

## 国家公园建设发展策略思考

王道阳, 乔永强, 张博琳, 赵思媛, 张宏巍

(国家林业局调查规划设计院, 北京 100714)

**摘要:**基于我国当前社会经济发展特点,从国家公园的发展利用顺序、相关利益主体利益协调、财政支持能力、动态空间管理思路等角度,对国家公园发展路径变化进行了总结与思考。

**关键词:**国家公园;建设;发展;策略;思考

中图分类号:S759.91;F316.2 文献标识码:A 文章编号:1002-6622(2018)04-0006-04

DOI:10.13466/j.cnki.lyzygl.2018.04.002

## Consideration about Strategy of National Parks' Construction and Development

WANG Daoyang, QIAO Yongqiang, ZHANG Bolin, ZHAO Siyuan, ZHANG Hongwei

(The Academy of Forest Inventory and Planning, SFA, Beijing 100714, China)

**Abstract:** Based on the characteristics of China's current social and economic development, from the perspective of the development and utilization sequence of national parks, interest coordination among related stakeholders, financial support capacity and dynamic space management, this paper summarizes and considers the development path of national parks according to the new situation.

**Key words:** national park, construction, development, strategy, consideration

从2015年三江源国家公园体制试点开始,先后有东北虎豹、武夷山、神农架等国家公园进入试点阶段。党的十九大报告中对生态文明建设和国家公园体制试点作出重要战略部署,2018年3月国家公园管理局正式挂牌,必将对国家公园体制建设将产生深远影响。

国家公园体制试点必然伴随着国家公园各类型自然保护地整合工作同步进行。近几年国家公园体制试点已经积累了不少的经验<sup>[1-2]</sup>和案例<sup>①②</sup>。

相关领域的专家学者在国家公园体制试点及政策研究方面进行了许多有益的探索 and 尝试,发表了不少研究成果<sup>[3-8]</sup>。但国家公园体制试点建设相关策略研究这个课题随着形势变化常议常新,目前国家公园体制试点建设过程有必要结合我国当前社会经济发展特点,对国家森林公园、湿地公园以及自然保护区等自然保护地从社会经济发展、相关利益方利益协调、财政可持续支持能力、国家公园建设空间管理等角度,对国家公园整合问题根据新形势

收稿日期:2018-05-03;修回日期:2018-08-14

基金项目:林业软科学研究(2016-R05)

作者简介:王道阳(1984-),男,吉林延边人,工程师,主要从事森林公园、湿地公园、自然保护区、风景园林等方面的规划设计工作。Email:yang845156@foxmail.com

通讯作者:乔永强(1970-),男,陕西榆林人,教授级高工,主要从事森林公园、湿地公园、自然保护区、风景园林等方面的规划设计工作。Email:qiaoyongqiang@163.com

① 国家林业局调查规划设计院. 东北虎豹国家公园总体规划(征求意见稿). 2018.

② 国家林业局调查规划设计院. 祁连山国家公园总体规划(征求意见稿). 2018.

的变化及时进行总结与思考,以期为今后国家公园体制正式运行管理起到一定的借鉴和参考作用。

## 1 保护优先按照社会经济发展不同阶段确定国家公园的利用强度与顺序

国家公园建设过程中遇到的保护和利用问题及其对策需要跳出国家公园本身这个话题,放在社会经济整体发展整体趋势的大框架下进行考虑和分析。

最早的国家公园是西方社会经济发展到一定阶段的产物,包括非洲在内的发展中国家的国家公园其实也是西方殖民制度框架下宗主国生态环境管理思想的落实和延伸<sup>[6]</sup>。

我国目前探索的国家公园发展路径是遵循我国自身社会经济发展特点的,不过在国家公园体制试点和制度建设过程中,西方发达国家在国家公园的建设目标、空间管理、制度建设等方面积累的经验还是值得学习和借鉴的。包括国家公园的发展与利用在内的政策制定要明确其相关政策制度是在其高度城市化、产业化对于自然保护地人口的吸纳和疏解功能基础上来完成的。这种疏解功能建立在城市化和产业化之后城市就业收入和生活品质远大于依靠农业、采伐和狩猎的传统生活方式收益差别的基础上。

