

新时代国家公园生态价值实现路径探析

孙博然

国家林业和草原局林草调查规划院, 中国·北京 100714

【摘要】国家公园作为自然生态保护的重要载体,对于维护生物多样性、保护生态系统完整性以及传承历史文化具有重要意义。本文从理论视角探讨新时代国家公园生态价值实现路径,阐述国家公园的概念、特点及生态价值,分析新时代国家公园建设的现实问题,并提出严格界定国家公园边界、拓宽建设投资渠道、统筹生态保护与资源开发及建立健全管理体系和政策标准的对策建议,以期为推动国家公园生态价值实现提供有益参考。

【关键词】国家公园;生态价值;实现路径;新时代

随着人类对自然环境的认知加深,生态保护意识逐渐增强。国家公园作为全球自然生态保护的重要载体,承担着保护自然资源、传承历史文化以及开展生态旅游等重任。党的二十大报告提出“加大文物和文化遗产保护力度,加强城乡建设中历史文化保护传承,建好用好国家文化公园”。2021年10月,我国正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批国家公园,保护面积达23万平方公里,涵盖近30%的陆域国家重点保护野生动植物种类。由此可见,国家公园生态价值不仅是国家公园践行“绿水青山”向“金山银山”转化的积极践行,也是地方生态文明建设的重要抓手^[1]。然而,国家公园在建设过程中仍面临诸多挑战。基于此,本文提出严格界定国家公园边界、拓宽建设投资渠道、统筹生态保护与资源开发及建立健全管理体系和政策标准的针对性建议,以期为推动国家公园生态价值全面实现助益。

1 国家公园的概念界定及基本特点

1.1 国家公园的概念界定

国家公园(National Park)是指由国家批准设立并主导管理,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。

1.2 国家公园的基本特点

综观全世界不通规模、不同类型的世界国家公园,其特征是多元化、全面性的,不仅包括自然环境的保护和资源的利用,还包括社会文化价值的体现和科学研究的价值^[2]。这些特征共同构成国家公园的独特性和不可替代性,使其成为人类宝贵的自然和文化财富。

第一,自然状况的天然性和原始性。国家公园多以天然环境为基础、以天然景观为主要场景,并配有必要的人为建筑和辅助设施。

第二,景观资源的珍稀性和独特性。国家公园天然或原始的景观资源往往为一国所罕见,是自然遗产中的精华部分,具有珍稀性和独特性。

第三,具有科研价值和文化价值。国家公园内的自然资源十分丰富,为科学家提供研究和探索自然环境的机会和资料。同时,国家公园自然景观和历史文化遗迹为人们了解自然和发展历史提供重要路径。

2 新时代国家公园的生态价值

新时代国家公园是对国家生态文明试验区建设的有益探索,也是我国实现生态文明高质量发展的必要举措,在理论与实践方面都具有重要意义。

2.1 生态文明和美丽中国建设的新探索

随着新时代生态文明建设深入推进,以国家公园为主体的自然保护地体系建设被赋予重大战略意义,其发展进程明显加快,且不断走向特色化发展道路。我国首批国家公园的正式设立充分表明具有中国特色的国家公园体系建设已取得较大突破,为未来建成国家公园体系立石奠基。新时代国家公园建设是全面贯彻新发展理念、落实美丽中国愿景的重要举措,真正实现生态价值转换的关键环节,有助于推动我国生态文明建设和经济社会绿色发展进程。

2.2 保护生物多样性和生态系统的关键措施

国家公园作为自然保护重要区域,能够为各种野生动植物提供良好的生存环境和繁衍空间,有效避免物种灭绝风险,有助于保护物种多样性,进而维护生态平衡,保障生态系统的稳定。同时,国家公园通过划定保护区、限制开发活动以及监测和管理野生动植物种群,重点管理入侵物种,对于维护生态系统稳定和健康具有重要意义。此外,国家公园能够有效保护森林、湿地、水域等生态系统,有助于减缓全球变暖、减少温室气体排放,为人类生存和发展提供更优质的环境。

2.3 发挥生态教育和生态旅游价值的有效途径

国家公园不仅是自然生态系统的保护地,也是人类文化和历史的保护地。国家公园作为向公众传播生态知识和环保理念的重要场所,能够让人们在享受自然美景的同时,提高对自然环境和生物多样性的认识,培养公众环保意识和责任感。同时,国家公园优美环境和独特景观也具有很高的旅游价值,可以带动当地经济发展。

2.4 保护全球生态环境的重要支持。

国家公园的建设和发展不仅对国内生态环境保护具有重要意义,也能对全球生态环境保护做出贡献。国家公园能够切实保护和恢复自然生态系统,为全球生物多样性保护和气候变化缓解做出积极贡献。同时,我国国家公园的成功经验也可以为其他国家和地区提供借鉴和参考,进而推动全球环境保护事业发展。

