

# Tourism Eco-compensation of National Park

——A Case Study of Yunnan Province

## 国家公园 旅游生态补偿

——以云南为例

张一群/著



科学出版社

# 国家公园旅游生态补偿

## ——以云南为例

**Tourism Eco-compensation of National Park**

**——A Case Study of Yunnan Province**

张一群 著

本研究是国家自然科学基金项目“社区特许经营视角下的自然遗产地旅游开发造血式生态补偿模式研究——以香格里拉普达措国家公园为例”(41161089)的重要成果。

科学出版社

北 京

## 内 容 简 介

本书在国家公园体制和生态补偿机制建设上升为国家战略的大背景下,基于云南多年的国家公园探索实践,以我国国家公园保护地模式的开创者——香格里拉普达措国家公园为案例,通过文献研究与案例研究、定性研究与定量研究相结合的方法,开展了国家公园的产生与发展、国家公园旅游生态补偿的理论与实践、云南国家公园旅游生态补偿的动因与可行性、普达措国家公园旅游生态补偿调查研究、云南国家公园旅游生态补偿机制构建等研究。

本书可为自然保护和旅游管理领域的科研、管理及决策人员提供参考,也可作为高等院校相关院系师生和增强大众生态文明理念的参考用书。

### 图书在版编目(CIP)数据

国家公园旅游生态补偿:以云南为例/张一群著. —北京:科学出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-03-047520-6

I. ①国… II. ①张… III. ①国家公园-旅游-生态环境-补偿机制-研究-云南省 IV. ①X321. 274

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 044326 号

责任编辑:林 剑/责任校对:彭 涛

责任印制:徐晓晨/封面设计:无极书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京中石油彩色印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2016 年 3 月第 一 版 开本:720×1000 B5

2016 年 3 月第一次印刷 印张:14

字数:282 000

定价:92.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

# 前 言

作为一种有效平衡保护与利用关系的保护地模式，国家公园为世界各国所推崇。2013年11月，党的十八届三中全会明确提出“建立国家公园体制”，力图对目前我国碎片化的保护地进行整合保护、科学利用，并造福于人民。2015年1月，《关于印发建立国家公园体制试点方案的通知》（发改社会〔2015〕171号）确定了在包括云南在内的9个省份开展国家公园体制试点工作，正式拉开我国国家公园体制建设的大幕。而在此之前，云南省早在1996年就开始了国家公园新型保护地模式的探索，并在2008年被国家林业局正式批准为国家公园建设试点省。经过近20年的探索实践，云南已经形成了一套较为成熟的国家公园建设模式，为我国开展国家公园体制建设积累了宝贵经验。

旅游生态补偿是缓解生态保护与经济发展矛盾，促进国家公园与旅游业可持续发展的重要保障。国家公园旅游生态补偿机制的建立及运行状况，关系到国家公园管理目标能否顺利实现，也关系到我国国家公园体制试点工作的成败。实施旅游生态补偿不仅可以通过使用者付费、破坏者补偿纠正和避免旅游开发中的种种“不生态”现象，更能通过保护者获益激励生态保护行为，激发旅游地社区居民及其他公众的保护热情，通过调节旅游开发所涉及的生态利益相关者之间的利益关系，缓解生态保护与旅游经济发展之间的矛盾。此外，由于旅游开发收益者明确，以及旅游业本身所具有的高生态效率、强关联带动等特性，旅游生态补偿还可以作为重要的市场化生态补偿渠道，以旅游收入反哺生态保护、社区发展等工作，在解决国家公园及其生态补偿资金短缺方面发挥重要作用。旅游生态补偿的以上作用，对于充分发挥国家公园保护、科研、教育、游憩、社区发展五大功能，促进以“有效平衡保护与利用关系”为标签的国家公园这一新型保护地模式在我国的健康发展具有重要作用，对于现阶段我国正在开展的国家公园体制试点工作具有重要意义。因此，本书试图将旅游生态补偿运用于国家公园领域，将旅游生态补偿的内涵与国家公园的核心理念相联系，构建国家公园旅游生态补偿的理论体系，总结国家公园旅游生态补偿的实践经验，分析国家公园旅游生态补偿的动因与可行性，建立国家公园旅游生态补偿的长效机制。

