

# 2035年基本建成世界最大国家公园体系

## ——解读《国家公园空间布局方案》

本报记者 王硕



三江源国家公园黄河源园区内拍摄的扎陵湖风光。新华社发

建立国家公园体制，是生态文明体制改革的一项重大制度创新。近日，国家林草局、财政部、自然资源部、生态环境部联合印发了《国家公园空间布局方案》（以下简称《方案》），明确了中国国家公园体系建设的路线图、时间表。《方案》遴选出49个国家公园候选区（含正式设立的5个国家公园），提出到2035年，基本完成国家公园空间布局建设任务，基本建成全球最大的国家公园体系。

《方案》有何亮点？这些候选区是怎样遴选出来的？下一步我国将如何建设国家公园体制？记者约请专家进行解读——

### 保护面积居世界最大

《方案》确定了我国国家公园建设的发展目标、空间布局、创建设立、主要任务和实施保障等主要内容。

《方案》遴选出49个国家公园候选区（含正式设立的5个国家公园），包括陆域44个、陆海统筹2个、海域3个。其中，青藏高原布局13个候选区，形成青藏高原国家公园群，将系统、整体保护“地球第三极”；在长江流域布局11个候选区，黄河流域布局9个候选区，将对长江大保护、黄河流域生态保护和高质量发展起到重要的支撑作用。

这些区域总面积约110万平方公里，其中陆域面积约99万平方公里、海域面积约11万平方公里，占陆域国土面积的10.3%。全部建成后，中国国家公园保护面积的总规模将居世界最大。

它们覆盖了森林、草原、湿地、荒漠等自然生态系统，以及自然景观、自然遗产、生物多样性最富集区域，共涉及现有自然保护地700多个，10项世界自然遗产、2项世界文化和自然双遗产、19处世界人与生物圈保护区。

在这些地域中，分布着5000多

种野生脊椎动物和2.9万多种高等植物，保护了80%以上的国家重点保护野生动植物物种及其栖息地；同时也保护了众多大尺度的生态廊道，保护了国际候鸟迁徙、鲸豚类洄游、兽类跨境迁徙的关键区域。

“这些区域是我国自然生态系统最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的区域。”国家林草局副局长李春良表示，未来全社会将共同参与国家公园建设。比如，国家公园将通过特许经营、志愿服务、生态管护公益岗位等形式，吸纳原住民、社会公众直接加入到国家公园的保护建设管理中，共享国家公园带来的生态福祉。

### 科学评估、分区筛选出候选区

这49个候选区是如何选定的？国家公园研究院院长、中科院生态环境研究中心主任欧阳志云解释说，它们的遴选经历了一个科学评估、分区筛选和对标确认的过程。

据欧阳志云介绍，2018年国家机构改革后，国家林草局委托中国科学院牵头开展了自然保护地体系规划和国家公园空间布局研究。

在研究过程中，首先根据生态系统重要性、珍稀濒危物种代表性，以及自然遗迹和自然景观独特性等指标建立了相关评价方法；识别了我国重要生态系统、代表性的珍稀濒危物种，以及独特的自然遗迹和自然景观的集中分布区，明确了我国需要进行严格保护的生态空间。

然后，以我国自然气候、地形与植被类型空间分异规律为基础，将具有相似自然生态系统类型与生态过程的自然区域划为同一自然生态地理区，将我国划分为4个生态大区39个自然生态地理区。并在此基础上，从生态重要性、生态脆弱性、保护可行性等方面进行综合评价，将生态功能极为重要、生态系统极为脆弱、急需保护的生态空间作为极重要自然

保护关键区域，大约陆域192万平方公里，海域30万平方公里，规划纳入自然保护地体系进行系统保护。

最后，按照《国家公园设立规范》提出的国家代表性、生态重要性、管理可行性3大准入条件和9项认定指标，从各自自然生态地理区中遴选出49个需要严格保护的生态空间作为国家公园候选区，包括已正式设立的5个国家公园。

