

文章编号: 1008 - 2786 - (2018)2 - 312 - 11

DOI: 10. 16089/j. cnki. 1008 - 2786. 000327

国家地质公园转型创建国家公园的体制问题

彭永祥

(山东工商学院 管理科学与工程学院, 山东 烟台 264005)

摘 要: 研究目标: 结合我国建立国家公园体制的总体目标及有关研究, 对比地质公园的缘起、目标、国内外发展现状、趋势, 探索国家地质公园、世界地质公园参与国家公园体制创建的前瞻性问题及解决办法, 以期改变在国家公园体制创建中地质特征被各方忽视的问题。研究意义: 有助于在今后改革中正确认识、处理地质公园与国家公园之间的关系, 继续加强地质遗迹保护和地学旅游的深入发展。研究结论: ①地质公园是当前中国最接近国家公园理念、标准和功能的保护地, 实现二者融合完全有可能。②建立地质公园是一个国际性行动, 颇具专业特色, 但目前被各方忽略。③在改革目标下, 世界地质公园未来的身份、地位问题, 国家地质公园的出路, 地学旅游与地质遗迹保护事业继续发展等需要地质公园与国家公园双轨运行。④“多块牌子”未必一定就产生多头管理, 不妨把地质公园的牌子作为一种功能来管理以破解新体制与地质公园体制的矛盾。⑤提出通过统一管理实现整体保护, 通过功能管理实现专业保护, 通过分段管理实现部门参与。

关键词: 地质公园; 国家公园; 体制重构; 专业保护; IGGP; 功能管理

中图分类号: F590. 1; X36; X141

文献标志码: A

我国建立国家公园体制的改革已经启动, 地质公园是本次改革的对象之一。2001 年 6 月联合国教科文组织(UNESCO)申明, “支持成员国的特别努力”, 以促进具有特别地质特征的区域或自然公园的发展。计划加入 UNESCO 世界地质公园网络(GGN)的国家地质公园(NGP), 应当在区域社会经济可持续发展和文化进步、保护环境的战略目标中, 把具有重要价值的地质遗迹保护规划考虑在内。

国家公园体制试点开启了新的发展模式, 学界对此进行了持续地探讨, 从国家公园的理念、体制、法律、制度等方面进行国内外对比, 总结国外及我国试点地区的经验教训, 对国家公园体制构建的方法、路径提出设想和建议。这些研究涉及体制的构建目标、管理体制、运营体制和实施步骤^[1, 2], 两级管理机构体系^[2], 中国国家公园体系的构建方法(如以自然保护区为例)^[3], 立法模式、产权界定、立法原则等方面法律框架的完善^[4], 等等。

普遍认为, 当前的试点方案存在很多弊端, 缺乏

国家公园体制的顶层设计。现有的管理体制存在很多弊端, 形成了“国家级公园”多头管理、“九龙治水”和利益纠葛的局面, 并没有体现国家公园的国家性、公益性和公共性^[5], 不利于资源保护^[6]。与美国等发达国家相比, 在理念、法制、体制等方面都存在很大差距^[7], 中国国家公园法律制度存在严重不足^[8]。从全球来看, 国家公园的管理体制有中央集权制、地方自治型和综合管理型三类模式^[9], 成功实现了整体保护。北美国家公园的指导思想是把区域恢复到自然状态, 在进行地学教育的同时, 实行严格有力的保护^[10]。而国内则多以开发为出发点。当然, 国外国家公园在发展初期也有教训, 使国家公园几乎成为“全民公敌”^[11], 过度利用、被 UNESCO 亮黄牌也普遍存在。

建立地质公园是一个世界性的行动, 国家公园体制改革应突出地质公园的专业特色, 兼顾世界地质公园网络存在的实际。相比对生态保护的重视, 作为一种重要的保护地类型, 试点国家公园应发挥

收稿日期 (Received date): 2017 - 08 - 25; **改回日期** (Accepted date): 2018 - 01 - 08

作者简介 (Biography): 彭永祥(1969 -), 男, 陕西凤翔人, 博士, 副教授, 主要从事旅游基础理论、旅游地学与地质公园等方面的研究。[PENG Yongxiang(1969 -), male, born in Fengxiang, shaanxi province, Ph. D., associate professor, research on tourism geoscience, tourist, geotourism and geoparks.]E-mail: pengyx165@sina.com

“保护和发展”的作用^[12],重塑保护地体系^[13]。从旅游地学的角度,地质公园如何参与国家公园体制创建并没有得到充分的重视,本文在上述方面进行一些探讨。

1 国家公园体制建立与 IGGP 的纠结交织

1.1 中国国家公园体制改革目标

2008年10月8日,中国环境保护部和国家旅游局批准建设中国第一个国家公园试点单位—黑龙江汤旺河国家公园,正式开启了国家公园体制改革的大幕^①。2013年11月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“严格按照主体功能区定位推动发展,建立国家公园体制”。2014年3月,经中国环境保护部和旅游局批准,浙江省台州市仙居县和浙江省衢州市开化县成为首批两个国家公园试点县,这两个地方曾被称为中国大陆“最官方的国家公园^②”。2015年5月18日,国务院批转《发展改革委关于2015年深化经济体制改革重点工作意见》提出,在9个省份开展“国家公园体制试点”,13个部门联合印发了《建立国家公园体制试点方案》,试点时间至2017年底。2017年9月26日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建立国家公园体制总体方案》(以下简称《方案》),标志着国家公园体制创建工作现已全面展开。

该《方案》提出的改革目标是:“建成统一规范高效的中国特色国家公园体制,交叉重叠、多头管理的碎片化问题得到有效解决,国家重要自然生态系统原真性、完整性得到有效保护,形成自然生态系统保护的新体制新模式……”。到2020年,建立国家公园体制试点基本完成,整合设立一批国家公园……”。这也基本确认了试点方案的目标。在试点、建立国家公园新体制之时,数以千计的各类保护地能否及如何循序渐进地参与或融入中国国家公园体制创建之路,也是必须探讨的重要问题。本文选择国家公园体制改革中的一个类型作为特例研究,着力探讨其中遇到的难点问题,对国家公园体制创建改革具有参考意义。