当前，无论是旅游生态补偿、保护地旅游生态补偿的研究，还是国家公园体制的研究，我国均处于起步阶段。本书遵循“理论分析——经验借鉴——案例研

究——机制构建”的基本思路，汇聚了较为丰富的理论与实践研究成果，具有较强学术价值。理论上，通过构建较为完善的旅游生态补偿理论体系和国家公园旅游生态补偿机制，可以弥补相关研究领域的缺失，丰富生态补偿、旅游可持续发展、国家公园体制研究的理论成果。实践上，通过国家公园旅游生态补偿典型案例的剖析和普达措国家公园旅游生态补偿实施状况的深入研究，不仅可以为国家公园及其他类型保护地旅游生态补偿政策的制定提供科学依据，对其旅游生态保护工作及旅游资源管理制度的优化具有重要指导意义，也有利于从补偿领域（旅游业）和补偿方式（市场补偿）两方面为我国生态补偿制度的建立与完善提供重要借鉴，更能为我国国家公园体制的建立积累宝贵经验。

本书从选题、构思到最终成稿都离不开杨桂华教授的鼓励与指导。云南大学工商管理及旅游管理学院的田里教授、吕宛青教授等对本书研究成果的充实与完善提供了宝贵意见，云南省国家公园管理办公室、普达措国家公园管理局、普达措旅业分公司等单位以及相关社区居民对本书调研工作的顺利开展提供了有利条件。本书的出版还得到了国家自然科学基金委员会的支持、凝聚了出版社工作人员的心血。在此，谨向所有为本书出版提供帮助的人致以最诚挚的谢意。同时，鉴于作者水平有限、时间仓促，书中难免存在瑕疵，恳请广大同仁和读者不吝赐教、批评指正。

张一群

2016年2月

# 目 录

|     |                              |     |
|-----|------------------------------|-----|
| 1   | 国家公园发展概述 .....               | 1   |
| 1.1 | 国家公园的产生与发展 .....             | 1   |
| 1.2 | 国家公园的定义与特点 .....             | 4   |
| 1.3 | 云南国家公园的探索实践 .....            | 10  |
| 1.4 | 我国国家公园体制建立进展 .....           | 16  |
| 2   | 国家公园旅游生态补偿的理论研究 .....        | 18  |
| 2.1 | 生态补偿的内涵与反思 .....             | 18  |
| 2.2 | 对旅游生态补偿的基本认识 .....           | 23  |
| 2.3 | 旅游生态补偿的内涵剖析 .....            | 44  |
| 2.4 | 国家公园旅游生态补偿的制度需求 .....        | 50  |
| 3   | 国家公园旅游生态补偿的实践分析 .....        | 53  |
| 3.1 | 国外国家公园旅游生态补偿实践案例分析 .....     | 53  |
| 3.2 | 国外国家公园旅游生态补偿经验借鉴 .....       | 59  |
| 3.3 | 国内保护地旅游生态补偿实践案例分析 .....      | 64  |
| 3.4 | 国内保护地旅游生态补偿经验借鉴 .....        | 71  |
| 4   | 云南国家公园旅游生态补偿的动因与可行性 .....    | 75  |
| 4.1 | 云南国家公园发展现状 .....             | 75  |
| 4.2 | 云南国家公园旅游生态补偿的动因 .....        | 85  |
| 4.3 | 云南国家公园旅游生态补偿的可行性 .....       | 96  |
| 5   | 香格里拉普达措国家公园旅游生态补偿的调查研究 ..... | 106 |
| 5.1 | 普达措国家公园的建立与发展 .....          | 106 |
| 5.2 | 普达措国家公园旅游生态补偿调查 .....        | 109 |
| 5.3 | 普达措国家公园旅游生态补偿效果评估 .....      | 131 |