欧阳志云指出，在编制《方案》过程中，经历了多轮专家论证和征求有关部门意见及第三方评估等严格的程序。同时，征求了科研机构、大学等不同领域的专家学者、非政府组织以及全国人大代表、政协委员等社会各方面意见。

### 动态开放设立国家公园

李春良表示，我国国家公园在创建设立上，实行动态开放原则，并设有考核评估、退出机制。

国家林草局自然保护地管理司司长王志高介绍说，国家公园候选区开展创建后，经评估，确实无法达到设立要求的，不予设立。对未纳入布局方案的保护关键区域，统筹国家生态战略安全需要和管理可行性等因素，条件成熟时，经科学评估，可按程序增补为国家公园候选区。

同时在设立后，将定期组织对保护管理成效、规划实施等开展评估，对评估不达标或造成自然资源资产重大损失的，启动黄牌机制，限期整改；对整改不力、经评估确无法整改到位的启动退出机制。

设立国家公园也将有一系列程序：首先，在创建阶段，将由相关省级政府向国家公园管理局提出创建申请，国家公园管理局会同有关部门审核批复启动创建工作，或由国家公园管理局会同有关部门商相关省级政府直接指定相关候选区启动创建工作。

第二，相关省政府将组织开展本底调查，提出国家公园范围分区方案、管理机构设置建议方案、矛盾冲

突调处方案等。完成创建任务后，国家公园管理局组织开展评估。

第三，经评估具备设立条件的创建区，将由相关省级政府向国务院提出申请。接下来，国家公园管理局将组织专家委员会进行评审，并征求有关方面意见，组织修改完善后征求省级政府意见，并委托第三方机构进行评估论证，按程序向国务院请示，最终经国务院批复同意后正式设立国家公园。

### 稳妥有序设立新国家公园

随着《方案》的颁布实施，国家公园建设进入新的阶段。王志高表示，下一步将高标准、高起点建设第一批国家公园，做好旗舰物种和典型生态系统保护工作，强化监测、科研和宣教三大平台建设。积极开展国家公园创建工作，本着“成熟一个、设立一个”的原则，稳妥有序设立新的国家公园。

同时，进一步理顺管理体制，积极推进央地共建共管，建立局省共同责任体系和协调联动工作机制。建立国家公园管理机构统筹、多部门联动的综合执法体制，探索联合执法、委托执法等多种模式，为国家公园的保护、建设和管理等工作提供坚实的组织保障；进一步修改完善国家公园法（草案），指导相关省区出台国家公园地方条例，建立国家公园“一园一法”法制体系的全过程闭环管理制度。

日前，国务院办公厅转发了财政部、国家林草局《关于推进国家公园建设若干财政政策的意见》（以下简称《意见》），提出建立以国家公园为主体的自然保护地体系财政保障制度，明确将合理划分国家公园中央与地方财政事权和支出责任、加大财政资金投入和统筹力度、建立健全生态保护补偿和落实落细相关税收优惠政策和政府绿色采购等政策。

财政部自然资源和生态环境司副司长凡科军表示，下一步，将落实《意见》要求，充分发挥财政政策支持保障作用，调动各方积极性，为高质量建设国家公园提供坚实保障。

### 一系列新的部署。

据刘东生介绍，《规划》的一个特点是强调分类保护沙化土地。在统筹考虑了沙化土地空间分布、治理方向的相似性及地域上相对集中连片等因素后，将沙化土地划分为干旱沙漠及绿洲、半干旱、青藏高原高寒、黄淮海平原半湿润湿润、沿海沿江湿润5大沙化土地类型区、23个防治区域。根据沙化土地分布特点和土地资源承载力等，确定7个重点建设区域，其中：优先治理区3个，优先预防区4个。

