

doi:10.3969/j.issn.1671-3168.2024.01.013

贵州省自然保护地建设现状及发展策略

赵勤, 张兴强, 蒲应春, 陈斯侃

(贵州省林业调查规划院, 贵州 贵阳 550001)

摘要: 贵州省围绕“四山八水”生态格局正在努力构建种类丰富、类型多样、具有喀斯特山地特色的自然保护地体系,截至 2021 年底,全省林业部门管理的自然保护地共 314 个,总面积 456.88 hm^2 , 占全省土地面积的 12.97%。分析自然保护地发展中存在的管理体制尚未理顺,面积占比相对偏低,空间布局不尽合理,整合优化未达预期,综合利用研究匮乏等问题。藉此,提出逐步理顺体制机制,积极创建国家公园,稳步推进整合优化,妥善处理保护与发展的关系,积极探索价值研究等自然保护地发展策略。

关键词: 自然保护地;整合优化;国家公园;贵州省

中图分类号:S759.9;F316.23 文献标识码:A 文章编号:1671-3168(2024)01-0069-05

引文格式:赵勤,张兴强,蒲应春,等.贵州省自然保护地建设现状及发展策略[J].林业调查规划,2024,49(1):69-73.

doi:10.3969/j.issn.1671-3168.2024.01.013

ZHAO Qin, ZHANG Xingqiang, PU Yingchun, et al. Current Situation and Development Strategies of Natural Protected Areas in Guizhou Province[J]. Forest Inventory and Planning, 2024, 49(1): 69-73. doi:10.3969/j.issn.1671-3168.2024.01.013

Current Situation and Development Strategies of Natural Protected Areas in Guizhou Province

ZHAO Qin, ZHANG Xingqiang, PU Yingchun, CHEN Sikan

(Guizhou Forestry Survey and Planning Institute, Guiyang 550001, China)

Abstract: Guizhou Province is striving to build a natural protected areas system with rich and diverse types and karst mountain characteristics around the ecological pattern of “four mountains and eight waters”. As of the end of 2021, there were a total of 314 natural protected areas managed by the forestry department, with a total area of 456.88 hm^2 , accounting for 12.97% of the total land area in the province. This paper analyzed the development problems of natural protected areas, such as the management system not being rationalized, the proportion of area being relatively low, the spatial layout not being entirely reasonable, the optimization and adjustment not meeting expectations, and the lack of comprehensive utilization research. Therefore, this paper proposed to gradually streamline the institutional mechanisms, actively create national parks, steadily promote optimization and integration, properly handle the relationship between protection and development, and actively explore value research.

Key words: natural protected areas; integration and optimization; national park; Guizhou Province

收稿日期:2023-06-23.

第一作者:赵勤(1975-),男,贵州遵义人,高级工程师,副院长.长期从事自然保护地相关工作.

责任作者:张兴强(1965-),男,贵州遵义人,工程师.长期从事林业调查规划工作.

自然保护地是指由各级政府依法划定或确认,对重要的生态系统、自然遗迹、自然景观及其所存在的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域。按照自然生态系统原真性、整体性、系统性及其内在规律,依据管理目标与效能并借鉴国际经验,我国将自然保护地按生态价值和保护强度高低依次分为国家公园、自然保护区及自然公园三类^[1]。

2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》(以下简称“指导意见”),是我国自然保护地体系建设的一份纲领性文件,该文件为构建科学合理的自然保护地体系、建立统一规范高效的管理体制、创新自然保护地建设发展机制、加强自然保护地生态环境监督考核及保障措施等问题指明了方向^[2]。2021年10月,在昆明召开的以“生态文明:共建地球生命共同体”为主题的《生物多样性公约》缔约方大会(CBD COP15),倡导推进全球生态文明建设,强调人与自然是生命共同体,强调尊重自然、顺应自然和保护自然。生态文明战略的推进,为中国构建以国家公园为主体的自然保护地体系建设带来了良好发展机遇^[3]。

多年来,贵州立足资源优势,不断完善生物多样性保护格局,围绕保护物种及风景资源集中分布地,初步建立起自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园、水产种质资源保护区等不同类型不同层级的自然保护地网络体系,在构筑两江上游生态屏障,维护地区生物多样性及促进区域生态系统平衡,坚守发展和保护两条底线和生态文明建设方面取得重大成果。

