

TOURISM PLANNING & DESIGN

NO.14

旅游规划与设计

14

北京大学旅游研究与规划中心 主编

中国建筑工业出版社 出版

旅游规划 + 景观建筑 + 景区管理

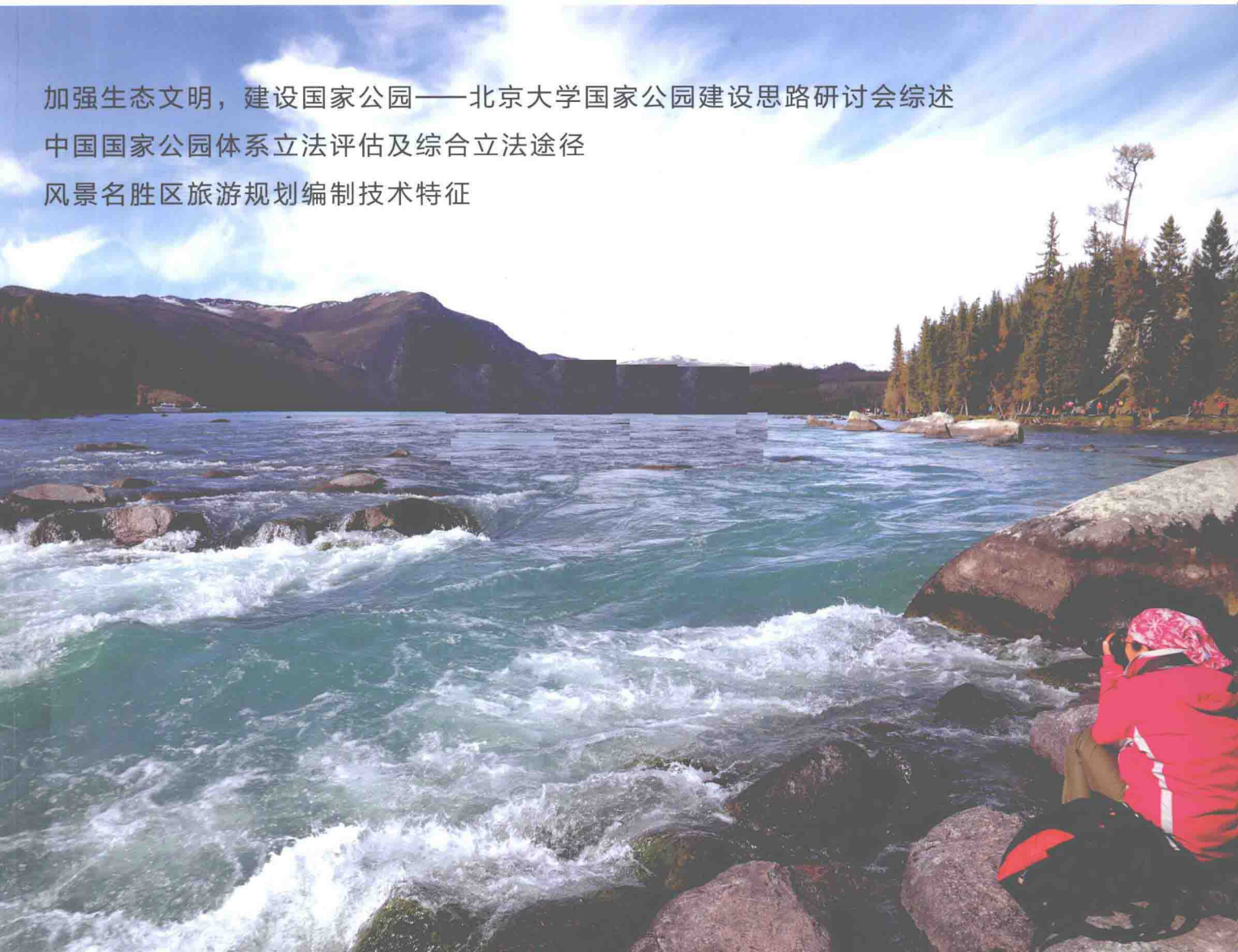
国家公园与风景名胜区

National Parks & Scenic Areas of China

加强生态文明，建设国家公园——北京大学国家公园建设思路研讨会综述

中国国家公园体系立法评估及综合立法途径

风景名胜区旅游规划编制技术特征



TOURISM PLANNING & DESIGN

NO.14

旅游规划与设计 14

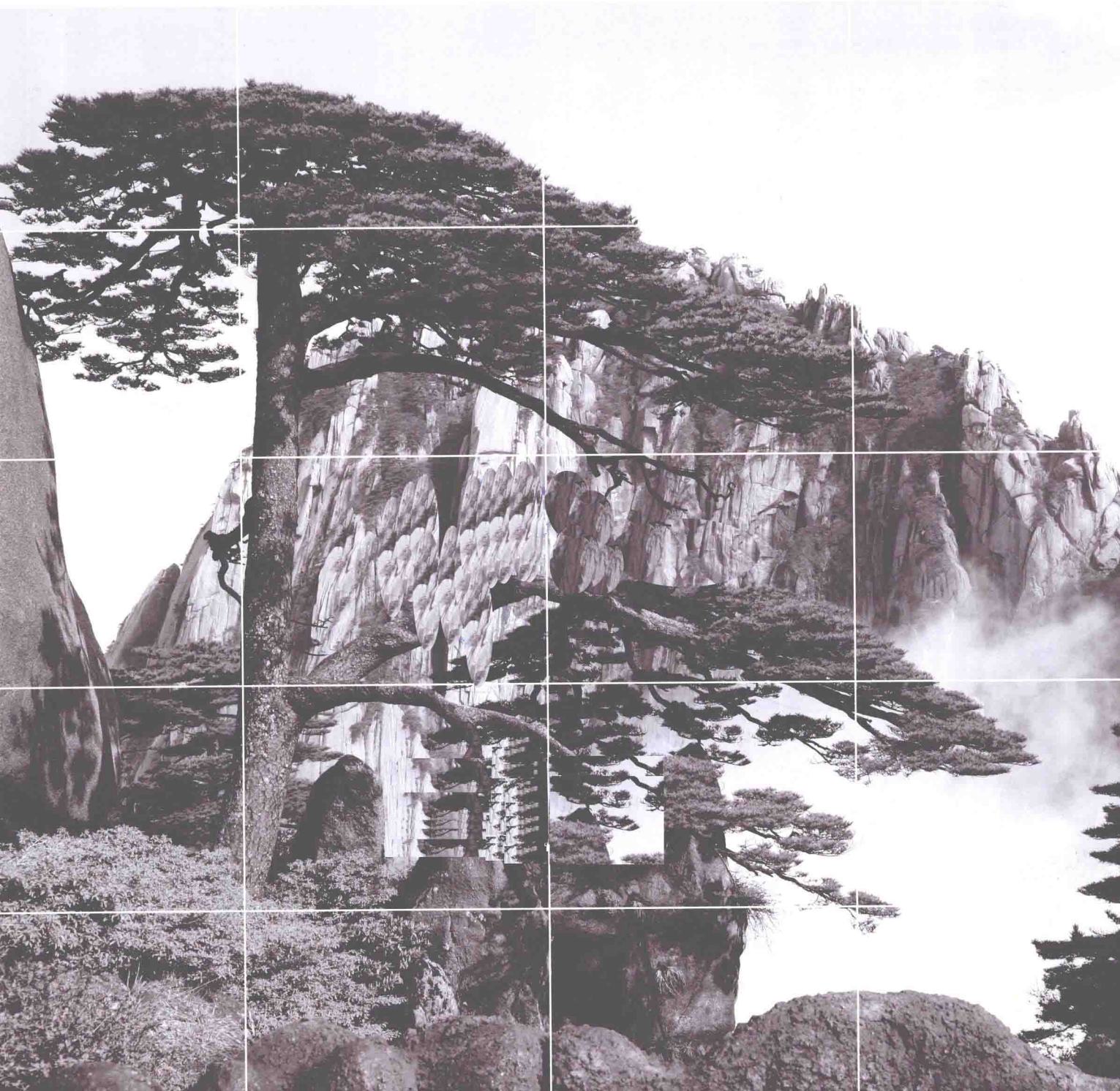
旅游规划 + 景观建筑 + 景区管理

北京大学旅游研究与规划中心 主编

中国建筑工业出版社 出版

国家公园与风景名胜区

National Parks & Scenic Areas of China



图书在版编目(CIP)数据

旅游规划与设计——国家公园与风景名胜区 / 北京大学旅游研究与规划中心主编.

北京: 中国建筑工业出版社, 2014. 10

ISBN 978-7-112-17301-3

I. ①旅… II. ①北… III. ①旅游规划 IV. ①F590.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第223000号

主编单位:

北京大学旅游研究与规划中心 大地风景国际咨询集团

出版单位:

中国建筑工业出版社

编委(按姓名拼音排序):

保继刚(中山大学)	陈田(中国科学院)	陈可石(北京大学深圳研究生院)
