

# 以国家公园为主体的自然保护地 分类方案构想\*

张建亮,王智,徐网谷

(生态环境部南京环境科学研究所)

**摘要:**建立国家公园体制是党的十八届三中全会提出的重点改革任务,是我国生态文明制度建设的重要内容。建立国家公园体制首先应进行国家公园制度的“顶层设计”,即“建立更加注重系统性、整体性、协同性的中国自然保护地体系”。我国国家公园建设背景是在已经建立的上万个自然保护地的基础上开始建设的,分类体系必须充分考虑到我国自然保护地管理的既有现状,并且与现有自然保护地体系的优化完善相结合。笔者在充分介绍我国现有自然保护地建设和管理现状的基础上,分析了目前自然保护地存在的问题,提出了一套国家公园体制建设背景下的自然保护地分类方案。根据功能定位和保护严格程度,将我国自然保护地划分为国家公园、自然保护区、物种与生境保护区、自然遗迹保护区、自然景观保护区、资源可持续利用保护区6种类型,并系统阐述了各类型自然保护地之间的异同,以及分类方案与现有自然保护地的关系。与其他类型自然保护地相比,国家公园代表国家形象,保护范围更大、生态系统更完整、保护层级更高,是最重要、最严格的自然保护地,是构成国家生态安全的重要屏障。笔者最后对下一步自然保护地的优化整合、统一管理提出了3点建议,尝试为我国的自然保护地体系的建设和管理提供参考。

**关键词:**国家公园;自然保护地;分类体系;功能定位;优化整合

DOI:10.16397/j.cnki.1671-1165.201903057

十八届三中全会提出建立国家公园体制,在学术界和社会上引起强烈反响。建立国家公园体制的根本目的是要有效解决目前我国自然保护地交叉重叠、多头管理的碎片化问题,有效保护国家重要自然生态系统原真性、完整性,保障国家生态安全。诸多学者认为,建立国家公园体制首先应进行国家公园制度的“顶层设计”,即“建立更加注重系统性、整体性、协同性的中国自然保护地体系”<sup>[1]</sup>。这意味着在建立国家公园体制的同时,应理顺我国现有各类自然保护地之间的关系,明确各类自然保护地的

\* 收稿日期:2019-04-06

基金项目:中央级公益性科研院所基本科研业务专项“大别山北亚热带落叶常绿阔叶混交林优势树种生境选择偏好性研究”(GYZX190205)、“国家机构改革新形势下自然保护地监管政策研究”(GYZX180105);生态环境部科研项目“自然保护区监督管理支撑”

作者简介:张建亮,生态环境部南京环境科学研究所助理研究员,博士,研究方向:自然保护地体系、自然保护区建设和管理、国家公园体制;王智,生态环境部南京环境科学研究所研究员;徐网谷,生态环境部南京环境科学研究所副研究员。

管理目标和功能定位。

围绕国家公园建设的国际经验<sup>[2-4]</sup>、国家公园体制改革的可行性<sup>[5]</sup>等方面有较多研究,近年来有关国家公园背景下自然保护地体系构建也相继被报道。欧阳志云和徐卫华<sup>[6]</sup>提出我国自然保护区体系可以由自然保护区、国家公园、风景名胜区、农业种质资源保护区、生态功能保护区等类型构成。束晨阳<sup>[7]</sup>提出建立由国家自然保护区、国家公园和国家景观保护地3类系统组成的国家保护地框架。彭杨靖等<sup>[8]</sup>提出了基于IUCN、基于保护对象自然属性和基于管理目标社会属性的3种自然保护地分类体系。这些分类方案均是对解决我国现行自然保护地存在问题的深入思考。目前我国管理部门自然保护地分类体系的“顶层设计”并未达成共识,以国家公园为主体的自然保护地体系类型如何划分,现有的保护地如何优化归并整合,都还处于探索阶段。本文拟通过深入分析我国自然保护地体系建设现状及其存在的问题,基于保护地主体功能和保护严格程度,提出一套基于国家公园体制建设背景的自然保护地分类框架,尝试为我国的自然保护地体系的建设和有效管理提供新的思路。

