

引用格式:孙琨,钟林生,马向远.钱江源国家公园体制试点区扩源增效融资策略研究[J].资源科学,2017,39(1):30-39. [Sun K, Zhong L S, Ma X Y. Increasing the scale and efficiency of finance in constructing and running the Qianjiangyuan National Park System Pilot Area[J]. *Resources Science*, 2017, 39(1): 30-39]. DOI: 10.18402/resci.2017.01.04

钱江源国家公园体制试点区扩源增效融资策略研究

孙 琨^{1,2}, 钟林生², 马向远²

(1. 常熟理工学院经济与管理学院, 苏州 215500;

2. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101)

摘 要:建立国家公园体制是生态文明建设的重要内容,制定融资方案是国家公园体制建设的关键环节。本文梳理相关文献中提及的国家公园融资渠道及办法,并以浙江省钱江源国家公园体制试点区为例,分析国家公园建设过程中各类资金需求,比较各融资渠道对各类资金筹集的重要性,在此基础上提出国家公园扩源增效融资策略。研究表明:①国际经验表明国家公园的资金渠道主要包括财政资金、社会投入、市场收益;②国内国家公园建设所需资金主要包括建设运营基本经费、社区维持及发展资金、经营项目建设资金;③借鉴国外经验并结合国内实际,上述三类国家公园所需资金的主要来源应分别为国家财政、地方财政、社会资本投入;④为提高国家公园融资效率,需采取按需分类融资模式,并采取政府与市场双轮驱动、保护与发展融合统筹等融资途径。

关键词:融资渠道;资金需求;融资方法;国家公园;钱江源国家公园体制试点区

DOI: 10.18402/resci.2017.01.04

1 引言

为加强生态文明建设,党的十八届三中全会提出建立“国家公园”体制。2015年1月国家13个部委联合发布《建立国家公园体制试点方案》,启动了国家层面的国家公园体制试点工作。为探索中国东部地区国家公园建设和运营管理模式,积累和推广相关经验,浙江省钱江源区域被确定为试点区之一,并于2015年12月由国家发展和改革委员会组织评审通过了《钱江源国家公园体制试点区试点实施方案》(以下简称《实施方案》)。

国家公园建设是践行生态文明制度的重要举措、是体现资源公益性的必要方式,其意义重大^[1]。其中,资金因素对国家公园建设运营有至关重要的影响,其资源保护、日常运营等均需要大量资金。如美国政府2014年为国家公园体系拨款26.36亿美元(约占国家公园管理局总经费的70%)^[2,3],但仍未

能填补国家公园资金投入缺口^[4]。中国自然保护区资金投入增长速度较快,如各级自然保护区的投入由2009年的3996元/hm²增加到2013年的13 801元/hm²,但中国自然保护区单位面积投入仍不到美国国家公园单位面积投入的27.0%^[5]。国内大部分保护地难以保证日常经费的充足性和及时性^[2],同时也存在资金投入和使用结构不合理现象^[6]。

国家公园是一种重要保护地类型,能否提供强有力资金支撑关系到国家公园建设运营能否取得预期成效。目前已有许多研究涉及到国家公园资金保障问题^[2,7-10],提出许多融资对策,但系统探讨国家公园融资问题的相关研究仍较少。为了给国家公园建设运营融资实践提供更充分的理论参考,本文在梳理相关文献资料的基础上,以“钱江源国家公园体制试点区(以下简称试点区)”为例,系统分析国家公园建设运营的资金需求及融资渠道,以及

收稿日期:2016-09-10;修订日期:2016-12-05

基金项目:国家自然科学基金项目(41671527);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:孙琨,男,甘肃白银人,博士,主要研究方向为生态旅游开发与管理。E-mail: zkydlsly@163.com

通讯作者:钟林生, E-mail: zhongls@igsnrr.ac.cn

2017年1月

如何扩大融资规模、提高融资效率方面的问题。

2 国家公园融资的国际经验

有效的资金保障是国外国家公园得以延续和发展不可或缺的条件,其相关经验可为中国国家公园建设提供借鉴。世界上国家公园的资金来源主要有如下几种:财政资金、社会投入、市场收益。其中财政资金是主体。

2.1 财政资金

设立国家公园的国家主要由中央或地方财政为国家公园的保护及管理事业提供资金支撑。

(1)大多数国家的国家公园经费主要由国家财政提供,如美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、巴西、南非等^[2,8-10],美国国家财政拨款甚至占国家公园运营和保护资金的90%以上,其余10%来自于社会投入与市场收益。

(2)还有一些国家的国家及地方财政均为国家公园提供主要经费支撑。如日本、英国、西班牙等^[6,11,12]。日本国家和地方财政资金各占国家公园经费的1/3^[13],其余1/3的经费来源于其他渠道。英国国家为每个国家公园出资75%,地方政府出资25%;西班牙由国家公园管理署管理的国家公园经费来源于国家财政,各大区管理的国家公园经费来源于地方财政^[11]。

