

论国家公园的公益性、国家主导性和科学性

陈耀华¹, 黄 丹², 颜思琦¹

(1. 北京大学城市与环境学院, 北京 100871; 2. 北京大学城市规划与设计学院, 广东, 深圳 518055)

摘要: 国家公园作为一种严格保护并合理利用自然文化资源的可持续发展理念和举措而在全球得到普遍认可和蓬勃发展。国际上的国家公园因为国情不同而有多种体制模式, 但是国家公园的根本特性是共同一致、必须维护的。公益性、国家主导性和科学性这三大特性是国家公园的根本特性, 其中公益性是国家公园设立的根本目的, 它包括了为公众利益而设、对公众低廉收费、使公众受到教育、让公众积极参与等方面, 而国家主导性和科学性则是践行公益性的两大保障, 前者要求国家确立、国家管理、国家立法、国家维护和爱国主义教育, 后者则要求建立科学的国家公园体系、科学的规划、科学的分区和科学的经营利用等。中国国家公园的建立, 面临着国情特殊、现行保护地多头管理、保护利用压力大等问题, 应该利用风景名胜区等保护地开展试点, 制定统一的中国国家公园标准, 采用准入制度, 并逐步探索统一的管理体系和法规体系, 最终建立统筹管理的、中国特色的国家公园制度。

关键词: 国家公园; 公益性; 国家主导性; 科学性; 风景名胜区

中图分类号: F592.99 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-0690(2014)03-0257-08

前 言

快速增长的工业化和城镇化促进了中国经济社会的全面发展, 但也给生态环境带来严重的威胁和压力。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势, 党的十八大把生态文明建设上升到“关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计”的战略高度, 并且在十八届三中全会上首次明确提出建立中国的国家公园体制。

根据世界自然保护联盟(IUCN)的定义, 国家公园是指: 为现代人和后代提供一个或更多完整的生态系统; 排除任何形式的有损于保护地管理目的的开发或占用; 提高精神、科学、教育、娱乐及参观的基地, 用于生态系统保护及娱乐活动的保护地。它是世界保护地委员会(WCPA)提出的全球六类保护地(严格的自然/野生地保护区、国家公园、自然纪念保护区、栖息地/物种类管理区、陆地和海洋景观保护区、受到管理的资源保护区)中面积最大的一类。由于它让公众在较小的面积内欣

赏自然环境和历史文化, 同时使大面积的区域得到保护, 国家公园作为一种严格保护并合理利用自然文化资源的可持续发展理念和举措而在全球得到普遍认可和蓬勃发展。自1872年美国设立第一个国家公园——黄石国家公园起, 截止到2009年, 114个国家成立了2 838处国家公园^①。

各国在国家公园的具体实践中都根据国情和自身特点采取了不同的管理模式。目前基本上可分为三大类: 以美国、巴西等为代表的中央政府集中管理模式、以德国及欧洲诸多国家采取的地方主导型管理模式以及介于两者之间以日本、韩国等为代表的中央—地方结合型管理模式。不同的模式都有各自的优缺点, 但都保持着国家公园最根本的特性, 即公益性、国家主导性和科学性。其中公益性体现了国家公园设立的根本目的, 而国家主导性和科学性则是践行公益性的两大保障。深入研究和了解国家公园的本质特性, 对建立中国特色的国家公园制度, 以及风景名胜区等保护地的保护和利用具有重要的启示作用。

收稿日期: 2013-11-10; 修订日期: 2014-02-26

基金项目: 国家自然科学基金项目(41171431)资助。

作者简介: 陈耀华(1966—), 男, 江苏常州人, 博士, 副教授, 主要从事风景区与世界遗产研究。E-mail: chenylh@urban.pku.edu.cn