## 一、我国自然保护地建设与管理现状

自然保护地是指为了生物多样性、自然及其相关文化资源的保护和维护,依法划出一定面积予以特殊保护和管理的陆地和海域<sup>[9]</sup>。据不完全统计,目前我国已建立了10多种类型自然保护地,共计1万余处。主要包括:国家公园(试点)、自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、海洋特别保护区(含海洋公园)、种质资源保护区、水利风景区、矿山公园、沙化土地封禁区、沙漠公园(试点)等(表1)。

表1 我国现有自然保护地概况

序号	类型	数量/个	管理部门	审批机关	相关法律法规、规章
1	自然保护区	2 750	环保综合管理,林业、农业、国土、水利、海洋等按行业分部门管理	政府(其中国家级由国务院审批)	《自然保护区条例》(1994,国务院令第167号,2017修订)
2	风景名胜区	1 025	住房和城乡建设	政府(其中国家级由国务院审批)	《风景名胜区条例》(2006,国务院令第474号)
3	国家公园(试点)	10	省级人民政府(代管)	国家	《建立国家公园试点总体方案》(中办发(2017)55号); 《建立国家公园体制试点方案》(发改社会(2015)171号)

(续表1)

序号	类型	数量/个	管理部门	审批机关	相关法律法规、规章
4	森林公园	3 234	林业	部门	《森林公园管理办法》(1993,原林业部令第3号,2016修订);《国家级森林公园管理办法》(2011,国家林业局令第27号)
5	地质公园	424	国土	部门	《地质遗迹保护管理规定》(1995,原地质矿产部令第21号); 《中国国家地质公园建设技术要求与工作指南》(国土资源部,2002-11)
6	湿地公园	979	林业、住房和城乡建设	部门	《国家湿地公园管理办法》(林湿发(2017)150号)
7	海洋特别保护区(含海洋公园)	59	海洋	部门	《海洋特别保护区管理办法》(国海发(2010)21号)
8	种质资源保护区	523+	农业	部门	《水产种质资源保护区管理暂行办法》(农发(2011)1号); 《畜禽遗传资源保种场保护区和基因库管理办法》(农发(2006)64号)
9	水利风景区	2 500	水利	部门	《水利风景区管理办法》(水综合(2004)143号)
10	矿山公园	72	国土	部门	《关于申报国家矿山公园的通知》(国土资发(2004)256号)
11	沙化土地封禁区	10	林业	部门	依据《防沙治沙法》(2001)建立,无具体管理规定
12	沙漠公园	55	林业	部门	《国家沙漠公园试点建设管理办法》(林沙发(2013)232号)

在国家机构改革之前,各类自然保护地主要是按行业和生态要素分别建立的,分属环保、林业、农业、国土、住房和城乡建设、水利、海洋、科学院等部门和单位管理。目前,发展改革委同中央机构编制委员会办公室、财政部、自然资源部、生态环境部等13部门在青海、四川、甘肃、陕西等13个省市建立了三江源、大熊猫、东北虎豹、神农架、钱江源、南山、武夷山、长城、普达措、祁连山等10个国家公园体制试点。国家公园试点方案由中央、国务院办公厅印发,试点期间由各省代管。国家级自然保护区和国家级风景名胜区由国务院审批建立。森林公园、湿地公园、地质公园等其他类型的自然保护地均由部门或者地方批准建立。2018年3月,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,决定组建国家林业和草原局,加挂国家公园牌子统一管理国家公园等各类自然保护地,目前正处于改革推进过程中。

## 二、我国现行自然保护地类型体系存在的问题

由于缺乏顶层设计和统一规划,我国现有自然保护地类型体系主要存在如下问题:

### (一)类型繁杂、缺乏逻辑

除国家级自然保护区和国家级风景名胜区由国务院批准建立外,其他类型的自然保护地均由各部门、地方自行创建。在建设过程中,没有根据维护生态环境保护的需求在国家层面对自然保护地类型进行系统研究和顶层设计,造成了自然保护地类型繁多,彼此之间缺乏逻辑联系,没有形成科学、完整的类型体系。

