

doi:10.3969/j.issn.1671-3168.2024.01.014

国家公园规划体系构建初探

郝永生¹, 赖兴会¹, 杨建光², 杨有奎², 王平勇³

(1. 云南省林业调查规划院营林分院, 云南 昆明 650021; 2. 新平县县级自然保护区管护局, 云南 新平 653400;
3. 新平县嘎洒镇林业站, 云南 新平 653405)

摘要: 对国内自然保护地规划体系和美国等国家公园规划体系进行分析研究, 借鉴国内自然保护地既有规划基础与国外国家公园先进规划模式, 构建中国国家公园规划体系。中国国家公园规划体系层次划分为系统规划、总体规划、专项规划、详细规划、年度工作计划。分析认为, 国家公园规划对象是复杂多变的, 因此规划过程应采用适应性管理; 规划应重视对原住民历史文化的保护, 实现人与自然和谐统一; 国家公园的综合科学考察是规划的基础, 需要高度重视; 规划过程积极引导公众参与, 促进国家公园可持续发展。

关键词: 国家公园; 规划体系构建; 自然保护地

中图分类号: TU986; S759.91 文献标识码: A 文章编号: 1671-3168(2024)01-0074-04

引文格式: 郝永生, 赖兴会, 杨建光, 等. 国家公园规划体系构建初探[J]. 林业调查规划, 2024, 49(1): 74-77, 144.

doi:10.3969/j.issn.1671-3168.2024.01.014

HAO Yongsheng, LAI Xinghui, YANG Jianguang, et al. Preliminary Study on National Park Planning System[J]. Forest Inventory and Planning, 2024, 49(1): 74-77, 144. doi:10.3969/j.issn.1671-3168.2024.01.014

Preliminary Study on National Park Planning System

HAO Yongsheng¹, LAI Xinghui¹, YANG Jianguang², YANG Youkui², WANG Pingyong³

(1. Yinglin Branch, Yunnan Institute of Forest Inventory and Planning, Kunming 650021, China;

2. Xinning Administration of County-level Nature Reserve, Xinning, Yunnan 653400, China;

3. Gasa Town Forestry Station, Xinning, Yunnan 653405, China)

Abstract: By analyzing and studying the planning systems of domestic natural protected areas and national parks in the United States, this paper constructed the national park planning system in China based on the existing natural protected areas planning foundation and the advanced planning experience of foreign national parks. The planning system of national parks in China was divided into system planning, overall planning, special planning, detailed planning and annual work planning. The analysis found that the planning objects of national parks were complex and variable, so the planning process should adopt adaptive management; the planning should pay attention to the protection of the indigenous history and culture, and realize the harmony and unity of man and nature; the comprehensive scientific investigation of the national park was the basis of the planning and should be valued; the planning process should actively guide the public to promote the sustainable development of the national park.

收稿日期: 2022-08-23; 修回日期: 2022-10-17.

基金项目: 云南省林业调查规划院青联项目“哀牢山国家公园传统生态文化资源调查与保护利用研究”(1QL004Z00018).

第一作者: 郝永生(1982-), 男, 河北保定人, 工程师. 从事林业调查规划工作. Email: 123689688@qq.com

责任作者: 赖兴会(1966-), 男, 云南晋宁人, 正高级工程师. 从事林业调查规划工作. Email: 1784103109@qq.com

Key words: national park; planning system construction; natural protected areas

党的十八届三中全会提出建立国家公园体制;《关于建设以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》提出,建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。规划体系对国家公园的建立具有指导与规范的重要作用,同时也是国家公园建设管理最重要的工具,因此,对国家公园规划体系的研究非常必要。由于国家公园体制在我国开始实行时间较短,2021 年国家批准成立第一批 5 个国家公园,因此国家公园规划体系相关研究较少。本文主要借鉴国内自然保护地与国外国家公园相关研究成果,尝试构建符合中国国情的国家公园规划体系。

1 国内自然保护地规划现状

广东鼎湖山自然保护区是我国建立的第一个自然保护区,之后自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园等各种类型的保护地迅速发展,使得我国自然生态系统中最重要、生物多样性最富集的区域能较好地保存下来,为国家公园体制建设奠定重要基础。在各种类型的自然保护地建设中,积累了较多的规划基础和经验,可以为国家公园规划体系提供借鉴。

1.1 自然保护区规划

截至 2021 年,全国自然保护区数量 2 750 个,国家级自然保护区数量 474 个,自然保护区总面积 14 700 万 hm^2 ^[1]。自然保护区在自然保护地体系中占有优势地位,是国家公园重要的候选区域。我国自然保护区编制和实施总体规划已有 20 年,是自然保护区建设管理的重要环节,也是自然保护区增强保护针对性、提高管理有效性的最有效措施^[2]。

