

2014年度国家社科基金重大项目(14ZDB142)资助

国家公园 与自然保护地研究

Papers on National Parks
and Protected Areas

杨锐 等著

中国建筑工业出版社

2014年度国家社科基金重大项目(14ZDB142)资助

国家公园

与自然保护地研究

Papers on National Parks
and Protected Areas

杨锐 等著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公园与自然保护地研究/杨锐等著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2015. 2

ISBN 978-7-112-17687-8

I. ①国… II. ①杨… III. ①国家公园-保护-研究②自然保护区-保护-研究③文物保护区-保护-研究 IV. ①S759.9
②TU984.18

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 018914 号

责任编辑: 陈 桦 杨 琪

责任校对: 姜小莲 赵 颖

国家公园与自然保护地研究

杨锐 等著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京科地亚盟排版公司制版制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 21¼ 字数: 625 千字

2016 年 4 月第一版 2016 年 4 月第一次印刷

定价: 58.00 元

ISBN 978-7-112-17687-8

(26890)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

序一

杨锐教授的新作《国家公园与自然保护地研究》望我写序，引起了我对国家公园认识过程的思考。

1937~1938年，由于我的家乡南京沦陷，我随在金陵大学任教的铸兄随校西迁，在去四川的路途中经过三峡等地，初次了解了祖国的壮丽河山，当时我刚刚初中毕业，沿途风景至今还给我留下深刻印象。

1948~1950年，我在美国留学，曾经参观过羽河（feather river）、大峡谷、尼加拉瓜大瀑布等地，初步接触到美国国家公园、州立公园，期间还访问了哈佛、MIT建筑学院，了解到了美国风景园林学的发展。在沙里宁的事务所工作期间，我协助小沙里宁开展通用汽车公司实验楼建筑群的设计，遇到专门为其进行庭院设计的风景园林专家丘奇（Thomas Church，他是后来《Gardens for People》一书的作者），他的园林设计与沙里宁的建筑融为一体，使建筑增色不少，给我留下深刻印象。1950年归国前，我路过旧金山，特造访丘奇，他专门带我参观他在旧金山海湾所做的众多工程项目，使我亲身体会到美国风景园林实践与人居环境建设及自然保护工作的关系。也就是因为这个经历，我1951年回国，在北京市建设局讨论园林规划时，初识参会的汪菊渊教授，我们两人一拍即合，在清华与农大联合创办了中国第一个“造园组”。

1978年，我又到哈佛大学访问，深入了解到哈佛大学的风风景园林专业，后又到西欧讲学，参观了瑞士阿尔卑斯山、德国黑森林等，对西方风景园林专业和大规模的公园保护运动有了更深的体会。

90年代，我在中国西南开展了滇西北人居环境实践，研究三江并流、梅里雪山等地，这些地区气势浩瀚、自然环境优美，特别是在云南的西边，到坝子平原地区，绿地和水网交织，非常美，那时候还没有大规模的开发，我开始认识到我们也需要国家公园的尝试。

我对于国家公园这一概念主要是感性认识，但对于罗斯福执政时期为应对美国大萧条，通过开发建设国家公园改善荒野解决失业问题的“德政”是心向往之的，对于国家公园的学术发展以及风景园林教育的发展我也一直非常关心。当前中国的国家公园应该怎么做正处于讨论和尝试中，各方面都在发出声音，而对于我一直基于一个这样的概念：那就是在中国胡焕庸分界线的东南部，占全国36%的土地聚集了全国96%的人口，对于这片精华地区，不论区域与城市规划、城市设计都应当在节约自然资源与土地上狠下功夫。这些地区目前城镇化发展迅猛，城市密集、经济发达，开发强度越来越高，在这关键时代，我希望城市群间能有很大的绿地，在山水连绵的风景名胜地区尤宜及早推行国家公园及“生态绿地”的建设，积极保护大自然。中国人多、城镇多、农田紧张，需要科学的空间规划布局，采用各种措施，如发展国家公园保护自然，如果城镇繁荣了，自然破坏了，精华地区被糟蹋了，只能说明我们这一代人的无能与罪过。如果能建立起公园保护的制度，城镇化有序发展建设，将十分有利于中国人居环境的可持续发展，有利于美丽中国。在这个意义上来看，国家公园体系的科学布局可成为进一步城镇化的支撑，也是下一阶段中国人居环境可持续发展的必须选择。十八届三中全会明确提出要建立国家公园制度，引起了园林界和规划界的讨论，我

非常希望能够将这一关系到学术大方向的问题进行认真讨论，促进国家公园制度成为一项国策。

90年代，研究所接云南省委托对滇西北开展研究期间，我就希望杨锐同志能去美国哈佛访问，能在国家公园方面有所发展。后来杨锐以国家公园为题完成博士论文，学成归国后一直从事中国的工作，继续在滇西北的探索，并将国家公园的研究深入，还组织发展清华大学的风景园林学，有很多成绩，我非常赞赏。杨锐教授的这本书汇集了国内外国家公园建设的诸多经验和真知灼见，内容丰富，出版正值国家发展的关键时期，可对如何发展中国的国家公园制度提供多方面的讯息，望能引起学界对这一问题更加广泛而深入的研讨。

