•论坛• 中国国家公园试点专题

中国国家公园治理体系：原则、目标与路径

杨锐^{ID*}

清华大学国家公园研究院；清华大学建筑学院景观学系，北京 100084

杨锐 (2021) 中国国家公园治理体系：原则、目标与路径. 生物多样性, 29, 269–271. doi: 10.17520/biods.2021022.

Yang R (2021) National park governance system of China: Principles, vision and approaches. Biodiversity Science, 29, 269–271. doi: 10.17520/biods.2021022.

National park governance system of China: Principles, vision and approaches

Rui Yang^{ID*}

Institute for National Parks, Tsinghua University; Department of Landscape Architecture, School of Architecture, Tsinghua University, Beijing 100084

对于中国国家公园来讲，2020年是承前启后的一年。经过4年多的努力，三江源、祁连山、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林等10个国家公园体制试点告一段落，首个(批)国家公园预期将很快正式设立。正式设立后的国家公园如何治理？治理体系如何建构？治理目标如何设定？人、地、财、权、法等关键问题如何处理？如何走出一条具有中国国情特征、文化特征和制度特征的中国国家公园治理之路？如何实现中国国家公园治理体系和治理能力的现代化？本文抛砖引玉，就建立完善中国国家公园治理体系的原则、目标和路径，提出“以我为主，开放吸收；保护第一，人与天谐；全民共享，真善美生；中央事权，上下协调；财政专户，多元补充；一园一策，园警执法；地权包容，统规统管；社区共治，人融自然”的64字方针建议。作为一家之言，敬请批评指正。

1 治理体系构建原则

建议中国国家公园治理体系以“以我为主，开放吸收”为构建原则。

中华文明是世界上仅有的持续数千年未曾中断的文明。从秦朝就开始了中央政府设置国家保护地泰山的历史，当时设置的目的是“封天禅地”，

不是现代意义上的自然保护，但保护成效的确是卓著的。泰山于1987年成为我国首个世界自然和文化双遗产。“五岳”更是中国古代国土尺度保护地体系建设的典范，影响到日本和韩国。这种文化背景在世界上是罕有的，甚至可以说是绝无仅有的。中国国家公园治理所依托的制度框架——中国特色社会主义制度在世界上也是独一无二的。中国国家公园体制建设所处的时代背景“生态文明”叠加各种高新科技，也与大多数国家在工业文明时期建设国家公园的时代背景迥异。中国的国情条件——人口多，尤其是国家公园边界内人口的密集程度，以及土地权属的复杂程度也是世所罕见的。因此，我们必须坚持“以我为主”，根据自己的时代背景、制度优势、文化特征和国情条件，针对中国特有的问题和矛盾，创造性地构建中国国家公园治理体系，走出一条中国特色的国家公园治理之路。不能照猫画虎、照抄照搬国际经验。

“以我为主”并不意味着“封闭自守”，而是需要以“开放吸收”作为补充。中华文明是开放度、兼容度很高的文明，历史上来自印度的佛教、西方传教士带来的科学以及中国共产党带来的马克思主义经过本土化、中国化都成功融入中华文明。1978年开始的“改革开放”，更是深刻地改变了中国的历史

收稿日期: 2021-01-25; 接受日期: 2021-03-08

基金项目: 国家自然科学基金(51978365)

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: yru@tsinghua.edu.cn

进程,影响了现代中国和中国人的许多方面。因此,在国家公园中国化的过程中,我们依然要秉持“开放吸收”的原则,充分学习世界国家公园运动一百多年的发展历史,认真了解世界其他国家国家公园治理经验、教训,应用生态学等多学科知识,掌握自然保护领域国际先进理念和适用性技术,与2020后生物多样性保护框架、气候变化国际目标接轨,建构中国特色的国家公园治理体系。在此过程中,也为世界国家公园运动抒写辉煌的中国篇章,贡献中国国家公园治理的独特智慧。