1.2 联合国教科文组织 IGGP 的由来

地质公园是为专门保护地质遗迹而建立的保护

地,1996年以来在全球范围快速发展。为进一步促进地质遗迹保护事业,2015年11月17日,在中国等国家推动下 UNESCO 第38届大会正式批准新的“国际地球科学与地质公园计划(即 IGGP,以此取代‘国际地球科学计划’IGCP)”及有关章程和指南,并将已有的所有世界地质公园纳入该计划,标志着“联合国教科文组织世界地质公园”正式诞生,UNESCO 支持下的“世界地质公园(GGP)”转变为“UNESCO 世界地质公园”。同年,中国国家旅游局亦将地学旅游作为今后一段时间在全国大力推广的一个重要旅游项目。通过建立地质公园、促进地学旅游、增加公众认知来保护地质遗迹正在成为国际社会的一个共识。

1.3 新旧体制的冲突

显而易见,上述改革目标与 IGGP 计划产生冲突,这就是需要解决的问题。在当前讨论和实践中,一定范围内已形成如下一些共识,但若从 IGGP 网络体系视野出发,有关认知应在多学科框架下予以讨论以使其更加完美,这也是本文写作的初衷。

一是解决多块牌子问题背景下地质公园去留问题。解决多块牌子问题是改革目标之一,如此是否就意味着地质公园要取消建制和称谓合并入国家公园,而其后又如何与 IGGP 对接,尤其是今后如何对待、对接世界地质公园;若非如此,地质公园该如何命名。究竟是双区并立还是一块牌子?国家级以上地质公园应该如何对接国家公园,既能融入国家公园并同时做到 IGGP 的要求(其间关系如图1)。虽然普遍认为,地质公园是一类国家公园,但目前尚无系统探讨国家地质公园融入国家公园体系的公开文献。

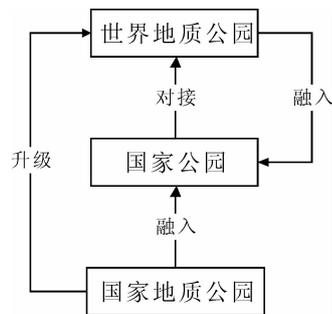


图1 国家公园体制建设与地质公园的关系

Fig. 1 The relationship between National Geoparks and NPs during the system reconfiguration

① 在此之前,云南省与国家林业局已开始国家公园体制试点。

② 所谓“最官方”意指在中央决定之后产生。

二是国家公园建设背景下地质特征遭忽视问题。鉴于森林公园数量庞大,原林业部门被认为应在国家公园建设中发挥带头作用^①。虽然新组建的国家公园管理局(挂靠国家林业和草原局)与地质公园管理部门也同属自然资源部,但在此大势下,当前的体制改革讨论中地质特征还是很少被提及甚至被忽略,广大旅游地学工作者也很少涉入这一话题。随着2015年来体制改革开始及国家地质公园暂停申报,近些年有关研究竟都十分缺乏。一方面是其它领域专家在热火朝天地讨论、研究国家公园,另一方面是旅游地学领域专家对此漠不关心、不闻不问。这种滞后不利于地质公园的发展、改革。实践中,中国地质公园的地质特征本身就没有很好地被展现,地学旅游和教育本身就很缺乏和薄弱,与IGGP地质公园的要求相去较远。今后在体系重构背景下如何确保做到对地质遗迹保护、地学旅游的重视,如何做到重视并按照IGGP的要求建设好世界地质公园(这也是国家公园公益性、科学性的要求^[14])既令人忧虑也是需要深入研究的问题。

三是变多头管理为统一管理趋势下地质遗迹保护事业继续发展问题。统一管理是自然整体性的天然要求,也是提高管理效能的要求。美国、加拿大的研究就强调自然整体性,现代虽然也重视地质地貌遗产及生物^[15],但美国仍坚持国家公园而非地质公园,因而北美至今仅有加拿大的2个世界地质公园。就国家公园而言,全球发展趋势是由单一保护走向网络化,从人与自然的关系上看,实现了人与自然和谐共生的回归,重视原住民利益^[16],这也要求统一管理,这一点与IGGP竟“不谋而合”。统一预示着原对口专业管理部门的退出,带来的问题是地学旅游专业性管理可能削弱、难以推动及与IGGP对接的体制、机制安排等。目前有一苗头就是地质遗产保护与地学旅游在国家公园试点讨论中几乎没有被提及,而生态保护却被广泛讨论且作为改制目标,这显然不全面、不细致;而世界范围内对地质遗产也曾经不很重视。因此,不能使业已有所发展的地学旅游与地质遗迹保护事业倒退,应转变生态保护为全面系统的自然保护并与旅游、属地发展三者科学地协调起来。

总而言之,协调新旧体制之间的结构性矛盾并不意味着放弃原有的功能管理,下文就是笔者对上述疑虑和问题的一些思考,以期与旅游地学同仁交流。

2 地质公园与国家公园的关系

为了厘清上述纠结,首先有必要把握二者的基本关系:即它们并不对立。地质公园(GP)是国家公园(NP)的重要类型,其宗旨也在于保护,二者的不同点在于国家公园着眼于整体保护,地质公园则在整体保护的前提下着重凸显地质特征、地质遗迹保护和地学旅游。