(3)少数国家主要由地方财政为国家公园提供经费,如德国^[6]。

2.2 社会投入

社会投入来源广泛,方式灵活,对国家公园资金来源发挥了重要补充作用。

(1)社会捐赠。近年来社会捐赠给国家公园的资金正在逐渐增多^[8],捐赠方式也日益多样:①通过环保基金会等组织捐赠。各类环保组织在募集社会捐赠方面发挥了重要作用,如加拿大自然保护协会、新西兰国家森林遗产基金等^[14,15]。全球有100多种国际环保组织向世界上不同国家公园提供资金支持。②直接捐赠。社会机构及个人可直接向国家公园捐赠钱物、土地等^[16],有些国家公园甚至设置了捐助箱^[17]。③通过活动募捐。如举行环保公益晚会、劝捐宴请、公益销售或拍卖等^[15]。④众筹募捐。个人或公益组织利用互联网发起生态公益众筹,以为国家公园提供资金。

(2)发行生态彩票募资。有关国家和地区通过

发行生态彩票筹集生态建设资金,如英国低碳环保彩票、中国青海省三江源生态彩票等^[18]。

(3)志愿服务节支。组织机构及个人可作为志愿者为国家公园提供服务,减少经费开支^[19]。

(4)资本投入。①有关机构、个人针对商业项目以经营、获利为目的进行投资,客观上也可为国家公园建设做出贡献。②金融资本对国家公园内环保、基础设施建设等进行投资。

2.3 市场收益

国家公园可通过交易、收费的方式提供相应价值和服务,从而获得收益,但公益性是国家公园的第一属性,一般其市场运营程度有限。

(1)权益出让收入。特许经营收费可使国家公园获得一定收入,但所占份额较小,如美国、新西兰的特许经营收费分别只占国家公园运营费用的20%、15%左右^[3,6]。另外,一些国家公园对电影拍摄等活动收费;还有少数国家公园通过出让一些资源获取资金,如南非对多余动物的拍卖等^[4]。

(2)生态服务交易。近年来,有偿生态服务正由理论变为现实,如美国一些森林持有人通过碳汇交易项目获取一定收入,纽约市向其上游Catskill河流域购买生态服务等^[20,21]。相类似交易可使国家公园获取部分收益。

(3)门票收入。门票只对大多数国家公园经费起补贴作用,如美国黄石国家公园门票收入只占公园全部收益的6.7%^[22];国家公园门票价格一般很低,如美国曾规定其不能超过20美元;也有许多国家公园不收门票,如德国、中国台湾地区的国家公园均实行免费^[23]。

3 钱江源国家公园体制试点区资金需求

3.1 国家公园建设运营基本经费需求

提供社会公共服务是国家公园的基本功能。为实现国家公园公共服务功能而投入的经费为基本经费,其必不可少,关系到试点区能否试点成功,因此须估算出经费需求的确切额度,以便进行有效的针对性融资。根据《实施方案》,2016-2017年,钱江源国家公园建设运营基本经费支出项目主要包括“调查规划、土地流转、生态移民、生态保护、人员经费、设施建设”等,共需投入31.67亿元,如表1。但原有渠道资金仅3426.60万元,资金缺口高达约

表1 2016–2017年钱江源国家公园体制试点区资金需求

Table 1 The fund demand of Qianjiangyuan National Park System Pilot Area from 2016 to 2017

序号	项目	子项	支出类型	计算依据	资金总额 /万元	原有资金 /万元	资金缺口 /万元	备注
1	调查规划	资源调查 规划	分年度 分期	管理部门估算 市场询价	280.00 450.00	无	730.00	— 多项相关规划
2	土地流转	核心区林地征收	一次性	3.4万元/亩	15.22万	1 746.6	15.27万	—
		核心区林地补偿	常年	60元/亩/年	427.32			为现行标准2倍
		保育区公益林补偿	常年	45元/亩/年	1 245.78			为现行标准1.5倍
		其他区公益林补偿	常年	30元/亩/年	492.22			按现行标准
3	生态移民	搬迁型移民补贴	一次性分期	3万元/人	1 263.00	无	1.77万	全部搬迁
		搬迁型移民安置房成本	一次性分期	30m ² /人;3 300元/m ²	4 167.90			全部搬迁
		聚居型移民补贴	一次性分期	2.6万元/人	2 548.00			搬迁比例为50%
		聚居型移民安置房成本	一次性分期	30m ² /人;3 300元/m ²	9 702.00			搬迁比例为50%
4	生态保护	生物多样性保护	常年	第1年投入140万元, 以后逐年增长20%	308.00	无	418.00	包括监测、保护、 恢复等
		科学研究	常年	第1年投入50万元, 以后逐年增长20%	110.00			资源可持续利用 技术研究
5	人员经费	—	常年	第1年参照现有资金 适当上浮,以后逐年 增长10%	3 570.00	1 680.00	1 890.00	—
6	设施建设	基础性设施	分年度	工程造价估算	13.38万	无	13.99万	界桩、水电、环卫 等设施
		生态保护设施	分年度	工程造价估算	6 119.08	—		生态廊道、防火、 宣教等
合计					31.67万	3 426.60	31.33万	

