

## 世界自然保护地类型体系研究及启示

## Study on World Protected Area Type System and Its Enlightenment

陈耀华  
黄朝阳

CHEN Yaohua

HUANG Chaoyang

**摘要:** 中国自然保护地体系建设不仅是国家生态安全的重要保障, 也是正在开展的国家公园体制建设的重要前提。在搜集、分析全球35个代表性国家的自然保护地类型体系现状的基础上, 总结出世界自然保护地类型体系的一些共同特点, 如类型划分标准各异、类型总量差距巨大、跨区域大尺度的保护地, 以及与本国国情相适应的特色保护地等, 提出构建中国自然保护地体系的基本原则, 即“借鉴国际经验、符合中国国情、弘扬民族文化”, 并特别强调要充分发挥风景名胜区等具有中国特色的保护地作用, 更好地完善《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》。

**关键词:** 风景园林; 自然保护地; 类型体系; 国家公园; 特点; 启示

**文章编号:** 1000-6664(2019)03-0040-06

**中图分类号:** TU 986

**文献标志码:** A

**收稿日期:** 2019-01-23

**修回日期:** 2019-01-28

**基金项目:** 研究阐释党的十九大精神国家社会科学基金专项课题“新时代中国特色国土空间开发保护制度研究”(编号18VSI041)资助

**Abstract:** The construction of China's protected area system is not only an important guarantee of national ecological security, but also an important prerequisite for the ongoing construction of national park system. On the basis of collecting and analyzing the status quo of the protected area type systems in 35 representative countries around the world, this paper summarizes some common characteristics of protected area type systems, such as different classification criteria, huge disparity in total types, large-scale protected areas across regions and special protection sites adapted to national conditions, and puts forward the basic principles of constructing the protected area system in China. Then, that is to say, "drawing lessons from international experience, conforming to China's national conditions, and promoting national cultures", and particularly emphasizing the need to give full play to the role of scenic and historic areas and other protected areas with Chinese characteristics, and better improving the *Guiding Opinions on the Establishment of Natural Protected Areas System with National Parks as the Main Body*.

**Keywords:** landscape architecture; protected area; type system; national park; characteristics; enlightenment

自然生态系统和生物多样性是人类赖以生存和发展的物质基础, 也是国家生态安全的重要基石。为保护生态系统完整性和生物多样性, 世界各国参考世界自然保护联盟(International Union for Conservation of Nature's, IUCN)制定的保护地分类标准和本国资源禀赋, 建立了符合自身国情特点的自然保护地体系, 并形成了一系列值得借鉴的保护管理经验。

中国疆域辽阔, 人文历史悠久, 自然条件多样。1956年, 我国第一个自然保护区广东鼎湖山自然保护区的建立, 标志着我国自然保护地发展的起点<sup>[1]</sup>。经过60多年的发展, 我国已有8个自然保护地类型: 自然保护区、风景名胜区、森

林公园、地质公园、水利风景区、湿地公园、城市湿地公园和海洋保护区<sup>[2]</sup>。但由于分属不同管理部门, 彼此缺乏协调沟通, 空间上交叉重叠, 功能上重复雷同, 管理上矛盾重重, 因此严格来说, 一直未能建立起一个类型多样、功能明确、职能互补、管理高效的具有中国特色的自然保护地体系。

2013年11月, 党的十八届三中全会提出“建设完整生态文明制度体系”的目标, 同时通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出“建立国家公园体制”。随着国家公园体制试点工作的深入, 2015年9月, 中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体

方案》第十二条又明确提出“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, 构建保护珍稀野生动植物的长效机制。”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》, 要求“以加强自然生态系统原真性、完整性保护为基础, 以实现国家所有、全民共享、世代传承为目标, 理顺管理体制, 创新运营机制, 健全法制保障, 强化监督管理, 构建统一规范高效的中国特色国家公园体制, 建立分类科学、保护有力的自然保护地体系。”2017年10月, 十九大报告再次强调“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”。因此, 我国的自然保护地体系构建作

为国家公园体制建设的重要前提和生态文明建设的重要内容，引起国内学术界和管理部门的高度关注。

事实上，自然保护地体系是一个由多个体系构成的综合体，既有类型体系，也有等级体系；既有功能体系，也有权属体系；既有法规体系，也有管理体系等。本文在分析35个具有代表性的国家保护地类型体系特点的基础上，对我国的自然保护地类型体系建设提出建议。

### 1 自然保护地的定义及IUCN分类

自然保护地实践起源于19世纪的美国，其标志性事件是1872年美国黄石国家公园的建立，目标是保护那里独特的自然景观、生态系统以及濒危野生动植物<sup>[3]</sup>。自然保护地的实践对于自然资源保护、生态环境保护和生物多样性维护具有极其重要的意义，是人类可持续发展、人与自然和谐相处的重要手段。

