

国家公园：扬帆风不顺

■本报见习记者 王珊

10月中旬的汤旺河国家公园刚刚送走了大批游客,回归寂静。一排排三四层高的欧式小房子隐藏在森林中,静静地享受着清晨阳光洒落的温暖。

植被覆盖率达到99.8%以上,是亚洲最完整、最具代表性的原始红松林生长地;稀有的花岗岩石林地貌景观和完善的原始生态;令人叹为观止的风灾遗址和火烧基地……聊起汤旺河的一点一滴,黑龙江宜春市汤旺河区旅游局局长马胜利如数家珍。

正是因为具有绝对的资源优势,2008年,环境保护部和国家旅游局批准汤旺河建设国家公园,这被认为是中国第一个真正意义上的国家公园。

“给我十年时间,汤旺河将被全世界知道。”汤旺河区区长刘学进曾经这样表示。

如今,作为国家生态文明建设的一个鲜明举措,国家公园已被写入党的十八大报告。这让马胜利对未来满怀憧憬。但憧憬之下的他也不乏无奈:“我们都是在小心翼翼地走和摸索,受到的限制太多,没有办法大展拳脚。”

一个契机?

到了黑龙江一定要看伊春,而到了伊春,则一定要来汤旺河。

汤旺河区位于伊春东北部,小兴安岭顶峰,因河得名。一眼望去,山高林密水翠。而秋天的汤旺河有一种别样的美,告别了夏季的峥嵘盎然,到处是成片明黄的树叶,微风吹来,一袭凉意卷起。

汤旺河被视为伊春的窗口。在汤旺河景区,汤旺河国家公园的牌匾分外引人注目,在阳光下闪闪发光。

这是让马胜利最为自豪的一块牌子。“当时国家公园建设试点有三个备选,最终还是选择了汤旺河。”马胜利说。

据世界自然保护联盟的定义,国家公园是为了保护大范围生态过程而合法划出的一片自然或近自然的区域,在确保物种生存和生态系统完整性的前提下,实现生态环境与精神文化、科学研究、环境教育、休憩娱乐等多种功能的和谐统一。

早在1872年,世界上第一个国家公园——美国黄石国家公园建立。如今,全球范围内200多个国家和地区建立了近1万个国家公园。国家公园作为自然保护与可持续发展的典范,受到世界各国推崇,成为国际主流的保护地模式。

集旅游、科研、教育、文化于一体,在学界看来,国家公园的建设是解决既有保护管理体系混乱、保护与开发不均衡等问题的有效手段。

自1956年建立第一个自然保护区——鼎湖山自然保护区以来,截至2012年年底,国内已经建立了2669个各种类型的自然保护区。此外还有风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、海洋保护区等各种类型的自然保护地。

众多名头之下的问题也相继而来。由于管理机构分散在林业、城建、环保、农业、水利、国土等多个部门,“九龙治水”,每个部门设定的保护标准、开发力度、划定的区域都有不同或者重合,一个头上多顶帽子,保护和开发的效果也就可想而知。

汤旺河也不例外。在汤旺河区委门口,国家地质公园、国家森林公园、中国青少年科学考察探险基地、国家AAAA级旅游风景区、水利风景区……仅国家级别的牌子已有8块。而它们分别



图片来源:百度图片

隶属于国土资源部、环保部、林业局、水利部等多个部门。

2008年,环保部和国家旅游局为了创新国家生态保护模式,开始在国内推行国家公园试点,汤旺河脱颖而出。

“很多东西我们不敢想”

从2008年到现在的6年间,对于马胜利来说,几乎每一天都是在苦思冥想中度过的。

尽管被列为国家公园试点,但当时,国家公园应该怎么建设,纵然在学界也没有人能够很好地回答这个问题。建设风景名胜区、自然保护区的规划,已不缺相对完善的技术规程,而建设国家公园的规划根本没有。不过,几经辗转,汤旺河区还是有了一份自己的规划。

不过,马胜利告诉记者,回过头来看,这份规划非常的粗线条,仅是对汤旺河的建设进行一个脉络性的设计,“具体实施起来,每一项工程都需要更细致的规划”。

不过,尽管这样,规划还是花了当地政府100万元,这在当时是一笔不小的投入。

根据预估,要想完成规划的内容,需要投入7.2亿元。然而,事实上,自国家公园批复以来,汤旺河并没有获得国家在此方面的任何经费支持。

“国家公园具有公益的性质,政府应当有所投入。”中科院地理科学与资源研究所研究员钟林生在接受《中国科学报》记者采访时说,虽然国家鼓励搞国家公园试点,但是没有专项的经费支持。

“在国家地质公园的名下,每年有国土资源部和省国土资源厅1000万元的资金支持。”马胜利介绍,其他的资金都是通过各种旅游或者管理项目来支撑的。

利用这些钱,汤旺河国家公园进一步完善了停车场、旅游步道等基本设施的建设。“还有很多需要建设的方面,但很多项目我们不敢想,只能等到资金争取到位后才敢去想,因为想了也白想。”马胜利说。

