

## 生态大省具备示范条件

青海地处青藏高原,是世界上生物多样性最丰富的高海拔地区之一,也是中国最重要的自然保护区之一,境内具有独特的高原草甸、山脉、湿地、荒漠和森林生态系统,是影响30多亿人口亚洲季风生态系统的主要调节器。青海各类自然保护地面积约为25万平方公里,占青海国土总面积的35%左右。

“建立以国家公园为主体的自然保护地体系,非常复杂,任务繁重,必须在试点成功的基础上稳步推进。”青海省三江源国家公园管理局局长赫万成说。作为生态大省,青海具备示范的先决条件:

2005年起,中央启动实施《青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》和《青海三江源生态保护和建设二期工程规划》。经过10余年的艰苦努力,三江源地区生态退化趋势得到有效遏制;

2016年,中国首个国家公园体制试点在三江源地区设立,青海重点瞄准原有生态保护体制“梗阻”,陆续完成园区四县大部制改革、管护职能整合、保护管理标准制定、生态管护岗位设置等31项体制试点改革任务,有效改变了过去“九龙治水”、多头管理、政出多门的局面。目前来看,试点已初步构建了规划、制度、科技支撑、监测评估等“12位一体”的公园管理保护体系,为三江源地区建立完整的自然保护

地体系打下了坚实基础;

2017年5月,国务院批准青海省祁连山山水林田湖草生态保护修复工程纳入全国试点;

2017年6月,中央深改组审议通过了《祁连山国家公园体制试点方案》。

这些制度建设为加强三江源地区和祁连山生态保护修复、实现山水林田湖草整体保护和中国生态文明建设提供了保障。三江源地区植被得到有效保护和恢复,呈现出休养生息的良好景象,全域生态环境质量得到改善。

玉树藏族自治州结古镇的生态管护员多杰说:“目前,自然保护地保护态势良好,生态恢复明显,我在管护区内经常能看到黄羊、岩羊、黑颈鹤,还有很多是以前没见过的动物和鸟类。”



## 青海

# 绘制自然保护地“一张图”

本报记者 王 梅

## 全面重组生态系统功能

去年,可可西里、岗什卡雪山、年保玉则国家公园、青海湖鸟岛和沙岛等多个高原景区相继发布“禁游令”,原因是游客丢弃的垃圾污染了当地的草原、水源地。

建设国家公园,主要目的是保护自然生态系统的原真性、生物多样性的完整性,保护具有国际影响力生态系统旗舰物种和标志性物种及其栖息地。但是,国家公园不是绝对排斥人类进入,专家指出,开放部分一般不超过公园总面积的5%。

赫万成介绍说,三江源国家公园是省级政府直属的国家公园管理局,统一行使其国家公园范围内的管理事权,明确了主体责任。示范省建设是探索以生态优先、绿色发展为导向高质量发展的重要抓手,今后,青海将始终严守资源消耗上限、环境质量底线和生态保护红线,着力提档升级绿色发展方式。

目前,三江源自然保护区内大部分自然保护分区已全面实现生态系统功能重组,原有国土、渔政、森林公安、环境监察、草原监理等生态执法相关部门也得到有机整合。此外,青海还与新疆、西藏、甘肃等邻省区签订生态环境保护协作备忘录与保护区协作联盟章程,打破了三江源自然保护区内昔日破碎化、条块化、单边化的管理模式。

保护地体系离不开科技和技术信息的运用,在三江源国家公园管理局、祁连山自然保护区管理局的管控中心,智慧监管系统全面用于保护工作,鼠标一点,生态管护员巡护次数、管护内野生动物活动等情况在屏幕上一目了然。

如何科学有效地保护好自然生态系统?目前,中国正在探索一条以国家公园为主体的自然保护地体系建设之路。2019年6月26日,国家颁布《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》,提出建立以国家公园为主体的自然保护地体系,必须以确保重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到系统性保护,提升生态产品供给能力,维护国家生态安全的根本要求为指导思想。

改革开放以来,我国的自然生态系统



青海三江源国家公园长江源园区里的藏野驴在觅食嬉戏。韩加君/人民图片

三江源国家公园里的雪豹。雪豹的生存发展代表着三江源陆生生态系统的健康状况。三江源国家公园管理局提供



## 创新保护地管理机制

2018年祁连县黑土滩治理2000公顷,沙化草地治理2000公顷,草原鼠害防治7.3万公顷,草群平均高度达到12厘米,全县草原覆盖率达到59.23%,但仍然存在分类不科学、区域重叠等问题。

青海省林业和草原局局长李晓楠表示,通过全面掌握现有自然保护地的基本情况,进一步推进自然保护地

管理体制创新,建立自然保护地“一张图”,优化整合各类自然保护地,强化自然资源资产集中统一管理。同时,青海理顺自然资源所有权和行政管理权的关系,切实解决了执法监管“碎片化”问题。

山水林田湖草是一个生命共同体。据李晓楠介绍,自然保护地体系示范省建设启动后,青海将创新自然保护地管理体制,实施自然保护地统一设置、分级管

理、分区管控,把具有国家代表性的重要自然生态系统纳入国家公园体系。

“到2020年,青海将完成建立国家公园体制试点任务,正式设立三江源国家公园、祁连山国家公园,统一的分级管理体制基本建立,科学确定自然保护地布局,构建起以国家公园为主体、自然保护地为基础、各类自然保护地为补充的自然保护地管理体系基本框架。”李晓楠说。