根据《自然保护区总体规划技术规程》(GB/T 20399—2006),《国家环境保护总局办公厅关于印发国家级自然保护区总体规划大纲的通知》(环办[2002]76 号)等文件要求,国家级自然保护区总体规划的编写内容应包括保护区概况、自然保护区建设管理现状、规划目标、总体布局、规划范围及功能分区、保护管理、科研监测、公众教育、可持续发展、基础设施、管理机构、人员编制与能力建设,投资估算与效益评价要求、保障措施等^[3]。

唐小平等^[2]认为,自然保护区总体规划是一个适应性管理过程,自然保护区规划研究的对象是生

物种群及其栖息环境,具有高度的差异性与不确定性。自然保护区规划编制与实施实际上是一个“规划—行动—监控—评价”的循环过程^[4]。自然保护区总体规划编制首先应遵守国家、地方相关法律法规的规定,然后依据综合科学考察成果和技术标准进行编制^[5]。

1.2 我国台湾地区国家公园规划

我国台湾地区的国家公园借鉴了发达国家的经验,注重对公众的环境教育功能,强调多方参与,特别注重和社区、非政府组织、志愿者联盟的合作,许多经验和做法值得借鉴。

我国台湾地区由国家公园组负责国家公园总体规划,各个国家公园管理处根据具体情况制定相应的详细规划。在规划之前,需要对公园进行一系列评估,评估内容有特殊景观评估、自然资源评估、环境评估、地方民情考量、经济效益评估、财政来源考量等。

根据分析,我国台湾地区国家公园的规划作业程序可分为调查、分析、计划、讨论、计划实施四大阶段和 12 个具体步骤,详见图 1^[6]。

由图 1 可以看出,我国台湾地区国家公园在整个规划体系中,前期调查、分析部分占了较大比重,说明这两部分对规划有重要意义;在规划实施后,对规划的实施效果进行跟踪分析,实行动态调整。这些良好经验对国家公园整体规划体系的建立具有重要参考意义。

尽管我国在保护地规划方面取得了一定经验与积累,但与美国等先进国家比较来看差距较大,主要表现在规划的可操作性不强、决策过程的科学性不够、公众参与不充分等。因此,向这些国家学习借鉴就显得非常必要。

1.3 国家公园试点规划

自 2015 年开展国家公园体制试点工作,2021 年正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山第一批 5 个国家公园。在这个过程中,初步形成了国家公园空间布局方案、总体规划、专项规划等规划体系。

