

# 中国式现代化背景下自然保护地体系建设的 新理论、新方法与法制保障

蔡晓梅<sup>1</sup>, 苏杨<sup>2</sup>, 徐卫华<sup>3</sup>, 周绍杰<sup>4</sup>, 何思源<sup>5</sup>, 臧振华<sup>3</sup>,  
王蕾<sup>6</sup>, 吕忠梅<sup>7</sup>, 尹铎<sup>8</sup>, 苏晓波<sup>9</sup>

(1. 华南师范大学旅游管理学院, 广州 510006; 2. 国务院发展研究中心管理世界杂志社, 北京 100026;  
3. 中国科学院生态环境研究中心, 北京 100085; 4. 清华大学公共管理学院, 北京 100084; 5. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 6. 青海玛多云享自然文旅有限公司, 果洛藏族自治州 813500;  
7. 中国政法大学民商经济法学院, 北京 100088; 8. 广州大学地理科学与遥感学院, 广州 510006;  
9. 美国俄勒冈大学地理系, 美国 俄勒冈 97401-97440)

**摘要:** 以国家公园为主体的自然保护地体系建设是贯彻落实习近平生态文明思想的重大举措, 也是人与自然和谐共生的中国式现代化的重要实践领域, 因此受到生态学、地理学、经济学、法学、社会学等多学科关注。为协调自然保护地体系的人地关系和园地关系, 推动中国自然保护地体系建设的理论创新、治理优化和法制保障升级, 特邀自然保护地相关领域的8位专家开展访谈。访谈主要从中国式现代化、理论体系与方法创新、法制保障和国际履约四个方面, 以中国自然保护地体系治理的理论认识和实践创新为核心, 以国家公园为主体的自然保护地体系建设的几个方面展开探讨: 对复杂的人地关系、园地关系的认识及其复杂性应对策略; 自然保护地体系的管理效率提升策略; 中国自然保护地体系建设如何通过与国际公约履约任务挂钩彰显中国式现代化的优势; 法制保障在协调人地关系、园地关系方面的创新性作用。综合各位专家主要观点, 主要结论有: (1) 以国家公园为主体的自然保护地体系建设需要在维护国家生态安全、保障优质生态产品供给以及协调保护地与周边关系方面响应人与自然和谐共生的中国式现代化互动的治理要求, 才能实现“生态保护、绿色发展、民生改善”相统一; (2) 协调好人地关系是推动国家公园治理现代化的关键, 需着眼于人地关系、园地关系和跨省协同这三个核心问题, 把中国国家公园治理模式界定为“基于央地协同的整合治理”, 通过有效的机制设计形成“激励相容”; (3) 自然保护地的生态保护与社区发展相协同, 需要进一步研究生物多样性对人类社会的重要作用, 基于自然的解决方案有利于形成保护地的包容性治理; (4) 构建统一规范高效的国家公园体制, 需要健全统筹推进国家公园体制改革的领导体制和工作机制, 形成园地利益共同体, 加深园地融合程度; (5) 发展新质生产力是处理人地关系和园地关系的必要之举, 主要依靠市场经济形成的人与自然和谐共生模式, 不仅能够体现中国式现代化的特色, 也能助力《生物多样性公约》要求的生物多样性工作主流化, 形成具有国际普适性的履约机制; (6) 破解“人地约束”难题, 妥善处理“园地关系”, 需要从上到下的国家公园法制保障体系规范, 并为自然资源的规范

收稿日期: 2024-10-14; 修订日期: 2025-02-21

基金项目: 国家自然科学基金项目(42371239); 广东省普通高校哲学社会科学重点实验室项目(2022WSYS004); 广东乡村地域系统野外科学观测研究站项目(2021B1212050026)

作者简介: 蔡晓梅(1976-), 女, 湖南隆回人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为绿色发展与国家公园、社会文化地理与旅游管理。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。

利用保驾护航；(7) 共建“一带一路”倡议与建设生态文明相辅相成，中国的自然保护地体系在全球履约中能够帮助全球南方实现保护与发展的并重，为构建人类命运共同体贡献中国智慧。

**关键词：**中国式现代化；自然保护地；国家公园；人与自然和谐共生；新质生产力；协同治理

### 主题主持人：

蔡晓梅，华南师范大学教授，博士生导师，华南师范大学科学研究院副院长兼科技处处长，华南师范大学生态文明与绿色治理研究中心执行主任。研究方向为旅游发展与文化政治、绿色发展与国家公园。

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。

### 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，既可为人民群众的美好生活提供优质生态环境和生态产品，也是生物多样性就地保护的主体，在维护国家生态安全中居于首要地位。“中国正在建设世界最大的国家公园体系”，以国家公园为主体的自然保护地体系建设与中国式现代化进程和美丽中国建设进程同步，中国式现代化背景下的自然保护地体系建设体现了以生态文明引领世界文明的中国情境、中国智慧和中国模式。人与自然和谐共生作为中国式现代化的五大特征之一，也是中国自然保护地体系建设的核心要求和主要难点。这是因为中国的自然保护地“人地约束”明显：自然保护地内有数以千万计的原住居民，有超过1/3的土地是集体所有，自然保护地的人地关系乃至园地关系（自然保护地管理机构与地方政府的关系）因此难免紧张，实现人与自然和谐共生的中国式现代化相对困难，全面发挥自然保护地体系的功能仍有诸多难题要解决。

具体而言：第一，中国的自然保护地体系建设伴随着复杂的人地关系、园地关系处理，不同利益相关者的利益结构不同，加上大量历史遗留问题，既往的简单功能分区后一刀切的保护和保护者基本不管发展的管理模式难以处理好各种关系。第二，自然保护地体系内部在经过五年整合优化后仍显“貌合神离”，且国家公园体制改革在多数国家公园和国家公园创建区也没有完全到位，各国家公园的二级机构大多仍然是原来的自然保护区、森林公园、林场体制，难以统一规范高效的管理来统筹保护与发展。第三，绝大多数自然保护地的工作与全面完成《生物多样性公约》等重要国际公约的履约任务是脱钩的，这样世界最大的国家公园体系拥有国可能难以成为世界最大最好的履约国（但《生物多样性公约》到2030年的主要目标“昆蒙框架”是中国作为主席国牵头制定的，这就使中国按《生物多样性公约》要求做好自然保护地工作事关中国的全球责任和中国式现代化事关全球发展模式）。第四，相关改革和探索缺乏法律保障，一些自然保护地在处理人地关系、园地关系上的创新（如特许经营）可能遭遇不当查处风险。面对这些难题，亟需形成人与自然和谐共生的中国式现代化背景下的自然保护地体系建设的新理论、新方法和法制保障。

因此，我们邀请来自生态保护、公共管理、社区治理、环境法等领域的专家，以新时代自然保护地在推进人与自然和谐共生的中国式现代化中妥善处理人地关系、园地关系为线索，聚焦自然保护地建设如何适应新时代的特征、构建多元协同的现代化治理体

系、在自然保护地中形成新质生产力以促进人与自然和谐共生、建构全球生物多样性保护与可持续发展的中国话语等进行深入对话。

#### 主持人：

习近平总书记在党的“二十大”报告中指出，人与自然和谐共生是中国式现代化的重要特色，促进人与自然和谐共生是中国式现代化的本质要求。以国家公园为主体的自然保护地体系建设如何响应中国式现代化的治理要求？如何赋能区域经济高质量发展从而实现“生态保护、绿色发展、民生改善相统一”？

#### 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、国家公园与自然保护地等。

党的“二十大”报告中明确提出建设中国式现代化的要求，中国式现代化有五个特征，即人口规模巨大的现代化、全体人民共同富裕的现代化、物质文明和精神文明相协调的现代化、人与自然和谐共生的现代化、走和平发展道路的现代化。以国家公园为主体的自然保护地体系建设应该响应中国式现代化的治理要求，体现全民公益性，使国家公园的理念得到广泛传播，让更多人参与国家公园建设，实现共建共享。国家公园特别要体现人与自然和谐共生的现代化要求，在维护国家生态安全方面发挥关键作用，同时以高水平保护带动区域经济高质量发展。

国家公园是中国自然生态系统最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的区域。国家公园的首要功能是保护，重点要坚持保护优先、自然恢复为主要的理念，做好国家公园的生态保护恢复工作。一是确保《国家公园空间布局方案》的49处国家公园在落地中不走样。使规划区域生态系统原真性与完整性最高、生物多样性最富集、生态调节功能最重要的区域纳入国家公园的范围，避免一味地为经济发展让路而使国家公园边界变成“四不像”。二是加强生态本底调查与监测。利用大数据、人工智能、物联网等新技术手段，清晰了解国家公园重要生态系统、珍稀濒危物种、重要自然遗迹与景观、生态系统服务等自然主要保护对象的数量、分布及变化趋势，及时发现并处理威胁与风险。三是强调以自然恢复为主、人工修复为辅开展生态恢复。除了必要的矿山恢复、疫源疫病与外来物种清除、野生动物廊道建设等人工措施外，国家公园的生态恢复应该封育为主，通过降低载畜量等途径消除或降低人类活动干扰，依靠自然的力进行恢复，避免“过度”修复。

