**野保专业高级考试复习提纲**

**第一部分 野保高级考试参考书或资料**

野生动物和森林植物保护司. 1996. 保护生物学概论. 长沙：湖南科学技术出版社.

马建章等. 2004. 野生动物管理学. 哈尔宾：东北林业大学出版社.

刘凌云和郑光美. 1997（2002重印）. 普通动物学. 北京：高等教育出版社.

孙儒泳. 2018. 动物生态学原理（第三版）. 北京师范大学出版社.

中国科学院青藏高原综合科学考察队. 1984. 西藏河流域湖泊. 科学出版社

西藏自治区林业厅. 2012. 西藏林业工作手册.北京：中国林业出版社.

《自然保护区功能区划技术规程》（GB/T35822-2018）；

《国家湿地公园管理办法》（2018）；

《国家级森林公园管理办法》（2011）；

国务院新闻办公室发表《伟大的跨越：西藏民主改革60年》白皮书

西藏林业信息网和国家林业和草原局官网

《中国林业工作手册》编纂委员会. 2017. 中国林业工作手册（第二版）.北京：中国林业出版社.

**第二部分 考试题型**

一、填空（5×2分=10分）

二、判断题（15×2分=30分）

三、简答题（5×6分=30分）

四、论述题（本大题共2题，2×15分=30分）

**第三部分 野保高级考试大纲**

## 一、野生动植物和湿地

**1. 野生动物资源综合管理**

1.1建立自然保护区的意义：保护、利用自然资源及其生态系统的战略基地，生物种源的天然储源地，环境监测工作的基地，保存传统文化和认识自然的基地，开发生态旅游活动的场所。

1.2自然保护区的区划：区划为核心区、实验区、缓冲区。

1.3自然保护区的管理工作：保护管理、科研管理、宣传教育管理、保护区与社区共管、生态旅游管理、多种经营管理。

1.4社区共管：当地社区和保护区对社区和保护区的资源进行共同管理的整个过程。

1.5野生动物的就地保护和迁地保护：就地保护的定义和主要方式：最有效的方式，它以建立保护区的形式，在适宜的生境条件下，建立面积足够的保护区。方式： 建立自然保护区、为动物提供适宜的演替阶段生境、控制濒危物种的伴生动物数量，以减少对环境的竞争和破坏。

迁地保护的定义和主要方式：迁地保护就是通过人为努力，将受威胁的野生动物的一部分种群迁移到适当的地方，加以人工管理和繁殖以扩大种群。方式：利用动物园和野生动物园、迁地保护基地、繁育这些等人工条件下饲养和繁殖，增加种群数量。包括引种、驯养、繁育、野化等工作。

两种保护方式均要立法、国际合作、宣传教育、科学研究等促进工作开展。

1.6中国野生动物园的现状：发展速度快、布局不均衡、已成为野生动物迁地保护的基地、经营体制多样。

**2.西藏自治区内的重点保护野生动物等相关信息**

2.1法律法规：《中华人民共和国野生动物保护法》（2018年修订）和《中华人民共和国野生动物保护实施条例》。

（1）禁止猎捕、杀害国家重点保护野生动物。

因科学研究、种群调控、疫源疫病监测或者其他特殊情况，需要猎捕国家一级保护野生动物的，应当向国务院野生动物保护主管部门申请特许猎捕证；需要猎捕国家二级保护野生动物的，应当向省、自治区、直辖市人民政府野生动物保护主管部门申请特许猎捕证。

（2）县级以上人民政府野生动物保护主管部门，应当定期组织或者委托有关科学研究机构对野生动物及其栖息地状况进行调查、监测和评估，建立健全野生动物及其栖息地档案。

对野生动物及其栖息地状况的调查、监测和评估应当包括下列内容：

（一）野生动物野外分布区域、种群数量及结构；

（二）野生动物栖息地的面积、生态状况；

（三）野生动物及其栖息地的主要威胁因素；

（四）野生动物人工繁育情况等其他需要调查、监测和评估的内容。

（3）禁止出售、购买、利用国家重点保护野生动物及其制品。

因科学研究、人工繁育、公众展示展演、文物保护或者其他特殊情况，需要出售、购买、利用国家重点保护野生动物及其制品的，应当经省、自治区、直辖市人民政府野生动物保护主管部门批准，并按照规定取得和使用专用标识，保证可追溯，但国务院对批准机关另有规定的除外。

实行国家重点保护野生动物及其制品专用标识的范围和管理办法，由国务院野生动物保护主管部门规定。

出售、利用非国家重点保护野生动物的，应当提供狩猎、进出口等合法来源证明。

出售本条第二款、第四款规定的野生动物的，还应当依法附有检疫证明

**3．野生动植物保护措施及其相关论述**

3.1野生动植物是山水林田湖草生命共同体的关键纽带

野生动植物资源作为自然资源的重要组成部分，有广泛的用途，在维持生态平衡、促进社会经济发展、保护人类健康、提高人们的物质文化生活水平等方面起着十分重要的作用。我国是世界上野生动植物种类最丰富的国家之一。我国约有脊椎动物近6500种，约占世界脊椎动物种类的10%。此外，我国已记录昆虫有5.1万种。我国约有30000多种植物，仅次于世界植物最丰富的马来西亚和巴西，居世界第三位。

党的十九大提出：“要坚持人与自然的和谐共生”“像对待生命一样对待生态环境，统筹山水林田湖草系统治理”，并明确指出；“加大生态系统保护力度。实施重要生态系统保护和修复重大工程，优化生态安全屏障体系，构建生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统质量和稳定性”“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”等一系列与野生动植物资源保护相关的具体战略性论述。在中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》中明确提出，中央政府对于珍稀野生动植物种直接行使所有权。这些重要论述都表明，党中央非常重视野生动植物资源保护与管理工作，野生动植物资源在很大程度上上升到与土地、矿产、森林、草原、海洋等同等重要的一类自然资源进行保护与管理。

山水林田湖草涵盖着陆地生态系统，湿地生态系统，农田生态系统等人类生产生活的主要生态系统。鉴于野生动植物资源的特殊性，使得野生动植物资源成为山水林田湖草生命共同体有效运行与流动的关键性纽带。

首先野生动植物是山水林田湖草生命共同体的重要组成部分。山水林田湖草生命共同体涉及到森林生态系统，草原生态系统，农田生态系统和湿地生态系统。野生动植物不仅是这些生态系统的组成部分，更是将不同生态系统联系起来的关键因子。

其次，野生动植物是山水林田湖草生命共同体物质流动、能量流动和生命形态流动的关键。野生植物在各类生态功能中扮演着提供物质和能量的角色。而野生动物维系物质和能量的流动，维系各类生态系统因子的制约与发展。特别是野生动物还是很多树木、灌木以及各类草本植物传花授粉，种子传播，生根发芽的关键，是山水林田湖草生命形态流动的核心媒介。

第三，野生动植物是维系山水林田湖草生命共同体健康良性发展的关键与基础。在山水林田湖草生命共同体中，野生植物从生到死不仅是物质和能量循环的主要载体，而且在土壤形成，涵养水源，保育营养中发挥了重要作用。野生动物是维系整个食物链的关键，形成良性发展生态系统的基础。草食性动物通过获取食物控制草本植物的过度生长，通过排除粪便为植物生长提供营养，肉食性动物通过获取草食性动物控制草食性动物的数量，进而有效控制草本植物的规模。这其中各种动物又为野生植物传花授粉，传播种子，促进种子发芽等。因此，野生动植物是维系山水林田湖草所维系的生态系统良性有序发展的关键和基础。

进入新时期，特别是党的十九大以来，在习近平新时代有中国特色社会主义思想的引领下，通过机构改革加强了野生动物的行政管理工作为野生动植物保护事业发展提供了坚实基础。2019年4月，中共中央国务院发布了关于《关于统筹推进自然资源产权制度改革的指导意见》为整个自然资源保护与管理改革指明了方向和道路。2019年6月，中共中央、国务院发布了《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》，这些政策为野生动植物的栖息和生境保护提供了有力保障。习近平总书记高度重视野生动物保护工作，多次对大熊猫、东北虎豹等珍惜濒危野生动物保护作出批示，要求高度重视野生动物保护事业，加强野生动物栖息地保护和拯救繁育工作，切实维护我国野生动物保护领域建立的良好国际形象和声誉。

推动野生动植物保护工作健康有序发展，需要在国家现有相关政策基础上开展野生动植物保护的顶层设计与政策研究。野生动植物保护工作的目标就是加强野生动植物资源保护与管理，为构建生态良好的山水林田湖草生命共同体，人与野生动植物和谐共生，让更多濒危野生动植物摆脱濒危状态，让更多野生动植物资源为生态系统持续健康稳定发展，为社会经济发展，为生态文明体制构建贡献力量。结合现有法律法规和相关政策，建议在以下几方面应当加强规划与设计。

