

持续推进我国国家公园建设

□ 王昌海

新时代10年,是我国各项事业取得历史性成就、发生历史性变革的10年。在生态文明建设领域,我国积极开展生态系统保护工程,实施自然保护地体制改革,正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批国家公园,开启自然保护地体系建设新篇章。国家公园已成为我国生态文明建设的亮丽名片,在生态保护上取得新进展。中共二十大报告指出,“推动绿色发展,促进人与自然和谐共生”,“加快实施重要生态系统保护和修复重大工程,实施生物多样性保护重大工程”,“推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设”。我国在未来中华民族伟大复兴的道路上,要扎实推进生态文明建设,加快优化自然保护地治理体系。

立法工作要持续推进

国家公园试点建设,一直适用于自然保护地和环境保护相关的法律法规。然而,目前我国自然保护地专门法法律位阶不高,多为行政法规和部门规章,如《自然保护区条例》《风景名胜区条例》《森林公园管理办法》等,以类型化部门立法为主要特征,缺乏基本

法的统一规制;同时,《环境保护法》《森林法》《湿地保护法》等自然资源管理和环境保护相关法律对自然保护地管理具有更高级别的规制作用,但与自然保护地专门法之间缺乏协调性,对保护地的建设和管理造成了一定障碍。鉴于国家公园设立后不再保留其他自然保护地的规定,亟需制定实施新的法律为国家公园建设提供法治保障。

中共二十大报告指出,要“全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,全面推进国家各方面工作法治化”。国家公园体制需要专门的、具有较高层级的法律支持。建议中央层面尽快出台《国家公园法》,明确国家公园的管理机构、经费来源、执法监督等规定,为我国后续设立的国家公园提供法律保障,促进国家公园体制高效率建设。国家公园面临央地事权划分不够清晰的问题,需要通过立法明确划分中央与地方事权,明晰公园管理的权力配置,从而建立相应的财政支出责任。同时,进一步完善公园各项工作有关管理办法,使管理工作的运行具有更明确、操作性更强的法律法规依据。对于已经设立和今后将要设立的国家公园,继续落实“一园一法”的公园立法体系,在《国家公园法》的基础上,制定体现公园特殊性的条例规定,从而实

现因地制宜的管理。明确各级管理机构和地方政府部门的立法权限,注重确保相关法律法规之间的协调性。

产权制度需要进一步完善

国家公园建设是一项系统工程,涉及自然资源资产产权、国土空间用途管制、生态补偿和生态损害责任追究等多项制度创新。中共二十大报告明确提出,“让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民”。国家公园要实现“全民共享,世代传承”和“全民公益性”的目标,除了要逐步实现全民所有自然资源资产所有权由中央直接行使,还要处理好公园内集体所有自然资源资产的权属问题。为此,需要做好国家公园自然资源本底调查,加快开展自然资源资产统一确权登记工作,进一步明晰资源权属。在自然资源管理中,由于缺乏行政授权和法律支撑,公园管理局所有者主体职责还未得到充分落实,资源集中统一管理尚未实现。要切实推进国家公园自然资源管理权力向公园管理机构转移和地方代管向中央直管过渡。

在国家公园自然资源资产权属管理中,土地权属管理是至关重要的内容。然而,国家公园内土地权属还需要进一步明晰。比如,三江源国家公园内存在大量的集体土地、武夷山国家公园至少有70%以上的土地为非国有土地等,这部分土地产权如何处理,是国家公园试点以及正式设立单位面临的首要问题,这其中的关键是要探索如何实现实际控制意义上的土地国有。公园体制试点中,保护地役

权制度在部分试点公园得到了有效实践,在不改变所有权的条件下实现土地使用权流转,具有较好的应用和推广潜力。

特许经营制度需要进一步完善

国家公园划分为核心保护区和一般控制区,实行差别化用途管制。核心保护区除满足国家特殊战略需要的有关活动外,原则上禁止人为活动。国家公园一般控制区禁止开发性、生产性建设活动。但国家公园管理机构可以按照有关法律法规政策,在一般控制区开展或者允许开展对生态功能不造成破坏、符合管控要求的有限人为活动,比如,以中共二十大报告中强调的“深化集体林权制度改革”为导向,促进人工集体商品林在过渡期内开展必要的经营;在严格落实草畜平衡制度要求的前提下开展适度放牧;开展不破坏生态功能的适度参观旅游和相关的必要公共设施建设;等等。因此,国家公园管理机构要因地制宜,严格实行分区管理制度,加快建立规范高效的国家公园特许经营制度。特许经营制度关系到国家公园生态文明高地打造、全产业链上下游发展,特别是与周边地区的生态、社会、经济效益的平衡发展。

公园管理要进一步完善特许经营制度有关法律法规体系,健全和落实个体公园的特许经营管理办法,制定特许经营项目计划,明确特许经营服务的范围和类型。在一定条件下,优先支持公园当地集体组织和原有人口参与特许经营服务,并实施特许经营费优惠。探索企业、集体组织和个体合作参与特

许经营的模式,使特许经营制度的利益公平惠及相关主体。公园管理机构要承担好监管者角色,杜绝裁判员与运动员集于一身的现象,为特许经营制度的顺利运行提供保障。健全特许经营项目管理流程,规范竞标、审查、管理和监督环节。发挥特许经营制度在提供服务、增加公园经营收入、建设基础设施、创造就业机会和带动地区发展等方面的作用。