31.33亿元。由此可看出融资对试点区建设运营的重要意义。这也反映出中国国家公园建设运营面临着巨大的资金挑战。

3.2 社区资金需求

为解决自然保护地管理的碎片化问题,《实施方案》规定:试点区全民所有的自然资源资产委托“钱江源国家公园管理委员会(以下简称管委会)”负责保护、管理和运营。但其中部分自然资源同试点区内社区居民的生计有一定关联,为了协调好自然资源保护与利用之间的矛盾,有必要在切实解决、提升社区居民生计的基础上转变其对自然资源的利用方式等,而这需要相应的资金投入。另外,也不排除将来由管委会直接使用资金来管理和建设社区的可能性。当地社区是试点区的重要构成部分,同其他部分共同构成一个相互联系和影响的有机整体,社区发展方面的资金投入情况会影响国家公园建设运营效果及其公益化功能实现情况,因

此相应资金需求须被考虑在内。社区资金需求主要包括如下三个方面:①社区维持经费。包括文体、卫生、教育、公共基建等方面的经费需求。②生计补偿投入。试点区所在的开化县是浙江省六大贫困县之一。经济相对落后地区的国家公园建设必须考虑当地居民生计^[24],应补偿社区居民因建设国家公园而遭受的损失,以获得当地社区对生态保护的支持。如试点区生态逐渐恢复后,野猪数量明显增多并严重损坏居民的庄稼,相应损失应得到一定补偿。③社区发展资金。包括社区产业转型投入、社区条件改善投入、社区居民素质提升投入等。

其中,社区维持经费已有稳定的财政来源,根据《实施方案》,这部分经费继续由地方政府用于社区事务。生计补偿投入需根据国家公园建设对社区居民生计的影响程度来确定。社区发展资金的需求额度受多种因素影响,有关规定(如《试点区总体规划》等)、国家公园对社区的反哺能力、公众对

2017年1月

国家公园相关联社区的关注和支持程度等均会影响社区发展资金的额度。

3.3 游憩展示经营项目建设资金需求

国家公园以公益化服务为主要功能,游憩及科教服务也是国家公园体现公益性的重要途径;同时游客在国家公园的游憩经历有助于增强其对国家公园建设及发展的支持^[25]。根据国外国家公园发展实践,游憩展示运营项目也必不可少。试点区内为游憩展示配套的集散中心、道路、停车场、环卫等基础设施建设资金需求量也较大,如根据《试点区规划》编制组初步核算,近5年仅游憩道路(部分道路兼资源保护功能)建设就需资金13.735亿元。试点区将按照国际通行做法,实施管理权和经营权分离策略,具体游憩展示运营项目主要通过特许经营的方式由私人(或有关单位)在遵循相关规定的前提下进行投资,这部分资金需求额度取决于投资者的项目定位及目标等。

4 各融资渠道满足资金需求的比较分析

试点区的资金需求量、资金缺口大,需重视各种融资渠道的作用进行多元化融资。同时,由于各类资金功能和用途的差异,不同融资渠道对各类资金需求的适用意义也不同,因此也需针对不同资金

需求实施差异化融资策略。

根据国际经验确定试点区资金需求所对应主要融资渠道,如图1所示。其中大多数渠道已是通行融资方式;少数渠道尚属创新性尝试,如生态彩票募资等,但目前也已有成功案例^[18]和应用前景。国内情况同国外存在一定差异,国家公园融资会受相关主体财力、试点区现状及体制安排、公众生态意识等具体因素影响,使各渠道融资贡献存在差异。试点区相关部门比较了解试点区情况,同时也有多年相关资金运作经验。为了结合试点区实际来衡量各融资渠道的重要性,本文请熟悉试点区情况的开化县发改委、国家公园办公室等地方职能部门,试点区内古田山国家级自然保护区、钱江源国家森林公园,相关乡镇等单位工作人员,以及《实施方案》编制组专家从国家公园基本属性、资金来源现状、未来趋势、融资渠道运行难度这几个角度对各融资渠道进行考量,并采用yaahp系统的群决策模型,用9级标度法对各融资渠道对各类资金需求的重要程度进行两两比较来构造判断矩阵;剔除一致性检验值过高的矩阵及调整一致性检验值略大于0.1的矩阵后,计算各融资渠道对于试点区融资的重要性系数,结果如表2。