吴良镛

中国科学院院士

中国工程院院士

清华大学教授

序二

国家公园一词是 2014 年中国自然保护及其相关领域最火的词之一，原因是中国共产党十八届三中全会决定中“建立国家公园体制”的表述引起了政府有关部门的重视，相关的学者亦积极参与讨论。如何正确理解“国家公园”的内涵外延、如何有效借鉴国外经验关乎“建立国家公园体制”的决定能否落到实处。在过去一年的实际工作中，总体进展是好的，国家发展改革委员会、环境保护部、住房与城乡建设部、国土资源部、国家林业局、国家旅游局等部门积极推动，有关省区主动参与，工作取得明显进展，多个地方政府都在组织国家公园体制建设试点，相关部委及时指导，相关专家学者献计献策，形成了异常热闹的局面。肯定主体进展的同时也要冷静地分析存在的问题，诸如顶层设计不足导致试点的盲目性突出、部分正在建设的国家公园明显偏离正确方向。形成此等混乱局面的原因是多方面的，但要解决这些问题首先必须明确国家公园的概念和性质，以及自然保护地体系建设和管理的理论和方法。

清华大学杨锐教授及其团队开展国家公园与自然保护地研究 20 余年，发表了系统的研究成果，主要集中于风景名胜、世界自然遗产地和国家公园三个方面。现以“国家公园与保护地研究”结集出版，应该说是恰逢其时，对于加强我国自然保护地体系建设，特别是建立国家公园体制具有重要的现实意义。浏览书稿，有几点体会与读者共享：(1) 概念阐述清楚，从国家公园到国家公园体系，再到自然保护地体系环环相扣，将概念和发展历程介绍得清清楚楚；(2) 国外案例阐释得系统全面，以美国的国家公园体系为主，辅以欧洲的英国和德国、澳洲的澳大利亚和新西兰、北美的加拿大的国家公园的全景式扫描，读后受益匪浅；(3) 对中国国家公园建设与自然保护地体系管理的见解独到，“论中国国家公园建设的九对关系”和“中国国家公园和保护地体系管理现状分析”具有代表性，同时对如何建设中国的国家公园和自然保护地体系提出了富于建设性的建议；(4) 参考国际经验，对于中国世界遗产地及其管理展开了客观分析，既有具体的案例研究，也有启发思考的理论探讨；(5) 对中国风景名胜区与自然保护地规划的研究则是深入到技术层面，展示了深厚的理论积累和丰富的实践经验。掩卷沉思，国家公园、世界自然遗产地、风景名胜区等自然保护地的理论、技术、实践交相辉映，给人以知识、思考和启迪。

中国的自然保护地管理存在诸多问题，“建立国家公园体制”应该是从根本上解决问题的契机，关键在于中央政府的决心和有效措施。如果不把中国自然保护地体系整体作为对象，仅仅关注自然保护地类型之一的国家公园的体制建设，则中国自然保护事业的发展 and 社会主义生态文明建设都不会从中受益。相信读者阅读杨锐教授等的大作后会对此有新的认识。

在《国家公园与自然保护地研究》一书即将付梓之际，衷心祝贺杨锐教授和他的团队取得的研究成果。同时，感谢他们惠予本人先睹为快并直陈读书心得的机会。

马克平

中国科学院植物研究所研究员

中国科学院生物多样性委员会副主任兼秘书长

序三

这一文集汇集了 20 年来杨锐教授及其团队对全球的国家公园和保护地方面重要问题的研究成果。杨锐教授关于治理模式和国内外国家公园和保护地情况的深入研究，已经对中国本土国家公园的出现和发展产生了重要影响。这一出版物是多年不懈努力的结晶，是一份在遗产保护领域的重要成果。

美国于 1872 年建立的黄石国家公园，引发了世界范围内的国家公园运动，来保护这些珍贵的遗产。一百年后，联合国教科文组织于 1972 年签署了《世界遗产公约》，已经成为人类历史上最为广泛接受的国际保护条约，已有 191 个国家成为该公约的缔约国。

在过去的 40 余年中，《公约》致力于保护联合国教科文组织批准的世界文化与自然遗产，我们认识到，为后人保护我们的世界遗产的唯一途径是缔约国、公共和私人单位、学术界和院校的专家、社区和个人的共同合作。大家共同形成了世界遗产的共同体，基本的信念是地球上的一些地方因为它们的自然特征、历史重要性或精神意义而具有“突出的普遍价值”，对它们的保护不仅仅是一个国家而是全人类的责任。

那些把保护使命积极付诸实践的人都有一个共同的经验：保护我们的世界遗产的目标已然成为一种激情。只有通过那些富有激情的个体的努力，来识别、保护和促进世界遗产地，1972 年的《公约》才成为一个保护我们的文化和自然遗产的通行全球的、具有法律意义的、十分卓越的工具。

中国的文化深深根植于那些反映其历史和无与伦比的自然多样性与美景的杰作中。这些丰富的自然和文化资源，不仅是中国人的宝贵财富，列入联合国教科文组织世界遗产名录的 47 处世界遗产地也反映了突出的普遍价值。

自然与文化的共同作用是中华文明的根本。数千年来，自然奇观启发了许多政治和宗教领袖、哲学家、作家、诗人和艺术家。这表现为在幅员辽阔的土地上不同的人践行着不同的宗教信仰，并持续的在精神和心理上塑造着中国社会。

中国的国家公园和保护地是世界遗产的一部分。这些遗产地是我们共同的责任，每个人都可以发挥作用。今天，我们比以往更需要团结在一起，并牢记我们的世界遗产是我们共同的遗产。

感谢中国政府 and 人们做出的贡献，自然和文化遗产的保护是一项持久的馈赠。我坚信杨锐教授的研究会为保护人类的共同遗产的崇高目标做出更大的贡献。

Kishore Rao

联合国教科文组织世界遗产中心和世界遗产委员会秘书处时任主任

This seminal report represents twenty years of intensive research and study by Professor YANG Rui and his team on the key conservation issues facing National Parks and Protected Areas globally. In China itself, Professor YANG's work has already had a significant impact on the development of the emerging national parks system based on governance models and in depth research both within and outside the country. This publication celebrates their efforts and presents a profile of an important achievement to the conservation of our world's heritage.