2 国外国家公园规划体系

自美国黄石国家公园 1872 年成为世界第一个国家公园,至今世界上有 200 多个国家和地区建立

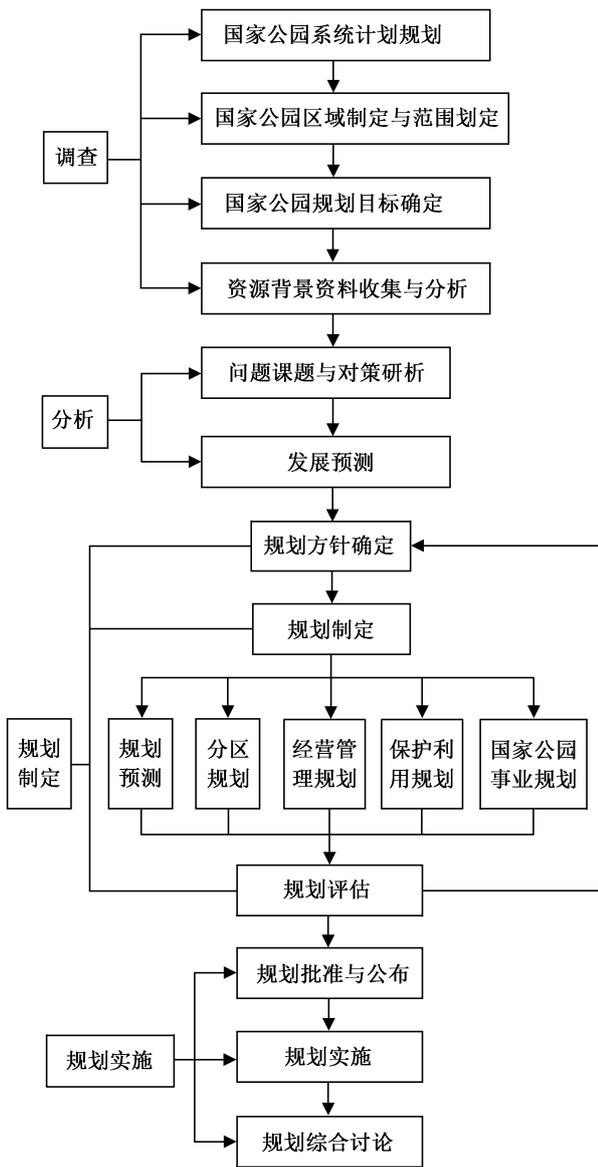


图 1 我国台湾地区国家公园规划过程
 Fig. 1 National park planning process in the Taiwan region of China

了国家公园。据世界保护区委员会数据库(WDCA)统计,截至目前全世界有 5 625 个国家公园^[3]。这些国家公园的规划体系发展历程可以提供借鉴经验。

2.1 美国国家公园规划体系

“国家公园”概念是由美国艺术家乔治·卡特林(George Catlin)首先提出的^[7]。保护自然资源与提供公众服务作为美国国家公园的基本职能,以此作为目标的规划体系经历了几个不同的发展阶段:物质形态规划阶段、综合行动计划阶段、决策体系阶段^[8]。

最开始阶段重旅游轻保护,中期阶段由重旅游

向重保护方向转变;总体规划为主要规划依据;90年代至今,形成总体管理规划、战略规划、实施计划和年度执行计划等较完备的规划体系^[8]。这个过程也体现了美国国家公园的规划体系并不是一蹴而就,而是在曲折中逐步完善的。这套规划体系被加拿大、澳大利亚等国家吸收引用。加拿大国家公园规划体系分为整体规划、综合管理规划、管理计划、年度计划。澳大利亚规划体系分为国家自然保护地体系规划、综合管理规划、年度计划。这种规划体系在发达国家国家公园规划体系中居于主导地位。

2.2 其他国家国家公园规划体系特点

英国国土面积小,人口密度大,人类聚居历史悠久,国家公园内社区生计是规划过程中重点考虑的问题。英国国家公园设立的一个主要目标是促进当地经济和社会的可持续发展。新西兰国家公园在规划中强调历史和人文与自然环境的完美结合。韩国在国家公园规划过程中,注重把传统文化风俗和自然风景保护、利用相结合^[3]。张引等研究得出^[9],法国国家公园具有以下 4 个规划管理特征:整体的自然保护思想、系统化的法律法规和规章制度、规划目标的分区化与多层级、社区协调发展。

法国国家公园规划的编制在 2006 年以前与社区公众协商较少,民众参与度较低,导致国家公园和社区矛盾激化。新西兰保护地的规划体系在规划决策过程的公众参与方面具有比较典型的特征。在法律层面明确公众参与的地位,确保新西兰保护地规划编制中各项决策都经过公众的参与^[10]。由国外国家公园规划体系特点可以得出结论:规划是国家公园最有效的管理工具。

3 中国国家公园规划体系构建

我国国家公园规划体系既要尊重我国自然保护地规划现状又要吸收国外先进理念,更要与我国国情相结合,构建中国特色的规划体系。我国国家公园规划体系的构建应遵循以下几个原则:生态保护第一、国家代表性、全民公益性;以相关法律法规要求为框架;面向管理。

3.1 国家公园规划体系

结合国内自然保护地规划现状与国外国家公园规划现状,我国国家公园规划体系应划分为系统规划、总体规划、专项规划、详细规划、年度工作计划,详见图 2。不同级别规划之间具有从属性,即下位规划要以上位规划为纲领^[11]。

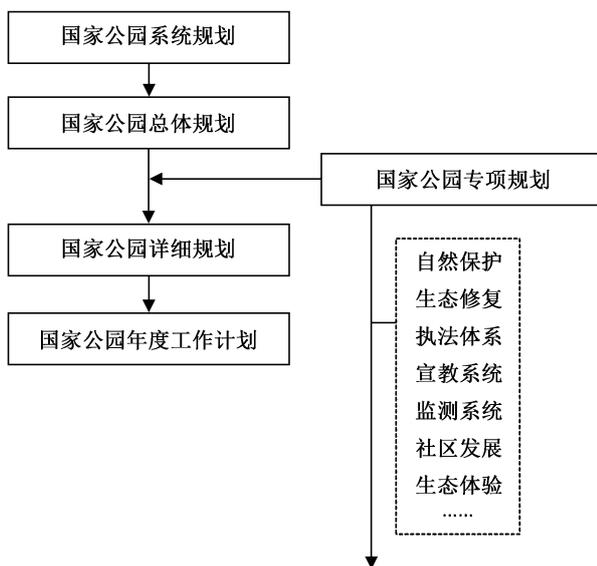
图 2 国家公园规划体系^[13]

