

引用格式: 钟林生, 肖练练. 中国国家公园体制试点建设路径选择与研究议题[J]. 资源科学, 2017, 39(1): 1-10. [Zhong L S, Xiao L L. Chinese national park system pilot: establishing path and research issues[J]. *Resources Science*, 2017, 39(1): 1-10]. DOI: 10.18402/resci.2017.01.01

中国国家公园体制试点建设路径选择与研究议题

钟林生^{1,2}, 肖练练^{1,2}

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 2. 中国科学院大学, 北京 100049)

摘 要: 国家公园制度是保护全民共有自然文化遗产的优秀制度之一, 在全球范围内得以广泛传播。2015年, 国家发改委等部门在12个省份开始启动国家公园体制试点工作。国家公园体制试点的目标是在生态文明制度建设框架下, 构建统一、规范、高效的国家公园管理体制, 形成可复制、可推广的模式, 促进中国保护地体系优化和生态文明制度建设。本文探讨了国家公园内涵与本质特征, 基于可持续发展理论、新公共服务理论和适应性治理理论, 从突出生态保护、统一规范管理、明晰资源权属、创新经营管理、提升社区发展等角度提出国家公园体制试点建设路径, 并提出了包括部门协调、规划引领、资金保障和公众参与在内的保障机制, 以推进试点工作的完成。本文最后展望了未来中国国家公园体制试点建设中涉及的资源管理、组织建设、制度架构、社区管理等方面的十大研究议题。

关键词: 国家公园体制试点; 建设路径; 机制; 研究议题

DOI: 10.18402/resci.2017.01.01

1 引言

产生于美国的国家公园理念和体系, 由于倡导对资源保护和开发的兼顾与双赢, 受到世界各国和地区保护界的推崇。历经100多年的发展, 国家公园体制跨越政治体制、经济发展水平的差异, 在全球200多个国家和地区得以建立, 是公认较为成功的保护地管理模式。中国目前建立了涵盖自然保护区、风景名胜区等不同类型的自然保护地体系, 但也存在缺乏顶层设计、边界范围重叠、管理效率偏低、保护与发展不协调等问题^[1]。2013年, 中共十八届三中全会提出严格按照主体功能区定位推动发展, 提出建立国家公园体制。2015年, 国家发展与改革委员会等13个部门联合印发了《建立国家公园体制试点方案》(以下简称《方案》), 确定在北京、吉林、黑龙江、浙江、福建、湖北、湖南、云南、青海等9省市各选取1个区域开展国家公园体制试点工作

作, 试点时间为3年。2016年4月, 又新增了大熊猫(四川、陕西和甘肃)和东北虎豹两个试点, 因为东北虎豹国家公园体制试点区范围涉及到黑龙江和吉林, 2015年确定的伊春和长白山两个国家公园体制试点被搁置, 国家公园体制试点区仍为9个, 涉及省份为12个。启动国家公园体制试点工作, 意味着中国开始在代表性区域进行保护地管理体制机制改革, 对推动在全国范围内建立符合中国国情的保护地管理模式、完善中国生态文明制度体系具有重要意义。本文在解读国家公园内涵与特征的基础上, 对中国开展国家公园体制试点的必要性和可行性、试点路径以及试点建设的研究议题做了深入的探讨, 旨在为中国国家公园体制试点建设提供政策与理论支撑。

2 国家公园的内涵与特征

“国家公园”最初由美国艺术家乔治·卡特琳

收稿日期: 2016-09-10; 修订日期: 2016-12-07

基金项目: 国家自然科学基金项目(41671527); 环境保护部项目(国家公园体制研究); 浙江省发展和改革委员会项目(钱江源国家公园体制试点方案与总体规划编制)。

作者简介: 钟林生, 男, 江西于都人, 博士, 研究员, 主要研究方向为旅游地理、生态旅游与保护地管理。E-mail: zhongls@igsnrr.ac.cn

(George Catlin)提出,其设立的最初目的是保护区内的自然生态环境,并为游客提供良好的游憩场所。自1872年美国黄石国家公园正式建立以来,国家公园概念逐渐在世界流行,并衍生出“自然遗产”、“生物圈保护区”等相关概念,从单一的空间概念演变为一套理念体系。但是,由于国家公园建设实践方式和理念的差异,各国对国家公园的定义和范围界定也不尽相同(表1)。世界自然保护联盟(IUCN)在1994年出版的《保护区管理类别指南》中将国家公园定义为主要用于生态系统保护及游憩活动的天然的陆地或海洋,属于第II类保护地,指定用于:①为当代和后代保护一个或多个生态系统的完整性;②排除任何形式的有损于该保护地管理目的的开发和占有行为;③为公众提供精神、科学、教育、娱乐和游览的基地,用于生态系统保护及娱乐活动的保护区^[2]。

