•论坛• 中国国家公园试点专题

南山国家公园体制试点建设经验

曾晴^{ID}, 雷光春^{ID*}

北京林业大学生态与自然保护学院, 北京 100083

曾晴, 雷光春 (2021) 南山国家公园体制试点建设经验. 生物多样性, 29, 319–320. doi: 10.17520/biods.2021042.

Zeng Q, Lei GC (2021) The practice of Nanshan National Park system pilot. Biodiversity Science, 29, 319–320. doi: 10.17520/biods.2021042.

The practice of Nanshan National Park system pilot

Qing Zeng^{ID}, Guangchun Lei^{ID*}

School of Ecology and Nature Conservation, Beijing Forestry University, Beijing 100083

南山国家公园体制试点位于南岭山脉与雪峰山脉交汇地带, 是我国东部湿润半湿润生态大区南亚热带与中亚热带交汇区, 同时是中国第二级阶梯云贵高原向第三级阶梯江南丘陵的过渡带, 也是我国“两屏三带”生态安全战略中“南方丘陵山地带”的典型代表, 生物多样性极为丰富。植物区系上属于华中、华南、华东、西南四大区系交叉“十字路口”, 境内有南岭地区保存最完整的中亚热带低海拔常绿阔叶林, “东南亚第一近城绿色长廊”两江峡谷, 以及我国中南地区规模最大的中山泥炭藓沼泽湿地。该区域是长江流域沅江水系、资江水系、湘江水系和珠江流域西江水系的源头和重要水源涵养地。因为生态系统代表性、原真性和完整性强, 自然资源价值国家代表性突出, 保护价值和生物学意义巨大, 南山国家公园体制试点于2016年设立, 有效地探索了在我国南方集体林区国家公园的创建之路, 为经济欠发达地区、少数民族地区和革命老区推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设, 创造了可复制、可推广的南山经验和南山样板。

1 南方集体林区发展与生态系统保护互助共赢模式

试点区位于湖南省邵阳市城步苗族自治县境内, 总面积63,594 ha, 林地面积56,927.59 ha, 包括

集体林地36,240 ha。为实现生态系统的统一管理, 试点区推进了集体林“三权分置”改革, 致力破解我国南方集体林地占比大、管理难的问题, 包括如下举措: (1)对集体土地实施了公益林区划调整, 将3,936.2 ha的商品林全部一次性增补, 纳入公益林和天保林管理范畴。(2)实施集体林经营权租赁流转, 在不改变集体林地所有权和林地用途的前提下, 按照自愿原则, 采取20元/亩/年的租赁方式, 将经营权统一流转给南山国家公园管理局, 共流转3,058户15,226.7 ha (占集体林地总面积的42%)。(3)对未实施经营权流转的集体林地(占集体林地总面积的58%), 以签订合作保护协议的方式实行统一管理。此外, 提高集体公益林补偿标准。将实施经营权流转统一管理的集体公益林和集体天保林补偿标准分别由每年的15.5元/亩、13.5元/亩提高至30元/亩, 按国家有关政策规定提高标准, 超过30元/亩的部分仍归集体或个人所有。(4)设置了生态公益岗位, 吸纳贫困户护林员、环卫员等公益岗位人员496人, 均为当地居民。此外, 在实行集体林地统一管理的前提下, 适度允许并引导一般控制区内原居民发展林下经济等生态型替代产业, 构建生态经济体系, 如林蜂养殖、青钱柳(*Cyclocarya paliurus*)、金银花(*Lonicera japonica*)、天麻(*Gastrodia elata*)和七叶一枝花(*Paris polyphylla*)种植等。试点区所在地城步县

收稿日期: 2021-01-31; 接受日期: 2021-03-13

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: guangchun.lei@foxmail.com

是国务院实施扶贫开发战略的发源地,也是国家扶贫开发工作重点县、商务部定点扶贫县和湖南省11个深度贫困县之一。结合精准扶贫,22个贫困村全部脱贫摘帽,试点区内居民人均可支配收入由2017年的6,310元上升至2019年的9,291元,提升了47.2%,明显超过试点外同类地区居民收入水平。国家公园试点充分发挥了生态效益,改善了民生,探索出了我国南方集体林区社区发展与生态系统保护互助共赢的新模式。

