

高质量推进国家公园建设

推动国家公园高水平保护和高质量发展

欧阳志云

近30%的陆域国家重点保护野生动植物种类。第一批国家公园正式设立,表明我国国家公园体制试点目标任务已基本完成,并在统一管理、健全法治保障、完善资金机制、强化技术支撑、推进共建共享、促进合作交流等方面取得了重要进展,为全面推进国家公园体制建设奠定了坚实基础。2022年,《国家公园空间布局方案》印发,明确了国家公园建设的时间表、路线图,提出到2035年我国将基本完成国家公园空间布局建设任务,基本建成全球最大的国家公园体系。

国家公园从试点探索到正式设立、全面发展,取得了显著成效。一是旗舰物种数量持续增长。藏羚羊增长至7万多头,雪豹恢复到1200多只,东北虎、东北豹数量分别从试点之初的27只、42只增长到70只、80只左右,海南长臂猿野外种群数量从40年前的仅存2群不到10只增长到7群42只。二是生态系统多样性、稳定性、持续性稳步提升。长江、黄河、澜沧江源头实现整体保护,保护了70%以上的野生大熊猫栖息地,连通了13个大熊猫局域种群生态廊道。三是社区居民生活得到改善。近5万社区居民被聘为生态管护员,实施野生动植物损害全域保险、生态搬迁、人口社区和示范村屯建设等一批民生项目。

以系统观念推进国家公园建设

我国国家公园建设坚持以习近平生态文明思想为指导,坚持系统观念,践行绿色发展理念,以协同高效保护生态环境为前提,坚持国家主导,推进全民共建共享,成为推动绿色发展、促进人与自然和谐共生的有效实践。

统筹国家主导与共建共享。国家公园由国家主导,属国家事权,对跨行政区域、大尺度的自然空间进行有效的规划与管理,需要国家统筹规划、顶层设计。在全面推进生态文明和美丽中国建设的进程中,发挥政府在以国家公园为主体的自然保护地规划、建设、管理、监督、保护和投入等方面的重要作用,有助于解决空间重叠、边界不清、权责不明、保护与发展矛盾突出等问题。同时,在国家公园建设发展中,通过鼓励、引导、规范社会各方广泛参与生态保护、社区发展、科普宣教等工作,体现了国家公园全民共建共享属性。比如,社会组织、企业等参与开展合作保护行动,探索生态产品价值实现机制,提升人口及园区内社区基础设施建设等;科研院所发挥科技特长,助力国家公园属地社区共享生态红利;形式多样、内容丰富的志愿者活动,为提供类型多样、数量丰富、品质优良的生态产品创造更大可能。**统筹严格保护与科学利用。**生态系统的

原真性、完整性保护是国家公园建设管理的首要任务。在推进国家公园建设过程中,我们牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把应该保护的地方都保护起来,让当代人享受大自然的馈赠和天蓝地绿水净、鸟语花香的美好家园,给子孙后代留下宝贵自然遗产。同时,国家公园不是无人区、隔离区,它既是许多古老物种的“世外桃源”,也是人民群众共同享有的优质生态产品。我国国家公园实行分区管控,核心保护区严格管理,在一般控制区适宜的区域,可以合理规划科普教育、游憩、生态体验等活动,游客可以进入相关区域体验感受。目前,5个国家公园根据自身独特的自然和文化禀赋,向公众开放了丰富的线路和区域。比如,武夷山国家公园有碧水丹山等自然景观,有朱熹故里、闽越文化等人文资源;海南热带雨林公园设置多条生态游憩精品路线和科普廊道,五指山、吊罗山等都是知名旅游目的地。

统筹中国特色与国际经验。1872年,世界第一个国家公园——美国黄石国家公园建立。100多年来,世界各国根据本国资源特色和基本国情,进行了不同程度的实践探索,保护理念和管理模式逐步演化发展,形成了较为丰富的国家公园建设经验。目前,全球有200多个国家和地区建立了国家公园,在全球生态系统、珍稀濒危物种、自然遗产和景观等自然资源保护方面发挥了重要作用。一方面,我国积极借鉴国际经验,注重与国际自然保护体系对接,参与全球生态治理,共谋全球生态文明建设;另一方面,我国是发展中国家,人口众多,生物多样性富集的区域往往也是人口密集的区域,加之我国国家公园建设时间还不长,因此,建设什么样的国家公园、如何建设国家公园、如何管理国家公园,都必须立足于我国实际,站在生态文明建设的高度探索国家公园建设模式,形成既具有中国特色又符合国际上国家公园建设一般规律的国家公园体制。

