

护),为保护事业提供强大的社会力量;鼓励和保护本地物种,控制和杜绝各类有毒有害物质,支持自然保护地周边的减贫扶贫,保护农业种质资源多样性;为了确保产品生产过程有利于保护的目标,将引导各类保护相关的科研、监测、评估、监督等项目和力量汇聚到自然保护地,以提升保护地的管理和科研水平。

总之,自然保护地周边应当逐步发展成为一个特殊的经济带,制定和实施能够激励保护地友好发展的政策;推动各种生态保护和扶贫相关援助资助项目,如生态补偿资金、扶贫资金、国际援助等,支持保护地友好型产品生产;推动协调地区和全球贸易政策,鼓励在现有或新建相关贸易平台上增加保护地友好产品贸易额,推动形成全球性销售平台。相信保护地友好发展理念的推广,不仅将让自然保护地得到更好的保护,也会让周边社区从友好发展中获得更多利益,让城市居民享受到来自最健康生态环境的产品,带动他们积极参与和支持自然保护。

(作者系该所副研究员,博士,保护地友好体系创始人;收稿日期:2018-06-01)

推动国家公园模式与社会组织的实践案例 李笑兰

(大自然保护协会,北京 100600)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2018.08.006

2013年,十八届三中全会提出“建立国家公园体制”,国家公园建设成为中国生态文明建设的重要内容。2017年9月,《建立国家公园体制总体方案》印发,明确了“科学定义、整体保护;合理布局、稳步推进;国家主导、共同参与”三大基本原则,及“国家公园是我国自然保护地最重要类型之一,属于全国主体功能区规划中禁止开发区域,纳入全国生态保护红线区域管控范围,实行最严格的保护”的定位^①。

大自然保护协会(The Nature Conservancy, TNC)作为国际上最大的非营利性环保机构之一,自1998年起就在中国推动并参与了国家公园建设及研究相关工作,并在云南和四川分别示范了“国家公园(省立试点)”和“社会公益型保护地”两种新型保护模式。TNC在云南和四川(均为国家公园建设的试点省份)积累的实践经验,对《建立国家公园体制总体方案》中国家公园管理体制、资金保障机制、生态系统保护制度及社区协调制度中的内容有一定的参考价值及意义。

一、前国家公园时期:TNC在中国的保护地实践

1. 大自然保护协会(TNC)与国家公园

大自然保护协会(TNC)在全球国家公园领域有丰富的经验,成功案例包括:帮助黄石国家公园(Yellow Stone)建立了近110万公顷的保护延展区(大黄石);帮助大烟山国家公园(Great Smoky Mountains)开展入侵物种防治及林火管理,确保生态系统的健康性;通过地役权交易的方式,帮助奥林匹克国家公园保护温带雨林,推动建立大沙丘国家公园(Great Sand Dunes);与高草国家公园(Tallgrass Prairie)管理局共同管理超过4000公顷的草原等^②。

TNC中国项目在1998年设立之初就曾提出:云南省西北部高山挺立、峡谷纵横,有着丰富的生物多样性和人文景观,非常适合通过建立国家公园的方式将其保护起来;继而提出了推动建设大河流域国家公园的构想。在当时,由于受到各种因素的限制,例如项目设想的区域过大(超过7000平方千米)、涉及多个行政区划、没有具体的政策支持等原因,这一构想未能落地执行。但是TNC项目团队推动完成了该区域的生态区评估(eco-region assessment, ERA),识别出了滇西北最具有保护价值的区域、关键生态廊道以及保护空缺,为其后TNC中国项目探索国家公园模式打下了基础。

2004年,云南省林业厅联合TNC等社会力量,携手探索国家公园模式。引入国家公园这一概念,主要是考虑到当时中国既有的两类保护模式的不足:自然保护区对于公众的进入和使用有较为严格的限制,风景名胜区又偏重做旅游,保护不够专业;而国家公园是国际上被认可的、能够平衡保护与开发的模式。云南国家公园探索尝试用小开发带动大保护,以期实现生态保护和社区发展的双赢。2007年6月,普达措国家公园正式挂牌;2008年,国家林业局批准云南省作为国家公园试点省。此后,TNC协助云南省相关政府部门陆续建立了梅里雪山、老君山、高黎贡山等8个国家公园。TNC为合作伙伴提供了国家公园地方立法、地方技术标准制定、组织机构建设、信息管理、资源调查和社区参与等多角度、全方位的技术支撑。

2015年,国家公园体制试点方案出台后,云南被列入全国9个试点省份之一。相较于其他试点省份,云南的试点工作有一定的实践基础。地方立法《云

① http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/26/content_5227713.htm