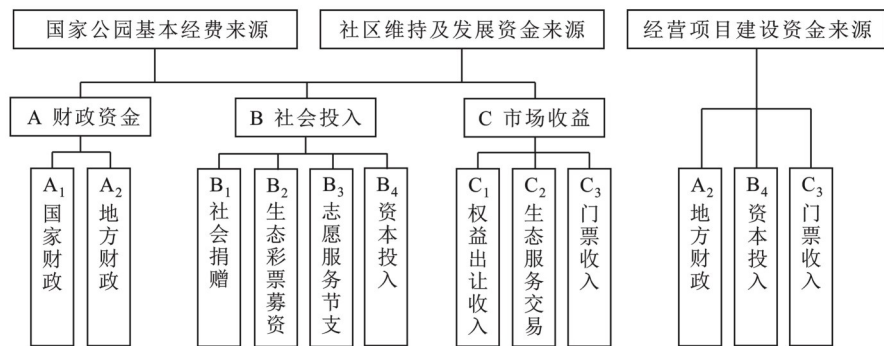


图1 钱江源国家公园资金来源渠道

Figure 1 The fund channel for Qianjiangyuan National Park System Pilot Area

表2 融资渠道重要性量化值

Table 2 The significance quantitative value of each fund channel

融资渠道	财政资金		社会投入				市场收益		
	国家财政	地方财政	社会捐赠	生态彩票 募资	志愿服务 节支	资本投入	权益出让 收入	生态服务 交易	门票收入
基本经费来源渠道重要性	0.486 2	0.162 1	0.048 2	0.010 8	0.019 6	0.151 0	0.054 1	0.020 6	0.047 3
社区相关资金来源渠道重要性	0.170 8	0.512 5	0.124 4	0.023 8	0.037 2	0.014 5	0.063 9	0.040 3	0.012 7
经营项目资金来源渠道重要性	-	0.081 0	-	-	-	0.730 6	-	-	0.188 4

4.1 国家公园建设运营基本经费渠道比较

(1)各相关主体认为:财政资金是国家公园建设运营基本经费的主要来源,其中国家财政至关重要,其次是地方财政(如表2)。这与国际主要经验相符合,也反映出相关主体对国家公园的“公共性”已有普遍认知。但事实上,目前中国大多数自然保护区的资金来源于地方政府^[6]。

(2)相关主体对金融资本的期望值也很高,也体现出当前国家公园建设运营实际中基本经费供给的困难。

(3)对于基本经费,其他主要融资渠道的重要性程度由高到低依次为权益出让收入、社会捐赠、门票收入等,这也较符合国际上一般情况;虽然试点区拟逐步降低并取消门票,但由于门票经济依赖的惯性及实际融资的困难,各方面对门票收入仍有一定期望。

(4)生态服务交易、志愿服务节支、生态彩票募资等资金渠道近期内的贡献则被认为较小,这主要由于有关社会环境、生态补偿市场交易制度的形成尚需要一定过程和时间。

4.2 社区维持及发展资金渠道比较

(1)与国家公园建设运营基本经费来源不同,地方财政将成为社区维持及发展资金的主要来源,其次是国家财政;实际上,地方财政已承担着相关社区维持与发展经费供给的主要任务,若国家公园建设打破这一现状,反而可能使相关社区的资金来源陷入困境。

(2)在此方面,社会捐赠等社会投入被寄予厚望,反映出国家公园建设迫切需要得到社会支持,相关区域在生态保护方面所做出的贡献需要得到社会承认。

(3)部分权益出让、生态服务交易收入也被认为应该用于社区发展,反映了国家公园需要反哺社区的现实。

(4)社区维持及发展属社会事业,且国家公园相关社区被禁止过度商业化,因此,资本投入的受关注度较小;由于各方对国家公园的公益化运营管理模式已形成共识,在社区资金需求方面,门票收入也未被过多考虑。

4.3 游憩展示经营项目建设资金渠道比较

经营项目为实现国家公园公益化功能提供配套,带有一定经营性质,建设资金应主要来源于资本投入。除此之外,考虑到试点区当前的投资经营现状、已投资者的权益及潜在投资者的积极性,门票收入在经营资本积累和投资方面的作用仍受到一定重视。另外,根据以往一些情况,政府为了引导试点区的经营内容和方式,鼓励相关投入,也会给经营项目一定的(额度较有限)引导资金或补贴,因此,一些相关主体认为财政资金也会对经营项目投入产生一定贡献。

5 国家公园融资规模及效率提升

5.1 融资模式选择

鉴于如下原因,建议钱江源国家公园体制试点区采用“按需分类融资”模式,实现多元化、差异化融资目标:

(1)各类资金需求的主要融资渠道不同,如表2,国家公园建设运营基本经费、社区维持及发展资金、经营项目建设资金的主要来源渠道分别为国家财政、地方财政、资本投入;另外各类资金的用途各异;根据不同资金的渠道及用途特点设置对应项目,采用差异性资金管理模式,可提高融资效率。

(2)由于主要资金渠道不同,针对基本经费与社区资金建立不同财政账户,明确相应资金的供给及管理主体,可方便二者均获得相应财政供给,也便于资金监管,提高资金使用效率。

(3)通过财务分类独立、收支分离、专款专用等办法,实现国家公园保护及管理机构不直接从经营中获利的管理模式^[26],保障生态保护目标的实现。

5.2 提高国家公园融资规模及效率的途径

充分的资金保障是国家公园发挥保护地功能的条件之一,但世界上许多国家公园都受资金短缺困扰^[27]。中国保护地资金总量不足,许多处于自养状态,存在为获得经费而过度利用自然资源现象^[6]。因此,扩大资金来源是国家公园建设运营必须面对的问题。借鉴经验、结合实际、根据形势,可通过如下路径提高国家公园融资规模和效率。

