从三个维度认识国家公园

苏杨,国务院发展研究中心研究员,管理世界杂志社副社长,主要从事国家公园和生态文明政策研究。国家发改委国家公园体制试点评审专家组成员,参与了10个国家公园体制试点方案的相关工作和中央《建立国家公园体制总体方案》起草工作。钱江源国家公园首席专家,大熊猫、东北虎豹、南山、神农架等试点区专家和云南省国家公园专家委员会委员。

◆本报记者程维嘉

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(COP15)上宣布,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5个国家公园。党的十八届三中全会提出建立国家公园体制改革任务,全国陆续开展了10个国家公园体制试点,第一批国家公园正式设立,标志着这项工作进入了新阶段,更标志着中国正式有了名正言顺的国家公园。

第一批国家公园的正式设立有怎样的意义?怎么认识第一批中国国家公园?就相关话题,本报记者采访了国务院发展研究中心研究员苏杨。

> 国家公园范围建立了国土空间管理的权和钱相关的新体制,初步实现了统一、规范、高效的管理,这比划定更多数量的保护区域、达到更多的保护区域面积,有着更重要的意义。

中国环境报:我国在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会期间宣布正式成立第一批国家公园,有怎样的意义?

苏杨:设立国家公园,可以从3个维度认识:国家维度,中国的国土空间用途管制和生物多样性保护有了新手段;公众维度,国家最重要的生态系统和最精华的自然遗产有了官方结论;管理维度,以国家公园为主体的自然保护地体系有了体制保障。

显然,设立国家公园是中央层面的大事,在COP15期间宣布这个成果,主要有3个方面的原因:一是水到渠成。从《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划》提出要"整合设立一批国家公园"以来,2020年就已经到了设立国家公园的时间节点。二是国际形象。国家公园是生物多样性就地保护的主要举措,用举国体制设立国家公园,展现了中国在《生物多样性公约》履约上的重要成就和生物多样性保护主流化的中国模式。三是标杆作用。在国家公园体制完成试点及验收后,正式设立第一批国家公园,给今后国家公园和自然保护地工作树立了标杆,提供了模板。

中国环境报:为什么正式公布的国家公园名单和国家公园体制试点名单之间有所不同?国家公园越多越好吗?

苏杨:从中央最初确定的改革任务"建立国家公园体制"上,就能把握确定第一批国家公园的标准,即资源相对重要、改革相对到位。从资源角度来说,习近平总书记10月12日在COP15大会致辞中的"四个最",即国家公园是自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的陆域或海域,与2017年中办、国办《建立国家公园体制总体方案》中明确的中国国家公园的三个显著特征,即生态保护第一、全民公益性、国家代表性有异曲同工之妙。三江源是生态系统服务功能(中华水塔)和生物多样性均彰显的地方;武夷山和海南热带雨林代表了亚热带和热带常绿阔叶林生态系统,武夷山还是世界遗产,其丹霞景观也是地貌学中的中国象征;大熊猫和东北虎豹则不仅是中国象征的物种多样性代表,也是这些旗舰物种栖息地生态系统的代表。但第一批只有5个,不仅是因为这些区域的资源达标,更重要的是这些区域的体制改革卓有成效,基本完成(至少提出了问题的解决方案)国家公园体制试点中的任务。随着体制改革的进行,还会有更多资源条件也达标的试点区成为国家公园。

不过,要真正理解我国的国家公园,体制这个关键词比资源更为重要——只有体制到位才能实现真正有效的管理。国家公园和以往常见的"画一个圈就是保护区"有着本质上的差别,就是因为其涉及到体制的根本性变革:在国土空间用途管制涉及的"权、钱"制度上,有了根本性的变化。没有这些变化,即便有了法规,管理也是"假的",2017年的祁连山保护区事件就是例证。国家公园范围建立了国土空间管理的权和钱相关的新体制,初步实现了统一、规范、高效的管理,这比划定更多数量的保护区域、达到更多的保护区域面积,有着更重要的意义。也正因为体制上的大变化,建立国家公园成本也相当高。因国力所限,其数量也会有所限制。根据《国家公园空间布局方案》,全国的总数将控制在50个左右。

> 国家公园所有的工作都是紧扣人与自然和谐共生这个关系的,"共生"超越了共处,要有互惠互利。

中国环境报:中国国家公园体现出哪些特色?