首先,从缘起上二者接近。1980年代,国内外地质学家出于积极保护并向公众介绍地质遗产的考虑,先后提出了建立地质公园的构想,体现了科学工作者的责任与担当,但一直未能得到重视。在其它方面如世界遗产提名中地质学意义过去经常被忽略,直至1990年开始进行的“全球地质遗址(遗产)初选名录(GILGES)”提名这一情况才稍有改变^[17]。1991年,在法国迪涅召开的“第一届国际地质遗产保护学术会议”上,来自30多个国家的100多位代表共同签发了《国际地球记录保护宣言》,该宣言指出:地球过去,其重要性决不亚于人类自身的历史,现在是保护我们的地质遗产的时候了。作为响应,UNESCO于1999年2月正式提出了地质公园计划,并创立了“Geopark”这一名词。该计划是对“世界遗产公约”、“湿地公约”和“人与生物圈计划”的一个重要补充^②。因此,保护是地质公园的原初目标、“初心”,并不应该背负“为了开发而建立”的原罪,但这遭到很多专家的忽视。

其次,二者的发展理念高度吻合。地质公园强调地质保护、教育和地学旅游是三大基本目标,这一点借鉴了美国国家公园的保护理念。美国国家公园管理部门把解释和教育工作视为其保护计划的关键部分,其保护计划的哲学理念是:通过解释理解,通过理解欣赏,通过欣赏保护。理解和教育是其最有效的长期保护工具^[18]。因此,地质公园意在开发的理解有误。

① 即所谓的“昆明共识”:林业部门是国家公园建设的主体、有义不容辞的责任,等等。见报道:我国首次国家公园建设研讨会在昆明召开,专家达成国家公园建设重要共识[J]. 林业建设,2014,(3)。也可见于其它很多报道。

② 其实,地质公园就是一类自然保护区。国家公园是世界自然保护联盟的保护区类型之一,但地质公园出现得晚,没有被纳入其保护区类型体系,但不能据此否定其保护区属性,将国家公园认定为保护区,而将地质公园认定为旅游开发区。

再者,除了资源类型不同外,地质公园的准入标准、功能也很接近国家公园,从国家地质公园到世界地质公园,除了资源代表性不同外,其它方面一致(表1)。

表1 国家公园与世界地质公园标准等的对比

Tab.1 Comparison between NP and GGP

	世界地质公园	国家公园
保护对象	地质遗迹是保护的一部分,也包括一些生态的、考古的、历史的或者文化价值的遗址,都密切联系在一起,因此不能被分开。	为长期保护自然、原野景观、野生动植物、特殊生态体系而设置的保护区
面积	具有足够大的面积	≥1000 hm ²
资源代表性	世界级的地质遗迹	国家级某种资源
人类影响	强调自然完整性和生态优良	维持荒野状态,限制或禁止人类活动
功能	保护、教育和区域可持续发展	科学、教育、游憩、启智
与属地关系	从一开始就强调地方参与管理	由孤立逐步走向地方参与管理

最后,IGGP是一个开放的体系,也不具有排它性,如果得到允许则兼容地质意义和特征明显的其它类型保护地。这在《GGN工作指南与标准》(下文简称《指南》)中被提出:

- “地质公园”是一个地理区域,在这里地质遗迹是保护、教育和可持续发展整体概念的一部分。地质公园应当考虑这个地区的整体地理概况,不应当仅仅包含具有地质意义的遗址点。非地质主题是其完整的一部分,尤其是当它们与景观有关时,地质内容可以展示给游客。由于这个原因,其中包括一些生态的、考古的、历史的或者文化价值的遗址也是必要的。在许多地方,自然、文化以及社会历史都密切联系在一起,因此不能被分开。
- ……要建立专业的管理体系。
- 所有教育活动应该围绕整体的环境保护反映出伦理导向。
- 地质公园并非一定就是一块全新的保护区或景观地(它可能存在于已有的国家公园或自然公园中),但可以与总体上实行全面保护和管理的国家公园或自然公园有很大差异。

综上所述:地质公园是当前中国最接近国家公园理念、标准和功能的保护地,是最接近国家公园的

一类“国家级公园”,这是因为其从一开始就借鉴了美国国家公园之理念,并且创制了兼容性的网络化发展。地质公园在凸显专业性的同时并未排斥非地质部分,国家公园亦不应当排斥地质公园,应该兼容IGGP代表的方向。因此,在我国实现二者融合完全可能也十分必要。目前无论是体制性研究还是理论性研究都对二者的融合发展既没有策略也没有任何暗示,鉴于我国建立国家公园体制的实践,旅游地学界有必要重视这一问题。

3 世界地质公园的地位问题

3.1 身份冲突问题及标准再认识

GGP无疑应该也可以纳入NP体系,但存在身份冲突问题。潜在的身份冲突源于体制改革的目标,体制改革的目标之一就是要解决多头管理问题,这也历来为学界所诟病。就试点内容之一的“统一管理”,《试点方案》指出:“……实现一个保护地一块牌子、一个管理机构……”,这也为新公布的《总体方案》所确认。这似乎可理解为:要成为国家公园就要舍弃地质公园的牌子。囿于种种原因(如偏见,专业和行业壁垒,不了解等),经常也有学者批评“多块牌子”的现象。因此,一旦照章实施,GGP在未来新体制中的地位将成为一个问题,这也将是体制改革中的难点问题。

但若从GGP的遴选和建立标准来看,除了强调地质独特性外,基本与IUCN的国家公园概念并无二致(表1)。因此,可以把GGP定义为:一种地质景观或特色突出且具有重要全球意义的国家公园。从这个角度看,二者也不矛盾。

3.2 中国坚持GGP的现实性理由

当然,也不能因此就认为建立GGP是多此一举、重复建设。原因之一是其专业性特色,其二这是国际行动、国际合作,其三在于补偿以往甚至当前地质遗产被忽视而导致的历史保护欠账(前文1.3.2已有详细述及部分此不赘述),其四还在于其等级位序高。

众所周知,资源都存在品级特征,由于现实原因,人们总是倾向于优先保护和利用高级别的资源。因此,地位、位序问题也必然体现于管理等级层面。世界地质公园所保护的地质遗产就是一类世界最高等级的自然遗产,即无论从保护还是利用的位序看,都是最优先等级。等级位序反映的是其资源在同类

