

# 有效保护 有限利用 积极推动国家公园建设

## ——云南省国家公园建设试点情况调研报告

□ 国家林业局局长 赵树丛



普达措国家公园

(铁伟摄)



梅里雪山国家公园卡瓦格博峰

(铁伟摄)



大岳山国家森林公园绵山景区正果寺圣地



西双版纳国家公园—雨林深处

(沈庆仲摄)

十八届三中全会《决定》提出,坚定不移实施主体功能区制度,建立国土空间开发保护制度,严格按照主体功能区定位推动发展,建立国家公园体制。这是我们在生态文明制度建设方面的重大创新和重要举措。林业部门作为国家生态资源的主要管理和保护者,在推动国家公园建设方面肩负着重要责任。

早在2008年,国家林业局就批准云南省开展国家公园建设试点工作。为全面了解试点工作开展情况,今年3月24—27日,我赴云南省进行了专题调研。实地察看了普达措国家公园和西双版纳国家公园建设情况,与云南省委书记秦光荣同志、副书记仇和同志和省政府资政刘平同志进行了深入交流,听取了基层职工群众的意见和建议。现将调研情况总结报告如下:

### 一、云南省国家公园建设试点情况

云南地处我国西南边疆,是全国重点林区,也是生物多样性最富集的地区,生态区位十分重要。为了丰富和完善生态保护体系,缓解生态保护与经济发展之间的矛盾,1996年云南省林业部门就开始探索建设国家公园。经过10多年的研究准备,2006年云南省政府决定建设国家公园。同年,依托碧塔海省级自然保护区在迪庆藏族自治州建立了香格里拉普达措国家公园,成为我国大陆的第一个国家公园。2008年,我局正式批准云南省作为国家公园建设试点省,同意以具备条件的自然保护区为依托,开展国家公园建设试点。在我局的指导下,云南省按照“研究一试点一规划一标准一立法一推广”的步骤,先后建立了8个国家公园,探索形成了一套较为成熟的国家公园建设模式,得到了世界自然保护联盟、大自然保护协会等国际组织的充分肯定。

(一)界定国家公园性质。在大自然保护协会(TNC)等国际组织的协助下,通过积极借鉴美国等国家的经验,云南省明确了国家公园本质上是保护自然生态系统的属性。在加强保护的前提下,可适度开展游憩等非消耗性资源利用,促进地方经济发展和群众就业增收。这一功能定位,较好地处理了自然保护和合理利用之间的矛盾,保证了云南省国家公园建设路子没有跑偏,对资源没有造成破坏。

(二)建立科学决策咨询机制。省政府充分发挥专家的智慧和作用,成立了国家公园专家委员会,开展国家公园决策咨询,对规划和重点项目进行评审论证、对技术规范和标准进行审查,对相关管理工作提出意见和建议,开展生物多样性影响评价,为国家公园的规划、建设和管理提供技术支持。

(三)编制总体规划。在省林业厅成立了云南省国家公园管理办公室,统筹协调指导国家公园规划和建设工作。省政府组织开展了“云南省国家公园发展战略研究”,组织编制了《云南省国家公园发展规划纲要(2009—2020年)》,用以指导国家公园建设,避免一哄而上的情况发生。

(四)出台技术规范。经国家质量监督检验检疫总局备案,云南省质量技术监督局发布了《国家公园基本条件》、《国家公园资源调查与评价技术规范》、《国家公园总体规划技术规范》等8项地方推荐性标准,确保国家公园试点建设工作规范有序地推进。

(五)完善地方法规。在省级层面,省人大审议通过了《香格里拉普达措国家公园管理条例》,同时启动了《云南省国家公园管理条例》的立法工作,并已列入云南省十二届人大常委会立法规划的第一类项目。在州市层面推进“一园一法”工作,丽江市人民政府审议通过了《丽江老君山国家公园管理办法》,《梅里雪山国家公园管理办法》也正在抓紧起草。

截至2013年底,全省共建立8个国家公园,投资达14.02亿元。国家公园保护、科研、教育、游憩和社区发展5大功能逐步得到体现。我们认为,云南省国家公园建设试点方向正确,试点成功,成效明显。一是加强了生态保护。以较小面积资源的开发利用换取了大面积的保护。如:普达措国家公园利用面积只有4.58%,实现了对公园95.42%范围的有效保护,公园建立之前过度放牧、旅游无序、环境退化的现象基本消除。全省8个国家公园保护面积比原来扩大了32.8万公顷,更多的森林、湿地和野生动植物得到有效保护,仅森林生态服务功能价值每年就达797亿元。

二是带动了地方经济发展。国家公园建立后,游客量和旅游收入快速增加。截至2013年底,全省8个国家公园累计接待游客2165.18万人次,旅游收入达22.35亿元。其中,普达措国家公园游客量和旅游收入比建立国家公园前分别增长102%和463%,西双版纳国家公园分别增长22%和110%。

