

生态文明建设背景下中国自然保护地发展的理论思考与创新实践

蔡晓梅¹, 苏 杨², 吴必虎³, 王 毅^{4,5}, 杨 锐⁶,
徐卫华⁷, 闵庆文⁸, 张海霞⁹

(1. 华南师范大学旅游管理学院/文化空间与社会行为广东省重点实验室, 广州 510006; 2. 国务院发展研究中心管理世界杂志社, 北京 100026; 3. 北京大学城市与环境学院, 北京 100871; 4. 中国科学院科技战略咨询研究院, 北京 100190; 5. 中国科学院大学公共政策与管理学院, 北京 100049; 6. 清华大学国家公园研究院, 北京 100084; 7. 中国科学院生态环境研究中心, 城市与区域生态国家重点实验室, 北京 100085; 8. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 9. 浙江工商大学旅游与城乡规划学院, 杭州 310018)

摘要: 建立以国家公园为主体的自然保护地体系,从改革角度看是贯彻习近平生态文明思想的重大举措,从国土空间治理角度看是做实生态建设的核心载体和维护其在国家生态安全中的首要地位。为了更好地理解与诠释生态文明建设背景下中国自然保护地的发展规律及其背后的驱动因素,我们邀请了七位来自生态文明和国家公园相关领域的知名专家,就自然保护地的以下方面进行了探讨:生态文明建设、人地关系、人与自然的冲突和共生转换机制、自然保护地的治理体系和中国治理体系对全球生态文明建设的贡献、自然资源资产产权制度、自然保护地的日常管理与监督、自然保护地的生态补偿和特许经营等。主要结论有:(1)只有生态文明体制才能真正使各地地方政府处理好自然保护地的保护与发展关系,而国家公园是生态文明体制改革中整体进展最快、制度改革最系统的领域。(2)要实现“最严格的保护”,在关注自然保护地“地”的同时,强调在“因地制宜”“恋地主义原真性”等视角下考虑“人”(尤其本地居民)在生态系统中的功能和参与方式。(3)自然保护地人与自然冲突的制度成因主要源自不同层级政府之间的利益结构冲突。解决冲突、实现人与自然共生,需要优化治理体系尤其是调整各级政府的责权利制度,重构利益维度,形成利益共同体。(4)在自然保护地治理体系中,要处理好多元主体的各类关系,需要在统一的管理目标下对不同利益主体责任权利进行统筹协调与高效配置,建构自然保护地共治格局与多元共治体系。(5)全球自然保护治理存在资本逻辑与生态逻辑、自然保护地与人居系统、自然保护目标与全球执行力之间的深层次矛盾。新时代中国特色社会主义的制度优势和几千年积淀形成的“人与天调”的文化传统能为全球生态文明建设贡献中国智慧。(6)针对自然保护地体系建设需求及其在国土空间规划中的定位,进一步优化自然资源资产产权制度,探索有利于处理保护与发展关系的国土空间用途管制制度。(7)国家机构改革前,自然保护地存在“九龙治水”的破碎化管理问题。机构改革后有专门部门分别对自然保护地进行日常综合管理和监督执法,实现了管理与监督的统一、规范与有序。(8)要持久做到生态保护第一,就必须普遍实现两山转化,尤其是在市场经济条件下实现两山转化。国家公园特许经营制度是一种市场化、多元化的生态补偿路径,也是绿色发展的一种有效方式,需要用多种方式积极进行政府特许经营和品牌特许经营的探索。

关键词: 生态文明建设; 自然保护地; 国家公园; 生态系统; 治理体系

收稿日期: 2022-10-24; 修订日期: 2022-12-05

基金项目: 国家自然科学基金项目(42071191); 国务院发展研究中心力拓研究基金项目

作者简介: 蔡晓梅(1976-),女,湖南隆回人,博士,教授,博士生导师,研究方向为旅游发展与文化政治、国家公园与绿色发展。E-mail: caixm@scnu.edu.cn

通讯作者: 苏杨(1971-),男,山东茌平人,博士,研究员,研究方向为人口、资源与环境政策。

E-mail: suyang1@263.net。其他作者按访谈内容排序,为共同第二作者。

主题主持人:

蔡晓梅, 教授, 博士生导师, 华南师范大学旅游管理学院副院长、文化空间与社会行为广东省重点实验室主任、文化产业与文化地理研究中心主任, 中国地理学会文化地理专业委员会秘书长。研究方向为旅游发展与文化政治、国家公园与绿色发展。

访谈主题:

以国家公园为主体的自然保护地体系是生态文明建设的核心载体, 在维护国家生态安全和实现人与自然和谐共生中居于首要地位, 在统筹自然生态与社会系统方面发挥着关键作用, 并充分体现了全面建设社会主义现代化国家的内在要求。不仅有助于守护自然生态, 保育自然资源, 保护生物多样性与地质地貌景观多样性, 维护自然生态系统健康稳定, 提高生态系统服务功能^[1]; 而且在服务社会, 为人民提供优质生态产品, 为全社会提供科研、教育、体验、游憩等公共服务, 为建设美丽中国、实现中华民族永续发展等方面提供生态支撑。稳步推进人与自然和谐共生的中国式现代化进程, 彰显中国对生态文明的承诺与担当, 增强中国式现代化的感召力。

过去的六十多年, 中国已经建立了数量众多、类型丰富、功能多样的各类型各级别自然保护地, 为自然生态与人类社会提供了多元的生态系统服务。然而由于长期以来存在多头管理、边界不清以及权责不明等问题^[2], 自然保护地面临的保护与发展矛盾突出。自2018年中共中央、国务院印发《深化党和国家机构改革方案》, “十三届全国人大一次会议”表决通过了关于国务院机构改革方案的决定, 组建国家林业和草原局, 加挂国家公园管理局的牌子, 中国各类自然保护地有了统一的管理机构, 结束了“九龙治水”局面, 实现了统一管理。随着以国家公园为主体的自然保护地体系治理逻辑正在逐渐形成, 协同治理的效应也逐步彰显^[3], 科学地识别生态文明体制在国家公园建设中形成的理论和实践经验, 创新自然保护地治理与自然保护地生态经济可持续发展的理论和实践, 从而使自然保护地的社会经济发展和生态环境发展实现高质量协同, 对更好地提高自然保护地管理效能和生态产品供给能力, 进一步促进全国自然保护地在空间格局上的均衡发展具有重要意义^[4], 更有助于全方面构建中国特色自然保护地体系。

因此, 我们邀请来自生态文明、自然资源管理、国家治理与国家公园相关领域的专家, 以自然保护地落实生态文明体制、处理好人地关系为线索, 在以国家公园为主体的自然保护地体系如何统筹“生态保护第一”和“全民公益性”、优化管理体制并构建现代化治理体系、形成绿色发展方式、为全球生态文明建设贡献中国智慧等方面进行了深入对话, 也为中国自然保护地高质量发展提供科学决策参考。

主持人:

以国家公园为主体的中国自然保护地是生态文明建设的核心载体, 在维护国家生态安全、建设美丽中国等方面具有重要意义, 其中的国家公园还是“国之大者”。请问以国家公园为主体的自然保护地体系的构建与发展如何响应生态文明思想、体现生态文明体制?

访谈嘉宾:

苏杨, 国务院发展研究中心研究员, 管理世界杂志社副社长。研究方向为人口、资源与环境政策。

以国家公园为主体的自然保护地体系是自然资源的重要类型，建立自然保护地是国土空间用途管制的重要手段，但这些“说法”能否兑现首先取决于国家整体的政绩观和发展方式。在工业文明时期，因为“以经济建设为中心”的基本路线，生态保护不仅要为经济发展让路，也滞后于环境保护（主体是人居环境污染防治）。因为国家在“权、钱”相关体制上没有配套改革，即便《中华人民共和国自然保护区条例》等规范性文件从行政法规层面给出了严格的保护规定，现实生态保护工作中仍存在大量有法不依的情况。只有生态文明体制改革从各级政府的责权利制度上进行配套改革，生态保护的重要性才能够真正体现出来，才能够理顺管理体制、对生态进行统筹保护。这一点正如习近平总书记在2021年COP 15大会上的发言所述：“以生态文明建设为引领，协调人与自然关系。我们要解决好工业文明带来的矛盾，把人类活动限制在生态环境能够承受的限度内，对山水林田湖草沙进行一体化保护和系统治理”。

以2015年中共中央、国务院发布《生态文明体制改革总体方案》为标志的生态文明体制改革，通过八项基础制度建设，意图系统性改变各级政府在处理保护与发展关系上的“责权利”制度安排，为绿色发展提供宏观制度环境，并通过建设生态保护红线制度等使这些改革直接与国土空间用途管制结合起来。而较快较系统地实践了生态文明体制改革的国家公园体制试点（也始自2015年，以《建立国家公园体制试点方案》为发端，在《生态文明体制改革总体方案》中得到强化），通过对国家公园试点省的各级政府和保护地管理机构均设立“生态保护第一、全民公益性”的同质性政治目标与对各治理主体的“责权利”制度进行调整，相对有效地协调了不同主体间既往的利益异质性，促进了代表生态保护立场的制度逻辑发挥作用，从而协调了各利益相关者间的利益矛盾。换言之，在生态文明体制改革中，国家公园成了“先发后至”的生态文明特区，在这个特区里，因为“权、钱”相关制度改革配套落地，各级政府能够超越自身格局看这个“国之大者”，充分认识到国家公园建设对国家的战略意义，在生态环境保护上算大账、算长远账、算整体账、算综合账，从而使保护与发展的关系优先在这个具有国家代表性的区域处理好。如三江源国家公园，率先实现了自然资源资产产权和国土空间用途管制的“两个统一行使”，即统一行使全民所有自然资源资产所有者职责和所有国土空间用途管制与生态保护修复职责，就使三江源国家公园范围内不仅使生态文明八项基础制度配套落地，而且三江源国家公园管理局有权管、管得住，还使整个国家公园范围内的牧民都获得了工资性收入，体现了保护者经济受益，这才是既生态又文明。当然，要真正动员全社会的力量实现人与自然和谐共生，还必须处理好共生所要求的人地关系，并形成现代化治理体系。