#### 1.1 保护地的定义

1994年，IUCN将保护地(Protected Areas)定义为“通过法律或其他有效管理方式，对陆地或海洋等地理空间的生物多样性、自然文化资源等进行有效保护”<sup>①</sup>，以达到长期的自然保育、生态系统服务和文化价值保护的目。目前，这一定义已经在世界范围内被广泛认可和接受。

如今，世界自然保护地体系主要由IUCN的世界保护地委员会(The World Commission on Protected Areas, WCPA)和联合国环境计划署世界保护区监测中心(UNEP World Conservation Monitoring Centre)负责协作管理。此外，联合国教科文组织(UNESCO)的世界遗产公约、人与生物圈计划和国际重要湿地公约管理机构也为世界保护地的管理提供支持。通过国际保护地相关组织的协同努力，保护地已成为国际承认的保护自然资源的主要工具。

#### 1.2 保护地的IUCN分类

IUCN1994年出版的《保护区管理类型指南》(以下简称《指南》)，根据自然保护地的主要管理目标、保护严格程度、资源价值和可利用程度等，将全球自然保护地划分为六大类型(表1)。虽然各国对于自然保护地体系的构成要素会根据各国保护对象、保护性质和管理系统的



图1 样本国家的空间分布及保护地类型数量

差异有不同的划分方法，但整体上，该《指南》提出的自然保护地分类体系是在全球范围内被广泛接受、认可并应用的。

### 2 样本国家自然保护地类型体系的特点

依据IUCN上述分类，世界各国也结合自身的资源情况，建立了多类型分工明确、多层次相互补充、多部门协调管理的自然保护地体系，涵盖了全国范围内具有重要科学价值和自然生态服务功能的陆地和海洋地理空间。本文通过搜集查阅有关文献和网站，整理并分析了全球五大洲(图1~3)35个国家(表2)的自然保护地体系。这些国家在国土面积、经济发展水平和自然条件等方面均可作为所在大洲的代表，

因此样本具有典型性。

#### 2.1 类型划分标准各异

各国在对保护地进行分类时，根据本国的资源和文化特色，采用不同的分类标准，构建了类型多样、分类复杂、符合自身国情特点的保护地分类体系(表3)。这些分类标准具有明显差异，表现在保护对象、保护目标、等级层次、法律依据、管理主体和地理权属等方面。

其中，美国根据保护对象的不同，将保护地划分为八大系统，包括国家公园系统、国家森林系统(含国家草原)、国家野生动物庇护系统、国家景观保护系统、国家海洋保护区系统、国家荒野地保护系统、国家原野与风景河流系统和生物圈保护地区(国际性保护地)<sup>[4]</sup>，同时各分类系

表1 1994年IUCN保护区分类系统

类别	名称
类型I	Strict Nature Reserve / Wilderness Area 严格自然保护区/荒野地保护区
类型II	National Park 国家公园
类型III	Natural Monument or Feature 自然历史遗迹或地貌
类型IV	Habitat / Species Management Area 栖息地/物种管理保护区
类型V	Protected Landscape / Seascape 陆地/海洋景观保护区
类型VI	Protected Area with Sustainable Use of Natural Resources 自然资源可持续利用保护区

表2 样本国家

五大洲	选取国家数量(各洲国家和地区总数量)	国家名称
美洲	6(35)	美国、加拿大、墨西哥、智利、巴西、哥伦比亚
欧洲	14(44)	英国、德国、冰岛、丹麦、法国、挪威、瑞士、荷兰、爱尔兰、瑞典、西班牙、芬兰、波兰、俄罗斯
亚洲	8(48)	中国、韩国、朝鲜、泰国、印度、新加坡、马来西亚、日本
非洲	5(54)	南非、肯尼亚、坦桑尼亚、刚果、马达加斯加
大洋洲	2(14)	澳大利亚、新西兰

统下又进一步设有不同的细分类别, 最终形成包括32类(含国际保护地类型)保护地在内的自然保护地体系<sup>[5-11]</sup>。澳大利亚也将其保护地体系中的“保护区”细分为保存保护区、森林保护区、运动保护区、历史保护区、狩猎保护区和喀斯特保护区等小类。

巴西根据保护目标的不同, 将保护地划分为两大类型, 包括进行严格保护的“完全保护类保护地”, 以及保护与利用并举的“可持续利用类保护地”<sup>[12]</sup>, 在这两大保护地类型的基础上, 又按照保护对象和保护目标分别下设了5种和7种细分类别, 形成共计12类保护地的自然保护地体系。

