

DOI: 10.20103/j.stxb.202307051444

段廷璐, 李娜, 黄志旁, 李延鹏, 沐远, 肖文. 我国国家公园建设研究进展. 生态学报, 2024, 44(12): 4964-4972.

Duan T L, Li N, Huang Z P, Li Y P, Mu Y, Xiao W. Progress of China's national park construction and development prospects. Acta Ecologica Sinica, 2024, 44(12): 4964-4972.

我国国家公园建设研究进展

段廷璐^{1,2,3,4}, 李娜^{1,2,3,4}, 黄志旁^{1,2,3,4,5,6}, 李延鹏^{1,2,3,4,5,6}, 沐远^{1,2,3,4}, 肖文^{1,2,3,4,5,6,*}

1 大理大学东喜马拉雅研究院, 大理 671003

2 滇西北文化生态保护研究中心, 大理 671003

3 中国三江并流区域生物多样性协同创新中心, 大理 671003

4 大理大学三江并流区域生物多样性保护与利用云南省创新团队, 大理 671003

5 国际生物多样性与灵长类保护中心, 大理 671003

6 云南省高校洱海流域保护与可持续发展研究重点实验室, 大理 671003

摘要: 中国国家公园是指在具有显著自然生态价值、文化价值和科学研究价值的区域内, 通过完善自然保护与利用体系, 实现保护物种、维护生态系统完整性、保障基本生态需求、实现可持续利用等目的, 逐步形成具有国际水平的大型自然保护地并发挥其积极作用的区域。中国国家公园建设是实践生态文明思想的有效途径, 是中国自然保护地体系建设最重要的组成部分。自 2015 年发布《建立国家公园体制试点方案》以来, 中国政府陆续开展了 10 个国家公园体制试点, 最终在 2021 年正式建立了 5 个国家公园。收集了 2015 年以来国家公园相关政策资料, 对中国国家公园建设现状进行深入分析。我们发现中国国家公园较好的实现了初始建设目标, 但也有需要完善的地方。针对未来国家公园的建设, 我们提出了以下建议: 1) 完善国家公园空间布局规划; 2) 以流域为单元进行规划整合; 3) 确定东部和西部国家公园最小面积; 4) 确定国家公园数量上限; 5) 建立跨境国家公园; 6) 将文化保护纳入国家公园; 7) 统一管理体制; 8) 统一国家公园内部管控区划; 9) 形成三类保护地差异化可持续发展模式。未来随着中国国家公园顶层设计的逐步完善, 中国自然保护地体系体系建设将能提供更加全面、系统的生态保护和资源管理, 推动生态文明建设的不断发展; 实现生态保护、可持续利用和人与自然的和谐共生的目标。

关键词: 国家公园; 自然保护地体系; 顶层设计; 流域单元; 差异化发展模式

Progress of China's national park construction and development prospects

DUAN Tinglu^{1,2,3,4}, LI Na^{1,2,3,4}, HUANG Zhipang^{1,2,3,4,5,6}, LI Yanpeng^{1,2,3,4,5,6}, MU Yuan^{1,2,3,4}, XIAO Wen^{1,2,3,4,5,6,*}

1 Institute of Eastern-Himalaya Biodiversity Research, Dali University, Dali 671003, China

2 Center for Cultural Ecology in Northwest Yunnan, Dali 671003, China

3 Collaborative Innovation Center for Biodiversity and Conservation in the Three Parallel Rivers Region of China, Dali 671003, China

4 The Provincial Innovation Team of Biodiversity Conservation and Utility of the Three Parallel Rivers Region from Dali University, Dali 671003, China

5 International Centre of Biodiversity and Primates Conservation, Dali University, Dali 671003, China

6 The Key Laboratory of Yunnan Education Department on Er'hai Catchment Conservation and Sustainable Development, Dali 671003, China

Abstract: The concept of China's national parks refers to the establishment of large-scale nature reserves with significant natural, cultural, and scientific values. These parks aim to protect species, maintain the integrity of ecosystems, ensure basic ecological needs, and achieve sustainable utilization through the improvement of the nature conservation and utilization system. They are gradually developed into internationally renowned nature reserves that play an active role in China. The

基金项目: 第二次青藏高原综合科学考察研究(2019QZKK0402)

收稿日期: 2023-07-05; **网络出版日期:** 2024-04-17

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: xiaow@eastern-himalaya.cn

#本研究尚缺中国港澳台统计数据。

construction of China's national parks is an effective approach to promoting the concept of ecological civilization. It is also a crucial component of China's system of nature reserves. Since the release of Pilot Program for Establishing a National Park System in 2015, the Chinese government has successively carried out pilot projects for the national park system. In 2021, five national parks were officially established. This article collects policy materials related to national parks since 2015 and provides an in-depth analysis of the current status of China's national park construction. We found that China's national park construction has generally achieved its objectives. However, there were areas that require further improvement. Regarding the construction of future national parks, we propose the following suggestions: 1) Improve the spatial layout planning of the national parks; 2) Plan and integrate on a watershed basis; 3) Determine the minimum area for eastern and western national parks; 4) Determine the upper limit of the number of national parks; 5) Establish cross-border national parks; 6) Include cultural protection in national parks; 7) Establish a unified management system; 8) Establish a unified internal control zoning system for national parks; 9) Form a differentiated sustainable development model for three types of protected areas. As the top-level design of China's national parks continues to improve, the construction of a national park-centered system of nature reserves will provide a more comprehensive and systematic approach to ecological protection and resource management. It will further advance the development of ecological civilization, aiming to achieve the ecological conservation, sustainable utilization, and a harmonious coexistence between human and nature.

