

DOI: 10.5846/stxb202011122924

臧振华,张多,王楠,杜傲,孔令桥,徐卫华,欧阳志云.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,2020,40(24):8839-8850.

Zang Z H, Zhang D, Wang N, Du A, Kong L Q, Xu W H, Ouyang Z Y. Experiences, achievement, problems and recommendations of the first batch of China's national park system pilots. Acta Ecologica Sinica, 2020, 40(24): 8839-8850.

中国首批国家公园体制试点的经验与成效、问题与建议

臧振华¹, 张多², 王楠³, 杜傲¹, 孔令桥¹, 徐卫华^{1,*}, 欧阳志云¹

1 中国科学院生态环境研究中心, 城市与区域生态国家重点实验室, 北京 100085

2 国家林业和草原局经济发展研究中心, 北京 100010

3 国家林业和草原局国家公园管理办公室, 北京 100714

摘要: 建立国家公园体制是建设生态文明制度的重要内容, 是解决我国自然保护地发展过程中存在的重叠设置、多头管理、边界不清、权责不明、保护与发展矛盾突出等问题的重大举措。根据国家统一部署, 2020 年要设立一批国家公园, 分级统一的管理体系基本建立。在跨时 2 年的资料收集、实地考察基础上, 全面总结首批 10 个国家公园体制试点的经验与成效, 梳理试点过程中存在的问题, 并提出针对性建议, 以期全面展现国家公园体制试点的最新进展, 为国家公园深化建设提供参考和依据。结果显示, 各试点区基本建立起分级统一的管理体系, 创新了运行机制, 保护力度持续加强, 资金投入不断加大, 科研合作不断深化, 社会参与逐渐扩大。体制试点产生了明显的生态成效, 民生改善初步显现, 社会效益充分彰显。但是, 仍然存在管理机构级别和类型参差不齐, 法律制度不健全, 资金保障长效机制未建立, 人才队伍建设滞后, 保护与发展的矛盾突出, 空间范围不合理等问题。建议采取必要措施改进存在的问题, 积极推广有效经验, 加快健全国家公园体制。

关键词: 国家公园; 体制试点; 自然保护地; 经验与成效; 问题与建议

Experiences, achievement, problems and recommendations of the first batch of China's national park system pilots

ZANG Zhenhua¹, ZHANG Duo², WANG Nan³, DU Ao¹, KONG Lingqiao¹, XU Weihua^{1,*}, OUYANG Zhiyun¹

1 State Key Laboratory of Urban and Regional Ecology, Research Center for Eco-Environmental Sciences, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100085

2 Research Center for Economic Development, National Forestry and Grassland Administration, Beijing 100010

3 Office for National Park Management, National Forestry and Grassland Administration, Beijing 100714

Abstract: The establishment of a national park system is an important part of China's efforts to promote its ecological progress. It is also a major measure to solve the problems such as the overlapped setting, management by multiple agencies, unclear boundaries, confusing rights and responsibilities, as well as severe clashes between conservation and development, in developing China's protected areas. According to the unified deployment of the central government, a batch of national parks will be formally established, and a unified management system at different levels will be basically in place by 2020. Based on two years of data collection and field research for the first batch of 10 national park pilots, this paper summarized the experiences and achievements, sorted out the existing problems, and proposed the targeted recommendations. The paper aims to fully display the latest progress of the national park system pilots and provide reference and basis for promoting the

基金项目: 国家林业和草原局机关业务委托项目(2019160502, 2020160502); 国家自然科学基金(41671534)

收稿日期: 2020-11-12; 修订日期: 2020-12-01

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: xuweihua@rcees.ac.cn

comprehensive construction of China's national park system. The results show that each pilot area has basically established a hierarchical and unified management system and innovated the operating mechanisms. Conservation has been strengthened, capital investment has gradually increased, scientific research cooperation has deepened, and public participation has gradually enhanced. The national park system pilots have produced obviously ecological effects and the social benefits, as well as initially improved the people's livelihood. However, there are still problems such as uneven level and type of management institutions, incompletely legal system, failure to establish a long-term fund guarantee mechanism, lagging in the construction of talent teams, prominent contradictions between protection and development, and unreasonable spatial scope. We suggest that the necessary measures should be taken to improve the existing problems, the effective experiences should be promoted actively, and the construction of the national park system should be accelerated.

Key Words: national park; institutional pilot; protected area; achievements; recommendation

中国是世界上第一个、也是目前唯一将建设生态文明纳入国家战略的国家。建立国家公园体制是建设生态文明制度的重要内容,对于推进自然资源科学保护与合理利用,建设美丽中国,促进人与自然和谐共生,具有极其重要的意义。

从 1956 年第一个自然保护区建立以来,经历 60 多年发展,中国已建有自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园等各级各类自然保护地 11800 多处,覆盖陆域国土面积约 18%,领海面积约 4%,对保护生态系统与生物多样性、保存自然遗产、改善生态环境质量发挥了重要作用^[1]。然而,自然保护地过去的发展缺乏系统规划,存在重叠设置、多头管理、边界不清、权责不明、保护与发展矛盾突出等问题,极大影响了综合保护效果^[2-4]。为从根本上解决这些问题,确保重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到系统性保护,提升优质生态产品供给能力,维护国家生态安全,中央提出“建立国家公园体制”,开展国家公园体制试点。根据国家统一部署,2020 年要完成国家公园体制试点,设立一批国家公园,分级统一的管理体制基本建立。

本文收集了我国开展国家公园体制试点以来的重要政策文件、规划等资料,分别于 2019 年 7—8 月和 2020 年 9 月赴各试点区,通过座谈交流、资料查询、野外踏查、实地走访等多种形式,调查了试点区的管理体制、运行机制、生态保护、社区协调发展、试点保障、自然教育与宣传等工作的进展情况。在跨时 2 年的资料收集、实地考察基础上,全面总结我国首批国家公园体制试点的经验与成效,认真梳理体制试点过程中存在的问题,并提出针对性建议,以期全面展现我国国家公园体制试点的最新进展,为国家公园深化建设提供参考和依据。

