

人与生物圈

Man and the Biosphere 双月刊 2017 · 4

Man and the Biosphere

专辑 **中国国家公园** 科学属性

关注十大试点 聚焦一线探索
提升生态意识 塑造科学品格
建设国家公园 彰显中国特色

定价: 16.00元
邮发代号: 82-253
国际标准刊号: ISSN 1009-1661
国内统一刊号: CN11-4408/Q
ISSN 1009-1661



9 771009 1660 8

加强国际合作 共享绿色成果



三江源国家公园

总面积为 12.31 万平方公里

摄影 / 杨勇



神农架国家公园

总面积 1170 平方公里

摄影 / 何小白



南山国家公园

总面积 635.94 平方公里

南山供图



北京长城国家公园

总面积 59.91 平方公里

摄影 / 陈建伟



香格里拉普达措国家公园

总面积为 602.1 平方公里

摄影 / 王方辰



祁连山国家公园

总面积 5.02 万平方公里

摄影 / 杨勇



钱江源国家公园

总面积 252 平方公里

摄影 / 王方辰



虎豹国家公园

总面积 1.4612 万平方公里

摄影 / 蔡石



大熊猫国家公园

总面积 2.7134 万平方公里

摄影 / 周孟棋



武夷山国家公园

总面积为 982.59 平方公里

摄影 / 吴光明

人与生物圈

《人与生物圈》杂志 · 1999 年 1 月创刊
双月刊 2017 年第 4 期
总第 106 期

主管单位 中国科学院
主办单位 中国人与生物圈国家委员会
出版 《人与生物圈》编辑部
名誉主编 许智宏 李文华
科学顾问 赵献英 游忠惠

总编辑 王 丁
执行副总编辑 罗娅萍
副总编辑 陈向军
图片总监 郭晓涛
特约顾问 杨 锐 郝耀华
特约编辑 饶艳丽 王 伟
校 对 张丽媛 姚 颖
行政主管 马雪蓉
电脑制作 笑 韬 刘 鹏
印 务 李泽琦

国际标准刊号 ISSN 1009-1661
国内统一刊号 CN 11-4408/Q
国内发行 北京报刊局
订 购 处 全国各地邮局
邮发代号 82-253
国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京 399 信箱, 100044)
国外发行代号 1383 BM

编辑部地址 北京市三里河路 52 号
邮政编码 100864
电 话 (010) 68597516
印 刷 北京新华印刷有限公司
出版时间 2017 年 8 月

法律顾问单位 北京市博人律师事务所



版权声明

作者向本刊所投稿件, 除有特殊声明, 凡一经采用, 即视同作者同意将稿件著作权中属于《著作权法》第十一条第(五)项至第(十七)项规定的权利全部转让给本刊。本刊对已采用的作品可继续无偿使用, 并决定使用的方式, 包括但不限于改编、汇编、展览、表演; 用于光盘、互联网、手机、可移动的平板电脑以及将来可能出现之任何传播形式; 并可翻译为外文或转换为繁体字及其他字体形式。本刊将一次性向作者支付稿费并视为受让上述权利的全部费用。来稿文责自负, 对于抄袭或涉密, 侵犯他人版权或其他权利的稿件, 本刊不承担连带责任; 对所投稿件, 本刊编辑有权根据本刊办刊要求对其进行适当删改或调整; 如作者不同意上述声明, 请在来稿时向本刊书面声明, 本刊将作适当处理。



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization



Man and
the Biosphere
Programme

联合国教科文组织发起的人与生物圈计划,
是关于人与环境关系的全球性科学计划。

26 摄影 / 周孟棋



24 摄影 / 周孟棋



52 摄影 / 王方辰



38 摄影 / 何小白



36 摄影 / 杨发维

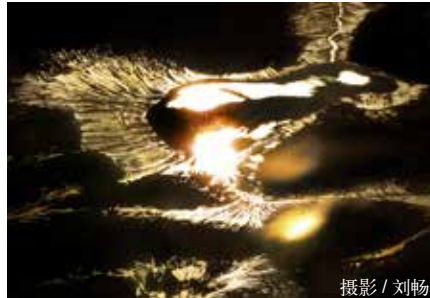


32 摄影 / 吴光明



58 南山国家公园筹委会供图

封面故事



摄影 / 刘畅

三江源礼赞

白, 昭示雪山冰川的原色 / 绿, 浸透高原
草甸的脉管 / 通天河畔, 一群藏羚羊 / 远
眺挂在月牙上的云杉 / 从星星海逸出的小
星星 / 点燃了守护生灵的灯盏 / 佛光, 映
着地球“第三极” / 绿风, 吹着唐蕃古道
的经幡 / 江河, 大自然的行吟诗人 / 带着
对母亲的深深眷恋 / 穿过扎陵湖和可可西
里一路奔波, 叙说着文明的变迁。(郝耀华)



只为攀登
MADE TO CLIMB



发起于 1971 年的联合国教科文组织人与生物圈计划
是关于人与环境关系的全球性科学计划

KAILAS 品牌支持
人与生物圈计划在中国的实施与推广

践行生态文明 建设美丽中国

摄影 / 王方辰

专辑 · 中国国家公园 专辑 · 中国国家公园 专辑 · 中国国家公园

CONTENTS

目录

卷首语

- 6 中国国家公园——从概念到实践 郝耀华
- 14 建立国家公园体制目标分析 唐芳林 王梦君
- 国家公园之科学篇**
- 22 为什么要进行国家公园体制改革？
生态保护转型 预留发展空间 苏利阳 黄宝荣
- 28 怎样推进国家公园建设？
科学意识提升 科学研究支撑 杨锐 曹越
- 34 创建国家公园如何继承发扬中华优秀传统文化？
千年桃源梦 鲁枢元 张晓兵
- 40 美美与共
我心中的国家公园 曹忆江
- 48 浅析国家公园建设中所需的地图 曹江雄
- 54 国家公园建立法治建设先行 刘俐
- 60 从自然价值理论到多价值管理 余谋昌
- 62 倾听一线的声音
中国国家公园试点访谈侧记 陈向军
- 国家公园之试点篇**
- 16 中华水塔
三江源国家公园试点访谈 三江源供稿
- 26 横跨三省
大熊猫国家公园试点访谈 陈向军
- 30 一个极好的研究样本
武夷山国家公园试点访谈 陈向军 芦玉
- 38 华中屋脊
神农架国家公园试点访谈 邓毅
- 46 家国十年
普达措国家公园试点访谈 芦玉 陈向军
- 50 剿灭地表三类水
钱江源国家公园试点访谈 陈向军 芦玉
- 58 南岭山地生物基因库
南山国家公园试点访谈 南山供稿
- 国家公园之国际篇**
- 66 美国国家公园
设首席科学家 建生态研究网 牛红卫
- 68 国家公园科学简史 杨锐 曹越
- 70 公园即教室 姚颖
- 74 世界自然保护联盟为解决国家公园的紧迫问题
将全世界的科学家连接起来 朱春全
- 78 看清自己和别人走过的弯路
开创中国自己的国家公园体制 韩群力



发起于 1971 年的联合国教科文组织人与生物圈计划
是关于人与环境关系的全球性科学计划

Bestard 品牌支持
人与生物圈计划在中国的实施与推广

践行生态文明 建设美丽中国

摄影 / 王方辰

专辑 · 中国国家公园 专辑 · 中国国家公园 专辑 · 中国国家公园

中国国家公园——从概念到实践

文 / 郝耀华

写给“中国国家公园”

来自造物原乡的绿风 / 从黑土地吹到钱江源
虎啸，豹吼，伴着钱塘潮声 / 宣示自然界的秩序和威严
中华版图上的天然屏障 / 水连着水，山连着山
以“国家公园”的神圣名义 / 共同构建生态安全的生命线

武夷茶山，开出万里茶道 / 祁连雪山，守望西域阳关
藏羚引路，寻梦三江之源 / 长城作证，记录历史变迁
高山飞瀑，太白的诗激越万里 / 大江潮涌，东坡的词豪放千年

相思鸟，从南山湿地飞来 / 落在香格里拉纯净的草甸
听那些诗意栖息的故事 / 感受自然界的和谐美满
它也是一个殷勤的信使 / 飞到神农架，穿越川陕甘
为每一只金丝猴和大熊猫 / 哼一支山曲，道一声平安

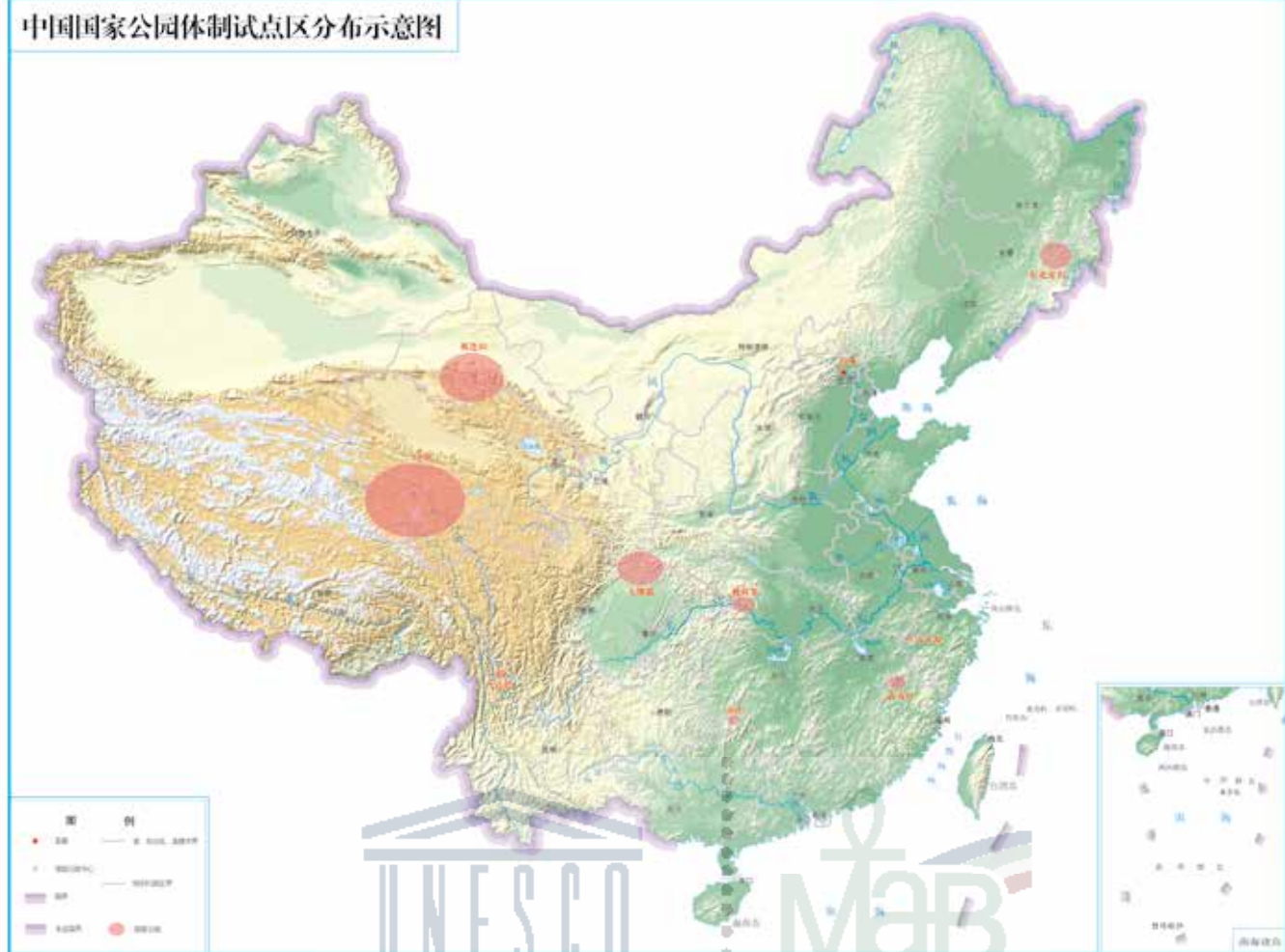
“绿水青山就是金山银山”，这是多么形象而又睿智的价值判断！当今中国，生态文明建设被提高到全局工作的突出地位，步入了一条涵盖绿色发展方式和绿色生活方式深刻变革的“中国之路”。确立了绿色发展的方向标，我国也开始了“国家公园”的试点工作。

2013年，中共十八届三中全会首次提出“建立国家公园体制”；2015年，《建立国家公园体制试点方案》发布，提出通过国家公园体制试点，实现中国保护地体系的“保护为主”和“全民公益性优先”。至2017年6月26日，10个试点实施方案全部经中央深改领导小组审议通过。随着逐步展开的试点探索，从概念到实践，人们对国家公园的认识渐渐明晰起来。欲进一步深化对国家公园的认识，必须进行多个维度的前瞻性战略思考。

高度“名不正则言不顺”，首先要明确国家公园的定位，它“属于国家”，是国家直接管理的生态保护区，堪为国家品牌，代表国家形象，地位无上荣光。划为国家公园的区域，一般都具有国家生态安全屏障的作用，或是重要的水源产流地、珍稀物种的保护地、生物多样性和国家重要文化遗产保护的优先区域。比如自然概念上的大祁连山，是伸向“沙漠的湿岛”，其群峰叠嶂，拱卫着青海湖、黄河水源地和丝绸之路上的河西走廊，一直伸向天山和帕米尔高原。它造就和养育的冰川、河流与绿洲，构成了中国西部的生态安全屏障。正是站在战略高度上审视其具有的不可替代的生态意义，祁连山才理所当然地成为国家公园试点“9+1”的那个“1”。

开展国家公园体制试点，旨在通过体制机制的改革和建设，以解决跨地区、跨部门体制

中国国家公园体制试点区分布示意图



性问题为着力点，按照特定区域生态环境是一个生命共同体的理念，重在生态系统的整体保护和系统修复。它的鲜明特点就是全民公益性，其优良的生态产品能够提供强大的生态环境服务功能，有利于形成天更蓝、山更绿、水更清的优美环境，是人皆可享受的最普惠的民生福祉。只有用全球视野、从国家形象的高度，审视和认识中国国家公园的建设，才会所见广远、所思开阔。

广度建设国家公园，就保护地而言，具有了前所未有的广度。首先是范围扩大了。我国以往的自然保护地类型较多，由于部门分而治之和囿于行政区划限制等多种因素，使原本完整的自然生态系统被人为分割。建立国家公园体制，就是要对我国重要的自然生态系统，实行统一、高效的管理，实现整体、永久的保护。与一般的自然保护区相比，国家公园的面积更大、生态系统更为完整。有的国家公园会出现跨界整合的情况。如我国东北虎豹国家公园横

跨吉林黑龙江两省，总面积超过 1.46 万平方公里，比美国黄石公园 (0.898 万平方公里) 还要大。其次是功能增加了。国家公园除了具备自然保护的主体功能外，同时兼有科学研究、游憩展示、环境教育和社区发展等辅助功能。国外的国家公园具有一种以原生态荒野为美的价值观，所谓“荒野精神”。我们也应重视国家公园精神层面的功能，有序扩大社会参与，引导民众进入，通过生态旅游、生态教育，使民众能够亲近河山胜景、感受自然之美，进而陶冶爱国情操，激发人民对美丽中国的认同感、自豪感。选择北京长城国家公园作为试点区域，其出发点就是保护那些打下了“国家历史遗迹、文化特征”烙印的文化遗产，有助于国民形成共同的国家意识，具有保护国家形象品牌和民族文化的重大意义。同时，通过整合北京周边各类保护地，旨在实现人文与自然资源协调发展的目标。

深度在试点实践中，应当不断深化对建设中国国家公园的认识。建立国家公园体制是党





祁连山国家公园

总面积 5.02 万平方公里，其中甘肃占 3.44 万平方公里，青海占 1.58 万平方公里。 摄影 / 杨勇

的十八届三中全会提出的重点改革任务，试点区域既不是国家级风景名胜地，也不是自然保护区的“2.0 版本”，而是我国生态文明制度建设的重要载体。同时，它的建设也体现了习近平的最新生态观，通过创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念，着力解决人与自然的和谐问题。国家公园体制的建立，对于加强重要自然生态系统和珍贵自然文化遗产的原真性、完整性保护，维护生态安全，建设美丽中国具有非凡意义。

世界自然基金会的一份报告分析说，倘若地球人都按照美国的生活标准消耗资源，人类需要 4.5 个地球。中国政府和 13 亿中国人已经向世界做出庄严承诺，我们不仅要“和平崛起”，还要走绿色发展的“中国之路”。也就是说，中国人是识大体、明大义、负责任、亲环境的地球村村民。建立国家公园体制，实际上也是在探索与人与自然和谐相处的方式与路径。国家公园之所以能在全世界发展壮大，首先是因为它所展现的价值观超越了人类中心主义。最早提出“国家公园”概念的美国画家 George Catlin 曾这样定义：“国家公园，包括人和野兽等一切处于原生状态，尽显自然之美。”我国自加入联合国教科文组织的“人与生物圈”计划以来，工作卓有成效；在建立国家公园的过程中，应当与“人与生物圈计划”协调对接，在实践中体现“万物与我为一”的东方生态智慧，以及当代中国人对“人与生物圈”关系的深度



东北豹 汪清保护区供图



思考；最终建成人与自然友好守望、和谐共生的生态文明示范区。

在探索建立国家公园体制的过程中，还要充分认识并处理好各种辩证关系，积极化解矛盾，做到保护为主，统筹兼顾，科学适度，防止偏颇。

一是保护与利用的关系。建立国家公园体制的首要原则是保护为主，应在健全资源开发管控和有序退出等方面有积极的作为，当其他功能的发挥有碍主体功能时，就要服从、服务



于保护这个根本目标。同时也应充分考虑我国的国情，因我国的国家公园多处在欠发达地区，人和濒危野生动植物交错杂居，应当在保护的同时科学适度地开发利用，或通过生态补偿的方式，以兼顾原住民的利益和社区的发展。如，被称为“中华水塔”的三江源地区尚有 24 万贫困人口，青海在国家公园试点时，引导广大牧民在禁牧减畜后参与国家公园的保护与管理，使之分享其成果，实现脱贫奔康。国家公园本身的范围广大，内部的生态状态存在差异，应科学划定核心保育区、生态保育修复区、传统

利用区等不同的功能区，实行差别化保护。对生态退化区域和珍稀物种的保护地，应采取更为严格的保护措施，抓紧清理关停违法违规项目，强化对开发利用活动的监管。堪为楷模的国家公园，应当创造出能够平衡保护与开发的成功模式，促进生态保护和民生改善协调发展。

二是借鉴与创新的关系。自世界首个国家公园——黄石国家公园于 1872 年在美国诞生以来，国家公园逐渐成为一个世界性的概念，业已形成成熟的管理经验。但我们在“拿来”落



北京长城国家公园
总面积 59.91 平方公里 摄影 / 陈建维

地之后，看似相似，终难尽合。在借鉴学习的过程中，切不可“食洋不化”，应当结合国情区情有选择地消化吸收，并大胆地进行基于实际的再创新，以他山之石，图别开生面，逐渐形成既与国际接轨又具有中国特色的国家公园体制。

三是中央与地方的关系。建立国家公园体制是一个庞杂的系统工程，通过垂直管理，在一定程度上打破了区域条块分割的旧格局，有利于根除“九龙治水”的痼疾，真正实现“一个保护地一个牌子、一个管理机构”。但这种整合也非重起炉灶，而是要在自然保护区 50 年夯下的基础之上，补足短板，消除梗阻，实现全面优化，重构区域生态版图；层级不一、分布范围更广的自然保护地仍将发挥各自的生态作用，与国家公园一道构成完整的自然保护体系。国家成立跨部门的国家公园管理委员会进行统筹协调，确保国家公园的高标准和高质量；由林业、农业、海洋等部门代表中央具体实施管理，以实现专业化和精细化。由中央直接管理或者委托省级人民政府代行管理权，合理界定事、人、财、物的管理权责，充分调动多方的积极性。