主持人：

从地理学角度而言，以国家公园为主体的自然保护地体系建设主要是通过国土空间用途管制调整人地关系，目前相关研究从学科视角而言有哪些理论支撑，在中国自然保护地“人—地约束”下这些理论如何创新才能适用？

访谈嘉宾：

吴必虎，北京大学城市与环境学院教授，北京大学旅游研究与规划中心主任，国际旅游研究院院士。研究方向为旅游地理学、城市与区域旅游规划、目的地管理与营销。

自然保护地发展属于人地关系问题中的一个特殊领域。人地关系理论是地理学最基本的理论。这就是说,无论何种类型的自然保护地都离不开人的因素,离开了人,自然保护地就失去了设立的意义。因为自然保护地作为一类特殊的“地”,不考虑“人”的地位与作用,也就构不成“人地”关系。为什么我多次在不同场合公开质疑有关文件中提及的“自然保护区(或国家公园)核心保护区原则上不得有人为活动”这一说法,就因为这一说法割裂了最基本的人地关系,要实施上述规定,既无必要,也无可能。

地理学非常强调“因地制宜”。自然保护地是一个人地关系十分复杂的体系。根据保护地设立时考虑的主要保护对象的不同,根据保护地所在区域地理环境和气候土壤条件的不同,根据保护地内本地居民生活方式和外来访客游憩活动类型的不同,每一个具体的自然保护地都有自己独特的生态红线和最适合的保护与利用途径。任何不问地理条件差异、人文经济差异、利用形式差异而搞一刀切规定的立法、行政和运管条文,都是有违“因地制宜”的地理学规律的,既得不到当地群众和当地政府的敬畏与遵从,也难以实现最初设定的保护目标。划定生态保护红线十分必要,但是从区域地理分异规律和“因地制宜”管治要求来看,生态红线根本不是划在地上的一根物理性质的界线,而是不对当地生态环境造成不可逆冲击和破坏的底线:处于不同区域、保护不同对象的保护地,其可接受改变的底线(Limit of Acceptable Change, LAC)存在很大不同。划定保护区界线及其核心保护区界线,那是为了实现管理目标而划定的“管理界线”,而非真实存在的地理界线。举例来说,位于海南岛的热带雨林和位于青藏高原的高寒草原,二者对人类活动的抗干扰能力、生态系统自身恢复弹性、可接受访客的类型和容量等等,都有非常大的不同。针对二者制定的保护方法、管理措施、允许容量,当然需要分别制定,不可能一刀切要求二者采取相同的管理指标。同样地,针对不同类型、不同资源禀赋以及不同人地互动模式等差异,应在统一的自然保护地区域划分标准基础上,设置差异化、符合地方社会经济发展实际的管治模式。

地理学特别是人文地理学十分重视自然保护地内的“文化沉积”(文化沉积是指在一个区域的发展过程中,人类基于自然资源开发利用和创新努力而在某一地区形成的物质文化与非物质文化景观)。中国作为人类历史上肇发早、延续久、未间断的杰出文化创造者,比其他世界文明、特别是新大陆上发展起来的美洲文明,在自然保护地领域内留下了更多更丰富的悠久而灿烂的文化沉积。这一点特别不同于全球国家公园模范生美国的自然保护地。那种套用美国后期模式、单纯强调自然生态保护的国家公园模式,不完全适合中国的国情。历史上在自然保护地内形成的文化景观同样应该被纳入自然保护的范畴。这方面,林草部门是有自己的体会的,在最初的自然保护地体系整合优化中,只关注国家公园、自然保护区和自然公园三类,忽视了同时具有自然与文化景观内涵的风景名胜区的文化价值,从而陷入了理论与实践的被动。另一个例子就是穿行于国家公园(自然保护区)核心保护区范围内的文化线路的遗产价值,自然保护界似乎还没有真正重视起来。我们知道,自然保护区往往位于两省甚至更多省级行政区交界之处,在古代它们常常是交通不便、但出于国家统一和国家认同需要而长期受到各级政府重视,不断开凿维护的古道体系穿行之地。无论是汉藏之间的茶马古道、唐蕃古道,还是连接关中长安古都与巴蜀天府的秦蜀古道、秦巴古道,作为南北大运河延伸线的赣鄱水运连接珠江水系的梅岭古道(庾岭古道),或者沟通浙闽赣三省的仙霞古道,它们都穿越了现代方才设立各类自然保护地区域之内,包括三江并流世界遗产、青海三江源、秦岭、南岭和

武夷山等关键性自然保护区。从文化线路的呈现、延续和文化复兴角度看，再一次证明核心保护区不得有人为活动的规定是多么缺少文化沉积和文化表征意识。

“恋地主义原真性”是地理学对包括自然遗产在内的遗产保护与利用的一个理论贡献。长期以来，文化遗产界特别重视物质实体的遗址、遗迹与古建筑的价值，自然遗产界仅仅关注野生动物、以自然植被为主的生态系统的价值，而忽视了为何某种文化事件和生态生境仅仅发生、出现和存在于特定的地理区域甚至特定地点之内？仅就自然保护地来讲，一个地方的自然生态，是人类与自然长期互动、天人合一作用形成的结果。在没有对保护对象造成巨大压力以至于威胁到生态平衡的前提下，根本没有必要强制进行所谓“生态移民”，驱离本地居民。这方面我们有不少成功的经验和失败的案例。贵州梵净山在申遗过程中，获得世界遗产专家好评的恰恰是当地社区与保护区的和谐相处，而最初的移民出山的计划则受到了各国遗产专家的反对。武夷山国家公园核心区内的桐木村（虽然在管理上将其划出了核心区）是世界著名的红茶文化源地，如果将其迁出保护区，也就破坏了最初的红茶文化沉积相。秦岭朱鹮保护区的姚家沟，如果最初没有当地居民的稻田提供了“食堂”、风水林提供了“卧室”，朱鹮的生存就可能出现危机。在生态承载力和传统生产方式不会对保护对象造成致命威胁的情况下，请勿轻言“生态移民”。也许一个不谨慎的“生态移民”，恰恰就是破坏“生态”的“移民”。因此，在考虑自然的原真性时，需要从恋地主义原真性的视角，将自然的原真性与人类活动相关联，充分考虑人类活动在塑造自然原真性过程中的科学作用，充分挖掘自然保护地范围内的“文化积淀”，对自然的原真性进行更加准确的“意义锚定”，从而使自然保护地的原真性得以可持续。

总结起来，真正基于LAC的因地制宜和恋地主义原真性是今后的自然保护地管理中应该从原则到措施都予以体现的，也只有这样才能真正体现习近平生态文明思想的“人与自然和谐共生”。

主持人：

如何评价与衡量中国自然保护地人与自然的冲突和共生？有哪些案例体现了冲突与共生的转化或者部分转化？这种转化背后的驱动因素是什么、如何衡量？

访谈嘉宾：

苏杨，国务院发展研究中心研究员，管理世界杂志社副社长。研究方向为人口、资源与环境政策。

就保护与发展的关系而言，占国土面积近1/5的中国自然保护地因存在普遍的“人、地约束”（所有保护地均有本地居民、均有集体所有土地）和资源富集而冲突多发。这里的冲突不仅有人类社会与自然生态系统之间的矛盾，也包括人类社会内部的矛盾，其中人类社会内部的矛盾更重要，可能导致人类社会与自然生态系统之间的矛盾难以解决，尤其是各层级政府之间因为利益结构不同导致在处理保护与发展关系时“法人犯法”的负面影响最大。根据产生的方式和造成的负外部性程度这两个维度，可以把自然保护地内的冲突中比较简单的人类社会与自然生态系统之间的矛盾分为四类（表1）。

尽管《自然保护区条例》和《风景名胜区条例》中都有明确的禁止事项，如《自然保护区条例》规定核心区“禁止任何单位和个人进入”，还有无差别的10项禁止：“禁止

表 1 自然保护区冲突类型
Table 1 Types of conflicts in protected area

空间占用方式冲突程度	土地占用型	土地兼用型
低负外部性	I类冲突（如违反规划种植养殖）	II类冲突（如强度过大的大众观光旅游和风电产业）
高负外部性	III类冲突（如矿山开采、经济林替代天然林）	IV类冲突（如穿越或紧邻保护地修建高等级公路、轨道）

在自然保护区内进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动”。但在靠山吃山的发展模式下，这种局面难以转变，就连本地居民维持生计的生产，其生态环境负面影响都难以控制在环境容量内，例如种植养殖规模过大、强度高、布局不当等。1998年发生全国范围的洪水后，中央在生态上的投资大幅增加，林业系统六大工程奠定了绿水青山的资金基础。在天然林禁伐、公益林补贴的同时许多地区农民的收入结构发生了较大的变化，从城市、从工厂中打工获得主要收入渐成主流，这使本地居民出于谋生的需要对自然资源简单粗暴的消耗式利用有了大的改观。但在自然人犯法减少的同时，法人犯法却居高不下，甚至“十八大”以后也仍然很严重，这可从因为祁连山自然保护区事件引发的“绿盾2017”专项行动（这是由环境保护部、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、中国科学院、国家海洋局联合开展的国家级自然保护区监督检查专项行动）中发现：“自然保护区违法违规问题尚未得到根本解决，部分地方仍然存在政治站位不高、保护为发展让路、部门履职不到位、敷衍整改和假装整改等问题”；“绿盾2018”专项行动仍然查出涉及采石采砂、工矿企业、核心区缓冲区旅游设施和水电设施等问题2518个，涵盖了表1中的四种冲突类型。而在2016年国务院《关于自然保护区建设和管理工作情况的报告》也专门列举了陕西秦岭山麓生态屏障违规建别墅、新疆卡拉库里保护区“缩水”给煤矿让地等严重破坏自然保护区生态环境事件。值得注意的是，祁连山范围内的违法乱纪不仅体现在基层操作层面，还上升到了规则制定及规划调整和项目审批层面。例如，2017年修订的《甘肃省矿产资源勘查开采审批管理办法》，允许在自然保护区实验区内开采矿产，违背《中华人民共和国矿产资源法》《中华人民共和国自然保护区条例》等上位法的规定，违规将保护区内11处煤矿予以保留等；在项目审批上，祁连山保护区内设置采矿、探矿权144宗，包括2014年甘肃省国土资源厅仍然违法违规在保护区内审批和延续采矿权9宗、探矿权5宗。

