

国家公园 ≠ 旅游开发区

本报记者 尹婕



克鲁格国家公园一景

1872年3月1日，黄石国家公园被正式命名为保护野生动物和自然资源的国家公园，成为世界上第一座国家公园。

在过去的100多年里，国家公园的概念先后在上百个国家和地区落地生根，在全世界现有的13万多个自然保护区中，已有各类国家公园数千座。有观点认为，国家公园是现代文明社会的一种标志。

2013年底，中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，正式提出建立国家公园体制；2014年底国务院正式批复了《建立国家公园体制试点方案》；2015年6月9日，国家发展改革委发布消息，已选定北京、吉林、黑龙江、浙江、福建、湖北、湖南、云南、青海等9省市开展国家公园体制试点。

今年4月13日下午，青海省委省政府召开动员大会，正式启动三江源国家公园体制试点。备受瞩目的国家公园体制正式进入中国百姓的视野。

国家公园体制与中国现有的九大类自然和文化遗产地管理体系有何不同？未来的运营中将怎样处理保护与开发的关系，广大游

客最关心的旅游功能又将如何体现？

地地方提出建设国家公园的构想，如陕西的秦岭中央国家公园、四川汶川国家公园、贵州的黄果树国家公园、新疆的喀纳斯国家公园等。

2008年6月，云南省被国家林业局作为国家公园建设试点省份，以具备条件的自然保护区为依托，开展国家公园建设工作；同年9月，黑龙江汤旺河国家公园获得环保部和国家旅游局的批复，被认为是我国首个获得国家级政府批准建设建设的国家公园。因此，2008年也被视为我国最早开展国家公园试点年。

“与之前的尝试最大的不同在于，此次国家公园体制试点上升到了国家层面。”刘思敏指出，目前我国自然和文化遗产地的管理权限，分散于相关部门和地方政府，缺乏统一的管理机构。例如，风景名胜区和国家城市湿地公园由住建部管理；国家森林公园和国家湿地公园由国家林业局管理；文物保护单位由国家文物局管理；国家地质公园由国土资源部管理；水利风景区由水利部管理；A级旅游景区由国家旅游局管理。

保护与开发需平衡

刘思敏指出，此次进行国家公园体制试点，可以说是国家发展到一定阶段的产物，包括经济发展水平和人们的思想观念。“建

如果以旅游开发为主要目的将严重背离中央决定精神，导致对自然生态系统和野生动植物的干扰和破坏。

“中国现有的‘国家公园’更多的是一种品牌管理，更多的是考虑这块‘招牌’对于发展旅游业的推动作用。”刘思敏说，而国家公园体制一定不是以旅游开发为目的的。张希武也引用保尔森基金会的说法指出，在中国目前的条件下，一个国家公园的建设变成了旅游开发区，那将是灾难。

面临的难点

刘思敏指出，未来有些著名景区也有可能纳入国家公园体制建设，对于这样一批在“谁投资、谁受益”政策下，由地方政府、国有企业或是民营企业等投资建设起来的景



普达措国家公园松鼠与人和谐相处

区，如何顺利转型为国家公园，是一大难点。

刘思敏指出，纳入国家公园管理体制之后，这些景区本身的经济功能要被剥离。“这些景区已经成为地方旅游经济的火车头，在转型过程中将会涉及很大的利益调整。投资主体的利益如何保证，不论是回购还是赎买，都将是很大的投入，谁来承担？”

为此，刘思敏提出可以建立国家公园预备清单制度。所谓预备，即成为真正国家公园的一个过渡阶段。例如，日本的自然公园系统就是由国家公园、准国家公园和都道府县自然公园共同组成的。

建立国家公园预备清单，意味着是过渡期的一种与国家公园试点并行的特殊的景区管理制度。在正式实行国家公园制度的过渡期内，在完成预备清单筛选的基础上，明晰入选景区的产权，正式授权地方政府托管，明晰责权利，执行以“合理成本+合理利润”为原则的门票定价机制，并仿效上市公司按年度公布经过第三方审核的财务数据，将其经济运行情况置于全社会监督之下，兼顾游客、管理者和地方政府等多方利益，最终，在国家公园成功试点的基础上，在过渡期结束后，让预备清单中的景区一次性或分批升级为真正意义上的国家公园，由中央政府承担国家公园的开发与管理的责任。



旅游景区人山人海

中华民族在漫长的历史进程中与自然和谐相处，留下了宝贵的自然文化遗产。为了保护这些珍贵的自然文化遗产，中国政府于1956年在广东先行建立了第一个自然保护区，此后，伴随着自然保护区数量的逐年增多，政府各部门根据自身的业务分工和行业特点又相继建立了风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、水利风景区、海洋特别保护区（含海洋公园）、沙漠公园等不同类型的自然保护地。

截至2014年底，中国已建立各种类型、不同级别的自然保护地8900多处，总面积约占陆地面积的18%。其中，国家级自然保护地已达2992处。上述这些各级各类自然保护地的遴选过程和准入标准在一定程度上代表了相应的生态系统类型，也基本反映了其生态系统特征。从宏观层面看，中国已初步形成了具有一定规模和本土特色的自然保护地体系。

当前，中国自然保护地在管理体制上仍然采取综合管理与分部门管理相结合的办法。然而，现实的情况是，虽然政府各部门都在尽力履行本部门的职能，并极力维护本部门的管理权益，但就最终的管理成效而言，自然保护地的管理在现实中却出现了一些问题。

主要表现在以下几个方面：

第一，体系的建立缺乏对生态本底和生态功能的通盘考虑。

第二，类型重复指定，管理交叉重叠。

第三，资源权属不清，各个利益相关方地位不平等。

第四，资金投入不足，公益性缺失。

综合分析上述问题，究其原因是中国保护地管理体系缺乏顶层设计。保护地治理，需要寻找到一种统一、规范和高效的管理模式，为此必须重新构建适合中国国情的自然保护地管理体系。