Key Words: national park; natural protected area system; top-level design; watershed unit; differentiated development model

自然保护地体系^[1]是保护生态系统完整性和生物多样性的的重要手段,世界各国从 20 世纪开始建立。中国自然保护地体系发展于 1956 年^[2]。经过 60 多年的发展,中国已建立了自然保护区、风景名胜区、自然遗产、世界遗产、地质公园、森林公园、湿地公园和自然保护站等自然保护地,类型及功能多样,自然保护地已经覆盖国土面积约 20%^[3],在保护生物多样性和维护生态系统稳定性方面发挥了重要作用^[2-4]。但中国数量众多的自然保护地体系存在空间重叠、部门交叉管理、缺乏宏观整体布局规划、分类不科学、功能划分不明确、保护与发展矛盾突出等问题,导致管理成效低、尚未实现“生态系统完整的大型自然保护地”目标^[5]。

为了解决中国自然保护地目前存在的问题,中国政府在 2015 年发布《建立国家公园体制试点方案》,2017 年和 2019 年分别颁布了《建立国家公园体制总体方案》(以下简称《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》(以下简称《意见》),将自然保护地体系构建作为重要发展战略。其中,国家公园是中国自然保护地的主体和保护级别最高的保护地。中国政府把国家公园纳入自然保护地体系,以达到维持生态系统完整性、提高保护成效和可持续发展的目标^[5]。自 2016 年,中国陆续建立了 10 个国家公园体制试点,分别为三江源、大熊猫、东北虎豹、神农架、钱江源-百山祖、南山国家、祁连山、海南热带雨林、武夷山以及普达措国家公园体制试点(长城国家公园试点已退出);国家林草局等中央部门逐步出台了《国家公园功能分区规范》、《国家公园设立规范》、《国家公园总体规划技术规范》、《国家公园空间布局方案》等文件以完善国家公园建设体系;各个国家公园体制试点也制定了总体规划文件;且国务院于 2021 年 9 月 30 日对三江源、东北虎豹、大熊猫、武夷山、海南热带雨林等 5 个国家公园予以批复。经过 5 年探索,我国国家公园体制建设成效显著。

目前我国开展的 10 个国家公园(包含试点),总面积约为 23 万 km²^[6],资金投入逐年增大,使当地的生态保护力度持续增强、科研合作愈加深化、社会影响稳步上升,还在许多方向上凝聚了共识,改善了多头管理现象,也在不断的立法工作中为国家层次立法积累经验^[7],这毫无疑问是一项壮举。中国国家公园的建立首先在于保护珍稀动植物及其所在的生态系统以及文化遗迹上效果显著,起到了极大的作用。虽然我国国家公园体制起步相对较晚,但如今已修复了一些生态系统遭到较大破坏的地区,及时保护了多个具有价值的自然地,让许多珍贵的遗迹保留下来;在生态保护方面提高了生态系统的稳定性和抵御外部环境压力的能力;同时,国家

公园还重点保护了珍稀物种,保障了生物多样性,成功挽救了印度野牛、藤枣等濒危物种^[8]。其次,在区域经济发展方面,中国国家公园体制通过丰富自然旅游资源和改善生态环境,推动了当地服务业、文化产业和农业等领域的发展,极为有效地带动了当地的旅游业,在保护生态环境的同时也带来了经济价值,使当地的旅游业得到了发展,促进当地的绿水青山化为金山银山^[9]。如武夷山国家公园注重文化资源的挖掘和利用,通过培育历史文化、民族文化等旅游品牌,提高文化旅游开发和利用效益,打造了一批以文化为特色的旅游产品,如“武夷山茶文化节”、“土楼文化旅游”等,吸引了大量文化旅游爱好者前来体验^[10]。同时,在社会发展方面,国家公园项目通过提高当地居民的生活水平和社会文化素质,增强了他们的环保意识和责任感,推动了社会良性发展。如海南热带雨林国家公园关注民族文化遗产,并开展生态教育和志愿者服务,普及环保知识,提高公众环保意识^[11]。

从目前国家公园建设和各个省政府针对《意见》印发的落实政策来看,部分国家公园尚未达到以国家公园为主体的自然保护地体系的建设目标。中国国家公园体制虽借鉴于国际 National Park 体制,但采用的是一种创新的保护和管理模式。与 National Park 体制更加注重景观和动物种群保护不同,中国国家公园体制还强调保护生态系统完整性和地域文化传承,以“一个国家公园一张蓝图”为核心理念,关注生态环境保护和可持续发展,同时兼顾区域社会经济发展^[12]。中国国家公园体制贯彻生态文明思想的更高要求,让我们在探索过程中获得了许多经验和成果,同时也面临一些问题。首先,不同部门颁发的文件规则存在不一致性。国家公园建设涉及到多个法律法规、政策文件和规划方案,但是不同文件之间的协调和衔接并不完善,存在一定的矛盾和冲突。比如,在某些地区,涉及国家公园建设的土地利用规划和生态保护规划并没有相互协调,土地利用规划中将某一区域规划为旅游开发区,但同时该区域也被指定为国家公园的核心区域。这就导致了旅游开发与国家公园保护之间的矛盾,需要进一步协调和调整规划,以实现生态保护与可持续旅游发展的平衡^[13]。另外,无论是试点还是已经批复设立的国家公园,总体规划文件、建设实际情况与中央文件的出入也是一个问题。之前大部分试点的设立是基于 2015 年发布的《建立国家公园体制试点方案》,建设时间早于《方案》和《意见》的颁布,而《方案》和《意见》颁布后,并没有完全作相应的调整,因此存在与指导文件《方案》和《意见》不一致的情况。国家公园建设需要综合考虑自然环境、生态保护、社会经济和文化遗产等多方面的因素,但在具体实施的过程中,可能并没有综合考虑兼顾多方面因素。例如,一些地方为了加强生态保护,对某些农业活动进行了限制,但是这种做法在实践中可能导致农民收入减少,影响当地经济发展^[14];在经济建设中,有些地方很难完全避免破坏环境的行为^[15]。