### (二)交叉重叠、多头管理

各地所建立的保护地多是先建先得,划定的科学性和协调性较弱。不同类型地交叉重叠,“一地多牌”现象比较普遍。国家级自然保护区、国家风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园和国家湿地公园等类型自然保护地,彼此交叉或重叠情况就有200多处。交叉重叠导致了管理矛盾,还造成机构重置。如云南苍山洱海自然保护区同时又是洱源西湖国家湿地公园、大理国家风景名胜区、苍山国家地质公园。

### (三)科学有效管理体制尚未建立

山水林田湖草是一个生命共同体,应综合管理、系统保护,而目前是按资源属性以及行政边界划定和管理自然保护地,这样就人为割裂了区域生态系统的完整性。如青海祁连山自然保护区,林地归属林业部门管理,草地由农牧部门管理,两者管理区域重叠、职能交叉等问题突出,往往各行其是,缺乏系统性保护。

### (四)目标单一、管理僵化

现行的自然保护区类型划分标准<sup>[10]</sup>未对保护区的管理目标提出具体要求,导致保护区功能定位模糊,保护目标单一僵化,难以与管理相结合。如一些以鹿类为保护对象的自然保护区需要限制乔木生长,但是法规不允许对保护区进行人为干预;一些河流类型的保护区,本来也是一些主航道,但核心区不允许人类活动,禁止通行不是很合理,管理方面难以规范。

## 三、我国自然保护地分类方案框架

自然保护地分类是自然保护地管理体制建设的重要依据,也是保护地有效管理和信息交流的基础。建立国家公园体制首先需要按照管理目标和主导功能对现有的保护地体系进行梳理,重新分类。我国国家公园建设背景与其他国家不同,是在已经建立的上万个自然保护地的基础上开始建设的。新的分类必须考虑到我国保护地管理的既有现状,并且与现有自然保护地体系的优化完善相结合,既不能“另起炉灶”,同时又需要与“国际接轨”<sup>[11]</sup>。

### (一)基本原则

建立新的保护地分类体系,应遵循以下原则:

#### 1. 整体保护、科学定位原则

坚持山水林田湖草作为一个生命共同体,按照自然生态系统整体性、系统性及其内在规律,实行整体保护,统筹考虑保护与利用,科学确定各类自然保护地功能定位,为建立自然保护地体系提供依据。

#### 2. 概念清晰、避免交叉原则

不同类型自然保护地的概念必须清晰,类型之间应避免交叉和重叠,界限明确。同时,划分的类型应适用于我国已建的各类自然保护地。

#### 3. 问题导向、提高效率原则

分类要坚持问题导向,有利于解决我国现有自然保护地交叉重叠、多头管理的碎片化问题,有利于实行一个类型一个主体的管理体制,提高管理效率。

#### 4. 基于国情、利于衔接原则

考虑我国自然保护地发展历史和现实状况,根据功能定位、保护严格程度的不同,划分自然保护地类型。新的自然保护地体系应有利于与原有类型的衔接,原有类型能够比较容易地整合或归并至新分类体系中。

### (二)类型划分

参考IUCN自然保护地管理类型的划分,根据功能定位和保护严格程度,将自然保护地划分为国家公园、自然保护区、物种与栖息地保护区、自然遗迹保护区、自然景观保护区、资源可持续利用保护区六种类型(表2)。

#### 1. 国家公园

国家公园是指在国家层面具有典型性和代表性,具有大面积的自然生态系统、丰富的生物多样性,以保护自然生态系统原真性、完整性和维护生态系统服务为主体功能并为科研、宣教、旅游提供条件的一类自然保护地。国家公园具有国家代表性,在我国自然保护地体系中具有主体地位,应具备下列条件:(1)在国家层面同类自然生态系统、珍稀濒危动植物生境和自然遗产中具有典型性和代表性;(2)面积足以包含一个或多个完整的自然生态系统,区域性的生态过程能够自我维持;(3)区内的生物物种、生境或地质景观具有特殊的科学、教育和游憩意义。

