

DOI: 10.5846/stxb201906251340

赵金崎, 桑卫国, 闵庆文. 以国家公园为主体的保护地体系管理机制的构建. 生态学报, 2020, 40(20): 7216-7221.

Zhao J Q, Sang W G, Min Q W. The administrative mechanism of nature reserve network dominated by national park in China. Acta Ecologica Sinica, 2020, 40(20): 7216-7221.

以国家公园为主体的保护地体系管理机制的构建

赵金崎¹, 桑卫国^{1,*}, 闵庆文²

¹ 中央民族大学, 北京 100081

² 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101

摘要: 十八届三中全会提出“建立国家公园体制”以来, 关于国家公园试点区、机构体制改革等方案相继推出, 国家公园的建设稳步进行着。从机构设置、权力配置以及运行机制三个方面探讨以国家公园为主体的保护地体系管理机制的构建。分析发现: 国家林业和草原局的设立使得国家公园有了统一的管理机构; 先前多部门的职能被重新整合, 权力的上交和流转、日趋完善的监管机制极大地促进了国家公园体制的建设。结合国外经验, 得出我国在国家公园管理机制的构建中应重视基层机构的设置、监督机制的加强以及法律法规的完善等结论。并且对生态补偿以及多样化的管理方式做出了展望。

关键词: 国家公园; 管理机制; 机构设置; 权力配置; 监管机制

The administrative mechanism of nature reserve network dominated by national park in China

ZHAO Jinqi¹, SANG Weiguo^{1,*}, MIN Qingwen²

¹ Minzu University of China, Beijing 100081, China

² Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China

Abstract: Several programs for National Park pilot areas and institutional reform have been launched since the Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China, and the establishment of the National Park is proceeding steadily. Focused on institution setting, power allocation and operation mechanism, this paper gave some thoughts on the administrative mechanism of nature reserve network dominated by National Park. Foundation of the National Forestry and Grassland Administration enabled the National Park had a uniform administrative institution; the previous responsibilities of multi-institutions had been integrated; and the establishment of National Park network has been promoted greatly due to the transfer of power to the central government and the improvement of regulatory mechanism. Based on advanced experience on establishment of National park. We concluded that the construction of grass-roots institution should be paid more attention to, the regulatory mechanism should be strengthened and the laws should be perfected. We proposed prospects of ecological compensation and varied management modes.

Key Words: National Park; administrative mechanism; institution setting; power allocation; regulatory mechanism

自 2013 年十八届三中全会明确提出“建立国家公园体制以来, 依靠体制改革和制度创新已成为加快生态文明建设的的重要手段^[1]。2015 年国家发展改革委员会颁布的《建立国家公园体制试点方案》重点关注了保护

基金项目: 国家重点研发项目 (2017YFC0506402)

收稿日期: 2019-06-25; 修订日期: 2020-05-20

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: swg@muc.edu.cn

地生态保护、规范管理、资源权属及社区发展等问题;2017 年中共中央办公厅、国务院出台《建立国家公园体制总体方案》,强调保护自然生态系统和自然文化遗产的原真性、完整性,改革先前保护地多部门管理的现象。这一方案的颁布确定了我国国家公园体制构建的基本框架;2018 年中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,组建国家林业和草原局并加挂国家公园管理局牌子,同时将之前多部门的自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等管理职责加以整合。国家公园体制建设是一个漫长的过程,而管理机制的构建则是整个过程的关键。鉴于我国当前自然保护地管理中存在管理定位不清、权责不明、保护与利用难以平衡等实际问题和挑战^[2],理顺我国以国家公园为主体的保护地体系的管理机制显得尤为重要。2020 年我国国家公园试点工作将结束,试点国家公园将挂牌成立正式的公园,以国家公园为主体的保护地体系国家战略正全面开展。但其中的管理体制有多重形式,国家公园的管理体制正在开展试点,管理机制的问题是一个重要的科学和管理问题。本文从机构设置、权力配置、运行机制 3 个方面阐述我国国家公园的管理机制,结合国外国家公园的管理经验对我国管理机制进行讨论。

