

破与立：重构自然保护地体系

与散、隔、分、乱、杂等问题相比，一个在自然保护领域内流传更广的词是“九龙治水”。

“我知道你们在各自的部委都有很多委屈，你们之间也都有各自的立场。但在自然保护的问题上，我们是同盟军。”据媒体公开报道，在2014年10月下旬召开的“生态文明建设与国家公园体制论坛”上，清华大学教授杨锐对大家如是说。当日，国家发改委、环保部、林业局、海洋局、水利部、文物局、国土部、住建部等相关主管部门和学者聚在一起，讨论国家公园的体制建设问题。

这是世界自然基金会中国代表处项目执行总监李琳第一次看到发改委官员出现在这样的场合，在此之前，她也从来没有见过这么多部委的官员如此坦诚地谈自己的想法。

国家林业局调查规划设计院副院长唐小平研究发现，中国现有自然保护区域180余万平方公里，覆盖国土面积约18%，大致有12种类型。其中数量为2740处的自然保护区，主管部门也最多，包括国家环保部、林业局、农业部、海洋局、水利部、国土部等。

唐小平分析指出，现行自然保护体系有四方面的主要问题。一是体系结构不合理，自然保护区面积占70%以上，并且都在按照1994年制定的《中华人民共和国自然保护区条例》进行“一刀切”管理。二是各类保护区按照自愿性原则建立，布局不合理，许多重要生态区域没有纳入自然保护体系，比如25个国家重点生态功能区内只保护了26.8%。三是体制上由业务部门监管，同时按属地实行分级管理，重要生态区域成为地方政府的唐僧肉；

重构自然保护地体系(下)

◆ 鄂瑶

因行政区划、部门职能等导致保护地孤岛化、破碎化，管理交叉重叠等。四是缺少成片、整体、系统保护的类型和机制。

根据国务院发展研究中心研究员苏杨的研究，按形成管理体系的标准，我国目前的保护地可以划分为自然保护区、风景名胜區、森林公园、地质公园、湿地公园、城市湿地公园、水利风景区以及文物保护单位(主要指其中的大遗址)和A级旅游景区(有少数没有被其他类型覆盖)这9种类型，共有10余个政府部门管理着这些保护地。从国家层面来看，自然保护区目前是综合管理与分部门管理相结合，环保部负责全国自然保护区的综合管理，国务院林业、农业、地质矿产、水利、海洋等有关行政主管部门在各自的职责范围内分管其所属的自然保护区，其中林业系统管理的自然保护区占大多数；国家级风景名胜区和国家城市湿地公园由住建部管理；国家森林公园和国家湿地公园由国家林业局管理；文物保护单位由国家文物局管理；国家地质公园由国土部管理；水利风景区由水利部管理；A级旅游景区由国家旅游局管理。在这些部委中，与国家公园建设关系最密切的是国家林业局、环保部、住建部，因为在这些形成管理体系的保护地中，依法而设的只有三类：自然保护区(《自然保护区条例》)、风景名胜區(《风景名胜區条例》)、文物保护单位(《文物保护法》)，前两类以自然保护区为主，正是按照中央《生态文明体制改革总体方案》加强生态保护的主体。



融赛马文化、水生态文化及格萨尔文化于一体的“三江源”赛马节

无论什么样的划分方式，基于这样的管理格局，要建立国家公园体制，部门博弈都在所难免。

实际上，中国各类自然保护地空间重叠交错、保护对象重复、保护目标混乱等问题已受到学界的广泛关注。在北京清华同衡规划设计研究院有限公司工作，对世界遗产、国家公园、风景名胜區规划与保护管理颇有研究的赵智聰，与清华大学建筑学院景观学系在读博士研究生彭琳、清华大学建筑学院景观学系主任杨锐在联合署名文章《国家公园体制建设背景下中国自然保护地体系的重构》中提到：在国家层面提出“建立国家公园体制”之后，诸多学者认为首先应进行关于国家公园制度的“顶层设计”，即“建立更加注重系统性、整体性、协同性的中国自然保护地体系”，这意味着在建立

