

浅析国家公园体系管理体制中的制度创新

——以三江源国家公园为例

马晓东,王冰洁

(青海民族大学 政治与公共管理学院,青海 西宁 810007)

摘要:阐述了三江源国家公园资源禀赋价值,以及三江源国家公园从开发到体制改革,再到保护提升的发展阶段内容以及建设成就,指出三江源国家公园开发建设出现的制度层面的问题,分析在运行管理机构、权责管理体制、大部制改革等和生态环境保护制度方面三江源国家公园建设的制度创新路径,为国家公园及生态文明建设提供经验借鉴。

关键词:三江源国家公园;制度创新;生态文明建设

中图分类号:F592.7;X321 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7192(2019)03-0058-05

中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了加快建立生态文明制度,形成人与自然和谐发展现代化建设新格局的要求。2015年12月,中央全面深化改革领导小组第十九次会议审议通过《三江源国家公园体制试点方案》拉开了我国国家公园实践探索的序幕。作为全国首个国家公园体制试点,国际上可借鉴的经验比较少,国内也鲜有成熟模式可供参考。据此,本文运用制度分析法,阐释了三江源国家公园的概况及禀赋价值、建设历程、面临的问题、三江源国家公园建设制度创新路径等内容。

一、国家公园背景及现状

1872年,美国国会正式批准建立了世界上第一个国家公园——黄石国家公园,同时也确立了国家公园的宗旨是“为了人民的利益和快乐”^[1]。此后,黄石国家公园有效处理生态环境保护与资源利用开发的运行方式,便成为各个地区和不同国家的效仿对象。

根据IUCN(世界自然保护联盟 International Union for Conservation of Nature)的设立标准,各个国家和地区按照各自的不同情况进行国家公园建设,

在管理体制上,美国强调中央集权,德国、澳大利亚则以地方自治为主要管理方式,加拿大和英国则强调各方综合管理。

我国的国家公园建设起步较晚,从新中国成立以来,我国的生态保护制度只要是借鉴前苏联的模式以自然保护区为主体的保护地管理体系。2006年8月,云南省建立了普达措国家公园;2008年,批准云南省为国家公园建设试点省,之后又将黑龙江汤旺河设立为国家公园试点;2014年又批准浙江省开化和仙居家里国家公园试点;直到2015年,三江源国家公园正式批准成立,成为我国首个国家公园体制试点。

2017年,中共中央办公厅、国务院办公厅出台了《建立国家公园体制总体方案》,明确指出国家公园是指由国家批准设立并主导管理,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^[2],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。在有关于国家公园制度的问题上,也一直是我国学者所关注的焦点。王雷和苏杨提出在国家公园建设中,要充分考虑到中国文化与自然遗产资源所产生的共生问题;林洪岱提出实行一种暂时的办法,就是由试点所在的省级政府设立国家公园办公室,统一主持国家公园体系的筹建

收稿日期:2018-11-30

作者简介:马晓东(1969-),男,青海民族大学政治与公共管理学院教授,博士,研究方向为政府治理;王冰洁(1993-),女,青海民族大学政治与公共管理学院硕士研究生,研究方向为政府治理。E-mail:648730358@qq.com

和后续管理工作;贾建中则认为国家公园制度的关键之处在于设立国家公园管理局、重视国家公园的立法进程和国家公园专项资金以及保证公益性。

二、三江源国家公园建设状况

1. 三江源国家公园资源禀赋价值

三江源国家公园位于地球“第三极”青藏高原腹地,区域总面积 12.31 万平方公里,涉及玛多、杂多四县和可可西里自然保护区管辖区域,共 12 个乡镇,53 个行政村。主要以山原和高山峡谷地貌为主,主要山脉有昆仑山主脉及其支脉可可西里山、巴颜喀拉山、唐古拉山等,地势高耸,地形复杂,平均海拔 4 500 米以上。主要特征为冷热两季、雨热同期、冬长夏短;日照时间长、辐射强烈;植物生长期短,无绝对无霜期。多年平均气温在 $-5.6 \sim 7.8^{\circ}\text{C}$,冷季长达 7 个月,湖泊以淡水湖和微咸水湖居多。

2. 三江源国家公园建设历程

开发利用时期(1949—1976 年)。新中国初,三江源地区经济社会进入新的历史时期。这一时期,国家机构经历了多次改革进行下放权力,三江源区生态养护主要由地方政府实施,国务院环境保护领导小组办公室成立。

改革调整时期(1976—2003 年)。三江源地区通过“农牧业生产责任制”、“调整农村产业结构”等形式调整生产经营模式。省人民政府组织编写了三江源省级自然保护区规划意见,同年三江源自然保护区成立^[3]。

保护发展时期(2003—2014 年)。国务院批准实施了《三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》^[4],通过项目开展,三江源地区草地退化趋势得到初步遏制,草畜矛盾日趋减缓,重点治理区生态好转。

