

日本国家公园建设发展与运营体制概况研究

Study on Japan National Park Construction Development and Operating System

马盟雨 / MA Meng-yu
李 雄* / Li Xiong

摘 要：作为日本自然保护体系下一个重要的组成部分，日本国家公园的建设理念获得了广泛共识，并成为日本保护国土自然、文化资源的重要措施。作为亚洲最早建立国家公园的国家，日本国家公园的建设发展与运营体制都已形成了自己特有的模式。通过介绍日本国家公园的分类体系、历史变革、区域保护体系和实施保障等内容，系统地探讨日本国家公园建设的基本情况。这对于研究现阶段中国国家公园规划建设、完善国家公园制度具有一定的借鉴与启示意义。

关 键 词：风景园林；日本；国家公园；法律法规；机构体制；经营管理

文章编号：1000-6664(2015)02-0032-04

中图分类号：TU 986 **文献标志码：**A

收稿日期：2014-12-25； **修回日期：**2015-01-08

基金项目：十二五国家科技支撑计划“村镇景观建设关键技术研究”(编号2012BAJ24B05)资助

Abstract: As an important part of Japan's natural protection system, the construction of Japan's national park idea gained broad consensus, which is an important measure to protect the Japanese homeland of natural and cultural resources. As the country of first establishing national park of Asia, the planning system and operating system have already formed its own unique pattern. In this paper, by introducing the content of classification system, historic changes, regional protection system, implementation guarantee and so on, the basic situation of Japanese national park construction is discussed systematically. It has certain reference and enlightenment for researching the construction planning of Chinese national park, improving the system and spreading the ideas of Chinese national park at this stage.

Key words: landscape architecture; Japan; national park; legislation; institution; operating management

1 日本自然保护体系

日本内阁环境省所确定的日本自然保护地域(Areas for Nature Conservation)包括以下4类(表1): 1)国立公园、国定公园、都道府县自然公园; 2)原生自然环境保全地域(Wilderness Area)、自然环境保全地域(Nature Conservation Area)、都道府县自然环境保全地域; 3)鸟兽保护区[国设鸟兽保护区(National Wildlife Protection Area)、都道府县设鸟兽保护区]; 4)生息地等保护区(Natural Habitat Conservation Area)。

2 自然公园分类下的国家公园

自然公园是日本自然保护体系的有机组成部分, 分为国立公园、国定公园、都道府县自然公园3种形式(表2)。

国立公园: 能够代表日本自然风景的区域, 为保护自然风景而对人的开发行为进行限制, 同时为了人们便于游赏风景、接触自然而提供必要信息和利用设施的区域。由国家直接管理, 通过“自然环境保全审议会”(由地理、环境、历史等专家构成)提出意见, 最终由环境大臣指定^[1]。

国定公园: 具有与国立公园相同的自然风景地区, 相当于“准国家公园”, 由都道府县直接管理。其景观和面积仅次于

国立公园, 通过都道府县直接提出书面申请, 再由“自然环境保全审议会”进行审查, 最终由环境大臣指定。

都道府县自然公园: 由都道府县制定, 代表都道府县的自然风景地区, 是都道府县经管的自然公园。

根据日本《自然公园法》, 日本的国家公园包含自然公园中的国立公园(国家公园)与国定公园(准国家公园)^[2-4]。

3 历史变革

1911年, 帝国会议中提出将日光、富士山设为国立公园, 这是日本最早的2个国立公园。直到1930年, 内务省通过国立公园委员会确立了《国立公园法》。1934年4月, 依照《国立公园法》指定了现在的云仙天草、濑户内海、雾岛屋久为国家公园, 并于同年12月确立了阿苏、中部山岳、阿寒、大雪山、日光为国立公园。1936年又指定了大山隐岐、富士箱根伊豆、十和田八幡平、吉野熊野为国立公园。直至“二战”之前, 日本总共确立了12处国立公园。

“二战”结束后, 日本重新启动国立公园发展计划。1946年, 确立了伊势志摩为首个国立公园。直到日本厚生省于1948年成立国立公园部, 国立公园的发展才真正步入正

* 通信作者(Author for correspondence) E-mail: bearlixiong@sina.com

表1 日本的自然保护地域数量与面积

类型	数量/处	面积/万hm ²	国土百分比/%
国立公园	29	209	5.5
国定公园	56	136	3.6
都道府县自然公园	309	196	5.2
原生自然环境保全区	5	0.563 1	0.015
自然环境保全区	10	0.755	0.02
都道府县自然环境保全区	496	7.188 6	0.19
国设鸟兽保护区	69		
生息地等保护区	9		