Fig. 2 National park planning system

系统规划,主要解决的问题是国家公园在空间上是怎样分布的。根据全国国土空间规划的三区三线,国家公园设立要求,综合生物地理分区进行科学分析,形成具有系统性、科学性和国家代表性的国家公园规划布局。系统规划是单个国家公园规划的纲领。截至目前,全国国家公园空间布局规划数量为 49 个,总面积约占陆域的 10%,海域的 2%。

国家公园的总体规划是确定单个国家公园一定时期内的发展与保护管理方向的规划,是国家公园规划体系中具有重要意义的规划。总体规划周期一般 10 年以上^[11]。总体规划应包括国家公园的范围、分区等空间内容,还应包括国家公园的定位、保护目标等政策性内容。总体规划由国务院林业草原主管部门会同国家公园所在地省级人民政府组织编制,经国务院授权国务院林业草原主管部门批准实施。

国家公园专项规划是对总体规划的进一步深入规划,是对一类或几类保护管理目标的纵向研究。专项规划周期一般 3~10 年。每个国家公园拥有的资源禀赋千差万别,定位与保护目标各不相同,因此国家公园专项规划应遵循按需编制的原则。专项规划由国家公园管理机构编制,经国务院林业草原主管部门或者国家公园所在地省级人民政府批准实施。

国家公园详细规划是园区特定空间范围内保护管理目标的实施方案。详细规划的编制应符合国家公园总体规划要求,体现专题规划的研究结论,明确规划范围内各类设施建设的详细位置、规模和控制条件。详细规划周期一般 3~5 年^[12]。合规的详细

规划的实施成果将作为编制新一轮总体规划和专题规划的基础现状。

国家公园年度工作计划是将以上规划内容落实到年度,确保规划内容的时效性与质量要求。

3.2 规划管理制度建设

国家公园规划管理制度是规划能够顺利实施的重要保障。规划管理制度的建设主要由规划编制管理与规划评审管理两方面组成。合适的规划管理制度有利于规划的编制、审批、实施与执行,确保国家公园的可持续发展^[3]。建议建立规划评审管理制度。规划评审专家应从规划单位的选择跟踪起,并参与规划的中期考核和规划的终审,从而让规划评审专家融入规划的全过程,确保规划的科学性和可行性^[14]。

4 结 论

1) 规划是关于未来的艺术,需要不断适应时代的变化^[13]。国家公园规划研究的对象是复杂多变的生物种群及其栖息环境,具有高度的差异与多样性、未知与不确定性,编制和实施规划是一个“规划—实施—监测—评价”的循环过程。国家公园规划是一个适应性管理过程,因此规划采用适应性管理是必要的^[15]。

2) 我国人口民族众多,历史悠久,特别是在少数民族聚居地区具有典型的文化多样性,在国家公园的规划过程中,在保护的前提下还应注重对原住民历史文化的保护,实现人与自然和谐,把民族文化多样性打造成国家公园的特色,增加国家公园的可识别度。通过国家公园解说系统进行弘扬和宣传,让国家公园不但成为公众在大自然中强身健体的重要场所,同时成为提升生态保护意识和民族自豪感的课堂。

3) 总体规划最关键的是建立在综合科学考察的基础上,本底资源调查与评价是国家公园总体规划的关键环节,是划分范围、划定功能分区以及有针对性地规划设计专项的基础性资料,需要高度重视。

4) 我国自然保护区在以往的规划过程中公众参与度不够,引起了周边利益相关者一些矛盾,不利于自然保护区相关工作的开展。国家公园规划体系要吸取国外经验,积极引导公众特别是相关利益者参与,达成共识,实现国家公园的可持续发展。

参考文献:

- [1] 张茂莎,周亚琦,盛茂银. 建立以国家公园为主体的自然保护区体系的思考与建议综述[J]. 生态科学, 2022, 41(6): 237-247. (下转第 144 页)

3.2 叶绿素含量

光照强度影响叶绿素的形成。与全光照处理相比,不同程度遮阴处理均会抑制品种迪斯、五色赤丹、六角大红叶绿素的形成,对品种烈香、克瑞墨的影响较小,低遮阴率处理可以促进品种金花茶叶绿素的形成。

