

# 仙居美景画中来

## 浙江仙居积极探索国家公园管理体制“仙居模式”

国家公园是国际上通行、已被证明是行之有效的、实现保护与开发双赢的自然生态保护与管理模式,指的是为了保护典型生态系统的完整性而划定的需要特殊保护、管理和利用的自然区域。

浙江省仙居县地处浙江东南部,特殊的自然地理条件造就了独特的生物多样性、地形地貌、气候特征。规划的国家公园范围内,森林覆盖率达97%以上,空气质量达到国家一级标准,地表水水质达到国家I类水质要求,噪声环境噪声质量为优,负氧离子最高值达8.8万个/立方厘米,保存着完好的中亚热带常绿阔叶林,分布着世界上规模最大、最典型的中生代火山与火山流纹岩

地貌地质,被誉为我国东部罕见的天然植物“基因库”、动植物“博物馆”、“火山岩地貌的大观园”,其中珍稀植物5种,国家一级保护动物的有4种,国家二级保护动物的有33种。

2014年3月,环境保护部根据党的十八届三中全会提出要划定生态保护红线,建立国家公园体制的改革要求,批复同意在仙居县开展国家公园体制创建试点工作。一年多来,仙居县在环境保护部的指导下,按照“保护与开发双赢、职责高度统一、管经分离和可复制推广”的原则,积极探索既有仙居特色又可复制推广的国家公园体制,取得了积极成效。

### 政府主导 资源整合

### 构建一体化管理体制

仙居国家公园规划范围内原有括苍山省级自然保护区、仙居国家级风景名胜、浙江仙居国家森林公园、神仙居省级地质公园、神仙居5A级旅游景区等各级各类自然生态保护区5类。有着全国普遍存在自然生态保护区职能交叉、范围重叠、多头重复建设以及人为割裂生态系统完整性等等问题。为此,仙居县按照“一个保护地一块牌子,一个管理机构”的要求,以政府为主导,统筹规划,整合优化资源,构建“四位一体”管理体制,实现统一管理、统一规划、统一开发和统一保护,使国家公园管理科学化、规范化、有序化。

**组织架构一体化** 成立以县委书记为组长的国家公园建设领导小组,统筹协调国家公园管理。设立仙居国家公园管理委员会(仙居国家级风景名胜管理委员会),作为仙居县人民政府派出机构,机构规格为正科级,设立5个科室内设机构,并下设公益一类事业单位——仙居县生物多样性资源保护中心,整合原括苍山省级自然保护区、仙居国家级风景名胜、浙江仙居国家森林公园、神仙居省级地质公园等4个管理机构和人员编制,统一纳入国家公园管理委员会,对管理区

域内的经济和社会行政事务,以及自然资源实行统一领导和管理。

**规划发展一体化** 有效整合自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园等各类自然保护地,科学划定300多平方公里的国家公园区域,并根据生态系统的服务价值空间分布、生态适宜性、生态敏感性和生物多样性保护区域,重新编制了统一的空间规划。在此基础上,制订生态保护、科研监测、生态旅游、宣传教育等专项规划。积极引入乡镇协作机制,形成“政园合一”。11月29日,《浙江仙居国家公园建设规划》(2015-2025)顺利通过了专家的评审。

**建设指标一体化** 结合仙居实际,以保护性、公益性、可推广性为原则,研究制定科学研究、环境教育、生态旅游3方面14个子项的国家公园建设指标,为国家公园的建设提供量化考核的指标。

**综合执法一体化** 制定《仙居县环保公安联动执法行动方案》,整合公安、森林公安、行政执法、市场监管等执法队伍,对国家公园范围内的执法进行统一,实现专业执法人员和各类力量的灵活调动和优化配置,加大对破坏仙居国家公园违法犯罪行为的打击力度。



仙居国家公园神仙居景区。



仙居县朱履镇牛山。

神仙居景区特许经营制度,将经营权授权给仙居国家公园发展有限公司,特许经营权出让收入上缴财政,与国家公园管理机构无关。两年来神仙居景区接待国内外游客吸引力大增,2014年为265万人次,门票收入为6800万元;2015年1月~10月为281万人次,门票收入为7822万元。

**构建市场化交易机制** 制定《总量控制激励制度实施意见》,完善了企业刷卡排污制度。发展排污权交易二级市场,推进环境污染第三方治理,引入社会力量投入环境污染治理。建立补偿机制、湿地保护管理机制,在现有补偿基础上探索公益林的分类补偿和分级管理机制。

### 开放合作 接轨全球

### 构建国际化运作机制

坚持以“开放视野、全球思考、本土执行”的原则,把仙居国家公园置于全球、全球发展背景中,借鉴国际上国家公园建设管理先进理念,开展国际合作研究,把仙居国家公园建设成为国内领先、国际上有一定知名度的自然保护地。