#### 2. 自然保护区

自然保护区是指具有代表性的自然生态系统和物种,基本未受人类活动干扰、处于原始状态,以保护生物多样性为主体功能并为科研、宣教提供条件的一类自然保护地。它应具备下列条件:(1)生态系统在所属生物气候带中具有高度的典型性和代表性,或该区域是珍稀、濒危野生动植物物种的天然集中分布区;(2)生态系统基本

未受人类活动干扰,保持原始状态,且主要保护对象的保存不需要人为干预;(3)主要保护对象具有极高科学研究价值。

### 3. 物种与生境保护区

物种与生境保护区是指通过管理部门积极干预,来满足野生生物物种特别是珍稀濒危动植物及其生境的需要,以保护特定物种或生境为主体功能,并为科研、宣教提供条件的一类自然保护地。它应具备下列条件:(1)该区是国家、地方重点保护物种或珍稀濒危物种的主要生境,在保护重要物种生存方面起重要作用,其生境被破坏后主要保护对象将受到重大影响;(2)区内的物种和生境保护依赖于管理部门的积极干预,必要时可进行生境改造。

### 4. 自然遗迹保护区

自然遗迹保护区是指具有特殊意义的地质遗迹/古生物遗迹,以保护或保存自然遗迹为主体功能,并为科研、宣教、旅游提供条件的一类自然保护地。它应具备下列条件:(1)具有一个或多个重要保护价值的地质遗迹或古生物遗迹(包括地质剖面、特殊地貌、瀑布、洞穴、火山遗迹、古生物化石等);(2)面积足以保护自然遗迹的自然特征及其相关的环境。

### 5. 自然景观保护区

自然景观保护区是指具有美学、观赏价值的陆地/海洋景观,以保护自然景观和旅游为主体功能,并为科研、宣教提供条件的一类自然保护地。它应具备下列条件:(1)具有重要自然及相关文化保护价值的陆地/海洋景观;(2)风景旅游资源丰富。

### 6. 资源可持续利用保护区

资源可持续利用保护区是指具有丰富的自然资源,以自然生态系统、野生动植物资源保护和直接利用为主体功能,并为科研、宣教、旅游提供条件的一类自然保护地。它应具备下列条件:(1)具有丰富的自然资源;(2)该区域足以承受一定程度的资源直接利用,且不会对其长期的自然价值造成危害。

表2 自然保护地类型划分表

类型	主体功能	附加功能	保护严格程度
国家公园	保护具有国家代表性的大面积自然生态系统,更注重对生态系统完整性和原真性的保护	科研、宣教、旅游	+++++
自然保护区	严格保护生物多样性	科研、宣教	+++++
物种与生境保护区	通过管理干预保护特定物种及其生境	科研、宣教	+++
自然遗迹保护区	保护自然遗迹	科研、宣教、旅游	++
自然景观保护区	保护陆地/海洋景观、旅游	科研、宣教	++
资源可持续利用保护区	自然资源的保护和可持续直接利用	科研、宣教、旅游	+

