•中国国家公园建设专题•

国家发展和改革委员会负责同志就 《建立国家公园体制总体方案》答记者问

国家发展和改革委员会社会发展司

Press release on Master Plan on Establishing China's National Park System by officials of National Development and Reform Commission

Social Development Department of National Development and Reform Commission

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建立国家公园体制总体方案》。就此，记者采访了国家发展改革委有关负责同志。

问：我国为什么要建立国家公园体制，其根本目的是什么？

答：建立国家公园体制是党的十八届三中全会提出的重点改革任务之一，是我国生态文明制度建设的重要内容。2013年11月，党的十八届三中全会首次提出建立国家公园体制。2015年9月，中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》（中发〔2015〕25号）对建立国家公园体制提出了具体要求，强调“加强对重要生态系统的保护和利用，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”，“保护自然生态系统和自然文化遗产原真性、完整性”。

新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国的自然生态系统和自然遗产保护事业快速发展，取得了显著成绩，建立了自然保护区、风景名胜区、自然文化遗产、森林公园、地质公园等多种类型保护地，基本覆盖了我国绝大多数重要的自然生态系统和自然遗产资源。但同时，我们也看到，各类自然保护地建设管理还缺乏科学完整的技术规范体系，保护对象、目标和要求还没有科学的区分标准，同一个自然保护区部门割裂、多头管理、碎片化现象还普遍存在，社会公益属性和公共管理职责不够明确，土地及相关资源产权不清晰，保护管理效能不高，盲目建设和过度开发现象时有发生。

因此，我国建立国家公园体制的根本目的，就

是以加强自然生态系统的原真性、完整性保护为基础，以实现国家所有、全民共享、世代传承为目标，理顺管理体制，创新运营机制，健全法治保障，强化监督管理，构建统一规范高效的中国特色国家公园体制，建立分类科学、保护有力的自然保护地体系。

问：近年来，“国家公园”逐渐成为一个热门词汇，很多地方都有建设国家公园的想法，那么“国家公园”的定位到底是什么，有什么特点？

答：目前已有100多个国家建立了国家公园。但由于政治、经济、文化背景和社会制度特别是土地所有制不同，各国对国家公园的内涵界定也不尽相同。1994年，世界自然保护联盟(IUCN)在布宜诺斯艾利斯召开的世界自然保护大会上提出了“IUCN自然保护地分类体系”。IUCN根据不同国家的保护地保护管理实践，将各国的保护地体系总结为6类，国家公园为第二类，定义为：大面积自然或近自然区域，用以保护大尺度生态过程以及这一区域的物种和生态系统特征，同时提供与其环境和文化相容的精神的、科学的、教育的、休闲的和游憩的机会。

《总体方案》明确，国家公园是指由国家批准设立并主导管理，边界清晰，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。国家公园是我国自然保护地的最重要类型之一，属于全国主体功能区规划中的禁止开发区域，纳入全国

生态保护红线区域管控范围,实行最严格的保护。除不损害生态系统的原住民生活生产设施改造和自然观光、科研、教育、旅游外,禁止其他开发建设活动。与一般的自然保护地相比,国家公园的自然生态系统和自然遗产更具有国家代表性和典型性,面积更大,生态系统更完整,保护更严格,管理层级更高。

问:此前,国家发展改革委牵头推进的建立国家公园体制试点已开展了哪些工作,目前取得了怎样的进展?

