

# 基于建立自然保护地管理体制的思考——以湖南省新邵县为例

黄庆军<sup>1</sup> 吕雄峰<sup>2</sup> 石亮<sup>2</sup> 陈昀<sup>2</sup>

(<sup>1</sup>湖南省新邵县巨口铺镇林业站,湖南新邵 422917; <sup>2</sup>新邵县林业局)

**摘要** 党中央提出加快生态文明建设,加大自然保护地和环境整治力度,提升国家治理能力,解决部门之间的利益纠葛,实现中华民族伟大复兴可持续发展。本文分析了自然保护地的现状,剖析自然保护地存在的问题,按照彰显自然属性、理顺管理体制、提升管理水平、实施高效监管等保护对策,基于我国近年来建立国家公园试点的成功案例,乘势提出整合自然土地资源、建立国家公园体制是保护自然土地资源的终极目标。

**关键词** 自然保护地;管理体制;问题;对策;湖南新邵

**中图分类号** F299.24 **文献标识码** A **文章编号** 1007-5739(2019)09-0239-01

自然保护地是指通过法律和其他有效手段,致力于生物多样性、自然资源及相关文化资源保护的陆地或海洋<sup>[1]</sup>。党的十八届三中全会提出了建立完整的生态文明制度体系的目标,生态问题成为社会关注的重要问题,随着国家公园体制试点建设的推进,各类生态效益良好的自然保护地也备受瞩目<sup>[2]</sup>。新邵县拥有岳坪峰国家森林公园、筱溪国家湿地公园、白水洞国家级风景名胜区、白水洞国家地质公园,同时还有龙山、羊古坳 2 个县级自然保护区,基于以上自然保护地现状,目前存在级别不一、面积重叠、职能交叉、体制不顺、多头管理等问题,客观上影响了自然保护地的保护和发展。

## 1 基本概况

### 1.1 县级自然保护地

龙山、羊古坳 2 个县级自然保护区分别于 2002 年和 2013 年建立。龙山自然保护区位于新邵县东北部,是湘江支流涟水和邵水一级支流西洋江的发源地,与娄底涟源市龙山国有林场毗邻,保护区规划面积 800.00 hm<sup>2</sup>,与岳坪峰国家森林公园面积重叠;羊古坳湿地自然保护区以原龙溪铺镇办林场为主体,将周边集体山林部分划入和将下源水库整体划入,保护区规划面积 3 333.33 hm<sup>2</sup>,与筱溪国家湿地公园范围部分重叠。这 2 个县级自然保护区当时是基于争取上级建设项目资金以及为完成湿地保护率而申请建立的,由林业部门主导管理。

### 1.2 国家级自然保护地

**1.2.1 白水洞国家级风景名胜区。**湖南新邵白水洞国家级风景名胜区(以下简称白水洞景区),地处湘中腹地新邵县,由白水洞、白云岩、资江小三峡 3 个景区组成,域内面积达 12 541.00 hm<sup>2</sup>。白水洞景区由峡谷地貌、崩塌堆积地貌与流水侵蚀地貌集合而成,1999 年经湖南省人民政府正式批准为省级风景名胜区,2012 年经国务院审定公布为第八批国家级风景名胜区<sup>[3]</sup>。“门票经济”依然是该景区旅游发展的主导模式,由住建部门主导管理。

**1.2.2 湖南新邵白水洞地质公园。**湖南新邵白水洞地质公园(以下简称白水洞地质公园),位于湘中新邵县境内,园内现有景点 480 多处,一级景点 30 处,省、市重点保护文物 8 处。自然景观有地下溶洞群、一线天、白龙洞流泉飞瀑、高峡平湖、洞天门等,白龙洞以其石怪和洞奇闻名于世,公园总面

积 12 541.00 hm<sup>2</sup>。2008 年被授予省级地质公园称号,2018 年经国土资源部授予第八批国家地质公园<sup>[4]</sup>。范围与白水洞风景名胜区完全重叠,由国土资源部门主导管理。

**1.2.3 岳坪峰国家森林公园。**湖南新邵岳坪峰国家森林公园以下简称岳坪峰国家森林公园。岳坪峰是湘江涟水和资江西洋江的发源地,山势磅礴,峰顶最高海拔 1 513.6 m,誉为“湘中之巅”,域内面积 3 835.00 hm<sup>2</sup>,这里四时不同景,十里不同天。1992 年经湖南省林业厅批准并于 1995 年经湖南省人民政府确认,在新邵县龙山国有林场的基础上建立了新邵龙山省级森林公园;2009 年经国家林业局批准,建立湖南百里龙山国家级森林公园(新邵片区);2013 年经国家林业局批准将湖南百里龙山国家森林公园(新邵片区)更名为湖南新邵岳坪峰国家森林公园。森林康养、追思“药王”、中药文化、登高望远、寻幽探险是该旅游景区发展的主打项目,由林业部门主导管理。