1 研究区概况

贵州省位于我国西南地区东部,云贵高原腹地,地处长江和珠江两大水系上游交错地带,是“两江”上游重要生态屏障,是国家生态文明试验区。全省国土面积 17.6 万 km²,地势西高东低,自中部向东、南、北三面倾斜,平均海拔约 1 100 m;境内岩溶地貌广布,发育非常典型,形态类型齐全,地域分布明显,构成了一种特殊的岩溶生态系统。全省喀斯特地貌面积 10.91 万 km²,占国土总面积的 61.9%;贵州大部分地区气候温和,冬无严寒,夏无酷暑,四季分明。特殊的地质地貌及温暖湿润的气候,再叠加常态地貌和非常态地貌,造就了贵州丰富的物种多样性,据《贵州省“十四五”野生动植物保护规划》统计,截至

2020年12月,贵州省已知物种约 24 500 余种,其中高等植物(包括苔藓、蕨类和种子植物)9 900 余种,约占全国物种总数的 28%;脊椎动物 1 085 种,约占全国物种总数的 16%;大型真菌 1 200 种,约占全国物种总数的 31%,野生动植物种数分别位居全国第三、第四位。

贵州省素有“八山一水一分田”之说,全省山地和丘陵面积占 92.5%;境内山脉众多,重峦叠嶂,绵延纵横,山高谷深,北部屹立大娄山,中南横亘苗岭,东北蜿蜒武陵山,西部高耸乌蒙山。苗岭以北属长江流域,由乌蒙山脉、大娄山脉和武陵山脉形成了牛栏江、乌江、赤水河綦江和沅江 4 条水系;苗岭以南属于珠江流域,由南盘江、北盘江、红水河和都柳江 4 条水系组成,四大山脉八大水系构筑起了全省“四山八水”的生态格局^[4]。目前,贵州省围绕“四山八水”生态格局正在努力构建种类丰富、类型多样、具有喀斯特山地特色的自然保护地体系。

新一轮机构改革前,全省各类自然保护地归属不同部门管理,交叉重叠现象较为普遍,部分自然保护地存在多个牌子并挂的情况。机构改革后,已将原住建部门管理的风景名胜区、原国土部门管理的地质公园划转至林业部门管理。

截至 2021 年底,全省林业部门管理的自然保护地共 314 个,总面积 456.88 万 hm²,占全省土地总面积的 12.97%。

按管理层级划分:国家级自然保护地 111 个,省级 112 个,市州级 20 个,县(区)级 71。从全省不同管理层级自然保护地占国土面积比例来看,国家级占比最大,为 6.11%;县级占比最小,为 1.32%(表 1)。

表 1 贵州省自然保护地按管理层级统计

Tab. 1 Statistics of natural protected areas in Guizhou by management levels

| 级别 | 数量/个 | 面积/万 hm ² | 占比/% |
|-----|------|----------------------|-------|
| 国家级 | 111 | 107.63 | 6.11 |
| 省级 | 112 | 73.67 | 4.18 |
| 市州级 | 20 | 23.89 | 1.36 |
| 县级 | 71 | 23.25 | 1.32 |
| 总计 | 314 | 228.44 | 12.97 |

按类型划分:自然保护区 89 个,风景名胜区 71 个,地质公园 12 个,湿地公园 53 个,森林公园 89 个。从全省各类型自然保护地占国土面积比例来

看,风景名胜区占比最大,为 5.12%;湿地公园占比最小,为 0.4%(表 2)。

表 2 贵州省自然保护地按类型统计
Tab. 2 Statistics of natural protected areas in Guizhou by types

| 类型 | 数量/个 | 面积/万hm ² | 占比/% |
|-------|------|---------------------|-------|
| 自然保护区 | 89 | 84.96 | 4.82 |
| 风景名胜区 | 71 | 90.28 | 5.12 |
| 地质公园 | 12 | 18.71 | 1.06 |
| 森林公园 | 89 | 27.43 | 1.56 |
| 湿地公园 | 53 | 7.06 | 0.40 |
| 合计 | 314 | 228.44 | 12.97 |

按市州布局划分:贵阳市 26 个,安顺市 14 个,遵义市 63 个,毕节市 34 个,铜仁市 35 个,六盘水市 18 个,黔南州 51 个,黔东南州 46 个,黔西南州 27 个。从全省各市州自然保护地占国土面积比例来看,黔东南州占比最高,为 18.35%;毕节市占比最低,为 6.34%(表 3)。