1 我国国家公园管理机制

国家公园最初起源于美国,其严格程度在世界自然保护联盟提出的保护区管理分类体系中仅次于“严格自然保护区”。国家公园的优越性在于能够很好地处理生态环境保护与资源开发利用的关系,因而在全世界多个国家得以推广^[3]。2017 年全国两会中提到“深化生态文明体制改革,出台国家公园体制总体方案”,这意味在探索向国家公园为主体的保护地体系转变的过程中需要一个完整的管理体系,针对国家公园的管理机制则是这一管理体系的关键。国家公园管理机制指的是针对国家公园的管理机构组成、各级管理机构间的职能配置和权限归属,以及各级管理机构之间的运作关系和运行体系^[4],主要包括机构设置、权力配置和运行机制三个方面。

1.1 机构设置

国家公园机构设置指的是依照宪法和相关法律设立的行使国家公园行政权和管理权的组织机构^[5]。如图 1 中所示,2018 年以前,根据《环境保护法》的规定,环境保护部直接对国务院负责,13 个职能部门中的自然生态保护司的主要职责之一就是“推动国家公园建设”。环境保护部在全国范围内统一规划、部署、协调和监督国家公园的建设。此外,环境保护部还设立了国家公园管理办公室,主要任务包括宏观政策的制定和协调各部分的任务。

横向上看,我国自然保护地采用的是分部门结合的管理模式,如表 1 所示,我国十余种自然保护地在 2018 年国务院机构改革前分属于多个部门^[6]。自然资源管理部以行政区域划定生态系统边界,机械地将不同自然保护地归入有关部门进行管理,很大程度上忽视了生态系统的完整性,没有把自然保护地视为有机整体。另一方面也造成了管理机构定位不明、权责不清等问题^[7]。

2018 年中共发布的《深化党和国家机构改革方案》中提到“组建国家林业和草原局并加挂国家公园管理局牌子,不再保留国家林业局。”如图 1 所示,国家林业和草原局是自然资源部管理的国家局,为副部级,有 15 个内设机构;而自然资源部是国务院组成部门,为正部级。此次机构调整具有重大意义,一方面突出了国家公园在自然保护地体系中的主体地位,另一方面也有助于集中中央政府力量统一管理国家公园。这也是 2017 年国务院印发《建立国家公园体制总体方案》后国家公园建设中力度最大的一次机构调整,不仅符合发展、深

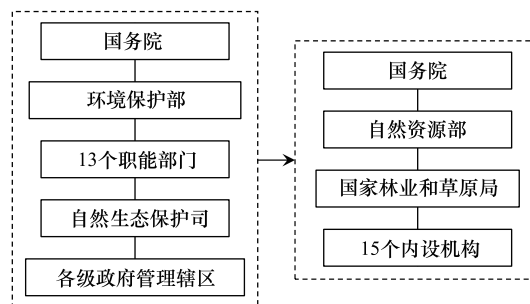


图 1 国家保护地行政管理机构的转变

Fig.1 The transformation of administrative institutes for protected areas in China

化生态文明的要求,也有助于逐步消除先前自然保护区管理中存在的权责不清、管理低效等问题。

表 1 我国自然保护地分类体系
Table 1 Classification system of nature reserve areas in China

保护地类型 Protected area types	主管部门 Administration ministries or departments
自然保护区 Nature Reserve	环保部、林业局、国家海洋局、农业部、水利部
风景名胜区 Scenic spot	住建管理部
森林公园 Forest Park	林业管理部
地质公园 Geopark	国土资源部
湿地公园 Wetland Park	林业部
水利风景区 Water scenic spots	水利部
海洋公园 Marine Park	海洋部
矿山公园 Mine Park	国土资源部
沙漠公园 Desert Park	林业部