英国根据保护地等级层次, 将保护地划分为国际级别、欧洲级别、英国国家级(UK)和英国成员国<sup>2</sup>级别(Sub-UK)4个等级, 共计36类(含国际保护地类型)保护地<sup>[13]</sup>。其中, 国际级别和欧洲级别的保护地均以生物多样性和生态系统保护为目标; 国家级和成员国级别的保护地多以景观保护、公众游憩为目的。虽然从国际级别、欧洲级别到英国国内级别的保护地, 其保护内容的重要性和保护力度逐级下降, 但国家级与成员国级别2类保护地的保护强度没有高低之分<sup>[14]</sup>。

西班牙根据法律框架的约束和保护, 将保护地划分为三大类别, 包括受西班牙立法保护的自然保护地、由自然2000<sup>3</sup>计划确立的自然保护地网络, 以及由国际组织(不包括自然2000计划)确定的保护区, 这三大类别又根据保护对象的不同细分为不同小类, 形成共计15类(含国际保护地类型)保护地的自然保护地体系<sup>[15-17]</sup>。

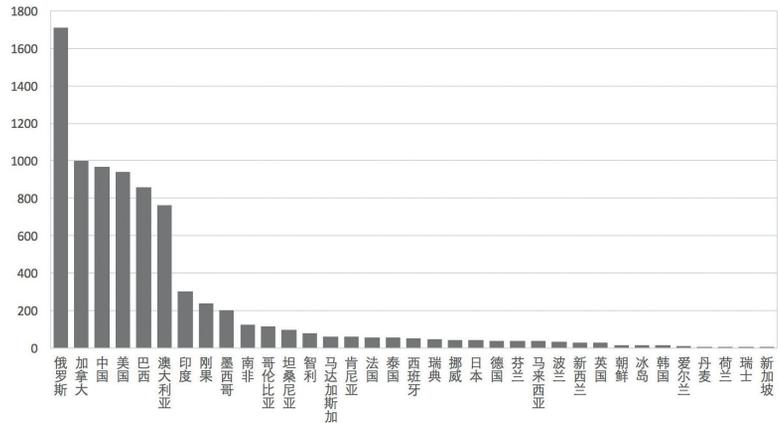
澳大利亚根据管理主体的不同, 将保护地划分为由联邦政府管理、州/领地政府管理, 以及非政府组织和私人组织管理的共计33种(含国际保护地类型)保护地类型<sup>[18]</sup>。

但不管各国采用何种保护地分类标准, 形成怎样的保护地分类体系, 其构建保护地的出发点均是一致的, 即保护自然生态环境、维护生物多样性, 以达到永续利用和可持续发展的目的。

## 2.2 类型总量差距巨大

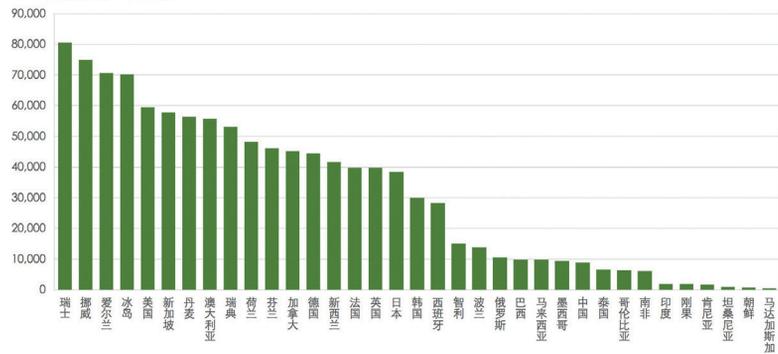
除去世界遗产、世界地质公园、人与生物圈计划保护地和拉姆塞湿地公约保护地等国际性保护类型外, 各国在自然保护地类型数量上的差距

图2 35个国家的国土面积分布



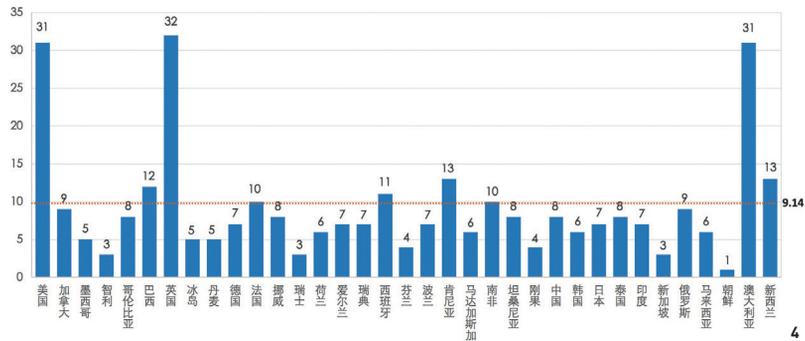
2

图3 2017年各国人均GDP / 美元



3

图4 各国拥有保护地类型的数量 (不含非本国设立的国际保护地类型)