同时，亟待严格保护的前提下促进绿水青山向金山银山的转变。国家公园所在的区域仍然是中国经济社会发展相对滞后的区域，国家公园内及周边社区居民的收入水平较低，为更充分协调国家公园的保护工作与这些区域经济发展之间的矛盾，目前中国国家公园已经积累了一些可资借鉴的经验。一是完善国家公园生态保护补偿制度。国家公园由于提供的生态产品多为公共产品，生态保护补偿是价值实现的主要路径，应该在现有国家生态保护补偿制度的基础上，考虑国家公园生态系统质量、生态产品供给能力、生态保护成本与成效等调整补偿额度，建立健全园内园外、非国有公益林、国家公园不同管控分区的差异化补偿机制。二是推动园内保护与园外开发相衔接。国家公园是严格保护区域，尽管一般控制区可以发展生态旅游等绿色产业，但建设用地仍然受到诸多限

制,可借鉴福建南平“环武夷山国家公园保护发展带”的思路,将产业链的不同环节布局在国家公园和环带内的适宜区域,推动园内保护与园外开发的协同。三是完善国家公园经营开发制度,发挥国家公园金字招牌的优势。通过优化生态旅游、自然教育模式,打造精品线路,提升公园文化服务溢价;建立具有国家公园标识的区域性公共品牌体系,建立国家公园生态产品质量追溯机制,运用人工智能等高新技术推动生态产品经营开发。四是不断提升社区居民的收入水平。通过完善国家公园生态管护员制度、特许经营制度等,不断提高园内园外居民参与国家公园保护、管理与经营服务的比例,提高社区居民的收入,提升其获得感与参与感。

#### 主持人:

从公共管理学科的角度出发,以国家公园为主体的自然保护地体系建设本质上是面向社会—自然生态系统的治理,目前有哪些理论支撑,这些理论如何创新应用于协调人地关系?

#### 访谈嘉宾:

周绍杰,清华大学公共管理学院教授,清华大学国情研究院副院长。研究方向为发展政策研究、微观发展研究、中国经济、国际发展与全球治理。

#### (1) 中国国家公园治理的三个突出问题:人地关系、园地关系和跨省协同

协调好人地关系是推动国家公园治理现代化的关键,国家公园的特殊性为人地关系的协调提供了新的着眼点:人地关系、园地关系和跨省协同。从中国国家公园设立的治理目标来看,首要功能是重要自然生态系统的原真性、完整性保护,同时兼具科研、教育、游憩等综合功能。因此,中国国家公园的功能定位主要是考虑生态效益,其次是考虑社会效益,经济效益考虑得相对较低。从治理客体来看,由于历史原因导致中国以国家公园为主体的自然保护地体系类型多样,包括自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、地质公园、森林公园等类型。从利益相关方来看,涉及中央政府及不同部门、各级地方政府、国家公园管理机构、国家公园区域附近的居民等。从利益冲突来看,涉及国家公园资金投入的分担、国家公园附近居民的民生发展与国家公园保护等冲突问题。从中国国家公园当前所面临的治理问题,本质上是“人地关系、园地关系和跨省协同”这三个核心问题所涉及到的各种错综复杂的人地关系。目前,中国各类自然保护地治理还处于探索阶段,即便是国家公园,“支离破碎”和“九龙治水”现象也在一定范围内存在。下面分别就上述三个核心问题对中国国家公园的治理现状进行分析。

人地关系紧张是当前中国国家公园治理面临的突出问题,也是国家公园治理的核心问题。人地关系体现的是在国家公园范围内人与公园的利益冲突和联系,也是中国在国家公园建设中避无可避的关键问题。一般来说,人地关系取决于国家公园内的经济形态和资源环境保护需求的关系。当前中国设立的大多数国家公园和自然保护区位于经济欠发达地区,公园内的森林、矿产和水资源丰富。与此同时,园区居民的生计模式对公园的土地和生态资源依赖性较强,甚至是完全依赖,从而也形成了园区保护和园区资源开发的矛盾。此外,人地关系还与国家公园的土地属性有关。当前中国首批成立的五个国家公园中,三江源国家公园的土地属性以国有土地为主,区域内人烟稀少且以游牧生产形态为主,土地产权归属明确,人地冲突较少。可以作对比的武夷山国家公园所属区域

人口密集，存在大片集体土地和游客，并且当地的茶园存在较高的经济价值属性，是当地居民的主要收入来源。这些因素叠加导致武夷山成为首批成立的国家公园中的人地冲突最为严重的地区。此外，由于历史遗留问题，国家公园区域内的耕地、林地和宅基地与生态保护红线还存在交叉重叠，使得人地关系问题更加复杂。

园地关系协调是国家公园体系建设中亟需解决的另一核心问题。园地关系背后反映出的是代表向中央政府以及相关部门负责的公园管理机构，与代表负责园区居民民生和发展的地方政府之间的利益关系。因此，园地关系本质上也是国家公园体制下的央地关系。除东北虎豹国家公园外，目前中国的其他国家公园均采用中央与地方共管或地方政府代管的治理模式，这造成了大部分国家公园虽然名义上属于“国家”、由省政府直属的国家公园管理机构来管理，但是基层地方政府也承担了诸多公园管理职责，尤其是对其中的社区治理和生产经营活动。对于基层地方政府而言，在实施公园管理的实践中就涉及如何权衡履行中央所要求的对国家公园进行有效保护的义务和地方开发利用国家公园资源服务地方发展的经济收益。需要指出的是，园地关系在很大程度上也受中央与地方对于国家公园投入分担的影响。也就是说，如果中央在国家公园保护的投入不足，地方在承担园区范围内的民生发展将面临更大的压力，从而也就加大基层地方政府具体执行保护任务的压力。因此，这一体制能够有效运作的必要前提是，中央政府需要在财政上保障管理机构的运营并能通过转移支付平衡园地关系。

国家公园治理涉及的第三个问题是跨省统一管理问题。中国的省际行政区边界划分以山川形便（即山脊线或江河湖等自然屏障）为主，但国家公园边界的划分则主要考虑生态系统完整性，这就容易造成一个生态系统分属两省的情况（如武夷山，这种情况在49个国家公园候选区中约占1/3）。因此，两者的不一致就会产生国家公园地理区域跨越省级行政区的问题，从而产生跨行政区协同问题。虽然当前国家公园已经建立了省际联席会议制度，但是各省级行政区管理模式和管理实践的“不统一”也导致了“一园多制”问题的产生。举例而言，如果公园区域内的一个省级政府提高了对于生态环境保护的执法尺度，另一个省级政府不随之调整，则执法严格省份的企业和社区就相当于承担了更多的成本。这种跨省治理“有成本、无收益”的结果造成了国家公园管理协调出现“同一省内进展快，跨省进展慢”的现象。跨省管理不统一的现象实际上是因为国家公园管理机构在不同片区的管理实践上不能有效发挥协调作用，从本质上来讲也是国家公园治理中的央地关系。

## （2）破解中国国家公园治理难题的基本思路

党的“二十届三中全会”明确提出，推进生态环境治理责任体系、监管体系、市场体系、法律法规政策体系建设。其中，全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设被列为健全生态环境治理体系的重要任务之一。国家公园治理既要立足本国国情，同时也需要借鉴公共管理学科关于公共治理的相关理论。目前，关于公共治理的相关理论主要是来自西方，在某种程度上也是基于西方政治与社会结构提出的相关理论，具有一定的借鉴性。具体到中国国家公园治理问题，从治理客体来看，国家公园属于共有资源，但是又属于跨行政区的共有资源，而且作为共有资源的国家公园其生态功能属性又具有显著的差异性。从经济学的视角来看，国家公园制度的设立是为了通过对共有资源设置某种“排他性”制度安排，从而有效解决“公地悲剧”问题，实现对共有资源的有效保

护。立足于中国国家公园体系建设的目标与基本国情,可以借鉴奥斯特罗姆与其合作者提出的社会生态系统框架的思路分析中国国家公园的治理之道。具体到国家公园的治理模式,包括国家公园的资源系统(涉及土地、动植物、水、矿产等)、资源单元(涉及资源体系各类资源的独立单元以及关键物种)、治理体系(中央政府及相关部门、公园管理机构、地方政府、社会组织等)与社会系统(人口与就业)。从协调好人地关系、园地关系、跨省管理协同的治理需求出发,中国国家公园的治理需要在市场、政府和社会之间建立起有效的合作机制,对利益攸关方建立激励和协调,从而有效应对“人地关系”“园地关系”和“跨省统一管理”三个问题,避免国家公园治理目前仍旧存在的“支离破碎”和“九龙治水”等治理失灵现象。基于这种思路,可以把中国国家公园治理模式界定为“基于央地协同的整合治理”,通过有效的机制设计使得国家公园治理的利益攸关方形成诺贝尔经济学奖得主哈维茨提出的“激励相容”<sup>[1]</sup>。具体包括以下三方面:

首先,建立“激励相容”的人地关系,引导社区参与到国家公园的建设中。在国家公园的建设过程中,应将周边社区发展问题纳入国家公园整体保护目标,通过激励政策使得社区居民在保护国家公园及周边自然资源过程中受益,做到社区“共建”“共管”和“共享”。实现这一目标需要建立相关的生态保护补偿政策,例如设立生态公益岗位,参与国家公园的设立、建设、管理和监督环节,充分调动社区居民参与国家公园保护和自然环境教育的积极性。针对国家公园中存在的集体土地问题,可结合农村土地落实集体所有权,农户承包权等改革,探索集体土地入股、托管、地役权改革等途径,使土地权属问题不成为国家公园自然资源保护的“绊脚石”。

