

Study of Chinese Ecological Protection's Institutional System

Fang Wang

Tianjin Administrative Institute, Party School of Tianjin Municipal Committee of CPC, Tianjin
Email: wf_hily@163.com

Received: Jul. 28th, 2020; accepted: Aug. 14th, 2020; published: Aug. 21st, 2020

Abstract

Establishing Chinese ecological protection and restoration system require ecological system to recover self-operation through effective protection, government and restoration. We should further strengthen the consciousness of country's mountains, rivers, forests, farmlands, lakes, and grasslands form a community of shared life; seek new ways of governance from an overall perspective, adhere to the use of systemic thinking to coordinate the governance and restoration of ecological and environmental problems, and achieve "multiple regulations in one" to build a strong ecological security barrier. The paper summarizes the Chinese ecological environmental institutional system from three aspects: protection and restoration of mountains, rivers, forests, farmlands, lakes, and grasslands; natural protected area system; biodiversity protection, providing a theoretical basis for accelerating the restoration of our country's ecosystem.

Keywords

Ecological Protection, Ecological Restoration, System Innovation

中国生态保护制度体系研究

王 芳

中共天津市委党校天津行政学院, 天津
Email: wf_hily@163.com

收稿日期: 2020年7月28日; 录用日期: 2020年8月14日; 发布日期: 2020年8月21日

摘 要

健全生态保护与修复制度, 其核心在于通过有效的保护、治理与修复措施, 促使我国生态系统尽快恢复

自我运行。应进一步加强山水林田湖草是生命共同体的认识，从全局角度寻求新的治理之道，坚持用系统思维统筹生态环境问题的治理与修复，实现“多规合一”，以筑牢生态安全屏障。文章从山水林田湖草的保护与修复、自然保护地体系的建立以及生物多样性保护等角度对我国生态保护和修复制度进行系统梳理与总结，为加快我国生态系统的恢复提供理论依据。

关键词

生态保护，生态修复，制度创新

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的十九届四中全会明确提出，要健全生态保护和修复制度。筹山水林田湖草一体化保护和修复，加强森林、草原、河流、湖泊、湿地、海洋等自然生态保护。加强对重要生态系统的保护和永续利用，构建以国家公园为主体的自然保护地体系，健全国家公园保护制度。加强长江、黄河等大江大河生态保护和系统治理。开展大规模国土绿化行动，加快水土流失和荒漠化、石漠化综合治理，保护生物多样性，筑牢生态安全屏障。除国家重大项目外，全面禁止围填海[1]。

山水林田湖草是生命共同体，在生态保护与修复工作中，必须以系统思维推进系统工程，继续加强生态文明的制度体系建设，用制度的力量来保障生态文明建设的成果[2]。在进一步健全生态保护和修复制度方面，必须从全局角度寻求新的治理之道，坚持用系统思维统筹生态环境问题的治理与修复，实现“多规合一”，以筑牢生态安全屏障[3]。

以下将分别从山水林田湖草的保护与修复、自然保护地体系的建立以及生物多样性保护等角度对我国生态保护和修复制度进行梳理与总结。

2. 山水林田湖草的保护与修复

2.1. 山水林田湖草的制度背景

生态是统一的自然系统，是不同形式的各种自然要素相互联系、相互影响、相互依存而实现循环的自然链条，由山、水、林、田、湖、草组成的系统，各个因子之间，存在着复杂的相互依存、相互促进、相互制约的关系[4]。习近平总书记指出：“我们要认识到，山水林田湖是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。用途管制和生态修复必须遵循自然规律，如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田，很容易顾此失彼，最终造成生态的系统性破坏”。为此，党的十九届四中全会明确提出“统筹山水林田湖草一体化保护和修复，加强森林、草原、河流、湖泊、湿地、海洋等自然生态保护”的要求，在生态环境的治理与修复中必须将山水林田湖草作为一个完整的生态系统，以系统思维和系统工程实施整体保护修复，以实现生态系统的整体功能提升与质量改善。

“生命共同体”理念要求从过去的单一要素保护修复转变为以多要素构成的山水林田湖草系统治理与保护修复。在具体的生态保护与修复工作中，以矿山环境治理恢复、土地整治与土壤污染修复、流域

水环境保护治理、区域生态系统综合治理修复等为重点内容，以景观生态学方法、生态基础设施建设、近自然生态化技术为主流技术方法，因地制宜设计实施路径。同时，在我国重点区域实施重大生态系统保护和修复工程，健全完善山水林田湖草系统治理和保护管理制度，以生态系统治理体系和治理能力现代化提升生态系统健康与永续发展水平，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要。