|            |                              |     |
|------------|------------------------------|-----|
| 5.4        | 普达措国家公园旅游生态补偿的经验 .....       | 151 |
| 5.5        | 普达措国家公园旅游生态补偿的不足 .....       | 154 |
| 6          | 云南国家公园旅游生态补偿机制的解析与构建 .....   | 157 |
| 6.1        | 云南国家公园旅游生态补偿机制建立的目的与原则 ..... | 157 |
| 6.2        | 云南国家公园旅游生态补偿机制的基本框架 .....    | 159 |
| 6.3        | 云南国家公园旅游生态补偿责任确立机制 .....     | 160 |
| 6.4        | 云南国家公园旅游生态补偿途径选择机制 .....     | 164 |
| 6.5        | 云南国家公园旅游生态补偿标准确定机制 .....     | 170 |
| 6.6        | 云南国家公园旅游生态补偿实施保障机制 .....     | 177 |
| 参考文献 ..... |                              | 183 |
| 附录 .....   |                              | 192 |
| 索引 .....   |                              | 217 |



# 1 国家公园发展概述

作为全球自然保护的规范语言，国家公园是人类文明进步的必然产物，它的出现推动了自然保护事业的兴起和发展，不仅创造了自然生态环境保护的新形式，也引发了一场世界性的国家公园运动。

## 1.1 国家公园的产生与发展

### 1.1.1 国家公园的产生

“国家公园”（national park）的提法源自美国，一般认为由美国艺术家乔治·卡特琳在《美国野牛和印第安人处于濒危状态》中首先提出：1832年，乔治·卡特琳在旅行途中对美国西部大开发对于印第安文明、野生动植物和荒野的影响深表忧虑，他写道“他们可以被保护起来，只要政府通过一些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，所有的一切都处于原生状态，体现着自然之美”。卡特琳的这一理念在1864年得以实现。

19世纪中期，美国工业化程度迅速提高，经济的发展加剧了对生态环境的破坏，工业化进程使得原始的自然和荒野岌岌可危。美国打着“天赋使命”的旗号，无情地向西部挺进，有计划地将印第安人驱离他们的家园，将他们的土地改为他用。到19世纪60年代，美国最著名的地标性景观尼亚加拉大瀑布已几乎被毁，每处景点都为私人所有，必须交费才能游览，游客被纠缠和欺诈都是家常便饭，唯利是图的商贩和自诩为导游的人挤满了车站。欧洲游客曾公开贬低美国人，指责他们让这么美的自然杰作因商业开发而被摧残，并因此称美国仍是一个落后和野蛮的国家<sup>①</sup>。伴随着工业化进程的推进，人们的自然保护意识被唤醒，回归自然的理念也日益盛行，一群自然保护运动先驱看到加利福尼亚州约塞米蒂的红杉巨木遭到大肆砍伐，积极奔走促请国会保存该地，终于在1864年6月30

---

<sup>①</sup> 摘自纪录片《美国国家公园全纪录》第一集。



日由林肯总统签署了一项法案。法案围绕约塞米蒂山谷和马里波萨巨杉林，将超过 155 平方千米的联邦土地移交给加利福尼亚州政府管辖，作为加利福尼亚州州立公园（后于 1890 年改为国家公园），条件是这里永远不能用作私人用地，而是用作公共的度假地和游乐场所。这项法案留下的不止是一片景观、一个公园，而是能给每个人带来欢乐的大面积的自然风光。

1870 年，美国一支颇具影响力的团队探访了怀俄明州黄石胜景，证实了之前冒险者们对于黄石地区景象的描述。1871 年，美国政府派出专业人士组成探险队深入黄石地区内部探明了该地区的价值，这次探险活动使美国人真正看到了以往只能想象的奇景，并促成美国国会在 1872 年通过法案，将怀俄明、蒙大拿、爱达荷三州交界处方圆 80 余万公顷的黄石地区划为生态保护和大众休闲的保留地，世界第一个国家公园——黄石国家公园由此诞生。

### 1.1.2 国家公园的发展

黄石国家公园建立后，国家公园管理模式产生的作用引起了美国政府的重视，国家公园理念逐渐向全球扩散，国家公园数量不断增加，许多保护设施和经费难以保障的第三世界国家也投身于国家公园建设，掀起了一场全球性的国家公园运动。根据张海霞（2010）、张希武和唐芳林（2014）的研究，世界国家公园的发展可以分为五个阶段。