其次,建立“激励相容”的园地关系,通过完善分级统一的管理体制合理划分中央和地方的事权、监督责任以及支出责任,充分调动地方参与国家公园建设的积极性。国家公园所覆盖的地区往往是工商业发展不发达的地区,所在的地方政府往往也是财力紧张。因此,如果没有强有力的地方激励机制,国家公园的建设可能存在“踏空”的危险,中央和地方应当合理配置事权和支出责任。在事权配置上,应按照信息对称、激励相容原则对中央和地方之间进行合理的事权划分。例如,将园区规划、保护、编制等事项划给中央,将日常巡护、管理、执法等涉及区域维护和发展的事权委托给地方政府。在支出责任上,需要明确国家公园的国家公共产品属性,中央政府一方面要承担中央政府事权所涉及的支出责任,另一方面还需要通过转移制度补偿地方政府代行的中央事权所涉及的财政支出。考虑到国家公园也会通过特许经营等方式为地方经济发展带来收益,也可以考虑让地方政府承担一定比例的园区财政投入。此外,在投入机制上,在确保国家公园生态保护的力度下,可以考虑通过特许经营、接收社会捐款、鼓励地方政府设立基金、发行绿色债券等方式拓宽国家公园的资金渠道。

最后,建立“激励相容”的跨省治理协同,打破同一园区在省际之间存在的信息壁垒和在园区管理上的冲突。在生态保护跨省治理上,我们已经有了较为成功的案例,例如江苏创新形成的“河长制”,由省、市两级领导共同担任“河长”,协调解决河流的跨省市治理。在国家公园问题上,可以借鉴“河长制”,将地方政府的领导班子成员交叉任职为国家公园的领导班子成员,从行政权力关系的角度建立跨省府际互动关系,既增加园地关系的协调渠道,也调动地方参与国家公园建设的积极性。还可以借鉴中国的干部交流互派机制,通过干部交流互派搭建起省际沟通桥梁,增加省际彼此了解信任,提高

合作动力和效果。此外，在地方经济发展维度方面，可以借鉴跨省流域生态补偿，在财政分权、民生性财政支出以及生态环境保护性财政支出方面进行协同优化。

#### 主持人：

从保护生物学的学科角度出发，以国家公园为主体的自然保护地体系建设关键要协调社区与自然的关系，目前有哪些理论支撑，这些理论如何创新应用于协调社会—自然关系？

#### 访谈嘉宾：

何思源，中国科学院地理科学与资源研究所副研究员。研究方向为自然保护地社会—生态系统可持续性。

中国的自然保护地体系“人地约束”明显，对自然保护地进行科学的功能分区和适应性管理是协调人地关系的必由之路。我们都熟悉的岛屿生物地理学与集合种群理论是自然保护区设计的基本理论之一。在人类活动影响下的自然保护区类似生境岛屿，对其面积、形状、距离等要素的讨论已经达成原则性共识<sup>[2]</sup>，包括保护区面积越大越好；一个大保护区比具有相同总面积的几个小保护区好；对某些特殊生境和生物类群，最好设计几个保护区，且相互间距离越近越好；自然保护区之间最好用廊道相连，以增加种的迁入率；保护地以圆形为佳。事实上，在实际的规划设计中，生态边界和管理边界往往不一致，更重要的是，我们既需要以保护对象和目的为前提，种—面积曲线、物种多样性与稳定性以及岛屿生物地理学为理论基础，又必须考虑周边区域的发展需求、面积和形状，功能区划与生境廊道变得尤为重要<sup>[3]</sup>。当前，我们已经看到，协调与发展的国家公园所在地区的“环带”管理正在兴起，保护与发展成为实现可持续目标的一体两面。例如，环武夷山国家公园保护发展带空间形成“重点保护区”“保护协调区”和“发展融合区”三类空间是在区域尺度下统筹人类活动与生态保护，以科学保护为前提引导生产、生活的有序开展，促进人地关系的和谐。

社会—生态系统框架及其所强调的韧性思维和适应性管理，可以用来解析国家公园等自然保护地内及其周边人类活动的生态系统影响与响应。在社会—生态系统框架中，社区是最为关键与核心的资源使用者之一，通过直接的资源开采或间接的方式，如通过生态旅游经营来获取利益，他们与自然生态系统（即资源系统）之间有着密切的关系。除了给人类带来惠益之外，自然生态系统还支持其他生物的生存，因此具备生态系统功能，并且能够提供相应生态系统服务。这时生态系统也被视为自然基础设施（Natural Infrastructure），与其对应的则是人类提供的基础设施或称公共基础设施，包括了有形的硬性设施，如道路、水坝、机械等，以及无形的软性设施，如制度、法律体系、文化和社会网络等服务于社会和经济体系。这些公共设施影响社区与生态系统，而它们的提供者，即参与治理的行动者和影响供给决策的个人或组织，也包含了社区。以社会—生态系统理论与框架解析国家公园人地关系，寻找协同社区发展与生态保护的路径，就是探索社区能够基于自然资本（生态系统），利用人力资本、社会资本、建成资本（公共设施），与多方治理参与者共同产出多重惠益的有效制度。

保护生物学为以国家公园为主体的自然保护地体系建设提供了兼顾自然生态系统和社区系统的视角。首先，保护生物学为就地保护提供自然科学指导，解决物种及其栖息

地的区域保护、有害生物防控、自然资源可持续利用等应用生物科学问题；其次，为就地保护提供社会科学基础，借鉴区域自然资源管理的知识、技术和制度开展保护，提高保护的主观动机；最后，保护生物学理论与实践在互动中持续开展保护管理决策，在生态系统动态发展和人类行为的不断改变中进行社会—生态系统的适应性管理。随着以国家公园为代表的就地保护中人地关系新问题的出现，理论创新应用必将成为协调人地关系的一个发展方向。解决人类活动与生物多样性的关系既需要认清生物多样性的形成机制和发展变化，也需要了解人类行为动机和激励机制。因此，保护生物学本身也在从立足生态学、生物学、遗传学等学科来深入、全面地探索生物多样性规律，依托资源科学、社会学、生态经济等理解人类的主观意识、行为动机和结果，最终基于科学依据提出切实可行的人类行动。在对生物和生态系统认识不断加深的基础上，进一步理解以社区居民为主的资源使用者的行为动因，推动国家公园社会—生态系统适应性管理。

社区与国家公园协同发展需要进一步研究生物多样性对人类社会的重要作用，如生态系统服务 (ecosystem services) 或大自然对人类的贡献 (nature's contribution to people)<sup>[4]</sup>，并理解具体社区的自然资源管理的知识体系。保护生物学为应对栖息地丧失、破碎化和过度开发等生物多样性丧失的问题提供了有效的解决方案<sup>[5]</sup>，为协调自然保护地的人地关系提供了基于自然的解决方案 (Nature-based Solutions, NbS)。保护生物学这一学科本身一直致力于识别和解决紧迫的环境问题，从1980年到2019年的四十年间，保护生物学从仅研究问题本身 (problem-based) 向着基于解决方案 (solution-based) 转变。其中，基于自然的解决方案就被视为确保生态系统服务的解决方案，因其系统性、长期性和具有显著的成本效益、能协同多项社会挑战等优势，被包括中国在内的大部分国家、研究机构和社会组织认可。在国家公园生态保护与社区发展协同中，基于自然的解决方案有利于形成我们所提倡的保护地的包容性治理，不少由社区居民理解和维持的“大自然对人类的贡献”正是有利于生态保护的基于自然的解决方案，如游牧方式对草场的动态利用、修建和维护梯田进行水源涵养和水土保持。从NbS视角实现国家公园保护与社区发展协同是机会也是挑战，更需要我们沿着保护生物学解析机理与采取行动的脉络，推动社区与多个利益相关方参与，应用多学科和跨学科知识，就多功能解决方案达成共识并开展长期的监测与评估。只有通过人类行动解决问题，让文化在物质、非物质和调节方面广泛渗透而非文化生态系统服务，才能真正确保生物多样性保护的有效性。

#### 主持人：

中国的自然保护地建设并非在一张白纸上擘画，面对体制改革目标和诸多历史遗留问题，国家公园体制试点和创建在一些方面取得了实效，也还有若干工作没有到位。既往的工作在处理人地关系、园地关系有哪些成效，还有哪些工作需要加强才能做到“全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设”？

#### 访谈嘉宾：

臧振华，中国科学院生态环境研究中心助理研究员。研究方向为生物多样性保护、国家公园空间布局与成效评估。

构建统一规范高效的中国国家公园体制是《建立国家公园体制总体方案》的总要求，

体制试点以来，这个要求在管理体制、运行机制、法律制度、资金支持、社区可持续发展等方面得到不同程度的实现，纵向来看成就巨大，但对标《建立国家公园体制总体方案》来看仍有诸多不足，目前的工作推进还不够全面。以下列举建设成果但不代表这些工作都已完全见到成效，然后提出改进工作的建议。

### (1) 构建统一规范高效的管理体制取得的经验和成效

2020年11月，中央编委印发了《关于统一规范国家公园管理机构设置的指导意见》。截至2024年底，东北虎豹和武夷山国家公园管理机构设置方案已获得批复，其代表了国家公园管理机构设置的两种模式：东北虎豹国家公园管理局为国家林业和草原局的直属机构，代表中央政府直接行使园区内全民所有自然资源资产所有权；武夷山国家公园分别在福建省和江西省设置省级管理局，作为省级政府的派出机构，代表省级政府行使园区内全民所有自然资源资产所有权。

