

# “双碳”目标下自然保护区生态管护长效机制转型研究

周新成<sup>1</sup> 曾滢静<sup>2</sup>

1 广东省韶关学院政法学院 2 广东省南岭国家级自然保护区管理局

DOI:10.12238/eep.v8i7.2768

**[摘要]** 碳达峰、碳中和(简称“双碳”)目标下自然保护区生态管护长效机制转型,已成为自然保护区实现高质量发展的重要途径。目前,广东省正在深入推进绿美广东生态建设,完善自然保护区的系列管护制度,以韶关小流坑——青嶂山省级自然保护区为案例,探究“双碳”目标下生态管护长效机制的构建,有利于促进自然资源资产优势转化为经济发展优势,实现自然保护区绿水青山向金山银山的转变,促进城乡区域协调发展。

**[关键词]** “双碳”目标; 案例解剖; 生态管护; 长效机制

中图分类号: F062.2 文献标识码: A

## Research on the Transformation of Long-Term Ecological Management Mechanisms in Nature Reserves under the “Dual Carbon” Goals

Xincheng Zhou<sup>1</sup> Yingjing Zeng<sup>2</sup>

1 Shaoguan University, Administrative College Guangdong Province

2 Ruyang Forest Farm in Guangdong Province

**[Abstract]** Under the dual carbon goals of carbon peak and carbon neutrality, the transformation of the long-term ecological conservation mechanism in nature reserves has become a crucial pathway for achieving high-quality development in these reserves. Currently, Guangdong Province is advancing the ecological construction of a “Green and Beautiful Guangdong,” improving a series of conservation systems for nature reserves. This approach helps convert the advantages of natural resource assets into economic development strengths, transform the green mountains and clear waters of nature reserves into mountains of gold and silver, and promote coordinated urban-rural and regional development.

**[key words]** The “dual carbon” goal; Nature Reserve; Long term mechanism; Ecological protection

### 引言

把“双碳”目标纳入生态文明建设整体布局,已成为广东引领新一轮生态文明建设的动力引擎之一。广东持续强化自然保护区的系列生态管护制度建设,全力推动南岭自然生态系统保护与修复,落实这一决定的关键是构建自然保护区的生态管护长效机制,这是确保自然保护区规范有序建设面临的紧要问题。生态管护长效机制是指自然生态系统管理和保护的稳定有效机制,需要综合运用法律、经济、行政和宣传教育等多种管理措施,形成系统的管护体系。目的是保护自然生态系统能够良性循环、持续利用,实现人与自然和谐发展。

### 1 典型案例概述

#### 1.1 小流坑——青嶂山自然保护区概况

小流坑——青嶂山省级自然保护区是粤港澳大湾区北部生态安全屏障的重要组成部分,该自然保护区于2007年成立,由“青嶂山”和“小流坑”两部分组成,总面积7874公顷,属森林

和野生动物类型自然保护区,重点保护对象为亚热带森林生态系统及珍稀动植物资源,同时是浈江、北江、珠江河流和瀑布水的重要水源保护地,也是广东省重要的水源地之一。在“双碳”目标下探究该自然保护区的生态管护长效机制,已成为韶关及南雄实现高质量发展的重要组成部分,只有构建稳定、高效的生态管护机制才能保护粤北生态系统的生物多样性,促进生态环境、自然资源及人文资源的可持续利用,实现人与自然和谐共生。

多年来,小流坑——青嶂山自然保护区建设中的生态保护问题,主要集中于保护区体系中的耕地、森林、水流域等资源的生态保护展开调查,搜集数据,完善生态保护模式。生态管护机制仍然停留于“自然保护区”传统的管理观念,鲜少立足于“双碳”目标研究优化小流坑——青嶂山自然保护区的生态保护机制,传统僵化的自然保护区管护机制无法满足现时期保护区“长治久安”的要求。保护区内的典型性植被是亚热带常绿阔叶林,

有1400多公顷,据监测数据分析,亚热带常绿阔叶林每公顷碳储量达200-500吨,每公顷每年碳汇量2-5吨,则每年能增加碳汇2800-7000吨。<sup>[1]</sup>生态管护长效机制研究主要从“双碳”目标视角对生态保护机制进行宏观层面的论证、评价,同时,立足于小流坑——青嶂山自然保护区生态资源保护的微观视角展开实践研究,把“双碳”目标嵌入小流坑——青嶂山自然保护区生态管护长效机制进行案例论证。

### 1.2 基于“双碳”目标建设生态管护长效机制的必要性

如何从生态保护角度审视与评估保护区自然资源的生态补偿价值,从资产价值理论中探索建立耕地、森林、水流域等生态资源保护机制的可能性,这是“双碳”目标中生态管护长效机制构建的基础。将“双碳”目标嵌入小流坑——青嶂山生态保护机制既可助力粤北精准扶贫与乡村振兴,防范与化解自然保护区环境保护过程中的诸多基层矛盾,同时,基于地方调研可为南雄小流坑——青嶂山自然保护区生态保护提供针对性强的政策建议,为粤北生态优先、绿色发展提供理论借鉴与指导。

