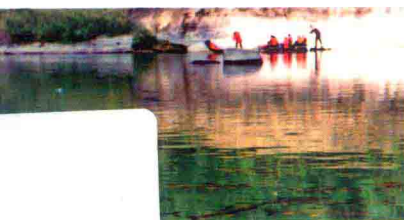


中国国家公园 体制建设研究

Policy Research
on the Development
of China's
Pilot National Parks

苏 杨 何思源 王宇飞 魏 钰 / 等著



保尔森基金会、河仁慈善基金会、
国家发展改革委社会发展司研究项目

保尔森基金会
PAULSON INSTITUTE

河仁慈善基金会
He Ren's Charity Foundation

苏 杨 何思源 王宇飞 魏 钰 / 等著

中国国家公园 体制建设研究



Policy Research
on the Development
of China's
Pilot National Parks



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国国家公园体制建设研究 / 苏杨等著. -- 北京 :
社会科学文献出版社, 2018. 2

(中国国家公园体制建设研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2225 - 2

I. ①中… II. ①苏… III. ①国家公园 - 体制 - 研究
- 中国 IV. ①S759. 992

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 024563 号

中国国家公园体制建设研究丛书 中国国家公园体制建设研究

著 者 / 苏 杨 何思源 王宇飞 魏 钰 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 韩莹莹

责任编辑 / 韩莹莹

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社(010)59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www. ssap. com. cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.5 字 数: 287 千字

版 次 / 2018 年 2 月第 1 版 2018 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2225 - 2

定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

声 明

本书所有地理疆域的命名及图示，不代表中国国家发展改革委、美国保尔森基金会和中国河仁慈善基金会对任何国家、领土、地区，或其边界，或其主权政府法律地位的立场观点。

本书所有内容仅为研究团队专家观点，不代表中国国家发展改革委、美国保尔森基金会、中国河仁慈善基金会的观点。

本书的知识产权归中国国家发展改革委、美国保尔森基金会和中国河仁慈善基金会共同拥有。未经知识产权所有者书面同意，严禁任何形式的知识产权侵权行为，严禁用于任何商业目的，违者必究。

引用本书相关内容请注明来源和出处。

前言导读

从全世界来看，以国家公园为主题的书虽不是恒河沙数，也是数不胜数；相比而言，中国的国家公园^①书籍，虽不是屈指可数，也是寥寥可数。上网搜索一下，本就有限的书多数还是旅游主题的或国外情况介绍的，与中国实情尤其国家公园体制结合的不多，只有部分介绍云南自行推进国家公园相关工作的书籍涉及了体制。好在自2013年十八届三中全会提出“建立国家公园体制”以来，四年多的时间里，与体制相关的书堪称雨后春笋、纷纷冒头，已有的近十本书几乎涉及了国家公园体制的所有方面。我们这本书，作为“中国国家公园体制建设研究”丛书之一，显然来得不早，话题也不新鲜了，还值得看吗？我们自身也曾有过疑问，为此，把通常交代全书背景和主要观点的前言写成了前言导读，把自身的疑问变成了设问。

一 看点在巧

我们自以为，来得早不如来得巧。这个巧有三方面所指：内容巧、方式巧、时间巧，由此给本书带来三大看点。

第一是“通天接地”的内容巧。涉及既得利益结构调整的改革，最使不得书生意气。本书按照目标导向和问题导向来构建研究技术路线，即相关研究既要能解决问题，也要按中央既定改革方向和方式来解决问题，这样才能确保相关方案既利于地方操作也能在上下、左右、里外^②形成稳定、持续的合力。全书开篇整理了相关政策脉络，也就重要时间节点进行了政

① 需要说明的是，本书中提到的中国国家公园这个概念，无论在哪个方面，均不包括台湾地区已经建立的“国家公园”。严格意义而言，台湾地区的“国家公园”并不符合国家公园的设立标准（应由中央政府设立）。

