

在保护中发展 在发展中保护 高质量建好秦岭国家公园

——省政协“推进秦岭国家公园建设”专题协商座谈会发言摘登

省政协委员、商洛市政协主席王宁岗 当好秦岭生态卫士 建设秦岭国家公园

秦岭国家公园建设启动以来,商洛市认真贯彻落实习近平总书记“当好秦岭生态卫士”的重要指示,牢记“国之大者”,坚持绿色发展理念,积极参与创建,深入实施生态空间治理,为秦岭国家公园建设工作奠定了坚实基础。

针对生态补偿机制尚不健全,巡护手段比较落后,资源普查还不到位,发展与保护的矛盾依然存在等困难和问题。建议:

一、强化顶层设计,完善法规体系。制定出台《国家公园法》等相关法律法规,修订《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等,确保与当前生态文明建设要求一致,与国家发展形势、当地经济社会发展相匹配。

二、强化相应措施,出台补偿政策。针对自然保护区内禁止生产经营和群众生产生活受限等问题,制定出台补偿政策和措施,如建立和完善野生动物伤害保险制度,设立生态补偿基金,提高生态补偿标准,增加公益性岗位,加大生态移民补偿扶持投入等。

三、强化项目支持,实现永续发展。建立秦岭国家公园自然灾害监测预警系统,开展野生动植物资源普查、专项调查,加强动植物病虫害、有害生

物防治。建立专业化、信息化、智能化自然保护地管理体系,将正在建设的商洛秦岭博物馆纳入秦岭国家公园规划范围,给予一定倾斜支持。成立秦岭国家公园专家委员会和专家智库,构建秦岭国家公园科技支撑体系,为国家公园建设与发展提供技术支持。

四、强化资源评估,突出动态监测。建立智能巡护监测系统,对野生动物和栖息地、野生植物及生物多样性、生态环境、生态功能、文化历史遗迹、人为活动及外来物种开展长期动态监测,为国家公园保护修复、建设管理和可持续利用提供数据支撑。

五、强化工作统筹,平衡发展矛盾。制定秦岭国家公园产业准入负面清单,防止无序无度开发利用自然资源。健全由省级相关部门牵头,相关市、县参与的沟通协商机制,应对建设中有关保护与发展之间的矛盾,着力解决“资金投入、管理机制”等问题,打造“共建—共管—共享”型国家公园。



王宁岗

西北农林科技大学教授董红代表省民盟发言 积极推进秦岭国家公园建设立法

秦岭是国家重要的生态屏障,加强秦岭国家公园立法建设,对于推进秦岭生态保护、维护国家生态安全和实现经济社会可持续发展等具有重要意义。建议:

一、明确秦岭国家公园立法的形式。

秦岭国家公园法是一个广义的概念,包括了所有规范和调整秦岭国家公园管理和保护关系的法律法规。为了更好地促进秦岭国家公园建设和可持续发展,建议由陕西省人大常委会制定一部独立的地方性法规——《秦岭国家公园保护条例》,作为《国家公园法》的特别法,而不是在《国家公园法》中用专章对秦岭国家公园作出特别规定。第一,秦岭国家公园具有独特的生态系统,国家级动植物物种密集,而且其历史文化厚重,需要特别规定的问题较多,用专章形式无法解决上述问题。第二,从国际社会来看,基本上都是在《国家公园法》基本法之外,颁布特殊的国家公园法律,取得了很好的效果。

二、细化秦岭国家公园立法

的基本原则。

在秦岭国家公园立法中确立公众参与原则,对于更好地保护秦岭国家公园生态环境,促进秦岭国家公园建设等具有重要意义。建议在秦岭国家公园立法中明确将公众参与规定为一项基本原则,并将公众参与原则在秦岭国家公园保护条例的相关部分予以落实,并对公众参与的途径、方式和保障等作出明确规定,鼓励各界力量参与到秦岭国家公园建设中来。建立秦岭国家公园社区共建共管机制,通过与当地居民、组织签订共管协议的方式,实现附近社区发展和国家公园保护的共赢。此外,以生态旅游作为桥梁,协调秦岭国家公园原住民与国家公园保护之间的关系,实现国家公园环境保护与社区发展之间的良性循环。

三、完善秦岭国家公园管理体制。

国家公园是由多个生态系统组成的自然区域,包括土地资源、野生动植物资源、林木资源等多种自然资源,在国家公园管理方面自然资源、林草、生态环境保护等部门。为避免多头管理,建议设立专门的管理机构,对秦岭国家公园进行统一管理。



