

DOI: 10.12335/2096-8981.2021020501

**编者按:**建立以国家公园为主体的自然保护地体系是贯彻落实习近平生态文明思想的重大举措,是党的十九大提出的重大改革任务。当前,国家公园体制试点建设基本完成,2021年将正式设立第一批国家公园;全国自然保护地整合优化预案编制工作已完成并通过部门和专家评议,取得了阶段性成果。但面对60多年来积累的历史遗留问题和现实的矛盾冲突,仅通过整合优化无法解决所有问题。基于此,2021年1月25日,《自然保护地》编辑部策划召开了“中国自然保护地建设:机遇与挑战”学术研讨会,邀请有关专家采取线上线下相结合的方式开展了深入研讨,本文整理专家观点,供各位同行探讨。

## 中国自然保护地建设:机遇与挑战

刘道平<sup>1,2\*</sup> 欧阳志云<sup>3</sup> 张玉钧<sup>4</sup> 邹红菲<sup>5</sup> 钟林生<sup>6</sup> 徐基良<sup>7</sup> 曾江宁<sup>8</sup>  
金崑<sup>9</sup> 钟永德<sup>10</sup> 吴江洲<sup>10</sup> 叶文<sup>11</sup> 杨宇明<sup>12</sup>

(1. 国家林业和草原局华东调查规划设计院, 杭州 310019; 2. 国家林业和草原局自然保护地评价中心, 杭州 310019; 3. 中国科学院生态环境研究中心, 北京 100085; 4. 北京林业大学园林学院, 北京 100083; 5. 东北林业大学野生动物与自然保护地学院, 哈尔滨 150040; 6. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 7. 北京林业大学生态与自然保护学院, 北京 100083; 8. 自然资源部海洋生态系统动力学重点实验室, 自然资源部第二海洋研究所, 杭州 310012; 9. 中国林业科学研究院自然保护地研究所, 北京 100091; 10. 中南林业科技大学旅游学院, 长沙 410004; 11. 西南林业大学地理与生态旅游学院, 昆明 650224; 12. 云南省林业和草原科学院, 昆明 650201)

**摘要:**自然保护地是中国生态建设的核心载体、中华民族的宝贵财富、美丽中国的重要象征,党的十九大提出“构建国土空间开发保护制度,完善主体功能区配套政策,建立以国家公园为主体的自然保护地体系”。针对自然保护地体系建设面临的机遇与挑战,来自国内自然保护地领域的12位专家分别研讨了中国自然保护地立法、管理制度、规划分区和公众参与等内容。专家一致认为,健全以国家公园为主体的自然保护地管理制度体系非常紧迫,同时需厘清存在的主要问题,抓住难得的发展机遇,勇于迎接时代的挑战。通过立法不断完善管理框架、管理内容和目标、管理方法与途径,根据自然保护地功能和主要保护对象特点确定相应的保护管理机制与方式,注重人与自然关系的价值取向和维度研究,完善体制机制;构建广泛、合理、高效的公众参与制度,通过特许经营促进自然保护地环境、经济和社会效益的有效管理;加强监测与基础研究,创新基础理论、突破关键技术、提升生态功能,创建成果集成示范,发挥样板作用;突出自然保护地规划的基本定位,从理念、目标、层级、内容和方法等方面遵循相关原则,系统评估和区分各类型保护地的功能定位并将之整合为一个有机整体。

**关键词:**自然保护地;国家公园;机遇;挑战

**中图分类号:** S759.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-8981(2021)01-0001-12

刘道平, 欧阳志云, 张玉钧, 等. 中国自然保护地建设: 机遇与挑战 [J]. 自然保护地, 2021, 1(1): 1-12.

LIU Daoping, OUYANG Zhiyun, ZHANG Yujun, et al. Development of Natural Protected Areas in China: Opportunities and Challenges[J]. Natural Protected Areas, 2021, 1(1): 1-12.

收稿日期: 2021-02-05; 修回日期: 2021-02-22

\* 通讯作者 Corresponding author, E-mail: [liudaoping@126.com](mailto:liudaoping@126.com)

中国自1956年建立第一个保护地——广东鼎湖山自然保护区后，开启了保护地体系的探索历程，先后建立了自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园等多种类型的保护地，截至2018年末，中国不同类型的自然保护地共1.18万处，占国土面积的18%以上。2013年，党的十八届三中全会提出“建立国家公园体制”的改革目标，由此开启了中国国家公园体制探索历程。2015年，开始10个国家公园体制试点区建设。2017年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》，提出“建立以国家公园为代表的自然保护地体系”，同年10月，党的十九大报告提出“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”。从“代表”到“主体”，国家公园地位不断增强，成为中国自然保护地最重要的类型之一。2018年3月，国务院机构改革方案提出组建国家林业和草原局，并加挂国家公园管理局牌子，在国家层面成立了统一的国家公园管理机构。2019年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》，指出：到2020年，提出国家公园及各类自然保护地总体布局和发展规划，完成国家公园体制试点，设立一批国家公园，完成自然保护地勘界立标并与生态保护红线衔接，制定自然保护地内建设项目负面清单，构建统一的自然保护地分类分级管理体制；到2025年，健全国家公园体制，完成自然保护地整合归并优化，完善自然保护地体系的法律法规、管理和监督制度，提升自然生态空间承载力，初步建成以国家公园为主体的自然保护地体系；到2035年，显著提高自然保护地管理效能和生态产品供给能力，自然保护地规模和管理达到世界先进水平，全面建成中国特色自然保护地体系<sup>[1-6]</sup>。

整合优化前期工作解决了自然保护地交叉重叠，实现了管理空间上的统一，但自然保护地建设和发展仍面临许多突出问题<sup>[7-8]</sup>：在自然保护地机构设置方面需做哪些深入研究？如何才能有效推进相关行政法规的修订进程，加快制定、修订各类自然公园管理办法等配套部门规章和规范性文件，形成统一高效的法律法规体系？如何根据

