



•论坛• 中国国家公园试点专题

神农架国家公园体制试点特色与建议

谢宗强^{1,2*}, 申国珍¹

1. 中国科学院植物研究所植被与环境变化国家重点实验室, 北京 100093; 2. 中国科学院大学资源与环境学院, 北京 100049

谢宗强, 申国珍 (2021) 神农架国家公园体制试点特色与建议. 生物多样性, 29, 312–314. doi: 10.17520/biods.2021048.

Xie ZQ, Shen GZ (2021) Distinguishing feature and suggestions of Shennongjia National Park system pilot. Biodiversity Science, 29, 312–314. doi: 10.17520/biods.2021048.

Distinguishing feature and suggestions of Shennongjia National Park system pilot

Zongqiang Xie^{1,2*}, Guozhen Shen¹

1 State Key Laboratory of Vegetation and Environmental Change, Institute of Botany, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100093

2 College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049

神农架完好保留了我国北亚热带山地丰富独特的物种多样性和生态系统类型及其生物生态学过程, 是公认的全球生物多样性保护关键地区, 也是具有地理标志意义的最重要的国家生态安全屏障区之一。神农架自然地域总面积12,837.42 km², 其中, 湖北省有11,050.60 km², 占总面积的86.1%; 重庆市有1,498.23 km², 占11.7%; 陕西省有288.59 km², 占2.2%。海拔1,000 m以下的区域有4,618.91 km², 占总面积的36.0%; 1,000–1,500 m有6,945.75 km², 占54.1%; 2,000–3,000 m有1,271.88 km², 占9.9%; 3,000 m以上仅有0.88 km² (徐文婷等, 2019)。

神农架自然地域内保护地类型多样、各类保护地范围交叉重叠, “九龙治水”式多头管理问题突出。按照《建立国家公园体制总体方案》, 国家批准在该区域内开展国家公园体制试点工作。神农架国家公园试点区总面积1,170 km², 全部在神农架林区行政界内, 占其总面积(3,253 km²)的36.0%, 占神农架自然地域总面积的9.1%。试点区森林覆盖率96%。

1 体制试点特色

1.1 完成四局合一, 探索出交叉重叠自然保护地的整合模式

在对现有的世界自然遗产地、世界地质公园、

国家级自然保护区、省级自然保护区、省级风景名胜区、国家地质公园、国家森林公园、国家湿地公园等8类自然保护地综合评价的基础上, 打破因资源分类造成的条块割裂局面, 梳理出北亚热带自然生态系统和生物多样性典型区域, 合并重组现有各类自然保护地, 优化边界范围和功能分区, 划定常绿落叶阔叶混交林和以其为基带的海拔梯度上植被垂直带谱及生物多样性最富集部分为神农架国家公园。

在此基础上, 设置神农架国家公园管理局, 整合了神农架国家级自然保护区管理局、大九湖湿地公园管理局、神农架国家地质公园管理局、神农架林区林业管理局等4个管理局的职责, 不再保留被归并的自然保护地名称和机构, 解决自然保护地区域交叉、空间重叠、保护管理分割的问题, 确保了神农架国家公园在维护国家生态安全关键区域中的首要地位。

1.2 加强协同推进, 建立神农架国家公园垂直管理体系

神农架国家公园管理局受湖北省政府垂直管理, 暂由神农架林区政府代管。湖北省政府建立了神农架国家公园体制试点领导小组和联席会议工作机制, 先后召开37次会议, 及时解决区域范围、功能分区、管理体制、资金机制等体制试点重大事

收稿日期: 2021-02-04; 接受日期: 2021-03-10

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: xie@ibcas.ac.cn

项。神农架国家公园管理局公布实施了《神农架国家公园保护条例》，明确了国家公园管理局和地方政府各级事权，充分调动林区政府积极性，在国家公园规划、建设、管理、监督、保护和投入等方面发挥作用。

神农架国家公园被划分为4个管理区18个网格管护小区，并建立相应的管理机构，形成“管理局—管理处—网格小区管护中心”的向下垂直管理体系。管理局设立11个内设机构和4个直属单位，承担人员和财务管理、行业管理、科研监测、治安和执法等职责；管理处对域内资源进行分区监测及治安和执法等科学化管理；管护中心对资源进行精细化管理。这种管理体系合理分区，差别化管控，既严格保护又便于基层操作，实现了全过程全方位统一管理。