#### （1）19 世纪 80 年代至 19 世纪末

国家公园的发端意味着人类对于自身破坏自然行为的反思。黄石国家公园建立后，国家公园理念在美国得到了广泛而迅速的传播，1890 年和 1899 年，美国又相继建立了红杉国家公园和约塞米蒂国家公园、雷尼尔山国家公园。在美国的影响和带动下，1879 年，澳大利亚建立了世界第二个国家公园——皇家国家公园；1885 年，加拿大建立了世界第三个国家公园——班夫国家公园；新西兰、墨西哥、英国等也纷纷建立了自己的国家公园。这一时期国家公园的数量较少，且增长缓慢，从空间分布来看，主要集中于美国和英联邦国家。

#### （2）20 世纪初至 20 年代

伴随着以底线公平为基本诉求的“公民游憩权”思想的出现，西欧发达国家也逐渐接受国家公园的发展理念。1909 年，瑞典建立了欧洲第一个国家公园，之后荷兰、西班牙、芬兰、瑞士等纷纷响应，并普遍采取低门票或免门票的方式向全民开放。同期，发达国家的海外殖民地如南非、智利、古巴、印度等，也开

始出现国家公园,这些国家公园多为狩猎保护区的性质,服务对象以富裕的特权阶层为主。此外,新大陆国家的国家公园队伍日益壮大,管理得到进一步加强,美国于1916年设立了隶属于内政部的国家公园管理局,作为国家公园专管机构,并发布实施了《国家公园管理局组织法案》,为全球国家公园的规范化管理树立了典范。这一时期,随着自然保护运动在全球铺开,西方发达国家出现了大量的自然保护机构,对国家公园的建立起到了积极促进作用,如德国的自然保护与公园协会发起创立了吕内堡海德公园。

### (3) 20世纪30~40年代

第二次世界大战期间,自然保护工作波及世界大多数地区,国家公园在全球更大范围得以传播,特别是非洲、大洋洲、亚洲的一些殖民地国家。例如,比利时于1925年在刚果设立了阿尔贝国家公园,意大利于1926年在索马里设立了一个国家公园,法国在马达加斯加和印度支那、荷兰在印度尼西亚都开展了国家公园的相关工作。此外,新西兰、澳大利亚、加拿大、南非、菲律宾、冰岛、瑞典、丹麦、德国、比利时、罗马尼亚、西班牙、日本、墨西哥、阿根廷、委内瑞拉、厄瓜多尔、智利、巴西、圭亚那等也都设立了一些新的国家公园。

### (4) 20世纪50~70年代

在此阶段,由于生态保护运动的爆炸性开展,工业化国家居民对“绿色空间”的渴求,以及世界旅游业发展等原因,国家公园的划定有了更大的进展。20世纪40年代出现了国家公园设立的高峰期,10年间有39个国家新建了200多处国家公园。一方面,大量独立后的亚非、拉美国家加入到全球国家公园网络,如东非的肯尼亚于1946年建立内罗毕国家公园,赞比亚于1950年建立卡富埃国家公园,泰国于1962年建立考艾国家公园。另一方面,第二次世界大战以后,西欧、北美发达国家经济出现空前繁荣,小汽车普及,人们闲暇时间增多,旅游业迅速发展,导致国家公园旅游人数猛增,也给国家公园环境容量带来极大压力。受福利主义游憩观和环境保护主义的思潮影响,这些国家出现了新一轮的国家公园数量增长。在北美,国家公园的数量扩大了7倍(从50个扩大到356个);在欧洲,扩大了15倍(从25个扩大到379个)。到20世纪70年代中期,全世界已有1204个国家公园。

### (5) 20世纪70年代至今

近年来,各国经济快速发展,人民生活水平不断提高,户外游憩需求逐步加大,再加上国际旅游业的飞速发展以及全球对生态环境的日益关注,促使国际保

护事业蓬勃发展,更促进了国家公园的普遍建立。经过 100 多年的研究和发 展,国家公园已经成为一项世界性和全人类性的自然文化保护运动,在亚洲,日本、马来西亚、韩国、印度尼西亚、越南、印度、泰国等都建立了国家公园。据统计,截至 2007 年,全世界已有 255 个国家和地区共建立了 9832 处国家公园,总面积达 9.26 亿公顷,占全球陆地面积的 6.2% 以上(杨跃萍,2007)。截至 2014 年 3 月,世界保护区委员会(WCPA)数据库统计的属于国家公园这一类别的保护地数量达到 5219 个,世界上直接冠以“国家公园”之名的有 3700 余个。