高峻(上海师范大学)	刘锋(国务院发展研究中心)	刘滨谊(同济大学)
马耀峰(陕西师范大学)	石培华(北京交通大学)	王向荣(北京林业大学)
魏小安(中央民族大学)	谢彦君(东北财经大学)	杨锐(清华大学)
杨振之(四川大学)	张捷(南京大学)	张广瑞(中国社会科学院)
周建明(中国城市规划设计院)	邹统钎(北京第二外国语学院)	

名誉主编: 刘德谦

主编: 吴必虎

本期执行主编: 周建明 周雄

副主编: 李咪咪 戴林琳 汪芳 杨小兰

编辑部主任: 袁功勇

编辑: 陈静 崔锐 林丽琴 韩雪

装帧设计: 读道创意 陆玉堂

责任编辑: 焦扬

责任校对: 李美娜 刘钰

运营总监: 盛永利

封面图片提供: 吴必虎

旅游规划与设计——国家公园与风景名胜区

北京大学旅游研究与规划中心 主编

*

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

北京顺诚彩色印刷有限公司印刷

*

开本: 880×1230毫米 1/16 印张: 11¹/₄ 字数: 395千字

2014年11月第一版 2014年11月第一次印刷

定价: 68.00元

ISBN 978-7-112-17301-3

(26057)

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)

目 录



国家公园体制与体系建设

- 8 加强生态文明, 建设国家公园
 ——北京大学国家公园建设思路研讨会综述 《旅游规划与设计》编辑部
- 22 国家公园发展过程和治理模式 高危言
- 36 划而不定的国家公园边界: 以中国风景名胜区为例 曾 辉 王连勇 高召锋
- 48 中国国家公园体系立法评估及综合立法途径 吴必虎 丛 丽
- 60 云南省国家公园制度建设述评 叶 文