**运营与国际接轨** 在国内通过举办带动力强的推介活动来提高影响力,如创作仙居国家公园之歌、全国高空扁带挑战赛、全国地质学术论坛、国家公园摄影展等,注册国家公园商标,设计国家公园LOGO,把“国家公园”打造成拳头产品、明星产品和高端品牌。在国外,依托“国家公园”金名片,增强海外客源市场的宣传推广力度。近几年境外游客数保持着强劲的增长态势,2013年约为3.8万人次,2014年约为5.5万人次,2015年1月~10月约为5万人次。

**项目与国际接轨** 争取了联合国环境规划署生物多样性和生态系统服务价值评估(TEEB)项目、联合国开发计划署仙居国家公园生物多样性新型碳汇项

目、法国开发署国家公园低息贷款项目等多个国际性赠款项目。利用全球环境基金能力建设赠款,实施国内首个国家公园生物多样性碳汇补偿项目,已与环境保护部环境保护对外合作中心、项目四处建立长期合作关系,并与法国开发署达成“仙居县生物多样性保护和发展利用示范工程”项目低息贷款1.25亿欧元意向。目前,新发现国家二级保护动物3种,其中列入《华盛顿公约》CITES I级3种,II级1种,《世界自然保护联盟》IUCN红色名录危危1种、近危2种、低危3种。

**服务与国际接轨** 与美国黄石、优山美地、加拿大班夫等国家公园建立合作关系,学习先进服务理念,按照国际先进服务标准,推进各项服务工作。将神仙居旅游度假区与国家公园基本公共服务设施建设相结合,大力推进国家公园外围基础设施建设,已建成国家公园地质博物馆、仙居国家公园括苍山省级自然保护区宣教中心、服务中心、生态停车场、环景公路等22个项目。

### 全民行动 共建共享

### 构建社会化参与机制

坚持国家公园公益性原则,建立开放式公众参与、共建共享机制,发挥公众积极性,多渠道、多方式动员全社会积极参与国家公园建设、保护、管理中,让人民得益、供人民享受。以宣传为引导,强化参与意识。

通过央视《发现之旅》、《地理中国》栏目,中国环境报、中国生态旅游杂志国家公园专刊、首都机场T3航站楼公益宣传、仙居国家公园新闻发布会、仙居国家公园频道、生态文明知识进教材(进课堂)、主题实践活动等形式开展国家公园主题宣传,并利用“绿色化头脑风暴”、微博、微信等多渠道报道国家公园建设,提高全民环保意识,促使社会积极参与国家公园创建并承担相应的社会责任。

以项目为抓手,培育参与载体。优先开展仙居国家公园边“五水共治”、“四边三化”、美丽乡村等重点工作。投入11亿元用

于永安溪的综合整治和生态修复。科学划定畜禽饲养区域,改变人畜混居现象。按照“户分类、村收集、镇转运、县处理”的方式提高生活垃圾无害化和资源化水平。借“妇女节”、“中国旅游日”等节日实行国家公园神仙居景区“免单日”。向群众提供护林、防火、巡护、值班、宣传、信息反馈以及经营、服务等岗位,增加当地居民收入,提高社区群众主人翁的责任感。

通过与中国气象大学等高等院校科研机构合作,为仙居国家公园治理提供技术支持。以制度建设为重点,构建长效机制。学习借鉴美国黄石、优山美地、加拿大班夫国家公园等地的民众参与方法,结合仙居的实际情况,构建了国家公园志愿者山地救援、垃圾清理、森林防火等工作机制,吸引社会民众长期、广泛参与国家公园建设和保护,促进国家公园可持续发展。 徐安娜 彭军伟



仙居县双庙乡油菜花。

### 区域统筹 分区管理

### 构建法制化保护机制

坚持把保护放在第一位,依据试点区保护对象的敏感度、濒危度、分布特征和遗产展示的重要性,进行重新调整与优化功能分区,建立系统的保护机制,促进国家公园生态系统的原始性、完整性和稳定性。

**分区管制** 针对不同生态资源保护对象、生活生产需求,划定严格保护区、重要保护区、限制利用区、利用区4条红线,实行“红线内外管理有别”,做到严格保护区严守管制、重要保护区严守控制、限制利用区严守开发、利用区有序开发原则,对严格保护区和重要保护区实行生态移民,把居住在这两个区域内村庄进行整体搬迁,严格管控人类活动干扰,只能配置必要的保护和科研设施。

对限制利用区和利用区实行保护性开发,通过政府引导、社会投资、村民参与的方式合理发展服务业。对功能区实行等级管制,各区全面禁止、限制新建、改建、扩建工业项目,严格控制非环境友好型项目进入,促进三次

产业在更高水平上协同发展。

**制度化管理** 实行“一园一法”,制定《仙居国家公园管理办法》,实现区域制度化长效管理,把国家公园的责任、资产权属、资金来源、管理权限、运营机制、监督管理等纳入规范化、法制化轨道。制定《浙江仙居国家公园专项资金使用管理办法》,实行专人管理、专户储存、专账核算、专项使用,收支两条线管理,建立“国家投入,地方配套,社会参与”的多元化资金投入机制,使国家公园有充足的资金来实施规划、保护和管理。