1 体制试点基本情况介绍

从 2013 年十八届三中全会首次提出建立国家公园体制以来,国家接连出台了一系列政策,从建设国家公园的指导思想、主要目标、建设内容、主管机构、功能定位等方面进行了总体部署(表 1)。《生态文明体制改革总体方案》指出,建立国家公园体制是生态文明体制改革的重要组成部分。《建立国家公园体制总体方案》和《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》的印发,标志着我国国家公园体制建设已经初步完成顶层设计,明确了国家公园在全国自然保护地体系中的主体地位。

2015 年 12 月,中央全面深化改革领导小组会议通过《中国三江源国家公园体制试点方案》,标志着我国首个国家公园体制试点区启动。2016 年 5—10 月,国家发展改革委陆续批复神农架、武夷山、钱江源、南山、长城、普达措等 6 个试点区的《试点实施方案》。2016 年 12 月,中央全面深化改革领导小组会议通过大熊猫和东北虎豹 2 个试点区的《试点方案》,2017 年 6 月,又通过《祁连山国家公园体制试点方案》。2018 年,长城终止国家公园体制试点,加入国家文化公园建设序列。2019 年 1 月,中央全面深化改革委员会(2018 年 3 月根据《深化党和国家机构改革方案》由原中央全面深化改革领导小组改成)会议通过《海南热带雨林国家公园

体制试点方案》。至此,我国设立了首批共 10 个国家公园体制试点区(表 2),涉及 12 个省份,总面积达 22.3 万 km²(图 1),主要保护热带雨林、亚热带常绿阔叶林、温带针阔混交林、荒漠草原等不同生态系统,以及大熊猫、东北虎等珍稀濒危物种。

表 1 国家公园体制试点的重要政策文件

Table 1 Key policy documents of China's National Park System pilot

发布时间(年-月) Time(Year-Month)	政策文件 Policy document	印发机构 Issued by	主要内容 Key contents
2013-11	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	中共中央	首次提出“建立国家公园体制”
2015-01	《建立国家公园体制试点方案》	国家发改委等 13 个部门	提出国家公园试点的 5 项主要内容为“突出生态保护、统一规范管理、明晰资源归属、创新经营管理、促进社区发展”,确定 9 个国家公园试点省(市),提出选择试点区的标准
2015-09	《生态文明体制改革总体方案》	中共中央 国务院	“改革各部门分头设置自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、地质公园、森林公园等的体制,对上述保护地进行功能重组,合理界定国家公园范围”,“国家公园实施更严格保护”
2017-09	《建立国家公园体制总体方案》	中共中央 国务院	明确“国家公园是我国自然保护地最重要类型之一”,“国家公园建立后,在相关区域内一律不再保留或设立其他自然保护地类型”,明确国家公园体制试点的主要内容
2018-03	《深化党和国家机构改革方案》	中共中央	“组建国家林业和草原局”,“加挂国家公园管理局牌子”
2018-07	《国家林业和草原局职能配置、内设机构和人员编制规定》	中共中央 国务院	“负责国家公园设计、规划、建设和特许经营等工作,负责中央政府直接行使所有权的国家公园等自然保护地的自然资源资产管理和国土空间用途管制”
2019-06	《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》	中共中央 国务院	“确立国家公园在维护国家生态安全关键区域中的首要地位”,“确定国家公园保护价值和生态功能在全国自然保护地体系中的主体地位”,“到 2020 年,提出国家公园及各类自然保护地总体布局和发展规划,完成国家公园体制试点,设立一批国家公园”

表 2 首批国家公园体制试点区基本信息

Table 2 The basic information of the first batch of national park system pilots

试点范围 Pilot area	启动时间 Start-up time	批复机构 Approved by	面积 Area/km ²	典型生态系统类型 Typical ecosystem type	代表性物种 Representative species
东北虎豹 Northeast Tiger & Leopard	2016-12	中央深改组	14612	温带针阔混交林	东北虎、东北豹
祁连山 Qilian Mountain	2017-06	中央深改组	50237	温带荒漠草原	雪豹
大熊猫 Giant Panda	2016-12	中央深改组	27134	亚热带针叶林、常绿阔叶林	大熊猫
三江源 Three-River Source	2015-12	中央深改组	123100	高寒草原、高寒荒漠	雪豹、藏羚羊
海南热带雨林 Hainan Tropical Rainforest	2019-01	中央深改委	4401	热带雨林、季雨林	海南长臂猿
武夷山 Wuyi Mountain	2016-06	国家发改委	1001	中亚热带常绿阔叶林	黄腹角雉
神农架 Shennongjia	2016-05	国家发改委	1184	北亚热带常绿阔叶林	川金丝猴
普达措 Potatso	2016-10	国家发改委	602	亚热带山地针叶林	黑颈鹤
钱江源 Qiantang-River Source	2016-06	国家发改委	758	中亚热带常绿阔叶林	黑麂、百山祖冷杉
南山 Nanshan Mountain	2016-07	国家发改委	636	亚热带常绿阔叶林	林麝、资源冷杉

武夷山和神农架试点区面积相比《试点实施方案》批复时略有调整,钱江源试点区目前已增加丽水市百山祖片区

2 经验和成效

总体而言,国家公园体制试点得到了政府和社会各界的高度重视^[5]。各试点区地理区位各异、保护对象多样,在试点过程中涌现出一系列特色亮点工作,为国家公园建设和管理积累了一批可复制、可推广的经验^[6-8]。国家公园体制试点产生了良好的成效,自然资源资产管理效率明显提升,生态保护和恢复力度明显增强,社区民生有所改善,社会效益突显。