资源中的重要性等级问题,而非单纯的管理、行政层级或经济利益等问题,是资源重要程度的客观要求使然。就不同类型资源而言,也并未表明地质遗产的位序优于其它资源,但无疑应处于同等重要地位。因为联合国早就有了世界遗产公约、人与生物圈计划等保护活动,相应的遗产保护地也都有发展旅游的实践。但在世界自然遗产群体中地质特征仍然受重视不够,人们对地质遗迹仍然不够了解,表现在:广大游客可能熟知某些人文、历史文化遗产甚至珍稀野生动植物,对森林等植被的重要意义、健康功效可能都已耳熟能详,但对地质遗迹仍然陌生甚至一无所知;再如无论是广为人知的世界七大奇迹,抑或是八大奇迹均为人造景观,并无一处地质遗迹令世人称奇;国家级风景名胜区和国家级森林公园中也没有地质遗产的位置。这说明在遗产资源家族里,地质遗产及其特征实际未受重视,导致保护利用也不很到位和有力,历史欠账太多,是时候应该加以注意了。GGP的产生正好顺应了这一形势和要求,补偿了以往的欠账,具有理论和现实的合理性。

这就使得GGP具有世界性。体现在:IGGP体现的是一种国际性合作框架,其入选名录是对我国此领域环境资源的全球性认可,其全球重要性是毋庸置疑的,加入计划也是我国对保护全球性资源的一种国际承诺;毋庸讳言,就旅游而言GGP本身还具有世界品牌价值,具有世界级影响;GGP的世界性还表现在其具有全球网络优势,这是国家公园体系所不具备的(美国的国家公园网络体系正在形成中)。因此,GGP的地位还体现于GGN的优势,这一点很重要。中国的GGP是GGN体系的重要一环,退出或更名就破坏了这一环节,也不符合中国的利益。正如《指南》指出:为了把地质科学放置到政治家、政府决策者和当地参与者的议程中,也为了将其纳入私人企业的关注范围内,UNESCO支持GGN倡议。地质公园内开展的活动在世界范围内越来越活跃,就能吸引越来越多的私人领域的合作者参与,如旅游业。私人领域常常要求一种国际性的合作框架,UNESCO可以实现这种愿望。UNESCO的支持将肯定提高政府部门的兴趣。多方合作是保护成功的基础,国家公园其实也难例外。我国已经加入IGGP,无论从任何角度讲都不应该退出该计划。因此,当前我国建立统一的国家公园体制不得不考虑这一国际背景。

3.3 身份冲突的解决之道

如果《试点方案》的上述改革方向笃定,综合考

虑这些现实理由,解决身份冲突问题无非有三种思路:

第一是对内称为国家公园,只挂牌国家公园,对外和宣传上称为世界地质公园。

第二是坚持管理统一,但仍然两块牌子,并不影响体制改革的实质,问题实质在于多头管理而非多块牌子,“多块牌子”未必必然产生多头管理。笔者仍然以为这一思路为好,可能性、可行性也较大。因为:除了GGP外还有世界遗产等等诸多保护地的牌子,不可能都摘除;UNESCO不可能允许中国以“××国家公园”的名义加入GGN体系,GGN中也没这样的先例;这并非因为地质公园要搞特殊,而是国际背景使然,GGP的建立、规划、建设都有特殊规定,开园揭牌也是必备程序,除非中国能与UNESCO地质公园局达成某种协议满足其要求或是能将GGN改造为世界国家公园网络。

第三,当然也可以如同美国那样始终坚持国家公园而放弃GGP。因为美国是国家公园的发源地,其世界影响无与伦比,而且美国的部分国家公园其实本身就相当于地质公园。加拿大曾与美国一样坚持国家公园,但后来也参加了GGN,至今仅有两处GGP。日本、韩国、澳大利亚等国也是国家公园的实践者,它们也较早地加入了GGN,至于欧洲则更积极,早于1980年代就开始了地质公园的实践,其国家公园的实践也很早。中国能否与美国一样坚持NP而放弃GGP?显然当前还不是时候也不应该;是否欧洲发达国家比美国更重视GGP的世界品牌价值而胜过重视自然保护?显然也不能这么认为。

4 国家地质公园出路问题

4.1 从专业性国家级到综合性国家级的对接、融合

为什么要论及出路问题呢?因为国家公园也是有准入标准的,被认为是真正的“国家级”,其命名是国家行为而非部门行为,命名权在中央政府或取得授权的国家机构;是综合考量而非专业考量,其难度必然要大于专业考量,被认为品级高于专业品级;这些也决定了将来国家公园在数量上不会很多,而不是如同现在,仅仅国家级森林公园就有826处。因此,理论上讲,各类“国家级公园”必有去留问题存在。当然这一点对于处于高级别的GGP而言问题不大,问题较大的可能在于NGP。

截至2014年自然资源部一共公布七批共240

家 NGP,2018 年又批准了第八批 31 处 NGP,至今已陆续批准命名 207 处^①(含 35 家 GGP),按照《方案》,地质公园融入新的国家公园体系是大势所趋。所以,地质公园要主动作为,积极融入新体制。当然首要问题是这 200 多家能不能被全盘接收?笔者以为:中国应该在参考国外经验的基础上(如 IUCN 标准、美国标准)首先制定自己的国家公园准入条件,包括面积标准、资源的国家代表性与典型性标准、功能适宜性和保护标准等,逐一进行梳理,或是逐年遴选。因为这不仅仅涉及地质公园,目前的各类“国家级”数量过于庞大;而且以往是专业部门考虑全国层面的专业问题,国家公园则要在国家层面综合考虑全国性问题。如有些面积过小则需要增加面积和资源或考虑合并,重新规划,有些资源、功能、景观过于单一的且区位条件不好者则考虑其它出路,例如考虑建立保护区。至于其它性质的保护地也应如此。

