

中国国家公园 向何处去？

杨锐

清华大学建筑学院景观学系

教授

主任

高等学校风景园林学科专业指导委员会

主任

内容

- ▣ 世界国家公园运动的发展概况
- ▣ 中国自然保护区发展历程和存在问题
- ▣ 中国国家公园向何处去？
- ▣ 国家公园体制试点区进展分析

世界国家公园运动的发展概况

国家公园概念的起源



National Property: “(英格兰湖区) 每个人都应享有权益的某种国家财产，供人们用眼睛来感知，用心灵来感受。” -1810年
William Wordsworth, 1770-1850



Nation's Park: “这是多么美丽而激动人心啊，为美国有教养的国民、为全世界、为子孙后代保存和守护这些标本。一个国家公园，其中有人也有野兽，所有的一切都在自然之美中处于原始和鲜活的状态。” -1832年

Gorge Catlin, 1796-1872

从国家公园到保护地体系

- 从19世纪至今，国家公园和自然保护地实践从美国一个国家发展到世界上193个国家和地区，从“国家公园”单一概念发展成为“自然保护地体系”、“世界遗产”、“人与生物圈保护区”等自然保护领域的系列概念。
- 国家公园概念本身也从公民风景权益和朴素的生物保护扩展到生态系统、生态过程和生物多样性的保护。

全球自然保护地基本数据

- 根据《2014联合国自然保护地名录》的统计，全球共有209429处自然保护地，面积为32868673平方公里，占陆地面积的15.4%和海洋面积的3.4%。
- 其中最大的陆地自然保护地是丹麦的东北格林兰岛，面积约72万平方公里；最大的海洋自然保护地是法国的珊瑚海国家公园，面积约为129万平方公里。
- 根据《保护地球2014年报告》，符合IUCN分类标准的自然保护地中大约26.6%的面积属于国家公园这一类别，即国家公园所占的地球表面积约560万平方公里。

什么是国家公园？什么是自然保护地？

IUCN国家公园定义：

大面积自然或近自然区域，用以保护大尺度生态过程以及这一区域的物种和生态系统特征，同时提供与其环境和文化相容的精神的、科学的、教育的、休闲的和游客的机会。

IUCN保护地定义：

通过立法或其他有效途径识别、专用和管理的，有明确边界的地理空间，以达到长期自然保育、生态系统服务和文化价值保护的目。

(Protected Area)

- 不同国家对国家公园的定义有所不同。
- 设立国家公园的目的是共同的：
 - 代际保护
 - 国家（民族）自豪感
- 国家公园的性质是共同的：
 - 全民公益性
 - 国家公园是保护地和公众的媒介