同时，《规划》强调了保护优先、重点修复、适度利用的总体思路。例如，在保护优先方面，强调对于原生沙漠、戈壁等自然遗迹，坚持宜沙则沙，充分发挥荒漠生态系统的自我修复能力。在重点修复方面，要求在科学评估水资源承载能力的基础上，突出重点建设区域，统筹山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理。在适度利用方面，提出在保护好生态的前提下，利用光、热、土、生、景等资源，适度有序地发展沙产业。除了种植业、林草特色养殖业、精深加工业外，鼓励新能源开发，积极探索光伏治沙；推动沙漠旅游发展，提出新时期将重点支持32处国家级沙漠自然公园建设等。

国家林业和草原局副局长刘东生表示，下一步需治理的都是难啃的“硬骨头”。全国政协常委、国家林业和草原局副局长刘东生表示，“十四五”和中长期防沙治沙还处于攻坚克难阶段，巩固成果和修复任务十分艰巨而紧迫，已成为我国生态保护修复的重点和难点。在这样的背景下，《规划》作出了

委员声音 weiyuanshengyin

## 用心用情用智用力推动绿色发展

袁振国

回顾去年，风高浪急，成绩殊为不易。展望新年，奋进拼搏的复兴力量澎湃，让人倍感鼓舞。

以新的精神状态迎接新挑战、以新的作风形象踏上新征程、以新的团结奋斗续写新篇章，必须以习近平总书记在全国政协新年茶话会上的重要讲话为指引，更加坚定信心、乘势而上，踏踏实实把党的二十大精神付诸履职尽责担当作为的新行动、见之于建言资政凝聚共识双向发力的新成效。

一要坚持围绕中心、服务大局履好职尽责。以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴是党的中心任务、大局全局，必须增强全面学习、创造贯彻党的二十大精神的政治、思想、行动自觉，用习近平新时代中国特色社会主义思想指导履职实践。要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，以时时放心不下的责任感和积极担当作为的精气神为党和人民履好职尽责，推动把党的二十大描绘的宏伟蓝图变成美好现实。

二要聚焦协商民主新要求履好职尽责。不折不扣落实好“着力提高协商质量、意见充分表达、广泛凝聚共识”新部署。深入学习协商民主理论，增进协商民主知识，增强协商民主意识和能力，提升协商民主质量，宣传协商民主理论和实践，讲好协商民主故事，为不断丰富和发展社会主义协商民主理论体系建言献策。推进构建协商民主工作新格局，身体力行营造协商民主建设良好氛围，为推动全面发展协商民主这篇主题文章作得更好贡献智慧力量。

三要围绕巩固大团结、加强大团

结履好职尽责。贯彻好“团结就是力量，团结才能胜利”新要求，践行好“齐众心、汇众力、聚众智”新号召，多建有利于巩固大团结之言，多献有助于加强大团结之策，为形成同心共筑中国梦的强大合力、不遗余力发挥好全国政协委员独特作用。

四要结合履职履好职尽责。作为全国政协人口资源环境委员会委员，要紧扣“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化”建言献策，以新气象新担当新作为推动高质量发展取得新成效。用心用情用智用力为绿色发展，促进人与自然和谐共生，践行绿水青山就是金山银山的理念和推进美丽中国建设等建务实之言，为推进坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理、加快发展方式绿色转型、持续打好蓝天碧水净土保卫战等建言之言，努力使所建之言在党中央集中统一领导指挥的“合奏”中形成“和声”。在调研考察、参政建言中，特别是在监督性调研时，要以斗争精神迎接挑战，以奋进拼搏开辟未来，增强志气骨气底气，敢监督善监督能监督，为实现中华民族伟大复兴发展，用新的伟大奋斗创造生态环保新伟业。

换届临近，将倍加珍惜履职时光，只争朝夕决不懈怠。牢记“三个务必”，无论何时何地、不论履职尽责，都一如既往地当好良好政治生态、生态环保、社会风气的引领者、营造者、维护者，既为政协争光，又为党旗添彩。