4

图2 35个国家的国土面积分布

图3 35个国家的经济发展情况(2017年)

图4 各国拥有保护地类型的数量

巨大。35个国家平均每个国家设立的保护地类型数量为9.14类(图4), 超过平均值的有9个国家(英国、美国、澳大利亚、新西兰、肯尼亚、巴西、西班牙、南非和法国), 大部分国家在平均值以下, 为7类左右。最高的英国有32类, 美国、澳大利亚也都超过30类。最少的朝鲜仅有1类(自然保护区), 瑞士、新加坡和刚果也仅拥有3~4类保护地类型。

面积与中国相近的加拿大、巴西和澳大利亚的保护地类型分别为9、12和31类。而与中国同

为亚洲人口大国的印度, 至1936年建立第一个国家公园——Corbett National Park以来, 目前具有包括国家公园、野生生物保护区、森林保留地、森林保护地、社区森林地、保护预留地和社区保护地在内的共计7类保护地类型, 另外还有世界遗产、人与生物圈保护区。目前印度的自然保护地体系是以国家公园为核心区, 以野生生物保护区、保护预留地、社区保护地和邦立森林保护区为缓冲区或廊道的“动态”保护地体系<sup>[19]</sup>。

保护地类型的多少, 与所在国国土面积和

表3 样本国家的保护地分类

五大洲	国家	下设自然保护地类型	类型数量	
美洲	美国	七大系统：国家公园系统、国家森林系统(含国家草原)、国家野生动物庇护系统、国家景观保护系统、国家海洋保护区系统、国家荒野地保护系统、国家原野与风景河流系统 31类：国家公园、国家战场、国家战场公园、国家军事公园、国家战场遗址、国家历史公园、国家历史遗迹、国家滨湖、国家纪念碑、国家纪念地、国家公园路、国家保存区、国家游憩区、国家河流、国家风景步道、国家海岸、国家原野及风景河流、国家森林、国家草场、国家野生动物植物庇护区、国家湿地管理区、国家保护地、森林保留地、国家荒野保护系统、国家海洋庇护区、国家海口研究区域、渔业管理区、海洋生物保存区、印第安保留区、军事保护区、国家自然地标	七大系统 31类	
	加拿大	国家公园、国家城市公园、国家海洋保护区、加拿大历史古迹、联邦遗产名录、国家历史遗址、国家遗产河流、加拿大野生动物保护区、国家候鸟禁猎区	9类	
	墨西哥	国家公园、动植物群保护区、自然保护区、自然资源保护区、自然遗迹	5类	
	智利	国家公园、国家自然保护区、自然遗迹	3类	
	哥伦比亚	国家：国家公园、综合管理区、防护林保护区 地区：休闲区、土壤保护区、区域公园、区域综合管理区 私人：公民社会的自然保护区	3个等级 8类	
欧洲	巴西	完全保护类保护地：生态站、生物保护区、国家公园、自然纪念物、野生动植物保护区 可持续利用类保护地：环境保护区、重要生态意义区、国家森林公园、采掘利用保护区、禁猎区、合理开发保护区、自然遗产个人保护区	2个大类 12个小类	
	英国	欧洲级别：特别保护区、社区保护区、鸟类特殊保护区、生物基因保护区(网络)、欧洲示范保护区A类及C类 国家级别：国家公园、乡村公园、海洋自然保护区、国家自然保护区、森林公园/林地公园、野生动物保护区、地质地貌保护区 成员国级别：国家优美风景保护区、公家风景区、特殊保护区、野生动物保护区、地区公园、特殊科学意义区、特殊科研价值区、景观保护区、地质保护区、地球科学保护区、海洋监测区、国家信托保护区、地方自然保护区、遗产海岸、环境敏感区等	3个级别 32类	
	冰岛	保护区区域：国家公园、自然保护区、乡村公园、自然遗迹 自然保护登记处登记的其他区域和自然现象 由于其性质和景观而受其他法案保护的陆地或海水划定区域	3个大类 5类	
	丹麦	国家公园、自然保护区、森林公园、海洋公园、地质公园	5类	
	德国	自然保护区、国家公园、景观保护区、自然公园、国家自然遗产、受保护的景观要素、特别保护栖息地	7类	
	法国	国家公园、国家海洋公园、自然保护区、县级生物群落保护令、区域自然公园、海岸保护区、自然遗址、国家生物多样性保护区、森林生物多样性保护区、自然栖息地	10类	
	挪威	国家公园、景观保护区、自然保护区、生境保护区、海洋保护区、森林保护区、安全区、其他类型保护区	8类	
	瑞士	国家公园、区域自然公园、自然探险公园	3类	
	荷兰	国家公园、国家风景区、林地保护区、湿地保护区、瓦登海(Wadden Sea)保护区、北海(North Sea)保护区	6类	
