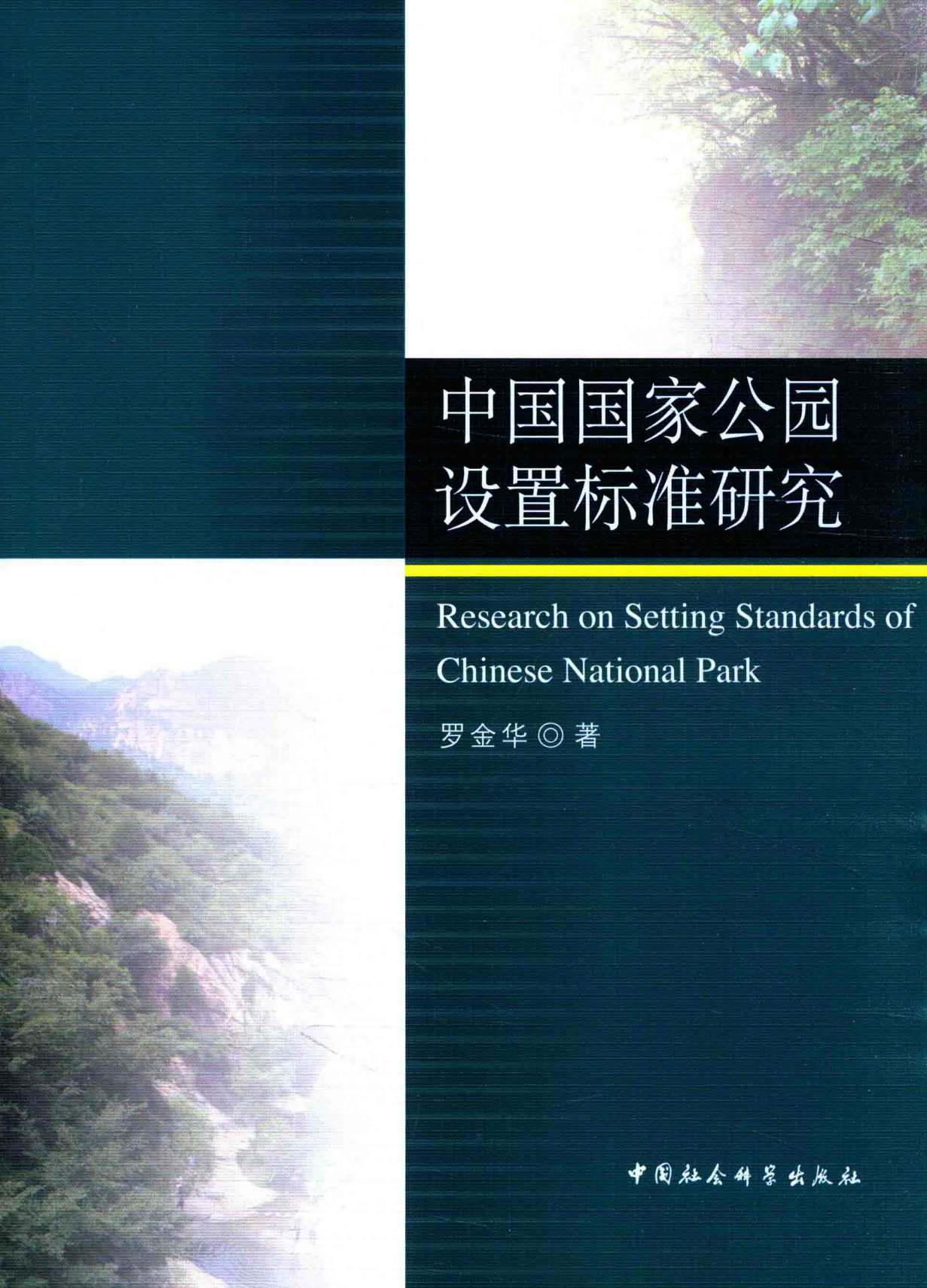




中国国家公园 设置标准研究

Research on Setting Standards of
Chinese National Park

罗金华 © 著

中国社会科学出版社

中国国家公园 设置标准研究

Research on Setting Standards of
Chinese National Park

罗金华 © 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国国家公园设置标准研究 / 罗金华著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7458 - 6