国家公园类型与发展规划

- 68 森林公园与旅游规划 王兴国
- 78 泛论国家湿地公园的湿地文化体验 冯宇钧
- 86 国家公园保护性规划的实践——以根河源国家湿地公园为例 郑耀忠
- 98 中国水利风景区发展概述与规划要点 钟林生 王灵恩
- 108 中国国家地质公园现状及规划要点 陈安泽 张忠慧 张志光
- 130 矿山公园设计与开发研究——以北京首云矿山公园为例 徐柯建 晏 波
- 140 城市区域里的自然保护地: 基本结构与国际经验 王福义 苟 锐

风景名胜区专题研究

- 152 中国风景名胜区与其他十类保护地的比较研究 王连勇 曾 辉
- 164 风景名胜区旅游规划编制技术特征 周建明 宋增文 王雅丽
- 172 基于游客需求的风景区管理研究——以黄山风景区为例 王潮泓 李 维

CONTENTS

TOURISM PLANNING & DESIGN
旅游规划与设计 14

旅游规划 + 景观建筑 + 景区管理
北京大学旅游研究与规划中心 主编 中国建筑工业出版社 出版

Building National Park Institution and System

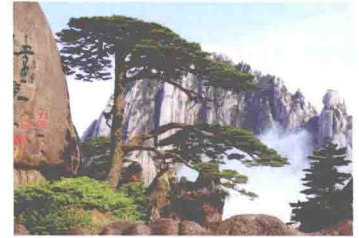
- 8 Strengthening Ecological Civilization to Construct National Parks: Overview of the Conference on National Park Construction in Peking University *by Editorial Office of Tourism Planning and Design*
- 22 National Parks: Evolution History and Governance Patterns *by Gao Weiyan*
- 36 Demarcated but Unstable and Unmarked National Park Boundaries: Case Study of China's Scenic Areas *by Zeng Hui, Wang Lianyong, Gao Zhaofeng*
- 48 Assessing Existing Legislation System, Approaching Integrated National Park Law for China *by Wu Bihu, Cong Li*
- 60 A Review of Establishment of National Park Systems in Yunnan Province *by Ye Wen*

National Park Categories and Development Planning

- 68 Forest Parks and Tourism Planning *by Wang Xingguo*
- 78 Designing the Cultural Experiences at National Wetland Parks *by Feng Yujun*
- 86 The Practice of Conservative Planning for National Park: Case Study of Genheyuan National Wetland Park *by Zheng Yaozhong*
- 98 Development and Planning Principles of Water Recreation Areas in China *by Zhong Linsheng, Wang Ling'en*
- 108 Current Situation and Planning Principles of National Geoparks in China *by Chen Anze, Zhang Zhonghui, Zhang Zhiguang*
- 130 Mine Park Design and Development: A Case Study of Beijing Shouyun Mine Park *by Xu Kejian, Yan Bo*
- 140 Urban Protected Areas: Basic Structure and Global Experience *by Wang Fuyi, Gou Rui*

Research on Scenic Areas of China

- 152 A Comparative Study on Scenic Areas and Other Ten Types of Protected Areas in China *by Wang Lianyong, Zeng Hui*
- 164 Technical Characteristics of Tourism Planning in Scenic Areas of China *by Zhou Jianming, Song Zengwen, Wang Yali*
- 172 Customer Demand-Oriented Scenic Area Management: A Case Study of Mt. Huangshan Scenic Area *by Wang Chaohong, Li Wei*