普遍存在的问题都有制度成因，这种表象上的冲突，主要源自中央政府、省政府（较重要的自然保护区管理机构一般由省林业厅垂直管理）、基层地方政府之间的制度选择冲突，即人类社会内部的矛盾^[5]。在自然保护地治理中，由于没有建立匹配《自然保护区条例》的基础性制度，如自然资源资产所有权、国土空间用途管制权等仍基本属于地方政府，自然保护区管理机构基本没有国土空间用途管制权。要保护的自然资源保护地管理机构和要发展的地方政府必然产生行为冲突：自然保护地大多资源富集，往往是地方政府安排资源利用型经济活动的重要场所，在以经济建设为中心的大背景下，相关权力必然优先服务于经济发展。地方政府所属的国土资源和发改、水利、交通等部门拥有大多数的国土空间用途管制权，其在规划、项目审批、执法等环节可能作出有利于经济发展而非生态保护的行为。例如武夷山国家级自然保护区和风景名胜区的规划和管理规定中，对种茶空间范围有明确规定，但越界种茶的情况普遍存在，这是由于保护地管理机构并未能对其国土空间进行统一的管制且未被配置完整的资源环境行政处罚权，因此难以

在前（规划和项目审批）、中（经营监管）、后（执法和责任追究）三个环节控制违规开发，导致保护地管理机构需要花费大量的行政资源事发后被动地处理，而基层地方政府往往纵容甚至发起这种以破坏生态为代价的经济活动。

在国家治理中，要处理好保护与发展的关系、彰显整体上的生态利益，只有通过责权利制度调整先形成利益共同体，才能形成“共抓大保护”的生命共同体。这种系统的制度调整，顶层设计源自2015年中共中央、国务院的《生态文明体制改革总体方案》，其中的生态文明八项基础制度，系统性地改变了利益相关方的权、钱相关制度，使得法人犯法现象得到了制度性的遏制。这八项制度，在国家公园体制试点中被执行得较好。有了这样的制度调整，利益相关方尤其是地方政府的政治利益维度和经济利益维度被重构，生态利益从制度层面得以保障。

在国家公园体制试点过程中，不同层级政府对于生态利益的认知与处理均发生变化：对地方政府尤其是基层地方政府而言，工业文明时期经济利益维度与政治利益维度高度重合，生态利益常常只能作为经济利益的牺牲品；生态文明时期，自上而下构建的政治利益维度充分考虑了生态利益，经济利益维度也尽量避免了与生态利益的冲突。在调整后的责权利制度框架下，不同层级政府在利益维度重构后实现了利益均衡并整体体现了生态利益：中央政府是各利益相关者实现经济利益平衡的源头，其将财政支出结构按照生态文明体制改革的要求进行了公共财政结构优化，以转移支付的形式部分弥补了省政府保护生态的支出；省政府在经济利益维度上为保护生态支出最多，但有中央的转移支付和政治利益维度完成中央任务的好处；基层地方政府尽管在政治利益维度上损失了部分国土空间用途管制权，但完成了省政府的任务且在权责统一的治理逻辑下也减少了生态保护方面的责任，经济上因国家公园严格保护产生的损失也有中央和省的专项资金弥补。这样，不同层级政府在两个利益维度重构后各得其所、利益均衡，生态利益因各方支持得以全面体现。尽管这种冲突到共生的转变并非在所有的保护地都显现，但在第一批国家公园中的多数已有初步体现，如武夷山国家公园最直接也最迅速见效的指标是反映园区内植被长势的NDVI（归一化植被指数）由2016年的0.69提高至2021年的0.76；还有综合性的指标（GEP生态系统生产总值）可以衡量总体生态利益的变化，从2015年的2219.9亿元增加到2020年的2562亿元，且这种方式衡量的生态利益不仅造福当地，更多地惠及了全省和全国，这种生态利益的外溢是根本上的“全民公益性”的体现。仅仅考量经济利益维度，西部的保护地更多地还是从“升级要钱”中得利，东部像武夷山这样有较好的绿色产业支撑的保护地则是“升级要钱”和“转型挣钱”并举，将茶叶生产中因为保护带来的生产限制点通过品牌初步转化为了产品增值的卖点，即在市场条件下也初步体现了冲突到共生的转变。

主持人：

为形成统一、规范、高效的管理，须合理协调自然保护地治理中多元主体的责权利关系，自然保护地治理中各级地方政府的关系、地方政府与国家公园管理机构的关系应基于什么理论、通过什么手段来调控？跨行政区域的自然保护地在调控这些关系时还有哪些额外的障碍？目前中国自然保护地在公益治理、社区治理、市场—政府共同治理中存在哪些主要问题？未来应如何科学共治？

访谈嘉宾:

王毅, 研究员, 第十三届全国人大常委会委员、中国科学院科技战略咨询研究院原副院长, GEF 中国国家公园体制机制创新项目首席技术顾问, 国家气候变化专家委员会副主任。研究方向为可持续发展领域的公共政策与发展战略, 包括生态文明制度、绿色转型发展战略、气候变化政策与低碳规划、流域综合管理等。

这些问题的核心在于中国国家公园和自然保护地治理中重要利益相关方之间几对主要关系的有效处理。要理清这几对关系, 首先要理解“治理”的内涵。

“推进国家治理体系和治理能力现代化”是党的“十八届三中全会”首次提出、“十九届四中全会”全面系统阐述的重大命题, 是中国全面深化改革的总目标。相比于传统的行政管理, 治理一般更强调多方的合作和社会秩序的过程性规制。从全球实践来看, 治理的本质是不同利益相关方之间通过相互支撑和相互制衡, 逐步形成和完善社会秩序。其关键在于充分协调和发挥多元主体在这一复杂过程中的作用, 使决策更具科学性和适应性。

实际上, 根据已出台的文件及实践总结, 我们说中国特色的国家治理体系和治理能力现代化, 应该具有三个显著特征: 一是坚持和完善中国特色社会主义制度, 这是国家治理一切工作和活动的基础; 二是强调党领导下管理国家的制度体系构建, 包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排; 三是完善制度体系与提高管理能力的有机统一。

因此, 在中国的自然保护地治理体系中, 要处理好自然保护地中多元主体的各类关系。首先应该是构建相对完善的生态文明和保护地建设制度体系, 并基于这些制度, 明确各主体的责权利及其相互关系, 平衡保护与利用的关系, 包括进一步理顺自然保护地和国家公园的管理体制机制, 统筹制修订相关法律法规, 并明确其中各级政府、保护地管理机构以及公民的责任制度和权力义务关系, 完善相关管理体制安排, 对各类自然保护地进行依法管理。

中国的国家公园和自然保护地的顶层改革文件虽然已经出台, 但由于国家公园体制创建工作仍在进行中, 相关法律如国家公园法、自然保护地法也正在起草当中, 相关管理体制和工作程序并未理顺或改革到位。一方面, 需要继续推进体制机制改革相关工作, 加快相关法律法规的制修订进程, 并根据“十九届四中全会”所提出的13个坚持的基本原则, 体现中国特色社会主义制度的显著优势, 实现党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一, 以及全国一盘棋、各民族一律平等、以人民为中心、人与自然和谐共生等基本。另一方面, 需要加大自下而上的实践和创新, 从国家公园体制试点历程、管理实践及新园创建中总结经验教训, 为制度建设提供成熟的经验和制度探索, 特别是因地制宜处理各利益主体关系的成功案例, 为建立健全相关制度奠定基础。这些是推进中国国家公园和自然保护地现代化治理体系建设的基础, 据此来逐一梳理以上的几个问题。

(1) 对于自然保护地治理中各级地方政府的关系、地方政府与国家公园管理机构关系的调控理论和调控手段

从理论上, 处理自然保护地治理中各级地方政府关系、地方政府与国家公园管理机构关系的本质是在自然保护地统一的管理目标下对不同利益主体责权利的统筹协调与高效配置。回顾现代治理理论的发展, 在从传统的科层治理、市场治理等逐步演变和转化而来的过程中, 全球特别是西方国家形成了集体行动治理、多中心治理、网络化治理、

元治理等经典理论。这些理论打破了政府集权管理的格局,能够整合政府、市场、社会等各方力量,共同推动自然资源保护等公共事务的治理。但由于过度强调去国家中心化、去科层化,也存在多元主体之间的关系不易把握、制度性规制不足,以及难以形成共识和低效等问题,在处理中国现阶段自然保护地治理中各级地方政府关系、地方政府与国家公园管理机构关系等方面不宜直接应用,需要结合中国的实际情况进行探索。

中国有独特的国情和历史文化演化背景,且正处于从中等收入向高收入国家转型过程中,其国家治理应以中国特色社会主义理论体系为核心,强调制度建设在社会秩序规制中的作用。在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中,要统筹协调保护与发展关系、各利益相关方关系、各管理主体权利义务关系,必须坚持并充分发挥以中国特色社会主义制度为核心的“中国之治”的优势,加强党的领导制度建设,发挥执政为民、协商治理、全国一盘棋、调动各方面积极性、集中力量办大事等制度性优势,同时也要吸收不同治理理论之长,借鉴其解决利益冲突的政策工具与工作机制。具体实践上,需要在党和中央政府所确立的战略框架和总体方向指导下,充分尊重各方权益,明确各自责任,因地制宜,充分发挥不同利益主体的优势和作用,形成“一条主线、多方合力、权责明晰、利益共享”的自然保护地共治格局。

以上述理论体系为指导、制度框架为基础,实际工作需要将政策、制度与体制改革和优化相结合,通过大政方针指引、制度体系规制、组织机构保障等多重措施科学有效调控多方关系。