② 对这些字眼的详细解释，请详见附件7注释部分。



策解读（如《生态文明体制改革总体方案》、祁连山事件^①、《建立国家公园体制总体方案》等）。尤其在祁连山事件发生后，国家公园已经成了“最严格的保护”手段。各相关者不“高举高打”解读中央政策和不殚精竭虑琢磨公园改革，相关研究成果就必然不全、不准。但坐而论道唱高调不是本书看点，知行合一才是。在试点中，各地政府常常左右为难：中央要加强保护，不提保护肯定是右派；地方有现实困难要解决，资源要确权、民生要保障、产业要替代、搬迁要资金，没有接地气、能负担的操作方案，肯定是左派。试点工作开展三年来，许多基层地方政府“左右不是人”。我们这样的政策研究工作者，既要在问题导向下摸清地方推进工作的难题，也要在目标导向下按照中央既定的方向和路径给出这些难题的解决方案。此谓“通天接地”，这样才能让推进这项工作的领导在工作中“顶天立地”、有所担当。

第二是全程举例的方式巧。国家公园体制试点涉及方面多、理论抽象、操作复杂，如果坐而论道，读者肯定觉得相关研究起不到“说明书”的效果。为此，我们根据“反复出现的事情要寻找规律、普遍出现的问题要总结制度成因”，将相关难题都归结到“权、钱”相关制度上，并把尽可能多的研究成果以武夷山为案例来说明，如机构改革方案的比选、人员编制的确定、地役权的操作、可持续资金机制的形成等，还引用了法国国家公园体制改革的经验（作为附件），以让各方读者发现“权、钱”方面的制度障碍在案例点上用什么技术路线、什么改革方案予以克服。不奢望这个举例的方式能让读者举一反三，但希望举的这些例子能使大家触类旁通。另外，本书还以钱江源国家公园体制试点区为例给出了落地的方案（也作为附件）：既要在国家公园内加强保护，也要给整个行政区带来绿色发展；既要合理要钱，也要升级挣钱；既要政府主导，也要多元共治。这样，才可能形成“共抓大保护”的合力。这其中，通过法国开发署政策性贷款发展具有法国模式特点的国家公园特色小镇从而带动相关产业升级发展，通过北

^① 习近平总书记对祁连山国家级自然保护区（以下简称祁连山保护区，多数区域位于甘肃省张掖市境内）的相关问题有过三次批示，但相关省份的做法可称之为屡教不改。最终，祁连山保护区的违法乱纪问题由中央直接处理，波及全国并持续到现在，从其影响和重要性来看都可称为祁连山事件。

目 录



第一部分	与中央文件衔接的国家公园体制建设思路和总体框架·····	001
1.1	目标导向：国家公园体制建设的主要目标和思路·····	002
1.2	问题导向：中国保护地体系管理体制和管理机制现状·····	007
1.3	国家公园体制建设总体框架·····	018
第二部分	武夷山国家公园体制试点区体制机制现状·····	030
2.1	福建省自然保护地的基本情况及武夷山国家公园 体制试点区的代表性·····	030
2.2	武夷山国家公园体制试点区现有管理体制和主要问题·····	038
第三部分	国家公园体制试点区及国家公园管理体制机制的 细化设计·····	074
3.1	目标导向和问题导向下国家公园体制试点区 体制机制改革方案设计特点·····	075
3.2	如何构建管理单位体制·····	077
3.3	如何形成统一的资源管理体制 ——以土地权属制度为重点·····	106
3.4	如何构建资金机制·····	125



3.5 明确不同层面的国家公园管理机构对应的 权力清单和运行方式	161
第四部分 国家公园体制建设的项目化方案	170
4.1 与基础制度和全局目标关系及其项目化思路	170
4.2 项目化方案设计 ——以武夷山国家公园体制试点区为例	172
4.3 国家公园体制建设项目化方案在不同类别国家 公园体制试点区的体现形式	182
附 件	185
附件1 世界自然保护地管理体制的主要类别及其体制 机制在中国的适用性	185
附件2 基于国家公园体制试点区遴选原则的遴选指标 体系设计及其在福建省的应用	199
附件3 对武夷山国家公园体制试点区相关地方政府职能 部门的调研访谈	202
附件4 国家公园产品品牌增值体系的可借鉴经验和 中国国情下的实施方案	215
附件5 如何完善武夷山国家公园试点实施方案	220
附件6 国家公园信息化综合管理平台	240
附件7 法国国家公园体制改革的动因、经验及其对中国 国家公园体制建设的启示	244