中国自然保护区发展历程和存在问题

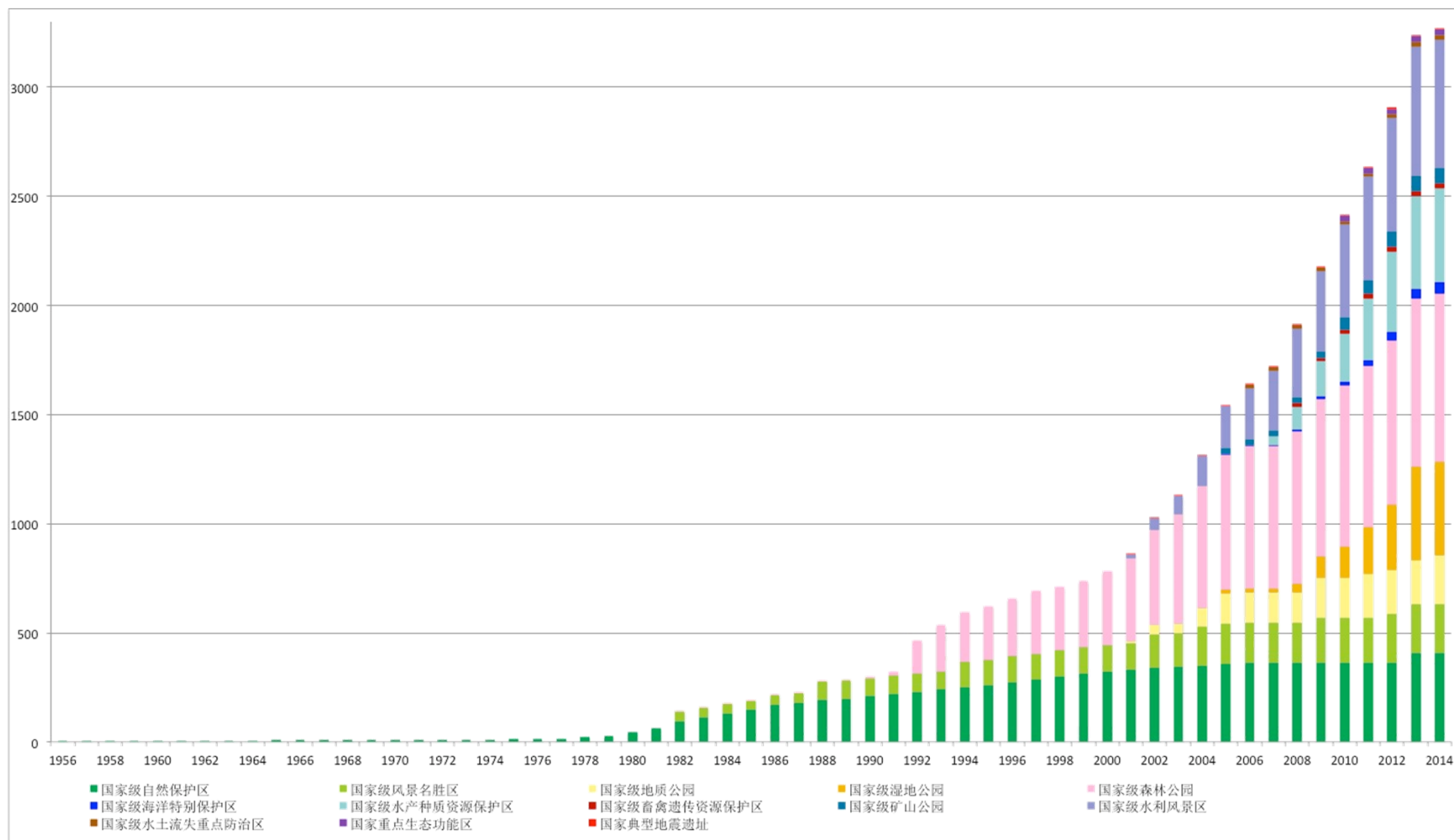
中国自然保护地的类型

1. 自然保护区 (1956年)
2. 风景名胜区 (1982年)
3. 森林公园 (1982年)
4. 世界遗产 (1987年)
5. 地质公园 (2001年)
6. 水利风景区 (2001年)
7. 湿地公园 (2005年)
8. 城市湿地公园 (2005)
9. 海洋特别保护区 (2011年)
10. 海洋公园 (2011年)

中国自然保护地发展的3个阶段

- **缓慢发展期（1956-1978）**：1978年全国共有34处保护地，占国土面积的0.13%，平均每年设立的自然保护地仅1.6处。类型单一，只有自然保护区1种类型。
- **高速发展期（1979-2013）**：各种类型的自然保护地数量达到7403处，增长218倍；占国土面积的18%，增长了131倍；平均每年命名自然保护地309处，增长193倍。
- **全面改革期（2013- ?）**：以“建立中国国家公园体制”为契机，通过全面深化改革，“打破各种体制机制弊端”，“突破各种固化利益的藩篱”，为当代和子孙后代，建设整体性强、协同度高、健康高效的中国自然保护地体系！