然而,目前系统梳理国家公园建设中的具体问题并给出针对性解决方法的研究较少。通过中国知网和 Web of Science 搜索,在《方案》颁布后,中共发表了约 3100 篇以“国家公园”或“自然保护地”为主题的期刊文献(截至 2023 年 11 月)。从文献看,中国关注重点集中在立法体系、管理制度和生物多样性研究等方面^[16],但大都侧重某一方面的问题。因此,本文收集、分析中央颁布的国家公园建设《方案》、《意见》等相关文件,以及目前 10 个国家公园(包含试点)的建设总体规划文件、官方网站信息以及国家公园管理局的网站信息和微信公众号(ChinaNPPA)信息,对比《方案》、《意见》等文件的要求,梳理文件中的不一致及中国国家公园建设中的不足,整理未来国家公园建设应注意的问题;并提出建议,推动中国构建以国家公园为主体的自然保护地体系建立。

1 未来中国国家公园建设需注意的问题

从当前文件和国家公园实际建设情况看,大部分文件之间有较好的一致性和衔接性,大部分国家公园在不同方面起到了很好的示范作用。如三江源国家公园包含完整的生态系统,起到了很好的生态屏障作用;大熊猫国家公园给当地居民提供了良好的生态系统服务功能,为实现社区可持续发展模式提供了参考。同时国家公园建设也暴露出自然保护地体系建设存在准入标准欠完善^[17]、未充分结合已有国土规划、未充分体现“山水林田湖草”生命共同体理念、管理逻辑尚需厘清等问题。因此,未来国家公园建设应在以下方面多做

考虑:

(1) 保证不同文件之间功能分区规则的一致性

在 2018 年《国家公园功能分区规范》中,国家公园可划分为严格保护区、生态保育区、传统利用区和科教游憩区;2019 年《意见》明确指出,国家公园和自然保护区需要按照核心保护区和一般控制区的逻辑进行二级分区分管。各个国家公园的分区规划也各不一致:如三江源国家公园的分区为 3 个,分别为核心保育区、生态保育修复区和传统利用区;东北虎豹国家公园分为核心保护区、特别保护区、恢复扩散区和镇域安全保障区 4 个区;武夷山国家公园分为特别保护区、严格控制区、生态修复区和传统利用区 4 个区;神农架国家公园试点分为严格保护区、生态保育区、游憩展示区和传统利用区 4 个区^[6]。不同文件分区标准、各个国家公园分区方法均不统一^[18-19],已有的区划方案如何协调,以及后继国家公园建设中如何进行功能区划尚没有文献作专门报道^[20]。

(2) 充分体现生态系统完整性和国家代表性

《意见》指出国家公园“以保护具有国家代表性的自然生态系统为主要目的”,“生态过程完整,具有全球价值、国家象征,国民认同度高”,要“注重与国际自然保护地体系对接,积极参与全球生态治理”,提出要“制定国家公园设立标准,根据自然生态系统代表性、面积适宜性和管理可行性,明确国家公园准入条件”。《国家公园设立规范(GB/T 39737—2020)》中准入条件也包括国家代表性和生态重要性。然而,国家公园建设不同程度上尚未达到上述要求:a) 从生态系统完整性看,武夷山国家公园、南山国家公园和东北虎豹国家公园生态完整性不足^[21]。值得注意的是,钱江源国家公园体制试点最初面积为 252 km²,考虑到生态系统完整性以及生态系统的原真性,将丽水市百山祖片区划入国家公园范围,形成现在的钱江源国家公园。b) 从国家代表性看,普达措国家公园试点不能代表其所在的有国家影响力的三江并流区。2020 年 7 月,云南省委办公厅、省政府办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的实施意见》,其中只谈及了普达措国家公园试点,而该试点的生态系统完整性和国家代表性体现并不充分:该试点周边的白马雪山包含多种植被类型以及特有灵长类物种,奔子栏干热河谷是独特的生态系统,然而两者却并没有包含在普达措国家公园内。此外,普达措国家公园位于三江并流世界遗产地,其面积只占三江并流世界自然遗产地总面积的 5%,不能很好地体现与世界遗产地体系的对接。

