“聚焦南山国家公园 推进美丽城步建设”系列报道之二

试点来之不易 建设有效模式

记 者 肖 燕 袁进田 通讯员 彭贤良 饶兴军

2014年6月，时任湖南省委副书记、省长，现任省委书记、省人大常委会主任杜家毫（中）在城步考察。 申兴刚 摄

2017年4月5日至6日，在市委书记、市人大常委会主任龚文密（右一）的陪同下，省委副书记、省长许达哲（右二）深入城步调研相关工作。

上月20日早上，绚丽的朝霞徐徐升起，将阳光慷慨地洒向苗乡大地。城步的天空像洗过一样，蓝得让人心动。呼吸一口新鲜空气，仿佛换了人间，别样可亲。

如今，湖南南山国家公园试点建设的消息，早已在媒体上广泛传播，在当地也几乎是家喻户晓。“你们现在是住在国家公园里啊。”“是啊。”“幸福指数很高吧。”“那是。”一位市民坦诚地说。置身城区，街道两旁的建筑外墙已装饰成统一的模样，灰色瓷砖，红色窗户，展现着山城昔日的风貌，广告牌上“国家所有、全民共享、世代传承”等字样的标语，似乎在迎接“国家公园”的到来。

A 何为国家公园

国家公园是指国家为了保护一个或多个典型生态系统的完整性，为生态旅游、科学研究和环境教育提供场所，而划定的需要特殊保护、管理和利用的自然区域。它既不同于严格意义上的自然保护区，也不同于一般的旅游景区。

国家公园以生态环境、自然资源保护和适度旅游开发为基本策略，通过较小范围的适度开发实现大范围的有效保护，既排除与保护目标相抵触的开发利用方式，达到保护生态系统完整性的目的，又为公众提供了旅游、科研、教育、娱乐的机会和场所，是一种能够合理处理生态环境保护与资源开发利用关系的行之有效的保护和管理模式。尤其是在生态环境保护和自然资源利用矛盾尖锐的亚非地区，通过这种保护与发展有机结合的模式，不仅有力地促进了生态环境和生物多样性的保护，同时带动了地方旅游业和经济社会的发展，做到了资源的可持续利用。自从1872年世界上第一个国家公园——美国黄石国家公园建立以来，国家公园在世界各国迅速发展。目前，已有200多个国家和地区建立了近1万个国家公园。

设立国家公园，其主要意义和作用大致可概括为三大方向：景观资源的保存与保护；资源环境的考察与研究；旅游观光业的可持续发展。

B 试点来之不易

北京八达岭、吉林长白山、福建武夷山、浙江钱江源、黑龙江伊春、云南普达措、湖北神农架、青海三江源、祁连山、湖南南山成为首批国家公园试点区。参与试点申报工作的南山牧场副场长王祥辉说，十个试点区中，城步的知名度最低，这个试点机会来之不易。知名度虽然比不上其他试点区，但是城步的生物资源、生态资源的价值性并不比其他试点区低。

2015年，国家全面开展国家公园体制试点工作，公益性决定了国家公园不以营利为目的，这让依靠门票收入维持运营的景区观望徘徊。王祥辉介绍，湖南作为试点省份之一，最先考虑的是张家界，但张家界旅游业已经很成熟，国家公园建设在保护与发展方面存在一定矛盾，张家界最终放弃了，其他有的地方后来也选择放弃。

城步县委县政府得知这一消息后，审时度势，积极争取，毕竟国家公园建设是国家战略，而城步坐拥四个国家级保护地，生物多样性丰富，罕见的山顶湿地和水域生态系统，是重要的珍稀动植物保护地和种群繁殖地。但是，囿于偏僻的地理位置和不便的交通条件，该县的旅游发展一直受到诸多掣肘。“国家公园”的金字招牌无疑将是城步在众多旅游景区中突围的契机。于是，城步决定举全县之力申报国家公园体制试点区。