杂技好男儿程海宝

陆林森



的杂技演员，没文化，因为没有条件上学，情有可原。那么，50年代以后出生的杂技演员呢？国家给了你机会，你也有这个条件去读书了，那你为什么不去读书？有的演员，年纪轻轻的，没有大专文凭，只有中级职称、初级职称。难道，这也是时代造成的吗？学习有两种，一种是自学，一种是业余。关键是你要不要学，要不要读书。”由杂技演员“变身”为杂技教师，如果不提高自身素养，不读点现代教育学，这不行。他以自己的学历作比方，语重心长地告诫年轻人：“文化程度高了，学校品质也高了。学生要出类拔萃，培养学生的人也要出类拔萃，名师出高徒。”

学生从6岁到十多岁，有自愿来学杂技的，也有父母送来学习的，还有是老师在全国各地寻找到的有培养前途的，首要的条件是，无论男孩，还是女孩，都必须形象好，骨骼健壮结实，手脚平直。程海宝怎么说？他算了一笔账：“学生的学费、宿舍费，一年要6000元左右。父母双双下岗的孩子，超过一年收入的农户家孩子，不容易啊！”“不说教，不打骂，家长如何对孩子，我们做教师、做校长的，也应该如何对孩子。时代在变，以前没吃少穿，学杂技是为了解饭碗。现在呢，有吃有喝，为了出成绩，出人才来学杂技。”

杂技的运动量大，消耗多，营养要跟得上，可很长一个时期以来，每天20元津贴一成不变，物价上去了，消费指数提高了，这20元津贴始终没动，还是每天20元。这个问题成了程海宝的心病，必须寻求一种恰当的方式解决。后经努力，最后由行政拨款，每天20元津贴改成了50元。那么，教师呢？教师的职称问题呢？长期不解决，也不行。上级领导到“马校”来视察了，他抓住有利时机，向领导陈情，反映情况，提出的第一个问题是：我们的教师队伍，能不能走教育系统的路线？领导问，杂技艺术是一个特殊行业，评审达不到文化要求，职称多年没有解决，是否可以走技术路线？有关部门最后拍板：你们职业中专学校是双师，属技术型、文化型，改为演员系列也是可以的。结果，符合条件的解决了职称。程海宝感到欣慰：“要留住教师，如果职称解决不了，积极性受挫，还谈不上留住教师人才？”

7.到南京去请愿

救国会是一个由中产阶级爱国知识分子组成的社会团体，集聚着一批社会知名人士，处于公开状态，背后又有复杂的社会关系，南京政府对它无可奈何。中共的地下组织是南京政府镇压的目标，而中共党员们通过救国会宣传党的抗日主张、发动群众，既能保护自己，又能通过救国会把许多失散的党员重新集合起来，聚集力量，因此可以说救国会组织起到了中共在国统区无法起到的作用。

救国会的产生、发展与中共有着密切的关系。但今天再来研究救国会现象，不能简单地把它归结为由中共领导的一个爱国抗日团体，应该看到，救国会是由广大爱国民众在民族存亡的紧要关头自觉服从民族的最高使命而发起的，其中有共产党人参加，并通过对救国会领导层的影响，体现中共方针政策的一个爱国团体。从另一个角度来考量，共产党人以民族利益为重，自觉与民众的爱国抗日运动相结合，加速了它的发展、成熟。救国会离不开共产党人的参与和对重大活动的决策影响；而在那个时代里，在国统区工作的中共党组织和党员也离不开这个组织的存在，否则中共的主张和政策，无法得到有效的宣传和实施。

1936年中期的时局，变得格外严峻，日本增兵华北，威胁黄河两岸，浪人走私危害国家财政收入。西南桂系将领举起抗日之旗，决定北上抗日。全国各界救国联合会认为南京政府所说的最后牺牲之时已经到了，“此时不战，更待何时？若不对外，必起内争，时机迫切，系于一发”。全救会紧急通电南京政府，希望政府顾及民族的安危，实现屡次表白的捍卫国土的决心，“领导全国，对日抗战”。

上海各界救国会率先发出上南京请愿的号召。6月21日9时，上海各界救国会联合会组织千余市民、学生，整队开赴北站，请求站长发列车赴南京请愿。上海北站被请愿的队伍占领，到南京的铁路运输中断。请愿团群众在李公朴、史良、顾执中等救国会领导人率领下，高呼“请政府立即对日宣战”“停止内战

