

国土空间规划背景下的国家公园规划管理机制思考

Considerations on National Park Planning Management Mechanism under the Territorial and Spatial Planning Background

文/马之野 杨锐 (通讯作者) 赵智聪 MA Zhiye YANG Rui & ZHAO Zhicong

马之野/清华大学建筑学院景观学系博士研究生

杨锐/清华大学建筑学院景观学系主任、教授、博士生导师

赵智聪/清华大学建筑学院景观学系助理教授, 博士

※基金项目: 国家社会科学基金重大项目(编号14ZDB142); 国家自然科学基金项目(编号51708323); 国家社会科学基金项目(编号18BGL178)

中图分类号: TU986, 文献标识码: A

摘要: 在全面开展国土空间规划工作的大背景下, 国家公园规划需要充分体现因地制宜地用途管制安排, 并在规划编制方法和管理机制上进行改革创新。通过剖析国家公园体制试点过程中出现的规划工作难点, 并总结国家公园的分类管理要求和协同管理需求, 探讨国家公园规划事权划分、规划公众参与等问题。以自然资源所有权和管理权行使主体为研究出发点, 提出功能分区与管理分区相结合的规划实施构想, 提出建立国家公园首席规划师制度, 提升国家公园规划的落地性与协调性。

关键词: 住区、国土空间规划、国家公园、规划管理机制、首席规划师

Abstract: Under the background of the territorial and spatial planning system development, the national park planning needs to function with local conditions. Reform and innovation of the planning method and planning management mechanism are necessary. Through the analysis of planning difficulties and collaborative management requirements in national park pilot areas, this paper tries to discuss the planning authority division and planning public participation issues. According to the ownership and management relationship of natural resources in national park, this paper puts forward the zoning method of combining functional partition and management partition, suggests to establish the chief planner system for national parks, and improve the implementation and coordination of planning results.

Keywords: community design, territorial and spatial planning, national park, planning management mechanism, chief planner

一、引言

随着国土空间规划体系的建立, 我国规划治理体系和规划管理制度得到进一步完善, 国土空间开发保护的新格局稳步显现。按照《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》(以下简称《指导意见》)和《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《若干意见》)的要求, 国家公园作为生态价值与保护强度最高的一类自然保护地, 需要以国土空间规划为上位依据并因地制宜制定用途管控措施。当前, 国家公园体制建设处于试点阶段, 如何使国家公园规划成果融入国土空间规划体系, 在下一阶段充分发挥专项规划作用, 是过渡期内亟需探索的机制设计问题。

从广义的角度来看, 凡是涉及到国家公园范围内功能布局和资源利用的

规划都具有空间属性，并对国家公园的管理成效产生显性影响。为了规避以往在自然保护地管理过程中出现的规划交叉、冲突等问题，真正实现多规协同，就必须建立起逻辑清晰、结构合理、便于操作的国家公园规划体系。笔者认为，国家公园规划体系的核心组成应当包括系统规划、总体规划、专项规划和实施计划^[1]，以及相配套的技术标准和操作指南，通过这4个层级的规划来发挥国家公园管理机构对国家公园范围内自然资源资产的保护和管理职能。为了使各层级规划成果相互连通、规划目标及指令内容有序传导，需要自上而下的管理机制作为规划实施保障。

对于国家公园规划的外部衔接方式，《指导意见》提出了国家公园及自然保护地空间用途管控的基本原则，并阐述了核心保护区与一般控制区的管理模式，这为国土空间规划体系下的自然保护地专项规划提供了分类标准与衔接参照。正如孙鸿雁、唐芳林（2019）所认为，管控分区与功能分区相结合的二级分区模式可成为制定国家公园规划和管理计划的基础依据^[2]。