全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设

党的二十届三中全会《决定》作出“全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设”的重要部署,体现了我们党对于推动国家公园高水平保护和高质量发展的信心和决心,其战略考量可以从以下方面来理解和把握。

一是推进多方协调机制建设。国家公园作为新体制,在管理机构设置、范围分区划定、

矛盾冲突处置、人类活动管理等领域存在诸多法律政策和技术方面的挑战。全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设,要求进一步加强多部门和多领域之间的沟通与合作,通过完善法律与政策、研发新技术与新应用,协同解决现阶段面临的问题与挑战。同时,也要求国家公园管理机构与相关地方政府、社会力量等多方形成合力,共同解决国家公园设立和建设面临的问题,不将问题带进新设立的国家公园,从而实现国家公园高质量发展。

二是加快推进国家公园创建建设。《国家公园空间布局方案》提出到2035年在全国建设49个国家公园,目前已正式设立第一批5个国家公园,还有44个国家公园有待设立。根据国家公园创建与设立程序,目前有一些国家公园候选区基本完成了创建任务,处于待设立状态;有一些国家公园候选区批准进入创建阶段,正在推进各项创建工作;还有一些国家公园候选区提出了创建申请。到2035年基本建成全球最大的国家公园体系,要求在进一步完善国家公园体制机制的基础上,加快国家公园创建建设步伐。

当前,国家公园建设仍面临法规体系不全、体制机制不顺、中央与地方权责不清晰、保护与发展存在矛盾等问题,需要在建立健全以国家公园为主体的自然保护地管理体制、提升保护能力、建立社区发展机制、增强科技支撑作用等方面深化改革,全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设。比如,在推进法治建设方面,加快制定国家公园法,确定国家公园主管部门及其职能与责任,规定国家公园创建、设立、规划、建设与管理程序与原则等,让国家公园建设与管理有法可依。又如,在提升自然保护能力方面,科学有序推进调查监测,明确保护对象的空间分布、数量、动态信息,为国家公园等自然保护地的功能定位、范围确定、边界划定与建设管理规划等工作提供依据;进一步完善“天空地”一体化生态感知系统建设,建立完善数据共享机制,促进各国家公园等自然保护地监测监管平台与国家级平台对接,支撑国家公园和各类保护地的统一管理。另外,在社区发展机制方面,完善社区参与机制,建立社区治理联席会议制度,构建“园地联动”的治理格局,提升社区协同共治成效,促进自然保护地社区可持续发展等;建立系统的生态补偿机制,因地制宜,分区分类建立与完善商品林赎买、地役权管理补偿、生态管护岗位、野生动物致害补偿与保险理赔等生态补偿机制和差异性的补偿标准;建立生态产品价值实现机制,根据生态物质产品、生态调节服务产品和文化服务产品的特点,探索建立生态产品价值转化途径。

(作者为国家林业和草原局中国科学院国家公园研究院院长)

国家公园是自然之瑰宝、人类之福祉。习近平总书记指出:“要着力建设国家公园,保护自然生态系统的原真性和完整性,给子孙后代留下一些自然遗产。”党的二十届三中全会《决定》提出“全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设”。近年来,在习近平生态文明思想的科学指引下,我国国家公园建设迈出重大步伐、取得重要成果。当前,国家公园体系建设取得哪些成效,如何依法建立更加规范、更加高效的国家公园保护管理体系,如何发挥科学技术在国家公园建设中的支撑作用?本期观察版围绕这些问题进行探讨。

——编者

生态文明建设与日新月异的科技发展同频共振,是我国国家公园建设重要的时代背景。习近平总书记强调:“依靠科技创新破解绿色发展难题,形成人与自然和谐发展新格局。”随着大数据、云计算、人工智能等新一代信息技术的迅猛发展,科技为国家公园高质量发展带来新机遇。国家公园建设启动以来,我国充分发挥科技提升资源配置效率、提高服务水平等多方面优势,促进高科技、新技术同国家公园生态保护、公众服务、智慧管理等深度融合,使高质量推进国家公园建设具有了坚实科技支撑。

科技赋能国家公园生态保护。我国国家公园坚持生态保护第一,其首要功能是保护自然生态系统的原真性和完整性。在生态保护方面,科技的应用取得了显著成效。例如,基于红外相机的监测技术能够提升对野生动物的监测效率和保护效果;依托遥感监测技术能够实现对国家公园内森林、草地、湿地等土地覆盖和土地利用的长时序、高精度监测,为国家公园生态保护提供科学依据;环境质量监测系统能够实时监测空气、水质、土壤等环境指标,为评估国家公园环境质量变化提供数据支持。此外,在巡护中使用无人机,可以在巡护人员难以到达的区域发挥重要作用,大大提高巡护效率。例如,东北虎豹国家公园探索建立一体化监测终端,通过无线红外相机等野外监测终端,识别和监测野生动物,实时传输相关数据,有效提升了生态保护效率,同时为预防人兽冲突提供了预警信息。

