



雅鲁藏布江果果塘大拐弯

“国家公园群”呼之欲出

——访全国政协委员、“青藏高原国家公园群”概念提出者樊杰

本报记者 王硕

国家公园是“国家级”的后花园

记者：近期首批国家公园正式成立。但其实从2013年中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出建立国家公园体制起，到后来开展三江源、大熊猫、东北虎豹、祁连山、云南香格里拉普达措、湖北神农架、浙江钱江源、湖南南山、福建武夷山国家公园等10个国家公园体制改革试点，已经经历了几年的过程。那首批国家公园的成立意味着什么？

樊杰：首先要厘清一个概念，国家公园是什么？在如今城市中，公园很多，为人们提供与城市主旋律生活有所区别的娱乐休闲场所。但往往规模有限，很难有相对完整的自然生态系统为依托，也很难有较大尺度的景观为观赏对象，所以人工修饰、园林化风格便成为城市公园的主旋律。

但是国家公园，则具备了依托相对完整的自然生态系统，较大尺度的自然风光和天然景观，打造供国民游憩休闲去处的绝佳条件。

从1872年美国建立了世界上第一个国家公园——黄石国家公园起，国家公园已经过100多年的发展，全球范围内已建成5609个国家公园。但我国此时设立国家公园，出于什么目的？还可以换个问法——为什么要建立国家公园？

纵观国外已建成的国家公园，尽管类型多、规模不一，但一般都有两个显著特征：一是通常以自然生态系统为基础，以具有较高美学价值的天然景观为主要内容。二是自然生态系统的原真性、自然景观资源的独特性属于国家罕见甚至世界罕见。

因此如何实施对自然生态系统最严格的保护、使之能持续增值利用，同时如何选择最合理的游憩模式、为大众提供

优质的服务，打造国家级“最美好花园”、构筑最强有力的生态安全屏障，成为各国着力探讨的命题。

成立什么样的国家公园更适本国发展道路的需要、怎么建设符合国情的国家公园，都是需要严格论证、科学规划和制度体系的创新。于是，我国前期首先推出了10个国家公园体制改革试点，并在过程中不断调整、优化试点方案。

如今，从试点到第一批国家公园的设立，数量虽然不多，但意义重大，标志着我国国家公园进入了建设阶段。比如，5个国家公园中，大熊猫、东北虎豹、三江源等3个国家公园拥有世界知名度的保护物种，在突出生物多样性保护的同时，彰显了我国新发展理念，向世界表明，我国今后的发展要更加尊重自然、顺应自然和保护自然，这已经成为中华民族高质量发展的重要理念，也是我国现代化目标的组成部分。另一方面，足以体现我国自然生态保护类型的多样。三江源国家公园主要保护“中华水塔”；大熊猫、东北虎豹国家公园主要保护珍稀、濒危野生动物；海南热带雨林、武夷山国家公园则主要保护热带、亚热带重要森林生态系统。可以说，建设国家公园，保护生物多样性，既有利于中国，也有益于全球。

随着第一批国家公园的成立，随着生态文明理念的强化、旅游在人们生命过程中的地位提升，我们相信，国家公园一定会成为国家的一张名片，彰显着国家对自然的态度、彰显着人们对美好生活追求的方向、彰显着一个国家在世界之林独特的存在价值和人类命运共同体的独特角色，在全球生物多样性保护和可持续发展中体现中国担当。未来，还会有更多的国家公园在路上。

国家公园建设不断完善调整

记者：您刚才提到，在建设国家公园试点中，理念和方案是在不断调整的？

樊杰：尽管我国国家公园建设起步晚，但国家公园从提出就成为我国生态文明建设和美丽中国建设的重要内容，更是生态文明体制改革的一项重大政治任务。

过去，我国一直采用另一套体系去实现对自然保护地体系的管理和经营，比如在国家层面上，有国家自然保护区、国家森林公园、国家地质公园、国家湿地、国家风景名胜区等。但事实上，这些自然保护地却分属不同的部委，存在帽子重叠、空间范围不一致、保护目标冲突、实施政策不协调、政出多门、自然保护地不成体系的问题。

