

## 国家公园——

## 传给予孙后代的『全民福祉』

本报记者 陆培法



香格里拉普达措国家公园美景 (资料图片)

## 顶层设计初步完成

巍巍昆仑脚下，青藏高原腹地，长江、黄河、澜沧江孕育而生。三江源这块中国大陆生态最为敏感的“皮肤”，正成为名副其实的野生动物天堂。2016年，我国首个国家公园体制试点——三江源国家公园体制试点获批。随后成立的三江源国家公园管理局，整合了所涉4县国土、环保、农牧等部门编制、职能及执法力量，建立了覆盖省、州、县、乡的4级垂直统筹式生态保护机构。

经过试点探索，我国的国家公园体制日前正式亮相。根据《建立国家公园体制总体方案》，到2020年，中国建立国家公园体制试点基本完成，整合设立一批国家公园，分级统一的管理体制基本建立，国家公园总体布局初步形成。

“这标志着我国国家公园体制的顶层设计初步完成，国家公园建设进入实质性阶段。”中国科学院科技战略咨询研究院副院长王毅说。



熊猫在林中嬉戏

## 实行最严格保护

目前世界上已有100多个国家建立了近万个国家公园，但各国对国家公园的内涵界定不尽相同。根据《建立国家公园体制总体方案》，国家公园是指由国家批准设立并主导管理，边界清晰，以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的，实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域。

国家公园是我国自然保护地最重要类型之一，属于全国主体功能区规划中的禁止开发区域，纳入全国生态保护红线区域管控范围，实行最严格的保护。

《建立国家公园体制总体方案》明确，中国的国家公园坚持生态保护第一，把最应该保护的地方保护起来，给予子孙后代留下珍贵的自然遗产；坚持国家代表性，以国家利益为主导，坚持国家所有，具有国家象征，代表国家形象，展现中华文明；坚持全民公益性，坚持全民共享，着眼于提升生态系统服务功能，开展自然环境教育，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。

“国家公园是众多自然保护地类型中的精华，是国家最珍贵的自然瑰宝。”世界自然保护联盟驻华首席代表朱春全说，建立国家公园的首要目标是保护自然生物多样性及其所依赖的生态

系统结构和生态过程，推动环境教育和游憩，提供包括当代和子孙后代的“全民福祉”。

方案提出，国家公园是我国自然保护地最重要类型之一，属于全国主体功能区规划中的禁止开发区域，纳入全国生态保护红线区域管控范围，实行最严格的保护。

“我国的国家公园建设坚持三个理念：生态保护第一、国家代表性、全民公益性。”清华大学教授杨锐说，国家公园是中国生态价值及其原真性和完整性最高的地区，是最具战略地位的国家生态安全高地，例如三江源、大熊猫、东北虎豹、神农架和武夷山等国家公园体制试点都具有这样的特征。

## 加大保护生态力度

国家公园是在各类保护地的基础上发展而来，但保护级别最高，属于全国主体功能区规划中的禁止开发区域，纳入全国生态保护红线区域管控范围。国家公园的首要功能是重要自然生态系统的原真性、完整性保护，同时兼具科研、教育、游憩等综合功能。

可以说，自然保护区建设的长期推进，尤其是2015年《建立国家公园体制试点方案》实施以来，生态保护成效很明显。

比如东北虎豹正在从濒危的边缘线上逐步被拉回。1999年我国境内仅存东北虎12—16只，东北豹7—12只，到2014年年底东北虎恢复至27只以上、东北豹恢复至42只以上。近几年虎踪频现，还罕见地拍到了3只幼虎研究红外相机的珍贵影像。东北虎豹国家公园试点建立后，有效地拓展了逐步回归的虎豹扩散、繁衍的空间。目前我国东北虎豹已经开始由小种群向安全种群增长。

国家公园是美丽中国的“华彩乐章”，是国家形象高贵、生动的代言者，也是激发国民国家认同感和民族自豪感的精神源泉。

与其他国家的国家公园一样，中国国家公园所保护的也是自然或近自然区域。不同的是，我国国家公园生态保护的定位更高。

方案明确，坚持生态保护第一，把最应该保护的地方保护起来。杨锐认为，“建立国家公园体制”是保障中国国土生态安全的重大举措，世界上其他国家国家公园，有的以审美体验为主要目标，有的以美景保护为初始目标，相比之下，中国国家公园立足大尺度生态过程和生态系统保护，战略定位高，所肩负的时代责任也重要得多。

的建设保护之路并不平坦。上世纪90年代开始，普达措的碧塔海与属都湖两个景区开始发展旅游业。由于没修公路和栈道，游客需骑马穿越草甸才能进入景区，生意火了，但马儿踩踏了草地，污染了水质，还造成碧塔海的珍稀物种大量死亡。

“如果当时以一味追求经济效益的方式发展，生态必将遭到不可逆转的破坏。”普达措国家公园管理局副局长唐华说，“在国家公园体制试点建设过程中，我们将公园附近的探矿点、铜选厂等项目扼杀在摇篮

国家公园作为最为珍贵稀有的自然遗产，是我们从祖先处继承，还要完整真实地传递给子孙万世的“绿水青山”和“金山银山”，是一项全民共享的亲近自然、体验自然、了解自然的宝贵福利。

国家公园虽然带有“公园”二字，但它已非传统意义上的休闲娱乐旅游开发的风景区。根据最新规定，国家公园的首要功能是重要自然生态系统的原真性、完整性保护，同时兼具科研、教育、游憩等综合功能。