鉴于自然保护地治理跨区域、跨行业的特性,国家层面需要优化管理组织机构,建立高站位的统筹协调机制。具体措施包括:整合设立实体化的国家公园管理局,并将其作为独立的国务院直属机构,提高央地关系统筹协调的权限和能力;组建中央国家公园和自然保护地治理的领导小组,由中央或国务院主管领导任组长,国家公园管理局作为办公室常务单位,相关职能部门和地方政府代表作为小组成员,出台国家公园管理机构和地方政府之间权责利关系系统的大政方针,确立党中央和国务院的领导地位,建立各级部门和各利益主体间的协调合作机制,夯实多方合力的制度基础。

在国家公园和各类自然保护地层面,主管部门和地方政府需要在国家大政方针的指引下,因地制宜地研究制定具体管理制度,包括多方参与共治的理事会制度,国家公园各类治理事务(生态保护、执法监督、社区发展、特许经营等)管理机构和地方政府之间的责任共担、利益共享制度,信息交换与决策共商的联席会议制度,管理和技术人员交流学习和交叉任职制度等,全面统筹推进国家公园与自然保护地管理机构和各级政府关系的协调及共赢。

(2) 跨行政区域自然保护地调控这些关系的主要障碍

跨省级行政区的自然保护地、国家公园涉及地方政府的层级和数量较多,以上几类关系调控的复杂性更高,难度更大,其障碍主要集中体现在统筹权的确立和各方权责利的划分上。目前,国家公园管理局和国家林业与草原局一套人马、两块牌子,其非国务院组成部门的身份和副部级配置很难对跨行政区自然保护地所在的省级政府进行统筹协调,而在中央或国务院层面领导小组缺位的情况下,平级省级政府之间也很难实现统一规划和管理。如横跨三省的大熊猫国家公园和涉及青海、甘肃两大片区的祁连山国家公园体制试点都存在各行政片区各自为政、统筹不足的问题。通过实施“制度+规划+政策”的综合方案,才有可能破解这一障碍。

(3) 中国自然保护地在公益治理、社区治理、市场—政府共同治理中的问题

近些年来,公民生态意识和保护意愿不断提升,社会组织数量和质量快速发展,政府对社会力量参与治理的态度也更加开放和包容,但除了法律制度保障缺失外,公益治理、社区治理和政府与社会协同治理等自然保护地的治理模式还存在一些共性的问题。

一是社会力量参与途径和范围不够明确。从国家公园和自然保护地多方参与的现状调研情况来看,虽然各种社会力量以不同形式参与了自然保护地相关事务的融资、试点示范、能力提升等工作,但受制于国家层面法规和制度的不够完善,各类主体参与建设和管理的途径及可参与的工作范围不够明确,各方在国家公园治理中的参与意愿和激励性行政资源的配置不够兼容,社会各界的能动性未能得到充分调动。

二是参与共同治理的各方的权益未得到充分保障。公益保护地等由公益组织推动的保护工作的法律地位、社区居民生产生活为生态保护让位之后的补偿、生计扶持、生态产品价值提升政策,以及吸纳社会资本投资保护工作和生态产业的综合效益等不够明晰,共建共治共享体系中的“共享”红利未充分发挥。

三是共同治理成效的监督体系还不够完善。目前,虽有生态环境部门对自然保护地管理相关工作进行监管,但对新发展理念下充分考虑保护与发展关系和多目标的监督、社会力量参与共治的权责利落实情况的监督等内容,仍缺失与时俱进的科学监督框架。例如对社区协议保护中各方权利义务有效落实情况的监督成效、与发展阶段和条件相适应的监管手段等均有待提升。

四是社会力量参与共治的能力还有待提升。特别是社区居民的意识转变、社区生态管护员巡护监测能力和科学性的提升、市场主体对新兴生态产业运营模式的认知转型和经营能力的提档升级等,都需要主管部门继续投入人力物力财力予以实现。

(4) 未来科学共治的路径

未来中国国家公园等自然保护地推动科学共治的根本路径是在制度优先的前提下构建“统筹决策、管理执行、咨询评估、社会参与”四位一体的多元共治体系。统筹决策机制是指在党的集中统一领导和制度框架下,建立更具权威的管理执行机构,并由国家林业和草原局/国家公园管理局承担,形成统一高效的管理和监管机制;同时,探索建立中央和地方政府、社会机构和企业等参与的委员会或理事会的体制机制,保障其决策权、监督权及利益分享;建立科学咨询和评估机制,是指组建独立的科学委员会,为规划、保护和开发策略、绩效评估、项目科学评估等提供科学支撑;完善社会参与机制,需要关注保障自然保护地建设与管理中利益相关方的基本诉求,保障其基本利益。通过构建这样的共治网络,避免单一的政府治理所带来的国家公园、自然保护地与周边社区和民众等利益相关方的隔阂、矛盾,体现全民公益性,提高治理的科学性,降低治理成本。

还有一个方面是提高治理能力的问题。习近平总书记早在2014年就指出,国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,有了好的国家治理体系才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。应该指出的是,目前中国各类自然保护地的治理能力和水平是块短板,特别是地方的治理能力亟待加强和综合提升。这个问题不解决将严重影响中国自然保护地治理体系的成效,需要给予高度重视。当然,解决这个问题是个系统工程,需要时间和路径探索,同样也要求政策、投入、科技、宣传培训等方面形成合力,建议设立能力建设和开发的专项或试点,不断提升自然保护地的治理能力,提高综合治理水平。

主持人:

了解世界自然保护地的治理格局对于厘清中国自然保护地在全球治理中应该承担的责任和义务具有重大意义,自然保护地发展在中国迈向新的发展时期推动构建“两个共同体”具有重大的理论和实践意义。基于世界自然保护的发展格局,中国应该如何积极参与全球生态治理,共谋全球生态文明建设,为世界生态文明建设贡献中国智慧?

访谈嘉宾:

杨锐,清华大学建筑学院景观学系联合创始人、系主任、教授、博士生导师,清华大学国家公园研究院院长。研究方向为国家公园与自然保护地、世界遗产保护与管理、地景规划与生态修复。

从1872年世界上第一个国家公园建立以来,世界国家公园与自然保护地运动从一个国家发展到200多个国家和地区。回顾150年以来世界国家公园和自然保护地的发展历史,我们会发现如下三个积极趋势:

第一,自然保护从全球治理的边缘逐渐开始走向中心,自然保护主流化呼之欲出。1972年,国家公园建立100年后,在瑞典斯德哥尔摩召开了联合国人类环境会议,这是人类历史上第一次以自然环境为主题召开的世界性国际大会。《国际湿地公约》(1971年)、《保护世界文化和自然遗产公约》(1972年)、《濒危野生动植物种国际贸易公约》(1973年)等一系列有关自然保护的重要国际公约在这次会议前后陆续出台,世界自然保护运动的广度、深度和力度得到了极大提升。国家公园建立110年后,1982年,联合国通过了《世界自然宪章》,制定了5项自然保护原则——人类处理与自然关系的基本准则。国家公园建立120年后,1992年6月在巴西里约热内卢召开的联合国环境和发展大会是世界自然保护运动的另一个里程碑,《联合国气候变化框架公约》《生物多样性公约》在这个会议上同时签署,自然保护成为人类生存和发展的关键议题。

第二,自然保护对象和类型从单一走向丰富,从陆地保护走向陆地与海洋的综合保护。早期的自然保护是简单的风景保护,现代的自然保护已经走向对生物多样性、生态过程、地质过程和自然美的全面保护。自然保护地的类型也从国家公园一种类型,发展到包括自然保护区、海洋公园、湿地公园、地质公园、世界遗产、人与生物圈、荒野保护区等众多类型。

第三,自然保护地规模逐渐扩大。截至2021年,全球自然保护地覆盖陆域面积的16.64%和海域的7.74%。2030年自然保护地覆盖全球陆地、淡水和海洋的30%也已列入《2020后全球生物多样性框架》草案,同时2050年自然保护地覆盖半个地球的方案也正在讨论之中。

在上述积极趋势的背后,也发现自然保护全球治理存在的诸多深层次矛盾与问题:

第一,资本逻辑与生态逻辑之间的根本对立。这是价值观方面的底层冲突。资本的逻辑是无止境地创造剩余价值,其方式是将自然作为无生命的客体进行掠夺式的所谓“资源开发”,结果就是人和自然关系的快速恶化,气候变化和生物多样性丧失就是其最显著的表征。即使在资本逻辑下运转的“可持续发展”也只能缓解或延迟生态危机的严重程度或者崩溃时点,并不能根本性地解决生态问题。

第二,割裂的、机械的自然保护方法与地球作为一个完整的、有机的生态系统之间的对立。从本质上来讲,地球是一个巨大的、完整的、健康的、包含多种自然生态系统和人类社会的复合生态系统,而不是岛屿状的、相互隔绝、互不关联、问题频出、单一

类型生态系统的混合体。目前有一定效果的自然保护方法仍然是将自然保护地与人居系统对立起来,设定自然保护地的目标,标定其边界,然后将绝大部分的注意力和资源放在对这些孤岛状的自然保护地的管理之上。这种方法是资本逻辑环境下的“抢救式”保护,是必要的、有益的,但是依托这种方法,最终未必能够扭转目前十分被动、不容乐观的生物多样性丧失和气候变化等生态危机。

第三,雄心勃勃的自然保护目标与软弱的全球执行力之间的巨大落差。2010年生物多样性公约第十次缔约方大会上通过的爱知目标雄心勃勃,设定了多达20个目标、60个具体要素的生物多样性保护目标。2020年第五版《全球生物多样性展望》显示,在全球层面爱知目标无一个完全实现,仅有6个目标部分实现;仅有7个要素进展良好,多达15个要素无进展或偏离目标或情况不明。因此,即使是上述“抢救式”保护,也存在着全球自然保护政治意愿不坚定、实现机制严重匮乏所导致的全球自然保护执行力软弱无力等严重问题。

世界生态治理的积极趋势和深层次矛盾为中国主动参与全球生态治理,共谋全球生态文明建设,为人类命运共同体贡献中国智慧提供了机遇。新时代中国特色社会主义的制度优势和几千年积淀形成的“人与天调”的文化传统是充分实现这一机遇的有力保障:

第一,新时代中国特色社会主义的价值取向是“以人民为中心”,目标是满足人民日益增长的美好生活的需要。新时代中国特色社会主义正在通过生态文明新形态的全面、广泛、深刻和持久实践,最终建立起(涵括式)超越资本发展逻辑的生态发展逻辑,也就是将资本发展逻辑中人与自然的对立关系转化为生态发展逻辑中人与自然的和谐关系,人类“尊重自然、顺应自然、保护自然”,在充满生机的自然生态系统中,主动、积极、谨慎地去营建并栖居于美好的地球家园,这是人与千万种动植物共存、共生、共荣的共同家园。

第二,几千年来,中国传统智慧——不论是儒释道或者其他思想流派,基本上都将人与自然作为一个有机整体加以认知,例如管子的“人与天调,然后天地之美生”、庄子的“齐物论”、程颢的“天地万物为一体”等等,俯拾皆是,不胜枚举。在这种认识下,中国对国土(以五岳为代表)、名山风景区(以黄山、峨眉山为代表)、田园(例如宏村、西递,包括几乎所有农业文明期间的中国村落)、城镇(如北京、杭州、西安,包括几乎所有农业文明期间的中国城市)、基础设施(以都江堰、西湖为代表),甚至陵寝(以明十三陵、清东陵为代表)的营建都遵从“人与天调”的认识,其中绝大多数已经成为世界文化以及自然遗产,成就达到了世界文明的顶峰。很多少数民族,例如藏族等的传统文化也充满了符合现代意义的生态智慧。这些是融化在中华民族血液中的思想文化基因,必将成为中国乃至全球生态文明建设的丰富养分。

第三,中国如何参与全球生态治理,共谋全球生态文明建设?建议采取以下16字方针:坚定目标,整体示范,以我为主,开放吸收。坚定目标是指坚定不移地走中国式现代化道路,坚持“人与自然和谐共生的现代化”,坚定地“把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设,政治建设,文化建设,社会建设各方面和全过程”。整体示范是指系统、全面、深入、整体地推动中国生态文明新形态的建设,充分利用中国政治制度的优越性促进保护意识的主流化、保护利用的统筹化和保护行动的全民化,使中国成为生态文明这个人类文明最新、最善、最美的文明示范国度,在“道、德、理、术、用、制、象、意”等各个方面为全球生态文明建设积累经验,贡献智慧。以我为主是指根据中国

生态文明建设的时空背景、社会主义制度优势、文化传承和国情条件,针对中国特有的问题和矛盾,创造性地在中国营建生态文明新形态。开放吸收是指在营建生态文明新形态的过程中,充分应用生态学等科学知识,借鉴、吸取世界不同国家、不同文化传统在处理人与自然关系方面的经验和教训,并与2020年后生物多样性框架、应对气候变化等国际目标有效衔接。

第四,中国参与全球生态治理,共谋全球生态文明建设主要应做好三方面的工作。首先,也是最根本的,“是要把自己的事做好”。我们要清醒地认识到在营建中国生态文明新形态,实现“人与自然和谐共生的现代化”方面所存在的种种问题、矛盾和困难。需要全社会对“生态文明新形态”和“人与自然和谐共生的现代化”的深刻认知,并能将其转化成为更加系统的理论、更加全面系统的法律政策保障、更具可操作性的技术方法。这其中,“以国家公园为主体的自然保护地体系”可以成为中国生态文明新形态的先锋、抓手和最佳展示窗口。其次,展现中国在全球生态治理上的领导力、国际担当,提出全球生态治理的中国方案,贡献中国智慧。第三,选择适当时机,加强与周边国家(尼泊尔、巴基斯坦、阿富汗、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、哈萨克斯坦、俄罗斯、蒙古国、朝鲜、东盟各国)在生态治理方面的国际合作。同时借助政治经济联系(如依托“一带一路”倡议)或生态环境联系(如东亚——澳大利西亚候鸟迁徙通道或澜沧江这样的水环境共同体),开展生态保护和绿色发展方面的合作,以和更多的国家一起,共商、共建、共享“生态文明新形态”,实现全球范围“人与自然和谐共生的现代化”。

主持人:

2018年国务院机构改革前我国的自然保护地管理存在哪些弊端?机构改革后形成了什么样的自然保护地监管格局?这种格局是否有利于更有力地调控人地关系?

访谈嘉宾:

徐卫华,中国科学院生态环境研究中心研究员,国家林业和草原局中国科学院国家公园研究院副院长。研究方向为生物多样性保护、自然保护地规划与评估等。

中国的自然保护地在建立之初,由于缺少顶层设计与统一规划,各部门根据各自职责建立了自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园等不同类型的保护地,即使是自然保护区这一保护地,也根据保护对象类型的不同分为自然生态系统、野生生物与自然遗迹三个类别九个类型,由原林业、农业、海洋、国土、水利等不同部门管理,环保部门综合管理。这种管理体制在《中华人民共和国自然保护区条例》有明确规定,“国家对自然保护区实行综合管理与分部门管理相结合的管理体制。国务院环境保护行政主管部门负责全国自然保护区的综合管理。国务院林业、农业、地质矿产、水利、海洋等有关行政主管部门在各自的职责范围内,主管有关的自然保护区。”

2018年机构改革前,这种综合管理与分部门管理相结合的管理体制虽然从形式上对自然保护区等进行了统一管理,但并未从根本上解决“九龙治水”带来的破碎化管理问题,存在较大的弊端。

一是难以实现国家层面的自然保护地统一规划。由于自然保护相关的部门较多,不同部门对于自然保护地的定义与内涵理解不一致,在国家层面难以形成统一的自然保护地分类体系;即使是自然保护区同一种类型,由于分属于7个部门主管,由于每个部门

都有各自的管理体制、经费来源,致力于发展本部门的自然保护区,且具体主管部门与综合管理部门之间沟通和协调较少,难以在国家层面自上而下形成统一的自然保护地规划,实现对生态保护重要区域的系统保护。

二是难以兼顾不同类型保护地的管理目标。由于缺乏统一规划,各部门致力于发展本部门主管的保护地,致使保护地的交叉重叠、一地多牌问题较为突出。例如海南热带雨林国家公园建立之前,海南的118个陆域和滨海保护地中,至少有50个存在部分行政管理重叠,其中自然保护区、森林公园和风景名胜区的行政重叠程度最大。但是不同类型自然保护地的保护与管理目标不一致,甚至相互冲突。自然保护区是最严格的类型,而风景名胜区、森林公园、地质公园等保护地多具有生态旅游等功能。尽管重叠的区域往往由同一批人员实施具体管理,但当保护与发展发生冲突时,管理部门往往选择后者作为主导的管理目标。

三是生态保护管理成效不高。宏观层面上,由于缺少统一规划与系统设计,现有的自然保护地体系与生物多样性及生态系统服务的重点区域空间吻合程度不高。例如,中国的自然保护地多集中在西部,特别是青藏高原地区集中分布了60%以上的自然保护地面积,而生物多样性和生态系统服务的许多关键区域分布在中国的东部或南部。对于具体的自然保护地管理,尽管原环境保护部门负责监督管理,但同时也是部分自然保护区的主管部门,由于既当裁判员又当运动员,难以实现自然保护区的真正监管,难以完全公正处理管理中遇到的问题,影响保护成效。

为解决自然保护地重叠设置、多头管理、边界不清、权责不明等问题,2018年国务院进行机构改革成立了国家林业和草原局,将原分属于林业、国土、环保、农业、住建、海洋等部门管理的保护地调整为由国家林业和草原局统一管理;中国所有国有自然资源和资产的所有权也从多个部门转移到了新成立的自然资源部管理;新整合成立的生态环境部不再直接主管自然保护地,组织制定各类自然保护地生态环境监管制度并监督执法。

这种变化有利于构建统一、规范、有效的自然保护地管理体系、有效调控人地关系。

一是实现自然保护地的统一规划。自然资源部牵头制定全国国土空间规划,协同考虑保护与发展需求,统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,协同林草局制定自然保护地空间布局规划,并原则将所有自然保护地纳入生态保护红线,实现对重要生态空间的统一规划与保护。

二是减少自然保护地的交叉重叠。国家林草局构建了包括国家公园、自然保护区与自然公园的保护地分类体系,并根据此体系,正在对原有的各类自然保护地进行优化整合。例如三江源、大熊猫等新设立的第一批国家公园,将原有范围内的所有自然保护地进行整合,真正实现“一个保护地、一块牌子、一个管理机构”。

三是大力查处并推动自然保护地问题的整改。生态环境部已不再具体管理自然资源与自然保护区,主要负责监管各类保护地的管理工作,实现从“运动员”到“裁判员”的转变,因而能更加客观地评估和监管保护区。通过开展“绿盾”行动强化自然保护地监督,严肃查处各类违法违规行为,例如甘肃祁连山国家级自然保护区生态破坏问题,并大力推动问题整改。

随着机构改革后自然保护地相关工作的推进,特别是通过自然保护区“绿盾”行动的实施,国家级自然保护区内人类活动干扰强度明显下降,保护地保护管理体制改革的成效初现。在各类自然保护地中,国家公园真正全面体现了生态文明体制改革的要求,其

从自然资源资产管理、国土空间用途管制等方面全面区别于自然保护区和自然公园。

主持人：

从自然资源管理角度而言，依据中共中央、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》和《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，以国家公园为主体的自然保护地的有效保护管理有赖于通过国土空间规划和用途管制中的“特殊保护制度”得以实现，而国土空间规划和用途管制又需要与“健全自然资源资产产权体系”进行有效衔接。中国自然资源资产的产权制度现状是怎样的？与自然保护地相关的自然资源资产产权制度创新应从哪些方面开展研究和实践？国家公园作为独立的自然资源资产管理单位如何实现多要素统一管理？

访谈嘉宾：

闵庆文，中国科学院地理科学与资源研究所研究员，全国政协委员，中国生态学会副理事长，中国自然资源学会国家公园与自然保护地体系研究分会主任委员。研究方向为生态农业与农业文化遗产、生态系统服务与生态补偿、国家公园与自然保护地体系建设。

