

国家发展和改革委员会

 保尔森基金会
PAULSON INSTITUTE

 河仁慈善基金会
Heren Charitable Foundation

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 Aligning China's National Park System with Socio-economic Development

中国国家公园 建设与社会经济 协调发展研究

温亚利 侯一蕾 马 奔 —— 等编著

中国环境出版集团

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
Aligning China's National Park System
with Socio-economic Development

中国国家公园 建设与社会经济 协调发展研究

温亚利 侯一蕾 马 奔 —— 等编著

中国环境出版集团·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国家公园建设与社会经济协调发展研究/温亚利等
编著. —北京: 中国环境出版集团, 2019.1

(中国国家公园体制建设研究丛书)

ISBN 978-7-5111-3865-1

I. ①中… II. ①温… III. ①国家公园—建设—
关系—区域经济发展—研究—中国 IV. ①S759.992②F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 298137 号

出版人 武德凯
策划编辑 黄晓燕
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 2019 年 1 月第 1 版
印 次 2019 年 1 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 6.75
字 数 128 千字
定 价 31.00 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！

朱之鑫

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

党的十八大报告首次把生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”的总体布局。建立自然保护地体系是践行生态文明建设的重要举措。根据我国自然保护地发展的需要,党的十八届三中全会明确提出在原有自然保护区为主体的保护地体系的基础上,试点推进国家公园体制建设。

随着《建立国家公园体制试点方案》和《建立国家公园体制总体方案》的陆续出台,我国国家公园试点不断建立并取得初步成效。党的十九大报告进一步明确提出“加快生态文明体制改革,建设美丽中国”和“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”,为我国生态保护工作提出了新的发展战略目标和制度要求,将我国国家公园体系建设和相关制度的研究推上了新的高度。

国家公园与社区地域空间接壤和(部分)重叠、资源相互交错、利益共存,形成了相互影响的自然生态与社会经济复合系统,二者的协调和统一不仅关系到生物多样性保护,也关系到社区和当地社会经济的可持续发展。如果将自然保护区的辐射范围扩展到保护区域外围的周边地区,保护面积会进一步扩大,保护管理涉及的社会经济因素也会更加复杂。事实上,自然保护区周边受生态保护政策的影响确实很大。

我国正处于经济社会快速发展和变革时期,农村经济发展模式转变、城镇化进程加快等会进一步使生物多样性保护与社区发展之间的利益关系复杂化。保护与发展的矛盾焦点是自然资源的保护与利用,核心是协调保护与发展的利益关系。

中国特色社会主义建设进入新时代,保护与发展的矛盾已经发生了转移,当地社区对自然保护地的压力在不断减弱,而社会经济发展过程中商业性的资源开发和利用对保护的压力在不断增强。在此发展阶段,应该用区域经济视角思考如何进行资源保护,才能更好地符合自然社会的发展规律,满足生态保护的要求。保护与发展的协调政策也应该由微观协调转向宏观协调,从周边社区视角转向更大的区域视角。

本书共分为7章,先是梳理了国家公园保护与发展领域的相关法律制度和国外建设经验,然后从宏观和微观的视角分析了当前自然生态保护和区域发展以及保护和社区发展的关系,提出了国家公园建设带来的新的问题与挑战,最后在理论探讨与实证分析国家公园资源利用与保护模式的基础上,从制度、政策和法律保障上提出了国家公园与社会经济协调发展的建议。

全书由温亚利、侯一蕾、马奔等编著完成。雷硕和黄元负责整理和统稿。段伟、吴静、秦青、冯骥等也参与了本书的撰写并提出了修改建议。郑杰、李想、任婕、甘慧敏和张茹馨参与了本书的排版和校对工作。本书由国家发展和改革委员会社会发展司委托的研究项目“国家公园建设与社会经济协调发展研究”和国家自然科学基金项目“保护与发展:社区视角下协调机制研究”共同资助完成。

由于编者水平有限,书中有不足之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

温亚利

北京林业大学

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究目的与意义	3
1.2.1 研究目的	3
1.2.2 研究意义	4
1.3 研究内容	4
1.4 研究实施概况	5
1.4.1 调研区概况	5
1.4.2 调研实施	6
1.4.3 调研数据	7
第 2 章 国家公园保护与发展制度和法律梳理	8
2.1 国家层面法律政策保障	8
2.2 地方层面保护与发展制度实践	10
2.3 自然保护地法制化存在的问题	14
第 3 章 国外国家公园建设实践与经验借鉴	16
3.1 国外国家公园建设与区域发展综述	16
3.1.1 国外国家公园建设与社区的冲突	16
3.1.2 国外国家公园管理模式和理念	17
3.1.3 国外国家公园资金投入机制	17
3.1.4 国外国家公园特许经营	18

