

# 渝东北三峡库区国家公园体制创建路径研究

崔艳玲 (大理大学马克思主义学院, 云南大理 671003)

**摘要** 生态文明建设已经成为中华民族永续发展的千年大计。截至目前,三峡库区生态环境建设取得了一些成就,但是仍然存在一些问题。通过借鉴国内外国家公园发展现状,探索渝东北三峡库区国家公园体制建设,以加快推进渝东北三峡库区生态文明建设进程,走可持续发展道路,改变三峡库区脆弱的生态环境现状,实现生态与经济效益的双赢。

**关键词** 渝东北;三峡库区;生态文明;国家公园体制;创建路径

中图分类号 TU 986.5<sup>+</sup>4 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2022)04-0079-04

doi:10.3969/j.issn.0517-6611.2022.04.021



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

## Study on the Establishment Path of National Park System in the Three Gorges Reservoir Area in Northeast Chongqing

CUI Yan-ling (College of Marxism of Dali University, Dali, Yunnan 671003)

**Abstract** The construction of ecological civilization has become a millennial plan for the sustainable development of the Chinese nation. Up to now, the ecological environment construction of the Three Gorges reservoir area has made some achievements, but there are still some problems. By drawing lessons from the development status of national parks at home and abroad, this paper explored the construction of national park system in the Three Gorges Reservoir area in northeast Chongqing, so as to accelerate the process of ecological civilization construction in the Three Gorges Reservoir area in northeast Chongqing, took the path of sustainable development, changed the fragile ecological environment status in the Three Gorges Reservoir area, and realized the win-win of ecological and economic benefits.

**Key words** Chongqing northeast; Three Gorges Reservoir Area; Ecological civilization; National park system; Establishment path

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出了一系列关于生态文明建设的重要论述并创立了习近平生态文明思想<sup>[1]</sup>。渝东北三峡库区作为相对特殊的经济地理单元,其特殊性主要体现在“一定位”(长江上游重要生态屏障)、“二弱”(工业基础弱、产业发展弱)、“三大”(大库区、大山区、大农村)、“四区”(移民聚居区、连片贫困区、生态脆弱区、限制开发区),同时也面临着生态保护与民生改善的突出矛盾。在渝东北三峡库区探索国家公园体制的建设能够响应可持续发展理念,保护渝东北生态系统发展的完整性;响应经济建设理念,增强渝东北旅游经济发展的持续性;响应文化保护理念,还原渝东北自然文化遗产的原真性<sup>[2]</sup>。

### 1 渝东北三峡库区生态文明建设的举措和成就

近年来,在习近平生态文明思想的指导下,渝东北三峡库区的生态文明建设取得了很大成效,主要体现在以下几个方面。

**1.1 进行植树造林、发展经济林木,森林覆盖率大大增加** 习近平总书记每年都参加首都义务植树活动,也在不同场合提出植树造林是功在当代、利在千秋的事,要把植树造林这份事业一直传承下去<sup>[3]</sup>。渝东北三峡库区的各政府和人民听从总书记的号召进行植树造林,近年来渝东北三峡库区森林覆盖率有所增加。

受地形地貌影响和当地经济发展需要,渝东北三峡库区的生态环境日益敏感而脆弱,由于耕地多、石漠化土地多、高效林地少,植树造林难度较大。针对库区人多地少、人地矛盾突出等问题,为最大限度减少土地裸露,所以在推进库区

生态屏障建设中,库区各地大面积造林与零星植树相结合,大力发展经济林,实现“增绿”与“增收”相结合,开展生态治理与修复。启动实施退耕还林任务时,大量发展以柑橘为主的经济林,既带动当地居民致富,又顺利推进绿化实施。目前,库区各地“企业林”和“大学林”星罗棋布,众多业主投资栽植的经济林和苗圃随处可见,大大增加了植被覆盖率。通过发展果林经济,三峡库区既加快森林覆盖率的进程,又促进经济发展,提升就业率,增加当地居民收入,例如忠县营造的沿江百里“柑橘长廊”、奉节打造的万亩油橄榄基地和脐橙基地、万州的玫瑰香橙基地,已经形成滨江景观林带、中山产业林带、高山防护林带的“三带”景观。渝东北三峡库区森林覆盖率大大增加,整个渝东北三峡库区已经初步形成复合稳定的森林生态系统,生态环境得到明显改善。

