



长三角唯一
国家公园体制
试点区——
钱江源国家公
园美丽霞光。
段刚强摄

国家公园试点将收官:和谐共生画卷美丽初现

本报记者 赵征南

“水是眼波横，山是眉峰聚。”宋代词人王观曾为钱江源留下如此佳句。

钱江源国家公园体制试点，位于浙江省开化县，总面积为 252 平方公里。它是目前 10 家国家公园试点区中面积最小的一个，却有着自己的“王牌”——保存着大面积、全球稀有的中亚热带低海拔典型的原生常绿阔叶林地带性植被，也是长三角地区内的唯一试点区。

对于经济发达、人口密集的长三角地区而言，这颗生态明珠将成为区域生态绿色发展的重要窗口，为长三角一体化高质量发展提供生态保障，为长三角因地制宜制定符合自身特点的自然保护地体系发展战略提供经验借鉴。

2015 年，我国启动国家公园体制试点，包括东北虎豹、祁连山、大熊猫、三江源、海南热带雨林、武夷山、神农架、普达措、钱江源、南山等 10 处，涉及 12 个省份，总面积超过 22 万平方公里，约占我国陆域国土面积的 2.3%。

2019 年 8 月 19 日，第一届国家公园论坛在西宁召开。习近平总书记 在贺信中指出，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。

在接受记者采访时，国家林业和草原局相关负责人表示，通过几年的努力，国家公园体制试点已取得阶段性成果。国家公园设立规范、监测指标与监测技术体系，以及国家公园生态保护和自然资源管理、生态保护监督等管理办法即将出台。当前，国家林草局正在组织第三方对 10 个国家公园体制试点区任务完成情况开展评估验收，预计 10 月底前完成，年底前，将按照成熟一个设立一个的原则，提出正式设立国家公园的建议名单。

生态保护摆在首位已成共识

正午时分，被绿植环绕的钱江源国家公园霞川村跨省联合保护站内，生态巡护队员江清明在此歇脚。

村子里上了年纪的人则更熟悉他的绰号——“狐狸”。曾经，黑熊、小鹿、野猪、兔子只要碰到“狐狸”便是“倒了大霉”，极易成为周边县城餐馆内的盘中餐。随着生态保护力度的加大，江清明决定“金盆洗手”，可家里一下子每年要减少 5 万多元的捕猎收入，生计成了难题。去年 5 月，霞川村与邻省的东头村在区域内率先达成共识，在霞川村设立钱江源国家公园跨省联合保护站，配备巡护设备，共建巡护队伍，他也从“金猫手”变为“守护者”，并决定将这份新工作一直坚持下去。

曾走遍每个山头的他，对何处容易设置陷阱、哪里的树木较为粗壮，都了如指掌。现在，当需要制定巡护路线或是布设红外相机时，保护站都是先听他的“专业”意见。

把生态保护摆在第一位，已成为 10 个试点区的共识。东北虎豹试点区“天地空”一体化监测体系覆盖 5000 平方公里，基本实现“看得见虎豹、管得住人”；普达措试点区矿权和水电等开发企业已全部退出，祁连山、南山等试点区退出数量超过 50%；神农架试点区组建综合执法大队，实现区域内自然资源综合执法。

从青海果洛玛多县城到黄河源牛头碑，90 公里的道路风景迷人。放眼望去，一望无际的草原一直延伸至巍峨的雪山之下，斑头雁、赤麻鸭追逐嬉戏，藏野驴、藏原羚尽情驰骋。如果将时光倒退五年，这条路曾让三江源国家公园黄河源园区管委会综合部主任同军揪心不已。

都说黑土好，但若只见黑土，不见绿草，黑土滩就成了靓丽草原上一道道“伤疤”。过去修路时，砂石料沿路取材，鱼鳞状频现，再加上过度放牧，致使草场退化。同军告诉记者，如今，300 多个小坑已经被填平，种上了牧草，深坑也成了警示教育基地。试点启动以来，黄河源园区以大工程、大修复促进大保护，整体生态功能从



从正上方起，按顺时针方向，依次为东北虎豹、海南热带雨林、南山、普达措、祁连山、钱江源、三江源、神农架、武夷山、大熊猫国家公园体制试点区。
制图：邢千里（除署名外，均受访者供图）

“基本稳定”转向“轻微变好”，黄河源头千湖奇观再现——湖泊数量由原来的 4077 个增加到 5849 个，湿地面积增加 104 平方公里。水源涵养能力进一步增强，生物多样性不断丰富，尤其是藏野驴、藏原羚等动物数量明显增加，近年来还拍摄到旗舰物种雪豹和 520 匹的藏野驴大种群。

国家公园是以保护具有国家代表性的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域，是我国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部分，保护范围大，生态过程完整，具有全球价值、国家象征。把最应该保护的地方保护起来，是全体国民心中的共同期盼。