首先，野生动植物野外普遍保护体系与濒危资源的抢救性保护体系建设。对于野生动植物野外资源全面实行保护，结合山川地理单元，野生动植物所依赖的生态系统地理单元，考虑分区建立野生动植物野外资源的保护与监督管理体系。在普遍保护前提下，结合濒危等级对于极度濒危物种建立抢救性保护体系。抢救性保护体系可以按照物种或者大类构建，集中科研、技术服务以及管理机构等多方面的人力、物力和财力，采取联合攻关，尽快解决繁育问题，加快通过野化放归，人工培育等方式恢复物种种群，加大对极小种群栖息地和生境的严格保护。

其次，构建野生动植物资源本底调查、监测与评价预警体系。我国野生动植物资源保护面临的一个重要问题就是本底资料不清，分布不清楚，物种、亚种存在缺失等问题。因此加强野生动植物资源本底调查，快速摸清物种类别，分布情况，总量，种群恢复的阻碍与瓶颈等，为制定更加科学合理的保护政策提供基础。加强对野生动植物种群数量、分布变化以及威胁因子进行时时监测，并根据监测结果给出不同程度的预警。构建野生动植物资源调查、监测与评价预警体系不仅是野生动植物资源的基础，也是开展野生动植物保护与管理的关键与基础。

第三，建立区域野生动植物保护、救护以及人工繁育、种质基因保存的基地及综合科研平台建设。加强野生动植物资源保护技术，救护技术，繁育技术以及相关科学问题研究，不仅是推动科学保护的关键，也是进一步推动野生动植物资源发展的主要动力。建议根据自然条件和生态系统地理单元，分区域构建野生动物保护、救护以及人工繁育、种质基因保存基地，并以基地以及相关高校、科研院所、国家公园为主的保护地管理机构等联合建立综合科研平台。目前可以考虑建立七个野生动物保护、救护以及人工繁育、种质基因保存基地和综合科研平台，具体包括以哈尔滨为中心建立东北地区基地与综合科研平台，以北京为中心构建京津冀为主的北方地区基地及综合科研平台，以西宁为中心建立青藏高原基地，以西安为中心建立西北地区基地和综合科研平台，以上海为主的长三角基地和综合科研平台，以武汉为中心建立中南地区基地和综合科研平台，以广州为中心建立岭南地区基地和综合科研平台，以重庆和昆明建立西南地区基地和综合科研平台。

第四，构建城市野生动物栖息地、野生植物生境保护地及生态廊道建设。随着人们保护意识的提升，特别是越来越多的城市构建森林城市，园林城市，采用生态系统管理方式进行城市绿化管理，作为人类居住的核心区域——城市也有越来越多的野生动植物资源，因此加强城市野生动物栖息地（觅食地，停歇地，迁飞通道以及孵化地等），野生植物生境的保护，不仅是保护地体系的有益补充，也是构建人与野生动植物和谐共生的直接体现。特别是有些野生动物已经成为与人类共生的物种，比如北京雨燕主要生活在北京城区古建筑群中，朱鹮主要觅食地就在稻田，池塘等。因此尽快构建城市野生动物栖息地，野生植物生境保护体系建设至关重要。而且在构建城市保护体系过程中，应当注意物种交换与活动的生态廊道建设，有利于野生动物迁徙活动，有利于野生植物资源的扩散与发展。

第五，构建家庭—社区—学校—政府-社会多位一体的野生动植物保护与科普的宣传教育体系。野生动植物保护需要全社会重视，特别是普通民众的鼎力支持是推动保护事业发展的关键。在新时代建设生态文明体制中也明确提出社会公众意识的提升尤其关键。野生动植物也是自然教育的重要载体与样本，因此，结合生态文明教育，自然教育，构建家庭-社区-学校-政府-社会等全方位一体化科普和宣传教育体系是提升社会各界野生动植物保护意识有效方法与手段。

第六，构建野生动植物相关专业人才培养体系及基础科研平台建设。长期以来，我国基础科学发展并不均衡，特别是针对野生动植物资源的生物学，生态学，植物学，动物学等基础性科学存在很大程度的缺失或不平衡性。要加强野生动植物保护，无论是野外资源本底调查，监测与预警体系建设，野生动植物保护、救护以及人工繁育，还是推动野生动植物科普与宣传教育都需要扎实的基础科学知识和成果做支撑。因此在传统林学，植物学，生态学等专业中加强野生动植物相关课程，研究方向等相关人才的培养体系建设成为我国野生动植物事业长期健康发展的基础。加强相关基础科学研究，是推动整个保护事业科学发展的关键。

第七，构建野生动植物资源的功能价值研究及生物医药等成果转化平台建设。野生动植物资源不仅在生态平衡，生物多样性维护，乃至整个山水林田湖草生命共同体的持续发展中具有举足轻重的地位和作用，但它同时也是国民经济发展的重要物质资源，是社会发展的重要战略性遗传资源。有专家认为，一个基因决定一项事业的发展，一个基因决定一个民族的未来。野生动植物资源不仅是农作物，家禽家畜，林木花卉的重要遗传资源来源，支持着整个农林业生产健康持续的关键，也是生物医药，人类健康重要的基础性原料来源，甚至关系到人类对某些疾病的攻克与否。因此，加强野生动植物资源的功能价值研究，特别是在生物医药，人类健康领域的作用研究，并根据研究结果进行转化，这不仅是野生动植物资源保护的重要目的之一，也是推动社会经济发展和人类发展的重要关键之一。

**4野生动植物繁育利用的产业特点：**

我国野生动植物种类丰富，适生条件多种多样，经济利益价值各不相同，是发展野生动植物繁育利用产业的物资基础。由于野生动植物资源的特性，该产业与其他产业有明显不同的特点，其市场空间也难以由其他产业来填补，具有巨大的发展潜力。

（一）对加强生态建设具有积极的促进作用。

野生动植物只要按照其自然生态习性开展繁育，不仅不会危害生态，还能有效发挥其维护生态平衡中的作用。通过野生动植物繁育来满足市场需求，可有效遏制对非正常渠道来源的野生动植物及其产品的需求，有利于遏制乱捕滥猎、乱挖滥采、走私野生动植物等非法行为。

（二）为经济发展提供了多种多样的物资资源

野生动植物繁育利用涉及多个行业，包括医药、传统工艺及装饰品、毛皮及高级皮革、乐器、名贵家具、食品、保健品及化妆品、花卉、园艺、生态旅游等领域，现阶段相关产品已高达数千种，并且有野生动植物提供的物种资料具有特殊性，难以被其他物种多代替。随着科学技术不断进步，今后还将有更多的物质材料从野生动植物中源源不断地被开发出来，这与经济发展对物种资料的需求日益多样化趋势相一致，呈现巨大的开发潜力。

（三）野生动植物繁育产业具有广阔的市场空间

野生动植物资源属于稀缺资源，与正常的=需求相比，缺口很大，比如麝香。类似的情况在其他野生动植物中比比皆是，如蛇类、穿山甲、石斛、红豆杉第二个，科技进步对野生动植物新产品德开发，国际上追求天然食品及天然原料的趋势，观赏野生动植物生态旅游的兴起，还将进一步拓宽野生动植物繁育利用产品的市场，开展空间师范广阔。

1. 适宜于为偏远落后地区脱贫致富开辟新的出路

我国的野生动植物大多分布于偏远落后地区，这些区域常常不适于发展工业或高新技术产业。但其自然条件和保存的生态系统恰恰适宜发展野生动植物繁育，加之野生动植物不危害生态、其价值高昂的特点，是当地经济实现新增长和促进群众脱贫致富的新途径，野生动植物原材料的市场缺口转化为繁育产值，总体上可解决数百万农村剩余劳动力就业问题，其延伸效益更为巨大。

1. 与传扬民族传统有这密切的关系

我国野生动植物繁育利用历史悠久，许多民族传统就是起源于野生动植物繁育利用或依赖野生动植物资源，如传统中医药、民族乐器等，这些民族传统涉及的野生动植物资源一旦告罄，相关民族传统的继承和发扬必然受到严重影响，甚至面临危机。大力发展野生动植物繁育，不仅可有效促进资源增长和改善生态环境，还可以缓解野生动植物原材料严重不足的矛盾，进而维护相关中医药等可持续发展，并将对民族传统的继承和发扬发挥积极作用。