I. ①中… II. ①罗… III. ①国家公园 - 标准 - 研究 - 中国
IV. ①S759. 992 - 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 311975 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明
责任校对 石春梅
责任印制 何 艳

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2015 年 12 月第 1 版
印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16. 75
插 页 2
字 数 284 千字
定 价 58. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

2013 年度福建省社科规划项目

项目名称：中国自然遗产管理的制度伦理与管理创新研究

项目编号：2013B059

序一 建立国家公园体制需要更多的基础性学术研究

张 晓

(中国社会科学院环境与发展研究中心)

党的十八届三中全会制定了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，其中明确提出“建立国家公园体制”。这充分表明党中央高度重视生态文明建设，不仅将生态文明建设提高到与经济建设、政治建设、社会建设和文化建设同等重要的地位，并且将生态文明建设融入其他四大建设各方面和全过程，从而形成建设中国特色社会主义“五位一体”的总布局的发展战略。更具体地，第一次将国家公园的概念写入党的重要文件，显示出在我国全面深化改革的重要历史时期，党中央谋划保护自然文化遗产资源的战略布局、顺应国际自然文化遗产保护潮流、勇于承担资源保护历史责任的担当精神。毫无疑问，“建立国家公园体制”对我国自然文化遗产资源保护事业提出了更高要求。

国家公园是一个好理念。现代工业文明派生的城市化、工业化以及人口数量的激增，使得在世界范围内进行着广泛的土地开发运动。在这一过程中，处于弱势且沉默无语的自然文化遗产，或沦为利益集团的囊中之物，或被无视，命运多舛。国家公园制度旨在制衡国土开发过程中因过度开发所产生的生态环境及文化遗迹的破坏，将全国土地分为可开发与不可开发两类，在不可开发的土地范围内，规划出一些区域作为“国家公园”。

国家公园制度发端于美国。根据 1872 年美国国会的一项专门法案——《建立黄石国家公园法案》，美国建立了世界上第一座国家公园——黄石国家公园，其初衷是，这一公共公园应“让人民得益、供人民享受”。世界各国的自然文化遗产保护、管理的经验表明，国家公园是一种为了人民可以永久地享有、欣赏国家壮观、珍稀的自然文化遗产而建

立的政府保护资源的制度。它的出发点是为了人民的利益、为了国家长久的生态文明和精神文明传承。目前世界上已经有 100 多个国家实行国家公园体制，建立了 1000 多个国家公园。

按照世界自然保护联盟（IUCN）给定的国家公园的标准为：第一，不小于 1000 公顷面积之范围内，具有优美景观的特殊生态或特殊地形，有国家代表性，且未经人类开采、聚居或开发建设之地区。第二，为长期保护自然、原野景观、原生动植物、特殊生态体系而设置保护之地区。第三，由国家最高权力机构采取步骤，限制开发工业区、商业区及聚居之地区，并禁止伐林、采矿、设电厂、农耕、放牧、狩猎等行为之地区，同时有效执行对于生态、自然景观之维护地区。第四，在一定范围内准许游客在特别情况下进入，维护目前自然状态作为现代及未来世代科学、教育、游憩、启智资产之地区。

世界各国设立自己的国家公园，并不只是抄袭美国的模式，也不一定完全遵从 IUCN 的面积标准，而是建立了各具特色的、适合各自国情的国家公园：大部分国家的国家公园面积小于美国黄石国家公园；而有些面积则远远超过了它，如南非的 Kruger 国家公园，面积比黄石大两倍以上；有些是经私人捐献而建立，如阿根廷的 Nahuel Huapi 国家公园，以及欧洲的一些国家公园等；有些国家公园不仅包括著名的自然景观，而且包含丰富的历史文化遗迹和宗教遗迹，等等。

全面深化改革提出了我国“建立国家公园体制”的重要任务，如何在 IUCN 定义的大框架下，参考世界其他国家的案例，定义符合我国国情的国家公园标准，是摆在我国有志于自然文化遗产资源保护、管理的研究者与管理者面前，最为紧迫和重要的研究课题之一。

