

# 国家公园体制要兼顾保护和全民公益性



苏杨,环境科学博士。现任国务院发展研究中心研究员,管理世界杂志社副总编辑。从2002年进入国务院发展研究中心社会发展研究部工作以来,对人口、资源、环境政策的研究集中在保护地、环境与健康等综合性较强的领域。2015年起,参加了国家发改委国家公园体制试点的评审工作和第三方评估工作。

对话人:国务院发展研究中心研究员、  
管理世界杂志社副总编辑苏杨  
采访人:本报记者刘蔚

## 建成后的国家公园有哪些特点?

■门票价格低、开展环境教育和爱国主义教育、公众参与机制完善等。

**中国环境报:**12月5日下午,中央全面深化改革领导小组第三十次会议审议通过了《大熊猫国家公园体制试点方案》、《东北虎豹国家公园体制试点方案》。至此,青海三江源、湖北神农架、福建武夷山、浙江钱江源、湖南南山、北京长城、云南香格里拉普达措、东北虎豹、大熊猫等9个国家公园体制试点区实施方案全部通过。那么,为什么要开展国家公园体制试点?试点建设与国家公园之间有什么联系?

**苏杨:**国家公园是世界影响最大的保护地类型,但各国国家公园的内涵外延都不尽相同。就中国而言,我国已经形成管理体系的9类保护地类型,包括自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜区、地质公园等都有挂“国家”牌的,甚至有的地方干脆直接命名国家公园,但这些都不是真正意义上的国家公园。

2015年1月,国家发改委等13个部委联合发布的《建立国家公园体制试点方案》对未来建立的国家公园目标表述得很清楚:通过国家公园体制试点,实现中国保护地体系的“保护为主”和“全民公益性优先”。以这两条

## 建设国家公园体制的根本目的是什么?

■要在“保护为主”的同时强调“全民公益性优先”。

**中国环境报:**“试点方案”提出,通过建立国家公园体制实现“保护为主”,是否说明我们现在的保护地体系存在重大问题?

**苏杨:**首先必须说明,和社会上流行的说法不同,中国这些年来的生态恢复是显著的。这样的结论可以在中国科学院地理科学与资源研究所对三江源的评估,以及中国科学院生态环境研究中心对生态系统十年变化的评估里得到佐证。而且,中国主要的陆生旗舰物种数量都在增长,在目前全球物种灭绝速度加快的情况下,这样的成就尤显突出。但和我们资源价值比起来,我们做得还不够好。中央最近对8个省的自然保护区的督察情况说明,即便号称“管理要求最严格”的自然保护区也还有很多管理漏洞。对重要保护地的管理,总体来看,仍然存在没有保护好、没有服务好、没有经营好等通病。一是保护地破碎化现象严重且绝大多数为级别很低的属地化管理。管理权限分散在较低级别政府的诸多部门中,一地多牌且一地多主,管理不规范,保护与利用的关系模糊不清。二是许多保护地不仅保护力度不够,带动社区发展也不力。三是有些发展旅游不当,节假日期间人满为患、服务不佳。这些问题不断引发公众的抱怨和不满。

反复出现的问题要总结规律,普遍出现的问题要总结制度成因。解决这个问题,要靠生态文明体制建设,尤其是国家公园体制。中央2015年9月发布的《生态文明体制改革总体方案》对“国家公园体制”解释得全面而清

### ◆魏列伟

当前,从中央环境保护督察组交办地方环保部门办理的环境信访案件来看,很大一部分是关于畜禽养殖方面的污染问题。笔者认为,要真正解决好畜禽养殖污染问题,缓解区域环境容量与环境信访压力,必须做好以下工作。

开展区域规划。畜禽养殖污染治理区域规划的制定和实施,应涵盖近、中、远3个时期。结合地区养殖产业的发展实际,划定禁养区、限养区和生态养殖区,养殖区尽量远离城区和居民集中生活区。由镇村统一协调,将目前的一家一户松散型养殖模式改为区域化集约型养殖。也可打破镇、村、组界限,建立几个集中养殖小区,做到“四个统一”,即统一规划建设养殖园区、统一配套建设污染防治设施,统一对废水进行集中收集处理,统一对粪

原则来衡量,中国目前既没有建立国家公园体制,也还没有国家公园。目前,我国还处于中央统筹安排的国家公园体制试点过程中。按照《“十三五”规划纲要》,到“十三五”末期,我国应该能够基本建成国家公园体制和第一批国家公园。