（1）中国自然资源资产的产权制度现状

自然资源是国家和地区经济发展的基础与关键，完善自然资源资产产权制度，进行自然资源最优化配置，实现科学、合理、有效的自然资源管理，涉及到生态环境、人类健康、社会文明等诸多方面。特别是从党的“十六大”以来，国家将生态文明建设提上议事日程，生态文明理念逐步深入人心，自然资源管理作为生态文明的具体体现不断得到重视，自然资源管理体制改革的制度建设不断推向新的水平。

放眼全球，世界各国自然资源管理体制都在随着人类对自然资源的认知而改变，从单一的资源管理走向管理与治理相结合，也更加突出对资源的生态属性和价值的重视，但并没有一个普适的管理体制能够解决各地自然资源管理问题。

根据《中华人民共和国宪法》和相关法律规定，自然资源属于国家和集体所有，广义的自然资源管理可以分为对资源实体的管理与对资源价值的管理，而后者就是自然资源资产管理。中国自然资源管理始终立足国情、紧跟发展需求，在2010年以来进入健全、建成统一完善的自然资源管理体制阶段，特别是在2018年3月，国务院组建自然资源部，整合国土、发改、住建、水利、林业、农业、海洋、测绘等各部门与自然资源管理相关的职责形成了统一的自然资源管理部门，不仅开始健全自然资源价值管理，全面“摸清家底”，进行全民所有自然资源资产的确权登记和有偿使用，而且通过加强国土空间用途管制、生态修复、耕地保护等工作，进一步强化对自然资源实体的管理。因此，自然资源管理部门调整和职责划分将资源管理权责更为集中与明晰，也更突出体现“山水林田湖草沙冰”的共同体理念，有利于从自然资源的本底价值，包括生态、科学、美学等多方面来开展自然资源管理，将保护与发展相结合。

自然资源管理的一个重要基础是完善的资产产权制度，任何资源的有效利用都要首先依托产权制度，它是生态文明建设的根本制度。2019年发布的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》中就明确指出，要求健全自然资源资产产权体系，明确自然资源资产产权主体，开展自然资源统一调查监测评价，加快自然资源统一确权登

记健全自然资源资产监管体系,完善自然资源资产产权法律体系。这一提法体现了中国自然资源资产产权制度面临的核心问题:产权归属不明晰,存在模糊的产权归属,从而导致行为主体缺失、开发利用过度、生态环境恶化、监督成本上升等问题^[6];产权收益流失,资源有偿使用制度在各级政府行使全民所有权的模糊规定无法全面落实,造成产权收益流失;产权交易偏离市场,还未形成多元化、多层次的围绕所有权的成熟市场。

因此,自然资源资产产权制度的建设仍然是自然资源管理制度改革的核心之一,需要进一步明确自然资源资产分类,为国土空间规划和自然资源管理奠定科学基础;进一步明确自然资源资产的公私价值属性,为差异化国土空间用途管制提供科学依据;加快推进资产统一确权登记,在明晰科学分类、统一制度框架的基础上扩大确权登记的资源范围;依法保障全民和集体所有自然资源资产收益。

(2) 与自然保护地相关的自然资源资产产权制度创新

建立以国家公园为主体的自然保护地体系是中国生态文明体制建设重要创举,而自然保护地作为国土空间规划的特殊区域和开展用途管制的典型空间,其管理机构的有效保护管理必须建立在科学、合理的自然资源资产产权制度上。丰富的自然资源类型、地方社区长期形成的资源依赖和管理体制、全民所有和集体所有并存的产权等等问题汇聚在多类型自然保护地内,使得自然资源资产产权制度创新成为生态保护和地区发展的机遇与挑战。

当前,中国自然保护地已经包含了《中华人民共和国宪法》和相关法律所认定的自然资源:土地、矿藏、水系、森林、山岭、草原、荒地、湿地、海域、野生动植物等。各类自然资源存在国家所有(全民所有)、集体所有以及个人所有(林木)等形式;自然资源还具有丰富的用益物权,比如土地承包经营权、地役权、自然资源使用权(海域使用权、探矿权、采矿权、取水权和使用水域、滩涂从事养殖与捕捞的权利),但有效期限各异,如土地承包经营权为30年,而林地为30~50年等^[7]。自然保护作为公益事业,存在需要让渡私利的问题,但自然资源资产所有权从非国有转为国有尽管有着合法路径,如“没收、征收、征购、收归”等,但在实际操作中面临的经济成本、社会稳定、生态必要性等问题在当前的自然保护地管理中往往需谨慎使用;相对地,用益物权的流转理论上能够更有效地平衡自然保护的公益需求与集体/个人的发展,但当前自然资源物权的权利束并不完整,限制了其有效流转。

面对多类型、具有差异化管理目标的自然保护地,有效地开展自然资源管理,确保保护与发展并行,需要针对自然保护地体系建设需求及其在国土空间规划中的定位进一步探索自然资源资产产权制度优化,以便根据管理需求细化国土用途空间管制:首先,自然保护地需要进一步突破以土地资源为核心的管理,确定明确的自然资源分类标准体系,对森林、草原、荒地等依附于土地的自然资源进行统一确权登记,对水系、湿地、海域、矿产等在自然保护地范围内进行独立登记单元划定;其次,自然保护地需要进一步明确自然资源所有权行使人,明晰自然资源管理的中央和地方事权边界,建立公平合理的自然资源资产收益分配机制;第三,自然保护地需要强化用途管制和产权管理的衔接,探索完善用益物权权利束,在土地国有化这样的权属统一或在没有集体土地使用权时以公权力限制权利人对自然资源合理利用的行政管理之外,寻求通过让渡部分用益物权并予以补偿等方式(如保护地役权)统筹保护与发展的关系。

(3) 国家公园实现多要素统一管理

国家公园是中国自然保护地体系的主体，也是一类包含多要素资源的独立的自然资源资产。实现多要素统一管理，需要保障国有（全民）自然资源资产不流失、全民所有权权益不损耗。为此，国家公园在自然资源统一确权登记中作为独立登记单元划定。同时，作为一类自然资源资产（含自然生态空间），国家公园也在开展所有权委托代理试点。这就意味着，国家公园作为独立的自然资源资产管理单位，其全民所有自然资源所有权形式模式将更为明确，将通过自然资源清单编制来明确委托人和代理人权责，逐步构建起不同资源种类的所有权委托管理体系及其配套制度，解决自然资源资产产权制度不够明晰、权利界限不清、全民所有者缺位、所有者权益不落实，推动实现“两个统一行使”职责，避免国家公园内自然资源过度开发和保护缺位。

另一方面，国家公园实现多要素统一管理，需要立足国情，尊重集体所有自然资源资产所有者的合理权益，维护用益物权人（如承包到户或流转到其他经济实体的自然资源所有者或使用者）权益。几十年的自然保护地建设和管理经验已经证明，生态保护不能牺牲当地居民的正当权益，国家公园自然资源资产管理以保护为主，但允许当地居民开展维持生产生活必要的资源利用活动。从国家公园体制试点到国家公园建立，国家公园在自然资源管理上不断探索保障以集体所有为主体的土地所有权人的利益，包括武夷山、钱江源、南山等国家公园及国家公园体制改革试点区都在尝试从用益物权角度，通过构建林地地役权等方式，开展自然资源资产的统一管理。当然，从法理上看，中国地役权的设立存在制度障碍，缺乏从环境公益角度出发的“保护地役权”，也存在需役地和需役地人狭隘化等问题，有必要从物权角度进一步丰富产权权利束，同时探索更多的协调公益和私利的方法，让因以保护为前提的用途管制而受到限制的自然资源资产产权得到合理的补偿^[8]。

主持人：

在中共中央、国务院《建立市场化、多元生态保护补偿机制行动计划》的总体要求中指出“到2022年，市场化、多元化生态保护补偿水平明显提升，生态保护补偿市场体系进一步完善，生态保护者和受益者互动关系更加协调，成为生态优先、绿色发展的有力支撑。”请您谈谈，自然保护地可采取哪些措施开展“市场化、多元化的生态保护补偿”？在实践中有哪些成功案例？国家公园特许经营作为自然保护地绿色发展的一种手段，目前主要存在什么问题？未来应该如何促进绿色发展与环境保护双赢？

访谈嘉宾：

张海霞，浙江工商大学旅游与城乡规划学院教授，民盟中央生态环境专委会副主任。研究方向为国家公园与旅游规划。

（1）自然保护地生态补偿与实践案例

自然保护地实施生态补偿机制本质是将自然保护地建设中产生的外部成本内部化的一种经济手段，生态补偿以生态保护为目的，协调利益相关方的激励性经济政策，其中的关键技术难题是外部性的识别和内部化机制设计。根据生态补偿主体的不同，自然保护地生态补偿一般包括政府主导的生态补偿、市场化的生态补偿、政府和社会资本合作的生态补偿等几种方式。党的“十八大”明确了将生态补偿机制作为落实生态文明战略的重要举措，2018年中共中央办公厅出台了《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行

动计划》,以文件形式确立了市场化、多元化补偿机制建设的总体要求、重点任务和配套措施。市场化、多元化的生态补偿作为政府生态补偿的有益补充,主要通过税费机制、生态保证金制度、生态补偿基金制度等几种方式来实现外部性的内部化,在经济效益较强的水权交易、林业碳汇、土地利用等领域有较强的适用性。中国市场化生态补偿中流域性补偿发育较好,特别是新安江流域生态补偿机制已经在全国其他10个流域、15个省份得到复制推广。政府特许经营机制是自然保护区关系的一种市场化、多元化生态补偿路径,由政府依法授权,通过竞争性程序吸引社会资本向公众供给自然保护区的生态产品与服务,获得经营许可权的社会资本需向政府缴纳一定特许经营费,特许经营费需依法合规地用于维护生态环境、发展生态经济、促进社区发展。根据资金管理制度的不同,自然保护区征收的特许经营费可能通过纵向的政府财政资金或横向的市场补偿资金等不同方式进入生态补偿基金,但本质上属于社会资本参与生态补偿机制的市场化资金来源。