National Parks & Scenic Areas of China

北京大学旅游研究与规划中心 主编
中国建筑工业出版社 出版

TOURISM PLANNING & DESIGN

NO.14

旅游规划与设计 14

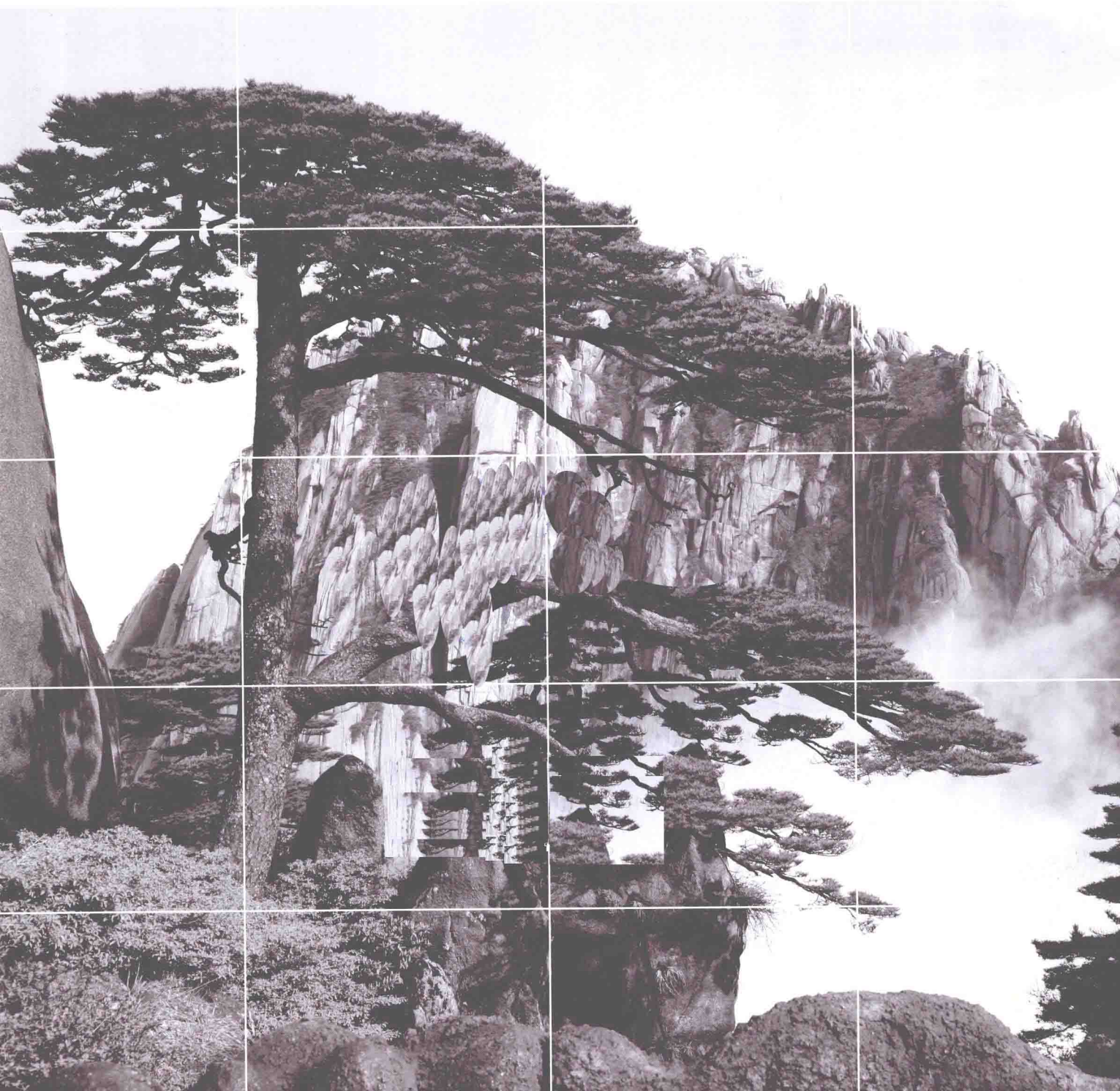
旅游规划 + 景观建筑 + 景区管理

北京大学旅游研究与规划中心 主编

中国建筑工业出版社 出版

国家公园与风景名胜区

National Parks & Scenic Areas of China



图书在版编目(CIP)数据

旅游规划与设计——国家公园与风景名胜区 / 北京大学旅游研究与规划中心主编.

北京: 中国建筑工业出版社, 2014. 10

ISBN 978-7-112-17301-3

I. ①旅… II. ①北… III. ①旅游规划 IV. ①F590.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第223000号

主编单位:

北京大学旅游研究与规划中心 大地风景国际咨询集团

出版单位:

中国建筑工业出版社

编委(按姓名拼音排序):

保继刚(中山大学)

高峻(上海师范大学)

马耀峰(陕西师范大学)

魏小安(中央民族大学)

杨振之(四川大学)

周建明(中国城市规划设计院)

陈田(中国科学院)

刘锋(国务院发展研究中心)

石培华(北京交通大学)

谢彦君(东北财经大学)

张捷(南京大学)

邹统钎(北京第二外国语学院)

陈可石(北京大学深圳研究生院)

刘滨谊(同济大学)

王向荣(北京林业大学)

杨锐(清华大学)

张广瑞(中国社会科学院)

名誉主编: 刘德谦

主编: 吴必虎

本期执行主编: 周建明 周雄

副主编: 李咪咪 戴林琳 汪芳 杨小兰

编辑部主任: 袁功勇

编辑: 陈静 崔锐 林丽琴 韩雪

装帧设计: 读道创意 陆玉堂

责任编辑: 焦扬

责任校对: 李美娜 刘钰

运营总监: 盛永利

封面图片提供: 吴必虎

旅游规划与设计——国家公园与风景名胜区

北京大学旅游研究与规划中心 主编

*

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

北京顺诚彩色印刷有限公司印刷

*

开本: 880×1230毫米 1/16 印张: 11¹/₄ 字数: 395千字

2014年11月第一版 2014年11月第一次印刷

定价: 68.00元

ISBN 978-7-112-17301-3

(26057)

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)



加强保护, 做强旅游, 国家公园建设正当时

近年来, 我国旅游产业迎来了蓬勃发展的春天, 产业规模不断扩张, 居民人均出游率从2004年的84.8%增长到2013年的239.6%, 呈跃进式增长, 旅游总收入更是达到了2.6万亿元。旅游业越来越受到国家的重视, 一系列发展政策应运而生。2009年, 国务院《关于加快发展旅游业的意见》以“加快发展旅游业, 把旅游业培育成国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业”为目标。2013年, 《中华人民共和国旅游法》的出台, 将旅游业纳入法制化管理, 旅游业迎来依法治旅的新发展机遇。《国民旅游休闲纲要(2013-2020年)》的实施将对美丽中国建设起到重要推动作用, 旅游、休闲业的地位和作用将进一步提升。2014年7月2日, 李克强主持召开国务院常务会议, 确定促进旅游业改革发展的政策措施, 要着力推动旅游业转型升级, 推动旅游市场向社会资本全面开放, 进一步深化对外合资合作, 提升旅游业水平。2014年8月国务院《关于促进旅游业改革发展的若干意见》, 在其对新时期旅游发展作出明确部署的同时, 更进一步强调了加快旅游业改革发展对我国国计民生的巨大意义。