**中国环境报:**国家公园和现在很多的风景名胜有何不同?建设国家公园,对于普通老百姓来说,可以得到哪些不同的感受和实惠?

**苏杨:**从游客角度来看,建成后的国家公园应该有4个方面的不同。

第一,门票价格相对较低,但禁区相对较多。大部分区域不允许游客进入,以体现保护为主。现在,一些资源条件堪比国家公园的景区,门票卖得很高,有的超过了每人200多元还有继续上涨的意愿。而国家公园为了体现全民的公益性,将对门票价格予以限制。

第二,开展环境教育和爱国主义教育。在国家公园以自然科学和历史文化为两条主线的、专业的环境教育和爱国教育活动无时不在,这对于游客来说相当重要。

## 建设国家公园体制的根本目的是什么?

■要在“保护为主”的同时强调“全民公益性优先”。

**中国环境报:**“试点方案”提出,通过建立国家公园体制实现“保护为主”,是否说明我们现在的保护地体系存在重大问题?

**苏杨:**首先必须说明,和社会上流行的说法不同,中国这些年来的生态恢复是显著的。这样的结论可以在中国科学院地理科学与资源研究所对三江源的评估,以及中国科学院生态环境研究中心对生态系统十年变化的评估里得到佐证。而且,中国主要的陆生旗舰物种数量都在增长,在目前全球物种灭绝速度加快的情况下,这样的成就尤显突出。但和我们资源价值比起来,我们做得还不够好。中央最近对8个省的自然保护区的督察情况说明,即便号称“管理要求最严格”的自然保护区也还有很多管理漏洞。对重要保护地的管理,总体来看,仍然存在没有保护好、没有服务好、没有经营好等通病。一是保护地破碎化现象严重且绝大多数为级别很低的属地化管理。管理权限分散在较低级别政府的诸多部门中,一地多牌且一地多主,管理不规范,保护与利用的关系模糊不清。二是许多保护地不仅保护力度不够,带动社区发展也不力。三是有些发展旅游不当,节假日期间人满为患、服务不佳。这些问题不断引发公众的抱怨和不满。

反复出现的问题要总结规律,普遍出现的问题要总结制度成因。解决这个问题,要靠生态文明体制建设,尤其是国家公园体制。中央2015年9月发布的《生态文明体制改革总体方案》对“国家公园体制”解释得全面而清晰:“加强对重要生态系统的保护和永续利用,改革各部门分头设置自然保护区、风景名胜区、自然文化遗产、地质公园、森林公园等的体制,对上述保护地进行功能重组……保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性”。中央启动国家公园体制试点的目的之一就是具有龙头作用的国家公园体制建设,带动保护地体系的统一、规范、高效管理。

**中国环境报:**这么说,建设国家公园体制是为了重塑我们的保护地体系,加强生态保护?

**苏杨:**这是重要的目的,但必须强调的是,我们说“保护为主”,绝不是将国家公园体制的功能仅限于生态保护,不能把国家公园简单看作是自然保护区的升级版。这一点是很多业内人士都没有意识到的。“保护为主”的后面还有“全民公益性优先”。而全民公益包括了很多内容:爱国教育和环境教育、带动社区发展等。

这方面有他山之石。美国国家公园在管理中有两个维度。一个是历史文化维度,这使它成为一个爱国主义教育基地。《美国国家公园21世纪议程》中的名言是“我们国家的历史遗迹、文化特征和自然环境有助于人们形成共同国家意识的力量。这应是国家公园管理局的核心目标”。美国国家公园让人们聚在一起,成为美国人,就像我们中国的象征是长江长城、黄河黄河一样,这是非常重要的国家共同意识的物证。另一个是科学的维度,美国国家公园是科普和科研的重

## 畜禽养殖污染需综合治理

净道与污道分离)、“两配套”(配套沼气池、配套无害化处理设施)和“一结合”(种养结合)方式。对无综合利用措施和污水处理设施的养殖场,坚决不允许审批。把好项目审批。各级政府要切实履行属地管理职责,把好第一关。在管理上、技术上以及养殖场建设上,逐步深化畜禽养殖污染防治工作。要坚持“限量、提质、增效”和“先规范、后发展”的原则,集中养殖、适度规模,宁可不上市项目也坚决不能增加新的污染源。新建养殖场属规模养殖的,必须实行“三分离”(雨污分离、干湿分离、