2 治理目标

建议中国国家公园治理目标为“保护第一,人与天谐;全民共享,真善美生”。

“生态保护第一、国家代表性、全民公益性”是建立中国国家公园体制的三大理念。“生态保护第一”与以美国为代表的西方国家公园治理目标有所区别。美国国家公园治理的首要目标有两个:自然保护和提供全民游憩机会。两个目标并列是受制于美国的政治制度和黄石国家公园建立时的历史条件。中国国家公园“生态保护第一”的理念是中国政府在“生态文明”历史时期,面对低效的自然保护局面、破碎化保护地空间分布以及“九龙治水”管理体制,力挽狂澜所做出的正确决策。既能够补偿中国长期在生态保护方面的历史欠账,更从根本上扭转了自然保护的被动局面。矫枉必须过正,在相当长的历史时期,我们必须坚持“保护第一”,直到自然保护理念深入人心,自然保护制度改革到位,自然保护态势不可逆转。但需要注意的是,“保护第一”并不是“保护唯一”。国家公园作为以百或者万平方公里为尺度的自然保护地,生态保护只可能是首要目标,而不是唯一目标。建议中国国家公园治理在“保护第一”前提下追求“人与天谐”。后者源自《管子》的“人与天调,然后天地之美生”,“谐”与“调”相比人工干预更少。也就是说,中国的国家公园应该在确保国家公园完整性和原真性保护的前提下,实事求是地直面中国的国情条件,发扬中国传统的整体性思维优势,进一步探索自然保护与社区生计有机融合的可能性。

“全民共享,真善美生”是中国国家公园治理的社会伦理和文化精神目标。“全民共享”意味着中国的国家公园是每个人的国家公园,属于全民、服务

于全民。公益性是其基本要求。每一个国民既是国家公园的受益者,也应为国家公园承担义务、做出贡献。“真善美生”是国家公园价值全面、充分、多层次、高水平的展现。国家公园是真、善、美的载体,是科学研究的基地、自然教育的天堂,志愿服务的热土、欣赏壮美自然的精神乐园。“原真性”“良善性”“壮美度”是国家公园的基本特征。其中,“壮美”又是各个国家、各个历史时期、各个方面对国家公园的普遍认识和期待。因此“壮美度”应该与生态原真性、完整性一起成为中国国家公园设立的必要条件,三者缺一不可。需要强调的是“壮美”是大美,不是“小美”;是“自然美”,不是“人工美”。

3 治理路径

中国国家公园治理体系的关键要素包括权(行政)、钱(财政)、法(法律)、地(土地)、人(社区)等5个方面。建议分别采用“中央事权,上下协调”“财政专户,多元补充”“一园一策,园警执法”“地权包容,统规统管”“社区共治,人融自然”的方针,改革优化行政体制,建立完善财政制度,强化实化立法执法,创新落实土地和社区管理模式,最终实现中国国家公园治理体系和治理能力现代化。

中央事权,上下协调:国家公园是国家的象征,是中华民族共同的自然遗产,中央政府理应在国家公园治理中承担首要责任。《建立国家公园体制总体方案》中清晰指出“国家公园内全民所有自然资源资产所有权由中央政府和省级政府分级行使,……。条件成熟时,逐步过渡到国家公园内全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使”。毫无疑问,在这一点上需要坚定不移。现实问题是:第一,南部、东部甚至中部拟建国家公园内有超过50%甚至可能90%的集体林地,如何在集体所有的条件下实现“全民共享、世代传承”?第二,所有权、使用权和管理权之间是否可以分离?考虑到中国的制度优势,结合三江源、钱江源等试点经验,笔者建议中国国家公园治理在明确中央政府全民所有自然资源资产所有权的前提下,深入调研国家公园内各种权利权益关系及其影响,以实现“生态保护第一、国家代表性、全民公益性”为根本目标,进一步创新中央政府首要责任、各级政府上下协调、社会组织多方参与的中国国家公园高效治理体制。高效治理的前提是不断实化、强化中央政府国家公

园主管部门,让国家公园管理局从“括号”中走出来,成为名副其实的、强有力的国家公园和自然保护区治理枢纽,对上充分保障中央各项部署的贯彻落实,对下归口负责、管理监督国家公园和自然保护区的各项事宜,左右协调与其他部委的联系。

