

森林公园理论与实践系列

国家林业局森林公园管理办公室
中南林业科技大学旅游学院

编著



国家公园 体制比较研究

中国林业出版社

森林公园理论与实践系列

国家林业局森林公园管理办公室
中南林业科技大学旅游学院

编著



国家公园 体制比较研究

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家公园体制比较研究 / 国家林业局森林公园管理办公室,
中南林业科技大学旅游学院编著. — 北京: 中国林业出版
社, 2015.10

ISBN 978-7-5038-8168-8

I. ①国… II. ①国… ②中… III. ①国家公园 - 管
理体制 - 对比研究 - 世界 IV. ① S759.991

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 233301 号

中国林业出版社·生态保护出版中心

责任编辑: 刘家玲

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区德内大街刘海胡同7号)

<http://lycb.forestry.gov.cn> 电话: (010) 8314 3519

发行 中国林业出版社

印刷 北京中科印刷有限公司

版次 2015 年 9 月第 1 版

印次 2015 年 9 月第 1 次

开本 700mm × 1000mm 1/16

印张 15

字数 230 千字

印数 1~3000 册

定价 60.00 元

《国家公园体制比较研究》

编写组

主 编：钟永德 俞 晖

副主编：徐 美 吴江洲 许 晶

成 员：刘 艳 文 岚 王曼娜 邓 楠 彭 闯
向思璇 苏 瑞 仇维佳 杜科蓓 蔡 娟
周 琴 方 妮 邓 洁 李卓群 刘 冲
徐静雯 周 雯 刘 红 罗 厅 覃 晓
熊 硕 杨泽夷 张 凤 钟彦清 欧阳诚
胡晶曦 郭 翔



前言

当前，气候变化、生物多样性丧失、自然资源日趋枯竭等是人类社会共同面临的问题。历史的实践证明，通过建立国家公园等各种类型的自然保护地，对保护自然、减缓气候变化、提高资源质量及其生物多样性丰富度，实现人与自然和谐共存，具有重要意义。

1872年3月1日，世界上第一个国家公园——美国黄石国家公园正式建立。140多年来，国家公园由于较好地处理了自然生态保护与资源合理利用之间的关系，被看作是现代文明的产物，也是国家进步的象征。目前，已有200多个国家和地区建立了近万个国家公园，在保护自然生态系统和自然资源方面发挥着重要作用，促进了人类对大自然的认识和保护，推动了世界自然保护事业的兴起与发展。

党中央、国务院高度重视自然保护工作，截至目前，我国已建立了2697处自然保护区、2855处森林公园、707处湿地公园、962处风景名胜区、240处国家地质公园，还建有水利风景区、海洋保护区、植物园等其他类型保护地，自然保护地面积占国土面积超过17%，为世界自然保护事业做出了积极贡献。

2013年11月15日，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“坚定不移实施主体功能区制度，建立国土空间开发保护制度，严格按照主体功能区定位推动发展，建立国家公园体制。”然而，现阶段我国虽然建立了类型众多的自然保护地，但国家公园体制建设仍处于探索阶段，虽已有部分部门和地区开展了试点和探索，但整体上，无论是云南省国家公园建设的试点还是黑龙江省汤旺河国家公园的试点，都以沿袭现有的自然生态空间管理机制为主，在自然保护、公园建设、自然教育、规范和管理上与先进国家的国家公园体制相比，仍存在很大的差距，对于“什么是国家公园？怎么建设与发展国家公园？如何建立适合我国国情的国家公园体制？”等等问题，



我们尚不十分清晰，迫切需要明确。

“他山之石，可以攻玉”，世界主要国家和地区的国家公园体制代表了不同社会制度、不同发展阶段下的国家公园管理思路、框架和模式，深入研究这些国家公园管理体制，对我们开阔视野、拓宽思路、启发思维都具有重要促进作用，对我们国家公园体制的建立具有较强的参考价值。为此，国家林业局森林公园管理办公室（森林公园保护与发展中心）与中南林业科技大学旅游学院的科研团队进行合作，对世界主要国家和地区中有代表性的国家公园管理体制进行了详细概括、分析、总结和比较研究，形成了《国家公园体制比较研究》的成果，供大家参考、借鉴。