中国自然保护地发展变迁图



中国自然保护地存在的问题

□ 总的问题：不成体系-整体性差、协同度低、内耗低效

□ 体制问题：

- 尚未形成协同高效的自然保护地管理制度
- 部门之间竞相圈地，一地多名，多头管理
- 重设立、轻管理，
- 立法质量不高或法律法规之间矛盾冲突等问题

□ 空间分布问题：

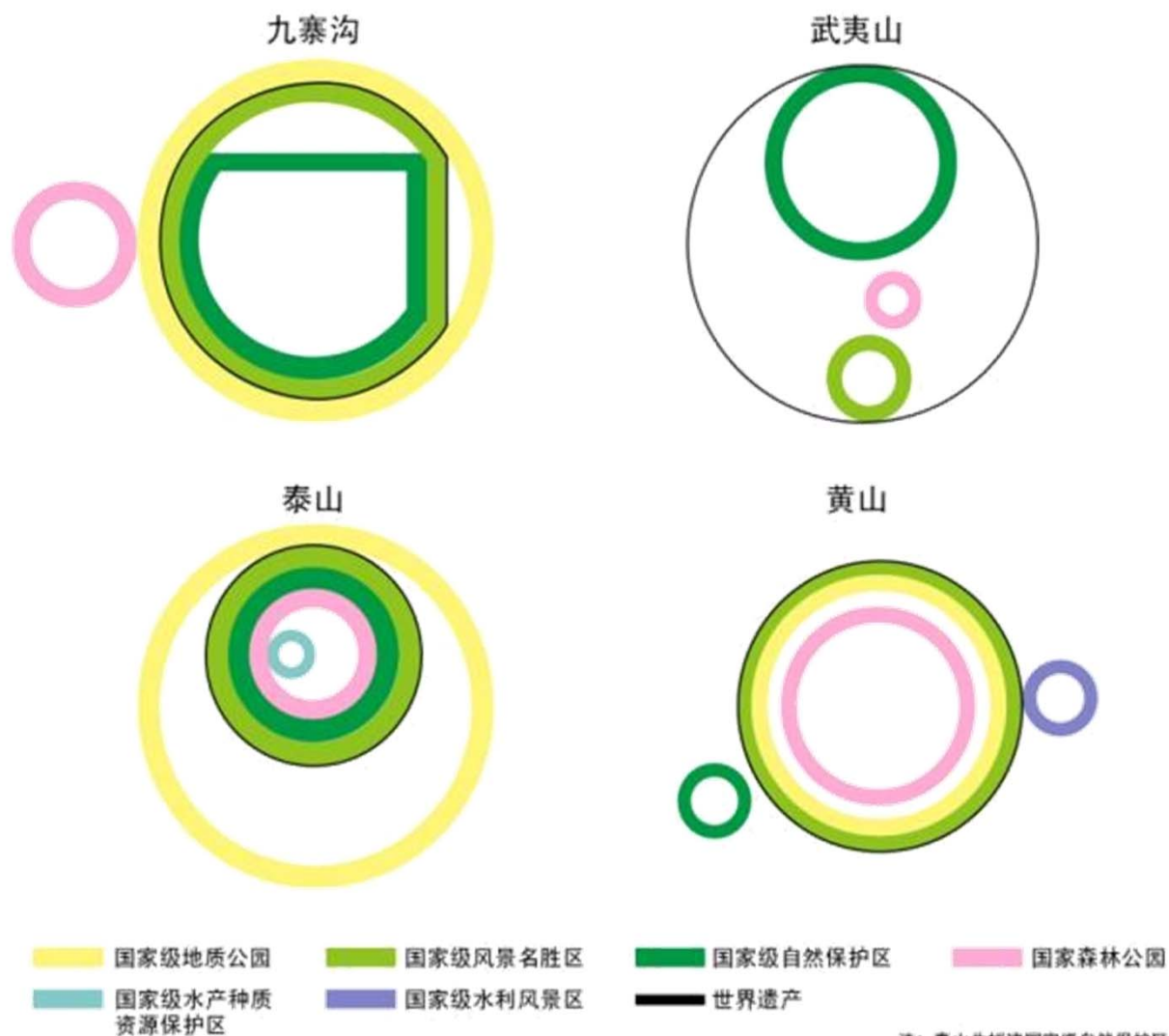
- 尚未形成合理完整的自然保护地空间网络
- 孤岛化破碎化现象严重
- 大部分边界划定没有经过充分的科学论证和完整性分析
- 自然保护地之间的连接问题重视不够
- 自然保护地边界范围内要素性保护、轻整体性保护

各类型自然保护地的立法级别、指定机构级别的比较

注：
1.立法级别包括法律●、行政法规⊙、管理办法或规定○、无（指南）×；
2.指定机构级别包括国务院●、国家行政部门、地方政府或政府部门；
3.专门管理机构包括必须设立专门的管理机构●、根据情况考虑是否设置⊙、无专门管理机构×；
4.海洋特别保护区占国土比例按照300万平方公里计算，其余按照保护区占陆地国土面积963.4057计算。

类型	保护地名称	专门立法级别	指定机构级别	专门管理机构	数量	面积（万公顷）	占国土面积比例（%）
属于“禁止开发区”的保护地（保护强度较高）	国家级自然保护区	⊙	●	●	407	9586.4	9.95%
	国家级风景名胜区	⊙	●	●	225	1036	1.08%
	国家级地质公园	○	⊙	⊙	223	不详	—
	国家级湿地公园	○	⊙	●	429	1892	1.96%
	国家级森林公园	○	⊙	●	779	1048.1	1.09%
	国家级海洋特别保护区（含国家级海洋公园）	○	●	●	56 (30)	690	2.3%
未被纳入“禁止开发区”的保护地（保护强度较低）	国家级水产种质资源保护区	○	⊙	⊙	428	不详	—
	国家级畜禽遗传资源保护区	○	⊙	⊙	22	不详	—
	国家矿山公园	×	⊙	⊙	72	不详	—
	国家级水利风景区	○	⊙	⊙	588	不详	—
其他有保护性质的用地	饮用水水源保护区	○	○	×	不详	不详	—
	国家级水土流失重点防治区（含预防保护区）	×	●	×	23	4392.094	4.56%
	国家级生态功能保护区（国家重点生态功能区）	×	●	×	25	38600	40.07%
	国家典型地震遗址	×	⊙	×	6	不详	—