譬如杭州青山村善水基金案例。青山村位于杭州余杭区饮用水水源地保护区,因为水源保护地的建设,青山村生态保护与村民农业生产间的矛盾难以改善。直到2014年大自然保护协会与青山村村委合作,建立善水基金信托,将龙坞水库作为小水源地保护项目,发展绿色产业、建设自然教育基地等经营活动,吸引多主体参与市场化生态补偿。善水基金信托项目不仅让本地居民获得了比毛竹种植收益高20%的生态补偿金,还能参与分红。经过8年发展,善水基金投入主体日益多元化,村民甚至自发建立了新的绿色组织来共同维护生态补偿基金的发展。2019年青山村村委和青山同心荟又启动了“自然好邻居”计划,50多家经营户每年会从利润中抽出10%~20%投入善水基金,同时通过“自然好邻居”计划为村民建立的绿色积分档案,将更多资源向评级高的村民倾斜,推动绿色发展。青山村水源保护地市场化多元化的生态补偿实践,达到了生态、经济和社会效益“三效合一”,促进村民增收和农业产业生态化,唤醒村民生态意识的同时也吸引着更多的社会主体加入青山村的生态保护事业。

(2) 国家公园特许经营与自然保护区绿色发展

国家公园特许经营制度是指国家公园内由政府依法授权,通过竞争性程序吸引社会资本向公众供给生态产品与服务的过程,是各国最普遍采用的规范高效的国家公园商业模式和资源利用机制。中国首批5个国家公园均编制完成了特许经营管理办法,其中部分国家公园编制完成了国家公园特许经营规划。虽然工作取得了一定成效,但国家公园内经营利用活动仍有几个关键问题未得到解决,主要表现在:

第一,体制层面,自然资源资产国家所有权虚置,由谁特许仍于法无据。一是国家公园管理机构权力存在虚化困局,如武夷山国家公园管理局仅有从原保护地转来的入园许可权、建设许可权,不具有全面开展经营利用项目所需的审批、定价、质量监督等许可权,国家公园的经营收益仍存在被固化为地方利益的问题。二是原有经营项目存在转置困局,如武夷山国家公园内的三大体验项目——九曲溪竹筏、观光车、漂流,长期以来以垄断承包的方式分别给武夷山旅游发展股份有限公司和武夷山青龙景区旅游公司经营,与武夷山市政府签署了为期最长50年的经营合同,这些项目统一赎回则面临高额转置困境。三是特许经营的模糊边界易造成权力滥用,由于缺乏特许经营制度顶层设计,在前期试点过程中仍多见政府特许经营与政府购买支付边界混淆,缺乏数量规制、空间规制、质量规制等变相放松许可管理的权力失范现象。

第二, 机制层面, 国家公园特许经营管理程序亟待规范, 如何特许仍于规未定。由于当前国内对国家公园特许经营目标、原则、范围、程序等尚未形成统一认识, 各国家公园管理机构的特许经营管理职能多被整合进入其他职能处室, 职能处室的特许经营管理能力参差不齐, 难以保障相关规划的科学性、统一性, 以及招评标过程的专业性、权威性。

第三, 理念层面, 国家公园全面公益性缺乏系统保障, 为谁特许仍于民不公。一是“重市场化、轻公益性”, 缺乏稳定持续的资金保障机制, 存在消费主义风险, 商业服务的公益性不足。二是“重超利、轻创新”, 各国家公园仍被锁定在传统观光、日用品售卖、园区交通、住宿、餐饮等构成的相对单一的低端业态, 业态升级有困境, 三是“重划界治理、轻共同体发展”, 出现了禁止国家公园内任何经营利用活动的“禁区式模式”, 通过生态移民将原住民移出国家公园的“迁移式模式”, 还有空间上将原住民生计问题显著的社区划出国家公园的“天窗式模式”, 本质上以上模式都是将原住民视为与自然对立的干扰因素, 与全民公益性的基本原则相悖。

国家公园特许经营存在的问题, 本质上是国家公园为主体的自然保护地中保护与发展之间的矛盾。因此探析绿色发展与生态保护关系的演化规律, 尤其从政府治理的角度分析价值、角色、制度、技术、财政等基本治理要素对绿色发展与生态保护关系的影响十分必要。理论上, 当前中国处于以国家公园为主体的自然保护地体系的初创期, 促进绿色发展与生态保护双赢, 首先应该在价值和制度两个核心治理要素上实现突破:

第一, 国家利益主导, 坚持全民公益性的价值起点。一是“权”上要保护国家所有者权益, 加快推进《自然保护地法》《国家公园法》等相关立法, 从顶层设计上明确国家利益和全民公益性的内涵。二是“钱”上要落实生态保护资金机制, 建立由财政保障的自然保护地内道路、生态解说、科普服务等基本公共服务与设施的稳定资金投入机制, 由社会资本投入供给必要的非基本公共服务与设施的特许经营机制, 降低门票价格。三是“规划”上要强化对自然保护地相关规划编制及规划实施的监管监测, 严防自然资源资产过度利用和消费主义倾向, 加大对违规规划查处力度。

第二, 兼顾效率公平, 探索中国特色特许经营制度。一是要以民为本, 构建中国特色的国家公园特许经营类型体系, 推动对特许经营项目的国家集中统一规划、统一授权、统一管理, 编制兼顾效率公平的国家公园特许经营规划, 坚决维护生态保护优先原则、坚决保护社区居民发展权益。二是要推动国家公园与周边区域生态产品品牌共建, 推动生态产品国际互认, 促进中国国家公园品牌增值, 实现全民共筑国家公园共同体的新格局。

主持人总结:

七位专家从不同的角度阐述了生态文明建设背景下中国自然保护地发展的理论进展和实践创新。从世界可持续发展的进程和新时代中国的发展趋势来看, 中国在自然保护地的发展与保护领域的行动显得尤为关键且重要, 这不仅体现在自然资源管理改革、治理体系协调、绿色发展等方面, 更重要的是, 中国在自然保护地建设中的深度参与对于全球自然保护地格局演变具有巨大且深远的潜在意义。因此, 中国的自然保护地发展的理论思考和实践创新一方面要站在全球高度, 另一方面要紧扣新时代背景。在自然资源管理改革方面, 立足“提升生态系统多样性、稳定性和持续性”的新时代目标, 完善自然资源市场体系、构建国土空间规划体系、推进全域国土空间用途管制等^[9]; 在治理体

系层面,自然保护地发展要形成具有全球影响力的多元共治格局,并引领全球自然保护地发展的革新,形成社会—生态系统适应性治理方法^[10];在绿色发展层面上,需要建立高效共生的人地互动机制^[11],辩证统一地认识生态环境保护和经济发展之间相辅相成的关系^[12],实现全球范围“人与自然和谐共生的现代化”。结合专家的主要观点,生态文明建设背景下以国家公园为主体的中国自然保护地的发展研究,今后还要重点关注以下三个方面。

首先,以国家公园为主体的中国自然保护地体系在生态文明时期应该承担何种角色。具体而言:(1)习近平总书记2022年世界经济论坛上提出中国正在建设世界最大的国家公园体系,这使我们有了世界目标,也使我们必须在理论思考与创新实践领域立标国际领先,从而与世界各国共同努力达到增强生态系统循环能力、维护生态平衡的目标^[13];(2)生态文明是人类文明新形态,国家公园必须从人地关系上体现人与自然和谐共生,所以基于习近平生态文明思想的人地关系构建应该成为今后这一领域的重要研究主题;(3)虽然各国的政治体制不同、人地关系不同,但国家公园要从地球生命共同体角度体现全球生态利益,这就需要像气候变化研究一样加强全球协同研究,更多地基于联合国《生物多样性公约》来评判保护绩效、构建与本国国情相适应但能体现全球生态利益的人地关系,并积极探索跨区域的自然保护区利益协调^[14]、多元共治以及全球性的生物多样性合作管理模式^[15],从而推动全球自然保护地体系的长远发展。

其次,以国家公园为主体的中国自然保护地体系的发展模式在人类文明的历史长河中应该承担何种角色。具体而言:(1)中国国家公园的治理模式如何广泛适用于世界自然资源保护、文化遗产保护的自然人文综合治理,这影响着中国方案在世界环境—文化治理格局中的角色与地位;(2)自然生态的保护如何与传统文化的保护形成互动,如何助力形成新的发展模式,使得生态文明能综合体现在生态保护、文化传承和绿色发展上;(3)在人与自然关系的解释上,马克思认为自然与社会是互为中介的,或者准确来说是物质变换(metabolism)的相互作用^[16],习近平生态文明思想运用和深化了马克思主义关于人与自然、生产和生态的辩证统一关系^[17],以国家公园为主体的自然保护地体系作为生态文明思想的蓝本,如何在实践中落实并推进马克思主义自然观的发展,促进马克思主义关于人与自然关系思想的与时俱进,是科学研究的时代使命。

最后,以国家公园为主体的中国自然保护地体系在人与自然和谐共生的现代化进程中应该承担何种角色。习近平总书记在人与自然和谐共生的现代化论述中强调,建立健全绿色低碳循环发展经济体系、促进经济社会发展全面绿色转型是解决中国生态环境问题的基础之策^[12]。在占据中国陆域面积达18%以上的自然保护地中,如何同步推进物质文明建设与生态文明建设,形成自然保护地绿色发展模式与示范,在生态文明持续推进的过程中,自然保护地的绿色发展方案如何为其他地域类型的经济可持续发展提供思路,从而促进各领域更高的可持续发展水平,这将成为未来研究需要重点关注的领域。此外,在中国生态文明建设成就逐渐获得国际社会关注并得到国际社会越来越多认可的同时,如何在生态文明的现代化建设中进一步打造中国样本,与世界各国共同推进经济社会全面绿色转型进程,这对于推进全球可持续发展事业具有重要意义。站在全球绿色发展的高度,中国的自然保护地绿色发展方案如何与世界各国的绿色发展理念相互融合,也就是自然保护地绿色发展体系如何通过产业串联和业态升级方面与国际先进绿色发展进程接轨,实现资源环境优势向产品品质优势的转变,进而实现自然保护地绿色

