

智库圆桌 (第15期·总65期)

从2013年提出建立国家公园体制以来,我国加快推进建立自然保护地新体系。2015年,国家公园建设进入试点阶段。2021年第一批5个国家公园设立,保护面积达23万平方公里。如何高标准、高质量建设国家公园,本期特邀3位专家探讨。

主持人

经济日报社理论部主任、研究员 徐向梅

探索创新发展路径

主持人:我国国家公园建设经历了怎样的发展阶段,目前建设现状如何?

苏杨(国务院发展研究中心研究员):从2013年党的十八届三中全会提出“建立国家公园体制”到“中国正在建设全球最大的国家公园体系”,是我国国家公园破土而出的九年,也是生态文明建设快速发展的九年。

“世界最大的国家公园体系”发端,是厚积薄发;从资源来看,作为世界十二个生物多样性巨丰的国家之一,我国是以就地保护生物多样性为主要功能的国家公园的沃土。对标建成“世界最大的国家公园体系”,可按标志性文件或中央提出的目标为节点分成三个阶段,这三个阶段基本与我国生态文明建设同步。

2006年—2014年为探索阶段。

2006年,云南省探索国家公园建设。2007年党的十七大报告首次提出生态文明建设,但二者并没有明确关联起来。2008年,原国家林业局正式批复云南省开展国家公园建设试点。值得一提的是,这种探索尚未涉及体制,与自然保护地相关的制度没有发生变化,因此阶段性成果也不明显,但起到了信号作用——这条路值得尝试。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在“生态文明制度建设和国土空间开发保护”一节中提出“建立国家公园体制”。这说明,我国国家公园建设重在体制且是生态文明建设的重要内容。

2015年—2021年为试点阶段。2015年1月国家发改委等13部委联合印发《建立国家公园体制试点方案》,9月中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》。前者明确了体制建设内容和试点省、9个试点区,后者专节定位了国家公园。2017年,中央全面深化改革领导小组审议通过《建立国家公园体制总体方案》。党的

十九大报告更明确提出“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”。在操作层面上,国家生态文明体制改革及相关的机构改革决定了这条路的“基础设施”和“施工者”。

2018年《深化党和国家机构改革方案》提出,“组建国家林业和草原局,加挂国家公园管理局牌子”,由此实现了对自然保护地的统一管理。国家公园管

理局的成立,与“十三五”规划纲要提出的“整合设立一批国家公园”和《三江源国家公园总体规划》提出的“2020年建成国家公园”一起,使得国家公园体制建设开始落地。而《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》出台及青海省在全国率先开展“以国家公园为主体的自然保护地体系示范省”建设,则使国家公园体制建设工作覆盖到整个自然保护地。随着共识形成和体制落地,这个阶段的进度比试点前3年要快,建设成效从三个方面彰显:一是加强了保护。最终形成的10个国家公园体制试点区相对既往自然保护地扩大了面积、真正从权属上明确了边界、加强了执法和监测,因而旗舰物种数量有了数据清晰的增长,生态系统有了肉眼可见的优化。二是规范了利用。各试点区的水电站、矿山、大众观光旅游设施等应关尽关,旅游通过特许经营的方式得到了规范并拓展出真正的生态旅游,“国家公园不是建禁区”的理念得到落实。三是改善了民生。原住居民大多通过“升级发钱”和“转型挣钱”提高了收入,生产生活条件得到改善。牧民亲身体验了野生动物增多、自己收入越高的变化。这种市场化的生态补偿与既往“数山头”或“数人头”而不管保护成效的补偿形成了明显对比,只有先形成利益共同体才能形成共抓大保护的生命共同体。

2021年,我国正式设立第一批5个国家公园:三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山,国家公园也被第三方评价为“生态文明体制改革中整体进展最快、制度改革最系统的领域”。《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》将“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”作为重大工作成就写入其中。按照《国家公园空间布局方案》,未来我国应该有50个左右的国家公园。期待国家公园真正成为生态文明、美丽中国建设之路的引领者。

提高了自然资源保护成效。

科技支撑持续加强。为加强国家公园科技支撑,国家林草局与中国科学院联合建立了国家公园研究院,各试点公园建立或共建国家公园科研机构20多个,汇聚了一批多学科领域专家,形成强大智力支持。部分最新科研成果已应用于公园的保护与管理工作,为国家公园监测、生物多样性保护、生态系统恢复提供了有力支撑。如,东北虎豹国家公园“天地空”一体化监测系统,2019年至2021年共拍摄视频超过700万条,其中东北虎豹视频超过2万条,识别出黄牛散放与虎豹活动高度重叠的8个区域,为保护巡护提供了大数据支撑。

自然生态保护初见成效。各试点区通过综合科学考察或主要保护对象专项调查,大力提升了信息化、智能化水平,全方位、立体式的监测巡护体系初步建立。通过专项保护行动对试点区违法行为开展联合执法;坚持自然恢复为主,针对生态系统退化和破坏的类型和程度,采取必要辅助措施修复。各试点区自然资源 and 人类活动监管能力有效提升,自然生态系统质量持续提升,藏羚羊、大熊猫、东北虎等重点保护物种栖息地得到恢复,种群数量有所增加。