3.2 国外国家公园建设经验对我国的启示.....	18
3.2.1 国家公园社区参与机制	18
3.2.2 国家公园资金投入机制	19
3.2.3 国家公园自然资源管理机制	19
3.2.4 国家公园发展模式	19
3.2.5 国家公园立法	20
 第4章 国家公园保护与区域发展的关系	21
4.1 自然生态保护与区域发展矛盾冲突现状分析.....	21
4.1.1 自然生态保护与区域社会经济发展的矛盾.....	21
4.1.2 粗放型经济增长与可持续发展的矛盾.....	22
4.1.3 区域社会经济发展与区域生态安全指数.....	23
4.2 国家公园建立伴生的区域发展新问题.....	27
4.2.1 国家公园建设压缩区域资源消耗性产业的发展.....	27
4.2.2 中央与地方、各地方区域间国家公园管理机制矛盾冲突导致 区域保护与发展目标不协调	29
4.2.3 国家公园建设初期社区生态补偿机制构建难度大.....	30
4.3 自然生态保护与区域发展冲突解决途径.....	30
4.3.1 合理布局国家公园生态经济体系.....	30
4.3.2 统筹城乡协调发展, 加强农村社会保障.....	30
4.3.3 加大政策支持力度	31
4.3.4 培育生态文化, 支撑生态文明.....	31
 第5章 国家公园保护与社区发展的关系	33
5.1 自然生态保护与社区发展矛盾冲突现状分析.....	33
5.1.1 自然资源是利益关系的焦点	33
5.1.2 自然资源权属冲突加剧了保护与发展的矛盾.....	35
5.1.3 原始的资源利用方式加剧了贫困, 增加了保护压力.....	37
5.1.4 社区在自然生态保护过程中承担的成本大于收益.....	38

5.2 国家公园建设前中国保护与区域发展冲突主要解决途径	41
5.2.1 开展社区共管	42
5.2.2 开展生态旅游	44
5.2.3 发展绿色经济	45
5.3 国家公园建设伴生的新问题	45
5.3.1 国家公园建设涉及大量生计方式单一的人口	45
5.3.2 国家公园范围内土地权属不清等纠纷增多且更加繁杂	46
5.3.3 利益相关者众多, 各方利益难以协调	46
5.4 中国国家公园建设中的保护与社区发展	46
5.4.1 国家公园的保护政策要化社区“被动保护”为“主动保护”	47
5.4.2 减轻社区资源依赖与提升资本可获性: 提高国家公园社区 生计恢复力	48
5.4.3 “动物权”还是“人权”: 国家公园的建立需要社区分担保护成本	49
5.4.4 利用社会经济发展机遇, 实现国家公园内社区可持续生计	50
5.4.5 国家公园的建立如何促进社区发展, 生态旅游是否是唯一的出路?	51
5.4.6 多方利益群体参与, 实现保护与发展的协调	53
 第 6 章 国家公园资源利用与保护模式选择	 55
6.1 资源利用模式: 社区生态旅游发展路径	55
6.1.1 大熊猫国家公园内社区生态旅游参与现状	55
6.1.2 社区参与生态旅游的收入效应	58
6.1.3 社区发展生态旅游路径的思考	60
6.2 社区参与保护模式	63
6.2.1 社区参与保护现状	63
6.2.2 社区参与机制	64
6.2.3 社区共管机制	65
6.2.4 社区生态补偿机制	66
6.2.5 社区参与生态保护的思考	67
6.3 协调机制模式: 如何实现资源利用与保护的协调	68
6.3.1 国家公园协调发展的约束机制	69

6.3.2	多方合作的管理运行机制	70
6.3.3	国家公园协调发展的动力机制	72
第 7 章	国家公园建设与社会经济协调发展的政策建议	75
7.1	国家层面	75
7.1.1	转变政府观念，中央承担国家公园建设主体责任	75
7.1.2	设立国家公园专门机构，理顺管理机制	76
7.1.3	成立国家公园生态经济建设委员会，建立多部门协调机制	76
7.1.4	加大财政支持，构建多渠道资金筹措机制	76
7.1.5	国家公园立法和管理条例应充分考虑社区成本收益	77
7.2	区域层面	77
7.2.1	将自然保护工作融入区域社会经济发展规划	77
7.2.2	加强区域协作，挖掘地区特色文化	78
7.2.3	地方政府统筹规划、合理布局，进行产业结构升级优化	79
7.2.4	建立长效利益关联机制，解决保护与发展矛盾	80
7.3	社区层面	80
7.3.1	提高社区居民对国家公园的认同感，增强社区参与	80
7.3.2	建立社区居民生存和发展诉求的回馈机制	81
7.3.3	发展向地方社区获益倾斜的特许经营管理制度	81
7.3.4	构建国家公园内社区生态农业发展模式	82
7.3.5	增加社区在国家公园建设中的就业机会，构建生态补偿机制	82
7.3.6	建立多方利益群体参与机制，实现社区生计可持续	83
7.3.7	在保护过程中重视社区工作，积极探索推进社区共管工作	83
7.3.8	通过多种形式增加周边社区保护收益，提高农户保护积极性	84
参考文献		85
声明		91