(3) 提高自然生态系统面积标准

《方案》明确定义国家公园为“由国家批准设立并主导管理,边界清晰,以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的,实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域”。《意见》指出,“国家公园是我国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,保护范围大”,要“逐步形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统”。《国家公园设立规范》中要求“国家公园总面积一般不低于 500km²”。在 10 个国家公园(包括试点)体制中,有 8 个位于面积广袤、人口稀疏的中西部地区,2 个位于东部经济发达、人口密集地区^[22]。比较 10 个国家公园体制面积:可以发现在西部地区设立的国家公园面积一般都很大,如三江源国家公园(试点期后面积扩大到了 19.07 万 km²)、祁连山国家公园(5.02 万 km²);在东部沿海地区,国家公园面积相对较小,如钱江源国家公园(758km²)。世界上自然保护地体系比较成熟的主要国家的国家公园平均面积为 299—6983km²^[23]。尽管国际上有些国家公园的面积较小^[22, 24-25],但基于我国国土面积以及国家公园不同于国际的发展道路,在体现国家代表性、生态系统完整性的基础上,还要满足生态屏障功能,因此我国国家公园面积宜大于 500km²。

(4) 体现主体功能区规划和已有保护规划

《方案》提出:要“坚定不移实施主体功能区战略和制度”;《国家公园总体规划技术规范(LY/T 3188—2020)》明确“与国土空间、生态功能区、生态保护红线”统筹协调。国家公园确实都包含多种、多个保护地型^[26],但目前大部分国家公园的规划依据中未能体现或未能明确与《全国主体功能区规划》^[27]、《全国生态功能区划(修编版)》^[28]、《中国生物多样性保护优先区域》^[29]、生态保护红线范围等国家已有规划的关系,缺乏

对这些已有规划的衔接和协调,这种情况下,国家公园建设很可能会出现一些不利于生态保护和可持续发展的问題,例如与其它规划冲突、重复建设等。这些问題会降低国家公园的保护水平和实际效益,对生态环境和社会经济产生负面影响。缺少与其他规划的融合和协调还会使国家公园建设难以得到充分的社会认同和支持。为了更好地保护生态环境和促进可持续发展,国家公园需要建立与主体功能区规划、生态保护红线以及其他相关规划的关联机制,确保国家公园建设不仅能够达到自身的保护目标,而且能够顺应经济社会发展和国土空间规划,实现全局性的协同治理。

(5) 体现山水林田湖草生命共同体综合管理思想

《意见》强调“要按照山水林田湖草是一个生命共同体的理念整合优化现有各类自然保护地体系”。而现有的国家公园,大多强调自身的保护和发展规划,缺乏与同一生态功能区其他保护地共同构建生态安全和生态服务体系的规划思考,在国家公园的内部功能分区中也很少体现对生命共同体综合管理思路。比如神农架国家公园试点尽管地处秦岭-大巴山生物多样性保护与水源涵养重要区,这一区域的保护地整合对长江黄河保护和治理有着重要作用。但神农架国家公园试点的规划局限于神农架林区,而空间上直接相连的五里坡国家级自然保护区、巴东金丝猴国家级自然保护区和万朝山省级自然保护区等多个保护地都没有有效整合到国家公园中。这样的规划不能满足国家公园为主的保护地体系打破行政边界促进跨界整体保护的初衷,也不符合《方案》和《意见》提出的“国家公园建立后相关/相同区域一律不再保留或设立其他自然保护地”的要求。

此外,大多国家公园并没有体现或强调自然环境和人类社会协同发展的复合生态系统的管理方法,甚至一些试点(如武夷山国家公园试点)偏颇地认为具有“山水林田湖草”各元素集合的区域就具有生态完整性。简单的生态要素相加并不是生命共同体的真正内涵,生命共同体应该是基于生态单元内各生态要素的协同发展^[30]。

(6) 管理级别调整

《方案》明确要求“统筹考虑生态系统功能重要程度、生态系统效应外溢性、是否跨省级行政区和管理效率等因素,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。其中,部分国家公园的全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使,其他的委托省级政府代理行使。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”。但目前国家公园管理机构级别和类型参差不齐^[18]。部分国家公园管理机构级别偏低、国家公园管理机构行政主体缺失、跨省国家公园建设区存在“一园多制”问題^[19, 30]。其中,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且管理机构为事业单位性质;武夷山、神农架、钱江源等试点不仅涉及区县协调,还牵涉省直各有关部门、甚至跨省协调整合等情况;祁连山试点及大熊猫国家公园在不同的省份管理机构机构级别和综合执法单位归属不同^[31-32]。针对国家公园难以形成统一的管理职权,低级别国家公园管理机构将面临复杂的层级管理,使其难以发挥其在资源整合和协调中的作用,降低了国家公园管理工作效率^[33]。

另外,目前关于国家公园管理体系的研究主要集中在存在的问题,如行政管理和专业管理不分、决策、执行和监督之间分工不明确、组织隶属关系不明晰、责任归属难以理清等组织构造难题,需要进一步厘清这些问題^[20]。各个国家公园地方性法规的效力不尽相同,管理要求及理念等差别也较大,也间接造成国家公园管理混乱^[20, 32]。然而,当前国家公园管理局为国家林业和草原局下属单位,如何发挥其在资源管理和协调中的作用研究较少。

2 建立国家公园为主体的保护地体系的建议

按照国家林业和草原局、国家发展改革委《国家公园等自然保护地建设及野生动植物保护重大工程建设规划(2021—2035年)》,为了实现“到2035年,全面建成中国特色的以国家公园为主体的自然保护地体系”这一目标,结合《方案》和《意见》及其他相关文件的解读以及10个国家公园经验,以及当前出版物中被忽略的问題,基于我们有限的认识,提出以下建议来完善顶层规划。