表 3 贵州省自然保护地按市州统计
Tab. 3 Statistics of natural protected areas in Guizhou by cities

| 市(州) | 数量/个 | 面积/万hm ² | 国土面积/万hm ² | 占比/% |
|------|------|---------------------|-----------------------|-------|
| 贵阳市 | 26 | 13.77 | 80.34 | 17.14 |
| 安顺市 | 14 | 7.21 | 92.67 | 7.78 |
| 遵义市 | 63 | 45.73 | 307.63 | 14.87 |
| 毕节市 | 34 | 17.03 | 268.61 | 6.34 |
| 铜仁市 | 35 | 25.63 | 180.03 | 14.24 |
| 六盘水市 | 18 | 10.76 | 99.14 | 10.85 |
| 黔南州 | 51 | 35.60 | 261.95 | 13.59 |
| 黔东南州 | 46 | 55.66 | 303.39 | 18.35 |
| 黔西南州 | 27 | 17.05 | 168.05 | 10.15 |
| 合计 | 314 | 228.44 | 1761.81 | 12.97 |

综上分析,贵州省自然保护地保护管理层级较多,各市州自然保护地占比差异较大,不同类型自然保护地交叉重叠现象普遍,总体布局呈区域化聚集性分布特点,主要聚集在黔北、黔东北的大娄山武陵山区域及黔南、黔东南的苗岭东段区域,而作为长江与珠江分水线上段的乌蒙山、老王山与苗岭西段,黔西北、黔西南以及开发较早的黔中地区,自然保护地分布相对较少。

2 存在的问题

2.1 管理体制尚未理顺

新一轮机构改革,贵州省林业局设立了自然保护地管理处负责监督管理各类自然保护地,管理效能得到进一步增强。根据贵州实际,农业部门管理的水产种质资源、水利部门管理的水利风景区仍由原部门管理,这就导致了自然保护地优化调整不彻底、面积统计不精准等问题;同时,在机构改革过程中,部分市(州)、多数县(区)弱化了林业部门职能,缩减了内设机构,林业部门无力设置专门的内设机构监督管理辖区内的自然保护地,这种上下不一致的管理体制与《指导意见》的要求存在差距,也在一定程度上影响了自然保护地的发展。

2.2 面积占比相对偏低

贵州省自然保护地面积约占国土面积的 12.97%,占比基本合理,但由于各类型自然保护地存在不同程度的交叉重叠,如果扣除交叉重叠面积,自然保护地实际面积占比尚不足 10%,低于周边云南、四川和广西等省份,这与贵州省作为全国生态文明建设先行区的定位不相匹配,与全省正在实施的“大生态”战略不相适应。

2.3 空间布局不尽合理

贵州省现有自然保护地空间布局主要基于物种、风景资源分布及行政区域考虑,对山脉、流域水系及分水岭等自然地理因素考虑不足,空间布局不合理,导致部分需要保护的区域未得到有效保护。

2.4 分类分级亟待完善

目前,贵州省缺少处于主导地位的国家公园,自然保护地类型不全;在管理层级划分上也不合理,如自然保护区、森林公园出现了国家级、省级、市(州)级、县(区)级多个层级;以自然保护区为例:全省自然保护区 89 个,其中国家级 11 个,省级 7 个,市州级 16 个,县级 55 个,而数量庞大的 70 余个市、县级保护区多数处于无独立机构、无经费、无人员编制的三无状态,导致管理效力不高,矛盾问题较为突出。

2.5 整合优化未达预期

贵州省如期提交了自然保护地整合优化预案成果。但由于贵州省属典型喀斯特山地省份,加之自然保护地整合优化工作本身的复杂性、综合性,在优化调整成果中仍存在部分自然保护地空间破碎,生态系统不完整的情况。

全省各类各级自然保护地之间,尤其是风景名胜区与其他自然保护地交叉重叠现象普遍,历史遗留问题也最多;由于优化调整预案成果不涉及风景

名胜区,整合优化工作实质上并未彻底解决当前自然保护地体系重叠设置、多头管理等问题;自然保护地的资源利用、城镇建设、乡村振兴、生态旅游等活动依然受到制约,整合优化成果尚未达到预期效果。

2.6 保护与发展矛盾突出

由于贵州省地理区位和资源禀赋的特殊性,普遍存在农林混合发展、地块零星破碎,以至于生态、生产、生活“三生空间”交叉重叠、交织甚至矛盾对立的现象较为普遍,在协调两者关系上较其它省份难度要大;同时,在过去一段时期,受当时政策及认知水平因素影响,地方政府在申报自然保护地方面存在一哄而上的情况,加之管理水平滞后、本底资源不清,正是由于这种过分追求数量,忽略质量的导向,导致部分自然保护地尤其是县级自然保护地长期处于缓慢发展甚至停顿状态,自然保护地保护与发展矛盾尤为突出,为自然保护地管理带来诸多困惑。