## 2 小流坑——青嶂山自然保护区生态管护长效机制建设的困境

目前,广东已开展了岭南国家公园的生态监测、区域发展等13个专项规划编制和特许经营等51项专题研究,同时整合了韶关小流坑——青嶂山等14个省级自然保护区,并已建设基层管护站点,配备了巡护管理系统,正在构建完善一系列自然保护地保护管理工作所需的管护制度,如巡护月汇报制度、安全生产制度和资源管理、林政执法、森林防火工作检查制度等,严格按制度和岗位责任制开展资源管护工作,强化了自然保护地的规范化建设和科学化管理。<sup>[2]</sup>但是实地调研发现,小流坑——青嶂山自然保护区生态系统工程仍然面临生态管护体制有待完善、生态补偿资金来源渠道较窄、后续生态化产业支撑不足等现实困难和挑战。

### 2.1 “双碳”目标下生态管护长效机制与普通保护机制相比保护难度加大

在构建生态管护长效机制的过程中相比以往自然保护区的普通保护机制将更加严格,且更为长效,其对保护区的要求不是过去的“自然生态保持”,而是“双碳”目标下的自然生态可持续发展,要求保护区的自然生态系统实现优质循环、不断发展,更加注重对自然生态系统的保护,直到完全能够呈现一种具有自然生态代表性的状态,其目的是最大程度减少人类社会的负面干预,以达到最高程度的“自然生态”,这对于自然保护区复杂的生态系统而言,其规律是难以寻迹的,所以长效管护机制对配套的运行管理体制要求更为严格。<sup>[3]</sup>

### 2.2 市场化补偿机制实施难度大

市场化生态补偿机制是指通过市场化机制的补偿方式,鼓励和引导多方主体参与生态环境保护,实现生态效益和经济效益的双赢。它是通过市场化手段,使得生态资源的使用受益者和利益受损者之间建立起补偿关系,以实现生态环境的可持续发展及生态补偿机制的顺利实施。<sup>[4]</sup>小流坑——青嶂山省级自然

保护区生态管护长效机制要依据法律法规和相关规划实行强制性保护,控制人为因素对自然生态的干扰,严禁不符合主体功能定位的开发活动。因此自然保护区居民难以利用周边环境进行开发活动,获取经济利益,加上该自然保护区位于广东经济相对落后地区,产业发展的程度及多元化会受到制约,这使得引入市场化补偿机制更加困难。<sup>[5]</sup>

### 2.3 生态管护长效机制与其它生态保护政策协同性需提高

小流坑——青嶂山自然保护区的生态管护长效机制与产业政策之间的融合性不强,而且其生态保护补偿的产业化补偿方式仍不完善,很难将环境污染治理、生态系统保护修复与生态产业可持续的高质量发展进行有效联动,减缓了生态保护补偿从“输血”向“造血”转变的速度。只有提高生态管护长效机制与产业政策的协同性,才能为生态补偿带来更多元的资金来源,同时能够解决当地居民因保护而失去耕地等经济来源的问题,促进当地就业。因此,构建生态管护长效机制亟需南雄市政府提高产业政策的协同性。

### 2.4 政府、市场与居民三大生态管护主体在生态补偿利益中存在冲突

虽然中央和地方不断加大生态保护补偿,但补偿力度仍不够,难以较好地满足当地居民的需求。而且在生态管护长效机制构建过程中,会使一些居民失去耕地、林地,从而失去经济来源,补偿力度不够,必然会引发政府与居民之间的利益冲突。<sup>[6]</sup>再者由于相关补偿标准不完善,居民无法很好地获得补偿,例如:自然保护区中,野生动物数量增加,会导致居民的庄稼等等受到破坏,但却没有相关的补偿标准。因此,这些都会激化政府与居民之间的矛盾,需要完善相关法律条例。

### 2.5 基础设施薄弱,经济文化相对闭塞

小流坑——青嶂山自然保护区地处粤北山区,地理位置偏僻,所在区域生态环境脆弱,交通、通讯等基础设施较为薄弱。同时,由于保护区地理位置的险峻与封闭,使该区域在经济、文化、教育等诸方面都相对落后,并形成相对闭塞的经济——文化圈。在自然保护区长效管护机制建设过程中,必须通过合理规划布局,抓好相关要素链的发展,为南雄市的长远发展打下良好基础。

## 3 生态管护长效机制建设的对策

### 3.1 完善自然保护区法律法规体系,建立统一执法机制

制定自然保护区生态环境监督保护的法律法规,建立包括相关部门在内的统一执法机制,在保护区范围内实行生态环境保护综合执法。对违反自然保护区法律法规等规定,造成保护区生态系统和资源环境受到损害的部门、地方、单位和有关责任人员,按照有关法律法规严肃追究责任,涉及犯罪的移送司法机关处理。建立督查机制,对自然保护区保护不力的责任人和责任单位进行问责,强调地方政府和管理机构主体责任。<sup>[7]</sup>