① http://en.wikipedia.org/wiki/National_park

1 国家公园研究进展

目前,国外关于国家公园的研究很多,主要涉及价值功能、发展历程、管理机制、资源保护与评价、环境承载力等方面。Gary分析了美国国家公园局的任务和职责,认为美国国家公园的管理者应该将自己定位于管家或者服务员的角色,而不是业主的角色^[1]。Mackintosh阐述了国家公园应具有保护自然遗产资源和为大众提供公益性的娱乐游憩机会的功能^[2]。Douglas探讨了美国林务局和国家公园管理局在爱达荷州中部的沙土山村长期存在的矛盾,指出部门分割导致了管理低效^[3]。Tony对国家公园环境承载力提出了指标体系^[4]。Paul对国家公园的设施管理进行了系统分析,将其分为满足公园管理者需求的设施、满足公园参观者需求的设施和满足地方居民等群体需求的设施,指出国家公园的设计应当坚持维护生态多样性和文化完整性、保障空气、水等的健康状态、资源利用水平最小化等几个关键标准^[5]。Terence对美国国家公园的社会变革进行了研究,认为美国国家公园的发展经历了萌芽阶段、成型阶段、发展阶段、停滞与再发展阶段、注重生态保护阶段和教育拓展与合作阶段这6个阶段^[6]。Philip认为行政架构、决策过程、问责制度、财政支持等方面的安排是影响国家公园管理的主要因素^[7]。Fiona提出了国家公园管理有效性的评价方法与模型^[8]研究了国家公园环境监测体系^[9]。

从国内学者对国家公园的研究来看,集中于国外国家公园发展经验介绍及对中国各类保护地发展的启示,主要涉及历史发展、管理机制、立法执法、资源保护与利用、规划设计、旅游发展与游客管理、社区参与等方面。张晓介绍了国外国家公园的管理现状以及关于国家公园管理和经营原则^[10];杨锐概括了美国国家公园体系发展的6个阶段及其对中国自然与文化遗产保护的启示^[11];杨锐介绍了美国国家公园立法和执法的基本情况^[12],美国国家公园规划发展的3个阶段^[13];袁南果,杨锐介绍了TOMM模式在澳大利亚国家公园的实施情况并指出游客管理模式在中国风景名胜区的 application 前景^[14]。马有明,马雁等介绍了国外国家公园生态旅游开发方面的经验,及对中国国家公园建设的启示^[15];王丽丽对国外国家公园社区问题的研究内容和研究方法进行归纳总结^[16]。吴爱华,和亚

珺等概述了不同国家和地区国家公园的野生生物保护管理措施,为中国国家公园建设和管理中野生生物的保护提供借鉴^[17]。

特别需要指出的是,国内学者对建立中国国家公园制度一直十分关注。郝文康指出中国国情决定了中国比较适合建由国家自然公园、专类自然公园、自然保护区和国家公园构成的公园体系^[18];谢凝高先生认为中国的国家风景区就相当于国外的国家公园^[19];李景奇认为中国的风景名胜从性质和功能上来讲类似于美国的国家公园(国家天然公园和国家历史公园)但比美国国家公园富有更多、更深、更辉煌的历史文化内涵^[20];徐嵩龄认为国家公园是一种就地保护的保护区,并从价值品味、功能、面积和与人类关系4方面对国家公园的概念做了界定^[21]。李经龙、张小林认为中国的国家公园体系在部门管理体制下逐渐演变为7种类型:国家自然保护区、国家森林公园、国家地质公园、国家湿地公园、国家矿山公园、国家重点风景名胜^[22];袁书琪,邓小荣认为中国应当实现国家与地方合作管理机制,建立国家公园总体规划和游憩规划规范^[23]。

综上所述,在国内外已有研究基础上准确归纳出国家公园最基本的特性,深入了解国家公园公益性、国家主导性和科学性的本质要求,将十分有助于中国国家公园体制的构建。

2 国家公园的公益性、国家主导性和科学性

2.1 国家公园的公益性

公益性即公共利益(Public Interests),被视为一个社会存在所必须的一元的、抽象的价值,是全体社会成员的共同目标^[24]。公益性是国家公园最基本的属性。主要体现在以下方面:

2.1.1 为公众利益而设

国家公园的设立是为了“保护一部分有独特自然文化价值的地区,排除更多的人为干扰,满足当代人欣赏、了解自然文化价值的需要,并且为子孙后代尽可能地保留下一份未被人改变的遗产资源”。这一定义规定了国家公园的产品形态应属于公共产品。美国1916通过的《国家公园管理局组织法》也明文规定:“保存(公园地的)风景、自然、历史遗迹和野生生命并且将它们以一种能不受损害地传给后代的方式提供给人们来欣赏。”