在自然资源资产管理方面，首批国家公园基本完成了自然资源资产确权登记和范围分区勘界，推进了非全民所有自然资源的统一管理。比如，武夷山国家公园通过商品林赎买、毛竹林地役权管理、公益林协议管控等三种措施，在保障相关权益人权利的前提下，实现全部集体林地由国家公园管理机构统一管理；海南热带雨林国家公园采取土地产权置换的方式探索生态搬迁模式，在白沙县等地将位于核心保护区内需迁出社区的集体土地给予补偿后回收调整为国有土地，整合园区外海南农垦集团等国有土地置换为迁入社区的集体土地，改善社区居民的居住、交通、医疗、教育等生产生活条件，并安置就业，实现对国家公园核心保护区内集体土地的统一管理。

在运行机制方面，局省、跨省、“园”“地”之间的协调机制初步形成。国家林业和草原局与正式设立的国家公园和批准创建的国家公园候选区所在省级政府间都建立了局省联席会议制度，由国家林业和草原局和省级政府主要领导任召集人，共同推动国家公园建设。跨省之间探索建立了国家公园协调推进工作机制，比如福建、江西两省林业局建立了联合保护委员会机制。国家公园管理机构与地方政府之间建立了协调沟通机制，如东北虎豹国家公园管理局与吉林、黑龙江两省领导小组办公室建立了权责清单和协调机制，与相关地市政府以及森工集团签署了协同推进东北虎豹国家公园建设的合作协议，管理分局与相关县（市）政府建立了协作机制并联合成立专项工作组；武夷山国家公园福建片区建立了由省政府分管同志担任召集人的工作联席会议制度，国家公园管理局与南平市政府建立了定期沟通机制，管理站站长由所在乡镇长兼任。

在法律制度方面，国家和省级层面的重点工作有序推进，包括以下工作：《国家公园法（草案）》已经提请全国人大常委会审议；国家林业和草原局先后印发《自然保护地监督工作办法》《关于加强第一批国家公园保护管理工作的通知》《国家公园管理暂行办法》《国家公园监测工作管理办法》《国家公园总体规划编制和审批管理办法（试行）》等，批复了首批国家公园总体规划；中华人民共和国财政部、国家林业和草原局印发《关于推进国家公园建设若干财政政策的意见》，明确了国家公园财政重点支持方向和支出责任。省级层面，各国家公园积极推动完善“一园一法”，如四川、陕西、甘肃三省人大常委会分别通过并施行关于加强大熊猫国家公园协同保护管理的决定，四川省同时施行《四川省大熊猫国家公园管理条例》；福建、江西两省分别制定和通过《福建省武夷山国家公园条例》《江西省武夷山国家公园条例》，在闽赣协作和分区管控措施等重要条款

上协同一致。

在资金保障方面，中央和地方政府的支持力度稳步增加。中央对首批国家公园2021—2023年的三年累积（累计）投入达64.57亿元，用于国家公园生态保护修复、国家公园运行管理、协调发展、保护科研和科普宣教工作，以及国家公园保护、科普宣教等基础设施建设，其中2023年比2021年的投入增加约60%。各级相关地方政府对首批国家公园建设投入超过10亿元，主要用于矿业权、小水电清理退出，以及生态保护补偿、国家公园建设等。此外，中央财政对已批准创建的国家公园候选区也有支持。

在社区可持续发展方面，生态保护补偿的范围和力度稳步提升，生态旅游等绿色产业逐步发展。首批国家公园吸纳了近5万名当地居民担任生态管护员，比如三江源国家公园青海省实际管辖部分推行“一户一岗”制度和草原生态保护奖补政策，使17211名持证上岗的牧民人均每年获得工资性收入2.16万元<sup>[6]</sup>。大熊猫国家公园完善科普宣教基础设施，吸引集聚全国各地自然教育专家，持续开展大熊猫国家公园自然教育导师、解说员、生态导赏员等培训，让当地村民在生态保护过程中获益。武夷山国家公园通过园内外差异化补偿、景区林地入股分红等方式保障了相关居民的权利，当地政府打造环武夷山国家公园保护发展带发展文旅、康养等环境友好的绿色产业等，带动居民致富。

(2) 加强人与自然和谐共生、全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设的建议

为完善统一规范高效的国家公园体制，全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设，以下三方面工作还需加强。首先，在机构管理方面，健全统筹推进国家公园体制改革的领导体制和工作机制，加强部门沟通与配合，推进国家公园管理机构设置方案落地，解决国家公园机构不完善以及矛盾冲突处置、资源利用等政策不协调问题。其次，在运行机制方面，进一步明确国家公园管理机构与地方政府的事权划分，理顺职责，推广国家公园管理机构与地方政府之间交叉任职等方式，加深园地融合程度。尤其需要理顺生态系统修复、科学研究和科普宣教等具体业务方面的园地事权划分问题。最后，在处理社区人地关系协调、园地关系互动方面，需要处理好最重要的经济利益问题。这包括“给钱”和“挣钱”两方面：中央通过转移支付对地方财政事权中与国家公园核心价值密切相关的事项予以适当补助，尤其对中央资金的使用领域要让各地有因地制宜的调整、避免只留一刀切的有限资金使用渠道；推动国家公园生态产品价值核算与结果应用，推广将国家公园生态产品总值纳入纵向生态补偿等资金分配应用和地方政府高质量发展综合绩效评价，推动蜂蜜、茶叶等品质与国家公园高价值“风土”高度关联的农副产品精深加工，健全生态旅游等绿色产业发展模式。

#### 主持人：

在实现“生态保护、绿色发展、民生改善相统一”上，第一批国家公园中的三江源、武夷山、海南热带雨林等，有一些社会反响很好的实践，这些实践也很好地说明了在自然保护地及周边可以通过绿色发展形成人与自然和谐共生的局面，这种绿色发展实际上已经形成了国家公园的新质生产力。请以三江源国家公园的生态旅游作为主要案例，阐释主要依靠市场经济形成的人与自然和谐共生模式对于推进中国式现代化的价值。

#### 访谈嘉宾：

王蕾，青海玛多云享自然文旅有限公司，世界研学旅游组织国家公园研学旅游专家

委员会成员。研究方向为国家公园特许经营与生态旅游。

首先要讨论在处理人地和园地关系上依靠市场经济形成的人与自然和谐共生模式解决现实问题的必要性。在强调“生态保护第一”的区域实现人与自然和谐共生，唯一的途径就是“生态保护、绿色发展、民生改善”相统一。就目前的发展方式而言，这似乎是悖论，毕竟国家公园的“生态保护第一”对地方发展带来的首先就是国土空间用途管制，农业、工业以及相对而言生态上的负面影响较小的旅游业，在土地使用范围、方式、强度被管制后通常都会受到经济上的负面影响，许多地方政府因而对国家公园敬而远之，已有国家公园的地方政府则常陷入人与自然冲突频发、国家公园与地方政府相互龃龉的园地关系中。这种情况下要全面推进国家公园工作，地方政府很难在完成政治任务后主动发力，遑论形成可持续的合力。

玛多云享自然公司在三江源国家公园开展的生态旅游特许经营项目之所以能够依靠市场经济助力国家公园及周边的人与自然和谐共生，从理论概括主要是多元主体发展了新质生产力、形成了利益相关者的价值共创<sup>[7]</sup>。中国的自然保护地中有许多历史遗留问题，国家公园管理机构的体制改革尚难以按中央文件要求全面到位，处理人地关系、园地关系因此必须有许多因地制宜的创新。如果延续国家公园所在空间的传统生产方式（农牧林渔业、矿业、小水电等对资源简单利用甚至是消耗性利用的方式），基本只能通过外延式扩大再生产来获得发展，这就必然形成与保护的冲突，且还容易形成同质化产品（例如，多个保护地的大众观光旅游，在数以百万计的年客流量下，不仅造成了生态破坏，客均产值也大多只有几百元，且这种客流量还存在较大的年际波动、这种同质业态最后必然形成打恶性价格战的局面）。生态产业化是此类空间产业活动的发展方式和发展趋势，也是平衡人地关系、园地关系的重要抓手，但必须从新质生产力角度才能把握生态产业化的实现路径。新质生产力由技术突破性革命、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生，在国家公园作为生态空间难以体现生产技术突破性革命的情况下，相关产业转型升级和生产要素创新配置就是主要的着力点。在生产要素创新配置的基础上，完成生态产业化和产业生态化，要保护的资源环境价值和保护行为带来了产品（服务）的增值，相关产业在总的生产规模减小的同时产值反而增加，保护和发展在经济上的共生关系因此容易形成。

从理论模式而言，发展新质生产力需要实现劳动者、劳动对象、劳动资料的创新和组合跃升。就以国家公园为主体的自然保护地体系及周边的产业发展而言，“最严格的保护”带来的国土空间用途管制，不仅使劳动对象的可选范围和可落地范围受到诸多约束，也使本来就“先天不足”的劳动者和劳动资料劣势更加明显<sup>[8]</sup>。对国家公园而言，通常存在自然资源和产业要素在空间分布上的错位，资源环境价值高的区域，资源利用限制往往多，产业要素配置水平往往低，国家公园合乎保护政策要求的产业也难以发展起来。这是因为对任何产业而言，仅有资源环境要素，缺乏资金、人力资源、交易平台、交通设施等其他生产要素都不可能发展起来。

因此，在“最严格的保护”带来的国土空间用途管制下，一方面必须发展生态友好、生物多样性友好的新业态<sup>[9]</sup>（如从大众观光旅游转型为国家公园外的大众观光旅游与国家公园内的生态旅游相结合），实现劳动对象的创新，从而规避资源利用的限制。如SAFARI式的生态旅游（即在动物的自然生境里，对它们进行观察或受严格管制的狩猎的旅游