旅游资源是旅游业发展的重要基础。但目前我国旅游资源按其类型、特征分属于不同的政府行政主管部门, 如风景名胜、历史文化名城名镇名村、地质公园、湿地公园、水利风景区、自然保护区、森林公园等。行政体制上混乱模糊的“多头管理”有诸多缺陷和弊端: 利用方式以政府意志和利益为主, 管理过于随意且缺乏专业性, “开发性”破坏严重, 资源分配不均……凡此种种显然不利于生态保护, 不利旅游资源的有效整合与最优化利用。要做强旅游, 需要深化旅游改革, 积极整合资源, 使市场在资源配置中起到决定性作用。

而国家公园具有保存与保护景观资源、科考研究资源环境、实现旅游观光业可持续发展的三大功能, 稳步推进建立国家公园体制, 也就具有重要的现实指导意义和迫切性。通过严格立法进行统一规划、资源整合、环境保护及生态旅游, 无疑能够实现对国家自然和文化遗产地更有效的保护及利用, 国家公园建设正当其时。

为配合国家公园制度建设, 我们《旅游规划与设计》专门策划并组织了一辑畅谈国家公园的文章荟萃, 通过比较国内外国家公园(旅游景区)相关制度及管理模式、总结其发展经验和教训, 并对我国各类旅游资源地域的国家公园化转变进行深入分析, 以期为我国国家公园制度的建设提供优秀的借鉴和参考。国家公园理念如何兴起? 国外国家公园的发展模式有着怎样的演变过程? 国家公园运动带来何种经验、教训及启示? 中国的国家公园又将何去何从? 这些问号的解答只待翻开本专辑。



中国城市规划设计研究院文化与旅游规划研究所所长



中国风景名胜区协会副秘书长

2014年10月

Preface

Strengthening Protection, Promoting Tourism, and the Ideal Time to Build National Parks

China has witnessed a dramatic development of its tourism industry in the past decades; the person trips of domestic tourism increased from 1.1 billion in 2004 to 3.26 billion in 2013, and the amount generated by tourism was CNY 2,600 billion in 2012. The tourism industry has received a significant amount of attention from the central government because of its increasing contribution to the national economy. A number of policies have been issued to promote the development of the industry. In 2009, the State Council proposed in "Views on the Acceleration of the Development of the Tourism Industry" that tourism should be developed into a strategic pillar industry of the national economy and be constructed into a modern service industry that can satisfy the demands of the public. The Tourism Law of China was established in 2013. After its establishment, the tourism industry was brought into legal administration and gained new development opportunities. The implementation of "Outlines of National Tourism and Leisure Industry (2013–2020)" is also expected to further enhance the status of tourism and the leisure industry in the country. On July 2, 2014, Premier Li Keqiang headed the executive meeting of the State Council and established policy measures for tourism reformation and development. These measures are necessary to promote the restructuring of the tourism industry, facilitate the opening up of the tourism market to social capital, deepen the cooperation with foreign investors, and increase the tourism level. In August of 2014, the State Council made specific deployments in "Views about Promoting Tourism Reformation and Development" of tourism development in new period, and further emphasized the huge significance to national economy and people's livelihood.

Tourism resources are essential to the development of the tourism industry. However, tourism resources belong to different administrative departments depending on their classifications and features, such as scenic areas, historical and cultural famous cities, towns and villages, geological parks, wetland parks, water recreation areas, natural protection areas, and forest parks. The multi-department management structure in the administrative system has resulted in numerous problems, such as irrational development of political purposes, damage to the environment, and unbalanced allocation of resources. All these factors jeopardize the ecological protection and

the sustainability of the tourism industry in the country. Thus, immediate action is necessary. In this regard, the development of national parks is a natural solution. National parks provide a means to conserve natural resources for sightseeing and research purposes and would subsequently contribute to the sustainable development of the tourism industry. Effective protection and utilization of national natural and cultural heritage areas can be achieved by implementing a strict legislation to allow for unified planning, resource integration, environment protection, and eco-tourism. The golden era of national parks has arrived.

To participate in the construction of a national park system, Tourism Planning and Design released a special issue on the construction and development of national parks in China. The articles in this issue include a comparison of national park systems in different regions, a summary of international experiences, and an in-depth analysis of the establishment of national parks in regions with various tourism resources in China. What is the historical background of the concept of national parks? How did national park development patterns evolve in other countries? What lessons and experiences can be gained from the National Park Movement? What is the future of national parks in China? We hope this special issue will provide answers to these questions and usher in a new chapter of tourism development in China.