第 1 章 绪 论

1.1 研究背景

自 1956 年我国第一个自然保护区——鼎湖山国家级自然保护区建立以来，特别是经过改革开放近 40 年的快速发展，我国已建立起由自然保护区、森林公园、湿地公园、地质公园、荒漠公园及自然遗产地等构成的自然保护地体系。各类自然保护地已逾 12000 个，覆盖陆域面积约 18%，为我国自然保护奠定了坚实的基础（唐小平和栾晓峰，2017）。各种保护管理形式的保护地在相关立法、管理体制及管理制度建设、保护投入及资源可持续利用等方面均进行了不断探索，形成了具有中国特色的自然保护管理体系。在我国自然保护地体系发展过程中，各种深层次问题也不断显露，包括法律体系建设的滞后及不协调、分部门管理的冲突及低效、资源管理的僵化落后及缺乏创新、区域和社区层面与保护地管理机构在资源及生态环境保护与利用方面的冲突积累难以消解、保护资金投入不足及缺乏合理的保护利益分配机制等，这些问题在改革发展中不能回避。在新形势下，如何缓解和解决这些问题是我们面临的新挑战和必须完成的任务。

党的十八大以来，国家对生态保护高度重视，把生态文明纳入“五位一体”的国家发展战略，同时也明确提出了开展国家公园体系建设改革，为进一步完善现有自然保护地管理体系，解决长期困扰保护地的管理问题，如资源保护与利用的冲突、公共投入与市场机制相融合等问题提供了战略机遇。“建立国家公园体制”是《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中确定的工作任务之一，中央深化改革领导小组已经批复国家发展和改革委员会拟定的《建立国家公园体制试点方案》，我国 10 个国家公园试点于 2015—2017 年在全国 13 个省份相继开展，我国国家公园体系建设进入实质实施阶段。国家公园体系的建设，不仅可以有效解决保护与发展之间的矛盾冲突，也为理顺现

有自然保护地体系的管理体制、完善保护地立法、创新保护地管护模式提供了良好契机。

国家公园是国际上保护自然生态环境、满足人们对自然遗产价值需求的主要形式。1872年,世界上第一个国家公园——美国黄石国家公园建立,经过100多年的发展,世界各国已建立了不同的国家公园模式,其核心原则是以保护为基础,通过生态旅游等形式为公民提供生态系统服务以及参与保护的途径,实现自然保护提升人类福祉的最终目标。根据世界自然保护联盟(IUCN)的定义,国家公园是指以大面积自然或近自然区域为对象,用以保护大尺度生态过程以及这一区域的物种和生态系统特征,同时提供与其环境和文化相容的精神的、科学的、教育的、休闲的和游憩的机会。从全球角度看,国家公园的发展可分为两大类型:一是以发达国家为代表的国家公园体系,其特点是资源权属明晰、公民保护意识较高、中央政府及地方政府治理能力较强、相关法律体系完善、国家公园保护管理技术能力较强、管理较为系统和规范;二是以大量发展中国家为代表的国家公园体系,其特点是法制化相对滞后、规划及区划缺乏科学性、国家公园建立与区域和社区发展矛盾冲突突出、管理能力相对较弱。

纵观世界国家公园体系建设发展历程,不难发现,在众多问题中,如何解决自然保护与当地社会经济发展之间的矛盾最为关键。该问题不仅关系到国家公园体系建立中各利益相关者关系的协调,也直接决定了国家公园的治理结构和管理模式,关系到国家公园能否可持续地从保护及发展两个角度实现其建设目标。保护与发展相冲突的问题在发展中国家尤为突出。由于地方经济发展及社区生计对自然资源的高度依赖,国家公园建设势必会造成保护与区域发展的矛盾,如何解决这些问题是近20年国际学术界研究的热点领域,也是相关国家政府努力解决的重点问题。

我国是一个经济社会与自然保护均快速变革和发展的国家,保护与发展的矛盾也是长期制约我国保护管理水平提升的关键问题之一。我国大部分重要自然保护地均分布于“老少边穷”地区,自然保护不仅限制了区域及社区自然资源的消耗性利用,也在一定程度上影响了区域基础设施建设和其他发展机会。为解决该问题,我国政府及保护管理部门进行了不断的努力和探索,从早期孤立式保护,忽视区域及社区发展的需求及权利导致矛盾和冲突加剧,到后来从可持续发展的角度,尝试区域协调发展以及保护区社区共管等。我国的保护地发展实践也证明,保护的目标是实现可持续发展,只有解决好发展与保护的关系问题才能从根本上保护好自然生态环境。