4.2 国家地质公园称谓存续理由

4.2.1 区别多块牌子与多头管理问题

出路问题也包括今后还要不要“国家地质公园”这个称谓,是不是“国家公园”这个名头“更具有吸引力、更好听”而导致争相加入并抛弃原有称谓?笔者以为,就国家层面而言,改革的实质仍然在于管理的统一和加强整体保护等,在于有制度设计做保证,不在于名称问题,换一个名称并不能保证什么,多块牌子或少块牌子也不是根本性的问题,也不存在统一名称才能统一管理的问题,将来即使建立了国家公园体系也不应该放弃地质公园这块牌子,不妨把牌子当作一种功能来管理而不是代表一个管理部门;就旅游发展层面而言,换一个名称也不能保证一定就可提升旅游竞争力,相反 NGP 的名称则明确昭示了其社会责任,有利于显示个性,多这块牌子也并不意味着负担的增加,少这块牌子也不意味着可逃避应有的社会责任而减轻负担;而如果更名为国家公园但仍然坚持老的思想、体制就免不了破坏。

4.2.2 国家地质公园网络体系维持及晋级世界地质公园需要

因此,NGP 的称谓还是应该坚持的。除了前述与 GGP 类似的理由(见 3.2)外,还有一个原因是:GGP 的提名及申请每年仍在进行,申请 GGP 的单位首先必须是 NGP,假如以国家公园的名义申请晋级

GGP,UNESCO 会否受理就是一大问题。虽然 GGN 对此持开放态度,但目前 GGP 的竞争也很激烈,中国的提名、申请也已经受到了很大限制。当然,也可以给具备冲击 GGP 机会的公园挂双牌,但这需要一一鉴别、评估,我国目前还未做此工作。况且新的地质遗迹还会不断被发现和研究,使得有些未加入地质公园序列的保护地亦可能将来具备条件冲击 GGP,甚至还可能因此而建立新的地质公园或国家公园。对于那些地质特色特别典型且突出的国家公园双牌则有利于突出特色、加强保护。在欧洲发达国家有些国家公园、自然保护区加入欧洲地质公园网络而成为 GGP 的现象也很普遍。

中国已经建立了“国家地质公园网络”(NGN),一些地质公园还加入了欧洲地质公园网络(EGN)、GGN,并且“UNESCO 世界地质公园网络办公室”就设立在中国北京。不可能废止这个网络,否则,中国不仅丧失了国际信誉,提名及申请世界地质公园就失去优势,因为加入 GGN 的前提之一是先加入 NGN。正如《指南》指出:如果候选地质公园所在国家已经成立了“国家地质公园网络”,则在提交申请文本拟成为世界地质公园网络成员之前,该地质公园必须首先已经成为这个国家地质公园网络的成员。在成功申请成为国家级网络成员期间,由权威机构给出的评论,可以作为申请文本有价值的附录。因此,比较明智的做法是保持双轨制,保持两者互相兼容、互相支持,保持国家地质公园网络体系的存在,支持其中一些可能的成员加入国家公园体系,至于网络的性质则可有多种选择,也应支持一些国家公园加入 NGN 甚至 GGN。而那种坚持完全取消地质公园称谓及国家地质公园网络体系的做法则不可取,可以设想一个没有地质公园的地质公园网络如何存在和发展下去。

4.2.3 地学旅游与地质遗产保护需要

再者,出路问题也表现在地学旅游和地质遗迹保护事业的发展前途上。这些是非常强调专业性的公益性事项,NGP 专门突出了这两项事业。地质环境是一切环境的基础,而地质遗产更是其中真正的“金山”。但即使如此,时至今日其发展也很不尽人意。笔者有理由担心未来国家公园体制建立后,一旦纷纷脱钩地质公园体系及专业管理,假如在新体

^① 截至 2017 年 12 月 18 日,自然资源部已陆续批准命名国家地质公园 207 处。见:世界地质公园网 <http://cn.globalgeopark.org/fytt/distribution/6497.htm>

制中地质特色再次遭到各方的忽视,已经初步发展起来的地学旅游和地质遗迹保护体系和事业会半途夭折、一夕崩溃。目前,我国地学旅游的发展非常薄弱,即使是在一些世界地质公园、世界遗产保护地内部也是如此,往往视地学旅游和地质遗迹保护为负担,更遑论 NGP 和 NP。例如,张家界、江西庐山和黑龙江五大连池等景区均因此而遭到 UNESCO 的黄牌警告,原因就在于它们罔顾社会责任,严重忽视普及科学知识,甚至于破坏资源。

目前的发展成绩来之不易,不能荒废。为此,2002—2013 年间国家累计投入保护专项资金约 34.70 亿元,拉动地质公园自筹资金约 25.82 亿元,有力地促进了地质遗迹保护事业和地学旅游的发展,并产生了显著的社会效益、经济效益和环境效益(国家地质公园网络中心,2013)。这一公益性方向没有错,即使不曾有地质公园也当如此。这些成绩和努力需要今后在管理制度上予以巩固,例如地质公园督察员制度是否以后可改为地学旅游督查制度,在规划及其落实方面也要加强。

当然,如果取消 NGP 建制和称谓后这些事项也能管好亦无可厚非,美国就是如此。但如前所述,还存在与 IGGP 对接等问题。另外,还应考虑部分 NGP 未必能进入未来国家公园体系,应考虑她们的发展及保护需求。

5 管理体系的融合问题

既然是研究地质公园的融合,那么其管理及管理部门也是绕不开的话题,即这之中更为科学的管理体制应该如何设计直接关系到新体制的成效和资源保护的成效。

5.1 统一管理的实质及实现途径

尽管地质公园的上述理由客观存在,但是体制改革的目的之一就是要实现保护地的统一管理,要把分散于各部门的管理权力归口于一个权威部门,目的是提高管理效能,避免多头管理、过度管理、管理浪费和管理失效。统一管理下就有可能对管理的对象实施整体保护而不是按要素分别规划保护,整体保护的依据在于自然整体性,它要求统一管理。

而就统一管理而言其实就是把分散的权力集中,一是从部门向上集中,二是从地方向上集中,是加强保护的一条路径。因此,统一其实还应该包含收回地方政府的直接管辖权,把地方直接插手国家

