•论坛• 中国国家公园试点专题

武夷山试点经验及改进建议：南方集体林区国家公园保护的困难和改革的出路

何思源^{1*}, 苏杨²

1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 2. 国务院发展研究中心管理世界杂志社, 北京 100026

何思源, 苏杨 (2021) 武夷山试点经验及改进建议：南方集体林区国家公园保护的困难和改革的出路. 生物多样性, 29, 321–324. doi: 10.17520/biods.2021043.

He SY, Su Y (2021) Experience and improvement recommendations of Wuyishan National Park pilot: Difficulty and solutions in the reform of national park located in the collective forest area in South China. Biodiversity Science, 29, 321–324. doi: 10.17520/biods.2021043.

Experience and improvement recommendations of Wuyishan National Park pilot: Difficulty and solutions in the reform of national park located in the collective forest area in South China

Siyuan He^{1*}, Yang Su²

1 Institute of Geographic Science and Resource Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101

2 Management World Journal Press of the Development Research Centre of the State Council, Beijing 100026

国家公园体制试点在2015年1月国家发展和改革委员会等十三部委印发《建立国家公园体制试点方案》后正式开启,并在中央办公厅、国务院办公厅2017年印发《建立国家公园体制总体方案》(以下简称《总体方案》)指导下形成普遍规范,2020年基本完成(臧振华等,2020)。2020年是国家公园体制试点收官之年,在2021年初总结试点经验,旨在为国家公园体制试点收尾,迎接国家公园正式运行。福建省是4个国家级生态文明试验区之一,森林覆盖率多年全国第一,生态文明指数全国第一(http://49.5.6.212/html/2019-04/24/content_82971.htm)。福建武夷山国家公园是10个体制试点区之一。武夷山为我国东部少见的高生态价值地区(陈雅涵等,2009;丁晖等,2015),但作为国家公园体制试点也是管理难度较大的典型南方集体林区——空间破碎、人口密集、土地权属复杂、产业规模大且绿色化程度不高,多头管理问题显著(苏杨等,2018)。尽管如此,其依托福建省的生态文明体制试验区背

景,不断改革创新,在国家公园体制试点验收中名列前茅。对其经验进行总结,有助于探索符合我国东部特征的自然保护模式;对其不足进行分析,有利于国家公园正式运行后提高管理成效并供其他国家公园借鉴。

1 武夷山国家公园体制试点经验及示范性

在试点层面,自2016年6月国家发展和改革委员会批复《武夷山国家公园体制试点区试点实施方案》(下称《试点方案》)以来,武夷山国家公园的体制改革创新在统一规范管理、明确资源权属、完善法律制度等方面取得了实质性突破,在生态保护、规划管理、社会参与等运行机制上进行提升创新。截至目前,体制试点任务基本完成(Box 1)。

在典型的南方集体林区,面对原有保护地复杂的空间关系、管理关系和历史遗留的产业经营活动,武夷山国家公园为实现“统一、规范、高效”以及“最严格保护”的管理,进行了多方面探索。这些探索形

收稿日期: 2021-02-01; 接受日期: 2021-03-12

基金项目: 国家自然科学基金(42001194)