2.2. 山水林田湖草修复的制度创新

山水林田湖草是一个生命共同体，统筹山水林田湖草系统治理是我国生态文明建设的重要内容，是贯彻绿色发展理念的有力举措，关系到生态文明建设和美丽中国建设的进程，关系到国家生态安全和中华民族的复兴。

我国建立的山水林田湖草系统治理与修复的制度，在理论上，构建了生命共同体的价值体系，实现了生态学、环境科学、系统工程学的原理统一，为实践工作提供了理论支撑；在规划上，从生产空间、生活空间和生态空间三个维度科学编制了国土空间生态修复规划，推进山水林田湖草生命共同体的全方位系统综合治理；在管理上，改革组建了自然资源部，将统筹山水林田湖草系统治理和统一行使生态保护修复的重要职责落实到一个部门专门负责，解决了重复监管、相互推诿的问题[5]。

3. 建立以国家公园为主体的自然保护地体系

3.1. 我国自然保护地体系的制度背景

设立自然保护地是为了维持自然生态系统的正常运作，为物种生存提供庇护所，保存物种和遗传多样性，维持健康的生态过程，提供环境服务，维持文化和传统特征。党的十九大报告明确提出“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”，目的是为了改革各部门分头设置自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、森林公园、地质公园等的体制，加强对重要生态系统的保护和利用。要按照主体功能区规划，统一国土空间用途管制，将生态功能重要、生态环境敏感脆弱以及其他有必要严格保护的区域，因地制宜划入各类自然保护地，纳入生态保护红线管控范围，实行整体保护、系统修复。

当前，我国已建有各级各类自然保护地 11800 个、自然保护小区近 5 万个，数量众多、类型丰富、功能多样的各级各类自然保护地，留下了珍贵的自然遗产，积累了宝贵的建设和管理经验，但也存在着迫切需要解决的问题。以往由部门主导、地方自下而上申报而建立的自然保护地模式，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、产权责任不清晰等等问题，出现空间分割、生态系统破碎化现象，严重影响了保护效能的发挥[6]。

为此，党的十九大明确提出要建立以国家公园为主体的自然保护地体系，于 2019 年 6 月 26 日印发的《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》正式提出了我国的自然保护地体系及其建设路线图。并依据全域自然生态空间区划、规划的系统研究、分析评估，将具有国家代表性的自然生态系统纳入国家公园体系；将典型的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物的天然分布区、具有特殊意义的自然遗迹的区域纳入自然保护区体系；将重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观，具有生态、观赏、文化和科学价值，可持续利用的区域纳入自然公园体系。构建中国特色的以国家公园为主体、以自然保护区为基础、以自然公园为补充的新型自然保护地体系[7]。目前，我国已在青海、吉林等 12 个省份建立了三江源、祁连山、东北虎豹、大熊猫、福建武夷山、湖北神农架、浙江钱江源、北京长城、云南普达措和湖南南山等 10 个国家公园试点，总面积约 22 万平方公里，占全国陆地面积的 2.3%。

3.2. 我国自然保护地体系的制度创新

建立中国特色的以国家公园为主体的自然保护地体系，是对我国原有的以自然保护区为主的保护地

体系重新进行整理,是我国构建更为科学有效的、与国际接轨的自然保护地体系的重大历史变革。构建中国特色的自然保护地管理体制,将约占全国国土面积 20%的生态空间纳入严格、高效的保护制度约束内,能够确保国家生态安全、充分发挥生态效能[8]。

从管理上构建了层次分明、科学合理的分类体系;从地理上,划分了边界清晰、空间合理的区域范围;从机构上,建立了统一管理部门,解决了多头管理、无效率的问题;从体系上,构建了层次分明、结构科学、利于保护的管理制度,使得自然生态系统的完整性和原真性可以得到最有效率的保护[9]。从法制上,制定了严格高效的法律体系,强化了监督,为保护与管理提供了有力的法制保障。从资金上,形成了以国家投入为主、地方投入为辅的机制,为自然地保护区域提供了充足的财政支撑。从保障上,搭建了合理有效的人才交流、科研服务以及公众参与平台,为自然保护地体系的可持续发展提供了强大后盾。同时,严格把控保护区内的资源可持续利用的开发活动,既保护生态,同时也适当开展生态教育活动,培育公众的生态意识与爱国情怀,充分发挥自然保护地的生态功能与教育作用[9]。