**1.2 加强生态环境保护,实现与文化、旅游深度融合** 渝东北三峡库区有丰富的历史文化底蕴,人文旅游资源较为丰厚,为生态文明建设提供了有利的自然环境条件。三峡库区各区(县)政府着力加强库区水环境保护、自然生态修复和库区周围绿化,严格控制重点生态保护区的经济活动,禁止或淘汰环境污染性产业,提高有限资源的利用率,推动资源的科学开发、适度开发、有序开发,促使三峡库区经济的绿色发展、循环发展、低碳发展,深入挖掘长江三峡地区特色文化资源的内涵,将生态环境建设与文化、旅游相融合,打造渝东北“三峡风情乡村生态”旅游带,已建成诸如三峡移民纪念馆、云阳龙岗国家地质公园、万州大瀑布、巫溪红池坝、奉节白帝城等多个国家4A、5A级旅游区(点)。渝东北三峡库区有关部门将当地生态优势与丰厚的文化底蕴和旅游资源相结合,促进了当地生态旅游产业的快速发展。

**1.3 调整产业结构,加大对污染的治理** 早在2007年,重庆市就开始把三峡库区重庆段作为一个独立的单元进行专门

**基金项目** 2021年云南省教育厅科学研究基金项目“大理州乡村振兴试点村生态环境治理研究”(2021Y355)。

**作者简介** 崔艳玲(1996—),女,重庆人,硕士研究生,研究方向:马克思主义基本原理。

**收稿日期** 2021-05-13; **修回日期** 2021-06-11

统计。渝东北三峡库区的11个区(县)经济发展迅速,产业结构不断优化,各个地区加大对污染的治理,为生态文明建设奠定了坚实的经济基础。三峡库区各区(县)纷纷建立产业发展负面清单,采取控制企业污染物排放总量与浓度的措施,加快工业污染源头治理的措施,取得了一系列阶段性的成功。政府对库区内的工业生产、农业生产进行全方位的监测,并且定期公布监测结果,严格目标考核,取缔、关停了一些重污染源,淘汰落后、污染大、效率低的工艺设备,推行清洁生产、绿色生产、低碳生产,提高农药与化肥的产品质量和利用率,大力发展绿色种植,多使用有机肥料,发展绿色蔬菜种植,降低了由于农药、化肥的过度使用而造成的水土污染情况。

渝东北三峡库区的11个区(县)通过调整产业结构,加大对污染的治理,将生态优势转换为经济优势,使得经济发展水平也有了很大提升,是生态文明建设的又一重大举措。

**1.4 完善农村基础设施,缩小城乡生态环境差距** 农村生态环境作为生态文明建设的重要组成部分,直接关系到农村的经济发展和农民的生活水平。近年来,渝东北三峡库区农村的基础设施逐渐完善,城乡生态环境差距逐渐缩小。为推进库区内现代农业的生产与发展,需要建设一系列的基础配套设施。特别是对水利、交通、能源等基础设施,土地矿产资源开发与利用方面,以及农业、社会保障、教育、科技、卫生、计划生育、文化、环保等方面的专项补助资金<sup>[4]</sup>,对三峡库区基础设施建设的资金投入非常大。近年来,政府加大财政资金投入,加强农村基层设施改造,修建小型农田水利工程,筑牢农田堤坝,防止农田内水的流失,疏通水流通道,并用石块修建土地里的水流通道,为水流通道固形;修建大型水利工程,包括高效节水灌溉设施、泵站、灌排系统、温室、废弃物处理等设施;修建乡村公路,完善乡村交通网络系统,使农村家家户户通公路;完善供电系统和天然气供应系统,保证农村每户人家都能够使用电力资源和天然气,不再使用原始的烧柴煮饭方式;完善移动通信网络系统设施,家家户户都能够使用电话、互联网等移动通信设备。