建立一个新型的自然保护体系。在他的构想中，“新自然保护体系”将分为严格管理保护区、国家公园、野生生物保护区、自然景观保护区、生态功能与资源保护区五大类型。与现有自然保护区区域相比，“新自然保护体系”下的严格管理的自然保护区包括了现有的部分自然保护区；野生生物保护区包括现有的部分自然保护区、种质资源保护区、原生境保护区；自然景观保护区包括现有的风景名胜區、部分自然保护区、森林公园、湿地公园、地质公园、沙漠公园、海洋公园；生态功能与资源保护区包括现有的集体林为主的自然保护区、海洋特别保护区、沙化土地封禁保护区、禁猎(渔)区、禁伐区、水源保护区、自然保护区等；而国家公园则是一个全新的自然保护“面孔”。

唐小平认为，国家公园应将“完整生态系统保护”作为主要管理目标；可允许的活动有“保护自然生态系统完整性和原真性”“生态体验和环境教育”；而它的典型特征则包括三个方面：拥有足够大的面积，包含一个或多个完整的生态系统，具有全球或国家层面代表性的生物多样性及教育、体验意义。

“新体系中增加的‘国家公园’为改革开了‘窗口’，有利于重要、典型自然生态系统完整性、原真性保护，有利于自然保护区整合，从供给侧提供优质生态体验、环境教育场所。”唐小平说。

在公众对“国家公园”亮相充满了无限期待的时候，唐小平，这位常年跋山涉水、风餐露宿，每年要主持或参与全国数十个自然保护区科学考察、总体规划和有效管理评价工作的“生态文明建设先锋”，仍未忘记强调，“国家公园不是唯一的保护地，不能替代其他的保护方式。”

摘自《小康》2016年9月下

一致对外”“驱逐华北日兵出境”的口号。

中西捕探以及大批保安警察出动，布置铁丝网木架等障碍物，包围车站。请愿团千余成员从大门至月台手拉手组成两道坚固的人墙，军警们持枪列队看守，互相对峙。市民、学生纷纷对警官士兵作演说，高唱《义勇军进行曲》。

下午2时，军警当局以请愿团不听劝告，拟强迫驱散，派出大批手持竹竿的军警赶到现场。请愿团为避免流血事件，全体撤出火车站。请愿团活动没有达到去南京请愿的预期，却造成了东方大都市上海的铁路运输中断六个小时，引起中外各界的关注。

7月10日，国民党第五届二中全会在南京举行。全救会要求政府即日对日抗战，停止耗损民族实力的内战，决定推派沈钧儒、章乃器、史良、沙千里、彭文应赴南京，向二中全会请愿。清晨，请愿团抵达南京，国民党中央推三挡四，拒不接受请愿。请愿团提出，请“大会准许代表团在大会发言五分钟”，发言内容：要求大会议决立即对日抗战，开放民众救国运动，保障言论出版自由，并释放政治犯，停止内战。

请愿团迟迟得不到国民党的准确答复，眼看为期四天的国民党五届二中全会就要结束，13日上午10时，沈钧儒、章乃器、史良、沙千里等五人前往中央党部大会召开处，受到大会警卫部队的阻拦，交涉后，同意进入警卫处，等候大会是否接见的答复。

沈钧儒、章乃器等人在警卫处，不知过了多少时候，南京市长马俊超姗姗而来，出面接待，说：“诸位，本次会议为中央委员会议，人民代表不能列席参加，请谅解。”马俊超边说边把请愿团请入小会议室，“对诸位所提出的主张，如是对日抗战一点，政府事实上在准备，在野的人是无从知道的。总之，人民与政府应共信互信，由政府来统一军令政令去抗日。你们不应拿抗日与政府来作对，为难政府”。

章乃器当即驳斥：“民族危机日甚，政府不思抗日，敷衍民众抗日热情，不惜尽摧残之能事，怎能说我们拿抗日与政府作对呢？如果政府早日实行抗日，岂不是全国早已实现一致对外了吗？”

长河秋歌七君子



潘大明