

国家公园管理机制法治化的域外经验和中国启示

杨永海

(山东大学 法学院, 山东 青岛 266237)

摘要:国家公园是人类社会保护珍贵自然和文化遗产的智慧方式之一。目前我国缺乏国家层面的国家公园正式立法指导,如何建立科学合理的国家公园管理机制成为亟待解决的问题。我国国家公园建设既需要与国际接轨,又应符合中国国情。通过比较研究方法,借鉴美国的自上而下垂直管理、保护第一原则,加拿大的中央集权和地方自治相结合、公众参与机制,德国的地方自治、分区管理,新西兰的专司保护、特许经营等域外典型国家的国家公园管理法治化经验,我国的国家公园建设发展今后应当在《国家公园法(草案)》基础上,从建立统一的国家公园准入标准和程序,建立兼顾“统一性”“积极性”的中央集权管控下的分级管理体系,确立“绿水青山就是金山银山”的生态保护第一原则,明确“全民公益性”的国家公园财政资金保障机制等方面作出努力。

关键词:国家公园;管理机制;法治化;域外经验;中国启示

中图分类号:D922.6

文献标识码:A

文章编号:1008-7192(2024)03-0092-09

一、引言

建立国家公园体制是党的十八届三中全会提出的重要改革任务,是我国生态文明制度建设的重要内容。党中央、国务院高度重视国家公园体制试点工作,2015年《建立国家公园体制试点改革》提出在北京、吉林、青海等九个省市进行为期3年的国家公园体制试点^[1]。中央明确实行分级、统一管理,保护自然资源的真实完整性,并指出要改革现有分头保护现状,对自然保护区进行功能重新组合,厘定国家公园范围,进行更严格保护,并要求把部分国家公园所有权直接收归中央直属管辖。2017年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建立国家公园体制总体方案》要求,研究制定有关国家公园的法律法规。十九大报告提出要建设国土空间开发保护制度,完善配套措施,建立以国家公园为主体的自然保护地体系^[2]。2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》进一步明确,加快推进自然保护地法律法规和制度建设,加大法律法规立改废释工作力度。党的十九届四中全会

决定强调,构建以国家公园为主体的自然保护地体系,健全国家公园保护制度。2021年10月,中国正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山首批5个国家公园,公园总面积达23万平方公里,是我国生态保护国家级的大手笔,这对保护栖息地物种,提高整个生态系统功能具有显著意义。2022年4月,习近平总书记在海南考察时,对国家公园立法工作作出重要指示。《十三届全国人大常委会立法规划》将国家公园法制定作为二类立法项目,由国务院提请审议。国家林业和草原局于2022年8月发布关于《国家公园法(草案)》(征求意见稿)。这标志着我国国家公园的法治化建设正式进入立法程序,确立什么样的立法目标和立法原则,如何进行法治化管理,显得愈发紧迫。

2022年10月,党的二十大报告强调,“推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设”。这昭示着我国的自然资源保护将逐渐由自然保护区保护转变为国家公园保护。2023年1月,国家林草局等四部门联合印发了《国家公园空间布局方案》(以下简称《方案》),遴选出49个国家公园候选区(含已正式设立的5个国家公园),其全部建成后,中国国家公园保护面积的总规模将是世界最大。《方案》

收稿日期:2023-10-08

作者简介:杨永海(1991-),男,山东大学法学院博士研究生,研究方向为法学理论。E-mail:1218143704@qq.com

布局推进建设的候选国家公园工程宏大,时间跨度长,关联的政策多,涉及领域广,参与建设的部门多。2023年全国两会期间,两位全国政协委员共同提交“关于加快推进《国家公园法(草案)》立法的提案”。提案指出,从2015年《建立国家公园体制试点方案》出台,到2021年第一批国家公园正式设立,中国已开启自然保护地体系建设新篇章。

国家公园是生态文明建设的重要部分,其有效管理需要完善的法治体系作为保障^[3]。高质量推进国家公园群建设,加强顶层设计,通过国家立法提供法治保障是关键。我国的国家公园建设起步很晚,因此,很有必要分析借鉴域外典型国家的法治化管理经验,从而有利于结合我国国情进行参照。

二、域外国家公园的管理机制法治化经验

美国黄石国家公园成立于1872年,是世界上第一个国家公园,目前全球已有200多个国家和地区探索国家公园建设,形成了各具特色的国家公园模式。多个国家公园在促进生物多样性、推动地域经济发展等方面取得了突出成效,并根据其历史文化背景、人文风俗传统等具体情况,建立了相对完善的国家公园公众参与和财政保障机制,保障了公众融入国家公园的权利。其中尤以美国、加拿大、德国、新西兰做法较好,值得学习。