董红

省政协委员、西安石油大学地球科学与工程学院副院长宋立军 以地质为底色以数字化为依托 挖掘自然文化资源

秦岭国家公园拥有大量矿物岩石、矿产、古生物化石、自然景观等,众多的古人类遗迹、古代人文资源、珍稀植物资源和现代工业遗址资源,具有重要的科学研究、科普教育和文化文明传播价值,然而这些资源的分布在一定程度上直接或间接的受区域大地构造演化及其控制的物质组成和形成的山川地貌等地质因素的影响。

秦岭国家公园的建设应以地质为底色,将秦岭国家公园打造一个集现代地质研究、生态环境保护、科普教育和文化文明传播于一体的天然实验室,建成一个集科普、科研、教育功能于一体的、涵盖各类资源及文化文明要素的国家文化公园。建议:

一、成立秦岭国家公园自然资源文化研究院,或依托已成立的秦岭研究院等科研机构,以构建人与自然、社会协调发展的秦岭方案为研究目标,以揭示秦岭的地质、地理和社会人文关系演变规律为研究任务,积极挖掘秦岭造山带的各类自然资源形成、演化及其蕴含的文化文明要素。如:开展自然景观、地

貌遗迹地质成因挖掘及其人文内涵建设研究;开展矿山水库等工业遗址、古人类文化遗址建设研究,挖掘其蕴含地质内涵,发挥应有的示范引领作用。

二、加强秦岭各类自然景观、工业遗址、文化遗迹和珍稀植物资源的数字化三维可视化建设,打造涵盖景观展示、科普教育、科学研究、文化传播和生态监管等各种功能于一体的秦岭数字国家公园,提供多种线上优质生态、文化、旅游、教育产品,使人们在领略祖国大好河山,感受深厚中华历史文化底蕴的同时,激发生态保护意识和民族自豪感。

三、以最美国土建设为依托,以构建人与自然、社会协调发展的秦岭国家公园方案为目标,充分利用线上、线下资源,积极开展各类生态旅游、科普教育、研学、文化文明传播等活动,建设自然资源研究、科普宣传教育、生态文明教育、中华文明传播和生态旅游体验的文旅胜境,满足人民群众美好生活需要,提升我省文化旅游的层次和水平。



宋立军

西北农林科技大学人文社会发展学院副院长邢成举 推进秦岭国家公园建设 还需强化农民生计保护

秦岭国家公园是我国自然保护地体系中保护等级最高、生态价值最大、管控措施最严的生态区域,建设秦岭国家公园意义重大。

秦岭国家公园建设后,必然会对区域内的生态进行原真性、完整性、系统性的保护,客观上会冲击原住民的生计状况,比如秦岭国家公园范围内不少村民依靠采挖野生中药资源、靠原生林进行食用菌生产或是通过采集部分的山珍特产等获得部分收入,部分村民在国家公园规划区域内进行农作物种植而获得农业经营性收入,这些类型的收入在国家公园建立后,将会大幅度减少甚至是彻底消失。国家公园内野生动物的种群力量扩大和高等级植物的严格保护也将带来农业生产的损失或是其他收入的减少。为此,秦岭国家公园建设要十分注重对农民发展权的保护和可持续生计的统筹。建议:

一、对秦岭国家公园的核心保护区和重点保护区内农户数量、生计结构、生计来源和可替代的生计转型方案进行系统全面的调研,摸清对相关县

域经济发展的影响,以及农户家庭生活的影响和补偿状况、农户对公园建设政策感知及替代政策参与需求等情况,为国家公园建设中农户权益的保护做好铺垫和方案筛选。

二、参考钱江源国家公园做法,探索集体林地地役权改革,对农户承包的集体林地地役权进行补偿。

三、在核心和重点保护区的村庄,建立生态合作保护激励资金,用于生态修复和保护,根据村庄规模的大小进行差异化奖励。

四、在国家公园的核心保护区内,大量增加公益性岗位,补偿农户相关生计损失。

五、在相关区县设立“两山发展基金”,重点支持保护区边缘区域和一般保护区内村镇发展生态旅游、摄影、精品民宿和创意文化产业。

六、尽快出台国家公园范围内的农作物野生动物损毁补偿方案,根据不同作物品种受损程度,确定阶梯式补偿标准并做好落实。同时,也可探索农作物野生动物损毁的政策性保险补偿模式,在出现野生动物损毁农作物的情况下,启动政策性保险进行赔偿。