打破“九龙治水”碎片化顽疾

山水林田湖草是一个生命共同体。

为什么要建立国家公园体制？国家林草局相关负责人在回应记者采访时表示，过去，自然保护区分别由原林业、环保、住建、农业、水利、国土、海洋等多个部门管理，由于顶层设计不完善，空间布局不合理，分类体系不科学，管理体制不顺畅，法律法规不健全，产权责任不清晰等原因，导致我国自然保护区重叠设置、多头管理、边界不清、权责不明。

“过去是互不相干、各管一段，缺乏系统规划和顶层设计，一些地方出现交叉重叠，另外一些地方出现保护空缺，完整的自然生态系统被行政分割、部门分治，碎片化、孤岛化现象突出，严重影响了保护效能的发挥。”钱江源国家公园管理局常务副局长汪长林告诉记者，钱江源试点区整合原有保护地管理机构，成立了由省政府垂直管理、纳入省一级财政预算、由省林业局代管的钱江源国家公园管理局，并通过与地方政府建立的交叉兼职、联席会议、联合行动等机制，形成了“垂直管理、政区协同”的管理体制。

打破“九龙治水”碎片化治理顽疾的，

不仅仅是钱江源。试点启动以来，10 个试点区突出“山水林田湖草”系统治理，将相关的各级各类自然保护地整合划入国家公园范围内，实行统一管理，大熊猫国家公园试点探索整合 82 个自然保护地；东北虎豹国家公园将珲春、汪清等多个自然保护区连成一个大区域，实现了试点区内野生动物数量稳步增长；神农架国家公园涵盖原有的世界人与生物圈保护区、世界地质公园、世界自然遗产地、国际重要湿地等 10 个自然保护地，总面积由原国家级自然保护区的 704 平方千米增加到 1170 平方千米。

共促绿色发展方式和生活方式形成

“住着全新的黎族特色小楼，感觉宽敞多了，卫生条件和生活质量都有很大的改善，我从贫困一步之间迈进了小康。”海南省白沙县银坡村村民符国强分享了自己在生态搬迁后的幸福生活。

银坡村，是海南第一个生态移民村，由道银、坡富两村合并而来。原先两村位于海南热带雨林国家公园核心区，2017 年通过国有土地和集体土地置换、安置就业，符国强终于走出了大山，告别了公路、通讯信号不通的历史。

搬出来的人致富增收干劲足，没搬迁的同样对未来充满信心。在福建武夷山，永生茶业公司负责人方舟最近正忙着为自家千亩生态茶园套种大豆。茶园为何要种大豆？面对记者的疑惑，方舟解答道：“茶豆间作，有利于减肥增效、提升地力。大豆根瘤菌固氮能力强，长成后又割翻压入土，便能为茶树供应源源不断的天然绿肥。”

武夷山国家公园试点开启后，出台国家公园茶园改造规定，鼓励和引导茶企、茶农按标准建设生态茶园，实施化肥和农药减量、生态和有机农产品增量的“双减双增”工程。作为第一批响应者，方舟已经尝到了甜头，“茶树面积减少了，但生态环境好了，农药化肥使用减少了，茶叶品质与市场效益反而提高了。”

古茶乡，如今正飘出生态新茶香。

在青海三江源黄河源园区，由上海援青资金支持生态畜牧业正不断探索前行。生态畜牧不是简单地自由放牧，而是实行牲畜草场折价入股、牲畜分群饲养、草地划区轮牧、收益按股分配的模式。

这一模式的核心在于充分考虑草畜平衡，玛多县日谢村生态畜牧业合作社理事长肉多是当地第一位提出“养畜先种草”的基层干部，但苦于缺乏资金对基础设施进行改造。如今，畜棚改造工程拔地而起，再加上储草棚、小口机井的建设，合作社日渐红火。

玛多秉持最严格的生态保护理念，生态畜牧业不断发展后，优先考虑的不是增加牲畜，依然是“种草”，通过草场的恢复扩大牲畜承载力。

5 年来，各试点区在破解保护与开发协调难题时，充分尊重社区的发展意愿。对于实在不想走或者短期内无法搬迁的居民，通过生态补偿等多种手段支持社区的发展。

今年 7 月，三江源国家公园扎陵湖生态管护员拉依被玛多县授予“最美生态管护员”称号。每天天蒙蒙亮，她就骑上摩托车，带上干粮和水外出巡护。从草原利用者，到草原守护者，她获得的不仅是内心的自豪，还有实打实的红利。

黄河源园区结合精准扶贫，全面落实生态管护“一户一岗”政策，3042 名生态管护员持证上岗，年人均增收 2.16 万元。与此同时，园区兑现新一轮草原生态保护补助资金，人均增收 1.06 万元。