公园管理改为参与管理,以体现国家性。属地管理和行业管理历来是公共事务管理的两个途径和办法,各有优劣,经常互相补充。但属地管理往往掺杂了太多功利色彩实为不专业的管理,发达国家也不例外^[19],破坏往往来自属地管理而非专业管理。相对于现行的属地管理,统一管理其实又是一种专业管理、行业管理,是统合、横断各领域的保护管理后形成的一个新专业。相较于属地管理,这种基于专业认知、垂直管理的专业管理可以一定程度地抑制地方非理性开发的冲动,起到真正的保护作用。

5.2 专业性问题

5.2.1 自然保护地的多样性——基本属性考量

众所周知,自然保护地在世界范围已经呈现多样化趋势,这是社会分工、专业分工在自然保护领域的具体体现,是社会发展的必然趋势。世界自然保护联盟在专文“保护区的类型、目标和标准”中论述了 10 种类型保护地,国家公园仅仅位居其一。虽说坚持整体保护有充足依据,但特色性、专业性也不能被忽视,因此就不能完全说哪种保护地更科学、更合理或更应该出现和存在,关键在于把这些专业分工科学合理组织起来而不是为了管理方便去消灭分工,这理应是最能体现管理水平的地方。我国理想的保护地体系应该是多元化发展但统一管理、整体保护、专业分工,不应该出现国家公园消灭地质公园的情况,也不该出现地质公园全部更名或加入国家公园的情况。同时,也不宜各类保护地一股脑全部涌入国家公园,那样就不科学也不符合多样性规律,过往的各种“一拥而上”实在是教训惨痛。

因此,我国应该建立具有自身特色的保护地体系,既坚持统一管理,也保持专业特色。在国家公园方面美国是先行者,在地质公园方面欧洲和中国则更受瞩目。

5.2.2 地质遗迹专业保护的历史来源

部门利益是当前人们讨论国家公园体制时必然谈及的话题,其实地方利益导致的危害往往更大,近年来我国许多领域实施了垂直管理就是为了破解地方利益牵绊。平心而论,作为自然资源部前身的地矿部最初也是从积极保护地质遗迹的角度出发建立地质公园的,保护了大量地质遗产。这也是在我国未建立统一的国家公园体制前地矿部做了应该做的事情而已,并且是因应地学界的保护呼声,其发端并非源于部门利益,“多块牌子”有其自然保护的历史功绩,这是不可抹杀的。至于后来地方政府积极参

与则涉及地方利益,这也无可厚非。目前急需研究的是如何把分散的管理职能有效地统一起来,而不是谴责部门利益。

就遗产保护事业而言其实专业对口问题也很紧迫。众所周知,中国的国家级风景名胜区从一开始就被归口到建设部管辖,把遗产保护的任務归口到了建设部门,这多少有些专业不对口的意味。在国务院公布的200多处国家级风景名胜区中地质遗产也并未受到应有重视,这一出发点有些类似1930年代前的美国国家公园遴选,描述自然仍以人类为中心,称之为风景(scenery)^[15]。我国遗产保护领域的屡屡破戒与“风景”等认知脱不了干系,这种风景认知很容易契合属地利益,而“风景认知”又源于专业错位,所以业务归口一定不能错位。而如果把遗产保护作为专门的一门学科看待,其实它又可细分为若干门类。

5.3 统一管理下的整体保护与专业分工问题

另一方面,统一管理的目的是为了整合、协调和权衡,而不是为了混淆专业分工,没有了专业分工整合就缺乏依据。因此,整体保护也不应排斥专业分工,而是在整体系统视野下专业分工的一次会诊,以往的专业保护很难做到这一点,这有利于节省保护经费,特别是规划费用。现实中最明显的例子是自然资源部投入资金进行地质遗迹保护,但对于地质公园的生态、环境保护则不允许动用该保护资金。今后的专业分工与以往专业管理不同,是统一前提下的专业保护管理,不再是互不相通的专业保护。

综合学界和业界的有关讨论,普遍认为建立一个权威的机构,统一管理各类国家公园已是大势所趋。这既是多年来学界普遍呼吁,也是国家改革的目标。结合地质公园发展实际,笔者以为,我国未来建立的国家公园管理机构仍然要设立一个地质公园网络事务管理机构,专门负责世界地质公园申报、联络、日常运营管理、地学旅游发展等事务,类似于EGN协调办公室的角色。未来国家公园管理机构内部部门设置是否需要分专业门类值得进一步研究,否则如何实现专业管理要有具体机制,也有学者提出按照区域设置部门^[11]。但是无论如何设置,以确定保护方案和经费为例,最终必然还是要从具体国家公园不同专业领域的需要提出或分解,不可能茫无目的。

专业化问题任何时候也不能回避。例如,虽然同为国家公园,文化遗产与地质遗产面对不同专业,

管理也有所不同,专业参与势在必行。可以借助专家的力量,但专家的力量在各个管理层级都很难具有约束力,因此就需要专业化机构,有统有分、统分结合,不能一味地强调统。理论上讲,所有同一类公共事务最好由一个人来综合管理、权衡为最好。但实际上不仅找不到这样一个全能之人,事实上连这样一个机构也找不到。例如,原国土部、现自然资源部最终还是分为若干司局。自然保护与国土资源一样具有多样性、复杂性,它不像海洋事务相对单一,可以把渔业、海洋、海事等执法力量整合为海警。因此,国家公园体制建立后也面临专业管理问题,但处理不好的话又是新的多头管理;而若无专业力量参与则又不是科学管理。属地管理之所以问题频出原因之一就在于地方有直接管辖权,可以不尊重专业甚至于中央部委的意见,非专业意见往往凌驾于其下属的专业部门意见之上,其实本身就不是专业管理。因此,对这一矛盾就必须有制度创新。