品质提升时期(2014 年以来)中央提出试点公园为长江源(可可西里)、黄河源、澜沧江源在内的“一园三区”,组建三江源国家公园管理局,对园内的自然资源资产进行保护、管理和经营。所有权由中央政府直接行使,试点期间由中央政府委托青海省政府代行。

3. 三江源国家公园建设成就

(1)积极适应气候变化,提升中国政府的生态

外交领域话语权。中国政府积极建设性参与应对气候变化国际谈判,积极兑现我国政府宣布的减排目标。同时也通过江河流域的关系纽带,加强了中国与东盟的经济交流与合作,这些外交成就与三江源生态地位和作用密不可分,坚持将三江源地区生态保护与治理作为有分量的外交筹码是我国的一项基本国策。

(2)加大生态保护与治理工程。在国家的支持下,通过系统的治理与保护工程,其中包括生态保护和建设工程促进草原植被及生态环境的自我恢复,加强重点湿地保护等;基础设施建设,对生态脆弱的地区实行生态移民,建立生态补偿机制,建立健全农牧区饮水安全体系。

(3)农牧民群众的广泛参与。从 20 世纪 90 年代开始,青海省全面实施以草场围栏、牧民定居、牲畜暖棚和人工饲地为内容的“四配套”建设工程^[5]^[8],使牧民定居达到 9 475 户。近年来,国家出资 6.31 亿元,采取适度聚居、易地搬迁等形式,对三江源地区的 11 395 户实施生态移民及其减畜还草工程。

三、三江源国家公园建设存在的制度问题

1. 行政壁垒与各部门管理边界模糊

由于生态环境保护问题涉及到国土、环保、林业、旅游等多个部门,导致在对三江源国家公园的建设管理中出现管理职能重叠,管理职责部分交叉甚至矛盾,权责不清,“九龙治水”的问题在三江源国家公园建设中时有发生。三江源国家公园规划既包括主体功能区规划、三江源国家生态保护综合试验区总体方案等,同时还要兼顾国民经济和社会发展规划^[6]、土地利用总体规划等专项规划。规划与方案之间因为主体的不一致,所牵扯利益方有所不同,导致方案之间会出现不相容的矛盾,各规划依据的标准也不一致,使得在执行过程中出现各部门出现相互沟通不利,统筹整合难度大。

2. 生态环境保护立法不够完善

目前,不管是在国家或者地方层面,对于冰川资源保护、重要湿地、生物多样性保护、生态补偿等方面的立法建设滞后,远不及现实三江源国家公园

生态环境保护的需要,从而导致了滥砍滥伐、盗猎珍稀野生动物等现象屡禁不止。同时,三江源国家公园生态环境保护法律的规范运行低效,人员素质、监督机制、保障水平尚未能完全跟上。随着人口增长,环境的恶化及民众贫困程度的加剧,使得生活在三江源地区的居民不得不抛弃原有敬畏生命、保护自然、众生平等、万物有灵的传统文化观念,开始不断向大自然进行索取。这种情况无形中加大了三江源国家公园立法建设的成本,影响三江源公园建设生态环境保护法制化进程。

3. 生态补偿机制不完善

生态补偿机制指的是通过制度创新,让生态保护成果的收益者支付相应的费用,以解决生态产品这一特殊公共产品消费中的不合理现象^[7],激励人们从事生态保护投资并使生态资本增值的行为活动。目前,国家的补偿政策并没有完全体现三江源国家公园重要地位,补偿标准低、补偿年限短、补偿范围小、补偿主体单一、各部门配套措施不够完善、法律法规体系不健全问题突出,使得补偿的目的和实际效果相差甚远。地方政府的生态补偿能力仍比较低,无法承担恢复和保护生态环境的投入。三江源国家公园涉及的江河流域间的生态补偿机制还尚未建立,使得植树种草、封山育林、实行退耕还林、进行大规模生态移民等生态环境保护的政策并没有产生预期的生态效益。

4. 政绩考核评价缺乏科学性

之前,有关于三江源国家公园管理政绩考核的评价标准包括青海省委、青海省政府关于《青海省各地区、省政府各部门实施“四个发展”年度绩效考核办法(试行)》《青海省州厅级党政领导班子和领导干部年度绩效考核实施细则(试行)》。规定的内容在涉及到对各级政府、各部门及领导干部生态保护与建设的绩效评价时^[8],只是通过少数例如“生活环境的改善及污染治理情况”等指标进行评价,民众评价的覆盖面十分有限,权重比例小,作用不明显,评价内容与指标的设计科学性不强。同时,在之前的考核评价体系中,对省政府各组成部门的生态保护与建设的指标规定模糊,内容也以主观评价为主,临时性软指标较多,缺乏完整的考核体系。