1. 美国:自上而下垂直管理、保护第一

美国作为世界上第一个建立国家公园的国家,其经验较为成熟,做法较为完善,在管理机制上美国建立了“金字塔形”的垂直管理模式,这样有利于国家政策的上传下达。在开发利用原则上,美国坚持保护第一,着重保护国家公园内的原始天然生态环境,有利于为子孙后代留下完整的生态资源。

(1)实行自上而下的垂直管理。美国国家公园实行中央集中直属管理,是联邦、州县和公园的三级垂直管理体系。国家公园管理局组建于1916年,为最高行政机构,负责全国国家公园的管理、政策落实等,内务部门经过参议院同意后设定总局长1名;2位副局长和1名助理帮助总局长工作;共设有5个职能部门^[4]。在总局之下,设有7个地方局,以州界为范围履行具体职责;地方局下设16个支持机

构,将生态环境资源保护划为一个公园组,按照资源类型开展特色保护管理工作。每座公园由园长具体负责综合管理事务。国家公园管理总部和各地方管理机构都向总局长负责,并成立由总局局长、副局长、助理、分局长等共15人的国家公园管理委员会,作为全国国家公园的决策指挥中心。为保证国家公园的建设质量,规避违规操作的风险,确保资源与环境得到有效保护,美国国家公园的规划统一由国家公园管理局下属的丹佛规划设计中心负责,在其下设置专业机构和设计小组。垂直管理模式,各机构职责明确,工作效率高。针对国家公园的垂直管理,美国设置了以下若干前置条件:其一,明确的使命、完备的法规以及必要的财政资金保障;其二,明确土地权属;其三,良好的公众参与机制。美国国家公园系统各单位,包括下设行政管理、公园运行、文化资源等处室。美国国家公园管理局的管理工作除自身管理以外,还要管理国家公园系统以及国家公园管理局项目。三级垂直管理分工明确,工作范围清楚,国家公园所在地的治安由国家公园管理局独立保障,州县政府无权干涉国家公园管理局的工作。

(2)坚持保护第一的原则。美国国家公园不以营利为主要目的,修建的主要目的是自然资源环境保护和公众游乐,保护是首要,旅游为其次,构建了完备的保护与旅游相得益彰的规划体系。具体体现在如下几部分。第一,国家公园内不允许建造非必要的游乐设施。美国主要国家公园面积范围大,奇峰峻岭较多,但是为了保护自然环境,均不允许建造缆车,只允许建造部分必要的人行通道。第二,科学选择道路路线,不得破坏环境的原始自然状态。如果是必须的道路规划,为了避免生态破坏,尽量采取补救措施,著名的野生动物跨越通道就是为了方便各种动物栖息生活。第三,加强游客管理。严格控制国家公园内游客的宾馆床位和野营地区,且必须远离自然景观。游客必须事先申请,经审核批准后才可进入,游客不能喂食、追捕、狩猎野生动物。第四,严格建设管理。国家公园内的建筑,形式多采用当地风格,与当地自然景观与民俗风情保持一致,并且,国家公园内不允许建造高层建筑,更不允许建造游乐小镇,只可以建造一些较小的、零散的游乐服务基本设施。第五,环境

保护设施先进。美国国家公园内没有任何工农业生产厂房,但是配备先进的垃圾、污水处理设施。

2. 加拿大:中央集权和地方自治相结合、公众参与

加拿大国家公园在管理模式上坚持中央集权,也照顾了地方积极性,这样有利于地方多方主体共同参与国家公园建设管理。另外,加拿大特别注意鼓励公众参与国家公园的建设运营,重视公众意见,突出了公众的主人翁意识。

(1)中央集权和地方自治相结合的管理模式。联邦、省和地方三级政府共同管理加拿大国家公园,并且联邦国家公园和省立国家公园管理体制存在差异,是典型的中央集权和地方自治相结合的管理模式。联邦国家公园是垂直管理,一切事务均有联邦国家公园管理局负责,与国家公园所在地没有关系。国家公园管理委员会是联邦国家公园的决策执行机构,具有由执行总裁、行政干事、执行干事、后勤主任、会计、法律顾问等人构成,为国家公园设立近远期发展目标规划,审议批准有关国家公园的住宿饮食、游乐服务等规划。联邦国家公园下属的国家公园局是最高管理机构,负责自然资源与文化遗产的保护。保护地体系的建设由国家公园管理局负责,具体管理规划的编制则由各保护区所在地负责。在实际管理中,联邦、各省和地区三级政府会同有关当局共同合作负责来推动国家公园的管理运作。