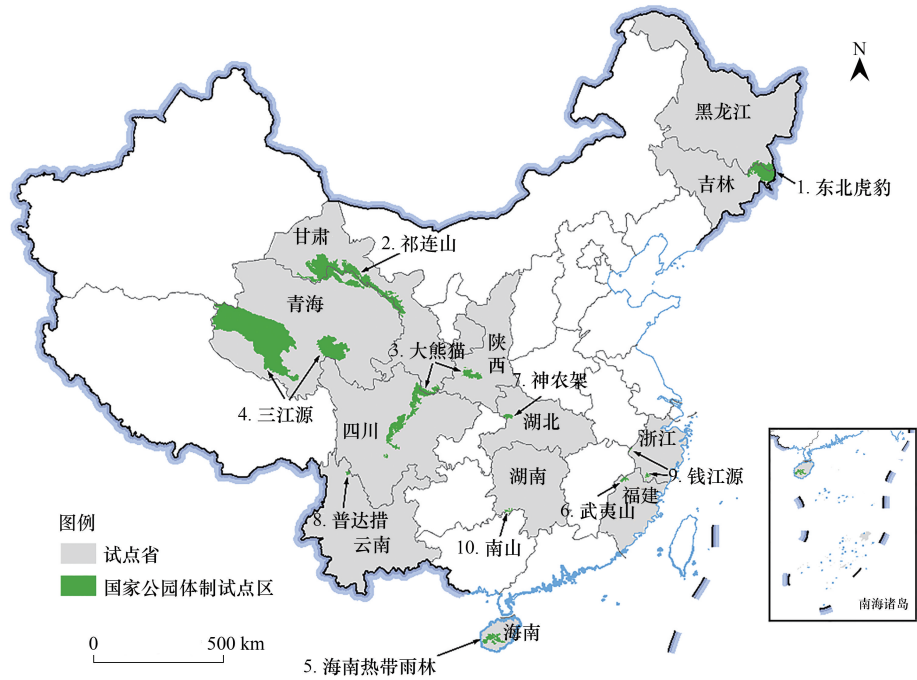


图 1 我国首批国家公园体制试点区空间分布(审图号:GS(2019)1823 号)
 Fig.1 Spatial distribution of the first batch of China's National Park system pilot areas

2.1 管理体制机制创新

各试点区都组建了国家公园管理机构,推进了自然保护地机构和人员整合,完成了自然资源所有权边界划定和确权登记,基本实现了由一个部门统一行使国家公园管理职责。10 个试点区形成了中央垂直管理、中央与地方共同管理、地方管理 3 种管理模式(表 3)。

表 3 首批国家公园体制试点区管理体制情况
 Table 3 The management system of the first batch of national park system pilots

试点范围 Pilot area	管理机构成立时间(年-月) Time of institution establishment (Year-Month)	机构设置情况 Situation of institution setting	管理模式 Administration mode
东北虎豹 Northeast Tiger & Leopard	2017-08	依托国家林草局长春专员办组建东北虎豹国家公园管理局	国家林草局代表中央垂直管理
祁连山 Qilian Mountain	2018-10	依托国家林草局西安专员办组建祁连山国家公园管理局,在甘肃、青海两省林草局加挂省级管理局牌子	国家林草局与省政府双重领导,以省政府为主
大熊猫 Giant Panda	2018-10	依托国家林草局成都专员办组建大熊猫国家公园管理局,在四川、陕西、甘肃三省林草局加挂省级管理局牌子	国家林草局与省政府双重领导,以省政府为主
三江源 Three-River Source	2016-06	组建三江源国家公园管理局,为正厅级省政府派出机构	青海省政府垂直管理
海南热带雨林 Hainan Tropical Rainforest	2019-04	在海南省林业局加挂海南热带雨林国家公园管理局牌子	海南省政府垂直管理
武夷山 Wuyi Mountain	2017-03	组建武夷山国家公园管理局,为正处级行政机构	福建省政府垂直管理
神农架 Shennongjia	2016-07	组建神农架国家公园管理局,为正处级事业单位	湖北省政府垂直管理,委托神农架林区政府代管
普达措 Potatso	2018-08	组建普达措国家公园管理局,为正处级事业单位	云南省政府垂直管理,委托迪庆州政府代管
钱江源 Qiantang-River Source	2017-03	组建钱江源国家公园管理局,为正处级行政机构	浙江省政府垂直管理
南山 Nanshan Mountain	2017-10	组建南山国家公园管理局,暂不确定级别,按副厅级架构,事业单位性质	湖南省政府垂直管理,委托邵阳市政府代管

钱江源试点区 2017 年 3 月成立了钱江源国家公园管理委员会,浙江省政府委托衢州市政府代管,2019 年 7 月调整为钱江源国家公园管理局,由浙江省政府垂直管理;2020 年 8 月,浙江省委编办批复设立钱江源-百山祖国家公园百山祖管理局,为正处级行政机构,由省政府垂直管理

为保障国家公园体制顺利运行,各试点区积极创新运行机制(表4)。10个试点区都制定了条例或办法(东北虎豹、祁连山、大熊猫3个跨省试点区正提请审议;普达措国家公园的条例2014年开始实施,但与国家现行要求不一致,目前正在加快修订,修订草案已通过迪庆州人大常委会会议;其余6个试点区已颁布实施),编制了总体规划且获得正式批复,为国家公园建设和管理提供了基本保障。

表4 首批国家公园体制试点体制机制创新的典型案例

Table 4 Typical cases of institutional innovation of the first batch of national park system pilots