② <https://www.nature.org/magazine/archives/10-park-partnerships.xml>

南省国家公园管理条例》、4项地方技术标准体系(国家公园基本条件、总体规划技术规程、资源调查与评价技术规程、建设规范)、省级层面的试点公园建设等,都对贯彻国家公园体制试点的中央精神,完善国家公园体制建设有先试先行的实际意义。

2. 云南国家公园实践与探索

(1) 普达措国家公园的成功经验

普达措是云南国家公园试点项目中第一个挂牌成立,并持续运营了11年的国家公园。普达措的实践,证实了国家公园这种保护地形式在生态保护、地方经济和社会发展上所产生的效益是可观的,主要体现在几个方面:

保护模式:虽然,自成立至今,普达措国家公园还未就保护成效进行过系统评估,但客观的结果是,国家公园的建立使保护地的面积扩大了将近30倍,在原来碧塔海省级自然保护区19.8平方千米的基础上建立了602平方千米的国家公园。TNC支持制定的总体规划将公园划分为:严格保护区、生态保育区、游憩展示区和传统利用区,其中开发利用的区域仅占约5%的面积,从而实现了对整个区域95%的保护。以前在这个地区所存在的大量无序旅游开发及社区活动都得到了有效的遏制。游客的观光游览都在固定的游览动线上,湿地上的活动也都在步行栈道上,减小了旅游对湿地的直接影响。

经济收益:周边居民不再在湿地养马开展无序旅游经营而减少的损失,通过普达措国家公园的旅游收入来进行补贴,社区利益并没有受损。在过去的10年间,公园实现旅游收入15.99亿元,公园补贴社区的方式包括员工雇佣(公园工作的员工80%来自周边村社)、现金补贴、基础设施修缮,反哺资金累计达1.5亿元。

公众参与:公园成立初期由TNC等机构帮助公园制定的解说导览体系,科学而丰富地呈现了普达措的生态系统、自然景观及民俗文化等内容,为游客提供了环境教育的机会。

(2) 普达措的遗憾与不足

然而,普达措国家公园距离一个科学定位、整体保护的国家公园还有很大的差距。究其原因还是过去对国家公园的基本定位和认识不足造成的。

管理者与经营者之间的关系并未理顺:普达措国家公园的管理,沿用了传统风景名胜区的管理模式,由国有企业与地方政府签订协议开展垄断性经营管理,企业投资建设基础设施,再收取门票、电瓶车票等费用。作为管理者的国家公园管理局,很难

对行政级别平级的国有企业进行管理。

保护投入不足:在多部门多头管理下,公园的保护工作缺乏统一协调机制,缺乏基线数据及系统的本底调查;既没有具体的保护行动管理计划,也没有系统的巡护监测等工作。在国家公园成立的10年间,其保护管理的职责仍主要由碧塔海省级保护区管理所负责开展,主要资金来源依靠国家湿地保护经费。虽然,景区公司向管理所提供部分支持,但资金量小,且限于森林防火、救助站建设、及物种的人工繁育等方向。

访客体验有待提升:普达措公园的管理并未突破传统景区模式,对于访客来说与普通景区的体验并无二致。

多方参与机制有待突破:2006年TNC参与完成普达措总体规划及解说计划后,并未参与到运营管理阶段,只是在2009年支持编订了《碧塔海自然保护区监测规划》。应该说,公园建成运营后,未能建立多方参与的合作机制及平台,社会组织的参与比较有限。

3. 老河沟社会公益型保护地——社会组织参与保护的先试先行

2010年,TNC将保护地项目的创新实践拓展到四川省,探索由社会公益机构投入和管理的新型保护模式,推动建立了中国第一个“民营”自然保护区——老河沟社会公益型保护地。项目落地得益于政府在生态保护上的新思路,包括:2008年国务院《关于全面推进集体林权制度改革的意见》及2011年的中央1号文件等政府文件中明确的“积极引导多元化资金参与生态建设的策略”。

(1) 科学保护

老河沟地块的选取,主要依据是TNC与四川省相关部门合作完成的《四川省生物多样性保护战略与行动计划》。生态区评估(ERA)的结果表明,老河沟地处中岷山-横断山北段生物多样性优先区内,毗邻四川唐家河国家级自然保护区与甘肃白水江国家级自然保护区,是大熊猫岷山北部种群以及众多伴生珍稀物种的一条重要迁徙通道。项目落地后,TNC与国内外顶级科研院所合作,用近两年的时间逐步完成了保护区的本底调查,摸清了保护区内动植物的种类及栖息地状况;用保护行动规划(conservation action plan, CAP)等工具,对保护地进行科学规划管理,建立了保护区评估指标体系和日常生态监测体系。在持续开展的管理措施下,老河沟的人为干扰已基本消失,红外相机多次拍到了