通过完善基础设施建设,农村生产生活污水和垃圾都得到了有效治理,使农村的生态环境得到了极大的改善,大大缩小了与城市生态环境的差距。

**1.5 加强宣传教育,群众生态意识增强** 进行生态文明建设,不仅需要政府各部门的顶层设计和合理规划,还需要调动广大人民群众的积极性、主动性和创造性。渝东北三峡库区通过各种形式的宣传教育活动,使群众的生态意识有了较大提高。

自从生态文明建设理念提出以来,渝东北三峡库区各区(县)就努力向广大人民群众宣传生态文明相关理念,通过各种途径不断提高人民群众的生态意识,如互联网、报纸、宣传墙、广告、电视、广播。同时,将生态文明理念纳入各级各类学校的教育体系中。通过宣传教育,群众的生态意识明显提高,认识到了环境对个人生产生活的重要关系。近年来,越来越多的群众主动阅读各类新闻,了解三峡库区生态文明建

设现状,支持三峡库区的生态文明建设,并且会通过从日常点滴小事做起,积极响应生态文明建设号召,逐步树立节约资源、保护环境、绿色消费、低碳消费、生态优先等意识。随着渝东北三峡库区关于生态环境保护宣传教育活动的不断展开,当地人民群众的环保意识有了显著提高,从而会主动投入到生态文明建设的事业中。

渝东北三峡库区各区(县)以五大功能区发展战略为契机,从当地的实际情况出发,通过植树造林、发展经济林木,文化和旅游深度融合,调整产业结构,完善农村基础设施,加强宣传教育等措施,使库区生态环境质量得到极大提高。

## 2 渝东北三峡库区生态文明建设存在的问题

**2.1 地质灾害时有发生,水土流失依然严重** 渝东北三峡库区地质地貌独特,生态环境相对脆弱,加之人为三峡工程的建设,使生态环境的脆弱性加剧,生态环境呈现进一步恶化的状态,严重制约了三峡库区经济发展和生态文明建设。

三峡水库库容较大,水库蓄水后,三峡两岸山体下部长期处于浸泡之中,山体滑坡、塌方和泥石流等地质灾害频繁发生,而且超过70%的地质灾害都是突发性地质灾害,三峡库区滑坡集中分布在重庆万州至巫山地段的峡谷地段以外的低山区,每年夏季三峡库区腹地的部分区县多暴雨,分流雨水的河流不足,也引发了一系列的地质灾害和水土流失,造成众多居民受灾遇难。在2020年夏季,由于暴雨袭击渝东北三峡库区,导致库区水位上涨,库区周围多个乡镇发生滑坡,同时阻断了交通使救援队伍不能及时到达,所以三峡库区的地质灾害防治形势依然十分严峻。渝东北三峡库区出现崩塌、滑坡等地质灾害的隐患点较多,且会引发新的地质灾害导致水土流失的现象大大增加,加重了当地生态文明建设的负担。

**2.2 法律体系约束较少,执行力度不强** 任何文明的发展都需要法律的支持,都需要个人的自律和政府的他律相结合。生态文明理念成为热搜也有一段时间,国家也已经形成了一套完整的关于生态环境的法律体系,生态文明建设也能够做到“有法可依、执法必严、违法必究”的局面。

我国现在实施的“新环保法”——《中华人民共和国环境保护法》,虽然是目前我国最严的环保法,但是它里面涉及的内容是我国普遍存在的问题,对各个地区特有的问题并没有详细阐述。目前对三峡库区生态文明建设最有效的法律就是《长江三峡工程建设移民条例》,其中对库区生态文明建设作出了相应的规定。但是,渝东北三峡库区的部分群众对尊重自然、保护自然的意识不够强,特别是贫困山区的群众更为严重,许多污染企业也总是推脱责任,逃避惩罚。渝东北三峡库区生态文明建设专门的法律涉及较少,精细化程度还不够,许多执法部门的执行能力有待提高。由于还缺少相关的地方性政策,所以地方性法规的举措还亟待完善,通过规范上升到法律层面的措施还相对较少,不断完善关于生态文明进程中的法律体系、不断加强有关生态环境的制度建设,对于渝东北三峡库区生态文明建设意义重大。