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: syhe0915@163.com

Box 1 武夷山国家公园体制试点方案要求与完成情况

要求	完成情况
<ul style="list-style-type: none"> ● 有效保护和修复生态: 开展功能区划, 实行差异化管理; 建立监测系统, 开展生态修复; 以生态体验等形式促进生态保护。 	<p>基本完成, 生态体验相关制度、支撑服务区建设等有待完善。空间规划、生态系统价值核算依托国家生态文明试验区建设。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 探索人与自然和谐共生发展模式: 协调居民生产生活与资源保护; 促进原住民参与国家公园保护和管理; 对相关社区采取特许经营优先、政策优惠等措施; 提高国有土地比例和集体土地统一管理程度。 	<p>基本完成, 特许经营制度有欠缺, 集体土地统一管理需改进。国家公园统一确权登记工作依托国家生态文明试验区建设。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 完善和创新生态管理体制: 武夷山国家公园所有权由省政府设立的武夷山国家公园管理局行使; 试点区内全民所有的自然资源资产委托武夷山国家公园管理局负责保护、管理和运营; 试点区内集体所有的自然资源资产由武夷山国家公园管理局进行统一管理。 	<p>基本完成, 重点生态区域内商品林的赎买依托国家生态文明试验区建设。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 建立和保障资金投入机制: 建立以财政投入为主、社会投入为辅的资金保障机制。 	<p>部分完成, 中央专项资金渠道有待理顺, 省专项资金渠道需要加强。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 深入推进社会参与: 建立健全多元化社会捐赠机制; 建立志愿者机制; 建立社会合作管理机制; 建立科研院所合作保护机制; 建立健全社会监督机制。 	<p>部分完成, 社会捐赠机制、志愿者制度、社会监督机制等有待建立。</p>

成的经验的示范性在于其体制和机制是否可在其他地区进行有条件的复制。可复制性一方面在于其改革创新是否符合《总体方案》要求, 在带动生态文明体制改革方面具有普适性。另一方面, 经验的复制性在于其在解决所面对的典型的人地关系矛盾时形成的创新制度、政策机制或者技术路径等内容, 可否在具有类似问题的地方推广应用。因此, 下文从以上两方面分析武夷山试点经验的复制性, 并将其分为可以普遍推广和定点推广两类, 再结合试点经验进行说明。

1.1 规定动作的管理体制和自选动作的管理机制

(1) 按照《总体方案》, 试点区整合组建了由福建省政府垂直管理的武夷山国家公园管理局, 并在试点区涉及的6个主要乡镇(街道)分别设立国家公园管理站, 形成“管理局–管理站”两级管理体系。其中整合保护地并建立统一的管理机构可以进行普遍推广。

(2) 面对行政边界障碍, 武夷山国家公园建立了跨省联保机制: 成立闽赣两省联合保护委员会, 形成了统一协调、相互协作的共建机制。其中对自然保护地毗邻地区构建统一协调、相互协作的模式

可以在需要跨行政区开展生态完整性保护的区域进行定点推广。

1.2 有利集体林统一管理的资源管理体制机制

对集体林开展符合保护要求的统一管理是国家公园体制试点中的共性难题, 武夷山国家公园通过资源有偿使用、地役权、商品林赎买等机制的组合进行了探索创新。

(1) 完善已有的资源有偿使用机制。对7万余亩集体山林实行“两权分离”管理, 即山林所有权归村民, 使用管理权归国家公园管理机构。有偿使用费以景点门票收入及双方商定的基数, 每年按景点门票收入增长比例递增。其中资源有偿使用机制在集体土地比重大、土地具有多重效益的地区可以进行定点推广。

(2) 建立地役权保护管理机制。在林农自愿的前提下, 与建阳区黄坑镇坳头村签订毛竹林地役权管理协议, 国家公园管理局对1.02万亩毛竹林行使统一经营管理权, 按照协商的标准(118元·亩⁻¹·年⁻¹)予以补助。对9,242亩人工商品林签订停伐补助协议, 参照天然林停伐补助的标准进行补助。其中以地役权进行统一管理, 在集体土地比重大、土地具有生

态效益的地区可以进行定点推广。

(3)创新重点区域商品林赎买机制。对重点区域的商品林,在林农自愿的前提下,对禁伐林木的所有权进行赎买,按照国有生态公益林进行保护管理。已完成商品林赎买2,249亩。其中商品林赎买在集体土地比重大、政府资金充裕的地区可以进行定点推广。

1.3 建立特许经营机制、创新社区发展机制

(1)初步建立特许经营制度。出台《武夷山国家公园特许经营管理暂行办法》,由武夷山国家公园管理局行使特许经营权。原武夷山风景名胜区内的竹筏游览、漂流、演出等商业活动初步得到了规范。这里建立特许经营制度、规范经营行为、吸引社区直接和间接参与经营管理是社区发展需求,可以进行普遍推广。