科技赋能国家公园公众服务。坚持全民公益性,是国家公园建设的重要理念。在生态保护第一的基础上,国家公园坚持全民共享,着眼于提升生态系统服务功能,开展自然教育,为公众提供亲近自然、体验自然、了解自然以及作为国民福利的游憩机会。新技术的应用为这一功能的实现提供了强大支撑。比如,国家公园中的智慧导览系统为访客提供个性化的旅游路线推荐和信息查询服务,让访客更好了解国家公园的文化和特色。又如,虚拟现实和增强现实技术的应用,打破时空限制,让广大群众在云端就能探索、畅游国家公园,身临其境地体验自然景观,获取自然保护的相关知识,提升体验和参与感。借助科学技术,有助于让国家公园所承载的生态文明理念融入大众日常生活,促进人们共建生态文明。

科技赋能国家公园智慧管理。智慧管理平台的建设是科技赋能国家公园建设的重要体现。通过构建智慧管理平台,能实现对国家公园内各类资源的科学化、数字化、网络化、智能化、精细化管理,整合各类监测数据、管理信息和访客反馈情况等,为管理者决策提供全面数据支撑。例如,武夷山国家公园建成智慧管理中心,综合运用互联网、物联网、卫星遥感和地理信息系统等技术,构建了包括资源监控、巡逻执法、科普教育在内的多个子系统,通过大数据采集和分析,提升管理效能、巡护水平和服务质量,为国家公园管理打造了一个“智慧大脑”。

从国家公园到更广泛的国土生态空间,科技在应对气候变化、保护生物多样性等领域同样具有巨大潜力。例如,通过气候模型模拟,可以预测气候变化对国家公园生态系统的具体影响,识别珍稀濒危物种的气候避难所,为国家公园在气候变化背景下制定治理策略提供科学依据。在生物多样性保护方面,人工智能技术可以应用于物种空间分布的建模中,进一步确定生物多样性保护优先区域。此外,还可以基于图像识别、声纹识别等人工智能技术开展物种自动识别,提高生态监测的效率和准确性。这些科技手段的应用,为应对气候变化和保护生物多样性提供了新的思路和方法。

如今,我国已出台《国家公园空间布局方案》,正在建设全球最大的国家公园体系。在未来国家公园建设中,必须牢牢把握科技优势,加强科技攻关,深化数字赋能,拓展数字应用,为推动国家公园高质量发展持续注入新动能。在政策支持方面,相关部门应适时出台相关政策措施,进一步鼓励和支持新技术、新设备、新材料在国家公园建设中的应用和推广。在创新驱动方面,以解决国家公园建设中的具体问题为导向,与科研院所和科技企业合作,系统加强针对国家公园保护、修复、规划、监测等方面的科技创新。在人才培养方面,通过多学科交叉融合,突破单一学科专业的局限性,打造一支高素质、专业化的国家公园科技人才队伍。

(作者为国家林业和草原局清华大学国家公园研究院院长)

同生态保护、公众服务、智慧管理等深度融合

科技赋能国家公园高质量建设

杨朝霞

为高质量推进国家公园建设提供有力法治保障

杨朝霞

“推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设”。2015年12月,中央全面深化改革领导小组第十九次会议审议通过《中国三江源国家公园体制试点方案》。在总结试点区域管理经验的基础上,2017年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》,提出“构建以国家公园为主体的自然保护地体系。”2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》,提出“加快建立以国家公园为主体的自然保护地体系,提供高质量生态产品,推进美丽中国建设”。2022年6月,国家林业和草原局印发《国家公园管理暂行办法》,明确规划建设、保护管理、公众服务、监督执法等要求。党的二十届三中全会《决定》提出“全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设”。

在地方立法层面,我国国家公园法治建设呈现出“一园一法”的鲜明特点。例如,2014年《云南省迪庆藏族自治州香格里拉普达措国家公园保护管理条例》出台,在全国率先实现“一园一法、依法管理”。2017年,《三江源国家公园条例(试行)》《武夷山国家公园条例(试行)》《神农架国家公园保护条例》先后出台。2024年,《福建省武夷山国家公园条

例》《江西省武夷山国家公园条例》正式通过。值得一提的是,福建、江西两省在立法过程中打破常规,强化省际合作,开展协同立法,着力破解部分管理领域尺度不一、宽严各异的“一园两治”问题,并在立法中就“赣籍协作”“赣网协作”作出专章规定。这些地方性法规的出台,对推进国家公园建设起到了规范和促进作用。