注：截止到2009年。

轨。1949年指定了上信越高原、支笏洞爷为国立公园；1950年指定了秩父多摩甲斐、磐梯朝日为国立公园；1955年指定了西海、陆中海岸为国立公园。与此同时，日本也确立了琵琶湖、耶马日田英彦山、现在的佐渡弥彦米为第一批国定公园。1957年，国家出台了新的《自然公园法》，从而明确了自然公园体系，即将自然公园按3种类型划分，即国立公园、国定公园与都道府县立公园^[5]。

随着日本经济高速发展，环境问题日趋恶化。1971年，日本设立了环境省，由总理大臣直接领导并对环境问题直接进行干预，从而逐步确立起以环境省为核心的日本环境行政体系^[4]。

截止目前，日本已确立的国立公园总共有29处，总面积约209万hm²，占国土面积的5.5%。确立的国定公园共有56处，总面积约136万hm²，占国土面积的3.6%。

4 国立公园保护分区

依照国立公园风景品质的不同，陆地部分分为普通区域和特别区域2类，海域部分分为普通区域与海中公园区域2类。其中特别区域是国立公园中最核心的保护区，应当实施最严格的保护控制措施。特别区域再次细分为特别保护区、一类保护区、二类保护区、三类保护区4个级别，根据不同的级别实施相应的保护与控制措施。在日本现在的国家公园中已有多达200处特别保护地区，总面积达34万hm²，约占总面积的13%(表3，图2)。

一类保护区是具有仅次于特别保护区的景观资源，必须对现有景观资源极力保护的地区。二类保护区的景观资源次于一类保护区，能够进行适当的农林渔业活动的地区。三类保护区的景观资源次于二类保护区，是一般不对农林渔业活动有过多限制的地区。海中公园区域不仅具有珊瑚、海藻、热带鱼类等海洋资源，而且包含岩礁地貌、海涂以及海鸟活动区。普通区域是除特别区域、海中公园区域之外的需要实施风景保护措施的区域，主要是发挥其对包括特别区域、海中公园区域和国立公园以外所有地区的缓冲与隔离的作用^[6]。

5 实施保障

5.1 相关法规

日本国家公园制度的正式创立是以1931年日本政府出台的《国家公园法》为标志。该法律制定的目的，虽观点不一，但是保护自然风景区并满足国民使用的主旨是坚定不变的。日本政府于1950年导入了准国家公园制度，即国定公园制度，希望通过振兴旅游业促进战后国家经济的恢复与发展^[7]。

1957年在《国家公园法》的基础上颁布了《自然公园法》，补充了对都道府县立自然公园的相关规定，从那时起确立了由国家公园、国定公园及都道府县立自然公园构成的自然公园体系。

除了《自然公园法》这一专门适用于国家公园建设管理的立法之外，《文化财产保护法》《自然保护法》《濒危物种野生动植物保存法》《规范遗传基因重组方面的生物多样性保护法》以及《鸟兽保护及狩猎合理化法》等法规对国立公园中相关遗产资源保护和管理问题也有所涉及。总的来说，包括《景观保护条例》与《自然环境保护条例》以及上述相关法律条例在内，共同构成了日本国家公园自然保护和管理的法律制度系统，以便于相关从业人员与社会民众的遵守与执行^[8]。

5.2 管理机构与设立程序

按照日本《自然公园法》，日本的国家公园事务由环境大臣进行监督管理。并通过环境省自然环境局国立公园课，以及环境省在各个地方设置的自然保护事务所对法律的实施细则进行落实。

设计自然公园需要包含候选地申报、审议、指定、管理等执行程序。事实上日本所有知名的自然风景地的申报与审议工作已经在自然公园发展初期完成。审议认定这些地区足以代表日本自然风景及特殊自然区域，结果提交给厚生大臣，并由他公布这些国立公园地区及范围^[5, 9-10]。随着公众对自然公园的需求度逐年上升，通过审议会的审定，有些次一级的地区会被指定为国定公园。除此以外的那些知名度不是很高的自然风景地，则依照《自然公园法》由其所在的都道府县相关机构审议和指定。