神农架国家公园实行的垂直管理模式，可确保国家政策和保护措施的落地生根。

1.3 贯彻依法依规治理，筑牢良性循环的监管机制

除了《神农架国家公园保护条例》外，《神农架国家公园特许经营管理办法(试行)》的颁布，规范了神农架国家公园特许经营项目和生态旅游活动。此外，还相继出台了资源监测、资源(天然林)保护、护林防火及纪检监察、社会综合治理、信访举报等方面的7项制度和办法。

神农架国家公园管理局按照《神农架国家公园总体规划》对自然资源实施分区分级、科学化、精细化管理，提升了保护管理效能。同时，制订了保护与生态体验、科研科普、社区发展、信息化、环境影响评价等5个专项规划。

这些举措筑牢了良性循环的监管机制，确保国家公园各项重点工作的有序推进。

1.4 重视科技引领，实行依托科研监测的国家公园保护和建设机制

神农架国家公园重视科研监测，建立神农架国家公园科学研究院和金丝猴研究基地等16处科研监测平台，打造生物多样性立体监测体系，全面掌握自然资源特征。在此基础上，深入研究野生动物生活习性、迁徙规律等，建设上跨式、下涵式、缓坡式3类25处生态廊道。利用高科技手段和现代化设备，加强野外保护站点、巡护路网、森林草原防火等监测，逐步实现规范化、信息化监测巡护。实施《国家公园野外巡护技术规程》和《保护地生物监测技术规范》地方标准，指导日常巡护和监测管

理。2016—2020年，开展野外远程巡护9,780天，巡护里程达35,536.38 km，获得调查表格和监测图片4万多份，实现了试点区资源管护全覆盖、无盲点。

1.5 建立跨省联盟，构建保护地互动融合、协同共管的工作机制

为促进秦巴山地生物多样性保护和自然资源可持续利用，神农架国家公园牵头成立了“鄂西渝东毗邻自然保护地联盟”，将神农架国家公园毗邻自然保护地纳入GEF大神农架项目，成功召开了三届联盟会议，形成了突破行政区划限制的2省(市)“7+2”(7个成员+2个观察员)大保护新格局(成员为湖北的神农架、堵河源、十八里长峡、巴东金丝猴、万朝山和重庆的五里坡、阴条岭等7个保护区，观察员为重庆宝雪山、湖北赛武当等2个保护区)。联盟架起了保护地沟通合作的桥梁，其辐射带动作用凸显，有效维护了神农架自然地域生物多样性和生态系统的连续性和完整性。

1.6 推动多方参与，助力安居乐业，创新全民共享的发展机制

试点区在保护的前提下，划定适当区域，建立了“局—管理处—社区”共建共管体系，开展生态教育、自然体验、生态旅游等活动，构建高品质、多样化的生态产品体系。扶持和规范周边原住民从事环境友好型经营活动，发布特许经营管理办法，指导社区共同参与的特许经营。制定《生态管护员聘用方案》和《生态管护岗位管理规范》，按照生态保护需求设立生态管护岗，优先聘用社区居民承担生态管护和监管工作。采用“农户+基地+合作社”的发展模式，定期召开社区共建共管联席会议，鼓励和扶持社区发展珍稀树种苗木和中草药种植产业。推行参与式社区管理，建立志愿者服务体系，健全自然保护地社会捐赠制度，激励企业、社会组织和个人参与自然保护地生态保护、建设与发展。与保险公司共同建立了野生动物损害及自然灾害的保险机制，最大程度地保障农户和养殖户的收益。出台了一系列生态移民搬迁补贴和保障政策，实行每户每年3,000元的以电代薪补贴，累计节约薪柴7,848 m³，减少破坏林地5.33 km²。这些尝试在加强社区参与保护、引导扶持社区产业发展等方面，形成了具有地方特色的社区共建共管创新机制。