结合中国保护地已有实践,本文将国家公园界定为“以保护具有典型性、代表性和稀有性的生态系统、自然与文化遗迹或景观为目的,为公众提供教育、科研、游憩机会,由国家依法划定并统一保护与管理的区域”。国家公园本质特征包括:

(1)国家性。国家公园的国家性主要体现在两个方面,一是国家公园的资源属国家所有,而且其价值应具有全国意义,是自然和人文资源的典型代表;二是中央政府在国家公园设立与运营中要起主导作用,国家应指定相应机构对国家公园进行统一管理和监督,依据一定的标准进行筛选和评估,并从国家利益出发,将国家公园建设作为社会发展建设的一部分,通过立法、机构设置、公共政策等方式协调解决国家公园发展的各种问题。

(2)生态系统的完整性。Karr等将生态系统完整性定义为“支持和维持平衡的、完整的、适应的生物群落能力,这个群落具有自然生境下可比的物种结构、多样性和功能组织的能力”^[6]。国家公园的重要使命是将一些在地域上分散、碎片化的自然资源按照生态系统完整性原则进行整合,形成完整的保护区。

(3)公益性。公益性是国家公园的基本属性之一,一方面国家公园作为一种公共产品,设立目的是为了维护公众的利益,给公众提供游憩、观赏和教育的场所;另一方面为了让全体公民享受国家公园的福利,国家公园一般只收取低廉的门票甚至免收门票。此外,国家公园在为社会公众提供物质和精神享受的同时,也需要学者、公园管理者、企业家、志愿者等参与国家公园的管理与维护。

(4)功能复合性。国家公园既不同于严格的自然保护区,也不同于一般公园,其功能具有复合性。国家公园的首要功能是保护具有典型性、稀缺性的自然地貌和生物群落,以维护生态稳定性和物种多样性。其次,风景优美的国家公园还为国民提供部分游憩机会,并依托适度旅游的发展提升周边社区居民的生活水平。再次,国家公园依托其丰富的生态系统,为研究自然科学的人们提供了最佳的场所,并为公众提供自然和文化教育的机会。

3 中国国家公园体制试点必要性与可行性

3.1 试点必要性

(1)为国家公园体制顶层设计提供实践经验。国家公园体制的顶层设计包括建立完善和系统的

表1 部分国家对国家公园的定义^[3-5]

Table 1 Definition of national park in some countries

国家/地区	国家公园定义
美国	国家公园是由国家政府宣布作为公共财产而划定的以保护自然、文化和民众休闲为目的的区域。
澳大利亚	国家公园通常指被保护起来的大面积陆地,这些区域的景观尚未被破坏,且拥有数量可观、多样化的本土物种。在这些区域,人类的活动受到严密监控,诸如农耕之类的商业活动则是被禁止的。
日本	国家公园是指具有国家代表性特有之自然风景、野生生物及史迹,并供国民之教育、娱乐及研究,以达成生物多样性维护及国土永续保育之重要任务及使命。
英国	国家公园有着优美的自然景观、丰富的野生动植物资源和厚重的历史文化;居住或工作在国家公园的人以及农场、村镇连同其所在地的自然景观和野生动植物一起被保护起来;国家公园对游客的开放性为游客提供了体验、享受和学习不同国家公园资源的机会。

2017年1月

保护地体系、建立权责明晰的国家公园管理机构、改革自然资源产权制度、建立国家公园资金机制,构建适合中国国情的国家公园管理体系。由发改部门牵头、多部门参与的试点工作,探索适合中国国情的国家公园体制建设,形成可推广可复制的保护地管理模式,为未来国家公园顶层设计提供典型经验。

(2)为一些重大敏感问题的解决提供可能方案。中国几十年的保护地工作中,由于种种原因,各类保护地管理的行业 and 部门特色明显、管理效率较低、生态系统碎片化、自然资源产权制度不完善,这些问题由于存在历史长、涉及部门多、甚至跨行政区划等原因多年来难以得到有效解决^[7,8]。国家公园体制试点综合了地方发展诉求、自主性以及试点区的代表性,力求为保护地发展中问题的解决提供较为合理方案,从而有序推动全国保护地体制改革。

(3)是推动生态文明制度建设落地的载体。改革开放以来,中国经济一直保持高速增长,但是伴随而来的资源紧缺、环境破坏、生态系统退化等一系列问题困扰着经济社会的可持续发展,因此中共十八大从空间、资源、环境、制度等方面对生态文明建设作出整体部署。国家公园体制试点主要在国家禁止开发区内,通过理顺各类保护地关系,建立有效、规范、统一的管理体制,从而保护生态环境,维护生态安全,这与生态文明建设的战略布局和目标不谋而合。因此,国家公园体制试点是生态文明建设落地的重要载体和抓手。

