

国家公园建设的价值理念、现实挑战及其百山祖实践

◎ 吴宇哲 潘绘羽 孙燕飞 练吉禾

核心提示

本文在回溯国家公园价值观的基础上对我国国家公园建设的融合型理念进行了定位与解读，指出了当前面临的现实挑战，并提炼了百山祖国家公园为应对挑战在生态产品价值实现、原住民权益保障、“委托—代理”机制建构与自然资源监管等方面实施的创新举措，旨在为国家公园建设工作的推进提供理论与实践参考。

自然保护区是我国生态文明建设的核心载体与重要基础^[1]。国家公园作为生态价值最为丰富的自然保护区，既不同于执行严格封闭保护的自然保护区，也不同于服务旅游发展的普通自然公园，是一种旨在助力实现生态保护与区域发展相协调的积极人为生态空间建构^[2]，对于自然资源科学保护和合理利用、推动建设人与自然和谐共生的现代化具有极其重要的意义。

自党的十八届三中全会首次提出建立国家公园体制以来，中共中央、国务院相继颁布了系列指导文件，对国家公园管理体制进行顶层设计，确立了“生态保护第一”“国家代表性”“全民公益性”的理念，这锚定了国家公园建设的基本方向。如何在上述理念框架下进行国家公园建设，全面充分发挥国家公园的“生态—社会—经济—文化”多重正向效应，是当前国家公园建设试点工作面临的新命题。

国家公园建设的价值观溯源与理念解读

国家公园诞生于人类以全新的生态视角与道德关怀审视自身与大自然关系的哲学思辨之中。近代以来，科学技术的飞速进步、社会生产力的

空前提高，使人类认为自身能够征服自然，并可以残暴的掠夺性手法单向地、无节制地向大自然索取资源以富足物质。在这样的情境下，尽管社会经济繁荣发展，但自然资源面临枯竭、环境污染问题突出，人类生存安全受到严重威胁^[3]，这迫使人类进行哲学反思，转而采用生态整体主义和环境伦理主义的视角重新思考其与自然的关系。对人与自然关系的认知，逐渐实现了由人类中心主义的征服论向以“人与自然和谐共生”为核心要义的和谐论之转变，和谐论已成为当今世界处理人与自然关系的主流价值观。

国家公园正是和谐论价值观的一个重要实践载体。世界各国在这一价值观的影响下，结合各自国情形成了多样化的国家公园建设发展理念^[4]。总体而言，这些理念可以被划分为两大类型，分别是以美国为代表的荒野型理念和以英国为代表的游憩型理念。其中，荒野型理念以自然保护为导向，其主要内涵是通过民众行为约束实现一定程度的“自然—社会”隔离，从而保护具有国家历史文化特质的大尺度原始自然景观，以提高生态环境质量，培养民众的环境伦理观，并促进其国家认同^[5]。在此理念下，美国于1872年建立了世界上第一个国家

公园——黄石公园，并深刻影响了澳大利亚、加拿大等国的国家公园建设。而游憩型理念则以人类服务为导向，并不追求实现自然与社会系统的隔离，反而将国家公园作为区域经营与发展的组成部分，通过保护与营建具有审美、生态和文化价值的自然景观来保障民众的游憩机会、服务社会经济福利的提升^[6]。

尽管国家公园最早在欧美国家创建与成熟，但其理念与模式并不完全适用于我国的国家公园建设^[7]。首先，欧美国家大多地广人稀，既为大尺度的原始荒野景观保护创造了条件，也有助于将人类活动压力控制在国家公园自身生态承载力的范围之内，从而使荒野型理念与游憩型理念具有可行性。但我国人多地少的国情却对上述两种理念的本土化实践有着客观限制。其次，我国自然资源产权结构与欧美国家存在显著差异，在所有权与使用权分离的背景下，我国产权调整更为复杂、利益实现更为多元。同时，再结合人多地少的资源禀赋导致的频繁人地交互，不论是单一采用荒野型理念还是游憩型理念指导国家公园建设管理，都将面临极高的交易成本。

我国国家公园建设理念的选择

基于以上现实，我国选择树立的是一种介于荒野型理念与游憩型理念之间，在严格保护生态环境、

充分保障原住民生计的前提下，以通过自然资源的科学合理利用实现“生态—社会—经济—文化”多重效益为要旨的融合型理念。“生态保护第一”“国家代表性”“全民公益性”则是这一理念的三项基本要素^[8]。