The United States established Yellowstone as a national park in 1872 and initiated the worldwide movement to protect such areas as national treasures. One hundred years later, UNESCO adopted the 1972 World Heritage Convention and it has since become the most widely accepted international conservation treaty in human history, with 191 countries having ratified it.

In the over 40 years since the *Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage* was adopted by UNESCO, we have learned that the only way to preserve our World Heritage for future generations is by working together with States Parties, the public and private sector, experts from academic circles and universities, communities and individuals. Together they form a World Heritage community whose underlying belief is that there are some places on Earth which are of such "Outstanding Universal Value" for their natural features, historical significance or spiritual meaning that their protection is not just the responsibility of a single nation but of all humanity.

There is a common experience for those actively involved in our mission: the goal to preserve our world heritage becomes a passion. It is only through all of the impassioned individuals who have worked so hard to identify, protect and promote World Heritage sites that the 1972 Convention has become the pre-eminent international legal tool for safeguarding our cultural and natural heritage.

China's culture is deeply rooted in the masterpieces reflected in its history and its unparalleled natural diversity and majestic scenic areas. These rich natural and cultural resources are not only the precious treasures of the Chinese people, but also represent the outstanding universal values recognized by UNESCO with forty-seven properties inscribed on the World Heritage List.

The combined notion of nature and culture is fundamental in the Chinese civilization. Natural wonders inspired political and religious leaders, philosophers, writers, poets, artists through the centuries. It is embodied in the religions practiced by the diverse people of the vast territory and continues to shape Chinese society both spiritually and mentally.

The national parks and protected areas of China are part of the world's heritage. These sites are our shared responsibility, and everyone has a role to play. Today more than ever, we need to work

together, and always remember that our world heritage is our shared heritage.

Thanks to the effort of the Chinese Government and the people of China, the preservation of natural and cultural heritage is an enduring legacy. I am confident that Professor YANG'S research will make further contribution to the noble goal of safeguarding the common heritage of humankind.

Kishore Rao

*Director, UNESCO World Heritage Centre
and Secretary of the World Heritage Committee*

前言

“国家公园”对应的英文是“national park”，“自然保护区”的英文是“protected area”。根据世界自然保护联盟（IUCN）的定义，国家公园是自然保护区6类中的1类，也是自然保护区中影响最广，深受世界各国人民欢迎的类别。从逻辑上看，将国家公园和自然保护区相提并论有些瑕疵，但为了扩大自然保护区的影响力，国际自然保护区领域在很长一段时期，一直使用“国家公园与自然保护区”的提法。作者认为，目前中央政府决策“建立国家公园体制”，为根本解决体制机制中的深层矛盾和问题，最终建立系统、高效、健康的中国自然保护区体系，提供了良好契机。因此，选取“国家公园与自然保护区”为研究对象，比单纯的“国家公园”更有意义。

国家公园的思想产生于大约200年以前。1810年，英国诗人威廉·华兹华斯（William Wordsworth，1770~1850）将英格兰的“湖区（Lake District）”描述为“每个人都应享有权益的某种国家财产，供人民用眼睛来感知，用心灵来感受”^①。在这里，华兹华斯用的英文词汇不是“national park”而是“national property”。“Nation's Park”的提法是美国艺术家乔治·卡特林（George Catlin，1796~1872）于1832年的发明。他十分忧虑美国西部大开发会毁灭印第安文明、荒野和北美水牛，因此呼吁政府制定保护政策设立一个宏伟的公园（magnificent park），一个国家的公园（Nation's Park），“其中有人也有野兽，所有的一切都在自然之美中处于原始和鲜活的状态。”从华兹华斯到卡特林，国家公园在思想层面从人的风景权益延伸到朴素的生物保护，这是一个重大的思想进步。

国家公园的实践起始于19世纪的美国，标志性事件是1872年黄石国家公园的建立。世界上第一个国家公园出现在美国而非其他国家，有其历史原因。19世纪是美国全面崛起的世纪：经济上，从落后的殖民地农业经济一跃成为世界上最大的产品和服务提供国；人口从1800年的531万增长到1900年的7599万，城市化率从1790年的5%增长到1920年的51%；文化上开始兴起以艾默生、梭罗等为代表的美国超验主义哲学和文学，明显区别于欧洲大陆的文化。一个人口、经济和城市化快速发展的国家，需要通过“国家公园”这样的方式保护其自然本底；一个新崛起的大国需要通过“国家公园”这样的方式彰显其政治、经济和文化活力，并彻底改变每每与欧洲国家比较时所产生的文化自卑心理。

从19世纪至今，国家公园和自然保护区实践从美国一个国家发展到世界上193个国家和地区，从“国家公园”单一概念发展成为“自然保护区体系”、“世界遗产”、“人与生物圈保护区”等自然保护区领域的系列概念。国家公园概念本身也从公民风景权益和朴素的生物保护扩展到生态系统、生

^① 英文原文为“sort of national property, in which every man has a right and interest who has an eye to perceive and a heart to enjoy.”