**项目化管护** 对生物多样性实行项目化管护,在全国县级首个出台《关于印发仙居县生物多样性保护行动计划(2015-2030年)的通知》,建立和完善政府、企业、社会等多元化的生物多样性保护投入机制和政策保护制度,推进生物多样性保护、生态体验设施工程、能力建设三类项目建设,投资约16亿元,初步形成生物多样性就地保护体系。

### 管经分离 特许经营

### 构建市场化经营机制

借鉴国际成熟做法,坚持“政府授权、管理和经营分离”的原则,在国家公园实行管经分离、特许经营的管理和运营模式。

**构建资源市场化配置制度** 将国家公园区域周边的旅游开发和园内的保护

性开发完全按市场化配置资源的原则,面向社会公平公开招标采购,实现国家公园对周边地区经济的有力拉动,也使周边居民在发展保护事业和旅游开发中受益。

**实行特许经营制度** 实施国家公园



## 全天候监控 全领域覆盖

### ——仙居县布下废水监管天罗地网破解监管与治理

今年以来,仙居县狠抓“五水共治”工作不松懈,在强化已有成效基础上,注重工作创新,精益求精,不断完善监管机制,提升治污效率,在全省率先完成建立全面、准确、实时、连续的纳管废水监测监控数据平台,取得了实质性成效。

截至目前,全县共投资5000余万元,新建污水管6.5千米,改良污水管道8.6千米,在县域废水地图上标注污水处理厂3家,设立污水管网在线监控站点15个,监控重点污染企业28家,使得污染源的实时状态尽收眼底,彻底打破传统手工废水监测造成监管和治理之间严重脱节的困局。

### 合理规划布点 消除全域废水监测盲点

**综合评估,科学选点。** 仙居污水处理厂处理的废水主要由县城居民的生活污水和企业的工业废水组成。经过对居民和企业废水排放情况的科学分析,反复对照,选取15个纳管废水水质监控点,确保县域管网全覆盖。其中生活污水监测点6个,城区工业废水监测点2个,生活污水和工业废水交汇监测点1个,园区工业废水监测点4个,污水厂进水水质监测点1个。

**完善制度,在线监测。** 在线监测站点所获得的数据与县环保局的自动在线监控中心联网,实现在线数据的实时、准确、有效和连续上传。同时,建立完善的值班制度、安全管理制度、数据日报制度、超标数据即报制度、异常数据审核制度等,定期对在线反馈的监测信息进行严格审核,确保数据的真实性、有效性。截至目前,站点建设已投入资金690万元。

**反馈及时,远程报警。** 设有在线数据异常和超标报警系统,报警系统与主要负责领导、值班人员的手机相连,如出现数据异常或超标情况,可以在第一时间作出应急响应,查明原因,及时处理异常情况,实现24小时无缝监控。

### 提升管网设计 实现工业排污有效监控

**明管架空,一厂一管。** 鉴于医药行业污水管网存在易被腐蚀

渗漏、管道摸排困难、渗漏点隐蔽性高、偷排方便、不利于监管等隐患,仙居县全面实施工业园区污水管网提升改造工程,对医药行业污水收集管网进行整改升级。将现有埋地污水管网改用架空方式铺设于地表,严格按照一厂一管标准,将企业污水输送至污水管网。既便于管网漏损情况的检测,又实现了污水排放量、排放水质的有效监控,更能及时发现企业偷排漏排等问题。目前,投资2110万元,新建污水管总长7.2千米的管网提升项目已全面实施。

**压力输送,排口改造。** 将企业废水外排自流管改为100%压力输送,所有纳管企业进行排口改造,污水排放由原来的自流进污水管道全部改为废水有压力输入到污水管道。这样不仅有效地监控了企业的废水水质和排放量,还能在日常监督监测中企业实际生产过程中产生的废水混合样,降低监测样品的瞬时性,如实反映企业生产和排污情况。

### 改进运营方式 保障监管机制完善可靠

**第三方运营,双重监督。** 企业在线监控系统全部由第三方运行、维护,要求各纳管企业的在线监控系统运维全部委托第三方运营。在线监控第三方是不隶属于环保部门和排污单位的独立企业,只对仪器设备和数据的准确性负责,同时接受环保部门和企业的双重监督,确保上传数据的可靠性。

**综合运用,强化监管。** 通过在线监控系统反映各重点监测监管点的实时状态,实现自动监测数据、设备运行状态和工作参数同步上传,提高监控质量和传输安全,为环境管理和决策提供可靠依据,如排污申报核定、排污许可证发放、总量控制、环境统计、排污费征收和现场环境执法等。除对站点进行视频调取、远程监控、在线数据查看外,还结合数据曲线图对站点近期数据进行比对,防止出现作假行为。

王克勇