从2015年起，中国开始开展国家公园试点，旨在通过国家公园体制改革整合我国自然保护地体系。

在大方向下，仅从保护和开发两个维度看，当时选择的试点类型存在很大的差异性。一些试点的国家公园已经进行了高强度的开发，是旅游热点的国家级风景名胜区，如长城国家公园；一些试点的国家公园人烟稀少，自然保护重要性突出，如三江源国家公园。这种差

异表明当时设立国家公园的理念并不十分清晰，还处于探索的阶段。

2019年6月中旬，国办通过了《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》，以国家公园为主体的自然保护地体系建设成为这一阶段我国生态文明体制改革一项重要的政治任务。国家开始调整、优化国家公园的试点方案，撤销了长城国家公园，增补了海南热带雨林国家公园。

在管理体制上，从始至终还有不同的认知。比如有的过分突出国家公园的“保护功能”，曾经有的国家公园规划方案中甚至出现过不给科学考察、科学观测站留建设空间的情况。这种认知偏差导致一些地方政府认为国家公园可能成为区域发展的障碍因素，从而畏惧甚至拒绝建设国家公园。另一种是过分强调“公园功能”，将国家公园作为旅游休闲地的翻版，把国家公园视为“吸金”招牌。甚至一些地方自己命名国家公园，开展有损生态系统保护的旅游活动。

随着试点的不断推进，特别是十九大以来，国家公园建设理念和方案日趋科学合理。



科考队在怒江保德县自治州贡山县进行科考活动

“国家公园群”正转变为政府决策行动

记者：在8月30日发布的《关于加快把青藏高原打造成为全国乃至国际生态文明高地的行动方案》中提出：“到2025年，基本形成以国家公园群为基础的青藏高原生态保护空间格局。”“国家公园群”怎么理解？我们了解到，您是这个概念的提出者。为什么提出这个概念？

樊杰：这事源于2017年中国科学院启动的青藏高原考察。2017年8月19日，习近平总书记向中国科学院青藏高原综合科学考察研究队发来贺信，要求“着力解决青藏高原资源环境承载力、灾害风险、绿色发展途径等方面的问题”。科考队组建国家公园分队，我担任分队长。

青藏高原在全球的自然生态独特性和社会文化的独特性是不容置疑的。对于生活在海拔500米以下的全球80%的人口而言，这个“世界第三极”呈现的一切都令人向往、感到神秘。

高耸雪山、深邃峡谷、湛蓝湖泊、广袤草原等在地域上的大尺度组合，形成了令我们这些总被建筑物阻挡视线的城镇化人们震撼的景致，这种景致不仅在中国现代化建设中而且在全球范围内也是越来越稀有和珍贵。大尺度景观中再镶嵌上高原特有藏羚羊、黑颈鹤、野驴等野生动物，再点缀上种植的青稞、牧养的牛羊、古今特色聚落和传统寺庙以及舞动着的锅庄，古今特色聚落和传统寺庙以及舞动着的锅庄，便构成了一幅幅自然和人文大美的画面。这种美使你置身其中时，会感受到心灵的净化和升华。

国家公园是以保护自然和人文生态系统的完整性和原真性为宗旨、兼顾能够世代传承的国家代表性和全民所有的公益性特征。显然，青藏高原是理想的、为数很多的国家公园备选地。

在青藏高原建设国家公园，必须把国家公园可行性论证建立在青藏高原生态系统扎实的科学研究基础之上，这需要充分地论证、科学地规划、合理地建设以及规范地管理，要协调好青藏高原生态保护与公园公益活动之间的关系，规避建设青藏高原国家公园的生态风险，才可以启动进程。

因此，在2017年中国科学院启动第二次青藏高原科学考察研究之初，我们就把在青藏高原建立国家公园的可行性研究，作为探索青藏高原绿色发展途径的核心任务，并提出在青藏高原建立“地球第三极国家公园群”，即青藏高原国家公园群的概念。