活动), 其主要的产业吸引物从一般的景观和宾馆、餐厅等基础设施变成了鸟兽、星空、巡护体验以及博物馆、野生动物繁育救助中心参与式活动的组合, 人均产值数十倍于普通大众观光游客的国家公园访客也大多不去追求豪华基础设施。但发展这种业态, 需要通过多种方法实现新业态所需要的生产要素配置创新, 使往往地处深山老林的国家公园的劳动者和劳动资料的短板得以补齐。这样, 总体上就实现了劳动者、劳动对象、劳动资料的创新和组合跃升, 从而促进国家公园产业深度转型升级。在三江源国家公园黄河源园区进行生态旅游特许经营的玛多云享自然公司, 在实现国家公园内外互补、补足要素短板和形成规范管理方面进行了系统的尝试, 其具体表现在以下两个方面: (1) 串联国家公园内外的生态文化资源, 形成多条以野生动物为主要吸引物的打通国家内外资源联系的差异化体验游线。同时, 引导游客将生态体验需求放在更重要的位置, 引导各类难以在园内满足的生活需求尽可能地在园外满足, 避免游客需求引发地方政府违规建设基础设施的冲动。将国家公园外的动物园、博物馆、民族文化馆、手工作坊等体验场所和与科研科普相关的硬件资源, 与国内外志愿者等软件资源整合起来, 标准化管理各类产品体验颗粒度, 补齐生态旅游的生产要素短板。(2) 制定了将近20种管理办法确保各方利益主体在生态保护第一的前提下规范参与, 避免大众观光旅游和非法穿越的生态风险、安全风险, 使这种业态呈现为在市场经济条件下具有竞争力又标准化供给且能让社区原住民参与获利的高附加值生态产品。总之, 三江源国家公园黄河源园区的生态旅游特许经营以尽可能少的环境扰动带来了尽可能高的市场价值和社区收益, 使联合国《生物多样性公约》的保护、资源可持续利用和形成公平惠益分享机制三大目标得以统筹体现, 也初步体现了“生态保护、绿色发展、民生改善相统一”。类似的通过生产要素创新性配置平衡保护与发展关系的例子还有武夷山国家公园环带, 其利用产业链的不同环节对资源环境要素和其他生产要素的需求不同、造成的环境影响不同, 将茶产业链的种植环节布局在国家公园内(以利茶青获得正山正岩产区的增值)、加工销售和文旅融合等环节尽量布局在国家公园外(以解决建设用地、交通设施等生产要素及客流量的需求), 使生态保护和产业发展的要求能各得其所, 这也体现了新质生产力特征(实现生产要素创新性配置)。

从理论分析和玛多云享自然公司在三江源国家公园的特许经营及武夷山国家公园环带实践经验借鉴中, 可总结国家公园及周边发展新质生产力的两方面措施: (1) 以多种手段实现生产要素创新配置。这既包括通过志愿者参与机制等规范的、面向全国乃至全球的社会参与方式补齐产业深度转型所需的人力资源短板, 也包括通过国家公园环带等空间范围的统筹整合来使生产要素与特色产业各产业链环节的需求匹配, 还包括建立覆盖国家公园内及周边的国家公园品牌体系, 使特色产品能标准化生产和规范地在产业串联中扩大销量。(2) 整合各方力量在产业深度转型上发力。首先, 应当建立政府特许经营机制, 完善专业化的企业等市场主体参与接口, 使市场主体设计新业态和运营相关产业的出色能力在产业深度转型中体现出来。从中国扶贫的经验来看, 通过东西部协作等方式在全国范围内补齐特色产业所需的技术、人力资源、销售平台等生产要素短板也是可行之策, 甚至可以尝试国家公园之间的特色产业对口支援。例如, 武夷山国家公园较大的茶企在技术和销售环节优势明显, 海南热带雨林国家公园虽然具备茶树生长的资源环境优势, 但茶企的生产要素与武夷山的茶企相比差距明显。可以借鉴对口支援和东西

部协作的经验，在地方政府和国家公园管理局的引导下，形成武夷山对热带雨林国家公园茶企的一对一帮扶。其次，需要地方政府和国家公园管理机构增强对产业深度转型的认知及设计能力，并将国家公园及周边发展新质生产力的状况也作为考核因素纳入政绩评价指标体系中。这种指标易于构建和监测，如衡量旅游产业转型升级情况可以用国家公园范围内的游客平均停留时间和门票以外的人均消费金额来判断；衡量生态旅游的生产要素创新配置情况可以用纳入自然教育课程体系的志愿者人数来判断。

总之，国家公园管理机构和地方政府只要按这样的方式推动新质生产力的发展，就易于形成人与自然和谐共生的现代化园地关系，这可能也是中国的自然保护地完成《生物多样性公约》履约任务的一种重要模式，可以称为中国自然保护地领域的中国式现代化。

### 主持人：

2023年，十四届全国人大常委会立法规划明确将制定国家公园法列入第一类项目；国务院办公厅已将制定国家公园法列入2024年年度立法工作计划，并正式启动国家公园立法工作。在立法过程中，如何理性识别各种利益关系，认真梳理和总结国家公园体制改革实践，既将成熟的经验加以固定化，也为继续开展国家公园改革探索留下空间，是值得高度重视的问题。请问如何高质量制定国家公园法，促进以国家公园为主体的自然保护地体系建设进入法治轨道？

### 访谈嘉宾：

吕忠梅，中国政法大学民商经济法学院兼职教授，博士生导师，中国法学会副会长、中国法学会环境资源法学研究会会长。研究方向为环境资源法学。

#### (1) 明确国家公园法定位，奠定法治基础

第一，以“保护”为目的构建法律制度。在中国特色社会主义法律体系中，国家公园法属于环境保护法的组成部分，国家公园立法需要面对的是“自然生态—社会经济”的巨大复杂系统及其更为复杂多元的利益关系<sup>①</sup>，必须以“人与自然生命共同体”为基石，以促进“人与自然和谐共生”为目的构建法律制度体系。国家公园立法的出发点和归属都必须是“保护”，法律制度应充分体现对自然生态系统的严格保护、整体保护、系统保护。

第二，以“管理”为基础建立共治体系。为实现“保护”目的，政府必须履行“管理和领导生态文明建设”的宪法义务，这就需要通过立法方式授予行政机关一定的管理职权，建立管理体制，明确管理手段，实施对国家公园的“管理”。按照生态文明体制改革的总体要求，国家公园立法亦应以促进形成现代环境治理体系<sup>①</sup>为重要任务，在建立管理制度的同时，明确市场主体、社会公众的相关权利，提供国家公园“共建、共治、共享”的法律依据。这既需要在“管理”方面，处理好中央与地方、地方与地方、地方与园区的行政监督管理权的关系；也需要在“治理”方面，处理好政府与市场、园区与居民、园区与社会的协同共治关系。

第三，以规制为手段保障各方利用。法律上的“保护”并非绝对地禁止或排除人类

<sup>①</sup> 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》，载中国政府网：[http://www.gov.cn/zhengce/2020-03/03/content\\_5486380.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-03/03/content_5486380.htm)，2024年7月16日访问。

活动,而是要以保护自然生态系统及其服务功能为前提,通过“规划”限定区域、“特许”解除禁止等法定方式,规范在国家公园内开展科学研究、自然教育、生态旅游、文化体验等活动。因此,在国家公园立法过程中,一方面必须坚持全民共享理念,建立合理的能够为全社会提供公共服务的相关制度;另一方面,必须统筹保护生物与文化多样性,为原有居民与社区提供必要的生产生活空间,规范并扶持其从事环境友好型经营活动。

第四,以权限为方法平衡层级关系。国家公园立法还必须充分考虑国家立法权与地方立法权的关系。在国家立法层面,综合考量各利益相关方的权益关系和需求,确立协调各种利益关系的基本原则、建立统一的管理制度、明确相关主体的重要职权职责(权利义务),为国家公园“一园一法”、相关地方协同立法创造条件并留下空间。在地方层面,可以按照《中华人民共和国立法法》规定的立法权限,结合地方实际细化、完善国家层面的法律制度,开展一些具有地方特色的探索,为妥善处理国家公园建设所涉及的人地约束、园地关系等问题积累经验。

#### (2) 构建国家公园共治机制,破解实践难题

第一,明确国家公园的设立标准和管理体制。国家公园立法首先要解决的是国家公园的设立标准和方式、国家公园的调整和撤销、国家公园分类管理及央地事权与财政投入职责划分、国家公园管理机构的设置及其主要职责、国家公园的规划体系等,建立“统管+专管+监督”的基本管理体制<sup>[1]</sup>。与此同时,也要对国家公园的规划与空间管控的规范和标准、国家公园的服务设施和标识、国家公园品牌价值的开发与利用、国家公园周边区域的开发建设、原有居民及社区保护、国家公园的访客管理等进行原则性规定。

第二,完善国家公园生态保护法律机制。国家公园建设和管理的主要目的在于保护自然生态系统和生物多样性。国家公园立法必须按照“多规合一”“分区管控”要求划定保护的“底线”和“红线”。一方面,系统性规定保持国家公园自然生态系统的原真性、完整性的法律制度,如生物多样性保护、生物安全风险防控、栖息地保护与生态廊道建设、保护措施的适时调整、文化遗产保护、生态修复、自然灾害应急、保护补偿等。另一方面,建立多元化资金保障、鼓励科学研究、考核评估、监督检查、环保督察等机制。