对生态系统而言，人类早就和它们连成了生命共同体。人们在与大自然漫长的和谐共生中，已经摸索出一些较不易与自然起冲突的生存方式，成为生态保护中不可缺少的一环。例如，“禁止砍柴”写入钱江源试点苏庄镇唐头村的村规民约，对“偷盗树木”“无证收购木材”等行为精细处罚，并规定“对屡教不改者‘杀畜分肉’”。

在钱江源试点区内的长虹乡高田坑古村落，“暗夜经济”正逐渐打造出品。这里被称为长三角夜晚最“黑”的地区之一，具备“肉眼可见银河”的天文观测自然优势。每一年的“星空节”，江清明也会来到此处，亲眼见证生态优势向经济优势的转化。

仰望星空，国家公园正成为华夏大地上最明亮的一颗星辰，照亮人与自然和谐发展的未来之路。

专家访谈

文汇报：在推进生态文明建设方面，探索建立国家公园体制的意义何在？

雷光春：回顾我国自然保护体系建设历程，从总体情况上看，取得了明显成效，但也存在“不完整”现象、多头管理现象，保护效率不高。生态文明建设的核心是尊重自然、顺应自然、保护自然，站在新的历史起点，国家要加强国土空间管控力度，实施最严格的生态保护。国家公园体制探索能更好地保护生态系统的原真性和完整性，是生态文明建设的重要抓手。

文汇报：试点开启以来，哪些进展让您印象深刻？

雷光春：体制机制创新最大的亮点便是破除多头管理难题，实现一个部门统一管理。过去，每个部门都觉得自己有义务，都有一种责任感，但多头管理会带来很多副作用，相互之间可能会出现政策上的矛盾和误会，弱化了保护的效果。

试点还理顺了中央和地方在生态保护中的关系。过去，所有的事情谁都可以管，谁都可以不管，现在理顺了中央和地方的事权。这样做的另一个好处在于，国家公园把主体责任落实到中央层面，建设管理费用由国家提供，消除了“地理偏远，经济薄弱地区却承担最重保护责任”的尴尬，更加公平。

强调和谐发展。国家公园试点之后，区域内生产生活会有很多限制，怎么样才能保障区域内社区和百姓的生计？通过生态补偿等机制，老百姓并没有被边缘化，而是参与到国家公园的建设过程中。与此同时，参与面并不局限与区域内社区，通过特许经营、公众参与、科研教育的开展，全社会对保护生态安全的意识飞速提升。

文汇报：今年年内将正式设立国家公园，如何看待这个时机？

雷光春：国家公园体制试点是我国生态文明建设的重要任务之一，试点的目标就是要设立国家公园，不仅仅是政策性研究和探索，在总结经验的基础上，成熟一个就设立一个。方向是正确的，时机也是成熟的。

文汇报：国家公园内，有无必要将原有生产生活方式全部清退？

雷光春：建立以国家公园为主体的自然保护地体系，根本在于处理好人与自然的关系。我们要建的国家公园，不应是单纯的生态系统，还应是一个社会生态系统，强调自然与文化遗产的融合。如果只是简单地把人赶出生态保护区域，公众对自然保护的感知就会很有限。在很多自然保护地，生物多样性的维系已经离不开人为管理，也就是说，如果完全脱离了人，生物多样性甚至可能会下降。

人与自然已经和谐相处了数千年，“控制管理”或许是比“驱赶隔离”更好的保护方式。我认为，在国家公园范围内，应严格控制人口的迁入，为自愿搬迁的居民提供后续支持，实在不想走的可以留下来，并通过生态补偿等手段支持社区的发展。只要不出现比如滥砍滥伐、平地盖房等大规模的破坏活动即可，继续维持生态系统和人类生产生活方式协同进化。

文汇报：国家公园体制探索远期目标，是 2035 年全面建成中国特色自然保护地体系，如何理解其中的“中国特色”？

雷光春：我们建设国家公园时的国情和西方国家不同，中国有五千年的文明史，人与自然的相互关系一直存续至今，人在生态系统中一直扮演着一个关键角色。而西方国家大多在无人区建设国家公园，或者是通过一定方法使该区域成为无人区。

其次，保护强度不同。世界自然保护联盟(IUCN)自然保护地管理分类标准，将各国的保护地体系总结为 6 类，国家公园为第二类，在其之上还有一个更严格的级别。我国从建设国家公园之初，就将其定位为最严格的保护级别。

第三，发展历程不同。我国拥有超 11000 个各种类型的保护地，其中自然保护区占了 1/4，从面积上看更是占据了 3/4。多个部门建立了各种类型的保护地。所以我们要构建的是以国家公园为主体、自然保护区为基础，各类自然公园为补充的自然保护地分类系统。

国家公园体制探索要坚定向前

访北京林业大学生态与自然保护学院教授雷光春