第一部分

与中央文件衔接的国家公园体制建设 思路和总体框架

从生态文明建设的角度和高度看，国家公园是中国生态文明建设的重要物质基础、生态文明制度建设的先行先试区、生态文明八项基础制度因地制宜的创新实践区；而国家公园体制建设是国家公园事业的基础，国家公园体制建设试点是中国推进国家公园事业起步的重要工作。为此，应有以下两方面考虑：①国家公园体制试点和建设必须与“五个发展”理念、《生态文明体制改革总体方案》（以下简称《生态文明方案》）、《建立国家公园体制总体方案》（以下简称《总体方案》）等中央的顶层设计紧密结合，必须按照中央的相关文件要求进行部署，只有这样才能确保这项工作朝着正确的方向有序推进，即国家公园体制建设必须是目标导向的；②中国已经存在多种保护地^①类型，在保护地管理问题繁多且保护地优化管理存在多方面约束的情况下，国家公园体制试点和建设更需要找到针对问题的且与当前各类保护地体制衔接的改革路径，只有这样才能形成中国国情下“统一、规范、高效”的国家公园体制，即国家公园体制建设还应是问题导向的。归根结底，问题导向是目标导向的基础。

基于这些考虑，本部分作为中国国家公园体制建设政策研究的基础，兼顾目标导向和问题导向，提出符合中国国情的体制机制的总体框架和建设思路。

① 严格说来，无论中文还是英文，保护地（protected area）是一个惯用但本身存在较多漏洞的概念。中文而言，其必然包括文化遗产地，但在 IUCN 的保护地分类体系中却被忽略了，且译成保护地难以涵盖海洋等以水体为主要保护对象的区域；英文而言，protect 指的是近似严防死守的保护，区别于倡导 wise use 的 conservation，protect 本身难以准确表达对此类区域采用的管理理念。本书只是为了照顾较多人的阅读习惯而采用这个词组。



1.1 目标导向：国家公园体制建设的主要目标和思路

在展开相关研究之前，根据目标导向，须先整理和解读中央相关文件中所提出的国家公园体制建设的目标与试点建设的既定思路和内容。

表 1-1-1 罗列了截至 2017 年 12 月关于国家公园的中央文件、重大事件和国家公园体制试点牵头单位国家发改委的相关文件。尤其从《生态文明方案》、国家发改委等十三部委发布的《建立国家公园体制试点方案》（以下简称《试点方案》）以及《国家公园体制试点区试点实施方案大纲》（以下简称《实施方案大纲》）和《总体方案》等中央文件中，可以全面、准确地看出 2017 年试点期间^①和今后为什么建、如何建设国家公园体制。

表 1-1-1 国家公园体制建设相关中央文件的要求解读及国家相关工作动态

文件名称	文件中的相关内容	文件初衷和主要内容解读
十八届三中全会《决定》（2013 年 11 月）	建立国家公园体制	严格按照主体功能区定位推动发展
《关于开展生态文明先行示范区建设的通知》（2014 年 6 月）	安徽省黄山市等 7 个首批先行示范区“探索建立国家公园体制”	将国家公园体制作为生态文明先行示范区改革的重要制度建设工作
国家发改委等十三个部委《建立国家公园体制试点方案》（2015 年 1 月）	确定 9 个试点区；试点目标：保护为主，全民公益性优先；体制改革方向：统一、规范、高效。规定了体制机制的具体内容：管理体制建构方案（包括管理单位体制、资源管理体制、资金机制和规划机制）、运行机制建构方案（包括日常管理机制、社会发展机制、经营机制和社会参与机制）	国家公园体制试点的总体指导文件，详尽说明了各项试点工作
国家发改委办公厅《国家公园体制试点区试点实施方案大纲》（2015 年 3 月）		

① 《试点方案》明确的试点期是 2015~2017 年。《试点方案》和《实施方案大纲》较笼统，操作层面的细节涉及不多。本研究不仅从学术角度提出了长期的国家公园体制建设方案，也从操作角度结合武夷山国家公园体制试点区，给出了相关体制机制的建设细节。