5.2.1 政府与市场双轮驱动

(1)由政府财政提供充足、可靠和有效的基本

2017年1月

经费,保障国家公园公共服务功能的实现。①中国自然保护地缺乏稳定的资金投入机制^[6],需制定法律、法规,保证国家公园在财政支出中的地位。如美国有24部联邦法律及62种规则、标准与执行命令来确保国家公园获得经常性财政支持^[26]。②政府设立国家公园体制试点专项资金,并逐步扩大生态补偿专项资金等环保类资金预算的规模。③由政府财政提供的各类项目资金向国家公园倾斜,如江河湖泊生态环境保护项目资金、节能减排专项资金、扶贫专项资金等。④国债、地方债一直以来是中国生态环境建设重要的资金来源^[28]。政府发行债券吸纳社会闲散资金用于国家公园建设,以弥补当前财政资金的不足。⑤政府引入竞争及激励机制,面向国家公园设奖励资金,对运行良好、效益明显的国家公园给予财政奖励,提高财政资金使用效率。⑥将国家公园生态服务纳入政府采购范畴等。

(2)在保护的前提下利用市场对资源价值进行变现融资。①近期,开发附加值高的“生态标志”类产品(如钱江源矿泉水等),通过市场交易获取部分资金;远期,逐步建立健全并运行碳汇交易、清洁水源购买等生态补偿的市场交易机制,将国家公园的生态服务置换为货币资金。若市场无法体现国家公园的生态价值,则政府通过征收环境税的办法为国家公园筹资。②加强国家公园生态效益计量工作,为其生态价值市场交易提供依据;在生态价值市场交易机制形成的基础上,可通过生态资产证券化进一步扩大融资^[28]。③参照国外做法,实行低价门票制度,体现国家公园公益化价值。研究显示:游客在一些国家公园中的消费者剩余比较明显,愿意支付比当前花费更多的费用进入这些国家公园旅游^[29]。因此,试点区在大幅度降低门票价格的基础上获取一定门票收益,会得到公众的理解和支持。④实行特许经营收费。如加拿大特许经营收费占国家公园建设管护费的比重高达52%^[6]。

5.2.2 保护与发展融合统筹

(1)发展兼具保护与生产功能的环境友好型产业^[30],减轻社区资金需求压力。引导园内居民进行产业转型,如发展经济、生态综合效益较好的农林业园艺产业^[31],在试点区鼓励种植具有较高经济效益,又能为国家一级重点保护动物白颈长尾雉提供栖

息环境的红花油茶等。促进旅游业向深生态体验型转变,使其既产生更好经济效益,又更好的传播生态文明,并促进园内部分地方的生态修复等。

(2)使环保产生发展机遇,提高社区自身资金积累能力。①赋予地方社区使用与国家公园生态优势相关联的无形资产的权益;②利用建设国家公园契机培育社区生态文明,形成文化软实力,进而催生与生态文明有关的文化创意产业等,开辟新的经济来源;③使生态保护为园内社区带来直接收益。如从事环保工作增收;通过生态补偿、奖励、政府购买生态服务等方式,使参与保护林地、退耕还林的个人或集体获得相应经济收益等。

5.2.3 常规与创新双重拓展

(1)利用好常规融资渠道并与时俱进。①借鉴国内外常规性融资经验,面向社会构建更多资金流入渠道。鼓励有关环保基金、公益组织的设立和运作,吸纳社会捐赠资金,组织志愿者活动等。如表2,社会捐赠是国家公园较重要的资金来源之一。美国社会捐赠总额约占国内生产总值的2.2%,而中国约只占0.356%,说明其上升空间很大^[32]。目前,环保捐赠占中国各类捐赠总量的比重偏低(2%)^[33],随着公众环保意识增强,这一比重将上升,对此应因势利导。提高渠道的融资能力:充分利用网络及移动终端,为捐赠行为创造便利;策划符合时代形势、切合公众心理的活动进行劝捐;聘请专业团队对基金进行管理和运营等。②研究国内外各类环保基金运作特点,积极对接,创造条件,获得资助。③政府向社会发布国家公园生态价值、生态建设成效等方面数据,既引起社会捐赠者关注,为出资者提供参考,也激励国家公园加强生态建设。④恰当引入信贷投入。银行信贷实际上是中国当前生态融资的一种重要方式^[34],但纯商业信贷有迫使国家公园重开发经营的风险,国家公园应尽可能利用国家政策性银行的资金投入。

(2)进行融资创新。①积极利用公益众筹进行融资。研究日后公益众筹主要参与者为80后、90后的特点,设计有吸引力的公益众筹项目。②发行生态彩票。当前可借助体育彩票的平台,发行“钱江源风光”、“钱江源徒步赛”等体育彩票融资;远期争取国家层面支持,正式发行旨在为国家公园融资