	爱尔兰	国家公园、自然遗址、特殊保育区、特殊保护区、自然保护区、野生鸟类禁猎区、OSPAR海洋保护区	7类	
	瑞典	国家公园、自然保护区、文化保护区、自然遗迹、生境保护区、海岸保护区、Natura 2000计划保护地网络	7类	
	西班牙	受西班牙立法保护的天然保护空间：国家公园、自然公园、自然保护区、海洋自然保护区、自然遗迹、受保护的景观 国际组织确立的保护区：地中海重要保护区、东北大西洋海洋环境公约确立的自然保护区、欧洲委员会生物遗传重要保护地 Natura 2000计划自然保护地网络：鸟类特殊保护区、重点保护区	3个大类 11个小类	
	芬兰	国家公园、荒野区、国家徒步旅行区、严格自然保护区	4类	
	波兰	Natura 2000计划保护地网络、国家公园、景观公园、自然保护区、景观保护区、国家森林公园、其他保护地	7类	
	俄罗斯	自然保护区、国家公园、野生动物保护区、自然公园、自然遗迹、植物园和树木公园、医疗保健区、湿地保护区、特殊保护区	9类	
	非洲	肯尼亚	野生动物保护区、国家公园、国家保护区、国家禁猎区、森林保护区、公共森林、临时森林、湿地保护地、山地敏感区、海岸保护带	10类
		马达加斯加	绝对自然保护区、国家公园、野生动物保护区、陆地/海洋景观保护区、自然纪念物、可持续性自然资源保护区	6类
南非		特殊自然保护区、国家公园、自然保护区(包含荒野地)、保护环境区、海洋保护区、特别保护森林区、森林自然保护区、森林荒野地、高山盆地区	9类	
坦桑尼亚		国家公园、森林自然保护区、野生动物管理区、禁猎区、狩猎控制区、海洋公园和保护区、其他保护区	7类	
刚果		国家公园、自然保护区、狩猎区、野生动植物保护区	4类	
亚洲	韩国	国立公园(道立、郡立公园)、朝鲜王宫·陵、遗迹、天然纪念物、名胜区与自然保护区	6类	
	日本	自然公园(国立公园、国定公园、都道府县自然公园)、野生动物保护区、自然栖息地保护区、森林保护区、天然纪念物保护区、自然环境保全地域、自然保护区	7类	
	泰国	国家公园、野生动物保护区、禁猎区、森林公园、1级流域(流域主要的集水区)、红树林保护区、植物园、树木园	8类	
	印度	国家公园、野生生物保护区、森林保留地、森林保护地、社区森林地、保护预留地、社区保护地	7类	
	新加坡	自然保护区、建筑遗产保护区、国家公园	3类	
	马来西亚	自然保护区、国家公园、森林公园、海洋公园、湿地公园、野生动物保护区	6类	
大洋洲	朝鲜	自然保护区	1类	
	澳大利亚	植物园、海岸保护区、保存地、保存盟约、保存公园、保护区(保存、森林、运动、历史、狩猎、喀斯特)、遗产协定地、遗产河流、历史遗址、管理协议地、混合保护地、国家公园(原住民、联邦政府、科学的)、自然集水地、自然特征和风景地、自然特征地(未开垦森林保护、岩洞保护、地质保护、吉普赛湖保护、墨累河保护地、风景保护、河滨保护)、自然保存保护地、自然保存保护区(动植物保护、植物保护)、自然保存区、自然公园(原住民的)、自然游憩地、自然保护区(国家、私人)、其他保存地、其他公园、其他私人保护区、游憩公园、参考地、区域保护区、偏远和自然地区、资源保护区、荒野公园、荒野保护区	31类 根据保护对象和保护目标的不同，又有不同的细分类别	
	新西兰	国家公园、保护公园、生态区域、庇护区域、野生动物管理区、海洋保护区、历史保护区、风景保护区、自然保护区、科学保护区、荒野地、水资源区域、舒适区	13类	

注：根据各国法律文件和有关保护地网站整理，为不完全统计数据，也未包括世界遗产、世界地质公园、人与生物圈计划保护地、拉姆塞湿地公约保护地(国际重要湿地)等非本国创立的国际保护地类型。

经济发展情况2个因素密切相关。例如,在保护地类型超过30类的国家中,美国(31类)、澳大利亚(31类)主要是因为两国国土面积庞大、自然资源丰富,经济发展处于世界领先水平,对自然保护的意识和行动都更为积极,因此保护地类型多样、分类复杂。而英国(32类)的现代保护区运动历史悠久,对自然资源保护管理的理念更加先进,地方和私人保护区较多,因此其保护地类型划分更加细致全面。而在保护地类型相对较少的国家中,要么是因为国土面积小、自然资源有限,要么是因为经济发展缓慢、保护运动才刚刚起步,前者包括新加坡(3类)、芬兰(4类)、瑞士(3类)等,后者包括朝鲜(1类)、刚果(4类)等。当然,保护地类型的数量还与其土地制度、法律制度以及保护地发展历史有关。