1.2 权力配置

纵向上看我国的职权分工采用的是中央政府高度集权的单一制。地方政府国家公园行政管理机关根据所承担的责任和所拥有的权限对省、市、县、乡进行权力配置;省级国家公园行政部门对全省的国家公园区域进行宏观调控;市级国家公园行政部门协调市级与县级、乡级的日常工作;县级、乡级则从事具体的监督管理工作。横向上看同级部门之间、部门内部之间也存在权力交叉等问题。

2018 年《深化党和国家机构改革方案》中提到“国家林业和草原局加挂国家公园管理局牌子”,“将国家林业局的职责,农业部的草原监督管理职责,以及国土资源部、住房和城乡建设部、水利部、农业部、国家海洋局等部门的自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等管理职责整合”,“森林防火职责划分给应急管理部”,“国家林业局的森林、湿地等资源调查和确权登记管理职责上交给自然资源部”。这些调整首次将林业当成“山水林田湖草”的统一生命有机体,充分考虑该有机体中各类资源的相互影响、相互作用,凸显了构建生态文明社会中林业的重要地位^[8]。

《深化党和国家机构改革方案》颁布之前,我国自然保护地实行资源分部门管理模式,在一定时期内确实发挥了作用。经济的高速发展使得人们对自然资源以及生态系统服务的需求与日俱增,自然资源的保护和利用问题逐渐成为管理部门关心的问题。同一个保护地内有的部门强调开发利用,有的部门强调保护,原有的分部门管理模式已经不再适合当前国家公园体制的建设。

值得注意的是改革方案中将森林防火职责交给应急管理部,既体现了中央政府对国家公园森林防火工作的重视,也表明国家林业和草原局对森林、湿地、荒漠等生态系统管理工作投入更多的时间和精力。

先前的机构职能重叠严重,横向上各管理部门对保护地没有统一标准,同一生态系统内既有自然保护区,也有风景名胜区、地质公园,多个管理目标叠加在一起容易出现“九龙治水”的问题。《深化党和国家机构改革方案》通过机构调整形成自上而下的顶层设计体系,综合研究和解决向以国家公园为主体的保护地体系转变过程中存在的问题。其中资源调查和确权登记上交自然资源管理部是解决保护地资产产权责模糊、体制不顺、资源利用率低等问题的关键,权力的上交及重新配置不仅有助于健全自然资源资产产权制度,也是建立统一的确权登记系统、权责明确的自然资源产权体系、健全国家自然资源资产管理体制等改革工作的内在要求。

1.3 运行机制

运行机制主要有三个方面:管理决策、监督机制和问责机制。《深化党和国家机构改革方案》颁布前,我国自然保护地缺乏国家层面上的统一的管理机构,分部门管理带来的弊端比如职能交错、政务重叠、决策迟缓等日益严重^[9]。《中华人民共和国自然保护区条例》规定“国家级自然保护区,由其所在地的省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门或者国务院有关自然保护区行政主管部门管理;地方级自然保护

区,由其所在地的县级以上地方人民政府有关自然保护区行政主管部门管理。”实际上不论是国家级还是地方级的保护地,日常管理都是地方政府负责,而地方政府多从地区经济利益出发,无法依照中央的要求对保护地进行规划和管理。

2018 年以前,我国尚未建立针对各级自然保护地的监督机制,虽然《国家级自然保护区监督检查办法》对自然保护区的监督工作提出了大体要求,但涉及监督的频率和手段也缺乏合理的解释;而且其他保护地类型的监督工作大多依据保护地所属辖区的管理暂行办法,有的对监督机制的解释不足,有的甚至忽略不谈。此外,2018 年以前我国也没有明确的自然保护地问责机制,对于违法行为和违规人员没有具体的处罚条例作为依据,涉及处罚金额、处罚方式因保护地所属辖区的不同而改变。