苏杨:体现出两个特色。一是生态保护第一。与美国把保护和公益性并列不同的是,我国特别强调生态保护第一,就是希望以国家公园为龙头,切实把自然保护地体系建设带动起来。二是特别强调全民的公益性,要让保护成果为大家共享。这里的全民,不只是包括前往国家公园的人,也包括生活在国家公园区域的原住民。

此外,我国的国家公园除了理念上提出生态保护第一外,重要的特征是用举国体制来实现生物多样性保护的主流化。在中央层面,直接以国家公园为主题的文件从2015年12月开始3年多时间里就7次进入中央深改组会议决策。国家公园工作已经成为国家发改委、财政部、中央编办等综合性部委的重要任务,这与既往的自然保护区工作有了本质差别。从国家公园体制试点以来,一些省也开始用举省体制推动这项工作。比如,青海省落实习近平总书记对青海"三个最大(青海最大的价值在生态、最大的责任在生态、最大的潜力也在生态)"的省情定位,把三江源国家公园管理体制试点改革作为全省"天字号工程",注意并非"天字号生态工程",作为青海省发展的要务。又比如,建设海南热带雨林国家公园成为海南推进国家生态文明试验区建设的三大标志性工程和海南自贸港12个先导性项目之一。这两个例子体现出,我国以国家公园的方式推动生物多样性保护工作并将其融入了主流的发展工作,这是国际社会早就倡导但一直无法落地的生物多样性保护主流化的中国模式。

中国环境报:第一批国家公园的设立将如何推动我国实现《生物多样性公约》相关目标?

苏杨:从《生物多样性公约》履约的角度来看,国家公园体现出的意义更加全面。《生物多样性公约》有三大目标,即保护生物多样性、生物多样性组成成分的可持续利用、以公平合理的方式共享遗传资源的商业利益和其他形式的利用。并不是圈地保护就是完成了《生物多样性公约》履约,在保护生物多样性之外,一定还要考虑这个过程中包含可持续的利用和公平惠益的分享机制。而中国国家公园既强调了保护,又有全民的公益性,恰恰和《生物多样性公约》的履约目标是相吻合的。

国家公园所有的工作都是紧扣人与自然和谐共生这个关系的,"共生"超越了共处,要有互惠互利。美国的国家公园处理起来比较简单,是因为约95%的土地是联邦所有的,基本上没有原住民;而中国国家公园范围内有大量的原住民,大量的产业活动。因此,必然要处理好国家公园和地方发展的关系。三江源国家公园在这方面是典范,在国家公园建设过程中实现了升级要钱和转型挣钱的结合,更多的财政资金使公园全员牧民每户每年拿到21600元的巡护员工资,以特许经营方式进行的生态旅游使诸多牧民体验到了动物保护得越好收入就越高的新挣钱方式。这样的国家公园,才是《生物多样性公约》完整履约的典范。

> 各地需要充分发挥政府智慧,采取因地制宜的改革措施,在保护地完整地实现"两山"转化的新技术路线,既满足保护的要求,还让当地人能够从保护中获益。

中国环境报:国家公园建设还有哪些难点?如何破解?

苏杨:国家公园跨省实现统一管理仍然是难点之一。因为我国的省界是依山川形便设置的,但是国家公园要求生态系统完整性保护,恰恰要把被省界切分的自然区域完整地涵盖进去。

要解决这个问题,核心在于体制。以前自然保护区是基于资源要素式的行业管理,变成国家公园之后,就变成了基于国土空间的综合管理。在这片国土空间上,既要保护的相关权利(比如国土空间用途管制权),又要管绿色发展(比如特许经营管理权),这就要比自然保护区复杂得多。

如何实现统一管理?由于我国行政是按省来切割的,所以需要尝试体制创新,通过合作统一管理分出层次。可以从层级较低的村一级管理开展一些探索。比如管理部门牵头出资,在两个村之间签订共同保护的协议共同管理。只要做到信息共享、规划协调、行动同步,基本上就可以实现统一管理,就基本能做好保护工作了。

中国环境报:对地方政府做好下一步国家公园相关工作有哪些建议?