5. 三江源国家公园的生态监测系统不够完善

早在2005年国家确定三江源自然保护区生态

保护与建设工程是改善全国生态环境的一项重大决策时,青海省三江源自然保护区生态保护和建设总体规划实施工作领导小组下设的生态建工作组就编制完成了《青海三江源自然保护区生态保护和建设工程2005年度生态监测项目实施方案》《三江源生态监测与生态系统综合评估技术规程(试行)》。气候条件引起的环境恶劣给生态环境监测在实施过程中造成很大的难题,同时,因为人才的稀缺、技术的落后、财政资金困难,使得在对三江源国家公园的生态环境监测的施工力度,自然修复和工程建设上造成了很大阻力。

四、三江源国家公园制度创新之路径选择

1. 行政体制的与权责组织机构的创新

一是不断强化机构管理运行。青海省成立了由省委书记和省长担任双组长的领导负责小组,建立了三江源国家公园管理局和长江源、黄河源、澜沧江源3个园区国家公园管委会。制定《实施三江源国家公园体制试点方案的部署意见》及《三江源国家公园总体规划》,推动三江源国家公园体制试点落实。

二是建立新型保护地管理体制。实行中央授权代管,三江源国家公园自然资源所有权由中央政府直接行使,试点期间由中央政府委托青海省政府代为执行。青海省依托省林业厅派出的三江源国家级自然保护区管理局,成立三江源国家公园管理局,为省政府派出机构,按党委组织程序设立党委。

三是将职责管理体系与大部制改革相结合。将三江源国家级自然保护区管理局整合纳入三江源国家公园管理局。而三江源国家级自然保护区未纳入国家公园范围的区域,则由三江源国家公园管理局按照现行的国家级自然保护区管理体制和规定加强保护管理,将国家公园内由全民所有的自然资源资产委托给三江源国家公园管理局负责保护、管理和运营,将三江源国家公园和自然保护区内所涉及的风景区、地质公园等各类保护地应划入三江源国家公园管理局的职责范围,在三江源国家公园管理局依托下,组建长江源、黄河源、澜沧江源3个园区国家公园管委会^[9]。

2. 生态环境保护法制化的创新

青海省不断探索制定法规政策,对三江源国家公园体制试点适用的《自然保护区条例》和《自然保护区条例》等行政法规及部门规章关于各类保护地管理制度做出调整,实现“一法二用”,确保保护面积不减少、保护强度不降低。首部生态领域内的法律《青海省生态文明建设促进条例》在2016年正式施行;制定了《三江源国家公园体制试点条例》《三江源公园管理条例》《三江源国家公园特许经营管理办法》《三江源国家公园生态管护公益岗位管理办法》《三江源国家公园志愿者服务管理办法》,青海省也率先在全国启动实施湿地生态管护员制度,率先开展生态资产评估制度,为三江源国家公园的运行提供了法治保障。

3. 政绩评价核算的创新

青海省委、省政府不再对包括三江源国家公园在内的三江源保护区实施考核国民生产总值,而是实施科学的绿色核算体系。绿色核算体系,指从现行的国内生产总值中,扣除因资源消耗、环境污染、生态退化、人口数量失控、管理不善等引起的经济损失成本后得出的净国民财富总量^[10]。并且对如果在年内发生重大生态环境破坏和重大环境污染事件的地区和单位实行“一票否决”制度,同时还取消考核评优资格。绿色核算及其科学的政绩评价能够体现社会经济发展与自然生态保护互相协调的程度,同时也表达了可持续发展的思想和要求。

4. 生态补偿模式的创新

一是重视个人的发展与以社区为主体的保护。在2011年,青海省颁布《青海省人民政府关于三江源国家生态保护综合试验区生态管护公益岗位设置及管理意见》,自2012以来,政府不断设置生态管理公益岗位,包括草原管护员岗位10 996个,湿地管护员岗位963个^[11]。《三江源国家公园总体规划》规定要设置生态管护岗位16 621个以来承担国家公园内16 621户牧民的生态管护工作,预计每年三江源国家公园在公益岗位上的投入达到4亿元。近年以来,随着政府沟通工作的不断进行,对牧民开展各项技能培训、法制教育和政策宣传。除了生态管护公益岗位方案以外,生态保护措施实施方案、园区基础设施建设和生态保护相关政策的落实都更加重视社区在对方案提出的意见和建议,对社

区提出的问题及时进行反馈。

二是创建社会参与机制。建立完善的三江源国家公园志愿者服务制度,在志愿者招募、各项技能培训和知识普及,协助管理、后期福利等各项环节上都有所保证,并利用媒体宣传、政府引导等各种手段吸引社会各界人士和组织参与到建设三江源国家公园的志愿服务中。加大与“一带一路”沿线的各个国家公园的合作,学习国内外已经发展成熟的国家公园的经验,参与国内外国家公园建设交流活动,加强三江源国家公园与各方的交流合作。