5.3 管控体制与经营方式

按照生态系统完整和风光秀丽等级、人类对自然环境的影响程度、旅游游客使用的重要性等指标将所有国家公园的土地划分为特别区域和普通区域^[5]。特别区域又细划为特别保护区、1级特别区、2级特别区、3级特别区4种类型，对不同的区域采取不同的管理办法，每种级别的区域可进行何种活动都有严格的限定，对环境或者资源产生有害的行为要依法处置。

特别保护地区有着非常严格的保护措施，是国家公园特别重要的核心区域，要求维护自然风景不遭受人为破坏。因此在特别保护地区，甚至连栽植行为也必须有相当严格的审批手续，而

表2 日本自然公园概况表

	自然公园		
	国立公园 (国家公园)	国定公园 (准国家公园)	都道府县立自然公园
指定者	环境大臣	环境大臣	都道府县知事
指定条件	代表日本景观特征、具有世界范围内引以为豪的杰出的自然风景	拥有仅次于国立公园的杰出的自然风景	拥有能代表都道府县景观的杰出的自然风景
法律依据	自然公园法	自然公园法	都道府县条例
行政管理主体	环境省	都道府县	都道府县

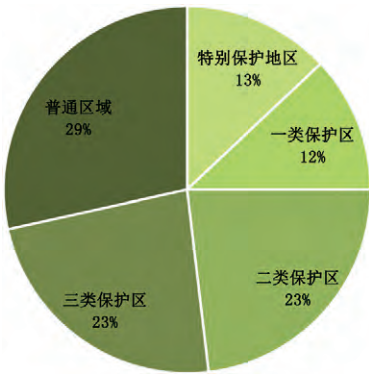


图2 日本国家公园分区面积统计图(作者绘)

在其他区域进行栽植则不会受到限制。特别保护区允许设置步行道，游人可以一定程度地进入和游览^[10]。1级特别区是位于特别保护区外，在管理上要求尽可能维持风景不受破坏，有步行道。2级特别区允许建设不影响到本身自然风貌的基础设施，除步行道外，可设置机动车道。3级特别区是指对风景资源基本无影响的区域，只要不会严重地影响到原有的自然风景，则可集中建设休憩接待设施，前提是建设风格要与本土文化统一。普通区域中除非发生超过一定规模的设施建设或采矿等行为，一定要向国家提出申请之外，管理上较为宽松。

相比于美国，日本国家公园的土地国有率较低，而且有些土地即便都属于国有，但也分属于不同的部门，可以说日本国家公园的权属问题比较复杂，因此不利于统一管理。针对此种情形，国家公园通过一定程度上规范化的管理，对自然公园内的旅游活动的内容、范围做出非常严格的规定，并对公园的交通系统、基

础设施和各种户外活动制定明确详细的规划和具体要求。在发挥国家环境省主导作用同时，充分调动地方政府、特许承租人、科学家、当地群众的积极性，促进不同单位、部门以及人群共同监督与管理。

日本禁止公园管理部门制定经济创收计划。因此，国家公园中除部分世界文化遗产和历史文化古迹等景点实行收费制以外，其余皆不收门票。运营公园的经营费用主要来源于国家拨款和地方政府的筹款。

5.4 公众参与

通过民间团体和市民的积极参与来推进公园管理。并创设“公园管理团体”的制度。将每年8月的第一个星期日定为“自然公园清扫日”，届时号召各地方团体对自然公园进行义务清扫，通过此种方式来保证自然公园地区的美化与清扫工作。此外，从1959年至今，每年的7月21日—8月20日，全国

表3 不同土地种类的自然公园面积总括表

种类	特别区域						普通区域	合计
	特别保护地区	一类保护区	二类保护区	三类保护区	第一~三类小计	总计		
国立公园/hm ²	278 369	249 953	481 137	495 231	1 226 321	1 504 690	582 814	2 087 504
合计面积占总面积百分比/%	13.3	12.0	23.0	23.7	58.7	72.1	27.9	100.0
国定公园/hm ²	66 488	171 882	386 003	643 370	1 201 255	1 267 743	94 322	1 362 065
合计面积占总面积百分比/%	4.9	12.6	28.3	47.2	88.2	93.1	6.9	100.0
合计/hm ²	344 857	421 835	867 140	1 138 598	2 427 573	2 772 430	677 136	3 449 569
合计面积占总面积百分比/%	10.0	12.2	25.1	33.0	70.4	80.4	19.6	100.0
都道府县自然公园/hm ²	—	74 388	182 730	459 414	716 531	716 531	1 254 248	1 970 780
合计面积占总面积百分比/%	0.0	3.8	9.3	23.3	36.4	36.4	63.6	100.0
合计/hm ²	344 587	496 223	1 049 870	1 598 012	3 144 104	3 488 961	1 931 384	5 420 349
合计面积占总面积百分比/%	6.4	9.2	19.4	29.5	58.0	64.4	35.6	100.0

