

自然保护地体系建设的问题与对策研究

黄超

无锡市林业总站, 江苏 无锡

收稿日期: 2023年12月12日; 录用日期: 2024年1月8日; 发布日期: 2024年1月18日

摘要

生态文明建设是新时代中国特色社会主义的一个重要特征。党的十八把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局。建立以国家公园为主体的自然保护地体系, 是生态文明体制改革的一项重大制度创新, 对保护生物多样性、改善生态环境质量、实现中华民族永续发展具有重要意义。本文阐述了当前自然保护地体系的基本现状和面临的问题, 并从自然保护地逻辑理念、问题矛盾、体制机制建设等方面进行分析研究, 为自然保护地体系在未来发展中提供了方向和建议。

关键词

国家公园, 自然保护地, 整合优化

Study on Problems and Countermeasures of Nature Reserve System Construction

Chao Huang

Wuxi Forestry General Station, Wuxi Jiangsu

Received: Dec. 12th, 2023; accepted: Jan. 8th, 2024; published: Jan. 18th, 2024

Abstract

The construction of ecological civilization is an important feature of socialism with Chinese characteristics in the new era. The 18th Party Congress has incorporated the construction of ecological civilization into the overall layout of the “Five in One” socialist cause with Chinese characteristics. Establishing a nature reserve system with national parks as the main body is a major institutional innovation in the reform of ecological civilization system, which is of great significance for protecting biodiversity, improving ecological environment quality, and achieving sustainable development of the Chinese nation. This article elaborates on the basic current situation and problems faced by the current nature reserve system, and analyzes and studies the logical concept,

文章引用: 黄超. 自然保护地体系建设的问题与对策研究[J]. 林业世界, 2024, 13(1): 34-38.

DOI: 10.12677/wjf.2024.131005

problem contradictions, and institutional mechanism construction of nature reserves, providing direction and suggestions for the future development of the nature reserve system.

Keywords

National Park, Nature Reserve, Integration and Optimization

Copyright © 2024 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

自然保护区是各级政府依法划定或确认,对重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值,实施长期保护的陆域和海域。自然保护区是国土空间中最美丽、最珍贵、最稀有的自然生态空间,是生态建设的核心载体、是中华民族的宝贵财富、美丽中国的重要象征,在维护国家生态战略安全中居于首要地位[1]。自然保护区关系着自然、社会、人类的命运与未来。人类只有尊重自然、顺应自然、保护自然、不违背发展规律,才能在滚滚的历史长河中得以延续发展。2019年6月我国《关于建立以国家公园为主体的自然保护区体系的指导意见》(以下简称《指导意见》)的出台,将在自然资源保护领域产生深远的影响,对构建具有中国特色的自然保护区管理体系具有十分重大意义。近年来,专家学者针对自然保护区在自然资源利用和生态环境保护[2]、物种保护[3]、生物多样性监测[4]、生态产品价值实现[5]等方面,开展了大量技术分析与数据监测研究,为强化自然保护区资源保护利用提供了思路。但由于我国早期自然保护区缺乏总体的发展规划,导致管理体制不顺、空间交叉重叠碎片化、功能布局区划不合理和保护空缺失位等诸多问题出现,一定程度上制约了自然保护区体系建设的健康发展。因此,解决当前自然保护区现状问题,亟需在法规制度、规划引领、创新机制上下功夫,完善优化自然保护区体系建设。

2. 概况

我国幅员辽阔,山川秀美,东西南北差异巨大的地理气候特征,形成了千姿百态的地形地貌,如国家公园、自然保护区、世界自然遗产、森林公园、草原公园、湿地公园、地质公园、海洋公园、风景名胜区等,每个地方都是风景优美,秀色可餐,它们有个统一的名称叫做自然保护区。自1956年我国在广东建立第一个自然保护区以来,经过近70年的发展,目前我国已建立各类自然保护区1.18万处,近5万个自然保护区,大约覆盖了陆域总面积的18%、领海的4.6% [6],是全球生物多样性最丰富国家之一。自然保护区的建立为维护国土空间生态安全,保护生物多样性,改善环境质量,增加人们生态福祉等方面发挥了重要作用。《指导意见》提出建设具有中国特色的以国家公园为主体的自然保护区体系,明确了各类自然保护区的科学设置,规划管理,发展思路等,为自然保护区体系建设提供了根本遵循,指明了方向,指出将对所有的自然保护区进行综合评价,按照保护区域的自然属性、生态价值、管理目标和保护强度,从高到低的顺序划分为三大类:国家公园、自然保护区、自然公园,逐步形成以国家公园为主体,自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护区分类体系。自2015年启动十个国家公园体制试点,到2021年10月12日第一批五个国家公园的正式设立,标志着以国家公园为主体的自然保护区体系建设进入了新阶段。

3. 自然保护地体系之间的相互关系(见表 1)