“生态保护第一”是我国国家公园建设的首要前提。国家公园作为我国生态文明建设的重要组成部分，是我国生态安全格局的关键节点，具有保护大尺度生态过程、大面积自然生态系统和自然文化遗产的原真性与完整性的重要作用。因此，国家公园建设管理过程中的各项决策与活动，皆要以落实严格的生态保护为前提。

“国家代表性”是我国国家公园建设的战略要求。这包含了两重含义。一是国家公园保护的大面积自然或近自然区域，涵盖了我国各类典型生态系统，跨越了蕴含绵远中华文明与厚重历史文化的名山大川，理应建设成为国家形象的生动名片与人民之国家认同感的信念源泉。二是鉴于其在国家生态安全格局中举足轻重的战略地位与彰显国家自然文化特质、提升全民福祉等方面的独特作用，国家公园是典型而重要的一类公共物品，它的规划、建设、管理等各个环节，需要由公共利益的最有力保障者——国家力量来主导或引导^[9]。

“全民公益性”是我国国家公园建设的核心追求。从根本上讲，设立国家公园追求的是为国民带来包括生态、社会、经济、

文化等多维度的福祉提升。在维护生态安全的基础上，国家公园建设要向全社会提供接受自然文化教育、体验自然游憩的机会，要构建高品质的生态产品体系并探索多样化的生态产品价值实现机制以反哺区域的可持续发展，更要注重全民中的一部分特殊群体——国家公园范围内原住民的生计扶持与保障。



周勇供图

我国国家公园建设面临的现实挑战

结合我国国家公园建设实际,贯彻实现前述建设发展理念,仍面临以下挑战。

生态保护与区域发展之间的矛盾有待化解。在严格生态保护的前提下,推动实现社会经济的可持续发展是国家公园肩负的重要使命。然而,统筹协调生态环境保护与经济社会发展并非易事,这对于国家公园所在区域来说尤为如此。

国家公园所在区域往往拥有优良的自然环境条件与得天独厚的景观资源,农林牧渔业或旅游观光业通常是其地方支柱产业,充足的现实生产空间与便利的交通运输设施是这些产业发展的基本条件。而为保护国家公园内重要生态过程和生态系统的真实性与完整性,对一定范围内的生产经营活动与交通网络进行限制在所难免,这一限制将给地方经济带来显著影响。如,以旅游服务业为优势产业的某县城,若其核心旅游景点因具备重要生态功能而被规划进入禁止人类活动的国家公园核心保护区,则该县城将失去一大经济来源。

为应对以上困境,通过在合适区域内开展特许经营、结合国家公园特定生态优势探索生态产品价值实现机制等方式,推进生态经济化与经济生态化双转型,培育符合新发展理念的新经济增长点,迫在眉睫。

国家公园居住区内原住民生计保障与扶持有待落实。人多地少是我国的基本国情。规模不等的人类居住区在诸多国家公园候选区内普遍存在。国家公园建设势必对这些居住区内居民的生产生活造成一定影响。这主要体现在直接影响与间接影响两个方面。

一是在直接影响方面,国家公园建设将显著改变原住民的生产生活方式。原住民大多是从从事第一产业生产经营活动的农民,以这些生产经营活动收益作为主要的生计来源并世代居住于所在村落。由于国家公园建设后实施的国土空间用途管制,原住民可能无法继续从事原有生产经营活动甚至需要搬离原住处,转变生产经营模式或学习新的职业技能、

融入新的生活环境。

二是在间接影响方面,由于国家公园建设后区域生态环境得到有力保护,野生动物的栖息环境与生存条件明显优化。野生动物活动限制骤然减少,攻击性野生动物(如野猪等)的数量增长与频繁出没,可能会对原住民的生产生活资料造成破坏,甚至威胁原住民的人身安全。建立原住民生计扶持与保障机制、落实相应措施以改善原住民生计水平都势在必行。

国家公园自然资源资产所有权与监管权的行权效率有待提升。科学行使自然资源资产尤其是全民所有自然资源资产的所有权与监管权(简称“两权”),是提高国家公园自然资源资产全民公益、落实严格生态保护的必然要求。然而在当前实践中,“两权”行使状况并不够理想,这主要受到行权内容与行权主体两个方面的限制。

一是在行权内容方面,由于我国自然资源的市场化和有偿使用制度的形成时间较晚,作为交易基础的全民所有自然资源资产所有权的独立地位还不够清晰。

二是在行权主体方面,国家公园自然资源资产管理实践中尚未形成明晰合理的事权结构。因此,厘清“两权”、合理划分纵向与横向事权并建立完善配套行权机制^[10],提升国家公园“两权”行权效率刻不容缓。