四是现实与长远的关系。国家公园不仅要保护好野生动植物及其栖息地，还要保护好文物古迹、特色民居和传统文化等；让生物多样性与人文多样性交相辉映。其长远目标是：“保存风景、自然、历史遗迹和野生生命，并让它们不受损害地传给后代，供人欣赏”。实现重要自然生态系统和珍贵自然文化遗产资源国家所有、全民共享、世代传承，关系到国家经济的可持续发展，关系到中华文明的永续发展，关系到全球生态环境的治理和全人类以及后代的福祉。显而易见，当下的经济利益和这种神圣的使命感是无法相提并论的，我们一定要大处着眼，向习近平强调的那样“算大账、算长远账、算整体账、算综合账”。

五是科学技术与体制改革的关系。需要强调的是，在建立中国国家公园体制的全过程中，

科学技术应当扮演主角，出现在前沿地带、核心环节，在管理体制、规划建设、项目评估、试点工作、利用管理、社会参与、专题科研、环境监测、生态修复、科普教育等各个阶段和各个层面，都应发挥更为积极的作用。建设国家公园体制，也是在建立一个规范有序、科学管理的体制。借助科学技术的力量，国家公园体制的建设才能行稳致远；国家公园体制的建立，也能更好地发挥科学技术在生态保护上不可替代的作用。先期开展试点工作的单位之间，应大力促进科研仪器与设施、科研数据、科技文献、生物种质、专业人才等科技资源的互联互通，让科学技术为国家公园的建设保驾护航。

建设中国国家公园体制是一项“神圣如崇岭、温馨若小草”的事业。不必讳言，建设者们面临的问题多多、困难重重，只有直面各种棘手的矛盾和问题，充分认识并妥善处理各种关系，知所轻重，发挥优长，才能避免“始于隆、终于默”的窘境，稳妥有序地实现预期目标。在多个业已确定的试点实验平台上，通过借鉴创新、改革试验和实践探索，建设行之有效的中国国家公园体制，形成可推广的重大制度成果，用制度的力量建设国家公园、守护“绿水青山”。最近，国家对祁连山自然保护区的问题进行了严肃的问责处理，由此发出了一个强烈的信号：国家高度重视生态文明建设，生态问责是要动真格的。保护好国家公园更是人人有责，千万不可掉以轻心。

国家公园的先行者们，正以拓荒者的姿态披荆斩棘、探路而行！我们希望未来的中国国家公园，能够善待大自然、弘扬我人文、裨益众民生、造福全人类。期待中国的大地上会出现比黄山公园还要美丽诱人的绿色文明样板，祈盼庄子描述的天人合一的寓言图景，陶渊明采菊东篱下的葱茏诗意，以及桃花源的美好梦境一一呈现在中国的国家公园里。

本文作者系新华社高级记者、高级编辑，中国人与生物圈国家委员会专家组成员

建立国家公园体制目标分析

文 / 唐芳林 王梦君

由于我国国家公园体制初期基础研究不够充分,顶层设计滞后,还处于以借鉴国外经验、由基层试点、“摸着石头过河”为特征的探索阶段。各方面对国家公园体制的认识不一,试点过程中的利益博弈再次显现了自然保护领域多头管理的弊端。这一方面证明了改革自然保护体制的必要性和迫切性,一方面也显示了明确国家公园体制建设目标的重要性。

建立国家公园体制的目的在于改革自然保护地存在的弊端。我国自 1956 年开始 60 多年来的自然保护工作,成绩巨大,积累的矛盾和问题也不容忽视。主要表现在以下方面:自然保护地布局不合理,出现保护空缺;自然保护地分散,完整性、联通性不足,破碎化、孤岛化现象显现;多头管理,交叉重叠,影响生态服务功能整体发挥;自然资源产权不够清晰,非国有土地进入自然保护区,管理难度大;经济发展和自然保护矛盾尖锐,地方积极性下降;居民贫困,社区关系不够协调;人才缺乏,经费投入不足。

建立国家公园体制是完善自然保护体系的一个重要改革举措。把国家公园等自然保护地当作基础设施来建设,自然保护地是绿色基础设施,是公共利益的体现,是国民经济和社会建设必不可少的生态空间和绿色屏障,在国家安全方面有基础性作用;建立国家公园体制是一项改革任务,具有宏观性和系统性,是跨部门和跨行政区域的全局性任务,不是层层分解到基层和部门的微观改革任务,需要做好顶层设计;建立国家公园体制是在现有基础上继承

创新,即继承自然保护区 60 多年来的经验,改革不合时宜的弊端,完善机制体制。

建立国家公园及国家公园体系的目标。作为生态空间保护体系的重要实体单元类型,国家公园要围绕“保护”这一核心目的,实现多目标;明确国家公园体系建设目标与指标。建设国家公园体系的目的在于从个别的、分散的、分割的生态系统保护到集合的、集中的、有机联系的生态系统群的保护,以促进构建合理布局、系统联系、可持续发展的、具有中国特色的自然保护地体系为总体目的,实现以下目标:以国家公园体系建设为契机梳理我国现有的自然保护地体系;自然保护地布局合理,最大限度减少生态空缺;自然保护地连通性增强,最大限度缓解自然保护地孤岛化;国家公园、自然保护区等自然保护地在体系中定位明确,功能上有侧重分工又相互关联;实现游憩与社区发展的国家公园功能分区构建形成可持续发展网络体系,与生态文明建设、经济建设、政治建设、文化建设和社会建设合理对接。

中国国家公园体系的特色。更加注重自然生态系统保护;更加强调整体保护、严格保护以最大限度保护生物多样性和濒危动植物;更加强调整体建设,实现重要生态系统保护的有效与长效机制;更加强调整体保护和消除社区贫困,通过生态补偿和发展生态友好型项目,降低对自然资源的依赖程度,使自然保护地周边社区居民关系和谐,生活协调。

建立国家公园体制的目标。即需要实现以

下改革目的：边界清晰，产权明晰；管理顺畅，运行高效；系统完整，体系健全；保护最好，成效最好；成本最低，代价最小；利益兼顾，积极性高；事权划分合理清晰；法律体系健全，政策保障有力。

通过国家公园体制建设促进我国建立层次分明、结构合理与功能完善的自然保护体制，构建完整的体系：完整的自然保护地体系；稳定的资金投入体系；统一高效的管理体系；完善的科研监测体系（瞄准国家公园自身资源与管理发展的科研项目设置，服务于国家公园保护管理与搭建国际科研平台）；科技服务体系（整合现有国家公园优秀的研究团队和建设团队，建立国家公园研究服务机构，加快国家公园体制研究步伐）；配套的法律体系；人才保障体系；有效的监督体系；公众参与体系和特许经营制度。

实现国家公园体制建设目标的举措建议：满足生态系统完整性的管理需求，建立职能集中的国家生态管理部门；在现有自然保护地基础上进行空间与功能整合，构建事权分配合理的国土生态安全体系；科学化、规范化建设管理国家公园。确保国家公园建立方法技术的科学性。针对现有自然保护地存在的问题，形成绩效评估机制，确保国家公园相关设立、管理与评估标准在国家公园建设上的应用。如解决跨行政区域的问题，以山系、水系为依据，按照相对独立的地理单元来划分自然保护地，而不是按行政区划人为切割，以保持自然生态系统的完整性和连通性。当然，如果能结合地理单元和行政区划，也能增强管理的便捷性和有效性。

建立国家公园体制的要点。每一个自然保护地都应整合在统一的自然保护地体系中，而这些体系也应该与更大范围的自然保护以及土地和水的利用方式相互整合，这包括土地、水的保护以及其他多种可持续经营管理方式。

合理定位各级自然保护地。在系统梳理、科学评估现有各类自然保护区的基础上，合理定位各级自然保护区的特性及功能，从而构建我国更加完善的自然保护地体系。而依托以上自然保护地而被授予的“世界自然遗产”“世界生物圈保护区”“国际重要湿地”“世界地质公园”等，为具有世界意义与影响力标签的自然保护地。

建立国家公园资源产权制度。国家公园资源产权制度主要包括国家公园的自然资源所有权制度、自然资源的使用权制度、自然资源的经营权制度等。对于国家公园内全民所有自然资源资产所有权，由中央政府统一行使或由中央政府和省级政府分级行使；对于集体所有的自然资源产权，可通过征收、流转、出租、协议等方式进行管理，对土地权属进行合理调整，明晰资源权属。

合理划分事权。国家公园体制下，自然保护地事权划分遵循“分级分类，划分事权，整合机构，明确职责”原则。国家级自然保护区是最关键的自然生态系统，是野生动植物的重要栖息地，应确定为中央事权。其他类型的自然保护地宜实行分级分类管理，主要界定为地方事权，充分调动地方积极性，使自然生态系统就能够得到完整、有效保护。自然保护地事权匹配合理是确保其有效和长效建设的前提，依据重要程度和保护严格程度而构建的自然保护地金字塔与匹配事权。

随着国家公园内涵的明确及我国建立国家公园体制的不断深入，以国家公园为主要类型的自然保护地体系及体制的指标特征也会不断增加，关于国家公园定性与定量结合的研究有待进一步研究探索和分析评价。

本文作者分别系国家林业局昆明勘察设计院教授级高级工程师、高级工程师
摘编自中国森林旅游网，文章出处为《林业建设》杂志

中华水塔

三江源国家公园试点访谈

文 / 三江源国家公园管理局 图 / 税晓洁

编者按：看到三江源国家公园试点区的面积（12.31 万平方公里）时，第一个感觉是怎么变小了？记得原来的三江源自然保护区可有 30 多万平方公里呢，不是说国家公园强调要保护

生态系统的完整性和原真性吗？同时，也陆续听到一些专家有着相同的困惑和疑问。借进行中国国家公园体制试点调研访谈之际，将问题提给了三江源国家公园管理局，感谢他们的大



力支持，原来情况是这样的：问：在试点过程中将三江源保护区的一部分划入国家公园，那么剩下的部分如何考虑？答：按照中央要求，三江源国家级自然保护区未纳入国家公园试点范围的区域，继续由三江源国家公园管理局按照现行国家级自然保护区管理体制和规定加强保护管理。待试点结束后，根据国家统一安排再行调整。同时，按照国家自然资源资产管理试点要求，将未划入国家公园的三江源国家级自然保护区列入三江源国家自然资源资产管理体制试点范畴中（将自然资源资产所有者职责从国土资源、水利、农牧、林业、住房城乡建设

设等自然资源管理部门分离出来，组建三江源国有自然资源资产管理局，与三江源国家公园管理局实行“一个机构、两块牌子”，为省政府直属机构，内设自然资源资产管理机构）。

管理局接着回答了我们其他相关问题

为什么选择三江源这一地区作为试点？

第一，三江源位于青海省南部，地处世界“第三极”青藏高原腹地，平均海拔4000米以上，是国家重要的生态安全屏障。首先，三江源地区集冰川、雪山、湿地、森林、湖泊、江河源头和野生动物、世界自然遗产为一体，更



三江源国家公园

总面积为 12.31 万平方公里，包括长江源、黄河源、澜沧江源 3 个园区。——长江源 图 / 阿丑视界提供





三江源国家公园 黄河源

具自然生态的代表性、典型性、系统性和全局性，维系着全国乃至亚洲生态安全命脉，也是全球气候变化反应最为敏感的区域之一，开展国家公园体制机制试点有典型代表意义。

第二，三江源地区生态文明实践丰富，先后推进了《青海三江源自然保护区生态保护建设总体规划》、《青海三江源生态保护和建设二期工程规划》，在实现水资源总量、植被覆盖度、生物多样性、牧民收入和发展能力增强的同时，逐步建立起了生态管理的制度体系和规章体系。

第三，区域内仍存在多头管理、政出多门的问题。区域内自然保护区、国家森林公园、地质公园、湿地公园及饮用水源地、国际重要湿地、风景名胜区等重复设置，涉及多部门，生态保护相关法律、政策和技术标准庞杂乃至矛盾，在一定程度上制约着生态保护效益的持续发挥，亟待进行管理体制创新。

第四，经济社会基础薄弱。三江源地区属经济社会欠发达地区，所涉四县为国家扶贫开发工作重点县，扶贫攻坚任务繁重。通过国家公园体制机制试点，以生态保护管理体制创新为突破口，坚持以生态保护优先理念协调推进经济社会发展，生态保护和民生改善紧密结合，实现“绿水青山就是金山银山”的发展理念，具有十分重大的现实意义。

三江源在生态和文化方面有哪些独家优势？

生态方面：三江源地区是长江、黄河、澜沧江三大河流的发源地，年均出省水量共 600 亿立方米左右，是名副其实的“中华水塔”，是我国重要的淡水供给地。区域内发育和保持着世界上原始、大面积的高寒生态系统，有野生维管束植物 2238 种，国家重点保护野生动物 69 种，占全国国家重点保护野生动物种数的 26.8%。藏羚羊、雪豹、白唇鹿、野牦牛、藏野驴、黑颈鹤等特有珍稀保护物种比例高，素有“高寒生物自然种质资源库”之称，是全国 32 个生物多样性优先区之一。

文化方面：三江源区域内原住民主要是藏族，创造了丰富灿烂的文化，其中长篇英雄史



诗《格萨尔王传》的流传最具代表性，在当地形成了独具特色的“嘎嘉洛文化”，是中华优秀传统文化的重要组成部分。

三江源在保护和管理方面存在哪些问题？

三江源地区生态保护的体制机制不健全，一方面，三江源地区的治理由各行政区域实施，各行政区目标多元，保护生态环境的力量难以协调统一，效果相互抵消；另一方面，不同保护地相互重叠，保护目标单一，规章和标准多元，管护地管理与地方政府行政管理脱节，管理体制不顺、权责不清，部门之间相互牵扯，管理不到位和多头管理的问题突出，形成了事实上的“九龙治水”局面。

试点中探索了哪些创新性的解决思路？

（一）理顺组建管理体制。在不新增编制的情况下，组建了三江源国家公园管理局和长江源、黄河源、澜沧江源三个园区管委会，将



原来分散在县级林业、国土、环保、水利、农牧等部门的生态保护、管理和执法职责全部划归到三江源国家公园管理局及所属3个园区管委会，纵向提升，横向整合，全面实现集中统一高效的保护管理和综合执法，从根本上解决政出多门、职能交叉、职责分割的管理体制弊端，为实现国家公园范围内自然资源资产、国土空间用途管制“两个统一行使”和三江源国家公园重要资源资产国家所有、全民共享、世代传承奠定了体制基础。同时，对3个园区所涉4县同步进行大部门制改革，目前县政府组成部门由原来的20个左右统一精简为15个，园区管委会集中进行生态保护管理，县政府负责生态保护之外的区域发展社会管理各项职责，两者既合理分工、明确权责，又各司其职、相互渗透、相互补充、相互配合，共同服从服务于生态保护管理的基本原则和根本目标。

(二) 优化重组各类保护地。坚持保护优先、自然恢复为主，遵循生态保护内在规律，尊重三

江源生态系统特点，按照山水林草湖一体化管理保护的原则，对三江源国家公园范围内的自然保护区、国际和国家重要湿地、重要饮用水源地保护区、水产种质资源保护区、风景名胜区、自然遗产提名地等各类保护地进行功能重组、优化组合，实行集中统一管理，增强园区各功能分区之间的整体性、联通性、协调性，对各类保护地进行整体保护、系统修复、一体化管理，打破了各类保护地和各功能分区之间人为分割、各自为政、条块管理、互不融通的体制弊端。

在试点过程中还存在哪些需要进一步研究探讨的困惑、问题，或者是在地方层面很难克服的障碍，需要省级和中央层面协调解决的？

三江源国家公园体制试点是一项复杂的系统工程，专业性强、创新点多、技术密集、标准设置高。高端人才滞后是制约三江源国家公园建设的重要因素。希望省里和中央帮助协调解决。

为什么要进行国家公园体制改革？ 生态保护转型 预留发展空间

文 / 苏利阳 黄宝荣

进入“十一五”特别是2010年之后，中国保护区增长陷入低潮期，生态保护质量方面也不尽如人意。体制因素是构成各保护区管理不善的根本原因，着重表现在以下几个方面：

一是保护与发展失衡，保护区内矿产资源开采、商业地产开发时有发生；不少地方把一些保护区当作“摇钱树”，过度追求门票和其他商业收入。

二是行政管理体系混乱，忽视各种保护区生态系统的整体性，如对同一个湿地生态系统保护区，水文、鱼类资源、野生动物植物分别由水利、农业（水产）、林业部门管理，再加上各种保护区空间分布上交叉重叠，助长了部门冲突。同时，中央地方事权划分不清，财政支出责任不合理。

三是除部分旅游开发比较好的区域外，各种保护区及其周边地区经济发展大多较为落后。

建立国家公园体制的三个有利于

针对上述问题，党中央在全面深化改革背景下提出建立国家公园体制，对各种保护地进行功能重组，合理界定国家公园范围。事实上，推进国家公园体制改革，不仅有助于推动国家生态保护的转型，更能为国家长远发展预留空间并注入新的动力。

一有利于遵循生态系统完整性原则，推动自然生态保护的转型。生态系统是生物及其生存繁衍的自然因素和条件的总和，它由多个要

素组成，各要素相互关联、互相影响，形成复杂多样的结构和功能体系，是一个有机整体，具有系统性、区域性等特点。从这一角度出发，生态环境管理体系应当遵循生态系统的特点进行统一监督管理和流域、区域的综合管理。长期以来，由于种种原因，我国对保护地的管理未能遵循生态系统完整性的客观规律。

国家公园体制建设是一项要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、森林公园等的任务。推进国家公园体制改革，有助于按照“山水林田湖”系统治理的要求，从根本上理顺各类保护地之间的关系，明确各类保护地功能定位，解决长期困扰我国的自然保护地多头管理、破碎化管理和“一刀切”管理问题。

二有利于推动生态文明制度体系系统落地，为国家发展预留空间。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，因此党的十八届三中全会从空间、资源、环境等方面对生态文明建设作出整体部署。但实践中，生态文明八项基础制度的建立进展缓慢，宏观制度支持不够。生态文明体制改革的先行先试必须要找资源价值较高、建设需求迫切、改革难度较小的区域。

国家公园试点区，从合理性和可行性而言都应作为生态文明制度建设的先行区。国家公园体制试点主要在国家禁止开发区内，通过理

顺各类保护地之间的关系，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。

三有利于重新认识自然资本的价值，为国家长远发展注入新的动力。我国环境与发展长期失衡的深层原因，在于经济发展过程中对自然遗产价值的认知错位。长期以来，“资源无价”观念根深蒂固，再加上缺乏货币化的有效机制，资源的无偿或低价使用成为常态。但实际上，自然遗产蕴含的生态价值、文化价值远远大于市场所能体现的部分。事实上，生态文明建设的核心是对自然资源价值的正确认知。

国家公园体制构建的首要宗旨是完整保护自然文化遗产资源的价值及其载体，实现遗产资源的可持续保护与利用。资源价值观是国家公园体制构建观念的基础，强调保护自然就是增值自然价值和自然资本的过程。在正确的价值观框架下，国家公园体制改革有利于深入对资源价值的认知，构建自然资本的制度体系，进而推动国家经济发展。

建立国家公园体制的三个总体设想

一是理清我国自然保护地体系。理顺国家生态安全屏障、重要生态功能区、生物多样性保护优先区、生态保护红线、自然保护区、国家公园、国家风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园等自然保护地体系，做好自然保护地的分类，明确各类自然保护地的功能定位、保护对象、保护目标、保护等级和保护方式，明确国家公园的定位及其在整个自然保护地体系中的地位。在对我国主要自然生态系统分布、质量、服务功能和生物多样性全面评估的基础上，对交叉重叠和破碎化的保护地进行系统整合，将尚未受到保护的重要生态系统纳入到自然保护地体系。

二是重构自然保护管理体系。首先，按照“山水林田湖”系统保护和综合管理的原则，实行“一个保护地”由“一个部门管理”的管理体制，避免要素分割带来的管理碎片化问题。在自然保护地分类体系的基础上，研究明确不同类别保护地的管理方案，包括机构设置、人员配置、监管方式等。按照各类保护地的定位，考虑把以保护为主的管理机构定性为公益性管理机构，其建设和管理经费统一纳入中央和地方财政。对部分保护地可以探索委托自然保护公益组织代管或“协议保护”机制。对可以开展经营性活动的保护地的管理，需将管理权与经营权分开，将经营权按照特许经营方式委托专业的公司和机构经营，特许收入作为国有资产经营收入纳入到财政预算。进一步加强保护地的自然资源管理体制改革，明确各类保护地自然资源的产权归属及其代理体制，并把其纳入公益性国有自然资源资产管理体系。