六种自然保护地类型之间异同点分析详见表3。

表3 六类自然保护地之间的异同分析

自然保护地类型	自然保护区	物种与生境保护区	自然遗迹保护区	自然景观保护区	资源可持续利用保护区
国家公园	<p>相同点:(1)均具有保护生态系统、生物多样性功能;(2)均可开展科研、宣教活动。</p> <p>不同点:(1)国家公园强调大尺度上保护生态系统的完整性和原真性,面积往往更大;(2)国家公园限定区域可以开展旅游活动,自然保护区强调没有人类活动干扰的原始状态(或基本原始状态),旅游一般是不允许的。自然保护区相对严格。</p>	<p>相同点:(1)具有保护物种的功能;(2)均可以开展科研、宣教活动。</p> <p>不同点:(1)国家公园往往能够为需要大面积生境的物种提供充分保护,面积相对更大,而物种与生境保护区仅强调对特定珍稀物种的保护,并不要求面积足够大;(2)国家公园限定区域可以开展旅游活动,而物种与生境保护区以保护特定物种为目的,一般不面向公众开展旅游活动;(3)物种与生境保护区允许人为干预改造生境满足物种生存的需求。</p>	<p>相同点:(1)都具有保护地质遗迹功能;(2)均可以开展科研、宣教、旅游活动。</p> <p>不同点:国家公园面积更大,往往包含地质遗迹周边的整个生态系统,而自然遗迹保护区往往只强调对地质等自然遗迹本身的保护,面积不足以达到建立国家公园的要求。</p>	<p>相同点:(1)都具有保护自然景观功能;(2)均可以开展科研、宣教、旅游活动。</p> <p>不同点:国家公园可以开展旅游,但旅游并不是首要目标和主要功能,自然景观保护区往往具有丰富的风景旅游资源,旅游是自然景观保护区的主要功能。</p>	<p>相同点:(1)都具有保护自然资源功能;(2)均可以开展科研、宣教、旅游活动。</p> <p>不同点:资源可持续利用保护区可以进行资源的可持续利用,如放牧、采集、捕鱼、狩猎等,国家公园中这些活动是不允许的。</p>
自然保护区		<p>相同点:具有保护物种的功能;均可以开展科研、宣教活动。</p> <p>不同点:自然保护区不允许人为干扰,物种保持在自然状态下生存繁衍,而物种与生境保护区允许人为干预改造生境来满足物种生存的需求。</p>	<p>相同点:均可以开展科研、宣教活动。</p> <p>不同点:(1)自然保护区一般是对自然生态系统和珍稀物种的保护,而自然遗迹保护区针对地质或古生物遗迹的保护;(2)自然保护区一般不允许旅游,保护更为严格。</p>	<p>相同点:均可以开展科研、宣教活动。</p> <p>不同点:自然保护区以保护为目标,旅游一般是不允许的,而自然景观保护区以保护和旅游为目标,旅游与保护并重。科研在自然保护区中更重要。</p>	<p>相同点:都具有保护自然资源的功能,均可以开展科研、宣教活动。</p> <p>不同点:资源可持续利用保护区可以进行资源的可持续利用,如放牧、采集、捕鱼、狩猎等,自然保护区中这些活动是不允许的。</p>
物种与生境保护区			<p>相同点:均可以开展科研、宣教活动。</p> <p>不同点:(1)保护对象不同。物种与生境保护区是对特定物种的保护,而自然遗迹保护区针对地质或古生物遗迹的保护。(2)物种与生境保护区一般不面向公众开展旅游活动。</p>	<p>相同点:均可以开展科研、宣教活动。</p> <p>不同点:物种与生境保护区较自然景观保护区更为严格,一般不面向公众开展旅游活动;而自然景观保护区与旅游是其主要功能。</p>	<p>相同点:都具有保护自然资源的功能,均可以开展科研、宣教活动。</p> <p>不同点:资源可持续利用保护区可以进行资源的可持续利用,如放牧、采集、捕鱼、狩猎、旅游等,物种与生境保护区中这些活动是不允许的,只允许管理者适度干预生境满足特定物种的需要。</p>

(续表3)

自然保护地类型	自然保护区	物种与生境保护区	自然遗迹保护区	自然景观保护区	资源可持续利用保护区
自然遗迹保护区				相同点:均可以开展科研、宣教活动。 不同点:(1)保护对象不同。自然遗迹保护区针对地质或古生物遗迹的保护,而自然景观保护区强调对优美自然景观的保护。(2)主体功能不同。自然遗迹保护区主体功能是保护,在不影响保护的前提下,可适度旅游,而自然景观保护区保护与旅游并重,旅游也是其主要功能。	相同点:都具有保护自然资源的功能,均可以开展科研、宣教、旅游活动。 不同点:资源可持续利用保护区允许进行资源的可持续利用,如放牧、采集、捕鱼、狩猎等,自然遗迹保护区中这些活动是不允许的。
自然景观保护区					相同点:都具有保护自然资源的功能,均可以开展科研、宣教、旅游活动。 不同点:资源可持续利用保护区允许进行资源的可持续利用,如放牧、采集、捕鱼、狩猎等,自然景观保护区中这些活动是不允许的。