国家公园建设的“百山祖”实践

百山祖国家公园(“钱江源一百山祖”国家公园百山祖园区)位于浙江省丽水市南部的龙泉、庆元、景宁三县(市)交界地区。鉴于这片区域丰富的生态资源和悠久的自然文化,2019年1月,浙江省人民政府工作报告提出争创国家公园。2022年11月,《国家公园空间布局方案》出台,“钱江源一百山祖”国家公园被正式确立为国家公园候选区。针对当前国家公园建设面临的挑战,百山祖国家公园在试点工作期间进行积极探索,并形成了系列可复制、可推广的经验。

探索创新多样化国家公园生态产品价值实现



周勇供图

方式。生态产品价值实现是化解国家公园生态保护与区域发展矛盾的关键路径^[11]。百山祖国家公园对以下三类方式进行了重点探索创新。

一是开发特色旅游业态。国家公园拥有丰富的生物多样性、独特的自然景观以及自然文化遗产，具有极高的科普教育、文化认同促进与游憩体验价值。充分挖掘以上价值，基于特许经营制度，因地制宜开发特色旅游业态，是国家公园体现全民公益性、反哺区域发展的重要手段^[12]。

百山祖国家公园在区域原有旅游设施的基础上，结合入口社区建设，进一步串联全域旅游资源，加快形成科普研学游、生态观光游等与国家公园相适相容的旅游业态。如，在国家公园庆元县区域内打造了“生态养生，探秘百山”共富风貌游线，该游线集观光、康养、研学功能，沿途涵盖百山祖自然博物馆、斋郎红色革命老村等自然文化节点，以及黄皮湿地、三井溪等特色自然景观，为游客提供品鉴百山祖自然生态、了解香菇起源地文化等丰富游憩体验。

二是推动碳汇交易。国家公园内优质森林资源丰富，具有先天理想的固碳增汇条件，蕴藏着巨大的生态经济价值。为此，百山祖国家公园所在地——浙江省丽水市挂牌成立了全国首个市级森林碳汇管理局，着力构建森林碳汇交易平台与机制、培育森林碳汇交易市场，为百山祖国家公园推进森林碳汇交易创造有利条件。2021年11月，百山祖国家公园庆元县区域贤良镇以每吨100元的价格卖出首笔22.72吨核证

碳汇减排量，走出了国家公园森林碳汇交易的“一大步”。

三是打造国家公园区域公用生态品牌产品体系。国家公园是社会公认的生态高地，其形象价值与品牌价值高。权威机构认证的国家公园区域公用生态品牌，可为其附属生态产品提供有力的生态品质背书，从而实现可观的生态溢价。

百山祖国家公园会同高校科研院所、有关产品行业协会等权威机构，制定产品认证标准，打造包括高山有机茶叶、石斛、生态蜂蜜、生态竹木制品、食用菌等在内的百山祖国家公园品牌系列邮寄产品，并与市场主体充分合作进行品牌与产品运营，持续推动构建全方位、高品质的“百山祖国家公园+”产品体系和品牌宣传体系。

在尊重既有产权与原住民意愿的基础上，多措并举充分落实原住民生计保障。在国家公园范围内集体所有土地保护管理方面，百山祖国家公园率先开展集体林地地役权改革，设立比生态公益林补偿高出将近38%的补偿标准（地役权补偿标准为48.20元/亩，生态公益林补偿标准为35元/亩），并推出以地役权补偿为质押物、政府贴息的“林地地役权收益质押贷款”，切实保障了集体与原住民权益。同时，采用“‘两决议三委托’（村民小组决议、村民代表会议决议，农户、村民小组、村集体经济组织委托书）+合同协议书”的形式，明确供役地方和需役地方的权利和义务，在不改变集体权属的情况下，实现了对占国家公园总面积近80%的集体林地的统一管理。

在移民安置方面，于百山祖国家公园邻近县城建造了生态移民新社区，并对搬出的原住民进行统一安置，采用货币补助与购房优惠相结合的方式对其进行直接补偿。同时，通过国家公园相关岗位招聘倾斜、组织开展职业技能培训、建设“共富工坊”、推行社区文化建设项目等举措，妥善解决原住民就业与社区融入问题。