在人事、行政和财务方面,国家公园管理局具有很大的自主决定权,包括:其一,具有独立雇主地位,可以自主招人用人,保障能够招聘到满足公园管理特殊业务需求的雇员;其二,具有自主的财务保留权,公园收入用于再投资。这样有利于健全财务体制;其三,拥有两年期的滚动预算体制,有利于推动公共资金的投入和允许超前开支;其四,享有一个保值账号,能在财力上支持新建国家公园、国家历史遗址和国家海洋保护区;其五,在继续向部长和国会负责的情况下,公园管理局能够自主吸引项目投资,并自主处理合同和公园不动产。省立国家公园由各省政府自主管理,独立于其他政府管理机构,且各省国家公园管理机构的名称也不尽相同。

(2)重视公众参与公园管理。部分国家公园与原住民保留地相互交叉,加拿大特别看重原住居

民参与国家公园的管理,强调发挥其主动性,并为原住居民主动提供公园巡逻、卫生清洁等工作机会。在国家公园的规划设计中也确切表示必须保障原住居民参与公园决策管理的表达权、建议权、监督权等。在国家公园的管理中,公众意见在国家公园的准入、设计、建设、管理、执行等全过程都是重要的参考,公众意愿被吸收到自然资源和文化景观保护的规划方案,这是以人为本的体现,使得公众参与到国家公园管理的每一个层面。加拿大国家公园的决策必须面向公众征询意见乃至进行一定范围内的全民公决,如各种环境分析和公众参与,在任何规划层次之中都要予以考虑,这使得公园主管部门的决策不得不考虑大多数人利益的最大化而非部门利益的最大化,也使得管理机构本身几乎没有以权谋私的空间。

3. 德国:地方自治、分区管理

德国国家公园在管理模式上给予了地方很大的自主权限,联邦政府在宏观上作出指导,州政府具体负责国家公园的一系列业务。此外,德国按照核心区、限制利用区和外围防护区对国家公园实行分区管理,这样可以因地制宜,分类施策,充分照顾了地方的特殊性。

(1)实行地方自治型管理模式。地方自治是德国国家公园管理的特色所在,依德国联邦宪法,联邦和州政府一同负责自然资源环境的保护与开发工作,不过联邦政府只是制定一些宏观政策、框架规定,具体执行工作还是要由州政府来开展,包括公园选址、规划、建设、招标等一系列具体事务。所以,州政府享有国家公园的最高管理权限。其管理机构分为三级设置,一级是州立环境部,二级是地区国家公园管理处,三级是县级国家公园办事处,它们是国家机关,对各州议会负责,在各级政府领导下依法依规自主管理和经营国家公园各类活动。

国家公园政府委员会在吸收公众意见的基础上依法设立,目的是沟通联络政府各职能部门。德国各州之间、各州与联邦政府之间、政府机构与社会组织一起商量国家公园的管理事务,并成立了关于国家公园管理的通用规范和标准。2005年到2008年间,德国发布关于国家公园质量规范和标准的一系列政府文件,目的就是优化国家公园的管理和服务,德国环境保护部门和自然保育机构为其提

供资金支持。该计划主要由联邦环境保护部门、地方政府机关、自然保育机构、国家公园管理部门、国际保育联盟、环境保护社会组织和国家公园之友等作为实施主体。国家公园的具体建设工作则由各州联络沟通土地管理部、城建部、环境保护部和核安全部等一起完成。另外,还包括一些其他政府机关,包括农田、粮食和水利部、建设用地开发部,以及部分社会组织,如欧洲公园联盟等。

(2)分区管理。德国国家公园的分区管理方式也不尽相同,不过大体上,其国家公园分为三个区,即核心区、限制利用区和外围防护区。各区的管理要求如表 1 所示。

表 1 德国国家公园分区管理要求

区域名称	管理要求
核心区	占到国家公园总面积的 75%,实施严格的自然保护,除道路外,不允许任何的开发和利用
限制利用区	有人工设施和较大面积的人员集中活动区域
外围防护区	面积很小,有保护野生生物群体的防护设施

德国国家公园免费对公众开放。国家公园内修建有机动车道、人行游道和景点指示牌等交通设施,也有展览室、科技室和标本室等科普设施,还有水电、网络、污水处理设施等。为了方便游客进入以及引导和调控游客的走向,游道密度较大,每个公园平均 200~300 千米。公园内的科研教育设施很多,并对社会免费开放,但公园并不修建酒店、娱乐设施,而是依托邻近的市镇解决这些问题。

4. 新西兰：专司保护、特许经营

新西兰将国家公园内涉及土地产权等重要生产资料资源的经营管理纳入专门机构统一管理,将涉及餐饮娱乐等社会性资源设置特许经营,可由社会资本参与其中,这一方面保证了重要生产资料的国有性,另一方面调动了社会力量参与国家公园建设的积极性。

