

什么是中国特色的 国家公园和自然保护地体系

□ 马洪波



自党的十八大以来,国家公园体制建设正在成为推动自然保护地体系改革的突破口和切入点。近年来,国家公园体制试点正有条不紊地推进,传统的自然保护地体系不断改革。与国际通行的分类体系相比,中国特色的国家公园是保护等级最高的一类自然保护地,并且强调坚持“山水林田湖草是一个生命共同体”的理念,对国家公园内的生态系统进行整体性、系统性保护,最终实现人与自然和谐共生。因此,在自然保护地体系改革中,需坚持以中国特色的国家公园为引领。

推进自然保护地体系科学合理、慎重稳妥地整合归并优化。2019年印发的《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》中,明确了14类被列入整合归并优化范围内的自然保护地,即现有的自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、海洋公园、湿地公园、冰川公园、草原公园、沙漠公园、草原风景区、水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区(点)、自然保护小区、野生动物重要栖息地等,并要求对这些自然保护地开展综合评价,按照保护区域的自然属性、生态价值和管理目标进行梳理调整和归类,逐步形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类体系。

整合归并优化自然保护地,应按照国家全面开展调查评估、妥善解决历史遗留问题、制定分区管控办法、整合设立国家公园、整合交叉重叠保护地、归并优化相邻保护地、评估新建保护地、开展勘界立标、构建协调管理机制等要求,在确保“保护面积不减少、保护强度不降低、保护性质不改变”的前提下,实现一个自然保护地一个牌子。在具体操作过程中,应坚持科学合理、慎重稳妥的原则,既不搞简单归并重组的“数字游戏”,也不搞行政强制整合归并,真正形成以国家公园为主体的自然保护地体系。

建立自然保护地统一分级管理和部门协同管理相结合的体制。目前,自然保护地体系在一定程度上面临着类型复杂、数量众多、管理难度大等问题。解决好这一问题,必须建立统一分级与部门协作的管

理体制。

首先,坚定不移地地理顺现有各类自然保护地和自然资源管理职能,将以前分散在各部门的自然保护地和自然资源管理权限统一交由国家公园和自然资源管理部门集中行使,整合组建统一的自然保护地管理机构,明确机构行政级别、职责配置、人员编制、技术规范等。其次,结合自然资源资产管理体制改革,理顺中央和地方权责关系,合理划分中央和地方事权,将自然保护地按照生态功能重要程度划分为中央直接管理、中央与地方共同管理、地方管理三个层次,实现分级设立、分类管理。再次,创新部门横向协调机制,在系统梳理国家公园和自然资源管理部门与农业农村、生态环境、住房和城乡建设、水利等部门的自然资源资产管理职责的基础上,科学界定部门职责,根据自然资源属性进行专业化管理,构建主体明确、责任清晰、分工合作的自然保护地部门协同管理机制。最后,协调好自然保护地管理机构与所在地政府之间的关系,地方政府行使辖区经济发展、公共服务、社会管理、市场监管等职责,自然保护地管理机构负责自然资源和生态环境保护等工作,形成两者间职责明确、密切配合的协作关系。

完善自然保护地差别化管控和社区参与共建共管机制。对包括国家公园在内的自然保护地实行最严格保护,是在尊重规律的前提下实行最科学的保护,其中差别化管控和原住民居民保护就是题中应有之义。最科学的保护就是最严格的保护。

根据各类自然保护地功能定位,国家公园、自然保护区被分为核心保护区和一般控制区。核心保护区不是划定得越大越好,而是应实事求是。一般而言,核心保护区除经批准可开展管护巡护、科学研究、资源调查、灾害防控、退耕还林还草还湿、生态廊道建设、必要的科研监测保护设施建设、重大生态保护修复工程建设等活动外,原则上禁止其他人为活动。一般控制区原则上严格禁止开发性、生产性建设活动,但可以开展对生态功能不造成破坏的有限人类活动。