**2.3 科技研发不足,缺少技术支撑** 科学技术是第一生产

力,也是渝东北三峡库区进行生态文明建设的第一推动力,没有有效的科学技术作为支撑,渝东北三峡库区的生态文明建设无从谈起。现阶段而言,渝东北三峡库区利用科学技术以有效推进生态文明进程还相对有限。2021年作为全面建成小康社会的决胜之年,如何将科技发展与生态保护和脱贫攻坚相结合,实现绿色、健康、高速的经济发展,这是当前渝东北三峡库区所面临的一个非常迫切的问题。目前,库区季节性的水位变化所引发的消落带问题,需要进行生态系统设计、植被构建技术、生态恢复技术的探索。同时,库区对库区生态环境建设的科研资金投入不够,开展国际科学技术交流活动较少,就无法借鉴国内外成功经验,找到有效的科学技术来治理库区脆弱的生态环境难度较大。通过科学技术手段来治理渝东北三峡库区的生态环境脆弱的局面才是行之有效的办法。但就目前而言,库区对生态环境保护的技术研发较少,缺少相应的技术保障。

### 3 探索国家公园体制建设路径,加快生态文明进程

**3.1 立足实际定规划** 从十八届三中全会到2021年的十九届五中全会,我国都在逐步展开创建国家公园为主体的自然保护体系,打造绿色生态保护系统,实现人与自然和谐相处。但是就总体而言,国家公园体制的概念、创建缘由以及创建路径的一致看法始终没有形成明确的目标,其原因在于每个地区在创建国家公园的实际过程中遇到的具体问题和实际情况是有所不同的,必须要结合当地的特殊情况采取相应的措施,因地制宜地制定发展规划<sup>[5]</sup>。就渝东北三峡库区的整体情况来看,一方面,优越的地理环境、丰厚的生态资源及政治经济的稳定发展都需要合理地进行规划和使用,要围绕落实推动重庆五大功能区制度、建立库区国土空间开发保护制度以及划定库区生态保护红线等制度设计渝东北国家公园体制创建的规划。另一方面,就存在的生态破坏、人地矛盾之争、科技含量不高以及人、财、物力不足等问题要结合渝东北三峡库区国家公园体制的建设进行整治和解决,不断完善库区生态文明制度建设,深化库区生态文明体制改革,从而研究和规划出符合渝东北实际情况的国家公园实施方案。

**3.1.1 坚持生态保护第一原则。**党的十九大报告指出要实行最严格的生态环境保护制度,建立以国家公园为主体的自然保护地体系<sup>[6]</sup>。2017年出台的《建立国家公园体制总体方案》中明确把“生态保护第一”作为国家公园的核心内容。

渝东北三峡库区地理环境十分特殊,占地面积广阔,重峦叠嶂,地形崎岖,容纳了处于重庆长江黄金水道沿线的11个区县,其中涵盖了主要旅游景区(点)、温泉、森林公园及自然保护区等。多山多水的地理环境营造了良好的森林覆盖面,地形的难以开发反而较好地保持了原有的地形和生态植物,为渝东北三峡库区国家公园的创建提供了良好的生态资源。然而,现代化的人类生活使库区的居民对当地的生态环境造成一定威胁,如地质灾害、水土流失、环境污染等现象也时有发生,这也加大了生态保护的难度。早在2015年,国家发展和改革委员会等13个部门通过的《建立国家公园体制试点方案》中也明确指出:“试点省份要坚持生态保护第一原

则,将自然生态系统和文化自然遗产保护放在首位,试点工作要最大限度服务和服务于保护”<sup>[7]</sup>。因此,渝东北三峡库区创建国家公园体制以保护自然环境和自然资源为主,把对生态系统的保护放在第一位,按照生态系统的脆弱程度进行分层次管理。在坚持生态保护第一的原则下推进渝东北三峡库区国家公园体制的建设,这也是遵循了尊重自然、顺应自然、保护自然的客观规律。

