



中国国家公园体制建设研究丛书

Research Series on Development of China's National Park System

Research on Natural Resources Management Mechanisms for China's National Parks



中国国家公园 自然资源管理 体制研究

余振国 余勤飞 李 闽 —— 等著
刘向敏 姚 霖



中国国家公园体制建设研究丛书

Research Series on Development of China's National Park System

Research on Natural Resources
Management Mechanisms for
China's National Parks

中国国家公园
自然资源管理
体制研究

余振国 余勤飞 李 闽 —— 等著
刘向敏 姚 霖

中国环境出版集团·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国家公园自然资源管理体制研究/余振国等著.
—北京: 中国环境出版集团, 2018.10

(中国国家公园体制建设研究丛书)

ISBN 978-7-5111-3701-2

I. ①中… II. ①余… III. ①国家公园—自然资源—
资源管理—管理体制—研究—中国 IV. ①S759.992

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 134694 号

出版人 武德凯
责任编辑 李兰兰
责任校对 任丽
封面制作 宋瑞



更多信息, 请关注
中国环境出版集团
第一分社

出版发行 中国环境出版集团
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112735 (第一分社)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2018 年 10 月第 1 版
印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 9.25
字 数 175 千字
定 价 42.00 元



【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

中国国家公园体制建设研究丛书

编委会

顾问：朱之鑫（国家发展和改革委员会原副主任）

亨利·保尔森（保尔森基金会主席，美国第74任财长，
高盛集团原董事长）

曹德旺（河仁慈善基金会创始人，福耀集团董事长）

刘纪远（研究员，中国科学院地理科学与资源研究所原所长）

主任：彭福伟（国家发展和改革委员会社会发展司副司长）

林瑞华（河仁慈善基金会原秘书长）

牛红卫（保尔森基金会环保总监）

成员：Rudy D'Alessandro Destry Jarvis Douglas Morris

黄玮茹 袁 湜 于广志 刘昌雨

踏上国家公园体制改革新征程

自 1872 年世界上第一个国家公园诞生以来，由于较好地处理了自然资源科学保护与合理利用之间的关系，国家公园逐渐成为国际社会普遍认同的自然生态保护模式，并被世界大部分国家和地区采用。目前已有 100 多个国家建立了近万个国家公园，并在保护本国自然生态系统和自然遗产中发挥着积极作用。2013 年 11 月，党的十八届三中全会首次提出建立国家公园体制，并将其列入全面深化改革的重点任务，标志着中国特色国家公园体制建设正式起步。

4 年多来，国家发展和改革委员会会同相关部门，稳步推进改革试点各项工作，并取得了阶段性成效。特别是 2017 年，国家发展和改革委员会会同相关部门研究制定并报请中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》（以下简称《总体方案》），从成立国家公园管理机构、提出国家公园设立标准、编制全国国家公园总体发展规划、制定自然保护地体系分类标准、研究国家公园事权划分办法、制定国家公园法等方面提出了下一步国家公园体制改革的制度框架。

回顾过去 4 年多的改革历程，我国国家公园体制建设具有以下几个特点。

一是对现有自然保护地体制的改革。建立国家公园体制是对现有自然保护地体制的优化，不是推倒重来，也不是另起炉灶，更不是对中华人民共和国成立以来我国自然生态系统和自然文化遗产保护成就的否定，而是根据新的形势需要，对保护管理的体制机制进行探索创新，对自然保护地体系的分类设置进行改革完善，探索一条符合中国国情的保护地发展道路，这是一项“先立后破”的改革，有利于保护事业的发展，更符合全体中国人民的公共利益。

二是坚持问题导向的改革。中华人民共和国成立以来，特别是改革开放以来，我国的自然生态系统和自然遗产保护事业快速发展，取得了显著成绩，建立了自然保护区、风景名胜区、自然文化遗产、森林公园、地质公园等多种类型保护地。但自然保护地主要按照资源要素类型设立，缺乏顶层设计，同一类保护地分属不同部门管理，同一个保护地多头管理、碎片化现象严重，社会公益属性和中央地方管理职责不够明确，土地及相关资源产权不清晰，保护管理效能低下，盲目建设和过度利用现象时有发生，违规采矿开矿、无序开发水电等屡禁不止，严重威胁我国生态安全。通过建立国家公园体制，推动我国自然保护地管理体制改革，加强重要自然生态系统原真性、完整性保护，实现国家所有、全民共享、世代传承的目标，十分必要也十分迫切。