## 1.2 国家公园的定义与特点

### 1.2.1 国家公园的定义

#### (1) 各国对国家公园的不同认识

由于世界各国在经济发展程度、土地利用形态、历史背景以及行政体制方面的不同,其在全国公园运动发展的最初几十年间,对全国公园的认识,包括名称、内涵、标准、管理机构等也有相当大的区别(杨锐,2003)。

由于美国和加拿大都属于地广人稀、农业畜牧业发展较晚的国家,保留有大片的原始景观,北美的国家公园一开始就强调对荒野的保护,对原始性的保护从国家公园建立之初就占据重要地位。而英国、荷兰、卢森堡等欧洲国家,由于土地有限,农业发展历史悠久,原始自然景观已难寻觅,通常将风景优美的自然地区及农业、牧业用地划为“自然公园”,尽管这类地区以提供国民户外游憩活动为主,面积一般也较小,但英国也称之为“国家公园”。类似情况同样出现在日本:日本于 1931 年颁布了《国家公园法》,目的是把突出的风景区保护成国家公园,以促进旅游业的发展;1934 年确定了第一批 3 个国家公园,第二次世界大战前又确定了 9 个国家公园;1957 年颁布了《自然公园法》,该法将自然公园分为国家公园、准国家公园和现自然公园三类,而事实上后两类与欧洲的自然公园类似,均以提供国民室外休闲活动场所为主(杨锐,2003)。非洲的国家公园与欧洲相比,则是另一个极端:他们将开放给游客观光的大面积野生动物保护区称为“国家公园”。面积巨大、管理粗放是非洲国家公园的特点。

由于认识上的差异,各国(地区)对“国家公园”的定义也不尽相同,表 1-1 列出了一些代表性的国家公园定义。

表 1-1 国家公园的代表性定义

| 国家/地区  | 国家公园定义                                                                                                                 |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 美国     | 国家公园是由国家政府宣布作为公共财产而划定的以保护自然、文化和民众休闲为目的区域                                                                               |
| 澳大利亚   | 国家公园通常是指被保护起来的大面积陆地区域，这些区域的景观尚未被破坏，且拥有数量可观、多样化的本土物种。在这些区域，人类的活动受到严密监控，诸如农耕之类的商业活动则是被禁止的                                |
| 英国     | 国家公园为有着优美自然景观、丰富野生动植物资源和厚重历史文化的保护地，居住或工作在国家公园的人以及农场、村镇连同其所在地的自然景观和野生动植物一起被保护起来。国家公园对游客的开放性为每个人提供了体验、享受和学习不同国家公园特有资源的机会 |
| 中国台湾地区 | 国家公园指具有国家代表性的自然区域或人文史迹，国家公园成立的目的是保护国家特有的自然风景、野生生物及史迹，并供国民教育、娱乐及研究，以达成生物多样性维护及国土永续保育的重要任务及使命                            |

资料来源：张希武和唐芳林，2014

(2) IUCN 的国家公园定义

世界自然保护联盟（International Union for Conservation of Nature and Natural Resources，IUCN）成立于1948年10月，是历史最悠久、规模最大的全球环境组织，拥有超过1200个政府和非政府机构成员和近11 000名分布于150个国家或地区的专家志愿者，其核心工作之一是保护地的建立、发展及保护，在保护地和国家公园发展方面所提出的建议极具权威性（吴平，2015）。保护地，即国际上通行的“protected areas”，也被译作“保护区”，是指“为了保护生物多样性、自然和相关的文化资源而特别划出的，并通过法律和其他有效手段进行管理的土地和海洋区域”（IUCN，1994）。IUCN于1994年出版的《保护地分类管理应用指南》根据主要管理目标的不同建立了保护地分类体系（表1-2），在国际自然保护领域得到了广泛认可。

表 1-2 IUCN 的保护地分类体系

| 类别  | 名称                              | 定义                                                 | 管理目标      |
|-----|---------------------------------|----------------------------------------------------|-----------|
| I a | 严格的自然保护区（strict nature reserve） | 拥有杰出的或具代表性的生态系统、地质地理现象或物种的陆地或海洋，主要提供科学研究或环境监测方面的利用 | 科学研究、环境监测 |