答:2014年以来,国家发展改革委会同有关部门深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话,特别是关于建立国家公园体制的重要指示精神,有力有序有效推进试点各项工作,取得了阶段性成效。

一是下好体制创新“先手棋”,实现自然资源资产分级统一管理。试点省市按照统一部署,抓住根节、打通梗阻、突破藩篱,在体制机制方面进行了大胆探索和创新,大多已对现有各类保护地的管理体制进行整合,明确管理机构,整合管理资源,实行统一有效的保护管理。青海省组建成立三江源国家公园管理局,将原来分散在林业、国土、环保、住建、水利、农牧等部门的生态保护管理职责划归三江源国家公园管理局,实行集中统一高效的生态保护规划、管理和执法。东北虎豹国家公园立足国有林地占比高的优势,探索全民所有的自然资源资产所有权由中央政府直接行使,管理机构已正式组建。湖北省整合原神农架国家级自然保护区管理局、大九湖国家湿地公园管理局,以及神农架林区林业管理局有关神农架国家森林公园的保护管理职责,成立神农架国家公园管理局,统一承担1,170平方公里试点范围的自然资源管护等职责。浙江省、福建省也已正式成立由省政府垂直管理的国家公园管理机构。

二是突出生态保护“主旋律”,探索多样化保护管理模式。试点省市始终将自然生态系统和自然遗产保护放在第一位,试点各项工作最大限度地服务和服从于保护。吉林省对试点区承包经营活动进行严格规范,对到期的承包经营项目,一律暂停发包,对没有到期的经营项目,加强日常监管,最大限度降低人为干扰,有效改善了东北虎豹生存活动空间。黑龙江省积极开展野外巡护,适时开展反盗猎

及野外补饲工作,确保了东北虎豹野外种群的生存繁衍安全。四川省暂停受理大熊猫国家公园核心保护区、生态修复区内新设探矿权、开矿权等审批,积极探索已设矿业权的有序退出机制,除国家和省已规划的重大基础设施项目外,林业部门暂停受理核心保护区、生态修复区内征占用林地、林木采伐等审批。陕西省积极开展野外巡护和监测工作,大熊猫野生种群和栖息地状况持续改善。浙江省针对集体林地占比高的问题,采取置换等方式逐步降低集体土地占比。福建省将武夷山国家公园作为独立自然资源登记单元,印发《武夷山国家公园体制试点区自然资源统一确权登记实施方案》,深入开展茶山整治以来,累计拔除违规开垦茶山5.8万亩,完成造林面积3.4万亩。云南省全面启动试点区自然资源资产确权登记,已完成森林、湿地资源调查。北京市积极探索以文化遗产保护带动自然生态系统的保育和恢复,实现多头管理向统一管理、分类保护向系统保护的转变。

三是谋划政策规划“组合拳”,构建制度保障体系。试点省市从政策、规划、立法等多个方面创新制度供给、谋划总体设计、制定部署意见、落实配套政策。青海省正式出台《三江源国家公园条例(试行)》,编制完成《三江源国家公园总体规划》,制定印发了三江源国家公园科研科普、生态管护公益岗位、特许经营、预算管理、项目投资、社会捐赠、志愿者管理、访客管理、国际合作交流、草原生态保护补助奖励政策实施方案等10个管理办法,形成了“1+N”制度体系。国家林业局会同吉林、黑龙江以及四川、陕西、甘肃正抓紧编制东北虎豹、大熊猫国家公园体制试点实施方案和总体规划。湖北省人大常委会将《神农架国家公园管理条例》列为2017年省人大立法“1号”议案,条例经省政府常务会议审议后已通过省人大常委会立法会一审。浙江省制定实施《钱江源国家公园山水林田河管理办法》,设置环境资源巡回法庭,开展乡镇领导干部自然资源资产离任审计。福建省出台《武夷山国家公园试点区财政体制方案》,将武夷山国家公园管理局作为省本级预算单位管理,按照管理权与经营权相分离的原则,试点区内企业包括武夷山市属国有企业管理权与税收等按属地原则归属武夷山市本级财政,试点区内的风景名胜区门票收入、竹筏和观

光车等特许专营收入、资源保护费收入等作为省本级收入,纳入预算管理,直接上缴省级财政。

四是打好社区发展“攻坚战”,实现人与自然和谐共生。试点省市立足我国人多地少、发展仍处于初级阶段的实际国情,牢固树立共建共享理念,在国家公园体制试点中,注重建立利益共享和协调发展机制,实现生态保护与经济协调发展,人与自然和谐共生。青海省结合精准脱贫,新设7,421个生态管护综合公益岗位,确保每个建档立卡贫困户有1名生态管护员,让贫困牧民在参与生态保护的同时分享保护红利,使牧民逐步由草原利用者转变为生态守护者。四川、陕西、甘肃、吉林、黑龙江五省分别编制了大熊猫国家公园、东北虎豹国家公园试点范围内居民转移安置实施方案,分散的居民点实行相对集中居住,扶持发展替代生计。福建省成立的联合保护委员会优先从村民中选聘相关服务人员,起草《武夷山国家公园管理条例》过程中多次组织召开社区座谈会,充分听取村委会和当地村民意见。湖北省利用网格管护小区将神农架国家公园社区居民优先聘为护林员、环卫工人等生态管护人员。

问:统一规范高效的中国特色国家公园体制的核心是什么?

答:针对我国自然保护地管理存在的突出问题,要在统一事权分级管理、强化自然生态系统保护、促进社区协调发展、完善法律制度等四个方面取得实质性突破,大胆创新,补齐制度短板。

一是以自然资源资产产权制度为基础,建立统一事权、分级管理体系。《总体方案》提出,要整合相关自然保护地管理职能,由一个部门统一行使国家公园自然保护地管理职责。部分国家公园由中央政府直接行使所有权,其他的由省级政府代理行使,条件成熟时,逐步过渡到国家公园内全民所有的自然资源资产所有权由中央政府直接行使。合理划分中央和地方事权,国家公园所在地方政府行使辖区(包括国家公园)经济社会发展综合协调、公共服务、社会管理和市场监管等职责。合理划分中央和地方事权,构建主体明确、责任清晰、相互配合的国家公园中央和地方协同管理机制。立足国家公园的公益属性,确定中央与地方事权划分和支出责任,建立财政投入为主的多元化资金保障机制。

二是以系统保护理论为指导,强化自然生态系

统保护管理。统筹制定各类资源的保护管理目标,着力维持生态服务功能,提高生态产品供给能力。严格规划建设管控,除不损害生态系统的原住民生活生产设施改造和自然观光、科研、教育、旅游外,禁止其他开发建设活动,不符合保护和规划要求的各类设施、工矿企业等逐步搬离,建立已设矿业权逐步退出机制。编制国家公园总体规划及专项规划,合理划定功能分区,实行差别化保护管理。建立国家公园管理机构自然生态系统保护成效考核评估制度,对领导干部实行自然资源资产离任审计和生态环境损害责任追究制。

三是社区协调发展制度为依托,推动实现人与自然和谐共生。明确国家公园区域内居民的生产生活边界,相关配套设施建设要符合国家公园总体规划和管理要求,周边社区建设要与国家公园整体保护目标相协调。建立健全国家公园生态保护补偿政策,加强生态保护补偿效益评估,完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。引导当地居民、专家学者、企业、社会组织等积极参与国家公园建设管理各环节和各领域。

四是以国家公园立法为基础,保障国家公园体制改革顺利推进。在明确国家公园与其他类型自然保护地关系的基础上,研究制定有关国家公园的法律法规,明确国家公园功能定位、保护目标、管理原则,确定国家公园管理主体,合理划定中央与地方职责,研究出台国家公园特许经营等配套法规,做好现行法律法规的衔接修订工作。制定国家公园总体规划、功能分区、基础设施建设、社区协调、生态保护补偿、访客管理等相关标准规范和自然资源调查评估、巡护管理和生物多样性监测等技术规程。

问:国家公园强调的全民公益性如何体现,普通百姓怎么受益?