当时我们通过西藏的初步科考研究认为，以西藏的雅鲁藏布大峡谷、珠穆朗玛峰、色林错—普诺刚日冰川、扎达土林—神山圣湖

等片区为主体建设国家公园，联合四省藏区已有和新建的国家公园，完全有能力形成在全球最具影响力的国家公园群。

从2017年至今，我们青藏高原第二次科学考察研究队国家公园分队，走遍了青藏高原所有有可能建设国家公园的地方，撰写近200万字青藏高原国家公园群科考报告。通过评价，论证了青藏高原建设国家公园群是可行的，我们提出由6个旗舰国家公园为引领、2个跨国公园和13个国家公园共同构成的青藏高原国家公园群总体布局科学方案草案。

2018年5月，联合国环境署邀请我首次向国际社会介绍青藏高原国家公园群科考初步成果，这个项目还被纳入2030年全球可持续发展目标中国跟踪项目之一。

同时，从2019年起，作为全国政协委员，我连续三年以提案或社情民意方式建议推进青藏高原国家公园群建设。

这些建议，很快被国家林草总局、西藏和青海省人民政府等主管部门和地方政府采纳。近年来，中央和地方政府也在不断部署开展青藏高原国家公园群研究和规划工作。我也有幸被纳入国家公园体制试点工作专家组。

随着《“十四五”林业草原保护发展规划纲要》的提出，这表明，青藏高原国家公园群的概念正在转变为政府决策行动，正在成为青藏高原高质量发展的重要抓手，有望成为我国具有世界影响的生态文明建设的伟大工程。

国家公园将成“国家名片”

记者：随着第一批国家公园的设立，您期待它们带来什么？

樊杰：目前对于国家公园的建设大家已经形成共识，就是既要“最严格保护”又要“适度合理利用”。

从全国范围来看，我国大约有60%左右区域生态重要性和生态脆弱性极高，承担着重要的生态安全屏障使命，但同时这些区域经济发展落后，人民生活较为贫困。在生态重要功能区的范围内，具备建设成为国家公园条件的区域，往往在自然景观、文化遗产等方面具有显著价值，具有发展生态旅游、科普教育、提升环境伦理的优势条件。

2020年我国人均GDP达到1万美元，旅游、观光等将是我国人民生活需求的重要组成部分。依托绿水青山，以国家公园为载体，转换为金山银山，无疑成为生态重要但相对贫困区域一次重要的可持续发展机遇，一条实现同步现代化的新路径，可以践行习近平总书记所说的“绿水青山就是金山银山”的理念。

青藏高原可持续发展，“成”在生态、“败”也在生态。青藏高原自然生态具有脆弱性强、恢复力弱、对其他地区生态平衡影响程度大的特征，建设青藏高原生态安全屏障是国家战略、也是青藏高原富集区的自然基础，因此，在这里的国家公园群建设必须坚持生态优先、最严格保护自然生态的原则。一方面构建以国家公园为主体的自然保护地体系，精准谋划自然生态保护格局，对生态安全屏障实行最严格的保护制度。另一方面，科学测定合理的国家公园开发容量，作为国家公园可为人类合理适度利用的最高上限。我们对典型区的研究认为，在青藏高原国家公园群备选区内，用小于1%的土地进行低密度利用、实现对99%以上的国土空间进行最严格的生态保护，是可行的。

因此，我们认为，青藏高原国家公园群顶层设计应由中央政府主导，编制总体规划和建设方案，划定各类功能区和红线，做好棋盘，定好规则，布好棋子；制定建设规范，确定技术流程和工程标准，指导施工建设；明确管理制度，编制动态监督和定期评估规程，及时纠正运行阶段的偏差；按照“交钥匙”工程的范式为青藏高原国家公园群中的每个国家公园建设提供全流程的指导和服务。

当然，国家公园建设问题越复杂，战略性越突出，越需要科学研究支持。

未来，我们应进一步学习领会习近平生态文明思想，特别是以系统观念深入认知国家公园。着力建构从国家公园基础数据库，科学方案以及后续科学监控的体系，以体制机制打通生态保护、社区发展、自然游憩等链条，充分协调好国家公园区域和周边区域之间、不同类型国家公园之间以及国家公园与其他自然保护地之间的关系，切实把国家公园打造成为我国生态文明建设一张亮丽的名片。



科考队在阿里扎达县扎达土林科考时的合影