**1.2.4 筱溪国家湿地公园。**湖南新邵筱溪国家湿地公园(以下简称筱溪国家湿地公园)位于新邵县中西部,主要包括晒谷滩大坝至筱溪大坝的资水段、五星坝至小河口的石马江段、龙溪河、下源水库、羊古坳等水域、洲滩及周边部分山地、稻田,规划总面积 2 571.60 hm<sup>2</sup>。2014 年,经国家林业局批准建立湖南新邵筱溪国家湿地公园(试点),目前该园建设进程井然有序,由林业部门主导管理。

## 2 发展机遇

习近平主席在十九大报告中全面阐述了加快生态文明体制改革、推进绿色发展、建设美丽中国的战略部署,并提出不能以牺牲生态环境为代价换取经济的一时发展。绿水青山就是金山银山。要加强生态文明建设,划定生态保护红线,为可持续发展留足空间,构筑生态建设与保护的顶层设计。加大生态建设和环境治理的力度,也是当前党中央部署“三大攻坚战”的重要任务,这对于自然地保护是一次千载难逢的机遇。

## 3 存在的问题

### 3.1 主体合法有待商榷

根据《中华人民共和国自然保护区条例》规定,新邵县建立的 2 个县级自然保护区仅本级人民政府同意,省林业厅及国家林业局备案,没有上级正式批复文件,截至 2015 年,未加入国家环保部县级自然保护区名录,因而主体建立合法

**作者简介** 黄庆军(1975-),男,湖南新邵人,工程师。研究方向:森林经营与培育。

**收稿日期** 2018-12-28

(下转第 243 页)

### 4.3 依靠科技创新,推进产业全面发展

依靠科技创新驱动力,强化和提升专业科技人才的培养,不断提高葡萄酒产业的研发能力和科技含量,加强政府、科研机构与酒庄(酒厂)之间的沟通与合作,同时加大高校与生产基地之间的校企合作力度,全面推进葡萄栽培及葡萄酒产业的技术创新、管理创新和文化创新。

### 4.4 科学合理规划布局,拓展新型复合产业链

科学合理地布局,做好不同区域酿酒葡萄基地建设规划,从全产业链拓展出新型复合产业链,开发葡萄酒旅游、文化等相关新资源,促进葡萄与葡萄酒产业的创新。在有区域特色的种植区发展生态农业,以葡萄酒庄为发展单元,集地域化品种种植、优质化葡萄生产、精细化葡萄酒酿造、特色化品牌营销、生态型特色旅游于一身;同时,利用互联网(葡萄酒+)等新型推广模式,发展葡萄体验式和观光式经济,培育葡萄酒的消费文化,促进葡萄酒文化的传播,推动葡萄酒与旅游、健康、金融和互联网等相结合的复合产业链,为我国葡萄酒产业发展开辟新路径<sup>[13-14]</sup>。

## 5 参考文献

[1] 王翠梅,孙义东,孔维府.中国酿酒葡萄栽培生产历史、现状和发展展望[J].中国果菜,2007(6):6-7.

(上接第 239 页)

性有待商榷<sup>[9]</sup>。

### 3.2 区域规划不够严谨

规划的自然保护区范围与森林公园、湿地公园部分重叠,保护区内规划没有体现核心区、试验区和缓冲区的相关属性,区域内常驻人口较密集。

### 3.3 资源单体优势不足

这 2 个自然保护地的自然资源单体不具优势,林木、地貌、地形、水体等也不独特。《条例》第一章第二条“本条例所称自然保护区,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”,划建的合理性也存在疑问<sup>[9]</sup>。

### 3.4 保护管理规范缺乏

自然保护地建立后,缺乏规范的保护监理,既没有专门的机构实施管理,也没有完整规范的管理体系,更未按自然保护区规程管理。

## 4 对策

### 4.1 注重保护,彰显自然属性

经济发展和保护自然环境本不矛盾,可协同发展。可以通过有计划地扶持部分产业,将自然保护地内资源优势转化为经济优势,同时在经济得到发展后加强对自然保护地的投入,使自然保护地和经济建设协同发展,齐抓保护,不搞过度开发,以促进生态空间和绿色消费产品发展<sup>[6]</sup>。

### 4.2 整合资源,确保合法合规

主体合法性不仅是主体经营管理的前提,而且是行政执法的关键。对不符合《中华人民共和国自然保护区条例》的单位,一律撤销,基本符合的进行整改,整改到位,依法依规予以认定。目前,在新邵境内建立了森林公园、湿地公园、风

[2] 刘凤之.中国葡萄栽培现状与发展趋势[J].落叶果树,2017,49(1):1-4.