2 国外国家公园管理经验

世界范围内国家公园的管理方式大致可分为中央集权型、地方自治型和综合管理型。中央集权制(比如美国)的特点是从上到下的垂直领导,加以多部门的合作与非政府组织的协助^[10]。地方自治型(比如澳大利亚)的管理工作实际由各级地方政府负责,中央政府负责政策和法律制定^[11];综合管理型(比如日本)的中央政府有一定的控制权,地方政府也有一定的自主权,而且非政府组织也能积极地参与管理工作。

相比于国内国家公园的建设,国外大多有完整的法律体系做支撑,从基本法到授权法,覆盖了定义、职能职责、资金机制、管理机制、资源开发利用和保护等问题。对于率先建立国家公园的国家来说,它们都有一个统一的国家公园管理机构,主要确定国家公园的发展方向、对各个国家公园的管理条例进行审核、为国家公园的基础设施建设提供帮助^[12]。国外的管理机构职责明晰,有着高效的运行体系,资金机制也十分完善。国家公园管理局从国家层面制定总体规划,监督具体的实施过程。值得注意的是,国外国家公园的土地大多归国家所有,相应的土地补偿制度和就业规划提高了民众接受度,使得国家公园的建设能够顺利开展。最后,国外的国家公园有着很强的公益性,以旅游为载体使得公民的环境保护意识得到增强^[13]。

3 讨论

基于国外国家公园的管理经验,我国向以国家公园为主体的保护地体系转变的过程中管理机制构建需要重视以下问题:国家公园管理机构的设立、监管机制的加强、法律法规的完善和土地权属问题。

3.1 国家公园行政管理机构的设立

2018 年之前,多数关于构建我国国家公园体制的文献都建议“设立统一的国家公园管理机构”,这是从国家层面给出的建议。学者们希望借助“十九大”的契机,中央政府能设立一个国家公园管理局。2018 年《深化党和国家机构改革方案》颁布后,国务院设立国家林业和草原局,隶属自然资源部,这不仅标志了我国拥有针对国家公园的从中央到地方的统一管理机构,也表明中央政府要彻底改变过去“一地多牌”、“各自为政”、“利益冲突”、“管理低效”等问题的决心^[14]。国家林业和草原局在全局上将多种保护地纳入国家公园的“大圈”,把它们视为一个整体,整体内各部分的信息交流也必将得到加强,“多部门利益争夺”“管理目标不一致”等问题也能够有效避免。

但是只关注国家层面的机构设置是不够的,基层的国家公园机构管理也十分重要^[15]。对单个国家公园而言,建设初期可先由省级政府监督管理各项工作,随着进度的推进,国家公园的管理权逐步转移中央;管理机构合并期间可暂时保留多块牌子,使运行机制得以顺利转变。

3.2 监管机制的加强

国家公园行政管理中监管机制的改革源于十八届三中全会,通过建立统一的污染物排放制度、保护地监管制度、核辐射监管制度、环境评价制度及环境监测制度去解决多部门职能交叉重叠的问题^[16]。《深化党和国家机构改革方案》中提到“建立完善的自然资源监管体制”,具体体现在设立评价考核和责任追究制度,对消耗资源、损害环境及降低生态效益等行为进行监督和管理。在构建国家公园体制的过程中,在核算自然资

源存量的基础上,对资源的变化量给予一定的重视,对负责该国家公园的行政人员实行量化考核,对问责机制中的管理主体加强约束,以此增强人们的环保意识和可持续发展观念。

《生态文明体制改革总体方案》也提到“按照所有者与监管者分开和一件事情由一个部门负责的原则,整合分散的全民所有自然资源资产所有者职责”。部分国家公园试点区按照这样的思路出台了相关方案,比如2016年《三江源国家公园体制试点机构设置方案》的出台被认为是构建“权责明晰、监管有效”管理体制的首次尝试,迈出了生态文明建设探索道路上重要的一步。