# 国家公园:保护自然的原真完整

刘奕辰

和自然遗产保护事业快速发展,走出了一条以自然保护区为主体的自然保护之路。但随着社会经济发展,原有的自然保护地体系与新时代的发展要求不相适应,存在的问题也日益凸显:缺乏统一的空间规划

划,碎片化现象突出;产权不够明晰,保护管理效能不高;管理机构重叠、缺乏科学完整的技术规范体系等。

中共十八届三中全会提出“建立国家公园体制”,以改革自然保护领域存在的问题,自此,国家公园建设进入探索阶段。先后确定了三江源、东北虎豹、大熊猫、祁连山、神农架、武夷山、钱江源、南山、长城、普达措等10个国家公园体制试点区。

进入新时代,中国自然保护地体系建设有了新突破。建立以国家公园为主体的自然保护地体系,明确了国家公园的主体定位。专家指出,在自然保护地体系中,国家公园处于“金字塔”顶端,其次是自然保护区,再次就是各类自然公园,共同构成有机联系的自然保护地系统,国家公园相较于其他自然保护区,更注重保护自然生态系统的原真性、完整性。

据国家林业和草原局昆明勘察设计院院长唐芳林分析,由于国家公园更加强调

对自然生态系统原真性的保护,尽量避免人为干扰,维护生态系统的原始自然状态。因此,在基础设施建设方面,国家公园更注重人工设施的近自然设计;在管理理念上,更加开放包容,注重对人的教育和引导,倡导社会公众通过各种渠道参与保护,并积极促进当地社区改变发展方式。

从党的十八届三中全会到党的十九大,中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操作阶段。10处国家公园体制试点稳步推进,相关配套管理办法也得以制定实施,为全面铺开国家公园体制建设打下了良好基础。

明年,自然保护地建设将迈上一个新台阶。《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》要求,到2020年构建统一的自然保护地分类分级管理体制;到2025年初步建成以国家公园为主体的自然保护地体系;到2035年自然保护地规模和管理达到世界先进水平,全面建成中国特色自然保护地体系。



桨板爱好者在湖北省襄阳汉江国家湿地公园。杨东/人民图片



清晨的湖北神农架大九湖国家湿地公园云雾缭绕,景色十分美丽。雷勇/人民图片

建立保护地是世界各国保护自然的通行做法。自上世纪50年代以来,中国建立了以自然保护区为主体的众多自然保护地。目前,各级各类自然保护地的保护面积覆盖我国陆域面积的18%、领海的4.6%,在保护生物多样性、维护国家生态安全等方面发挥了重要作用。

但自然保护区大多由职能部门主导、地方自下而上申报建立,并未经科学、系统的整体规划,因而完整性、联通性和有效性不够,管理上存在交叉重叠、保护空缺的情况,极大地影响了生态系统服务功能的充分发挥。

在新时代自然保护地体系建设中,国家公园成为优化自然保护地结构的必然选择。党的十九大报告指出:“构建国土空间开发保护制度,完善主体功能区配套政策,建立以国家公园为主体的自然保护地体系。”这意味着我国自然保护地体系从以自然保护区为主转变为以国家公园为主体。

与自然保护地相比,国家公园更具代表性。有专家分析认为,国家公园以保护具有国家代表性的自然生态系统为目标,拥有我国最重要的自然生态系统、最独特的自然景观、最精华的自然遗产以及最丰富的生物多样性。其保护范围大,生态系统完整,具有全球环保价值和国家象征。

国家公园的生态区位更为关键。国家公园在保护最珍贵、最重要生物多样性集中分布区中居于主导地位,在自然保护地体系的生态功能中居于主体地位。同时,建成统一规范高效的中国特色国家公园体制,使得交叉重叠、多头管理的碎片化问题得到有效解决。

国家公园的保护管理更为严格。根据《建立国家公园体制总体方案》,我国建立国家公园的目的是保护自然生态系统的原真性、完整性,突出自然生态系统的严格、整体和系统保护,把最应保护的地方保护起来,给子孙后代留下珍贵的自然遗产。国家公园设立核心保护区和一般管控区,原则上核心保护区禁止人为活动,一般控制区内限制人为活动。国家公园是中国自然保护地最重要类型之一,属于全国主体功能区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,不会搞高强度、高密度的旅游开发。

管理事权最高。国家公园属于国家事权,全部由国家批准设立,中央直接管理、中央与省级政府共同管理,或委托省级政府管理,国家公园建立后不再保留相同区域的其他保护地类型。

国家公园的主体地位和功能作用将主要体现在质量和价值上,而不是简单地扩大数量和规模。

建立新的自然保护地体系是一项复杂的系统工程,任重道远。目前来看,国家公园试点制度建设大大加强了国家公园所在地的生态保护和修复,为山水林田湖草整体保护和中国生态文明建设提供了强有力的保障。随着自然保护地体系建设的逐步完善,越来越多的以国家公园为主体的自然保护地将在中华大地上构建起一道道生态安全屏障,让国家重要生态资源世代相传。