态过程和生物多样性的保护。世界自然保护联盟 (International Union for Conservation of Nation, 简称 IUCN) 最新定义“国家公园”是“大面积自然或近自然区域, 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、和游客的机会。”而“自然保护地”则是“通过立法或其他有效途径识别、专用和管理的, 有明确边界的地理空间, 以达到长期自然保育、生态系统服务和文化价值保护的。”根据《2014 联合国自然保护地名录》的统计, 全球共有 209429 处自然保护地, 面积为 32868673 平方公里 (相当于 3.4 个中国国土面积), 占陆地面积的 15.4% 和海洋面积的 3.4%^①。其中最大的陆地自然保护地是丹麦的东北格陵兰岛, 面积约 72 万平方公里; 最大的海洋自然保护地是法国的珊瑚海国家公园, 面积约为 129 万平方公里。根据《保护地球 2014 年报告》, 符合世界自然保护联盟分类标准的自然保护地中大约 26.6% 的面积属于国家公园这一类别, 即国家公园所占的地球表面积约 560 万平方公里。

为什么几乎所有现代国家都设置有某种类型的自然保护地? 为什么包括国家公园在内的自然保护地数量快速增长? 为什么很多国际组织和学者呼吁将 30% 的地表面积设置为“严格的自然保护地” (no take reserve); 50% 的地表面积应得到全面保护 (overall protection); 100% 的地表面积得到可持续管理? 上述 3 个问题合并为 1 个问题, 即国家公园和自然保护地的重要性究竟体现在哪里?

要回答这个问题, 必须分析人和自然关系的演变。以 16 世纪为界, 世界历史一般被分为前现代 (pre-modern) 和现代 (modern) 两个阶段。在前现代阶段, 不论在世界上的哪个文明地区, 人类与自然的力量相对来说还处于弱势, 因此并不需要以划定保护地的形式将“自然”保护起来。进入 16 世纪以后, 情况发生了根本变化: 文艺复兴从思想上将西方人从神的“束缚”中“解放”出来; 宗教改革进一步促进了西方世俗化世界的形成; 资本主义的快速发展使得人与其他生物共同栖息的“大自然”沦为可以用金钱衡量的、为资本驱使的“自然资源”; 工业革命和科学发展所带来的层出不穷的新技术, 使人类“插上了机器的翅膀”, 终于有能力随心所欲地征服自然、改造自然了; 殖民地的扩张又将人类征服自然的态度和技术从欧洲输出到世界各地。与人类欲望快速膨胀、能力飞速提升相伴的还有世界人口的快速增长, 以 1970~2010 年的 40 年间为例, 全球人口数量从 37 亿增加到 69 亿, 增幅为 46%。同样是这 40 年间, 根据世界野生动物基金会 (WWF) 发布的《2014 地球生命力报告》, 全球 3038 种哺乳动物、鸟类、爬行类、两栖类和鱼类的数量减少了 52%。越来越多的科学家开始认为地球已经进入“人类世 (Anthropocene)”: 人类已经深刻影响了自然系统, 人类对未来方向的选择将决定地球和自己的命运。在“人类世”中, 只有以可持续的态度和方法管理地球上的每一寸土地, 尤其是守护好那些生态系统服务价值最高的国家公园和自然保护地, 才能保证人和地球拥有乐观的未来。

二

中国的自然保护思想和实践早在 3000 多年前就出现了, 也产生了众多与祭祀封禅、佛教、道教有关的“名山风景区”, 例如五岳、佛教四大名山、道教十大洞天三十六小洞天七十二福地等。

^① Deguignet M., Juffe-Bignoli D., Harrison J., MacSharry B., Burgess N., Kingston N., 2014 United Nations List of Protected Areas[R]. UNEP-WCMC; Cambridge, UK, 2014

民国政府在名山风景区的保护和建设上也做了很多工作。上述早期“自然保护地”是现代中国“国家公园和自然保护地”的雏形和历史基因，学术研究价值颇高，但目前的研究成果寥寥无几。

梳理中国自然保护地的发展脉络，首先面对的问题是如何分期。这里，我想将新中国自然保护地发展分为“3个阶段”，抛砖引玉，供大家批判。第一个阶段是缓慢发展期，以1956年建立的广东鼎湖山自然保护区为标志，从1956年至1978年共22年时间。这段时期，中国的自然保护地从无到有，至1978年全国共有34处保护区，占国土面积的0.13%^①，平均每年设立的自然保护地仅1.6处，且类型单一，只有自然保护区1种类型。