续表

| 类别  | 名称                                          | 定义                                                                                            | 管理目标                 |
|-----|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| I b | 荒野保护区 (wilderness area)                     | 大面积未经改造或仅受到轻微改变的陆地或海洋区域，仍保持自然的特色及影响，区内没有永久性的或明显的（人类）居住现象                                      | 荒漠保护                 |
| II  | 国家公园 (national park)                        | 被指定用来：①为当代或子孙后代保护一个或多个生态系统的完整性；②排除与保护目标相抵触的开采或占有行为；③提供与环境和文化相协调的精神的、科学的、教育的、娱乐的和游览的机会的陆地和海洋区域 | 生态系统的保护和重建，提供游憩与教育机会 |
| III | 自然纪念区 (natural monument)                    | 拥有特殊的自然或文化现象，它稀少且具有代表性，或在美学或文化上意义重大，而具有杰出或独特的价值                                               | 保护特殊的自然现象            |
| IV  | 栖息地/种群管理区 (habitat/species management area) | 指那些陆地或海洋区域，在这些区域内通过积极的管理行为保护（特定植物）栖息地，并且满足特定种群对生境的需要                                          | 通过积极的干预进行保护          |
| V   | 陆地/海洋景观保护区 (protected landscape/seascape)   | 由于人类与自然的长期相互影响而形成的具有重要美学、生态学或文化价值，同时生物多样性较丰富的海岸及海洋区域                                          | 保护和重建陆地/海洋景观，提供游憩机会  |
| VI  | 资源管理保护区 (managed resource protected area)   | 没有受到显著改造的自然系统。通过管理以保护和维持其生物多样性，同时提供满足当地社区需要的自然资源供应                                            | 实现自然生态系统的可持续利用       |

资料来源：IUCN，1994

作为 IUCN 保护地分类体系中的第 2 类，国家公园是指那些陆地和（或）海洋地区，它们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；提供在环境上和文化上相容的、精神的、科学的、教育的、娱乐的和游览的机会。2013 年，IUCN 又对国家公园的定义进行了更新，“国家公园是指大面积的自然或接近自然的区域，设立的目的是保护大规模（大尺度）的生态过程，以及相关的物种和生态系统特性。这些保护区域提供了环境和文化兼容的精神享受、科研、教育、娱乐和参观机会的基础”（吴平，2015），更加强调国家公园对于“大面积的完整自然生态系统”的保护。

1.2.2 国家公园的特点

(1) 保护与利用兼顾的发展理念

秉承保护与利用兼顾的发展理念，国家公园通过较小范围的适度开发实现大范围的有效保护，既排除了与保护目标相抵触的开发利用方式，达到了保护生态系统完整性的目的；又为公众提供了旅游、科研、教育、娱乐的机会和场所，是一种能够合理处理生态环境保护与资源开发利用关系的行之有效的保护和管理模式。相对于保护地分类体系中的其他 5 类保护地，国家公园较好地处理了生态保护与合理利用之间的关系，而成为国际社会普遍认同的平衡保护与发展的生态保护模式。

正是基于对国家公园保护与利用兼顾发展理念的认可，在国家公园从“美国最有创意的构想”变成全球通用保护模式的过程中，虽然世界各国对国家公园管理目标的具体表述存在差异（表 1-3），但是不难看出：“自然保护”和“公众游憩利用”是公认的两个基本管理目标；当保护和游憩利用之间存在冲突时，保护被赋予更大的权重。IUCN 也将国家公园的管理目标确定为保护生态系统，提供游憩与环境教育机会。