“国家公园是联邦政府为国民福利的专门需要而保留(免受开垦)的土地,国家公园内不得从事赢利性开发,不得砍伐猎捕,不得引进外地物种”。表1中代表性国家设立国家公园的目的和标准也都清晰地反映了“为公众利益而设”的公益性要求。

表1 国家公园确立目的及标准	
Table 1 Established objectives and standards of National Park	
国家	国家公园确立目的及标准
美国	国家公园是为人类福祉与享受而划定的,由国家最高权力机关行使管理权,阻止或取缔一切可能的破坏行为,并得到批准的具有国家意义的公众遗产公园。到此观光需以游憩、教育和文化陶冶为目的
加拿大	国家公园的宗旨是为了加拿大人民的利益、教育和娱乐而服务,国家公园应该得到很好的利用和管理以使下一代使用时没有遭到破坏
日本	国家公园(国立公园)是指全国性的具有非常秀美自然风景地区或者具有优秀的生态环境地区
德国	① 具有非常重要的景观;② 具有平衡自然潜力的能力,具有特色的陆地景观、优美自然景色和进行自然保护的条件;③ 面积超过 10 000 hm ² ;④ 能够对濒危动植物进行科学考察和自然保护;⑤ 能够在与自然保护不相冲突的前提下,向公众开放以进行教育和游憩
英国	国家公园的目的是保护国家公园的自然美、野生动物和文化遗产,提升公众对国家公园的认知和享受

因此,国家公园的设立是为全体公众的,而非为某个地方,或者少数人;国家公园的设立是为了满足人们欣赏自然、了解历史的需要,而非获取经济利益的需要;国家公园更为全体公众的长远利益,子孙后代,而非仅限于当今。

2.1.2 对公众低廉收费

为了让全体国民享受国家公园,体现国家公园公共产品的特性,低廉的门票或者免费是必须的。美国国家公园向游人征收的费用主要有门票费、住宿费、营地使用费、活动费,其中有 2/3 的国家公园是免费的。由表2可以看出,美国国家公园门票价格相对低廉,价格占人均月收入比例一般不超过 1%。全美国国家公园每年游人多达 2.7 亿,但门票总计为 7 000 万美元,平均每人每年才花 0.25 美元的门票^[25]。美国国家公园管理费,要由国会拨款维持日常运转,公园管理局绝不准许下达创收指标,这充分体现了国家公园的社会公益性。

而在中国,昂贵的景区门票早已为公众所诟病。虽然 2007 年国家发改委下发通知,规定旅游景区门票价格的调整频次不低于 3 a,但是却使国内许多景区出现了“三年必涨”的怪现象。有网友统计,玩遍中国 5A 景区,门票总消费高达 19 085 元^①。景区被当做“摇钱树”以后,公益性岂能不打折扣。

表2 部分国家级风景名胜/国家公园门票价格与人均可支配收入比例(2008年) ^[25]				
Table 2 The proportion of admission tickets price of national park in the per capita monthly disposable income (2008)				
国别	代表景区	门票价格 (元/人次)	当年全国人均 可支配收入 (万元)	占月人均可 支配收入的 比例(%)
中国	泰山风景名胜区	125	1.58	9.5
	武陵源风景名胜区	248		18.8
	武当山风景名胜区	180		13.7
	黄龙寺—九寨沟风景名胜区	420		31.9
	庐山风景名胜区	180		13.7
	黄山风景名胜区	202		15.3
美国	大峡谷国家公园	69	24.30	0.4
	优胜美地国家公园	69		0.4
	奥林匹克国家公园	34		0.2
	黄石国家公园	69		0.4
	阿卡迪亚国家公园	34		0.2
	拱石国家公园	34		0.2

2.1.3 使公众受到教育

美国、英国和德国的国家公园有公众教育方面有明确要求。美国更要求以讲解作为国民教育的主要手段,并将其写入国家公园规划中。规划制定讲解和教育方案,建立完善的教育展示系统,通过宣传资料、解释标牌、自助语音系统和导游等方式为游人提供各种机会去了解和欣赏公园及其内涵并使游人从中得到启发,理解公园和园内资源的重要意义,并通过推动个人监管理念的发展,加强公众对保护园内资源的支持。