三是促进自然保护地的绿色发展。中国自然保护管理转型，应协调好保护与发展之间的关系，明确各种保护地的保护和发展级别，在此基础上确定其资金机制和发展模式。制定针对不同类型不同保护级别保护地的财政转移支付和生态补偿核算标准。对于严格实施保护的国家级自然保护地，应由中央财政经费统一支持。对于既有保护、又兼顾发展的保护地，除了财政经费支持外，还需拓宽资金渠道，积极引入社会资本参与保护地建设。

结合生态补偿推进精准脱贫，创新补偿资金使用方式，探索生态产业扶持、就业培训、异地安置、飞地经济等脱贫模式。此外，保护地需立足自身生态资源优势，摒弃传统规模扩张思路，发展名优农牧产品及其深加工产品，提升产品的“生态附加值”，做大做强绿色品牌，带动保护地的绿色发展。

本文作者均系中国科学院科技战略咨询研究院博士

大熊猫国家公园

总面积 2.7134 万平方公里，其中四川占 2.02 万平方公里，陕西占 4386 平方公里，甘肃 2571 平方公里。





横跨三省

大熊猫国家公园试点访谈

文 / 陈向军

自党中央提出“建立国家公园体制”以来，中国人与生物圈国家委员会一直予以高度关注，因为在联合国教科文组织人与生物圈网络成员中有许多是各国的国家公园。为此，我们对部分国家公园体制试点区域开展了专题调研。拟议的大熊猫国家公园是在我国国家公园试点中跨省最多（3个）、整合保护地最多（70多个）、涉及人口最多（数百万），其体制试点意义重大，难度也很大。本刊记者陈向军专访了主持起草《大熊猫国家公园体制试点方案》和《大熊猫国家公园总体规划》的四川省经济发展研究院名誉院长王小刚研究员，请他谈谈为什么要开展大熊猫国家公园体制试点？同时交流一下他对此的学术思考和专家观点。

王小刚研究员愉快的与我们分享了他的认识、思考和观点：

首先他介绍了一下，开展大熊猫国家公园体制试点的重大意义。

1. 将有效保护世界最珍稀物种，实现大熊猫稳定繁衍生息。目前大熊猫种群已退缩到秦岭、岷山、邛崃山、大相岭、小相岭和凉山六大山系，被分割为33个局域种群，其中18个小于10只的种群具有高度灭绝风险。通过试点，将推动大熊猫栖息地整体保护和系统修复，促进栖息地斑块间的融合，增强大熊猫栖息地的联通性、协调性和完整性。

2. 促进生物多样性保护，维护生态系统的完整性和原真性。大熊猫栖息地拥有包括大熊猫、川金丝猴、牛羚、朱鹮等在内的8000多种野生动植物，具有全球意义的保护价值。通过试点，不仅加强对大熊猫的保护，还能“伞护”

同域分布的其他珍贵野生动植物资源，促进生物多样性和典型生态脆弱区的保护。

3. 创新自然资源保护管理体制，探索生态文明建设新模式。大熊猫国家公园区域内涉及多种类型保护地，多头管理、权责不清等体制性问题较为突出，自然资源产权不清晰，保护管理效能低下。通过试点，解决好跨地区、跨部门的体制性问题，实现对山水林田湖等自然生态空间的系统保护。

4. 调动全社会参与生态保护积极性。当地群众生活水平较低，现有生产生活方式对自然资源依赖程度较高，资源开发和生态保护之间矛盾突出。通过试点，把生态保护、扶贫开发和地方经济发展有机结合起来，促进生产生活方式转变和经济结构转型，形成生态保护与经济社会协调发展的新局面。

接下来，王研究员回顾了参与试点工作一年多来的心得体会和个人思考。

“1. 我以为，开展国家公园体制试点最重要的是要有全局意识和系统思维，对所涉及的方方面面的问题要综合协调考虑，要强化自然、经济、社会的综合系统思维，既要讲科学性，也要讲可行性；既要遵循一般规律，又要坚持从实际出发；既要破除体制条块分割，更要调动各方面积极性。因为根本矛盾在于人类与野生动物的生存空间矛盾，必须强化以大熊猫野生种群和栖息地保护为核心的生态功能定位，但不解决好社区居民的生存发展，就难以调动群众保护积极性，也就难以做好保护工作，其突破口在于体制创新。



摄影 / 周孟棋

2. 目前有些观点认为,搞生态保护、保护野生动物首先就是移民,将区内的人迁走,使有动物的地方没有人,有人的地方没有动物,让人和野生动物互不相见。我以为这不一定是最好和最迫切的选择,世界各国的经验也并非如此,尤其是在人口众多的中国,我们的努力方向应该是人与野生动物和谐共处互不干扰,共同利用有限的自然空间,这才是生态保护的最高境界。正因为如此,我们才不仅需要国家公园等硬件建设,也需要生态文明的软件建设。

3. 大熊猫国家公园的体制试点和保护建设,最难的一点是如何解决好跨地区、跨部门的体制性问题。首先,在大熊猫国家公园范围的划分上,决不能以行政区划为主,但也不能不考虑行政区划,所以目前将大熊猫国家公园划分为岷山片区、邛崃山-大相岭片区、秦岭片区和白水江片区4个片区。在大熊猫国家公园管理体制的总体设计上,也应既考虑国家公园必须实行统一高效一体化的管理,同时又充分发挥地方政府促进生态保护的重要作用,在功能上各有侧重,国家公园侧重于生态保护,地方政府侧重于社区发展,形成合力。

4. 目前全国正在进行国家公园体制试点的有11个区域,不同区域现实情况差异很大,尤其三江源、大熊猫和东北虎豹与其他9个区域差异很大。用同一种模式建立国家公园管理体制是否科学?是否现实?现在看来,一些范围较小、不太复杂的区域,比如本来就是一个自然保护区或风景名胜区的,可借鉴美国黄石公园等国际大多数国家公园的管理体制,实行

高度集中和一元化的管理体制,而对于大熊猫、东北虎豹和三江源这些面积大(大于号称世界最大的黄石公园面积数倍以上)、居住人口多、情况复杂的区域,则必须从实际出发,探索建立有中国特色的国家公园管理体制。三江源起步较早,在这方面有很好探索,值得借鉴。

5. 还有就是历史遗留的问题,如探矿权采矿权、现有水电站等问题。对于手续不全、不合法的好办,坚决关闭。麻烦在于手续齐全的怎么办?这涉及法律问题、信誉问题、经济赔偿问题以及谁来承担的问题?面对这样的问题,我认为有两个处理原则,一是在不进一步破坏生态环境的前提下,在过渡期可将管理适当放宽,以后再逐步严格;二是部分需要关停但难度较大的暂时保留,通过一定时间,逐步调整解决。不要想着毕其功于一役,国家公园建设是利国利民的百年大计。试点阶段要突出主要矛盾,主要任务是尽快建立国家公园的体制机制,遗留问题可逐步解决。

6. 此外,如何建立国家公园保护建设的长效机制?如何充分体现国家公园全民所有、全民参与、全民共享的属性?如何调动社区居民参与国家公园保护建设的积极性?如何推进社区的脱贫攻坚和可持续发展?如何在日常运行、资源管理、特许经营和执法管理等方面协调与地方政府和各级各部门关系?这些都需要深入研究。我以为,在宏观上应在中央统一部署下,加强国家层面的顶层设计、立法建设和具体指导。而对每一个试点区域,则必须坚持从实际出发,大胆探索,勇于创新,加快推进。”

怎样推进国家公园建设？

科学意识提升 科学研究支撑

文 / 杨锐 曹越

提升中国国家公园建设“科学性”的四项建议：第一，应科学开展国家公园本底资源调查与价值识别。第二，应科学划定国家公园边界。第三，应科学制定国家公园总体管理规划和各类专项规划。第四，应对国家公园进行科学管理与监测。

事实上，在国家公园的各个环节中都需要科学研究的介入，包括国家公园的本底资源调查、边界划定、总体规划与专项规划、管理与监测等各个环节。在国家公园管理的各个方面中也都需要科学研究的介入，包括法律体系设计、管理机构设置、资金机制设计、土地权属处置、资源保护与管理、访客管理、解说教育、社区发展等各个方面。

可以看到国家公园的建设涉及到许多科学领域，包括地质学、生态学、保护生物学、风景园林学、旅游学、社会学、经济学、法学等，而每一个科学领域都有与国家公园相关的关键课题。如果从国家公园建设涉及到的主要问题来看，以下问题的研究和解决都需要科学研究的支持，包括国家公园体系顶层设计中的总体方案制定、法律法规体系设计、管理体制与管理机构设置、经济运作与资金机制设计、空间布局方案、本底资源调查等；包括国家公园认定与规划中的认定机制设计、价值识别与边界划定、总体管理规划和行动计划的编制、各类专项规划的编制；还包括国家公园管理与监测涉及到的自然文化资源管理与监测、土地权属处置、访客管理与解说教育、社区管理与公众参与、特许经营、区域协调等。以上这些问题都能够成为科学研究的课题，而相关的科研成

果又能够辅助国家公园体制建立过程的方方面面，从而提高中国国家公园建设的科学性。

除此之外，相关人文学科的作用同样不可忽视，特别是环境哲学、环境伦理学、环境美学、环境史学、环境文学等环境人文类学科，它们有潜力为中国国家公园的发展做出非常重要的贡献。

在中国国家公园体制建设和自然保护区体系重构中，应该高度重视“科学”的作用。因为，目前中国自然保护区体系中还存在着诸多“不科学”的现象，从而带来了许多负面影响。

例如：有些自然保护区的边界划定是政策驱动的而非基于科学证据的，导致生态系统和生态过程被行政边界生硬割裂，而没有得到完整有效的保护；有些自然保护区的本底资源调查不充分，甚至不能科学的确定保护对象和保护目标是什么；有些自然保护区在没有充分研究现状和历史的情况下，制定了不合理的管理分区政策，导致应该保护的区域未受重视，而不用严格控制人类进入的区域被划入了严格保护区，甚至激化了社区矛盾；有些自然保护区没有对游客活动进行科学合理的监测，导致不受控制的旅游活动对生态环境造成了不可逆转



“国家公园相关科学领域与科学课题”示意图

在图中，可以看到，左侧的圆圈中包括了国家公园涉及的主要科学领域及其科学课题，右侧的框图则包括了国家公园体系顶层设计、认定与规划、管理与监测涉及到的主要问题。相关科学领域对于这些主要问题能够做出扎实的科学研究，并将研究成果应用于实践。

的破坏；有些自然保护地的解说教育质量很差，完全没有基于科学基础的生动性展示，从而使得自然保护地丧失了环境教育和环境伦理培育的重要功能……

上述种种自然保护地“不科学”的现象，非常值得建立国家公园体制时加以关注和修正。科学性虽然不是国家公园的唯一属性，但中国国家公园的建设绝对不能离开科学意识的提升和科学研究的支撑。

提升中国国家公园建设“科学性”的四项建议：

第一，应科学开展国家公园本底资源调查与价值识别。科学开展资源调查，是国家公园建设的重要基础，因为只有调查清楚现状资源，才能够科学合理的确定国家公园的保护对象和保护目标。在资源调查的基础上，应对国家公园的价值进行科学评价，从而以国家公园的价值保护为核心，制定其管理各个环节的政策。

第二，应科学划定国家公园边界。国家公园的边界划定虽然是各方力量平衡的结果，但科学一定不能缺位，因为科学合理的划定国家公园边界，才能够确保有重要价值的区域被纳入自然保护地范围，才能够确保重要的生态系

统和濒危物种得到完整有效的保护，才能够平衡资源保护和社区发展的关系，才能够为访客提供高质量的游憩体验机会。

第三，应科学制定国家公园总体管理规划和各类专项规划。国家公园规划编制过程中应加入扎实的科学、技术和学术分析，并由多领域专家、学者提供规划编制建议，从而使规划决策更具有合理性，有助于国家公园管理机构根据科学的规划开展日常管理工作。

第四，应对国家公园进行科学管理与监测。管理与监测涉及到多方面的问题，其中绝大部分都是科学性和技术性很强的问题，例如如何对生态系统和生物多样性进行有效保护？如何对荒野地和野生河流进行保护？如何应对气候变化和外来物种入侵问题？如何收集数据并建立完善的监测体系？如何对自然资源开展分区管理？如何建立跨边界自然保护地的合作管理机制？如何保证访客活动具有可持续性？如何提升解说教育的科学性？如何保护社区传统文化并协调社区与国家公园的关系？种种问题都需要科学研究的支撑，因此，加大国家公园对于科研的投入、建立自身的科研机构或合作机制都是十分必要的。

本文作者分别系清华大学建筑学院教授、博士研究生

一个极好的研究样本

武夷山国家公园试点访谈

文 / 陈向军 芦玉 图 / 吴光明

2017年5月10~14日,中国人与生物圈国家委员会“国家公园”专家组,来到位于福建省北部武夷山市范围的武夷山国家公园体制试点区调研。试点区内有世界同纬度带最典型的中亚热带原生性森林生态系统;有一系列优秀的考古遗址和遗迹,包括公元11世纪产生朱子理学的书院遗址;有世界丹霞地貌的核心景区;有国家级自然保护区、国家级风景名胜区、刺鲃国家级水产种质资源保护区、国家森林公园;有世界自然与文化遗产地。同时,武夷山在实践和推广联合国教科文组织人与生物圈计划过程中起到了引领和榜样的作用,1987年成为世界生物圈保护区网络成员,1993年中国生物圈保护区网络在此举办成立大会,1997年中国人与生物圈国家委员会以“武夷山保护区联合保护与社区协调发展”为主题在此召开评估会,总结福建武夷山社区发展的经验。武夷山以社区发展促进保护,成为了联合国教科文组织人与生物圈计划的经典案例。在我们开展前期调研策划时就有专家指出,武夷山试点区几乎包括了所有国家公园典型元素,是一个极好的研究样本。

要问“绿水青山就是金山银山”,哪里践行的得最好,武夷山不说是第一,也应该是之一。我们在武夷山风景名胜区考察调研时遇到几位农工,他们各挑着一担刚刚采下的、新鲜碧绿的茶树叶子(当地人称之为“茶青”)在路边休息,就与他们聊了起来,“从哪里来的?”“江西农村”“这一担茶有多少斤?”“这可不是一担茶,这是一担人民币啊!有100斤呢”“茶?人民币?”“你们不知道?这里是中国最好的武夷岩茶大红袍(正岩)的核心产区,这几年喜欢岩茶特别是正岩茶的人多了,茶叶价格年年在涨,我们挑的这担茶青是300元一斤,您想100斤不就是3万元吗?”……

后来据我们深入了解,原来景区里的正岩好茶,多是景区旁边一个被人称为“武夷岩茶第一村”——天心村村民所有。据他们自己介绍说村里每户年收入至少也有10~20万,30~50万的也有不少,有的甚至高达100~200万元。

武夷山市一直坚持“茶叶立市”和“旅游立市”,武夷山市2015年,涉茶产值15.36亿

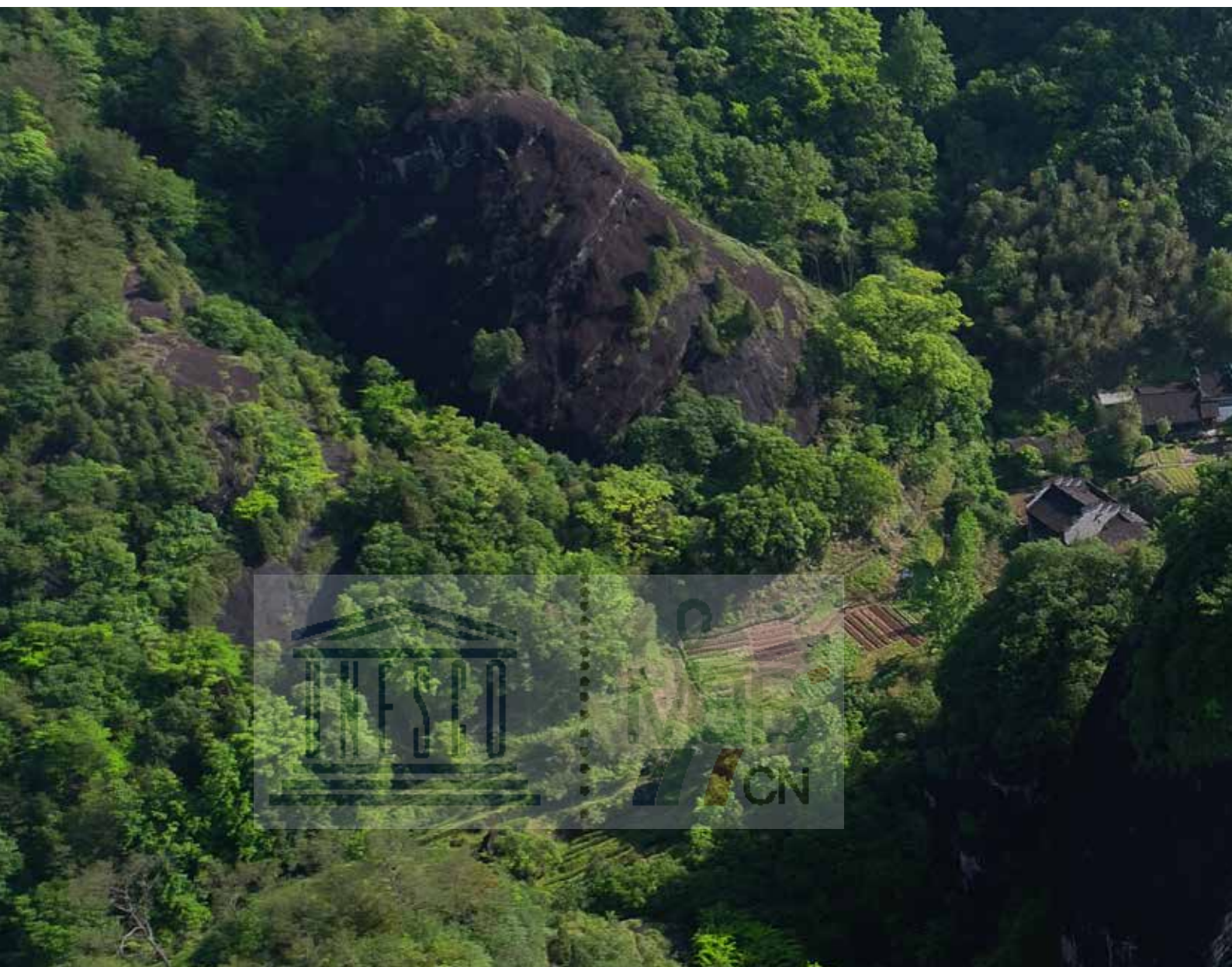


元，农民人均可支配收入 1.34 万元，同比增长 10.4%。2016 年，涉茶总产值年均增长 6% 以上（即大于 16.28 亿元），农村居民人均可支配收入 1.46 万元，增长 8.9%；并计划到 2020 年全市涉茶总产值将达 40 亿元。为此，从 2016 年起，武夷山市财政每年安排茶产业转型升级发展专项资金 500 万元，对老茶园进行改造，建设高标准生态茶园，建立休闲观光生态茶庄园，培育扶持企业挂牌上市，发展“互联网+”产业，加大企业品牌营销、茶旅项目、茶叶深加工、茶企电商发展、茶企业总部建立等进行政策扶持或奖励。茶产业让农民脱贫奔小康。

武夷山市一直坚持“旅游立市”。早在 2011 年，武夷山全年接待中外游客 711 万人次，旅游总收入就达 122.6 亿元，列全国 5A 景区之首。2015 年旅游接待总人数 975.81 万人次，旅游总收入 158.83 亿元。2016 年旅游接待总人数 1077.27 万人次，旅游总收入 171.41 亿元；成为了全国旅游标准化试点城市、首批全国智慧旅游试点城市和首批国家全域旅游示范区。计划今后 5 年内基本建立全域旅游初具规模，

