



党双忍

“特区”一词大家并不陌生。改革开放之初，我国就在东南沿海设立了一批经济特区，其中以深圳特区最负盛名。然而，大家可能并不熟悉，在中国不仅有“经济特区”，还有正在提速推进的“生态特区”。国家公园是我国自然生态系统中最重要、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，保护范围大，生态过程完整，具有全球价值和国家象征意义。国家公园品牌是生态优势转化为生态产品的重要组成部分，是绿水青山转化为金山银山的突破口和催化剂，将国家公园作为生态特区的“试验田”，实施“特别”治理，对加快推动生态空间治理体系和治理能力现代化，建设人与自然和谐共生的美丽中国具有重要意义。

国家公园是生态空间最重要的自然保护地实体单元。国家公园体系是经过系统规划后设立的若干国家公园实体单元组成并产生有机联系的集合。国家公园体制则是关于包括国家公园体系在内的自然保护地体系的管理体制和运行机制，属于生产关系和上层建筑。自然保护地是公共利益的体现方式，如同公路、铁路、博物馆、广场一样，自然保护地也是绿色基础设施，是公共利益的体现，是国民经济和社会建设必不可少的生态空间和绿色屏障，在国家安全方面基础性作用。国家公园、自然保护区、自然公园乃至整个自然保护地体系，都是重要的生态功能区，是生态空间的核心区，处于生态保护红线范围。国家公园是自然保护地体系的一部分，但不是一般部分，而是顶级的、核心的部分，是生态空间精华的精华、核心的核心。野生动植物是大自然馈赠给人类的生态珠宝，也是大自然遗存的生态根脉，国家公园是野生动植物最富集、生态系统功能最健全的生态空间，也是野生动植最具安全保障的栖息之所。因此，国家公园称得上是国土空间中的生态明珠、绿色宝石。综合分析世界各国的国家公园发展现状，可明显发现国家公园的两个特征：其一，属于大自然遗存的生态系统，具有原始性、先天性，自然生态是基础，自然景观是内容，人工建筑设施只是辅助；其二，属于自然天成的景观资源，具有稀有性、不可替代性，地理生态的标识性意义和民族文化影响力极为深远。

加快以国家公园为主体的自然保护地体系建设。2017年，中办国办印发《建立国家公园体制总体方案》，明确指出：国家公园是国家批准设立，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。可见，国家公园是国家批准设立的、实行特殊保护的生态空间。在这个特别的生态空间上，以“自然生态系统原真性、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”。在《建立国家公园体制总体方案》之前，国家发改委、中央编办、财政部、国土部、环保部、住建部、水利部、农业部、林业局、旅游局、文物局、海洋局、法制办13个部门，曾于2015年联合印发《建立国家公园体制试点方案》，已锁定了国家公园试点目标：在试点区域国家级自然保护区、国家级风景名胜区、世界文化自然遗产、国家森林公园、国家地质公园等交叉重叠、多头管理的碎片化问题得到基本解决，形成统一、规范、高效的管理体制和资金保障机制，自然资源资产产权归属更加明确，统筹保护和利用取得重要成效，形成可复制、可推广的保护管理模式。也就是说，推行国家公园体制的本质就是设立生态特区，国家公园就是生态空间治理体系中的特别治理区也是试验区，要实行特别的治理结构、治理机制和治理手段。新一轮机构改革后，国家公园与自然保护区管理职责统一划归国家林业和草原局，并在国家林业和草原局加挂国家公园管理局牌子，相当于已经明确了生态特区的顶层管理机构。建立国家公园体制应在现有基础上继承创新。新的体制必须体现“保护最有效、成效最好、成本最小”，这就意味着自然保护体制不是推倒重来，而是继承和创新，继承自1956年我国建立的第一个鼎湖山国家级自然保护区以来60多年来的经验，改革不合时宜的弊端，完善机制体制。

生态特区保护即需要“边界治理”也须“鸿沟管理”。与经济特区不同，生态特区是人类经济社会活动之外的先天的自然生态系统。可以说，生态特区就是政策设定的“无人区”。生态特区之“特”，主要体现在其生态系统，具有两大特征：一是自然性、系统性，就是自然生态系统；二是能够自组织、自运作，就是“生态机制”。生态系统和生态机制，人类都需要尊重、学习和模仿。人类力量强大，能够轻易地伤害自然生态系统，损害“生态机制”。而生态特区——国家公园的治理目标，本质上就是防止人类力量对自然生态系统的伤害，维护自然生态系统原始的自组织、自运作机制。从这个意义上来说，生态特区——国家公园治理，其核心就是在人类经济社会活动与自然生态系统之间划出“鸿沟”，“拒止人类力量侵犯”生态特区，“拦阻人类活动进入”生态特区。生态特区——国家公园边界内外、鸿沟内外，属于两个世界、两套机制，对生态特区施行“边界治理”“鸿沟管理”，就是要拒止、拦阻人类活动跨越鸿沟、越过边界。生态特区管理机构在“边界”“鸿沟”设置管护站——生态哨所，派驻管护人员——生态哨兵。生态哨兵作为生态特区的一线力