《国家公园体制比较研究》编写组

2015年1月

前言

第一章 美国国家公园体制 / 1

一、美国国家公园的发展历程与现状 / 2

1. 美国国家公园的发展历程 / 2
2. 美国国家公园的发展现状 / 4

二、美国国家公园的概念和选定标准 / 10

1. 美国国家公园的概念 / 10
2. 美国国家公园的选定标准 / 12

三、美国国家公园的法律体系 / 13

1. 美国国家公园的法律体系介绍 / 13
2. 美国国家公园核心法规辑要 / 16

四、美国国家公园的管理模式 / 23

1. 管理机制 / 23
2. 资金机制 / 27
3. 经营机制 / 28

第二章 加拿大国家公园体制 / 33

一、加拿大国家公园的发展历程与现状 / 34

1. 加拿大国家公园的发展历程 / 34
2. 加拿大国家公园的发展现状 / 35

二、加拿大国家公园的概念和选定标准 / 39

1. 加拿大国家公园的概念 / 39



2. 加拿大国家公园的选定标准 / 40

三、加拿大国家公园的法律体系 / 42

1. 加拿大国家公园的法律体系介绍 / 42
2. 加拿大国家公园核心法规辑要 / 43

四、加拿大国家公园的管理模式 / 51

1. 管理机制 / 51
2. 资金机制 / 55
3. 经营机制 / 56

第三章 德国国家公园体制 / 59

一、德国国家公园的发展历程与现状 / 60

1. 德国国家公园的发展历程 / 60
2. 德国国家公园的发展现状 / 60

二、德国国家公园的概念和选定标准 / 62

1. 德国国家公园的概念 / 62
2. 德国国家公园的选定标准 / 63

三、德国国家公园的法律体系 / 63

1. 德国国家公园的法律体系介绍 / 63
2. 德国国家公园核心法规辑要 / 64

四、德国国家公园的管理模式 / 70

1. 管理机制 / 70
2. 资金机制 / 72
3. 经营机制 / 73

第四章 英国国家公园体制 / 75

一、英国国家公园的发展历程与现状 / 76

1. 英国国家公园的发展历程 / 76

2. 英国国家公园的发展现状 / 79	
二、英国国家公园的概念和选定标准 / 81	
1. 英国国家公园的概念 / 81	
2. 英国国家公园的选定标准 / 81	
三、英国国家公园的法律体系 / 82	
1. 英国国家公园的法律体系介绍 / 82	
2. 英国国家公园核心法规辑要 / 83	
四、英国国家公园的管理模式 / 87	
1. 管理机制 / 87	
2. 资金机制 / 91	
3. 经营机制 / 93	

第五章 瑞典国家公园体制 / 97

一、瑞典国家公园的发展历程与现状 / 98	
1. 瑞典国家公园的发展历程 / 98	
2. 瑞典国家公园的发展现状 / 99	
二、瑞典国家公园的概念和选定标准 / 102	
1. 瑞典国家公园的概念 / 102	
2. 瑞典国家公园的选定标准 / 103	
三、瑞典国家公园的法律体系 / 103	
1. 瑞典国家公园的法律体系介绍 / 103	
2. 瑞典国家公园核心法规辑要 / 104	
四、瑞典国家公园的管理模式 / 106	
1. 管理机制 / 106	
2. 资金机制 / 107	
3. 经营机制 / 107	