由于国家公园制度是以保证“不损害下一代人欣赏”的方式对资源进行利用，在此目标下，首先面临的问题是，国家公园的设立可以由谁提出？提出设立后应由哪一个决策机构确定（核准）？我国现未颁布有关国家公园的法律法规，更未建立国家公园的全国性统一管理机构，如何整合或遵循现有的各部门的管理权限和职能？集中或分散，哪一种管理模式更有利于遗产资源的长远保护和为人们世代所用？这需要深厚的法理研究、体制机制研究和制度设计研究做决策支撑。

其次，依据何种标准（换言之，具备何种条件）方能具有列入国家公园设立名单的资格？进而，需要对提出设立国家公园范围内的自然文化

遗产资源进行评价,从而确定其具有国家代表性。这也需要进行遗产资源评价的理论、方法研究。

总之,中国的国家公园标准,需要对国家公园的术语和定义、基本条件、资源调查与评价、总体规划和建设规范等内容作出科学界定和明确规定。与之相应地,需要系列的深入的理论和案例研究成果作为制定政策的参考依据。显然,关于国家公园标准的以上诸方面的基础性研究,不论数量还是质量,我国目前还很薄弱。

值得欣喜的是,福建三明学院的罗金华博士立志从事国家公园设置及其标准问题的研究,坚持从问题出发,紧紧把握建立我国国家公园体制的关键性问题设立标准,并围绕与之相关的多学科理论背景、实地调研等方面进行了独到的分析。他的《中国国家公园设置标准研究》的出版,恰逢其时,具有独特的学术价值。

国家公园制度作为“舶来品”,落地中国,一定要有中国特色、符合中国国情。希望我国学界在国家公园的遗产资源保护、管理和利用等领域,形成百舸争流的局面,涌现数量越来越多、质量更加上乘的学术研究成果,作为我国国家公园体制的建立和不断完善的思想库、智囊团和助推器。

2015年4月1日于北京

序二 设置标准是国家公园 制度建设的基石

袁书琪

(福建师范大学地理科学学院二级教授、博士生导师)

我国的国家公园建设，是在国家全面建设小康社会、进入经济增长新常态、实现转型升级发展的关键时期提到议事日程上来的，对于我国生态建设和生态文明建设、国土空间发展规划和主体功能区划有着重要的战略意义。

我国是世界上地理空间差异特别大、地理环境景观特别丰富多彩的大国，国家公园的类型也必然呈现多样。长期以来，我国已经建立了一大批堪称国家公园的自然遗产保护地，名目繁多，主要有国家级、世界级的自然保护区、国家风景名胜区、国家森林公园，国家、世界地质公园，国家矿山公园、国家湿地公园、国家水利风景区等，数量之多，在世界上名列前茅，为自然遗产的保护做出了巨大的贡献。然而，我国的这些国家级自然遗产保护地毕竟不是统一意义上的国家公园，管理层级偏低，管理权限分散，功能单一，与真正的国家公园尚有差距。各种类型的自然遗产地分别归属各部门、各行业管理，政出多门，互不相干，管理效率低下。更有甚者，同一保护地域拥有多项自然遗产地的牌子，设立多种管理机构，各行其是，互相掣肘，甚至相互冲突，事倍功半。条块分割，有直向行业领导，有横向地方领导，各自为政，不能形成管理上的合力。

当前，国家已经明确了建设国家公园的生态建设方向，并已开始了跨部门的磋商，但要突破长期以来的体制束缚，解决上述重重制约，必须坚持科学的发展观，从基础研究和基础工作做起。当务之急，是要制定适合我国国情的统一的国家公园标准，作为创建适合我国国情的统一的国家公园制度的基石，使得我国国家公园的建设从一开始就走在法治的、科学的、规范的路径上，有望后来居上，成为与我国国际地位相称的国家公园

大国和强国。

本书以综合创新的胆略和科学严谨的态度,探索这一为人先的复杂而重大的课题。作者比较广泛地参考了国内外多学科的文献,并对国内外有关国家公园的研究作了初步的综合梳理,尝试综合应用可持续发展理论、系统论、重复博弈论、协同演化论、生态管理理论等理论的理念、思路和方法,并立足中国实际,尤其是利用作者对泰宁世界自然遗产地和世界地质公园创新路径的长期探索和体验,为国家公园建设的基础研究打下了比较有利的基础。

作者就我国国家公园设置的必要性和我国国家公园设置的标准,对专家和公众进行了问卷调查,并重视调查前的有效设计和调查后的信度效度分析,将以上问题的前人研究成果与第一手的新鲜的专业看法和受众意见相结合,论证了我国国家公园设置的可行性和我国国家公园标准制定的依据。