二、试点阶段国家公园规划工作的难点

目前，各试点区均开展了国家公园总体规划编制工作，并对专项规划内容进行了差异化探索，但已有的规划成果仍面临一些共性问题，例如部分试点区内包含规模较大的建制镇或牧民定居点，人为活动频繁，利益相关方对于规划实施安排存在分歧；部分试点区内自然资源产权登记发生变更，需要调整规划边界或实际管理边界；部分专项规划之间协调不充分，内容嵌套、重复，可操作性不足等问题。这些情况反映了现阶段国家公园规划工作的难点与盲点，其原因主要分为管理制度和编制方法两个层面。

首先是规划管理制度的空缺。一方面，国家公园体制试点区制定试点实施方案和总体规划方案的主要依据是中央政府出台的指导性文件¹，对于规划内容和规划成果的强制性要求并未固化成为国家标准或行业规范²，无论是规划编制的组织方还是承编单位仍在摸着石头过河。另一方面，对于国家公园管理机构事权行使范围的界定还需要通过国家公园立法和自然保护地立法予以明确。例如在规划环节中，国家公园空间范围内各类设施建设安排的决策权与审批权如何划分，国家公园综合管理计划与专类自然资源管理计划的实施主体与考核主体如何认定等。对此，邓毅（2018）认为，国家公园管理机构与地方政府需要按照事权划分，共同探索衔接协调各类规划的工作机制^[3]。再者，已经审批实施的国家公园总体规划方案即将启动第一轮评估工作，对于确需调整园区边界或功能分区范围的体制试点区，国家公园行政主管部门尚未提出具体的规划修订流程与公众监督渠道。

其次是规划编制方法的滞后性。国家公园在国内属于新生事物，国家公

园规划工作的开展既要从事其他类型自然保护地规划中汲取经验，也需要体现国家公园保护理念的创新性和管理目标的差异性，这里主要是指住房城乡建设部门建立的风景区规划体系和林业部门主导的自然保护区规划体系，例如，风景区总体规划中将风景资源评价作为规划研究的基础内容，但资源载体落实到保护分区与功能分区时可能出现保护与利用目标相冲突的情况；自然保护区总体规划突出了严格保护的重要性并带有落实财政支出的功能^[4]，但三分区模式的管理措施较为僵化且与自然生态系统完整性的关联度不够充分。综上，国家公园规划工作需要突破以往的框架、模型和思维定式，充分识别国家公园自然和文化资源的保护价值，将资源管理作为中远期规划的核心任务，并真正吸纳利益相关方参与规划决策。现阶段规划编制单位所做出的尝试与探索，需要国家公园管理机构的信任与改革勇气。

三、完善国家公园规划管理机制的建议

1、合理划分规划事权范围

按照国家公园体制建设总体思路，未来一段时期内国家公园将分为中央直接管理和中央地方共同管理两类，并由新组建的国家林业与草原局统一行使国家公园自然保护地管理职责。结合《若干意见》《指导意见》内容进行归纳，省级和市县国土空间总体规划主要由本级人民政府组织编制，各国家公园的总体规划由国家林业与草原局牵头组织编制。国家公园规划需要以国土空间规划为上位依据，落实空间用途管控要求，并对生态资源保护提出更为详细的管控指标，由国家公园管理机构和属地政府共同执行。国家公园规划在与不同层级国土空间规划进行衔接时，核心保护区与一般控制区的管控原则可以成为对接标准。

具体到每一处国家公园的规划管理，笔者认为，当前协调工作的难点主要体现在国家公园内原住民传统生产、生活空间的统筹安排。体制试点阶段，部分试点省份对国家公园管理单位的内部组织结构进行了改革调整，通过下设机构与基层政府合署办公的方式来落实园区生态管护工作，例如三江源国家公园范围内的12个乡镇政府加挂保护管理站牌子并增加国家公园相关管理职责^[5]。诚然，“一套人马，两块牌子”能够更大程度地调动基层行政资源，使自然保护地的属地管理工作形成合力，但也必须正视这种模式下潜在的管理盲区，尤其是涉及到建设项目的规划审批工作，可能出现规划实施控制失效、决策失序等问题^[6]。因此，在试点期内必须对国家公园管理机构与属地政府存在事权交叉、边界模糊的规划管理工作进行梳理、分解，合理划分事权范围。