自然保护地自然属性、资源价值和管理现状等，加快构建自然保护地保护成效评估标准体系？如何细化各类自然公园管理办法或总体规划技术标准，加强差异化管控？如何通过优化自然保护地总体规划、专项规划、控制性详细规划等规划体系，科学指导自然保护地可持续发展？如何加快研究基于双评价、生态功能极重要和生物多样性极重要区域研究成果的全国自然保护地潜在发展区域评价指标体系？如何从管理和技术两个维度，为实现“应保尽保”提供有效支撑？对此，《自然保护地》编辑部组织专家对自然保护地面临的机遇与挑战进行深入探讨。

**学术主持人：刘道平，国家林业和草原局华东调查规划设计院副院长，教授级高工，兼任中国工程咨询协会林业专委会副主任委员、中国林学会国家公园分会副理事长、中国林业工程建设协会湿地保护和恢复专委会主任委员。主要从事自然保护地监测评价、生态工程监测评估、碳汇计量、森林培育、森林城市、水土保持等方面的研究工作。**

**核心观点：通过立法不断完善管理框架、管理内容和目标、管理方法与途径；完善体制机制是实现自然保护地有效管理的前提；应突出强调自然保护地规划作为国土空间专项规划的基本定位。**

中国自然保护地法立法进程滞后，强化专项立法是健全自然保护地管理体制的前提条件。通过立法不断完善管理框架、管理内容和目标、管理方法与途径。《中华人民共和国国家公园法》正处于草拟阶段，现行法律效力较高的《自然保护区条例》《风景名胜区条例》和《森林公园管理办法》《湿地公园管理办法》等分别属于行政法规和部门规章，地质公园、海洋公园、草原公园等自然公园尚无专门的管理办法，同时《环境保护法》《森林法》《草原法》等应归为相关法律范畴而并非自然保护地体系的基本法<sup>[9]</sup>。建议加快《自然保护地法》立法和《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等行政法规修订进程，加快制定、修订各类自然公园管理办法等配套部门规章和规范性文件，形成统一高效的法律法规体系。

中国已逐渐形成类型齐全、分布合理的自然保护地体系,但国内还尚无符合管理和发展需求、代表各类型自然保护地内涵的统一评估标准,需根据自然保护地自然属性、资源价值、管理现状等,加快构建自然保护地评估标准体系,积极推动修改完善各级政府考核体系,提高自然生态系统保护成效在考核体系中的比重,引导各级政府加大对自然保护地建设的重视和投入力度。

目前,各类自然公园管理办法或总体规划技术标准对功能分区的名称、划分条件、管控要求等各不相同,不利于自然保护地统一高效管理,迫切需要对各类自然公园进行系统研究,建立自然公园统一的分区标准、分区名称和管控措施,为自然保护地一般控制区差异化管控创造条件。

应当加快研究基于双评价、生态功能极重要和生物多样性极重要区域研究成果的全国自然保护地潜在发展区域评价指标体系,编制国家级和省级自然保护地发展规划,对具有极重要保护价值的区域,可通过由上级林草主管部门主动商请下级人民政府、提出自然保护地设立建议等方式,统筹保护与发展的关系,切实做到“应保尽保”。同时通过优化自然保护地总体规划、专项规划、控制性详细规划等规划体系,科学指导自然保护地可持续发展。

**发言人: 欧阳志云, 中国科学院生态环境研究中心主任, 研究员, 中国生态学会理事长。主要从事生态系统评估与保护修复、生物多样性保护等方面的研究工作。**

**核心观点: 健全以国家公园为主体的自然保护地管理制度体系异常紧迫, 需厘清存在的主要问题, 抓住难得的发展机遇, 勇于迎接时代的挑战。**

建立以国家公园为主体的自然保护地体系,是贯彻习近平生态文明思想的重大举措,是党的十九大提出的重大改革任务。当前中国自然保护地发展面临诸多挑战。一是缺乏自然保护地总体发展战略和规划,党的十九大之前建立的各类保护地基本都是各部门根据自身的职能而建立,保护地类型较多,但既存在交叉重叠,又存在保护空缺。二是单个保护地面积小,保护地破碎化、孤岛化现象较严重,未形成完整的空间网络格

局,保护成效不高。三是保护地内保护与开发的矛盾较突出,自然保护地集体土地所属社区居民权益得不到充分保障,难以实施有效的管理。四是不同类型保护地之间关系界线模糊。按照党和国家机构改革要求,由国家林草局统一负责监督管理各类自然保护地,但在目前林草系统保护地体系之外,还有生态功能保护区、物种与种质资源保护区等自然生态保护区域,这些区域与林草系统统一监督管理的自然保护地的关系都需要认真思考。

同时,生态文明战略的推进,为中国构建以国家公园为主体的自然保护地体系建设带来很多发展机遇。机构改革后,国家林业和草原局加挂国家公园管理局牌子,把各个部门原来分散管理保护地统一由林草主管部门管理,对厘清管理体系及各个保护地的定位、规划、管理和空间的独立等都提供了前所未有的机遇。2021年将在云南召开《生物多样性公约》第十五次缔约方大会(COP15)。此次大会将把自然保护地法律、制度建设和保护行动进行整合,提前开展相关工作,对于推进中国自然保护地建设具有积极的意义。

目前应有效推进《自然保护地法》《国家公园法》等相关政策法律建设进程,自然保护区和自然公园等每类保护地分别设立相应的保护管理条例,其中不同类型的自然公园可以在自然公园条例下分别制定管理办法。体制机制方面,理顺中国自然保护地架构,通过法律和行政管理方法确立统一的管理机构,明确机构职能,落实一个保护地一个机构体制。明确跨行政区(省、市、区、县)的保护地管理机制及保护地边界的划分;明确人员编制问题,加强保护地管理队伍建设;积极开展生物多样性评估和自然保护地规划,既要有全国自然保护地总体建设规划,也要有国家公园、自然保护区和自然公园等不同类型保护地的分类规划,二者相互衔接,逐步减少保护空缺,实现应保尽保。应积极协调自然保护地保护和发展的关系,国家公园、自然保护区和自然公园分区管理,核心保护区实施严格管理,一般控制区可做一些适当的利用和开发。当前国家积极推动生态产品价值实现机制,自然保护地是最重要的