苏杨:地方政府在国家公园体制中有不可或缺的作用。一是理念、认识上要到位。改变认识,不要把国家公园看作"洪水猛兽"。中央开展生态环保督察并严格追责以来,一些地方领导觉得保护区是禁区,尤其是国家公园实行最严格的保护,要养着它、让着它,代价太大。其实,这是对保护的一种壁垒式的狭义理解和错误认知。实际上,"保护"这个词的国际主流用词是"conservition",台湾翻译成"保育"。英英词典的解释是"wise use",意为聪明利用,这个含义才能完整体现出《生物多样性公约》的三大目标。对于地方政府来说,建国家公园不仅是承担义务,而是要通过升级要钱和转型挣钱,实现经济上的绿色发展转型。

二是在体制改革上需要因地制宜,不能"一刀切"地套用模式。比如,在原住民关系处理上,三江源国家公园每年给原住牧民发放21600元,对于自给自足、缺少现金的牧民来说很可观,给他们参与保护带来了动力。但是在武夷山,原住民很多,茶产业的产值很高,参与保护的补贴收入对于这里的原住民激励作用不足,这就需要从体制上想别的办法。比如,搬迁移民不一定搬到国家公园之外,在国家公园内对其生产生活的范围、方式、强度加以限制即可。另一方面,帮助茶产业升级,通过品牌增值体系,把资源环境优势(即绿水青山),转化为产品品质的优势,并通过品牌体系固化,体现为价格和销量的优势(即金山银山)。同样种10亩茶,以前卖1万元,现在能卖5万元,就能达到品牌增值的效益。

各地需要充分发挥政府智慧,采取因地制宜的改革措施,在保护地完整地实现"两山"转化的新技术路线,既满足保护的要求,还让当地人能够从保护中获益。经过国家公园体制改革,让地方政府、原住民和国家公园管理局,先形成利益共同体,才能形成共抓大保护的生命共同体。

CEN 对话面对面

《关于进一步加强生物多样性保护的意见》系列解读之一

加强生物多样性保护 促进人与自然和谐共生

◆崔书红

加强生物多样性保护是国际社会共识,也是我国生态文明建设的重要内容。我国已经开启全面建设社会主义现代化国家新征程,人与自然和谐共生的现代化是其重要特征之一。近日,《生物多样性公约》第十五次缔约方大会(COP15)在昆明召开,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强生物多样性保护的意见》(以下简称《意见》),国务院新闻办公室发布《中国的生物多样性保护》白皮书,既全面总结了我国生物多样性保护工作成效,也明确了新时期进一步加强生物多样性保护的新目标、新任务,为统领各部门、各地方开展生物多样性保护工作提供了指引,也向世界展现了中国对生物多样性保护工作的重视和担当,对推动共建全球生命共同体具有重要意义。

一、加强生物多样性保护是建设人与自然和谐共生现代化的基础

在党的十九大报告中,习近平总书记描绘了2020年全面建成小康社会之后向第二个百年奋斗目标进军的宏伟蓝图,开启了全面建设社会主义现代化国家新征程。党的十九届五中全会提出到2035年基本实现社会主义现代化远景目标。习近平总书记在中共中央政治局第二十九次集体学习时进一步强调:"我国建设社会主义现代化具有许多重要特征,其中之一就是我国现代化是人与自然和谐共生的现代化,注重同步推进物质文明建设和生态文明建设。"