基础设施、服务管理等成体系，旅游接待人数超过 1900 万人次，旅游总收入达到 320 亿元，成为福建省旅游龙头，引领大武夷旅游圈和国家东部生态文明旅游区发展；全力创建全国文明城市，宜居宜业宜游的人居环境基本形成；显山露水、特色文化突出的旅游城市风貌初步显现，城区、度假区、景区、园区实现快速通达、互动融合，初步形成河畅、水清、岸绿、景美，山、水、城交融的格局，城镇化率达到 65% 以上；全力创建国家全域旅游示范区，科学引导旅游差异化和特色化发展。

武夷山市一直坚持“生态立市”。强调其最大的优势、最大的潜力、最大的责任在生态，5 年来累计整治违规茶山 5.2 万亩，拆除违建 118 万平方米。生态公益林比例位列全国县级第一，空气质量、主要流域水质保持全优。严守生态环境红线。建立国家级生态市长效管理机制，落实党政领导生态环境保护和水污染防治目标责任制。积极创建绿色乡镇、绿色村庄，实施生态公益林、森林资源保护工程，建设崇阳溪万里安全生态水系工程，推进城乡绿化一



体化。完善环保监管网格化建设，全面实施“河长制”。积极参与国家公园特许经营、合作管理、产业引导等运行机制的制定实施，全力争取符合武夷山实际和长远发展的国家公园管理、财政体制机制。

在此背景下，当地政府官员和社区百姓对国家公园试点有以下担心及希望：

经济问题。担心会影响市财政收入和茶农收入，希望国家公园试点对武夷山市和武夷山人都是利好消息。当前每年武夷山市政府通过旅游收入 3 亿元左右，约占地方财政收入的

30%，希望能够通过中央财政补贴的方式，弥补这一缺口且逐年略有增加。同时，对于原来合法的商业项目应该继续履行，不能说停就停。如经营风景名胜区的公司是国有公司，市政府占 40% 的股份，有 1000 多名职工，今后该企业的出路如何解决？是否能够获得特许经营权，继续经营？国家公园的特许经营应如何申报？谁来审批？这都是一些急迫的问题。试点区内的多数农民的生活来源是茶叶，区内有不少他们的茶田，村民担心与国家公园相关的一些新政策会使他们的茶田受影响，比如一刀切的“坡度 25 度以上的茶田退茶还林”政策，就易产生较大矛盾另外还有区内加盖新房问题等。“我



们在茶叶种植期间努力不使用化肥和农药，选用复合肥或有机肥，不污染水源，同时也不开垦新的茶田。但希望我们原有的茶田生产维护不受影响，希望国家公园建立后，还能借用其影响力，提升我们茶叶的品牌价值和含金量。”

土地流转问题。一方面，试点区内集体土地达 70% 以上，另一方面，在许多村民眼里这绿水青山真真正正的就是金山银山，是可以传承给子孙的“绿色银行”，希望能探讨多种创新的方式，如通过租赁获得集体土地的管理权，保留村民的所有权和经营权等。

生态保护的执法队伍问题。原来三块区域：武夷山国家级自然保护区、武夷山国家级风景名胜区以及九曲溪上游保护地带，都有各自的行政力量在管理，目前试点区的执法队伍只剩下原保护区管理局的 70 人，原景区执法机构和上游保护地带执法队伍都没有划入国家公园执法机构中，执法力量严重不足，难以实施有力的执法。希望能增加执法队伍人数，加强对九曲溪上游过渡地带和武夷山景区的管理。社区最好授权当地政府管理。 

创建国家公园如何继承发扬中华优秀传统文化？

千年桃源梦

文 / 鲁枢元 张晓兵 图 / 周孟棋



将发展速度慢下来，将心灵静下来，陶渊明的生态思想应该在“中国梦和美丽中国”的大叙事背景下得到新的解读。

在中国，创建国家公园的序幕已经拉开。看到预定的宗旨有这样一些条文：全民共享、世代传承，突出生态保护优先，以自然修复为主，促进人与自然的和谐共生，维护绿色永续发展，扩大中华文化的持续影响。于是我们又想起中华民族伟大诗人陶渊明的不朽篇章《桃花源记》。诗人笔下的桃花源里，“草荣识节和，木衰知风厉。虽无纪历志，四时自成岁。怡然有余乐，于何劳智慧。”在中华民族的这块梦幻的国土上，风光绮丽，生态良好、人心古朴，社会稳定，人与自然和谐共生，全体人民共治共享，并且世代代代传承下来。然而，这样的乐园，只能是一个梦想，一个美丽的千年桃源梦。

直到今天，一些有识之士仍然念兹在兹地重温这一千年美梦，希望在当下的社会生活中

能够落实下来。著名景观设计师俞孔坚教授呼吁，要把“重归桃花源”视为当代景观设计学的战略使命，视为重建天、地、人、神和谐共处的楷模。农民问题专家贺雪峰教授则希望借助陶渊明的“桃源憧憬”引导中国当代农村走出险象环生的困境，避开消费主义的陷阱，重建田园牧歌的生活，让温饱有余的农民能够享受青山绿水和蓝天白云，享受陶渊明式的“采菊东篱下，悠然见南山”的休闲与情趣。

那么，创建中国国家公园，我们又能从“桃花源”里汲取些什么呢？在“人与自然永续的和谐相处”这一核心宗旨上，二者是一致的。桃花源实现这一宗旨的途径，一是保护优先，在桃花源里决没有大规模的生产建设与市场开发；二是空间封闭，进入桃花源只有一条隐秘

的水路，“一朝敞神界”“旋复还幽闭”，桃花源人不希望任何外界人士介入。桃花源由此维护了自己的生态的清净与环境的稳定，也因此保障了这块土地上人与其他自然生物的和谐共处，取得了高不可攀的“幸福指数”。

不过，在陶渊明的桃花源梦幻中，“保护优先”与“空间封闭”，全都做到了极致。桃源梦中的“保护优先”成了“保护唯一”，“俎豆犹古法，衣裳无新制”，拒绝了任何发展进步；“空间封闭”成了“绝对封闭”，“往迹浸复湮，来径遂荒废”，切断了与外部世界的所有联系，这都是创建国家公园无法效仿的。国家公园要求的是在严格保护的前提下，顺应生态规律适度的发展；在高度封闭的前提下，尽量减少生态足迹的有限开放。可以说，桃花源只能是一个虚拟的梦幻，而国家公园则是一个真切的现实存在！

“桃花源”与“国家公园”尽管有着以上明显的区别，桃花源作为中华民族精神文化的精华，对于当下创建国家公园，仍然有着不可小觑的价值和意义，即它倾慕天人合一、向往整体和谐的炎黄气质与华夏精神。

在相关报道中，我们能看到，有的地区在建设国家公园动员宣传上，有追求“立竿见影”出成果，追求任职期限内出“政绩”的倾向，好在高层领导一开始就注意到这些不良倾向，提出了严肃警告。

令人欣慰的是也有好的实例，比如吉林黑龙江跨省合作的“东北虎豹国家公园”试点，为了有效保护东北野生虎豹的生存环境，吉林省不惜将规划中的高铁路线改道，将即将施工的高速公路取消，为了虎豹牺牲了当地的经济利益与社会发展。这使人想起佛教《金光明经》中小王子摩诃萨青“舍身饲虎”的故事，可以说吉林省和黑龙江省的做法也是一种现代生态学意义上的大慈大悲，最终必将结出善果！

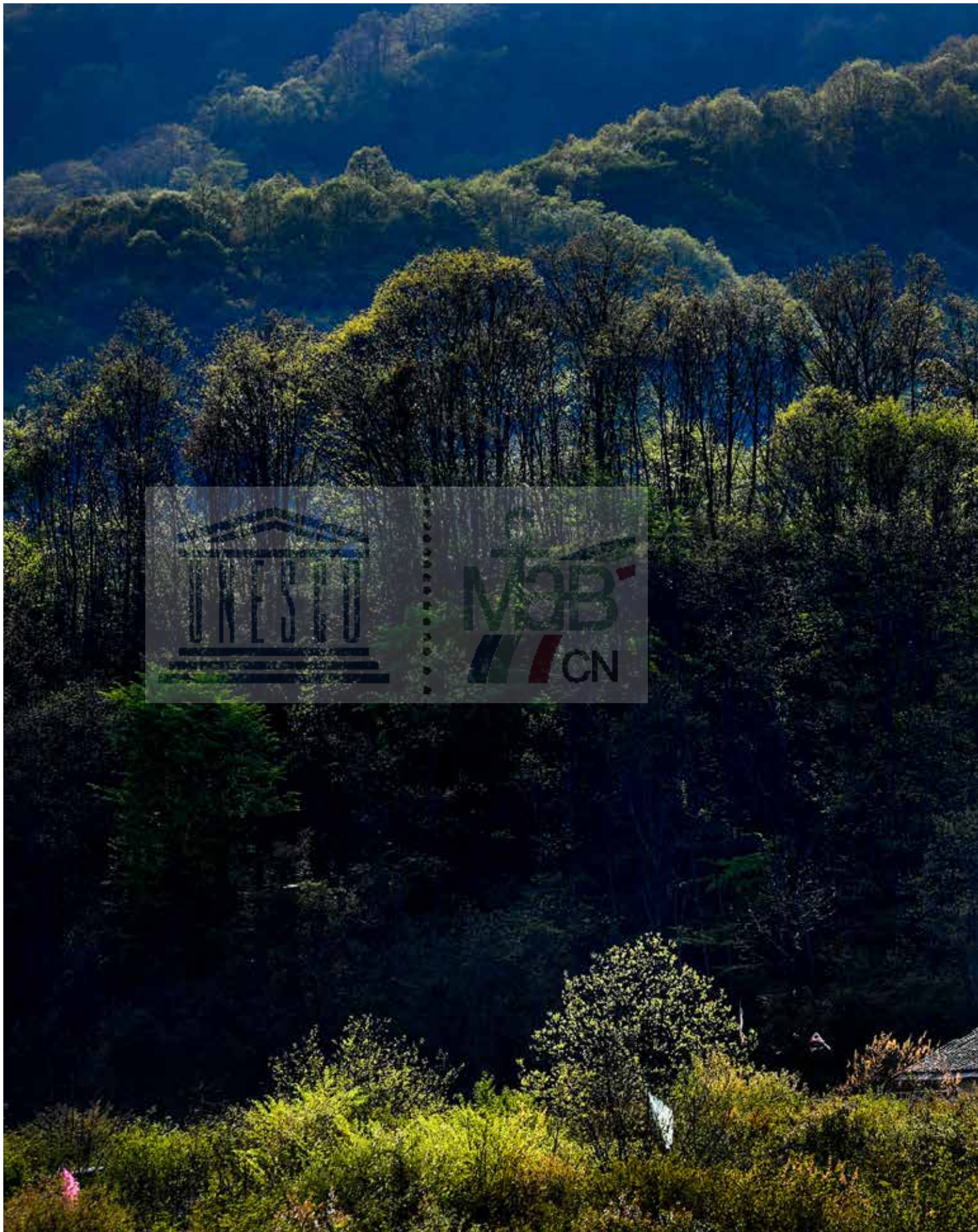
中华传统文化博大精深，是我们建设未来社会生活的精神宝库。如何继承发扬传统文化，以陶渊明的《桃花源记》为例，我们认为有以下两点可以参照。

其一，在以往我们的教科书上，往往指责陶渊明“逃避现实”“与世无求”“屈服命运”“放弃斗争”、一味“遂顺自然”；更多强调《桃花源记》“绝圣弃智”“安贫乐道”、不能“与时俱进”、所谓消极落后的一面。这是以现代工业社会的理念要求古人。实际上现代工业社会那些“擅理智、役自然”、无限制地追求“高效益”“高速度”，无底线地强调“竞争”与“发展”的种种看似真理的观念，已经给人类社会及地球生态酿下太多的困境和危机。如今，宁可舍弃带来严重污染的高速发展，也要养护山清水秀、芳草绿树的良好生态，已经成为人们的共识。

其二，当前提倡“国学”，提倡传统文化，许多人希望将其作为迅速解决现代化病的灵丹妙药，这就把问题简单化了。在我们看来，对于由启蒙理性开启的世界现代化进程，我们中华传统文化既可能产生某些积极推进作用，但更多情况下则是发现现代化进程中的偏颇，矫正现代化建设中的失误，对现代人的行为起到“检讨”“反思”“矫正”“平衡”的作用。

事实已经证明，世界性的现代化过程是一柄“双刃剑”，它在推动人类社会高速发展的同时，已经带来太多太多的问题，乃至灾难，尤其是生态灾难。而在发挥这方面的价值与作用时，以往被认作“消极避世”、“退隐回归”的老庄哲学恰恰如一剂疗救热病的凉药。对于“国家公园”的创建来说，千年一梦“桃花源”的价值或许也正在这里！

本文第一作者系中国人与生物圈国家委员会委员、黄河科技学院生态文化研究中心主任、教授；本文第二作者系黄河科技学院生态文化研究中心副主任、副教授





神农架国家公园 摄影 / 杨发维

华中屋脊

神农架国家公园试点访谈

文 / 邓毅

编者按：神农架主峰为华中第一峰，因此有“华中屋脊”之称。神农架景观之美丽，传说之神奇，生物多样性和文化多样性之丰富是众所周知的事实，故被选入第一批国家公园体制试点也是实至名归。因此我们就不在其特点、价值、意义等方面多费笔墨，直接将调研访谈的重点集中于试点区存在和试点过程中发现的问题上，特别专访了一直参与神农架国家公园体制试点研究的湖北经济学院邓毅教授，他从学术角度谈了自己的看法和认识：

存在的主要问题？

一、属地化管理问题。沿续了原来国家级风景名胜区、国家级自然保护区属地管理方式，属地管理最大的问题是地方难以有效处理保护和地方利益之间的关系，经常出现因为地方利益而破坏保护目标的情况。在属地管理和地方财政拨款不足的情况下，允许通过门票和特许经营费筹集部分保护资金，由于门票和特许经营的定价和管理权属于地方，地方出于收入的动机，一方面通过提价及压低成本来筹集更多资金，另一方面挤占必要的自然生态保护经费，从而导致旅游服务质次价高，而自然生态保护基本公共服务提供不足。

二、国家公园财政事权和支出责任的划分

问题。国家公园属全国性战略性自然资源保护基本公共服务，受益范围覆盖全国，应划为中央事权。如果由地方特别是由市县承担国家公园事权，既不利于实现保护目标，也不利于旅游质量的提升，会导致三个不满意：（1）不利于实现保护目标，中央不满意。中国政府间财力对比现状是，越是基层政府财力越紧张。市县级政府的拨款通常仅能勉强维持这些保护地管理机构人员支出，加之市县并不存在保护的内在激励，能够落实到位的保护资金常常捉襟见肘。在无法获得足够的上级转移收入时，多数保护地管理机经常陷入缺资金、缺人员的尴尬境地。地方“重发展、轻保护”的观念和保护资金上“等靠要”的态度，使保护地的保护管理目标常常落空，中央对此很难表示满意。

（2）旅游产品和服务质次价高，游客不满意。一方面，旅游开发公司的门票和特许经营的管理权多由地方行使，地方在门票、旅游产品和旅游服务上既有涨价的动力，也有涨价的权力；另一方面，降低旅游产品和服务的质量也是保证旅游公司盈利水平的一条捷径。目前，中国大多数国家级风景名胜区门票价格已经突破每张 100 元的水平，甚至达到 200 ~ 300 元的高价位。（3）旅游开发公司垄断经营，地方政府不满意。多数旅游开发公司处于一种“外无竞



摄影 / 何小白

争压力，内无改进动力”的状态，使得地方政府无法对其存在的低效问题表示满意。

三、社会主体参与不足问题。例如，志愿者服务是国家公园人力资源的重要补充，可以有效地缓解资金压力，却没有得到很好地组织；又如，依法设立基金会为国家公园筹集社会捐赠是国家公园筹资的重要手段。在国外国家公园中，捐赠收入高的可以占到国家公园总收入的 10% 以上，而我国基本上没有起步。

未来改革的希望

一、合理界定政府与市场边界，解决国家公园管理的“越位”和“缺位”问题。打破国家公园特许经营垄断，实现其自由进入；发挥市场主体、社会主体、公民个人在国家公园事务中的作用；切实保障国家公园基本公共服务的财政供给。

二、科学划分国家公园财政事权，建立以中央财政为主的财政事权结构。强化中央政府国家公园事权，解决属地管理问题；明确地方政府事权以及国家公园和地方政府共同事权，地方政府主要履行社会管理方面的财政事权。包括城乡社区事务、市政交通、农村公路、社会治安等；国家公园和地方共同事权主要集中在就业和社区发展方面；中央（国家公园）主

要履行自然生态保护、资源管理、游憩管理、科学研究、环境宣传和教育等方面的财政事权。

三、加强国家公园和地方政府在事权上的协调。在规划事权上，国家公园应当主动参与地方“多规合一”工作中，主持好生态保护规划工作，协调生态规划和城乡规划、用地规划等的关系；在执行事权上，要与地方政府建立工作机制，就协调的内容、方式等做出决定。

四、按事权和支出责任相适应的原则，划分各级政府支出范围，构建转移支付体系。

五、国家公园行政管理体制的调整。确定自然生态保护事权牵头部门。按照一项财政事权归口一个部门牵头负责的原则，应确立一个中央部门牵头负责全国自然生态保护事权划分工作，负责理顺部门分工，妥善解决跨部门财政事权划分不清晰重复交叉问题，处理好中央和省级政府垂直管理机构与地方政府的职责关系。成立中央国家公园管理机构，建立国家公园垂直管理体系。

六、优化国家公园区划。随着国家公园垂直管理体制的确立，需要解决与神农架林区人民政府的关系，在此基础上对国家公园区划进行优化。 

本文作者系湖北经济学院教授

美美与共

我心中的国家公园

文 / 曹忆江

国家公园应当是彰显国家自然科学成就和人文精神成果的聚集地。在这里，物种的起源与演进、生态系统的和谐共生、人与生态的和平共处以及对生物圈符合自然规律的积极互动，都将呈现一幅幅美妙和神奇的动态画卷；

国家公园应当是知识的海洋。在这里，地无分南北，人无分老幼，尽可以在自然伟力的感召下，精骛八极，心游万仞，开放交流，求知于自然世界，发端于未名空间，丰富其人文关照，云游在自然的苍穹；

国家公园应当是创新的平台。在这里，人的想象驾驭着科学的翅膀，不断创造出更加炫目的美景。

中国的“十三五”规划中，涉及“国家公园”的表述虽属不多，却引人瞩目。中国要建什么样的国家公园？怎样建设国家公园？不免触动了中国人的园林情结。

的确。中国人乐山好水，最喜自然，从不乏园林情结。早在战国时期，吴王为北伐强齐，借助河湖的自然条件打通了北上的邗沟，不仅北击强齐而称霸，开启了大运河的纪元，还随手一抹，成就了姑苏台、馆娃宫一派皇家园林胜境。历史的里程走到“六王毕，四海一”的一刻，起自渭水之南，动工不到两年，便“蜀山兀，阿房出”，“盘盘焉，囿囿焉，蜂房水涡，矗不知其几千万落”！那是华夏民族万象更新的伟大时代，也是秦皇标炳其丰功伟绩的时代。然而，阿房宫同着嬴姓家族的灭亡纠结一起，终为“楚人一炬，可怜焦土”。

然而，中国人的园林情结才刚刚开始。走

到汉武帝的时间刻度上，《上林赋》便在司马相如笔下铺陈开来，“左苍梧，右西极。丹水更其南，紫渊径其北。终始灞浐，出入泾渭；酆镐潦漓，纡徐委蛇，经营乎其内。荡荡乎八川分流，相背而异态。东西南北，驰骛往来，出乎椒丘之阙，行乎洲渚之浦，经乎桂林之中，过乎泂潏之野。汨乎混流，顺阿而下，赴隘狭之口，触穹石，激堆埼，沸乎暴怒，汹涌澎湃”！司马相如真是大手笔，随后一气喷发出九个“于是乎”，把个上林苑泼洒得气象恢弘！至此，“汉”，竟成了华夏民族的族号，而上林苑，成了古代汉族的园林建筑的标志。