生态产品提供地,应积极探索生态产品价值实现路径,开展“绿水青山”向“金山银山”转化的实践。在不损害自然资本、生态系统或物种的前提下,自然保护地能够提供水源涵养、土壤保持、防风固沙和文化功能等服务产品来实现其经济价值,这个方面可以进行思考、探索和研究。

**发言人:张玉钧,北京林业大学园林学院教授,博士生导师,北京林业大学国家公园研究中心主任,中国—加拿大国家公园联合实验室主任,中国生态学会旅游生态专业委员会副主任委员。主要从事旅游规划、自然保护地与游憩管理、风景园林等方面的研究工作。**

**核心观点:亟需构建广泛、合理、高效的公众参与制度,以便更有效地提高公众参与的广度和深度,协调政府管理部门与公众之间的利益矛盾与冲突,促进国家公园各项管理政策的高效落实。**

各类自然保护地在协调保护和利用关系方面发挥了重要作用,但在经营管理中也出现了一些问题,主要表现在:1)宏观管理政出多门,管理体制不健全,影响长远发展;2)微观层面,各利益相关主体不够独立,相互间关系不平等,经营机制不顺畅,影响健康发展;3)过度开发利用造成环境破坏和资源退化,出现了不同程度的生态问题。

当前,许多国家均将公众参与纳入保护地的建设和管理中,且随着保护地管理领域不断扩大及公众参与的发展,一切与保护地有关的事件与活动,包括保护地的建立、规划、计划和治理,保护地相关的法律法规、政策制定与实施,均有公众参与。公众参与已逐渐成为许多国家划定利益相关者界限、实现保护地适应性管理的重要途径<sup>[10]</sup>。

尽管目前中国国家公园管理体制已逐步解决政出多门、九龙治水等问题,但在管理过程中仍面临政府主导管理与决策、非政府利益相关者赋权不足、各方利益矛盾冲突依然存在且难以有效协调以及公众整体参与度依然较低等诸多问题。为此,在中国国家公园建设和管理过程中,首先,要强化公众参与主体及其各自角色的定位与诉求,包括社区居民、特许经营者(企业)、非政府组

织、访客、专家学者(科研机构)、志愿者、媒体以及其他公众。其次,要明确公众参与内容,包括立法与执法、政策制定、实施、评估;国家公园营销;公共服务供给;环境保护;项目建设与维护;教育与培训;区域交流与合作。最后,要确定公众参与途径,即自上而下(告知、咨询、安抚);自下而上(伙伴关系、授权、公众自主),并从引导体系、组织实现体系、保障体系和评估体系四个方面构建中国国家公园公众参与行动框架,涉及如何让公众参与、公众参与系统的基本结构及联系、该系统如何实现有效运行和参与效果评估四个基本问题。

**发言人:邹红菲,东北林业大学教授,博士生导师,国家林业和草原局自然保护地国家创新联盟理事长,中国动物学会鸟类学分会副理事长、中国林业教育学会自然教育分会副主任委员。主要研究领域为自然保护区学、野生动物野外生态学、濒危物种保护与管理等。**

**核心观点:当前,中国自然保护地体系建设面临的最突出挑战,仍是如何统一山水林田湖草沙综合管理的问题,系统评估和区分各类型保护地的功能定位并将之整合为一个有机的整体,有效构建中国自然保护地管理体制的问题。**

自然保护地是中国生态建设的核心载体、中华民族的宝贵财富、美丽中国的重要象征。新中国成立以来,中国的自然保护地体系是以自然保护区为主体的多部门分头管理的多种保护地形式并存、各自发展的体制。党的十九大提出了建设以国家公园为主体的自然保护地体系,实现了历史的转变,同时带来了新的发展机遇。

要实事求是整合优化,落地建设好自然保护地体系。由于最初秉持“先划后建,抢救式保护”的原则,早期建立的很多自然保护区“无边界、无四至、无规划、无分区”,目前仍有相当一部分的“纸上保护区”,尤其在省级以下的地方级保护区中尤为突出。即使是国家级自然保护区,也有相当比例存在四至不清、边界不明等问题。现实中还存在自然保护区与其他保护地重叠、自然保护区之间交叉重叠的情况,直接导致自然保护区规

划在册总面积和实际保护总面积出入较大。这个问题进一步导致保护区职能划分、土地归属等诸多管理问题,直接影响保护管理工作有序开展。要从区域生态安全和区域协调发展的角度,结合三区三线,做好统筹优化,使各类保护地实质性落地。自然保护区本质是一种保护为主的土地利用类型,是自然、社会、经济、文化综合权衡后的产物,过分强调某一单一属性并不可取,要从科学性和社会性两方面平衡考量,将山水田林湖草沙与人统筹管理。

管理机构和管理行为应标准化、规范化,解决好自然保护区管理机构管理权缺失以及自然保护区管理机构多元化的现象。以往相当比例的自然保护区管理机构对保护区内土地及其他自然资源没有所有权和管理权,导致区内开垦、放牧、养殖、渔猎、采矿等人为干扰活动无法有效遏制,激化了保护区与周边社区和其他利益相关者的矛盾,直接或间接地降低了自然保护区的保护价值。另外,管理机构性质的不统一,相应地导致保护区管理机构编制和级别也难以保障。未来的建设发展中,建议利用国家公园体制试点结果,将适应的先进管理体制和管理经验逐步应用到自然保护地体系建设之中。有效协调中央层面的国家机构改革和地方层面的国企改革等工作,在保护区管理机构的性质、级别、编制、人员构成、内部机构设置、运行保障、管理能力建设、管理措施、管理评估等环节做到统一标准,规范化管理。