三是基于自然资源资产所有权的改革。明确国家公园必须由国家批准设立并主导管理，并强调国家所有，这就要求国家公园以全民所有的土地为主体。在制定国家公园准入条件时，也特别强调确保全民所有的自然资源资产占主体地位，这才能保证下一步管理体制调整的可行性。原则上，国家公园由中央政府直接行使所有权，由省级政府代理行使的，待条件成熟时，也要逐步过渡到由中央政府直接行使。

四是落实国土空间开发保护制度的改革。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中关于建立国家公园体制的完整表述是“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”。建立国家公园体制并非在已有的自然保护地体系上叠床架屋，而是要以国家公园为主体、为代表、为龙头去推动保护地体系改革，从而建立完善的国土空间开发保护制度，推动主体功能区定位落地实施，使得禁止开发区域能够真正做到禁止大规模工业化、城镇化开发建设，还自然以宁静、和谐、美丽，为建设富强、民主、文明、和谐、美丽的现代化强国贡献力量。

2015年以来，国家发展和改革委员会会同相关部门和地方在青海、吉林、黑龙江、四川、陕西、甘肃等地开展三江源、东北虎豹、大熊猫、祁连山等10个国家公园体制试点，在突出生态保护、统一规范管理、明晰资源权属、创新经

营管理、促进社区发展等方面取得了一定经验。同时，我们也要看到，建立统一、规范、高效的中国特色国家公园体制绝不是敲锣打鼓就可以实现的，不可能一蹴而就，必须通过不断深化研究、总结试点经验来逐步优化完善，在统一规范管理、建立财政保障、明确产权归属、完善法律制度等管理体制上取得实质性突破，在标准规范、规划管理、特许经营、社区发展、人才保障、公众参与、监督管理、交流合作等运行机制上进行大胆创新，把中国国家公园体制的“四梁八柱”建立起来，补齐制度“短板”。

为此，国家发展和改革委员会会同保尔森基金会和河仁慈善基金会组织清华大学、北京大学、中国人民大学、武汉大学等著名高校以及中国科学院、中国国土资源经济研究院等科研院所的一批知名专家，针对国家公园治理体系、国家公园立法、国家公园自然资源管理体制、国家公园规划、国家公园空间布局、国家公园生态系统和自然文化遗产保护、国家公园事权划分和资金机制、国家公园特许经营以及自然保护管理体制改革方向和路径等课题开展了认真研究。在担任建立国家公园体制试点专家组组长的时候，我认识了其中很多的学者，他们在国家公园相关领域渊博的学识，特别是对自然生态保护的热爱以及对我国生态文明建设的责任感，让我十分钦佩和感动。

此次组织出版的系列丛书也正是上述课题研究的重要成果。这些研究成果，为我们制定总体方案、推进国家公园体制改革提供了重要支撑。当然，这些研究成果的作用还远未充分发挥，有待进一步实现政策转化。

我衷心祝愿在上述成果的支撑和引导下，我国国家公园体制改革将会拥有更加美好的未来，也衷心希望我们所有人秉持对自然和历史的敬畏，合力推进国家公园体制建设，保护和利用好大自然留给我们的宝贵遗产，并完好无损地留给我们的子孙后代！

朱之文

原中央财经领导小组办公室主任
国家发展和改革委员会原副主任

序 言

经过近半个世纪的快速发展，中国一跃成为全球第二大经济体。但是，这一举世瞩目的成就也付出了高昂的资源和环境代价：野生动植物栖息地破碎化、生物多样性锐减、生态系统服务和功能退化、环境污染严重。经济发展的资源环境约束不断趋紧，制约着中国经济社会的可持续发展。如何有效地保护好中国最具代表性和最重要的生态系统与生物多样性，为中华民族的子孙后代留下这些宝贵的自然遗产成为亟须应对的严峻挑战。引入国际上广为接受并证明行之有效的国家公园理念，改革整合约占中国国土面积 20% 的各类自然保护地，在统一、规范和高效的原则指导下构建以国家公园为主体的自然保护地体系是中共十八届三中全会提出的应对这一挑战的重要决定。