12月5日下午,中央全面深化改革领导小组第三十次会议审议通过了《大熊猫国家公园体制试点方案》、《东北虎豹国家公园体制试点方案》。至此,青海三江源、湖北神农架、福建武夷山、浙江钱江源、湖南南山、北京长城、云南香格里拉普达措、东北虎豹、大熊猫等9个国家公园体制试点方案全部通过。那么,国家公园体制试点到底是什么?对于保护我国自然生态环境具有哪些意义?本报记者与相关专家进行了对话采访。

第三,全面的公众参与。一方面,志愿者众多。美国国家公园员工只有两万多人,但每年志愿者有几十万人。成为志愿者需要经过严格筛选,但这段经历对于他们在升学、求职方面有很大帮助。另一方面,公众监督制度完善。举例来说,2000年左右,为了谋求高效,美国国家公园对资金使用机制进行了改革。国家公园管理局总部允许公园的门票和特许经营收入的80%留在公园内部,只有20%上交。如何确保国家公园的公益性,而不是把重点工作只放在经营上?这要得益于完善的公众监督制度。美国国家公园管理局包括下属的413个成员单位,所收支的每一笔钱都能够在网上查询到。而公园员工都是中央政府的公务员,其收入只取决于岗位和职级,与公园本身的经营收入完全脱钩。

第四,市场机制发挥作用。美国国家公园的餐饮、住宿等存在消费弹性且非基本公共服务,都由以项目为单位的特许经营商来提供,而不允许公园管理局自己经营。发挥市场作用,确保了公园管理局的公益性。

**中国环境报:**为何目前批准的是国家公园体制试点区而非国家公园试点?

**苏杨:**我认为,这是允许用不同的模式去尝试,保护需求的差别要体现在管理体制的差别上。例如,对地地关系的处理,保护需求就决定了不同的国家公园,其土地权属制度安排必须因地制宜。像三江源,它的人地关系相对宽松,决定其不能采取封闭隔离式的保护,维持原住民适当的生产生活更有利于自然保护。原住民适当强度的游牧形成了一个非常好的物质循环,有利于生态。如果要把草场用围栏围起来,或者把人都赶走,这个地方的生态质量反而会下降。

世界上类似的还有很多例子。比如,朱鹮习惯甚至依赖人工稻作系统生存,如果禁止传统农耕生产,反而可能灭绝,这就是日本朱鹮灭绝的重要原因之一。而中国的朱鹮能够从原来仅剩的7只发展到现在野外种群近2000只,正是准确把握了这种人地关系,需要尽量把人员清除出去,把地还给老虎,否则人和兽会直接产生很严重的冲突。三江源和东北虎豹国家公园的土地权属相关制度设计自然有别,这就要求必须搞试点,一刀切肯定是不行的。

**中国环境报:**其他国家的国家公园体制给我们带来哪些启示?

**苏杨:**美国做得好的地方包括特许经营机制、人力资源管理机制、科普教育、爱国教育和公众参与。但是美国国家公园的建立其实是相对比较简单的。比如,黄石国家公园建立之初,就把居住在里面的印第安人全部都清走。所以美国的国家公园有两个特点:土地大部分是联邦政府所有,基本上没有原住民。而中国的情况复杂得多,有人、地约束,体制上需解决权、钱难题。

法国和中国更像:它有类似的人、地约束,土地也有较高比例不属于政府,人口密度也比较高。而且在宏观管理体制上,法国和中国也很相似。法国最初建国家公园时和美国较像,中央的最直管理机构全权管理划出来的国家公园,把地方政府和社区利益基本屏蔽在外,以致其后几乎成了“全民公敌”。2006年,法国开始进行国家公园体制改革,主要的方式就是形成与周边区域的共同管理并带动地方绿色发展。中央与地方政府、社会组织共同签署宪章,涵盖3个部分的内容:法规、规划和相关技术标准。根据宪章,国家公园管理局、地方政府和科学家等多方共同组成的董事会决定如何管理。签订宪章的周边区域都成为国家公园的加盟区,加盟区内都能通过国家公园产品品牌增值体系受益。这个改革被证明是很成功的。目前,我国浙江仙居正在尝试将这种机制本土化。