根据《建立国家公园体制总体方案》，国家公园总体规划的性质应理解为保护管理规划，是决定每个国家公园在未来较长时间内发展方向的综合性规划，其主要作用是围绕保护国家公园核心价值建立管理目标体系并提出一系列纲领性行动建议^[7]。因此，通过国家公园总体规划落实的设施建设项目应是保护、监测、科研和访客管理类功用为主，由国家公

园管理单位和上级行政主管部门进行审批，土地资源所有权行使主体提供用地；对于改善当地社区生活、生产条件为出发点的设施建设计划，应由地方政府行使管理事权并安排财政支出，国家公园管理单位参与规划决策及合规性审查。

值得关注的是，《若干意见》中还提出可因地制宜地由几个乡镇为单元编制乡镇级国土空间规划，这为原住民生活空间相对聚集且异地搬迁实施难度较大的试点区提供了新的规划协调思路。例如神农架和武夷山等，可将国家公园范围内相邻乡镇的国土空间规划与国家公园社区专项规划同步编制，对空间管控指标、集体建设用地布局 and 分区准入标准进行充分衔接，使原住民对规划实施安排达成共识。

2、提高规划成果的管理指导作用

“健全自然资源资产产权制度”属于国家顶层制度设计³，强化自然资源整体保护是本轮国土空间规划改革需要落实的主要任务之一，涉及规划管理机制、规划规范、规划理念的深度改变，国家公园体制试点区应当在这一过程中起到示范作用。

当前试点区内实行国家所有和集体所有并存的土地制度，从对外公示的规划文件中可以总结出，划入国家公园范围的集体土地及其自然资源按照国家公园总体规划功能分区管控要求实行差别化保护管理，国家公园管理单位将尝试在不同分区内通过赎买、置换、租赁、合作协议等方式实现统一管理。笔者认为，对于集体土地资源分布相对集中、资源产权关系清晰的试点区，规划调控手段的实施对象较为明确且易于识别，但对于集体土地资源相对分散、农林生产活动较为频繁的试点区而言，必须使一线管护人员、原住民和其他国家公园访客在空间上知晓自然资源的保护属性。因此，各个功能分区的管控要求需要落实到具体的管理分区、管护小区内，并与土地权属信息相结合在规划图纸上得到呈现。国家公园管理单位可以根据规划文本和图册内容为一线管护人员和原住民制作讲解手册，介绍每块管护单元内自然资源的权属情况和保护要求，并从规划实施的角度为管护单元命名、编码，例如“传统利用区-XX村集体林-经济林”，“核心保护区-森工国有林-XX动物栖息地”等前缀形式。

需要指出的是，部分试点区的自然本底主要由森林生态系统构成，对于大面积森林资源的保护工作，既要落实国家公园规划内容，也要执行区域尺度的林业规划要求。特别是涉及到大型国有林区，林场的经营任务已从原先的林木采伐转变为造林绿化和生态管护，原有的管理体系也必须适应于新的国家公园保护要求，由于两套规划的编制逻辑存在差异并且在空间上形成重叠，容易出现责任交叉、内容嵌套等问题，因而需要由国家公园管理单位与地方林业主管部门共同建立规划协同机制。笔者认为，应当按照管理机构的事权划分来制定规划目标和资源保护策略，在规划编制过程中紧扣各方管理责任并共享空间数据，使两套规划成果

在内容上各有所专、互为补充，形成对象明确的规划指令便于（同一套）管护人员对照实施。

3、完善规划公众参与机制

公众参与国家公园规划是国家公园全民公益性的直接体现。在法律保障的前提下，国家公园利益相关者通过与国家公园管理机构、规划编制团队进行多种方式的对话、沟通、积极参与并影响国家公园规划决策过程，使规划成果获得更高的认可度，从而提升规划实施的可操作性。从现阶段试点工作成效来看，国家公园规划参与机制可以通过以下三点进行完善。