应充分发挥保护地的生态服务功能,开展长期持续的本底调查与监测。自然保护地目前有相当一部分存在本底数据严重缺失,很多低级别保护区未进行过本底调查,很多国家级保护区科考报告数据中的基础数据失准,大多数保护区未开展过本底调查和长期科研监测。家底不清,数据不明的直接后果就是管理决策无科学依据,精细化管理无从谈起,保护成效打了折扣。新时期的自然保护地建设与管理需重视培养专业人才,建立有专业背景的科研监测队伍,并与高校和科研单位建立长效科研合作协作机制,开展保护区本

底调查和针对主要保护对象的长期监测工作。建议管理部门给自然保护区设立长期科研监测专项基金,保障长期监测有效持续开展,促进科学决策、有效保护和精细化管理。

在自然保护区实行保护性资源开发,探索推行管经分离的特许经营制度。以往由于经济等因素,自然保护地建设管理资金紧张,即使很多国家级自然保护区也捉襟见肘。很多保护区开发利用保护区内自然资源资产过程中,无视自然保护区管理条例中有关管理规定,过度开发现象严重,如湿地围垦造田、耕地承包等现象均为典型。历次环保督察评估中,保护区的核心区开发利用、湿地资源破坏等一系列违法问题较突出。在保护优先的前提下,在保护区内可开展以不破坏保护区内自然资源为主的生态友好型开发活动,首选惠及保护区内部和周边社区居民的开发活动。同时积极探索实施保护区管理机构只负责管理,不参与经营的管经分离体制。

开展自然保护地规划与管理的理论研究,尤其是要研究以野生动物为保护对象的保护地选址、区划以及与周边区域的协同管理机制。在保护地区划中,需充分考虑野生动物的生物学与生态学特点,根据野生动物的生境需求来合理区划自然保护地体系。从野生动物的生活史需求角度考虑做好自然保护地网络建设,共同提高跨区域的自然保护地建设水平,发挥保护成效。

**发言人:钟林生,中国科学院地理科学与资源研究所研究员,博士生导师,中国科学院大学岗位教授。兼任中国生态学会秘书长,中国生态学会旅游生态专业委员会常务副主任,中国林学会国家公园分会副理事长。主要从事旅游规划与设计、生态旅游、旅游地理、保护地与国家公园管理等领域的研究。**

**核心观点:编制自然保护地规划作为构建科学合理自然保护地体系的重要举措,需从理念、目标、层级、内容和方法等方面遵循相关原则,以更好地使其成为自然保护地建设管理的重要保障、有效手段和科学依据。**

规划理念保护优先。自然保护地是生态建设的核心载体，是中华民族的宝贵财富以及美丽中国的重要象征，因此，自然保护地规划应优先遵循生态文明理念，以习近平生态文明思想为指导，倡导人与自然和谐共生的新生态自然观、山水林田湖草是一个生命共同体的新系统观、“绿水青山就是金山银山”理念，认真贯彻国家相关政策、法规、标准，明确自然保护地的发展方向及思路。同时吸收国际自然保护地保护利用先进理念，借鉴符合中国国情的有关经验，对重要生态系统和生态过程的演替与发展制定指导性、约束性的保护策略，从而实现自然保护地在保护重要生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性等方面的目标，提升中国自然保护地生态产品供给能力，维护国家生态安全<sup>[11]</sup>。

规划目标统筹兼顾。规划目标要统筹宏观及微观两个层面，宏观上一方面要结合国家对自然保护地建设的整体部署，通过将指导思想及原则要求落实到操作层面，对自然保护地整体和个体的发展目标、规模和范围、建设的实现路径及方式等进行系统设计与细化，形成可操作、可落地的规程规范；另一方面要充分考虑国土空间规划、生态文明建设规划等上位规划的指导约束作用，对这些上位规划中涉及自然保护的政策和措施进行分解落实，做好自然保护地规划与上位规划的衔接。微观上是每个自然保护地需在摸清本底资源与环境的基础上，考虑保护与利用需求，确定建设目标，分步骤、分阶段、分重点为自然保护地提供可行性方案，做到因地制宜。

规划层级相互衔接。自然保护地规划包括发展规划和建设规划，发展规划按规划的范围和政府管理层次分为全国、区域、省级、地市级和县级自然保护地发展规划等，用于指导中国各级自然保护事业发展；建设规划按层次和深度分为总体规划、控制性详细规划、修建性详细规划、专项规划、管理计划等，用于指导每个自然保护地建设和管理。各类型的自然保护地规划有不同的战略目标与举措，通过层级间的有效衔接、互为支撑，建立层级鲜明、左右衔接、上下联动、目标多样的规划体系，才能有针对性地解决不同层

面、不同类型自然保护地所面临的问题，实现自然生态的系统性保护，为建成中国特色的以国家公园为主体的自然保护地体系提供保障。

规划内容全面系统。自然保护地是对重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域，因此，其规划需全面系统考虑自然保护地所涉及的范围及发展建设任务<sup>[12]</sup>。其中发展规划要明确自然保护地发展目标、规模和划定区域，将生态功能重要、生态系统脆弱、自然生态保护空缺的自然生态空间纳入规划主体，并按照生态系统重要程度，分级行使自然保护地管理职责的要求，制定合理规划方案。同时，发展规划应立足规划区域范围内社会、经济、文化发展需要，分解落实国家自然保护地规划提出的发展目标和任务要求，结合区域生态文明建设目标和方向，自然资源、生态系统、地质遗迹和自然景观等的保护利用需求，对规划区范围内自然保护地的布局、规模、发展目标、管理体制机制、运行机制、保障措施等进行规划设计。建设规划要明确国家公园的定位、原则、目标、范围和分区，分析现状与问题，并对保护体系、服务体系、管理体系、社区发展、效益分析等内容进行规划<sup>[13-16]</sup>。