### 2.3 跨区域大尺度的保护地

为了更好地保护生态系统完整性,国际上不断出现跨国、跨地区的大尺度保护地类型。

欧盟各成员国为了对欧洲大陆的各类自然资源进行整体保护,联合设立了诸如自然2000自然保护地网络、拉姆萨尔湿地<sup>④</sup>(国际重要湿地)等跨国、跨区域的保护地类型。其中,自然2000自然保护地网络是在欧洲大陆建立的一个生态廊道,是野生动植物物种、受威胁的自然栖息地,以及物种迁徙路线的重要保护地区,目前欧盟27个成员国总领土面积的17%已经被纳入该保护地类型,超过1 000种动植物和200多个栖息地受到网络的保护<sup>[20]</sup>。与此同时,法国、瑞典、波兰、西班牙和德国等还设立了拉姆萨尔湿地来对欧洲的湿地资源进行整体保护,以在不损害湿地生态体系的条件下对其进行永续利用。在莱茵河上游就有一个横跨德、法两国的国际重要湿地。

美国蒙大拿州的冰川国家公园(Glacier National Park)设立于1910年,面积4 100km<sup>2</sup>,以被冰雪覆盖的山顶、绿松石、湖泊、丰富的动植物资源和U形峡谷闻名于世。建于1895年,面积505km<sup>2</sup>的加拿大沃特顿湖国家公园(Waterton Lakes National Park)与其紧密相连。沃特顿湖发源于美国境内的冰川公园,冰川公园东麓的诸多河流向北流入加拿大境内,而沃特顿湖公园西麓的河流又向南流入美国境内,因此,2个公园的生态系统密不可分。基于整个区

域的自然保护需求,同时为了表达两国人民和平共处、共享人类共同财富的愿望,1932年,2个分属不同国家的公园签署决议,成立了世界上第一座国际和平公园——沃特顿冰川国际和平公园,有效地保护了公园生态系统的完整性,成为“落基山脉的皇冠”,并于1995年列入世界自然遗产名录<sup>[21]</sup>。

### 2.4 与本国国情相适应的特色保护地

各国在对保护地进行分类时,还十分注重自身的自然资源与历史文化,设立了许多符合本国国情且行之有效的特色保护地类型。

例如,美国为了对其境内大面积成片的西部荒原以及多条具有休闲游憩和历史文化价值的河流进行整体保护,专门设立了国家荒野地保护系统和国家原野与风景河流系统。其中,国家荒野地保护系统是在联邦公有土地上建立的一种大面积、跨州的保护地类型,由美国国会命名、联邦机构管理;而国家原野与风景河流系统是美国家土上一种线性的、跨州的保护地类型,目的是为了那些具有杰出的风景、休憩、地质、野生动物、历史、文化和相似价值的河流。其发展背景是由于20世纪中叶美国河流资源的过度开发、破坏和污染等现象引发了当时政府和社会的广泛关注,于是1968年美国颁布了世界上第一部以河流风景保护为主要目标的法律——《野生与风景河流法》(*The Wild and Scenic River Act*, WSRRA),旨在保护那些风景河流免受开发所造成的不可逆转的破坏<sup>[22]</sup>。同时,该法案还规定任何联邦机构不得批准或资助原生自然与风景河流上的水资源建设项目<sup>[23]</sup>。目前,美国有72条河流或河段被命名为“原生自然与风景河流”<sup>[24]</sup>。这种线型保护地是对传统面状、点状保护地的有效补充,其国家风景步道的设立目的也是如此。

英国为了保护其质朴浪漫的乡村田园风光,设立了乡村公园(country parks)、地区公园(regional parks)等半乡村型的保护地类型<sup>[25]</sup>;韩国根据其历史文化特色,设立了朝鲜王宫·陵、遗迹、天然纪念物、名胜等小尺度、自然文化相融合的保护地类型<sup>[26]</sup>。特别是其中的名胜,是为了更好地保护其国土上自然、文化或两者融合的保护地而于1970年开始设立的小尺度保护地,至今已有124处。

## 3 对我国自然保护地体系建设的启示

### 3.1 借鉴国际经验

首先是借鉴国家公园的先进理念,确立国家公园在保护地体系中的主体地位,并建立跨区域的大尺度保护地,特别是在我国西部地区、不同阶地转换处,以及珍稀濒危动物栖息地和迁徙廊道等地区,以解决我国自然保护地碎片化、孤岛化的保护现状。