生物多样性为人类提供了丰富多样的生产生活必需品、健康安全的生态环境和独特别致的自然景观文化等,是人类赖以生存和发展的基础,是地球生命共同体的血脉和根基。习近平总书记在中国北京世界园艺博览会、联合国生物多样性峰会、COP15领导人峰会等多次强调加强生物多样性保护的意义,提出"共同构建地球生命共同体""共建万物和谐的美丽家园""构建人与自然和谐共生的地球家园"的倡议。我国持续加大生物多样性保护力度,采取一系列有力措施,生物多样性保护取得显著成效。

《意见》落实习近平总书记关于生物多样性保护系列讲话精神和党中央、国务院对生物多样性保护工作重要决策部署,与共建万物和谐的美丽家园的要求充分衔接,明确了新时期生物多样性保护各项任务。在新发展阶段,我们要完整、准确、全面贯彻新发展理念,秉持人与自然和谐共生的理念,持续推进生物多样性保护和高质量发展,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主,不断增强生态系统的韧性,统筹污染治理、生态保护、应对气候变化,促进生态环境持续改善,全面推进人与自然和谐共生的现代化。

二、充分把握新时期加强生物多样性保护的战略部署

《意见》明确了进一步加强生物多样性保护的总体目标,提出了加快完善生物多样性保护政策法规、持续优化生物多样性保护空间格局等任务措施,是各地各部门全面推进生物多样性保护各项工作的行动指南。

一是以有效应对生物多样性面临的挑战,全面提升生物多样性保护水平为总体目标,分别以"十四五"和实现美丽中国为时间节点,明确2025年生态系统、重点物种、生物遗传资源等保护目标,并提出到2035年"典型生态系统、国家重点保护野生动植物物种、濒危野生动植物及其栖息地得到全面保护""形成生物多样性保护推动绿色发展和人与自然和谐共生的良好局面,努力建设美丽中国"的目标。

二是要求加快生物多样性保护法治建设,研究推进相关法律法规的制定修订工作,统筹协调生态保护红线、自然保护地、生物多样性保护优先区、重点生态功能区管理,推进山水林田湖草沙冰一体化保护和修复,持续加强执法监督检查,严厉打击涉生物多样性的违法犯罪行为,形成严打严防严管严控的高压态势。

三是协同推进生物多样性保护与生物资源可持续利用,加强生物资源开发和可持续利用技术研究,规范生物多样性友好型经营活动,推动绿色产业发展和特许经营,构建高品质、多样化生态产品体系,实现生物多样性可持续利用。

四是强化生物多样性治理能力建设,构建完备的生物多样性保护监测体系,持续推进重点区域的生态系统、重点生物物种及重要生物遗传资源调查,持续提升外来入侵物种防控管理水平。切实履行我国参加的与生物多样性相关的国际条约,积极参与全球生物多样性治理,加强生物多样性保护与绿色发展领域的双多边对话合作,提升国际影响力。加强生物多样性保护宣传教育,完善社会参与机制,引导各级党委和政府、企事业单位、社会组织及公众自觉主动参与生物多样性保护。

五是加强组织领导和统筹协调,切实担负起生物多样性保护责任,研究建立市场化、社会化投融资机制,加强技术研究和专业人才培养,切实保障生物多样性保护工作有序高效开展。

三、切实落实加强生物多样性保护的各项任务

当前正处在加强生物多样性保护、推进全球环境治理的关键时期。贯彻落实《意见》各项要求和任务措施,要以习近平生态文明思想为指引,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,将生物多样性保护融入生态文明建设和高质量发展全过程和各方面,促进各项任务有效实施。

全面落实责任。扭转生物多样性丧失趋势需要付出长期艰苦努力。按照分级压实主体责任的基本原则,各级党委和政府要落实生态文明建设责任制,生物多样性主管部门要提高各项任务执行力,各相关部门要履行好生物多样性保护职责,加强协调配合,共同凝聚保护合力。