规划技术创新精准。自然保护地规划应具有较强的指导性和预见性，需探索创新规划的新理论、新方法，提升规划的科学性和可行性。要综合运用生态学、地理学、林学、生物学、旅游学等众多学科的理论与方法，按照一般的规划程序，从调查与评价、分析及决策、预测到反馈的每个过程均使用相应的技术方法，例如国家公园等自然保护地在生态系统、生物物种、自然和人文景观等方面的核心资源和价值评估方法，依据生态地理区划进行自然保护地功能区划分的方法，环境承载能力测定方法，规划设施后的经济、社会和生态影响评价方法等。同时，要力求方法创新与精准，应用该领域较新的理论方法，并在应用中不断改进和创新，且要保证方法精准适用，能高效、快捷地解决自然保护地规划建设所面临的理论与实践问题。

**发言人:徐基良,北京林业大学生态与自然保护学院院长,教授,博士生导师,兼任国家级自然保护区评审委员会委员。主要从事保护生物学、动物生态学、自然保护地管理等方面的研究。**

**核心观点:当前自然保护地管理迫切需要转变范式,即从经验性转变为科学性,从规划者角度转变为主要保护对象的角度,应根据自然保护地功能和主要保护对象特点确定相应的保护管理机制与方式。自然保护地改革和建设应法制先行。**

在中国自然保护地发展过程中,经验性管理在相当长的时间里发挥了主要作用,但其可能存在的负面影响也日益引起关注,如主要保护对象是候鸟的自然保护地功能分区问题、主要保护对象位于地下的自然保护地管理问题、主要保护对象生存环境需人为干预的问题(如江西桃红岭保护区的梅花鹿)、海洋自然保护地管理问题等。

相对于当前自然保护地领域的改革进程,自然保护地法律法规建设明显滞后。《自然保护区条例》修订尚未完成,《自然保护地法》和《国家公园法》等起草进展不顺,这已成为自然保护地事业健康发展的瓶颈问题。各方应从确保中华民族长远发展的角度出发,共同加快推进提高自然保护地相关立法工作,并妥善处理好《自然保护地法》与其他相关法律法规之间的关系。《自然保护地法》应为自然保护地体系建设的基本法和上位法,具有总则性和框架性特征,是自然保护地立法体系建设中的顶层设计,重点在设立、保护、利用、监督等方面建立起一套普遍适用于各类自然保护地的重大基础性制度。自然保护地下设的国家公园、自然保护区和自然公园,则分别制定行政法规,其法律效力应当位于《自然保护地法》之下。

自然保护地研究应着力解决以下问题:1)自然保护地基础调查、监管,主要是完成自然保护地本底调查、监管体系建设等工作;2)自然保护地保护成效监测与预警,主要是要关注自然保护地建设前后发生的变化,更要关注气候变化与人类干扰背景下自然保护地的发展趋势、重大政策及项目对自然保护地可能产生的影响并进行预警

等;3)自然保护地生态服务价值评估、自然保护地人文及文化资源的发展,以及自然保护地绿色发展机制等。

**发言人:曾江宁,自然资源部第二海洋研究所研究员,博士生导师,自然资源部海洋生态系统动力学重点实验室主任,兼任中国海洋发展研究会理事,浙江省生态学会环境生态与海洋专委会主任。主要从事海洋保护地、环境生态等方面的研究工作。**

**核心观点:主动性持续高涨、普识性逐步提高、客观积累日益丰富,为保护地更好的建设和发展提供时代机遇。**

在自然保护地重点生态功能区(水源涵养区、水土保持区、防风固沙区和生物多样性维护区等)、生态敏感脆弱区(指生态系统稳定性差,易受到外界活动影响而产生生态退化且难以自我修复的区域)、大江大河源头中的一些地县级基层保护地,以及个别省级自然保护地生态保护研究方面,存在生态保护本底数据缺乏、基础理论缺乏、关键技术缺乏等问题,急需加强研究。应重点聚焦以下几点工作:

一是开展自然保护地自然资源与生态环境本底调查和动态监测,为编制总体规划、生态保护和专项规划提供科学依据,为加强自然生态系统、生物多样性和野生动植物保护提供科学依据,为自然保护地生态系统服务功能提升提供科学依据。

二是加强科技支撑工作,针对一些自然保护地生态系统完整性和原真性受损问题,以及珍稀濒危野生动植物栖息地退化和破碎化、栖息地过度开发,全球气候变化威胁等问题,从系统保护与整体保护角度出发,创新生态保护理论与技术,攻克自然保护地受损生态系统恢复与修复、珍稀濒危野生动植物繁育保护、自然资源与生态环境智能感知监测监管、保护成效评估等科学问题,研究自然保护地生态保护与社区社会经济发展协同提升理论及实现路径等。

三是在自然保护地典型区域按照山水林田湖草是一个生命共同体的理念对自然保护地体系进行系统构建,为中国自然保护地体系建设提供示范。

**发言人：金崑，中国林业科学研究院自然保护地研究所所长，研究员，博士生导师，兼任国家公园管理局国家公园体制试点工作专家组专家。主要研究方向为野生动物生态与自然保护地管理。**

**核心观点：自然保护地建设应加强基础研究，创新基础理论、突破关键技术、提升生态功能，创建成果集成示范，发挥样板作用。**

国家管理组织的改革架构，对于保护地的管理有所理顺；自上而下的保护地督察使得对于保护地建设和管理的阻力减少，各管理部门相互配合日益顺畅，如长江大保护、长江十年禁捕，进一步扩展到东海的禁捕。

自然保护地的建设是保障生态系统健康和完整性的有效手段，已逐渐成为科学界的共同认识。中国古代哲学的天人合一，与中国现在提倡的生态文明思想一脉相承。为贯彻生态文明建设而进行的保护地建设便是中国文化自信的体现。在保护地建设中运用中国智慧、提供中国方案将是中国为世界可持续发展作出的贡献。