美国国家公园管理局网站上还专门设立了教师和儿童的专栏,可以为老师上课提供课程方法大纲、教学视频、数据、历史背景资料等,让学生们更轻松的学习和了解国家公园。儿童专栏为各个年龄段的儿童提供网上服务,国家公园管理处特

① <http://finance.sina.com.cn/china/20121008/062813301236.shtml>《统计显示玩遍国内 5A 景区门票要花 19085 元》。

设儿童角,并举办各种趣味性的活动。让儿童在游戏的过程中更加了解国家公园。让国家公园走进课堂,让下一代更好地了解国家公园,是美国国家公园公益性教育的重要特色。

中国的保护地也设立了一些专门的教育基地。比如风景名胜区设立“全国科普教育基地”和“全国青少年科技教育基地”107个,设立各级爱国主义教育基地286个^①。但是仅仅这些是不够的,更重要的是每个保护地都能通过科学的解说系统充分向游客展示保护地的价值,而不是让游客在车水马龙、人满为患的环境里匆匆到此一游。

2.1.4 让公众积极参与

国家公园的公益性还体现在公众的大力参与。2005年,美国国家公园系统大约有15万名公园志愿者(VIPS)贡献了约520万小时来协助国家公园工作,相当于增加了2 500多个雇员,价值约在9 150万美元左右,其中常年的义务讲解员保持在1 000人左右^[26]。这一点中国还有很大的差距。公众的积极参与加深了社会对于国家公园的理解与支持,使国家公园的公益性具有更好的社会基础。

2.2 国家公园的国家主导性

2.2.1 国家确立

IUCN对国家公园的定义为世界各国建立国家公园提供了技术标准。而从具体的确立方式来看,国家公园大多是由主管部门直接负责对国家境内遗产资源进行调查和评估,把符合国家公园标准的地区确定为国家公园,而后与地方协调共同保护。

加拿大最新的第三版国家公园系统规划(1996),根据地质、地貌、生物等自然条件把全国大陆划分为39个陆地自然区域,要求每一个自然区域

都要把最典型的、值得保护的地区建立为国家公园,并作为其区域特点的代表予以永久保护^[27]。

中国的保护地基本采用自下而上的确立方式,即首先由地方提出申报,然后上级主管部门审核批准。由于某些地方政府过多考虑自身经济利益比如矿产资源开发,或者担心列入保护地后给其开发利用造成种种限制,因而不愿意将具有突出自然文化价值的地区申报为保护地,严重影响中国自然文化资源的整体保护。

2.2.2 国家为主导的管理

国家为主导的管理并不是指所有的国家公园都一定要由中央政府直接管理,而是指国家有统一的管理机构和政策实施对国家公园的充分管理。表3列举了前文所述的当今国家公园三种管理模式下主要代表国家的管理体系,无论是中央直接管理,还是地方为主管理,或者是中央-地方结合,在国家层面上都有非常明确的管理机构代表国家行使对国家公园的管理权。另外还有一点非常重要,是国家公园的管理者将自己定位于管家或者服务员的角色,而不是业主的角色。他们认为国家遗产的继承人是当代和子孙后代的全体国民,管理者对遗产只有照看和维护的义务,而没有随意支配和开发的权利^[1]。由于没有国家层面的统一管理机构,中国的保护地基本采用的是“各主管部门+属地管理”的方式,多头管理、地方利益至上的现象较为普遍。

2.2.3 国家立法

国家公园应颁布及时而完善、详尽的法规体系。包括国家层面,如《美国国家公园组织法(The Organic Act)》(1916)、《加拿大国家公园法(Cana-

表3 国家公园管理模式
Table 3 National Park Management model

管理模式	代表国家	主管机构设置		
		一级机构	二级机构	三级机构
中央集中型	美国	内政部	国家公园管理局	地区国家公园管理局
	加拿大	遗产部	公园局	地区国家公园管理局
地方主导型	德国	州立环境部	地区国家公园管理局	
	澳大利亚	州立国家公园和自然保护局	地区国家公园管理局	
中央-地方结合型	英国	自然保护委员会	英格兰乡村委员会、威尔士乡村委员会	地区国家公园管理局
	日本	环境部	自然环境局	地区国家公园管理局

① 住房和城乡建设部. 中国风景名胜区事业发展公报(1982~2012). 2012年.