#### 四、国家公园主体地位的体现

新分类方案中,国家公园是我国最重要的自然保护地类型,与其他自然保护地相比,其主体地位主要体现在:(1)生态价值最高。国家公园具有全球价值和国家代表性,是以保护国家代表性的自然生态系统为主要目的,是我国自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最丰富的部分。在保护国家最珍贵、最重要生态系统、自然景观、自然遗产方面具有主导地位。(2)保护范围更大,生态系统更完整,原真性更强。相较于自然保护区、物种与栖息地保护区以及自然遗迹保护区,国家公园更侧重于生态系统及其生态过程完整性和原真性的保护,面积往往更大。如三江源国家公园试点面积达12.31万 $\text{km}^2$ ,占三江源地区面积的31.16%。范围包括可可西里国家级自然保护区,以及三江源国家级自然保护区的扎陵湖-鄂陵湖、

星星海、索加-曲麻河、果宗木查和昂赛5个保护分区,涉及果洛藏族自治州玛多县,玉树藏族自治州杂多、曲麻莱、治多3县。(3)管理层级更高。国家公园由国家批准设立并主导管理。国家公园的全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使,试点期间委托省级政府代理行使的,待条件成熟时,逐步过渡到由中央政府直接行使。其他类型的自然保护地则划分为国家级和地方级,实行两级设立、分级管理。(4)在后期自然保护地整合、优化过程中,国家在总结试点经验基础上,根据国家公园的设立标准,确定国家公园建设的数量和规模,体现国家公园在自然保护地体系中的主体地位。

## 五、新分类方案与现有自然保护地的关系

新分类方案中的国家公园与《建立国家公园试点总体方案》保持一致,现有的国家公园试点成功后可直接划归新分类方案中的国家公园类型。现有自然保护区根据功能定位和保护严格程度,可相应地划归新分类方案中自然保护区、国家公园、物种与生境保护区、自然遗迹保护区、自然景观保护区和资源可持续利用保护区6种类型中。很少有人类活动的自然生态系统类自然保护区(如黑龙江凉水自然保护区、内蒙古额尔古纳自然保护区)可划归新分类方案中的自然保护区类型;处于牧区的草原与草甸生态系统类型自然保护区,如内蒙古锡林郭勒草原自然保护区,可划归资源可持续利用保护区类型;古生物遗迹类型自然保护区和地质遗迹类型自然保护区可划归自然遗迹保护区。现有的风景名胜区与新分类方案中的自然景观保护区相对应,主要划归该类型。森林公园、湿地公园等主要划归风景名胜区、资源可持续利用保护区。现有的地质公园与新分类方案中自然遗迹保护区对应。海洋特别保护区(海洋公园)、种质资源保护区主要划归物种与生境保护区、资源可持续利用保护区。在对自然保护地进行类型认定、整合优化和规划布局时,应当优先将具有国家代表性的大面积重要生态系统划入国家公园。

新划分的保护地类型与现行自然保护地的关系见表4。

表4 新划分的保护地类型与现行自然保护地的关系

保护地类型	自然保护区	国家公园	物种与生境保护区	自然遗迹保护区	自然景观保护区	资源可持续利用保护区
自然保护区	√	√	√	√	√	√
风景名胜区		√		√	√	
国家公园(试点)		√				
森林公园		√			√	√
地质公园		√		√	√	√
湿地公园		√			√	√

(续表4)

保护地类型	自然保护区	国家公园	物种与生境保护区	自然遗迹保护区	自然景观保护区	资源可持续利用保护区
海洋特别保护区 (含海洋公园)		√	√		√	√
种质资源保护区			√			√
水利风景区					√	√
矿山公园				√		
沙化土地封禁区						√
沙漠公园(试点)					√	

## 六、讨论与建议

### (一)新分类体系可行性

#### 1. 从功能定位和保护严格程度出发,促进有效保护和管理

自然保护区类型的划分与管理紧密结合,明确保护地功能定位,确定保护地的发展方向,有利于有针对性地制定各类保护地分类管理措施,充分发挥自然保护区资源保护、科学研究、宣传教育、旅游娱乐、可持续利用等多种价值。

