) [黄德林, 孙雨霖 (2018) 比较视野下国家公园最严格保护制度的特点. *中国国土资源经济*, 31(8), 38–43.]
- Huang DL, Zhao MF, Zhang ZY, Sun YL (2018) Construction of the most stringent protection system for national parks. *Safety and Environment Engineering*, 25(4), 22–27. (in Chinese with English abstract) [黄德林, 赵淼峰, 张竹叶, 孙雨霖 (2018) 国家公园最严格保护制度构建的探讨. *安全与环境工程*, 25(4), 22–27.]
- Su HQ, Luo M, Su Y (2019) “The strictest protection” should be “the strictest conservation based on science”: Analysis of “National parks should perform the strictest conservation”. *Journal of Beijing Forestry University (Social Sciences)*, 18(1), 13–21. (in Chinese with English abstract) [苏红巧, 罗敏, 苏杨 (2019) “最严格的保护”是最严格地按照科学来保护——解读“国家公园实行最严格的保护”. *北京林业大学学报(社会科学版)*, 18(1), 13–21.]
- Su Y (2017) National park can realize stricter conservation, why and how? *China Development Observation*, (1), 57–61. (in Chinese) [苏杨 (2017) 为何和如何让“国家公园实行更严格保护”. *中国发展观察*, (1), 57–61.]
- Tang FL (2017) Construction of national park system with Chinese characteristics. *Forestry Construction*, (2), 1–7. (in Chinese with English abstract) [唐芳林 (2017) 试论中国特色国家公园体系建设. *林业建设*, (2), 1–7.]
- Xin PY, Tian T, Zhan Q (2019) Research on the development relationship between the natural protected areas and the ecological conservation red line. *Environmental Ecology*, 1(4), 29–33. (in Chinese with English abstract) [辛培源, 田甜, 战强 (2019) 自然保护地与生态保护红线的发展关系研究. *环境生态学*, 1(4), 29–33.]

(责任编辑: 马克平 责任编辑: 时意专)