da National Parks Act)》(1930),这些法律明确了国家公园的地位、概念、建立目的、确立程序和管理各项事宜等内容;另外,更多专业性详细法规为资源保护和利用提出了非常明确的规定,如加拿大国家公园就有关于飞行器准入规定、建筑、业务、露营、家畜、防火、捕鱼等各类细致规定近20个。中国的保护地除了没有统一管理法规而导致政出多门以外,保护地自身管理规定以及专项详细管理规定的缺乏也十分普遍。

2.2.4 国家为主导的维护

当代公共经济学的理论证明,纯公共产品是社会福利性的,而非获利性的,因此,私人不愿生产,要依靠政府财政支出来提供产品^[28]。国家公园作为一种纯公共产品,它的建设是一个国家社会工程的重要部分,离不开政府的公共政策支持,从美国、加拿大、日本和英国这几个国外代表性国家的国家公园经费来看,无论是中央垂直管理还是地方自治管理,其来源的主体部分都是国家财政拨款。2010年,美国国会对国家公园保护和管理的预算达到31.6亿美元,加拿大则为9.25亿美元,分别占两国当年GDP的0.022%和0.059%,平均每个国家公园分别为815万美元和2151万美元。中国台湾地区现有8处国家公园,均不收门票,2002~2011年公园管理处平均年度预算为237506万元新台币(约合5亿元人民币),预算经费绝大部分直接用于公园日常保护和管理^[29]。

国家预算为主的财政保障,不仅是国家公园整体保护的主要资金来源,也是确保国家公园公益性的重要前提。

2.2.5 爱国主义教育

国家公园设立的最终目的,一方面是永续保存珍贵的自然、文化资源,另一方面极为重要的就是通过其价值的展示进行有效的爱国主义教育。1992年,美国国家公园管理局在其发布的《美国国家公园21世纪议程》(National Parks for the 21st Century: the Vail Agenda)中进一步明确“我们国家的历史遗迹、文化特征和自然环境有助于人们形成共同国家意识的能力——这应是国家公园管理局的核心目标。”中国保护地也设立了很多爱国主义教育基地。

2.3 国家公园的科学性

2.3.1 科学的体系

美国开创的“国家公园体系”是指国家公园管

理局管理的陆地或水域的统称,历经百年发展形成了由国家公园、国家历史公园、国家休闲游乐区、国家史迹地、国际史迹地、国家纪念地、国家纪念碑、国家战场、国家战争公园、国家战场遗址、国家军事公园、国家海岸、国家湖岸、国家河流、国家公园路、国家风景小径、国家风景河流及航道、国家保护地、国家保留地等20多类国家遗产地构成具有国家意义的公园体系,有效地把全国的自然文化遗产整合在同一系统内统筹保护。

2.3.2 科学的研究

开展科学研究是国家公园设立的主要目的之一。美国21世纪遗产地管理的口号是:“科学地保护公园,保护公园为了科学”。美国国家公园系统内外都有大量的科学家围绕着“为什么设立、设立范围”或“保护目标、范围、方法和措施”,进行了大量的研究论证,为国家公园各层级决策者提供充分的科学依据。来自政府和非政府的各类研究基金,都能有效地用于自然及历史文化资源等方面的研究,使各项管理工作具有很高的科技含量^[20],同时也为自然遗产的保护和文化遗产的传承以及人类文明的进步做出了积极贡献。

2.3.3 科学的规划

国家公园的规划,从层面上看,包括了从单个公园到国家整体的不同层级;从内容上看,则涵盖了从总体规划到实施规划、年度评估报告等不同尺度。

美国国家公园规划体系包括总体管理规划、战略规划、实施规划以及年度实施规划和报告四个层次。总体管理规划主要解决目标确定的问题,战略规划主要解决项目的优先顺序问题,实施规划解决资金落实情况下项目实施问题,年度实施规划在具体操作层面提供详细的工作内容。

日本的自然公园(包括国家公园、准国家公园和地方性国家公园)规划明确分为保护规划和利用规划两部分。保护规划中将自然公园划分为:特别保护区、特别区、海洋公园区和普通区。利用规划的内容主要是提高和完善公园服务设施,包括安排“开发区”,修建道路、旅馆、游客中心和野营地等各种户外设施。