续表

文件名称	文件中的相关内容	文件初衷和主要内容解读
《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》（2015 年 4 月）	建立国家公园体制，实行分级、统一管理，保护自然生态和自然文化遗产的原真性、完整性	建立国家公园体制的目的是保护自然生态和自然文化遗产
国务院批转国家发展改革委《关于 2015 年深化经济体制改革重点工作意见的通知》（2015 年 5 月）	在 9 个省市开展国家公园体制试点	作为生态文明制度改革的重要内容，与经济体制改革有关
《生态文明体制改革总体方案》（2015 年 9 月）	（十二）建立国家公园体制。加强对重要生态系统的保护和永续利用……国家公园实行更严格保护，除不损害生态系统的原住民生活生产设施改造和自然观光科研教育旅游外，禁止其他开发建设……加强对国家公园试点的指导，在试点基础上研究制定建立国家公园体制总体方案	此方案是从制度角度对生态文明建设的顶层设计，包括八项基础制度，其中三处提及国家公园
国家发改委与美国国家公园管理局签署《关于开展国家公园体制建设合作的谅解备忘录》（2015 年 9 月）	双方在国家公园立法、资金保障、商业设施、生态保护，以及文化和自然遗产保护、促进地方社区发展和公园管理创新等方面开展共同研究；双方在国家公园管理体制的角色定位、国家公园与其他类型保护地的关系、各类保护地的设立标准以及分类体系的建立等方面开展深入探讨	作为习近平主席访问美国期间的外交成果，旨在深化中美双方国家公园体制建设合作
中央“十三五”规划建议（2015 年 10 月）	整合设立一批国家公园……设立统一、规范的国家生态文明试验区	“十三五”期间正式设立国家公园
中央深改组第十九次会议（2015 年 12 月）	在青海三江源地区选择典型和代表区域开展国家公园体制试点，实现三江源地区重要自然资源国家所有、全民共享、世代传承……要坚持保护优先、自然修复为主，突出保护修复生态，创新生态保护管理体制机制，建立资金保障长效机制，有序扩大社会参与	《中国三江源国家公园体制试点方案》直接由中央深改办通过评审
中央财经领导小组第十二次会议（2016 年 1 月）	要着力建设国家公园，保护自然生态系统的原真性和完整性，给子孙后代留下一些自然遗产。要整合设立国家公园，更好保护珍稀濒危动物。至此，形成了这个阶段中央发展国家公园的路径：建立国家公园体制——国家公园体制试点——整合设立一批国家公园（“十三五”）——着力建设国家公园	国家公园相关工作进入“着力建设”期

续表

文件名称	文件中的相关内容	文件初衷和主要内容解读
中央深改组第二十二次会议（2016年2月）	开化被国家发改委、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部四部委确定为全国28个“多规合一” ^① 试点市县之一，并作为代表向中央汇报“多规合一”改革工作	联动开展国家公园体制、国家主体功能区建设、“多规合一”等5项国家试点
《“十三五”规划纲要》（2016年3月）	建立国家公园体制，整合设立一批国家公园	
国务院批转国家发展改革委《关于2016年深化经济体制改革重点工作意见的通知》（2016年3月）	抓紧推进三江源等9个国家公园体制试点	
中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》及《国家生态文明试验区（福建）实施方案》（2016年8月）	设立由福建省政府垂直管理的武夷山国家公园管理局，对区内自然生态空间进行统一确权登记、保护和管理。到2017年，形成突出生态保护、统一规范管理、明晰资源权属、创新经营方式的国家公园保护管理模式。建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度，健全自然资源资产管理体制，建立统一高效、联防联控、终身追责的生态环境监管机制；建立健全体现生态环境价值、让保护者受益的资源有偿使用和生态保护补偿机制等。建立为企业、群众提供生态产品、绿色产品的制度，探索建立生态保护与修复投入和科技支撑保障机制，建立先进科学技术研究应用和推广机制等	整合试点示范。将已经部署开展的福建省生态文明先行示范区……武夷山国家公园体制试点等各类专项生态文明试点示范，统一纳入国家生态文明试验区平台集中推进，各部门按照职责分工继续指导推动
中央全面深化改革领导小组第三十次会议审议通过《大熊猫国家公园体制试点方案》《东北虎豹国家公园体制试点方案》（2016年12月）	有利于增强大熊猫、东北虎豹栖息地的联通性、协调性、完整性，推动整体保护、系统修复，实现种群稳定繁衍。要统筹生态保护和经济社会发展、国家公园建设和保护地体系完善，在统一规范管理、建立财政保障、明确产权归属、完善法律制度等方面取得实质性突破	完整保护旗舰物种的栖息地，实现空间整合和体制整合
全国发展和改革工作会议（2016年12月）	加快提升绿色循环低碳发展水平。深化生态文明体制改革，发布省级地区绿色发展指数；推进落实主体功能区规划，制定《建立国家公园体制总体方案》	明确2017年工作的重点是《建立国家公园体制总体方案》