然而,由于我国人口众多、历史悠久

的特殊国情,即使在青藏高原也有人类活动近万年的发展历史,这使得在一些区域可以采用季节性功能分区管控的方式来实现人与自然的和谐。比如,若对核心保护区内夏季草场完全采取禁牧方式,不仅往年的枯枝落叶会引发草原火灾隐患,而且对牧草的自然生长也会产生不利影响,这样季节性放牧就成为最科学的方式。所以,在自然保护地制定差别化管控方案时,可在不影响生态系统健康和相关物种生存、繁衍的前提下设置季节性管控区,分时段动态管理人类活动,即在野生动物迁徙季节时严格管控,其他季节可适当开展不影响生态功能的有限人类活动。在自然保护地内生活的原住民居民可能会破坏生态,也可能成为生态保护的重要依托,关键在于改变他们的思想观念和行为方式。通过把自然保护地内的原住民民聘用为生态管护员,建立社区共建共管机制,一方面可以让他们从保护生态环境中受益,另一方面也有助于发挥传统文化保护生态的积极作用。

健全自然保护地以中央财政投入为主的多元化资金保障机制。以国家公园为主体的自然保护地体系是全民性事业,也是公益性产品,理应由财政保障。改革开放以来,中央政府对自然保护地体系建设投入了大量的资金和项目,取得了显著的成效。然而,为满足广大人民群众对良好生态环境不断增长的需要,自然保护地管理部门在履行严格生态保护责任的过程中资金缺口日益增大。建议在规范项目资金投入的基础上,通过全面分析生态保护与建设、资源占用与开发、限制发展机会与发展权等方面的因素,完善生态保护补偿机制,特别是结合第三次全国国土调查最新成果,加快研究建立森林、草原、湿地等重要自然资源补偿新机制,争取补偿范围和标准有新提高。

除了政府资金外,还应充分运用在生态系统约束下市场机制的作用,把自然保护地的“绿水青山”转化为“金山银山”,这也是解决资金缺口的重要途径。一是通过构建物质产品、调节服务和文化服务价值的核算指标体系,科学核算自然保护地“生产”的生态产品价值总量。二是通过充分调动有担当、会经营、爱环保的企业家群体的积极性、主动性、创造性,加快建立生态产品价值实现机制,全力打造以生态产品为核心要素的生态产业体系。三是尝试开展用水权、排污权、碳排放权等交易活动,开展流域内横向生态补偿探索,将潜在的生态优势真正变成“金山银山”。四是加快构建基于债券、基金、信贷、保险、碳金融等在内的绿色金融体系,提升绿色经济增长潜力。五是遵循合法、自愿、诚信、非盈利的原则,建立规范有序的社会捐赠制度体系,不断拓宽募集公益资金的渠道。



需坚定“五观”

坚持正确的政绩观。政绩观是涵盖了世界观、人生观、价值观以及权力观、利益观的一个综合体。工作中,年轻干部在执行上级有关决策、指令等时,必须深入把握这些决策、指令的精神,并结合本地区实际创新性执行,如此才不会违背这些决策、指令的初衷。树立正确的政绩观,归根到底是树立正确的权力观,把立党为公、执政为民作为正确行使决策权的基本要求,真正做到立身不忘做人之本、为政不移公仆之心、用权不谋一己之私。

培养良好的学习观。年轻干部必须发挥自己年富力强、头脑灵活的优势,首先应认真学习 and 掌握马克思主义立场、观点、方法,努力提升自己的战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维、底线思维能力。其次,年轻干部应虚心向优秀前辈和同行学习,通过对比思考来开阔视野和提升格局。再次,年轻干部需着眼于新的实践和发展,强化对现代科技和新兴产业知识的学习,突破知识瓶颈,消除工作盲点。最后,年轻干部要向实践学习,注重调查研究,以实践为依据不断加深对专业知识和经验的理解,以适应科学决策的专业化要求。