(1) 完善国家公园空间布局规划

目前,一些学者尝试基于国家生态功能区划,构建评价指标体系来遴选国家公园的潜在分布区。以生态学家为代表的研究如虞虎等^[34]基于中国生态地理区域选择 6 个指标体系遴选出 55 个潜在分布的陆地型国家公园;欧阳志云等^[35-36]和 Du 等^[37]基于《中国生态区划》^[38]中的 35 个生态地理区划,构建 3 个层级 8 个指标体系,并进行评分,遴选出陆地型国家公园 76 处,海洋型国家公园 8 处;唐小平等^[39]基于 39 个自然生态地理区遴选出 46 个陆域、3 个陆海统筹和 3 个海域共 52 个国家公园候选区。以管理者为代表的研究如王梦君等^[40]结合中国自然地理、生物地理分区及主体功能区划分,从资源禀赋、建设适宜性、管理可行性三个方面,筛选出了 84 个陆地型国家公园。一些学者从不同层面,如典型性、审美、原真性、完整性、历史及文化价值分析了国家公园的布局方案^[34-35, 41],具有重要的参考价值和指导意义。但上述规划中仍存在评价指标不全,评价方式单一,评价方法主观性较强等问题^[41],如仅以珍稀保护物种代表生物多样性是否恰当,权重划分是否合理广泛采纳多领域学者专家的意见。上述研究将为国家公园的整体布局提供很好的参考,但由于不同职业或学科领域学者所关注的重点不同,指标的选择差异使国家公园在数量和空间分布上具有很大不同。因此,国家公园规划的科学性需要多领域多学科专家共同参与。

从政策法规出发,国家林草局、财政部、自然资源部、生态环境部联合印发了《国家公园空间布局方案》,在空间布局上,把我国自然生态系统最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的区域纳入国家公园体系,遴选出 49 个国家公园候选区。目前《全国主体功能区规划》中重点生态功能区为 25 个,《全国生态功能区划(修编版)》中为 63 个,《中国生物多样性保护优先区域》中生物多样性保护优先区为 32 个。为了保证生态系统的完整性,更体现国家公园面积的主题性,建议一个生态功能区只规划一个国家公园,以《国家主体功能区规划》为主,参照《全国生态功能区划(修编版)》、《中国生物多样性保护优先区域》、对照生态保护红线进行规划。另外,《方案》和《意见》提出“国家公园建立后相关/相同区域一律不再保留或设立其他自然保护地”这一要求,应该理解为:与国家公园规划区重叠或者空间上直接相连的自然保护地应根据其生态重要性决定是否划入国家公园;对于生态重要性较低的自然保护地,因予恰当设置以发挥其缓冲及平衡保护和发展关系的作用。建议组织开展不同空间尺度和情景下国家公园空间布局的比较研讨,形成多套方案,征询相关省市意见后完善国家公园空间布局。

(2) 以流域为单元进行规划整合

流域生态系统是“自然-社会-经济”复合生态系统,统筹山水林田湖草系统治理,应基于流域层次来建立流域生态环境研究与协同保护的新体制^[42]。保护自然和永续发展的一体化过程,必须在生命共同体整体规划和管理思路下才具备可行性,这应是顶层规划中的关键一环。以国家公园为主的保护地体系的规划建设应能体系化地支持国家重要流域的综合治理和集成管理,而应避免国家级保护区转国家公园、各个省级行政区国家公园数量均摊等求简求易的思路。

为了体现生态功能区战略的国家公园规划方案能具备完整性和系统性,建议在同一生态地理区将同一流域内小面积的原保护地进行整合。中国西部属于几个重要流域的上游,具有重要的生态安全屏障作用,且生态原真性和完整性高,现有保护地面积大,建议国家公园布局在此区域有所偏重。同一流域内,国家公园、自然保护区和自然公园三种保护地体系应该充分整合,相互衔接,相互支撑,形成生态系统的完整性保护和社区发展的联动性^[43-44]。

(3) 分别确定东部和西部国家公园的最小面积

目前中国保护地体系的生态系统代表性较低^[45],简单基于现有保护地的拼凑不能实现生态完整性,而保护地及其之间的廊道构成的整体在生物多样性保护上极为有效^[46-47]。因此,基于当前保护地整合思路以及所在的生态系统单元面积来制定最小面积是个快速方法。国家公园是自然保护地的主体,但《意见》没有明确主体性是以面积还是数量来体现。我们认为用较少数量的国家公园实现较大面积的保护应是主体性的体现,是实现维持生态系统完整性、提供生态服务和保障生态安全的前提。全国重点生态功能区的面积均值为

7.6 万 km², 只有 7 个功能区面积小于 1 万 km², 且均为湿地类型。我们建议在已有实例的基础上, 结合中国东部与西部地区自然资源与社会发展情况差异, 在东部与西部地区分别划定最小面积^[48]。

(4) 确定国家公园的数量上限

《意见》中提出“科学合理确定国家公园建设数量和规模, 在总结国家公园体制试点经验基础上, 制定设立标准和程序, 划定国家公园”的要求。为形成有效引导, 应限定国家公园的整体数量。参照国家生态功能规划文件确定的生态功能区数量, 以及前期学者的研究结果, 在国家公园建设的第一阶段, 建议确定国家公园数量上限, 且应基于已有的国土规划战略落实规划区。自然保护区的数量也应设置上限, 根据国家公园整合后剩余的保护地进行整合规划并限制数量, 且不再作以前等级的划分, 以此形成以国家公园为主体的金字塔层级结构。