① “多规合一”是指将国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等多个规划融合到一个区域上，实现一个市县一本规划、一张蓝图。

续表

文件名称	文件中的相关内容	文件初衷和主要内容解读
中央深改组第三十六次会议（2017年6月）审议通过《祁连山国家公园体制试点方案》	开展祁连山国家公园体制试点……突出生态系统整体保护和系统修复，以探索解决跨地区、跨部门体制性问题为着力点，按照山水林田湖是一个生命共同体的理念，在系统保护和综合治理、生态保护和民生改善协调发展、健全资源开发管控和有序退出等方面积极作为，依法实行更加严格的保护。要抓紧清理关停违法违规项目，强化对开发利用活动的监管	国家公园应实行最严格保护
中央深改组第三十七次会议（2017年7月）审议通过《建立国家公园体制总体方案》，9月19日印发	建立国家公园体制，在总结试点经验基础上，坚持生态保护第一，具有国家代表性、全民公益性的国家公园理念，坚持山水林田湖草是一个生命共同体，对相关自然保护地进行功能重组，理顺管理体制，创新运营机制，健全法律保障，强化监督管理，构建以国家公园为代表的自然保护地体系	部署未来的国家公园工作，从试点期正式进入第一批国家公园创建期，提出国家公园建设总体框架
2017年10月18日的十九大报告	国家公园体制试点积极推进，建立以国家公园为主体的自然保护地体系	中央表达了主动性，并明确了国家公园在自然保护地体系中的地位

目前国家公园体制试点评审的情况如表 1-1-2 所示。截至 2017 年 7 月，青海三江源、湖北神农架、福建武夷山、浙江钱江源、湖南南山、北京长城、云南普达措、东北虎豹、大熊猫和甘肃、青海祁连山等 10 处国家公园体制试点区的实施方案得到了国家批复。

表 1-1-2 国家公园体制试点实施方案评审结果和工作进展情况

试点地区	目前评审结果
青海三江源	中央深改组会议直接通过后，方案已经开始实施，已经成立三江源国家公园管理局并明确了“三定”方案①，青海省明确 5 年内建成国家公园

① “三定”方案是由各级机构编制委员会发布的政府所属职能部门（或机构）的权责依据，实际上是政府各职能部门日常工作的直接依据。“三定”指定机构、定编制、定职能：定机构，就是确定行使职责的部门，包括名称、性质（行政或事业）、级别、经费（财政全额拨款、差额拨款、自收自支）等；定编制，实质就是定人员数额，这其中包含部门领导职数和内设机构的领导职数；定职能，就是明确这个部门的权责范围，以及部门内设的二级机构的具体职责。



续表

试点地区	目前评审结果
湖北神农架	国家发改委评审通过，方案定稿下发，已经成立神农架国家公园管理局
福建武夷山	国家发改委评审通过，方案定稿下发
浙江开化	国家发改委评审通过，更名为钱江源，方案定稿下发并开始实施
湖南城步	国家发改委评审通过，方案定稿下发，更名为南山
黑龙江伊春	国家发改委评审通过，试点名额被东北虎豹国家公园占用
吉林长白山	国家发改委评审通过，试点名额被东北虎豹国家公园占用
北京八达岭	国家发改委评审后修改通过，更名为北京长城
云南普达措	国家发改委评审后修改通过
东北虎豹	中央深改组第三十次会议通过
大熊猫	中央深改组第三十次会议通过
甘肃、青海祁连山	中央深改组第三十六次会议通过

注：本书封面、封底和扉页中的照片均为这 10 个试点区的典型景观和保护物种。

从表 1-1-1 和表 1-1-2 中可以总结出，国家公园体制试点意图通过建立“统一、规范、高效”的国家公园体制，实现“保护为主，全民公益性优先”的终极目标^①。中央建立国家公园体制，不仅在于加强生态保护，而且将国家公园体制建设作为生态文明制度建设的重要内容，作为体现全民公益性、促进发展方式转变的手段。即国家公园就是生态文明建设的特区，要在制度设计、考核指标、奖惩措施、行政资源^②调配等方面均体现出特殊性，以彻底转变试点区的发展方式。《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》及《国家生态文明试验区（福建）实施方案》对此进行了详细的表述。