然而，如此浩大的上林苑，“上乏国家之用，下夺农桑之业”。到了汉元帝，竟至不堪重负，不得不把部分苑囿所占的池、田发还给贫民。而王莽与赤眉军的争斗，终使上林苑遭受了毁灭性的浩劫，以至于后人“徒观迹于旧墟，闻之乎故老”了。

与皇家园林相比，中国的私家园林虽然时间稍晚，规模也稍逊一筹，但唐宋以降，也是日盛一日，在江南展开了美妙的画卷。有明一代，“杭州以湖山胜，扬州以园林胜”，弄出些“清风明月”“近水远山”的园林意趣。

更有如酈道元、谢灵运、徐霞客这一脉，或直追自然，踏遍青山，“行遍水穷处，坐看云起时”；或隐入山林，演出“天下名山僧占半”，感悟着“楼观沧海日，门对浙江潮”的有我之境，感怀自然与人文的精神。无疑，这是中国人对自然的真爱。

回望长达两千多年的中国园林史，人们总不免要以皇家园林作为代表，却也总不忍看着它伴随其依附的政权的失败走到消亡的结局；私家园林虽然可以有“一峰如太华千寻，一勺则江湖万里”的寓意，然而终不能言其大者。即使成就了世界文化遗产的好声名，但它毕竟不是大自然的真山水。中国的园林史用了两个千年似乎只印证了同一命题：无论皇家园林还是旧式园林，都不再是、也不可能是当代中国人心目中的国家公园。因为它本质上是封闭的、自我的，它排斥全社会的参与、共享，因而无法承继中国这样一个大国的风貌与品格。

在我看来，国家公园，要义在“公”而非“私”；手段在“开放”而非“封闭”；生命力在“科学”而非“迷信”，持续力在“建设”而非“固守”。

无可辩驳的事实是，新中国给这片古老的土地带来了新的生机。多种类型保护地的建立已有六十年。国家承担了大量的生态保护的公益职能，使各种保护地全面进入了科学规划、有效运筹、全面发展的时期。

当绿色生态理念为全社会所接受的时候，全社会参与，特别是企业支持的重要性自不待言。而形成“生态保护第一”的观念，在当今中国，既是大势所趋，又极其紧迫。

讲到企业，总要提及企业的社会贡献程度和社会责任，我们以此称之为企业文化的使命内涵。过去，我们要讲“我为祖国献石油”，呈现的是奉献文化；现在，我们要讲“大企业要为国家做贡献”，要讲“美美与共”，讲的是企业与自然的和谐相处，要为自然环境保护事业做贡献，进而在环保事业中健康发展，呈现的还是奉献文化，但奉献精神更加高远。

新千年以来，企业对环境保护和绿色生态建设的责任日益突出，工作力度也日益强大，工作任务目标也越发清晰起来。这背后反映出企业的生态观念正在发生积极变化。当前，消化既有存量的生态废弃物是一项浩繁的大工程。可喜的是，企业已经行动起来：秸秆被收购做成了纸浆，用于印刷各种书籍，废渣变成了腐植土，废液变成了可以养鱼的循环水；森工企业的职能由过去的砍树变成了植树、保树、发展林下经济；更有民营企业把被随意丢弃的椰壳、椰丝收集起来，做起了花木培养基的产业，为河道、公路、裸露的山体做保护，铺就了一片片绿草繁花。

企业具有化腐朽为神奇的本领，更有着眼未来，筹划发展的能力。如何让尽可能多的关联企业积极参与国家公园建设，让企业在建设过程中科学定位，精准发力，通过国家公园这一功在当代、利在千秋的伟大建设工程的建设中有所创造、有所贡献、有所收益，对中国乃至对全球生态文明建设都将是一席丰硕成果。

可以预见，国家公园的建设，从起步阶段，一定以大生态意识统领各项工作。对企业参与的相关建设项目，要努力探索形成一套科学的建设、运营、管理机制，使国家公园健康、持续发展，使绿水青山成为金山银山。

本文作者系中国人与生物圈国家委员会专家组成员









家国十年

普达措国家公园试点访谈

文 / 芦玉 陈向军

2017年3月26日到29日，中国人与生物圈国家委员会“国家公园”专家组，调研的第一站位于云南省迪庆藏族自治州香格里拉县的普达措国家公园体制试点区。之所以选择普达措作为我们的起点，因为它是中国最早开始探索实践国家公园制度建设、保护管理、社区发展、旅游开发的保护地。从2005年至今已超过了10年。调研工作分两部分进行，一方面实地考察了普达措的4个功能区：严格保护区、生态保育区、游憩展示区和传统利用区。另一方面与地方各利益相关者进行访谈交流，包括云南省林业厅钟处长，迪庆州国家公园管理局唐局长、丁科长，碧塔海自然保护区管理所李书记，迪庆州旅游集团有限公司普达措旅业分公司侯总经理以及当地社区居民等。

率先发起中国国家公园改革探索的原因

据悉，从2005年底到现在，普达措的国家公园的改革探索已经经历了超过10年的研究讨论。改革的初衷是为了更好的生态保护，即实现更大面积、更加规范的生态保护前提下，解决周边社区的发展问题。成立普达措国家公园之前，当地村民收入低，他们靠山吃山，以放牧、采伐木材、捡菌子等为主要收入来源。当地林农交错，人地矛盾加剧，社区发展和生态保护之间存在较为严重的冲突，盗伐盗猎的现象时有发生。资源分布较为破碎化，亟待整合。当地旅游开发无序，由于当时没修公路和栈道，游客需骑马穿越草甸才能进入景区，很多村民做起了牵马生意，众多马匹践踏了草甸、湿地等，对当地的环境造成了严重的破坏，村民还在草

地上进行烧烤，烧烤产生的烟尘影响到了高原脆弱植被的生长；还有些游客放生外来物种，严重威胁本土物种的生存；此外，当地涉及保护地的部门管理比较混乱，林业局、农业局、住建局等部门都有参与，没有一套统一的管理体制。随着无序发展对当地生态环境的破坏愈发严重，地方政府意识到普达措的保护和发展模式必须做出改变。

在制度建设和机构管理方面的十年探索

2005年，迪庆州政府开始探索国家公园管理模式，成立碧塔海、属都湖景区管理局；2006年8月，普达措国家公园正式对外开放。同时，迪庆州政府成立香格里拉普达措国家公园管理局；2008年，国家林业局批复云南省作为国家公园试点省；2009年，云南省政府成立了由多个部门组成的国家公园专家委员会，出台文件，明确了建设目标、措施和要求，印发了国家公园建设发展规划；2010年，国家公园管理局对总体规划进行修编，并且通过了省政府的审批，以此为标准，进行国家公园建设；2015年11月，《云南省国家公园管理条例》正式颁布，这是中国第一部关于国家公园管理的法规。

在旅游开发方面的探索

20世纪90年代初期，迪庆州中甸县（香格里拉县的前身）林业局成立下属公司，开展生态旅游业务；1997年，当地举办康巴艺术节，这一年成为香格里拉正式转向发展旅游业的分水岭；2004年3月香格里拉县人民政府批准成

立“香格里拉县森林生态旅游有限责任公司”，负责碧塔海景区的资产及经营管理、景区建设等工作；2006年5月，迪庆州旅游投资集团有限公司成立，2006年规划后开始投资，项目包括门禁区、栈道、大巴（游览车）等基础设施；2008年，普达措国家公园管理局收回了当地社区的马匹，周边社区村民的烧烤等对森林安全造成威胁的商业服务被取缔，社区每年获得100多万元的反哺补贴；2012年，景区建设投入了9000多万元，继续完善硬件设施，同年11月，普达措国家公园被授予国家5A级旅游景区，当年旅游业收入突破2亿元；2013年5月，云南省城市投资建设集团有限公司入股迪庆州旅游投资集团，迪庆州旅游投资集团正式更名为迪庆州旅游集团（51%的股份由云南省城市建设投资集团有限公司所有，49%的股份由州政府所有），并承诺连续3年共投入12个亿，门票价格调整为258元/人次（120元游览车费，138元门票费），旅游业收入达到了2.7亿元；2016年，旅游业收入则达到3.26亿元，最大日接待游客数量1.7万人。

通过改革和探索已经解决了哪些问题？

实现了自然保护区、风景名胜区等资源的整合，同时在更大区域范围进行统筹管理的改革目标。普达措旅业分公司接手负责旅游开发事宜；林业部门回归保护森林资源的职责；州国家公园管理局负责规划等事宜，实现了监管和经营的分离，从而对旅游业的管理更加规范，实现了社区反哺，对村民进行资金补贴，提高了村民的生活水平，调动了社区生态保护的积极性；实现了与水利局、环保局等相关部门的监测资料共享。

在当前试点中还有哪些问题亟需解决？

1. 门票问题。具体体现在：国家公园的门票收费标准、审批程序如何制定？国家公园的公益性如何体现？公益性门票和商业性门票的区别？国家是否给予补贴？若国家给予补贴，补贴的金额与方式如何？

2. 财务问题。国家公园建设经费的来源和金额如何确定？管理人员的资金使用如何规范？普达措旅业分公司属于国有独资企业，当前旅游销售收入增多，盈余的资金如何分配？

3. 集体土地问题。在普达措国家公园内，国有土地占比77%，集体土地占比23%，未来面临集体土地如何管理？管理的方式有哪几种？

4. 不同管理部门不同管理目标引发的问题。自然保护区、风景名胜区相继建立，同时还拥有世界自然遗产地和国际重要湿地两项桂冠，使得同一片地理区域出现多种保护地重叠的现象。这就使得《自然保护区条例》《风景名胜区条例》这2个保护地的行政法规出现了管理交叉、立法不足和法律重叠的问题。

对进一步改革的希望

1. 要搞清改革的收益成本比，充分了解现有的资源管理部门已投入的资金成本和人力成本，如果转移给新的部门管理，需要充分考虑产生的新成本，以及新部门的管理能力。

2. 管理部门的责、权、利一定要统一。明确国家公园的责任主体，责任、权利和利益是一致的，要建立和完善国家公园法制体系。

3. 要明确经费的来源、金额、审批、使用规则等问题，明晰土地所有权、承包权、经营权和收益权。

4. 中国东西部差异极大，国家公园的管理模式一定不能只有一种。虽然国家公园建设的“保护为主、全民公益性优先”的目标是一致的，但是不同地区的国家公园，管理的自然资源和所依托的社会经济环境是不同的，因此应该针对具体的资源特点和社会经济环境采取多样化的管理模式。

5. 让当地政府参与社区及其他相关事务管理，要给予政策支持和法律保障。地方官员表示，只要在体制上明确和理顺中央和地方的权责关系，并有相应的支持，地方政府是有积极性，做好当地社区及其它相关事务有效管理的。

浅析国家公园建设中所需的地图

文 / 曹江雄



从我国前几年提出的“两规合一”“三规合一”，到2014年3月国务院颁布《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》提出“多规合一”，国家对“一本规划、一张蓝图”的要求愈发强烈。“一个区域一本规划”是科学发展的需要，而“一张蓝图”从专业的角度分析，是指一套基础底图上的多套专题地图。如何利用各类地图为建设服务，确实存在一些“技巧”。

国家发改委在《建立国家公园体制试点方案(讨论稿)》和《国家公园体制试点区试点实施方案大纲》里前后17次谈到了15幅地图，要求国家公园为明晰自己的责任、义务和权力的范围边界，要编制好各类基础地图和专题地图。云南省为此还推出了地方标准《国家公园总体规划技术规程》，其中把地图详细地划分为现状类、分析评价类和规划类共计21幅地图。

从制图专业者的角度看，一是要把规划做好，或许还缺了一些地图，二是要绘制好这21幅地图，是需要多个专业制图队伍和多个行业的部门通力配合才可以完成好的。

首先我们分析一下现状类的12幅地图，按照地方标准其中7幅地图是需要单做的，其他属于可选。这7幅地图除了第一幅地理位置示意图相对简单外，其余6幅不仅需要详细了解公园的基础设施及其分布(各类保护设施、旅游设施、环境和安全设施、通讯设施、电力设施、给排水设施等)，还要各专业队伍(土地、植被、野生动植物、人文资源、核心资源)对图内包含的内容进行详细地分类，并由专业测绘人员对具体内容实地测绘。比如绘制《重要人文资源分布图》，首先要由搞社会科学的专业人员明确重要人文资源包括哪些具体内容，当然如果标准中有明确的定义就更好了，明确这些具体内容是什么并调研这些资源在整个公园的实际分布，是需要花费一定的人力、物力和财力的；接着，需要把内容标准化、符号化，当然

如果有统一标准就更好；等最后测绘部门对实地内容的勘测和图面转换，已属于按部就班的操作了。因此，绘制好这7-12幅地图是个跨学科、跨部门的系统工程。绘制出分析评价类的《游憩资源等级评价图》，前置条件是相应的管理机构对公园哪些资源属于游憩资源已经进行了系统的调研、规划和分级。

四幅高瞻远瞩的规划类地图，只是在已有的现状类地图上多绘制一些界线，最大的难点是这些界线走向的依据。没有公园详实的历史和现实地理信息资料，就没有科学分析的基础；没有园区自然地理、人文、经济等综合信息的权重，这些地图可能最终会变成“谎言的盛宴”。

知古鉴今，深入而详细地了解国家公园所在区域的“前世今生”，最直观、最快速的办法，就是收集、制作这个区域的各类专题地图，把地图资料作为行军打仗的“粮草”。各级比例尺的地形图是一切信息统一呈现的基础平台；区域内所有可以找到的遥感资料(卫星影像和航片)组合起来，就可以呈现公园植被、水系、居民地的变迁；古地图和地方志里的地图或图片，以及不同时期绘制的地图，可以透露人类特殊活动(比如古矿、坟墓、化工厂、垃圾站等)的分布；而地质图、地貌图、气候图、降水图、水文图、土壤图、自然资源图、自然灾害图、人口图、农业信息图、工业信息图、交通信息图、建筑及环保图、商贸旅游信息图、教科文体信息图等等，可以为规划提供全方位的大数据支撑。

一图解千言，令地图自古被军政宠爱，但绘制一幅精细的地图绝非易事。国家公园的建设是千秋大业，当今的中国，在排兵布阵前，组织好各行业的专业队伍，依靠大数据和精准的地理信息系统，绘制出各类精准专题地图，可为科学决策提供最为坚实的保障。

本文作者系中国地图出版集团副编审、中国人与生物圈国家委员会专家组成员





剿灭地表三类水

钱江源国家公园试点访谈

文 / 陈向军 芦玉 摄 / 王方辰

2017年4月21~27日，中国人与生物圈国家委员会再次组织专家小组，来到了毗邻安徽、江西两省省界的浙江省开化县，钱江源国家公园试点区就在该县境内。早在2013年，开化县就在浙江省和衢州市的支持下，不再考核其工业经济和GDP，而新增了“水环境质量”“空气质量”“生态环境指数状况”“森林抚育”“生态公益林扩面”等考核内容，并提出了“建成大美钱江源、打造国家公园县”的目标。2014年，环保部正式发函支持开化县的国家公园试点探索。至今也有了5年的探索历程。同时，浙江省财政认真落实了生态环境财政奖惩等一系列政策，从2014~2016年累计兑现政策资金合计6.24亿元，并在国家公园试点期间每年给予试点专项资金1亿元。

“在试点区范围内，我们没有任何经济诉求”钱江源国家公园管委会汪长林副主任这样表态，“只有最严格的生态保护，即使是在那些可以利用的‘游憩展示区’，我们也将按其环境承载力，严格控制游客人数。而将经济发展放在园区之外，充分用好‘国家公园’这一绿色品牌，大力发展生态经济，包括生态农业、生态旅游、生态城市、生态工业。努力成为践行‘两山理论’（绿水青山就是金山银山）的示范者和引领者。”他接着介绍开化钱江源几大独家亮点：分布着大面积的香果树、野含笑、南紫薇三大珍稀群落，全国罕见；率先建成了两个全球唯一的科研基地：古田山保护区红外相机全境网格化监测基地和中国亚热带森林生物多样性与生态系统功能实验研究平台；率先制定实施《钱江源国家公园体制试点区山水林田河管理办法》，并在此基础上提出了在“全县境内剿灭地表三类水”的环保目标；在浙江省率先设立了环境资源巡回法庭，建立《生态环境损害终身责任追究制》；继承“杀猪禁渔”“杀

猪禁山”等优良传统、保留了“敬渔文化节”“保苗节”等崇尚自然的优良习俗……

我们又围绕着“选择钱江源进行试点考虑了哪些因素，有哪些创新思路和举措？”这两个问题，采访了一直参与钱江源国家公园体制试点规划工作的中国科学院地理科学与资源研究所钟林生研究员，他介绍说：

选择钱江源进行试点主要考虑了以下因素：更好地保护钱江源区域生态安全，维系源区生态系统、生物物种及其遗传多样性，为浙江及长三角地区的生态安全及社会经济发展发挥重要作用；更好地保护生态系统完整性和资源独特性。这里拥有全球保存最为完整呈原始状态的低海拔中亚热带常绿阔叶林，是中国特有的世界珍稀濒危物种、国家一级重点保护野生动物白颈长尾雉、黑麂的主要栖息地；解决自然保护区多头管理问题；实施具有可操作性，试点区山地、河流边界清晰，土地所有权属关系相对清晰……

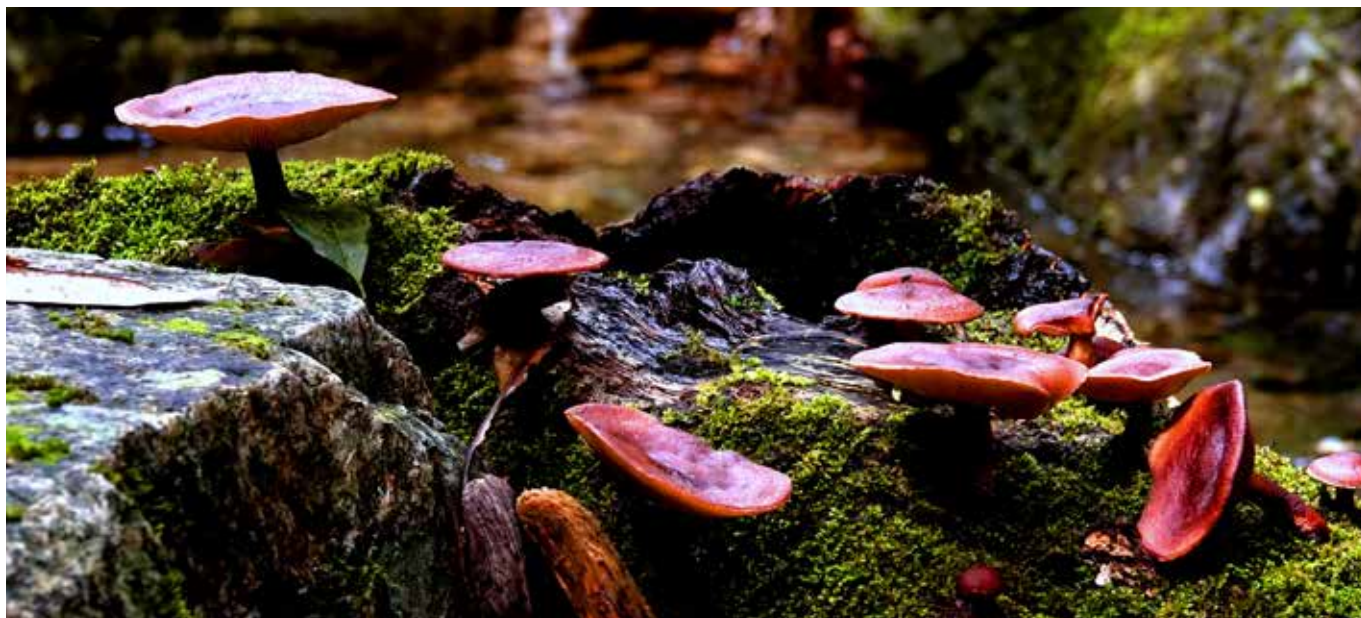
而钱江源试点区采取的创新思路和举措有：首次尝试将古田山国家级自然保护区核心区、缓冲区和钱江源国家森林公园核心保护区集中连片划入国家公园试点区的核心保护区；率先

