

## 编者的话

绿水青山就是金山银山。开展海南热带雨林国家公园体制试点,目的是要牢固树立和全面践行“两山”理念,在资源环境生态条件好的地方先行先试,为全国生态文明建设积累经验。英国国家公园建设管理一直走在世界前列,而且同样面临着国家公园区域居民点分布多、常居人口密度大等现状。因此,英国在国家公园建设管理上的先进做法和成功经验,有值得海南借鉴之处。本报现刊发一篇实地探访英国国家公园建设管理模式的考察报告,以资参考,敬请关注。

# 人与自然和谐共生的发展之道

## ——实地探访英国国家公园建设管理模式



英国埃克斯穆尔国家公园。(资料图片)

■ 钟钢

海南热带雨林是我国分布最集中、保存最完好的岛屿型热带雨林,资源极其宝贵,建设海南热带雨林国家公园,对筑牢海南绿色生态屏障极其重要。

2018年4月13日,习近平总书记在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上发表重要讲话,强调“要积极开展国家公园体制试点,建设热带雨林等国家公园,构建归属清晰、权责明确、监管有效的自然保护地体系。”2019年1月底,中央全面深化改革委员会第六次会议审议通过《海南热带雨林国家公园体制试点方案》,明确了海南建设热带雨林国家公园的重要意义、目标定位和具体举措。2019年4月初,海南热带雨林国家公园管理局在海南省陵水黎族自治县吊罗山揭牌成立。

前不久,笔者曾团实地考察英国国家公园建设管理模式。经过走访伦敦、雷丁、牛津、利兹、曼彻斯特、格拉斯哥等地,拜访多个政府机关、半政府组织、非政府组织和企业以及专家学者,英国国家公园生态文明理念和环境保护机制的构建,以及全民主动参与生态环保的行为都给笔者留下了深刻印象。大力推进海南热带雨林国家公园建设,英国的成功做法和成熟经验,值得借鉴。

### A 呵护生态与享受生态共存

1951年,英国第一个国家公园峰区国家公园正式设立。1995年通过的《环境法》为英国国家公园管理确立了“保护优先于一切利益”的原则,并对设立国家公园的目的进行了界定:一是保护和促进国家公园的自然美、野生动物和文化遗产;二是提升公众对国家公园的认知和享受。英国国家公园以生物多样性行动计划作为技术指导,对不同的土地利用方式和重要动植

物及其居住区域提出详尽的保护要求。这充分体现出,英国国家公园建设的全民参与性和全民共享性,讲究人与自然和谐共存,不是“无为而治”的任生态“自生自灭”,也不是毫无约束任人类“自我满足”,换言之,既要保护生态,又要让人享受生态。

海南热带雨林集中分布区域是黎族、苗族传统栖居地。由于经济结构单一、收入渠道狭窄,当

地主要还是“靠山吃山”“靠海吃海”,严重依赖自然资源,生态保护和经济发展、民生改善矛盾较为突出,如何将绿水青山转化为金山银山,就是要处理好生态保护和社会经济发展的共生共存关系,而建设海南热带雨林国家公园正是促进社会经济发展、增强生态系统服务功能,走出生态优先绿色发展的新路子,实现生态保护和社会经济发展互依互存、相辅相成。

### B 完善立法与加强监管并举

英国不仅注重将国家、区域、地方及社区各个层面的可持续发展战略及行动计划法制化,而且注重国家公园法律体系的建设,出台多个法案,明确国家公园划定原则及管理、处罚要求等。尤其是威尔士地区2016年颁布实施《威尔士未来后代福祉法案(2015)》,在全球范围首次将社会、经济、环境和人民健康幸福协调发展法制化,成为约束公共服务部门行为,协调和监督政府、专业机构,保障人民长远利益的重要制度和法律基石。在考察中,笔者深刻体

会到,英国民众和政府有着很强的法治意识,凡是法律明确的责任和义务,政府机关、企业、团体和个人不仅能自觉遵守,更难得可贵的是在日常生活中依法实施监督,充分发挥社会监督的作用。

海南热带雨林国家公园建设同样需要不断健全法治。“法令行则国治,法令弛则国乱”,除了破除体制障碍、法律法规内部交叉冲突的问题外,还要强调执法必严,重点从生态环境保护的监测预警、督察执法、司法保障等体制机制方面建立健全

条块结合、权责明确、各司其职、保障有力、权威高效的地方环境保护管理体制,加大生态环保犯罪成本和惩治力度。事实上,严格落实生态环境保护责任追究制度,不仅仅是将生态保护成效纳入政绩考核体系,重点在于探索建立最严格的问责机制;还要加大工艺品、家具、餐饮、建筑等对自然资源需求大的行业监管力度,对自然资源消费各个环节损坏自然资源,特别是偷砍滥伐、随意损毁珍惜动植物资源的行为,依法严厉查处,让不法分子“望而生畏”“心生敬畏”。

### C 珍爱资源与传承文化齐抓

英国大概可以说是对古建筑和历史遗址保护最严密的国家。1995年爱丁堡被联合国教科文组织列为世界文化遗产,当地同年成立了爱丁堡世界遗产保护中心,负责保护维护遗产建筑,对住在保护建筑的居民加强宣传、引导和鼓励居民按规定妥善修缮房屋和自觉保护周边生态环境,将文化传承和生态环保有机结合。如此一来,不仅增强了