答:国家公园的全民公益性,主要体现为共有共建共享。

一是提高共有比例。国家公园应属全体国民所有,目前我国很多自然保护地存在集体土地占比较高的情况,必须按照法定条件和程序逐步减少国家公园范围内的集体土地,提高全民所有自然资源资产的比例,或采取多种措施对集体所有土地等自然资源实行统一的用途管制。

二是增强共建能力。国家公园应积极引导公众参与,要充分调动政府、市场和社会各方面力量,优化运行机制,创新管理模式,引导各类社会机构特别是当地社区居民参与国家公园体制建设。要通过政策宣讲、产业引导、专题培训等方式,提高社会公众参与共建的能力。

三是提升共享水平。国家公园应着力突出公益属性,在有效保护前提下,为公众提供科普教育游憩的机会。要加大生态保护及相关设施的投入,不断提高生态服务和科普教育游憩服务的水平,为国民提供更多机会亲近自然、了解历史、领略祖国的大好河山和深厚历史文化底蕴,进而增强保护自然的自觉意识,促进生态文明建设。

问:中国人多地少,没有像美国、加拿大等国家那么大的荒野地和无人区,在中国建设国家公园,如何处理好与当地居民的关系?

答:国家公园要妥善处理好自然生态系统保护管理与当地社区居民的关系,实现保护与发展和谐统一。

一是合理划定功能分区。重点保护区域内居民要逐步实施生态移民搬迁,集体土地在充分征求其所有权人、承包权人意见基础上,优先通过租赁、置换等方式规范流转,由国家公园管理机构统一管理。其他区域内居民根据实际情况,实施生态移民搬迁或实行相对集中居住,集体土地可通过合作协议等方式实现统一有效管理。探索协议保护等多元化保护模式。

二是建立社区共管机制。根据国家公园功能定位,明确国家公园区域内居民的生产生活边界,相关配套设施建设要符合国家公园总体规划和管理要求,并征得国家公园管理机构同意。周边社区建设要与国家公园整体保护目标相协调,鼓励通过签订合作保护协议等方式,共同保护国家公园周边自然资源。引导当地政府在国家公园周边合理规划建设入口社区和特色小镇。

三是健全生态保护补偿制度。建立健全森林、

草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等自然资源类型生态保护补偿机制,加大重点生态功能区转移支付力度,健全国家公园生态保护补偿政策。鼓励受益地区与国家公园所在地区通过资金补偿等方式建立横向补偿关系。鼓励设立生态管护公益岗位,吸收当地居民参与国家公园保护管理和自然环境教育等。

四是完善社区参与机制。引导当地居民参与国家公园设立、建设、运行、管理、监督等各环节,以及生态保护、自然教育、科学研究等各领域,鼓励当地居民或其创办的企业参与国家公园内特许经营项目。鼓励设立生态管护公益岗位,吸收当地居民参与国家公园保护管理和自然环境教育等。

问:关于建立国家公园体制,下一步有什么样的总体安排或计划?

答:国家公园体制建设既要坚持长远目标方向,又要立足我国人多地少的基本国情和发展所处的阶段性特征,认真处理好体制转换过程中的衔接,量力而行,有步骤、分阶段推进。

一是继续稳步推进试点工作。试点省市要按照建立国家公园体制总体方案和已经批复的试点方案要求,继续探索创新,扎实做好试点任务落实工作,认真梳理总结有效模式,提炼成功经验。

二是抓紧细化各项配套制度。各有关部门要按照建立国家公园体制总体方案重点任务分工,抓紧开展制定国家公园设立标准、构建国家公园空间布局、优化完善自然保护地体系、建立统一管理机构、建立健全监管机制、构建国家公园资金保障管理机制、健全严格保护管理制度、实施差别化保护管理方式、建立自然资源资产离任审计制度、制定国家公园法律法规等10项工作。

三是正式设立一批国家公园。按照“十三五”规划纲要的有关部署,根据《建立国家公园体制总体方案》明确的国家公园功能定位和全国总体布局,在具有国家代表性的重要自然生态系统,整合相关自然保护地,设立一批国家公园。