3.2 试点可行性

(1)试点工作符合国家改革路径。改革是一项复杂而庞大的工程,范围广、牵涉面大。因此,试点是中国改革的重要方法,即通过选择具有代表性的试点,在局部解决一些具有敏感性的突出问题,为推动全面工作提供行之有效的方案。中国国家公园体制建设从试点入手,这种“试点——总结——推广”的方式契合了中国一般改革路径,为在全国范围内建立国家公园体制投石问路,同时保证了改革的平稳进行^[9]。

(2)试点类型具有多样性和典型性。此次试点的9个区域考虑了全国空间的均衡,类型以自然遗产为主,兼顾人文遗产,生态系统具有一定的典型性和代表性,资源或景观价值较高(表2)。同时,这些试点区域存在的诸如多类保护地交叉重叠、分散管理、自然生态系统碎片化等问题在全国范围具有代表性和典型性。

(3)有一定的经验积累。为解决中国保护地管理不佳的问题,并考虑与国际接轨,中国在国家公园领域也有过一些探索^[10]。2006年,云南省开始国家公园实践尝试,建立香格里拉普达措国家公园。2008年,环保部和国家旅游局选择黑龙江省伊春市汤旺河区进行国家公园建设试点。这些探索尝试借鉴了国际上国家公园的建设理念,在功能分区、建设管理、生态保护等方面进行了有益的尝试,将为国家公园体制试点提供宝贵的经验。

(4)公众关注度高。国家战略的重视引发了公众对国家公园的关注与热情。根据中国知网指数

表2 中国国家公园体制试点区概况

Table 2 The profile of National Park System Pilot Area in China

名称	涉及省份/市	面积/km ²	涵盖的主要国家级或省级自然保护地类别
长城	北京	59.91	风景名胜区、森林公园、地质公园
钱江源	浙江	252.00	自然保护区、森林公园、风景名胜区
武夷山	福建	982.59	自然保护区、风景名胜区、森林公园
神农架	湖北	1 170.00	自然保护区、森林公园、地质公园、湿地公园、风景名胜区
南山	湖南	619.14	风景名胜区、自然保护区、森林公园、湿地公园
香格里拉普达措	云南	602.10	自然保护区、森林公园
三江源	青海	123 100.00	自然保护区、湿地公园
东北虎豹	吉林、黑龙江	14 612.00	自然保护区、森林公园、湿地公园
大熊猫	四川、甘肃、陕西	20 200.00	自然保护区、森林公园、风景名胜区、地质公园

注:根据部分国家公园体制试点方案和相关网站资料整理。

统计工具的分析¹⁾,2005–2015年,以“国家公园”为关键词的论文收录数和媒体发文量较之前大幅增加(图1),这表明有关国家公园的学术关注度和媒体关注度都在提升。国家相关战略政策对国家公园的重视以及人们环境意识的不断增强,带动了媒体和社会公众对国家公园的关注,对其探讨逐渐增多。这表明,国家公园体制建设符合大众期望,拥有较为广泛公众支持基础。

4 中国国家公园体制试点建设路径选择

4.1 路径选择的目标

2015年9月中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》指出:加强对重要生态系统的保护和永续利用,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;国家公园实行更严格保护,除不损害生态系统的原住民生活生产设施改造和自然观光科研教育旅游外,禁止其他开发建设,保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性。加强对国家公园试点的指导,在试点基础上研究制定建立国家公园体制总体方案。这段话表述了国家公园体制试点工作的目标,就是在生态文明制度建设框架下,构建统一、规范、高效的国家公园管理体制,实现重要自然生态资源国家所有、全民共享、世代传承。

4.2 路径选择的依据

(1)可持续发展理论。可持续发展强调经济发展中的生态合理性,即不对资源和环境造成负面影响。它的核心思想是:健康的经济发展应该建立在生态可持续、社会公正和民众积极参与发展决策的基础上^[11]。因此,在国家公园体制试点过程中,应始终坚持生态保护这一红线,建立保护地管理长效机制,不仅为当代人保留游憩、教育、科研的场所,也为后代人留下宝贵的遗产。同时,国家公园体制试点不仅要解决保护地本身管理体制问题,还应探索一条缓解人地关系矛盾、提升周边社区发展、推动公众环境教育的道路,使国家公园成为惠及多方利益相关者的共同体。

(2)新公共服务理论。新公共服务理论是美国知名公共管理学家罗伯特·丹哈特为代表的一批公共管理学者基于对新公共管理理论的反思的基础上提出的。新公共服务理论强调在公共行政过程中把关系公民权和服务等公共利益作为其行政价值观和规范基础,并通过为公民服务促进公共利益的实现。该理论提出新公共服务的七大原则:政府的角色是服务者而非掌舵者;公共利益是政府追求的目标而非副产品;战略地思考,民主地行动;责任并不是单一的;服务于公民而不是顾客;重视人而不只是生产率;超越企业家身份,重视公民权和公共事务^[12,13]。国家公园体制试点中,应妥善处理政府与市场的关系、不同层级政府的事权分配;进