2.3.4 科学的分区

科学的功能分区是国家公园规划或管理计划中一个重要部分,它规定了国家公园中严格保护和适度利用的具体空间和要求,因此是正确处理

保护与利用关系的关键内容。目前有3种代表性的分区模式:基于内陆地和水域按照生态系统、文化资源保护要求以及提供旅游机会的能力和适宜性为标准的加拿大国家公园分区,基于使用功能为标准的美国国家公园分区,基于资源保护程度和可开发利用强度为标准的日本国家公园分区。

加拿大国家公园划分为特别保护区、荒野区、自然环境区、户外游憩区和公园服务区等5个分区。每个分区的概念非常清晰,保护和利用的要求也十分明确,比如特别保护区首要考虑的是保护,不允许建设机动通道和环线,预先排除任何公众进入,但同时需要努力提供适当的、与场所隔离的节目和展览使游客了解该区的价值和特点。而公园服务区则是存在于国家公园中的社区,是游客服务和设施集中分布区,这个部分所占比例极小。落基山脉的班夫国家公园,这5个分区的面积分别占总面积的4%,93%,1%,1%和1%。

中国的各类保护地均有独立的功能分区体系,彼此之间毫无关联。而即使在各类保护地自身分区体系内,也存在分区概念不清、操作性差、人为随意性大等诸多问题。

2.3.5 科学的利用

1965年,美国国会通过了《国家公园管理局特许经营事业决议法案》,要求在国家公园体系内全面实行特许经营制度。1998年,通过了《改善国家公园管理局特许经营管理法》,规定了特许经营权转让的原则、方针、程序,并取代了《国家公园管理局特许经营事业决议法案》。国家公园的特许经营体现了一种由政府管理、企业经营的高效资源运作方式。同时它也明确了经营人的权利和义务,保证了企业经营行为不会影响和扭曲国家公园的保护宗旨和发展目标。

日本国家公园的公共设施也允许按照国家公园的使用规划由特许承租人提供服务设施,但执照的发放严格按照每个国家公园的游客接待计划、服务质量标准及服务管理资格进行。住宿设施必须有益于健康、简洁、不昂贵,并且与户外的其他设施浑然成为一体^[30]。

特许经营制度的实施,体现了资源有偿使用,同时形成了管理者和经营者角色的分离,避免了重经济效益、轻资源保护的弊端^[12],从而形成了资源开发、保护的良性循环。中国的风景区率先推行了特许经营制度,但是实施过程中还有很

多需要完善的地方。

3 对建立中国特色的国家公园体制的思考

国家公园经历一百多年的发展,逐步从单一的国家公园向由多种保护地构成的国家公园体系演变。中国数量众多的风景名胜区、自然保护区、重点文物保护单位、历史文化名城名镇、地质公园、森林公园、湿地公园、水利风景区以及世界遗产等,都是中国自然文化遗产的重要组成部分,为建立中国国家公园体系打下了良好基础。但是,我们也清醒地看到,要建立统一的中国国家公园体制,我们还面临诸多问题,特别是:

第一,中国作为人口众多、地域广阔的发展中国家,在经济发展阶段、社会发展压力、现状管理基础等方面不仅与发达国家有明显差别,而且与其他发展中国家也有明显不同,因此很难完全照搬已有国家公园的成熟模式。

第二,由于认识不一,以及国家与地方、政府与开放商、原住民等多种利益主体之间的利益博弈,中国各类保护地都面临保护与发展的巨大压力,资源破坏现象时有发生。2013年住房和城乡建设部对64处国家级风景名胜区执法检查,有19处存在突出问题,被责令限期整改,其中更有7处不达标,被通报批评。

第三,现阶段中国遗产地隶属不同主管部门,政出多门、多头管理的现象十分严重,也给建立统一的中国国家公园制度带来了机构、法规等方面的障碍。

因此,这就要求我们探索出一条既能体现国家公园先进理念、又能符合中国国情的切实可行的中国国家公园之路。具体建议:

3.1 制定中国的国家公园标准

无论采用何种方式,基于国家公园基本特性和中国国情相结合的中国国家公园标准的制定是一切工作的基础。从这点上看,中国的国家公园体系应该是一个具有统一标准的体系。

3.2 利用一些基础较好的保护地开展国家公园试点工作

中国各类保护地十分注重与国际的交流与接轨。比如风景名胜区管理部门与联合国教科文组织、世界自然保护联盟等100多个国际组织、政府、机构建立了密切联系,在资源保护、技术标准、专