（作者系全国政协人口资源环境委员会原驻会副主任）

风向标 fengxiangbiao

### 加强保护 细化调控措施

## 新修订的野生动物保护法5月1日起施行

本报记者 李将辉

近日，十三届全国人大常委会第三十八次会议表决通过了修订后的野生动物保护法，将于2023年5月1日起施行。全国人大常委会法工委经济室主任岳仲明介绍了此次修改的主要内容。

岳仲明介绍，现行野生动物保护法于1988年制定，2004年、2009年和2018年进行了三次修正，2016年进行了修订。

本次修订加强了对野生动物栖息地的保护。明确依法将野生动物重要栖息地列入国家公园、自然保护区等自然保护地进行严格保护。将有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物纳入应急救助范围，加强野生动物收容救护能力建设，建立收容救护场所，配备相应的专业技术人员、救护工具、设备和药品。

随着我国生态环境持续改善，野生动物种群得到有效恢复，一些地方野猪等野生动物泛滥成灾，危害群众人身财产安全和农牧生产。为此，本次修订细化了野生动物种群调控措施。规定县级以上人民政府野生动物保护主管部门根据野生动物及其栖息地调查、监测和评估情况，促进相关产业发展。

岳仲明解释说，这些人工种群的一部分可以按照家畜管理；另一部分可适当放养，用于满足市场多元化需求，促进相关产业发展。



绘就人与自然和谐共生的生态画卷

日前，记者从北京市门头沟区两会上了解到，门头沟区永定河峡段综合治理与生态修复工程已基本完工，整体景观提升，永定河门头沟段及最大支流清水河，将呈现出一幅“秀水门城，百里画廊”、人与自然和谐共生的生态画卷。

作为首都重要的生态屏障和水源涵养地，近年来，门头沟区坚持把永定河综合治理和生态修复作为水生态环境建设“一号工程”，此次峡段生态修复对于打造“京西绿色生态走廊与城市西南生态屏障”起到重要作用，对于改善永定河流域的生态环境和北京的空气质量也尤为重要。本报记者 贾宁 摄

## 分类施策 宜沙则沙 适度应用 新规划出台 推进防沙治沙高质量发展

本报记者 王硕

化土地治理任务1.86亿亩，沙化土地封禁保护面积0.9亿亩。

我国是世界上荒漠化面积最大、受影响人口最多、风沙危害最严重的国家之一。长期以来，我国扎实推进荒漠化治理工作，取得了令人瞩目的成绩。

根据最新公布的第六次全国荒漠化沙化调查结果，全国沙化土地面积连续4个监测期（2004年、2009年、2014年、2019年）实现净减少，由20世纪末的年均扩展34.36万公顷（515.4万亩）转变为目前的年均缩减66.70万公顷

（1000万亩）；并首次实现所有调查省份荒漠化和沙化土地“双逆转”，面积持续“双缩减”，程度持续“双减轻”，沙漠、沙地植被盖度和固碳能力持续“双提高”，沙区生态状况呈现“整体好转、改善加速”态势，荒漠生态系统呈现“功能增强、稳中向好”态势。

不过在取得重大成绩的同时，我国荒漠化防治形势依然严峻。

监测数据显示：全国现有沙化土地约占国土总面积的17.58%，分布于30个省（区、市）920个县（旗、市、区），影响近4亿人口的生产生活，严重影响国家生态安全和区域经济社会可持续发展。另外，荒漠生态系统修复处于初级阶段，稳定性较差，已治理的沙化土地中初步、中等治理的面积占93%；加上区域水资源矛盾突出，不合理的人为活动仍然存在，气候变化风险不容忽视。

“下一步需治理的都是难啃的‘硬骨头’。”全国政协常委、国家林业和草原局副局长刘东生表示，“十四五”和中长期防沙治沙还处于攻坚克难阶段，巩固成果和修复任务十分艰巨而紧迫，已成为我国生态保护修复的重点和难点。在这样的背景下，《规划》作出了



缘。近年来，甘肃省临泽县位于巴丹吉林沙漠边缘，当地群众结合当地实际，最大限度将太阳能开发，进一步筑牢防风沙屏障。