(1)专司保护。20 世纪 80 年代,新西兰把林渔业、野生动物保护和土地管理等三部门职责统一归口到中央政府,合并了部分职责单调的机关,进而成立了新的职能保护部门——保护部(Department of Conservation)专司保护的职能,这是中央层面保护自然资源 and 文化遗产的国家机关。该部的中央

机构设在惠灵顿,并成立董事会负责。保护部的具体职责包括:土地和动物栖息;受保护的生态系统和物种;海洋和海岸资源;休闲、旅游和历史资源;科学和研究;倡导和推广;财政;行政服务支持。保护部下设地方机构,地方机构在当地范围内开展具体工作,国家公园的雇员由地方机构招录、使用和管理。保护部的初衷是:保护自然环境和人类遗产,并不得掠夺后辈使用的权利。保护不纯粹为了保护,而是为了开发使用。保护部根据各种法律进行管理,包括 1980 年的《国家公园法》、1977 年的《保留地法》、1953 年的《野生动物法》、1977 年的《野生动物控制法》、1971 年的《海洋保留地法》及 1977 年的《伊丽莎白二世法案》。中央政府赋予保护部很高的国家公园管理权,代表全体公民,依国会授权和法律解释,管理新西兰国土面积的近三分之一,包括管理 15 个国家公园、33 个海洋公园、75 个保护公园、80 多个绿色环保岛屿。保护部每年获得大量经费支撑,正常一个年度使用经费约为 3 亿新元,养活 1 500 名的全职员工,遍及全国 100 多个保护地。

新西兰《国家公园法》由处于政策监督层次的国家公园和保留地管理委员会与承担政策执行和日常管理任务的保护部共同实施。由接到通知的公民个人组成的管理委员会在审查讨论公众对国家公园和保留地地区理事会的建议后,提请部长采纳公园总体政策和每个公园的管理计划,管理委员会和理事会都负责检查管理效果。国家公园和保留地管理委员会有 10 名成员,这些成员由保护部部长根据下列条件任命:1 名根据新西兰皇家学会推荐任命;1 名由新西兰皇家森林和鸟类保护联合会推荐任命;3 名经旅游部与当地政府协商后任命;4 名在公众提名的基础上任命,他们具有有关国家公园和保留地政策和管理方面的专门知识或兴趣,或者具有有关野生动物方面的专门知识或兴趣。由部长任命国家公园和保留地理事会,以管理按地理学划分的各个不同的地区。管理委员会和理事会负责管理国家公园和根据 1977 年保留地法案为自然保护而划定的保留地。根据国家公园和保留地管理委员会的建议,部长认为对其所保护的具有国家或国际重要性价值的保留地可以宣布为国家保留地加强保护。其他区域可依据 1953 年的《野生

动物法》作为自然保留地,或依据1987年的《保护法》作为野生动物保护区加以保护。私有土地也可根据1977年的《保留地法》或1977年的《伊丽莎白二世国家托管法》,按照自愿合约对其地产上的自然区域加以保护。

(2) 特许经营。特许经营(concessions)是指政府将国家公园的餐饮、旅游等服务功能以公开公平的方式向社会招标,准许个人在划定的范围内从事营利性商业活动。大部分许可费将用于公园的基础设施建设,以便更好地为公众提供配套服务。新西兰国家公园特许经营的经验主要体现为公平透明,主要表现在以下五个方面:第一,目的是实现保护和旅游的双赢。特许经营是为了使得保护和游乐两大国家公园功能的协调发挥,也就是双赢,保护资源环境是首要,服务游客的游乐是次要。第二,经营项目分散。分散的经营项目体现在步行、山地车、橡皮艇、公交车、直升机等项目由不同的经营者开发。分散经营有利于既实现保护作用,又使得国家公园运转获得资金支持。第三,经营时间短。根据项目的具体内容差异分为三类:一类是一次性项目,环境损害小,与保护目标基本一致,不是永久建筑,可经营不超过三个月;二类也是对自然环境影响小,不需要公示,并且这种影响是很容易检测到的,其经营时间是五年;三类是对自然环境影响较大的项目,需要进行公示,由于这类项目可能影响到公众利益,审批很严格,建设周期长,特许经营时间在五年以上。第四,管理和经营分离。国家公园管理机构是政府机关,不以营利为主要目的,只是专注于自然环境和文化遗产的保护,经费由国家财政解决。公园的餐饮、住宿等旅游项目设施向社会公开招标,经济上与国家公园无关。第五,严格审批经营。对于涉及可能危害环境或者居民利益的重大项目必须进行严格的申报公示^[5]。

5. 域外经验归纳小结

建设国家公园被认为是世界上极富远见卓识的做法,前述各个国家的垂直管理型、地方自治型、公众参与型、特许经营型国家公园管理模式虽见仁见智,但在机构职能、财政体制、保护体制方面存在异曲同工之处。我国在规划和设置国家公园管理机制的过程中可以吸收借鉴,为我所用。