业培训、世界遗产申报管理等方面建立了广泛而深入的对话和合作机制。早在1998年,原建设部风景名胜区管理办公室与美国内政部国家公园管理局签署关于在保护和管理国家公园及其它文化与自然遗产方面开展合作的谅解备忘录,并先后5次签署两年行动计划,开展务实合作。至2011年,27个国家级风景名胜区与国外的国家公园建立了友好公园。因此,可以在基础较好的风景名胜区系统或其他部门开展国家公园试点工作,对符合中国国家公园标准的风景名胜区等列入国家公园名录,并按照国家公园的基本要求和三大特性开展管理模式的试点。从这点上看,中国的国家公园体系应该是一个渐进的体系。

3.3 对照国家公园的三大特性,推进各类保护地向国家公园体系靠拢

对于其他各类保护地,积极鼓励其对照国家公园三大基本特性,采取切实措施改善现状保护管理中的存在问题,比如重开发轻保护、重眼前轻长远、管理体制混乱等,达到国家公园标准的逐步进入国家公园体系。这个过程,也是对中国整个自然文化遗产资源保护事业的整体促进过程。从这点上看,中国的国家公园体系应该是一个开放的体系。

3.4 最终建立统一的中国国家公园体系和管理机制

最终建立统一的中国国家公园体系。这个统一包括统一的管理机构、统一的管理体制和统一的管理法规,这也将使国家公园的公益性、国家主导性和科学性最终得以完全实现。从这点上看,中国的国家公园体系最终应该是一个统一管理的体系。

4 结 语

中国的国家公园体系建设在学术争论几十年之后,终于被国家提上了议事日程,充分显示了政府对生态文明建设的高度重视。但是,中国城镇化和工业化快速发展的压力,以及现状多部门管理的体制基础,又给中国国家公园的操作带来了相当大的难度。因此,准确把握国家公园公益性、国家主导性和科学性这三大根本特性,并围绕这个特性制定中国国家公园的准入标准,对照这个特性改善保护地自身存在的种种问题,多点国家利益、公众利益,少点部门之见,地方之争,才能不断提高中国自然文化遗产整体保护利用水平的

基础上,最终实现具有中国特色国家公园体系的统筹管理,永续利用。

参考文献:

- [1] Gray Kenneth Lynn. The public policy process and the national park service[M]. Ann Arbor, Mich.: UMI, 1976.
- [2] Mackintosh, Barry. The National Parks[J]. Shaping the System. U.S. Department of The Interior, 2000, (5): 31-34.
- [3] Douglas A Ryan. Recent Development of National Parks in Nicaragua[J]. Biological Conservation, 1978, (3): 179-182.
- [4] Tony Prato. Modeling Carrying Capacity for National Parks [J]. Ecological Economics, 2001, 39: 321-331.
- [5] Paul Franklin John Eagles, Margaret E. Bowman, Chang-Hung Tao (Teresa), Guidelines for Tourism in Parks and Protected Areas in East Asia[M]. Waterloo (Canada): Waterloo Printing, 2001.
- [6] Terence Young. Social Reform Through Parks: the American Civic Association's program for a better America[J]. Journal of Historical Geography, 2004, (4): 460-472.
- [7] Philip Dearden, Michelle Bennett, Jim Johnston. Trends in Global Protected Area Governance, 1992-2002[J]. Environmental Management, 2005, 36, (1): 89-100.
- [8] Fiona Leverington, Marc Hockings, Katia Lemos Coasta. Management Effectiveness Evaluation in Protected Areas: A Global Study[R]. 2008
- [9] Joleen A Timko, John L. Innes. Evaluating Ecological integrity in National Parks: Case Studies from Canada and South Africa [J]. Biological Conservation, 2009, (3): 676-688.
- [10] 张 晓. 国外国家风景名胜区(国家公园)管理和经营评述[J]. 中国园林, 1999, (5): 56-60.
- [11] 杨 锐. 美国国家公园体系的发展历程及其经验教训[J]. 中国园林, 2001, (1): 62-64.
- [12] 杨 锐. 美国国家公园的立法和执法[J]. 中国园林, 2003, (5): 64-67.
- [13] 杨 锐. 美国国家公园规划体系评述[J]. 中国园林, 2003, (1): 45-48.
- [14] 袁南果, 杨 锐. 国家公园现行游客管理模式的比较研究[J]. 中国园林, 2005(7): 27-30.
- [15] 马有明, 马 雁, 陈 娟. 国外国家公园生态旅游开发比较研究——美国黄石、新西兰峡湾及加拿大班夫国家公园为例[J]. 昆明大学学报, 2008, 19(2): 46-49.
- [16] 王丽丽. 国外国家公园社区问题研究综述[J]. 云南地理环境研究, 2009, 21(1): 73-77.
- [17] 吴爱华, 和亚珏, 王红崧. 国家公园野生生物保护管理研究进展 [J]. 世界林业研究, 2011, 24(6): 29-33.
- [18] 郝文康. 试论我国国家自然公园的建立[J]. 东北林业大学学报, 1987, (3): 102-107.
- [19] 谢凝高. 世界国家公园的发展和对我风景区的思考[J]. 城乡建设, 1995, (8): 24-26.
- [20] 李景奇, 秦小平. 美国国家公园系统与中国风景名胜区比较 [J]. 中国园林, 1999, (3): 70-73.