2 问题与建议

2.1 试点区完整性有待提升

神农架自然地域范围充分体现了地质构造的奠基性、山地和水系的完整性、生物和生态的系统性。神农架国家公园确立了神农架在维护国家生态安全关键区域中的首要地位。湖北省发展和改革委员会在2015年召集省编办、国土资源厅等12部门召开首次体制试点联席会议时,曾确定以神农架林区全域作为国家公园体制试点区范围^①。目前,神农架国家公园试点区全部在神农架林区行政界内,占其总面积的36.0%,占神农架自然地域总面积的9.1%,难以完整展示和代表神农架这一相对独立的自然地理单元在生态保护和区域发展方面的关键要素和过程(臧振华等, 2020)。试点区范围应结合神农架这一相对独立的自然地理单元关键要素的特点,整合周边具有重要生态价值的自然保护地,扩充足够的面积以充分展现生物和生态的原真性和典型性,提升神农架国家公园的完整性和国家代表性。

2.2 管理体制有待完善

虽然湖北省明文确定神农架国家公园管理局由湖北省政府垂直管理,但实际仍由神农架林区政府管理,没有脱开原有的神农架林区政府管理模式。这种代管体制在整合林区范围之外的周边相邻保护地时,面临协调和管理困难,难以完成神农架国家公园的历史使命。建议对标《建立国家公园体制总体方案》和《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》的要求,理顺神农架国家公园管理局与神农架林区人民政府的关系,尽快落实管理机构由省级政府部门直管。

2.3 特许经营不够规范


神农架国家公园管理局与神农旅游投资集团公司签订的《神农架国家公园旅游资源特许经营协议》,约定特许经营区域为神农顶、大九湖、官门山、神农坛、天生桥及太和山游憩区,而《国家公园体制试点区试点实施方案大纲》明确禁止“整体转让”“上市”等与国家公园性质相违背的试点内

容。这种偏离上级政策的做法难以达到国家公园“保护为主,全民公益性优先”(苏杨等, 2019)的要求。建议加强国家公园管理部门的主导作用,认真领会国家公园体制试点区有关特许经营的政策和精神,依法依规安排部署特许经营活动,协调和保障当地居民的权益(王毅和黄宝荣, 2019)。建立长效的社区共管和生态补偿机制,解决社区发展和资源保护面临的难题。

致谢: 感谢神农架国家公园管理局提供相关资料!

ORCID

谢宗强  <https://orcid.org/0000-0001-8312-2318>

申国珍  <https://orcid.org/0000-0002-5778-1042>

参考文献

- Su Y, Zhang YJ, Shi JL (2019) Annual Report on National Park Management System in China (2019–2020). Social Sciences Academic Press, Beijing. (in Chinese) [苏杨, 张玉钧, 石金莲 (2019) 中国国家公园体制建设报告 (2019–2020). 社会科学文献出版社, 北京.]
- Wang Y, Huang BR (2019) Institutional reform for building China's national park system: Review and prospects. Biodiversity Science, 27, 117–122. (in Chinese with English abstract) [王毅, 黄宝荣 (2019) 中国国家公园体制改革: 回顾与前瞻. 生物多样性, 27, 117–122.]
- Xu WT, Xie ZQ, Shen GZ, Zhou YB, Zhao CM, Xiong GM, Ge JL (2019) The nature and geography scope of Shennongjia. Territory & Natural Resources Study, (3), 42–46. (in Chinese with English abstract) [徐文婷, 谢宗强, 申国珍, 周友兵, 赵常明, 熊高明, 葛结林 (2019) 神农架自然地域范围的界定及其属性. 国土与自然资源研究, (3), 42–46.]
- Zang ZH, Zhang D, Wang N, Du A, Kong LQ, Xu WH, Ouyang ZY (2020) Experiences, achievement, problems and recommendations of the first batch of China's national park system pilots. Acta Ecologica Sinica, 40, 8839–8850. (in Chinese with English abstract) [臧振华, 张多, 王楠, 杜傲, 孔令桥, 徐卫华, 欧阳志云 (2020) 中国首批国家公园体制试点的经验与成效、问题与建议. 生态学报, 40, 8839–8850.]

(责任编辑: 徐卫华 责任编辑: 闫文杰)

^① 湖北省人民政府 (2020) 神农架国家公园体制试点评估验收自查报告.