□ “一地多名”



案例 武夷山

福建省

武夷山世界遗产地; 999km²

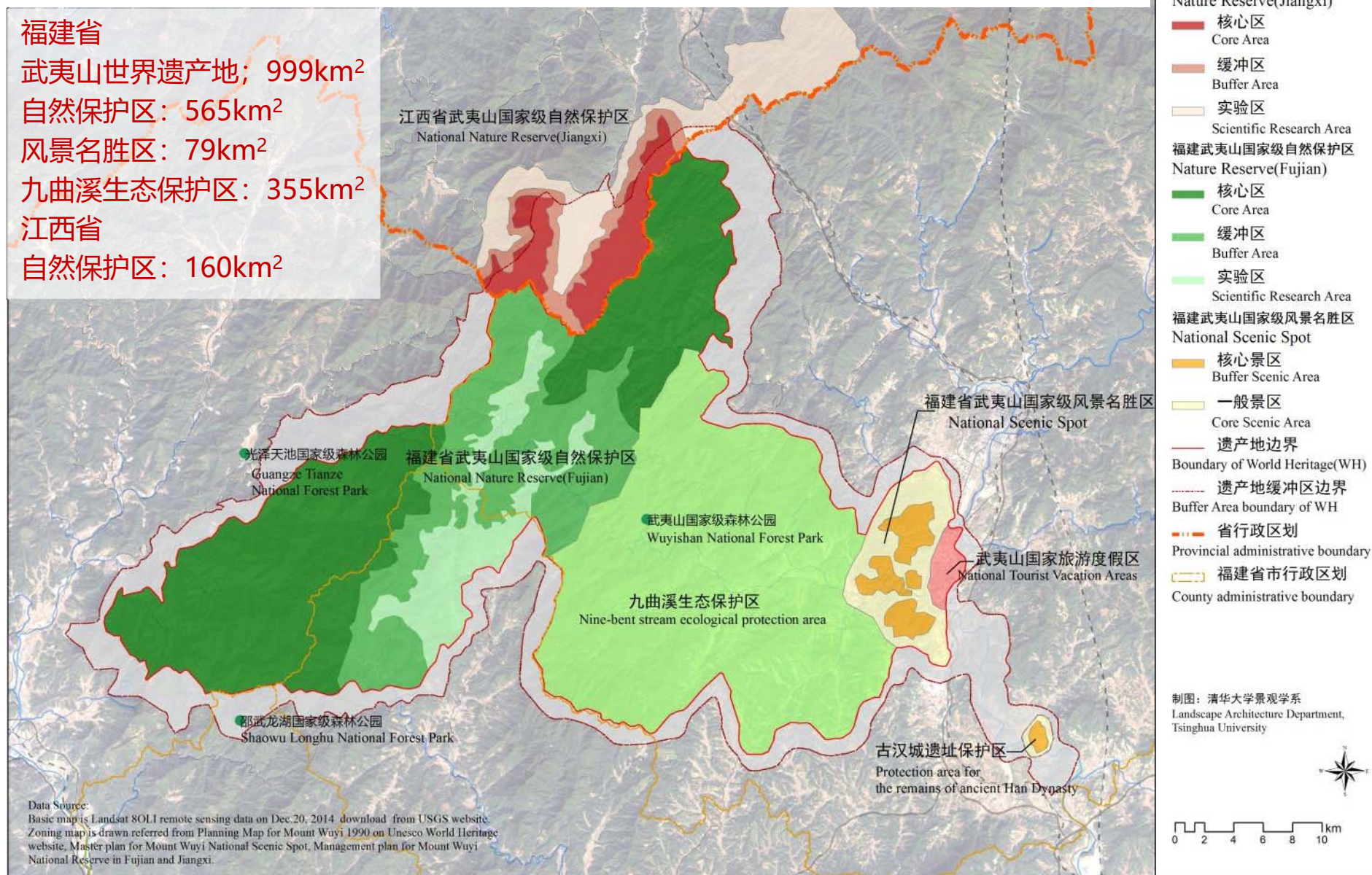
自然保护区: 565km²

风景名胜区: 79km²

九曲溪生态保护区: 355km²

江西省

自然保护区: 160km²

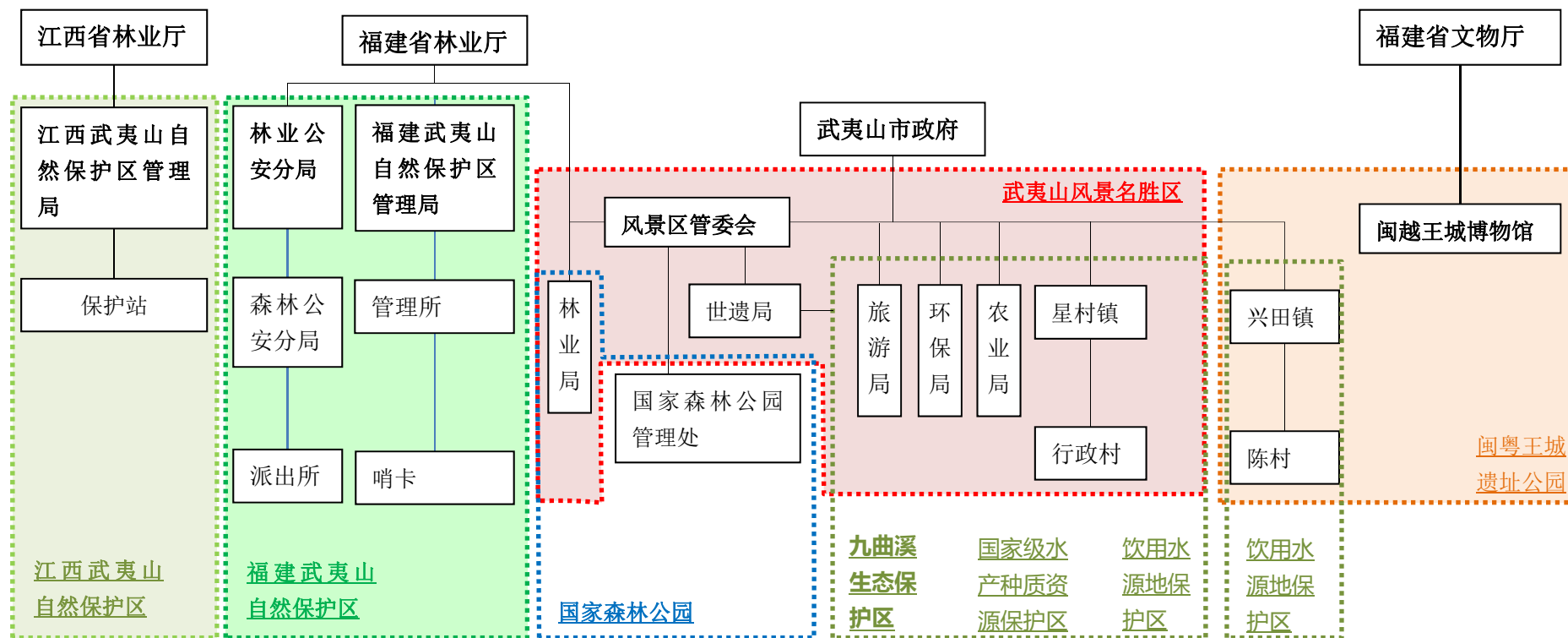


案例 武夷山

□ 武夷山地区尚未构成系统的保护地体系

- 现有保护地分布格局不尽合理，尚有价值较高的区域未作为保护地进行管理，已有各类型保护地的目标、功能、定位、特色尚不明确，导致管理效力不足，该地区各类型保护地没能作为一个整体有效遏制和扭转日益加剧的生态系统退化，也未能作为一个整体有效促进当地生态安全格局形成和可持续发展。

武夷山的相关保护管理单位及其关系



中国国家公园向何处去？

两个判断

- 中国有各种类型的自然保护地及其子系统，但尚未形成完整有效的自然保护地体系。
- 中国有名称上的国家公园，但没有真正意义上的国家公园。

改革方向

以“建立中国国家公园体制”为契机，通过全面深化改革，“打破各种体制机制弊端”，“突破各种固化利益的藩篱”，为当代和子孙后代，建设整体性强、协同度高、健康高效的中国自然保护地体系！

改革方向分解出的子问题

1. 为什么要一石双鸟，将国家公园体制和自然保护区体系捆绑进行改革？为什么要在自然保护区体系内建立国家公园体制？
2. 体制机制的弊端是什么？固化利益的藩篱有哪些？
3. 自然保护区体系的结构和功能是什么？
4. 衡量体系好坏的标准是什么？
5. 难点是什么？需要谨慎处理哪些关系？
6. 战略是什么？行动计划是什么？