这种差别所导致的对国家公园人口疏解吸纳效果体现在如下两个层面:第一,相对较高收入的就业机会和较好的教育条件促使自然保护地周边的人口不断的向城市聚集,在总量上减少了农业和牧业人口对于自然保护地的压力。第二,接受良好教育并具有稳定收入的当地居民是国家公园的后续运行有力的人才支撑,同时也是生态体验需求的客源支持,为国家公园的建设运营以及财政收支的良性循环提供了保障。

以与中国情况类似的高密度人口国家日本为例,日本也经历了大规模的人口迁移和产业聚集阶段。东京、名古屋和大阪成为日本人口的主要聚集地。截至2010年,城市人口占比从1950年的37.75%,增长到2010年的90.7%<sup>[9]</sup>。

在此基础上,城市化所形成的购物、休闲、娱乐、观光度假多样化生活方式,城市公园——郊野公园——包括国家公园在内的自然保护地所提供的不同类型的生态产品,对有类似需求的人群起到了明显的分流作用,从生态保护意义上对国家公园

的生态压力形成了缓冲和分流作用。

在人口密度相对较小的美国,2008年之前美国的人口迁移趋势是从城市向郊区流动,但从2008年开始,逐步也出现人口从城市向郊区流动转变为从郊区向城市流动的逆转,城市对于人口的吸纳作用逐渐凸显。同时,城市对于人口的集聚效应有利于为人们提供集中和丰富多样的休闲旅游公共服务产品,从而避免由于休闲旅游产品的稀缺导致游客向国家公园为代表的自然自然保护地过分聚集,形成巨大的生态压力。

综上所述,国家公园发展建设是一个长时段的过程。通过城市化和产业吸纳周边居民,降低自然保护地从事农业和牧业人口总量,改变从自然保护地获取资源这种初级生存方式的发展路径,这是成本较低、效果较好的优选路径。相比之下,短期内通过财政补贴和国家投资实现的公共财政投入的生态移民方式应该是国家公园发展的次要路径选择。当地居民依托农业和生态旅游,就地实现生产生活方式的转变与提升,近期的管理成本和生活成本最低,但从长远来看,自然保护地常住人口的逆向聚集以及依赖传统生产生活方式所产生的污染物管理和利益获取路径与自然保护地管理目标不完全一致,相比于城市化过程中的吸纳与疏解作用,应该成为次要的空间管理政策选项。

按照以上思路,国家公园建设过程中应该关注如何理顺发展相关产业的顺序和国家公园现阶段人口迁移趋势的关系。顺应我国当前城市化进程及与之相伴的人口向城市集中的趋势,优先推动国家公园区域及周边人口向附近城市迁移,进而发展以城市为核心的购物、休闲、娱乐、观光综合体系,满足城市和乡村人口多样化的休闲与体验需求。根据不同的发展阶段确定国家公园的合理利用规模、内容和水平,避免提前大规模发展旅游等相关产业造成人口在国家公园周边的逆向聚集。选择同我国城市化发展阶段相匹配的国家公园发展路径,实现国家公园发展与社会经济发展的同步进行至关重要。

## 2 各方利益诉求协调共赢是国家公园可持续发展的制度基础

国家公园建设涉及国家、省市地方各级政府,

国土、林业、环保等各行业主管部门以及区域内居民等诸多利益相关方,国家公园建设应考虑上述各方的利益诉求,通过配套政策和制度设计协调各方利益,调动各方参与国家公园建设的积极性,保障国家公园建设实施效果。

国家公园建设相关利益主体及利益诉求可以主要分为下3类:(1)国家和省级层面,保护生态、服务公共利益的建设目标的管理意愿;2)市级和县级层面以及林业环保等部门,贯彻上级精神,同时肩负发展地方经济的利益诉求;3)从乡镇和村民层面,在国家公园建设中更多是妥协自身利益、支持国家建设,因此在国家公园建设中应充分考虑他们的利益诉求。