3.1. 国家公园主体地位作用

主要体现在质量和价值上，而不是数量和规模。一是确立国家公园在维护国家生态安全关键区域的首要地位。二是确保国家公园在保护最珍贵、最重要生物多样性集中分布区的主导地位。三是确定国家公园的保护价值和生态功能在全国自然保护地体系中的主体地位[7]。

3.2. 自然保护区基础性作用

一是许多符合国家公园设立标准的自然保护区都要整合为国家公园。二是在许多需要严格保护又没有条件设立国家公园的地方，将以自然保护区为基础整合在一起实行严格保护。

3.3. 自然公园补充作用

一是保护对象的补充，更多地侧重于珍贵自然资源、地质地貌多样性、景观多样性及其承载的观赏、人文风物等。二是保护策略的补充，倡导生态资源保护与自然资源可持续利用并重。三是保护区位的补充，更多地关注城乡人口集聚区、人为活动频繁区域的具有重要生态、观赏、文化和科学价值的自然资源保护。

Table 1. Classification system of nature reserves

表 1. 自然保护地体系分类系统

类型	保护对象	保护价值	管理目标
国家公园	大面积的自然生态系统	具有国家代表性	实现完整性、原真性保护
自然保护区	生物多样性、珍稀濒危物种及地质遗址	具有典型性、特殊保护价值	实现对重要保护对象进行重点保护
自然公园	自然生态系统、自然遗迹和自然景观	具有重要的生态、观赏、文化和科学价值	实现重点保护与可持续相利用

4. 自然保护地存在的主要问题

4.1. 自然保护地的法律法规体系不健全

随着经济社会的快速发展，保护与利用之间的矛盾冲突，自然保护地管理工作的科学化、精细化要求越来越高，就目前而言我国的自然保护地体系建设相关法律法规，还不够协调统一，现有各管理部门和行业之间的条例和管理办法不能形成“共一”。各部门之间即合作又竞争，条块分割、行政壁垒的现象普遍，信息交流和共享机制缺乏，无法制定统一的规划并实施有效保护；所以亟需一部纲领性法律统领协调各部门的保护工作。

4.2. 自然保护地缺乏统一发展规划

我国保护地数量众多、资源类型丰富、形式功能多样，但由于缺乏系统的规划设计，导致出现各类保护地功能定位交叉，没有形成完整体系，不同的管理目标在不同形式保护上存在空间交叉重叠现象比较严重，从而造成保护形式功能上的结构趋同化，严重制约了自然保护地的保护与发展。按照资源类型分头设置自然保护地，造成自然保护地没有形成有机整体，同一自然生态系统存在部门割裂、多头管理、权责不明和碎片化现象严重，管理目标不一致存在相互冲突或“打架”现象。

4.3. 功能区划结构不合理

《自然保护区条例》对自然保护区进行了“三区”划定,《指导意见》也提出对自然保护区进行差别化管控,但我国地跨多个气候带,地理条件复杂多样,地区的物种群种,自然结构特征不一样。在功能区划上没有根据不同的保护对象、功能和管理目标进行量化细分,没有形成一套具体的划分模式框架,导致保护与利用不能有机结合。

4.4. 管理体制不顺畅

自然保护区管理机构设置不合理,存在一地多牌、管理机构交叉重叠或者管理机构缺乏,工作人员短缺、专业知识匮乏等情况,导致日常管理效率低,科研监测工作滞后等现象发生,严重制约了自然保护区管理水平和保护能力的提高。

5. 思考与建议

5.1. 构建完整的自然保护区体系法律框架

自然保护区体系建设是一项长期、庞大而复杂的工程,以法律为准绳是促进自然保护区体系发展的根本所在。目前我国暂无自然保护区和国家公园的专门立法,现有自然保护法条已不能满足当前自然保护区体系建设的需要。所以应加快推进国家公园与自然保护区的立法,修订完善各类自然保护条例,理顺不同职能部门之间的矛盾冲突,为自然保护区建设提供强有力的法律制度保障。

5.2. 自然保护区机构队伍的重组

设立自然保护区专门管理机构,多个自然保护区机构队伍整合为一个管理机构,一支管理队伍,建设职业化和专业化的管理队伍。探索按行政区域建立自然保护区群,一个保护区群设立一个中心管理机构,其他保护区设立简易机构。强化引进与培训,充分学习借鉴国外的先进技术和体制机制经验,加强国际合作交流,开展自然保护区管理体系学术研讨,结合中国国情建设高素质专业化管理和科技人才队伍。