3.3 法律法规的完善

我国的国家公园建设起步较晚,针对国家公园的法律法规仅适用于地方层级,缺少一个国家层面的立法,而且各类自然保护地的法律法规与国家公园建设初衷不协调,也鲜有涉及到公众参与和社区发展问题^[17]。

纵观我国自然保护地法律,从《森林法》、《草原法》、《野生动物法》到《国家森林管理办法》、《水生自然保护区管理办法》等,保护区的管理工作在实施过程中逐步有了法律依据。2000年后,保护区周边出现土地权属模糊、收益分配无依据、保护工作不到位等一系列问题,中央政府意识到先前的政策和法律已经不能满足可持续发展的需要,2014年出台的《国家生态保护红线——生态功能基线划定技术指南》体现了国家高度重视国家公园体制的建设,试图通过法律明确国家公园的范围,在红线区管控范围内给予最严格的保护。

当前我国国家公园法律体系的构架思路是从制定综合性自然保护法(比如自然保护地法)开始,接着是针对国家公园专门的法律(比如《国家公园法》)、针对国家公园活动的法规(比如“一园一法”)和国家公园地方性法规,最后是国家公园技术标准体系^[18]。这个思路是针对我国保护地相关法律而言的^[19],先前的保护地法律缺乏国家层面的立法、法律内容重复和漏洞也比较多。新思路先确定了国家公园法,具体细则随着国家公园建设的推进逐步完善,“一园一法”和地方性法规有利于减少和其他法律在内容上交叉重叠,而国家公园技术标准体系的建立则有利于规范各种国家公园建设活动。

3.4 土地权属问题

美国在国家公园管理中将集体土地完全收归国有,英国实行土地私有制,我国人多地少,人地矛盾严重,照搬国外经验不具有可行性。我国国家公园体制的建设过程中,土地确权和流转工作要以各地的实际情况来进行^[20]。具体而言,首先对核心保护区的集体土地确权,部分试点区的所有权和使用权归国家所有,由国家林业和草原局实行统一管理;其次要重视生态补偿问题,建立生态补偿机制,缓解由于确权和流转时导致的土地纠纷。土地确权的过程中,通过明确补偿渠道、补偿形式消除当地居民的忧虑。

3.5 财政管理

国家公园的资金来源主要包括:转移支付、特许经营收入、社会捐赠、生态补偿、其他收入等。自然保护地的资金来源主要是中央政府的转移支付,包括一般性转移支付和专项转移支付。一般性转移支付指的是对重点生态功能区的转移支付,由国家财政部直接拨款到省级财政部门,省级财政部门根据保护地的实际情况,制定当地重点生态功能区的转移支付办法,规范资金分配方式,确保转移支付能够落实到自然保护地的实际管理中。在自然保护地资金来源中,特许经营指的是在国家林业和草原局的统一管理下,授权法人或其他组织在规定时间内和范围内对国家公园经营性项目投资、运营并获得收入。社会捐赠在国家公园资金来源中占比不高,这与我国国家公园建设起步较晚有关。我国自然保护地生态补偿的主体主要是政府,客体则包括环境保护者、环境建设者、自然保护地内的政府和居民,主客体的确立则遵循“环境保护者得到补偿”原则。除上述五类来源外,门票收入也是资金来源的组成部分。在国家林业和草原局设立之前,门票收入的预期分配是一部分划分给旅游公司,一部分划分到自然保护地管理机构,但是在实际操作中门票收入却很少真正流入自然保护地管理机构,这部分资金应当纳入正式的管理体制中。

3.6 生态保护问题

我国国家公园的建立是为了实现自然保护的战略目标“以国家公园为主体的自然保护地体系”。在国家公园的管理体系中应当明确生态系统和生物多样性的保护是我国国家公园建立的基本出发点,这不同于世界

其他国家的国家公园,在我国的国家公园建立中一定要考虑到生态系统的完整性,生物多样性的区域代表性,从保护生物学的观点要考虑到生物多样性保护的各个层次,这样在管理机构上应该设立野生动植物保护的管理次一级机构,以求得实现国家公园建设的战略目标。