### 3.2 完善自然保护区的生态补偿机制

完善自然保护区生态补偿机制要在积极争取国家和地方扶持政策与项目资金支持的同时,应尽可能的发挥保护区自身的

生态服务功能,拓展补偿的深度和广度,建立生态补偿的长效机制。针对生态移民搬迁及后续安置、人工商品林产业转型、禁止使用农药化肥导致农作物减产及保护区范围内转产转业等问题,需要明确自然保护区补偿对象,合理确定补偿标准,保障社区的基本生产生活需求,提升社区的整体素质和社会福利,培养社区的造血机能与自我发展,为社区的长效发展、持续运作提供根本保障。<sup>[8]</sup>对因野生动物肇事而造成的损失给予补偿,建立降低野生动物侵害风险的商业保险制度,推进野生动物肇事公众责任保险的覆盖范围和强度,逐步实现由政府直接补偿向商业保险赔偿的转变。

### 3.3 探索保护区的市场化生态保护补偿制度

依据我省“双碳”建设目标的要求,自然保护区生态系统补偿制度亟需引入可行性的市场化生态补偿机制,推进碳排放权交易、碳汇交易的绿色化补偿,碳汇市场拉动是保护区自然生态保护补偿机制保持生机与活力的“关键变量”。只有打通“绿水青山”向“金山银山”的转换通道,丰富生态补偿模式,促使生态补偿方式日益多元化,推动生态补偿体制更趋合理,才能激发保护区自然生态高品质建设的内生动力。

### 3.4 培育自然保护区生态管护的利益分配机制

自然保护区管理机构应与所在社区建立当地居民参与的生态保护利益协调机制,鼓励社区居民通过多劳多得从国家公园的经营、管理工作中获益,应公平合理地社区居民提供就业机会;在特许经营方面,保护区特许经营制度应优先向当地社区倾斜,保护区的资源保护、环境卫生等工作优先考虑当地居民。保护区管理机构不能以任何形式买断或剥夺社区的经营参与权,在利益分配方案形成和形成后的分配与管理中,保护区管理机构要做到公开透明,由社区代表予以监督。

### 3.5 建立自然保护区与社区共建共管机构

自然保护区与社区共管机构要由自然保护区所涉及的各县(市)人民政府牵头,由保护区管理机构具体实施。如南雄市就明确提出要坚持党组织主导,打破乡镇、街道社区与机关事业单位之间的行政隶属壁垒,优化整合自然保护区内的行政资源和党建资源,激活乡镇、街道社区治理多元主体。保护区管理机构、所涉及县(市)和乡镇两级政府部门、社区三方派代表组成,负责制定社区发展规划、社区资源保护与利用工作计划、经营方案,协助当地政府实施社区发展项目,解决社区发展实际问题,处理保护区与当地社区协作方式、利益分配、矛盾冲突等日常事务的组织和协调工作。

## 4 结语

在国家生态保护的相关政策与理论指导下,围绕“双碳”目标加快我省自然保护区生态管护长效机制建设,是广东推动高质量发展的内在要求和重要着力点,可助力粤北精准扶贫与乡村振兴,防范与化解环境保护过程中的诸多基层矛盾,促进资源优势转化为经济发展优势,确保实现自然保护区绿水青山向金山银山的转变,它对于解决广东发展不平衡不协调问题,全面推进“百县千镇万村高质量发展工程”,促进城乡区域协调发展,具有重大意义。

### [基金项目]

广东省哲学社会科学规划2023年度一般项目《“双碳”目标下南岭国家公园生态保护补偿机制优化及实现路径研究》(批准号GD23CYJ18)成果;2023年度韶关市哲学社会科学项目(立项编号:W2023008)成果;2023年度韶关学院“双百行动”专项项目(立项编号:SZ2023SB01)成果。

### [参考文献]

- [1]周新成.生态文明思想引领岭南国家公园生态补偿实践[J].韶关学院学报,2023,(1):1-6.
- [2]俞敏,刘帅.广东生态保护补偿机制的实践进展、问题及建议[J].重庆理工大学学报(社会科学),2022,(1):46-52.
- [3]刘新怡.基于社会网络分析的武夷山国家公园社区参与机制研究[D].大学生论文联合比数据库,2021,(5):167-171.
- [4]侯晓丽,沈佳慧.国家公园发展历程、存在的问题及政策建议[J].区域经济评论,2023,(11):23-27.
- [5]余仕颖.长江禁捕背景下鄱阳湖区退捕渔民生计转型路径分析——以庐山市大塘村为例[D].大学生论文联合比数据库,2023,(6):146-152.
- [6]陈永林,孙巍巍.鄱阳湖流域主体功能区划及发展思路研究[J].农业考古,2021,(6):41-45.
- [7]中办国办印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》[J].绿色中国,2019,(6):8-9.
- [8]陈成立.科学谋划“限制、禁止开发”欠发达地区的发展之路[J].中华建设,2022,(9):67-71.

### 作者简介:

周新成(1969--),男,汉族,湖南耒阳人,韶关学院政法学院,硕士,教授,主要研究方向为技术哲学、科技与经济管理研究。

曾滢静(1998--),女,汉族,湖南郴州人,广东南岭国家级自然保护区管理局,本科,主要从事林业管理研究。