5.3. 持续深化自然保护区整合优化

自然保护区整合优化,解决交叉重叠、多头管理、生态系统破碎、区划不合理等问题,是推进自然保护区体系的关键路径[8]。以县为基础单位开展自然生态系统和自然资源禀赋的摸底调查,摸清区域内的生态空间布局、生态保护类型、重点保护物种、具有代表性的自然遗迹和自然景观等内容,按照自然属性、生态价值、保护层级重新定位,制定“区域生态系统保护底图”,结合国土资源调查成果、森林资源调查成果和生态保护红线管控区等进行叠加分析,梳理统计现有保护现状问题,为自然保护区整合优化打下坚实基础。设区市编制自然保护区发展规划,省级形成自然保护区整合优化方案,通过“整合、归并、优化、转化、补缺”等5项任务[9][10][11][12]解决当前自然保护区存在的问题现象,达到区域分布恰当、功能定位合理、边界范围清晰、资产确权登记、权责明确等目的,同时整合优化方案必须坚持“三不”原则(即面积不减少、强度不降低、性质不改变)。探索利用三维场景、多源异构空间数据[13][14]、大数据应用等技术、建立自然保护区管理融平台,巩固整合优化成果。

5.4. 建立多元化资金保障机制

拓宽政府、企业、社会组织 and 个人的多元化资金渠道,设立自然保护区专项资金,鼓励金融和社会资本出资,对自然保护区建设管理项目提供融资支持,成立自然保护区基金会,调动各方参与保护地的积极性。

5.5. 探索全民共享机制

划定适当区域开展生态教育、自然体验、生态旅游,构建高品质、多样化的生态产品体系。依托驿站、森林小径、巡护路及沿线解说系统、监测云端体验平台,开展自然课堂。利用云端体验平台、自媒体等媒介,以线上沙龙、直播等形式,开展自然教育,让民众了解自然保护和自然修复等工作。在具备一定专业知识与野外活动技能的巡护员带领下,选择适当区域开展巡护体验。同时完善各类公共服务设施,提升公共服务功能,如访客中心、步道、解说、标识、安全救助等公共服务设施。

6. 结语

自然保护地体系建设,是维护国家生态安全的重大决策,是推进生态文明建设战略的重要手段,是建设美丽中国的具体体现。针对当前自然保护地存在的问题和瓶颈,本文从自然保护地的功能定位、区划结构、机构体制等进行了分析,据此从法律制度保障、整合优化思路、人才队伍组建和创新模式发展等方面提出了相应对策建议。具体结论为:(1)当前在推进自然保护地发展的过程中受各种因素影响,面临各种困难挑战,所以加快推进自然保护地立法出台是解决制约当前自然保护地体系治理的关键所在。(2)通过“整、归、优、转、补”五项措施,解决自然保护地的现状问题,进而提出了县级摸底调查、市级编制规划、省级统一整合的优化思路,探索利用三维场景、多源异构空间数据、大数据应用等技术,建立自然保护地管理融平台。(3)我国自然保护地类型多样,地理条件、区域气候、资源属性、物种特性和保护对象等有所差异,除加强顶层设计外,应针对所述差异进行量化细分。(4)人才管理队伍是自然保护地的有效执行者,应设立独立的自然保护地管理机构,规避多头管理,权责不清等现象,合理调整人才队伍结构,创新激励机制,重视基层一线员工的薪资报酬。

参考文献

- [1] 唐小平,蒋亚芳,刘增力,等.中国自然保护地体系的顶层设计[J].林业资源管理,2019(3):1-7.
- [2] 刘强.自然资源利用和生态环境保护问题及对策探讨框架[J].智慧中国,2023(10):89-90.
- [3] 马坤,陈颖晖,唐晓岚,等.基于受威胁物种保护的长江中游流域自然保护地空间优化研究[J].地理研究,2023,42(12):3115-3129.
- [4] 许晓青,蒲宝婧,余楚萌,等.声学手段辅助自然保护地生物多样性监测现状及应用建议[J].自然保护地,2023,3(4):34-44.
- [5] 谢花林,李致远.自然资源领域生态产品价值实现的多主体协同机制与路径[J].自然资源学报,2023,38(12):2933-2949.
- [6] 陈建伟.中国自然保护地体系发展70年[J].国土绿化,2019(10):50-53.
- [7] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《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》[J].中华人民共和国国务院公报,2019(19):16-21.
- [8] 唐芳林,吕雪蕾,蔡芳,等.自然保护地整合优化方案思考[J].风景园林,2020,27(3):8-13.
- [9] 赖智慧.基于生态系统完整性评价的粤北地区自然保护地空间优化研究[D]:[硕士学位论文].广州:广州大学,2023.
- [10] 罗红,陈磊,姜运力,等.自然保护地整合优化的景观格局变化分析——以贵州省思南县为例[J].生态学报,2021,41(20):8076-8086.
- [11] 冯达,胡理乐,陈建成.基于生态价值评价的北京自然保护地保护空缺分析[J].生态学杂志,2020,39(12):4233-4240.
- [12] 唐芳林,刘永杰,韩丰泽,等.创建草原自然公园,促进草原科学保护和合理利用[J].林业建设,2020(2):1-6.
- [13] 张何欣,王莹莹.自然保护区外部开发建设压力评价方法研究与应用[J].国土资源信息化,2021(2):28-34.
- [14] 史园莉,张宏伟,邵文飞,等.生态保护红线监管互联互通模式[J].环境生态学,2021,3(1):17-22+28.