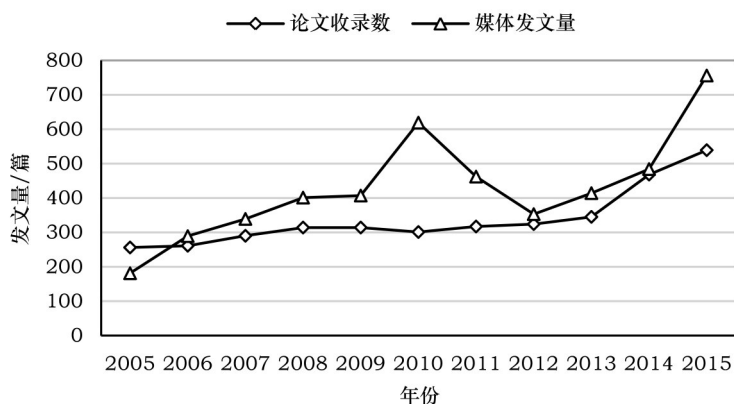


图1 以“国家公园”为关键词的知网学术关注度、媒体关注度指数趋势

Figure 1 Trend of academic attention and media attention in CNKI search index with keyword of "national park"

1)中国知网指数统计工具网址:http://epub.cnki.net/kns/brief/default_result.aspx;此图未统计港澳台地区的研究成果。

2017年1月

一步明确政府自身职责,履行对优秀自然资源的照看义务;重视国家公园的公共产品属性,在门票价格制定、国家公园管理等方面更多考虑公众利益,鼓励社会参与国家公园的经营与监督,实现社会共治。

(3)适应性治理理论。适应性治理(Adaptive Governance)是指“在多维度层面将个人、组织、机构联系起来,包括那些通过不同知识体系和经验实现对政策共同理解的团体和行动者群体”^[14]。适应性治理是一个涵盖多中心的互动过程,其策略包括提供信息、处理冲突、引导遵守规则、基础设施完善、应对变化、分析性审议、嵌套、制度多元^[15,16]。为了实现可持续发展,适应性治理更加强调组织学习、共同决策以及多方利益相关者参与。对于国家公园体制试点而言,适应性治理意味着体制改革需充分考虑到不同空间尺度、不同类型试点区的差异,增加国家公园体制的弹性和学习功能,同时为利益相关者提供更多参与机会,提升参与能力。

4.3 路径设置框架

国家公园体制试点的路径包括突出生态保护、统一规范管理、明晰资源权属、创新经营管理、促进社区发展五个方面(图2),它们相互促进,协调发展,通过部门协调机制、规划引领机制、资金保障机制、公众参与机制的构建和保障,共同推动国家公园体制试点目标的实现。

4.4 基本路径

(1)突出生态保护。国家公园试点区大部分属于国家禁止开发区,保护生物多样性和生态完整性是国家公园建设的关键目标之一,国家公园体制试点必须将自然和文化遗产保护作为工作之重。因此,应在对试点区内自然环境特点和资源禀赋进行详细梳理的基础上,制定国家公园试点区保护管理规划,按照生态系统脆弱性程度进行分区管理,分类指导,明确不同分区内的资源用途及开发强度。试点区内应将对生态系统产生消极影响的设施和项目逐步撤离,对新增项目进行严格甄选和论证。