成立专家咨询委员会，为体制试点区的建设提供咨询建议；率先创新实施低门票制度，通过建立网上参观预订平台，建设预约信息系统；将社区发展纳入试点区统筹管理与发展框架下，实施一体化管理，发挥社区保护主体的角色；在与汇丰银行建立国际合作的基础上，与国际爱护动物基金会、世界自然基金会、大自然保护协会等国际组织不断拓展保护交流工作，增强试点区的保护科研工作，并提高国家公园的国际知名度……

我们又与开化县和钱江源国家公园管委会相关领导，以及县农办、编委办、财政局、国土局、文旅委、林业局、农业局、规划局、林场等各相关部门的负责人进行了座谈交流，同时还采访了多处的社区居民，并将他们对试点区面临的问题和建议汇总如下：

1. 钱江源试点区面积较小，在十个试点中排名较靠后。为推动钱江源生态系统的完整性保护，需要研究整合安徽休宁县岭南省级自然保护区和江西婺源森林鸟类国家级自然保护区的可能性，探索跨行政区管理的有效途径。

2. 试点区集体林占比较大，为 80.7%。试点区有原住民 9770 人，人口密度大，给管理带来了难度。如果采取征收模式，仅核心区林地就要征收 4.5 万亩，一次性投入 15 亿元，不仅





财政投入过大，而且极易产生矛盾，不利于社会稳定。钱江源正在探索通过征收、租赁、补偿等多种方式获得集体土地的管理权，以减轻中央和地方的财政压力。

3. 考虑钱江源国家公园地处长三角，同时又是人口密集区等因素，在不做行政编制调整的情况下，在国家公园立法之前，许多工作离不开当地政府支持，一些工作依托当地政府，用好现在已有的资源进行共同保护是成本较低的方式。

4. 希望国家抓紧做好顶层设计，制定出台国家公园法，指导国家公园体制试点；国家设立国家公园体制试点专项资金，保障试点工作的顺利实施。

最后，我们请参与这次考察的生态专家、30年如一日坚持野外调研中国生态的老环保工作者王方辰研究员，从专业角度谈谈他这次来国家公园体制试点考察后的心得体会。王老师激动地说：“窥一斑而知全豹”，我从开化最常见的两个农产品中，能清晰地感受到这里优质的生态环境。

一是开化钱江源的“龙顶茶”（该茶与杭州钱江下游的“龙井茶”齐名），调研期间每次喝到最普通的“龙顶”工作茶，闻到杯中飘出的茶香都让我很有感觉，“香气纯正优雅，口感鲜爽醇厚，酚氨比适度，甘甜滑润”。会

喝茶的人都知道，虽是一片树叶子，可它蕴含了大自然赋予的多种气息，土壤、水分、伴生植物等综合生态信息应有尽有，一片茶叶实际上就是一个“方寸生态试纸”。在开化喝到这种感觉的茶叶，表明它出生地的多种生态指标和环境质量都是优秀的。

二是开化的“清水鱼”。老环保工作者吃饭都有特殊的习惯，特别关注品评鱼、虾、螺的品质，因为我们深知很多淡水鱼存在严重污染物超标问题。然而开化的“清水鱼”却成了我的最爱，因为其肉质鲜美可口，还没上桌就能嗅到儿时奶奶炖鱼的味道，那白嫩的鱼肉连半点土腥味都没有，我心中知道，只有水质优良，才可以产出如此优质的鱼来，这在今天简直就是奇迹。一打听才知道，这里正在剿灭地表三类水，我非常惊讶，中国所有大城市河流、湖泊及其他地表水能够达到真正三类水的能找到几个？维持城市河流、湖泊水质达到三类是极其庞大的环境保护工程。然而在开化这么小的地方，竟然能做到全部拉管网收集污水，统一处理，做到没有污水向自然水系排放，真是不敢想象。全县的污水全部得到处理的代价是相当惊人的。同时我们调研组又走访了好几个村镇，在村里的犄角旮旯都看不到垃圾，闻不到臭味，怎么做到的呢？真是了不起，开化是个好地方，我从心里为开化人民、开化领导点赞！

国家公园建立法治建设先行

文 / 刘俐

目前,国家公园体制的建设已进入规划阶段,使用法治手段规范、调整和发展国家公园的工作,应尽快提上议事日程。

国家公园体制改革是我国生态环境保护领域改革的重要内容之一。目前,除《环境保护法》外,涉及保护区的法律法规均是在 20 世纪 80 年代、90 年代制定。即使是 2015 年起新施行的《环境保护法》,也只是确定了一些原则,在操作层面上,并不能适应当前自然保护和建立国家公园体制的需求。因此,仅对现有法律、法规进行简单的修补,是不足以满足国家公园建设需要的。

为国家公园体制立法,首先要认识到国家公园体制的利益相关方已经不同于以往的自然保护区,从而要解决和调整的关系也有独特性。

第一个利益相关方是地方政府,既涉及到中央政府与地方政府在国家公园管理上的分权机制,又涉及到跨区域的不同地方政府部门之间的协调机制。

第二个利益相关方是国家公园所在地及周边的居民,涉及到失地农民的搬迁与补偿。

第三个利益相关方则是环境保护部门和机构自身,涉及到环境保护、林业、农业、海洋、公安、法院以至科研机构等等,这些部门和机构在国家公园管理与发展工作中的职能需要重新理顺和划定。

因此,国家公园体制的法规规制,应抓住主要矛盾,着重解决地方经济发展与环境保护之间的矛盾。

一是应划分国家公园的层级,并进行分级

管理。国家公园的保护与发展,确实是政府职能的一部分,不是民间商业或自律行为,但不应因此把国家公园理解为国家级机构,而应根据国家公园的不同功能、不同区域等,将国家公园确定为国家级、省级、地市级三类。凡是对全国或跨省区域的气候、水源等有综合影响的国家公园,应为国家级,由中央政府垂直管理,负责园区内业务、消防工作,地方政府对周边道路和园区内治安和供水、供电、供热、广播电视等予以保证;对全省或跨地区的气候、水源等有综合影响的国家公园,应为省级,由省政府垂直管理。同时,国家公园级别的确定,应由国务院批准。

二是应理清国家公园保护与地方经济发展之间的关系。国家公园是环境保护的重要组成部分,这是国家公园的第一属性,对经济发展的间接作用,是第二属性。国家公园的功能,是通过生态的维护与提升,为人类发展提供良好的生存环境,这本身就是经济发展的基础之一。因此,国家公园本身就具有一定的封闭性,要求园区建设与地方经济之间绝对做到所谓“共生共赢”是不现实的。就地方政府而言,应当充分认识到国家公园不是直接发展经济的资源。发展经济是必须的,但不是打国家公园的主意,而是要与没有条件建立国家公园的其他区域相比、学习、借鉴。相反,地方政府还负有建设和保护国家公园的职责,或协助中央政府,或自己直接建设。尤其是要协调好建设国家公园与失地农民权益保护之间的关系。中央政府则应通过各种手段调动地方政府对国家公园建设、保护的积极性,如在生态移民、安居工程、精准扶贫、基础设施投资等各种工作中,向有国家公园相关任务的地方进行政策、资金、人员



开化县环境资源法庭供图

等方面的倾斜。关于国家级国家公园的资金，应由中央政府全额保障；地方级国家公园的资金，由地方政府解决，中央政府给予资金补助。同时，应设计梯度补助机制，原则是地方政府对国家公园投入资金越多，中央政府补助亦应越多。

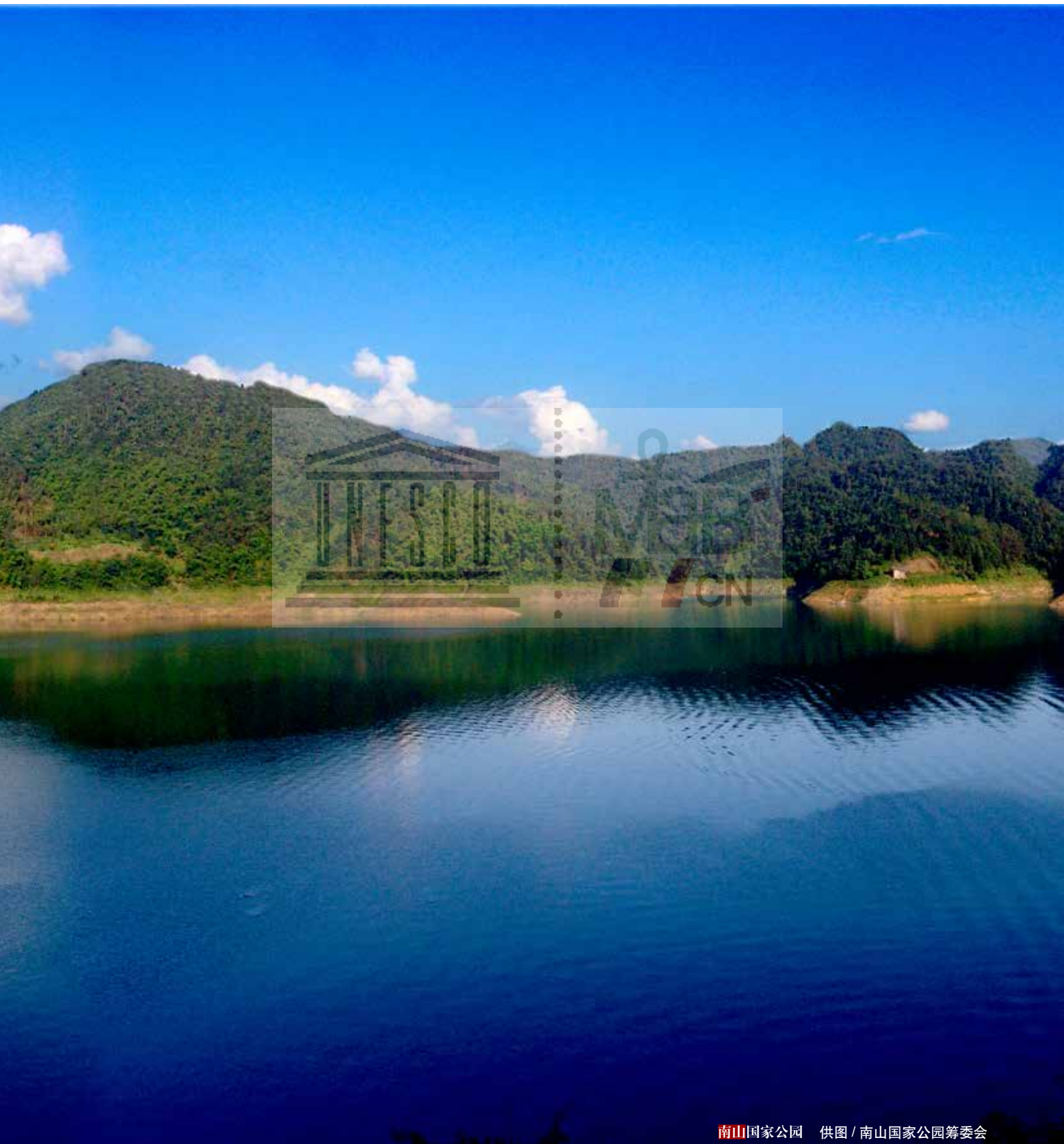
三是应对国家公园园区实行严格的保护与管理制度。除了用于全民共享的“游憩展示区”和尊重历史的“传统利用区”之外，园区内不能进行任何生产、经营、开发等活动。

四是提升有关国家公园法律的层级。国家公园体制涉及的方面非常多，有关矛盾又比较尖锐，如果法律层级不高，效力较低，则无法起到保护与发展的作用。现在经济、城建等领域的法律相对健全，层级也比较高，如《城乡规划法》、《城市房地产管理法》、《建筑法》、《渔业法》等等，如果国家公园法律制度的效力等级过低，管理部门很难依法协调地方政府。同时，国家公园体制自身内部也有《森林法》、《草原法》等涉及园区资源的法律，在执行中也可能产生不必要的分歧，不利于法治统一的原则。因此，应由国家发改委牵头，经国务院报请全国人大出台国家公园法律。在此基础上，建议再由国务院制定出台相关行政法规，并由省级地方人大配套制定地方性法规、省级人民政府配套制定政府规章，从而形成完整的国家公园法律体系。

当然，将国家公园体制法律化的过程中，必然会涉及到自然保护区、风景名胜区、森林公园和湿地公园等已经纳入原有法律制度体系的环境保护区域的法律地位问题。对此，笔者以为应当按以下原则处理。首先，确定国家公园优先原则，即凡符合国家公园标准，且有必要纳入国家公园一并管理的区域，应当依法作为国家公园的一部分存在，原有的其他属性应取消。其次，确定环境保护多种手段原则，对不能纳入国家公园，但对环境保护又有积极作用的区域，仍应按原有的法律规定予以规范和保护，如国务院颁布的《自然保护区条例》，天津、安徽、广东出台的《湿地保护条例》，西藏自治区拉萨市出台的《拉鲁湿地自然保护区条例》等行政法规、地方性法规以及国家林业局等相关部委出台的部门规章。再次，对不具有环境保护功能的区域，应划入文物、公园管理制度体系，避免交叉管理。

目前，国家公园试点方案和试点单位已经确定。应当说，制定高等级的、统一协调和解决各方面关系的国家公园法律的时机已经成熟，建议按照《立法法》的规定，尽快启动《国家公园法》的制定工作，使我国国家公园建设、保护与发展从一开始就纳入法治化、制度化和规范化的轨道。 





南山国家公园 供图 / 南山国家公园筹委会



南岭山地生物基因

南山国家公园试点访谈

文、图 / 南山国家公园筹委会

编者按：湖南南山国家公园试点区位于湖南省邵阳市城步苗族自治县，距省会长沙约 430 公里，距邵阳市约 200 公里。试点整合了原南山国家级风景名胜区、金童山国家级自然保护区、两江峡谷国家森林公园、白云湖国家湿地公园共四个国家级保护地，在 10 个国家公园体制试点中，湖南南山在以往的宣传报道中是比较低调的一个，在湖北省发改委相关部门和领导的大力支持和协调下，我们专访了南山国家公园筹委会，将南山介绍全社会：

南山在生态方面有哪些独家优势？

湖南南山国家公园试点区内有属国家一级保护植物的资源冷杉、南方红豆杉、银杏、伯乐树、银杉、水杉 6 种。此外，还是东亚—澳

大利亚的候鸟迁徙通道之一，该区域的保护对全球候鸟的迁徙和保护具有重要意义。

在管理和保护方面存在哪些问题？

一是多部门管理，责、权、利关系不清。特别是具有多种自然资源的保护地，由于保护对象的不同，同一地域范围内存在着几种不同的管理机构，涉及到多个不同部门。二是保护地行政分割、破碎化现象严重。三是资金投入有限，社会公益属性体现不足。四是资源权属关系复杂。

探索了哪些创新性的解决思路？

一是按照“归属清晰、权责分明、监管有效”的原则，制定了《湖南南山国家公园管理



局机构编制方案》，推进机构整合，统一管理，把以前各自为政的四个管理处统一归口到南山国家公园管理局管理。

二是将南山国家公园体制试点区纳入国家自然资源统一确权登记试点工作范围，由代表政府统一行使“资产化”管理的管理局，按“山水林田湖，生命共同体”原则整合完善自然资源行政管理，统一管理国家公园的自然资源。

三是创建开发适宜性模型，形成开发强度分区图，为国家公园精细化管理提供技术支撑。采用逆向管控思维，从开发强度和开发边界管控的角度研究国家公园保护与管理，探索国家公园保护和利用管理新模式。

四是坚持分类保护，推进生态环境保护责任体制创新，创新划定试点区生态保护红线，落实生态保护责任。

五是制定了《湖南南山国家公园体制试点区旅游管理机制工作方案》，提出了“115”旅游管理机制创新，即一个创新成果（旅游管理机制创新课题研究）、一个规范（国家公园旅游游憩区管理规范）、五个管理机制（门票预约机制；特许经营机制；游客量控制和行为引导机制；解说教育推广机制；社会参与机制）。

六是研究制定了《湖南南山国家公园湿地生态补偿创新方案》、编制了《湖南南山国家公园草地保护和奶业发展专项规划》和牧民退养补偿政策草案和牧业特许经营政策草案，通过“一退养一特许”牧业政策的实施，改善草地生态环境，推进少数民族地区经济发展。

七是按照不同功能分区、森林用途和保护目的，划分不同等级，实行分级管理，逐步将现有森林培育成多树种、多层次、多功能、多效益的公益林生态系统，为国家公园自然资源、森林生态系统和湿地生态系统保护与可持续发展提供强有力支撑和保障。

还存在哪些需要更高层面来协调解决的问题？

一是要尽快构建国家到地方的国家公园管理体系，实现国家公园的归口规范管理。

二是要尽快出台国家层面的国家公园法律法规，给国家公园的保护与发展提供指导。

三是要明确国家公园资源保护与管理的资金来源渠道，保障国家公园试点的各项工作有序推进。

四是要尽快成立国家层面的国家公园专家委员会，能够为现在国家公园试点工作的开展和今后国家公园的保护管理发展提供有效的技术支撑。 

从自然价值理论到多价值管理

文 / 余谋昌

目前，中国国家公园建设已经正式纳入生态文明建设战略的轨道。我认为为了更好地推进中国国家公园体制建设试点工作，“自然价值论”应该成为其理论基础之一。

“自然价值”是一个新概念。《中国大百科全书》《大英百科全书》都有“自然”和“价值”两个词，但没有“自然价值”这个词。现代社会，虽然认知自然对人有意义，但并不承认“自然价值”。因为，按照现代主——客二分哲学，人是主体，而且只有人是主体，因而只有人有价值；自然作为客体，是人改造和利用的对象，它没有价值。现代经济学认为，社会物质生产中，只有资本和劳动产品有价值，自然资源是人类劳动的对象，它没有价值。

20 世纪中叶，学术界在反思生态危机的根源时，在经济学领域，提出自然资源有经济价值的观点，需要对自然资源的使用进行价值评价和价值计算，对自然资源的消耗进行补偿；同时在环境伦理学领域，依据生命和自然界有价值的观点，提出人类道德的对象，需要从人和社会扩展到生命和自然界，承认生命和自然界的权利，尊重生命和自然界按照生态规律在地球上生存。环境伦理学价值论认为，生命和自然界自主地生存，地球上的千百万物种，各种各样的生态系统，它们独立自主地存在、进化和发展。同人一样，它们也是生存主体、认识主体、创造主体和价值主体。地球不依赖于人存在已经有 40 多亿年，生命生存已经有 30 亿年，它创造了无比繁荣和丰富的自然界，人类的历史只有几百万年。

环境伦理学把自然价值主要分类为，它的外在价值、内在价值、系统价值和固有价值。

自然外在价值，是关系性概念，指自然界对人类的价值。人类依赖自然界生存和发展，在创造自己的生活的过程中，把自然条件和自然物质、能源、信息和空间作为资源，通过社会劳动转化为自己的生存资料。生命和自然界对人类具有商品性和非商品性价值，商品价值是它的经济价值；非商品性价值，如它的生态价值、审美、旅游和娱乐价值、医学价值、科学价值、文化价值、哲学、道德和宗教价值，等等。

自然内在价值，是主体性概念，指生命和自然界的自主生存表现的，是以它自身为尺度进行的评价。人对生命和自然界的价值评价：生存是它的目的，为了生存它具有主动性、评价（认识）能力、智慧和创造。这是以生命和自然界作为主体的评价。地球上不同组织层次的生命，它同人一样是生存主体，所有物种追求自己的生存，生存表示它们成功。因而它同人一样，具有“价值评价能力”，具有智慧，具有主动性、积极性和创造性。