试点范围 Pilot area	体制机制创新 Institutional innovation	主要做法 Main practices
东北虎豹 Northeast Tiger & Leopard	跨境保护	与俄罗斯豹地国家公园管理局签署保护合作谅解备忘录,建设“无国界”生态保护圈。借助全球虎保护高峰会议等国际平台,共享野生东北虎保护和国家公园建设的中国经验,推进生态文明领域的大国外交
祁连山 Qilian Mountain	矿产退出	对矿权人自愿放弃申请注销的和对矿业权年限已届满未办理延续的,采取注销式退出;对扣除与保护区重叠区域后剩余面积大于1km ² ,或剩余面积保有资源储量满足最低生产规模的矿业权,采取扣除式退出;其余采取补偿式退出
大熊猫 Giant Panda	社区共建共管	建立社会公益型保护小区,具体管理由非政府组织等社会力量负责,所需资金和技术由社会组织提供,激发当地社区居民广泛参与,国家公园管理机构与属地政府建立日常、重点和专项三级监管体系
三江源 Three-River Source	管理职能整合优化	整合国土资源、林业资源、水资源、环境保护等相关管理机构,设立生态环境和自然资源管理局;整合森林公安局、国土执法、环境执法、草原监理、渔政执法等执法机构,设立资源环境执法局;整合林业站、草原站、水土保持、湿地保护等事业单位,在园区管委会和乡镇设生态保护站
海南热带雨林 Hainan Tropical Rainforest	生态搬迁	实行土地所有权置换,迁出地原农民集体所有的土地全部转为国家所有,迁入地原国有土地全部转为农民集体所有,有效解决了搬迁土地处置难题,保障了村民利益,实现了“搬得出、稳得住、能发展、可致富”的目标
武夷山 Wuyi Mountain	协同管理	省林业局与南平市政府主要负责人建立季度协调会议制度,南平市、涉及县分管负责人与国家公园管理局主要负责人组成每月抓落实会议制度。国家公园执法大队与所在乡镇建立联动工作机制,国家公园基层管理站站长由所在地乡镇长兼任,明确规定有关乡镇长在转任、提任时应征得国家公园同意
神农架 Shennongjia	区域合作	构建大神农架区域保护联盟体系,实现各保护地间连通联防联控。将神农架国家公园毗邻自然保护地纳入大神农架 GEF 项目,让神农架国家公园毗邻保护机构也能在保护中受益,充分调动了周边保护地保护的积极性和主动性
普达措 Potatso	特许经营	最早开始特许经营探索,将生态体验向导服务特许经营给当地社区,在试点区管理机构监管下统一组织开展。在地方财政较为困难、国家财政投入机制尚不完善的情况下,通过较小范围的资源非消耗性利用实现了大范围的有效保护
钱江源 Qiantang-River Source	集体林地保护 地役权改革	在不改变森林、林木、林地权属的基础上,先由农户或村民小组自行委托村民委员会管理,再由村民代表大会集体表决形成决议,将管理权统一授权钱江源国家公园管理局,明确约定权利义务,限制权属所有者的行为
南山 Nanshan Mountain	统筹资金使用管理	建立国家公园一级账户,充分发挥资金集中优势,形成“一个部门归集、一个口子拨付、一条渠道使用、一个标准考核”机制,省财政统一归集拨付,管理局统筹管理使用,省政府统一考核

2.2 保护力度持续加强

各试点区生态保护力度普遍加强,人类活动监管能力有效提升。各试点区都开展了综合科学考察或主要保护对象专项调查,信息化、智能化水平相比试点前都有较大提升,全方位、立体式的监测巡护体系初步建立;积极开展专项保护行动,针对试点区面临的主要违法行为开展联合执法,营造了高压态势;坚持自然恢复为主,针对试点区生态系统退化和破坏的类型和程度,采取必要辅助措施加以修复(表5)。国家公园体制试点产生了明显的生态成效,各试点区生态系统服务功能维持稳定或有所提升,违法破坏行为得到有效遏制,物种种群数量有所增加,栖息地得到恢复,动植物新种、分布新记录不断被发现(表5)。

表 5 首批国家公园体制试点区的取得的代表性生态成效

Table 5 Representative ecological achievements of the first batch of national park system pilots

成效 Achievements	试点范围 Pilot area	具体反映 Specific reflection
生态服务功能维持稳定或有所提升 Ecosystem services remains stable or has been improved	祁连山	封育提高了草地生态系统植物地上生物量,森林涵养水源功能提升
	三江源	草地退化趋势发生逆转,水体与湿地生态系统面积净增加 308.91 km ² ,增长了 0.6%,水源涵养量增加到每年 408.95 亿 m ³ 以上,年均增幅达 6% 以上
	钱江源	出境水持续保持一类水质标准,交接断面水质 100% 为优,空气质量优良率达 98.2%
违法破坏行为得到有效遏制 Illegal acts and damages have been effectively curbed	东北虎豹	人为干扰程度明显降低,特别是盗伐盗猎等违法破坏行为减少,猎套遇见率下降了 94.55%
	祁连山	共退出矿业权 144 宗,占总数 75%,矿区内废弃生产和生活设施全部拆除;开展专项行动严厉打击违法犯罪行为,破坏案件明显下降
	武夷山	全面摸排茶山面积,建立精准数据库,做好源头控制;落实“网格化”管理,利用无人机等科技手段,整治违法违规茶山 4676 亩;建立公检法联合办案机制,侦破毁林种茶案件 15 起,行政处罚 5 人,审判 10 人;强化执纪监督,调查 16 人,追责问责 7 人
物种种群增加、栖息地恢复 Species populations have increased, or their habitats have been restored	东北虎豹	监测到新繁殖的幼虎 10 只,幼豹 7 只,分布范围逐渐扩大
	祁连山	监测到雪豹的分布范围扩大,栖息地下移至针叶林
	大熊猫	大熊猫适宜生境面积增加 1.6%,完成了 9 条大熊猫走廊带和 7 处野生动物通道建设,恢复植被 128.5 km ²
	三江源	人类活动干扰明显下降,藏羚羊种群得以恢复,雪豹、金钱豹、兔狲等珍稀濒危野生动物活动痕迹增加
发现新物种、记录新分布 New species are discovered, and new distributions are recorded	海南热带雨林	发现科学新种 19 个
	普达措	黑颈鹤活动范围从碧塔海扩大到属都湖、弥里塘等处,稳定种群数量从 28 只增至 38 只(2016—2019);首次监测到珍稀濒危苔藓花斑烟杆藓(<i>Buxbaumia punctata</i>)分布
	南山	发现植物新种 2 个、动物新种 4 个,新记录维管束植物 447 种、脊椎动物 68 种

2.3 资金投入不断加大

国家公园体制试点以来,资金投入力度不断加大。中央层面,国家发展改革委除在原有的中央预算内投资专项中安排资金外,专门在文化旅游提升工程专项下安排国家公园体制试点资金,2017—2020 年共投资 38.69 亿元;财政部 2017—2019 年通过一般性转移支付安排各试点省共 9.8 亿元,2020 年将国家公园支出纳入了林业草原生态保护恢复资金,并安排预算 10 亿元。省级和地方财政持续增加配套资金和专用经费,海南热带雨林、武夷山、钱江源、南山等 4 个试点区的省级和地方财政投入超过总资金量的 60%,神农架试点区接近 50%。此外,中国绿化基金会、全球环境基金等社会组织对国家公园保护事业的支持力度逐步加大,试点以来,10 个试点区累积获得捐赠超过 2 亿元。