在管理体制上,无论是垂直管理还是地方自

治,都坚持了国家公园的国有性质;在经营管理上,土地产权、野生动物等重要资源坚持国家经营,在旅游消费资源上坚持社会多主体参与;在生态安全上,坚持保护第一,为子孙后代留下可持续发展资源,并坚持国家公园的公众参与性质,作为重要载体承担文化自信的国民教育功能(图1)。

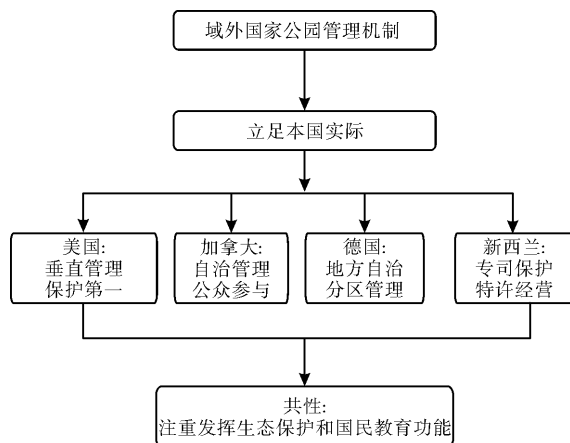


图1 域外国家公园管理机制经验归纳

三、域外国家公园管理机制法治化经验的中国启示

我国的国家公园是绿水青山的重要载体、中华民族的珍贵财富和美丽中国的标志象征,其在保护生物多样性、提高生态环境质量和维护国家生态安全等诸多方面发挥着重要作用。类比分析几个典型国家的国家公园管理机制的法治化经验,今后我国应当从以下几方面做出努力。

1. 建立统一的国家公园准入标准和程序

《国家公园法(草案)》(以下简称《草案》)总则第一条指出,建立保护自然资源,维护生态安全,具有中国特色的国家公园。前提是把控好国家公园的准入标准,即是选择什么样的国家公园。它山之石,可以攻玉。在国家公园选择标准方面,美国国家公园管理局将各个国家公园按人文历史和自然历史两类主题进行归类,进而找出现有国家公园体系在代表性方面的“缺位”。新西兰国家公园的一般性政策确定了国家公园的选择标准:候选区面积较大,最好能覆盖完整连片的上万公顷自然带,一般应具有秀丽的自然风光、多样的生物系统。德国的国家公园的体系规划兼顾生态系统、地域面积、土地权属和人文影响四个方面,以此为基础,国家

自然保护区和非政府组织确定了国家公园宜建区。

在很大程度上,因为国家公园的设立会给地方经济带来巨大的发展机遇,因此,全国各类自然保护区较为集中的区域对国家公园试点改革产生了较高的期待。我国政府目前相近国家公园的概念包括野生动物公园、湿地保护区、文化遗产区、自然风景区、海洋公园等。不过总体来看,我国国家公园设立、建设、管理等总体尚处于孕育阶段,对于概念界定、入选准则等问题尚未明朗,实践中应当充分借鉴发达国家的成熟经验,结合我国实际,探索出既符合国情,又与国际接轨的国家公园入选标准和管理体系,并及时进行试点开展,经验成熟以后尽快推广^[6]。若是准入标准模糊,那就很可能会把一些不满足条件的区域吸收到国家公园的管理范围,而忽略一些确实应当纳入国家公园保护体制来开展自然资源保护的区域。因此,明确概念、制定准入标准相当重要。

立足国情,借鉴国际经验,我国应当从代表性、价值性、完整性以及适宜性四个方面来制定国家公园准入的标准规范,包括资源分类与评价、环境影响评价、发展规划、分区管理、容量控制、游客服务等方面的标准与规范,严格控制国家公园数量。另外,还可以从计划整合的各自然保护区级别上做出合理限制^[7]。例如,至少是省级以上的各类保护地的整合,或是至少有两个国家级牌子存在,具体标准仍需斟酌。具体提出以下两条建议:(1)中国的国家公园体系规划可分为中华优秀传统文化和生态安全两大类。国家公园体系规划对保护和利用十分重要,中华优秀传统文化类可按照中国历史的发展归纳为几大主题,比如,春秋战国、唐宋明清;生态安全类可应用系统保护规划的方法,在景观尺度上,综合考虑生物系统等自然资源在全国的分布和状态,以及划定国家公园的效益,确定不同级别的优先区域,进而通过公众参与的程序设定国家公园。(2)制定中国国家公园的宏观规划,优化空间布局,建立60万~100万平方公里的国家公园。上述四个案例国家的国家公园占其国土面积的比例为3%~10%,较好地保护了案例国家的生态安全以及重要历史文化遗产。中国对国家公园的规划起步较晚,理所当然要把国家公园规划得更合理。