遵循科学的程序观。科学决策不是简单拍脑袋就能够产生和决定的,而是需要在决策过程中不断改革和完善的。因此,需通过完善重大决策的规则和程序,通过多种渠道和形式广泛集中民智,使决策真正建立在科学基础之上。必须健全重大政策事前评估和事后评价制度,畅通参与政策制定的渠道。同时,在政策出台前应认真履行公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定等重大决策法定程序,充分论证决策的必要性、可行性、科学性等内容,科学审慎研判决策预期效果,关注各个方面的反应。决策制定完成并实施以后,还需根据设定目标和实际取得效果进行对照分析,总结经验 and 不足,最大限度将评价结果作为今后相关决策的重要依据和参考,以不断提升决策的针对性和有效性。

树立端正的调研观。没有调查就没有发言权、更没有决策权。领导干部通过调查研究了解实际情况、确定决策目标、修正决策问题、推动决策落实。可以说,调查研究是科学决策的前提,调查研究能力因而也是领导干部整体素质和能力的重要组成部分。年轻干部需特别重视调查研究在决策中的重要地位,一方面,要经常抽出时间去调查,能扑下身子、沉到一线,全面了解情况,重视问题和实际困难,坚持实事求是;另一方面,调查之后,务必深入研究,善于总结分析,通过研究把握事物的本质和规律,找到破解难题的办法和路径。

强化牢固的法治观。提升决策的科学性还需重视决策的规范化、法治化问题。作为年轻干部,应牢固树立法律至上的意识,坚持以法治思维武装头脑、处理问题、推进工作。决策中严格依照法定决策程序和相关法律法规办事,自觉维护法律尊严。同时,着力健全依法决策机制、完善党委和政府的决策程序、议事规则,重点是推进合法性审查、集体讨论决定等内部流程规范,以及政府信息公开、听证程序、法律顾问等外部程序制度,确保决策依法合规。

发挥三个群体的作用

注重征求班子成员的意见。重大政策必须集体讨论决定,是重大行政决策的法定程序,是党的民主集中制原则的明确要求,也是科学决策、民主决策的重要保障。近年来,各地各部门纷纷出台了领导班子集体议事和决策制度,决策制定过程中征求意见、集体讨论日益成为必经程序,年轻干部要特别重视并着力推进这一系列工作的开展。为

年轻干部如何提升 科学决策能力

□ 黄振威

此,一是强化对中央有关文件精神的学习,修好共产党人的“心学”,以无私的情怀、担当的精神,依规依纪依法自觉履职尽责。二是力主健全相关制度,尤其是监督制度,完善领导班子议事制度,对集体讨论事项,每个班子成员必须亮明态度并记录在案。如果是班子成员,年轻干部应敢于讲党性不讲私情、讲真理不讲面子,积极参与决策,主动尽责、找准位置,在参与集体决策中贡献自己的智慧。

注重发挥专家团队的作用。当前和今后一个时期,我国发展仍然处于重要战略机遇期,但机遇和挑战都有新的发展变化,各类新情况、新问题层出不穷,新形势、新变化需要快速反应。在这种情况下,仅仅依靠关键少数领导干部的智慧和经验是远远不够的,还必须依靠“外脑”,汇集众智、增强合力。因此,年轻干部应充分利用各层次、各部门、各领域专家的智慧,来弥补自身眼界、理论和实践的不足,保证决策的科学性和可行性,以降低决策风险。尤其是专业性、技术性较强的决策事项,需要进行专家论证的,应当组织相关专家、专业机构论证必要性、可行性、科学性等。

注重听取群众的意见建议。党的十八大以来,党和政府更加强调要坚持人民群众的主体地位,决策要增进广大人民的福祉。在决策时听取群众的意见建议,可以清晰定位群众的利益所在,有效增加决策信息收集的广泛性,增强决策的科学性。同时,这也便于决策制定完成后更广泛地调动群众的积极性,为下一步决策落实奠定良好的群众基础。现实中,决策的制定与实施必须达到政治效应、经济效应和社会效应的均衡,在任何时候都必须充分尊重群众的利益诉求与利益保障。因此,年轻干部在决策过程中,要把维护广大人民群众的根本利益作为决策的出发点和落脚点,注意畅通民意表达渠道,构建民意吸收机制,使公共决策切实反映群众利益,最终以决策公开化、透明化、民主化推动决策的科学化。



(上接5版)