自然价值的性质和结构。生命和自然界是自组织、自维持的系统。它最重要的特征，一是客观性，它不依赖于人独立地存在和发展，表现为“固有价值”，是不依人的意志而转移的；二是整体性或系统性，所有价值主体都以整体或系统的形式存在和发展，表现为“系统价值”。

自然价值是自然界物质生产过程的创造，

它朝着价值不断进化、不断增值的方向发展。自然价值进化的方向性，表现了它的层次性进化。这是自然物质从简单到复杂、从无机物到有机物、从生物到人，由低级到高级的不断发展的过程。它的总趋势是朝进化和有序化的方向，朝生产率不断提高，多样性不断增加，以及价值不断增值的方向发展。自然价值的性质，从客观自然价值——自然主观价值——人类主观价值发展，以及从生态价值向文化价值发展。

文化价值，是自然价值进化的最新成就。在人与自然的关系中，自然是整体，文化是部分，自然比文化完整。自然价值是基础，人在自然价值的基础上创造的文化价值。

人类以文化的方式生存，主要不是直接或间接地利用自然价值，而是通过自己的智慧和劳动，改造自然，使自然事物适应自己的需要。劳动是人类创造文化价值的基础，劳动又是人与自然、文化价值与自然价值关系的中介。人类劳动创造“人工自然”，或“社会的自然”，实现自然价值开发、利用和增值。这是人类劳动发挥人的主体性作用，从而使自然事物能够适应自己的需要，变自然为文化，自然价值转化为文化价值，并实现文化价值的过程。在自然价值的基础上创造文化价值。这就是人类的生存。

中国国家公园体制试点区，就具有鲜明的自然价值和文化价值的特性：

(1) 有广大的生态空间，山地、丘陵和平原，河流、湖泊和沼泽，各种地理单元齐全，以及独特的地质结构，齐全、丰富和优质的矿藏；有各种各样的生态系统和生态系统的完整性；

(2) 生物多样性丰富，有许多珍稀物种，是良好的物种基因库；

(3) 原始森林分布区，是森林覆盖率高的

绿色区域；

(4) 有丰富的文化遗产，工业和农业等经济开发有一定的基础，又是人类活动对自然损害相对较小的地区。

珍爱国家公园试点区的自然价值和文化价值，按照政府制定的国家公园体制试点规划，保护公园范围内的自然价值，保护生态系统和物种，保护它的独特性与完整性的基础上，按生态规律和经济-社会发展规律，以可持续发展的方式，适度开发自然价值和增进自然价值，保护历史文化遗产，增进文化价值，为人民利益和国家富强服务。

在这里，自然价值是多种多样的，文化价值是多种多样的，自然价值转化为文化价值、实现文化价值的过程也是多种多样的。

我们要把国家公园体制建设视为多价值管理，包括自然多价值管理和文化多价值管理，以及自然价值转化为文化价值过程的多价值管理。这是完全必要的。也就是说，在国家公园范围内原有的自然和文化的基础上，保护它的自然价值，维护生命和自然界的生存和发展，以资源可持续利用的方式适度开发，创造新的，更多更大的自然价值；同时，保护国家公园范围内的文化遗产和文化价值，以功能区定位推动发展，创造新的，更多更大的文化价值。遵照建设国家公园体制的目标，保护和增进公园范围内的自然价值和文化价值。这是国家公园体制试点建设成功的关键。

为此，我们需要实施多价值管理的对策，以便在人与自然和解，文化与自然、文化价值和自然价值共同繁荣的基础上走向绿色的未来。

本文作者系中国社会科学院哲学所研究员

倾听一线的声音

中国国家公园试点访谈侧记

文 / 陈向军 图 / 王方辰

中国人与生物圈国家委员会（简称中国MAB，是中国与联合国教科文组织人与生物圈计划的对口单位）与国家公园的关系密切。国际上，在人与生物圈计划世界生物圈保护区网络中，有许多成员是各国的国家公园。而在1996年7月，中国MAB获得了世界自然保护联盟（IUCN）国家公园和保护地委员会颁发的最高奖项——弗雷德·帕卡德奖（该奖项被用以鼓励那些对自然保护地工作有杰出贡献的个人或团体。）表彰其杰出的贡献“建立了中国自己的生物圈保护区国家网络（简称CBRN）；为世界生物圈保护区网络增加关键的保护区域；为世界生物圈保护区的管理提供范例；出版了全球唯一的《人与生物圈》杂志”。国内，在这次中国第一批10个国家公园试点中，有5个试点涉及到至少5个世界生物圈保护区（武夷山、神农架、卧龙、白水江、佛坪等）和祁连山、汪清、唐家河、东阳沟、毛寨等多个CBRN成员。因此，在党中央提出要建立“国家公园体制”这一项自然生态保护领域的重大改革后，中国MAB就开始关注国家公园在中国的理论和实践。

由于中国国家公园的内涵和外延与其他国家和地区相比更加复杂，需要探讨的内容更多，需要涉及的领域更广。第一次的调研访谈，我们想借鉴人与生物圈计划的经营理念，“加强生物圈保护区的科学研究、监测、培训和教育工作，以更好地为促进保护和合理利用这些地域的自然资源提供自然科学和社会科学的依据。”“利用世界生物圈保护区网络开展有关环境和社会-经济方面的比较性研究，其中包括那些预计要开展数十年的长期研究。利用世界生物圈保护区网络，将国际、地区、国家和地方一级的生



物圈保护区作为对有关陆地和海洋观察系统、全球变化、生物多样性和森林健康等问题进行长期监测的国际计划的优先场所。”“利用世界生物圈保护区网络开展如生物多样性、荒漠化、水循环、人种生物学和全球变化等问题的国际研究计划。鼓励在生物圈保护区采用富有创新的多学科研究手段，其中包括建立一些综合社会、经济和生态信息的灵活的模式系统。”把内容集中在“国家公园与科学的交集”之上，通过一线访谈，倾听一线的声音。一方面，倾听学术一线中外专家学者的科学之声，例如：

清华大学杨锐老师说：在中国国家公园体制建设和自然保护地体系重构中，应该高度重视“科学”的作用，重视科学意识的提升和科学研究的支撑；中国科学院科技战略咨询研究院的苏利阳、黄宝荣老师说：我国环境与发展长期失衡的深层原因，在于经济发展过程中对自然遗产价值的认知错位。国家公园体制构建的首要宗旨是完整保护自然文化遗产资源的价值及其载体，实现遗产资源的可持续保护与利用；中国社会科学院哲学研究所余谋昌老师说：



我们要把国家公园体制建设视为多价值管理，包括自然多价值管理和文化多价值管理，以及自然价值转化为文化价值过程的多价值管理；联合国教科文组织人与生物圈计划秘书长韩群力老师说：应当认真考察自己和别国已有的成功经验，看清自己和别人走过的弯路，开创中国自己的国家公园体制。

……

另一方面，倾听试点一线的实践者（地方官员、保护地管理者、社区居民以及所有利益相关者）的问题之声（发现问题是科学研究的基础）。为了深入一线，我们还组织了调研访谈专家小组，有北京大学环境学院李文军教授团队（徐建华副教授、研究生芦玉和汪若宇）、北京生态文明工程研究院王方辰研究员、中国

MAB《人与生物圈》杂志副总编辑陈向军等，在2017年3月~6月之间，一起或分头实地调研了4个试点，他们是云南普达措（最早（10年前）开始国家公园探索实践）、浙江钱江源（开展地方国家公园探索5年）、福建武夷山（几乎包含所有国家公园试点要素的极好样本）、四川甘肃陕西大熊猫（跨省最多，整合各种保护地最多（70多个）的样本）。

另外，我们还通过邮件、电话等对三江源国家公园神农架国家公园、南山国家公园进行了调研访谈。而北京长城、祁连山、东北虎豹国家公园三个试点区，因时间原因，只能留待下一次。国家公园建设是千秋大业，我们将持续地跟踪调研，并及时与大家交流分享。📌





美国拱门国家公园 摄影 / 蔡石

美国国家公园

设首席科学家 建生态研究网

文 / 牛红卫

国家公园理念被美国人民认为是美国建国以来最好的“金点子”之一，是美国对全球自然保护运动做出的一大贡献。

在美国的“西进运动”时期，国家鼓励大量的东部居民向西部迁移，并逐步建设了由东向西的铁路网络，从而带动了经济的快速发展，但也造成了对自然资源 and 环境的严重破坏，导致生态系统的退化和野生动植物数量的锐减。以约翰·穆尔为代表的自然保护运动先驱和西奥多·罗斯福总统等具有远见卓识的政治家对此忧虑万分，认为必需马上行动，把美国国土上最壮丽的景观、最具有国家代表性的生态系统保护起来，使其不受损害，并让美国的世代子孙们永续传承。国家公园的理念便应运而生。

在国家公园体系的初创阶段，科学研究并没有发挥太大的作用，政府既没有完善的制度顶层设计，也没有在单个国家公园开展全面、深入的科学考察和规划，而主要运用的是法律和行政手段进行“抢救性保护”。为了杜绝发生在国家公园内猖獗的盗猎、毁林和私营企业商业利益至上的无序的旅游开发对自然、历史和文化资源的破坏，政府甚至不得不派出军队驻扎在国家公园里进行巡护执法。在黄石国家公园，我们现在仍然可以看到部分当时军队驻扎时使用的军营和马厩。

但是，在国家公园管理局成立仅十三年后的1929年，一些有识之士开始认识到：为了实现国家公园对资源的有效保护和永续利用的双重使命，必须要加强科研对国家公园的规划、

管理、运营、监测和评估等各个环节的支撑和指导作用。在优圣美地国家公园工作的乔治·怀特先生率先用自己的个人资金对一些国家公园内的野生动物进行了考察。1932年，国家公园管理局成立了科研与宣教部门和下属的野生动物保护处，当时的员工人数达27人，但其对国家公园管理和决策的影响尚还有限。

上世纪60年代初，情况有了很大变化，时任内政部长的斯图尔特·尤德尔要求对国家公园的资源管护、利用状况以及所受的主要威胁等开展独立、全面的评估和报告（简称利奥波德报告）。同时，他要求国家科学院专门收集数据、开展研究，并提出一个针对国家公园的有效管理、资源保护、利用以及解说教育等方面建议的报告（简称罗宾斯报告）。该报告还鼓励科学家们更多地利用国家公园作为他们的科研基地，并建议成立国家公园管理局的科学顾问委员会。

此后几十年的时间里，国家公园管理局依靠自身和其他科研院校的力量开展了许多科研项目。其中，1989年由国家公园管理局科研与资源管理委员会编制的《国家公园体系的科研需求评估报告》和1992年编制的《国家公园的二十一世纪议程》最具影响力。同时，国家公园管理局也逐步加强了科研支撑体系，设立了首席科学家职务，与助理局长同级，全国七个区域性分局也设置了分局首席科学家职务。

上世纪九十年代，国家公园管理局在对国家公园体系的管理和保护成效进行评估时发现，

尽管有众多的科研项目的支撑，公园内的自然和文化资源仍然受到了许多威胁。管理层反思后认为，主要有三个原因：

首先，许多威胁来自公园的周边地区，甚至是全球性的（如全球气候变化的影响），故需要与周边社区居民和其他政府部门加强合作来应对和减缓这些威胁；其次，过去的科研只注重围绕动植物物种或其栖息地开展，没有从更广的、生态系统的视角开展研究，因而提出的结论和建议不全面、不系统。

第三，参加科研项目的单位和个人没有形成一个可以有效沟通和协调的机制来为国家公园管理局的各级部门和管理人员提供有针对性的科学决策支撑。

为此，1998年出台的《国家公园综合管理法》提出了一个改革方案，并获得了国会的支持。该法案里有一部分内容就是关于加强科研支撑体系的建设，以系统性、多元化、更完善的协调沟通机制来满足国家公园管理局的决策和管理需求。该法案颁布后，内政部便建立了一个全国性的“生态系统合作研究单元网络”（简称CESU网络）。该网络旨在开展一系列有针对性、跨学科的科学项目，为国家公园提供科学决策和管理依据，提升资源的管理水平和保护效率，并为国家公园的环境教育和解说系统提供更丰富的数据和资料。CESU网络由十几个政府有关部门和几十个科研院所组成，由内政部长和国家公园管理局局长亲自挂帅领导和协调。部长或局长有权与大专院校和科研机构签署合作协议，成立合作研究机构，对国家公园体系内的各类资源进行多学科研究、开展系统的调查和编目、并监测其长期的变化趋势等。

该网络运作十几年来经验证明：要充分发挥网络的作用，关键是要处理好国家公园的管理者和科学家的关系，即公园的管理部门是

决策者，但必须依据科学研究所获得的知识 and 成果来进行各类决策。此外，网络帮助公园管理局与其他有关联邦政府机构通过科研成果的分享来加强合作与交流，让国防部、能源署、环保署、国土和资源管理局、鱼和野生动物管理局、农业部／林务局等机构最大程度地利用该网络产出的科研成果，进而更好地帮助国家公园管理局减少来自公园边界以外的各种对国家公园内的资源环境的压力和威胁。

每个CESU网络的单元都拥有很大的独立性和自主性，他们的资金来源于委托科研项目的单位，但是当科研项目完成后，研究的成果便会与网络的所有成员机构共享。这个网络的成立实现了国家公园和科研院所的共赢：科学研究为国家公园的管理和决策提供了有力的支撑，而国家公园也为科学家和大专院校的师生提供了广阔的舞台，并获得更多来自政府和民间慈善组织提供的资金支持。

他山之石，可以攻玉。希望美国过去140多年国家公园体制建设过程中的成功经验和失败教训对正在扬帆启程的中国国家公园体制建设有所启迪和借鉴。我在上世纪九十年代末开始任职美国大自然保护协会中国首席代表时便有幸参与了协会与云南省政府合作将国家公园理念引入云南的尝试和努力。我衷心希望中国的国家公园体制建设在“统一、规范、高效”的原则指导下，在开展各类深入、细致的科学研究和全面、系统的规划后再逐步推进，避免领导拍脑袋决策和运动式的一哄而上的做法。唯有如此，中国的国家公园体制才会根深叶茂、茁壮成长，国家公园才能保护好华夏大地上的壮美河山，为中华民族的当代和子孙后代提供天蓝、水清、山绿的美丽中国。我为能有幸参与这样一项功在当代，利在千秋的事业而倍感荣幸！

本文作者系美国保尔森基金会环境保护总监



国家公园科学简史

文 / 杨锐 曹越

在国家公园运动的起源和发展中，科学一直扮演着重要的角色。从起源上说，科学考察助力促进了黄石国家公园的建立。1871年，当时美国的地质勘探局主任、地质学家费迪南德·海登博士率领一个约 50 人的地质调查队，到怀俄明州西北部的黄石区域开展地理考察，并撰写了兼具科学性和艺术性的科学考察报告，引起了公众对黄石区域的关心和理解，这份报告也直接促进了国会对于建立黄石国家公园的决策。

然而，在生态科学尚未发展成熟的年代，国家公园的管理也经历过科学缺位的阶段，经历了惨痛的教训。美国国家公园管理局由于在 20 世纪 60 年代以前不重视科学研究的作用，

对国家公园内的生态系统造成了相当大的破坏。例如在黄石等国家公园内大肆猎杀土狼等食肉类动物，以增加鹿、野牛等观赏性动物的数量；引进外来树种进行所谓风景林培育等。

随着 20 世纪 60 年代之后生态学的发展和环境保护运动的蓬勃开展，生态系统和生物多样性保护逐渐成为国家公园管理中的重要内容。国家公园管理者逐渐意识到科学的重要性，加大了科研投入，并应用科研成果来辅助管理。

在管理技术层面上，科学的发展使得国家公园管理中出现了许多技术方法的进步——包括用于确定国家公园环境容量的“可接受的改



黄石国家公园 摄影 / 蔡石

变极限”理论；用于科学规划访客体验的“游憩机会谱”技术；用于制定国家公园总体管理规划的“访客体验与资源保护”方法；用于科学开展国家公园分区的“土地分区管理技术”等。这些技术方法均显著提升了国家公园的管理质量和保护效果。

总体来看，从美国黄石国家公园建立至今，已经过去了将近 150 年的时间，随着各类学科的不断发 展，国家公园与科学的关系日益紧密。一方面，以国家公园为代表的自然保护地为科学工作者提供了理想的研究对象和科研场所，国家公园成为科学研究的重要载体。另一方面，国家公园管理者逐渐加深对于科学规律的认识，

在规划和管理中应用更多的科研成果，从而有效保护了国家公园的资源 和价值。

值得一提的是黄石资源中心，该中心成立于 1993 年，致力于收集并分析科学研究数据从而更好地保护自然和文化资源、理解公园管理的环境和历史影响、帮助提升公园管理者和各类人群对于科学知识的理解。该中心又有 5 个科学研究分支，致力于不同领域的科学研究，涉及到野生生物、物理资源与气候变化、文化资源、环境规划等方面非常丰富而细致的课题。这些研究分支取得了大量的科学研究成果，并且公开了许多研究报告，而这些科学研究成果则直接指导和辅助了公园的管理。 



公园即教室

文 / 姚颖

美国大峡谷国家公园 摄影 / 张玉波

国家公园“世界上最伟大的户外校园”

国家公园的教育功能历来受到普遍重视。其环境教育功能主要有游客解说教育和志愿工作两种途径。专职讲解是实现这些价值的重要手段，融入了中小学课程内容，在公园现场管理机构和地方学校之间建立了长期的合作关系。公园区内设立的博物馆、游客（教育）中心和书店，百科全书式地展示了当地公园单位的自然与历史文化资源价值，为访客在理解公园价值的基础上培育保护意识，创造了寓教于游、化游为学、变学为用的情景式互动体验。讲解员手捧地图，形象展示实物标本，运用直接对话的方式，吸引大批游客，在公园现场塑造了最具临场感的户外课堂氛围，使听众能在轻松自然的环境中学到相关的地球科学、生命科学或历史人类学知识。

确立“国家公园即教室”价值导向。

美国国家公园管理处（NPS）和华盛顿公立学校进行合作，设立以“国家公园即教室”

为导向的课程内容。这一课程导向包括在马里兰州大瀑布公园中正在进行的为小学高年级学生设计的四个主题项目，即在波托马可运河、波托马可河流域的印第安人、泥地这三大方面进行探索自然系统的平衡以及地质学问题。这些课程计划以及活动的设计都依照于马里兰州的教育标准，也就是说，这一课程导向并不是独立于州教育体系之外，而是依附于学校教育体系，并在此基础之上进行创新。

加强专业人员、特别是师资的培养。

为了让国家公园中的自然资源更好地成为教师教学的资源，美国国家公园教育服务部门设计了“公园—教师”项目。此项目的首要目标是创设国家公园教育服务体系下的职工与当地大学中科研机构的伙伴关系。每一个“公园—大学”的团队为职前教师设计了一个科学模块，即根据该教师的学科背景，以公园内现有的自然资源为依托，选择适宜的内容进行教学。

同时,这个项目还特别强调让职前教师认识到让学生们亲身去体验,去发现事物的意义要远大于他们被动地在教室中接受正确答案。这一项目使得教师能够首先亲身体验发现的过程,从而在他们之后的教学中,能够更大可能地将这些教学方法融入其中。

国家公园基金会(NPF)承诺投资66000美金用于三个国家公园的气候挑战计划。届时,他们将以国家公园作为活的教室,把关于气候的一些训练和资源教给老师:一方面,当这些教师回到他们原本的课堂后,可以将这些知识和经历分享给自己的学生;更重要的另一个方面,教师可以和学生亲自参与国家公园气候挑战这一项目,思考作为个体能为环境保护做出怎样的贡献。同时,教师还很关心公园课程与学校课堂的相关程度,他们对于课程是否会提高学生的学业成就,以及能否以一种愉快的方式开展环境主题培训更有热情。