**3.1.2 坚持互利共赢、优势互补的合作理念。**渝东北三峡库区包含了11个区县,各地区之间形成了一个共同的目标,产生了密切联系。作为渝东北三峡库区国家公园的建设者和受益者都应当为当地国家公园的创建出谋划策,贡献力量。在创建渝东北三峡库区国家公园的过程中,应根据具体情况改变各区域现有保护地发展模式,针对本区(县)发展规划中存在的优缺点与其他区(县)进行协商,共同研究出适宜的发展方案。将产业生态化与生态产业化协同推进,实现经济发展与生态发展的双赢结果。万州区是继重庆主城区之后的第二大城市,地处三峡库区腹心,政治、经济等在渝东北拥有较高的实力。开州区、丰都县、云阳县、奉节县等区(县)都拥有不同程度的丰厚资源,包括矿产资源、水能资源、土地资源和生物资源等,且近年来各区(县)的第一、二、三产业在不同方面都取得了较大进展,为国家公园的创建奠定了坚实的物质和经济基础。渝东北三峡库区各区(县)集中进行优势互补、平等协商、共同治理,在打造渝东北三峡库区国家公园的过程中形成高效率、高质量的操作方案,有条不紊地进行规划步骤,实现优势互补、合作共赢的双赢局面。

**3.2 防微杜渐靠法治** 完备的法律体系是渝东北三峡库区施行国家公园的一项重要保障。党的十九届四中全会明确提出了要推进国家治理体系和治理能力现代化<sup>[8]</sup>,法治不仅是治国理政的基本方式,而且还是保证各项工作顺利开展的准绳。在我国现行的正式法律中,没有一个完整明确的关于“三峡库区国家公园体制”的法律依据。虽然少数地方性的法律法规笼统地规定了国家公园的开发、保护、规划、管理等工作,但是并没有明确地划分出地方政府及各级部门的权与责。这会对渝东北三峡库区具体实施创建国家公园的过程中造成难以逾越的鸿沟。因此,在渝东北三峡库区探索创建国家公园过程中,需要靠法律和科学的管理来作为其体制正确顺利实施的保护屏障。

**3.2.1 因地制宜探索法规政策。**结合渝东北三峡库区的实际情况,制定完善符合当地国家公园规划的法律制度,是生态文明建设重要环节,也为渝东北三峡库区国家公园体制的建设提供法律保障。出台相应的法律法规和政策具有重要的理论意义和现实意义。

现阶段实行的法律体系不能满足国家公园体制这个“舶来品”建立的需要。因此,在创建渝东北三峡库区国家公园体制时,需要制定出台一系列具有权威性的国家公园建设的法律规章和规定性文件,包括用法律的形式明确各级部门的职权和义务、保护对象、对国家公园的保护和管理以及对资源破坏和损害承担的法律 responsibility 等内容,并且从渝东北三峡库

区的实际情况出发,制定出适合国家公园体制创建的法律和相关制度来规范国家公园建设,这也是实现美丽中国建设的基本途径。同时,构建科学合理的法律规划和政策来创建渝东北三峡库区国家公园体制实现自然资源的有效利用。结合渝东北三峡库区的自然资源优势发展生态旅游,既保证了自然资源的原真性和完整性,又带动了当地经济的发展,也达到了人与自然和谐相处的目的。

随着国家公园体制试点工作在全国范围内的有序推进,为渝东北三峡库区国家公园体制的建设打下了基础。借鉴成果试点地区国家公园法律制度规划经验,结合渝东北三峡库区的实际状况,制定适合的法规和政策。

**3.2.2 监管部门统一规范化管理。**为了避免权责不清、重复建设、交叉管理,需要理顺渝东北三峡库区各监管部门的关系,深化自然生态保护管理体制,建设保护优先、适度开发的国家公园体制。《建立国家公园体制总体方案》中指出相关部门要依法对规划进行管理监督,十九大报告提出要对设立专门的机构监管自然生态,生态环境部就承担了此项任务。渝东北三峡库区各生态环境局应该通过采取各种制度,如完善规划检查制度、工作报告制度和严格的考核制度来约束各区(县)监管部门,以防止权力没有用到位。保护地管理问题之中,部门间严重的割裂性和碎片化是渝东北三峡库区国家公园体制管理的当务之急。渝东北三峡库区创建国家公园体制应探索多块牌子整合归并,明确界限,实行统一管理的体制机制,使得管理制度更加明确化、规范化、法律化。

**3.3 万众众创共分享** 国家公园的性质决定了其“全民发展、全民共享”的特征。在我国生态环境建设过程中,公众参与还相对较少。但是全民参与却越来越被认为是环境政策启动、实施和完善的一个重要组成部分。通过建立健全公众参与体系,提高公众参与能力是渝东北三峡库区创建国家公园体制的一项重要工作。