3.3 生物量积累

光照强度影响植株生物量的积累。与全光照处理相比,低遮阴率处理不影响品种五色赤丹、六角大红生物量的积累,但高遮阴率处理将抑制其生物量积累。不同程度遮阴处理均促进金花茶生物量积累,而抑制品种迪斯、烈香、克瑞墨生物量积累,且对品种迪斯抑制作用最强。不同遮阴处理间 6 个品种山茶生物量分配有差异,其中迪斯、克瑞墨两个品种在全光照条件下叶生物量比最高,总生物量远高于在其他遮阴处理,表明这两个品种山茶在全光照条件下更倾向于长叶,有利于增加光合速率,使植株生长速率更快。

综合不同测定指标得出,在全光照条件下,迪斯和克瑞墨两个品种生长好于其他遮阴处理,且两者间品种迪斯生长速率略高。品种五色赤丹、六角大红、烈香、金花茶在全光照条件下植株生长速率慢于其他遮阴处理,但品种五色赤丹、六角大红、烈香间无显著差异,品种金花茶在全光照条件下生长速率最慢。测定的数据一定程度反映出 6 种盆栽山茶对光生境适应能力存在差异,品种迪斯和克瑞墨在全

光照条件下生长最佳,表明其耐晒性最强,品种五色赤丹、六角大红、烈香相对较弱,品种金花茶耐晒性最弱。

参考文献:

[1] 张兵,况红玲,徐海芹,等. 克瑞墨大牡丹茶花嫩枝扦插实用技术[J]. 湖北林业科技,2020,49(2):2.

[2] 李仁娜,闫会玲,王亚玲. 山茶花受环境胁迫影响的研究进展[J]. 分子植物育种,2023,21(11):3798-3805.

[3] 韩春叶. 浅谈山茶花的栽培技术与应用[J]. 现代农业,2019(12):61-62.

[4] 冷寒冰,秦俊,胡永红. 春秋季节不同环境下山茶的光合特性研究[J]. 中南林业科技大学学报,2011,31(12):29-33.

[5] 李汉生,徐永. 光照对叶绿素合成的影响[J]. 现代农业科技,2014(21):4.

[6] 季宏伟,李良璧,匡廷云. 莲胚芽叶绿素合成对光照的依赖性[J]. 植物学报(英文版),2001,43(7):693-698.

[7] 方志伟,张荣铎,朱培仁. 水稻叶片叶绿素含量的变化与光合作用的关系[J]. 南京农业大学学报,1987,10(4):18-22.

[8] 李晓征. 多脉青冈和金叶含笑幼苗的光合生理特性研究[D]. 南京:南京农业大学,2004.

[9] 刘从,田甜,李珊,等. 中国木本植物幼苗生长对光照强度的响应[J]. 生态学报,2018,38(2):10.

责任编辑: 陈旭

(上接第 77 页)

[2] 唐小平. 我国自然保护区总体规划研究综述[J]. 林业资源管理,2015(6):1-9.

[3] 唐芳林. 国家公园理论与实践[M]. 北京:中国林业出版社,2017.

[4] 黄龙奇. 风景名胜区规划重点内容探析[J]. 建筑与文化,2014(7):135-136.

[5] 贾建中,邓武功. 中国风景名胜区及其规划特征[J]. 城市规划,2014,38(S2):55-58.

[6] 唐川. 台湾地区国家公园建设与发展[J]. 云南地理环境研究,1999(2):16-23.

[7] MACKINTOSH Barry. The national parks: Shaping the system[M]. Washington, DC: U. S. Department of the Interior, 2000.

[8] 杨锐. 美国国家公园规划体系评述[J]. 中国园林,2003(1):45-48.

[9] 张引,庄优波,杨锐. 法国国家公园管理和规划评述

[J]. 中国园林,2018,34(7):36-41.

[10] 赵智聪,庄优波. 新西兰保护地规划体系评述[J]. 中国园林,2013,29(9):25-29.

[11] 杨锐,马之野,庄优波,等. 中国国家公园规划编制指南研究[M]. 北京:中国环境出版社,2018.

[12] 赵智聪. 编制好国家公园四个层次的规划[N]. 青海日报,2018-01-08(011).

[13] 唐小平,张云毅,梁兵宽,等. 中国国家公园规划体系构建研究[J]. 北京林业大学学报(社会科学版),2019,18(1):5-12.

[14] 严国泰,沈豪. 中国国家公园系列规划体系研究[J]. 中国园林,2015,31(2):15-18.

[15] 唐小平. 生物类自然保护区适应性管理关键问题的研究[D]. 北京:北京林业大学,2012.

责任编辑: 刘平书