**5.国家林草局加强大熊猫虎豹野外种群及栖息地保护**（中国林业网

2019/11/28）

中国绿色时报11月28日报道（记者 王钰） 国家林业和草原局日前下发《关于进一步加强大熊猫虎豹野外种群及其栖息地保护管理的通知》，要求各级林草主管部门及国家公园管理局明确保护监管职责，完善保护机制，巩固保护成果，落实保护管理措施，严防盗猎及毁坏重要栖息地等违法活动，有效维护大熊猫、虎、豹种群及其栖息地安全。

《通知》要求，**各地林草主管部门要立即集中力量组织开展巡山清套和巡护看守工作，彻底清除非法捕猎工具，在破坏野生动物资源犯罪活动高发的重点区域增密、扩展、完善巡护路线，采用视频监控、无人机等手段，提高监控效率，完善野生动物应急收容救护预案。**在重要时间节点向重点区域周边村庄、社区居民普及法律知识，指导重点村制定乡规民约，发动群众提供各类破坏野生动物资源非法活动线索，适时适当曝光破坏野生动物资源典型案例，充分发挥基层组织、民间团体和保护志愿者的作用。

《通知》要求，**各级林草主管部门及国家公园管理局要密切关注本区域盗猎和非法贸易活动趋势，多渠道收集各类线索，摧毁违法犯罪团伙，依法严惩违法犯罪行为。**强化对进出国家公园、自然保护区、大熊猫虎豹栖息地、游弋通道等交通要道的人员和车辆的检查，协调公安、市场监管、交通运输等部门，对辖区内所有野生动物及其产品的经营场所开展拉网式排查，协调网信、邮政等部门，与互联网企业联手，加强对电子商务、快递物流、社交媒体等的监管。

《通知》要求，**全面做好野生动物疫源疫病监测防控工作。对野生动物主要活动区域和取食集中地进行严密监测，禁止未经检疫的动物及其制品进出国家公园、自然保护区、虎豹栖息地。**完善与农业农村、卫生健康等部门的疫情信息通报和定期会商制度，制定大熊猫虎豹突发疫情专项应急预案，组建专群结合的应急处置队，建设野生动物疫源疫病应急物资储备库。

**6.脊椎动物和无脊椎动物、动植物资源**

脊椎动物分为鱼类、两栖类、爬行类、鸟类、兽类五大类群。鱼类是脊椎动物中最多的一个类群，包括淡水鱼和海水鱼32000余种，两栖类2000余种；爬行类3000余种，鸟类9000余种，兽类4500多种。

无脊椎动物包括原生动物、棘皮动物、软体动物、扁形动物、环节动物、腔肠动物、节肢动物、线形动物等。目前有名有姓的昆虫种类约为100万种，占动物界已知种类的2/3-3/4。

全世界有植物370000多种。包括被子植物226000种，其中双子叶植物172000种，单子叶植物54000种；裸子植物800种；蕨类植物12000种；苔藓植物26000种；藻类33000种；地衣20000种；蓝藻植物2000种。

自然界的生物分三大类，微生物、植物、动物。

西藏的野生脊椎动物795种，居全国第三位。其中藏羚羊和野牦牛数量占这个种群数量的70%以上，黑颈鹤越冬数量占整个种群数量的80%。

**7湿地生态服务功能**

湿地生态服务功能是指生态系统与生态过程所形成及所维持的人类赖以生存的自然环境条件与效用，即指人们从湿地生态系统中获得的好处，其依赖于生态系统组成和生态过程基础。湿地生态服务功能主要包括供应服务、调节服务、文化服务和支持服务四大类。

（1）供给服务：从生态系统获得的产品，诸如食物、燃料和淡水。

（2）调节服务：从生态过程中获得的调节服务，诸如气候调节、水文调节和自然灾害调控。

（3）文化服务：人民从精神享受、娱乐、教育和审美中获取得收益。

（4）支持服务：生态系统服务功能的支撑效益，如水循环、养分循环和生物栖息地等，这些服务通常对人类产生间接的效益。或在一个较长时间产生的直接效益。

**8.野生动物疫源疫病防控**

野生动物疫源疫病防控监测防控工作是野生动物保护管理的重要内容，也是国家林业和草原局四大应急任务之一，关系到公共卫生安全、生物多样性安全及经济社会稳定发展。野生动物疫源疫病监测防控工作主要通过调查监测野生动物活动规律，掌握陆生野生动物携带病源体、发现、报告陆生野生动物感染疫病或携带病原微生物的情况，研究评估疫病发生、传播、扩散风险，分析、预测疫病流行趋势，提出监测防控和应急处理措施建议，预防、控制和扑灭陆生野生动物疫情等系列活动。常见的为候鸟高致病禽流感、藏羚羊传染性胸膜肺炎、旱獭鼠疫、鼬獾犬瘟热等野生动物疫情。

**9. 遗传资源**

遗传资源是指具有实际或潜在价值的来着植物、动物、微生物或其他来源的任何含有遗传功能单位的材料，生物遗传资源的拥有量是衡量一个国家基础国力的重要指标之一，林草生物遗传资源是生物遗传资源的主体，70%以上的遗传资源分布在以森林、沙漠和湿地、草地生态系统为主的林草管理部门。丰富的林草遗传资源，是维持物种多样性和生态系统多样性的基础，是开展林草良种选育和新品种选育的基础，是建设生态林草业和民生林草业的的重要保障。

**10.香农-威纳指数（多样性指数）**

香农-维纳指数公式为H=-∑（Pi）（lnPi）（也有人将ln换成log2）（Pi为此物种个体数占总个体数比例）

下面用一个假设的简单数字为例，说明香农一威纳指数的含义，设有 A，B，C三个群落，各有两个种所组成，其中各种个体数组成如下：

物种甲 物种乙

群落A 100（1.0） 0(0)

群落B 50(0.5) 50(0.5)

群落C 99(0.99) 1(0.01)

括号内数字即 Pi因为群落A的所有个体均属于物种甲，没有任何多样性，从理论上说H应该等于零，其香农一威纳指数是：

H=-〔(1.0 log21.0)+ 0）〕=0

由于在群落B中两个物种各有50个体，其分布是均匀的。它的香农指数是：

H=-〔0.50（log20.50）+0.50（log20.50）〕=1

群落C的两个物种分别具有99和1个个体，则：

H=-〔0.99（log20.99）+ 0.01（log20.01）〕=0.081

显然，H值的大小与我们的直觉是相符的：群落B的多样性较群落C大，而群落A的多样性等于零。

**11．**西藏现有各类湿地652.9万公顷，占全区国土面积的5.31%，居全国第二位，共有河流湿地、湖泊湿地、沼泽湿地和人工湿地4类17型。西藏湿地遍布全区，北部地区以湖泊湿地为主，中部、南部与西部多为河流和沼泽湿地；东部多为河流湿地。玛旁雍错和麦地卡2块湿地被列为国际重要湿地名录。

**12.古树名木**

西藏古树名木按照分布区域分为，寺庙古树名木、林卡古树名木、城镇古树名木、村庄古树名木、旷野古树名木5类。

古树名木一般是指在人类历史过程中保存下来的年代久远或具有重要科研、历史、文化价值的树木。古树是指树龄在百年以上的树木；名木是指珍贵、稀有的树木和具有历史价值、纪念意义得树木。

（1）林卡古树名木：罗布林卡古树名木包括华山松、高山松、榆树、林芝云杉、乔松、雪松、无刺洋槐、侧柏、藏桃、康定柳、杏、杜梨、藏川杨、槐树、藏杏、变叶海棠、江孜沙棘、白柳。

宗角禄康公园：白柳、垂柳、康定柳、藏川杨、榆树、银白杨。

（2）旷野古树名木，藏南谷地旷野古树名木，山桑、江孜沙棘、川滇高山栎，高山松、藏川杨、长蕊柳等。

我国古树名木资源呈现4个特点：一是分布广，全国各地从南到北、从东到西都有分布。二是分布不均，内蒙古、云南、湖北、河北、陕西等地数量较多，西藏、青海等地数量较少；分布在广大农村的古树名木远多于城市，占90%以上。三是权属多样，国有、集体（单位）所有、私人所有各种形式都存在，以集体所有居多。四是树种丰富，但以松、柏、银杏、榆、枣树等常见树种为主。

13.**关于进一步加强野生动物保护管理 积极做好疫情防控工作的紧急通知**（自治区疫情领导小组办公室）

为深入贯彻党中央关于做好新型冠状病毒肺炎疫情防控工作的重大决策部署，特别是习近平总书记关于疫情防控和加强野生动物管理的重要指示批示精神，有效阻断可能的传染源和传播途径，从源头上控制重大公共卫生风险，坚决打赢疫情防控阻击战，根据区党委、政府关于进一步做好我区疫情防控工作的指示要求，现就加强野生动物保护管理有关事项紧急通知如下：