的生态彩票。③在社区居民不确定性生计补偿方面引入绿色保险机制。利用保险金补偿试点区社区居民因生态恢复后野猪破坏庄稼等遭受的损失^[35]。④社区集资促发展也是一种重要的资金筹措方式^[36],在社区发展融资方面,组建社区绿色发展专业合作社,以吸股的方式吸收社区劳务输出等所换来的资金流入^[37],并促进社区土地利用方式转变。在特许经营授权方面,优先考虑社区合作社。

5.2.4 合作与互助共享经费

(1)引进型合作与互助。①科研经费引进。科研服务是国家公园的公共服务功能之一,科研投入必不可少^[38]。同其他机构进行科研合作是解决科研经费问题的一种有效途径^[39]。可利用科研合作单位的经费建立生态监测网络、布设科研设备、节约科研人员开支等。②项目经费引进。如与所在区地方政府密切合作,将地方政府的一些生态项目引入公园内,从而增加生态建设经费。

(2)输出型合作与互助。①利用生态环保优势,对接地方生态建设需求,提供专业人才服务、租借暂时闲置的生态监测等设备、共享信息资源等,在发挥相应服务功能的同时获得一定收益回馈。②与有移民输入需求的区域(如新开发海岛)或相关政府部门合作,逐渐减少公园内人口数量,同时获得相应的移民经费支持等。

6 结语

建立国家公园体制已成共识,但其付诸实施需克服诸多困难,其中资金方面的困难尤为突出。国内学者对国家公园融资问题的研究较多集中在国外经验介绍方面,而国情的差异需要学者深入剖析所存在的实际问题,并根据具体情况,在充分吸收借鉴已有经验的基础上,创新性探究国家公园融资过程中调动各方力量以扩大资金来源、科学管理和配置以提高资金使用效率的办法,以实现扩源增效之融资目标。因此进一步加强相关方面的研究甚为必要。目前,中国9个国家公园体制试点区所代表的区域不同、反映的情况各异,因此亟需要学者针对不同试点区进行跟踪研究,提出更多针对性强的国家公园融资对策。

参考文献(References):

- [1] 钟林生,邓羽,陈田,等.新地域空间-国家公园体制构建方案讨论[J].中国科学院院刊,2016,31(1):126-133. [Zhong L S, Deng Y, Chen T, et al. New regional space: Discussion on construction of national park system[J]. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2016, 31(1): 126-133.]
- [2] 陈宇光.刍议我国自然保护区建立国家公园制度-以51个面积最大的自然保护区为例[J].青海农林科技,2014,(1):37-40. [Chen Y G. Investigation on establishment of national park system of nature reserves in China: The 51 largest nature reserve as an example[J]. *Science and Technology of Qinghai Agriculture and Forestry*, 2014, (1): 37-40.]
- [3] 朱华晟,陈婉婧,任灵芝.美国国家公园的管理体制[J].城市问题,2013,(5):90-95. [Zhu H S, Chen W J, Ren L Z. The administrative system of national parks in America[J]. *Urban Problems*, 2013, (5): 90-95.]
- [4] 赵继敏,王洁.新公共管理背景下国外国家公园管理改革的经验与启示[J].世界林业研究,2014,27(5):44-49. [Zhao J M, Wang J. Management reform by foreign national parks under the background of new public management movement: Experiences and inspiration on China[J]. *World Forestry Research*, 2014, 27(5): 44-49.]
- [5] 钱者东,郭辰,吴儒华,等.中国自然保护区经济投入特征与问题分析[J].生态与农村环境学报,2016,32(1):35-40. [Qian Z D, Guo C, Wu R H, et al. Characteristics of and problems in economic investment in nature reserves of China[J]. *Journal of Ecology and Rural Environment*, 2016, 32(1): 35-40.]
- [6] 李俊生,朱彦鹏.国家公园资金保障机制探讨[J].环境保护,2015,43(14):38-40. [Li J S, Zhu Y P. Discussion on national park funds safeguard mechanism[J]. *Environmental Protection*, 2015, 43(14): 38-40.]
- [7] 张宇,朱立志.关于我国草原类国家公园建设的思考[J].草业科学,2016,33(2):201-209. [Zhang Y, Zhu L Z. Perspectives on establishment of grassland national parks in China[J]. *Prata Cultural Science*, 2016, 33(2): 201-209.]
- [8] 周武忠.国外国家公园法律法规梳理研究[J].中国名城,2014,(2):39-46. [Zhou W Z. Study on the laws and regulations about national park in foreign countries[J]. *China Ancient City*, 2014, (2): 39-46.]
- [9] 罗娅妮.云南省国家公园建设与管理战略选择-以加拿大国家公园管理为借鉴[J].林业调查规划,2015,40(2):106-110. [Luo Y N. Strategic choice of construction and management of Yunnan national parks: To learn from Canada's national park management[J]. *Forest Inventory and Planning*, 2015, 40(2):