各试点区利用多方整合的资金,采取增设公益岗位、加强集体土地统一管理^[9-10]、提高生态补偿范围和标准、改善生产生活设施、开展特许经营、扶持特色产业等措施,带动社区发展,实现了对部分当地居民和森工企业职工的安置,既提高了自然资源的保护效率,又增加了居民收入,有利于维护社会稳定(表 6)。

2.4 科研合作不断深化

各试点区积极搭建国家公园研究机构,深化合作机制,有效提升了国家公园的科研水平。各试点区在原有科研条件基础上,建立或共建国家公园科研机构 20 余个,涉及高校和科研院所等单位数十家,汇聚了一批

多学科领域和行业背景的高水平人才,形成了强大的智力支持(表 7)。试点以来,10 个试点区内开展的研究工作已发表一系列学术论文,不乏具有全球影响力的顶级研究成果^[11-12]。依托深化合作产生的科研成果已经开始应用于实际保护管理工作,为国家公园的建设与管理、生态系统恢复、物种保护等提供了有力支撑。

表 6 首批国家公园体制试点区民生改善的典型案例

Table 6 Typical cases of people's livelihood improvement of the first batch of national park system pilots

试点范围 Pilot area	主要做法与成效 Main practices and achievements
东北虎豹 Northeast Tiger & Leopard	出台《吉林省重点保护陆生野生动物造成人身财产损失补偿办法》;设置生态管护和社会服务公益岗位,依托龙头企业实施产业转型,吸纳森工企业职工和贫困户,促进增收
祁连山 Qilian Mountain	严格执行草原生态保护补助奖励政策,将禁牧农牧户、搬迁移民农牧户、退耕还林农牧户聘选为生态管护员,在试点村安排专职宣传员、巡护员,提高居民收入水平
大熊猫 Giant Panda	严格执行退耕还林、天保工程、公益林等生态补偿政策;开发生态公益岗位妥善安置原住民和国有森工企业职工,提升收入;新建和改扩建基础设施,提升防洪堤、环境卫生等民生设施;打造大熊猫特色文创小镇,扶持中药材、蜂蜜等绿色产业
三江源 Three-River Source	实施生态公益岗位(“一户一岗”)吸纳一批、培训技能转岗吸纳一批、特许经营吸纳一批、工程建设吸纳一批、传统产业升级吸纳一批的“五个一批”扶贫模式,拓展增收渠道
海南热带雨林 Hainan Tropical Rainforest	在平等协商、价值相当的基础上,通过土地置换和就业安置,实现了老百姓生活有改善、生产有保障、享受公共服务水平明显提高,搬得出、住得下、能致富的生态搬迁目标
武夷山 Wuyi Mountain	提高国家公园范围内公益林补偿标准;对主景区内集体山林实行“两权分离”管理,所有权归村民,使用管理权归国家公园管理机构,对林权所有者实行补偿,补偿额度随游憩收入增长联动递增;打造生态茶业、生态旅游等绿色支柱产业
神农架 Shennongjia	聘请社区居民参与生态管护;实行以电代柴的补贴机制;建立农业兽灾商业保险机制;建立中药材“农户+基地+合作社”发展模式,实施“以奖代补”、特许经营服务等模式鼓励和扶持社区经济发展
普达措 Potatso	通过小范围的资源非消耗性利用推动大范围的有效保护,每年从游憩收入提取生态补偿资金,按照“人均+户均”的方式,分区分级实施补偿;聘请原住民参与管护,提供环卫、解说等服务;建立教育资助制度,村民受教育程度大幅提升;改善社区基础设施
钱江源 Qiantang-River Source	全面实施地役权改革补偿,补偿资金纳入省财政预算,落实集体生态补偿机制;启动“柴改气”补偿试点;安排专项资金整治社区环境,改善生产生活设施;成立绿色发展协会,推动“钱江源国家公园”集体商标注册,提升“钱江源国家公园”品牌价值
南山 Nanshan Mountain	国家公园体制试点与脱贫攻坚相结合:实施公益林扩面工程,将符合条件的商品林纳入公益林和天保林管理范畴;实施经营权租赁流转,提高公益林补偿标准;引导一般控制区居民发展林下经济;试点以来,22 个贫困村全部摘帽,当地居民人均可支配收入提升 47.2%

表 7 首批国家公园体制试点区的代表性科研机构

Table 7 Representative scientific research institution of the first batch of national park system pilots

试点范围 Pilot area	科研机构 Scientific research institution	成立单位 Organizers
东北虎豹 Northeast Tiger & Leopard	东北虎豹监测与研究中心	国家林业和草原局、北京师范大学
祁连山 Qilian Mountain	祁连山生态环境研究中心	中国科学院西北生态环境资源研究院、兰州大学等
大熊猫 Giant Panda	大熊猫科学研究院	大熊猫国家公园四川省管理局
三江源 Three-River Source	三江源国家公园研究院	中国科学院、青海省政府
海南热带雨林 Hainan Tropical Rainforest	海南国家公园研究院	海南热带雨林国家公园管理局、中国林业科学研究院、海南大学等
武夷山 Wuyi Mountain	武夷山国家公园研究院	武夷山国家公园管理局、福建农林大学
神农架 Shennongjia	神农架国家公园研究院	中国林业科学研究院、湖北省林业局、神农架国家公园管理局
普达措 Potatso	普达措国家公园科研监测中心	普达措国家公园管理局
钱江源 Qiantang-River Source	钱江源国家公园研究院	钱江源国家公园管理局
南山 Nanshan Mountain	中南林业科技大学国家公园研究院	中南林业科技大学、南山国家公园管理局

2.5 社会影响逐渐扩大

试点以来,通过自然教育和宣传引导,国家公园理念深入人心,生态文明思想广为传播。各试点区都开通

了国家公园官网、微博、公众号等,多渠道多形式宣传生态文明思想和国家公园价值,及时回应社会关切问题,极大提高了国家公园的社会关注度(表8)。各试点区都建立了国家公园自然教育基地,自然教育的规模有序扩大,国家公园的全民公益性得以体现。试点以来,社会各界参与10个国家公园试点区的志愿服务逾万人次。通过广泛征集社会公众创意,10个试点区都发布了形象标识,充分体现了国家公园特色。