量，其技能水平直接反映了生态特区的治理能力。同时，山水林田湖草是一个生命共同体，人不能自外于这一自然共同体。国家公园强调生态体系的整体性保护，而人是保护行动的主体和承担者。国家公园不是把人类与自然进行简单化地物理隔离，而是构建新型分类体系，按照科学的要求，创新治理方式，这也是建设美丽中国、公园国家的内在要求。

以生态文明与可持续发展推动国家公园建设。经过60多年建设，全国已设立各类自然保护区2750个，涵盖15%的国土空间，其中国家级自然保护区469个。按照《中华人民共和国自然保护区条例》，自然保护区是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域，依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。由此可见，自然保护区原本就是法律上予以特殊保护和管理的“生态特区”。国家公园是精华版的国家级自然保护区，升级版的国家级自然保护区，是比国家级自然保护区保护级别更高、保护措施更严格的“生态特区”。2017年，国家启动三江源、东北虎豹、大熊猫、祁连山、武夷山、神农架、钱江源、南山、普达措、海南热带雨林10个国家公园的试点工作。同时，尽管长期以来我国已经建立了上万个自然保护地，面积占国土面积的18%左右，但种种问题的存在，影响了生态服务功能发挥，难以提供生态安全保障。因此亟待我们用改革的思路解决这些问题，通过制度创新，完善自然保护体系。需要注意的是建立国家公园体制是一个重要改革举措，不单是建立若干个国家公园实体，需要从国家公园单元、国家公园体系、国家公园体制不同层次明确目标，亟待出台一部国家公园法，使国家公园生态特区试验田的建设治理有法可依、遵法而行。

总之，生物多样性是人类生存发展的基础，建立各类保护地是就地保护生物多样性的重要形式。以国家公园为主体的自然保护地体系是生态建设的核心载体，是中华民族的宝贵财富、美丽中国的重要象征，具有全民性、公益性、共享性。建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计，我们要有传之万世的意识，在重视生态保育、确保子孙后代永续利用的大局观、未来观之下，合理地科学研究、普及教育、体验分享，不仅需要“经济特区”开路，也需要“生态特区”殿后，实现绿水青山对子孙后代的代际共享。



新加坡国土面积狭小，生态环境脆弱，亟须保护物种的多样性。新加坡执法部门专业性打击非法野生动物交易，社会公益组织积极协助国民树立野生动物保护意识，立法部门以严苛权威的法律法规维护其整体战略，三者相辅相成互为补充，建构起新加坡保护野生动物的整体战略，并发挥出积极作用。

强化专业监管力量，打击非法野生动物交易。新加坡作为一个小国，资源贫乏，大部分食物原材料都依赖于进口，来源于近180多个国家，为了实现对食品安全的全方位监管，新加坡曾设立农粮兽医局、国家环境局和卫生科学局，从国家宏观食品安全战略和微观食品安全状况进行监管，以及从各机构职能出发，对进口食物从进口申报到最后进入厨房，实现全流程监管。监管的专业化与细致化，实现了将野生动物交易杜绝于国门之外。但随着网络的普及与交通通信手段技术的提升，野生动物交易逐渐呈现网络化和隐蔽化。在非洲和东南亚等国，由于法制和监管漏洞，一些珍稀野生动物被非法分子通过网络平台交易贩售，导致国际网络野生动物非法交易居高不下。网络交易信息显示，从泰国起运一只野生动物到新加坡只要8小时，足可见便捷的交通运输和网络化对打击非法野生动物交易形成巨大障碍。