中国的国家公园可以参考这一比例,将总面积扩大到60万~100万平方公里的水平,具体还应根据实际情况予以调整。

2. 建立中央集权管控下的统一分级管理体系

《草案》总则第四条指出,国家公园坚持“国家代表性”。正确认识中央政府和地方政府的关系是国家公园管理机制的重要部分。国家公园是国家级公共开放性区域,应当是由国家批准设立并主导管理,以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统。“国家代表性”是国家公园建设时的准入条件之一,也是国家公园建设目的的重要体现。“国家代表性”不仅仅是指那些具有国家象征的自然生态系统或是中国特有的物种资源,而是在建设管理时还应充分符合国家的整体利益和长远利益,由国家主导设立和管理。因此,国家公园的设立和管理是国家义务,中央政府应当负责统筹国家公园准入、立法、管理等各项事务。

国家公园作为公共产品和公共资源,毫无疑问应坚持国家义务和政府责任主导性,即坚持国家所有、中央政府管控为主,实行统一分级管理^[8]。具体建议如下:一是成立国家层面的国家公园统一管理机构。也即是说,中央成立国家公园专职管理部门,统一负责全国范围内的国家公园建设、发展和管理工作^[9]。这种统一集权的管理体制能够避免现有的自然保护区由各部门分头管控,是第一层次。国家级的国家公园直属该管理机构管理。这就要求将现在分属于国家林业局、生态环境部、住建部等部门管理的有关类别自然保护区,在整合建设为国家公园时,将其转向由中央政府直属的一个专门机构管理^[10]。理由有四:其一,国家公园是公有性、国民性的自然资源,代表国家层面的自然资源保护水平,属于国家事务并应当纳入国家财政;其二,中央机构垂直管理,能够增强公信力与权威性,有利于保障各项管理目标的实现,尤其能够平衡地方经济发展、旅游业发展与国家公园游憩服务之间的矛盾^[11];其三,国家公园的保护、利用与管理是非常专业的事务,应当建立全国统一的准入、规划、功能分区、用途管制等技术规范标准,由统一的部门开展独立监管以提高监督管理的实效和效率;其四,参照国外模式。国外有两种模式:一种是专门设立国家公园管理局或者国家公园管理处,包括

日本、南非、英国、瑞典等,这些管理局和管理处分属不同部门,韩国是环境部,澳大利亚是保护部,美国设立联邦政府机构——美国国家公园管理局,管理全美417个国家公园单元,同时制定了适用于美国所有国家公园的统一管理政策和决策方法。另一种是直接由环境保护部门处理,如日本的国家环境署就是日本的国家公园管理机构。因此,中国借鉴各国经验,已经成立中央层面的国家公园管理局。二是建立地方上的国家公园管理机构。这是第二层次,由地方政府具体负责国家公园的保护、开发和管理等工作,向中央政府统一管理机构负责,并依法设置内部机构,联系和对接所在地国家机关的一般行政事务^[12]。三是省(含自治区、直辖市)级地方政府负责所在地事务。这是国家公园的第三层次,由省级政府统筹国家公园所在区域的教育、就业、旅游等事务,协助中央管理机构使得国家公园保护、利用和管理等各项职能落地,但不能任意干涉国家公园管理机构的工作。

《草案》第三章第二十二条指出,国家公园实行整体保护、分区管控和差别化管理。在管理实践中,既要坚持中央的“统一性”,又要调动地方的“积极性”。省级地方政府负责所辖区域国家公园的具体建设实践事项,配合中央政府高质量建设国家公园,其工作性质是“积极配合协助”,是中央国家公园管理机构及其垂直管理机构的“地方好助手”。在具体业务上,地方政府经请示中央国家公园管理机构并备案获批后,可以针对不同国家公园的建设实际情况制定差异化的行政条款,保证国家公园高质量发展实践落地。这一点可以效仿加拿大国家公园的做法,在中央统一领导下,充分调动地方自治参与的积极性,毕竟当地政府和群众最熟悉国家公园的实际情况。省级地方政府国家公园管理办公室,在中央国家公园管理局的直接领导下,依据国家的有关法规,自主地进行国家公园的管理与经营活动。

3. 确立生态保护第一原则

《草案》总则第四条指出,国家公园坚持生态保护第一,统筹推进山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理,实现生态保护、绿色发展、民生改善相统一。生态保护第一原则是指采取未雨绸缪的各类前置保护措施,自觉规避国家公园生态环境可能遭