5.4 国家公园的功能管理

解决多头管理和非专业管理的一个办法是实施国家公园功能制度化,配合专家监督、专业监督从而实现统一管理。所谓功能制度化是指将国家公园的功能固化为责任清单以确保其得以落实的管理办法。目前的功能区划分往往停留于规划层面、纸面,落实往往不全面,也并未实现制度化,真正在抓落实的也就是地质公园管理部门。根据资源情况,国家公园的主体功能可有单一型和多样型、主要功能与次要功能之分。如环境保护、属地发展是绝大多数国家公园的功能,自然类型国家公园则有生态保护功能、生态旅游功能、动植物科普功能,地质公园则具有地学旅游与地质遗迹保护功能(一般国家公园则执行一般环境保护功能),这些是文化遗产区一般不具有的功能(生态旅游除外)。为此,首先有必要统一进行功能普查、登录,建立责任、功能清单;其次,按照主体功能对国家公园进行分类,自上而下建立各项功能落实的具体制度、责任制;最后,国家公园的规划、监察、监督、人事任免、功能管理等均实施统一的垂直管理以破解多部门重复检查、多头管理和基于地方利益的非专业管理。

在此笔者基于地质公园发展特别增加了地质保护功能是有必要的。或许可能有人问:执行了生态环境保护功能不也就保护了地质遗迹吗?这其实不一定。因为有些珍贵地质遗迹也往往遭受着自然力和人类活动的双重破坏需要特别予以保护;另一

方面,作为国家公园或多或少定有一些人类活动影响,如果不清查、登录,不特别提出保护地质遗迹,则某些地质遗迹可能因遗漏、忽视而遭到毁坏。国家公园实施功能管理也有利于在新体制建立后继续促进地学旅游乃至知识旅游的发展。

5.5 专业部门参与管理的定位与角色问题

鉴于统一管理的改革要求,各类国家级公园的专业主管部门今后退出国家公园管理也是必然趋势,现地质公园管理部门亦不例外。但是囿于专业需要,业务上这些部门与此必然会产生联系。笔者以为,专业部门力量虽然可以退出直接管理,但当前不应退出管理监督(图2)。为此,基于前文研究笔者提出分段式管理模式:

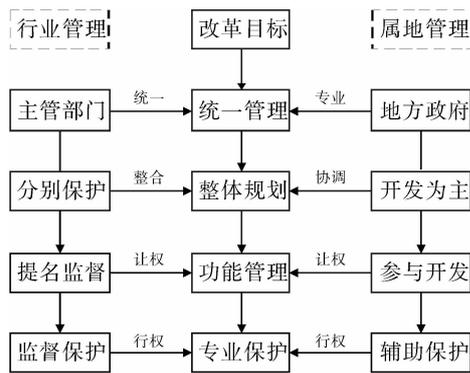


图2 统一思想下的分段管理模式

Fig.2 A mode of subsection management based on unified thought

(1)将专业部门纳入国家公园管理体系,但负责保护监督,不直接管理运作。

(2)专业部门负责在各自领域提名国家公园,角色类似于学校招生办或企业项目组,但不负责培养和日常管理运营。

(3)负责统一管理的国家机构则扮演类似于培养单位或企业的角色,专司运作管理,国家公园体系内部实行垂直管理模式,地方政府参与管理。

6 结论与展望

总结全文,无论是地质公园融入国家公园体系还是在IGGP背景下进行的国家公园体制重构都应注意以下几点:

(1)鉴于地质公园计划的国际性,在创建国家公园体制过程中,有必要保留地质公园这块招牌,不妨把牌子看成是一种功能管理而非代表一个管理部

门,多块牌子未必就一定产生多头管理。

(2)功能管理、体制分段的统一管理模式可以解决统一管理后的利益协调、整体保护和专业分工协调等实际问题。

(3)可以鼓励有实力的地质公园积极参与国家公园体制创建,保持地质公园与国家公园双轨运行,不仅有利于地质遗产保护事业继续发展,也有利于全面自然保护、地学旅游的深入和公众科学素质的提升。

目前,为了统一管理中国已经在自然资源部下成立了国家公园管理局,但国家公园体制的创建将涉及诸多部门,未来部门之间如何实现有效协调就是问题。而且从利益到保护的转变,从单一的保护到整体的保护,将涉及中央政府与地方政府、长期利益与短期利益、部门之间、地方之间的复杂博弈和既得利益的重新分配,将是一个长期而艰难的过程,这一点在德国等国的国家公园发展初期都曾出现过^[19]。同时也应注意到依托公共资源设立的大部分高等级景区(很多是各类保护地)将从“准公共产品”逐步过渡到“纯公共产品”,也是需要大量投入而不是简单获取,需要公民素质到位,需要全社会的认知到位、协调到位。这些保护地将来如何遴选或合并等问题都将影响体制的重构。

参考文献(References)

- [1] 钟林生,邓羽,陈田,等.新地域空间—国家公园体制构建方案讨论[J].中国科学院院刊,2016,31(1):126-133 [ZHONG Linsheng, DENG Yu, CHEN Tian, et al. New regional space—Discussion on construction of national park system[J]. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2016, 31(1):126-133.]
- [2] 邓毅,毛焱,蒋昕,等.中国国家公园体制试点:一个总体框架[J].风景园林,2015,(11):85-89 [DENG Yi, MAO Yan, JIANG Xin, et al. Experiment of China's national park system: An overall framework [J]. Landscape Architecture, 2015, (11):85-89.]
- [3] 周睿,钟林生,刘家明,等.中国国家公园体系构建方法研究—以自然保护区为例[J].资源科学,2016,38(4):577-587 [ZHOU Rui, ZHONG LinSheng, LIU Jiaming, et al. Establishing a national park category system in China [J]. Resources Science, 2016, 38(4):577-587.]
- [4] 杨果,范俊荣.促进我国国家公园可持续发展的法律框架分析[J].生态经济,2016,32(3):170-173 [YANG Guo, FAN Junrong. Analysis on legal framework for promotion the sustainable development of national parks in China [J]. Ecological Economy, 2016, 32(3):170-173.]
- [5] 李鹏.国家公园中央治理模式的“国”“民”性[J].旅游学刊,2015,30(5):5-7 [LI Peng. Nationality and civility of central governance model on NP [J]. Tourism Tribune, 2015, 30(5):5-