习总书记站在全局高度,非常关注中西部地区的发展,是一以贯之的。他多次深情地说:“东部地区应该对中西部地区多关心,多支持,多帮助,多交流,我们要携手共同发展,走共同富裕的道路。”2004年初,河南省一个市的党政考察团来浙江考察乡镇企业,习总书记在百忙之中破格接见了他们,并发表了语重心长的讲话,与会同志深受教育,感动不已。在安排河南考察团的行程时,恰好第二天省委要召开乡镇企业会议,习总书记还要作重要讲话。我请示后,习总书记同意河南考察团的同志旁听大会,帮助他们了解浙江的工作情况。考察团带队的同志告诉我,他们当天晚上对习总书记的报告讨论到深夜,大家激动不已。考察团中的大多数成员是基层干部,他们说:“习总书记平易近

人,讲话又那么实在中肯,让我们非常感动,这次考察的收获很大,回去得好好地运用到工作中。”

采访组:习近平同志从政以来始终严以律己、平易近人。请讲讲您了解的这方面的故事。

李金明:习总书记严以律己和平易近人的作风,堪称是我们学习的典范。了解这方面情况的干部,都深受教育。

习总书记对家人的要求特别严格。习总书记在浙江工作时,我们两家住得很近,我老伴听说彭丽媛同志来杭州探亲,就商量着一起去习总书记家看看。当时,习总书记不在家,彭丽媛同志热情地接待了我们。在交谈中,她讲到习总书记在福建工作期间,她去哪里探亲的艰辛情况。其中就提到,习总书记在宁德地委工作时,她去宁德很不方便,从北京乘飞机到福州机场,然

后从机场坐大巴到福州市汽车站,再坐几个小时的长途汽车才能到达宁德。有一次,她背了一个大棉被乘坐长途汽车,上下车都很困难,但她知道习总书记工作忙,硬是没有给他打电话要求接一下。后来,习总书记到福州工作,她经常要一个人带着女儿奔波于北京与福州两地,这其中的甘苦与艰辛,我们听了很受感动。现在想一想,彭丽媛同志既是一位人民喜爱的艺术家,又是领导干部的家属,到机场、车站没人接送,自己多次转车,同普通老百姓一样出行,没有享受任何特殊待遇。可见,习总书记对家人的要求多么严格,彭丽媛同志又是多么朴实律己!

有一次,习总书记的弟弟习远平和我通电话时,我说:“我们在上个世纪80年代的时候见过面,到现在快20年没有见面了,欢迎你有机会来杭州聚聚,看看诗画江南。”习近平回答

说:“我哥不让我去啊!”2003年,我到深圳参加新籍港澳同胞联谊会,得知习总书记的母亲齐心老人在深圳,我们就去看望她老人家。当时,习总书记的姐姐齐桥也在场,我就跟她说:“欢迎你们到浙江走一走,看看浙江的大变化。”她说:“我们也很想去,就是不知道近平让不让去呀。”

从日常言谈中和不经意的细节里,我们深刻感受到,习总书记对自己和家人的要求都十分严格,真正做到了以身作则、严以律己。习总书记和他的家人为我们树立了一个榜样,这对广大干部都是很有教育意义的。

习总书记平易近人,亲和力很强。2007年3月,习总书记调上海工作前夕,在交接工作十分繁忙的情况下,他还惦记着我们这些老同志。他亲临我家看望辞行,我和老伴儿都十分感动。在交谈中,他和我们拉家常,问

寒问暖,还亲切地说道:“以后你们老同志到上海有什么事,我可以帮助。”朴实无华的语言,充分体现了他对我们老干部无微不至的关怀之情。他还十分谦虚地说:“我到上海工作要注意些什么?想听听你们的意见。”

他到中央工作后,身居高位,日理万机,依然关心和关注我们这些老同志,我们都十分感动和感谢。

习总书记勤政为民的务实作风,严以律己的品格,平易近人的亲和力,浙江的广大干部群众都有深切感受。他的领袖风范、政治品格、人格魅力和亲民作风,在浙江大地广为传诵。我深信,他的风范、品质、魅力和作风必将影响和带动全国广大干部群众,为完成“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗。