



完备的法律制度体系： 国家公园体制的支柱和基石

党的十九大报告指出，“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”，强调要“构建国土空间开发保护制度，完善主体功能区配套政策，建立以国家公园为主体的自然保护地体系”。自2015年《建立国家公园体制试点方案》（以下简称《试点方案》）实施以来，国家公园体制试点已有两年多的时间。在此基础上，今年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《建立国家公园体制总体方案》（以下简称《总体方案》）。如何认识国家公园体制建设的重要意义、如何借鉴其他国家的有益经验、如何有针对性地推进这一体制健康持续发展，已成为当前亟待理清的问题。为此我们特邀国家发展改革委相关负责人、专家、试点地区相关部门负责人，就此话题展开三方会谈。

——编者

主持人

王翠娟

采访嘉宾

彭福伟

国家发展改革委社会发展司副司长

杨锐

清华大学建筑学院景观学系主任

李晓南

三江源国家公园管理局党委书记、局长

学习时报：今年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《总体方案》，改变了以往自然保护区、风景名胜区、自然文化遗产、森林公园、地质公园等多种类型的保护机制，正式建立国家公园体制。当前，我们为什么要建立国家公园体制？

彭福伟：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之一，是我国生态文明制度建设的重要内容。2013年11月，党的十八届三中全会决定首次提出建立国家公园体制。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》对建立国家公园体制提出了具体要求，强调“加强对重要生态系统的保护和利用，改革各部门分头设置自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、森林公园、地质公园等的体制”，“保护自然生态系统和自然文化遗产真实性、完整性”。

新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国的自然生态系统和自然遗产保护事业快速发展，取得了显著成绩，建立了自然保护区、风景名胜区、自然文化遗产、森林公园、地质公园等多种类型的保护地，基本覆盖了我国绝大多数重要的自然生态系统和自然遗产资源。但同时，我们也看到，各类自然保护地建设管理还缺乏科学完整的技术规范体系，保护对象、目标和要求还没有科学的区分标准，同一个自然保护区部门割裂、多头管理、碎片化现象还普遍存在，社会公益属性和公共管理职责不够明确，土地及相关资源产权不清晰，保护管理效能不高，盲目建设和过度开发现象时有发生等。

因此，我国建立国家公园体制的根本目的，就是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，健全法治保障，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。

杨锐：对于国家公园体制建设，要将之放在生态文明建设这一大框架下来理解，它是推进生态文明建设的一个重要内容和抓手。国家公园建设实际上是与一个国家的经济社会发展实力相关的，比如现代意义上的国家公园做得比较好的美国，其国家公园管理局在1916年成立的时候，美国的GDP总量已经超过了英国，成为了世界第一。中国目前的GDP总量已经跃居世界第二位，而且党的十八大提出要“全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局”，党的十九大报告再次强调中国特色社会主义事业总体布局是“五位一体”，指出“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”。因此，国家公园作为生态文明建设中具有代表性的重要内容，是与这个时代背景相关的。

李晓南：一是从管理体制方面来看，长期以来，受管理保护对象、任务不一及阶段性影响，对自然保护区的管理还存在着“九龙治水”的现象。以三江源国家公园体制试点为例，区域内先后设置了9个不同类型的自然保护区、国家森林公园、地质公园、湿地公园及饮用水源地、国际重要湿地、风景名胜区，相应的管理涉及农牧、林业、水利、住建、旅游等多个部门，部门之间交叉牵扯，难以形成合力。同时，各类保护地管

理与地方政府行政管理脱节，管理不到位与多头管理并存，保护地内自然资源资产所有者及国土空间用途管制职责未能有效履行，一定程度上制约着生态保护综合效益的发挥和系统管理，亟待进行管理体制机制的创新。二是从政策标准体系方面来看，各类保护地建设管理还缺乏系统科学标准和技术规范体系，保护对象、目标和要求还没有科学的区分标准，系统性、全局性的生态保护体制机制不健全，不同保护地相互重叠，保护目标单一，规章和标准多元。三是从监管执法方面来看，各类保护地分属于不同的部门，执行相应的法律法规，监管体制不顺、权责不清，进而形成了监管执法“碎片化”、政出多门、分散执法的弊端，执法效能不高。

建立国家公园体制的根本目的，就是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，创新管理体制。健全法律法规、完善保障体系、强化监督管理，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，构建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。

学习时报：2015年1月，国家发改委等13个部门联合印发《试点方案》，启动了国家公园体制试点。从两年多的试点情况来看，我国建立国家公园体制面临着哪些突出难题？

彭福伟：总的来看，国家公园体制试点稳步推进，已经成为生态文明体制改革的排头兵和闪亮名片，但同时也存在着一些不容忽视的问题和困难。一是一些地方对建立国家公园体制的认识还不完全统一，特别是对“生态保护第一”的理解不够到位，仍将国家公园当作发展旅游、招商引资的金字招牌。二是国家层面的统一管理机构暂未成立，试点区域机构整合后的上下协调对接难度不减反增。三是中央和地方的职责关系有待进一步理顺，事权和支出责任需更加明确的界定，国家公园管理机构与所在地的地方政府职能需进一步划分。四是有有的试点省市对组织开展建立国家公园体制试点不够重视，没有将试点工作纳入省委省政府重要议事日程，工作主动性不足，探索创新仅停留在表面，遇着难点绕着走，工作进展缓慢，试点措施还没有落地生效。此外，试点区域内开发建设活动的管控力度亟待加强，妥善处理矿产资源、水电以及旅游开发等历史遗留问题面临巨大压力。

杨锐：难点在于处理好权责利的关系，包括国家公园与其他类型的自然保护地之间的关系、中央政府和各级地方政府之间的关系、不同政府职能部门之间的关系、国家公园与当地社区之间的关系，等等。从试点情况来看，在整个国家公园体制建设过程中，要重点处理好国家公园与其他自然保护地的关系。国家公园实际上是自然保护地中的一类，我国的自然保护地包括自然保护区、风景名胜区等，占国土面积大约18%左右，未来国家公园的面积估计会占国土面积的5%左右。目前，世界上的国家公园占全球面积的比例大概是百分之三点多，美国也只有百分之二点几。而我们国家这次三江源、东北虎豹、大熊猫和祁连山四个国家公园体制试点区的面积之和就占到国土面积约2%。未

来国家公园面积极有可能超过世界的平均比例。我国是从1956年开始建自然保护区，改革开放之后有了风景名胜区、地质公园等类别，因此国家公园建设能够成为促进自然保护地健康发展的一个契机，而非冲击现有的自然保护体系。习近平总书记在十九大报告中提到的“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”是非常有前瞻性的战略部署，将对我国的生态文明建设和自然保护事业产生深远影响。

其他难点还包括自然保护地管理体制改革、覆盖所有自然保护地类型的法律建设、社区管理等。党的十九大报告中提出组建“国有自然资源资产管理和自然生态监管机构”已经为管理体制这一难点的突破指明了方向。

李晓南：我国国家公园在建设过程中都不同程度地面临着以下亟待解决的问题。一是在国家公园园区内有大量世居群众，其直接依赖自然资源生产生活，且贫困面大。以三江源国家公园为例，园区涉及4县12个乡镇，53个行政村，16793户牧民、61588人，其中，贫困人口2.4万人。所涉4县均为国家扶贫开发工作重点县，社会发育程度低，经济结构单一，人均收入低。如何在国家公园体制下实现保护优先的同时改善民生，使牧民群众能够更多地享受到改革红利，从而充分调动其参与保护生态的积极性是亟待破解的难题。二是国家公园必须坚持生态保护第一，坚持资源的国家所有性、全民公益性及广泛的社会参与，整合完善保护地体系，建立统一、规范、高效的管理体系。在这一过程中，如何合理区分中央和地方事权，明确部门与地方政府权责边界尤为必要。三是在推行国家公园体制时，如何妥善处理新建国家公园与原有各类自然保护地、国家公园管理机构与地方政府之间的关系，构建归属清晰、权责清晰、监管有效的保护地管理模式至为关键。