财政专户,多元补充:为落实中央政府国家公园治理的首要责任,以及中央政府委托省级人民政府治理的重要责任,有必要在中央和省两个层面设立国家公园财政专户,将不同渠道的国家公园政府资金统筹调配,既能为国家公园的有效治理提供财政保障,又能协调发挥政府资金的最大效益,减少浪费。需要强调的是,国家公园的财政投入应该以日常管理、保护监测和能力建设为主要方向,严控工程建设项目,避免不当基础设施投资可能造成的生态环境破坏。国家公园作为全民公益事业,应该鼓励公众、社会组织和企业的资金支持。建议中央、省和个体国家公园3个层面分别设立国家公园基金,严格监管,信息透明,广泛吸收各方捐赠。同时不断创新绿色投融资机制、完善特许经营制度,作为国家公园治理财政资金的多元补充。

一园一策,园警执法:法治建设是实现国家公园建设目标、协调各种复杂矛盾和利益关系、规范国家公园相关行为、保障国家公园治理体系和治理能力现代化的最为有力的工具。考虑到各个区域条件大不相同,每个国家公园也都需要解决很多个性化历史遗留问题,因此建议国家公园立法过程中应充分考虑这种差异性,在《国家公园法》的框架内,为每个个体国家公园制定管理条例或实施细则。没有强有力的执法队伍,法律只会成为缺少牙齿的老虎。因此执法队伍的建设与立法同等重要。我国的森林公安是最有条件转隶成为国家公园执法队伍的,很可惜现在的情况有些背道而驰。园警(国家公园警察, rangers)制度是国际上普遍的国家公园执法制度,很多园警具有生物学等专业背景,并配置枪支,英姿飒爽,既保证了法律的有效执行,威慑犯罪,也成为国家公园内一道亮丽的风景。建议在森林公安制度基础上,借鉴国外经验,建设中国国家公园警察制度。

地权包容,统规统管:国际上大多数国家公园

的土地属于中央政府或联邦政府所有。但我国国家公园地权情况复杂多样。从目前的10个试点来看,不同区域的国家公园土地所有权差异很大。从北到南、从西到东总体呈现国有土地逐渐减少,集体土地不断提升的特征。因此中国国家公园建设不可能排除集体土地尤其是集体林地,否则我国南部和东部将很难有机会建立国家公园,这将对生物多样性保护造成很大损失。建议综合采用适用性政策,例如赎买、保护地役权、保护协议等,将确有保护价值的集体所有土地纳入国家公园范围。但是前提有两个:统一规划,统一管理;允许与国家公园保护目标相兼容的土地利用形式存在。

社区共治,人融自然:对于中国国家公园来讲,社区治理不成功,国家公园治理就谈不上成功;而社区治理方面的任何成功经验,都可能成为具有世界意义的中国贡献。在试点评估验收中,笔者欣喜地看到,以三江源为代表的若干国家公园体制试点在社区治理方面设计了很多创新性制度,取得了意想不到的成就。例如生态管护“一户一岗”,帮助牧民从生态保护中受益脱贫。园内牧民因国家公园激发出强烈的自豪感,园外牧民迫切希望将所在社区纳入国家公园边界。国家公园对社区的这种吸引力、社区居民对国家公园的热爱和支持程度远远超出笔者的预期。一些保护组织在社区共管方面也做出了很多努力,取得了良好的成效。因此中国的国家公园治理有条件、有可能实现“社区共治,人融自然”的目标。“人融自然”是指在“保护第一”前提下,国家公园并不排斥环境容量范围内的社区居民,也不需要国家公园内的居民实行大规模的、强制性搬迁;而是需要在法律、制度和技术等方面,创造出国家公园内(或者国家公园内的部分区域)人与自然和谐共存的局面。国家公园内,人们尊重自然、热爱自然、守护自然;国家公园的完整性和原真性得以保存,并以其良好的生态系统服务回馈人类。

ORCID

杨锐 <https://orcid.org/0000-0001-6212-8753>

(责任编辑:徐卫华 责任编辑:周玉荣)