“国家公园应由全体国民所有。”国家发改委有关负责人说。根据《建立国家公园体制总体方案》，国家公园内全民所有自然资源资产所有权由中央政府和省级政府分级行使，条件成熟时，逐步过渡到由中央政府直接行使。重点保护区域内居民要逐步实施生态移民搬迁，集体土地优先通过租赁、置换等方式规范流转，由国家公园管理机构统一管理。强化公有、公管、公正属性；划入国家公园由国家出资的，不能变成地方的“摇钱树”。

专家指出，方案明确提出建立统一事权、分级管理体制和财政为主的多元化资金保障制度，回答了国家公园哪些是国家的、哪些是地方的等一系“权”“钱”难题。

## 国家公园不是“摇钱树”

陆培法

根据方案，未来将组建一个部门统一行使国家公园自然保护地管理职责。相关部门依法对国家公园进行指导和管理。专家指出，必须改变当前自然保护地碎片化和多头管理的问题，打破部门和地域的限制，使日常管理、综合执法、经营监管等都政出一门。

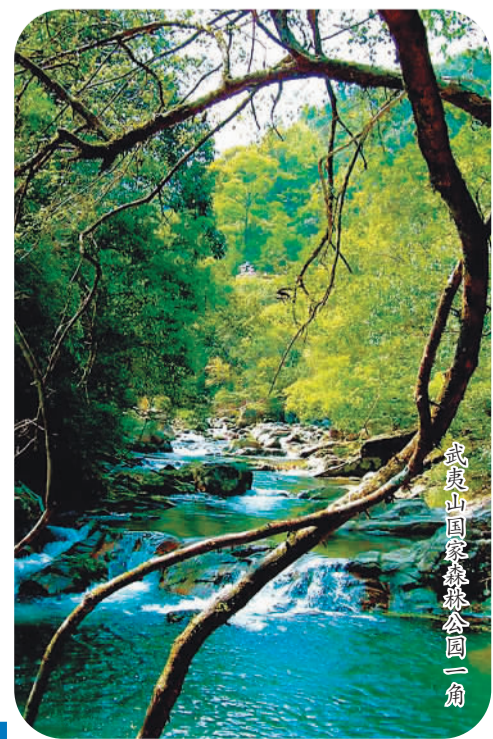
国家公园体制的建立，核心是体制创新。据了解，东北虎豹国家公园体制试点立足国有林地占比高的优势，探索全民所有自然资源所有权由中央政府直接行使。湖北省整合有关管理职责，成立神农架国家公园管理局，统一承担1170平方公里试点范围的自然资源管护等职责。

国家发展改革委员会有关负责人表示，我国的国家公园建设，将把创新体制和完善体制放在优先位置，做好体制机制改革过程中的衔接，成熟一个设立一个，有步骤、分阶段推进。

考虑到现实情况，方案中，所有权归属设定了过渡期，目前部分国家公园的全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使，其他的委托省级政府代理行使。条件成熟时，逐步过渡到国家公园内全民所有自然资源资产所有权由中央政府直接行使。

当然，管理不能全靠中央政府。方案提出构建协同管理机制，合理划分中央和地方事权。业内人士认为，“钱”的规定给出了大家最关心问题的答案——被划入国家公园的，中央出钱或补钱，地方政府就绝不能把国家公园当成“经济发动机”甚至是企业的“摇钱树”，而是坚持生态保护第一，保障国土生态安全。

## 百家谈



武夷山国家森林公园一角

本版图片来自百度

## 探秘高原明珠普达措

刘佳

穿过紫绕玉龙雪山的迷雾，绕过鬼斧神工的金沙江大湾，在那经幡飞舞的地方，就到达了位于香格里拉的普达措国家公园。

普达措国家公园是全国最早建立的九大国家公园试点之一，它位于滇西北“三江并流”世界自然遗产中心地带，拥有高原地质地貌、湖泊湿

地、森林草甸、河谷溪流、珍稀动植物等丰富的生态资源，以独特的高原地貌和少数民族人文景观，成为国家公园中一颗璀璨的明珠。

主要由碧塔海、属都湖、弥里塘亚高山牧场和洛茸藏族文化自然村组成的普达措国家公园，被大家称为“一个无任何污染的童话世界”。湿地里百花盛开，高山湖泊如明镜一般；牧场水草丰美，原始森林里飞禽走兽时常出没。

对神灵和自然的敬畏，形成了藏族淳朴善良、平和和适度的天性。在普达

措，一切的动植物都以它们最原始的状态生长着。在国际重要湿地碧塔海里，生长着一种第四纪冰川时期遗留下来的古老鱼类——碧塔重唇鱼，这种鱼是国家一类保护动物，已经接近灭绝。藏民认为吃鱼是大不敬之举，尤其是被他们尊奉为“神鱼”的碧塔重唇鱼。依托独特的藏区文化，在以“保护生态、绿色发展”为理念的普达措国家公园里，重唇鱼自由自在地在碧塔海里游荡。

为保护草甸和水质，公园修建了栈道，游客乘车统一进入景区，以步行和坐船为主要观光形式。同时，为做好护林工作，每天都有消防队、护林队员进行巡查。种种细节都可见普达措国家公园开发过程中“保护第一”的理念。

实际上，普达措国家公园



洛茸村民在国家公园内清扫垃圾