针对在国家公园一般控制区保留原址的社区以

及周边社区, 百山祖国家公园建立了外部损害预防机制, 推出“野生动物肇事公众责任险”, 最大程度降低原住民与周边居民因野生动物破坏生产生活资料而遭受的损失。同时, 完善社区发展扶持机制, 成立浙江百山祖公园发展有限公司, 开展实体化运营, 引入社会资本与社区合作发展生态农业、林业、旅游业等生态环境友好型产业, 使社区深度参与国家公园特许经营, 共享国家公园生态红利。

加快建立国家公园全民所有自然资源资产所有权委托代理机制与多元协作高效监管机制。浙江省林业局制定了《钱江源—百山祖国家公园全民自然资源资产所有权委托代理机制试点实施方案》, 并全面推进试点工作。该方案在理论层面, 通过开展自然资源资产所有权和监管权比较研究等基础性研究, 为国家公园自然资源管理提供基本理论依据; 在实践层面, 建立钱江源与百山祖“一园两区”管理架构, 在完成国家公园范围内自然资源清查与确权登记的基础上, 编制以生态保护修复、特许经营制度等国家公园自然资源管理特有需求为核心事项的所有者职责清单, 厘清浙江省人民政府、国家公园管理机构以及所在地有关职能部门的“委托—代理”关系与行权履职范围。同时, 编制区分于所有者职责的监管者职责清单, 建立国家公园管理机构与自然资源部门、生态环境部门、综合行政执法部门等有关职能部门的协作监管执法机制, 充分调动各部门优势与力量, 高效查处自然资源违法行为。

强化提升国家公园自然资源监管技术与手段。在构建科学监管机制的基础上, 运用高水平的监管技术与手段, 进行国家公园生态环境监测与纠偏执法是防止生态环境破坏与全民公益受损的直接保障。

百山祖国家公园全面提升监管技术与手段的现代化、数字化与智能化水平, 综合运用遥感卫星、5G摄像头、无人机等前端感知设备, 基于物联网、云计算、大数据、人工智能等现代信息技术, 开发构建了“数智百山祖”三员管护系统与数字孪生应用“江浙之巅”, 有效解决了传统监管巡查过程中盲区多、不精准等问题, 实现了对国家公园生态

环境状况的智能感知、动态监测和智慧决策。📍

参考文献:

- [1] 唐芳林. 建立以国家公园为主体的自然保护地体系[J]. 中国党政干部论坛, 2019(8):40-44.
 - [2] 张海霞, 钟林生. 国家公园管理机构建设的制度逻辑与模式选择研究[J]. 资源科学, 2017, 39(1):11-19.
 - [3] Wu Y, Gu C, Zhang Y. Towards Sustainable Management of Urban Ecological Space: A Zoning Approach Hybridized by Ecosystem Service Value and Ecological Risk Assessment[J]. Land, 2022, 11(8): 1220.
 - [4] 肖练练, 钟林生, 周睿, 等. 近30年来国外国家公园研究进展与启示[J]. 地理科学进展, 2017, 36(2):244-255.
 - [5] 王辉, 刘小宇, 王亮, 等. 荒野思想与美国国家公园的荒野管理——以约瑟米蒂荒野为例[J]. 资源科学, 2016, 38(11):2192-2200.
 - [6] Locke H, Dearden P. Rethinking protected area categories and the new paradigm[J]. Environmental conservation, 2005, 32(1): 1-10.
 - [7] 冯艳滨, 李灵军. 中国国家公园环境伦理选择与本土构建研究[J]. 北京林业大学学报(社会科学版), 2021, 20(2):59-65.
 - [8] 杨锐. 生态保护第一、国家代表性、全民公益性——中国国家公园体制建设的三大理念[J]. 生物多样性, 2017, 25(10): 1040-1041.
 - [9] 陈耀华, 黄丹, 颜思琦. 论国家公园的公益性、国家主导性和科学性[J]. 地理科学, 2014, 34(3):257-264.
 - [10] 闵庆文, 何思源. 国家公园自然资源资产“特殊保护制度”研究[J]. 中国土地, 2023(12):9-13.
 - [11] 罗明, 孙雨芹, 荣月静, 等. 山水工程中的丽水NbS实践[J]. 中国土地, 2022(8):13-16.
 - [12] 杨琛. 国家公园生态旅游价值的实现——以三江源为例[J]. 中国土地, 2020(1):42-44.
- (作者吴宇哲为浙江大学公共管理学院教授, 潘绘羽为浙江大学公共管理学院博士研究生, 孙燕飞供职于浙江省景宁畲族自治县生态林业发展中心, 练吉禾供职于“钱江源—百山祖”国家公园百山祖科研监测中心)