学习时报：西方很多国家已经建立起比较成熟的国家公园体系，比如提到国家公园，很多人首先就会想到美国的黄石公园。在建立中国特色的国家公园体制过程中，西方哪些经验值得我们借鉴？

彭福伟：目前已有100多个国家建立了各自的国家公园体系，但由于政治、经济、文化背景和社会制度特别是土地所有制不同，各国对国家公园的内涵界定不尽相同，管理制度也各有特色。总体上看，有以下几方面经验值得我们借鉴。

一是统一的管理体制。无论国家公园如何界定，但基本上都由一个部门统一管理。如美国国家公园由联邦政府内政部下属的国家公园管理局统一管理，法国国家公园由生态转型部统一管理。

二是有力的资金保障。无论国家公园属中央政府管理还是地方政府管理，或者由中央、地方联合管理，公益性资金均为国家公园运营支出的主要来源，以确保其公益机构的本质，真正做到“生态保护第一”和“全民公益性优先”。

三是完备的法律体系。完备的法律制度体系，是国家公园体制的支柱和基石，为其不断完善、持续发展提供了关键保障。1911年，根据《自治领森林保护区和公园法》，加拿大组建自治领公园署，成为世界上首个统一从事国家公园管理的专职机构。1998

年，该国议会通过《加拿大公园局法》，从此加拿大有了真正的国家公园管理机构组织法。美国国家公园法律体系由等级架构清晰的联邦法律、部门行政命令、法案规章等组成，内容涵盖从宏观指导到具体管理的各个层面，其立法理念逐步实现了从自然和人文资源的点状保护，到以国家公园为单元的局部性保护，再到以生态系统理念为指导的整体性保护的转变。

杨锐：我觉得很重要的一条经验，也是这次《总体方案》中所提到的，就是生态保护第一、国家代表性、全民公益性，这是100多年来世界上国家公园建设的有益经验。国家公园是自然保护地中的一个类型，其生态保护是最为重要的，这是国际经验。从我国的情况来看，这次中央更强调生态保护，将生态保护提高到“第一”的位置。这一点与美国的国家公园是不同的，因为美国的国家公园，生态保护和国民游憩是并列的目标。这种改变是与我国生态文明战略紧密相连的。国家代表性要求中央政府行使所有权和管理权，当前世界上将近200个实行国家公园体制的国家和地区中，中央政府基本都发挥着首屈一指的作用。关于全民公益性，需要强调的是它和生态保护第一之间的关系。国家公园并非景区，只有坚持生态保护第一，才能提供给全体国民甚至子孙后代最公平、最原真、最完整的公共自然财产。其次，国家公园可以提供作为国民福利的自然教育和环境教育的机会，而非仅仅作为盈利性的旅游产品来提供。因此，生态保护第一、国家代表性、全民公益性既是国际共识，也是我国推进国家公园体制建设的三大理念，而且这次国家公园体制改革中对这三个理念都有进一步深化和发展。

另外，需要强调的一点是，中国的国情和特点决定我国国家公园和自然保护地体系的建设不能照搬国际经验，相反可以通过摸索和试点，创造性地解决问题，实现目标。从目前的试点来看，尤其在大尺度跨行政区域保护地和乡村社区管理方面有望取得突破性进展。

李晓南：一是要创新资金筹措机制，建立多渠道、多形式的资金投入机制，学习国外国家公园经验，在政府投入为主、体现全民公益的前提下，发挥市场机制，吸收非政府组织、企业、个人等的投入和参与。另外，通过实施特许经营制度，扩大资金来源渠道；二是充分借鉴吸收国外国家公园理念，将可持续发展理念贯穿国家公园生态保护和生态系统管理全过程；三是国家公园内应实行更加严格的正面清单管理制度，国家公园外实行负面清单管理制度，确保生态保护第一。公园内盈利性项目必须实行特许经营，依法依规管理。四是重视园区内和周边群众的利益是做好体制试点的前提和基础。要优先保障园区内群众长远稳定收益，妥善处理好生态保护与居民生产生活之间的关系，实现生态、生产、生活联动共赢；培育当地群众的生态保护意识，增强参与生态环境保护的积极性，实现人与自然和谐共生。