完善政策制度。按照生态文明建设总体要求,将生物多样性纳入经济社会发展的全过程,依照生态文明制度体系的要求,推进生物多样性领域法律法规制修订,制定新时期中国生物多样性保护战略与行动计划和生物多样性保护重大工程十年规划,不断完善相关政策制度,将生物多样性新要求、新部署落实到各方面、各领域。

提高保护成效。坚持在保护中发展、在发展中保护,在加大生物多样性保护的基础上,进一步确定可持续利用的方向与范围。按照新发展理念要求,坚持生态优先、绿色发展,加快自然保护地优化调整,完善生态保护红线监管制度,开展系统性保护和修复,创新生物多样性可持续利用机制,推进生态产品价值实现,通过生物多样性保护助推经济社会高质量发展。

提升治理能力。有效衔接调查监测工作,充分依托各级各类监测站点,构建生态定位站点等监测网络,整合利用各级各类生物物种、遗传资源数据库和信息系统实现数据共享,推动生物多样性监测现代化。同时,有效衔接各类执法行动,推进全面开展执法监督检查。加大科技研发、教育培训、公众参与力度,构建全社会共同参与生物多样性保护的新格局,全面提升生物多样性保护能力和治理水平。

积极参与全球治理。秉持人类命运共同体理念,坚持多边主义,切实履行环境保护国际公约,积极参与全球生物多样性治理,深入开展生物多样性保护国际合作,为推进全球生物多样性保护提供中国智慧、中国方案,与国际社会共同构建人与自然生命共同体。

作者单位:生态环境部自然生态保护司

局长论坛

探索建立采测分离工作机制

◆河北省秦皇岛市生态环境局 高源山

为了解决环境监测队伍、能力、机制建设等问题,河北省秦皇岛市生态环境局积极探索,建立了采测分离工作机制。通过整合监测资源,统一调配力量,优化任务分配,提高了大型仪器使用效率,短期内解决了部分监测人员混岗、能力不足、监测数据研判不及时等问题,在一定程度上缓解了监测任务、监测队伍和实验室能力之间的矛盾,进一步提升了环境监测能力。

摸清底数,合理分配任务。通过全面摸底,秦皇岛对全市的监测队伍和监测能力有了详细了解。根据相关要求,秦皇岛每年环境质量监测任务约4万项次、污染源执法监测任务约1.5万项次、其他监测任务约3000项次。在摸清底数的基础上,秦皇岛将任务分为实验室和现场采样两部分,合理分配到市中心和各县区中心,市监控中心负责统筹安排,同时,对采样点和实验室进行优化,最大限度节约时间和人力。对确需外委监测事项,由市监控中心统一核定基数、统一组织招标,统一规范管理。

搭建体系,优化工作流程。做好现场采样,成立现场调度组、现场采样组。同时,根据规划路线设立样品收集流转点,每个流转点接收待检水样,水样送至流转点后由工作人员对水样进行编码,再流转至各实验室进行实验分析。各实验室接收待检样品后,样品在内部进行流转,按照项目进行实验室分析,数据上报采测分离系统。如数据异常,留样复测,复测数据正常上报采测分离系统;如留样数据仍异常,经过相关管理科室排查管控后,启动重新采样程序。同时,加强数据分析应用,实现数据共享,将数据情况每周上报秦皇岛生态环境局主管科室。

完善机制,确保数据质量。建立培训制度,集中开展培训、现场教学,并制作小视频操作规程和现场作业指导书,不断提高人员的监测业务水平。制定配套的采测分离质控方案,从样品采集、保存与运输等环节,严格质量控制管理措施,保证监测全过程有效控制、监测结果准确可靠。对待检样品实行加密管理,报送数据执行"三级审核"制度。建立质量监督机制,加强质量控制,确保环境监测数据真实准确。为使采测分离工作便捷高效,开发建设采测分离工作信息化管理平台,推动水质预警预报智能化。探索科技化、自动化监测机制。今年在全市19条河流新建了33个水质自动站,加强河流预警预报。在河流预警、排污口溯源监测的工作中,也计划采用无人机采样、自动采样艇等方式,不断提高环境监测水平。