县市级别行政主体是国家公园建设基层和具体的执行方,在国家公园建设中,考虑到执行难度和执行成本,更倾向于选择较低执行难度和较低执行成本的建设路径。但是这种低难度低成本的执行路径往往体现在以生态旅游休闲为先导,鼓励村民就地以农牧业为主向农牧业+旅游服务业为主的生产生活方式的转变。这种路径不能改变现状居民对周边生态环境的干扰和影响,而且旅游业的发展会造成新的从业人口聚集,进而对区域内生态环境造成新的负面影响。在现实工作中,由于社会经济发展条件的约束以及项目执行能力的差异,单纯强调和满足市、县地方政府和当地村民两方面的利益诉求,未必符合国家和省级层面的公共利益诉求。

综上所述,在国家公园建设政策的制定和整合过程中,宜采取分阶段、区分不同阶层利益诉求的策略理顺既有政策,制定完善相关配套制度。

在国家层面,基于我国地区发展不平衡的经济格局,利用发达和欠发达地区收入差距和人口由欠发达地区向发达地区迁移的趋势,加强中心城市人口聚集和消纳能力,以制造业和服务业为依托,推动人口向城市聚集,从长远角度为国家公园建设留出发展空间,降低管理成本。

在地方层面,考虑县市各级地方政府和居民现实的利益诉求,探索地方经济转型和人民转业安置的合理路径,实现地方经济绿色发展,提升人民生活质量。

借鉴重庆库区移民搬迁的经验,结合我国当前生态旅游的发展的路径和特点,居民和地方利益的

补偿应当优先考虑诸如“房票”等形式的异地补偿和间接补偿模式,而非优先考虑就地安置,就地产业吸纳的模式。其次采用政府投入及企业社会资本参与,专业化运营团队管理,以森林体验自然教育为先导,发展环境友好的生态旅游产品。在政策梳理和政策制定过程中,实现国家公园建设长期和短期建设目标相结合,国家、地方和居民利益协调一致,分阶段有计划推动国家公园建设。

### 3 生态系统和生态过程的完整性是国家公园建设的空间基础

国家公园体现了我国某一区域生态状况的典型性、原真性和完整性。因此在空间整合过程中,也要优先保证完整性。过去因为不同自然保护地的管理主体不同,管辖边界交织重叠,造成了以河流和野生动物栖息地为代表的生态单元在国家公园划界过程中被人为分割破碎。例如有的国家公园在区划边界过程中,其中涉及的一处国家湿地公园只有部分区域被纳入国家公园范围,在管理体制和财政支持方面形成了“一园两制”的尴尬状况。

2018年3月,十三届全国人大一次会议表决通过了关于国务院机构改革方案的决定,将国家林业局的职责,农业部的草原监督管理职责,以及国土资源部、住房和城乡建设部、水利部、农业部、国家海洋局等部门的自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等管理职责整合,组建国家林业和草原局,由自然资源部管理。原来分属不同部委管理的各类自然保护地都被统筹协调到国家林业和草原局统一管理,为国家公园建设空间整合,恢复水系、湖泊以及自然栖息地的管理权限的完整性提供了体制性支持。

### 4 有限财政背景下的发展思路是国家公园可持续发展的经济基础

作为公益性机构,国家公园无论在发展数量,试点启动区域选择,还是现有体制框架下政策制定,都受到财政支付能力的影响。虽然近年来中央财政用于生态建设相关投资逐年增加,但从目前我国财政支出结构来看,中央财政用于国家公园建设的支出仍与地方期望有所差距。

从2017年和2018年《政府工作报告》以及刚

刚批复发布的《河北雄安新区规划纲要》来看,未来增量财政支出更加会偏向于国家安全体系建设、雄安新区建设、高速铁路建设等国家重点工程项目。除了已经纳入试点的国家公园以外,传统国家公园建设的项目试点——以中央财政投入为主的国家公园建设路径暂时很难达到规划阶段的建设投资预期。除传统的全国重点公益林管护资金等财政渠道,保护区野生动植物保护等专项资金和建设项目,需要新增的移民搬迁、环境保护等项目的投入主体有可能会下沉到省级层面。在这种情况下,以获取中央财政投入为导向的国家公园资金投入思路需要进行适当调整,国家公园建设也要走节约高效,国家、省、市联合投资建设,以存量政策和存量财政渠道为主的建设思路,这样的发展路径对财政收入不足的省份形成一定的挑战。