国家公园理念深入人心。各试点区通过国家公园官网、微博等渠道宣传生态文明思想,及时回应社会关切问题,极大提高了国家公园的社会关注度。通过建立国家公园自然教育基地,自然环境教育规模有序扩大,国家公园的全民公益性得以体现。试点以来,社会各界参与志愿服务逾万人次,生态文明理念广为传播。

加快提升治理能力

主持人:结合试点工作经验,谈谈未来我国国家公园管理体制完善和创新建设应从哪些方面重点推进。

杨锐(清华大学国家公园研究院院长):我国国家公园建设应形成具有中国特色的现代化治理体系。治理体系的构建原则是“以我为主,开放吸收”,同时坚持“生态保护第一、国家代表性、全民公益性”三大理念。与美国等国家的自然保护和全民游憩相结合提供的“双目标”不同,我国国家公园治理体系是自然保护和全民游憩并重的治理体系。在管理体制方面,做出的重要决策,旨在从根本上扭转自然保护的被动局面。

未来国家公园建设应在确保生态系统完整性和原真性保护的前提下,进一步探索走出“人与自然和谐,天人共美”的道路。治理的关键路径可以概括为“中央事权、上下协同”“财政专户、多元补充”“一园一策、园警执法”“地权包容、统规统管”“社区共治、人融自然”,以实现国家公园治理体系与治理能力的现代化。

改革优化行政体制方面,应构建主体明确、责任清晰、相互配合、央省协同的运行机制,结合《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》,明确国家公园内全民所有自然资源资产所有权履行主体,因地制宜进一步明晰国家公园央地事权划分,深入调研国家公园内各种权利权益关系及其影响,创新权责明确、上下协同、多方参与的高效治理体制。

建立完善财政制度方面,依据央地事权划分,明确国家公园管理体制下国家公园财政支出,探索不同层级的国家公园资金分配机制,逐步建立国家公园出口。国家公园的财政投入应以日常管理、保护监测和能力建设为主要方向,严控工程建设项目全过程,确保基础建设发挥现代化综合管理作用。国家公园作为全民公益事业,应鼓励公众、社会组织和企业的资金支持,同时创新绿色投融资机制,完善特许经营制度,作为财政资金的多元补充。

强化实体化立法执法方面,应立足我国自然保护地建设实际,高质

量谋划立法工作,加快推进《国家公园法》《自然保护地法》的立法进程,同时充分考虑各地区条件差异性,在《国家公园法》框架内,为每一单体国家公园制定管理条例或实施细则,实现真正意义上的“一园一策”。执法队伍建设与立法同等重要,国家公园园警制度是国际上普遍采用的执法制度,很多园警不仅能保证法律有效执行,也具备生物学、社会学等专业背景。我国国家公园应加快探索建立相关执法制度。

创新落实土地管理政策方面,面对我国独有的差异化复杂地权现状,如果在国家公园内排除集体土地,不仅会让东部、南部省份很难有机会建立国家公园,也会对生物多样性保护造成重大损失。建议采用赎买、保护地役权、保护协议等多种适用性政策,将有价值的集体所有土地纳入国家公园范围。统一规划和管理、允许与保护目标兼容的土地利用形式,是将集体土地纳入国家公园的两个前提。

社区治理方面,国家公园体制试点以来,以三江源为代表的试点区创造性地提出了“一户一岗”等社区参与保护政策,帮助当地百姓从生态保护中受益。因此,我们有条件、有可能在国家公园实现“社区共治,人融自然”,即在“生态保护第一”的前提下,不排斥环境容量范围内的社区居民,也不需要到国家公园内的居民实行大规模的、强制性搬迁,而是在法律、制度和技术等方面,创造出国家公园内人与自然和谐共生的局面。

建国家公园

促生态文明

建立中国特色国家公园

因及影响、生态系统碳汇等基础理论、方法及适用性研究,提高生态系统碳汇增量;完善国家公园防灾减灾预警系统建设,加强自然资源

国家公园气候项目融资,激发市场主体投资活力,服务“双碳”战略。

国家公园的社会属性,决定了中国特色国家公园建设,要以共同富裕为蓝本,推动园区内外社区居民增收。要妥善处理好生态和民生的关系,实现生态保护和民生保障相协调、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。一是以“保生态”促进“保民生”,在稳固国家公园原有保护力量基础上,创造更多生态公益岗位,创新保护增收形式。二是探索实施园区内外社区居民普惠性政策,如加大税收、社保等调节力度,在就医入学等民生保障方面提供便利。三是深层次挖掘国家公园文化,鼓励支持传统文化与人和谐有机衔接,将文化传承、社区建设与国家公园发展深度融合。同时,积极探索园区区内特许经营,增加社区居民增收渠道。

国家公园的经济属性,决定了中国特色国家公园建设,还要聚焦区域重大发展战略,融入国家经济社会发展全过程,推动绿色转型。一是强化园区内外生态系统保护和修复,扩充国家重大战略实施区的绿水青山“长期存量”。保护生态环境就是保护生产力,借助“双重”规划等区域保护修复工程,积极融入京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等战略,推进战略区传统产业转型、换代升级,助力绿色发展。二是在国家公园建设中,鼓励、支持引导发展新兴绿色产业,如绿色有机畜牧业、有机特色产业、清洁能源产业等。三是充分践行“绿水青山就是金山银山”理念。建立完善国家公园的生态效益转移支付分配机制,以及生态产品标签等以生态溢价为主要特征的生态产品价值实现和利益分配机制,“变现”绿色生产力,推动“两山”转化。(作者系国家林业和草原局发展研究中心主任)

综合效益成效显著

主持人:2015年以来,我国开展国家公园体制试点,取得了怎样的成效?

欧阳志云(中国科学院生态环境研究中心主任):建立国家公园体制是生态文明制度建设的重要内容,是解决我国自然保护地发展过程中存在的重叠设置、多头管理、边界不清、权责不明、保护与发展存在矛盾等问题的重大举措。自2015年以来,我国先后开展了东北虎豹、祁连山、大熊猫、三江源、海南热带雨林、武夷山、神农架、普达措、钱江源、南山等10处国家公园体制试点,在体制改革、管理机制等方面取得显著成效。

统一分级的管理体制初步形成。为有序推进国家公园体制改革,10个试点区都建立了国家公园协调工作领导小组统筹推进。各试点区根据自身特点,探索建立了不同管理模式,如,东北虎豹国家公园实行国家林草局代表中央直接管理模式,三江源、海南热带雨林、武夷山国家公园实行省政府垂直管理模式,为建立高效的管理机构进行了多样探索。

自然资源管理机制进一步完善。试点区率先开展自然资源所有权划定和确权登记,全面推进各类自然保护地整合,基本实现了一个公园、一个管理机构统一行使国家公园管理职责。同时,积极推进一园一法建设。如,青海省2017年制定《三江源国家公园条例(试行)》,福

建省、海南省也先后制定并实施武夷山、海南热带雨林等国家公园管理条例。国家公园建设与管理有法可依,为协调自然资源管理、保护地整合、矿产资源开发退出、生态补偿、社区发展等问题提供了法律依据,为推进国家公园建设与体制改革提供了保障。

推进保护与社区协同发展。各试点区利用多方整合的资金,完善生态补偿制度,探索生态产品价值实现新模式,促进了保护与社区协同发展。采取增设公益岗位、加强集体土地统一管理、提高生态补偿范围和标准、改善生产生活设施、开展特许经营等措施,探索生态产品价值实现途径,带动社区发展,实现了对当地居民和森工企业职工的安置。如,三江源试点区实施“五个一批”模式,将草原保护与精准扶贫对接,设立生态管护岗位,园区17211户牧民“一户一岗”全覆盖,年均获得生态保护补偿2.16万元。武夷山国家公园提高国家公园范围内公益林补偿标准,对主景区内集体山林实行“两权分离”管理,所有权归村民,使用管理权归国家公园管理机构,对林权所有者实行补偿,引导茶农开展生态茶园改造,建设混交茶园270公顷,促进茶农持续稳定增收。普达措试点区通过社区参与式生态旅游,每年从游憩收入提取生态补偿资金,按照“人均+户均”的方式,分区分级实施补偿,建立教育资助制度,村民受教育程度大幅提升。各类生态补偿措施的实施有效缓解了保护与社区发展之间的矛盾,既增加了居民收入,又

建省、海南省也先后制定并实施武夷山、海南热带雨林等国家公园管理条例。国家公园建设与管理有法可依,为协调自然资源管理、保护地整合、矿产资源开发退出、生态补偿、社区发展等问题提供了法律依据,为推进国家公园建设与体制改革提供了保障。

推进保护与社区协同发展。各试点区利用多方整合的资金,完善生态补偿制度,探索生态产品价值实现新模式,促进了保护与社区协同发展。采取增设公益岗位、加强集体土地统一管理、提高生态补偿范围和标准、改善生产生活设施、开展特许经营等措施,探索生态产品价值实现途径,带动社区发展,实现了对当地居民和森工企业职工的安置。如,三江源试点区实施“五个一批”模式,将草原保护与精准扶贫对接,设立生态管护岗位,园区17211户牧民“一户一岗”全覆盖,年均获得生态保护补偿2.16万元。武夷山国家公园提高国家公园范围内公益林补偿标准,对主景区内集体山林实行“两权分离”管理,所有权归村民,使用管理权归国家公园管理机构,对林权所有者实行补偿,引导茶农开展生态茶园改造,建设混交茶园270公顷,促进茶农持续稳定增收。普达措试点区通过社区参与式生态旅游,每年从游憩收入提取生态补偿资金,按照“人均+户均”的方式,分区分级实施补偿,建立教育资助制度,村民受教育程度大幅提升。各类生态补偿措施的实施有效缓解了保护与社区发展之间的矛盾,既增加了居民收入,又

图① 大熊猫国家公园甘肃白水江片区的红外相机拍摄到的野生大熊猫活动画面。(新华社发) 图② 海南长臂猿身姿两只猿。(新华社发) 图③ 监测相机拍摄到的野生东北虎。(新华社发)