2.7 综合利用研究匮乏

自然保护地一般具备森林覆盖率高、生态环境优越、生物多样性丰富、景区景点分布集中的特点。目前贵州省自然保护地主要围绕资源保护开展工作,保护成效较为显著,但对自然保护地在维护生物多样性、保障生态安全、助推生态旅游、实现林业碳汇等综合利用方面的研究相对匮乏,如何将自然保护地这一优质的“绿水青山转化为金山银山”资源在保护好的同时,进一步开展综合利用产生效益,贵州省尚有很长一段路要走。

3 发展策略

3.1 逐步理顺体制机制

3.1.1 统一管理机构

进一步明确现已划转自林业系统的自然保护地,由各级林业主管部门统一进行管理;鼓励各市(州)、各县(区)林业主管部门成立专门的自然保护地管理机构,统一管理辖区内的自然保护地。

3.1.2 构建分级管理体系

国家级自然保护地按国家有关规定批准设立,省级自然保护地由省人民政府批准设立,各省直部门及市县级人民政府不得批准设立新的自然保护地类型。除国家公园外,原则上国家级自然保护区由省级林业主管部门直接管理,其他自然保护区和自然公园实行属地管理。

3.1.3 规范管理制度及审批流程

组建自然保护地专家委员会,下设各类自然保护地专业委员会,待《国家自然保护地法》颁布后,

组织开展对原有各类地方级自然保护地管理条例(办法)的废、改、立工作,实行全过程统一管理;认真组织实施《促进贵州特色自然保护地高质量发展实施意见》,规范地方级自然保护地的申报、撤销、晋升、更名、范围及功能区调整审批流程及制度,依法依规编制自然保护地总体规划;规范开展建设项目占用自然保护地的生态影响评价;加强自然保护地建设、管理和监督。

3.2 积极创建国家公园

按照国家林业和草原局关于印发《关于支持贵州林草事业高质量发展的若干措施》的函的要求,成立创建国家公园工作专班,学习借鉴先进经验,制定国家公园创建方案,有序推进梵净山国家公园创建。启动西南岩溶国家公园申报前期工作,加强宣传,凝聚共识,力争在 2030 年前成功创建梵净山、西南岩溶两处国家公园,为科学构建自然保护地体系,实现贵州自然保护地高质量发展奠定基础。

3.3 稳步推进优化整合

根据《关于在全国开展“三区三线”划定工作的函》(自然资函[2022]47号)《国家林业和草原自然保护地管理司关于完善自然保护地整合优化预案成果的通知》(保区字[2021]23号)技术要求,结合贵州省实际开展自然保护地整合优化再完善工作。以全省 2020 年国土变更调查成果数据的地类为依据,衔接“三区三线”划定工作,无缝对接生态保护红线划定成果,与“三区三线”形成一张底图、一个底版、一套数据。

自然保护地整合优化预案再完善应尽量考虑自然保护地生态系统延续性及完整性;边界范围划定应便于识别和管理,避免生态系统遭破坏、人文资源被遗失等问题,通过整合优化预案再完善工作,解决自然保护地管理分割、生态系统破碎和孤岛化问题,实现对自然生态系统的整体保护。

3.4 科学构建保护体系

按照“应保尽保”原则,力争将全省生态功能重要、生态区位敏感、生态系统脆弱、生物多样性富集和自然生态保护空缺区域纳入自然保护地体系。鉴于自然保护地未知因素较多、新设立难度较大的实际情况,充分利用贵州省生态文明现行区建设的契机,自然保护地主管部门要与省农业农村厅、省水利厅构建联动机制,在不改变管理体制的前提下,将水产种质资源保护区、水利风景名胜区纳入自然保护地面积测算,以确保全省自然保护地面积占比稳定在 10%以上。从优化全省自然保护地空间布局角

度出发,在不增加矛盾的前提下,支持西部生态区位重要的乌蒙山脉生态环境脆弱区新建自然保护地;进一步加强对全省自然保护地自然属性、生态价值和管理目标的梳理、调整和归类,新建或重组各类自然保护地,确保重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到系统性保护,实现全省“四大山脉八大水系”自然保护地全覆盖,力争到2030年初步构建起设置科学、规划合理、保护有力、管理有效的贵州特色自然保护地体系。

