

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
Governance Structures for
China's National Park System

中国国家公园
治理体系研究

刘金龙 赵佳程 等著
徐拓远 金萌萌

中国环境出版集团

海外信



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
Governance Structures for
China's National Park System



中国国家公园 治理体系研究

刘金龙 赵佳程 等著
徐拓远 金萌萌

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国家公园治理体系研究/刘金龙等著. —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 978-7-5111-3678-7

I. ①中… II. ①刘… III. ①国家公园—管理—研究—中国 IV. ①S759.992

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 105078 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 8.75
字 数 160 千字
定 价 39.00 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 溟 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变革，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，这样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

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

这本书很特别，我很珍惜。这个时代赋予了她外在的特质，规定了她内在的逻辑。我和我的学生们由衷感激这个时代，给了我们机会、给了我们能量。

这是一个改革开放的时代，苏醒过来的东方民族拥有无与伦比的自信，敢于拥抱人类一切的文明成就。这是一个科学技术日新月异的时代，信息技术、自动控制技术、能源技术改变着我们的生活，重新定义着人与自然的关系。这是一个重构人类文明表述的时代，东方大国毅然走上了生态文明建设之路，摆脱工业革命以来经济发展与资源环境改善相互冲突的困境。中国选择国家公园作为生态文明体系探索突破的重点方向，其协调牵头单位国家发展和改革委员会，引入了河仁慈善基金会和保尔森基金会，就国家公园体制重大问题和配套政策研究开展合作。我们有幸成为受惠者之一，组织实施国家公园治理体系研究的课题，这本书就是该课题的成果。这个过程反映了这个时代特征，也赋予了这本书的特质——改革、开放、勇于探索、勇于创新、敢于变革，聚焦在国家公园治理体系的建设上，着力构建新型人与自然的关系。

本书旨在按照生态文明领域治理体系和治理能力现代化建设的总体目标，解决我国国家公园治理体系缺乏顶层设计的问题，协调中央、地方、企业、非政府组织、社区和个人等多方利益关系，综合行政管理、政策制度、资金保障、社区发展和公众参与等各个方面，按国家公园物品的不同属性，即纯公共产品（如生态系统和自然文化遗产的保护、科学研究等）、准公共产品（如环境教育、一般性游憩体验等）和私人产品（如个性化游憩体验等）三个层次，提出实现自然资源严格保护和永续利用的国家公园治理体系。课题组感谢国家发展和改革委员会社会发展司的信任，感谢保尔森基金会专业的态度和职业的精神，给予我们充分的空间坚持学术自由，从治理理论和手段逻辑出发，以案例为基础，为我国国家公园体制、机制提出建设性的建议。我们将有限的资金和人力资源重点投入到以

下两方面：一是案例分析，着力于厘清现行试点国家公园不同机构责权利安排现状和不同试点公园现有的机制安排；二是机制设计，聚焦公园管理机制创建、创建过程的治理机制和国家公园运行的机制设计。

中国这个东方大国得益于她拥有五千多年的文明底蕴，敢于拥抱人类一切的文明成就，敢于尝试前无古人的探索，寻求东方大国的国强民富，走向民族复兴之路。在研究过程中，努力充分吸吮中国千年人与自然的文化底蕴，努力揭示中国现行基层实践的逻辑，努力摆脱现有理论和实践的束缚。我们深耕田野，针对我国在国家公园治理体系构建中存在的哲学、思想、理论和实践逻辑，提出关于国家公园治理体系构建的设想。坦诚地说，我们深知能力的不足和知识面的欠缺。

我们知道，有些建议只是大胆的设想，包括人与自然关系的、技术的、法律的、管理的。有些意见是颠覆性的，如迫使地方国有企业退出全民自然资源治理体系。感谢国家发展和改革委员会、生态环境部、国家林业和草原局、国土资源部、青海省发改委、北京市发改委、云南省林业厅、福建省林业厅，以及普达措、武夷山、长城、钱江源、三江源等国家公园试点单位领导和专业人士对本课题的大力支持。特别要感谢国家发展和改革委员会社会发展司彭福伟副司长、中国科学院王毅研究员、国务院发展研究中心苏杨研究员等一批志同道合的同事付出的心血和智慧，让我们充满能量和明确前进的方向，为中国国家公园建设贡献一点力量。中国人民大学国家发展与战略研究院是以习近平总书记提出的治国理政思想为指导，以“四个全面”战略为研究框架，在机制和体制创新的基础上，整合中国人民大学智库研究的优质资源而打造的国家级智库，在“中国大学智库机构百强排行榜”中荣登榜首，并致力于发展成为具有国际影响力的中国特色新型智库，是本项目的承担单位。感谢中国人民大学国家发展与战略研究院为本课题提供了优良的后勤支持。