一是细化意见征求方式。国家规划成果具有较强的专业性，内容关联度较高，不同领域的参与者对于规划目标和措施的关注、解读均有所侧重。在规划编制过程中，可以对部分规划内容进行拆解、简化，以调查问卷的形式对相关群体意见进行专业采集。在公开征求阶段，规划编制团队可以通过多种媒介、展示形式对规划成果进行介绍，并有针对性地降低公众参与的技术难度和时间成本；对于专业领域的意见征求，还可以定向增加文本说明书或附加图片，使规划成果更具有说服力。

二是补充意见采纳反馈方式。科学分析、采纳和反馈公众意见是引导社会力量共同关注国家公园建设的实践抓手，不仅可以形成良好的舆论氛围，还有助于社会监督机制的形成。笔者建议，国家公园管理机构可以对收集到的规划建议进行分类、合并，在审批通过的规划成果中将意见分析结果和实际采纳情况作为附件公示。

三是扩大信息公开范围。作为社会各界共同参与国家公园保护管理的基础性保障，清晰、可辨识的空间数据必不可少。国家公园管理机构需要对非涉密的空间现状和规划信息进行可视化展示并保持动态更新，例如园区边界、功能区划、生态红线、集体土地分布、访客路径、建设项目选址等内容，社会公众可以自行查阅并对比对已审批的规划方案进行监督。同时，国家公园管理机构还可以借助空间信息系统与属地政府保持规划协作，确保国土空间规划一盘棋。

四、建立国家公园首席规划师制度

对比各国国家公园规划管理模式，统一的规划编制体系和专业的规划工作团队是国家公园事业发展的重要支撑。以美国为典型代表，美国国家公园管理局（National Park Service）下设的丹佛服务中心（Denver Service Center）为全美国家公园提供规划编制服务，使国家公园规划成果的科学性、合规性与标准化得到了有效保障^[8]。结合我国国家公园试点工作的规划需求以及完善国土空间规划体系的改革任务，笔者建议应建立国家公园首席规划师制度，旨在加强国家公园规划与相关法律法规和上位空间规划的有序衔接，并确保国家公园各层级规划之间的协调性与目标一致性。在体制试点阶段，各国家公园管理单位设置的

首席规划师岗位建议由国家公园及自然保护地或自然遗产保护规划领域的专家、学者兼职担任；对于新编制总体规划的国家公园试点单位，可以由首席规划师以项目负责人的身份参与总体规划编制工作，带领规划团队完成编制任务。

国家公园总体规划审批通过后，首席规划师将与国家公园管理单位的规划部门紧密合作，并发挥三个方面的作用。首先是专业作用，首席规划师参与所在省份自然保护地体系发展规划的编制工作，对国家公园专项规划的研究方向和内容提出建议并为专项规划编制团队提供技术咨询，参与制订所在国家公园的设施建设标准，为基层管理人员编写规划实施操作指南。其次是桥梁作用，为属地政府、科研机构、国家公园合作单位讲解总体规划的内容要点和实施原则，参与国家公园宣讲活动，与科学家团队一同走入国家公园社区为原住民讲解国家公园保护价值。第三是协调作用，为国家公园专项规划提供合规性审查以及修改建议，参与国家公园管理单位和属地政府之间的规划衔接工作，提升本级国土空间规划的落地性与可操作性。综上，首席规划师承担的工作事项十分重要，需要对国家公园保护价值和理念拥有深刻认识，因此建议由国家林业与草原局对首席规划师资格进行审核，定期发布各国家公园首席规划师任职名单。