第二个阶段是高速发展期，从1979~2013年，历时24年。这一阶段的特征一方面是数量高速增长，种类逐年增加，加入了重要的自然保护方面的国际公约和国际项目；另一方面是系统结构松散，9对^②矛盾日益突出。改革开放后，中国自然保护地不论从数量和所占国土面积比例上都成直线上升态势，目前中国各种类型的自然保护地占国土面积的比例已经从1978年的约0.13%上升到17%，这个数字已经提前达到“爱知生物多样性目标（Aichi Biodiversity Target 11）”中设定的2020年全球17%的陆地面积为保护性面积的指标。24年间国土占比增长131倍。各种类型的自然保护地数量从34处发展到7403处，增长218倍，平均每年命名自然保护地309处。因此仅从数量上看，改革开放后我国自然保护地的发展成绩显著。从类型看，自然保护地从1类发展到10类左右，按照出现的先后次序依次为：风景名胜区（1982年）、森林公园（1982年）、世界遗产（1987年）、地质公园（2001年）、水利风景区（2001年）、湿地公园（2005年）、城市湿地公园（2005年）、海洋特别保护区（2011年）、海洋公园（2011年）。其中国家级自然保护区和国家级风景名胜区由国务院批准设立，其余各个类型由国务院不同的职能部门命名。可以说，在第二阶段24年中，中国自然保护地在数量方面的发展是比较充分的，类型也基本覆盖了自然保护的所有重要领域。但质量和存在结构性缺陷：质量方面，尚未形成合理完整的自然保护地空间网络，孤岛化破碎化现象严重，大部分边界划定没有经过充分的科学论证和完整性分析，对自然保护地之间的连接问题重视不够，自然保护地边界范围内重要素性保护、轻系统性保护；管理方面，尚未形成协同高效的自然保护地体系，存在部门之间竞相圈地，重设立、轻管理，一地多名，多头管理，立法质量不高或法律法规之间矛盾冲突等诸多问题。

同前2个阶段不同，第三个阶段不是完成时，而是现在进行时，我想将其称为结构优化期。结构优化能否完成，并不明朗，但有契机，即2013年10月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》所提出“建立国家公园制度”。如果能够利用这个难得的契机，全面、系统、根本地优化中国的自然保护地管理体系和空间网络，彻底解决上述2个结构性缺陷，中国不仅将能够顺利建立起国家公园制度，而且中国自然保护地体系也将拥有光明的未来。

三

我是从1990年代开始接触“国家公园和自然保护地”的。最初的3个规划设计项目分别是亚龙湾国家级风景名胜区总体规划暨亚龙湾国家旅游度假区规划设计、尖峰岭国家森林公园总体规划、百花岭省级风景名胜区总体规划。这三个项目都在海南岛，而且都缘起于海南旅游业的起步和

① 朱广庆. 我国自然保护区的历史发展和完善 [J]. 中国生物圈保护区. 1995. (3): 29.

② 参见本书第4章论文《论中国国家公园体制建设中的九对关系》

发展。从参与这些项目以及 20 多年的持续观察中，我深刻地感受到必须妥善处理好国家公园等自然保护地与旅游之间的关系，这对中国来讲尤其是一个十分重要的问题。毫无疑问，建立国家公园和自然保护地的使命中并不包括也不应该包括旅游业发展的目标，国家公园和自然保护地边界内所开展的游览活动，其目的不是产生经济效益，而是提供全民公益性质的自然教育和环境教育。但是国家公园确实能够像一块吸铁石一样，带来人气，从而带动其边界外的旅游发展，造福社区、造福地方，在国家公园所在地区的经济社会发展中发挥积极和重要的作用，同时减轻国家公园内部的设施建设压力。这里必须划定两条红线：第一，国家公园和自然保护地边界内只有游览活动，不宜提倡旅游和旅游业这些带有经济导向的词汇；第二，鼓励国家公园和自然保护地周边地区开展旅游，形成完整的旅游产业链，但边界外部旅游业的发展不能破坏国家公园的核心价值及其完整性。至于国家公园内部已有的社区旅游，应该通过特许经营等方式逐一规范，根据特许经营协议严格限制其行为方式，从而使其环境影响最小化。

1997 年 12 月至 1999 年 1 月，我在美国哈佛大学设计学研究生院做访问学者期间，收集阅读了大量美国国家公园的研究文献，较为系统地梳理了美国国家公园的发展历史和保护管理情况，也实地考察了包括黄石国家公园在内的一些美国国家公园，对美国国家公园的保护管理，及其美国民众对国家公园的真诚热爱留下了深刻印象。

1998 年 5、6 月间，我接到清华大学建筑学院左川教授的越洋电话，询问我能否回国一段时间参加清华大学和云南省的省校合作研究项目的实地调研。回国后了解到这个项目的缘起是美国大自然保护协会（TNC）提议在云南建立“大河流域国家公园（Great Rivers National Park）”，吴良镛教授将其扩展成为“滇西北人居环境（含国家公园）可持续发展研究”，并以 70 多岁的高龄亲自领导了这个项目，出版了以《滇西北人居环境可持续发展研究》为代表的丰富的学术成果，并广泛影响了这个地区人居环境的保护、建设与发展。在昆明 TNC 中国办公室，我与 Ed Norton 先生和牛红卫女士进行了深入的讨论，了解到 TNC 原计划在滇西北三江并流地区建立一个大规模单一的“大河流域国家公园”。由于这个拟议中的国家公园边界内仍然居住着几百万居民，因此我建议用“国家公园和保护地体系”替代这个单一的国家公园，即建立由若干个国家公园和保护地及其生态廊道所组成的自然保护地网络，并改进完善相应的管理机制。他们二位接受了我的观点。从 1998 年至 2004 年，我先后主持了“滇西北国家公园和保护地体系建设规划”^①、“梅里雪山风景名胜区总体规划”、“千湖山风景名胜区总体规划”、“老君山国家公园总体规划”等工作，并参加了三江并流申报世界遗产的工作。在这些工作中，与云南省发改委、建设厅、迪庆州政府以及国际组织如 TNC 等建立起良好的工作关系。尤其值得一提的是我与牛红卫老师在推动中国国家公园发展方面的缘分。17 年前，我们因为“大河流域国家公园”而相识，为推动云南的国家公园和保护地体系建设，一起合作努力了 7、8 年的时间。再次偶遇是在 2014 年的春天，当时我正准备结束美国短期访问回北京，在芝加哥国际机场候机期间牛红卫老师认出了我，我们居然搭成同一航班回北京。通过在机场和飞机上的 2 次交谈，更发现我们近期的工作重点又都是为了推动中国的国家公园的发展。我们两次相见都与国家公园有关！这种感觉还真是挺奇妙的。