国家生态安全格局的建设所需的整体观、系统观仍有待加强。原有的保护区多数以个体形式呈现于社会。对于虎豹类的物种保护、迁徙鸟类的保护，已有多个跨境、跨区域保护地的合作，亦有保护地网络的建设。但同时也有一些保护地片面强调自身的价值，而忽视其在空间内与周边生态系统的联系，或忽视保护对象生活史的全过程生境保护、食物网结构保护。系统性既包括对保护地的地质地貌、水文流场、气象风场等物理环境的系统认知，也包括对保护地内从微生物到植物动物及其食物网关系的系统认识。这样才能对保护区内的物质循环、能量流动、生物遗传信息传递等有科学认识，进而选择合适的空间规划与保护措施。

保护对象基础信息的匮乏，特别是一部分海洋保护地，由于长时序监测信息的相对缺乏，对生态系统及其内部的生物结构、功能认知不足，对部分生物类保护目标的生活史认识不完整，导致保护措施和保护手段相对缺乏，亦或无从下手。

**发言人：钟永德，中南林业科技大学教授，博士生导师，国家林业草原森林旅游工程技术研**

**究中心主任，兼任中国林学会国家公园分会、森林公园与森林旅游分会副理事长、中国林业教育学会自然教育分会副会长兼秘书长。主要从事森林游憩与公园管理、旅游管理等方面的研究。**

**吴江洲，中南林业科技大学旅游学院生态旅游系主任，副教授，中国林业教育学会自然教育分会副秘书长。主要研究领域为森林景观、生态旅游。**

**核心观点：特许经营被认为是自然保护地同时顾及环境、经济和社会效益的有效管理工具。在自然保护地体系建设过程中，特许经营的法律制度需同步构建。**

自然保护地在保护生物多样性、保护自然遗产、改善生态环境质量和维护国家生态安全方面发挥了重要作用，同时也兼具全民共享和支持当地经济社会发展的职能。特许经营被认为是自然保护地同时顾及环境、经济和社会效益的有效管理工具。中国以国家公园为主体的自然保护地体系建设迈入攻坚期，相关的法律法规亟待确立。在自然保护地体系建设过程中，特许经营的法律制度需同步构建。

出台特许经营上位法。目前中国自然保护地的商业经营管理政策分散在各类自然保护地的部门规章中，各国家公园试点区单独制定了地方性的特许经营制度或条例。缺乏针对全国各类自然保护地特许经营的上位法，各地的特许经营类型划分、管理措施均存在不同程度的差异。因此，亟待梳理现有规章制度，出台自然保护地特许经营上位法。

严控特许经营范围。特许经营作为自然保护地商业服务中的一种类型，其经营范围应受到严格控制。必要性和适当性是设置特许经营项目的前提。美国国家公园体系允许开展的 26 个特许经营服务类型中，主要为导游服务和旅行用品、零售经营、交通运输、食品服务经营等基本的访客服务。中国自然保护地在开展特许经营过程中，也应严格控制特许经营活动数量和范围，限定服务类型，界定公共服务和商业服务的边界。总体上，特许经营活动应遵循两个基本原则：一是所提供的访客服务是必要且适当的；二是须保证自然资源与价值受到最大限度的保护。

分类管理特许经营活动。根据授权方式不同,美国国家公园特许经营活动分为特许经营合同、商业使用授权、租赁和访客体验改进合同四种类型,并针对不同类型设置了不同的适用范围、期限、设施建设权限和管理级别。如特许经营合同只能由国家公园管理局局长授权,期限最长不超过20年;商业使用授权则可由各国家公园园长授权,期限不超过2年。对特许经营活动实施分类分级管理,可提高特许经营制度的灵活性,同时也避免权力放任导致的政策失灵。

规范透明管理特许经营费。根据1998年法案规定,美国各国家公园收取的特许经营费20%上缴联邦财政,用于国家公园管理局特许经营服务的管理支出;80%留园使用,用途限定为公园资源保护、参观服务和公园设施维护三个方向。特许经营费依据各特许经营项目的总收入来收取,但不同类型项目的征收比重有差异,如交通类项目的征收比重高于住宿类项目,住宿类项目高于餐饮类和游憩类项目。为推进信息公开,美国国家公园管理局每年会在官网上公布各个国家公园特许经营费的征收和使用情况。对特许经营费实施规范透明化管理,能充分体现国家公园这一公共产品的社会公益性。

强化特许经营过程管理。构建法律保障的合同关系是特许经营制度的核心。美国国家公园推行严格的“公开招标—评标与授予—合同管理—监管”的特许经营过程管理。1998年法案取消了原法案中对于已有特许经营者的优惠政策和优先权,对投标人实行动态评估,优胜劣汰。合同管理涉及变更管理、文件管理、特许经营保险管理、风险管理等17项内容,通过合同契约明确管理者与经营者的权利和义务。为规范特许经营者行为,通过执行特许经营者审查计划,对特许经营活动进行监督评估,以确保特许经营者遵守合同规定,为访客提供优质和安全的服務。因此,中国自然保护地可借鉴国际经验,制定更具可操作性的管理制度,引导和规范特许经营合同的订立,并对合同的执行和监督给予政策保障。

**发言人:叶文,西南林业大学教授,博士生导师,中国生态文明研究与促进会生态旅游分会副会长兼专家组组长。主要研究方向为旅游经济与生态旅游。**

**杨宇明,云南省林业和草原科学院教授,博士生导师。主要研究方向为生物多样性与生态环境。**

**核心观点:人与自然关系的价值取向和维度是制定以国家公园为主体的自然保护地体系体制机制的伦理基础。**

国家公园的价值取向是体制机制建设的前提。若单纯把自然界看作资源(客体),它就被利用和破坏的对象,其价值取向就是一个“度”的问题;如果把自然界看成是人类的依存环境,它就是应受到爱戴和保护的对象,其价值取向就是相处的“方式”问题;如果把自然界视为景观,它就是欣赏的对象,其价值取向就是“审美的视角”问题。因此,国家公园体制机制的建立,首先要解决人与自然价值取向的问题,也就是人地关系问题。在解决人地关系中,人是矛盾的主要方面。即用什么样的价值取向来建设国家公园?需国家公园为人类提供什么样的价值需求?这些问题不解决,体制机制无从谈起。