学习时报：目前，国家公园体制试点地区着力理顺协调机制，有些已经成立了专门的管理机构，为顺利推行这一体制提供了基本保障。从试点情况看，还应从哪些方面重点着手？

彭福伟：国家公园体制建设既要坚持长远的目标方向，又要立足我国人多地少

的基本国情和发展所处的阶段性特征，认真处理好体制转换过程中的衔接，量力而行，有步骤、分阶段地推进。一是继续稳步推进试点工作。试点省市要按照建立国家公园体制总体方案和已经批复的试点方案要求，继续探索创新，扎实做好试点任务落实工作，认真梳理总结有效模式，提炼成功经验。二是抓紧细化各项配套制度。各有关部门要按照《总体方案》中的重点任务分工，抓紧开展制定国家公园设立标准、构建国家公园空间布局、优化完善自然保护地体系、建立统一管理机构、建立健全监管机制、构建国家公园资金保障管理机制、健全严格保护管理制度、实施差别化保护管理方式、建立自然资源资产离任审计制度、制定国家公园法律法规等工作。三是正式设立一批国家公园。按照“十三五”规划《纲要》的有关部署，根据《总体方案》明确的国家公园功能定位和全国总体布局，针对具有国家代表性的重要自然生态系统，整合相关自然保护地，设立一批国家公园。

杨锐：我认为在推进国家公园体制建设过程中有两点最为重要。一是行政体制改革。之前的自然保护地都不同程度地存在着“九龙治水”的现象，效率与效果离预期有一定的差距。因此，在此次国家公园体制试点过程中，一条硬性要求就是所有试点单位必须有统一的管理机构，将各部门有关自然保护的职能、人员、资源都集中到这一管理机构里面，这是一个非常好的做法，希望能够继续推广。此外，建议在其他三个层面上建立专门的国家公园或者自然保护地管理机构，首先是中央层面，其次是省级层面，在这两级之间是跨省域的自然保护部门，这个尤其重要，因为有很多自然保护地是跨省域的。

二是立法。我国的自然保护地占国土面积的18%，如果再加上其他的具有自然保护功能的土地，个人估计这一比例可能会达到50%左右。这18%的土地尤其是其中约5%的国家公园是我国最美丽的国土，是最需要传承下去的自然生态遗产。现在每一种自然保护地都有其专门的法规或部门规章，但很多条文之间是有一定冲突的，而且并未完全覆盖这18%的国土面积，未来也很难成为管理自然保护地体系的依据。因此，是否可以研究“中华人民共和国国家公园法”，作为“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”的法律基础和依据，也唯有这样一部总法才能为我国长期的、持续的自然保护地建设奠定基础。

李晓南：个人认为应从以下四个方面着手：一是加强中国特色的国家公园体系建设研究，引导全社会建立科学的国家公园价值观；二是从国家生态安全等角度创新保护地管理体制，加强顶层设计，建立结构合理、分工明确的自然资源资产管理和生态保护工作机制，以及与之相适应的监管体系；三是积极探索中国国家公园管理的市场化、社会化参与机制，建立多元资金投入机制；四是建立以国家公园为中心的绿色低碳发展模式，探索建立完善的生态补偿机制，促进区域社会经济和谐发展，形成保护与地方发展的良性互动机制。五是国家公园保护管理是一项复杂的系统工程，需要建立一个独立的科学门类即公园科学，在自然、人文、经济等多学科方向进行理论和实践的系统研究，在有条件的大学设立相应的院系，培育国家公园保护管理专业人才。