基于综合评价借鉴,本书尝试表述了我国国家公园的性质、宗旨与设置原则,特别强调了我国国家公园设置对于我国资源管理和生态管理的意义,强调了我国国家公园的代表性和多功能性,指出了我国国家公园的准入是要在现有国家级自然遗产地的基础上加以规范提升的。在此基础上,本书进一步提出了我国国家公园的设置原则,特别关注系统整合优化、资源价值凸显、世界规范与中国特色兼顾等方面。

同样基于综合评价借鉴,本书尝试构建我国国家公园标准的指标体系和评价体系,参考现有国内外高频次评价要素,对调查结果进行 KMO 和 BARLETT 检验,应用最大方差法提取出富有代表性的因子,注意到资源区位与制度、公园意义与功能,进而通过判断矩阵构建起有一定科学性、系统性、规范性、创新性和可操作性的多层次综合评价指标体系和评价因子权重体系。作者对我国国家公园标准中的评价因子作了针对性解说,体现了作者对于我国国家公园深刻理解和殷切期待的创意,是本书参考价值重点之一。

本书以福建泰宁世界自然遗产地和世界地质公园作为我国国家公园设置标准创设成果的实证研究基地,具有较好的代表性和适宜性。有熟悉实证研究基地的专家进行标准试用和验证,取得了比较满意的实证研究结果,定量评价结果符合实证研究基地的优势和问题实况,显示出本书研究成果的重要实用价值。作者据此提出的我国国家公园管理体制和机制的构

想也就具有推广应用价值。

中国国家公园建设是个非常复杂的系统工程,涉及众多责权利重大的利益相关者,是我国学界、业界必须动员跨学科、高素质研究团队共同研究的重大课题。本书的开创性研究证实了我国国家公园设置的必要性和可行性,指出了中国国家公园建设的利益博弈关系及其协调出路,尝试建立保护优先、效益协同的中国国家公园管理模型,尝试了运用跨学科理论和方法构建我国国家公园标准指标模型和评价体系,做了有益的探索。中国国家公园标准和规范建设的上位理论和制度研究、国家公园的分类细化管理规范、国家公园内部与外部相关利益协调,以及在此基础上中国国家公园标准制定的不断完善优化,尚路漫漫兮需上下求索。

本书可作为高等院校地理、环境、生态、旅游、农林、地矿、水利、规划等相关专业的参考教材,以及相关部门、行业的培训教材,这还是当前比较稀缺的用书。

2015年3月19日

于长安山校园

福建师大

前 言

自然遗产资源是人类生存和社会发展的物质条件，也是生态文明建设的重要物质载体，因此，保护自然遗产资源就是保护人类自身的长远利益。随着社会经济的快速发展和人们物质文化生活水平的提高，自然旅游热激化了自然遗产资源保护与利用的矛盾。在中国，一方面遗产地面积不断扩大，建立了遗产地体系，另一方面遗产管理问题日益突出，诸如保护与利用的矛盾、管理力量薄弱、资源评价标准不一、保护经费短缺，等等，影响自然遗产地的可持续发展。改革和创新自然遗产资源管理成为我国社会深化改革的前沿课题之一。党的十八大报告将建立国土空间开发保护制度作为加强生态文明制度建设的内容之一提出，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中进一步明确提出“建立国家公园体制”，为自然遗产管理模式创新及其制度建设提供了契机。因此，研究中国国家公园设置标准具有重要的理论意义和现实意义。

20 世纪以来，世界各国都把国家公园建设作为保护自然环境和自然遗产资源的一种途径，形成了比较完善的管理理念和运行模式，为中国自然遗产管理提供了可资借鉴的经验。本书以可持续发展、系统学、生态管理、重复博弈、协同演化等理论为指导，采用文献研究、社会调查、比较分析和实证研究等多种方法，在分析美国、加拿大、俄罗斯、挪威、日本等具有代表性的国外国家公园和对比国内自然保护区、风景名胜区、森林公园、水利风景区、地质公园、湿地公园等遗产地的管理规章、研究文献的基础上，采用社会调查和实证研究的方法，研究了中国自然遗产地管理现状及其存在问题，从理论的角度探讨了中国设置国家公园的必要性和可行性以及中国特色国家公园的内涵，从实际应用的角度探索了中国国家公园的设置标准，旨在为构建符合中国实际的自然遗产管理模式及其管理机制提供支持。