在 10 多年研究和实践的基础上，2003 年我完成了博士学位论文《建立完善中国国家公园和保

① 这个项目的负责人是左川教授，我是这个项目的执行负责人和研究报告执笔人。

护区体系的理论与实践研究》。这篇论文中的主要部分均被各种期刊发表，也被收录在这本书中。需要说明的是，12年前“国家公园”在学界还是一个较为敏感的名词，一些学者，尤其是有些权威学者认为这是“舶来品”，不宜在中国实施。因此细心的读者可能会发现期刊论文发表时，用“自然文化遗产”替代了“国家公园与保护区”。这次结集出版，提供了很好的机会将上述论文中被替代的用语统一改回“国家公园和保护地”。更细心的读者可能会发现，博士论文题目中用的是“保护区”，为什么这次出书改用“保护地”？这主要是因为“保护区”容易被当作“自然保护区”的简称，从而造成阅读时的困扰。改作“保护地”可以覆盖自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、湿地保护区、海洋保护区等现有各种类型的保护地域，也为未来可能设立的荒野、野生与风景河流等类型创造了条件。我的博士论文可能影响了云南迪庆州建设所谓“普达措国家公园”的决策过程。2003年11月清华大学史宗凯教授赴云南挂职工作，任中共云南省迪庆州委副书记、常务副州长。上任前，他向我索取了一本博士论文，上任后曾邀请我赴迪庆州给党政干部做了关于“国家公园和保护地”方面的讲座。我并没有参加“普达措国家公园”的具体规划设计工作。后来有同行告诉我史宗凯副州长在“普达措国家公园”创建过程中“功不可没”。这里的详情我并不了解，因为史教授后来离开迪庆返回清华任职后，我们也并没有机会再聊起这件事。对于“普达措国家公园”和云南省推动“国家公园”建设的实践，目前还有一些议论。我认为深入讨论是有益的，我自己的团队也在收集资料做出评估。但是撇开可能存在的各种问题，例如中央和地方的事权划分、建设动机、体制机制、社区问题等，我想替云南省说一句话：在中国国家公园体制建设中，云南省是第一个吃螃蟹的，他们的勇气值得钦佩，他们从1990年代末起积累的经验教训值得认真研究和总结。

关于中国是否应该实施“国家公园”制度以及是否应该使用“国家公园”的名称，直到现在可能还有一些反对和质疑的声音。第一种观点认为“国家公园”是“舶来品”，因此不应该在中国实行国家公园制度。我认为这种观点是站不住脚的。中华文明之所以能够持续几千年，至今生机勃勃，一个很重要的特征就是它的开放性和包容性。除了在极短暂的历史时期中国有闭关锁国的倾向外，中华文明自始至终是充满自信、含化四方的一种文明。含化四方，既体现在思想、制度等宏观层面，也渗透到日常生活的很多细微角落。前者如佛教的中国化、西方科学技术的引进、市场经济、股市证券、宪法、大学分科制度、学术杂志、博士—硕士—学士、公共博物馆—图书馆—音乐厅、城市公园、世界遗产等，不胜枚举；后者更是囊括了我们衣食住行的各个方面，例如西服领带、番茄洋芋、高层公寓、玻璃电灯、火车飞机汽车，甚至学者们都会用到的计算机、手机、麦克风，都可算得上是“舶来品”。剔除了这些“舶来品”，不仅中国社会无法正常运转，我们个人也可能寸步难行。如果我们每天都能够与上述如此大量的“舶来品”泰然相处，安得其利的话，又有什么样的理由反对“国家公园”这种可以造福全体中国人民及其子孙后代的制度呢？第二种观点认为在中国可以实行国家公园制度，但不必使用“国家公园”的称谓，因为“公园”一词可能会有误导作用。这种担心是有道理的，因为“公园”一词很容易让人联想起人头攒动的“城市公园”，而国家公园在管理目标上与城市公园大异其趣。前者的首要目标是自然保护，后者的首要目标是服务市民。但是这种担心可以化解，方法是通过公众教育、学校教育的方式宣传普及“国家公园”的价值、理念和定义。这种教育和普及本身也应该是中国国家公园制度的重要组成部分。另一方面，“城市公园”目前也已经开始承担“生物多样性”保护的工作，随着时间的推移，未来城市公园也