(2)统一规范管理。国家公园体制试点的关键任务是破解中国现阶段保护地管理存在的部门职

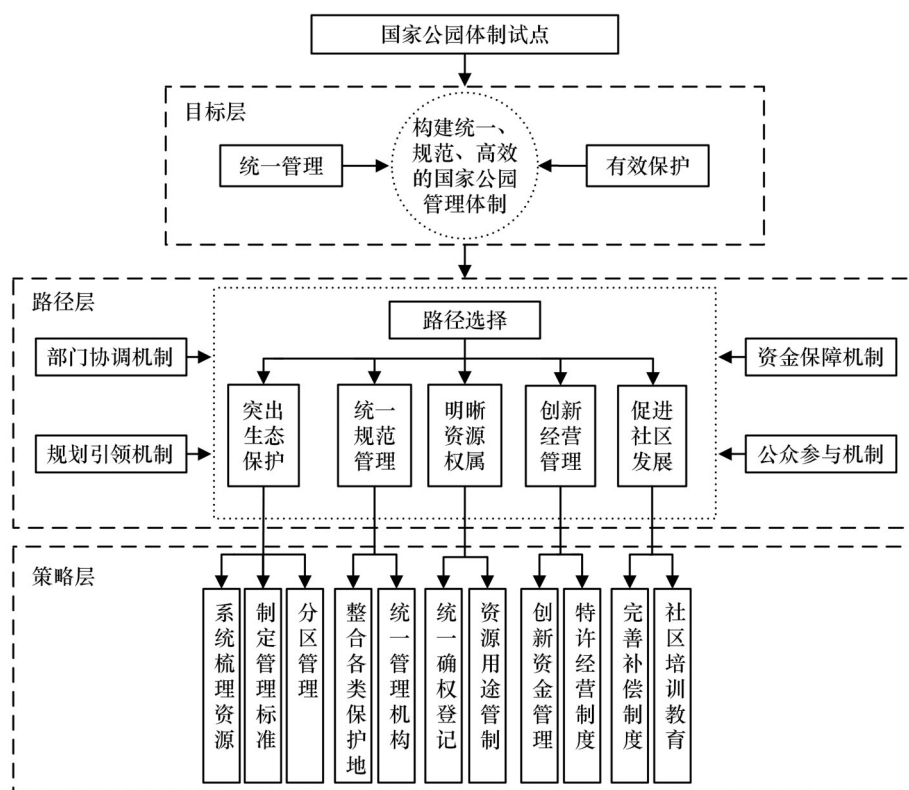


图2 国家公园体制试点建设路径设计

Figure 2 Design of path to Chinese national park system pilot construction

能交叉、条块分割的局面。试点阶段应将试点区多块牌子整合归并,明确界限,实行一个试点区一块牌子、一个管理机构,建立国家部门或省政府垂直管理体系。对于跨省域的试点区域,应组建由相关省份工作人员组成的国家公园管理机构,由国务院或国家部门直管。

(3)明晰资源权属。各类保护地是国家公园体制试点的载体,根据中共十八届三中全会的精神,应明晰各类自然生态空间的权属,明确权责,进行统一登记。国家公园的国家性和公益性决定了试点阶段应沿着自然资源产权改革的路径,在明确各类资源权属的基础上转变为全民所有。因此,试点阶段,各试点区应利用遥感等现代技术对各类自然要素的规模数量和空间特征调查摸底,并进行统一确权登记;通过租赁、征收、协议、股份合作、资产赎买等流转方式将部分自然资源合理转变为国有,由国家委托各试点区管理机构行使自然资源的管理和使用权,并明确各类资源用途。

(4)创新经营管理。为保证国家公园的公益性,试点区应改变现有保护地发展模式,创新经营管理,实行低票价或免门票价格机制。试点区实行收支两条线管理,即将特许经营收入、门票收入上缴财政,由财政安排用于试点支出。对于试点区部分营利项目,可根据市场化原则配置资源,吸纳社会资本进入,通过公私合营、私人营业等方式弥补国家公园运营成本。试点区内采取特许经营机制,应尽快制定特许经营相应的法规制度,允许各类企业有条件参与经营,明确特许经营项目和管理流程,实行严格审批、分类管理。

(5)促进社区发展。国家公园应促进社区发展,妥善处理好居民与公园的关系。对试点区内流转以及限制用途的土地、资源进行合理补偿,并优先安排社区居民就业。鼓励社区居民参与国家公园试点区规划、管理等环节,对于公园周边的特许经营活动,可适当向社区倾斜。对于试点区周边较为落后的社区,应设置相应的培训和教育项目培养社区居民的生态保护意识、可持续经营理念,提升参与能力。

5 国家公园体制试点建设的推进机制

5.1 部门协调机制

国家公园体制试点将打破原有保护地部门交叉管理的现状,牵涉利益广、涉及部门多,因此,需要各部门大力协调配合。在中央层面,13个相关部门应从自身行业管理经验以及对国家公园体制的深刻认识基础上对各试点方案进行审核,配合国家发改委各项试点法规、方案的制定和实施;在省级层面,试点区应联合国土、水利、环保、农业、林业、旅游、文物、海洋等多个部门,厘清部门权责,明确其职责,对试点区范围内的管理和运营实行有效监管和指导,跟踪分析试点工作进展情况,制定完善配套政策。

5.2 规划引领机制

国家公园体制试点是一个系统而复杂的工程,关系未来中国国家公园的建设进程,必须以科学规划为先导。目前中国保护地属地管理造成同一个区域出现多层次、多部门、多标准的规划体系,甚至不同规划体系间存在矛盾冲突,缺乏衔接和协调。因此,国家公园体制试点有必要在全国层面制定一套完整的规划体系,根据国家公园试点区发展目标分层制定总体规划、详细规划和专项规划等形式,保证规划的统一性和规范性。