考虑到目前中央及地方财政状况,国家公园建设首先应侧重已有试点的建设,保证既有国家公园建设成效。

## 5 动态的空间管理策略是国家公园空间管理完善提升的发展方向

以浙江为例,浙江仙居山区属于生态环境较好的区域,城区的产业化和城市化和城镇化吸纳了较多的人口,改变了当地居民靠山吃山的传统生产生活方式,随着山区居住人口的减少和迁出,用于种植耕作的土地恢复为生态用地。人为活动干扰的减少使得当地生态环境得到了更好的保护。

按照统计数据,我国正处于人口迁移的第二个阶段,在未来中国的人口迁移格局中,一线城市和部分二线城市人口将继续集聚,城市之间、地区之间的人口集聚态势将分化明显。2000—2005年的统一数据与1990—1995年人口迁移数据相比,省内迁移中,城市—城市迁移比重下降2%,乡镇—乡镇上升3.2%,乡镇—城市迁移比例不变。在省际迁移方面,从乡镇—城市迁移比例大幅增加,从36.5%上升到60%,而从乡镇—乡镇迁移比例大幅下降,从44.5%下降到29.7%<sup>[8]</sup>。从统计数据可以看出,虽然中西部地区人口从发达省份有回迁本省的趋势,但是他们更多选择回到省内的城市生活,而不是再回到以农业生产为主

的乡镇。这种迁移趋势和传统农林生活区居民生活方式的转化,是国家公园建设降低人为活动对自然干扰的主要动力。

目前我国人口迁移和生产生活方式的转变的趋势下,国家公园建设的政策的制定也要改变仅仅依据现状人口和产业布局制定相关政策的模式,而要有动态发展的思维方式和前瞻性,对于国家公园的边界范围、功能分区以及发展定位要基于人口动态迁移变化的考虑,定期修正调整,做到空间管理、移民搬迁与人口迁移趋势相结合;产业扶持与城镇化、城市化建设相结合。实现国家公园在空间管理层面的完善与优化。

## 6 总结

综上所述,国家公园建设发展建设除了传统的空间整合、政策梳理、配套措施以外,还需要和国家整体社会经济发展的大背景,人口迁移的大趋势,财政收入与支出的支撑能力等相适应,尊重社会经济发展规律,针对目前我国社会经济发展阶段采用与之适应的国家公园建设策略和路径,实现国家公园建设节约、高效、可持续的建设目标。

## 参考文献:

- [1] 张希武,唐芳林. 中国国家公园的探索与实践[M]. 北京:中国林业出版社,2014.
- [2] 李婧梅. 三江源国家公园发展思路与建设路径探索——三江源国家公园生态保护与绿色发展学术会议综述[J]. 青海社会科学,2016(4):52-56.
- [3] 唐小平,栾晓峰. 构建以国家公园为主体的自然保护地体系[J]. 林业资源管理,2017(6):1-8.
- [4] 唐小平. 国家公园体制辨析[J]. 森林与人类,2014(5):23-25.
- [5] 唐小平. 中国国家公园体制及发展思路探析[J]. 生物多样性,2014,22(4):427-430.
- [6] 唐小平. 建设国家公园可提供更多的优质生态产品[J]. 森林与人类,2017(12):22-23.
- [7] 钟永德,俞辉. 国家公园体制比较研究[M]. 北京:中国林业出版社,2015.
- [8] 王维正,胡春姿,刘俊昌. 国家公园[M]. 北京:中国林业出版社,2000.
- [9] 任泽平. 人口迁移的国际规律与中国展望:从齐增到分化[EB/OL]. [2018-08-01]. <http://finance.n8n8.cn/jingji/1773363.html>.