3 新时代国家公园建设的现实问题

3.1 国家公园边界不明确

国家文化公园建设的前提和基础是确定科学合理的空间边界。发达国家自然类国家公园、文化遗产和文化景观类国家公园等都具有几十公里或几百平方公里不等的明确空间边界^[3]。然而,我国五大国家公园历史文化脉络复杂,难以在短时间内准确界定空间边界,存在边界模糊、界限不清的问题。一方面,国家公园边界不明确可能会侵犯到周边地区居民土地权益,从而引发对土地资源的争夺和纠纷问题。另一方面,国家公园边界不明确会导致管理人员对管辖范围产生分歧,难以制定和执行有效管理措施,增加国家公园管理难度。

3.2 建设资金缺口显著

其一,建设资金需求量大。我国首批5个国家公园规划总面积为23万多平方公里,涉及多个省份和地区,建设规模较大,建设资金缺口明显。同时,国家公园规划、设计、建设、维护和运营等多个方面都缺乏需要资金支持。其二,地方财政投入不足。我国国家文化公园建设资金采取的是项目制,确定重点领域,由中央政府提供一定专项资金,地方政府提供配套资金,两大主体共担的方式。然而,由于各地经济发展水平和财政状况不同,一些地方政府的财政压力较大,难以承担相应的资金投入,导致国家公园建设资金不足,影响国家公园建设进度和质量。其三,建设资金来源单一。现阶段国家公园建设资金主要来源于政府财政投入,而社会资本和国家公园门票收入等其他资金来源占比较小,且缺乏有效的市场融资和社会投资渠道,难以为国家公园的建设和发展提供有力支持。

3.3 生态保护与资源开发不平衡。

国家公园内往往拥有丰富自然和文化资源,这些资源既需要得到充分保护,又需要通过合理开发利用来实现可持续发展。如何平衡资源保护与开发之间的矛盾,是国家

公园面临的重要挑战。一方面,国家公园生态保护与资源开发不平衡问题表现为过度开发和利用自然资源。为满足人类需求和推动经济发展,一些国家公园在资源开发过程中,往往只注重经济效益而忽略生态保护,过度开发自然资源,破坏生态系统的平衡和稳定性,甚至导致一些物种的灭绝。这种过度开发的行为不仅会对生态环境造成不可逆转的损害,也影响到我国国家公园的可持续发展^[4]。另一方面,国家公园生态保护与资源开发不平衡问题还表现为管理体制不完善。一些国家公园存在管理机构和运营企业界限不清、职责不明等问题,在资源开发和生态保护方面存在漏洞和利益冲突。同时,部分国际工业缺乏有效的监管机制和评估体系,难以保障资源开发的科学性和合理性,也难以有效监督和管理生态保护工作。

3.4 管理体系和政策标准不完善

国家公园建设、保护、管理离不开强有力的法治保障,但就现实而言,在国家大力推进的五大国家文化公园建设中,四大国家公园文化遗产保护并未有专门的保护条例。仅在2006年制定《长城保护条例》对长城保护作出规范^[5]。一是从管理体制方面来看,目前我国国家公园“一园一法”的立法模式,存在着“形有魂无”的问题^[6],仅具有“一园一法”的外壳,并不具有实现国家公园立法目的核心功能。受管理保护对象、任务不一及阶段性影响,对自然保护区的管理还存在着“九龙治水”的现象。国家公园管理工作设计多个部门,各部门之间难以统筹平衡。二是从政策标准体系方面来看,各类保护地建设管理还缺乏系统科学标准和技术规范体系,生态保护体制机制不健全,不同保护地相互重叠,保护目标单一。三是从监管执法方面来看,国家公园管理部门众多,存在法律规章执行不畅,监管体制不顺、权责不清等问题,滞碍国家公园生态价值的实现。

4 实践路径

实现国家公园生态价值既是建设文化遗产保护强国的题中之义,也是中国建设生态文明法治体系的重要内容之一^[7]。

4.1 严格界定国家公园边界

国家公园边界用地类型交错,具有矛盾复杂性、景观异质性、动态变化性和生态脆弱性的综合特点,一旦偏离最佳生态边界就会削弱保护地生态系统的原真性和完整性,增大管理难度和成本。因此,明确限定生态系统保护核心用地,合理界定国家公园边界,是指导国家公园规划建设和管理的首要任务,也是保护生态系统核心价值的先决条件。首先,政府部门需要对国家公园的地理环境、生态系统、生物多样性、气候变化等方面进行全面的基础调查和研究,并根据国家公园特点和需求,确定边界划分的原则和方法。例如,可以考虑自然地理特征、生态系统完整性、土地利用现状、社区发展等因素,采用地图测绘、GIS

技术等手段进行边界划分^[8]。其次,相关部门应根据基础调查结果,制定具体边界划分方案,并公开征求社会各界的意见,进行审批。这样不仅可以保证方案的公正性和透明度,同时也可以提高公众对国家公园保护的认知和支持。最后,需要严格按照审批通过的方案,进行具体的边界划分工作,并做好相关的记录和档案管理工作。