(2)创新社区发展机制、推广茶产业生态化和产业串联。建设生态茶园示范基地,促进茶农、合作社、茶企形成利益共同体开展生产经营,发挥品牌效应;促进农林产业多功能,对接全域旅游布局,引导村民发展旅游服务;促进非资源消耗型产业发展,发展富民竹业。这里创业产业发展,实现产业生态化、多元化,提升生态、文化附加值是产业发展方向,可以进行普遍推广。

1.4 创新执法机制

在中央生态环境综合执法改革和行业公安体制改革的大背景下,设立武夷山国家公园执法支队和省森林公安局武夷山国家公园分局。公布了国家公园管理局行政执法的主体资格,增设了“国家公园监管”执法类别,依法明确武夷山国家公园权责事项123项,出台《武夷山国家公园资源环境管理相对集中行政处罚权工作方案》,实行相对集中行政处罚和联动执法。将县级以上地方政府有关部门行使的有关世界文化和自然遗产保护、森林资源管理、野生动植物保护、森林公园管理等4方面14部法律、法规、规章涉及的81项行政处罚权,集中交由国家公园管理局行使。确定国家公园管理局行政执法主体资格,集中统一的保护管理,在管理局行政级别较低、没有成熟条件开展综合执法的区域可以进行定点推广。同时,确定国家公园行政执法权后,可以继续探索省级公检法司办案协作。

2 武夷山国家公园体制试点的不足

2.1 试点的不足之处与原因

尽管武夷山国家公园体制试点形成了一些经验,但对标《总体方案》,仍有诸多不足。

首先,武夷山国家公园体制试点区针对属于同一个生态系统并在世界遗产划定中一体化的江西武夷山保护区部分,仅形成了跨省联保机制,尚未形成可行的体制对接和转型方案。

其次,试点期间,原有各类保护地管理规则、资金渠道仍然在起主导作用,缺乏中央专项资金,新的资金渠道还不成熟,新的资金机制尚未形成。

第三,在探索集体土地统一管理中,面对高经济价值集体土地,赎买不具有可持续性;当前的地役权对土地收益权的规定比较笼统,尚未发挥平衡原住民利益与公共利益的作用。因此,集体土地的管理并没有真正统一。

第四,在产业经营活动的处理上,目前的特许经营范围仅限于原风景名胜区内九曲溪竹筏游览、环保观光车、漂流项目,并允许其在协议期限未届满前继续履行原特许经营协议。这有利于解决历史遗留问题,但事实上未能满足《总体方案》要求,没有衔接武夷山品牌基础,因此难以较大范围、较有力度地协调保护与发展的矛盾。

2.2 武夷山国家公园体制建设的改进建议

立足当前体制建设成果与不足,武夷山国家公园需要完善以下两方面工作。

(1)保护上,要加强范围和管理统一。要实现生态系统的完整管理,需要推进与江西武夷山国家级自然保护区的范围统一,进而规范管理,至少在信息共享、规划协调、行动同步三方面取得实质性进展(何思源和苏杨, 2019; 廖凌云等, 2020);需要完善地役权制度,加强对集体土地的统一管理,设计适合商品林、茶山等生产性土地的保护地役权(何思源等, 2020)。

(2)利用上,完善特许经营制度。武夷山的茶叶及延伸的多功能产业(如茶庄民宿旅游)有较好的发展基础,亟待以特许经营的品牌体系方式进行规范、高效的管理(何思源等, 2021)。因此,应该借鉴法国国家公园体制改革经验,争取建成与国家公园产品品牌增值体系衔接的完整的特许经营制度,为社区传统产业经营者直接进入国家公园特许经营