表 1-3 代表性国家公园的法定管理目标一览表

| 洲别  | 国家<br>(地区) | 国家公园的法定管理目标                                                                                            | 法律依据                  |
|-----|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| 北美洲 | 美国         | 保存（公园地的）风景、自然和历史遗迹及野生生命并且将它们以一种能不受损害地传给后代的方式提供给人们欣赏                                                    | 《国家公园管理局组织法案》(1916 年) |
|     | 加拿大        | 公园服务于加拿大公民的利益、教育和娱乐并且应该以完好无损的方式进行保留和使用以提供给子孙后代继续享受。在管理规划中，应当考虑公园管理规划分区和游客利用时保护自然资源和生态系统的完整性应该具有第一位的优先权 | 《国家公园法》(1930 年)       |
| 欧洲  | 英国         | 保存和提高加强自然美景、野生生命和文化遗迹；促进公众理解和欣赏这些公园的特殊品质的机会                                                            | 《环境法》(1995 年)         |
|     | 德国         | 保护整个地区的生态环境；保护处于自然状态和接近自然状态的生物；在不影响环保目的前提下，对当地居民进行宣传教育，开发旅游和疗养业；国家公园不以盈利为目的                            | 《巴伐利亚州自然保护法》(1973 年)  |

续表

| 洲别  | 国家<br>(地区) | 国家公园的法定管理目标                                                              | 法律依据                    |
|-----|------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 大洋洲 | 新西兰        | 永恒保护那些拥有如此美丽、独特和具有科学重要性的与众不同品质的风景、生态系统、自然特征，保护它的内在价值，并促使公众合理使用、欣赏和享受这些区域 | 《国家公园法案》(1980年)         |
|     | 澳大利亚       | 保护公园所在区域处于自然状况，并且鼓励和规范公众对这一区域的合理使用、欣赏和享受                                 | 《环境保护和生物多样性保护法案》(1999年) |
| 亚洲  | 韩国         | 保护代表性的自然风景地，扩大国民的利用率，为保健、休养及提高生活情趣做出贡献                                   | 《韩国自然公园法》(1967年)        |
|     | 日本         | 为保护优美的自然风景地区，以及对野生动植物、生态环境、生物多样性等的保育，增进其利用，并提供为国民的保健、休养生息及环境教育的正确利用      | 《自然公园法》(1957年)          |
|     | 中国台湾地区     | 保护国家特有的自然风景、野生物及史迹，并供国民育乐及研究                                             | 《国家公园法》(1972年)          |

资料来源：根据相关文献整理而成

(2) 公益性的价值取向

人们普遍认为建立最早、公认较好的美国国家公园体制是国家公园治理模式的原种（李鹏，2015），是国家公园体制的典型代表（刘锋和苏杨，2014），其所强调的公益性也被视为国家公园的根本属性。从世界范围来看，几乎所有发达国家的国家公园都以公益性为核心价值取向，强调国家公园对于维护公民游憩权、实现环境和遗产资源保护的公共价值（张海霞，2010）。例如，早在1864年，美国国会通过《约塞米蒂授权法》时，便明确了立法目的是“为了公共用途、游憩度假和休闲娱乐”；1872年，《黄石公园法》更是旗帜鲜明地指出其立法宗旨是“为了人民的利益和愉悦”而将其保留为一个“公园或娱乐地”；1916年，《国家公园管理局组织法案》明确了设立国家公园管理局是为了“保护公园中的风景、自然与历史遗产以及野生动植物，并以此种手段和方式为人们提供愉悦并保证它们完好无损，以确保子孙后代的福祉”（高科，2015）。此外，德国在1978年立法指出国家公园“不以盈利为目的”；日本内阁会议在1998年通过一系列措施推动森林的公益职能，并以“一般会计永久拨付”作为支持；澳大利亚的国家公园虽然更加重视生态环境保护功能，但也通过立法保障了国家公园不以盈利为目的；加拿大的国家公园在初创阶段以盈利为主，但1930年国会通过的国家公园行动计划确立了其公益性的基本导向。当前，不少发展中国家的国



国家公园基本处于加拿大国家公园初创期以盈利为目标的阶段，但总体上看，国家公园公益性取向的强化与盈利性取向的弱化是必然的趋势（张海霞，2010）。

### （3）强有力的公共财政支持

国家公园是造福公众的公有、共管、公用的公益事业，其公益性的发挥，需要相应的管理体制、资金机制、经营机制、监督机制等予以保障。其中，强有力的公共财政支持是国家公园公益性的重要前提和物质基础。鉴于国家公园在公共游憩供给与生态环境、自然遗产保护上的国家意义，大部分国家的中央政府对国家公园进行财政补贴甚至全额拨款。美国国家公园管理局每年可以获得 20 亿美元左右的管理预算，2014 年，国会向国家公园管理局预算账户的拨款高达 30 亿美元，相比之下，国家公园管理局获得的门票和使用费收入仅 1.93 美元，商业特许经营收入仅 0.89 亿美元<sup>①</sup>。在亚洲，韩国国家公园的政府财政拨款也占到国家公园总收入的 2/3，泰国国家公园的运转资金也主要依靠中央财政统一支付。