表8 首批国家公园体制试点区扩大社会影响的主要做法

Table 8 Typical cases of people's livelihood improvement of the first batch of national park system pilots

试点范围 Pilot area	主要做法与成效 Main practices and achievements
东北虎豹 Northeast Tiger & Leopard	积极开展国际合作交流,树立国际野生动物保护负责任大国形象,使东北虎豹国家公园成为中国生态文明建设的靓丽名片、野生动物保护国际合作的典范
祁连山 Qilian Mountain	协助中央电视台拍摄制作纪录片《祁连山国家公园》,自主拍摄《雪豹》等专题宣传片,在央视和地方电视台播出;组织开展中小学生学习自然体验和科普教育活动,受众累积逾万人
大熊猫 Giant Panda	创办《熊猫之舟》杂志;举办“纪念大熊猫科学发现150周年”“保护国宝大熊猫,共筑生命共同体”等宣传活动,2020年以来中央媒体刊发的相关采访新闻稿和资讯累计点击和阅读量超过2亿次,最高单条阅读量超过6450万次、讨论4.5万条,极大提升了社会关注度
三江源 Three-River Source	青海省与国家林草局共同举办第一届国家公园论坛,习近平总书记专门发来贺信,发布《西宁共识》;每年发布三江源国家公园公报;利用外交部全球推介会、国新办新闻发布会、首都博物馆“山宗水源路之冲”展览等平台载体,让美丽三江源成为走向世界的绿色名片
海南热带雨林 Hainan Tropical Rainforest	省委宣传部派遣新闻联络官入驻海南热带雨林国家公园管理局,与主流媒体密切合作,制定年度宣传方案,新闻应急、舆情管控等方案;深入国家公园9个市县开展宣讲解读活动,增强广大干部群众对国家公园的知晓率和认同感,提高参与热情,形成高度统一的思想认识
武夷山 Wuyi Mountain	开通全国首趟国家公园冠名专列“武夷山国家公园”高铁动车,通过声音、图案、文字等媒体资源,全方位、立体式展现了武夷山国家公园“碧水丹山生物之窗”的独特魅力
神农架 Shennongjia	与各级媒体建立定点联系制度,在《湖北日报》等媒体开设专栏;设立专门的科教平台——“神农架自然教育学校”,配备专职人员;神农架国家公园被列入中国第二批自然教育学校(基地),申创成为“湖北省科普示范基地”和“湖北省中小学生研学旅行实践教育基地”
普达措 Potatso	新建科普宣教中心,国家公园宣讲和观影作为生态游憩的必备项目,共为637.4万人次访客提供生态教育专场讲解近千余次;冠名拼多多等电商活动推广普达措国家公园品牌
钱江源 Qiantang-River Source	在当地开通了全国首个国家公园频道,全面展示钱江源国家公园在试点过程中的工作动态、政策法规、成果成效、美景风光等,为钱江源国家公园体制试点创造更好的舆论环境
南山 Nanshan Mountain	设立自然教育基地4个,宣教中心1座,结合湿地日、爱鸟周等活动,开展自然教育活动32批3万人次;接受社会捐赠420万元、注册志愿者600人,实现试点前零记录突破

3 主要问题

国家公园体制试点是一种全新体制的探索。建成统一规范高效的中国特色国家公园体制,是一项长期艰巨复杂的系统工程,还面临一些尚未解决的问题和困难。

3.1 管理机构级别和类型参差不齐

首先,部分试点区国家公园管理机构级别偏低。神农架、普达措、南山3个试点区管理机构目前仍由所在市州政府代管,与国家公园自然资源资产所有权由中央政府和省级政府分级行使的要求不符,难以承接中央委托事权责任的落实。武夷山、神农架、钱江源等试点区内自然资源权属复杂,不仅涉及区县协调,还牵涉省直各有关部门、甚至跨省协调整合等情况,处级管理机构难以协调,不利于深化推进各项工作。

其次,部分试点区国家公园管理机构行政主体缺失。神农架、普达措、南山3个试点区管理机构为事业单位性质,综合执法等行政职能缺乏法律支撑,尽管进行了行政授权,仍很大程度上依赖地方政府职能部门,执法适时性受到较大牵制。

最后,跨省试点区存在“一园多制”问题。祁连山试点区甘肃片区建立了省管理局、管理分局、保护站三级垂直管理体系,但青海片区的管理分局、保护站仍依托地方林草局设立。大熊猫试点区的14个管理分局5个由省级管理局直管,9个以当地政府管理为主;陕西和甘肃片区的综合行政执法由森林公安承担,四川片区

直接赋予管理分局执法权限。

3.2 法律制度不健全

首先,《国家公园法》等上位法还未出台,不同管控分区的细化管控要求不明确。核心保护区和一般控制区内哪些行为是允许的,哪些行为是禁止的,监管部门对不同管控分区的督察依据是什么,都不明确。目前大多参照《自然保护区条例》管理,该条例的某些限制性规定难以执行、且不合时宜。核心保护区内完全禁止任何人类活动,既不是科学的最严格保护,也不具有实际操作性。藏族等少数民族牧民在不同季节逐草而居,是长久以来形成的民族传统和文化,维系草畜平衡前提下适当放牧对自然生态环境并不会造成破坏。某些试点区核心保护区内的部分人工林群落结构过于简单或感染了病虫害,从保护管理角度需要采取修复措施消除隐患,但实际操作中要依法干预比较困难。

其次,跨省试点区的管理条例、规划等由谁批、如何批等问题暂未明确。批准建立跨省的国家公园体制试点区是中央统揽全局的结果,跨省试点管理条例出台难、规划批复难等是我国自然保护地体系建设管理中出现的新问题。目前,东北虎豹、祁连山、大熊猫 3 个试点区都完成了条例编制,但由于审批主体不明确,无法报批^[13]。

3.3 资金保障长效机制未建立

首先,各级财政对国家公园的投入整体而言总量不足,且来源分散。国家公园的中央和地方事权还未划清,中央未建立国家公园专项资金,整体支出力度与中央应该承担的国家公园全民公益性资源保护责任不匹配。中央预算内投资项目申报体系不成熟,部分试点区存在上报时间仓促、内容论证不充分、项目时序安排不科学等问题。地方政府财政能力有限,配套力度偏小,普遍在工矿企业退出、生态搬迁、集体土地流转等方面存在较大的资金缺口。