Zhou Jianming

Director of Cultural and Tourism Planning Research Institution,
China Academy of City Planning and Research

Zhou Xiong

Deputy Secretary General of China Landscape and Historic Sites
Association

October, 2014

目 录



国家公园体制与体系建设

- 8 加强生态文明，建设国家公园
 ——北京大学国家公园建设思路研讨会综述 《旅游规划与设计》编辑部
- 22 国家公园发展过程和治理模式 高危言
- 36 划而不定的国家公园边界：以中国风景名胜区为例 曾 辉 王连勇 高召锋
- 48 中国国家公园体系立法评估及综合立法途径 吴必虎 丛 丽
- 60 云南省国家公园制度建设述评 叶 文

国家公园类型与发展规划

- 68 森林公园与旅游规划 王兴国
- 78 泛论国家湿地公园的湿地文化体验 冯宇钧
- 86 国家公园保护性规划的实践——以根河源国家湿地公园为例 郑耀忠
- 98 中国水利风景区发展概述与规划要点 钟林生 王灵恩
- 108 中国国家地质公园现状及规划要点 陈安泽 张忠慧 张志光
- 130 矿山公园设计与开发研究——以北京首云矿山公园为例 徐柯建 晏 波
- 140 城市区域里的自然保护地：基本结构与国际经验 王福义 苟 锐

风景名胜区专题研究

- 152 中国风景名胜区与其他十类保护地的比较研究 王连勇 曾 辉
- 164 风景名胜区旅游规划编制技术特征 周建明 宋增文 王雅丽
- 172 基于游客需求的风景区管理研究——以黄山风景区为例 王潮泓 李 维

CONTENTS

TOURISM PLANNING & DESIGN NO.14
旅游规划与设计 14
旅游规划 + 景观建筑 + 景区管理
北京大学旅游研究与规划中心 主编 中国建筑工业出版社 出版

Building National Park Institution and System

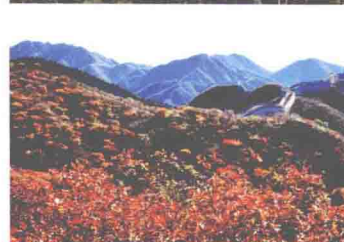
- 8 Strengthening Ecological Civilization to Construct National Parks: Overview of the Conference on National Park Construction in Peking University *by Editorial Office of Tourism Planning and Design*
- 22 National Parks: Evolution History and Governance Patterns *by Gao Weiyuan*
- 36 Demarcated but Unstable and Unmarked National Park Boundaries: Case Study of China's Scenic Areas *by Zeng Hui, Wang Lianyong, Gao Zhuofeng*
- 48 Assessing Existing Legislation System, Approaching Integrated National Park Law for China *by Wu Bihu, Cong Li*
- 60 A Review of Establishment of National Park Systems in Yunnan Province *by Ye Wen*

National Park Categories and Development Planning

- 68 Forest Parks and Tourism Planning *by Wang Xingguo*
- 78 Designing the Cultural Experiences at National Wetland Parks *by Feng Yujun*
- 86 The Practice of Conservative Planning for National Park: Case Study of Genheyuan National Wetland Park *by Zheng Yaozhong*
- 98 Development and Planning Principles of Water Recreation Areas in China *by Zhong Linsheng, Wang Ling'en*
- 108 Current Situation and Planning Principles of National Geoparks in China *by Chen Anze, Zhang Zhonghui, Zhang Zhiguang*
- 130 Mine Park Design and Development: A Case Study of Beijing Shouyun Mine Park *by Xu Kejian, Yan Bo*
- 140 Urban Protected Areas: Basic Structure and Global Experience *by Wang Fuyi, Gou Rui*

Research on Scenic Areas of China

- 152 A Comparative Study on Scenic Areas and Other Ten Types of Protected Areas in China *by Wang Lianyong, Zeng Hui*
- 164 Technical Characteristics of Tourism Planning in Scenic Areas of China *by Zhou Jianming, Song Zengwen, Wang Yali*
- 172 Customer Demand-Oriented Scenic Area Management: A Case Study of Mt. Huangshan Scenic Area *by Wang Chaohong, Li Wei*



National Parks & Scenic Areas of China

北京大学旅游研究与规划中心 主编
中国建筑工业出版社 出版

加强生态文明，建设国家公园——北京大学国家公园建设思路研讨会综述

Strengthening Ecological Civilization to Construct National Parks: Overview of the Conference on National Park Constuction in Peking University

《旅游规划与设计》编辑部供稿

Reviewed by: Editorial Office of Tourism Planning and Design

【摘要】

自2013年中国提出要建设“国家公园体制”以来，这个中国学界一直关注的问题更进一步引起了全国的关注。本文着重反映的，是2014年9月由北京大学城市与环境学院等8个学术单位和学术组织联合发起的“国家公园建设思路研讨会”的内容与成果。该会围绕“中国国家公园体制和体系建设”这一主题的三大议题展开，先后讨论了“中国国家公园体系：制度与立法”；“国家公园管治：冲突与协调”；“寻求可持续发展框架：管理与经营”。本文所反映的会中各种代表性意见，对读者及时了解目前中国的政府管理层、专家学者、基层管理者对国家公园建设的各种观点，以及中国国家公园未来的走向，无疑都是极有价值的。

Conference Introduction: The Conference on National Park Construction was held in the Starlight Hall of Yingjie Communication Center in Peking University on September 21, 2014. The conference was co-launched by Professor Wu Bihu, the director of International Center for Recreation and Tourism Research of Urban and Environmental Science College of Peking University, and Professor Liu Deqian from Editorial Board of Tourism Planning and Design of Urban and Environmental Science College, Peking University. The event was co-organized by eight organizations, including Peking University, Beijing Forestry University, Southwestern University, Pangu Think Tank, Ecological Society of China, China Landscape and Historic Sites Association, and China Academy of Urban Planning and Design. Exclusively sponsored by the BES Consulting Group, the conference was graced by the presence of officials from the National Development and Reform Commission, Housing and Rural-Urban Development Ministry, Environment Protection Ministry, Water Resources Ministry, National Forestry Bureau, National Tourism Administration, and National Heritage Administration. Officials from related departments in Yunnan and Zhejiang, local experts engaged in research on national parks and related areas, and key officials in the national park system of Tai Mountain, Wuyi Mountain, Jiuzhaigou Valley, Song Mountain, and Pudacuo National Park of Yunnan were also invited. More than 100 representatives attended. The hall was filled, and the warm discussion continued until 5:00pm.