为了让国家公园设计的项目更符合教师和学生需求,国家公园管理部门常常会邀请教师参与到项目的设计中,为项目的不断改善建言献策。

发展综合素养形成研究能力和责任担当。

学生在国家公园中接受教育,是在更大的“教室”中学习,大大超越了传统意义上的学校教育。

首先,可以设计更多的、针对不同年级的相关课程。美国国家公园的解说服务适用于所有年龄段的游客,而公园内的教育项目主要是针对青少年设置的,可为青少年提供一个将课堂教育与实践经验结合的学习机会。美国罗斯福公园与狄克森州立大学西奥多·罗斯福中心、部落学校、部落顾问及教育专家、解说员合作,按公园主题为不同年级青少年设计远程网络课程,如二、三年级的地球科学,五年级的社会学研究和生命科学等课程;除此之外还制作可为游客学习而下载的第一手学习资料。另外会接受学校团队去公园进行课程体验或为期一天

的以地质考察为目的的野外露营活动等。

其次,可以针对国家公园的类型提供不同的课程项目。美国国家公园管理处(NPS)设计了青少年护林者项目。该项目邀请一些孩子和家庭自愿报名参与到探索和学习国家公园之中,以及思考他们在当前和未来能够给予公园的帮助。目前关于这一主题已经有超过200个项目,在这些参与项目的公园内,孩子们通过采访护林者、玩游戏以及向国家公园管理处提问等途径了解国家公园。在他们完成一系列任务之后,他们将宣誓成为青少年护林者,并收到一份特别的证书以及正式的青少年护林者勋章。当他们回到教室里的時候,师生也能够及时获取公园的在线资源,并且参与公园组织的一系列后续课程项目。

再者,在公园课程和项目中,学生可以发展其思辨精神和社会责任。美国黄石公园为学生提供了关于“引进狼与否”项目的研究。在美国五年级的教材中有一个关于狼的主题单元,内容涉及学生角色扮演,充当管理委员会的成员,考虑是否应当雇佣专业猎人捕杀一部分狼以维持生态平衡。结合教材中的内容,黄石公园为教师和学生提供了真实的自然环境,相关的资源支持(例如政府政策、管理员意见、生物多样性现状),在此基础上从生态系统、经济、公共政策等方面对于此问题进行了讨论。

促进国家公园与家庭、孩子的连接。

为了让国家公园和家庭、孩子联系起来,有一些国家公园还为家庭游客提供特殊活动,如与家人徒步旅行、野营以及与天文学家一同参加夜间星象观察活动等,其中野营和徒步活动过程中,解说员着重为游客提供野营与徒步技巧内容的解说;以家庭为中心创造一个新的学习情境,如与地区社区合作,体验当地居民是如何适度利用当地的自然资源。

本文作者系北京师范大学教育学部副教授、中国人与生物圈国家委员会专家组成员





美国优胜美地国家公园 摄影 / 蔡石



世界自然保护联盟为解决国家公园的紧迫问题 将全世界的科学家连接起来

文 / 朱春全 图 / 王方辰

联合国教科文组织（UNESCO）希望创建一个更有学术权威的平台，于1948年成立了世界自然保护联盟（IUCN），成为世界上第一个真正具有全球意义的自然保护组织。IUCN是一个国际平台，一个能够把专家和机构连接起来的国际网络，以加强全球的自然保护。与此同时，

IUCN还有来自全球各领域的16000多名科学家组成的6个科学委员会。

IUCN的主要使命是，影响、鼓励和帮助全世界的科学家、社团、企业和政府去保护自然资源的完整性和多样性，包括拯救濒危的物种、



建立国家公园和其他类型的自然保护地、评估物种和生态系统的保护现状等，并且确保任何自然资源的使用都是平衡的、在生态学意义上是可持续的。IUCN 的愿景是“一个公平正义的世界珍视和保护自然。” IUCN 2017-2020 全球项目战略着重下列三大领域：珍视和保护自然的多样性；推进利用自然的有效和公平治理；以及支持以自然为本的解决方案，应对气候变化、食物安全和发展等全球性挑战。

IUCN 自成立以来，推动和引领世界自然保护事业的发展，不仅在世界各地开展数以千计的自然保护项目，而且通过会员大会、世界自然保护大会和世界公园大会等全球性平台确定世界自然保护的议程、推动国际公约和各国自然保护法规的发展、研究制定自然保护的规则和标准、发现自然保护领域的新问题、就重要的自然保护议题形成全球决议、开展具体的活动推动物种保护和自然保护地发展、汇集出版数百件知识产品、研究示范以自然为本的解决方案并在全球推广应用。

世界公园大会

每 10 年召开一次的世界公园大会为全球的自然保护地领域的专家和政策制定者提供了一个重要的研讨交流的机会，评估世界自然保护地的现状和规划未来发展的路径。他们获取新概念、回顾和展示思想、政策和行动的转变模式，引领自然保护地事业的发展。

全球自然保护议程的确定

由世界自然保护联盟，联合国环境规划署和世界自然基金会联合制定的《世界自然保护大纲》在 1980 年出版，使自然保护与发展的联系具有了很强的合法性，同时也是第一个使“可持续发展”这一术语成为国际词汇的文件。今天，可持续发展已经成为发展思想的主流，对全世界自然保护和发展实践的设计和运营产生了极大的影响。之后，IUCN 继续敦促各国政府开展“更加环境友好的发展援助”；呼吁各国制定“国

家自然保护战略”，并技术协助数十个国家制定了国家自然保护战略。从而促进了自然保护在发展的主流化并奠定了联合国《自然宪章》的基础。

物种与自然保护地的特别行动

IUCN 一直被认为是物种和自然保护地保护领域的领导者，例如：

发布第一个 IUCN 濒危物种红色名录，每年进行更新，为全球物种保护提供科学依据；

推动制定圈养动物的标准；

控制入侵物种；

可持续利用野生生物资源；

废除欧盟非法使用毒饵做为控制肉食动物的方法；

野生物种的引进、转移和再引进等；

启动了一个全球植物保护项目，为生物多样性公约 2002 年采纳的《全球植物保护战略》奠定了基础；

呼吁世界关注两栖爬行类危机，研究如何保护它们，使两栖爬行类成为国际保护的优先物种。

建立并更新“联合国国家公园和其他自然保护地名录”。目前全球已经有 25 万多个自然保护地被收入这个名录。

许多被广泛接受的基本科学原理都是由 IUCN 决议推动的，如：

利用生态准则确定自然保护地的边界；

建立不同类型自然保护地的分类体系；

认可私人自然保护地体系；

制定自然保护区生态恢复指南；

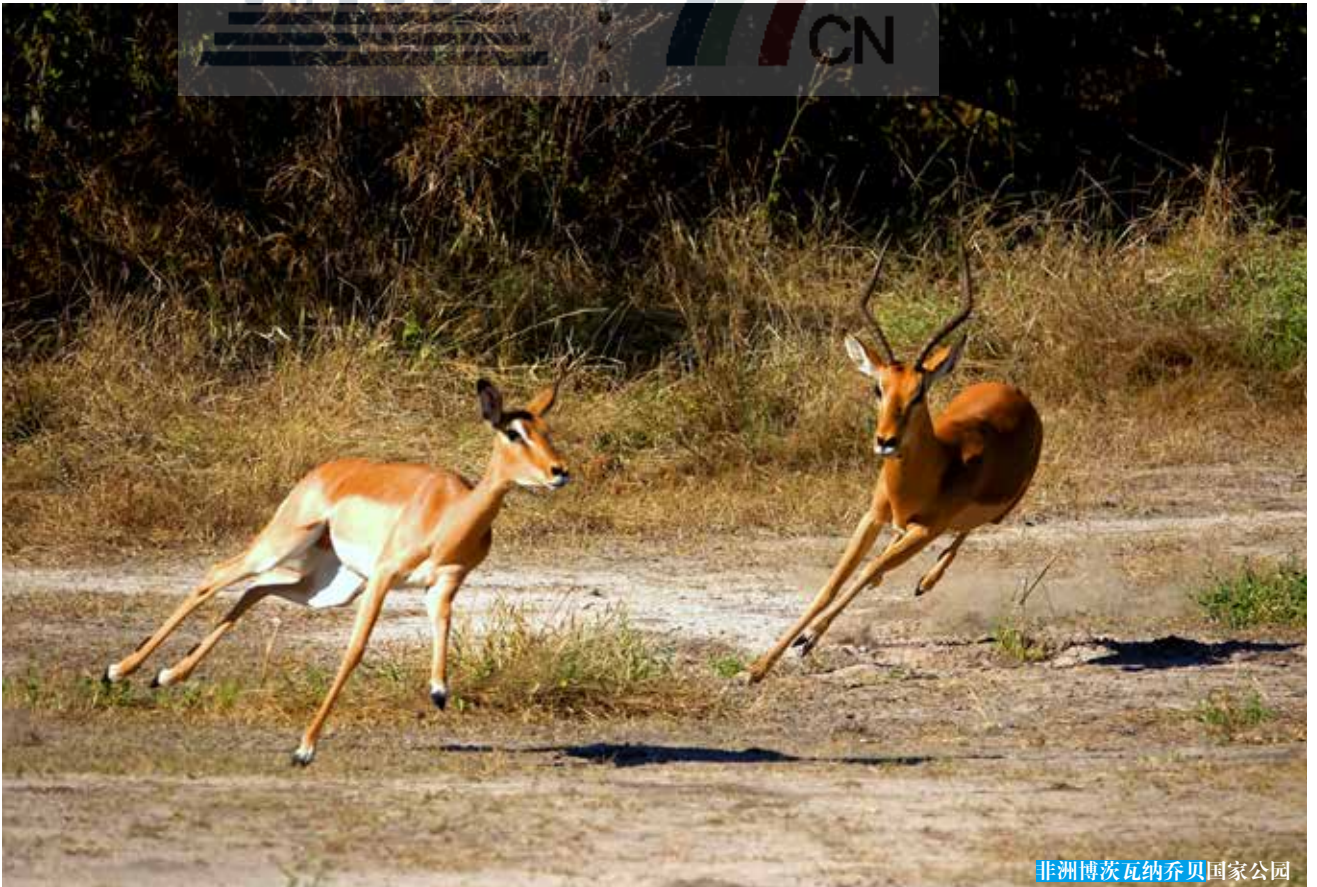
认可社区自然保护地的价值和地方政府建立的自然保护地的价值；

推动设立跨国界自然保护地；

自然保护地是重要的基础设施。

国家公园和自然保护地标准与指南的制定

IUCN 自然保护地管理分类，是一个对种类繁多的自然保护地进行管理分类的全球框架，将十分复杂多样的自然保护地类型浓缩简化为



非洲博茨瓦纳乔贝国家公园

六大类，有助于帮助对世界各地的自然保护地优先等级的划分和管理方式的调整。其最大的好处是根据自然保护地的管理目标进行系统地分类，该严格保护的就严格保护，允许可持续发展的就合理地利用，有利于解决保护与利用的矛盾和冲突。其最大的优势是提供了一个国际交流的框架和一套通用的名词术语。已获得生物多样性公约、联合国环境规划署和许多国家的认可。2013年版的《IUCN 自然保护地管理分类指南》，是最新版本的指南，已有中文版。

推动自然保护地的有效管理

自然保护地有效管理在 20 世纪 80 年代成为 IUCN 的优先领域，自然保护地的未来取决于对它们管理有效性的广泛理解。仅仅建立自然保护地是远远不够的，正如 Kenton Miller 解释的“在自然保护地周边设立围栏把人排除在外，那是关于国家公园和自然保护地的老观念。今天，我们面对的是如何管理自然的更加复杂的问题。我们必须积极地管理好我们所拥有的，可能是一个有限的岛屿，也可能是把它们相互连接起来的自然保护地体系。”设立自然保护地仅仅是一步，有效地管理则是另一步。

2000 年 IUCN 世界自然保护大会建立了一个由 Marc Hockings 牵头的世界保护区委员会课题组制定和试点测试管理有效性评估最佳实践指南。2006 年出版了第二版的“评估有效性：一个评估自然保护地管理有效性的框架”。

在 2014 年世界公园大会上 25 个自然保护地列入首批 IUCN 自然保护地绿色名录。IUCN 自然保护地绿色名录标准是基于多年来关于自然保护地管理有效性评估方法和工具，按照国际可持续性认证认可的要求制定的一套认证审核标准，主要从良好治理、规划与设计、有效管理和保护成效等四个方面的一系列指标对自然保护地进行审核和专家评审，经过自评、专家评审、独立审核员评审以及 IUCN 全球评审组的审核后，对满足标准要求的自然保护地收

入 IUCN 自然保护地绿色名录。IUCN 自然保护地绿色名录是要推动全球自然保护地公平治理和有效管理的审核工具。

2012 年和 2016 年 IUCN 大会的重要成果

2012 世界自然保护大会提出“以自然为本”的解决方案应对全球面临的气候变化、食物、水和发展的挑战。生态系统是降低气候相关的自然灾害的以自然为基础的缓冲者。以自然为本的生计来源应该得到鼓励，有利于实现气候变化适应、减排和自然保护目标。在适应气候变化方面，地方的解决方案应当得到促进。“人类依赖生态系统”是获取气候变化适应知识和经验教训的关键领域。生态系统服务提供了综合解决食物安全的基础。生物多样性和生计具有固有的内在联系。为了满足人类的需求，地方参与对生物多样性和生态系统的保护和管理至关重要。原住民和当地社区在制定有用的政策方面发挥重要的作用。食物的真实成本应该反映在食物的价格之中。更好的知识贡献于更好的保护和人类福祉。参与“生物多样性和生态系统政府间科学政策平台”被确认为最优先领域。生态系统红色名录评估是继 IUCN 濒危物种红色名录之后的又一个新的 IUCN 的重要知识产品。

2016 年 9 月召开的世界自然保护大会，提出了未来 10 年自然保护所面临的关键问题：栖息地丧失、气候变化、入侵物种、不可持续利用和污染对生物多样性的威胁；世界海洋对生物多样性保护和可持续生计的重要意义；自然保护地和其他以生态系统为基础方法，在提供以自然为本解决方案面对全球挑战方面的作用；自然保护与可持续性的解决方案需要传统智慧和现代知识的有机结合；以及自然保护需要青年人和更广泛的利益方的参与。

作者系世界自然保护联盟（IUCN）中国代表处首席代表、研究员



看清自己和别人走过的弯路 开创中国自己的国家公园体制

文 / 韩群力 图 / 王方辰

讨论国家公园人们通常会先想到美国的国家公园。在自然保护领域，美国的国家公园系统的确是一个经典模式。它拥有成熟的法律法规，超过 34 万平方公里的地域覆盖，充分的科学研究支撑和监测能力以及成熟的管理体制包括资金支持。除保护自然景观和生物多样性方面的成绩，美国国家公园在推动公众对大自然、对环境保护的认识方面，在使用国家公园为公众服务，包括科学教育和环境教育方面都取得了巨大的成功。

美国国家公园属于联邦政府。由联邦政府专设机构管理，财务上列入联邦预算。国家公园内部基本没有常住居民。这个制度安排是清晰简单的。国家公园产权清楚，职能清楚，基金管道清晰。管理政策上不存在模糊空间。但同时也应当看到美国国家公园的成功也是有条件的。当联邦预算遭遇困难时，则国家公园的管理就会被波及。也许还有人记得前些年奥巴马执政期间遇到的联邦机构因预算停摆的问题。虽然时间不长，但国家公园也曾因此集体关门谢客。因此从管理机制上说，美国这个完全依赖联邦财政的系统也不是万无一失的。近年来，随着对全球变化的认知的深化和自然保护更深入进入可持续发展日程的讨论，美国也开始关注国家公园和相邻地区在环境上的依存关系，开始探寻国家公园工作改进的路径。

囿于国土自然条件和国情，英国自 20 世纪 50 年代发展了比较独特的国家公园系统。和大多数国家专注于自然景观不同，英国国家公园区内包括了当地村社和永久居民。公园景观涵盖了传统土地利用特别是传统农牧业形成的景观。在履行保护自然，保护野生动植物和文化遗产的总体使命的过程中，国家公园须为居住在区内社区群众谋求经济社会发展福祉。这样，英国的国家公园就在当地兼有了经济社会发展职能。在这个体系下，国家公园的管理权自然需要向下放置到地方。英国每个国家公园在一致的法律和政策框架下，各自拥有相对自主的地方权威管理机构。国家公园管理机构本身的

行政预算由英国政府提供。其他经营特别是和旅游相关的产业和当地发展费用则相当复杂。规模也比较大。每年有超过上亿的访客到国家公园参观访问，其直接间接的经济和社会效益很可观。

澳大利亚、加拿大、新西兰等国家的社情、民情和美欧大多数国家不同。这些国家存在大量的原住民以及与之相关的土地权益问题。但国家公园和自然保护区大部分在初始建立时没有充分考虑当地原住民的权益问题。随着这些国家在相关领域（政治、治理系统演进）研究的进展，以及原住民日益增强的呼声，自 20 世纪 80 年代起政府开始面对原住民在保护区内的权益问题，进而产生了大量的政策讨论、政治互动以及司法案例。现在总的趋势是国家一步步承认原住民对保护区的一些历史权利，包括资源使用权利，承认国家公园涵盖的景观中有很大部分是原住民族长期和自然互动的结果，是一种文化遗产。政府开始构建当地原住民参与对保护区管理的新的管理体制和利益分享机制。这是一个复杂而漫长的进程且仍在进一步发展。

2016 年 9 月在世界自然保护联盟夏威夷召开的世界自然保护大会上，夏威夷的原住民针对美国当地保护区管理问题发出了强烈呼声。2016 年 12 月在墨西哥坎昆召开的生物多样性公约第 13 次缔约国大会上，关于生物多样性文化多样性和原住民权益有大量讨论并达成了 **Muuchatanbal** 宣言。该宣言认知原住民对土地的所有权和公共土地使用权制度与传统利用生物——文化多样性之间不可分割的联系，强调传统知识和生物——文化多样性对维持健康的生态系统、人类福祉和可持续的社会，特别是在农业、渔业、林业和旅游部门的贡献和价值，承认原住民和地方社区在治理、管理和保护生物多样性方面发挥的重要作用，以及保护传统知识并继续向子孙后代传播的重要性等。可以预期，这方面的政策讨论还将继续并必然从国

际层面影响国家公园的理论和实践。

从以上可以看到，即便在所谓发达国家，国家公园的体制和发展也是各自不同的。同时，这些国家的国家公园也都面临新的挑战。包括管理制度缺陷和能力短缺，旅游快速增长压力，公园公用设施老旧和建设更新，保护与发展利益相关方的认定和利益分配等。气候变化，外来物种，自然灾害更是新的研究和需要应对的重大课题。

比起这些国家，中国历史悠久，人口众多，地域文化多样，国情、社情、民情更加复杂，治理也有更高的难度。建设国家公园体系是国家自然保护重大举措，也是可持续发展的重大举措。应当也必须从国情出发，找到最适合中国自身自然和人文条件，符合国家治理和发展远景的国家公园体制。要做到这些，应当认真考察自己和别国已有的成功经验，看清自己和别人走过的弯路，积极试点，开创中国自己的国家公园体制。一些自然保护区和风景名胜区，特别是当地人口较少的保护区，也可以试点转型为国家公园。

作为一个比较早期的自然保护系统，国家公园建设在各国实践中都在做着新的探索。国际上，自 20 世纪 70 年代起联合国教科文组织推出的世界遗产公约和世界生物圈保护区网络（120 个国家，669 个保护区）是对包括国家公园在内的自然保护系统的最重要的支持和功能延伸。教科文组织人与生物圈计划世界生物圈保护区通过特有的核心区，缓冲区和发展过渡区以及相关的管理机制，使很多国家公园与周边毗邻地区建立了更加良性积极的互动，使自然保护工作在不少地区从相对边缘的地位进入了当地可持续发展日程的主航道。在中国推进国家公园建设的进程中，也可以考虑和联合国教科文组织的相关网络互动互鉴，取长补短。

本文作者系联合国教科文组织人与生物圈计划秘书长





大熊猫的原乡

岷山会告诉你 青竹林里的动物秘密/邛崃山会告诉你 “生物活化石”的家族史/秦岭会告诉你 大熊猫亚种的迁徙故事/白水江会告诉你 功夫熊猫拓展领地的新信息/黑与白——单纯、朴素 却蕴含着最深奥的哲理/内八字，走过了800万年/黑眼圈，解读了“天人合一” /哦，大熊猫会告诉你同一个家园的诗情画意。（郝耀华）

摄影 / 周孟棋