一、提高政治站位，切实增强防范重大公共安全风险的政治意识

新型冠状病毒肺炎疫情发生以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视，始终把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，多次主持召开会议，对疫情防控工作进行研究部署。习近平总书记指出：“疫情防控不只是医药卫生问题，而是全方位的工作，各项工作都要为打赢疫情防控阻击战提供支持。要坚决取缔和严厉打击非法野生动物市场和贸易，从源头上控制重大公共卫生风险”。据国家相关科研机构对新型冠状病毒检测分析，食用野生动物是造成此次疫情的主要因素。当前全国疫情防控正处于胶着对垒状态，形势依然严峻，任务极其艰巨，疫情防控已成为全国、全党的头等大事，特别是我区地处高原，高寒缺氧，医疗条件及资源有限，疫情防控形势更加严峻，对加强野生动物保护管理、防范重大公共卫生风险提出了更大的挑战。各地各部门要坚决贯彻落实党中央和区党委、政府的决策部署，牢固树立确保人民群众生命安全和身体健康的思想，把加强野生动物保护管理作为检验增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”的重要标尺，作为疫情防控关键工作来抓，坚持疫情防控与野生动物保护管理两手抓，坚持以防为主、从重从快、严厉打击，深刻汲取以往发生疫情的历史经验教训，深刻分析我区野生动物保护管理存在的问题和短板，坚持底线思维，增强忧患意识，主动作为、敢于担当，以对人民高度负责的责任感和紧迫感，坚决把加强野生动物保护管理的各项措施抓紧抓实抓细，为坚决打赢疫情防控阻击战提供有力支撑。

二、突出制度执行，坚决阻断可能的传染源和传播途径

各级各部门要高度重视加强野生动物保护管理的极端重要性，坚决贯彻落实《中华人民共和国野生动物保护法》，禁止一切形式的野生动物交易，以非法捕杀、销售为重点，坚持严字当头、突出实效，坚持严格监管、源头治理，将监管贯穿猎捕、出售、加工等全过程，坚决阻断可能的传染源和传播途径，坚决做到六个严禁。一是严禁猎捕、收购、运输、出售、寄递、加工野生动物及其制品，不得以野生动物收容救护为名买卖野生动物及其制品。二是严禁将人工饲养繁育的野生动物及其制品对外扩散和转运贩卖, 全面封闭隔离人工饲养繁育野生动物场所。三是严禁网络交易平台、农（集）贸市场、超市、餐饮、酒店等经营场所，进行任何形式的野生动物及其制品交易和为禁止使用的猎捕工具提供交易服务。四是严禁任何形式的野生动物公众展示展演活动, 全部关闭野生动物园、野生动物展览场所，对野生动物实施隔离。五是严禁生产、经营使用国家重点保护野生动物及其制品制作的食品，或者使用非国家重点保护野生动物及其制品制作的食品，不得食用野生动物。六是严禁在自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园等自然保护地进行非生产性活动，杜绝与野生动物近距离接触。

三、坚持齐抓共管，确保各项防控措施精准落地落实见效

加强野生动物保护管理，切断从源头到市场的利益链条，需要各级各部门齐抓共管，形成合力。一是强化源头监管。坚持把控源头、抓防范作为加强野生动物保护管理的重要前提和基础，强化监管的连续性、实效性，突出关键环节，加大工作力度，切实筑牢野生动物保护管理的第一道防线。林草部门要充分发挥野保员、护林员等作用，强化对野生动物重要栖息地和候鸟越冬地、迁飞停歇地、迁飞通道等关键区域的巡护监测和定点看守，加大对保护区、湿地、森林公园、风景名胜区等重点区域的巡护巡查力度，做好野生动物疫源疫病监测和样品采集、送检等工作。组织对全区范围内的野生动物人工繁育场所开展摸底核查，健全完善台账，实行责任到人，做到不留空档、死角。强化野生动物饲养、繁育、运输、出售、购买等环节的监督管理，组织森林公安开展破坏野生动物资源违法犯罪行为专项行动，严厉打击非法野生动物市场和贸易。全部暂停受理野生动物猎捕、驯养繁殖等相关行政许可。农业农村部门要加强对涉及活禽活畜海鲜等鲜活农畜产品运输的检验检疫工作，协同林草部门做好野生动物疫病检测，确保疫情及时发现、及时控制。二是强化市场监管。坚持把严监管、全覆盖作为加强野生动物保护管理的重要举措，聚焦重点领域，强化执法力度，发挥法律制度的约束力和震摄力。市场监管部门要加强对农畜交易市场、网络销售野生动物和餐馆、饭店经营野生动物菜肴等活动的联合执法检查，坚决禁止经营利用野生动物及其制品的行为。公安机关要强化对破坏野生动物资源违法犯罪行为专项行动的指导，按照“特殊时期、特事特办”要求，对乱捕滥猎、非法经营利用野生动物的行为，必须严厉打击，从严从快从重处理；对网络交易平台、农（集）贸市场、超市、餐饮、酒店等从事野生动物经营交易的场所，必须坚决予以查封、取缔，让违法行为付出惨重代价，涉嫌犯罪的，依法移送公安机关。

四、强化宣传教育，营造全社会保护野生动物的良好氛围

各级各部门要坚持舆论引导，充分利用电视、报刊、微信公众号等平台，加强《野生动物保护法》《动物防疫法》等法律法规和科学知识的宣传，广泛开展野生动物保护知识及相关法律法规进林区、进社区、进村组、进农户、进校园、进市场、进企业等活动，讲清楚国家加强野生动物保护管理的法律法规和制度，讲清楚制止捕杀、交易野生动物对疫情防控的重要性，引导群众进一步提高法治意识和自我防护意识，引导公众自觉摒弃、坚决抵制滥食野生动物等习俗，形成良好的生活风尚。各地市县和林草部门要认真研究解决野生动物及其制品管理中出现的重大问题，及时建立和公布野生动物案件举报电话，畅通群众和社会监督渠道，对群众举报线索及时查处，及时通报，及时回应社会关切。对工作不落实、浮在面上、搞形式主义的，自治区将对党政主要领导进行问责，对失职渎职的，依法依纪惩处。

**14野生动物管理的未来：修法保障、部门职责调整、转业转产（湿地中国）**

随着这次疫情的爆发，野生动物贸易与公共健康安全的关系第一次被大范围重视与讨论。然而，由于立法漏洞、监管难度大、执法不严、投入资金和专业性人才缺乏等原因，中国野生动物管理存在诸多问题，导致类似公共安全问题接连发生。生物多样性是保障我们发展的关键，从根本上，应该当作保护我们的屏障、共生的机制来去对待，而不是利用的资源。

野生动物利用虽然在很多地方已存在很久，但是随着时代变迁，已不同于传统利用模式。

第一，野生动物利用已从当地消费，向异地消费转变，满足的不是当地基本生活需求或传统文化，而是为了满足很多人的猎奇行为、奢侈消费行为以及炫耀心理。

第二，由于异地消费，运输及集散售卖成为野生动物利用新增的环节，加大了不同物种间接触的可能性，造成不同病原体的混杂及交叉感染机率。当地居民因为长期与一些野生动物共生，机体内可能会产生相应的免疫机制，比如特定的抗体等来防御一些人畜共患病。但当野生动物利用脱离原有当地使用范畴时，就会造成不同于以往的影响。

第三，由于消费市场往往处于人口密集区域，因此以往可能小范围造成的野生动物疾病传播，现在有更高的可能性造成流行性疾病影响，通过连通性极强的交通网络，影响全国乃至全球。

因此，野生动物管理应当从传统利用观念中脱离出来，根据现有形势重新确定出发点及管理模式。

藏羚羊曾经受到大规模非法盗猎，为获取其毛皮作为奢侈品围巾。如今，一些人想要养殖藏羚羊，重新打开这个市场。那时，诺大的无人区，我们是否有能力有效保护，让不花多少钱就可以打到的野外种群不受影响？

野生动物管理混乱的原因

现有管理体系

林草部门主管的狩猎证、野生动物驯养繁殖许可证和野生动物经营利用许可证制度

农业部门主管的动物检疫制度及畜牧管理（梅花鹿等在畜牧法中受管理的特种养殖动物）

市场监管部门负责市场交易监管

公安部门包括森林公安负责打击各关节违法行为

涉及法律《野生动物保护法》、《动物防疫法》、《食品安全法》、《畜牧法》及相关管理办法、实施条例和地方性规定等

01法律监管存在真空地带

很多饲养和出售的野生动物种类远超出证件上规定的范围，挂羊头卖狗肉。或者做为非法来源野生动物“洗白”的通道。很多驯养繁殖技术并不成熟，要依靠捕获野外个体扩充圈养个体，而种源扩充往往使用非法捕猎途径。不在重点保护动物和三有动物名单里的野生动物并不在野保法的规定范围内， 这涉及到约1000种陆生野生动物。因此，其利用并不受野保法或其他地方性规定限制。