4. 生物多样性保护

4.1. 保护生物多样性的制度背景

中国是世界上生物多样性最为丰富的国家之一,也是最早加入《生物多样性公约》的国家之一。生物多样性保护工作是习近平总书记倡导的人与自然和谐共生的集中体现。特别是在党的十八大以后,随着生态文明建设的大力推进,我国的生物多样性保护工作发生了历史性、转折性、全局性变化。

目前全球正在经历第六次物种大灭绝,为了应对这一严峻挑战,《生物多样性公约》第十届缔约方大会通过了《生物多样性战略计划》(2011~2020年),我国也在生物多样性保护方面取得了巨大成就,通过绿盾行动和环保督察,提升了生物多样性保护的力度,陆地自然保护地覆盖率达到 18%。但总体来看,我国生物多样性下降的趋势仍未得到有效遏制,环境恶化、生态退化、资源过度利用、全球气候变化以及城镇化快速发展都显著影响着我国生物资源的生存与可持续发展。数据显示,我国受威胁物种中高等植物、特有高等植物及脊椎动物分别达 11%、65.4%和 21.4%,同时六至七成的野生稻分布点已经消失,造成大面积危害的外来入侵物种超过 100 种,遗传资源丧失和流失情况严重。

为更好的保护生物多样性,我国于 2010 年成立了中国生物多样性保护国家委员会,委员会由国务院副总理担任主席、25 个部委和单位共同参与。同时,发布了《中国生物多样性保护战略与行动计划(2011~2030 年)》,并建立了监测网络。现在,我国已建成约占全国陆地面积 18%的各种类型陆域保护区,总面积达 170 多万平方公里,提前完成了《生物多样性公约》中提出的、在 2020 年达到占全国陆地面积 17%的保护区目标[10]。

4.2. 我国生物多样性保护的制度创新

自加入《生物多样性公约》以来,中国大力推进生物多样性保护工作,从国家层面制定了《中国生物多样性保护战略与行动计划(2011~2030 年)》,规划了多层次的自然保护地空间;各省区也结合实际制定了一系列相关的地方性规章制度,特别是一些生物多样性丰富的地区,更是严格执行保护政策,为全国乃至全球的生物多样性保护工作贡献了中国智慧与中国方案。

从顶层设计上,生物多样性保护已被纳入我国各类规划和计划,从不同角度、多个层面,织就了一张纵横交错的保护网,明确了保护目标,划定了保护范围,指出了保护方向。从政策保障上,党的十八大以来,一系列绿色政策、制度、方案、举措纷纷出台,有些直接指向生物多样性保护的核心问题,更多的则旨在破解制约生态环境高水平保护的瓶颈,为生物多样性保护打开了全新的局面。从管理机构上,

成立了由国务院副总理担任主席、25 个部委和单位参加的生物多样性保护国家委员会,并进行机构改革,将全民自然资源产权所有者的代行机构从原来的国务院,改为主管部门,缩短了委托代理链,大大提高了管理效率,切实保障了生物多样性保护工作的进一步推进。

基金项目

本文是国家社科一般项目“我国生态文明建设制度创新研究”(项目编号:16BKS070)的阶段性成果。

参考文献

- [1] 习近平. 关于<中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定>的说明[J]. 求是, 2013(22): 19-27.
- [2] 李庆瑞. 深化“生命共同体”理念推进生态文明建设[EB/OL]. 生态中国. http://stzg.china.com.cn/2019-01/21/content_40648495.htm, 2019-1-21.
- [3] 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写. 推进生态文明建设美丽中国[M]. 北京: 人民出版社, 党建读物出版社, 2019.
- [4] 王夏晖, 何军, 饶胜. 山水林田湖草生态保护修复思路与实践[J]. 环境保护, 2018(46): 17-20.
- [5] 任勇. 关于习近平生态文明思想的理论与制度创新问题的探讨[J]. 中国环境管理, 2019(4): 11-16.
- [6] 唐芳林, 王梦君, 孙鸿雁. 自然保护地管理体制的改革路径[J]. 林业建设, 2019(2): 1-5.
- [7] 唐芳林. 中国特色国家公园体制特征分析[J]. 林业建设, 2019(4): 1-7.
- [8] 杨锐. 在自然保护地体系下建立国家公园体制的建议[J]. 瞭望, 2014(29): 28-29.
- [9] 罗建武, 全占军. 如何强化对自然保护区的保护和管理[N]. 光明日报, 2019-1-15.
- [10] 曹俊. 生物多样性保护, 中国贡献有多大? [J]. 中国生态文明, 2019(2): 15-23.