国家公园建设是为了理性地建立相互协调的自然生态系统与社会生态系统,使人类有更好的可持续生存环境和发展前景。显然,为保护而保护的单纯封闭式的保护地管理模式,或将保护与利用对立起来的价值取向均不可取。尤其是丢弃了中国“天人合一、道法自然”的传统哲学思想和漠视保护地中有大量社区生活、生产的现实,盲目照搬西方发达国家的建设理念和管理模式均是贻误的。

以国家公园为主体的三大类自然保护地体系,其价值取向是有所区别的。国家公园所保护的對象和空间,应是在全球范围内有典型性、示范性和国家象征的代表性或标识性,其景观美学价值是独特而不可重现的。国家公园内的所有自然要素,包括形成自然空间格局和生物立地基础的地质地貌、土壤,滋养生命的水体,以及各类生物等,其生态地位和价值均具有同等的重要性,只注重生物而忽视其他自然要素则有失偏颇。特别

需注意的是中国历史上通过文化的植入,形成了中国特有的传统生态文化保护方式。在中原地区,中国历史上的名山,无一不是因为文化的植入而扬名天下进而得到有效的保护,如由于皇家封禅的“三山五岳”和因宗教扬名的峨眉山、武当山等宗教名山。即便是中国西部,大部分山岳往往均具有“神性”。因此,自然环境和人文景观在同一个地理空间里是一体的,自然拟人化,自然与人不可分割。如泰山因“或重于泰山,或轻于鸿毛”的文化烙印而成为中华民族重要的文化符号。国家公园的管理体制和运行机制设置上,既要保证自然保护的理性要求,同时也需提供国人对拥有独特的景观而感到自豪和增强国家意识的需求,对中国这样一个多民族国家,尤为重要。国人对国家公园的这种自豪情绪的产生,需通过到国家公园进行考察观赏、自然与文化体验、学习认知才有可能获得,欣赏和领悟自然之美是天赋人权。因此,国家公园既是自然与文化景观和生物多样性及文化多元性的保护地,也是进行爱国主义教育、科普研学、增强民族认同感和自豪感、接受美的熏陶和环境教育最重要的基地。由于中国保护地内存在大量的社区,统筹协调保护与社区发展的关系,是中国特色国家公园建设的重要价值取向之一,良好的体制机制建设有助于实现国家公园的建立,是为国家利益和人民福祉的终极关怀。

中国建立自然保护区目的主要是保护生物多样性及其物种栖息地,为中国的保护事业做出了巨大的贡献。但改革开放以来,不少自然保护区开发了大量观光旅游和生态旅游产品,以满足社会经济发展和人们对美好生活向往的需求。客观上自然保护区承担了国家公园所具有的保护与利用并重的功能。在新一轮的自然保护地体系调整过程中,其价值取向和规划理念应包括两个层面,一是圈地保护生物多样性和物种的栖息地;二是中国绝大部分地区属于雨热同季的季风气候区,生态系统的自我修复能力较强,应将保护地周边已遭破坏的栖息地划入自然保护区,通过圈地保护,使其自然恢复。过去已开发利用的应建立合理的机制使其逐渐退出。比如一些位于自然保护区内

的旅游景区,在第三方评估的基础上,通过建立国家生态补偿等机制,使旅游经营企业逐渐退出。

自然公园应是生态阈值较宽、景观价值较高的资源和环境地,其建立的价值取向和规划理念应是“保护的目的是为了更好可持续利用”。自然公园是支撑深度观光旅游、生态旅游、科普旅游、文化体验旅游、森林康养最重要的保护地类型。体制机制和规划导则应围绕这一价值维度和功能制定。

人与自然和谐发展是以国家公园为主体的自然保护地体系的价值取向。在原始社会,人与自然是“人依附于自然”;农耕文明时代是“人与自然朴素和谐”;工业文明时代更多展现的是“人地对立”,进入生态文明时代,“人与自然理性和谐”是时代的要求。发展以生态旅游、森林康养、科普旅游为主的负责任的旅游产业或生态服务业,属资源非消耗型产业,是人们认识自然、学习自然、培养生态意识、提高生态文化素养最重要的途径,在本质上与生态环境保护有着内在的一致性。强调保护,但保护不是目的,目的是为了人类的福祉和社会的进步。因此,平衡好自然保护与人类发展需求的价值取向,是践行“绿水青山就是金山银山”理念要求和构建人与自然和谐发展多赢模式的途径。

#### 学术主持人总结

各位专家的发言,均呈现出对中国自然保护地建设的深切关注,由于领域不同,视角不同,对于如何搞好自然保护地建设,看到了不同的机遇与挑战,但归纳而言,需加快自然保护地的立法进程,并通过构建公众参与制度、绿色发展机制、特许经营等完善管理框架、管理方法与途径,加强自然保护地资源监测与基础研究,从理念、目标、层级、内容和方法完善自然保护地规划体系,要系统评估和区分各类型保护地的功能定位并将之整合为一个有机整体。当前,党的十九大提出建设以国家公园为主体的自然保护地体系,国家生态文明建设、生态安全格局和国土空间构建、自然保护地统一管理、以国家公园为主体的

自然保护地体系构建等为自然保护地发展提供了难得的战略机遇,但专家们也提出,自然保护地建设,依然面临自然保护地立法进程滞后,管理体制不健全,缺乏自然保护地总体发展战略和规划,保护地破碎化、保护成效不高,保护与开发的矛盾较突出,不同类型保护地之间关系不明确,以及公众整体参与度依然较低等诸多问题,影响中国自然保护地事业持续健康发展。