受破坏的风险。否则,国家公园的物质文化基础即丧失,公民获得教育和欣赏的福利和发展机会也将丧失^[13]。因此,坚持生态保护第一原则,就是合理规划 and 有计划地开发和利用国家公园的生态资源,保护自然资源以维护或者恢复生态完整性,提高风险意识,谨慎防止破坏生态资源的开发利用活动,使经济发展与生态保护协调发展^[14]。

长期以来,我国的自然资源管理过程中存在着“重开发,轻保护”的思想。我国地大物博,珍贵、独特的自然景观和文化遗产众多,它们是从父祖先辈手里继承的,应当完好地传递给子孙后代的“绿水青山”和“金山银山”^[15]。但是,在遗产地、风景名胜区等资源管理中,由于受经济利益驱动,经常将自然资源当作商品进行市场化操作,而忽略了保持自然资源环境原始状态的重要性,从而引起随意砍伐、滥捕滥盗、水土流失等恶劣现象频发。国家公园的建立与可持续发展的最终目标应当是“保护”。国家公园的生态系统、景观、物种和基因层次都十分丰富,特别是保存至今还未被完全认识的基因资源,对未来非常重要。因此,“保护”仍是国家公园的首要功能。我国在国家公园的建设中也应坚持“保护第一”的管理理念,这一理念不会因为国情、体制的差异而不适用,这是国家公园准入设立、规划建设、管理保护的目标导向决定的,也是我国国家公园和国际接轨的起码出发点^[16]。在生态环境承载力的范围内适度地开发,确保珍贵的资源得以为子孙后代永续利用,实现代际公平是国家公园建设和保护的题中之义。现阶段,我国国家公园的建设管理体制尚不成熟,公民对于国家公园的概念、内涵和意义认知不明晰,经常把国家公园和保护区、风景名胜区等相混淆^[17]。鉴于此,今后应通过电视、报纸、网络新媒体等媒介向公民普及国家公园的概念和保护理念,提升公民对国家公园的识别度,这样既有利于发挥国家公园的价值,也有利于提升公民对自然资源环境的自觉保护意识,实现国家公园资源环境的可持续发展,真正把“绿水青山”转变为“金山银山”^[18]。

作为生态保护第一的国家公园,不论是美国的保护优先,还是新西兰的特许经营,都受其自身历史文化影响,但围绕国家公园的生态保护和国民教育,怎么延伸扩展都不为过,这对一个国家公民素

质提升和文化底蕴涵养具有深远影响。如同我国在《建立国家公园体制总体方案》中提到的国家公园坚持全民共享,着眼于提升生态系统服务功能,开展生态文明教育,为公众提供亲近自然、了解自然、人与自然和谐共生的游憩机会。鼓励公众参与,调动各社会主体积极性,激发生态保护意识,增强文化自信心。

4. 明确国家公园财政资金保障机制

《草案》总则第四条指出,国家公园坚持“全民公益性”。“全民公益性”是我国国家公园建设应秉持的重要理念之一,也是国外多数国家或地区在管理和运营国家公园时坚持的基本原则。比如,美国国家公园主要资金来源是财政拨款,其国会每年对国家公园的拨款超过20亿美元,而且多数国家公园对公众免费开放,或是收取很低的门票。《草案》第六章第四十八条也指出,国家建立以财政投入为主的国家公园资金保障机制,中央和地方财政按照事权与支出相适应原则分别承担支出责任。

很长时间以来,经费不足是限制我国野生动物园、湿地公园、文化遗产区等发展的一大绊脚石,资金投入以地方财政为主,民间团体、企业、个人等社会主体参与的积极性并不是很高。景区开销大,这致使其上调门票价格,但是基础设施与配套服务却相对滞后,非常影响景区的良性发展。我们可借鉴美国等发达国家的做法,用发展社会公益事业的眼光来发展国家公园,制定生态环境损害赔偿和生态保护红线制度,慢慢加大国家资金投入,引入社会资本缓解资金不足的压力,让公园回归公益性,回归大众,逐步开创低票价,甚至免门票的持续发展良好局面^[19]。比如,美国国家公园在商业方面,私营企业通过在公园内经营商业性服务(特许经营)而获得巨大利益。不过,授予私营企业在公园内进行商业服务的许可过程必须公开透明。2016年,美国国家公园内的商业经营活动直接创收约10亿美元,公园所带动的经济效益达320亿美元,给偏远农村地区的地方经济带来了许多实惠。所缴税款也保障了国家公园的经费来源。因此,在国家公园统一分级管理体系下,国家公园明确为中央事权,积极探索多渠道多元化的投融资模式,充分建立以中央财政保障为主体、省级财政适度配套、社会公众资金参与的资金保障机制。同时,事关科学研究、