国家公园是人类社会保护珍贵的自然和文化遗产的智慧方式之一。自 1872 年全球第一个国家公园在壮美蛮荒的美国黄石地区建立以来，在面临平衡资源保护与可持续利用的百般考验和千般淬炼中，国家公园脱颖而出，成为全球最具知名度、影响力和吸引力的自然保护地模式。据不完全统计，五大洲现有国家公园 10000 多处，构成了全球自然保护地体系最具生命力的一道亮丽风景线，是地球母亲亿万年的杰作——丰富的生物多样性和生态系统以及壮美的地质和天文景观——的庇护所和展示窗口。

因为较好地平衡了保护和利用的关系，国家公园巧妙地实现了自然和文化遗产的代际传承。经过一个多世纪的洗礼，国家公园的理念不断演变，内涵日渐丰富，从早期专注自然生态保护到后期兼顾自然与文化遗产保护，到现在演变成兼具资源保护和为人类提供体验自然和陶冶身心等多重功能。同时，国家公园还成为激发爱国热情、培养民族自豪感的最佳场所。国家公园理念在各国的资源保护与管理实践中得以不断扩展、凝练和升华。

中国国家公园体制建设既需要与国际接轨，又应符合中国国情。2015 年，在国

家公园体制建设工作启动伊始，保尔森基金会与国家发展和改革委员会就国家公园体制建设签订了合作框架协议，旨在通过中美双方合作开展各类研究与交流活动，科学、有序、高效地推进中国的国家公园体制建设，提升和完善中国的自然保护地体系，实现自然生态系统和文化遗产的有效保护和合理利用。在过去约3年的时间里，在河仁慈善基金会的慷慨资助下，双方共同委托国内外知名专家和研究团队，就中国国家公园体制建设顶层设计涉及的十几个重要领域开展了系统、深入的研究，包括国际案例、建设指南、空间规划、治理体系、立法、规划编制、自然资源管理体制、财政事权划分与资金机制、特许经营机制、自然保护管理体制改革方向和路径研究等，为中国国家公园体制建设奠定了良好的基础。

来自美国环球公园协会、国务院发展研究中心、清华大学、北京大学、同济大学、中国科学院生态环境研究中心、西南大学等14家研究机构和单位的百余名学者和研究人员完成了16个研究项目。现将这些研究报告集结成书，以飨众多关心和关注中国国家公园体制建设的读者，并希望对中国国家公园体制建设的各级决策者、基层实践者和其他参与者有所帮助。

作为世界上最大的两个经济体，中美两国共同肩负着保护人类家园——地球的神圣使命。美国在过去140年里积累的经验和教训可以为中国国家公园体制建设提供借鉴。我们衷心希望中美在国家公园建设和管理方面的交流与合作有助于增进两国政府间的互信和人民之间的友谊。

借此机会，我们对所有合作伙伴和参与研究项目的专家们致以诚挚的感谢！特别要感谢国家发展和改革委员会原副主任朱之鑫先生和保尔森基金会主席保尔森先生对合作项目的大力支持和指导，感谢河仁慈善基金会曹德旺先生的慷慨资助和曹德淦理事长对项目的悉心指导。我们期待着继续携手中美合作伙伴为中国的国家公园体制建设添砖加瓦，使国家公园成为展示美丽中国的最佳窗口。

彭福伟

国家发展和改革委员会

社会发展司副司长

牛红卫

保尔森基金会

环保总监

作者序

国家公园是最神奇、最多彩、最美丽的自然资源集中地，所谓“江流天地外，山色有无中”“造化钟神秀，阴阳割昏晓”。有幸从事国家公园自然资源研究，真有“坐看红树不知远，行尽青溪不见人”的沉醉。感谢国家发展和改革委员会社会发展司、河仁慈善基金会、保尔森基金会把这个重大而光荣的任务交给我们！

自然资源是国家公园管理的核心，开展国家公园自然资源管理体制研究，对于探索建立国家公园体制具有重要的理论意义和紧迫的现实需求。

国家公园的自然资源种类多、数量大、集中度高，各类资源交织杂呈，你中有我，我中有你，产权界限难以清楚界定，资源类型难以截然割裂。国家公园自然资源除资源属性外，还具有生态、环境、公共品和世代传承属性。这些特点决定了其管理与研究的复杂性和艰巨性。我国现行的自然资源管理主要遵循的是土地、矿产、森林等单项自然资源法。国家公园等自然保护地的自然资源实质上是各类自然资源与生态环境的综合体。我国针对这种综合体管理的法律制度建设还比较薄弱。