5. 生态环境监测的创新

在三江源国家公园生态保护建设中充分利用科学技术。目前,青海省已经完成了三江源地区生态监测站点体系建设,购置了监测仪器设备、对相关人员展开了能力培训;并且通过对草地、湿地、森林、沙化土地、水资源、环境质量等地面监测,对区域生态环境和重点区域社会经济补充调查的遥感监测,将青海湖流域与三江源区域结合构建了“天地一体化”生态监测系统^[12]。同时,把资源环境承载力能力指标纳入国家公园内建设考察的内容之一,建立包括生态监测评估指标体系、地面网站体系、遥感监测能力、生态环境数据服务平台、评估预警体系、气候水文监测系统在内的与国家公园目标相适应的资源环境承载能力评估及标准体系。

五、结 语

三江源地区是开展全新体制的国家公园试点,也是我国第一个国家公园体制试点,如何建设三江源国家公园^[13],是之后国家公园建设的基准,也是我国生态文明建设中的重要一环^[14]。从2005年国家发展和改革委员会印发《关于印发青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划的通知》中明确了实施三江源自然保护区生态保护与建设工程是保护和改善全国生态环境一项重大决策至今,三江源国家公园经历了十余年建设^[15]。三江源国家公园在制度层面的创新是探索生态文明建设的重要经验。因此,要不断加强对体制机制、公园管理制度的创新,不断完善三江源国家公园的监管制度、生态环境保护制度,强化社会各界在三江源国际公园建设中的作用。不断地进行制度创新,找到最合

公园成为生态保护的典范、体制机制创新的典范、我国国家公园的典范,成为真正的现代化国家公园。

参 考 文 献

- [1] 马洪波. 对推进三江源国家公园体制试点的思考[J]. 青海社会科学, 2016(4): 47-51, 90.
- [2] 彭福伟. 国家公园体制改革的进展与展望[J]. 中国机构改革与管理, 2018(2): 46-50.
- [3] 淡乐蓉, 王作全, 张立, 等. 三江源自然保护区生态伦理诉求和法律回应[J]. 青海社会科学, 2007(6): 160-164.
- [4] 李惠梅. 三江源草地生态保护中牧户的福利变化及补偿研究[D]. 武汉: 华中农业大学, 2013.
- [5] 青海省草原生态保护和牧民增收情况与建议[C]//中国“三农”问题研究与探索——全国财政支农优秀论文选(2010). 中国农村财政研究会, 2012.
- [6] 桑杰. 三江源地区生态建设的调研思考[J]. 红旗文稿, 2015(21): 29-30.
- [7] 冷淑莲. 关于建立生态环境补偿机制的思考[J]. 价格月刊, 2007(2): 3-8.
- [8] 马晓东. 生态风险治理评估研究: 以三江源区为例[J]. 生态经济, 2014(12): 160-163.
- [9] 李博炎, 李俊生, 蔚东英, 等. 国际经验对我国国家公园立法的启示[J]. 环境与可持续发展, 2017, 42(5): 20-23.
- [10] 王代红. 绿色GDP核算体系构想[J]. 中国乡镇企业会计, 2005(11): 14-15.
- [11] 张贺全. 青海三江源国家生态保护综合试验区生态系统服务功能价值的确定[J]. 东北农业大学学报(社会科学版), 2014, 12(5): 8-18.
- [12] 龙珂, 王熹微, 李昌华. 卫星通信在“三江源”生态监测中的应用[J]. 数字通信世界, 2018(3): 14-16.
- [13] 吴平. 国家公园: 解决人为碎片化生态系统问题[J]. 国际人才交流, 2018(1): 62-65.
- [14] 李芬, 张林波, 李岱青. 国家公园: 三江源地区生态环境保护新模式[J]. 生态经济, 2016, 32(1): 191-193.
- [15] 吕植. 创新三江源生态保护的科研体系、治理结构和决策机制[J]. 攀登, 2012, 31(3): 1-2.

A Brief Analysis of the Management Institutional Innovation in the National Park System

——A case of Sanjiangyuan National Park

MA Xiao-dong, WANG Bing-jie

(School of Political and Public Administration, Qinghai Nationalities University, Xining 810007, China)

Abstract: This paper expounds the resource endowment value, the development stages from the development to the system reform and to the protection improvement, and the construction achievement of Sanjiangyuan National Park. It also points out problems in its development and construction on the institutional level. The institutional innovation path of Sanjiangyuan National Park construction is discussed in terms of the operational management institution, the power and responsibility management system, the super ministry system reform, as well as the ecological environmental protection system, to provide experiences for national parks and ecological civilization construction.

Key words: Sanjiangyuan; National Park; institutional innovation; ecological civilization construction

【编辑 吴晓利】