资金是汤旺河国家公园发展的大限制。然

而,体制上的压力更让马胜利等人有些无所适从。

“汤旺河推进的力度和建设的速度都不尽如人意,现在还只是依靠汤旺河区委一己之力在做,省市层面还是不够重视。”马胜利说,国家公园批复以来,一直没有一个明确的管理机构负责公园的建设和管理。

伊春市政府也曾批准成立伊春市汤旺河国家公园建设领导小组。不过马胜利指出,这只是一个虚设机构,实际发挥的作用并不突出。

更让汤旺河国家公园无奈的是,他们还经常受到来自各部门的压力。

前两年,汤旺河申请国家级风景名胜区,本来是稳操胜券,却遭到了住建部的反对。原因很简单,住建部(原建设部)发布的《中国风景名胜区形势与展望》绿皮书即明确指出,中国风景名胜区与国际上的国家公园相对应,同时又有自己的特点。在住建部看来,国家级风景名胜区等同于国家公园。但无论中央的“三定方案”还是相关法规,均没有明确风景名胜区是中国的国家公园。

“不过,风景名胜区还是以旅游开发和利益为先导,和国家公园保护的理念很不一样。”马胜利说。

而国家林业局去年则要求汤旺河摘掉国家公园的牌子。

“环保部和林业局都在做国家公园的试点。”马胜利觉得很无奈,“部门之争,理念不统一,但是不应该波及到下面。”

难以突破限制

事实上,和汤旺河一样,作为中国最早几家探寻国家公园试点的单位,云南省几大国家公园的推进也不是一帆风顺。

2008年,国家林业局授权云南成为开展国家公园试点的省份,截至目前,云南已经建成8个国家公园,分别是普达措、梅里雪山、丽江老君山、高黎贡山、大围山、南滚河、西双版纳和普洱国家公园。

刚开始建设时,在规划上,云南也遇到了难题。以梅里雪山国家公园的规划为例,由于没有任何可供借鉴的规程,当地作了一个介于自然保护区和风景名胜区之间的规划。

然而,也就因为这样,参与规划的一位专家向《中国科学报》记者抱怨,梅里雪山国家公园的建设一直处于一个非常尴尬的局面,保护区以保护为主,而风景名胜区则以旅游开发为重点,保护和开发经常会有冲突,“很难找到一个平衡点”。

此外,对于国外的国家公园来说,保护和游憩、科研是其主要的功能。然而对于中国来说,资源保护较好的地方往往是经济较为贫困的地方,且交通不便。所以,对于中国的国家公园来说,又增添了一个新的功能:社区发展。

“这一功能的增加,决定了目前国内国家公园要考虑旅游业发展,如进行基本的旅游基础设施建设以及景区的再建设。”钟林生说。

云南也不例外。以普达措国家公园为例,其先后投入2.3亿多元到旅游建设中去,到2009年年底,已经实现旅游收入3.53亿元,成为云南省的一张旅游名片。

“资金是有限的,投入到旅游休憩,科研的功能还没怎么起步建设。”一位要求匿名的专家告诉《中国科学报》记者。

而事实上,“科研功能的打造是非常重要的。”钟林生说,这对于保护区范围内的物种安全、恢复种群具有重要的作用。

美国黄石国家公园的引狼项目就是一个很好的例证。黄石公园的狼于1926年灭绝,1995年美国自加拿大阿尔伯塔省和不列颠哥伦比亚省引入狼31只,并对其动态准确监测。2012年监测结果为10群83只,很好地完成了种群恢复。

“我们的规划里其实有很多关于科研建设的项目。”马胜利说,以汤旺河仅有的实力,开展科研项目有难度,这一块需要很多智力和技术支撑,否则即使去做,也达不到一个好的水平。

此外,国家公园与其他保护区交叉重叠导致的管理上的难度也让专家们头痛。已建设的国家公园大多是在原有保护区的基础上建设的,而这就导致了一个问题,即在国家自然保护区基础上建设国家公园不能突破保护区功能的划分。

国家林业局昆明勘察设计院院长唐芳林表示,保护区强调“保护”的功能,有明确的分区和分区管理条例,核心区和缓冲区严格控制外来人员进入,不允许任何形式的生产性活动,而这恰恰是国家公园最为精华、当地最希望开发的核心资源。突破不了这个限制,国家公园的建设也很难产生实质的突破与变化。

事实上,这也是业界一直非常担心的问题。北京大学保护生物学教授、山水自然保护中心主任吕植也表示,这样相当于在现有的保护地体系中增加一个新的“国家公园”类型,有可能给已经十分不理想的自然保护区体系带来新的冲击。

做好顶层设计

尽管如此,国家公园的理念和模式依然被看作是自然保护和利用的一种重要形式。

2013年11月12日通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)更体现了国家层面对建设国家公园的重视。《决定》明确提出在生态文明建设中建设国家公园体制,是对保护地管理思路的重大创新,标志着国家公园的建设已经成为国家战略。