[3] 王海波,王宝亮,王孝娣,等.我国葡萄产业现状与存在问题及发展对策[J].中国果树,2010(6):69-71.

[4] 王延才.中国葡萄酒行业现状及发展方向[J].中外葡萄与葡萄酒,2006(1):4-6.

[5] 张振文,刘延琳,贺普超.葡萄品种学[M].西安:西安地图出版社,2000.

[6] 李华,火兴三.中国酿酒葡萄气候区划的水分指标[J].生态学杂志,2006,25(9):1124-1128.

[7] 李华,火兴三.酿酒葡萄区划热量指标的研究[J].西北农林科技大学学报(自然科学版),2006,34(12):69-73.

[8] 火兴三.中国酿酒葡萄气候区划指标体系及区域化研究[D].杨凌:西北农林科技大学,2006.

[9] 王华,王兰改,宋华红,等.宁夏回族自治区酿酒葡萄气候区划[J].科技导报,2010,28(20):21-24.

[10] 张红梅,曹晶晶.中国葡萄酒产业的现状和趋势及可持续发展对策[J].农业现代化研究,2014,35(2):183-187.

[11] 厚正芳,吴正强.宁夏葡萄产业现状与发展趋势研讨[J].农业与技术,2017,37(24):150.

[12] 刘世松,菅蓁.中国葡萄酒产业现状剖析及发展研究[J].酿酒,2016,43(5):13-17.

[13] 刘世松,韩永奇.开启中国葡萄酒个性化与性价比的时代[J].酿酒,2015,42(4):2-6.

[14] 韩树森.牧狮葡萄酒营销策略研究[D].杨凌:西北农林科技大学,2018.

景名胜区、国家地质公园、禁猎区、禁伐区等以自然资源保护为主体的保护地,可有效保护当地的自然资源和生态系统。对已建立的森林公园、湿地公园、风景名胜区、地质公园等管理机构进行有效整合,明确建立统一事权、分级管理的体制,乘势申报建立国家公园(试点)。

### 4.3 整章建制,提升管理水平

加强对自然保护地的管理。一是设立管理机构,制定和完善自然保护地的各项管理制度。二是修订自然保护地的总体规划,按照《条例》的要求重新编制总体规划,依规建设和管理。三是完善基础设施建设,保证自然地保护管理工作有序开展。四是加强管理人员专业技能培训,努力提高管理人员的技术水平,为自然地保护提供人才保障<sup>[7]</sup>。

### 4.4 强化监管,履职顺势而为

一直以来,国家自然地保护管理都由林业、住建、环保、国土、水利、农业和旅游等多部门监管,在空间上有重叠,在职能上有交叉,在法规上有冲突。十九大将山水林田湖草等自然资源归属自然资源部,由国家林业和草原局监管,解决了多部门管理且混乱的问题。因此,建立依法管理、产权明晰、权责明确、监管有效的国家公园体制势在必行。

## 5 参考文献

[1] 中华人民共和国自然保护区条例[J].中国林业,1995(1):5-8.

[2] 中华人民共和国自然保护区条例[J].中华人民共和国国务院公报,1994(24):991-998.

[3] 李鹏.中华人民共和国自然保护区条例中华人民共和国国务院令 167 号[J].环境保护,1995(1):2-5.

[4] 韦晓娟,刘国维.广西国家级自然保护地体系建设问题与策略分析[J].林业调查规划,2015(3):51-56.

[5] 吕雄峰,石光明,陈小云,等.基于 SWOT 分析的国家级风景名胜区旅游开发研究:以湖南新邵白水洞风景名胜区为例[J].防护林科技,2018(10):65-66.

[6] 肖军山,杨俊,陈响,等.关于湿地公园湿地保护与恢复建设的思考:以湖南新邵筱溪国家湿地公园为例[J].防护林科技,2017(2):67-69.

[7] 桂小杰.关于建立国家公园体制的思考[J].林业与生态,2014(2):35-37.