科普教育等纯公益性事务应由省级以上人民政府财政统筹各类资金渠道予以保障^[20]。另外,如游憩展示、社区发展等准公益性事务可探寻政府与社会资本合作等方式,吸收社会资本参与,实现市场化运作。

参 考 文 献

- [1] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第六次会议[EB/OL]. [2023-10-01]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/23/content_5360657.htm.
- [2] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见[EB/OL]. [2023-10-01]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content_5403497.htm.
- [3] 习近平致第一届国家公园论坛的贺信[EB/OL]. [2023-10-01]. http://www.xinhuanet.com/politics/2019-08/19/c_1124893619.htm.
- [4] 孙琨,钟林生. 国家公园公益化管理国外相关研究及启示[J]. 地理科学进展,2021,40(2):314-329.
- [5] 苏盼盼. 亚洲国家公园的建设实践及其启示[J]. 世界地理研究,2023,32(7):160-168.
- [6] 陈海嵩,高俊虹. 中国特色国家公园协同治理的规范构造探析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(5):68-80.
- [7] 邹统钎,韩全,常东芳. 中国国家公园与国家文化公园管理体制比较及其启示[J]. 自然资源学报,2023,38(9):2283-2295.
- [8] 张海英,窦亚权,刘志博,等. 新时代国家公园生态产品价值实现路径探析[J]. 环境保护,2023,51(15):41-45.
- [9] 赵力,杜鸣溪,刘楠,等. 中国陆域国家公园功能区划理论构建与探索[J]. 南京工业大学学报(社会科学版),2023,22(4):67-82,110.
- [10] 刘彤彤. 空间视角下国家公园建设的制度因应和完善[J]. 现代法学,2023,45(1):63-74.
- [11] 朱洪革,赵梦涵. 国家公园对不同类型林业职工家庭生计与收入结构的影响研究——以东北虎豹国家公园为例[J]. 农林经济管理学报,2022,21(1):78-86.
- [12] 蔡华杰. 国家公园全民公益性:基于公有制的实现理路解析[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版),2022(1):58-70.
- [13] 柴健,唐仲霞,白嘉奇,等. 国家公园背景下旅游地居民参与旅游的能力和意愿关系研究——以祁连山国家公园青海片区为例[J]. 干旱区资源与环境,2022,

- 36(4):192-199.
- [14] 耿松涛,张鸿霞.国家公园建设中社区参与模式:现实困境与实践进路[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2022,24(5):70-77,147.
- [15] 蔡晓梅,苏杨.从冲突到共生——生态文明建设中国国家公园的制度逻辑[J].管理世界,2022,38(11):131-154.
- [16] 中共青海省委党校“国家公园建设与管理”课题组,马洪波.以中国特色国家公园理念引领三江源保护与发展[J].青海社会科学,2022(6):36-43.
- [17] 陈东军,虞虎,钟林生,等.国家公园建设背景下区域生态-经济-社会耦合协调发展评价——以神农架林区为例[J].资源科学,2023,45(2):417-427.
- [18] 张佳宝,乌恩.基于游客感知价值的国家公园游憩功能研究——以黄石国家公园和武夷山国家公园为例[J].世界地理研究,2023,32(2):146-157.
- [19] 胡凯,邓毅.多任务委托代理下国家公园财政拨款激励机制[J].旅游学刊,2023,38(4):149-160.
- [20] 刘南,孔军,王梓宁.国家公园领域财政事权划分改革研究[J].中国环境管理,2023,15(4):72-81,52.

Foreign Experience and China's Inspiration of the Management Mechanism Legalization for National Parks

YANG Yong-hai

(School of Law, Shandong University, Qingdao 266237, China)

Abstract: Building national parks is one of the smart ways for human societies to protect their precious natural and cultural heritage. At present, there is a lack of formal legislative guidance on national parks at the national level in China, so how to establish a scientific and reasonable management mechanism for national parks has become an urgent problem to be solved. The construction of China's national parks should be in line with not only international standards, but also China's national conditions. Based on the comparative study, it is suggested to learn from the experience of the legalization of national park management of typical foreign countries such as the top-down vertical management and protection first principle of the United States, the combination of centralization and local autonomy and public participation mechanism of Canada, the local autonomy and regional management of Germany, the special protection and franchise management of New Zealand and others. The future construction and development of China's national parks should obey *the National Park Law (Draft)* with the efforts on the establishment of a unified national park access standards and procedures, a hierarchical management system under centralized control that take into account of "unity" and "initiative", and the first principle of ecological protection that "lucid water and lush mountains are invaluable assets" so as to clarify the financial fund guarantee mechanism "public welfare for all" for national parks.

Key words: national park; management mechanism; legalization; foreign experience; China's inspiration

【编辑 高婉炯】