建立国家公园体制就是解决一系列问题的一把钥匙。

国家公园的理念源自美国，黄石公园作为世界上第一个被法律认可的国家公园，其意义和功能比较完美地体现了美国国家公园的核心理念，

从保护地治理到国家公园体制创新

张玉钧

“为了公众的利益和享受，将成为一个公园、一处令人愉悦的场所”。世界自然保护联盟认为，“国家公园是大面积的自然或接近自然的区域，重点是保护大面积完整的自然生态系统，同时提供在环境和文化上相容的，精神的、科学的、教育的、娱乐的游览机会”。

中国自2013年提出“建立国家公园体制”以来，已相继发布多个关于自然保护和国家公园体制建设的重要政策指导文件。其中2015年9月中共中央国务院印发《生态文明体制改革总体方案》中清晰指出，“建立国家公园体制。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。国家公园实行更加严格保护，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”。可以看出，中国借开展国家公园试点的契机，最终目的是重组自然保护地体系，理顺自然资源资产的管理体制。

建立国家公园体制，整合设立一批国家公园，其现实意义已经不言而喻。除了维护国土空间的生态安全以及丰富生态文明的建设内容之外，通过公众的享用和理解，提高国民的幸福感和国家认同感。通过多方协调统一管理和对典型资源进行可持续保护，实现周边社区的传统继承与发展。

中国已选定北京、吉林、黑龙江、浙江、福建、湖北、湖南、云南、青海等9省市开展国家公园体制试点，试点时间为3年。从历史背景和现阶段发展状况来看，中国的国家公园体制建设注定是一个漫长的过程——美国建立第一个黄石国家公园经历了30年，最终形成国家公园体系又用了将近100年，目前中国通过开展国家公园试点，整合设立一批国家公园，这仅是中国国家公园体制建设的开端。

（作者系北京林业大学教授，博士生导师。主要研究方向：保护地管理与生态旅游。）



汤旺河国家公园

首次上升到国家层面

尽管真正意义上的国家公园体制试点才刚刚开始，但是在这条路上的摸索早已进行。

34年前，国务院审批第一批44处风景名胜名区，最终确定名称为国家重点风景名胜名区，其规划配置都是按照国家公园体系设计的。著名旅游专家、中国未来研究会旅游分会副会长刘思敏在接受本报记者采访时指出：“国家重点风景名胜区的英文名称就是National Park（国家公园）。”中国风景名胜名区协会副秘书长周雄也印证了这一点，他指出，在筹建国家重点风景名胜名区之前，曾与美国的相关部门交流，可以说，整体规划和体系都向他们借鉴了经验。

2006年，云南省迪庆藏族自治州建立了香格里拉普达措国家公园试点；2007年，多

立国家公园体制需要遵循环境保护、资源保护、代际公平这几个原则。”刘思敏说，所谓代际公平，就是既能让当代人体验，又能给子孙后代留下东西，因而，既不能过度开发，也不能一味保护。

在这一点上，北京大学旅游研究与规划中心主任吴必虎教授持同样观点。“害怕过度开发，不是回避旅游的借口。国家公园的性质决定其既要严格保护，也要好好利用。”吴必虎说。

全国政协委员解振华在两会期间接受记者采访时指出：“建国家公园的体制，它的目的主要是保护我们国家的生物多样性，保护珍稀物种，为我们子孙后代、为经济社会可持续发展来保存下一批珍贵的物种资源和良好的生态环境。”去年6月，在生态文明贵阳国际论坛上，国家林业局动植物保护与自然保护区管理司司长张希武发言时强调，建立国家公园体制必须把握正确方向，

何谓国家公园？

李 珧 敖阳利

国家公园是一百多年前美国始创的一种保护地模式，目前已成为全球公认的保护地典范。

截至2014年7月，根据世界自然保护联盟和联合国环境规划署统计，全世界符合世界自然保护联盟标准的国家公园有5220处，自然保护区共207201处。

世界自然保护联盟将“国家公园”定义为：一个广阔区域被指定用来为当代或子孙后代保护一个或多个生态系统的生态完整性，排除与保护目标相抵触的开采或占有行为，提供在环境和文化上相容的精神的、科

学的、教育的、娱乐的和游览的机会。

国家公园一般都具有两个比较明显的特征：一是国家公园自然状况的天然性和原始性，即国家公园通常都以天然形成的环境为基础，以天然景观为主要内容；二是国家公园景观资源的珍稀性和独特性，即国家公园的景观资源在国内、甚至在世界上都有着不可替代的重要影响。

国家公园的功能在于：提供保护性的自然环境、保存物种及遗传基因、提供国民休憩及繁荣地方经济和促进学术研究及环境教育。

世界著名的国家公园速览

美国：黄石国家公园
黄石国家公园占地面积约为898317公顷，主要位于美国怀俄明州，部分位于蒙大拿州和爱达荷州。

日本：富士箱根伊豆国立公园
富士箱根伊豆国立公园（日本叫国立公园），位于日本东京，是由日本最高山峰—富士山、芦之湖环抱的箱根、伊豆半岛和海底火山喷发形成的伊豆诸岛组成的。

南非：克鲁格国家公园
克鲁格国家公园是南非最大的野生动物园，是自然环境保持最好的、动物品种最多的野生动物保护区。

危地马拉：蒂卡尔国家公园
蒂卡尔国家公园是典型的遗址国家公园，是玛雅文明最早、也是最大的神殿遗迹。



▲汤旺河国家公园秋景

▶汤旺河国家公园怪石

（本版图片为资料图片）