兴建国家公园的热潮由此开启。今年年初,湖北省提出支持神农架等地创建国家公园;湖南省张家界国家森林公园提出要建设一流国家公园;西藏也称将于今年开展国家公园建设试点,争取逐步将珠峰、雅鲁藏布大峡谷、纳木错、玛旁雍错纳入国家公园建设试点范围。

然而对于逐渐兴起的建设热潮,一些专家并不看好。

国务院发展研究中心社会发展部研究员苏杨指出,目前已开展的国家公园建设,本质上还只是看重国家公园品牌的经济效益,而且存在建设不规范也不公益的情况,无论国家公园还是国家公园体制,在中国大陆仍然处于事实空缺状态。

在此前提下,专家表示,一个全局的国家公园总体建设方案亟须出台。而事实上,目前,国家发展改革委正在牵头研究建立国家公园体制的思路,制定试点方案。

湖北省发展改革委农经处主任廖生华对此非常期待。他告诉《中国科学报》记者,神农架地区有地质资源重点保护区、森林资源重点保护区以及河流湿地重点保护区三块,隶属于不同的管理部门,每次他们想在林区推广政策的时候,都得不到很好的执行。

廖生华透露,目前神农架林区已经在发展改革委牵头的国家公园试点中,但是否能解决部门之间的争端和管理不畅的问题,还要看政策上有多大的力度和决心。

对于火热的国家公园建设,钟林生有所担心。“国家公园的建设要慎重,不能全面开花。试点也要谨慎,积累经验,汲取教训,然后再推广。”

在吕植看来,国家公园建设最理想的结果是利用国家公园体制,从根本上理顺我国自然保护地的管理、立法和分类体系。只有这样,才有可能真正提高整个保护地体系的有效性。而这需要一个强有力的国家公园制度的支撑。

她表示,要尽快建立一个由国务院直属的自然保护管理局,把所有的保护地管理机构整合到一起,同时提高保护地管理的级别,或者在现有的一个部门下把分散在各部门的保护地管理机构整合到一起,统一管理,消除部门利益。

北京林业大学自然保护区学院院长雷光春也表示,国家公园的建立要突出国家利益,打破地方保护、部门利益的分割,根据生态系统的整体性、完整性以及国家生态文明建设的整体需求进行建设。

机构有了,相应的法律政策也需要尽快配套。

目前,已建立的国家公园现行的管理规定大多依据《风景名胜区条例》(2006年)、《自然保护区条例》(1994年)以及相关部门规章、地方法规,这些指导性法律文件已不能满足现在和今后公园管理的需求。

对此,昆明理工大学法学院教授、党委书记杨士龙认为亟须启动《中华人民共和国保护地法》,明确法律地位和主管单位,建立评审标准和程序,将我国现有的自然保护区或保护地统一于国家公园体系之下。

此外,专家也指出,在打造国家公园体制时,一定要突出国家公园的科学定位和依据,而这需要建立在充分的科学信息基础上。

“要摸清当地的科学本质。”吕植说,现有的保护区内,一些主要的濒危物种栖息地和重要生态系统并没有被完整覆盖,从生态学的角度,保护地缺乏系统性和完整性,缺乏顶层设计,而国家公园创造了一个弥补遗憾的良好机会。

有深度的悦读

北京市第一本大型生活娱乐周刊

带给世界科学的深度新闻

《科学新闻》是中科院主管、中国科学报社主办、服务于职业科学家的中国最高层次的科学类新闻杂志。日前,该杂志全部覆盖两院院士、部委科技管理者、大学校长等教育科研管理者、部分“千人计划”入选者、主流科学家在内的万余读者。

2013年5月,《科学新闻》与美国《科学》杂志进行战略合作,成为《科学》在中国内容特供伙伴。

《科学新闻》杂志电子版最大程度保留了纸媒杂志的优势:精美的排版、高质量的文章和图片,能够带给读者熟悉的阅读体验。

《科学新闻》以其高端性、权威性和科学性被广大科研工作者和科技政策制定者广泛认可与喜爱。

科学网

ScienceNet.cn

构建全球华人科学社区

主要频道

新闻 国内外科技进展与高雅要闻、高端在线访谈、精英科普专题	群组 经验分享、资料下载、结伴同行、热点讨论
博客 高端科研人群的实名交流空间	基金 完整的基金数据查询、经验分享
论文 基于SCIRN的重要科学进展报道	会议 科学研究与学术交流会议信息服务平台
人才 国内外中高端人才流动平台	科普 探索未知、通向未来的神秘花园
院士 全面反映院士风采的权威平台	

电子杂志

精选科学网一周精彩内容,覆盖三十万一线科研人群

服务领域

生命科学 | 医学科学 | 化学科学 | 工程材料
信息科学 | 地球科学 | 数理科学 | 管理综合

科学网微信二维码

主管单位: 中国科学院 中国工程院 国家自然科学基金委员会 中国科学技术协会

http://www.sciencenet.cn