
我国正式设立首批国家公园

杨尧¹ 永明²¹

(1. 河北省自然保护区项目与野生动植物保护中心, 河北 石家庄 050011;

2. 河北农业大学 国土资源学院, 河北 保定 071001)

在 2021 年 10 月 11—15 日于中国昆明举行的联合国《生物多样性公约》缔约方大会第 15 次会议 (COP15) 上, 我国宣布正式设立大熊猫、三江源、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等首批 5 个国家公园, 保护面积达到了 23 万平方千米, 涵盖了我国陆地区域 30% 的国家重点保护野生动植物种类。从 2015 年以来, 我国陆续在全国 10 多个地区开展了国家公园体制试点, 在管理体制机制、生态保护模式、社区融合发展等取得了积极成效。鉴于当前国家公园体制试点的目标任务已经完成, 国家公园正式成为我国生物多样性保护及促进生态环境可持续发展的重要发展模式。

国家公园的起源与发展

国家公园作为生物多样性保护的重要载体, 对生态环境保护起到了重要作用, 也是人们对可持续经济社会发展模式的一种探索。1832 年, 美国艺术家乔治·卡特林在美国西部旅行时, 就西部大开发对荒野生态和印第安文明造成的破坏深感忧虑。在其发表的《美国野牛和印第安人处于濒危状态》一文中指出: “西部大开发不是生态环境破坏的开发, 联邦政府对此应完善生态保护政策……通过设立雄伟的公园, 隶属于联邦的国家公园, 使得人与野兽都能够生活在原始自然之美的环境中。”这是国家公园这一名词首次出现在人们的视野之中, 当年美国联邦政府就在阿肯色州划出了 4 块温泉自然保护区, 这是人类最早关于建立国家公园的尝试。但因为土地所有权纠纷, 直到 1921 年, 阿肯色州的 4 块温泉自然保护区才成为美国第 18 座国家公园。1871 年, 托马斯·莫兰为了拍摄黄石公园的照片, 加入了美国地质学家费迪南特·海登教授领衔的地质探险队, 其所拍摄的照片, 为海登教授说服国会设立国家公园提供了强有力的支持。1872 年, 黄石公园作为美国第一座国家公园正式成立, 也为“人们的欢乐及生态利益”提供了良好的游乐环境。

1994 年, 世界自然保护联盟 (IUCN) 第一次提出了国家公园的概念, 即国家公园应是一国中央政府对有代表性的能够体现天然生态而划出的专门保护区域, 这一区域属于中央政府所有并由中央政府直接管辖, 旨在保护这一区域内的自然地貌、生物多样性及自然生态, 同时也为科学研究、科普教育及公众休闲娱乐提供支持。在 IUCN 的推动下, 截至 2020 年年底, 全球各国已经设立了 1200 多座国家公园, 并被赋予了多元化的内涵。如美国国家公园是以自然原野地为主要特征; 非洲国家公园是以保护野生动物栖息地为宗旨; 欧洲国家公园则是利用半自然乡村状态为人们提供游憩场所。但均体现了国家公园两个最为重要的生态内涵: 良好的生态资源基础和保护利用的客观要求。国家公园的建立应具备完整的生态系统, 通过保护这一系统免受外来的干扰。

在新中国成立之初, 我国森林面积仅有 8000 万公顷, 森林覆盖率不足 8.5%。1956 年, 在陈焕镛、杨惟义等科学家的倡议

¹作者简介: 杨尧, 硕士, 工程师, 研究方向为湿地保护与管理。E-mail: yystars123@163.com

基金项目: 管理科学研究院教育科学研究所科教创新研究中心项目“国家湿地公园生态旅游开发与环境教育实践研究”(KJ CX16826)