养殖场进行升级改造,配套建设污水处理设施和综合利用设施。改进养殖方式。通过配套自动饮水、高压冲洗机,采取定量饮水等科学有效的养殖设备和管理方式,减少不必要的废水产生。增建污水处理设施。要督促企业加快污染防治设施建设进度,规模化养殖场要限期补办畜牧、环保手续,对信访反映突出、污染排放严重、治理成效不明显的养殖场,要重点整治、限期整改,确实不能达标的要限时关闭或转产。

作者单位:江苏省射阳县环保局

## 探索与思考

# 环境金融建设的六大“要务”

### ◆吴志远

当前,我国环境金融发展仍处在初级阶段,较难适应新常态、新形势与新要求,存在诸多问题。结合国外环境金融的发展经验和国内环境金融发展实际与未来趋势,笔者认为,需从以下“要务”着手全面加强环境金融建设。

强化环境金融与绿色发展的一体化建设。环境金融建设需嵌入绿色发展的宏大框架并全面适应绿色发展的新要求,在绿色发展这个系统工程中全面规划并精准设计环境投融资战略及其体制机制,始终坚持问题导向,密切关注不同时期绿色发展所面临的瓶颈制约并以此作为切入点。有重点、有步骤、一以贯之地推进环境金融建设,从而逐步实现环境金融与绿色发展之间的深度一体化,使环境金融真正成为现代经济的核心。

强化环境金融中的风险管理能力建设。我国环境金融运行的瓶颈在于环境风险管理。环境金融中的风险管理特别强调对投融资选择与决策中环境风险乃至社会风险的监测与评估,这是一个复杂、精准的计量过程。然而,这并不意味着风险管理能力建设仅仅是一个纯粹技术能力的成长和应用,更应体现为包含风险管理文化、体制机制以及技术能力等在内的系统性、框架性建设。这其中包含了金融监管、行业自律乃至金融机构自身治理机制等诸多方面的完善与提升。风险管理是金融运行本质与核心层次的内容,必然涉及金融的方方面面,意味着环境金融建设必将是一个复杂的系统工程。

强化环境金融中的协同治理机制建设。环境金融是对传统金融的重大挑战和系统性重构,是一场全面贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念的金融大变革。世界银行最早运用“治理”这个范畴描述和对判断政治经济制度运转的健全程度,“治理”特别强调市场化与透明化前提下各类主体相互合作与协调。环境金融因嵌于可持续发展这个宏大的框架和体系,其运行的背景、条件与特征的复杂程度远远超过传统金融。我国仍处于工业化发展阶段的现实又进一步加剧了环境金融建设的复杂程度,其根源在于工业化所导致的规模、速度、扩张等观念长久影响着众多经济发展利益相关者,这些都与环境金融格格不入,却又恰恰使环境金融建设成为我国绿色发展的关键切入点。由此,环境

产品价值的先行实现区。

**中国环境报:**其他国家的国家公园体制给我们带来哪些启示?

**苏杨:**美国做得好的地方包括特许经营机制、人力资源管理机制、科普教育、爱国教育和公众参与。但是美国国家公园的建立其实是相对比较简单的。比如,黄石国家公园建立之初,就把居住在里面的印第安人全部都清走。所以美国的国家公园有两个特点:土地大部分是联邦政府所有,基本上没有原住民。而中国的情况复杂得多,有人、地约束,体制上需解决权、钱难题。

法国和中国更像:它有类似的人、地约束,土地也有较高比例不属于政府,人口密度也比较高。而且在宏观管理体制上,法国和中国也很相似。法国最初建国家公园时和美国较像,中央的最直管理机构全权管理划出来的国家公园,把地方政府和社区利益基本屏蔽在外,以致其后几乎成了“全民公敌”。2006年,法国开始进行国家公园体制改革,主要的方式就是形成与周边区域的共同管理并带动地方绿色发展。中央与地方政府、社会组织共同签署宪章,涵盖3个部分的内容:法规、规划和相关技术标准。根据宪章,国家公园管理局、地方政府和科学家等多方共同组成的董事会决定如何管理。签订宪章的周边区域都成为国家公园的加盟区,加盟区内都能通过国家公园产品品牌增值体系受益。这个改革被证明是很成功的。目前,我国浙江仙居正在尝试将这种机制本土化。

产品价值的先行实现区。

养殖场进行升级改造,配套建设污水处理设施和综合利用设施。改进养殖方式。通过配套自动饮水、高压冲洗机,采取定量饮水等科学有效的养殖设备和管理方式,减少不必要的废水产生。增建污水处理设施。要督促企业加快污染防治设施建设进度,规模化养殖场要限期补办畜牧、环保手续,对信访反映突出、污染排放严重、治理成效不明显的养殖场,要重点整治、限期整改,确实不能达标的要限时关闭或转产。