4 小结

国家公园行政管理体系的构建是我国自然保护地向国家公园转变过程中的关键。国家林业和草原局的设立使得国家公园有了统一的管理机构,自然资源产权登记和土地确权也顺利开展着,逐渐完善的监管机制和法律法规也使得先前多部门管理的弊端得以解决。未来关于国家公园行政管理体系构建的研究中,土地确权引发的生态补偿问题和寻求多样化的管理方式值得探讨。

参考文献(References):

- [1] 张高丽. 大力推进生态文明 努力建设美丽中国. 环境保护, 2014, 42 (1): 10-16.
- [2] 李想,郭晔,林进,衣旭彤,李宇腾,王亚明. 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, 2019, 41 (1): 117-121.
- [3] 唐芳林,王梦君. 国外经验对我国建立国家公园体制的启示. 环境保护, 2015, 43 (14): 45-50.
- [4] 陈君帆. 建立中国特色国家公园体制的探讨. 林业资源管理, 2014, (04): 46-51.
- [5] 唐芳林,孙鸿雁,王梦君,陈飞,尹志坚,张天星,王丹彤. 国家公园管理局内部机构设置方案研究. 林业建设, 2018, (2): 1-15.
- [6] 朱彦鹏,李博炎,蔚东英,李俊生. 关于我国建立国家公园体制的思考与建议. 环境与可持续发展, 2017, 42 (2): 9-12.
- [7] 罗亚文,魏民. 生态文明体制改革总体方案对国家公园体制构建的启示. 风景园林, 2016, (12): 90-94.
- [8] 成金华,尤喆. “山水林田湖草是生命共同体”原则的科学内涵与实践路径. 中国人口·资源与环境, 2019, 29 (2): 1-6.
- [9] 虞慧怡,沈兴兴. 我国自然保护区与美国国家公园管理机制的比较研究. 农业部管理干部学院学报, 2016, (4): 84-90.
- [10] U.S. Department of the Interior. Organizational Structure of the National Park Service. [2020-03-21]. <https://www.nps.gov/aboutus/organizational-structure.htm>.
- [11] Pedler R D, West R S, Read J L, Moseby K E, Letnic M, Keith D A, Leggett K D, Ryall S R, Kingsford R T. Conservation challenges and benefits of multispecies reintroductions to a national park-a case study from New South Wales. Australia. Pacific Conservation Biology, 2018, 24 (4): 397.
- [12] Akhter M. Infrastructure Nation: State Space, Hegemony, and Hydraulic Regionalism in Pakistan. Antipode, 2015, 47 (4): 849-870.
- [13] Webb M. America's National Park System: The Critical Documents. Edited by Lary M. Dilsaver. Environmental History Review, 1995, 19 (2): 99-101.
- [14] 沈员萍,兰思仁,戴永务. 我国国家公园体制与体系建设浅析. 福建论坛(人文社会科学版), 2017, (1): 28-33.
- [15] 王蕾,卓杰,苏杨. 中国国家公园管理单位体制建设的难点和解决方案. 环境保护, 2016, 44 (23): 40-44.
- [16] 王金南,秦昌波,田超,程翠云,苏洁琼,蒋洪强. 生态环境保护行政管理体制改革方案研究. 中国环境管理, 2015, 7 (5): 9-14.
- [17] 张广海,曲正. 我国国家公园研究与实践进展. 世界林业研究, 2019, 32 (4): 57-61.
- [18] 舒旻. 中国国家公园法律体系构想. 林业建设, 2018, (5): 148-150.
- [19] 徐瑾,黄金玲,李希琳,宁艳. 中国国家公园体系构建策略回顾与探讨. 世界林业研究, 2017, 30 (4): 58-62.
- [20] 方言,吴静. 中国国家公园的土地权属与人地关系研究. 旅游科学, 2017, 31 (3): 14-23.