- 7.]
- [6] 邹统钜,郭晓霞. 中国国家公园体制建设的探究[J]. 遗产与保护研究, 2016, **1**(3): 30 - 36 [ZOU Tongqian, GUO Xiaoxia. Research on the construction of national park system in China[J]. Research on Heritages and Preservation, 2016, **1**(3): 30 - 36.]
- [7] 刘芳,刘家明,付华. 我国风景名胜区与美国国家公园资源保护与利用的对比研究[J]. 商业经济, 2015, (8): 61 - 67 [LIU Fang, LIU Jiaming, FU Hua. The comparison study on the protection and utilization of resources between Scenic Areas in China and NP in USA[J]. Business Economy, 2015, (8): 61 - 67.]
- [8] 张振威,杨锐. 中国国家公园与自然保护地立法若干问题探讨[J]. 中国园林, 2016, **32**(2): 70 - 73 [ZHANG Zhenwei, YANG Rui. Discussions on the legislation of Chinese national parks and protected areas [J]. Journal of Chinese Landscape Architecture, 2016, **32**(2): 70 - 73.]
- [9] 林孝锴,张伟. 中外国家公园建设管理体制比较[J]. 工程经济, 2016, **26**(9): 68 - 71 [LIN Xiaokai, ZHANG Wei. Comparison of construction management system of Chinese and foreign national park [J]. Engineering Economy, 2016, **26**(9): 68 - 71.]
- [10] NOWLAN G. S., BOBROWSKY P., CLAGUE J. Protection of geological heritage: A North American perspective on geoparks [J]. Episodes, 2004, **27**(3): 172 - 176.
- [11] 苏杨. 国家公园不是自然保护区的升级版[J]. 中国发展观察, 2016, **12**(16): 45 - 50 [SU Yang. National park is not the updated version for nature reserves [J]. China Development Observation, 2016, **12**(16): 45 - 50.]
- [12] 唐芳林. 国家公园试点效果对比分析—以普达措和轿子山为例[J]. 西南林业大学学报, 2011, **31**(1): 39 - 44 [TANG Fanglin. Comparative study of management effect on pilot national parks—A case study on Pudacuo National Park and Jiaozhishan Nature Reserve [J]. Journal of Southwest Forestry University, 2011, **31**(1): 39 - 44.]
- [13] 田世政,杨桂华. 中国国家公园发展的路径选择: 国际经验与案例研究[J]. 中国软科学, 2011, (12): 4 - 14 [TIAN Shizheng, YANG Guihua. Path selection for the development of China's national parks: International comparison and case study [J]. China Soft Science, 2011, (12): 4 - 14.]
- [14] 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 [CHEN Yaohua, HUANG Dan, YAN Siqi. Discussions on public welfare, state dominance and scientificity of national park [J]. Scientia Geographica Sinica, 2014, **34**(3): 257 - 264.]
- [15] SHAFER C. L. History of selection and system planning for US natural area national parks and monuments: beauty and biology [J]. Biodiversity and Conservation, 1999, **8**(2): 189 - 204.
- [16] 周年兴,黄震方. 国家公园运动的教训、趋势及其启示[J]. 山地学报, 2006, **24**(6): 721 - 726 [ZHOU Nianxing, HUANG Zhenfang. Lessons, new trends and enlightenment of National Park Movement [J]. Journal of Mountain Science, 2006, **24**(6): 721 - 726.]
- [17] 潘江,卢立伍,姬书安. 中国的地质遗址及其保护[A]. 籍传茂. 第30届国际地质大会论文集(第2,3卷)—地学与人类生存、环境、自然灾害全球变化[C]. 北京:地质出版社, 1999: 202 - 213 [PAN Jiang, LU Liwu, JI Shuan. The geological sites in China and their conservation [A]. The corpus of the 30th international convention of geology (Vol. 2 ~ 3)—Geology, human survival, environment, natural disaster and global change [C]. Beijing: Geological Publishing House, 1999, 202 - 213.]
- [18] MATHIS A. C. Communicating geoh heritage values with the public [J]. 2005 Salt Lake City Annual Meeting of GSA/Geological Society of America Abstracts with Programs, 2005, **37**(7): 190.
- [19] 庄优波. 德国国家公园体制若干特点研究[J]. 中国园林, 2014, **30**(8): 26 - 30 [ZHUANG Youbo. Research on German national park system [J]. Journal of Chinese Landscape Architecture, 2014, **30**(8): 26 - 30.]

On the System Rebuilding for the Integration of Geoparks into National Park under Reform Background

PENG Yongxiang

(Management Science & Engineering College, Shandong Technology and Business University, Yantai 264005, China)

Abstract: This research is to compare the origins, goals, domestic and international development status and trends of geoparks with the overall goals of establishment of a national park system in China and related matters, and to explore the forward-looking issues and solutions for the integration of geoparks into national park system. The conclusions are as follows: ① Geopark is currently the most nature reserve with close similarity to national park concepts, standards, and functions, and it is entirely possible to achieve a fusion of the both. ② To protect geosites, establishment of a geopark is an international action, with quite professional features, but ignored by all the parties with academic interests. ③ Under the goal of reform, the future role and status of a global geopark, the

perspective of national geoparks, and the continued development of geo-tourism and geoheritage protection are requiring the dual-track operation of geoparks and national parks. ④“Multiple designations to a type of park” may not necessarily produce a multi-headed management, so “geopark brand” may be considered as a function management so as to break the contradiction between the new system and the old geopark system. ⑤In terms of the fusion of management system, to achieve overall conservation through unified administration, to realize professional protection through functional management, to perform departmental participation through segment management, all would be imperative for the system rebuilding, for the integration of geoparks into national park under reform background.

Key words: geopark; national park; system reconfiguration; professional protection; IGGP; function management