五、结语

建立国家公园体制是落实我国生态文明制度建设的重要举措，也是生态公益性自然资源资产保护和管理模式改革的前沿探索，统一、规范的国家公园规划体系将为国家公园建设提供关键性支撑。同时，规划工作的有序推进始终离不开严格的法律法规保障和精细化的管理机制设计。在体制试点阶段，各试点省份出台的国家公园管理条例应当突出本地区自然资源的结构性特征以及保护对象的特殊属性，并在条例中加入国家公园管理单位的试点管辖范围和规划管理责任，结合基层单位的实际管护能力拟定地方性保护标准为国家公园行政主管部门提供参考依据。

笔者认为，资源管理始终是国家公园规划的核心任务，对各类合法的自然资源资产权属关系予以充分尊重是规划工作的前提。目前国家公园规划编制方法已成为研究热点^[9-12]，但短期内的规划技术问题还需要从长期规划管理的角度加以认识，随着国家公园行政主管部门逐步完善规划规范和技术标准，对于规划编制逻辑的思考也将进一步回溯到国家公园生态资源管理的核心问题，即如何妥善协调各类自然资源资产所有权行使主体的权责利关系，以及通过差异化的管理方式使国家公园利益相关者对资源保护模式形成共识。只有当保护目标与发展目标相平衡时，才能使国家公园事业发展持续健康。

参考文献

- [1] 赵智聪. 编制好国家公园四个层次的规划[N]. 青海日报, 2018-01-08(11).
- [2] 孙鸿雁, 余莉, 蔡芳, 罗伟雄, 唐芳林. 论国家公园的“管控-功能”二级分区[J]. 林业建设, 2019(03):1-6.
- [3] 邓毅, 毛焱, 等. 中国国家公园财政事权划分和资金机制研究[M]. 北京: 中国环境出版集团, 2015:17-18.
- [4] 唐小平. 我国自然保护区总体规划研究综述[J]. 林业资源管理, 2015(6):1-9.
- [5] 国家发展改革委关于印发三江源国家公园总体规划的通知[EB/OL]. (2018-01)[2018-02]. http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201801/t20180117_874117.html
- [6] 房静思, 李迪华, 毛岩, 等. 风景名胜区中城镇总体规划实施中的疑难问题——以武陵源风景名胜区索溪峪镇为例[J]. 城市发展研究, 2013, 20(07): 137-142.
- [7] 马之野, 杨锐, 赵智聪. 国家公园总体规划空间管控作用研究[J]. 风景园林, 2019, 26(04):17-19.
- [8] 赵智聪, 马之野, 庄优波. 美国国家公园管理局丹佛服务中心评述及对中国的启示[J]. 风景园林, 2017(07):44-49.
- [9] 付梦娣, 田俊量, 朱彦鹏, 等. 三江源国家公园功能分区与目标管理[J]. 生物多样性, 2017, 25(01):71-79.
- [10] 虞虎, 陈田, 钟林生, 等. 钱江源国家公园体制试点区功能分区研究[J]. 资源科学, 2017, 39(01): 20-29.
- [11] 安童童, 张玉钧, 丛丽, 等. 基于秦岭大熊猫保护的国家公园规划思考[J]. 北京林业大学学报(社会科学版), 2017, 16(2): 43-51.
- [12] 黎国强, 孙鸿雁, 王梦君. 国家公园功能分区再探讨[J]. 林业建设, 2018(06):1-5.

注释

- 1 2015年5月由十三部委联合印发《建立国家公园体制试点方案》，对国家公园管理体制提出了明确的试点目标，《国家公园体制试点区试点实施方案大纲》中进一步细化了试点区规划的编制内容。2017年9月，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》提出实施差别化保护管理方式，编制国家公园总体规划和专项规划，并做好与相关规划的衔接。
- 2 2018年2月，原国家林业局发布了《国家公园功能分区规范》（LY/T 2933-2018），但各国家公园体制试点区总体规划方案（已公示）中并未完全使用该标准提出的功能区分类。
- 3 2019年4月，中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》提出“（八）强化自然资源整体保护”。