#### 2. 不同类型之间界限清晰,避免交叉重叠

新分类体系6种类型之间有明确的界限,根据功能定位、保护严格程度,容易区分。如国家公园与自然保护区的区别在于国家公园强调具有国家代表性,在大尺度上保护生态系统的原真性和完整性,面积一般比自然保护区大,国家公园允许在限定区域内开展旅游活动,而自然保护区除科研和宣教等之外,其他活动一般是不允许的。自然保护区、物种与生境保护区同样具有保护物种的功能,但自然保护区是在自然状态下的保护,而物种与生境保护区允许一定的人工干预改造生境。

#### 3. 充分考虑我国自然保护区建设实际

现有的自然保护区、风景名胜区、地质公园等概念和作用已深入人心,符合社会公众的普遍认知。因此,这些类型在新分类体系中保留自然保护区,自然景观保护区、自然遗迹保护区主要是针对我国现有风景名胜区、地质公园设立的,并在继承中有所发展,这有利于巩固我国自然保护区60多年建设管理的业绩。

#### 4. 充分考虑保护区及其周边社区的合法利益

通过划分保护地类型,规定不同类型保护的严格程度。按国家公园、自然保护区、物种与生境保护区、自然遗迹保护区、自然景观保护区、资源可持续利用保护区的顺序,保护严格程度呈逐渐减弱趋势。如自然保护区要求严格保护,资源可持续利用保护区可开展直接利用活动(如放牧、采集、捕捞等),灵活地处理既要保护环境又要

促进经济发展的矛盾。

值得注意的是,新分类体系需要优化整合现有的各类自然保护地,是一项庞大复杂的系统工程,需开展大量基础性调查研究、科学评估和论证,技术要求较高;同时由于涉及多个部门,部门间协调、保护地的统一管理存在一定难度。

## (二)建议

本文基于保护地的功能定位和保护严格程度,提出了一套国家公园体制建设背景下的自然保护地体系框架,为建设以国家公园为主体的自然保护地体系提供参考。建议在国家层面尽快研究制定自然保护地体系分类标准和各类自然保护地的准入条件,稳步有序整合现有自然保护地类型,调整优化自然保护地空间布局。

(1)在现有自然保护地基础上,根据生态区位、生态系统功能、生物多样性分布,从国家层面提出全国自然保护地发展规划和不同类型自然保护地系统规划,明确国家公园等自然保护地的建设数量、规模和空间布局,进行宏观指导。

(2)根据全国自然保护地空间布局以及各类自然保护地设立标准,组织开展现有自然保护地评估,并根据全国自然保护地评估结果,优先整合设立需严格保护的国家公园和自然保护区,将原有自然保护地优化调整或整合进新的分类体系,形成全国自然保护地“一张图”。

(3)对自然保护地实行分级管理。建议除国家公园外,其他自然保护地分为国家级和地方级。国家公园和其他国家级自然保护地的设立,由国家公园管理局协调自然保护地所在的地方人民政府提出申请,经国家级自然保护地评审委员会评审后,报国务院批准。地方级自然保护地的建立,由自然保护地所在地方人民政府或者地方国家公园行政主管部门提出申请,经地方级自然保护地评审委员会评审后,报省级人民政府批准。跨两个以上行政区域的自然保护地的建立,由有关行政区域的人民政府协商一致后提出申请,并按照程序审批。

## 参考文献:

- [1] 吕植. 中国国家公园: 挑战还是契机? [J]. 生物多样性, 2014, 22(4): 421-422.
- [2] 高洁煌, 蔚东英. 俄罗斯国家公园的管理制度及对我国的启示[J]. 南京林业大学学报(人文社会科学版), 2017(3): 99-106.
- [3] 蔚东英. 国家公园管理体制的国别比较研究——以美国、加拿大、德国、英国、新西兰、南非、法国、俄罗斯、韩国、日本 10 个国家为例[J]. 南京林业大学学报(人文社会科学版), 2017(3): 89-98.
- [4] 虞虎, 阮文佳, 李亚娟, 等. 韩国国立公园发展经验及启示[J]. 南京林业大学学报(人文社会科学版), 2017(3): 89-98.