其次,针对我国由于水电开发、流域污染导致的河流生态退化严重现象,借鉴美国的风景河流以及欧盟自然保护生态廊道的国际经验,设立国家风景河道等线型保护地,如长江、黄河等。另外,在秦岭、横断山脉和太行山脉等区域,也可结合历史古道设立国家风景步道。

### 3.2 尊重中国国情

中国人口众多且正处在一个快速工业化和城镇化的发展阶段,亟待建立一个类型合理、分工有序、特色鲜明的自然保护地体系,以对丰富多样的自然资源进行保护和利用。

类型合理和分工有序是相辅相成的。新的保护地体系的构建,首先必须建立在科学评估现有保护地职能、经验与问题的基础上。应当说,我国现有各类保护地在不同领域为国家的自然保护贡献了力量,也积累了与国情相适应、兼顾保护与利用的管理模式和经验,例如自然保护区的严格管理、风景名胜区的规划和管控体系等。从类型数量看,我国现有保护地类型与国际平均水平相当,而之所以出现“九龙治水”的问题,关键不在数量多,而是管理差,特别是交叉设置、多头管理、利益博弈。目前,自然保护地划归自然资源部统一管理以后,以往制约保护地体系建设的关键“制度桎梏”已经被打破,只要按照国家公园体制建设的总体要求建章立规、统一管理,充分调动各自积极性,发挥好现有保护地的成功经验,该保护的绝对严格保护,该利用的坚持科学利用,空间上不重复,功能上有侧重,该增加的类型还可以增加(如上述的风景河道),就一定能够建立符合中国国情的保护地体系。

### 3.3 弘扬民族文化

我国自然资源多样、历史文化悠久、自然与人文高度融合。在推进自然保护地体系建设时,不可完全效仿西方将自然与人文割裂的保护地模式。特别是以名山大川为基底的中国风

风景名胜区, 经过长期的自然崇拜、国家祭祀、宗教朝圣、山水诗画等人文作用, 孕育并衍生出了极其丰富的山水文化、宗教文化、书院文化和民俗文化, 使其成为一种以优美自然景观为基础, 自然人文高度融合, 并对中华民族以及周边国家和地区哲学思想产生重大影响的特殊保护地。这是其他国家所没有的保护地类型, 不仅是中国在世界保护地类型中的独创, 更是中国对世界文明的重要贡献。因此, 在建设中国特色自然保护地体系的过程中, 必须确立风景名胜区的特殊功能和特色地位, 以更好地坚持中国特色社会主义道路, 践行生态文明, 坚定文化自信, 加快民族伟大复兴。

#### 4 结语

国际保护地类型纷繁复杂, 但都是各国适应自身国情慢慢调整和发展的结果。我国自然保护地的统一管理为科学建立保护地体系奠定了良好的基础。2019年1月23日, 中央全面深化改革委员会第六次会议通过了《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》, 强调“要按照山水林田湖草是一个生命共同体的理念, 创新自然保护地管理体制机制, 实施自然保护地统一设置、分级管理、分区管控, 把具有国家代表性的重要自然生态系统纳入国家公园体系, 实行严格保护, 形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地管理体系。”为了更好地落实党中央要求, 必须考虑到保护对象、保护利用强度和功能综合性等要素的差异, 在充分评估现状保护地的基础上, 本着“借鉴国际理念、尊重中国国情、弘扬民族文化”的原则, 保持已有特色, 完善保护地类型, 真正构建具体中国特色的自然保护地体系。

除了国家公园需要重新审定确立以外, 对于现有各类保护地, 需要在充分评估资源本底价值的基础上, 根据“类型不重叠, 空间不交叉”的原则确立其最终唯一属性。“类型不重叠”是指任何一个保护地, 除了世界遗产、世界地质公园、人与生物圈计划、国际重要湿地等国际保护称号以外, 只能有一个保护地称号。“空间不交叉”是指2个或多个保护地之间不能有交叉叠加的空间区域。有多个保护地称号, 或者多个保护地交叉重复的, 需要在资源价值调查评估的基础

上, 根据保护地的发展历史和今后承担的主要功能予以确定保护地类型并开展相应的边界优化, 确保每个保护地都有非常明确的边界、功能和保护管理要求。

中国自然保护地体系的构建需要创新, 也需要求实, 这是对我们的未来负责, 也是对历史负责。

注: 文中图片均由作者绘制。

#### 注释:

- ① 原文: An area of land and/or sea especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, and managed through legal or other effective means.
- ② 英国简称U.K., 全名为: 大不列颠及北爱尔兰联合王国, 由英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰4个成员国共同构成。
- ③ Natura 2000 is a network of nature protection areas in the territory of the European Union.引自[https://en.wikipedia.org/wiki/Natura\\_2000](https://en.wikipedia.org/wiki/Natura_2000).
- ④ 拉姆萨尔湿地是根据《拉姆萨尔公约》设立的国际重要湿地。1971年2月, 在伊朗的拉姆萨尔召开了湿地及水禽保护国际会议, 通过了《国际重要湿地特别是水禽栖息地公约》(Convention on Wetlands of Importance Especially as Waterfowl Habitat), 简称《拉姆萨尔公约》。