书中出现的错误和问题，一概由我承担。

中国人民大学国家发展与战略研究院 刘金龙教授

2018年8月8日

目 录

第 1 章 背景.....	1
1.1 基本概念及其内涵简要.....	2
1.1.1 自然资源治理.....	2
1.1.2 自然保护地与国家公园.....	6
1.1.3 主动保护与被动保护.....	11
1.1.4 保护地体系与保护体系.....	12
1.2 研究方法.....	13
第 2 章 自然生态系统治理理论及其进展.....	15
2.1 自然资源管理的基本特征和困境.....	16
2.2 自然资源治理的转变：从政府一元治理到多元治理.....	17
第 3 章 国家公园的治理机制和手段.....	23
3.1 政府主导机制.....	23
3.1.1 政府管制机制.....	23
3.1.2 引导机制.....	26
3.2 市场机制.....	29
3.2.1 政府购买生态服务.....	30
3.2.2 生态环境服务付费.....	30
3.2.3 生态税.....	31
3.2.4 绿色金融.....	31
3.2.5 公平贸易.....	32

3.2.6	地理标志	32
3.2.7	绿色标志	33
3.2.8	生态旅游	33
3.3	社会机制	33
3.3.1	企业社会责任	34
3.3.2	共管	34
3.3.3	道德约束	34
3.3.4	环境教育	35
3.3.5	宗教文化	35
3.4	社区机制	36
3.4.1	社区自然资源管理	36
3.4.2	圣境	36
3.4.3	风水林	37
3.4.4	村规民约	37
3.4.5	传统文化	37
3.5	治理机制和主要手段	38
第4章	现有国家公园治理的经验	39
4.1	管理组织架构的经验	40
4.1.1	美国	40
4.1.2	日本	40
4.1.3	德国	41
4.1.4	加拿大	41
4.2	政策与立法经验	42
4.2.1	美国	42
4.2.2	日本	42
4.2.3	德国	43
4.2.4	加拿大	43
4.3	经济与运营体制经验	44
4.3.1	美国	44

4.3.2	德国	44
4.3.3	日本	44
4.3.4	加拿大	45
4.4	社会机制经验	45
4.4.1	美国	45
4.4.2	德国	46
4.4.3	日本	46
4.4.4	加拿大	47
4.5	国家公园治理的经验和对我国的启示	48
4.5.1	国家公园治理的经验简要	48
4.5.2	对构建我国国家公园的指导意义	49
第 5 章	中国国家公园治理体制顶层设计	51
5.1	国家公园治理体系建设行动指南	51
5.2	国家公园体制建设政策脉络	53
5.3	国家公园治理体系建设主要方向	54
5.3.1	政府职能调整方向	55
5.3.2	机构安排	58
5.3.3	产业发展	59
5.3.4	社区安排	59
5.3.5	生态修复和保护	60
第 6 章	国家公园试点治理现状	62
6.1	国家公园现有治理结构分析框架	62
6.1.1	央地机制	62
6.1.2	部门机制	62
6.1.3	市场机制	64
6.1.4	社区机制	64
6.2	国家公园事权清单——云南省普达措国家公园试点区案例分析	64
6.2.1	普达措国家公园试点区简介	64