The seminar focused on the theme “Construction of China’s National Park Regime and System” and three other major issues. The three other issues are as follows. In the first issue, “System of China’s National Parks: Rules and Legislation,” macroscopic problems, such as national parks and construction of an ecological civilization, construction of a basic system of national parks, reformation of national parks, and comprehensive legislation for national parks, were analyzed from the perspective of top design for national parks. In the second issue, “Governance and Administration of National Parks: Conflict and Coordination,” various international and domestic government management models were reviewed. In addition, innovative and explorative experiences from all over the country were shared, and suggestions on how to establish a new administration model in China were provided. The third issue, “Management and Operation of National Parks: Exploration of a Sustainable Development Framework,” discussed the following subjects: coordination between protection and development of national parks, game among multi-stakeholders of national parks, separation of administration, operation and franchising, distinction of citizen outdoor education and high-ticket price economy, and unification of multi-planning and public participation for national parks.

【关键词】

国家公园; 建设思路; 研讨会; 综述

Keywords: National Parks; Construction Idea; Conference; Overview

注: 本文图片除注明出处的之外, 其他皆由本编辑部提供



图1 国家公园建设思路研讨会现场

2014年9月21日上午8:30,“国家公园建设思路研讨会”在北京大学英杰交流中心星光厅如期召开。会议由北京大学城市与环境学院旅游研究与规划中心主任吴必虎教授和中国社会科学院旅游业及中心学术顾问刘德谦教授联合发起,由北京大学城市与环境学院、中国生态学会、中国风景名胜

区学院、北京林业大学园林学院、西南大学国家公园研究室、中国城市规划设计研究院文化与旅游规划研究所、盘古智库等8家单位联合主办,由大地风景国际咨询集团独家支持,会议邀请了国家发改委、国土资源部、住房和城乡建设部、环保部、水利部、国家林业局、国家文物局、国家旅游局等部委、云南省和浙江省相关厅局

官员,从事国家公园研究的专家,泰山、黄山、武夷山、九寨沟、嵩山、浙江仙居、云南普达措国家公园等系统负责人共同参与研讨。100余名代表济济一堂,会议厅座无虚席,热烈的研讨会场面一直延续到下午5:00。

研讨会围绕“中国国家公园体制和体系建设”这一主题和三大议题展开。

议题一：中国国家公园体系——制度与立法

Topic1 System of China's National Parks: Rules and Legislation.

主持人：清华大学建筑学院景观学系主任 杨锐教授

杨锐教授引导嘉宾围绕遗产际传承的前后维度、利益相关者协调关系的左右维度，以及政府管理层级联通互动的上下维度来思考和讨论国家公园的制度与立法问题。他认为，就前后维度而言，国家公园是我们从祖先手里继承下来的最宝贵的国家财产，还要真实和完整地传承给子孙后代，它因此可能横跨几百年、几千年，超越了我们当代人的利益和权利。就左右维度而言，我们需要照抄照搬美国、欧美或澳大利亚、新西兰的国家公园，还是结合中国自然文化特征和国情进行创新性地建立？就上下维度而言，必须思考，我们确实可以把国家公园建立成为一个有利于生态文明、社会正义和全面福祉的伟大事业；但是也有可能变形、变味或变质。在中国，必须思考如何使国家公园提升这方面的问题。

国家林业局褚卫东副司长围绕国家公园专属概念，联系自然资源产权制度改革，指出国家公园建设是当前生态文明制度建设的一个抓手或突破口。他认为，国家要求建立国家公园体制，而我们现在整个社会各方面理解，或思考得更多的，是个体公园或其建设；在这一点上，要全面理解国家公园的专属概念，正确理解中央提出国家公园建设的本质要求。



图2 清华大学建筑学院景观学系主任 杨锐教授



图3 北京大学环境科学与工程学院 李文军教授

北大吴必虎教授以生态文明建设为背景，论证了国家公园综合立法的必要性和紧迫性。他认为，国家公园

立法存在的问题包括没有统一立法，现有立法层级较低。现有法规具有较强的部门特征，协调性不足，冲突很多。

比如说城乡二元格局立法,把人分成两等,土地也分成两等,国家公园里有国有土地,也有私人地区,怎么利用讲得不清楚。重视物,轻视人,当地居民利益没怎么考虑。就像番茄蛋汤,我们目前的立法就是鸡蛋归鸡蛋,番茄归番茄。所以国家公园应该综合立法,所有的国家公园都应该保护,同时要向公民提供户外教育的机会,要细化法规内容,增强法规的可适用性。

住房和城乡建设部李振鹏副处长特别强调了国家公园体制建设中,优化以风景名胜区为核心的三大圈层保护地体系的重要性。他认为,国家公园体制建设应该是我们构建生态文明体系的重要方面。要优化国土空间的开发,就是怎样把生产、生活和生态的空间能够很好地界定和划分出来。生态空间是价值最高的区域,应该就是国家公园,包括其他一些类型的严格保护的区域。我们在生态这方面一直在加大保护力度,说明生态领域已经威胁到国家公共利益的需要。