在本书中，我们总结了中国国家公园与保护地自然资源管理体制存在的主要问题，分析了中国国家公园试点区和各类保护地的自然资源产权构成，提出了建立中国国家公园统一管理机构、实现国家公园自然资源统一管理的四种可选的体制模式方案。针对建立国家公园自然资源统一管理机构这一设想，本书进一步给出了建立国家公园自然资源统一确权登记管理体制、国家公园生态空间用途统一管制体制等对策建议。

中国拟建的国家公园自然资源统一管理体制的总体架构，至少应包括：（1）建立权责明确的国家公园自然资源产权体系；（2）建立统一的国家公园自然资源确权登记系统；（3）建立国家公园自然资源资产统一管理体制，包括建立健全国家公园自然资源资产管理体制，以及建立分级行使所有权的体制；（4）建立国家公园国土空间用途管制制度；（5）建立国家公园自然资源管理责任追究制度，含编制国家公

园自然资源资产负债表、对国家公园领导干部实行自然资源资产离任审计和建立生态环境损害责任终身追究制等。

国家公园体制建设当务之急是应该建立有利于国家公园自然资源资产统一管理的所有权体系，创设国家公园和保护地自然资源综合体的新型使用权——游憩经营权、特许经营权和国家公园自然资源综合体地役权，严格国家公园和保护地自然资源综合体有偿使用的条件和范围。

感谢国土资源部地质环境司关凤峻司长、柳源司长、袁小虹处长，调控监测司吴太平司长、苏迅司长、曹清华处长等领导指导或通过安排“国家公园与自然资源统一管理”“国家地质公园管理研究”等项目和实地调研活动给予的帮助和支持！感谢国家发展和改革委员会社会发展司彭福伟司长、袁湔处长、朱颜鹏博士，住房和城乡建设部李振鹏处长，北京大学王立彦教授，北京师范大学蔚东英教授，浙江大学吴次芳教授、叶艳妹教授，浙江工商大学张海霞教授等领导和学者给予的指导、支持和帮助！

感谢保尔森基金会于广志博士给予的热情指导 and 理解宽容。于广志博士对我们提交的每一稿研究成果都进行了细致入微的审阅，提出了很多极有价值的意见，贡献了她的卓越智慧！

感谢张新安院长、白星碧书记、付英副院长等中国国土资源经济研究院各位领导和同仁的关心、指导和支持！

感谢本书多位共同作者的辛苦努力。他们是：余勤飞、李闽、刘向敏、姚霖、孙婧、侯冰、林燕华、冯春涛、汪冰、韦宝玺、白雪华、张鹏、李华、张超宇、孙贵尚、孙晓玲、杨耀红、李晓妹、高兴和、杨雪彩。

国家公园自然资源管理研究依然任重道远，待研究的问题还有很多。由于时间紧、任务重、能力所限，抱憾此书仅能呈现初步的研究成果，权作揭开这一研究的序篇。我们将以“出洞无论隔山水，辞家终拟长游衍”的决心，继续做好这方面的探索研究。

余振国 中国国土资源经济研究院

2018年3月8日

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究目的与内容	1
1.1.1 研究目的	1
1.1.2 研究内容	2
1.2 国家公园与自然资源的概念内涵	3
1.2.1 国家公园	3
1.2.2 自然资源类型	4
1.2.3 自然资源管理与自然资源资产管理关系	10
1.2.4 国家公园自然资源的属性与特点	11
第 2 章 中国保护地自然资源产权结构及其管理	13
2.1 中国现行自然资源资产管理体制与存在的问题	13
2.1.1 自然资源管理体制现状	13
2.1.2 自然资源管理体制存在的问题	19
2.2 各类型自然资源的产权组成结构	21
2.2.1 产权及自然资源产权的内涵	21
2.2.2 相关法律法规对自然资源产权的界定	22
2.2.3 自然资源产权的总结	25
2.3 国家公园试点区自然资源类型、产权组成和管理	26
第 3 章 中国国家公园自然资源管理体制的架构设计与实施路径	31
3.1 国家公园自然资源统一管理的总体架构设计	31
3.1.1 国家公园自然资源统一管理的基本制度架构设计	31
3.1.2 国家公园自然资源统一管理的行政体制架构设计	34