6.2.2	政府机制	65
6.2.3	市场机制	70
6.2.4	社会机制	72
6.2.5	社区机制	74
6.3	长城、武夷山、钱江源国家公园试点区治理机制.....	80
6.3.1	国家公园试点区概况	81
6.3.2	政府机制	83
6.3.3	市场机制	85
6.3.4	社区机制	86
6.3.5	社会机制	88
第 7 章	我国国家公园治理体系架构	89
7.1	公共物品的治理	89
7.1.1	管理机构安排	89
7.1.2	协调过渡机制	94
7.2	准公共物品治理机制	98
7.2.1	环境知识教育机制	99
7.2.2	环境价值教育机制	99
7.2.3	环境认知教育机制	99
7.2.4	环境教育指导机制	99
7.3	私人物品的治理	99
7.3.1	游憩体验机制	100
7.3.2	过渡机制	101
第 8 章	试点阶段国家公园治理体系的建设	103
8.1	国家公园治理体制机制拟解决的问题.....	103
8.1.1	顶层设计	103
8.1.2	社区建设被长期忽视	103
8.1.3	社区、社会、市场和政府之间缺乏协调机制.....	104
8.1.4	碎片化严重	105

8.2 创建国家公园阶段发现的新问题	105
8.2.1 野蛮市场机制如何管制	105
8.2.2 对国家公园内涵达成共识还需要时间	106
8.2.3 社区机制没有予以重视	106
8.2.4 协调机制有待完善	106
8.3 国家公园治理体系建设的基本要点	107
8.3.1 明确将社区文化和生态系统管理纳入我国国家公园内涵中	107
8.3.2 探索社区和社会、市场与管制机制的均衡和协调	107
8.3.3 赋予地方创新灵活的国家公园治理结构	108
8.3.4 尊重当地社区的产权安排, 推动共享产权制度构建	109
8.4 试点阶段国家公园治理的建设重点	109
8.4.1 关于顶层设计	109
8.4.2 协调机制	110
8.4.3 社区机制	111
8.4.4 社会机制	111
第9章 结论	112
9.1 国家公园体制改革问题现状	112
9.1.1 顶层设计不明, 中央政府缺位	112
9.1.2 地方政府微观治理能力不足, 地方政策单一化	113
9.1.3 传统社区逐步解体, 传统文化被忽视	113
9.1.4 碎片化严重, 协调机制缺失	113
9.2 国家公园治理体系规划	114
9.2.1 国家公园治理体制机制远景设计	114
9.2.2 国家公园体制机制现阶段改革要点	115
参考文献	116
声明	121

第1章 背景

2015年，国家发展和改革委员会等13个部门联合印发了《建立国家公园体制试点方案》，提出在北京、福建、云南等9个省（自治区、直辖市）开展为期3年的国家公园体制建设试点工作。截至目前，已有青海三江源和祁连山试点方案获得中央全面深化改革领导小组的批准，湖北神农架、福建武夷山、北京长城、浙江钱江源、云南普达措、大熊猫和东北虎豹等多个试点区的实施方案获得国家发展和改革委员会批复，国家公园体制建设探索正式启航。但正如试点公园改革的亲历者所言：“国家公园体系建设缺乏顶层设计，许多深层次矛盾仍待解决。”这句话不仅反映了基层主观上“等资金、等政策”的心态，面对触动利益的调整畏手畏脚，无力冲破层层藩篱的局面；也反映了基层无奈无力的客观现实，没有政治上的强力支持和上级相关部门主动的调整，基层无心或者无力解决问题；更重要的是，试点的国家公园到底存在什么问题？建设后，谁来管理？管理什么？如何管理？权责如何协调？如何监督？这些问题关乎国家公园体制试点的落地成功。

单从问题来看，这似乎是“政府”一家的事，我国绝大多数学者也将政府作为解决问题的唯一主体，期待政府有所作为。我们认为，尽管国家公园管理与国家公园治理只有一字之差，但内容却完全不一样。治理就需要将市场、社会、社区置于与政府同等重要的位置，寻求政府机制与市场、社区和社会机制最恰当的组合，实现国家公园的具体管理目标。我国国家公园治理体系建设政策不能是简单拼接、杂糅各方观点而成，而应形成逻辑自洽的理论体系、方法论体系，并在学术辩论和实践探索的过程中逐步完善理论体系和方法论体系，以指导我国国家公园的建设。同时，应从国家公园试点实践探索中寻求理论和方法的盲点或误区，从中探索具有中国特色的国家公园治理理论和方法论体系的建设。若将政府作为自然保护治理改革唯一的公共服务供给方，恐会束缚我们的思考能力，建议的价值难免具有局限性。因此，本书将研究的触角延伸到治理理论和治理实现方式的社区、社会和市场多层面的机制与手段的全面整理上，为生物多样性保护