2 创新管理运行机制

试点区内涉及4个原有不同类别的国家级自然保护区,即南山风景名胜区、湖南两江峡谷森林公园、湖南金童山自然保护区、湖南白云湖湿地公园,存在保护地重叠、行政分割、管理破碎化等情况。南山国家公园试点区将原4个自然保护区及其管理机构承担的管理职责,全面整合划入南山国家公园管理局,各保护地原管理机构作为南山管理局下属事业单位予以保留,机构规模维持不变。

试点区首创了国家公园行政权力清单集中授权机制。依据《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国行政处罚法》《建立国家公园体制总体方案》等规定,将省市县有关行政许可、行政执法、行政处罚等197项行政管理权力授予南山管理局,为南山国家公园管理局依法行政提供了有力支撑。

资金使用机制方面,试点区建立了南山公园一级账户统筹资金使用管理机制,充分发挥了资金集中优势,极大提升了资金整合效益,确保了南山国家公园保护、运行和管理需要。湖南省委、省政府主动承担试点主体责任,积极构建财政投入为主的资金保障机制,并在中央财政投入基础上,多渠道筹措试点资金。同时,社会支持力度也不断加大,已接收社会捐赠420万元,实现试点前零记录的突破。

3 南方低山丘陵生态系统保护路径

试点区位于南方人口相对密集区、生态系统片段化,为推进自然资源的系统性和整体保护,维护生态系统完整性和连通性,试点区系统研究了范围调整,创造条件整合周边属同一生态地理单元的自然保护地,论证并纳入了毗邻的黄桑、舜皇山等相邻国家级自然保护区,囊括了同纬度地区保存最为完好的常绿阔叶林生态系统(何汉杏和何秀春,2003)。

此外,分析了保护空缺,充分吸纳生态红线,通过建立生态廊道将各片区串联,最大化实现生态系统完整性。

试点区内20世纪70年代建设的南山牧场总面积3,836.69 ha,人工牧草地达2,045.95 ha。人工改良草原对促进城步县少数民族地区经济发展和当地群众脱贫致富作出了贡献,但产草量和草地面积在逐年退化,目前尚有奶牛3,000余头。考虑其是连通南山片区与黄桑片区的重要生态廊道及红色文化的重要载体,试点区将逐渐禁止放牧,并对其进行生态修复,促进自然演替。

试点区积极探索了南方景观破碎化山地中具有重要保护价值的原生残余斑块的保育修复,通过扩大面积、建立生态廊道等方式推进生态系统原真性、完整性保护。并加强监测调查,发现维管束植物新种2个(Wang et al, 2019)、脊椎动物新种4个,新记录维管束植物447种、脊椎动物68种。

南山国家公园体制试点区对于南方集体林区生态、社会、经济重大而深远的影响,为探索我国南方低山丘陵生态系统保护的新路径、探索南方少数民族聚居地社区发展与生态系统保护互助共赢的新模式、跨层级多部门协同管理的高效机制提供了丰富的经验。

致谢: 感谢南山国家公园管理局的支持。本文核心数据引自《南山国家公园体制试点自评报告》及《国家公园体制试点评估验收综合报告》。

ORCID

曾晴 <https://orcid.org/0000-0002-7471-4941>

雷光春 <https://orcid.org/0000-0001-9021-5758>

参考文献

- He HX, He XC (2003) A numerical and synthetic study of evergreen and broad-leaved tree species in Shunhuang Mountain of Hunan Province. I. Study of species significant value. *Journal of Central South Forestry University*, 23(2), 16–21. (in Chinese with English abstract) [何汉杏, 何秀春 (2003) 湖南舜皇山常绿阔叶林种类组成数量综合特征. I. 乔木物种重要值. *中南林学院学报*, 23(2), 16–21.]
- Wang L, Deng X, Liu Y, Wu Q, Liu Z (2019) A new species of the genus *Megophrys* (Amphibia: Anura: Megophryidae) from Hunan, China. *Zootaxa*, 4695, 301–330.

(责任编辑: 徐卫华 责任编辑: 闫文杰)