**3.3.1 赋予公众参与国家公园建设的法律权利。**想要促进渝东北地区公众参与的积极性,形成公众的普遍意愿和志向,就必须向大家明确自己与国家公园的关系,包括公众参与的义务和责任以及应当享受的权利。许多国家也都通过制定相关的法律法规让公民享有合法的环境知情权,参与环境事务决策权和环境诉讼参与权。在英国,《最高法院法》《环境信息条例》和《信息自由法案》中都有明确规定公民参与环境建设的合法权利,这对解决环境治理与保护的过程中

有效发挥公众的积极性、主动性,弥补政府以及各部门在处理环境问题的不足上发挥着举足轻重的作用<sup>[9]</sup>。因此,渝东北三峡库区在国家公园体制的创建中探索科学、有效的公众参与机制是非常必要的,这能有效地确保公众的知情权与参与权,发挥公众的主体作用。通过赋予公众参与国家公园建设的法律权利,使公众参与国家公园的管理具有合法性并不断探索完善相关的体制机制,实现保护与利用双赢的局面。

**3.3.2 保证利益主体深度参与创建。**创建国家公园是一项十分复杂而艰巨的任务,仅靠国家政府的力量是不够的,社会利益主体作为国家公园的受益群体,首先得是利益的建设者,在渝东北国家公园的建立、规划、保护、管理和运行等环节都应积极主动地参与进去<sup>[10]</sup>。

渝东北生态涵养发展区现有常住人口约 800 万,广泛的群众基础需要国家和政府极力引导,促使利益主体参与到建设中去。在这一过程中,可以鼓励公益性组织和相关利益主体参与其建设和管理,从而最大限度地发挥利益主体的积极性,进而确保渝东北三峡库区在国家公园体制建设中能有效发挥各方的作用。在渝东北三峡库区国家公园体制建设的过程中,充分吸收利益主体的意见和建议,通过多元参与、充分讨论、利益平衡等程序,审慎地展开实施步骤,是创建符合渝东北人民利益的国家公园的重要保证。

## 参考文献

- [1] 方世南.习近平生态文明思想的永续发展观研究[J].马克思主义与现实,2019(2):15-20.
  - [2] 孙金龙.中华民族永续发展的千年大计[J].人民周刊,2020(13):68-70.
  - [3] 习近平.习近平谈治国理政:第三卷[M].北京:外文出版社,2020.
  - [4] 国务院.国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知:国发[2000]33号[A/OL].(2000-10-26)[2000-01-07].http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content\_60854.htm.
  - [5] 钟林生,肖练练.中国国家公园体制试点建设路径选择与研究议题[J].资源科学,2017,39(1):1-10.
  - [6] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].北京:人民出版社,2017.
  - [7] 13个部门印发《建立国家公园体制试点方案》[EB/OL].(2015-05-20)[2015-05-20].http://www.occn.com.cn/chanye/201505/wotpy20085416.shtml.
  - [8] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[J].支部建设,2019(34):10-23.
  - [9] 唐芳林,王梦君.国外经验对我国建立国家公园体制的启示[J].环境保护,2015,43(14):45-50.
  - [10] 彭琳,杜春兰.面向规划管理的国外国家公园监测体系研究及启示:以美国、加拿大、英国为例[J].中国园林,2019,35(8):39-44.
- (上接第 50 页)
- [16] MINAMIYAMA Y, TSURO M, HIRAI M. An SSR-based linkage map of *Capsicum annuum* [J]. Molecular breeding, 2006, 18(2): 157-169.
  - [17] MIMURA Y, INOUE T, MINAMIYAMA Y, et al. An SSR-based genetic map of pepper (*Capsicum annuum* L.) serves as an anchor for the alignment of major pepper maps [J]. Breeding science, 2012, 62(1): 93-98.
  - [18] VAN OOIJEN J W. JoinMap 4: Software for the calculation of genetic linkage maps in experimental populations [M]. Wageningen, Netherlands: Kyazma BV, 2006.
  - [19] 宋完亮, 孙学振, 张天真. 偏分离及对植物遗传作图的影响 [J]. 农业生物技术学报, 2006, 14(2): 286-292.