甄别野生动物的种类与保护等级，是实现有效打击野生动物非法交易的第一道关口，需要专业性的知识储备人才。为了更好地应对野生动物交易的隐蔽性，2019年进行食品安全监管机构改革时，新加坡将原农粮局负责的非食用植物和动物的相关监管工作剥离出来，移交给国家公园局统一负责。国家公园局不仅负责全国公园绿地的规划、建设、管理，更担负起4个自然保护区野生动物的保护与管理，在培育和保护野生动植物方面成为该国最高权威机构。2019年4月，该机构联合海关一起破获全球史上最大穿山甲鳞片走私案，查获近129吨穿山甲鳞片，从而打击了不法分子利用新加坡作为中转地走私野生动植物的犯罪企图。国家公园局也积极与东南亚其他国家海关缉私部门加强跨境执法合作，实现对走私野生动物交易货源地、中转地、交易地的全链条的专业精准打击。

社会公益组织协助国民树立野生动物保护意识。新加坡各种野生动物保护协会，不仅在政府执法部门打击非法野生动物交易中发挥了智囊作用，更为帮助对国民普及保护野生动物知识起到了桥梁与纽带作用。

城市型国家新加坡，国土面积狭小，为了解决国民居住问题，新加坡政府在全国兴建组屋社区，无疑会压缩野生动物的生存空间，产生人与野生动物争领地的矛盾。为了让国民更好地了解与野生动物和谐生存之道，了解即将面临的居住环境。新加坡关爱动物研究协会发

挥专业优势，从点滴的生活常识出发解释与野生动物和谐相处之道，尤其是在与野生动物遭遇后如何妥善寻求自保，而又不会伤及野生动物。所以在2019年曾发生多起组屋社区居民与野猪“偶遇”，但并没有出现两败俱伤的悲剧，只是擦肩而过的惊悚剧而已。同样作为野生动物保护的专业性公益组织，新加坡野生動物保育集团不仅致力于周边国家野生动物的培育与种群延续，成功实现15个濒危生物种在新加坡的繁育。更积极走出新加坡本土，探索保护野生动物的生存环境和家园。正是在新加坡政府部门和专业性公益组织的共同努力下，在上世纪七八十年代就被认为已经在新加坡消失的水獭，在九十年代又重新出现在新加坡的自然公园，此后共计发现有近60多只野生水獭选择“定居”在新加坡。

在新加坡还有众多的野生动物保护公益组织，虽然它们并非是专业性权威公益组织，却在唤醒民众野生动物保护意识上发挥了不可替代的作用。新加坡野生动物保护组织积极尝试，将国家公园改造成不同主题的野生动物保护课堂，参观者通过参观可以了解“非法野生动物交易就隐藏在我们身边”“我们的欲望让野生动物迎来灭顶之灾”等主题教育，在潜移默化中树立野生动物的保护意识。更有公益组织为了能让未来的新加坡公民树立野生动物保护意识，定期在不同的公园开展家庭日，让家长和小朋友一起大自然中了解野生动物知识，维护新加坡脆弱的生态系统的重要价值。例如在让小朋友痴迷的“保护野生动物游骑兵”等角色扮演，获胜的小朋友不仅能够获得炫酷的“游骑兵装备”，更在寓教于乐中掌握许多野生动物知识。

严刑峻法支撑保护野生动物国家整体战略。新加坡无疑是全球法律最为严苛的国家之一。在新加坡，几乎事无巨细都有法律法规可参照执行。严刑峻法之下，不仅可以通过树立法律权威打击非法野生动物交易的气焰，更为保护野生动物提供强有力的法律武器支持。

一方面，新加坡积极参与国际保护野生动物的相关条约，并将条约中的内容直接适用国内司法裁判中。新加坡作为《濒危野生动植物种国际贸易公约》的缔约国，对濒危野生动物走私保持零容忍，违法者一旦罪名成立可能面临50万新加坡元（约合人民币250万元）或两年监禁的严厉处罚。参与国际公约，为新加坡打击全球性的非法野生动物交易，提供了国际合作与情报交流机制。在保持严厉打击的高压态势下，新加坡海关接连破获多起大型跨国非法野生动物走私案件，既为新加坡野生动物保护事业赢得了国际声誉，也切断了国际犯罪集团走私野生动物的交易链。

另一方面，新加坡业已形成保护野生动物的多元化国内法律体系，以《野生动物及鸟类法令》为主导，以及散见于其他法律法规中

的保护野生动物条文，从而对国民建构起野生动物保护的法律“红线”。譬如新加坡《野生动物及鸟类法令》就有一条“霸王条款”规定，“任何人都不得捕捉本地野生动物当做宠物进行饲养”，这一条就曾让许多喜好饲养宠物的新国民被处罚，而正是如此才更好地让新国民融入到新加坡的国家认同中，从而更自觉地树立保护野生动物的意识。新加坡的法律更是以“细致入微”著称，简言之就是尽量减少兜底概括性的法律条款，而是细致地罗列，让国民不要想当然地以为自己没有触犯法律。在保护野生动物上，新加坡法律更详细地规定，“从国外输入到国内的蛇、蜥蜴、刺猬、猴子也不能当做宠物饲养”，有效避免了国民因不知法、不懂法而触犯法律。