唯一卡在这些野生动物和人类利用之间的，是动物检疫。然而，对于很多野生动物，没有相关动物检疫标准，出具不了检疫合格证明，比如蛇类、啮齿类（例如竹鼠），甚至蛙类等。现有的检疫标准只针对猪、反刍动物、家禽、马属、犬、猫及兔。因此，在管理上，存在一大真空地带。而在畜牧法里又涉及梅花鹿等国家重点保护动物，但叫法并没有使用野生动物。因此，几个法条之间对于“野生动物”的界定存在差异，对于管理部门监管职责衔接造成困难。

02资金少、专业性人才缺乏，监管执法难度大

野生动物监管涉及极强的专业性，尤其是物种鉴别。而由于缺乏重视、机构改革、野生动物贸易监管部门繁多等问题，导致野生动物管理的一线缺乏充足的资金和相关专业性监管人才。很多地方在驯养繁殖或是经营利用许可证审批时对于物种概念并不明晰，在许可证上出现“野鸭”“野鸡”“蛙类”等字样，无法准确明晰到底是哪种物种，是否在法律允许的范围内。

对于繁杂的野生动物种类，受制于专业能力，市场监管、检疫及执法难度极大，无法达成有效监管的目的。更关键的是， 就算持有有效许可证且利用的是规定的野生动物物种，绝大多数物种难以从动物本身判别是非法或是合法来源，不论是从外观还是遗传信息。因此，个人和商户往往可以利用这个监管的薄弱环节进行非法野生动物贸易。

03利用野生动物种类繁杂，检疫难度大

负责检疫的是地方兽医站，由于人力和资源限制，对于常规需要防疫检疫的家畜家禽都疲于应付，更不要提检疫规程欠缺种类繁杂的野生动物。那么，检疫合格的野生动物是否可以利用呢？对于从大多数野生动物尤其是野外直接来源的动物，我们欠缺对其可能携带的病毒、细菌及寄生虫的全面了解。同时，动物检疫针对动物的临床表现进行判断，很多动物携带病原体但自身并不发病、或是潜伏期不清，无法准确判断是否存在患病风险尤其是人畜共患病风险。同时，送检实验室需要对检疫病原体有明确清单，在对大多数野生动物研究缺乏、了解不深时难以确定需要检疫的全部内容。

04监管部门兼具保护与利用两个职责

难以达到相互监督、制衡的作用

陆生野生动物的保护和利用由林业与草原系统负责，而水生野生动物的保护与利用在农业农村部渔业部门下管理。在我国野保法以利用的角度出发来进行规定并且地方多以强调经济发展为重心时，同一部门在平衡保护与利用时，往往也会因为种种原因而重利用轻保护。同时，一些类别的野生动物管理划分不合理，例如两栖类一般按照水生动物由农业部管理。但是两栖类中利用的重点蛙类，很多物种大部分生活史在陆地上，陆地生态系统的保护又在林草部门管理。

解决途径

01修订野生动物相关法律

1、野生动物保护法

对于野生动物法的修改最关键在于明确所有野生动物都在保护范围内，去除管理真空地带。对所有物种根据野外种群及保护现状进行评估及分类管理。根据科学评估，针对可利用的物种建立名录，减少灰色地带的物种数量，对有限的利用种类可以更为有效的进行监管。

第一，重新定义野生动物保护法的保护范围， 扩展为所有野生动物。原有野保法范围过窄，无法对野生动物监管提供有效的法律依据。可参照新西兰的《Wildlife Act》，首先阐明所有野生动物都在保护范围内。然后在后面条款里在逐条列出可以被捕猎、可养殖的、受部分保护的是哪些物种。这可以解决现在对于野生动物管理的真空地带，同时根据科学评估给出可以利用的白名单，可以更有针对性更为精准地进行监管，减少野生动物管理上由于可利用动物种类过多而相应物种鉴别能力低带来的监管难度大的问题。

第二，禁止所有直接来源于野外的野生动物商业用途，最大程度降低对于野外种群的影响及对不可控的公共卫生风险。用于科研、教育的情况需要特许审批。

第三，重新确定野生动物分类体系、并及时更新保护野生动物名录，确定定期更新年限，保证科学评估可以及时有效反馈到野生动物管理当中。 根据野生动物野外种群状况、栖息地及威胁评估，确定新的分类标准。其中最高一级的应当禁止任何形式的利用，同时对于物种研究及信息不足的物种也应当禁止利用。废除三有动物类别，将其调整合并到新的分类系统中。

第三，建立适用于所有野生动物的《可人工繁育的野生动物名录》。对于可成熟人工繁育并进行商用的野生动物，需要经过独立专家委员会评估通过，并进行公示意见征集最终确定物种名单。同时，对于已在名单上的物种，需要定期进行评估。对于出现经营混乱、管理不力、对野外种群造成影响的养殖种类，应当取消其合法名录位置。

第四，对养殖及利用的野生动物应要求全部建立可溯源体系。应该将野保法对于国家重点保护野生动物养殖的要求扩展到其他野生动物上，要求全部“建立物种系谱、繁育档案和个体数据”，“规范使用专业标识，保证可溯源” ，并给予技术指导和支持。对于不同保护等级物种，可以使用不同标识。凡是无法达到要求的，一律取缔。同时，应当减少野生动物繁育和经营利用许可证有效年限，增强审查和监管力度。

第五，对于没有动物检疫规程的野生动物，不予批准驯养繁殖及经营利用许可证。未检疫合格的野生动物禁止运输及市场流通。

第六，增大对于野生动物非法猎捕、驯养繁殖及利用的惩处力度。

2、动物防疫法

在动物防疫法里，应当明确规定：

第一. 与野生动物保护法衔接，杜绝直接捕获的野生动物进行商业使用，不予进行检疫，并严格查处没有检疫的非法野生动物利用。

第二. 对于驯养繁殖企业与个体，需要定期自主申报检疫，对饲养动物进行定期防疫，确保卫生及检疫标准。

第三.部分驯养繁殖的野生动物可以参照同属家畜家禽的检疫标准进行检疫。并应当根据疫病发展与了解的加深，修改相关标准，更为适用于野生动物。对于没有检疫标准的野生动物物种，不予进行检疫。

第四. 当新的物种评审被列入可人工繁育名单时，需要组织相关专家确定检疫产地检疫和屠宰检疫标准。规范饲养、屠宰及运输环节的检验检疫。

3、畜牧法

列入可人工繁育的野生动物，其圈养种群生产、饲养及利用等行为应当依照《畜牧法》。原有第二条，“本法所称畜禽，是指列入依照本法第十一条规定公布的畜禽遗传资源目录的畜禽。”可改为“本法所称畜禽，是指列入依照本法第十一条规定公布的畜禽遗传资源目录的畜禽以及按照《野生动物保护法》公布的《人工繁育野生动物名录》上的野生动物。

02调整并明确各部门监管职责

将保护与自然资源产业发展分开由不同部门管理。陆生野生动物及水生野生动物的保护工作应当集中到自然资源部下的野生动物主管部门统一进行管理，而相关的生产经营管理工作应当调整到农业农村部同级的另外一个主管部门管理。从而解决野生动物保护与利用管理失衡、野生动物分类群分部门管理造成保护空缺等问题。因此，在源头上由野生动物主管部门进行科学评估、确定野生动物不同保护等级并进行及时更新。

由农业部门根据动物检疫难度、防疫检疫标准及相关行业管理水平等，组织专家对特定保护等级低的野生动物是否可纳入《可人工繁育野生动物名录》进行评估。评估结果由野生动物保护管理部门进行独立专家论证，确定最终名录。

野生动物主管部门对于驯养繁殖和利用的野生动物进行许可证审批，针对野生动物人工繁育需要建立完善有效的追溯体系，管理人工繁育种系信息，进行监管， 可以确定动物个体来源，配备实验室对野生动物来源进行审核，可依法取消不符合规定的许可证。应在网上及时更新公示从国家到地方各级部门审批通过的许可证，包括合法利用的野生动物种类、数量、利用企业、许可证有效时间等。公众可以利用网上平台进行监督。

列入人工繁育名录的物种，由农业部门根据《野生动物保护法》、《畜牧法》、《动物防疫法》等进行监管，需针对此类野生动物有明确动物检疫标准及技术人员资格要求，针对所有野生动物及制品都需要有强制检疫、合格后方可进入市场。