作者单位:江苏省射阳县环保局

金融建设的首要使命在于改善众多经济发展利益相关者的发展观,因此,强化环境金融中的协同治理建设就显得尤为必要和迫切。

强化环境金融中的空间因地制宜建设。从发展趋势看,环境金融并无区域差异之分。但从环境金融发展的具体模式选择及运行环境与条件等角度看,环境金融具有一定的区域属性。影响环境金融的地理因素众多,诸如区域资源环境承载状况、财税体制与地方政府财政状况、区域产业结构、区域经济技术资源、区域人文环境及区域金融发展水平等。也就是说,环境金融首先内在于具体区域,环境金融发展需密切联系特定区域经济金融体系现状来设计并推进。由此,因地制宜成为环境金融建设的根本特征以及基本原则和要求。

强化环境金融中的业态多维均衡发展。我国环境金融发展仍处于初级阶段,环境金融与服务创新面临诸多瓶颈制约,环境金融产品与服务可选择性严重不足、环境金融产品与服务品种不均衡,目前仍主要依赖于绿色信贷,我国环境金融适应性稳定性由此可见一斑。随着我国绿色发展进程的持续推进,绿色发展投融资主体规模与结构的不断扩张和优化、多层次环境金融市场建设必将呼之欲出。应更好地运用政府与市场的力量和机制,推动环境金融业态多维均衡发展,使我国环境金融运行更加成熟、稳定。

强化环境金融中的监测评价体系建设。目前,环境金融发展评价与监测虽已引起我国各界广泛关注与参与,但是,该领域研究设计的科学性、分析指标的完备性与合理性、数据来源的及时性、准确性、研究结果的权威性等均不尽人意。环境金融发展的阶段性状况难以得到真实呈现,并在一定程度上影响了我国环境金融发展的有序推进与政策安排。应着力构建一个包括环境金融制度、市场、工具、机构及监管等在内的系统性、完整性的测评框架,并力求使这一框架具有可行性和可比性。值得强调的是,加大监测评价结果的应用也是强化环境金融监测评价体系建设的重要内容,只有通过应用,才能真正做到对评估体系的合理性和可行性的检验。

作者系江西省委党校经济学教研部主任

# 马克思自然生产力理论的当代价值

### ◆包庆德 夏承伯

人类及其创造的社会文化系统不在自然界之外,而在自然界之中。实际上,自然界的供养能力与吸纳能力就是自然生产力存在及其发挥作用的体现与明证。自然生产力是自然界的天然存在,而不是商品,不费资本分文,但其作为重要生产要素并进入生产过程,并在科技协助下发挥不可替代的作用。

综上所述,狭义自然生产力仅指天然自然所特有的自然力,包括物理、化学、生物等各种力量及其整合力;广义自然生产力是自然界给人类提供的能够创造社会和生态财富的能力。

笔者认为,研究马克思自然生产力理论具有当代价值:

- 一、生产力系统有明晰且内涵丰富的生态向度。自然生产力是生产力系统的题中之义与重要构成,任何忽视和遮蔽自然生产力的倾向与做法都是不可取的。我们应与时俱进,加强对自然生产力思想的关注与挖掘,旨在为当下生态文明建设与绿色发展提供学理支撑与理论指导。
- 二、自然生产力不仅是物质财富的源泉也是精神财富的源泉,还是商品使用价值与超额利润的始基,尤其是社会生产力的前提基础。社会生产力实体三要素均与自然生产力密切相关,人类应对其加倍重视与珍惜。“牢固树立保护环境就是保护生产力的理念。”习近平总书记关于经济发展与环境保护的“两山论”为我们提供了重要指导。
- 三、自然生产力实质是自然循环产生的自然力,具有独一无二的特性并天然具有价值,因此应该把维护生态系统平衡、社会文化系统与自然生态系统间的物质变换、能量转换、信息流动的合理顺畅当作生产力发展的重要标准之一。
- 四、人类主观能动性的发挥必须以正确认识自然规律为前提,对自然应坚持“开发利用与修复治理”同步的举措,在尊重与顺应自然规律前提下,应特别重视长远与整体的效益与影响。

作者单位:内蒙古大学哲学学院、马克思主义学院

作者单位:江苏省射阳县环保局