中国城市规划设计院贾建中所长以破解“九龙治水”为出发点,主张尽快创建全新的中国国家公园体制。他也指出,我们国家公园的探讨不只是从现在开始,1930年代,民国政府提出并完成了部分规划。我们现在探讨建立全国性的国家公园保护地制度,如依托现有基础,最好的还是风景名胜区,如何在风景名胜区的基础上建立国家公园,是非常值得探讨的。

北大李文军教授在比较中美异同的基础上,指出可以考虑国家公园大法与各类专业法并存。她说,美国人谈国家公园是指国家公园系

统;国家公园系统包括20个类型,截至2006年包括390个公园单位,其中只有58个以国家公园命名,其他还有国家历史遗迹等等,还有自然保护区。国家公园系统只是占整个美国保护地系统的五分之一差不多;另外还有国家森林和国家鱼类与野生动物保护区。

中国社会科学院旅游研究中心学术顾问刘德谦教授认为,国家公园范畴体系的确立与立法滞后,是中国国家公园体制建设的两大制约因素,故而 he 提出了完善国家公园体系和推进国家公园立法体系建设的两点建议。他认为我国各部委局此前下属各类型的相应园区,若能依据国家公园体系体制建设的目标制定和完善不同系列的《建设与运营规范》,并据此努力探索,经过三两年试点后,再来共商中国国家公园的立法,一部既包括国外经验,

又有本国经验的《中华人民共和国国家公园法》及其相应配套法规的完成也就顺理成章了。

西南大学王连勇博士考察了中国保护区命名规则演化史对目前要创建国家公园新体制的影响。他认为,在从全球半开放走向全球开放的过程中,中国政府在吸纳国外保护区和国家公园理念的过程中,同时也创立了具有中国特色的保护地命名方式。进入21世纪后,国家公园理念对中国的行政体制产生了更巨大的影响,并逐渐形成了大家所说的群龙治水格局。命名体系重构,是中国国家公园体制建立不能回避的一大问题。

国家文物局唐炜副司长认为应该将文化遗产资源的保护管理积极纳入国家公园体制建设之中。他提出,保护地既涉及自然生态,也涉及文化遗产,国家公园的建设思路,应该



图4 北京大学《旅游规划与设计》名誉主编 刘德谦教授

同时顾及自然、历史两方面。目前各部门都参与的管理机制，可能并不一定不利于遗产保护，而高度集中的权利部门，有可能在一定程度上，一旦做出错误抉择，就没有一种平衡和制约的有效机制。当然，也不能说我们遗产地的保护管理机构，不能够实行统一管理。

议题二：国家公园管治——冲突与协调

Topic2 Governance and Administration of National Parks: Conflict and Coordination.

主持人：北京林业大学自然保护区学院院长 雷光春教授

雷光春教授从我国过去几十年已建立多种类型保护地的格局出发，引导与会嘉宾从一个全新高度来探索如何建立中国的国家公园体制。他说，我们现有的各种类型保护地，在几十年的建设经验之上，应提升到一个新高度，作为国家的一个重要抓手，怎样将其融合到国家的长期发展战略之中，这是国家公园建设的各个部门，以及社会各界都在热烈研讨的课题。

基于此，清华大学杨锐教授向与会代表作了“国家公园体制建设中十个关键问题”的精彩报告。他认为，全球范围内的国家公园有三个共同点：跨代际保护、民族自豪感和全民公益性。中国的国家公园则需要符合四个条件：高品质的国家自然遗产或自然与文化混合遗产、国家形象代表、满足完整性和真实性要求，以及具备一定的公众可进入性。国家公园的主要功能是完整保护生态

系统或风景遗产。之所以要在中国建立国家公园，是因为它是镇国之宝，是全民福利的表现，是国家形象的代言人，是国家软实力的体现，是美丽中国的核心载体，是中国梦的华彩乐章。一个好的国家公园制度体现在全民利益优先和保护优先。确立国家公园制度的难点在于如何在体制上保障权利和责任的清晰化和平衡，为此必须处理好九对关系：小和大的关系、保护和利用的关系、前和后的关系、上与下的关系、左和右的关系、内和外的关系、新和旧的关系、公和众的关系，以及好与坏的关系。就体制管理范围而言，到底是一个国家公园或国家公园体系，抑或是一个自然保护区体系，或一个自然与文化遗产体系？体制建设的抓手是落实主体功能区战略决策。最后，在全面深化改革方面，他提出四条建议：机构调整

先行，其后是确立法律，建立长效机制和国务院出台管理文件。

国土资源部地质公园专家陈安泽研究员认为，我国目前尚未完全树立国家公园理念，没有一部完善的国家公园管理法，多部门分散管理无法形成强力有效的国家公园体制，管理经费尚未列入中央财政预算，企业式经营过于强调盈利，专职管理队伍能力建设滞后。他随后提出立法优先，尽快设立国家公园局，中央安排专项资金，停止试点和严格准入的建议。

水利部詹卫华处长认为，目前的局面是九龙管水，而非九龙治水。治是一个行动，是一种责任，如果大家都去治水，那表明水的问题肯定能破解。关键是大家都去管水，把管当作一个权力，当作一种职权，所以这就肯定管不好。但他同时也主张建立国家公园体制，需要推行试点建设，并认为



图5 北京林业大学自然保护区学院院长 雷光春教授