全书共分六章。

第一章为绪论, 阐述研究的背景和意义, 综述国内外相关研究进展情况和管理实践的经验与问题, 明确本研究的主要思路、方法和技术路线。

第二章为研究的理论基础, 概述了可持续发展理论、系统理论、生态管理理论、重复博弈理论、协同演化理论的内涵, 分析了各种理论对国家公园建设与管理的指导意义。

第三章为中国设置国家公园的必要性与可行性研究, 采取专家和公众问卷调查的形式, 获取公众对我国自然遗产地管理中存在的问题以及关于设置国家公园必要性和可行性的态度的第一手信息, 应用 SPSS17.0 软件进行信度和效度分析, 为国家公园设置的必要性和可行性提供可靠而富有现实意义的数据支持。研究认为建立国家公园是国家遗产资源管理的战略选择, 乃可持续发展之必要、规范自然管理之必要、消除制度弊端之必要、发展绿色旅游之必要、生态保护事业及国际交流合作之必要。

第四章为中国国家公园设置标准研究, 基于社会生态经济协同发展的理论假说, 提出保护优先的效益协同假设, 选取国外代表性的国家公园以及中国现行各类国家级遗产地, 从概念、设置宗旨和评价标准中提取主要评价因素进行对比分析, 并吸纳研究过程中发现的新要素, 设计了体现保护优先效益协同概念的国家公园理论模型、评价指标模型及其指标体系。

第五章为实证研究, 选择福建省泰宁世界自然遗产地(世界地质公园), 实证自然遗产地现行管理制度和管理方式的缺陷, 验证了本研究所提出的设置标准的可行性和适用性, 构想了体现自然遗产地管理目标和任务的中国国家公园管理体制和机制。

第六章为研究结论与建议, 归纳本书的主要结论, 就国家公园管理制度建设提出若干建议。

当前, 中国自然遗产管理矛盾的根本原因在于缺乏正确的自然保护理念, 缺乏一个统领自然遗产地管理的规范模式, 缺少一套操作性强的准入标准和评价体系。本书借鉴国家公园管理模式就中国自然遗产管理创新进行了探索性研究, 旨在规范我国自然遗产资源的经济利用行为, 有效解决现行遗产地管理中存在的问题, 特别是现行自然遗产管理中评价标准不一、“国家挂名、地方行权、无从治理”的体制机制矛盾, 纠正错位开发、过度利用等不可持续利用方式。本研究所设计的国家公园设置标准综合生态、社会、经济效益三类指标, 赋予国家公园管理模式新的理论和实践内涵, 具有显著的实用价值和决策参考意义。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景与问题的提出	(1)
一 研究背景	(1)
二 研究问题的提出	(7)
第二节 研究意义	(10)
一 理论意义	(10)
二 实践意义	(10)
第三节 概念释义与界定	(11)
一 国家公园	(11)
二 自然遗产地与中国国家级自然遗产地	(12)
第四节 国内外研究综述	(13)
一 国家公园设置宗旨与标准研究	(13)
二 分类分区与分等定级研究	(19)
三 发展经验与问题	(25)
第五节 研究思路、方法与创新之处	(33)
一 研究思路	(33)
二 研究方法	(34)
三 创新之处	(36)
第二章 理论基础及其指导意义	(40)
第一节 可持续发展理论	(40)
一 可持续发展理论的内涵	(40)
二 可持续发展理论对国家公园建设和发展的意义	(42)
第二节 系统理论	(42)