2017年1月

- 106-110.]
- [10] 杨桂华,牛红卫,蒙睿,等.新西兰国家公园绿色管理经验及对云南的启迪[J].林业资源管理,2007,(6):96-104. [Yang G H, Niu H W, Meng R, et al. The main experience of green management in the national parks of New Zealand and its enlightenment for Yunnan Province[J]. *Forest Resources Management*, 2007, (6): 96-104.]
- [11] 杨开华,许杨.国家公园管理体制的域外实践及借鉴[J]. 光华法学,2015,(1):189-204. [Yang K H, Xu Y. A practical research on national park management system abroad[J]. *Guanghua Law Review*, 2015, (1): 189-204.]
- [12] 陈洁,陈绍志,徐斌.西班牙国家公园管理机制及其启示[J].北京林业大学学报(社会科学版),2014,13(4):50-54. [Chen J, Chen S Z, Xu B. National park management system in Spain and its implications[J]. *Journal of Beijing Forestry University (Social Science)*, 2014, 13(4): 50-54.]
- [13] 贾静.全球背景下不同地域国家公园演进比较分析[J].丽水学院学报,2013,35(6):74-81. [Jia J. The evolution of national parks in a global context: A comparative analysis on the U.S, the U.K, France and Japan[J]. *Journal of Lishui University*, 2013, 35(6): 74-81.]
- [14] 黄向.基于管治理论的中央垂直管理型国家公园 PAC 模式研究[J].旅游学刊,2008,23(7):72-80. [Huang X. Study on PAC Model in the central vertical-administrative national park based on theory of governance[J]. *Tourism Tribune*, 2008, 23(7): 72-80.]
- [15] 郭宇航,包庆德.新西兰的国家公园制度及其借鉴价值研究[J].鄱阳湖学刊,2013,(4):25-41. [Guo Y H, Bao Q D. On national park system of New Zealand and its reference value[J]. *Journal of Poyang Lake*, 2013, (4): 25-41.]
- [16] 陈耀华,张帆,李斐然.从美国国家公园的建立过程看国家公园的国家性—以大提顿国家公园为例[J].中国园林,2015,31(2):19-22. [Chen Y H, Zhang F, Li F R. Discussion on state dominance from the aspect of the establishing process of American national park: Taking the Grand Teton National Park as an example[J]. *Chinese Landscape Architecture*, 2015, 31(2): 19-22.]
- [17] 谷光灿,刘智.从日本自然保护的原点—尾濑出发看日本国家公园的保护管理[J].中国园林,2013,(8):109-113. [Gu G C, Liu Z. The conservation and administration of national parks of Japan by the case study of the original point of nature conservation of Oze[J]. *Chinese Landscape Architecture*, 2013, (8): 109-113.]
- [18] 王露雨,任善英.三江源生态补偿融资研究[J].北方经贸,2013,(11):62-63. [Wang L Y, Ren S Y. Financing research about the ecological compensation of Three Rivers Sources[J]. *Northern Economy and Trade*, 2013, (11): 62-63.]
- [19] 戴胡萱,宗诚,李俊鸿,等.台湾地区环保志工参与动机、工作满意度及组织承诺的探讨—以太鲁阁和阳明山国家公园为例[J].北京林业大学学报(社会科学版),2015,14(2):34-40. [Dai H X, Zong C, Li J H, et al. Motivation, satisfaction and organizational commitment of environmental volunteers in Taiwan, China: Cases of Taroko and Yangmingshan National Parks [J]. *Journal of Beijing Forestry University (Social Sciences)*, 2015, 14(2): 34-40.]
- [20] 王倩,曹玉昆.国外林业碳汇项目激励机制研究综述[J].世界林业研究,2015,28(5):10-14. [Wang Q, Cao Y K. Incentives to carbon sequestration projects: Literature review[J]. *World Forestry Research*, 2015, 28(5): 10-14.]
- [21] 黎元生,胡熠.美国政府购买生态服务的经验与启示[J].中共福建省委党校学报,2015,(12):17-21. [Li Y S, Hu Y. The experience and enlightenment of American government purchasing ecological service[J]. *Journal of Fujian Party School*, 2015, (12): 17-21.]
- [22] 夏金梅.门票价格改革的困境与对策—以凤凰古城票制改革为例[J].价格月刊,2014,(2):16-19. [Xia J M. Dilemma and countermeasures of ticket price reform: A case study of Fenghuang Ancient City's "one ticket reform"[J]. *Prices Monthly*, 2014, (2): 16-19.]
- [23] 陈耀华,潘梅林.台湾地区国家公园永续经营研析[J].生态经济,2013,(10):37-44. [Chen Y H, Pan M L. A study of sustainable management of Taiwan's national parks[J]. *Ecological Economy*, 2013, (10): 37-44.]
- [24] Seeland K. National park policy and wildlife problems in Nepal and Bhutan[J]. *Population and Environment*, 2000, 22(1): 43-62.
- [25] Weiler B, Moore S A, Moyle B D. Building and sustaining support for national parks in the 21st century: Why and how to save the national park experience from extinction[J]. *Journal of Park and Recreation Administration*, 2013, 31(2): 115-131.
- [26] 殷培红,和夏冰.建立国家公园的实现路径与体制模式探讨[J].环境保护,2015,43(14):24-29. [Yin P H, He X B. Implementation path and system mode of national park establishment [J]. *Environmental Protection*, 2015, 43(14): 24-29.]
- [27] Kolahi M, Sakai T, Moriya K, et al. Assessment of the effectiveness of protected areas management in Iran: Case study in Khojir National Park[J]. *Environmental Management*, 2013, 52(2): 514-530.
- [28] 仲敏.生态建设融资问题研究[J].长春理工大学学报(社会科学版),2012,25(12):119-121. [Zhong M. On the financing problems of ecological construction[J]. *Journal of Changchun University of Science and Technology (Social Sciences Edition)*, 2012, 25(12): 119-121.]
- [29] Bogdan P, Coman C, Stelian A B, et al. Total economic value of natural capital: A case study of Piatra Craiului National Park[J]. *Notulae Botanicae Horti Agrobotanici Cluj-Napoca*, 2013, 41(2):