3.5 持续开展价值评价

分类制定《自然保护地保护价值科学评价》指标体系,将自然保护地保护价值科学评价作为调整经营范围、晋升、整合、归并的前置条件。对各类自然保护地交叉重叠现象,经评估论证后,市、县级自然保护地可以转化为省级自然公园;原设立的市(州)级、县(区)级自然保护公园,经科学评价后,将符合条件的采取晋升、整合、归并等方式纳入省级自然保护地管理;对于无重要保护价值、无明确保护对象、面积较小、较为零星分散、在按照规定扣除各种矛盾地块后较为破碎的自然保护地,可按程序撤销,对其中有保护价值的地块可采取点状方式进行保护,符合条件的地块可转为公益林管理。待整合优化工作结束后,原市(州)县(区)级自然保护地原则上不再保留,最终自然保护地只保留国家级和省级两个层级,以减少管理成本,提升管理效力,实现自然保护地由数量优先向质量优先转变。

3.6 妥善处理保护与发展的关系

正确处理好自然保护地生态保护与资源利用的辩证关系。妥善解决自然保护地历史遗留问题和存在的现实矛盾,通过科学开展自然保护地评估论证,将自然保护地一般控制区内的永久基本农田、城镇建成区、建制镇及大面积村庄、合法矿业权、集中连片的人工商品林和国家重大项目或符合省直主管部门规划但不符合自然保护地主体功能的项目依法依规调出自然保护地^[5]。

用“两山理论”指导自然保护地内的资源保护与利用,坚持生态保护优先,适度发展生态旅游,实现生态保护、绿色发展、民生福祉的有机统一;以保护为前提,在自然保护地一般控制区内划定适当区域开展生态旅游、自然教育、森林康养等活动,科学设置生态产品,走出一条生态优先、绿色发展的特色旅游道路,在资源利用的同时运用技术手段做好预约调控、环境监测、流量疏导,将资源利用对自然环境的影响降到最低^[6]。

3.7 积极探索价值研究

自然保护地是自然资源分布最丰富、最集中的区域。在理顺自然保护地体系的基础上,积极探索自然保护地相关专题研究,深度挖掘自然保护地在维护生物多样性、保障生态安全、开展自然教育、助推生态旅游、实现森林碳汇等方面的优选案例,客观分析、科学评估自然保护地的生态价值及经济价值,使社会各界逐步了解自然保护地在实施大生态战略中的重要作用,从而改变社会各界对自然保护地的认知和态度,促进自然保护地事业可持续发展。

4 结 语

自然保护地是生态建设的核心载体、中华民族的宝贵财富、美丽中国的重要象征,在维护国家生态安全中居于首要地位^[7]。良好生态环境是贵州省最大的资源优势 and 竞争优势,自然保护地是维护贵州省生物多样性、增强生态系统服务功能、稳定生态环境质量的重要载体。摸清贵州省自然保护地现状及存在的问题,提出破解问题的路径和方法,构建贵州特色自然保护地体系,是贵州省生态文明建设的重要抓手。科学设立自然保护地,有序推进自然保护地建设,将为维护贵州省生物多样性,实施生态立省战略,筑牢长江、珠江上游生态屏障,构建生态安全和实现经济社会可持续发展奠定基础;对建设山地公园省筑牢生态根基,推进国家生态文明先行区建设具有重大意义。

参考文献:

- [1] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 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(中办发[2019]42号)[Z]. 2019.
- [2] 贵州省林业局. 贵州省“十四五”林业和草原发展规划[Z].
- [3] 唐小平,栾晓峰. 构建以国家公园为主体的自然保护地体系[J]. 林业资源管理,2017(6):1-8.
- [4] 刘保堂,冉景丞. 水墨黔乡:66个贵州生态地标[M]. 北京:科学出版社,2017.
- [5] 唐芳林,吕雪蕾,蔡芳,等. 自然保护地整合优化方案思考[J]. 风景园林,2020,27(4):8-13.
- [6] 彭琳,赵智聪,杨锐,等. 中国自然保护地体制问题分析与应对[J]. 中国园林,2017,33(4):108-113.
- [7] 宋峰,周一慧,蒋丹凝,等. 中国自然保护地规划的回顾与对比研究[J]. 中国园林,2020,36(11):6-13.

责任编辑:许易琦