改革成功关键在于

- 能否将 “国家公园与自然保护区” 提升到国家环境社会经济发展总体战略的高度认识？
- 中央政府是否有足够的财政投入？
- 是否能够坚决破除各方面体制机制弊端？
- 是否能够坚决突破各种固化利益的樊篱？

为什么要同时完成建设自然保护地体系和建立国家公园体制的任务？

- 全面理顺中国自然和生态保护的各种关系；
- 极大促进中国自然和生态保护的系统性和有效性；
- 解决现状问题而不是产生新的问题；
- 不与现有保护部门产生新的对立。

衡量中国自然保护地体系 好与不好的标准是什么？

- 结构的整体性
- 要素之间的协同性
- 功能的有效性
- 制度的良性运转

强化还是削弱中国自然和生态保护的整体性、协同性、有效性和可靠性？

减少各种类型保护地的问题，还是增添了新的问题？减少内耗还是增加内耗？

新设立的国家公园是否能体现两个第一？

保护第一

全民利益第一

难点是什么？需要谨慎处理哪些关系？

□ 难点和要点都在于权责利的清晰化

- 各级政府的权责利
- 社区的权责利
- 各个部门的权责利
- 国民的权责利
- 其他利益主体的权责利

□ 九对关系

- 一与多，即国家公园与保护地体系之间的关系；
- 存与用，即保护与利用之间的关系；
- 前与后，即代际关系；
- 上与下：即中央政府和各级地方政府之间的关系；
- 左与右，即不同职能部门之间的关系；
- 内与外，即保护地边界内部和外部之间的关系，其中尤其应关注社区问题；
- 新与旧，即新建保护地类型与已有保护地类型之间的关系；
- 公与众，即公共管理部门和其他利益团体之间的关系；
- 好与快，即国家公园制度质量和国家公园制度建立速度之间的关系。

中国国家公园制度包括哪些内容？

□ 机构改革

- 中央政府层面设立“中华人民共和国国家公园和自然保护地管理局”；
- 省一级政府设立“自然保护地管理局”；
- 将自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、世界文化和自然遗产地等相关职能、人员划归管理局；
- 筹建区域型国家公园和自然保护地管理部门，作为中华人民共和国国家公园和自然保护地管理局的派出机构；
- 由“中华人民共和国国家公园和自然保护地管理局”直接委派国家公园园长和主要管理人员；
- 在中央政府层面成立“国家公园和自然保护地专家委员会”，在省一级政府成立“自然保护地专家委员会”；
- 建立自然保护地首席科学家制度；
- 建立决策问策机制，对管理者和专家实行终身问责。

中国国家公园制度包括哪些内容？

□ 法制建设：

- 总法
- 专门法
- 一区一条例

□ 补偿机制：

- 国家公园与自然保护区建设补偿基金
- 国家公园与自然保护区社区发展基金

□ 技术支持：

- 《中华人民共和国国家公园和自然保护区体系分级评价标准》
- 《中华人民共和国国家公园和自然保护区体系分类管理标准》
- 《中国国家公园和自然保护区体系总体规划》
- 《中国国家公园和自然保护区资源分类管理政策》
- 卫星数字监控系统
- 动态信息网络建设
- 环境、社会、生态与视觉影响评价机制

中国国家公园制度包括哪些内容？

□ 社会支持：

- 公众参与机制；
- 全民环境教育计划；
- 中小学国家公园课程计划；
- 国家公园志愿者机制。

□ 规划管理：

- “中华人民共和国国家公园和自然保护区管理局”拥有国家公园和国管保护地的规划编制权、保护项目和设施建设审批权；
- 为每一国家级自然保护区编制总体管理规划。

□ 运营机制：

- 实行特许经营制度（禁止特许垄断经营）；
- 向资源依托型企业收取资源使用费；
- 采用Easement等协议制度取得非国有土地的管理运营权。

□ 人力资源制度：

- 建立国家公园技术资格认证和注册制度；
- 定期技术培训制度。

抓手在哪？基本思路是什么？

□ 基本思路：

- 依托“国家禁止开发区”（约17%的国土面积），
- 理顺、理清五种类型保护地之间的逻辑关系、法律关系和管理关系，

□ 先机构改革，再推进立法：

- 中华人民共和国国家公园与保护地管理局
- 将上述保护地相关职能、人员划归该管理局
- 《中华人民共和国国家公园与保护地法》

□ 中国国家公园与自然保护地体系：

- 国家公园
- 国家级自然保护区
- 国家级风景名胜区
- 国家地质公园
- 国家海洋保护区
- 国家荒野保护区
- 国家森林公园
- 世界自然遗产或混合遗产（虚）