市场监管部门需要针对非法野生动物贸易在线上及线下进行严格监管。线上，在例如快手、抖音、淘宝、微博、微信等公众平台上建立非法野生动物捕猎、繁育及利用的监管机制，充分调动平台及网络企业的能力，对此类违法行为进行甄别。同时开通便捷的网络及电话举报方式，联合公安部门进行及时反馈，利用公众监督完善监管机制。同时，加大对于线上非公众平台交易的打击力度。对于线下，市场监督部门应当对从事野生动物养殖及利用的企业、个人（包括乡镇集贸市场、餐馆、旅游景点等）进行定期检查及抽查，联合公安做好行政和刑事处罚。公示辖区内合法商户信息，利用大众监督并及时反馈。对于混有野外来源的野生动物的情况，应当按照以危险形式威胁公共安全追究刑事责任。

同时，市场监督部门应当联合卫生部门、野生动物主管部门、动物检疫部门整顿规范活体动物及肉类市场。中国广泛存在的花鸟市场、农贸市场、海鲜市场等卫生条件普遍较差，集中有活体动物交易、宰杀、肉类贩卖等。这也是野生动物贩卖的线下主要途径之一。大量野生动物及其他家禽家畜等聚集在一起，增加了不同动物在自然状况下不可能出现的接触场景及频次，造成不同病原体高度集中，提高交叉感染机率、增加不同病毒间重组可能性、带来原来不可能产生的新型疫病等众多问题。因此，对于活体动物及肉类市场需要重新思考制定更为合理的经营及管理模式；对于合法野生动物，需要确定定点销售场所，制定卫生和监管标准。

03政策引导，逐步转业转产

在紧缩野生动物利用的同时，应当鼓励引导现有企业和个人转产，逐步转向更可持续、环境影响小、公共卫生及安全风险小的生产方式。1998年，在我国长江中下游遭遇特大洪水饱受经济重创和人民安全威胁时，相继发布的天然林禁伐和退耕还林政策，保障了未来长久的生态安全和社会稳定。天保工程当时涉及众多国有林场、包括95.6万职工，但是为了国家生态安全，政策支持妥善安置这些职工解决民生问题，很多地区脱离木头财政转为生态财政。又如近些年来，随着环境污染加剧，公众健康风险增加，政府通过鼓励产业升级，淘汰重污染重排放企业，推动绿色产业可持续发展，逐步减少发展对于环境及公共健康的影响。因此，对于野生动物利用行业，纵然可以允许合法存在，但是，在看清楚它的代价、潜在风险和公众态度后，应当 通过更强力的政策引导，转产转型。

野生动物利用行业，本质上利用了公共财产，但将公共安全健康风险和其成本转嫁到大众和政府身上，从而形成了暴利的产业链，吸引更多人参与。因此，我们需要利用法律和政策将环境和生态成本有效纳入商业运作当中。虽然产品追溯体系、自主申报检疫都会增加企业成本，但是对于一个潜在对公众以及环境造成影响的行业来说，需要提高其准入门槛以及风险控制成本，才能有效避免众多不顾社会责任的短期逐利行为，整顿行业乱象，规范行业运作。当然，这个前提是我们可以有效打击非法贸易，惩处力度大，杜绝由合法向非法贸易的转变。

在脱贫的压力下，很多地方政府可能不愿意放弃刚扶持起来的野生动物利用行业。然而，从市场经济的角度来看，需要明确这是在帮这些百姓短期脱贫还是谋求长期的发展？对于野生动物的利用，随着这次的疫情爆发、世界以及国内范围内公众尤其是年轻一代对于动物福利的关注、对于生物多样性和生态安全的重视、对于中国在国际舞台上担当起的环境保护领袖角色、国际社会对于我们在一带一路沿线国家发展所可能造成的环境影响的担忧下，野生动物利用的长期商业前景其实并不看好。我们对于某些产业的发展应当做更有前瞻性的规划和引导，而非局限于现有既得利益者的呼声。

例如毛皮产业近些年由于受到全球日益强烈对于动物福利的关注、反对动物毛皮使用、众多国际时尚品牌例如Burberry, Gucci, Chanel, Phillip Lim, Coach, Diane Von Furstenberg, DKNY, Michael Kors, Versace 和Armani等纷纷发表声明不再使用毛皮，需求大幅降低， 导致很多毛皮动物饲养行业下滑。而很多欧美国家例如北欧国家挪威芬兰纷纷禁止毛皮动物养殖、美国加州禁止毛皮销售，毛皮生产逐渐成为被淘汰的行业。

因此我们更应该利用这次机会从根本上转变我们以利用为出发点的野生动物法制体系及管理机制，引导相关从业人员转业转产，可持续发展，而非类似于之前重污染的行业，让中国沦为类似其他国家淘汰行业的聚集地，发展前景受限。对于扶贫，各地政府应该秉承生态扶贫的理念，接受科学评估和指导，确定可以长久发展不破坏根基和地方形象的扶持产业。同时，政府应当引导科学研究从原有的野生动物养殖、驯化向野生动物保护转变，杜绝各级政府及企业通过资助特定科研项目为商业养殖及利用打开途径 。

根本上，我们需要把生物多样性和生态系统当作公共安全的屏障、社会可持续发展的免疫系统来看待及保护，虽然短期内不会像其他活动产生直接的经济价值，但是良好的环境条件、持续有保障的生态系统服务（例如清洁水、空气）提供、降低气候变化对人类社会的影响都为我们经济可持续的发展、社会平稳过渡到小康社会提供稳定的大环境及长久的收益，同时减少突发性疫病及其他灾害带来的损失、经济倒退以及不稳定的社会因素。最后，应当明确野生动物的管理不仅仅涉及保护部门一个部门的职责，需要多部门配合，修法完善，建立健全监管机制，建立具有专业知识人才的综合执法队伍，才可以有效管理保护野生动物资源、促进社会发展。

## 二、自然保护地

西藏生态保护区面积也是不断扩大。自1988年建立珠峰自然保护区以来，西藏已建立47个各类自然保护区（国家级11个），总面积41.22万平方公里，居全国第一，占全区国土面积的34.35%；建立了22个生态功能保护区（国家级1个），36个县纳入国家重点生态功能保护区转移支付范围，建立了4个国家级风景名胜区、9个国家森林公园、22个国家湿地公园以及3个国家级地质公园。

**1．森林公园**

1.1森林公园的概念：以森林资源为依托、生态良好，拥有全国性意义或特殊保护价值的自然和人文资源，具备一定规模和旅游发展条件，由国务院林业行政主管部门批准的自然区域。

1.2我国森林公园和森林旅游存在的问题：建设和管理资金短缺，投入严重不足、森林公园建设和森林旅游发展还缺乏科学的规划指导、森林公园建设法制化不够完善、宣传工作必须加强、缺乏高素质人才。

1.3森林公园在野生动物保护中的作用：提供重要栖息环境、为其公众教育提供了广阔的空间、野生动物资源持续利用的基地。

1.4林业部主管全国森林公园工作。县级以上地方人民政府林业主管部门主管本行政区域内的森林公园工作。

1.5国家森林公园分区

（1）核心景观区：必须进行严格保护的区域。在核心景观区，除了必要的保护、解说、游览、休憩和安全、环卫、景区管护站等设施以外，不得规划建设住宿、餐饮、购物、娱乐等设施。

（2）一般游憩区：一般游憩区内可以规划少量旅游公路、停车场、宣教设施、娱乐设施、景区管护站及小规模的餐饮点、购物亭等。

（3）管理服务区：规划入口管理区、游客中心、停车场和一定数量的住宿、餐饮、购物、娱乐等接待服务设施，以及必要的管理和职工生活用房。

（4）生态保育区：基本不进行开发建设、不对游客开放 的区域。

1.6国家级森林公园设立、撤销、合并、改变经营范围或者变更隶属关系审批管理办法（2005年6月16日国家林业局令第16号）第四条 申请设立国家级森林公园的，应当提交以下材料：  
（一）申请文件；  
（二）符合规定的可行性研究报告；  
（三）森林、林木和林地的权属证明材料；  
（四）森林风景资源的景观照片、光盘等影像资料；  
（五）经营管理机构职责、制度和技术、管理人员配置等情况的说明材料

（六）所在地省、自治区、直辖市林业主管部门的书面意见。

1.7《国家森林公园管理办法》：

第十八条 在国家级森林公园内禁止从事下列活动：  
（一）擅自采折、采挖花草、树木、药材等植物；  
（二）非法猎捕、杀害野生动物；  
（三）刻划、污损树木、岩石和文物古迹及葬坟；