第六章 澳大利亚国家公园体制 / 111

一、澳大利亚国家公园的发展历程与现状 / 112

1. 澳大利亚国家公园的发展历程 / 112
2. 澳大利亚国家公园的发展现状 / 117

二、澳大利亚国家公园的概念和选定标准 / 117

1. 澳大利亚国家公园的概念 / 117
2. 澳大利亚国家公园的选定标准 / 118

三、澳大利亚国家公园的法律体系 / 118

1. 澳大利亚国家公园法律体系介绍 / 118
2. 澳大利亚国家公园核心法规辑要 / 119

四、澳大利亚国家公园的管理模式 / 120

1. 管理机制 / 120
2. 资金机制 / 123
3. 经营机制 / 124

第七章 新西兰国家公园体制 / 127

一、新西兰国家公园的发展历程与现状 / 128

1. 新西兰国家公园的发展历程 / 128
2. 新西兰国家公园的发展现状 / 132

二、新西兰国家公园的概念和选定标准 / 133

1. 新西兰国家公园的概念 / 133
2. 新西兰国家公园的选定标准 / 134

三、新西兰国家公园的法律体系 / 135

1. 新西兰国家公园的法律体系介绍 / 135
2. 新西兰国家公园核心法规辑要 / 135

四、新西兰国家公园的管理模式 / 137

1. 管理机制 / 137

2. 资金机制 / 140
3. 经营机制 / 140

第八章 南非国立公园体制 / 145

一、南非国立公园的发展历程与现状 / 146

1. 南非国立公园的发展历程 / 146
2. 南非国立公园的发展现状 / 146

二、南非国立公园的法律体系 / 148

1. 南非国立公园的概念 / 148
2. 南非国立公园的选定标准 / 148

三、南非国立公园的法律体系 / 148

1. 南非国立公园的法律体系介绍 / 148
2. 南非国立公园核心法规辑要 / 149

四、南非国立公园的管理模式 / 150

1. 管理机制 / 150
2. 资金机制 / 152
3. 经营机制 / 153

第九章 韩国国立公园体制 / 155

一、韩国国立公园的发展历程与现状 / 156

1. 韩国国立公园的发展历程 / 156
2. 韩国国立公园的发展现状 / 159

二、韩国国立公园的概念和选定标准 / 162

1. 韩国国立公园的概念 / 162
2. 韩国国立公园的选定标准 / 162

三、韩国国立公园的法律体系 / 163

1. 韩国国立公园的法律体系介绍 / 163



2. 韩国国立公园核心法编辑要 / 163

四、韩国国立公园的管理模式 / 165

1. 管理机制 / 165
2. 资金机制 / 169
3. 经营机制 / 170

第十章 日本国家公园体制 / 173

一、日本国家公园的发展历程与现状 / 174

1. 日本国家公园的发展历程 / 174
2. 日本国家公园的发展现状 / 176

二、日本国家公园的概念和选定标准 / 178

1. 日本国家公园的概念 / 178
2. 日本国家公园的选定标准 / 179

三、日本国家公园的相关法律体系 / 179

1. 日本国家公园的法律体系介绍 / 179
2. 日本国家公园核心法编辑要 / 180

四、日本国家公园的管理模式 / 185

1. 管理机制 / 185
2. 资金机制 / 186
3. 经营机制 / 187

第十一章 台湾地区国家公园体制 / 189

一、台湾地区国家公园的发展历程与现状 / 190

1. 台湾地区国家公园的发展历程 / 190
2. 台湾地区国家公园的发展现状 / 191

二、台湾地区国家公园的概念和选定标准 / 192

1. 台湾地区国家公园的概念 / 192



- 2. 台湾地区国家公园的选定标准 / 193
- 三、台湾地区国家公园的相关法规辑要 / 193
 - 1. 台湾地区国家公园的法律体系介绍 / 193
 - 2. 台湾地区国家公园核心法规辑要 / 195
- 四、台湾地区国家公园的管理模式 / 203
 - 1. 管理机制 / 203
 - 2. 资金机制 / 204
 - 3. 经营机制 / 204

第十二章 国家公园体制比较 / 207

- 一、国家公园的概念和选定标准比较 / 208
 - 1. 概念比较 / 208
 - 2. 选定标准比较 / 209
- 二、国家公园的法律体系比较 / 210
- 三、国家公园管理机制比较 / 212
- 四、国家公园资金机制比较 / 215
- 五、国家公园经营机制比较 / 216
- 六、对我国国家公园体制建立的启示 / 217
 - 1. 明确国家公园选定标准, 规范国家公园建立工作 / 218
 - 2. 理顺国家公园管理体系, 破解多头管理、重复管理的难题 / 218
 - 3. 适时出台专项法规, 完善国家公园管理法律法规体系 / 218
 - 4. 加大政府投入, 建立国家公园建设资金增长机制 / 218