其次,社会投入占比小,无法对财政进行有效补充。为了迅速遏制生态环境遭受破坏的势头,中央实施严厉的生态环境保护制度,采取了前所未有的问责和惩处力度。在此背景下,地方政府对自然资源保护的重要性有了充分认识,违法违规开发建设项目、森林砍伐、农业扩张等问题得到较大程度缓解。但是,保护地内的自然资源允许何种形式何种程度的利用没有形成共识,地方政府和保护地管理机构在形势不明朗的情况下对引入企业资金参与建设存在顾虑^[6],企业由于缺乏法律制度保障且盈利模式不清楚,暂时没有大资金介入。试点区普遍经济基础相对薄弱,仅靠自身探索短期内优质生态产品的经济价值难以实现。此外,我国的自然保护公民教育发展还处于初级阶段,社会捐赠还未形成规模。这些原因共同导致社会资金没有在国家公园体制试点过程中起到有效补充。

3.4 人才队伍建设滞后

首先,管理技术人员数量难以满足国家公园建设需求。试点区大多面临较严重的编制短缺,存在人员划转落实不到位、人员配置不健全、人员兼用、无编无岗等问题。执法力量普遍薄弱,可能导致违法违规行为监管缺失。

其次,人员年龄结构不合理、高端人才短缺,人才激励机制不完善。各试点区普遍存在人员年龄结构老化、业务能力较低等问题。由于国家公园试点区多位于社会经济相对落后区域,且部分试点区管理机构级别、性质还不确定,缺乏对高端管理技术人才的吸引力。

3.5 保护与发展的矛盾仍然突出

国家公园是国家自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的部分,面积远比一般的自然保护区和自然公园大,又是最严格的自然保护地类型,保护与发展的矛盾突出。试点区内的居民生产生活大多依赖于对当地自然资源的传统利用,在保护生态的同时妥善安置原住民,改善其生活水平,是建设国家公园面临的巨大挑战。目前,大多数试点区内居民获得的生态补偿仅能满足基本生活保障,存在人兽冲突隐患,防护体系和保险赔偿体系尚不完善。

3.6 空间范围不合理

由于处于试点阶段,国家公园的内涵和建设管理目标一直在不断丰富,已建试点区的标准不统一,且存在

空间范围不合理问题。从国家代表性、完整性角度考虑,三江源试点区目前未纳入完整的长江源头和黄河源头;武夷山、钱江源、神农架、普达措、南山等试点区目前范围还不足以反映生态地理单元的完整生态过程,毗邻的具有相同保护价值的区域,因跨行政区域导致管理机构难以整合等原因,没有纳入试点范围内。此外,某些试点区在规划国家公园范围和管控分区时,未进行充分的实地勘验,部分永久基本农田、聚居村等没有科学调出,既影响了国家公园的原真性,也留下了居民生产生活与保护管理矛盾的隐患。

4 完善建议

4.1 规范管理机构设置

首先,建议按照中央编办最新出台的《关于统一规范国家公园管理机构设置的指导意见》要求,规范不同管理模式下的国家公园管理机构的性质、级别、内设部门、直属机构、分级管理机构、人员整合等关键问题,彰显国家公园的主体地位。

其次,建议按照机构改革职能划分,调整完善由国家发展改革委等原 13 个部门组成的国家公园体制建设领导小组,领导小组在国家公园主管部门设立办公室,加强统筹协调和高位推动。国家公园主管部门对祁连山、大熊猫等跨省试点区以及武夷山、神农架等有必要有条件跨省整合的试点区加强指导,理顺管理体制。

此外,应继续加强对非全民所有自然资源的实际管理,实现国家公园由国家主导^[14]。

4.2 健全法律制度体系

首先,建议加快《国家公园法》的制定和出台,统筹谋划制定《自然保护地法》,为以国家公园为主体的自然保护地体系提供整体性、系统性的法治保障^[15-16]。上位法出台有利于促进各国家公园理顺法律适用关系,增强各国家公园条例办法的法律效力。过渡期间,建议先由主管部门和监督部门联合出台指导意见,明确不同管控分区的细化管控要求。

其次,建议尽快出台国家公园条例、规划等管理办法,为条例和规划的编制、上报、审批等提供解决路径。需进一步明确国家公园管理部门、监管部门、审批部门、各级地方政府之间的权责边界,持续加强协作,精准施策,整合多方力量履行好国家公园各项职能。

4.3 完善资金保障长效机制

首先,建议加大财政投入,理顺下拨渠道,规范使用投向。应加快研究国家公园事权划分,中央和省级政府按照事权划分出资保障国家公园的建设与运行^[17, 18]。发挥集中力量办大事的体制优势,整合多渠道资金统筹使用,完善项目申报体系。开展生态系统评价,建立保护成效与资金投入挂钩的机制,把有限的资金优先安排到真正的短板和急需解决的问题上。

其次,建议完善社会捐赠制度,吸引社会资本为国家公园建设提供支持。应继续加强自然教育与宣传,扩大国家公园的社会影响力,成立基金委员会统一接受社会捐赠^[19]。推广特许经营模式,适度开发特色入口社区,将优质的生态环境和自然资源转化为市场竞争力,逐步增强造血能力^[20]。

4.4 强化治理能力建设

首先,建议加大人才引进力度,完善人才激励机制和考核机制。以专业化为导向,尽快解决国家公园管理机构的空编现象,逐步改善专职人员的学历水平和年龄结构。加大对现有人员的培训与交流,提升业务能力。

其次,建议加深社会参与程度,缓解编制不足的压力。推广柔性引进,打破人才使用壁垒。鼓励推广购买服务方式,快速准确解决实际需求。完善志愿服务机制,调动公众参与积极性。

此外,应充分利用先进技术成果和基础设施条件,持续推动治理体系向标准化、信息化、智能化、专业化迈进,提高治理能力和效率,向科学技术“要编制”。

4.5 推进社区协调发展

首先,建议加强国家公园宣传工作,牢固树立人与自然和谐共生的思想意识,增强为子孙后代留下珍贵自然遗产的责任感、使命感、荣誉感。以生态保护为首要目标,兼有科研、教育、游憩、社区发展等多功能和多目