下,我国从之前朴素的自然保护走向了现代化的生态环境保护之路。在当年6月份召开的全国一届人大三次会议上,陈焕镛等科学家向大会提出在全国各省(市、区)划定天然林禁伐区,保存原始自然植被供科学研究之用。当年10月份,全国林业会议正式通过了《天然森林禁伐区暨自然保护区划定草案》,提出在四川、广东、云南、贵州等10个省份建立自然保护区,开启了我国生态环境保护的新征程。1957年,鼎湖山国家级自然保护区作为新中国的第一家自然保护区在广东省肇庆市正式建立。在改革开放之前,我国在12个省份建立了34个自然保护区,建成面积达到了126.5万公顷,占国土面积的0.13%。因自然保护区的保护范围难以覆盖所有的生态要素,1978年后,我国又相继设立了10多种专门的自然保护地,包括风景名胜区、海洋特别保护区、森林公园、地址公园、矿山公园等。1982年,国家公布了首批44个国家重点风景名胜区,当时的国家林业部批准设立了第一个国家森林公园——湖南张家界国家森林公园。2001年国家地质公园名单公布,云南石林是第一家国家地质公园。2005年,浙江乐清市西门岛成为我国第一个海洋特别保护区。

从1977年至今,我国各种类型的自然保护区(地)的数量从原来的34处增加至2588处,保护面积也从126.5万公顷增加至14944.1万公顷,位列全球第二位。除了数量及面积上的增加之外,我国还探索出一条以建立自然保护区(地)为主导的生态环境保护模式,对区域内的珍稀野生动植物、典型生态系统、珍贵的自然遗迹等保护利用发挥了极大的作用。

国家公园的试点与现状

1979年,武夷山自然保护区建立并被国务院列为全国第一个国家重点自然保护区。此后,国家级风景名胜区、国家森林公园、中华倒刺鲃种质资源保护区等头衔和名号相继落地,为武夷山的生态环境保护做出了突出的贡献。然而,在实践中,多头管理体制的局限性开始在武夷山生态环境保护中呈现:在武夷山区域内,存在着自然保护区、世界文化与自然遗产地、风景名胜区、森林公园等5种不同类型的保护样态,归属于不同的部门管辖。武夷山区域集体林地的面积较大,在利用与保护之间存在较为突出的矛盾;同时试点区域横跨福建、江西两省,管理工作中的协调难度也比较大。

三江源的情况与武夷山相比也存在类似的问题。黄河源园区管理委员会资源环境执法局局长曲洋认为,玛多县内大小河流密集、湖泊众多,在管理过程中,林地、湿地、农牧、渔政、风景区等部门之间存在较为严重的条块分割问题,政出多门、职能重叠的情况也比较突出,每个部门都想管但都不能一管到底。三江源的问题比武夷山更加复杂,区域内存在自然保护区、国际重要湿地等9种不同的保护类型,这9种保护类型中均存在相应的管理机构,是真正的“九龙治水”。

正是因为看到分割式的管理体制带来的弊端,一些地方也在不断探索新的生态保护管理模式。1996年,云南率先在全国开展国家公园新型自然保护地模式的试点改革。2008年,当时的国家林业局将云南省划为国家公园建设试点省份。到2012年,云南省已经建立了普达措、老君山等8个国家公园试点。云南省对国家公园模式的探索,为全国范围内国家公园试点提供了良好的经验。其中,普达措国家公园是试点最为成功的国家公园。该公园自从2007年成立以来,在大力推进管理体制改革的的同时,实现了风景名胜区和自然保护区管理体制的整合,成功实现了管理和运营的分离及社区反哺。在实践运作过程中,普达措旅游公司负责园区的旅游开发;迪庆藏族自治州林业局负责公园的森林资源保护;公园管理局负责其整体运行及发展规划,实现了不同主体之间的权责分离。面对生态利用与开发之间的矛盾,普达措的社区反哺工作也比较成功,通过完善生态补偿机制,大大提升当地村民的生活水平。另外,普达措国家公园管理局还与迪庆藏族自治州的环保、水利等部门建立了数据共享体系。

与自然保护区相比,国家公园在推进生物多样性、生态环境保护等方面究竟有什么优势,国家林草局昆明勘察设计院院长唐芳林认为有以下几个方面的差异及优势。

一是设立程序不同导致的层次差异。国家公园是由中央政府自上而下批准设立、主导管理及出资。自然保护区分为不同层次,但均需要自下而上进行申报,根据级别的差异分别由县、市、省、国家批准设立,并按照级别不同实施分级管理及出资。从这个角度看,国家公园的管理体制更加简洁,资金保障力度更高、更完善,不会因为地方财政支持不足而陷入困境。