在相关政策法规的引领和保障下,我国国家公园建设稳步推进,取得了一系列重要进展和成就。2021年10月,我国正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批国家公园,保护面积达23万平方公里,涵盖近30%的陆域国家重点保护野生动植物种类。国家公园正式设立以来,大熊猫、东北虎豹、藏羚羊等旗舰物种数量持续增长,国家公园生态系统质量稳步提升,生态保护的成效显著。

目前,国家层面还没有专门的国家公园立法。国家公园作为新的也是最重要的自然保护地类型,法律地位不够明确,概念界定不够清晰,规划设立、保护管理、保障监督等缺乏系统完善的法律依据,已成为国家公园建设实践中亟须解决的突出问题。2024年9月,十四届全国人大常委会第十一次会议首

次审议国家公园法草案。制定国家公园法意义重大,影响深远。其一,这是贯彻落实习近平生态文明思想和习近平法治思想,以法治思维和法治手段推进国家公园建设的重要举措。其二,这是以国家公园为主体的自然保护地体系实现法治化治理,走高质量发展道路的关键一环。其三,这是解决重叠设置、多头管理、边界不清、权责不明、保护与发展矛盾突出等自然保护地问题的必然要求。

为高质量推进国家公园建设提供高水平法治保障,必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想,以加强对国家公园的保护和管理、保持重要自然生态原真性和完整性为出发点和立足点,以维护国家生态安全、推进美丽中国建设、推进人与自然和谐共生现代化为长远目标,以妥善处理高水平保护和高质量发展关系为重要任务,以国家公园的规划和设立、保护和管理为重点内容,加快国家公园法的立法进程,不断提升相关立法、执法工作的系统性、整体性、协同性,打造具有中国特色、世界意义的国家公园法治规范体系,确保国家公园建设始终在法治轨道上行稳致远。

(作者为北京林业大学教授)

人民观察
REN MIN GUAN CHA

习近平总书记指出:“中国实行国家公园体制,目的是保持自然生态系统的原真性和完整性,保护生物多样性,保护生态安全屏障,给子孙后代留下珍贵的自然资产。”党的二十届三中全会《决定》提出:“全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设。”设立国家公园、建立国家公园体制,是以习近平同志为核心的党中央站在实现中华民族永续发展的战略高度作出的重大决策,是生态文明体制改革的一项重大制度创新,对于推进自然生态保护、建设美丽中国、促进人与自然和谐共生具有重要意义。

国家公园建设取得积极进展和显著成效

我国国土辽阔,自然条件复杂多样,形成了生态特征各异的生态地理区,分布有地球上几乎所有类型的生态系统和自然景观,孕育了极其丰富的植物、动物和微生物物种,是全球生物多样性最为丰富的国家之一。推进国家公园建设,是适应生态文明和美丽中国建设的需要,也是对国土空间治理和维护国土生态安全的需要。

2013年,党的十八届三中全会首次提出建立国家公园体制,并将其列入全面深化改革的重点任务,中国特色国家公园体制建设正式起步。我国国家公园建设紧紧围绕生态文明和美丽中国建设,通过组织试点、总结经验、加强顶层设计和制定相关标准,朝着统一、规范和高效的方向发展。2017年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建立国家公园体制总体方案》提出坚持生态保护第一、国家代表性、全民公益性的国家公园理念。2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》,将我国自然保护地按照生态价值和保护强度高低依次分为国家公园、自然保护区和自然公园三类,确立国家公园主体地位。

2021年10月12日,习近平主席在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上发表主旨讲话,宣布中国正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批国家公园,保护面积达23万平方公里,涵盖

观察者说
GUAN CHA ZHE SHUO

法治是中国式现代化的重要保障,保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。习近平总书记指出:“加快建设以国家公园为主体、以自然保护区为基础、以各类自然公园为补充的自然保护地体系,把有代表性的自然生态系统和珍稀物种栖息地保护起来。”作为我国自然生态系统最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的部分,国家公园在美丽中国建设中居于重要地位。高质量推进国家公园建设,科学保护和合理利用自然资源,促进人与自然和谐共生,必须坚持以习近平生态文明思想和习近平法治思想为指导,充分发挥法治的引领、规范、保障作用,为高质量推进国家公园建设提供有力法治保障。

新时代以来,伴随生态文明体制改革深入推进,国家公园建设相关政策法规不断健全完善。党的十八届三中全会《决定》提出“加快生态文明制度建设”,并将“建立国家公园体制”作为重要内容。党的二十大报告提