3.2	自然资源有效管理体制	39
3.2.1	国家公园自然资源所有权管理体制	39
3.2.2	创设国家公园自然资源综合体的新型使用权	40
3.3	自然资源统一确权登记管理体制	40
3.4	生态空间用途统一管制体制	42
第4章	中国国家公园自然资源统一确权登记具体办法	43
4.1	国内发展现状及存在的问题	43
4.1.1	国内发展现状	43
4.1.2	存在的问题	44
4.2	国外主要经验	45
4.2.1	美国的主要经验	45
4.2.2	加拿大的主要经验	52
4.3	发展基础及其制度发展方向	65
4.3.1	发展基础	65
4.3.2	制度发展方向	67
4.4	基本制度与操作办法	68
4.4.1	基本制度与程序	68
4.4.2	登记操作办法	70
第5章	中国国家公园自然资源有效管理的体制机制	73
5.1	管理体制机制构建的原则与路径	73
5.1.1	主要原则	73
5.1.2	国家公园试点区自然资源资产管理实践经验	74
5.1.3	国家公园自然资源产权体系改革完善基本路径	76
5.2	国家公园自然资源产权体系改革完善方案	79
5.2.1	建立有利于国家公园自然资源资产统一管理的所有权体系	79
5.2.2	创设国家公园自然资源新型使用权体系	79
5.3	建立国家公园自然资源统一管理机构行使管理权	82
5.3.1	建立国家公园自然资源统一管理机构	82

5.3.2 建立健全国家公园自然资源监管制度.....	82
5.3.3 建立健全国家公园自然资源有偿使用制度.....	83
5.4 创新补偿机制,保障国家公园自然资源权益人合法权益.....	83
5.4.1 建立国家公园自然资源权益补偿机制.....	83
5.4.2 构建国家公园内矿业权合理处置及其补偿机制.....	86
 第6章 中国国家公园国土空间用途统一管制的措施和建议.....	 89
6.1 国内各类保护地生态空间用途管制现状.....	89
6.1.1 各类保护地分区管理现状	89
6.1.2 各类保护地分区管制存在的问题.....	92
6.1.3 国家公园试点分区管理状况及存在的问题.....	93
6.2 国外国家公园生态空间用途管制特点与启示.....	99
6.2.1 功能分区及资源限制性利用	99
6.2.2 特点与启示	100
6.3 中国国家公园生态空间用途管制对策建议.....	102
6.3.1 国家公园应符合生态保护红线空间管控要求.....	103
6.3.2 国家公园内应实行国土空间分区、分类管控.....	104
6.3.3 国家公园空间用途管制机构的具体职能.....	107
6.3.4 国家公园空间用途管制统一行使保障措施.....	108
 参考文献.....	 111
 附件1 国家公园自然资源统一确权登记评估办法(建议稿)	 117
 附件2 国家公园国土空间用途管制办法(建议稿)	 122
 附件3 国家公园自然资源管理条例(建议稿)	 127
 声明.....	 131

第 1 章 绪 论

1.1 研究目的与内容

1.1.1 研究目的

中国把生态文明建设纳入中国“五位一体”的社会主义事业建设总体布局，“资源”“环境”“生态”成为生态文明建设的三个重要方面。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出探索建立国家公园体制，健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记，明确国土空间的自然资源资产所有者、监管者及其责任。

自 20 世纪 50 年代我国建立第一个自然保护区以来，环保、住建、国土、林业、水利、农业和旅游等部门都建立了不同类型的保护地，包括自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、湿地公园、矿山公园等。时至今日，中国仍未建立起全国统一的自然资源管理体制，各部门自然资源管理权存在着空间重叠、职能交叉和法规冲突等问题。

作为生态文明建设的重要举措，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在“加快构建生态文明制度体系”中提出要探索建立国家公园体制。国家公园体制的建立和有效落地需立足于合理的国土空间规划，以及完善的自然资源管理体制，因为国家公园内自然资源这类特殊的环境公共产品的权属与管理是自然资源管理体制和制度改革的核心。因此，开展国家公园体系的自然资源管理体制研究对我国实现自然资源资产统一管理、建立国家公园体制具有重要的现实意义。建立国家公园体制对于推进自然资源科学保护和合理利用，促进人与自然和谐共生，推进美丽中国建设，具有极其重要的意义。