二是类型不同。国家公园是一个或多个生态系统的综合体，能够突破行政区划的掣肘，如武夷山国家公园就横跨江西、福建两省，突出了武夷山地区生态系统保护的原始性和完整性，通过设立国家公园使武夷山地区形成山水林田湖草等生命共同体后进行整体保护和系统性修复。自然保护区作为一个大的类型，按照保护对象的不同可以分为自然生态系统、野生生物、自然遗迹三大类型和森林、草原、海洋等九个类别。由此可见，国家公园保护的是生命体的整体，是综合性的保护模式，不再因保护对象的差异来对其进行细分，在一定程度上避免多头管理带来的弊端。

三是规模差异。国家公园的数量不多且范围较大，面积一般不会小于 100 平方千米，大的甚至可以超过 10 万平方千米。自然保护区的数量较多，面积也是大小不一，有的面积较大，有的甚至只是保护一棵古树、一片树林或一个物种，面积比较小。可见，国家公园保护范围较大，纳入园区保护的物种及生态系统类型也较多，本质上体现的还是综合保护的理念及操作模式。

四是国家介入的程度不同。国家公园是国家的生态保护名片，体现的是一国生态保护的特色，具有全球意义，因此是由中央政府出资并管理。自然保护区一般不突出国家代表性，其只是重要的生物多样性聚集区域、物种栖息区域，或是有重要保护价值或意义的区域，因此国家介入的程度较低。正是因为国家公园的层级较高，代表了国家的形象，体现了一国生态保护的水平，因此受到的关注较多，对民众的科普教育意义更强。

五是功能分区差异。国家公园因其是综合性的管理体制，其功能也是综合和多元的。总体看，国家公园主要分为禁止人为活动的核心区域和限制人为活动的控制区域。自然保护区一般分为核心区域、缓冲区域和实验区域。为了更好地实现精细化、差异化、专业化管理，国家公园的功能分区还会进一步细化，可以分为严格保护区域、生态保育区域、传统利用区域和科教游憩区域。功能分区的细化，在很大程度上能够解决保护与利用之间的矛盾。

六是土地的权属差异。国家公园的国有土地比例较高，以便于全民所有的自然资源产权可以由中央政府统一行使。自然保护区内的集体土地比重较高，一般情况下需要通过相关协议的形式将其纳入日常管理及保护过程中，分级分层行使不同的土地所有权。从这个角度而言，国家公园中的土地多是国有土地产权，由中央政府统一行使可以在很大程度上避免分层管理带来的问题，有利于保护及管理工作更好地推进。

七是优先程度的差异。国家公园是一国生态保护的名片，也是一国最为重要的自然保护地，处于一国生态保护的优先及首要地位，也是一国自然保护地中的主体部分。在我国，具备成立国家公园的自然保护区可以经过整合后转化为国家公园，反之，国家公园则不能转化为自然保护区。正是因为国家公园在我国生态环境保护体系中具有特殊及优先地位，所以在管理体制等方面更加顺畅，生态保护的效果更好。

简而言之，国家公园更加凸显的是对自然生态系统原真性的保护，在保护的过程中要尽量避免人为因素的干扰，以更好地维护生态系统的原始及自然状态。因此，在基础设施建设方面，国家公园更加注重人工设施的自然化设计；在管理理念方面，更加注重开放与包容，注重其教育及科普价值，并倡导社会大众通过各种渠道积极参与，逐步改变当地社区的经济社会发展形式。

国家公园的意义与前景

2013 年，我国正式提出“建立国家公园体制”，开启了中国特色国家公园体制建设的历程。2015 年 5 月，国家发改委、财政部、环保部、农业部、国家林业局等 13 个部门联合发布的《建立国家公园体制试点方案》中指出，以“保护为主”和“全民公益优先”的目标，拟在北京、云南、湖北、青海、福建等 9 个省份开展国家公园试点工作，试点期限为 3 年，到 2017 年年底全部结束试点考核工作。国家公园试点方案并不仅是园区的建立模式，更是国家公园管理体制的试点，使得人们对国家公园管理体制的关注再次升级。2017 年 9 月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《建立国家公园体制总体方案》中确立了国家公园体制建设的指导思想、目标与任务，并力图通过改革自然保护地管理模式，建立垂直、统一而高效的国家公园体制。党的十九大报告中进一步指出，要建立以国家公园为主体的自然保护地模式。2018 年 4 月，国家公园管理局正式挂牌，统一管理国家