然而，这些目标的具体体现形式、能否实现、实现的具体方式，归根结底取决于中国保护地的现存问题和解决这些问题的制度约束。中国国家公园体制建设，须首先明晰中国保护地体系的管理问题和制度约束。

① 参见《实施方案大纲》。

② 本书中的行政资源，指管理中的人（编制）、财（财政资金）、物（类似“土地占补跨区域总量平衡”等优惠政策）等，并非自然资源。

1.2 问题导向：中国保护地体系管理体制和管理机制现状

与美国等发达国家不同，中国的国家公园体制建设是在各类保护地已经广泛建立，且相当数量的保护地空间交叉重叠、一地多牌、管理机构权责不清的背景下提出的，旨在以国家公园体制建设带动保护地体系的完善，加强保护并凸显全民公益性。因此，中国建立国家公园，须先对各类已有保护地的管理状况做一梳理，明确中国保护地体系的管理体制、机制和管理体系现状^①。

管理体制和机制主要指组织系统的权力划分（职能配置）、组织结构、运行机制等的关系模式。而管理体系形成的标志是该类资源的管理者有明确的机构职能、人员队伍、资金来源和发展目标、管理规则。以某一类保护地为例，其管理体系包括设置和分级标准、管理办法和管理部门等，且此类中的大多数遗产已被纳入管理体系，即由独立的专职机构按照法律法规或部门管理办法进行日常管理。其中，管理体制和机制共同决定了权力划分和行政资源（人、财、物）配置状况。而权力的划分决定职能的配置，职能配置进而左右组织的结构、影响范围和运行方式。这些最终都将直接影响管理体制对应的管理单位体制^②（管理体制说明某项事业遵循什么理念、按什么方式来组织，管理单位体制说明这项事业的具体承担机构按什

① 管理体制、管理机制、管理体系三个常被滥用和混用的概念，政策文件中一般不予定义。在本报告中，我们对此做如下界定。管理体制和机制：从重大工作的执行方式和机构编制的角度来看，管理体制机制在中国的政策语境下有明确含义，指组织系统的权力划分（职能配置）、组织结构、运行机制等的关系模式。广义的管理体制包括管理体制和机制，狭义的管理体制仅指“静态”的内容，即权力的划分和职能的配置。机制通常指运行机制（也叫工作机制），即广义的管理体制中动态的部分。体制机制共同决定了权力划分和行政资源（人、财、物）配置状况。管理体系：从宏观上来讲，管理体系是指某一类事业为实现其设定的终极目标而形成的自上而下完整有序的管理系统。并非每一类事业都具备这一体系，形成管理体系的标志是该类资源的管理者有明确的机构职能、人员队伍、资金来源和发展目标、管理规则。

② 管理单位体制包括具体的管理机构的权责范围、人员身份、资金机制等，由相应级别的机构编制委员会发布的“三定”方案确定。



么组织形式和权责来运行^①)。

对中国的国家公园体制建设来说,既需要从理念层面(终极目标)和特征层面确定管理体制(前者是保护为主、全民公益性优先,后者是统一、规范、高效),更需要确定管理单位体制,这样才能保证管理体制的理念和特征能被具体的国家公园管理机构体现,才能保证管理机构处理好与地方政府的关系。

1.2.1 中国九类保护地管理体系及特点

保护地(protected area)分类是研究中国保护地管理体系的基础。本书采用以下三个标准对中国保护地管理体系进行分类:①资源与其所在地域固有自然或文化特征的紧密结合度;②评价和管理体系独立完备且管理手段体系化^②;③资源的价值及其保护利用的要求具有本体系特殊性。据此,可认为中国存在九类保护地管理体系^③,具体如表1-2-1-1所示(表中指出了中国保护地管理体系中的不同类型、资源状况,并举例说明了某类中的某个保护地具体的管理机构名称)^④。