5.3 资金保障机制

在试点阶段,中央政府通过整合现有各项保护地补偿资金、加大重点生态功能区转移支付安排国家公园体制建设专项资金。地方政府可通过调整地方各类专项资金结构,安排专项补贴的方式,弥补国家公园资金的不足。此外,还可通过特许经营权收费、接收社会捐赠、PPP融资等方式有效吸收社会资金参与国家公园建设。

5.4 公众参与机制

国家公园的性质决定了其“全民发展、全民共享”的特征,公众参与发挥着民主决策、民主监督、提高公众满意度的作用,在试点阶段,有必要探索科学、合理的公众参与机制以保障公众的知情权及参与权。公众参与的内容主要包括社会投资与捐赠、志愿者招募、科研合作与交流、以及公众对国家公园管理的参与和知情。公众参与机制构建要多途径协同发展,如法律制度的保障、多样化的参与渠道与沟通机制、基于多方参与的规划指导、针对

2017年1月

特殊事项的公众参与技术规程等。

6 中国国家公园体制试点建设的研究议题

6.1 国家公园资源特色与价值研究

资源的特色与价值判断是国家公园体制试点区建设和管理的基础,由于试点区涵盖的保护地类型种类繁多,受部门交叉管理的影响,对区域资源调查和评估行业特色突出,难以客观全面反映国家公园的价值。因此,应研究适合国家公园资源调查的指标和技术路径,科学采集资源相关数据,进而探讨各类资源在全国与区域尺度的独特性、典型性和代表性,分析资源具备的保护、科研、美学等价值。

6.2 国家公园自然资源权属明晰与管理研究

明晰自然资源权属是明确国家公园管理机构权责范围的基础,国家公园试点应研究确定统一的自然资源分类方法,以便对试点区各类自然资源 and 文化遗产的权属进行统一登记;应研究不同权属主体的重要资源如何实现国家所有,并制定相关管理保障制度,特别是土地利用方案。同时,要遵循现行法律法规与标准,明确功能分区的依据和方案,使国家公园功能分区与目前保护地功能分区的衔接与优化,确定不同功能区内保护与利用范围、强度,并制定相应的生态空间管制措施。

6.3 国家公园组织构建与运行模式研究

改变目前中国保护地“九龙治水”局面,构建层级分明、权责清晰的统一的组织结构是国家公园体制试点的关键突破点之一。试点阶段,应借鉴国外国家公园组织机构建设经验,结合中国国情,探讨从中央到地方的国家公园管理层级体系,并明确中央事权与地方管理机构职能。在试点区层面,要在整合原有各类保护地管理机构的基础上,提出试点区统一管理建构方案,明确管理单位体制、管理权限、人员编制、管理组织架构及与试点区现有管理机构的关系,并研究管理机构人员安置方案。

6.4 国家公园保护模式与制度研究

国家公园体制是对自然价值高的国土空间实行的一项开发保护管理制度,是建立国土空间开发保护制度的具体体现^[17]。应根据中国生态文明体制改革的总体部署,结合各试点区域生态环境脆弱性

和生态系统服务价值探索建立具有弹性、适应性的保护模式,划定并严守生态红线,进一步落实现有的生态补偿制度和资源有偿使用制度,研究建立国家公园内各类资源保护管理制度、环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。

6.5 国家公园旅游游憩管理机制研究

公众游憩是国家公园的重要功能之一,因此,应对国家公园的游憩资源、游憩设施、游憩活动管理机制等进行相应研究。应结合试点区实际,建立游憩资源调查与评价方法,包括游憩资源与服务设施分布图的要素构成;研究制定国家公园门票预约制度、价格管理制度、游客量控制与行为引导制度、解说教育推广制度。另外,对需要搬离核心区 and 缓冲区的的项目加强可行性论证,提出国家公园游憩设施完善和退出方案。

6.6 国家公园建设资金投入与分配机制研究

目前中国各类保护地发展过程中资金投入过少、保护手段落后的问题较为突出。稳定的经费来源与资金合理分配是维护国家公园各项管理活动持续、有效进行的经济保障,为管理者处理土地利用冲突、项目资金投入等提供决策信息。因此,各试点区应在理顺国家公园管理体制的基础上制定资金来源方案,研究并确定政府投资、个人和社会捐赠、国家公园自筹等资金来源的渠道和方式;科学预测试点区运行成本,并比较已有各类渠道来源资金总量与试点区运行资本成本之间的关系,研究试点区资金管理制度及收入分配方案。

6.7 国家公园社区可持续发展研究

促进社区发展是国家公园体制建设的重要目标和管理需求,在试点区妥善解决好周边居民点发展问题有利于缓解人地关系的矛盾促进地方社会经济发展。对国家公园社区可持续发展的研究议题主要有:社区调控目标、方法和途径,以及涉及拆迁社区的补偿机制;试点区内可供社区开展相应活动的区域以及活动开发强度;试点区与社区共建共享机制,通过哪些项目提升社区居民参与能力与满意度;国家公园试点区内及周边社区的产业引导机制,在产业运作模式、营利模式等方面进行合理构建。