体系或间接为特许经营商提供产品与服务提供便利(苏杨等, 2017)。

致谢: 本研究得到福建省武夷山国家公园管理局协助, 在此对提供资料、协助调研、参与访谈的所有工作人员表示感谢。

ORCID

何思源 <https://orcid.org/0000-0002-5859-1005>

参考文献

- Chen YH, Tang ZY, Fang JY (2009) Distribution of nature reserves and status of biodiversity protection in China. *Biodiversity Science*, 17, 664–674. (in Chinese with English abstract) [陈雅涵, 唐志尧, 方精云 (2009) 中国自然保护区分布现状及合理布局的探讨. 生物多样性, 17, 664–674.]
- Ding H, Fang YM, Yang Q, Chen X, Yuan FY, Xu H, He LH, Yan J, Chen TT, Yu CJ, Xu HG (2015) Community characteristics of a mid-subtropical evergreen broad-leaved forest plot in the Wuyi Mountains, Fujian Province, southeastern China. *Biodiversity Science*, 23, 479–492. (in Chinese with English abstract) [丁晖, 方炎明, 杨青, 陈晓, 袁发银, 徐辉, 何立恒, 严靖, 陈婷婷, 余朝健, 徐海根 (2015) 武夷山中亚热带常绿阔叶林样地的群落特征. 生物多样性, 23, 479–492.]
- He SY, Su Y (2019) Authenticity, integrity, connectivity and coordination-conceptual analysis and practical significance for the establishment of the national park system. *Environmental Protection*, 47(Z1), 28–34. (in Chinese) [何思源, 苏杨 (2019) 原真性、完整性、连通性、协调性概念在中国国家公园建设中的体现. 环境保护, 47(Z1), 28–34.]
- He SY, Su Y, Wang DW (2020) Realization of multi-faceted spatial control of national park through conservation easement. *Journal of Hohai University (Philosophy and Social Sciences)*, 22(4), 61–69, 108. (in Chinese with English abstract) [何思源, 苏杨, 王大伟 (2020) 以保护地役权实现国家公园多层面空间统一管控. 河海大学学报 (哲学社会科学版), 22(4), 61–69, 108.]
- He SY, Wei Y, Su Y, Min QW (2021) A grounded theory approach to understanding the mechanism of community participation in national park establishment and management. *Acta Ecologica Sinica*, 41, doi: 10.5846/xtxb202004020785. (in Chinese with English abstract) [何思源, 魏钰, 苏杨, 闵庆文 (2021) 基于扎根理论的社区参与国家公园建设与管理的机制研究. 生态学报, 41, doi: 10.5846/xtxb202004020785.]
- Liao LY, Zhao ZC, Yang R (2020) Optimization of Chinese national park community planning framework based on spatio-temporal difference analysis. *Chinese Landscape Architecture*, 36(8), 25–30. (in Chinese with English abstract) [廖凌云, 赵智聪, 杨锐 (2020) 基于时空尺度差异性分析的中国国家公园社区规划框架优化研究. 中国园林, 36(8), 25–30.]
- Su Y, He SY, Wang YF, Wei Y (2018) Policy Research on the Development of China's Pilot National Park. *Social Sciences Academic Press (China)*, Beijing. (in Chinese) [苏杨, 何思源, 王宇飞, 魏钰 (2018) 中国国家公园体制建设研究. 社会科学文献出版社, 北京.]
- Su Y, Hu YX, He SY (2017) The enlightenment of Canada national park system on its establishment in China. *Environmental Protection*, 45(20), 60–64. (in Chinese) [苏杨, 胡艺馨, 何思源 (2017) 加拿大国家公园体制对中国国家公园体制建设的启示. 环境保护, 45(20), 60–64.]
- Zang ZH, Zhang D, Wang N, Du A, Kong LQ, Xu WH, Ouyang ZY (2020) Experiences, achievement, problems and recommendations of the first batch of China's national park system pilots. *Acta Ecologica Sinica*, 40, 8839–8850. (in Chinese with English abstract) [臧振华, 张多, 王楠, 杜傲, 孔令桥, 徐卫华, 欧阳志云 (2020) 中国首批国家公园体制试点的经验与成效、问题与建议. 生态学报, 40, 8839–8850.]

(责任编辑: 徐卫华 责任编辑: 黄祥忠)