5. 规范国家公园的经营，实行管理权与经营权相分离
的经营机制 / 219

6. 强化生态建设与环境保护，走可持续发展之路
/ 219

附表：主要国家和地区国家公园体制一览表 / 220

后记



第一章

美国国家 公园体制



一 美国国家公园的发展历程与现状

1. 美国国家公园的发展历程

美国国家公园的建设最初源于19世纪30年代著名风情画家乔治·卡特林的构想。他在采风途中，亲眼目睹了美国西部大开发对当地生态环境和印第安文明所带来的毁灭性影响，就提出一个设想——政府通过保护政策，设立一个大公园……一个国家公园，其中有人也有野兽，所有一切都处于原生状态，体现着自然之美。这是人类历史上第一个关于国家公园的构想。然而，这种构想并不为当时的美国社会所认同。在此后的半个世纪里，人们逐渐认识到了保护原生态自然与人文资源的重要性。1870年，一位名叫康尼勒斯·赫奇士的律师参加了一支19人的探险队，为了寻找温水喷泉，他们来到黄石，经过一个多月的勘察，发现这里拥有重重山峦、密密石林、奇特冲蚀熔岩以及间歇喷泉等众多的自然奇观。当时美国的《宅地法》对新发现的无主土地有一条规定：“谁发现谁拥有”，即谁都有权利把自己发现的土地及土地上的资源据为己有。探险队在返回前最后一个夜晚举办的野营会上，对如何瓜分这片土地进行了讨论，这时，赫奇士出人意料地提出了一个建议：将这片土地完整地交给政府，为全体人民和后代子孙永久享用而保护起来，他的建议得到了大家赞赏。1872年，美国国会就通过了《设立黄石国家公园法案》，规定此片土地为国有，划为公众公园，修建成“供人民游乐之用和为大众造福”的保护地。时任美国总统格兰特于同年签署了建立黄石国家公园的法令，宣告世界上第一个国家公园的出现。

继黄石公园之后，美国的国家公园很快发展起来。概括美国国家公园的发展历程，受战争、经济危机、政府换届、科技进步等诸多因素的影响，其发展大致经历了萌芽、体系成型、停滞、再发展、生态保护与教育并重五个阶段。



（1）萌芽阶段（1832-1916年）

19世纪初，以艺术家、探险家和文学家为代表的美国东部知识分子开始认识到西部大开发对西部原始自然环境造成的威胁，铁路公司也发现了西部景观作为旅游资源的潜在价值，于是保护自然的理想主义者和强调旅游开发的实用主义者联手敦促国会保护西部的奇特景观，并成功促使国会通过立法建立了第一座国家公园——黄石国家公园。19世纪末，随着美国西部原野的逐渐消失，人们保护原野的呼声高涨，在自然保护主义者和资源保护主义者的共同努力下，一大批国家公园建立起来。1906年，国会通过了《古迹法》，联邦政府开始大量而有效地保护史前和历史遗迹。

（2）体系成型阶段（1916-1933年）

该阶段的标志性事件是1916年国家公园管理局的成立。管理局成立以后，管理者们致力于国家公园体系的扩张，保护地类型不断增多。到1933年，西奥多·罗斯福总统将大部分的保护地都交由国家公园管理局管辖，包括原由陆军部和农业部管理的军事公园和国家森林保护地，国家公园体系从西部扩展到东部，国家公园体系正式形成。

（3）停滞时期（1933-1956年）

该阶段由于经济危机和第二次世界大战（简称二战）的影响，国家公园体系承担了解决就业和为战争提供资源的双重任务。罗斯福新政期间，资源保护队成立，管理者缩减工作人员和经费，但同时公园管理局也雇佣了成千上万的年轻人在国家公园体系内工作，建设了很多公共工程，这些项目对国家公园体系产生了深远影响。

（4）再发展阶段（1956-1966年）

二战后，为了应对因旅游业的繁荣、游客大量增加对国家公园体系内公共设施造成的压力，国家公园管理局启动了“66计划”，该计划从1956年起，用10年时间，花费10亿美元用以彻底改善国家公园体系内的基础设施和服务条件。“66计划”对国家公园体系的影响是两面性的：它在满足了游客需求的