省政协人口资源环境委员会副主任、西安建苑(集团)控股有限公司总裁刘勇 优化整体保护规划编制 推进秦岭国家公园建设

2021年国家公园管理局正式批复创建秦岭国家公园,有效整合了交叉重叠的保护区,保护管理机制更加科学完备,为保护秦岭生态环境奠定了重要基础。

秦岭陕西段涵盖5.82万平方公里的国土,包括自然保护区、风景名胜区、地质公园等保护单元500多处,如何处理生态、耕地和经济开发的矛盾,协调多元主体关系?针对行政壁垒难破除,文化内涵阐释不明晰,政策法规体系不健全等问题。建议:

一、深挖文化底蕴,赓续中华民族历史文脉。整合秦岭丰厚的历史文化、红色文化、民俗文化资源,对32个全国重点文物保护单位单位和38个4A级以上旅游景区进行统一规划管理,并对遗址进行抢救性发掘保护,传承“父亲山”文化内涵,运用影视作品、自媒体等方式让文化遗产“活”起来,延续秦岭历史文脉。

二、加强顶层设计,完善发展规划体系。加强秦岭生态环境与文化遗产保护工程的顶层设计,以世界文化与自然双重遗产的标准进行规划建设,对标黄山、泰山、阿索斯山等国内外“双遗产”名山,实行全域保护和分

区管控,深挖“秦岭四宝”“秦岭双娇”等自然资源与“中国宗教文化源地”“秦岭山水文学”等文化内涵,打造面向世界的大秦岭国家公园。

三、推动跨区域合作,提升大秦岭战略地位。建立地跨六省一市的大秦岭国家公园管理机构,国家主导、共同参与,从国家战略层面推动大秦岭生态保护,进行多省市合作,持续推动秦岭地区生态保护和高质量发展。

四、组织专家实地指导,完善公众参与机制。与各大高校和设计院所进行深度合作并组建专家组,提供现场技术指导,实现规划的系统性与综合性;搭建公众参与平台,定期举行座谈会,开展义务巡护活动,拓宽公众参与渠道。

五、广泛运用互联网,实现智慧化管理。安装监测设备,实时监测生态环境、游客、巡护者的活动情况;建立数据共享平台,将65个自然保护区内的资源、信息进行整合;利用人工智能技术,对保护区进行大数据分析,对异常情况进行报警和预测。



刘勇



李英平

华阴市政协副主席李英平 多措并举 统筹高水平保护和高质量发展

华山作为首批国家级风景名胜区,旅游产业对于促进华阴、渭南乃至我省经济社会发展具有重要意义。秦岭国家公园将华山景区295平方公里纳入建设区域内,造成经营发展和保护恢复矛盾,极大制约产业发展。建议:

一、政策衔接方面。做好顶层设计,有效衔接《风景名胜区条例》和《国家公园管理暂行办法》,维持华山景区现状或将华山从国家公园中调出,避免将华管委、华旅集团及华阴当地资源管理矛盾和华旅集团大量产权、经营权、债权纠纷划入公园范围,同时也能化解“山城店”相互脱离的问题,有利于持续做大做强华山旅游产业。可借鉴武夷山国家公园和武夷山5A景区的相关经验,探索秦岭国家公园和华山5A景区相辅相成、相得益彰的良好发展路径。

二、机构权责方面。细化《秦岭国家公园设立方案》,进一步明确地方职能部门和国家公园管理机构之间的关系,优化职能配置,形成工作合力。

三、基础设施方面。将划入秦岭国家公园范围内的交通道路、人饮工程、电力设施予以调出并保留现状,使其在服务经济社会发展、保障群众日常生活和园区巡查巡护等方面发挥更好作用。

四、项目建设方面。充分考虑涉及县(市)的经济社会发展情况,提前预留各类项目建设用地。同时,应尽快明确拟建、在建和已建项目的具体处置措施,以便准确把握并开展有关工作。

五、生态搬迁方面。尽快明确秦岭国家公园核心保护区内生态搬迁的补偿机制和标准,并在政策和资金方面予以倾斜,引导群众自愿走出大山,尽快达到核心保护区原则上无人活动的要求。

六、林地林木方面。应对秦岭国家公园建设中的林木保护问题特事特办,将划入国家公园范围内的林木全部按照公益林管理,并对因历史原因造成的林权纠纷问题拿出调处意见,促进建设有序开展、顺利进行。

七、宣传工作方面。广泛宣传建设秦岭国家公园的重大意义,引导各级各部门和社会各界凝聚思想共识,积极参与,扎实推进秦岭国家公园建设。