一	系统理论的内涵	(42)
二	系统理论对国家公园建设和管理的意义	(43)
第三节	生态管理理论	(44)
一	生态管理理论的内涵	(44)
二	生态管理理论对国家公园发展和管理的意义	(45)
第四节	重复博弈论	(46)
一	重复博弈论的基本内涵	(46)
二	重复博弈论对国家公园管理制度设计的意义	(47)
第五节	协同演化理论	(47)
一	协同演化理论的基本内涵	(47)
二	协同演化的特征与类型	(48)
三	协同演化理论对国家公园设置的指导意义	(49)
第三章	中国自然遗产地设置国家公园的必要性与可行性	(51)
第一节	现状调查与问卷设计	(51)
一	调查方法与目的	(51)
二	调查问卷设计	(52)
三	调查过程与调查对象特征	(59)
四	问卷信度和效度分析	(61)
第二节	中国自然遗产地管理存在问题调查结果与分析	(83)
一	管理理念存在问题调查结果	(83)
二	管理体制存在问题调查结果	(85)
三	管理机制存在问题调查结果	(87)
四	存在问题调查结果分析	(88)
第三节	设置国家公园必要性调查结果与分析	(91)
一	可持续发展之必要：建立新型发展伦理关系	(92)
二	规范自然管理之必要：建立统一的准入标准	(96)
三	消除制度弊端之必要：建立中央统管的体制与机制	(99)
四	发展绿色旅游之必要：倡导新型的生产和消费观念	(100)
五	国际交流合作之必要：促进世界生态保护事业发展	(102)
第四节	设置国家公园的可行性分析	(105)

一 国家公园模式的先进性和适用性	(105)
二 中国自然遗产地保护成就和管理基础	(106)
三 社会发展要求和国家的支持实力	(107)
四 科技发展与管理进步	(107)
第四章 中国国家公园的设置标准	(109)
第一节 中国国家公园性质、宗旨与设置原则	(110)
一 中外国家公园和自然遗产地性质与宗旨评析	(110)
二 中国国家公园性质、宗旨与设置原则的设定	(126)
第二节 中国国家公园设置标准的指标体系	(129)
一 国外国家公园设置标准分析	(129)
二 中国国家级自然遗产地现行设置标准体系评析	(130)
三 中国国家公园设置标准指标评价模型的构建	(145)
第三节 中国国家公园设置标准的评价体系	(163)
一 设置指标的设定与释义	(163)
二 指标分值的设定	(179)
三 评价表的设计	(179)
四 分等定级分值的设定	(187)
第五章 中国国家公园设置标准的实证研究	(190)
第一节 实证地典型性评析	(190)
一 设置国家公园的代表性和可行性	(190)
二 未设置国家公园而存在的问题和矛盾	(191)
第二节 实证过程与结果分析	(194)
一 实证过程	(194)
二 实证结果分析	(196)
第三节 中国国家公园管理体制和机制的构想	(206)
一 统一集中的管理体制	(207)
二 均衡利益的协调机制	(210)
三 人财物与技术保障机制	(212)
第六章 研究结论与建议	(215)
第一节 研究结论	(215)

第二节 国家公园管理制度建设的建议	(217)
附录1 中国自然遗产地管理存在问题和国家公园设置必要性 调查问卷.....	(220)
附录2 中国国家公园设置评价标准的公众调查问卷.....	(226)
附录3 中国国家公园设置评价标准的专家调查问卷.....	(230)
参考文献	(235)
后记	(245)

图 表 目 录

图 1-1	自然资源管理基本结构与关系	(8)
图 1-2	CAP 逻辑框架	(29)
图 1-3	技术线路图	(37)
图 3-1	问卷设计步骤	(52)
图 3-2	LZ 项调查结果统计	(83)
图 3-3	LQ 项调查结果统计	(84)
图 3-4	LB 项调查结果统计	(84)
图 3-5	LC 项调查结果统计	(84)
图 3-6	TJ 项调查结果统计	(85)
图 3-7	TT 项调查结果统计	(86)
图 3-8	TC 项调查结果统计	(86)
图 3-9	TD 项调查结果统计	(86)
图 3-10	JP 项调查结果统计	(87)
图 3-11	JJ 项调查结果统计	(87)
图 3-12	JK 项调查结果统计	(88)
图 3-13	LS 项调查结果统计	(92)
图 3-14	LX 项调查结果统计	(93)
图 3-15	JR 项调查结果统计	(97)
图 3-16	JY 项调查结果统计	(97)
图 3-17	JA 项调查结果统计	(98)
图 3-18	TG 项调查结果统计	(99)
图 3-19	TS 项调查结果统计	(100)
图 4-1	定义与宗旨十个评价因子分布面积图	(125)
图 4-2	国外代表性国家公园设置条件主要评价因子分布图	(130)
图 4-3	中国国家级遗产地评价标准主要评价要素分布图	(140)