- [21] 徐嵩龄. 中国文化与自然遗产的管理体制变革[J]. 管理世界, 2003, (6): 63~73.
- [22] 李经龙, 张小林. 中国国家公园的旅游发展[J]. 地理与地理信息科学, 2007, 23(2): 109~112.
- [23] 袁书琪, 邓小荣. 国家公园发展的基本问题[C]//中国地理学会(The Geographical Society of China). 中国地理学会百年庆典学术论文摘要集. 2009: 1.
- [24] 麻宝斌. 公共利益与公共悖论[M]. 江苏社会科学, 2002.
- [25] 刘鹏飞, 梁留科, 刘 英. 中美国家风景名胜区分门票价格比较研究[J]. 地域研究与开发, 2011, 30(5): 108~111+122.
- [26] 张海霞. 国家公园的旅游规制研究[D]. 华东师范大学, 2010.
- [27] 王维正. 国家公园[M]. 北京: 中国林业出版社, 2000. 4.
- [28] 戴文标. 公共经济学导论[M]. 上海: 上海人民出版社, 2002.
- [29] 陈耀华, 潘梅林. 台湾地区国家公园永续经营研究[J]. 生态经济, 2013(10): 37~44.
- [30] 苏 雁. 日本国家公园的建设与管理[J]. 经营管理者, 2009, (23): 222.

Discussions on Public Welfare, State Dominance and Scientificity of National Park

CHEN Yao-hua¹, HUANG Dan², YAN Si-qi¹

(1. College of Urban and Environmental Sciences, Peking University, Beijing 100871, China;

2. School of Urban Planning and Design, Peking University, Shenzhen, Guangdong 518005, China)

Abstract: National Park is widely recognized and booming in the world as both an idea and a measure of sustainable development, which needs strict protection and rational use of natural and cultural resources. According to the different conditions of countries there, are various institutional models of international National Parks. Despite of this, the fundamental properties of National Parks are public consensus and need to be maintained. The investigation of this article demonstrates that public welfare, state dominance, and scientificity are three fundamental characteristics of National Park. More specifically, the characteristic public welfare is the primary purpose of the establishment of national park, which involves the establishment based on public interests, low charges for citizens, public education for citizens, active participation of citizens, etc. Additionally, state dominance and scientificity are two guarantees of the implication of public welfare. The former requires national confirmation, national management, national legislation, national maintenance and national consciousness while the latter demands the creation of scientific national park system, scientific national park planning and subarea as well as scientific management and utilization and so forth. The establishment of China National Park is facing some problems, such as special country circumstances, existing protected areas with bull management, protection and utilization pressure and so on. Scenic areas and other protected areas should be taken advantage of as pilot projects. A unified standard of China National Park should be formulated by adopting access system. At the same time, it is necessary to gradually explore a unified management system and the legal system. Eventually, the national park system with overall management and Chinese characteristics should be founded.

Key words: National Park; public welfare; state dominance; scientificity; scenic areas