第三,建立国家公园合理利用的法律机制。国家公园立法应建立生态优先与绿色发展协同机制,明确功能区内建设项目的保护性要求和退出机制;健全重大事项协调、利益相关方的协商与惠益分享、协作治理、社区保护等多元治理机制;明确国家公园的自然教育、生态旅游、科学研究、安全保障与应急救助等公共服务以及特许经营、志愿者等配套机制;健全生产生活边界的划定及管控、公共基础设施建设、生态产业等原有居民和社区的绿色发展制度<sup>[12]</sup>。在这方面,应认真总结国家公园体制试点和创建过程中所进行的不同范围的地役权改革、不同形式的特许经营探索、不同模式的社区保护创新等实践,将其中已经成熟且可复制、可推广的经验及时上升为法律制度。

第四,健全“园地协作”“园园合作”机制。国家公园建设应立足其公益属性,针对不同的国家公园管理模式,分别明确中央政府、所在地省级政府和所在地市、县级政府的事权及相应的财政投入职责,并建立健全纵向生态保护补偿机制。建立区际协同机制,鼓励、支持生态受益地区与国家公园所在地政府采取资金补偿、对口协作、产业转移、人才培训、共建园区、购买生态产品和服务等多种方式,实现横向生态保护补偿、推进

生态保护补偿市场化发展。鼓励国家公园管理机构与所在地市、县级政府建立协作机制，对国家公园及其周边的自然资源、生态系统实行共建共管，指导、扶持国家公园及其周边居民提供生态产品和公共服务。目前，已有国家公园与地方政府在国家公园基本功能分区的基础上探索建立外围管控区以加强“园地合作”的做法，值得重视。

### (3) 发挥执法司法机制功能，妥善解决矛盾纠纷

第一，规定国家公园纠纷解决途径。因国家公园建设而产生的矛盾纠纷可能涉及行政执法、民事权益侵害、刑事犯罪等不同形式，在国家公园立法中，既需要规定不同的法律责任形式，也要规定追究法律责任的程序与方式。综合运用行政复议、诉讼、仲裁等不同方式，解决相关纠纷、保护合法权益，让损害者担责、保护者受益。

第二，设计解决“人兽冲突”的系统方案。“人兽冲突”的形成，既有保护力度加大的原因，也有“人兽争地”的原因，还有文化等其他原因。解决这一问题，必须统筹考虑、多方施策、形成“组合拳”。首先应从规划入手，从根本上缓解“人兽争地”现象，合理界定国家公园边界、畅通野生动物迁徙通道或生态廊道。其次是建立产业结构调整与补偿制度，完善野生动物致害保险制度，鼓励原有居民和社区发展特色生态产业。最后是健全公众参与制度，一方面，设立公益性管护服务岗位并优先聘用原有居民，让居民实现在保护野生动物中获益的同时，提升保护生物多样性的素质与能力；另一方面，将防范野生动物致害与改善民生和公共基础设施相结合，加大野生动物活动区域周边改造力度，完善围栏屏障、瞭望塔等管护设施建设。

第三，规定公益诉讼制度和多种救济途径。在国家公园法中明确规定公益诉讼制度，通过赋予国家规定的机关、环保社会组织提起公益诉讼的资格，督促国家公园管理机构和所在地政府建立健全野生动物致害补偿制度和人兽冲突综合防控机制。同时，鼓励有条件的地区和单位采取购买保险、设立公益基金、吸引社会捐助等措施，在政府补偿的基础上进一步筹集野生动物致害的补偿资金，拓展救济途径。

### 主持人：

在全球履约背景下，中国自然保护地建设更能凸显中国式现代化对全球的引领价值。基于世界现代化和全球生态保护的发展格局，中国自然保护地体系建设应如何融入全球绿色发展和生物多样性保护进程，为构建人类命运共同体和人与自然生命共同体创造中国话语、贡献中国智慧？中国的自然保护地体系在全球履约中可以发挥什么作用，中国的人与自然和谐共生的新理论和新方法能否以及如何推广到全球？

### 访谈嘉宾：

尹铎，广州大学地理科学与遥感学院副教授。研究方向为社会文化地理、旅游地理与乡村地理、自然的社会建构、超越人类的地理学。

苏晓波，美国俄勒冈大学地理系教授，美国地理学家学会委员。研究方向为社会文化地理和城市与区域研究、城市旅游与遗产保护、跨国区域化、跨境民族和经济一体化。

联合国《生物多样性公约》确立了保护生物多样性是全人类共同利益的共识。建立自然保护地已经成为全球200多个国家和地区进行生物多样性就地保护并实现人类福祉的主要形式。中国的自然保护地体系建设如何能够在全球履约中发挥重要作用，建设实践体现了怎样的中国智慧，又如何在国际进行推广，接下来就如上问题进行回答。

(1) 中国自然保护地体系建设的立意,本就可以体现中国对于人类命运共同体的深入理解,以及对于开启人类高质量发展新征程的决心。2022年发布的《国家公园空间布局方案》使中国开始了建设全球最大国家公园体系的征程,这个方案所构建的完备体系与广阔面积,彰显着中国通过自然保护地助力国际履约的诚意。

可以从国家尺度和空间来深刻认识这一点。中国的自然保护地体系关联着最大体量的人类与非人类主体。中国以国家公园为主体的自然保护地体系关联诸多类型的非人类行动者。就野生动物而言,中国的自然保护地不仅包含了大熊猫、朱鹮等全球重要物种的栖息地,而且还是全球候鸟迁飞、海洋动物洄游的重要通道与关键节点,丰富并维持了全球生物多样性。而这个区域正是全球人类最多的空间,分布着14亿人以及通过青藏高原水源关系的将近30亿人(超过了地球人口的一半),这个空间是否能履约成功实际上也决定了全球履约是否成功。其中,因为中国在地球地表中的位置、面积及历史过程,中国自然保护地守护着重要的地球关键带,其关系到的生态安全与人类福祉具有全球意义。例如,青藏高原号称“地球第三极”,调节着全球降水,是亚洲许多国家的重要水源地,其生态状况直接影响下游地区的水资源安全,而青藏高原超过1/3的面积已经进入以国家公园为主体的自然保护地体系。一方面,中国自然保护地体系规划了青藏高原国家公园群,使得青藏高原最精华、最独特同时也是最脆弱的综合生态系统得到了系统性的保护。另一方面,青藏高原国家公园的国际合作也有利于生态保护,通过政府间的对话与合作,以及民间组织的学术机构积极参与,共同推动青藏高原生态保护事业的发展,为中国以及其他相关亚洲国家的水资源安全和生态环境做出有利的贡献。

(2) 习近平生态文明思想和中国社区层次的传统生态文化是中国为全球人与自然实现和谐共生贡献的中国智慧。“绿水青山就是金山银山”的“两山论”是习近平生态文明思想的核心要义。“两山论”要求实现发展与保护的协同并进和良性循环。自然保护地建设以此为纲,着重实现保护地周边社区的发展与自然保护之间的平衡和协同。在这一过程中,中国立足优越的社会主义制度,形成了政府与市场、保护与发展的联动与结合,凝聚了共建、共治与共享的绿色行动合力。在习近平生态文明思想的指导下,中国的自然保护地体系建设不仅仅是自上而下的政府规划,而且是自下而上的社区共建,并包含了其他社会主体的全面参与。例如,首批建立的五个国家公园,已经有诸多环境保护非政府组织介入治理,帮助居民从自然教育、休闲游憩等产业途径,寻找本土社区高质量发展的可能性。

这些保护地周边社区的居民拥有历史以来人地互动积淀所形成的地方性知识,对保护地的生态系统有着质朴的理解,相关地方性知识在一定程度上维持着人与自然之间的和谐关系。社区的共建为消除发展的空间不均衡提供了可能,这不仅反馈了中国自然保护地建设坚守以人民为中心的立场,汇聚了美丽中国建设的强大合力,而且这些民族性与地方性是中国独一无二的,他们的人地互动经验是中国贡献给世界无与伦比的生态智慧。

(3) 共建“一带一路”倡议与建设生态文明相辅相成,让世界看到了中国自然保护地体系建设的成就,为全球学习中国经验提供了机遇与可能。共建“一带一路”倡议不仅为中国式现代化开辟了新路径,也为世界各国发展带来了新视域。在世界范围内来看,中国建立共建共治共享的自然保护地体系经验,为全球其他国家与地区提供了样本与典

范。例如，目前巴基斯坦在生态脆弱的北部地区学习试行中国种养结合和绿色金融的做法，以追求保护与发展的双赢。中国实施有效的自然环境保护，为国民与世界做出应有的贡献。又如，埃及与中国同为世界文明古国，对于埃及而言，对红海的珊瑚礁进行监测与保护是政府工作的关注重点。在国际履约的承诺与实践下，中国已成珊瑚礁保护最为严格的国家之一。中国政府将产学研结合投建海洋牧场，以新质生产力投入打造大平台与大基建的做法，不仅得到了埃及政府的赞赏，还得到了越来越多国家的学习与借鉴。中国在推动全球，尤其是在“全球南方”，围绕生态环境保护所投入的资金、知识与技术援助，皆是中国智慧与国际推广的有效实践。