6.8 国家公园特许经营模式研究

特许经营作为一种委托经营模式,能推动自然

资源和设施管理权与经营权的分离,保证国家公园的全民公益性,实现对资源的优化利用。试点阶段应借鉴国外特许经营管理模式经验,着重研究以下问题:一是确定国家公园特许经营主体,制定参与特许经营主体的标准;二是确定特许经营的项目和内容;三是根据不同区域实际情况探索特许经营模式,研究国家公园特许经营的相关规定和组织方式,包括拟实施特许经营的范围、现有经营方式的转变机制、以及特许经营的资金管理机制。

6.9 国家公园社会参与机制研究

社会参与是体现国家公园国家性、公益性的重要手段,通过社会参与机制的合理设计,推动全民共建国家公园,从而培养公民的主人翁精神。各试点区应在明确公众参与主体、目标和模式的基础上,探索如何建立:①社会捐赠机制,明确各类捐赠渠道、用途、社会捐赠激励机制;②志愿者机制,明确志愿者招募标准、管理制度、激励机制等;③促进社会组织、个人、科研机构参与合作管理机制,搭建与国际组织、非政府组织的合作平台,确定合作方式、明确合作双方权利与义务;④社会监督机制,搭建社会监督平台,建立社会监督反馈机制以及监督激励机制。

6.10 国家公园政策支撑体系研究

国家公园体制试点不仅仅是试点“公园”,更是一个体制构建的过程,应研究或制定相应的配套政策体系,包括对现有各类保护地方面的政策进行梳理,对照国家公园体制试点要求,提出开展国家公园建设需要国家、省市给予哪些政策支持;从生态系统和国家公园的特征出发,制定统一的国家公园分类和遴选标准,建立清晰的国家公园分类标准体系;在吸收现有保护地管理经验的基础上,研究制定国家公园规划和管理规范和技术规程;根据试点区实际情况,探索国土空间开发保护制度、环境保护制度、资源节约制度等,保障国家公园体制试点顺利为国家公园立法奠定实践基础。

7 结语

国家公园体制构建是中国整合保护地资源,实现保护地统一、规范、高效管理的重要手段,是生态文明制度建设的重要载体。但是由于涉及空间范围大、部门多,这一体制构建过程中面临的挑战和

风险是多方面的。因此,推动国家公园体制试点工作,在典型代表区域着力破解保护地管理的突出问题,将为国家公园体制在全国范围内推广提供宝贵的经验和依据。国家公园试点应在明确目标的基础上,沿着突出生态保护、统一规范管理、明晰资源归属、创新经营管理和促进社区发展五条路径,完善部门协调、规划引领、资金保障、公众参与等机制,并对试点阶段一些关键问题进行研究破解,为研究制定全国国家公园体制总体方案奠定基础,进而推动建立符合中国国情的国家公园体制,促进中国生态文明与美丽中国建设。

参考文献(References):

- [1] 钟林生,周睿. 建设符合中国国情的国家公园:条件与途径[A]. 宋瑞,金准,李为人,等. 旅游绿皮书:2015-2016年中国旅游发展分析与预测[M]. 北京:社会科学文献出版社,2015. [Zhong L S, Zhou R. Building National Parks Suitable to China's Situation: Conditions and Approach[A]. Song R, Jin H, Li W R, et al. China's Tourism Development: Analysis and Forecast (2015-2016)[M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2015.]
- [2] 唐芳林. 国家公园属性分析和建立国家公园体制的路径探究[J]. 林业建设, 2014, (3): 1-8. [Tang F L. Analysis on national park attributes & preliminary research on approaches of establishing national park system[J]. *Forestry Construction*, 2014, (3): 1-8.]
- [3] 雷光春,曾晴. 世界自然保护的发展趋势对我国国家公园体制建设的启示[J]. 生物多样性, 2014, 22(4): 423-424. [Lei G C, Zeng Q. Perspectives on national parks: Enlightenment from the development of global nature conservation[J]. *Biodiversity Science*, 2014, 22(4): 423-424.]
- [4] 王夏晖. 我国国家公园建设的总体战略与推进路线图设计[J]. 环境保护, 2005, 43(14): 30-33. [Wang X H. The design of the strategy and routes of China's national park construction[J]. *Environmental Protection*, 2005, 43(14): 30-33.]
- [5] 罗金华. 中国国家公园设置及其标准研究[D]. 福州:福建师范大学, 2013. [Luo J H. Research on Setting Standards of Chinese National Park [D]. Fuzhou: Fujian Normal University, 2013.]
- [6] Karr J R, Dudley D R. Ecological perspective on water quality goals[J]. *Environmental Management*, 1981, 5(1): 55-68.
- [7] 王连勇,霍伦赫斯特·斯蒂芬. 创建统一的中华国家公园体系-美国历史经验的启示[J]. 地理研究, 2014, 33(12): 2407-2417. [Wang L Y, Steven H. Building a unified Chinese national park system: Historical lessons learned from the United States [J].