温室效应、海平面上升、冰川消融、自然灾害发生频率增加、生物多样性丧失……全球气候变化正严重威胁着人类的生存环境。湿地是环境保护的重要领域，不同的国家和专家对湿地有不同的定义。比较通行的说法是指，“长久或暂时性沼泽地、泥炭地或水域地带，或为淡水、半咸水、咸水体，包括低潮时不超过6米的水域”。在保持水源、抵御洪水、控制污染、调节气候、维护生物多样性等方面具有重要作用。

我国科学家对湿地定义是：陆地上常年或季节性积水 and 过湿的土地，并与其生长、栖息的生物种群，构成的生态系统。常见的自然湿地有：沼泽地、泥炭地、浅水湖泊、河滩、海岸滩涂和盐沼等。

湿地拥有卓越的碳汇能力，是重要的“储碳库”和“吸碳器”，是气候变化的“缓冲器”，在抵御极端天

气，缓冲、减少洪涝灾害，缓解干旱，以及吸收、储存碳等方面发挥着重要作用。其中，湿地中的沼泽地特别是泥炭地储存了大量的碳，在有效缓解温室效应、应对气候变化方面发挥着不可替代的作用。

湿地在应对气候变化中是如何发挥作用的呢？科学家们发现，湿地生态系统所具备的独特生态功能与全球气候变化密切相关：一方面，全球气候变化对湿地的物质能量循环，湿地生产力、湿地动植物等产生重大影响；另一方面，湿地是已知的各种主要温室气体的“源”与“汇”。植物死亡后一部分被封存在土壤中，另一

部分则成为温室气体源的物质基础，转化成二氧化碳、甲烷等回到大气中。湿地植物通过光合作用将大气中的二氧化碳固定为有机质。因此，湿地的消长会影响大气中温室气体含量的变化，进而影响全球气候变化的态势与速度。研究显示，尽管湿地面积仅占全球陆地面积的5%~8%，但却储存有约525Gt的碳，约占全球陆地碳库的35%。其中，占全球地表面积仅3%的泥炭地，在距今2万年前，第四纪冰川消退，森林慢慢生长之后开始形成，其碳库是全球森林生态系统碳库的2倍。

泥炭地大多在寒冷的地区发育形

成，如西伯利亚、西北欧、北美五大湖以北到加拿大哈德逊湾、青藏高原等地，低温导致土壤中有机的分解速度缓慢而被积累下来，是良好的“储碳库”。红树林则是另一种具有高碳储能力的湿地，其碳储量约4Gt，70%分布在赤道南北纬100度的海岸线上。红树林突出的碳储能力并非体现在绝对储存量上，而在于它的固碳速率是热带森林的50倍。

有关部门开展的调查评估表明，我国泥炭储量达47亿吨，位于四川若尔盖湿地储存的泥炭就高达19亿吨，平均每公顷碳储量约4130吨，若破坏1公顷类似若尔盖这样的湿

地，二氧化碳排放量最高可达1.5万吨。

尽管湿地如此重要，但在近几十年的人类社会发展中，湿地却成为受破坏最严重的生态系统，地球上的湿地正以惊人的速度消失。据《湿地公约》首次发表的《全球湿地展望》报告表明，1970—2015年短短45年间，全球35%的湿地已经消失，从2000年起每年湿地面积减少的速度越来越快，湿地消失速度是森林的3倍。在应对气候变化中，进一步加强湿地保护，扭转湿地流失趋势，显得尤为迫切。

《湿地公约》是通过全球各国政

府间的协同合作，以保护湿地及生物多样性，特别是水禽和它赖以生存的栖息地为目的签署的政府间公约，于1975年12月21日正式生效，目前已有170个缔约方，指定了23377块国际重要湿地。中国自1992年加入《湿地公约》后，近50%的天然湿地纳入了保护体系。

2018年，《湿地公约》各缔约国认识到湿地在减缓和适应气候变化方面的重要作用，商定了保护、恢复和可持续管理泥炭地、滨海湿地生态系统的措施，以更好地借助湿地生态系统的自然力量，来扭转气候变化。

（清 风）