此外，除了直接的经验分享，更多的国际文明交流与互鉴还通过贸易等方式扩散。例如，云南是中国面向南亚东南亚和环印度洋地区开放的大通道和桥头堡。伴随普洱茶经济的崛起，中国消费者对于茶叶原真、有机的追求，使得茶叶种类的高价值标准逐渐由台地茶向古树茶转变。茶叶的价值追求转向，不仅使得云南毁林开荒建立台地茶园现象减少，而且还增强了中国邻国对于自然保护的重视。这些对于自然保护意识的建立，并非是在政治维度自上而下推动的，而是在国与国的经济贸易与人民生活实践中建立的。绿色是十年来“一带一路”倡议的鲜明底色，是“中国方案、全球治理”的重要体现。伴随着“一带一路”倡议绿色名片的点亮，中国式现代化进程中人与自然和谐共生的新理论和新方法亦将持续向全球推广。

将中国新理论和新方法推广到全球，需要综合考虑各方面因素。首先就是提升中国在全球环境治理中的话语权，将中国的生态文明建设，包括国家公园建设，所形成的经验转化为可复制、可推广的模式；积极参与国际环保组织的活动，扩大中国在国际环保领域的影响，加强与其他国家的合作，尤其是周边国家，通过双边和多边合作机制，推动社会与经济发展，共同应对全球环境挑战。同时，中国作为一个负责任的大国，也要履行相应的责任，包括通过南南合作机制，向全球南方国家提供资金和技术，培养人才，实现绿色发展。利用中国在遥感、地理信息系统等技术方面的具体优势，可以为南南合作提供技术支持。

#### 主持人总结：

8位专家主要从中国自然保护地体系建设与中国式现代化的关系、理论体系与方法创新、法制保障和国际履约四个方面，以中国自然保护地体系建设的人地关系为主线，基于以国家公园为主体的自然保护地体系的生态保护与社会发展这对核心关系，厘清以国家公园为主体的自然保护地体系建设的核心目标、协同机制和全球定位。聚焦机构管理效率、社区协同、新质生产力、法制保障以及国际合作等前沿性理论和创新性实践进行了深入对话与讨论。结合专家的主要观点，在人与自然和谐共生的中国式现代化进程中，推动中国自然保护地体系建设的研究需重点关注：

(1) 中国自然保护地体系建设应如何与中国式现代化产生更广泛、更紧密的交互，从而彰显生态文明建设在中国式现代化进程中的战略高度。中国式现代化的本质要求落脚于创造人类文明新形态，生态文明建设作为构建人与自然生命共同体和人类命运共同体的重大战略部署，理应充分体现中国式现代化的特征与使命。作为中国生态文明建设的核心阵地，以国家公园为主体的自然保护地体系既是习近平生态文明思想赋能中国式

现代化的范本,又是体现中国式现代化特征的集合。未来的研究需进一步以发展新质生产力为目标导向,着眼于多渠道的生态补偿机制、多主体协同的绿色发展路径、多元化的生态—文化产品供给以及生物多样性的维护与价值实现。在人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明与精神文明相协调、人与自然和谐共生以及走和平发展道路的中国式现代化进程中,一方面,探索自然保护地体系的“两山”转化在生产要素创新性配置和产业深度转型升级方面的特殊性,探索自然生态系统的要素与社会系统要素创新配置的模式与路径;另一方面,需要进一步挖掘中国式现代化对马克思主义关于人与自然关系理论的积极意义,以中国式现代化情境下推动的理论创新来指导自然保护地体系建设。

(2) 中国自然保护地体系建设应如何进一步搭建政府、社区、市场、生态等多维度的协同治理机制,以更具有包容性的策略协调人地关系,从而提升中国自然保护地体系的社会—生态系统韧性。人地关系、园地关系、跨区域关系是以国家公园为主体的自然保护地体系建设的核心问题,这是一个多学科、多尺度、多主体的复杂系统问题,需要充分考虑行政管理效率、社区生计可持续发展、区域社会经济增长、生态保护和多物种共生的实现路径和协同运作机制。中国以国家公园为主体的自然保护地大多位于欠发达的乡村地区,治理主体较为复杂多元,面向国家生态文明建设的战略要求和乡村振兴的战略目标,以生态保护、绿色发展和民生改善相统一为目标,需要“自上而下”与“自下而上”的政府、社会与自然行动者协同交互,从而提升自然保护地的社会系统应对风险的能力,进而通过可持续的人类行动,提升生态系统的韧性。具体而言,首先,需要厘清政府部门在自然保护地体系建设中的横纵向部门事权划分和事权协同,切忌只划分事权而缺乏具有政治效率的工作联动机制。其次,推进以国家公园为主体的自然保护地体系法制保障,站在《国家公园法》的关键起点上,从兼顾生态保护、绿色发展和民生改善相统一的目标出发,优化自然保护地建设相关的法制保障。然后,充分考虑以国家公园为主体的自然保护地所在社区的能动性,并重视自然界的能动性,在发展新质生产力的过程中,社区与自然之间的互动方式、经验、手段等都可能成为新质生产力发展的切入点,也是以国家公园为主体的自然保护地在发展新质生产力中的独到之处。再次,需要借助市场经济逻辑的优势,为自然保护地的“两山”转化进行现代化产业要素的配置,并依托中国特色社会主义的治理优势,为自然保护地的“两山”转化设计合理高效的行政工作机制(如东西部扶贫协作工作机制)。最后,需要统筹协调政府、社区、市场、生态等多元行动者的交互关系,实现跨尺度、跨系统、多维度的自然保护地协同治理。

(3) 中国自然保护地体系建设应如何更好地完成《生物多样性公约》等重要国际公约的履约任务,并提升中国生态文明话语的全球影响力。2020年9月30日,习近平主席在联合国生物多样性峰会上指出,要站在对人类文明负责的高度,探索人与自然和谐共生之路,凝聚全球治理合力,提升全球环境治理水平。中国自然保护地体系建设作为维护生物多样性的重要在地保护力量,其相关的工作进程与中国对《生物多样性公约》等重要国际公约的履约表现密切相关,更需与全球的生态环境治理保持紧密的互动。因此,中国自然保护地体系建设需要与已有的国际化平台相衔接,讲好中国生物多样性保护的故事,传播中国生态文明建设的经验与智慧。具体而言,第一,依托“一带一路”倡议所搭建的国际合作,在“全球南方”围绕生态环境保护的资金安排、知识互动以及技术

援助等方面，展演中国自然保护地体系建设的空间溢出效应。第二，提炼中国自然保护地体系建设的多类型社区治理经验，并进行深入的理论思考与创新，为全球生物多样性保护与自然保护地的社会公平和经济增长提供理论与实践的参考。

聚焦党的“二十届三中全会”精神，全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设，有必要进一步推动以国家公园为主体的自然保护地体系建设的维度化、尺度化和系统化。首先，从生产—生活—生态的“三生”维度，探索优化以国家公园为主体的自然保护地体系建设的基础保障。一方面，以绿色基础设施作为切入点<sup>[13]</sup>，探索自然保护地范围内的“三生”空间生态化建设路径，重点考虑生产型、生活型和生态型绿色基础设施的交互应用；另一方面，结合面向生态系统的服务（service to ecosystem）的概念框架<sup>[14]</sup>，进一步探究中国式现代化法制保障赋能自然保护地体系建设的路径，为国家公园共同体的建设确立法律基础<sup>[15]</sup>。其次，着重考虑以国家公园为主体的自然保护地体系建设在社区、区域、国家和全球多尺度系统中的定位，凸显自然保护地体系建设在深化生态文明体制改革中的示范作用。关注生态环境资源保护与分配的公平正义问题，尤其需要考虑社区层面的复杂关系网络<sup>[16]</sup>；探索跨区域、跨地方的生态环境协同治理机制，在“一园一法”制定过程中，需要特别关注跨区域的自然保护地协同保护与发展问题；厘清自然保护地体系建设与国家生态安全网络构建的关系<sup>[17,18]</sup>，探索在地保护与迁地保护统筹协调的路径；致力于增强中国自然保护地体系建设与全球生物多样性保护的链接力度，进一步揭示以国家公园为主体的自然保护地体系在降碳、减污、扩绿以及积极应对气候变化等方面的中国经验、中国成效及其全球层面的溢出效应。最后，充分关注绿色产业、社会—生态空间以及人—自然行动者在自然保护地体系建设中的全面发展，加快完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制。中央编译局中央文献重要术语译文审定委员会将“绿水青山就是金山银山”的英文翻译确定为“Lucid waters and lush mountains are invaluable assets”，可见，“两山”理论所蕴含的保护与发展内涵不仅仅是生态保护与经济发展的关系，而是更广泛时空尺度的全面保护与发展。具体而言，首先，需要推进科技创新与绿色发展有机融合，提升自然保护地区域绿色产业发展所需的新质生产力水平，推动已有产业的生态化转型；其次，统筹落实自然保护地、生态保护红线与其他有效区域保护措施（Other Effective area-based Conservation Measures, OECMs）的系统性保护<sup>[19]</sup>，基于社会—生态系统完整性、连通性和代表性的功能特征，从协同性的视角分析国家公园行政边界内外的空间区域，探索系统性的社会—生态空间治理格局；最后，有必要进一步关注自然保护地中的人类主体、非人类主体以及人与自然主体的关系，聚焦多物种关系、人类社会福祉以及动植物生态福祉等议题，充分体现人与自然和谐共生的中国式现代化特征。

### 参考文献(References):

- [1] HURWICZ L. On Informationally Decentralized Systems. In: Decision and Organization. Amsterdam: North-Holland, 1972: 297-336.
- [2] 蒋志刚. 保护生物学. 杭州: 浙江科学技术出版社, 1997. [JIANG Z G. Conservation Biology. Hangzhou: Zhejiang Science & Technology Press, 1997.]
- [3] NOSS R F. Corridors in real landscapes: A reply to simberloff and cox. Conservation Biology, 1987, 1(2): 159-164.
- [4] DÍAZ S, PASCUAL U, STENSEKE M, et al. Assessing nature's contributions to people. Science, 2018, 359(6373): 270-272.