发展的价格优势和销售优势^[18], 形成体现生态文明要求的生产力和生产关系, 这些都需要从全球战略的高度进行协同研究。

参考文献(References):

- [1] COMBERTI C, THORNTON T F, WYLLIE DE ECHEVERRIA V, et al. Ecosystem services or services to ecosystems? Valuing cultivation and reciprocal relationships between humans and ecosystems. *Global Environmental Change*, 2015, 34: 247-262.
- [2] 欧阳志云, 杜傲, 徐卫华. 中国自然保护地体系分类研究. *生态学报*, 2020, 40(20): 7207-7215. [OUYANG Z Y, DU A, XU W H. Research on China's protected area system classification. *Acta Ecologica Sinica*, 2020, 40(20): 7207-7215.]
- [3] 刘超. 国家公园体制建设中环境私人治理机制的构建. *中州学刊*, 2021, (4): 48-55. [LIU C. Building environmental private governance mechanism in the construction of national park system. *Academic Journal of Zhongzhou*, 2021, (4): 48-55.]
- [4] FAN Y P, FANG C L, ZHANG Q. Coupling coordinated development between social economy and ecological environment in Chinese provincial capital cities-assessment and policy implications. *Journal of Cleaner Production*, 2019, 229: 289-298.
- [5] 蔡晓梅, 苏杨. 从冲突到共生: 生态文明建设中国国家公园的制度逻辑. *管理世界*, 2022, 38(11): 131-154. [CAI X M, SU Y. From conflict to mutualism: The institutional logic of national parks in the construction of ecological civilization. *Journal of Management World*, 2022, 38(11): 131-154.]
- [6] 马永欢, 吴初国, 林慧, 等. 完善全民所有自然资源资产管理体制研究. *中国科学院院刊*, 2019, 34(1): 60-70. [MA Y H, WU C G, LIN H, et al. Research on perfecting management system of state-owned natural resources assets. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2019, 34(1): 60-70.]
- [7] 钟乐, 赵智聪, 杨锐. 自然保护地自然资源资产产权制度现状辨析. *中国园林*, 2019, 35(8): 34-38. [ZHONG L, ZHAO Z C, YANG R. Discrimination and analysis of the status quo of property rights system of natural resource assets in natural protected areas. *Chinese Landscape Architecture*, 2019, 35(8): 34-38.]
- [8] 何思源, 苏杨, 闵庆文. 中国国家公园的边界、分区和土地利用管理: 来自自然保护区和风景名胜区的启示. *生态学报*, 2019, 39(4): 1318-1329. [HE S Y, SU Y, MIN Q W. Boundary, zoning, and land use management of the China National Parks: Learning from nature reserves and scenic areas. *Acta Ecologica Sinica*, 2019, 39(4): 1318-1329.]
- [9] 严金明, 王晓莉, 夏方舟. 重塑自然资源管理新格局: 目标定位、价值导向与战略选择. *中国土地科学*, 2018, 32(4): 1-7. [YAN J M, WANG X L, XIA F Z. Remold new pattern of natural resource management: Target orientations, value guidelines and strategic choices. *China Land Science*, 2018, 32(4): 1-7.]
- [10] 杜金鸿, 刘宁, 先义杰, 等. 世界生物圈保护区对我国国家公园建设与管理的启示. *中国科学院院刊*, 2022, 37(11): 1602-1613. [DU J H, LIU N, XIAN Y J, et al. Enlightenment of biosphere reserve to establishment and management of national park in China. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2022, 37(11): 1602-1613.]
- [11] WU H T, HAO Y, REN S Y. How do environmental regulation and environmental decentralization affect green total factor energy efficiency: Evidence from China. *Energy Economics*, 2020, 91: 104880, Doi: 10.1016/j.eneco.2020.104880.
- [12] 习近平. 努力建设人与自然和谐共生的现代化. *新长征*, 2022, (9): 4-7. [XI J P. Strive to build a modernization in harmony with nature. *New Long March*, 2022, (9): 4-7.]
- [13] 习近平. 共同构建人与自然生命共同体. *环境*, 2022, (3): 10-11. [XI J P. Building human and natural community of life. *Environment*, 2022, (3): 10-11.]
- [14] 张晨, 郭鑫, 翁苏桐, 等. 法国大区公园经验对钱江源国家公园体制试点区跨界治理体系构建的启示. *生物多样性*, 2019, 27(1): 97-103. [ZHANG C, GUO X, WENG S T, et al. Cross-border governance system construction of Qianjiangyuan National Park pilot by referring to the experience of French regional parks. *Biodiversity Science*, 2019, 27(1): 97-103.]
- [15] ANDRADE G S M, RHODES J R. Protected areas and local communities: An inevitable partnership toward successful conservation strategies?. *Ecology and Society*, 2012, 17(4): 14.
- [16] (美) 尼尔·史密斯. 不平衡发展: 自然资本与空间的生产. 刘怀玉, 付清松 译. 北京: 商务印书馆, 2021: 45-46. [SMITH N. *Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space*. Translated by LIU H Y, FU Q S. Bei-

jing: The Commercial Press, 2021: 45-46.]

- [17] 中共生态环境部党组. 深入学习贯彻习近平生态文明思想 努力开创新时代美丽中国建设新局面. 环境保护, 2022, 50(16): 8-10. [The party group of the Ministry of Ecology and Environment of the Communist Party of China. In-depth study and implementation of Xi Jinping's thought on ecological civilization and efforts to open up a new situation in the construction of beautiful China in the New Era. Environmental Protection, 2022, 50(16): 8-10.]
- [18] 苏红巧, 苏杨, 林翰哲. 国家公园与区域发展关系研究: 以上海生态之城建设为例. 环境保护, 2020, 48(15): 49-54. [SU H Q, SU Y, LIN H Z. Research on the relationship between national parks and regional development: Taking Shanghai Eco-city Construction as an Example. Environmental Protection, 2020, 48(15): 49-54.]

Theoretical debates and innovative practices of the development of China's nature protected area under the background of ecological civilization construction

CAI Xiao-mei¹, SU Yang², WU Bi-hu³, WANG Yi^{4,5}, YANG Rui⁶,
XU Wei-hua⁷, MIN Qing-wen⁸, ZHANG Hai-xia⁹

(1. School of Tourism Management, South China Normal University/Key Laboratory of Cultural Space and Social Behavior, South China Normal University, Guangzhou 510006, China; 2. Journal of Management World, Development Research Center of the State Council, Beijing 100026, China; 3. School of Urban and Environmental Studies, Peking University, Beijing 100871, China; 4. Institutes of Science and Development, CAS, Beijing 100190, China; 5. School of Public Policy and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China; 6. National Park Research Institute, Tsinghua University, Beijing 100084, China; 7. State Key Laboratory of Urban and Regional Ecology, Research Center for Eco-Environmental Sciences, CAS, Beijing 100085, China; 8. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China; 9. School of Tourism and Urban-Rural Planning, Zhejiang University of Technology and Business, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The establishment of the nature protected area system based on national parks is seen as the important implementation of Xi Jinping's Thought on ecological civilization from the perspective of reform. From the perspective of homeland space governance, it is the core carrier of ecological construction and the primary position of maintaining its primary position in national ecological security. In order to achieve harmonious coexistence between man and nature in the nature protected area, it is necessary to achieve "the strictest protection" and "lucid waters and lush mountains are invaluable assets", which is both ecological and civilized. In order to better understand and interpret the development of China's protected areas and the driving factors behind them in the context of ecological civilization construction, we invited seven well-known experts from ecological civilization and national park related fields to discuss the following aspects of the protected areas: ecological civilization construction, human-land relations, conflict and symbiotic transformation mechanism between man and nature, the governance system of the protected areas and the contribution of Chinese governance system to the construction of global ecological civilization, natural resource asset property rights system, daily management and supervision of the protected areas, ecological compensation and

concession of the protected areas, and etc.

The main conclusions are: (1) Only through establishing the ecological civilization system can local governments deal with the relationship between the protection and development of the protected areas, and the establishment of the national park system has made the fastest overall progress and is the most systematic part in the reform of the ecological civilization system. (2) To achieve the "strictest protection", the development of the protected areas is inseparable from the support of the concept of the human-land relations. It stresses on the importance of paying attention to the "land" of the nature protected area, as well as emphasize the significance of the functions and participation of people from the perspectives of "adapting measures to local conditions" and "authenticity of land lovers". (3) The institutional causes of human-nature conflict in the nature protected area mainly stem from the conflict of interests and structures between governments at different levels. (4) To resolve conflicts and achieve symbiosis between man and nature, it is necessary to optimize the governance system, especially adjust the responsibility and rights system of governments at all levels. Moreover, in order to achieve the goals of "ecological protection first" and "public welfare for all people", we should reconstruct the dimension of interests, and form a community of common interests. (5) It is necessary to coordinate and efficiently allocate the responsibilities and rights of different stakeholders under the unified management goals, and construct a co-governance pattern and pluralistic co-governance system of the nature protected area so as to handle various relationships of multiple subjects in the governance system of the nature protected area. (6) There are deep-seated contradictions between the logic of capital and ecology, between the protected areas and human settlements systems, between nature conservation goals and global execution. The institutional advantages of socialism with Chinese characteristics in the new era and the cultural tradition of "man and heaven" formed by thousands of years of accumulation can contribute Chinese wisdom to the construction of global ecological civilization. (7) In view of the construction needs of the protected areas system and its positioning in the spatial planning, it is necessary to optimize the property rights system of natural resource assets, and explore the control system of the territorial space that is conducive to handling the relationship between protection and development. Before the reform of the national institutions, there was a problem of fragmented management ("Nine-Dragon Water Governing" in Chinese) in the protected areas. The daily comprehensive management and supervision and law enforcement of the protected areas have been carried out to realize the unification, standardization and orderliness of management and supervision after the institutional reform. (8) In order to achieve ecological protection goals, it is necessary to universally realize the transformation of "two mountain theory", especially under the market economy. The national concession system can be seen as a market-oriented and diversified ecological compensation path and an effective way of green development, which requires the exploration of governmental franchise and brand franchising in active and diverse means.

Keywords: ecological civilization construction; protected areas; national parks; ecological system; governance system