#### 参考文献:

- [1] 王献博, 崔国发. 自然保护区建设与管理[M]. 北京: 化学工业出版社环境科学与工程出版中心, 2003.
- [2] 赵智聪, 彭琳, 杨锐. 国家公园体制建设背景下中国自然保护地体系的重构[J]. 中国园林, 2016, 32(7): 11-18.
- [3] 王维正. 国家公园[M]. 北京: 中国林业出版社, 2000.
- [4] 梁捷. 美国保护地体系研究[D]. 上海: 同济大学, 2008.
- [5] 美国国家公园管理局(United States National Park Service)官方网站[EB/OL].[2018-12-30].<https://www.nps.gov/index.htm>.
- [6] 美国森林署(United States Forest Service)官方网站[EB/OL].[2018-12-30].<https://www.fs.fed.us/>.
- [7] 美国鱼和野生生物管理局(Fish and Wildlife Service)官方网站[EB/OL].[2018-12-30].<https://www.fws.gov/>.
- [8] 美国土地管理局(Bureau of Land Management)官方网站[EB/OL].[2018-12-30].<https://www.blm.gov/>.
- [9] 美国国家海洋与气象局(National Oceanic and

Atmospheric Administration)官方网站[EB/OL].[2018-12-30].<http://www.noaa.gov/>.

- [10] 印第安事务局(Bureau of Indian Affairs)官方网站[EB/OL].[2018-12-30].<https://www.bia.gov/>.
- [11] 美国国防部工程部队(Department of Defense, Corps of Engineers)官方网站[EB/OL].[2018-12-30].<https://www.defense.gov/>.
- [12] 奇科门德斯生物多样性保护研究所官方网站[EB/OL].(2016-05-08)[2018-06-25].<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/categorias>.
- [13] 英国自然保护联盟委员会(Joint Nature Conservation Committee, JNCC)官方网站[EB/OL].[2018-12-30].<http://jncc.defra.gov.uk>.
- [14] 田丰. 英国保护区体系研究及经验借鉴[D]. 上海: 同济大学, 2008.
- [15] 西班牙生物多样性保护网站官方网站[EB/OL].[2018-12-30].<http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/default.aspx>.
- [16] 西班牙农业食品和环境部(Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente)官方网站[EB/OL].[2018-12-30].<http://www.magrama.gob.es/es/>.
- [17] 维基百科西班牙语各词条[EB/OL].[2018-12-30].[https://en.wikipedia.org/wiki/Main\\_Page](https://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page).
- [18] 简圣贤. 澳大利亚保护区体系研究[D]. 上海: 同济大学, 2007.
- [19] 廖凌云, 杨锐, 曹越. 印度自然保护地体系及其管理体制特点评述[J]. 中国园林, 2016, 32(7): 31-35.
- [20] 张凤春, 朱留财, 彭宁. 欧盟Natura 2000: 自然保护区的典范[J]. 环境保护, 2011(6): 73-74.
- [21] 陈耀华, 陈远笛. 论国家公园生态观: 以美国国家公园[J]. 中国园林, 2016, 32(3): 57-61.
- [22] 刘海龙, 杨冬冬. 美国《野生与风景河流法》及其保护体系研究[J]. 中国园林, 2014, 30(5): 64-68.
- [23] Mantell M. *Managing National Park System Resources: Handbook on Legal Duties, Opportunities, and Tools*[M]. Washington D.C.: The Conservation Foundation, 1990.
- [24] 杨锐. 美国国家公园的立法和执法[J]. 中国园林, 2003, 19(5): 63-66.
- [25] 英国国家公园(the UK National Parks)官方网站[EB/OL].[2018-12-30].<https://nationalparks.uk/>.
- [26] 韩国文化财厅官方网站[EB/OL].[2018-12-30].<http://www.heritage.go.kr/heri/idx/index.do>.

(编辑/刘欣雅)

#### 作者简介:

陈耀华  
1966年生/男/江苏常州人/北京大学城市与环境学院副教授, 党委副书记/研究方向为风景区、国家公园与世界遗产(北京 100871)

黄朝阳  
1993年生/女/四川成都人/北京大学城市与环境学院在读硕士研究生/研究方向为风景区、国家公园与世界遗产(北京 100871)