- 608-612.
- [30] Pineda-López M D R, Sánchez-Velásquez L R, Ventura Y P, *et al.* The role of women in the forest conservation in a Mexican national park: Pruning firs for the manufacture of Christmas wreaths[J]. *Human Ecology*, 2015, 43(3): 493-501.
- [31] Rahman H M T, Deb J C, Hickey G M, *et al.* Contrasting the financial efficiency of agroforestry practices in buffer zone management of Madhupur National Park, Bangladesh[J]. *Journal of Forest Research*, 2014, 19(1): 12-21.
- [32] 杨旭东, 敖安强, 刘鸣镝. 公益资金在新时期生态建设中的作用探讨[J]. 林业经济, 2011, (10): 31-33. [Yang X D, Ao A Q, Liu M D. Public funds to play the role of eco-construction in the new era[J]. *Forestry Economics*, 2011, (10): 31-33.]
- [33] 周伟铎, 蒋金星, 刘呈庆. 从SEE基金会看中国绿色公益基金的资金来源[J]. 环境保护, 2014, 42(19): 44-47. [Zhou W D, Jiang J X, Liu C Q. Fund-source analysis of China's Green Foundations: A case of SEE Foundation[J]. *Environmental Protection*, 2014, 42(19): 44-47.]
- [34] 王迅. 生态功能区投融资制度探析[J]. 中国金融, 2015, (2): 79-81. [Wang X. Analysis on the financing system of ecological functional zone[J]. *China Finance*, 2015, (2): 79-81.]
- [35] 黄襄. 论生态补偿多元化社会融资体系的构建[J]. 现代经济探讨, 2013, (9): 58-62. [Huang H. On the construction of diversified social financing system for eco-compensation[J]. *Modern Economic Research*, 2013, (9): 58-62.]
- [36] Petrova S, Bouzarovski-Buzar S, Čihaj M. From inflexible national legislation to flexible local governance: Management practices in the Pelister National Park, Republic of Macedonia[J]. *Geo Journal*, 2009, 74(6): 589-598.
- [37] Johnson A E. Money matters: Financial flows and priority setting around Podocarpus National Park, Ecuador[J]. *Journal of Sustainable Forestry*, 2009, 28(6-7): 712-734.
- [38] Kruger J M, MacFadyen S, Roux D J, *et al.* Science support within the South African national parks adaptive management framework [J]. *Koedoe*, 2011, 53(2): 172-178.
- [39] Santucci V L. NPS-USGS collaboration to support science and resource management in the national parks[J]. *The George Wright Forum*, 2014, 31(2): 114-115.

Increasing the scale and efficiency of finance in constructing and running the Qianjiangyuan National Park System Pilot Area

SUN Kun^{1,2}, ZHONG Linsheng², MA Xiangyuan²

(1. Economics and Management College, Changshu Institute of Technology, Suzhou 215500, China;

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

Abstract: An important part in building an ecological civilization is a national park system, and an important part of any park system is financing. Here we list national park financing channels and means using published literature, from aspects of spending for establishing and protecting national parks, supporting local community and compensating local livelihoods, and investing in ecological tourism. Financing national park construction was analyzed for the Qianjiangyuan National Park System Pilot Area in Zhejiang, China. The significance of financing channels to meet different finance demands is compared and strategies for increasing the finance scale and efficiency of national parks are put forward. We found that national park financing channels mainly include the financial budget, social input and market returns. Most national parks in the world are supported by national finance, or by both national and local finance. Social input can come from social donation, issuing ecological lottery tickets, volunteer service and capital contribution. The market returns always come from remising rights and interests of the national park, ecosystem services trade and ticket income. The funds required by the national park mainly include constructing and running costs, community maintaining and developing investment, and the capital for building business projects. referring to the foreign experience and considering the reality of China, in sequence, the main finance channels for each of the above three kinds of fund demands in Chinese national park developing were the national financial budget, local financial budget, and social capita input. In order to increase the finance scale and efficiency of national parks, the mode of classifying finance according to different fund demands should be adopted, more fund should be obtained from government and markets, and funds for conservation and development should be integrated and be planned as a whole.

Key words: financing channel; fund demand; financing method; national park; Qianjiangyuan National Park System Pilot Area