2017年1月

- Geographical Research*, 2014, 33(12): 2407-2417.]
- [8] 贾建中, 邓武功, 束晨阳. 中国国家公园制度建设途径研究[J]. 中国园林, 2015, 31(2): 8-14. [Jia J Z, Deng W G, Shu C Y. Study on the ways of establishing the national park system of China[J]. *Chinese Landscape Architecture*, 2015, 31(2): 8-14.]
- [9] 邓毅, 毛焱, 蒋昕, 等. 中国国家公园体制试点: 一个总体框架[J]. 风景园林, 2015, (11): 85-89. [Deng Y, Mao Y, Jiang X, et al. Experiment of China's national park system: An overall framework[J]. *Landscape Architecture*, 2015, (11): 85-89.]
- [10] 王蕾, 苏杨. 中国国家公园体制试点政策解读[J]. 风景园林, 2015, (11): 78-84. [Wang L, Su Y. The analysis of national park pilot policy in China[J]. *Landscape Architecture*, 2015, (11): 78-84.]
- [11] 权佳, 欧阳志云, 徐卫华, 等. 中国自然保护区管理有效性的现状评价与对策[J]. 应用生态学报, 2009, 20(7): 1739-1746. [Quan J, Ouyang Z Y, Xu W, et al. Management effectiveness of China nature reserves status quo assessment and countermeasures [J]. *Chinese Journal of Applied Ecology*, 2009, 20(7): 1739-1746.]
- [12] 李庆雷. 基于新公共服务理论的中国国家公园管理创新研究[J]. 旅游研究, 2010, 2(4): 80-85. [Li Q L. Study on the management innovation of national park based on the new public service theory[J]. *Tourism Research*, 2010, 2(4): 80-85.]
- [13] 彭未名, 王乐夫. 新公共服务理论对构建和谐社会的启示[J]. 中国行政管理, 2007, (3): 42-44. [Peng W M, Wang L F. Study of enlightenment of new public service theory in the construction of harmonious society[J]. *Chinese Public Administration*, 2007, (3): 42-44.]
- [14] Folke C, Hahn T, Olsson P, et al. Adaptive governance of social-ecological systems[J]. *Annual Review of Environmental Resources*, 2005, 15(30): 411-473.
- [15] 严若森. 中国非营利组织的政府性异化及其适应性治理[J]. 管理世界, 2010, (7): 167-168. [Yan R S. Governmental alienation and adaptive governance of Chinese non-profit organizations[J]. *Management World*, 2010, (7): 167-168.]
- [16] 蔡晶晶, 毛寿龙. 复杂“社会-生态系统”的适应性治理: 扩展集体林权制度改革的视野[J]. 农业经济问题, 2011, 32(6): 82-88. [Cai J J, Mao S L. Adaptive governance of complexed society and ecology system: Perspective from the reform of collective forestry property right system[J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2011, 32(6): 82-88.]
- [17] 张希武, 唐芳林. 中国国家公园的探索与实践[M]. 北京: 中国林业出版社, 2014. [Zhang X W, Tang F L. Chinese National Park Exploration and Practice[M]. Beijing: China Forestry Publishing, 2014.]

Chinese national park system pilot: establishing path and research issues

ZHONG Linsheng^{1,2}, XIAO Lianlian^{1,2}

(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing, 100101, China;

2. University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

Abstract: National park systems are spreading widely around the world and aim to protect natural and cultural heritage owned by all people. In 2015, the Chinese government announced its pilot work in building national parks in 12 provinces, and the country has begun to explore new approaches in protected area management. Under a framework of ecological civilization construction, the goals of China's national park system include: establish a rational national park system that is unified and efficient for protected area management; build a replicable and propagable national park management model; promote optimization of China's current protected area system; and reinforce the construction of ecological civilization system. Here we explore the identification and substantive characteristics of national parks that makes them different from other types of protected areas in China. Creating a national park system is an important step in the process of ecological civilization and governance innovation according to sustainable development theory, new public service theory, and adaptive governance theory. We then present a route for creating a national park system, including highlighting ecological protection in the first place, conducting unified and standardized management, clarifying natural resource property rights, innovating operation and management, and promoting community development. Several safeguard mechanisms to ensure success of the pilot, including sector coordination, planning, fund safeguarding, and public participation are needed. Ten issues for future research into national parks in China are proposed, covering issues such as resource management, organizational construction, rules formulation and community management.

Key words: national park system pilot; establishing path; mechanism; research issues