(5) 建立跨境国家公园

国家公园是全球各国自然保护地体系中的重要部分, 世界遗产地、世界地质公园、国际重要湿地等国际保护地范围全部或大部分纳入国家公园体系。在边境区的国家公园规划中, 要注意与邻国现有的或者计划中的保护地进行有效对接, 以便于交流和管理。此外, 中国国家公园的规划和机构设置上也要充分与世界接轨。比如, 普达措国家公园试点区域仅为三江并流世界自然遗产地的一部分, 如果建立三江并流国家公园, 其完整性、系统性、代表性和接轨性都远胜于普达措国家公园试点。中国迫切需要梳理自然保护地分类及管理体系, 建立具有本国特色且利于国际交流的自然保护地体系。

(6) 将文化保护纳入国家公园

按照《方案》和《意见》, 自然保护地具重要自然和(或)文化功能。毫无疑问, 文化保护和生态保护是一个相互耦合的过程。中国的大部分文化生态保护区和国家文化公园极有可能与国家公园存在空间重叠, 国家公园应不只是国家“自然”公园, 世界自然遗产、世界文化和自然双遗产均隶属于中国国家公园保护生态类型^[48]。2019 年 12 月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》, 要求以长城、大运河、长征沿线一系列主题明确、影响突出的文物和文化资源为主干, 完善国家文化公园建设机制。2021 年 8 月, 国家文化公园建设工作领导小组印发了《长城国家文化公园建设保护规划》《大运河国家文化公园建设保护规划》和《长征国家文化公园建设保护规划》。如何将文化与生态环境协同保护是完善国家公园体系的要点。以三江源国家公园为例, 在公园体制范围内, 超过 7 万以藏族为主的居民, 既是少数民族游牧文化传承者, 也是三江源生态系统中不可或缺的部分。在建立一批专门的文化公园加强文化遗产保护的同时, 若能因地制宜将文化公园纳入国家公园体系, 将能避免重蹈多头管理覆辙, 可以使自然景观和文化遗产协调发展。

(7) 统一管理体制, 明确三类保护地对应的行政分级

根据《方案》和《意见》, 国家公园“全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使, 其他的委托省级政府代理行使”, 最后逐步过渡到由中央政府直接行使。据此, 可将三类保护地的规划和管理级别明确, 比如国家公园对应中央, 保护区对应省, 自然公园对应市县, 在条件不成熟的情况下可以暂时降一级代管。在国家公园和保护区总量限制的情况下, 明确不同保护地类型的行政等级, 比如可以规定国家公园不应低于厅级, 保护区不应低于处级, 并根据跨行政区情况进行调整, 以便从行政上保证最严格的保护和进行有力的管理协调。另外, 《意见》提出“被归并的自然保护地名称和机构不再保留”, 我们建议可以在国家公园内根据以前的机构新设下级职能部门, 以继承以前的保护和管理经验。同样地, “对涉及国际履约的自然保护地”, 除了“可以暂时保留履行相关国际公约时的名称”外, 还可以在自然保护地体系下设立职能部门或办公室, 以方便统一化管理。

(8) 统一国家公园内部的管控区划

功能分区是保护地管理的重要手段, 在《意见》正式提出二级区划的方案之前, 很多学者对功能区划方案做了研究, 如唐芳林等^[49]提出四级分区; 黎国强等^[50]提出 2 大类 5 亚类分区; 孙鸿雁等^[51]提出了“管控—功能”二级分区, 这些研究由国家林草局昆明勘察设计院完成, 体现了继承和发展, 并最终制定给了国家标

准——《国家公园功能分区规范》(LY/T 2933—2018)。首先,需要修定《国家公园功能分区规范》,使其与《意见》二级功能管控区划要求相适。其次,二级功能管控区的规划中,应避免简单地将原保护地核心区和缓冲区转化为核心保护区,试验区转化为一般控制区,对整合的保护地要重新进行管控区评估,以解决历史遗留问题。特别地,新的保护地体系无论是国家公园,自然保护区还是自然公园,无论是严格控制区还是一般控制区,按照《意见》要求均应该纳入生态保护红线范围,避免国家不同规划体系中出现管理上的矛盾和冲突。

(9) 形成三类保护地的差异化可持续发展模式

不同保护地的功能不同,发展模式的差异化是兼顾保护和发展的必循之途。比如,生态(文化)旅游应设立准入门槛和监管退出机制^[52],只有国家公园和自然保护区才能申请开展,以实现小的生态承载压力下的最大收益;而自然公园则只能承接大众自然(文化)游。通过区分发展模式,避免形成市场冲击。中国的国家公园被定义为最严格的保护地类型,明确要求服务人民,具备生态产品供给能力。特许经营是解决保护和发展矛盾的重要手段,目前几乎所有的规划中都强调特许经营的管理,如具有明确文件的普达措国家公园试点^[53]。建议国家公园在特种养殖种植方面,通过整体规划形成有限原产地牌照的特许经营模式,避免市场恶性竞争的负面影响,形成社区扶贫、区域发展和严格保护并举的可持续态势。达到进一步有效缓解自然保护地管理中人与资源矛盾关系,推进自然保护地体系建设的重要目的^[44]。