可能被纳入到广义的自然保护范畴内，虽然它们不会成为“国家公园和自然保护地”的一部分。其实，抛开定见，我们只是分析“国家公园”这四个汉字，“国家”代表了行使所有权的层级以及价值的重要性，“公”和“园”两个字拆开理解——“公”代表“公有”、“公管”、“公益”、“公享”和“公正”，“园”代表划定边界有效保护和管理边界内的生态系统和生物多样性。这样理解，“国家公园”还是一个相当不错的名称呢！第三种观点认为“国家公园”及其制度缺乏中国特色，希望我们自己创设出具有中国特点的类国家公园制度。这种出发点是好的，但是放弃在 100 多个国家行之有效的自然保护制度，独辟蹊径，可能会带来以下问题：如果在摸索的过程中走了弯路，其对自然保护和生态保护所带来的影响将非常巨大，我们可能贻误全面深化改革中国自然保护地的最佳时期；我们可能会在国家公园和自然保护地的国际交流与合作中遇到障碍；我们不能保证这个独创的制度在自然和生态保护的成效方面一定会比“国家公园和自然保护地”体系更好，或者更为坦率地说，更好的概率微乎其微。因此，第三种观点可能不是一个明智的选择。当然，中国的国家公园制度不必照抄照搬，也不可能照抄照搬任何一个国家的样板，我们的历史文化、资源价值、人口与社区、政治社会制度、经济发展水平决定了我们在建立中国的国家公园制度时必须创新，必须针对各种严峻的问题和清晰的愿景，提出我们自己的方案。但前提是中国的国家公园是自然保护界和公众所认可的国家公园，而不是有名无实、动机不纯、“变形、变味和变质”了的国家公园！

大约从 2000 年前后，我和我们团队成员，最初有庄优波，后来逐渐加入的还有邬东璠、赵智聪以及一届又一届的学生开始深入到世界自然遗产和混合遗产的规划、保护、管理、监测、申报和考察领域。先后涉及的世界遗产地和申报地包括：泰山、黄山、三江并流、五台山、华山、五大连池、九寨沟等。世界自然和混合遗产是自然保护地中的精华，遗产保护中经常使用的概念和工具，如“突出普遍价值 (OUV)”、“完整性 (Integrity)”、“真实性 (Authenticity)”、“监测 (Monitoring)”对中国国家公园具有很高的适用性和借鉴意义。

2006 年，我受国家发改委社会发展司的邀请担任专家组组长起草《国家文化和自然遗产地保护十一五规划纲要》，清华实质参加这项工作的成员还有刘海龙。这是我国第一部有关文化和自然遗产保护的五年规划。纲要中所确定国家级自然保护区、国家级风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园和世界遗产 5 种自然保护地类型后来成为全国主体功能区规划中禁止开发区域中的 5 个类型。2013 年 10 月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“建立国家公园制度”，这项改革工作由国家发改委牵头负责。也许是基于 2006 年成功的合作以及我的博士论文主题，2014 年春，社会发展司又联系我咨询有关建立国家公园体制的问题。根据过去 20 多年的工作经验，我深深地知道这是一个巨大的挑战，尤其是这个改革必须一石两鸟，即在建立国家公园体制的同时全面理顺中国的自然保护地体系，否则单独建立国家公园这个新的保护地类型，只会给已经很复杂纠缠的自然保护地管理问题和矛盾，增添更多的问题和矛盾。考虑到这件事情的重要性，经过短暂的犹豫，我决定全身心投入这片“深不可测”、“九龙出没”的水域，并在此呼吁：中国自然保护地体系和国家公园体制正处在一个关键的十字路口，呼唤我们这一代中国人的使命感、勇气和担当，呼唤我们心胸开阔、目光长远，呼唤我们超越各种形式的个人利益、地区利益和部门利益！

四

本书收录了有关国家公园和保护地的 47 篇论文, 发表于 1996 年至 2015 年的 20 年间。全书分为上下两篇, 分别是国际和国内部分。国际部分的讨论以美国国家公园为主, 也讨论了全球范围内其他国家的自然保护地情况; 国内部分主要针对我国如何建立国家公园与自然保护地体系、我国的世界遗产地、风景名胜, 以及保护地规划等内容展开论述。

国际篇从国家公园和保护地运动的起源和发展谈起。开篇《什么是国家公园——如何防止中国国家公园变形变味变质》明确阐述了国家公园是保护地中的一种类型, 是自然保护地与公众之间的媒介和窗口, 在生态保护、社会发展和就业方面都发挥着重要作用。为防止中国国家公园制度在建立过程中变形、变味、变质, 从管理机构、法律、资金和命名方面提出四项建议: 在中央、省、县各个层面成立统一的自然保护地管理机构; 尽快出台《中华人民共和国国家公园和自然保护地法》; 建立中央财政支持长效机制; 尽快出台国务院文件, 在中央顶层设计和试点细则完成前冻结地方政府和职能部门对“国家公园”的命名和“试点”, 暂停国家级自然保护地内的重大工程规划和建设。本章还介绍了世界范围内国家公园运动的起源、发展简史和基本状况, 对国家公园相关概念, 如世界自然保护联盟 (IUCN) 的“国家公园和保护地体系”、“世界遗产”、“人与生物圈保护区”等进行了介绍; 在回顾世界国家公园运动 130 余年历史的基础上, 提出了在思想认识方面的 4 项进步: 保护对象上, 从视觉景观保护走向生物多样性保护; 保护方法上, 从消极保护走向积极保护; 保护力量上, 从政府一方走向多方参与; 空间结构上, 从散点状走向网络状。在技术方法上的 7 项进步: “可接受的改变极限 (LAC)”、“游憩机会类别 (ROS)”、“游客体验与资源保护 (VERP)”、“基地保护规划 (SCP)”、“市场细分 (Market Segment)”、“分区规划 (Zoning)”以及“环境影响评价 (EIA)”。