① 可说明这两方面关系的典型例子是经济体制和企业制度,如市场经济体制下的国有企业承包制,前者是管理体制,后者是管理单位体制。

② 包括设置和分级标准、管理办法和管理部门等,且此类中的大多数区域已被纳入管理体系,即由独立的专职机构按照条例或部门管理办法进行日常管理。另外,中国的许多保护地中,文化遗产地与自然遗产存在非常密切的关系,许多文化遗产地仅价值主体是文化遗产,面积主体仍是自然遗产(如北京长城国家公园体制试点区和清西陵,具体可参见表1-2-1-1的说明),因此我们将全国重点文物保护单位也作为一类管理体系纳入。

③ 有的体系,如国家A级旅游景区,不属于通常意义的保护地。但从中国国家A级旅游景区的现状来看,大多数符合文化与自然遗产标准。为了保证研究不失一般性,本书还是将其列入(这种情况在世界各地都有,如美国国家公园体系中也包括了少量仅提供游憩功能、以现代人工构筑物为主的城市公园)。有的新体系(如国家矿山公园、国家考古遗址公园等),要么并非完全独立(如国家考古遗址公园必须是文物保护单位),要么尚未成形(即未形成自上而下的管理体系,如国家矿山公园),且其价值较高的区域也基本被上述九类体系覆盖,故无必要列入。农业部的水产种质资源保护区,在绝大多数地方没有专设机构,没有具体的日常管理标准,没有督察考核制度,因此也不将其作为一个独立的管理体系。类似情况还有国家林业局的沙漠公园、生态公园等。

④ 需要说明的是,表1-2-1-1意图反映不同类保护地中的资源状况,而遗产是表示资源价值的重要概念,所以表中必须用自然遗产(而非生态系统)这样的词语来表征。通过此表,还可以发现:(1)保护地体系大体按照主要资源的类别形成;(2)中国的保护地大多是自然遗产、文化遗产兼有,其保护管理要求也具有共性。

这九类管理体系呈现以下三方面共性特征。

(1) 要素式管理模式下“一地多牌”现象普遍存在

所谓要素式的管理模式，是指保护地设立的管理目标并不是从整个生态系统的完整性角度出发，而是关注于生态系统的某一个片断或者要素。从九类保护地的名称中就能看出，每一类保护地都对应着一种生态系统片断或要素，如森林、湿地、地质、景观等，有的还侧重于保护地某一项突出的社会功能，如水利风景区等。即便是对于自然保护区这样名称上并不倾向于某一种生态系统要素的保护地而言，也都归属于林业、环保、农业等业务管理部门。在这种要素式的管理模式下，由于缺乏从生态系统完整性的视角考虑，多个部门出于各自的利益维度或业务范围，申报属于其管辖范围的保护地，导致一个生态系统内常常存在多个不同类型的保护地，一地多牌、交叉重叠、权责不清的现象普遍存在。

(2) 实质管理和名义管理并存

尽管中国相当数量的保护地存在“一地多牌”现象^①，但现实情况是某个保护地往往主要按照某一个管理体系的规则进行管理。这是因为，中国对保护地的管理，根据管理机构的管理依据、方式及其所属系统，可以分为两大类：实质管理型和名义管理型^②。实质管理型指属于某个管理体系的保护地管理机构全权负责该保护地的日常管理，而名义管理只是该管理机构从某个方面按照某个管理体系的规则来强化管理，即如果某类管理体系下的某个保护地仅是名义管理型，则该管理体系基本不构成约束力，而且可能有多种资金来源的项目参与其中，并存在多种体系下的考评机制。在“一地多牌”的情况下，通常该保护地按照其管理机构所属的管理体系进行

① 例如，安徽省现有森林公园 52 处，与其他单位重叠设置的达 20 处，重叠面积占比达 38.5%：与自然保护区重叠 6 处，与风景名胜区重叠 15 处，与地质公园重叠 9 处，与自然保护区、风景名胜区双重叠 1 处，与风景名胜区、地质公园双重叠 5 处，与自然保护区、风景名胜区、地质公园三重叠 2 处。权力交叉渗透、多头重叠使森林公园缺乏统一规划和管理，难以有效保护森林资源。

② 各类管理体系大体是通过规划、法规等方式规范保护和利用的关系，并建立资金渠道、明确各方责任，以实现本体系的管理目标。但不同体系间的成员、规则、机制存在很大差别，以致管理目标和力度差别也很大，所以才有实质管理和名义管理的类型差别。