3 总结

近年来中国国家公园的建设已经取得了一些标志性的进展^[54],各国家公园在保护地整合、国家公园立法、管理机构设置和社区发展机制等方面积累了一批可复制、可推广的经验^[7, 55]。然而,部分管理部门专家一方面在呼唤顶层设计,另一方面又给出自下而上的整合建议来促进国家公园为主体的保护地体系建设^[56—58]。因此,尽管《意见》明确提出“改革以部门设置、以资源分类、以行政区划分设的旧体制”,自下而上的规划方针会使国家公园为主的保护地整合优化依然会囿于省市的行政区划。当前国家公园存在准入标准待完善、未充分结合已有国土规划、未充分体现山水林田湖草生命共同体理念、管理逻辑不清等问题。因此,需要基于已有的国家规划文件进行顶层设计,并按照生命共同体理念开展流域生态系统综合设计和管理,需要多部门共同参与。当前国家公园的最高管理机构为自然资源部下属的国家公园管理局,囿于其行政级别,在协调不同保护地类型的主管部门方面存在困难。因此很有必要在国务院成立对应的协调机构^[59],协调不同行政区和不同类型自然保护地的整合,加快国家公园为主体的自然保护地体系建设。

参考文献(References):

- [1] 张玉钧,宋秉明,张欣瑶.世界国家公园:起源、演变和发展趋势.国家公园(中英文),2023,1(1):17-26.
- [2] 王献溥,崔国发.自然保护区建设与管理.北京:化学工业出版社,2003.
- [3] 欧阳志云,杜傲,徐卫华.中国自然保护地体系分类研究.生态学报,2020,40(20):7207-7215.
- [4] 唐小平,蒋亚芳,刘增力,陈君帆,梁兵宽,蔺琛.中国自然保护地体系的顶层设计.林业资源管理,2019(3):1-7.
- [5] 马童慧,吕偲,雷光春.中国自然保护地空间重叠分析与保护地体系优化整合对策.生物多样性,2019,27(7):758-771.
- [6] 张星烁,周大庆,邢圆.我国10个国家公园体制试点区对比研究.四川动物,2022,41(6):672-680.
- [7] 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.
- [8] 王发忠,徐崇华,李智宏.普洱国家公园生物多样性监测研究.林业调查规划,2017,42(4):156-162.
- [9] 苏红巧,苏杨.国家公园不是旅游景区,但应该发展国家公园旅游.旅游学刊,2018,33(8):2-5.
- [10] 林佳欣,梁艺静,陈宏华等.武夷山国家公园文化旅游资源开发利用研究.经济地理,2021,41(2):148-155.
- [11] 徐磊,刘宁,王志强.海南热带雨林国家公园景观生态系统服务价值评估.生态学报,2021,41(4):1016-1028.
- [12] 王志恒,樊纲.中美国家公园制度比较分析.世界林业研究,2019(3):32-37.
- [13] 李晓霞,孙宝山,丁宏波等.国家公园建设中土地利用规划与生态保护规划的协调.生态环境学报,2019(4):932-938.
- [14] 王鹏飞,张丽娜,李东芳等.国家公园建设中社会经济和生态保护的协调问题探析.生态环境学报,2018(6):1345-1352.
- [15] 王伟,张玉琴,李海涛等.国家公园建设中环境保护与经济协调的协调研究.生态学报,2019(12):4158-4167.
- [16] 沈畅,吴伟光,王凤婷.国家公园研究现状、热点分析与展望——基于CiteSpace可视化知识图谱分析.福建农业科技,2022,53(7):75-85.