- [5] 胡咏君. 国家公园体制与我国保护地资源规制的变革[J]. 南京林业大学学报(人文社会科学版), 2016(3):126-134.
- [6] 欧阳志云, 徐卫华. 整合我国自然保护区体系依法建设国家公园[J]. 生物多样性, 2018, 22(4): 425-426.
- [7] 束晨阳. 论中国国家公园与保护地体系建设问题[J]. 中国园林, 2016(7):19-24.
- [8] 彭杨靖, 樊简, 邢韶华, 等. 中国大陆自然保护地概况及分类体系构想[J]. 生物多样性, 2018, 26(3): 315-325.
- [9] 朱春全, 欧阳志云, 张琰, 等. IUCN 自然保护地管理分类应用指南[M]. 王蕾, 译. 北京: 中国林业出版社, 2015.
- [10] 薛达元, 蒋明康, 王献薄. 自然保护区类型与级别划分原则(GB/T 14529-93)[M]. 北京: 中国标准出版社, 1994.
- [11] 马克平. 中国国家公园建设取得标志性进展[J]. 生物多样性, 2017, 25(10): 1031-1032.

(责任编辑 古东)

## On Classification of China's Protected Area with National Parks as Main Parts

Zhang Jianliang, Wang Zhi, Xu Wanggu

(Nanjing Institute of Environmental Sciences, Ministry of Environmental Protection)

**Abstract:** The establishment of national park system is a key reform task proposed by the Third Plenary Session of the 18th Central Committee, and an important part of the ecological civilization progress in China. To establish the national park system, we should first carry out the top-level design, that is, to establish a more systematic, integrated and coordinated system of China's protected areas. Based on tens of thousands of protected areas that have already been established, the classification system of protected areas should take into full account the present management situation of the protected areas. After introducing the present situation of the operation and management of protected areas, this paper analyzes the existing problems of the protected areas, and puts forward a set of classification schemes of the protected areas under the background of national park system development. According to functional orientation and protection degree, the protected areas are divided into six types: national parks, nature reserves, species and habitat reserves, natural heritage reserves, natural landscape reserves, and resource sustainable use reserves. Compared with other types of protected areas, national parks represent the national image with larger protection coverage, more complete ecosystem and higher protection level. They are the most important and highest-degree protected areas and constitute an important defense for national ecological security. The paper also systematically describes the relationship

between the classification scheme and the existing protected areas. Finally, it proposes three suggestions on the optimization and integration of protected areas to provide references for the development and effective management of protected area system in China.

**Key words:** national park; protected area; classification system; functional orientation; optimization and integration

(上接第56页)

## On Multiple Logics of Institutional Change of National Park Concession

Zhang Haixia, Wu Jun

(Tourism and Urban-rural Planning School, Zhejiang Gongshang University)

**Abstract:** Concession as an important mechanism for national parks to promote the scientific operation, sustainable exploitation and benefit effectiveness, has become a universally adopted system in the evolution of national parks all over the world. The paper, from the triple dimensions of legislation, contract and finance, analyzes the institutional logics of national park concession taking the United States, Canada and New Zealand as examples. From the perspective of legislation management, the “level enhancement” approach in the United States and the “legislation of authority and responsibility” approach in New Zealand have further intensified concession system in both countries; the “standardization approach” in Canada instead has weakened the concession system of the national park. From the perspective of contract management, the United States has improved the quality of contracts through innovation of the bidding system on the basis of universal “classification management”, and New Zealand has prompted the system balance by means of partial conversion through de-centralization reform. From the perspective of fund management, the mechanism maintaining the concession income within nation park operation which balances cost and efficiency demonstrates strong applicability. The comparison analysis demonstrates that the change the concession system of national park is mainly shaped by the balance of three contradictory relations, that is, legislative authorization and sector power, contract relation and power abuse, public bidding and natural monopoly. Faced with the multiple logics of institutional change, it’s necessary for China to update the legislation level through defining legislative authorization and responsibility of franchise, clarifying the coverage and category of franchise and pushing forward the mechanism reform of contract management from the centralized model to hierarchical classification model, and thus construct a financial mechanism addressing both the needs of public welfare and competition.

**Key words:** national park; concession; institutional change; institutional logic; recreation