什么是中国国家公园？

□ 中国国家公园应该同时满足以下4个条件：

- 主要生态系统或生态过程的典型代表区域；最高品质的中国自然遗产地区；
- 能够代表国家形象，激发中华民族自豪感和国家认同感；
- 符合遗产完整性和真实性的要求；
- 具备一定的公众可进入性，能够提供公益性国民教育和休闲机会。

IUCN: II + V⁺

Ia — Strict Nature Reserve

Ib — Wilderness Area

II — National Park

III — Natural Monument or Feature

IV — Habitat/Species Management Area

V — Protected Landscape/Seascape

VI — Protected Area with sustainable use of natural resources

防止中国国家公园变形变质

- 防止变形：防止将严格的自然保护区简单地转换为国家公园；防止将中国国家公园从保护地变形成为旅游度假区、城市公园、郊野公园或游乐园；防止简单地将国家公园理解为荒野区或无人区。
- 防止变质：防止中国国家公园从公益事业变质为企业的“摇钱树”或地方政府的经济“发动机”。

国家公园体制试点区分析

国家公园体制试点区分布示意



第一章 试点区选择

- 1.1 保护地基本情况
- 1.2 试点区概况
- 1.3 试点的必要性
- 1.4 试点的可行性

2. 保护地面临问题

试点区	管理						保护		资金	法律	宣传	科研	社会	
	多部门管理，权责、关系不清	保护地交叉重叠	编制不足，部分保护地无独立管理机构	资源权属复杂	过度开发与监管缺位	专业人才不足，协作有待加强	保护地行政分割、破碎化严重	保护与利用的冲突	保护地区与社区协调能力不足	资金投入有限，机制不健全	法制建设不完善	宣传力度不够	科学技术力量薄弱	社会公益属性体现不足
北京														
吉林	●	●			●	●	●		●	●				
黑龙江	●									●		●	●	
浙江	●	●	●		●			●						
福建	●	●				●		●		●				
湖北														
湖南	●	●		●		●	●			●				●
云南	●	●		●				●		●	●			
青海	●	●	●					●		●				

第一章 试点区选择

1.1 保护地基本情况

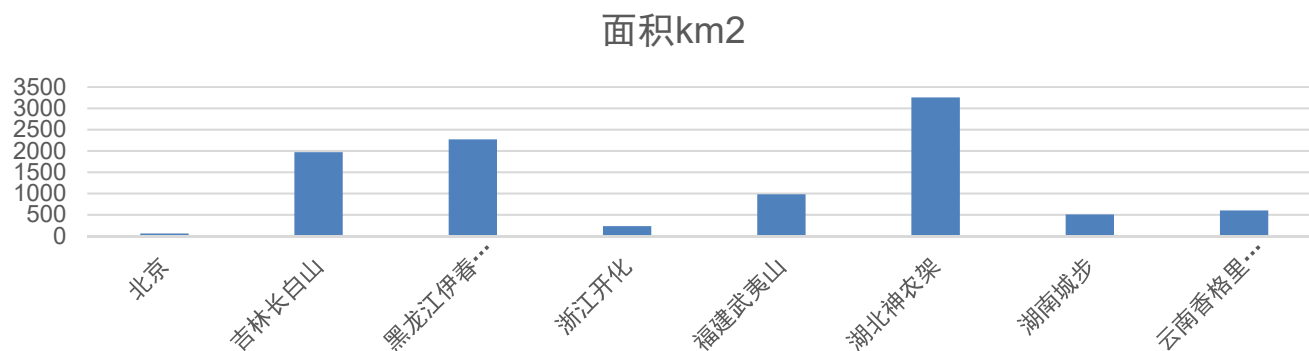
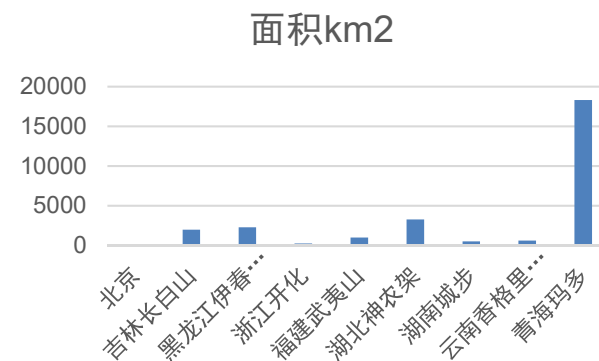
1.2 试点区概况

1.3 试点的必要性

1.4 试点的可行性

1. 试点区面积

试点区	面积 (km ²)	排序
北京	59.91	9
吉林长白山	1969.65	4
黑龙江伊春红松	2269.984	3
浙江开化	231	8
福建武夷山	982.59	5
湖北神农架	3253	2
湖南城步	505.43	7
云南香格里拉普达措	602.1	6
青海玛多	18310.63	1