- [5] FONSECA C R, PATERNO G B, GUADAGNIN D L, et al. Conservation biology: Four decades of problem- and solution-based research. *Perspectives in Ecology and Conservation*, 2021, 19(2): 121-130.
- [6] 苏杨, 张海霞, 邓毅, 等. 中国国家公园体制建设报告(2021—2022). 北京: 社会科学文献出版社, 2022. [SU Y, ZHANG H X, DENG Y, et al. *China National Park System Construction Report (2021-2022)*. Beijing: Social Sciences Literature Publishing House, 2022.]
- [7] 蔡晓梅, 苏杨. 从冲突到共生: 生态文明建设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.]
- [8] 梁文婷, 王蕾, 苏杨. 以游憩为主要形式的国家公园生态产业化的难点及其破解思路: 新质生产力视角. *旅游学刊*, 2024, 39(7): 13-15. [LIANG W T, WANG L, SU Y. Difficulties and solutions of ecological industrialization of national parks with recreation as the main form-from the perspective of new quality productivity. *Tourism Tribune*, 2024, 39(7): 13-15.]
- [9] 臧振华, 张多, 王楠, 等. 中国首批国家公园体制试点的经验与成效、问题与建议. *生态学报*, 2020, 40(24): 8839-8850. [ZANG Z H, ZHANG D, WANG N, et al. Experiences, achievement, problems and recommendations of the first batch of China's national park system pilots. *Acta Ecologica Sinica*, 2020, 40(24): 8839-8850.]
- [10] 吕忠梅, 刘佳奇. 自然保护地体系立法理路. *世界社会科学*, 2024, (1): 63-80, 243-244. [LYU Z M, LIU J Q. The theoretical path of legislation on the nature reserve system. *Social Sciences International*, 2024, (1): 63-80, 243-244.]
- [11] 刘佳奇. 自然保护地管理体制的立法构建. *甘肃政法大学学报*, 2021, (3): 15-25. [LIU J Q. Legislative construction of management system of nature reserves. *Journal of Gansu University of Political Science and Law*, 2021, (3): 15-25.]
- [12] 吕忠梅, 等. 自然保护地立法研究. 北京: 法律出版社, 2022. [LYU Z M, et al. *Research on the Legislation of Nature Reserves*. Beijing: Law Press, 2022.]
- [13] 栾博, 柴民伟, 王鑫. 绿色基础设施研究进展. *生态学报*, 2017, 37(15): 5246-5261. [LUAN B, CHAI M W, WANG X. Review of development, frontiers, and prospects of green infrastructure. *Acta Ecologica Sinica*, 2017, 37(15): 5246-5261.]
- [14] 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.
- [15] 张海霞, 薛瑞, 王爱华, 等. 从局域到脱域: 国家公园共同体理论思辨及其政策启示. *自然资源学报*, 2023, 38(4): 885-901. [ZHANG H X, XUE R, WANG A H, et al. From embedded to dis-embedded community: With a discussion of community theory for the national parks and its policy enlightenments. *Journal of Natural Resources*, 2023, 38(4): 885-901.]
- [16] BODIN Ö. Collaborative environmental governance: Achieving collective action in social-ecological systems. *Science*, 2017, 357(6352): eaan1114, Doi: 10.1126/science.aan1114.
- [17] 侯鹏, 杨旻, 翟俊, 等. 论自然保护地与国家生态安全格局构建. *地理研究*, 2017, 36(3): 420-428. [HOU P, YANG M, ZHAI J, et al. Discussion about natural reserve and construction of national ecological security pattern. *Geographical Research*, 2017, 36(3): 420-428.]
- [18] 蔡晓梅, 苏杨, 吴必虎, 等. 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. *自然资源学报*, 2023, 38(4): 839-861. [CAI X M, SU Y, WU B H, et al. Theoretical debates and innovative practices of the development of China's nature protected area under the background of ecological civilization construction. *Journal of Natural Resources*, 2023, 38(4): 839-861.]
- [19] 王伟, 高吉喜. 我国以国家公园为主体的自然保护地体系建设进展与展望. *环境科学研究*, 2024, 37(10): 2100-2109. [WANG W, GAO J X. Progress and prospects of the construction of protected area system with national parks as the main body in China. *Research of Environmental Sciences*, 2024, 37(10): 2100-2109.]

## New theories, methods and legal guarantees for the construction of nature reserve system in the context of Chinese modernization

CAI Xiao-mei<sup>1</sup>, SU Yang<sup>2</sup>, XU Wei-hua<sup>3</sup>, ZHOU Shao-jie<sup>4</sup>, HE Si-yuan<sup>5</sup>, ZANG Zhen-hua<sup>3</sup>,  
WANG Lei<sup>6</sup>, LYU Zhong-mei<sup>7</sup>, YIN Duo<sup>8</sup>, SU Xiao-bo<sup>9</sup>

(1. School of Tourism Management, South China Normal University, Guangzhou 510006, China;  
2. Journal of Management World, Development Research Center of the State Council, Beijing 100026, China;  
3. Research Center for Eco-Environmental Sciences, CAS, Beijing 100085, China; 4. School of Public  
Policy & Management, Tsinghua University, Beijing 100084, China; 5. Institute of Geographic Sciences and  
Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China; 6. Qinghai Mado Yunxiang Nature Culture and  
Tourism Co., Ltd, Guoluo Tibetan Autonomous Prefecture 813500, Qinghai, China; 7. Civil, Commercial and  
Economic Law School, CUPL, Beijing 100088, China; 8. School of Geography and Remote Sensing,  
Guangzhou University, Guangzhou 510006, China; 9. Department of Geography, University of Oregon,  
Eugene 97401-97440, USA)

**Abstract:** The construction of nature reserve system with national parks as the main body is a major initiative to implement the idea of ecological civilization, and an important practice area for Chinese modernization of harmonious coexistence between human beings and nature, and thus has received multidisciplinary attention from ecology, geography, economics, law, sociology and other disciplines. In order to coordinate the human-land relationship and garden-land relationship of the nature reserve system, and to promote the theoretical innovation, governance optimization and upgrading of the legal system guarantee in the construction of China's nature reserve system, we have invited eight experts in the nature reserve related fields to carry out interviews. The interviews focused on four aspects, namely, Chinese modernization, innovation of theoretical system and methods, legal system guarantee and international compliance, with the theoretical understanding and practical innovation of the governance of China's nature reserve system as the core, and explored several aspects of the construction of the nature reserve system with national parks as the main body: the understanding of the complex human-land and garden-land relations and its complexity coping strategy; the management efficiency of the nature reserve system; the strategy of improving the management efficiency of the nature reserve system; how the construction of China's nature reserve system can demonstrate the advantages of Chinese modernization by linking it with the implementation tasks of important international conventions; and the innovative role of the legal system in coordinating the relationship between people and land, and the relationship between parks and the land. Summarizing the main views of the experts, we can draw the main conclusions: (1) The construction of the nature reserve system, with national parks as the main body, needs to respond to the governance requirements of the Chinese modernization of the interaction between human beings and nature, which is a harmonious coexistence of human beings and nature, in the aspects of maintaining national ecological security, guaranteeing the supply of high-quality ecological products, as well as coordinating the relationship between the reserves and their surroundings, in order to achieve the

unity of "ecological protection, green development and improvement of people's livelihoods". (2) Coordinating the relationship between people and land is the key to promoting the modernization of the governance of national parks, focusing on the three core issues of the relationship between people and land, the relationship between parks and land and the synergy of the inter-provincial level, and defining China's national parks governance model as "integrated governance based on the synergy between the central government and the local governments", and through the design of effective mechanisms. (3) The synergy between ecological protection and community development in nature reserves requires further research on the important role of biodiversity in human society, and Nature-based Solutions are conducive to the formation of inclusive governance in protected areas. (4) The construction of a unified, standardized, and efficient national parks system requires the improvement of the leadership system and the development of a system for promoting the reform of the national parks system in a coordinated manner, leadership system and working mechanism for the reform of the national park system, forming a community of interests in the park and deepening the degree of integration between the park and the land. (5) The development of new quality productive forces is necessary to deal with the relationship between people and the land and the relationship between the park and the land, and the model of harmonious coexistence between human beings and nature that relies mainly on the market economy not only embodies the characteristics of the Chinese modernization, but also contributes to the mainstreaming of the work of the Convention on Biological Diversity in the work on biodiversity, and the formation of an internationally applicable model of biodiversity. (6) Cracking the problem of "human-land constraints" and properly handling the "park-land relationship" requires a top-to-bottom legal system to regulate national parks and escort the standardized use of natural resources. (7) The Belt and Road Initiative and the construction of ecological civilization complement each other, and China's nature reserve system can help the Global South to realize the equal importance of protection and development in global compliance, and provide Chinese wisdom for the construction of a community of ecological destiny for mankind.

**Keywords:** Chinese modernization; nature reserves; national parks; harmonious coexistence between human beings and nature; new quality productive forces; collaborative governance