公园及国家级自然保护区。2019年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》中再次指出，要大力推进国家公园及自然保护区运动，不断完善中国生态文明体系建设。可见，在党和国家系列政策的推动下，基本上完成了国家公园体制建设的顶层设计，国家公园建设也提上了日程。

我国国家公园建设从地方探索到国家试点再到首批国家公园出台，其间经历了25年时间。在国家公园研究院院长唐小平看来，国家公园建设虽然有国家顶层设计，但自然保护区要转化为国家公园并非易事，在他看来，国家公园准入条件包括国家代表性、生态重要性及管理可行性三个方面。

国家代表性是指国家公园在遴选过程中突出国家公园选择应体现代表中国的自然生态系统，或是体现中国特有及重点保护的野生动植物物种，且具有在全国甚至是全球意义的自然文化遗产及自然景观区域，另外，在遴选国家公园时，还应突出国家的长远利益和整体利益，因为国家公园是由中央政府主导设立的。

生态重要性指的是国家公园最为重要、最为核心的功能，其他的任何功能均必须体现在生态保护这一核心功能基础上。国家公园在建设过程中，自然生态系统所承载的自然资源、人文资源均必须完整予以保存。

管理可行性是指国家公园的设立既要体现国家事权与国家管理、立法及维护的统一性，又要考虑到我国人多地少的现实条件，应以较为合理的成本来实现管理及保护的有效性，协调好各类利益相关者之间的关系，并为全民科普教育提供场所，以更好地实现国家公园的全民共享。

在大熊猫国家公园之前的试点过程中，四川省结合大熊猫保护地的生态保护与利用之间的矛盾，设立了国家公园生态法庭，并在成都、广元、雅安等6个地市成立片区生态法庭，同时还成立了大熊猫保护生态检察官团队，探索大熊猫国家公园区域内涉及环境资源刑事、民事、行政案件的三合一审理模式。经过几年的探索，公园生态法庭充分发挥大熊猫作为公园内旗舰物种的保护效应，为公园内的金丝猴、雪豹、红豆杉等8000多种珍稀动植物保护提供了强有力的支撑。

北京大学生命科学学院李晟教授认为，保护大熊猫的意义早已经超出了大熊猫这一物种的本身，而是要从保护大熊猫入手来实现保护管理到生态系统全过程治理的演进，推进民生福祉与自然保护的和谐共生。国家公园中的生态保护不仅仅是保护，过去几年的试点实践表明，公园内人与自然的和谐共生也极为重要。大熊猫国家公园管理部门基于园区内农牧民的生计情况，不断拓宽农牧民的增收渠道，鼓励其从事公园生态体验、环境教育服务等方面的工作，让其在参与生态保护和公园管理中实现收入增长。从2017年试点至今，大熊猫国家公园内共有1.74万名农牧民实现持证上岗，在一定程度上解决了保护与利用之间的矛盾。

国家公园作为资源保护与利用双向互动的管理模式，能够推进生态保护与旅游发展的共存。与其他国家相比，我国国家公园试点及建设的时间不长，但有光明的发展前景。

我国幅员辽阔，地理、环境、气候等资源丰富多样，为我国设立大面积、多系统的国家公园提供了良好的条件。第一批设立的5个国家公园的平均面积达到了4.6万平方千米，是美国国家公园平均面积的14倍。按照我国国家公园建设规划，在未来30年内使国家公园面积占到国土面积的10%，这将远远超过美国国家公园占国土面积的比重(2.3%)及世界的平均水平(3.42%)。

发达国家的大多数国家公园均是建立在工业革命时期及人口快速增长的年代。“生态系统”“生态运动”“生物多样性”等名词及概念，是国家公园建设的重要理论依据，而这些概念先后出现于20世纪的30年代、60年代和80年代。中国是迄今为止世界上第一个也是目前唯一一个将生态文明作为国家发展战略并在实践中强化落实的国家，这就意味着生态文明的发展理念将会贯穿于我国国家公园建设的各个方面。改革开放40多年来，我国的生物多样性保护取得了突出的成就，如今国家公园建设将会进一步巩固我国生物多样性的保护成果，有助于推进自然生态系统原真性及完整性的修复，以更好地实现人与自然的和谐相处。我国将持续推进国家公园体制的完善，为世界生态环境及自然遗产保护贡献更多的“中国智慧”。