标的国家公园理念,是在消化吸收了国外先进经验、总结了我国 60 多年来自然保护地研究成果的基础上提出的,具有后发优势。

其次,应继续加大保护力度,营造国家公园世代传承的紧迫感和庄严感。国家公园应坚持保护第一不动摇,严厉打击破坏生态环境和野生动植物等违法行为。尽快制定社区发展规划,确保社区建设与国家公园整体保护目标相协调。

最后,建议完善以生态保护为重点、以改善民生为核心的常态化生态补偿机制。合理确定生态补偿标准,将项目性、阶段性生态补偿政策落实为常态化、长期化的补偿来源^[21]。推动有条件的试点区推广自然资源有偿使用制度,鼓励地区或流域间的横向转移支付。深入探索生态产品价值实现路径,挖掘国家公园品牌价值,将“两山理论”转化为实践行动,让国家公园建设给当地政府和群众带来实惠。

4.6 完善空间布局

首先,建议合理调整边界。对三江源、武夷山、钱江源、神农架、普达措、南山等完整性或代表性存在问题的试点区,应考虑打破行政区划限制,尽快制定整合方案。过渡期间,持续深化跨省或跨市县的联动保护机制。将镇村建成区、永久基本农田、矿业权等矛盾冲突尖锐且保护价值不高的区域按相关政策规定调出,提高国家公园的原真性和管理有效性。

其次,建议加快出台统一的《国家公园设立标准》。充分借鉴国外国家公园的先进经验,同时紧贴中国国情,明确国家公园的设立条件、认定指标、设立流程、命名规则等,为科学遴选国家公园候选地、完善国家公园总体布局提供基本遵循^[22]。

致谢:感谢参与国家公园体制试点评估的各位专家在资料收集时提供的帮助。

参考文献 (References):

- [1] Xu W H, Pimm S L, Du A, Su Y, Fan X Y, An L, Liu J G, Ouyang Z Y. Transforming protected area management in China. *Trends in Ecology & Evolution*, 2019, 34(9): 762-766.
- [2] Wu R D, Possingham H P, Yu G Z, Jin T, Wang J J, Yang F L, Liu S L, Ma J Z, Liu X, Zhao H W. Strengthening China's national biodiversity strategy to attain an ecological civilization. *Conservation Letters*, 2019, 12(5): e12660.
- [3] Wu R D, Hua C L, Yu G Z, Ma J Z, Yang F L, Wang J J, Jin T, Long Y C, Guo Y, Zhao H W. Assessing protected area overlaps and performance to attain China's new national park system. *Biological Conservation*, 2020, 241: 108382.
- [4] 黄宝荣, 马永欢, 黄凯, 苏利阳, 张丛林, 程多威, 王毅. 推动以国家公园为主体的自然保护地体系改革的思考. *中国科学院院刊*, 2018, 33(12): 1342-1351.
- [5] 马克平. 中国国家公园建设取得标志性进展. *生物多样性*, 2017, 25(10): 1031-1032.
- [6] 黄宝荣, 王毅, 苏利阳, 张丛林, 程多威, 孙晶, 何思源. 我国国家公园体制试点的进展、问题与对策建议. *中国科学院院刊*, 2018, 33(1): 76-85.
- [7] 王毅, 黄宝荣. 中国国家公园体制改革: 回顾与前瞻. *生物多样性*, 2019, 27(2): 117-122.
- [8] 唐芳林, 闫颜, 刘文国. 我国国家公园体制建设进展. *生物多样性*, 2019, 27(2): 123-127.
- [9] 王宇飞, 苏红巧, 赵鑫蕊, 苏杨, 罗敏. 基于保护地役权的自然保护地适应性管理方法探讨: 以钱江源国家公园体制试点区为例. *生物多样性*, 2019, 27(1): 88-96.
- [10] 李双, 孙孝平, 方彦君, 张银龙, 曹铭昌. 钱江源国家公园体制试点区农户生计资本评价及其空间特征. *生物多样性*, 2019, 27(1): 64-75.
- [11] Liu H, Ma H D, Cheyne S M, Turvey S T. Recovery hopes for the world's rarest primate. *Science*, 2020, 368(6495): 1074-1074.
- [12] Chen L, Swenson N G, Ji N N, Mi X C, Ren H B, Guo L D, Ma K P. Differential soil fungus accumulation and density dependence of trees in a subtropical forest. *Science*, 2019, 366(6461): 124-128.
- [13] 陈雅如, 韩俊魁, 秦岭南, 杨怀超. 东北虎豹国家公园体制试点面临的问题与发展路径研究. *环境保护*, 2019, 47(14): 61-65.

- [14] 秦天宝. 论国家公园国有土地占主体地位的实现路径——以地役权为核心的考察. 现代法学, 2019, 41(3): 55-68.
- [15] 王凤春. 完善法律法规, 依法保障国家公园体制稳步建设. 生物多样性, 2017, 25(10): 1045-1046.
- [16] 吕忠梅. 以国家公园为主体的自然保护地体系立法思考. 生物多样性, 2019, 27(2): 128-136.
- [17] 苏杨. 事权统一、责权相当, 中央出钱、指导有方——解读《建立国家公园体制总体方案》之一. 中国发展观察, 2017, (19/20): 95-102.
- [18] 苏利阳, 马永欢, 黄宝荣, 林慧, 吴初国. 分级行使全民所有自然资源资产所有权的改革方案研究. 环境保护, 2017, 45(17): 32-37.
- [19] 何思源, 苏杨, 王蕾, 程红光. 构建促进保护地社区资源使用与保护目标协调的社会情境分析工具——武夷山国家公园试点区实践. 生态学报, 2019, 39(11): 3861-3870.
- [20] 苏杨, 魏钰. “两山论”的实践关键是生态产品的价值实现——浙江开化的率先探索历程. 中国发展观察, 2018, (21): 54-56.
- [21] 欧阳志云, 郑华, 岳平. 建立我国生态补偿机制的思路与措施. 生态学报, 2013, 33(3): 686-692.
- [22] 蒋志刚. 论保护地分类与以国家公园为主体的中国保护地建设. 生物多样性, 2018, 26(7): 775-779.