（四）损毁或者擅自移动园内设施；

（五）未经处理直接排放生活污水和超标准的废水、废气，乱倒垃圾、废渣、废物及其他污染物；

（六）在非指定的吸烟区吸烟和在非指定区域野外用火、焚烧香蜡纸烛、燃放烟花爆竹；  
（七）擅自摆摊设点、兜售物品；

（八）擅自围、填、堵、截自然水系；  
（九）法律、法规、规章禁止的其他活动。

五条 国家级森林公园的主体功能是保护森林风景资源和生物多样性、普及生态文化知识、开展森林生态旅游。

国家级森林公园的建设和经营应当遵循“严格保护、科学规划、统一管理、合理利用、协调发展”的原则。

第七条 国家级森林公园应当自批准设立之日起18个月内，编制完成国家级森林公园总体规划；国家级森林公园合并或者改变经营范围的，应当自批准之日起12个月内修改完成总体规划。

国家级森林公园总体规划的规划期一般为10年。

第八条 国家级森林公园总体规划，应当突出森林风景资源的自然特性、文化内涵和地方特色，并符合下列要求：  
（一）充分保护森林风景资源、生物多样性和现有森林植被；  
（二）充分展示和传播生态文化知识，增强公众生态文明道德意识；  
（三）便于森林生态旅游活动的组织与开展，以及公众对自然与环境的充分体验；  
（四）以自然景观为主，严格控制人造景点的设置；  
（五）严格控制滑雪场、索道等对景观和环境有较大影响的项目建设。

国家级森林公园总体规划还应当包括森林生态旅游、森林防火、旅游安全等专项规划。

1.8西藏自治区内的国家森林公园

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | 巴松湖国家森林公园 |
| 2 | 色季拉国家森林公园 |
| 3 | 玛旁雍错国家森林公园 |
| 4 | 然乌湖国家森林公园 |
| 5 | 姐德秀国家森林公园 |
| 6 | 班公湖国家森林公园 |
| 7 | 热振国家森林公园 |
| 8 | 尼木国家森林公园 |
| 9 | 比日神山国家森林公园 |

**2.自然保护区**

西藏林业系统已建立森林、湿地、荒漠、野生动植物等多个类型的自然保护区。约占全区国土面积的34.19%。

2.1自然保护区：是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象，依法划出一定面积予以特殊保护和管理的陆地、陆地水体或者海域。

2.2目前，自然保护区管理与发展需要多方面开展工作：创新理念、建立人才高地、健全规章制度、严守科研保护、.资源监测、成果共享、开展科普宣教、挖掘文化底蕴、合理开展生态旅游、创建资金项目投入长效机制、公众参与、社区共管。

2.3西藏自治区内的国家级和省级自然保护区

国家级：（1）雅鲁藏布大峡谷国家级自然保护区；

（2）羌塘国家级自然保护区；

（3）色林错国家级自然保护区；

（4）察隅慈巴沟国家级自然保护区；

（5）类乌齐马鹿国家级自然保护区；

（6）雅鲁藏布江中游河谷黑颈鹤国家级自然保护区；

（7）芒康滇金丝猴国家级自然保护区；

（8）珠穆朗玛峰国家级自然保护区；

（9）西藏玛旁雍错湿地国家级自然保护区；

（10）西藏麦地卡湿地国家级自然保护区；

（11）拉鲁湿地国家级自然保护区。

自治区级：（1）西藏工布自治区级自然保护区；

（2）西藏班公湖自治区级自然保护区；

（3）西藏纳木错自治区级自然保护区；

（4）西藏洞错湿地自治区级自然保护区；

（5）西藏昂孜错玛尔下错自治区级自然保护区；

（6）西藏扎日南木错湿地自治区级自然保护区；

（7）西藏巴结巨柏自治区级自然保护区；

（8）西藏然乌湖湿地自治区级自然保护区；

（9）西藏桑桑湿地自治区级自然保护区；

（10）札达土林地质遗迹类自然保护区；

（11）日喀则群让球壳状、枕状熔岩自治区级自然保护区；

（12）昂仁搭格架地热间歇喷泉群自治区级自然保护区。

2.4自然保护区功能区及其作图色彩要求

保护区功能区：

（1）核心区：自然保护区内保存完好的天然状态的生态系统以及珍稀、濒危动植物的集中分布地，应当划为核心区，禁止任何单位和个人进入；除依照本条例第二十七条的规定经批准外，也不允许进入从事科学研究活动。

（2）缓冲区：核心区外围可以划定一定面积的缓冲区，只准进入从事科学研究观测活动。

（3）实验区：缓冲区外围划为实验区，可以进入从事科学试验、教学实习、参观考察、旅游以及驯化、繁殖珍稀、濒危野生动植物等活动。

必要时可划建季节性核心区、生物廊道和外围保护地带。

（1）季节性核心区：主要保护对象以迁徙性或洄游性野生动物为主的自然保护区，可以在核心区以外保护对象相对集中分布的区域划定季节性核心区，一般包括以下区域:

自然保护区内迁徙鸟类的繁殖、取食的关键区域；

自然保护区内迁徙或迁移兽类、爬行类、两栖类的关键繁殖区域；

自然保护区内洄游性水生物的关键繁殖区域。

（2）生物廊道

根据主要保护对象的种类、数量、分布、迁移或洄游规律，以及生境适宜性和阻隔因子等情况，可以划到生物廊道，并明确其空间位置、数量、长度、宽度。

（3）外围保护地带

下列情况可以划为外围保护地带：

自然保护区面积较小，难以维持自然系统的稳定性以及维持野生动植物生境的安全性；

自然保护区缓冲区宽度不足以消除外界干扰因素对主要保护对象的影响；

自然保护区外围有主要保护区对象分布。

保护区功能区划图：

依据《自然保护区功能区划技术规程》（GB/T35822-2018）,功能区划应符合（1）以遥感影像图为地图，划定保护区核心区、缓冲区、实验区等分区边界和范围；(2)三区范围以色面表示，核心区填注淡粉色，缓冲区填注淡黄色，实验区填注淡绿色；三区边界以色线表示，核心区边界红色，缓冲区为黄色，实验区为绿色。（3）地理要素应包括境界、水系、海岛、海岸线、交通、居民地、标志性地物、等高线和高程点等。

2.5自然保护区功能区区划的原则

（1）针对性：针对自然保护区主要保护对象的类型、数量、分布和面临的主要影响因素，选择科学的区划方法，因地制宜地划定自然保护区各功能区。

（2）完整性：为保证主要保护对象的长期安全和稳定，核心区应集中连片，在确定各功能区的界限时，尽量保持地貌单元的稳定性。

（3）协调性：在主要保护对象能够得到有效保护的前提下，统筹考虑当地社区生产生活的基本需要和社会经济的发展需要。

（4）稳定性：自然保护区各功能区确定后应保持长期稳定，在主要保护对象和自然环境未发生显著变化时一般不得调整。

2.6自然保护区区划调整的条件：

（1）主要保护对象及其分布格局发生显著变化；

（2）已建的人工构筑物和建筑物对主要保护对象产生显著影响；

（3）重大的交通运输、水利水电等工程需要；

（4）功能分区与当地社会经济严重冲突。

2.7自然保护区区划调整的要求：

（1）不应对主要保护对象造成伤害；

（2）不得缩小核心区面积或使核心区碎片化；

（3）自批准建立或调整自然保护区之日起，原则上五年内不得进行调整。

2.8自然保护区可以简化分区的条件:

（1）自然保护区面积较小；

（2）自然保护区呈线型或带状分布；

（3）自然保护区主要保护对象分布均匀；

（4）自然保护区的人为干扰很少。

2.9自然保护区管理

（1）国家林业局第50号令（在国家级自然保护区修筑设施审批管理暂行办法）:禁止在国家级自然保护区修筑以下设施：

（一）光伏发电、风力发电、火力发电等项目的设施。

（二）高尔夫球场开发、房地产开发、会所建设等项目的设施。

（三）社会资金进行商业性探矿勘查，以及不属于国家紧缺矿种资源的基础地质调查和矿产公益性远景调查的设施。

（四）污染环境、破坏自然资源或者自然景观的设施。

（五）国家禁止修筑的其他设施。

（2）第五条 修筑设施的单位或者个人应当向国家林业局提出申请，并提交以下申请材料：

（一）申请表。

（二）拟修筑设施必须建设且无法避让国家级自然保护区的说明材料。包括：拟修筑设施项目批准文件及规划或者工程设计文件等；机场、铁路、公路、水利水电、围堰、围填海等建设项目，还应当提供修筑设施在选址选线上无法避让国家级自然保护区的比选方案。