数量级：18000km²（1），2000km²以上（3），500km²以上（3），250km²以下（2）

平均2242km²，东部和南部经济相对发达地区面积偏小。

第一章 试点区选择

1.1 保护地基本情况

1.2 试点区概况

1.3 试点的必要性

1.4 试点的可行性

2. 涉及保护地类型

●全部包括在国家公园试点范围内； ○部分包括在国家公园试点范围内

	自然保护区	风景名胜	地质公园	森林公园	水利风景区	湿地公园	城市湿地公园	海洋特别保护区	世界遗产	新增	总面积(km ²)	备注
北京长城		○	●	●					●		59.91	全部、部分不详
吉林长白山	●	--	●	--	--						1969.65	两者原有重合
黑龙江伊春	●		●	●							2269.984	伊春花岗岩石林国家地质公园与小兴安岭石林国家森林公园范围重叠
浙江开化	●			●						连接区域	231	
福建武夷山		●	--	●	--	--	--	--	●		982.59	
湖北神农架	●	●	●	●		●			2015年申报项目		3253	重叠现象多
湖南城步	●	○	--	○	--	○	--	--	--	○	505.43	自然保护区与森林公园有重合
云南普达措	●	○							○		602.10	自然保护区、风景名胜区不重叠
青海三江源玛多	●				●					有新增	18310.63	
总计	8	4	4	5	1	2	0	0	3	2		

试点区问题分析（1）

□ 试点区选择

1. 国家公园的代表性和典型性缺乏比较论证，说服力不强
2. 价值载体及其特征的完整性缺乏科学评估，边界划定说服力不强
3. 对自然生态系统的目标状态界定不清，对已开发土地、已利用河流等未设置上限

□ 管理单位体制

1. 委托地方政府代管影响国家公园管理的权威性和管理效率
2. 从政府型向事业型管理机构的转变，对管理机构的协调能力和执法能力是否产生负面影响
3. 人员编制预算差距大，缺乏科学的人员编制标准和方法

□ 资源管理体制

1. 集体土地的处置方式笼统，缺乏资金量化方法
2. 试点方案缺乏对国家公园周边的集体土地的应对策略

□ 资金机制

1. 缺乏统一的运行成本预测方法和标准
2. 对门票收入的依赖是否将影响国家公园运营的公益性

□ 规划规范

1. 如何统一现状空间重叠且管理政策不一致的功能分区
2. 未提出与已有规划的具体协调途径
3. 规划过程中的公众参与环节，缺少参与时间节点和表决权重的要求

试点区问题分析（2）

□ 日常管理机制

1. 保护对象与核心价值没有建立起对应关系
2. 保护目标的状态过于笼统，缺乏量化
3. 四个等级功能分区的面积比例差异大，是否需要底限规定
4. 游客容量确定缺乏量化依据
5. 游憩体验以生态旅游为笼统目标，缺乏体现国家公园的价值特征
6. 在解说教育的硬件和软件系统的提升基础上，机制保障有待加强
7. 大型基础设施的生态影响分析缺少相关监测数据

□ 社会发展机制

1. 消极保护观念 / 生态移民。社区搬迁必要性论证不足。
2. 产业转型“重”旅游，缺乏对发展适度、生态旅游等原则的强调。
3. 缺乏对周边社区的考虑。
4. 社区补偿机制不完善。试点方案多注重货币补偿，补偿方式单一。
5. 缺乏对已有社区参与基础及现状问题的针对性。

□ 特许经营机制

1. 没有明确具体需要转变的现状经营项目和转变方式

□ 社会参与机制

1. 如何应对现状公众参与中的难点、如何将各种机制落实到日常管理的操作中。
2. 对于“国家公园设立的公众参与”相关内容基本没有涉及
3. 对于“规划编制与实施的公众参与”的重视度不够。

主要进展

- 共识：在自然保护地体系内建立国家公园体制
- 成果1：一区一部门管理
- 成果2：发现了更多更深层的问题及其根源



Nathaniel Pitt Langford (1832–1911)

道虽迩，不行不至
事虽小，不为不成
(荀子)

任重道远，且行且为

Nathaniel Pitt Langford

Stephen Tyng Mather (1867 –1930)



呼吁价值共同体

中国自然保护地体系和国家公园体制正处在一个关键的十字路口，呼唤我们这一代中国人的使命感、勇气和担当，呼唤我们心胸开阔、目光长远，呼唤我们超越各种形式的个人利益、地区利益和部门利益，形成中国国家公园价值共同体！