第 2 章是对美国国家公园体系的研究。本章 7 篇文章较为系统地介绍了美国国家公园体系的历史和现状。《美国国家公园体系的发展历程及其经验教训》将美国国家公园体系的发展概括为萌芽 (1832~1916)、成型 (1916~1933)、发展 (1933~1940)、停滞与再发展 (1940~1963)、注重生态保护 (1963~1985)、教育拓展与合作 (1985 年以后) 等 6 个阶段; 提出美国国家公园管理者将自己定位为管家或服务者的角色 (steward); 美国国家公园的保护建立在较为完善的法律体系之上; 国家公园和州立公园分工明确; 以科学规划为管理的有力工具等特点。同时总结了美国国家公园体系的教训及其对我国的启示。其后几篇文章分别从立法和执法、规划体系、界外管理、风景小径、遗产管理、文化景观等不同层面勾画了美国国家公园体系的管理特征。在立法和执法方面, 国家公园体系的管理主要依据国家公园基本法、授权法、荒野法、野生自然与风景河流法、国家风景与历史游路法、国家环境政策法, 以及其他部门规章和其他相关联邦法律。在规划层面, 美国国家公园的规划经历了从物质形态规划 (Master Plan) 到综合行动计划 (Comprehensive Action Plan), 发展为决策体系 (Framework of Decision Making) 阶段的过程。现行决策体系框架包括总体管理规划、战略规划、实施计划、年度执行计划等 4 个层次的规划成果, 具有以法律为框架、面向管理、以目标引领规划、强调公众参与和环境影响评价、软性规划与硬性规划相结合等特点。在界外管理方面, 美国国家公园管理经历了认识和观念上的转变, 形成了依据法律法规、采用经济手段和通过合作进行的保护的三种途径。美国风景小径是美国国家公园管理体系中的组成部分, 其指定、规划及

管理都有法律保障并得到政府各方面的大力支持，形成了以志愿者为基础的合作管理体系，在规划制定、合作协议、公共参与和资金等方面具有明显优势。美国的世界自然与混合遗产地的管理和文化景观管理并不完全属于国家公园系统的管辖范围，《美国世界自然及混合遗产地规划与管理介绍》将美国世界自然及混合遗产地的管理分为4种类型：国家公园独立管理型、国家公园州立公园合作管理型、国家间合作管理型、非国家公园合作管理型，并分析了各自特点。而文化景观的管理方面，选取了20世纪90年代美国国家公园管理局开展的一系列举措中较为成功的“文化景观清查项目”进行了介绍。该项目具有明显的层次性、明确的优先性推荐方法等特征，形成了以景观要素为基本单元的清查途径，同时与其他管理体系并存。

第3章研究了除美国之外的其他国家的保护地，包括新西兰、澳大利亚、加拿大、英国、德国和日本等6个国家，以各国自然保护地、世界遗产地或国家公园为研究对象，分析了各国的保护管理特征，以期为我国自然保护地的管理提供借鉴。这6个国家的自然保护地管理具有比较显著的差异，6篇论文也选择了不同视角进行研究。新西兰的自然保护地完全归属于其保护部管理，在其保护部内部形成了十分完善的各类机制，因此选择了其规划体系进行了研究，总结了其在法律和制度、规划层次、公众参与等方面的特征。加拿大的自然保护地多数由其国家公园局管理，有其成熟的规划和管理系统。而2008年列入世界自然遗产名录的乔金斯化石遗产地在列入名录之前并不是一处独立的保护地，而是受多部法律保护，因此按照世界遗产《操作指南》要求编制了保护管理规划。加拿大的研究以世界自然遗产规划为切入点，对上述两种情况进行了分析。澳大利亚的自然保护地体系也十分复杂，研究选取自然遗产地管理视角，分析其遗产地的不同组合方式，如由毗连的、不同类型的保护地共同构成的组合型遗产；由多个代表不同时期的同类型保护地共同构成的系列遗产。总结了在其法律法规、管理机构、管理体系等3个方面，国家、州政府、遗产地三个层次共同构成的管理框架。英国国家公园以乡村地区为主，研究认为英国国家公园的显著特征在于通过“社区可持续发展”政策缓解自然性与生产性的矛盾，通过“公共进入权”政策缓解了公共性与私有性的矛盾，形成了“温和而复杂”的管理体系。日本早期自然保护制度的建立和世界遗产管理要求共同促成了日本世界自然遗产地的“组合”特征，其自然遗产均由本国多种类型的自然保护地构成，日本的研究系统梳理了其自然保护地和世界遗产地的关系与管理体制。德国建立国家公园体制的时间并不长，只有40余年时间，但是形成了鲜明的特色：在处理自然与文化的关系方面，强调大尺度荒野保护；在处理国家和地方的关系方面，联邦搭建框架，州府自治管理；在处理部门之间、国家公园与辖区政府之间的关系方面，强调一个部门主导，多方参与协调；在处理国家公园与地方民众的关系方面，注重区域受益，加强民众对话。

国内篇首先以建立和完善中国国家公园和保护地体系研究为主题，全面分析了我国自然保护地管理不到位的7个原因：认识不到位、立法不到位、体制不到位、技术不到位、资金不到位、能力不到位和环境不到位。做出了目前各种类型的自然保护地并没有形成“系统性、整体性、协同性”的自然保护地体系的判断。在这种背景下，提出了在全面理顺自然保护地管理体制前提下建立国家公园制度的观点，并提出重组我国自然保护地管理结构，推进国家公园和保护地立法工作，建立财政支持长效机制，加强国家公园和保护地的科学研究，暂停目前地方政府和职能部门对“国家公园”的命名和“试点”的五项具体建议。同时，提出需要妥善处理9对关系：一与多，即国家公园与保护地体系之间的关系；存与用，即保护与利用之间的关系；前与后，即代际关系；上与下：即