### （4）完备的法律保障体系

完善的法律体系是国家公园建设的重要保障，也是国家公园管理运行的基础，世界上大部分国家都建立了较为完善的国家公园法律体系，包括了从国家层面到地方层面直至每个国家公园的法律法规。其内容涵盖了国家公园的定义、旅游开发、设施建设、生态保护、特许经营、社区发展等诸多方面，从大的框架到具体的项目都囊括其中。例如，美国国会有关国家公园的立法就伴随着国家公园发展的全过程。从 1872 年的《黄石公园法》，到 1906 年的《古迹法》、1916 年的《国家公园管理局组织法案》、1935 年的《历史遗迹保护法》、1965 年的《特许经营政策法》、1968 年的《国家游径系统法》和《自然风景河流法》、1970 年的《综合授权法》、1978 年的《国家公园及娱乐法》、1998 年的《国家公园综合管理法》等一系列法律，共同确立了国家公园的合法性地位，让国家公园管理和维护建立在坚实的法律保障基础之上（高科，2015）。加拿大的国家公园自诞生之日起，就受到法律保护。早在 1885 年，加拿大联邦政府就颁布了《落基山公园法案》，用以规范国家公园保护建设。1930 年加拿大正式颁布了《国家公园法案》，1988 年又对该法案进行了修改。此外，加拿大还制定了《国家公园法案实施细则》、《野生动物法》等 16 部相关法律（陈绍志和赵劼，2014）。

<sup>①</sup> 资料来源于国家发展和改革委员会和保尔森基金会于 2015 年举办的国家公园体制建设国际研讨会主题报告。

### (5) 因地制宜的管理模式

国家公园制度虽然发端于美国，但在传播过程中，为适应不同国家的土地所有制、立法体系、原住民参与机制、国家公园发展沿革等具体国情，形成了不同的管理模式。通常被分为以美国、挪威、泰国等为代表的中央集权型（由中央政府实行自上而下的垂直管理），以德国和澳大利亚为代表的地方自治型（中央政府只负责法律制定、政策发布等宏观指导工作，具体建设和管理事务交由地方政府负责）和以日本、加拿大、英国、印度尼西亚等为代表的综合管理型三种类型。此外，张海霞（2010）将国家公园治理模式分为政府治理型、联合治理型、私人治理型和社区治理型四种类型。徐菲菲和 Dorothy Fox（2015）将国家公园管治模式分为公共与非营利结合的模式、非营利模式、传统国家公园模式、半国有模式等 8 种。

### (6) 统一、高效的管理机构

发达国家的国家公园大多采取统一部门负责制。据统计，约有 81% 的国家公园由环境或与农业、旅游、自然资源、森林和野生生物管理相关的大部/委主管。例如，在美国是由内政部下属的国家公园管理局管理，在澳大利亚由联邦政府环境保护部管理，在日本则由环境厅全面负责国家公园管理工作（宋瑞，2015）。虽然世界各国对于国家公园的管理模式各异，但不论是以美国、挪威等为代表的中央集权型，以德国和澳大利亚为代表的地方自治型，还是以日本、加拿大和英国等为代表的综合管理型，都是“一园一主”“一地一牌”，基本不存在多头管理、职责交叉所导致的效率低下问题。

## 1.3 云南国家公园的探索实践<sup>①</sup>

### 1.3.1 云南国家公园探索背景

云南是我国自然资源、人文资源极为丰富的省份之一，保护地数量众多，但同时也是一个集“边疆、民族、山区、贫困”于一体的欠发达省份，4600 多万各族群众盼发展、求发展的愿望十分迫切，生态环境保护与自然资源利用的矛盾

<sup>①</sup> 本节内容根据云南省国家公园管理办公室公开资料整理撰写而成。