居民本土文化自豪感,又通过保护生态环境改善了人居环境。任何成功范例都离不开文化的打造、传承和创新。深居雨林的黎族、苗族同胞创造的文化已经成为海南热带雨林的一部分,建设海南热带雨林国家公园理应充分挖掘、保护和传承,发挥出海南黎族苗族文化的独特魅力、经济效益和社会效益。首先,应加大财政投入,在对传统少数民族村

寨进行重点保护的同时,降低企业投入成本,完善基础设施配套;其次,应加强对非遗传承人的培养力度,打造科学合理的培养机制,充实传统文化传承人才队伍;与此同时,还可以在高等院校开设少数民族传统文化专业,让传承人接受更加科学、规范的教育和培训,在传承中增强继承传统文化的自豪感和自信心,激发创新和发展意识,助力海南热带雨林国家公园建设。

### D 良好保护与绿色发展兼得

保护与发展两不误、两促进,让英国国家公园给当地居民带来实实在在的收益。英国湖区国家公园成立于1951年,面积2300余平方公里,是英格兰地区最大的国家公园。联合国教科文组织曾赞美湖区不仅有“如画的美景”,还有与浪漫主义艺术和文学的深厚渊源,其特殊意义在于“社会、经济、文化和环境影响在这里的交织”。因此,这个人口总数4万人的地方,每年迎接的游客高达数百万人。再如,苏格兰高地民族博物馆陈列着大量古人的起居用品,生动展示着1700多年前古人的生活场景,每天都吸引着络绎不绝的游客前去参观、猎奇。

海南热带雨林国家公园建设应该立足于在保护中发展、在发展中保护。在充分展示海南热带雨林丰富而珍稀的动植物资源的同时,需要深入挖掘、保护、传承、运用好海南独特而优秀的黎族苗族文化,打造新业态,实现保护与发展良性循环的“双赢”。比如,将国家公园涉及市县的旅游资源进行整合,“一盘棋”统筹考虑,开发布局不同特色的森林旅游项目,发展生态旅游、高端旅游、主题旅游和乡村旅游;加强文旅融合,主动谋划旅游+农业、旅游+文化、旅游+互联网等“旅游+”产业的发展,培养和鼓励尊重自然、顺应自然、保护自然的产业。可以充分借鉴苏格兰高地民族博

物馆开发管理理念,进一步加大对黎族、苗族的服饰、音乐、饮食、体育等的创新打造,让海南热带雨林少数民族传统文化焕发生机。让传统古村落成为展示“海南世居少数民族历史教科书”,为后世开展科学研究、发展旅游产业、进行科普教育等保留好原始材料,不断增强海南热带雨林国家公园的文化味、生命力和吸引力。

(作者系2019年海南省领导干部国家生态文明试验区建设赴英国培训班学员,单位为五指山市人民政府)

### 延伸阅读

#### 多元参与的管理体系

英国国家公园采用综合型管理体系,在中央由一个政府部门对国家公园实行统一管理,有国家法律支撑,给予稳定的国家资金支持;管理措施上,在尊重权利的基础上十分重视规划的统一管理,重视发挥国家公园科教功能,同时大力发展战略合作计划,达到既保护资源又促进国家公园发展的目的。实际上,英国国家公园的管理都以当地社区居民参与作为管理的基础,甚至国家公园管理机构的组织及其运行就是依赖当地居民、非政府机构和其他利益相关者等,形成了以政府为主导,非政府主体共同参与的多元共治模式,不仅有利于形成灵活的国家公园保护政策,也有利于这些保护政策的进一步实施。

#### 保护优先的管理目标

英国的国家公园从国家公园思想萌芽开始到现在,其目的都是坚持保护文化遗产和保护自然景观,在此基础上可以进行受约束的合理开发利用。1995年的《环境法》规定了设立国家公园的目标,即以保护自然生态为第一要义,同时促进当地旅游业的发展和开发利用活动,刺激经济增长;但任何活动都不能违背“桑德福原则”(Sandford Principle),即保护优先于一切利益。这种目标导向使得保护自然处于优先地位,一方面,限制了开发活动在公园内的扩张,另一方面,保证位于公园内开发活动不至于对环境造成严重破坏。

#### 多层次的规划监管

规划制度(Planning System)是英国国家公园保护中的核心法律制度。英国国家公园规划包括管理规划、核心战略及其他规划三个层级,由保护、分享和发展三个主题构成。为了保证规划编制的科学合理,英国国家公园在起草、制定规划的过程中普遍建立了合作伙伴机制,由规划部与地方政府、环保机构、慈善机构和园内土地所有者、社会组织以及能提供专业建议的专门机构等各类利益相关者商讨,以集思广益,形成共识和集体行动方案。通过国家公园立法和分权管理制度,保证了英国国家公园规划制度的权威性和严肃性,为国家公园的科学合理发展提供了保障。

#### 有效的人口限制措施

人口的聚集,可能导致国家公园内环境遭受破坏。因此,英国国家公园在严格施行规划管理的基础上控制国家公园内的居民数量。一方面通过对国家公园内现有建筑面积增长的限制,从根本上限制了公园内原居民的数量,另一方面严格控制公园内房地产的开发,从而防止了外来人口的涌入。通过这一系列的人口限制措施,有效缓解了人口增长对国家公园的环境压力。

(来源:《时代法学》2019年8月)

## 英国国家公园管理的4大特征

■ 李爱年 肖和龙