本书的目的是提出中国国家公园体系的自然资源管理体制和政策措施,为有效地保护好国家公园体系内的自然资源、生态系统、生物多样性和其他自然遗产奠定制度和政策基础。本书将梳理国家公园此类生态用地的国土空间用途管制目的,研究提出统一行使国家公园体系的国土空间用途管制职责的具体措施和建议。在此基础上,本书还将依照《自然资源统一确权登记办法(试行)》,研究提出国家公园内自然资源统一确权登记的具体办法,以及实现国家公园对全民和集体所有自然资源有效管理的体制机制。

1.1.2 研究内容

本书主要包括四大内容模块:

(1) 分析中国各类保护地的自然资源产权构成及其管理状况,研究国家公园体系的自然资源管理体制总体架构与建设路径。分析中国各类保护地自然资源类型及其产权构成与管理体制运行状况、存在的问题,深入研究《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,以及中共中央、国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》,特别是自然资源资产管理改革和国家公园体制建设等系列政策文件和中央简政放权、“放管服”结合提高行政效率等行政体制改革方向和趋势,着重从自然资源权属的角度,研究提出符合中国国情和国家公园功能要求的国家公园自然资源管理体制总体架构、管理体系及其建设路径。

(2) 在《自然资源统一确权登记办法(试行)》的基础上,研究提出中国国家公园体系的自然资源统一确权登记的具体办法。分析归纳出自然资源产权登记已有技术基础、登记流程、登记主管和审核部门等登记管理状况,找出自然产权登记的重难点和制度成因,研究中国自然资源产权登记制度和技术发展方向。研究已经颁布实施的《自然资源统一确权登记办法(试行)》所确定的登记总体架构、登记制度与方法、登记试点内容和措施,分析总结美国、加拿大等国家的国家公园自然资源确权登记具体办法、管理经验及其可以借鉴的内容,在此基础上研究提出中国国家公园体系自然资源统一确权登记的基本制度、管理细则、簿册权证内容等具体操作办法。

(3) 针对土地等自然资源所有制不同的情况,研究提出实现国家公园全民所有和集体所有自然资源有效管理的体制机制。通过分析国家公园土地、林地等自然资源的权属情况、现行资源管理体制机制及其运行情况、经验、存在的问题,深入分析中央深化改革,特别是生态文明制度建设、自然资源资产管理改革和土地改革的现状和政策发展趋势,根据国家公园国土空间用途的功能定位,研究提出中国国家公园体系不同所有制下

自然资源的有效管理体制和机制。

(4) 研究提出整合分散在各部门的国土用途管制职责,统一行使国家公园体系国土空间用途管制职责的具体措施和建议。分析总结与国家公园有关的国土用途管制现状,包括涉管部门、法定职责、管制成效和存在的问题,研究正在起草的《自然生态空间用途管制办法》,以及中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》等生态文明制度建设内容和政策取向,提出保障统一行使国家公园国土空间用途管制职责的法规制度(包括审批制度)、机构职能、责任体系、监测监督措施和保护补偿等经济保障政策措施。

1.2 国家公园与自然资源的概念内涵

1.2.1 国家公园

1. 国家公园的含义

国家公园本质是一类自然保护地。从管理方式来说,国家公园通常由中央政府在权属清楚的国有土地上,依据专门的法律,由专门的部门建立和直接管理,用作保护自然资源和自然生态系统的区域。国家公园设立的目的是保护自然资源与生态系统原真性、完整性,在此前提下方可对自然资源进行法定许可的合理利用。国家公园不单纯是为了满足人们旅游休憩的场所,更不是以自然资源为资本获取收益的经营场所。2017年9月发布的《建立国家公园体制总体方案》对国家公园的界定是:由国家批准设立并主导管理,边界清晰,以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的,实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域。

国家公园具有强烈的国家主导性。国家公园的国家主导性体现在:(1)国家确立:从世界各国国家公园的确立方式来看,大多数国家是由政府主管部门通过调查和评估把符合国家公园标准的地区确定为国家公园,而后与地方协调共同保护;(2)国家立法:美国、加拿大等国家都有国家层面的专门立法,明确了国家公园的地位、概念、建立目的、确立程序和管理各项事宜等内容,以确保国家公园在国家统一的法规下进行管理;(3)以国家机构为主导的管理:国家公园应有国家统一的管理机构对其进行管理,管理