当然,对于如何做好中国自然保护地建设,本身就是仁者见仁智者见智,本次笔谈也是摘选本次学术专题的主要内容,以飨读者,抛砖引玉,希望引起各界对中国自然保护地建设的更多关注和研究。

#### 参考文献:

- [1] 杨金娜,尚琴琴,张玉钧.我国国家公园建设的社区参与机制研究[J].世界林业研究,2018,31(4):76-80.
- [2] 彭杨靖,樊简,邢韶华,等.中国大陆自然保护地概况及分类体系构想[J].生物多样性,2018,26(3):315-325.
- [3] 唐小平,栾晓峰.构建以国家公园为主体的自然保护地体系[J].林业资源管理,2017(6):1-8.
- [4] 侯鹏,杨旻,翟俊,等.论自然保护地与国家生态安全格局构建[J].地理研究,2017,36(3):420-428.
- [5] 赵智聪,彭琳,杨锐.国家公园体制建设背景下中国自然保护地体系的重构[J].中国园林,2016,32(7):11-18.
- [6] 唐小平,蒋亚芳,刘增力,等.中国自然保护地体系的顶层设计[J].林业资源管理,2019(3):1-7.
- [7] 唐芳林,吕雪蕾,蔡芳,等.自然保护地整合优化方案思考[J].风景园林,2020,27(3):8-13.
- [8] 彭琳,赵智聪,杨锐.中国自然保护地体制问题分析与应对[J].中国园林,2017,33(4):108-113.
- [9] 吴亮,董草,苏晓毅,等.美国国家公园体系百年管理与规划制度研究及启示[J].世界林业研究,2019,32(6):84-91.
- [10] 尚琴琴,张玉钧,杨金娜,等.国外公众参与保护地事务研究进展[J].北京林业大学学报(社会科学版),2019,18(1):26-37.
- [11] 余莉,孙鸿雁,李云,等.我国自然保护地规划体系架构研究[J].林业建设,2020(2):7-12.
- [12] 李睿倩,李永富,胡恒.生态系统服务对国土空间规划体系的理论与实践支撑[J].地理学报,2020,75(11):2417-2430.
- [13] 宋峰,周一慧,蒋丹凝,等.中国自然保护地规划的回顾与对比研究[J].中国园林,2020,36(11):6-13.
- [14] 陈战是,于涵,孙铁,等.生态文明视野下自然保护地规划的研究与思考[J].中国园林,2020,36(11):14-18.
- [15] 钟镇涛,张鸿辉,洪良,等.生态文明视角下的国土空间底线管控:“双评价”与国土空间规划监测评估预警[J].自然资源学报,2020,35(10):2415-2427.
- [16] 朱晓丹,叶超,李思梦.可持续城市研究进展及其对国土空间规划的启示[J].自然资源学报,2020,35(9):2120-2133.

## Development of Natural Protected Areas in China: Opportunities and Challenges

LIU Daoping<sup>1,2\*</sup> OUYANG Zhiyun<sup>3</sup> ZHANG Yujun<sup>4</sup> ZOU Hongfei<sup>5</sup> ZHONG Linsheng<sup>6</sup> XU Jiliang<sup>7</sup>  
ZENG Jiangning<sup>8</sup> JIN Kun<sup>9</sup> ZHONG Yongde<sup>10</sup> WU Jiangzhou<sup>10</sup> YE Wen<sup>11</sup> YANG Yuming<sup>12</sup>

(1. East China Inventory and Planning Institute, National Forestry and Grassland Administration, Hangzhou 310019, China; 2. Evaluation Center of Natural Protected Area, National Forestry and Grassland Administration, Hangzhou 310019, China; 3. Research Center for Eco-Environmental Sciences, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100085, China; 4. School of Landscape Architecture, Beijing Forestry University, Beijing 100083, China; 5. College of Wildlife and Protected Area, Northeast Forestry University, Harbin 150040, China; 6. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China; 7. School of Ecology and Nature Conservation, Beijing Forestry University, Beijing 100083, China; 8. Key Laboratory of Marine Ecosystem Dynamics, Second Institute of Oceanography, Ministry of Natural Resources, Hangzhou 310012, China; 9. Research Institute of Natural Protected Area, Chinese Academy of Forestry, Beijing 100091, China; 10. College of Tourism, Central South University of Forestry & Technology, Changsha 410004, China; 11. School of Geography and Ecotourism, Southwest Forestry University, Kunming 650224, China; 12. Yunnan Academy of Forestry and Grassland, Kunming 650201, China)

**Abstract:** Natural protected areas are the core carrier of ecological construction, a precious wealth source, and an important symbol of China. The 19th National Congress of the Communist Party of China proposed to “build a land and space development and protection system, improve the supporting policies of the main functional areas, and establish a system of natural protected areas system with national parks as the main body.” Considering the opportunities and challenges faced by the construction of natural protected areas system, 12 experts in natural protected areas experts discussed the legislation, management system, regional planning, and public participation in natural protected areas in China. The experts agree that it is important to improve the management system of natural protected areas with national parks as the main body. The main problems must be identified, the rare development opportunities should be seized, and the current challenges must be met. The management framework, management contents and objectives, and management methods and approaches through legislation should be continuously improved, the corresponding protection and management mechanism and methods according to the functions of natural protected areas and the characteristics of the main protected objects should be determined, the value orientation and dimension research of the relationship between human and nature should be addressed, and the mechanism of the system should be improved. Additionally, we must build a broad, reasonable, and efficient public participation system, and promote its sustainable development and effective management of environmental, economic, and social benefits of natural protected areas through franchising. We should strengthen monitoring and basic research, innovate basic theories, make breakthroughs in key technologies, improve ecological functions, create an integrated demonstration of achievements, and set up examples of best practices. The basic role of natural protected areas planning should be highlighted and relevant principles from the concept, objectives, levels, contents, and methods should be followed. Finally, it is necessary to systematically evaluate and distinguish the functional orientation of various types of protected areas and integrate them into a holistic system.

**Keywords:** natural protected areas; national park; opportunity; challenge