加大人才引进力度

建设高质量的国家公园,需要各类专业技术人才和管理人才。专业人才是高质量国家公园建设的核心力量,是加快发展生物多样性保护事业的关键所在。由于我国自然保护事业特别是国家公园起步晚,社会认知度较低,各类人才的引进一直是个棘手问题。目前看,国家公园高层次专业人才较为缺乏。比如,国家公园设立后,生态监测和科研水平需上一个新台阶,那么自身科研力量的建设是当务之急,它不仅需要专业技术人才,更需要高学历、高层次人才引进。但现实情况下,地处偏远地区的国家公园,没有建立一套人才引进、人才培养的机制,不能够适应国家公园高质量发展。

中共二十大报告强调,要“实施更加积极、更加开放、更加有效的人才政策”。公园管理机构要探索灵活、多样的引才机制,实施柔性引才和刚性引才并行。在国家公园管理和技术岗位缺乏吸引力的情况下,特别要注重柔性手段的应用。与高等院校相关专业和科

研院所建立合作项目,在公园设立研究院和技术中心,加强专业人员经验和技术交流。建立面向高等院校管理专业和技术专业学生的公园实习实践基地,构筑直接面向人才基地的引才渠道。扩展专业人员招聘渠道,加强公园岗位宣传力度,为人才就业提供及时充分的信息服务和便利的途径。国家公园建立有效引才机制的关键还在于要改善公园员工的福利和待遇,为专业人才的职业发展提供可观的前景,从根本上提高公园专业人才岗位的吸引力,从而实现人才的稳定和持续供给。加强对公园已有管理人员和技术人员的技能培训,鼓励在职人员学习进修,实行职业资格评定制度,建立人才激励机制。此外,还要加强与国外公园管理机构的人员交流,从国外引进掌握先进技术和经验的专业人才。

拓宽融资渠道

目前,国家公园以及其他类型自然保护区经费来源绝大部分由国家或地方财政支出,融资渠道较为单一。虽然我国国家公园起步较晚,但要高起点规划、建设与管理,按照中共二十大报告对“提升生态系统多样性、稳定性、持续性”的相关要求,完善山水林田湖草沙生态系统内补偿机制。由此,充足的经费就是首先需要保障的问题。国家公园管理机构应积极争取中央、地方政府财政经费,也要主动争取社会资本以及非政府机构、公益组织投入的多元化资金,同时,还要在确保国家公园全民共享的前提下,改善公园经营状

况,增加经营收入。

生态系统服务的正外部性和公园的全民公益性理念决定了政府应承担最主要的支出责任,因此政府财政资金是国家公园管理运营的根本保障。首先要落实中央对公园自然资源资产的所有者职责,为公园提供充足稳定的资金来源。同时,中央与地方的经费支出遵循财权与事权一致的原则,需要明确划分中央与地方的支出责任。为吸引社会资本投入,既要加大力度宣传公园价值,又要与非政府组织建立长期合作机制,增强社会资本的投入意愿,开拓社会资本投入渠道。在公园经营收入方面,既要探索在保护优先的原则下提高公园经营效益,又要建立健全特许经营收入和其他经营收入的用途管理制度,确保经营收入用于公园生态保护和恢复等用途。同时,还可以尝试建立不同国家公园间的资金互助制度,从内部增强国家公园系统的稳定性。通过建立多元化的融资机制,提高公园应对资金波动的能力,保障公园的可持续发展。

进一步提升原有人口的福祉

我国国家公园自然属性方面与国外国家公园有着相同之处,但在社会属性方面又有很大不同。我国国家公园是在其他类型的自然保护地基础上建设的,国家公园区内有着为数不少的原有人口,是一个兼具全国属性和地方属性的社会生态系统。这种现状使得我国国家公园建设不仅要解决生态保护问题,还要解决这些原有人口的生产生活问

题。公园的设立和随之实行的严格的生态保护措施对依赖于自然资源的传统生计方式造成了深刻冲击。中共二十大报告提出,应“建立生态产品价值实现机制,完善生态保护补偿制度”。国家公园在没有完全解决土地权属以及其他资源产权的时候,要特别注意处理好与当地原有人口的关系,充分尊重集体所有权和原有人口的传统使用权,完善生态补偿制度,进一步提升他们的福祉。提升国家公园原有人口的福祉,不仅是公园管理机构的责任,也是国家公园所在行政区域政府的职责。政府要在原有人口搬迁、就业和社会保障等方面提供应有帮扶,并为原有人口社区的建设和社会公益事业的发展提供资助。

由于我国国家公园体制改革时间还较短,原有人口寻求替代生计和探索生计转型的尝试仍然处于不成熟阶段。生态公益岗位的设立和旅游经营收入的增长为原有人口提供了增收途径,然而惠益程度有限,利益分配不公的现象较为突出。与此同时,公园的建立使原有人口的社会关系和当地文化生态也经历着剧变,对原有人口的社会资本和心理状态具有潜在影响。为此,公园建设中要特别注重为原有人口提供更多发展机会,鼓励支持他们参与公园共管,共享公园运营产生的社会经济效益。在发展机会分享和利益分配中,探索如何实现社会公平。

[作者单位:中国社会科学院农村发展研究所。本文系国家社科基金一般项目“国家公园体制改革背景下我国自然保护区管理体制研究”(19BGL191)阶段性成果]