野生大熊猫的影像。

(2) 兼顾社区发展的保护模式

与中国绝大部分保护地一样,社区也是老河沟保护中重要而特殊的参与者。让社区在保护的过程中受益,是实现保护成效的前提条件之一。TNC在保护区外围设立“扩展区”,将生产经营活动集中于该区域,尽可能减少人类活动对保护区的干扰,同时使社区老百姓通过定制农业、民宿经营等方式获得收益。2017年参与定制农业生产的农户达105户,占全村户数的50%,定制农产品的营销额已经从最初的7万余元增至120余万元,为社区农户创造了可观的增收效益。

(3) 社会组织参与国家公园建设的先试先行

2017年4月,《大熊猫国家公园体制试点方案》印发,包括老河沟在内的其他不同级别的保护区一同被划入大熊猫国家公园范围内。在这面积超过2.7万平方千米的区域内,国家公园建设如何促进自然资源的科学保护和合理利用是一个巨大的课题,TNC在老河沟项目中示范的“社会参与机制”“社区协调发展”及“整体保护、系统保护”等经验,可以为国家公园建设提供有意义的参考及借鉴。

二、TNC思考与建议

随着10个国家公园体制试点的推进,以及《建立国家公园体制总体方案》的印发,中国国家公园的定位、内涵已经明晰。TNC结合在中国20年的保护工作经验以及在云南和四川的实践经验,提出如下两点思考:

1. 统一机构管理下的综合授权管理,将实现国家公园的多元社会参与

《建立国家公园体制总体方案》明确了“将由一个部门统一行使国家公园自然保护地管理职责”“履行特许经营管理、社会参与管理等职责”;结合“国家主导、共同参与”的基本原则,《建立国家公园体制总体方案》有望帮助试点省份及国家公园理顺管理者之间,及管理者与经营者、社会组织之间的关系;多头管理的问题将得以解决,特许经营或将成为主要经营模式,社会组织将有更多的参与机会。

《建立国家公园体制总体方案》提出“国家公园支出由中央政府出资保障”,这充分确保了国家公园的公益属性,并将促进特许经营管理的不断精细化。特许经营模式区别于传统的排他、一揽子经营委托,强调对资源有较大影响的基础设施项目应有国家来投资,只将部分设施的运营通过特许经营的方式由不同的企业来运作管理。以保护资源完整

性为原则,以社会和环境绩效为导向,管理者对特许经营经营者进行严格监督管理。

“探索社会力量参与自然资源管理和生态保护的新模式”是国家公园体制建设的主要方向之一。TNC在云南和四川的保护地实践都充分证明,社会组织在模式创新上具有一定的前瞻性和灵活性。国家公园的建设,可以结合社会组织的愿景及特长,在科学保护、志愿者体系、环境教育、解说导览等领域,授权专业的社会组织进行管理。

2. 运用科学保护方法来管理中国最重要的保护地类型

国家公园的空间布局将依赖于国家公园的设立标准、建设数量和规模。在这一尺度上,TNC与国家生态环境部合作开展的“中国生物多样性保护远景规划项目”识别了中国生物多样性保护优先区域,可以作为决策的一项参考依据。就单个国家公园的划定,TNC的生态区评估这一科学方法可以帮助设定保护优先区,明确标示出特定区域内的生物多样性、物种栖息地、保护空缺、威胁因子以及影响当地生态状况的各类数据。TNC在云南的5个保护优先区和四川老河沟项目就是通过这套科学方法被确定的。

在单个国家公园范围确定后,TNC的保护项目管理方法——保护行动规划可以帮助制定保护对策及其成效评估的管理系统。既可以针对单个公园,也可以针对公园内特定区域的保护项目制定保护计划、实施步骤及监测评估体系、动态管理方案等内容。

国家公园体制建设及国家公园的管理将由政府主导,社会公益组织作为辅助角色参与其中。TNC在国家公园模式推广、社会组织参与保护、社区发展等方面有着丰富的实践经验,可以为国家公园的建设和保护提供科学方法、实践案例,助力中国生态文明建设。

(作者系该协会云南保护项目总监;收稿日期:2018-06-05)

国家公园开展生态旅游和游憩活动的适宜性探讨

张玉钧,薛冰洁

(北京林业大学园林学院,北京 100083)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2018.08.007

伴随着时代的变化,人们对自然的认识也在发生着变化。有时人们把自然看作是一种可利用的资源,因而称自然为自然资源;有时又通过生物多