注：截止到2011年4月1日。

各地都会举办以“亲近自然”为主题的自然公园大会，把国定公园和国立公园作为举办场地，并由相应的自然公园管理部门与国立协会主办。国家通过每年举办这类活动号召公众积极参与到自然公园的美化工作中，不仅有助于自然公园的管理，同时促进提升公众保护自然、认识自然的意识^[9]。

6 对中国的启示

6.1 完善中国国家公园管理体制

中国国家公园建设方兴未艾，虽然已经被提上建设的日程，但其所有权并不明确，管理主体也十分混乱，造成了目前无法统筹建设。自上而下，应改善多头管理的现实，确保国家公园的管理工作可以有序而高效地进行。参考日本国家公园的管理理念，我国可以尝试中央与地方相结合，并由国家部门牵头的管理模式，整合地方政府职能比较相近的部门，尽快设立单一的国家公园管理部门。

6.2 加大政府的资金投入，使国家公园经营逐步回归国家主导

日本国家公园基本免费，这是因为政府的大力资金投入。由于我国对于国家公园建设资金投入有限，公园管理部门在经营过程中制定了较高的经济创收计划，从而出现了高门票、高服务费的经营现象，这也难免导致资源浪费和破坏。未来我国应该从政府层面加大对公共设施构建方面的财力支持和公共游憩产品的投入，使国家公园经营逐步回到由国家主导管理的正轨上来。

6.3 全社会推广国家公园理念

在日本，国立公园、国定公园的概念早已深入人心，成为全日本人民认同国家自然资源保护的载体。反观我国的国家公园建设，因发展体制尚不成熟，大多数民众对于国家公园理念及内涵的认知不够明确，易把它与国家森林公园、风景名胜区等概念混淆。未来应通过政府、媒体、网络等渠道向社会推广国家公园的理念，提升民众的认知度。一方面有助于彰显国家公园的真正价值，另一方面有助于在民众中自觉自发地形成对资源的保护意识，从社会公民的角度上保证国家公园资源和环境的可持续利用。

致谢：北京林业大学园林学院张玉钧教授、雷芸副教授为本文的前期资料搜集提供了大力支持，在此深表谢意！

参考文献：

- [1] 谷光灿，刘智.从日本自然保护的原点：尾瀬出发看日本国家公园的保护管理[J].中国园林，2013(8)：109-113.
- [2] 章俊华，白林.日本自然公园的发展与概况[J].中国园林，2002(5-6)：87-90.
- [3] 张玉钧.日本的自然公园体系[J].森林与人类，2014(5)：124.
- [4] 苏雁.日本国家公园的建设与管理[J].经营管理者，2009(12)：222.
- [5] 猪狩贵史.尾瀬自然观察手账[M].东京：JTB出版社，2008.
- [6] 真坂昭夫：“エコツーリズムの定義と概念形成にかかわる史的考察”[R].国立民族学博物館調査報告，2001.
- [7] 日本环境庁自然保护局：“平成10年度地域活性化のための広域移動型エコツーリズム調査報告書”[R].日本环境庁自然保护局，1999.
- [8] 伊藤秀三.ガラパゴス国立公園のエコツーリズム[J].国立公園，1992，501：8-13.
- [9] (財)自然公園財団編集・発行.レンジャーの先駆者たち—わが国の黎明期国立公園レンジャーの軌跡[M].东京：(財)国立公園協会，2003.
- [10] 大石武一，内海広重，大森重吉.自然保護の原点：尾瀬.山と溪谷[J].738号特別企画：蘇れ日本列島—山は守られたか，1997：190-195.

(编辑/金花)

作者简介：

马盟雨/1988年生/男/宁夏人/北京林业大学园林学院2013级在读博士研究生/研究方向为风景园林规划设计理论与实践(北京 100083)

李 雄/1964年生/男/山西人/博士/北京林业大学园林学院院长，教授，博士生导师/研究方向为风景园林规划设计理论与实践/本刊编委(北京 100083)