三是促进了社区和谐稳定。国家公园建设为当地群众提供了巡护、导游等工作岗位1169个,昔日的



高黎贡山国家公园—鸟瞰高黎贡山

(艾怀森摄)



呼伦贝尔大森林

(王忠宝摄)



贵州老人山国家级森林公园



大围山国家公园—山地苔藓常绿阔叶林(红河州林业局 杨保钢摄)

建立保护区的篇章。经过近60年的发展,我国已经基本形成了以自然保护区为主体,以多部门分管、地方管理为主的保护区体系。目前,全国已建立自然保护区2669处,面积占国土陆地面积的15%,有效保护了我国最重要、最精华的自然景观、生态系统、物种和遗传基因资源。其中,林业自然保护区2163处(含国家级保护区325处),总面积1.25亿公顷,占国土陆地面积的13%,占全国自然保护区总数的81%、面积的84%。我国自然保护区有三大类九个类别,又分为国家级、省级、市级和县级不同级别,除了核心区和缓冲区严格保护以外,实验区允许开展生态旅游。我国自然保护区是一个广义概念,包含了IUCN分类中的严格自然保护区、国家公园、物种栖息地保护区等多种类型。

除自然保护区以外,我国还有森林公园、湿地公园,以及风景名胜区、地质公园等,共同组成了我国保护区体系。目前,林业部门管理的森林公园有2855处(其中国家级764处)、湿地公园697处(其中国家级429处)、沙漠公园10处,加上自然保护区,面积已占国土总面积的14.78%,占保护区的74.05%。

我国人多地少,已经很少有大面积的原生生态系统来另行划建国家公园,现实决定了我国国家公园应主要在现有保护区中整合建立。通过整合建立国家公园,还可以解决各类保护区交叉重叠的问题,把碎片化、孤岛化的自然生态系统完整起来,构建科学的保护区体系。

### 四、关于建立国家公园体制的几点思考

建立国家公园体制是我国生态文明制度建设的创新和亮点,对加强自然生态系统保护、增强生态产品生产能力、推动生态文明和美丽中国建设,具有重要意义。通过深入调研和认真思考,我认为推进国家公园体制建设,需要重点把握好以下几点:

(一)坚持保护为主。建立国家公园的出发点是加强自然资源保护。国家公园区域内的资源一般都是具有国家或国际意义的景观、生态系统及生物多样性资源。这些自然资源是经过成百上千年的沧桑变迁形成的,是中华民族的宝贵财富,一旦遭到破坏无法恢复。因此,国家公园建设应始终把生态保护放在第一位,只有在自然资源得到有效保护的前提下,才能适度开发利用,推动生态保护与经济增长协调发展。

(二)坚持明晰产权。国家公园的核心内涵是自然性、国有性和公益性。当前,我国适宜建立国家公园的地区主要分布在经济社会发展滞后的山区林区,当地政府和人民群众发展经济的愿望比较强烈。如果国家公园内的自然资源为当地政府或者群众所有,在经济利益驱动下,极有可能造成自然资源过度开发,不符合建立国家公园的目的。为此,国家公园建设管理应以中央或省级政府为主,园内自然资源归中央或省级政府所有,做到谁所有谁负责、责权利相统一。

(三)坚持试点先行。为确保国家公园建设和管理规范有序推进,有效保护园内自然资源,在当前国家没有出台专门的国家公园法律的情况下,每个国家公园应制定相应的管理办法或条例,实现依法管理。待条件成熟后,可通过国家层面的法律法规,形成完整统一的法律制度。

(四)坚持科学规划。为确保国家公园合理布局,从建立开始就应科学规划。国家公园的设立应符合国家主体功能区定位,主要设立在禁止开发区和限制开发区。要积极借鉴国际经验和通行规则,按照世界自然保护联盟确定的标准,国家公园的面积应不小于1000公顷,且是具有优美景观并需要保护的生态或特殊地形。

(五)坚持试点先行。国家公园建设在我国还处于摸索起步阶段,需要试点成功、条件成熟后才能全面推开,绝不能一哄而起,搞成简单的挂牌子工程,更不能把建国家公园等同于搞旅游开发。云南省在国家公园建设试点上已经取得了较为丰富的理论和实践经验,同时具有特殊的地理位置、独特的自然资源、丰富的人文景观,可以考虑由国家林业局和云南省人民政府继续开展国家公园试点工作,为全面建立国家公园体制探路子,作示范。

总之,建立国家公园体制涉及多个部门、多种资源,情况十分复杂。林业部门将认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署,充分发挥自然资源主要管理者和保护者的优势,依托现有的自然保护区和国家森林公园、湿地公园、沙漠公园,与相关部门积极推进国家公园体制建设,为建设生态文明和美丽中国、实现中华民族伟大复兴的中国梦不断提供更好的生态环境。

(刘雄鹰)

高黎贡山国家公园—鸟瞰高黎贡山

(艾怀森摄)

呼伦贝尔大森林

(王忠宝摄)

贵州老人山国家级森林公园

大围山国家公园—山地苔藓常绿阔叶林(红河州林业局 杨保钢摄)