4.2 拓宽建设投资渠道

2022年9月,财政部、国家林草局(国家公园局)联合印发《关于推进国家公园建设若干财政政策意见》(下称《意见》)指出,构建投入保障到位、资金统筹到位、引导带动到位、绩效管理到位的财政保障制度,为加快建立以国家公园为主体的自然保护地体系、维护国家公园生态价值实现提供有力支撑。第一,开展生态产品价值转化。国家公园的生态资源具有较高价值,国家公园应积极探索生态资源价值转化机制,通过开展碳汇交易、统筹生态补偿、生态保险等模式,并引入企业投资,实现生态产品市场运作和价值转化。第二,推进生态产业发展。国家公园可以积极推进生态旅游、自然教育、科学研究等活动,提供生态旅游服务和产品。同时,相关部门应加速开发旅游线路和配套设施,提高生态旅游品质和效益,助推国家公园生态价值实现。第三,建立多渠道投资机制。国家公园相关管理部门可以设立专项基金,通过发行国债、设立基金、企业捐助等方式,吸引社会资本进入国家公园建设领域形成政府引导、企业参与、市场运作的投资机制,进而推动国家公园生态价值有序实现。同时,可以通过推广绿色金融产品等途径,引导各方资本积极参与国家公园建设,为国家公园生态价值实现提供助益。

4.3 统筹生态保护与资源开发

国家公园需要从科学规划和管理、加强生态资源保护措施、加强生态监测和评估三个方面入手,以实现生态保护与资源开发的平衡,助益国家公园生态价值实现。首先,科学规划和管理。国家公园应在遵循国家有关法律、法规和政策基础之上,同时综合考虑科学评估和论证,综合考虑生态保护、资源开发、社会经济和文化保护等因素,制定合理科学且符合实际发展情况的规划和管理方案。方案应设计生态保护、资源开发和旅游管理等各方面,明确生态保护和资源开发的目标、任务和措施,以平衡生态保护和资源开发。其次,加强生态资源保护措施。国家公园应严格控制生态资源开发利用的规模和强度,严厉打击非法采伐、捕猎、采集等行为,强化对植被恢复、水环境治理、土壤保护等受损自然生态系统修复工作,以恢复其生态功能和生态价值。同时,国家公园还要优化旅游管理和开发工作,制定合理旅游规划和活动内容,控制游客数量和活动范围,避免对生态环境造成破坏。最后,加强生态监测和评估。国家公园可以通过卫星监测、地面调查等方

式,加强对国家公园内生态系统的环境监测和评估,及时掌握生态系统变化情况和资源利用状况,随时调整规划和管理方案,优化生态保护和资源开发的平衡,为国家公园实现生态价值提供有效路径。此外,相关部门应该加强对违法行为的惩处力度,确保国家公园生态保护和资源开发工作得到有效执行。

4.4 建立健全管理体系和政策标准

其一,统筹各部门管理职能。国家公园应该设立专门的管理机构,统筹园区规划、建设、管理、保护和监督等工作,并实现有效地执行和监督,为新时代国家公园生态价值实现提供外部保障。同时,国家公园应该创新建立资源利用、生态保护、旅游开发等方面的运营模式和机制,有效地促进生态资源合理利用和生态保护协调发展,推进国家公园生态价值实现进程。其二,建立标准化管理流程。国家公园应该制定完善国家公园法、自然保护地管理条例、野生动植物保护条例等政策法规,明确国家公园定位、管理职责、资源保护、生态修复、公众参与等方面规定^[9]。同时,国家公园应该建立标准化管理流程,确保各项管理工作符合规范和标准,并应根据实际情况不断优化管理流程,提高管理效率和水平,为国家公园生态价值实现筑牢基础。

参考文献:

- [1] 赵越鸿,张壮.“双碳”背景下国家公园区域绿色竞争力提升研究[J]. 长春市委党校学报, 2023(4): 23-28.
- [2] 吴贇. 国家公园投资经营模式的国内外经验借鉴及启示[J]. 建筑经济, 2023(S1): 26-30.
- [3] 薛冰洁,张玉钧,安童童等. 生态格局理念下的国家公园边界划定方法探讨——以秦岭国家公园为例[J]. 规划师, 2020(1): 26-31.
- [4] 赵雪雁,苏慧珍. 国家公园可持续生计研究框架及关键议题[J]. 自然资源学报, 2023(9): 2217-2236.
- [5] 王敏. 国家文化公园立法的现状审视与完善进路[J]. 自然资源学报, 2023(9): 2332-2344.
- [6] 廖华,宁泽群. 国家公园分区管控的实践总结与制度进阶[J]. 中国环境管理, 2021(4): 64-70.
- [7] 戴俊骋. 国家文化公园研究的路径分析[J]. 旅游学刊, 2023(6): 40-51.
- [8] 王琦,王辉,虞虎. 基于生态安全格局的国家公园边界划定——以雅鲁藏布大峡谷国家公园为例[J]. 自然资源学报, 2023(4): 951-965.
- [9] 邱敏. 论我国国家公园立法存在的问题与完善建议[J]. 法制与经济, 2020(11): 30-31, 34.

作者简介: 孙博然(1992.6—),女,汉族,吉林省长春人,本科,国家林业和草原局林草调查规划院,工程师,研究方向:林草规划设计。