- [17] 田美玲, 方世明. 中国国家公园准入标准研究述评——以 9 个国家公园体制试点区为例. 世界林业研究, 2017, 30(5): 62-68.
- [18] 欧阳志云, 唐小平, 杜傲, 臧振华, 徐卫华. 科学建设国家公园: 进展、挑战与机遇. 国家公园(中英文), 2023, 1(2): 67-74.
- [19] 苏红巧, 苏杨. 跨省国家公园统一管理机制探析. 国家公园(中英文), 2023, 1(1): 53-61.
- [20] 王子芝, 李玥, 华世明, 周俊宏, 刘文斗, 廖声熙. 基于生态保护加权的普达措国家公园功能分区研究. 南京林业大学学报: 自然科学版, 2021, 45(6): 225-231.
- [21] 陈叙图, 魏钰. 中国国家公园生态系统完整性的问题与改进对策. 环境保护, 2019, 47(5): 55-58.
- [22] 刘志伟, 胡锐, 吕雪蕾, 罗伟雄. 关于我国国家公园适宜面积的探讨. 热带生物学报, 2022, 13(2): 177-184.
- [23] 彭建, 吕丹娜, 张甜, 刘前媛, 林坚. 山水林田湖草生态保护修复的系统性认知. 生态学报, 2019, 39(23): 8755-8762.
- [24] 刘志伟, 胡锐, 吕雪蕾, 罗伟雄. 关于我国国家公园适宜面积的探讨. 热带生物学报, 2022, 13(2): 177-184.
- [25] 江南, 臧振华, 徐卫华, 欧阳志云, 赵娟娟. 国家公园面积讨论. 北京林业大学学报: 社会科学版, 2021, 20(2): 28-34.
- [26] 张茂莎, 周亚琦, 盛茂银. 建立以国家公园为主体的自然保护地体系的思考与建议综述. 生态科学, 2022, 41(6): 237-247.
- [27] 国务院关于印发全国主体功能区规划的通知. 2016, 第 46 号. http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-06/08/content_1441.htm.
- [28] 环境保护部、中国科学院全国生态功能区划(修编版). 2015, 第 61 号. http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bgg/201511/t20151126_317777.htm
- [29] 环境保护部关于发布《中国生物多样性保护优先区域范围》的公告. 2015, 第 94 号. http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bgg/201601/t20160105_321061.htm
- [30] 自然资源部办公厅关于印发《省级国土空间规划编制指南》(试行)的通知. 2020, 第 5 号. http://gi.mnr.gov.cn/202001/t20200120_2498397.html
- [31] 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.
- [32] 李博炎, 朱彦鹏, 刘伟玮, 李爽, 付梦娣, 任月恒, 蔡譔, 李俊生. 中国国家公园体制试点进展、问题及对策建议. 生物多样性, 2021, 29(3): 283-289.
- [33] 夏诗琪, 刘中梅. 我国国家公园体制建设存在的问题与对策. 科学发展, 2023(1): 92-97.
- [34] 虞虎, 钟林生, 曾瑜智. 中国国家公园建设潜在区域识别研究. 自然资源学报, 2018, 33(10): 1766-1780.
- [35] 欧阳志云, 杜傲, 徐卫华. 问题与对策 我国生物多样性格局与自然保护地体系建设. 人与生物圈, 2018(5): 42-43.
- [36] 欧阳志云, 徐卫华, 杜傲. 中国国家公园总体空间布局研究. 北京: 中国环境出版集团, 2018.
- [37] Du A, Xu W H, Xiao Y, Cui T, Song T Y, Ouyang Z Y. Evaluation of prioritized natural landscape conservation areas for National Park planning in China. Sustainability, 2020, 12(5): 1840.
- [38] 傅伯杰. 生态系统服务与生态系统管理. 资源环境与发展, 2013(3): 4-5.
- [39] 唐小平, 欧阳志云, 蒋亚芳, 马炜, 徐卫华, 陈尚, 刘增力. 中国国家公园空间布局研究. 国家公园(中英文), 2023, 1(1): 1-10.
- [40] 王梦君, 唐芳林, 孙鸿雁, 张国学, 尹志坚, 张天星, 杨文杰. 我国国家公园总体布局初探. 林业建设, 2017(3): 7-16.
- [41] 代云川, 薛亚东, 张云毅, 李迪强. 国家公园生态系统完整性评价研究进展. 生物多样性, 2019, 27(1): 104-113.
- [42] 蔡庆华. 长江大保护与流域生态学. 人民长江, 2020, 51(1): 70-74.
- [43] 张静娴, 曹辉. 国家公园生态旅游项目特许经营权价值评估——以武夷山为例. 国家公园(中英文), 2023, 1(2): 87-98.
- [44] 钟林生, 彭枝荣, 张晓瑶. 自然保护地旅游特许经营研究进展. 国家公园(中英文), 2023, 1(2): 75-86.
- [45] 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.
- [46] Wei W, Swaisgood R R, Pilfold N W, Owen M A, Dai Q, Wei F W, Han H, Yang Z S, Yang X Y, Gu X D, Zhang J D, Yuan S B, Hong M S, Tang J F, Zhou H, He K, Zhang Z J. Assessing the effectiveness of China's Panda protection system. Current Biology, 2020, 30(7): 1280-1286.e2.
- [47] Yang B, Qin S Y, Xu W S, Busch J, Yang X Y, Gu X D, Yang Z S, Wang B, Dai Q, Xu Y. Gap analysis of giant Panda conservation as an example for planning China's National Park system. Current Biology, 2020, 30(7): 1287-1291.e2.
- [48] 王琪. 国家公园体系建设空间布局确定. 国土绿化, 2023(1): 6-7.
- [49] 唐芳林, 王梦君, 黎国强. 国家公园功能分区探讨. 林业建设, 2017(6): 1-7.
- [50] 黎国强, 孙鸿雁, 王梦君. 国家公园功能分区再探讨. 林业建设, 2018(6): 1-5.
- [51] 孙鸿雁, 余莉, 蔡芳, 罗伟雄, 唐芳林. 论国家公园的“管控-功能”二级分区. 林业建设, 2019(3): 1-6.
- [52] Li, Zhang, Gao, Huang, Cui, Liu, Fang, Ren, Fornacca, Xiao. Ecotourism in China, misuse or genuine development? an analysis based on map browser results. Sustainability, 2019, 11(18): 4997.
- [53] 云南省林业和草原局关于《香格里拉普达措国家公园特许经营项目管理办法(试行)(征求意见稿)》公开征求意见的公告. 2019.
- [54] 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.
- [55] 张小鹏, 孙国政. 国家公园管理单位机构的设置现状及模式选择. 北京林业大学学报: 社会科学版, 2021, 20(1): 76-83.
- [56] 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.
- [57] 唐芳林, 吕雪蕾, 蔡芳, 孙鸿雁, 罗伟雄. 自然保护地整合优化方案思考. 风景园林, 2020, 27(3): 8-13.
- [58] 唐小平, 刘增力, 马炜. 我国自然保护地整合优化规则与路径研究. 林业资源管理, 2020(1): 1-10.
- [59] 刘金龙, 龙贺兴. 从无到有的自然资源部. 学习时报, 2018, 04-16(006)