2015年5月，城步苗族自治县正式向省发改委提出申报国家公园体制试点区。同时，该县邀请来自全国的林业专家对城步生态资源进行考察，对城步资源进行整合，编制《湖南南山国家公园体制试点区试点实施方案》。2015年8月，省发改委确立推荐城步申报湖南省国家公园体制试点区。2015年9月底，实施方案完成并由省发改委上报国务院参与评审。2016年8月2日，实施方案获国务院审批通过，城步正式成为第一批国家公园体制试点区。

白云湖 申兴刚 摄

C 建设有效模式

湖南南山国家公园管理局党委书记、局长，城步苗族自治县县委书记罗建南说，建立湖南南山国家公园体制试点，是省委、省政府根据党中央、国务院关于“建立国家公园体制”战略布局作出的重大决策部署，主要目的针对自然生态系统被人为切割、交叉重叠和碎片化、多头管理等问题，实施全面清理规范，构建“一个保护地一块牌子、一个管理机构”的统一管理格局，以确保生态资源的原真性和完整性，从而形成我国生态系统保护、建设、管理可推广、可复制的有效模式。

相比于自然保护区，国家公园更强调保护和利用兼顾，大面积保护，小面积利用。自然保护区是生态系统发挥功能和保护生物多样性的平台，其景观价值不一定高，而国家公园必须具有国家级的景观价值。在管理体制上，禁止狩猎、农耕、放牧、采矿和伐木，保护为主，公益性优先。

《湖南南山国家公园体制试点区试点实施方案》借鉴了国外国家公园功能区划分。王祥辉介绍，湖南南山国家公园分为严格保护区、生态保育区、公园游憩区和传统利用区。

严格保护区总面积213.64平方公里，包括金童山国家级自然保护区的核心区、缓冲区和部分实验区；原南山国家级风景名胜区南山片区的一级保护区、二级保护区；原两江峡谷国家森林公园部分重点保护区；原白云湖国家湿地公园十万古田片区、新增区域的山顶一线区域。这些地方原则上禁止人类活动及机动车进入，因科研或资源保护需要的须先得到试点区管理局的同意；禁止建设任何建筑物、构筑物、生产经营设施等，原有旅游开发项目逐步外迁。

生态保育区总面积344.09平方公里，只允许建设资源保护、科研监测类建筑物、构筑物、设施，现有与保护无关的设施应有计划迁出。

公园游憩区总面积18.32平方公里，其作为大众游憩的主要展示区域，在满足最大环境承载力、不破坏自然资源等条件下，允许机动车进入，适度开展观光娱乐、游憩休闲、餐饮住宿等旅游服务。

传统利用区总面积59.89平方公里，其结合国家公园资源保护与游憩发展的目标，引导试点区内居民可持续利用自然资源来生产生活，控制区内的民居建设及风貌。

D 保护刻不容缓

南山牧场场长助理、生产科科长苏新民说，他是2001年到牧场工作的，17年来，他走遍了南山的山山水水，熟悉这里的每一条路每一座山，对这里充满着感情。刚来南山的时候，感觉很好，但后来这里破坏严重，在他看来，“南山是一片净土，再不保护就败了。”

数据显示，南山国家公园内生态资源破碎化明显，局部地段生态环境脆弱，国家公园内残存的原生植被斑块达603块，生态资源破碎化明显。国家公园地势陡峭、沟谷深切，土质不厚，底质为花岗岩、砂岩、石灰岩，很多树都出现板根支撑其高大树体的现象，植被一旦破坏将很难恢复。同时，土地权属交错混杂、保护地重叠、管理破碎化现象明显。

白云湖湿地公园的陈武军说，原四个保护地均存在一定交叉重叠。在实际管理中，四个保护地采用各自的保护标准和措施，涉及交叉重叠区域的，存在强调保护资源时就从严管理，涉及开发利用时就轻管理，不利于各类资源的合理保护等。

与此同时，重要生态保护地和珍稀物种保护力度不够、跨区域联动保护待加强、基础及服务设施滞后等问题均不容忽视。而随着南山国家公园的试点建设，或许这些将迎刃而解。