（三）拟修筑设施对自然生态影响的说明材料。包括：拟修筑设施对国家级自然保护区主要保护对象和自然生态系统影响的评价报告或者评价登记表，以及减轻影响和恢复生态的补救性措施。国家级自然保护区属于湿地类型的，应当按照“先补后占、占补平衡”的原则，提供湿地恢复或者重建方案；机场、铁路、公路、水利水电、围堰、围填海等建设项目，还应当提供修建野生动物通道、过鱼设施等消除或者减少对野生动物不利影响的方案。

**3湿地公园**

3.1西藏自治区内的国家湿地公园

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | 西藏多庆错国家湿地公园 |
| 2 | 西藏雅尼国家湿地公园 |
| 3 | 西藏嘎朗国家湿地公园 |
| 4 | 西藏当惹雍错国家湿地公园 |
| 5 | 西藏嘉乃玉错国家湿地公园 |
| 6 | 西藏白朗年楚河国家湿地公园 |
| 7 | 西藏拉姆拉错国家湿地公园 |
| 8 | 西藏朱拉河国家湿地公园 |
| 9 | 西藏阿里狮泉河国家湿地公园 |
| 10 | 西藏类乌齐紫曲河国家湿地公园 |
| 11 | 西藏琼结琼果河国家湿地公园 |
| 12 | 西藏比如娜若国家湿地公园 |
| 13 | 西藏曲松下洛国家湿地公园 |
| 14 | 西藏卓玛朗措国家湿地公园 |
| 15 | 西藏贡觉拉妥国家湿地公园 |
| 16 | 西藏那曲夯错国家湿地公园 |
| 17 | 西藏日喀则江萨国家湿地公园 |
| 18 | 西藏边坝炯拉错国家湿地公园 |
| 19 | 西藏错那拿日雍措国家湿地公园 |
| 20 | 西藏班戈江龙国家湿地公园 |
| 21 | 西藏巴青约雄措高山冰缘国家湿地公园 |
| 22 | 西藏丁青布托湖国家湿地公园 |

3.2初步建立了湿地生态效益补偿机制

为了加强湿地保护发挥湿地生态功能，促进社会可持续发展，根据《中国中央 国务院关于2009年促进农业稳定发展持续增收的若干意见》（中发[2009]1号）和中央林业工作会议精神，由中央财政安排专项资金从2010年起开展湿地保护补助试点工作。2014年起，国家林业局、财政部又开展了退耕还湿试点、湿地生态效益补偿试点和湿地保护奖励等工作。

（1）湿地保护与恢复。核心是对现有的国际重要湿地、国家重要湿地、湿地自然保护区及国家湿地公园开展湿地保护与恢复。保护的重要监测监控设施维护和设备购置、聘请管护人员，以及加强现有湿地的保护；恢复的重点是加快退化湿地恢复、生态补水等。2010-2015年中央财政共安排湿地保护与恢复资金20.4亿元，其中2015年安排了6.8亿元。

（2）退耕还湿试点。2014年开始试点，退耕还湿试点主要用于国际重要湿地和湿地国家级自然保护范围内及其周边的耕地实施退耕还湿的支出。2014年中央安排1.5亿元，在内蒙古、吉林、黑龙江的13个国际重要湿地和湿地国家级自然保护区开展了退耕还湿试点，资金主要用于对国际重要湿地或国家级湿地自然保护区范围内及其周边不属于基本农田不在第二轮土地承包范围内的耕地实地退耕还湿，每亩一次性补贴1000元，2014年退耕还湿面积为1万公顷。2014年3月14日，习近平总书记在主持中央财经领导小组第五次会议上强调，要研究实施湖泊湿地保护修复工程，制止继续围垦占用湖泊湿地的行为，对有条件恢复的湖泊湿地，要实施退耕还湖还湿。2015年，退耕试点范围扩大到辽宁、湖北两省，2014年-2015年中央财政累计安排退耕还湿试点2.65亿元。

（3）湿地生态效益补偿试点。2014年开展试点，湿地生态效益补偿试点资金主要用于对候鸟迁飞路线上的重要湿地因鸟类等野生动物造成损失给予的补偿。2014年安排6.4亿元，在21个省（自治区）的21个国际重要湿地或国家级湿地自然保护区及周边开展湿地生态效益补偿试点，2015年中央财政安排资金4.05亿元。补偿对象为属于基本农田和第二轮土地承包范围内，履行湿地保护义务的耕地承包经营权人，同时也可以因保护湿地遭受损失或受到影响的湿地周边社区（村、组）开展生态修复、环境治理等方面。

（4）湿地保护奖励。2014年开展试点，湿地保护奖励支出主要用于考核确认对湿地保护成绩突出的县级人民政府相关部门的奖励支出。2014年中央财政安排资金4亿元，共奖励60个县，每个县奖励500万元。2015年，中央财政安排资金4亿元，奖励县增加到80个。

3.3国家湿地公园与城市湿地公园的异同

国家湿地公园，是国家生态建设的重要组成部分，与自然保护区、保护小区、湿地野生动植物保护区栖息地以及湿地多用途管理区等共同构成湿地保护管理体系。是在保护优先前提下，以供公众游览、休闲或进行科学、文化和教育活动为重点，探索湿地保护与资源可持续利用有效途径的新型模式，强调人与自然和谐，突出湿地生态特征和自然风貌、保护栖息地、防止湿地及其生物多样性衰退的基本要求，遵循“保护优先、科学修复、适度开发、合理利用”的基本原则。国家湿地公园是我国履行国际《湿地公约》，有效保护湿地生态系统和生物多样性，科学合理利用湿地资源的重要形式，是国家形象和国家文明的标志。

城市湿地公园是城市绿地系统的重要组成，定位为集保护、科普、休闲为一体的湿地公园，但城市湿地公园强调生态保护、科普教育、游览休憩功能同等重要。与国家湿地公园不同，城市湿地公园的建设目标更强调休闲、游览、娱乐功能的打造。

除了管理部门不同外，国家湿地公园和（国家）城市湿地公园两者有本质的不同。国家湿地公园是国家湿地保护体系的重要组成部分，以保护湿地生态系统为主，是保护前提下的适度利用，因此，国家湿地公园是具有重要保护价值的典型湿地，也就是说无论是生态系统，或是物种多样性，或是景观，或是历史，或是文化都具有重要价值，这些价值呈现出的自然观赏性，可供人们在休闲娱乐中获得湿地知识，受到环境教育是在自然基础上辅以人工设施提升游览的舒适性、方便性，保护的是生态生态系统和物种等自然属性集历史文化属性，利用的是受到保护湿地生态系统的观赏性，强调是湿地自然价值的保护。定位上强调湿地公园的保护，其他功能的发挥是在保护前提下的拓展。

(国家)城市湿地公园把保护、科普、休闲功能视为同等重要的内容，定位上强调公园的生态保护、科普教育、游览休憩功能发挥的相对平衡，建设目标更倾向于城市湿地供人们休闲、游览、娱乐功能的打造，强调湿地系统对城市生态的培育功能及在城市绿地系统中的重要地位，更多利用的是人工设施，通过园林造景、绿化美化来保护、重建或营造湿地生物栖息生境，以及休闲游憩的优美环境，并教育人们要爱护和保护环境，唤起人们的环境意识。

3.4国家湿地公园建设

《国家湿地公园管理办法》第四条 国家湿地公园的建设和管理，应当遵循“全面保护、科学修复、合理利用、持续发展”的方针。

第五条 具备下列条件的，可申请设立国家湿地公园：

（一）湿地生态系统在全国或者区域范围内具有典型性；或者湿地区域生态地位重要；或者湿地主体生态功能具有典型示范性；或者湿地生物多样性丰富；或者集中分布有珍贵、濒危的野生生物物种。

（二）具有重要或者特殊科学研究、宣传教育和文化价值。

（三）成为省级湿地公园两年以上（含两年）。

（四）保护管理机构和制度健全。

（五）省级湿地公园总体规划实施良好。

（六）土地权属清晰，相关权利主体同意作为国家湿地公园。

（七）湿地保护、科研监测、科普宣传教育等工作取得显著成效。

第七条 申请设立国家湿地公园的，应当提交如下材料：

（一）所在地省级林业主管部门提交的申请文件、申报书。

（二）设立省级湿地公园的批复文件。

（三）所在地县级以上地方人民政府同意晋升国家湿地公园的文件；跨行政区域的，需提交其共同上级地方人民政府同意晋升国家湿地公园的文件。

（四）县级以上机构编制管理部门设立湿地公园管理机构的文件；法人证书；近2年保护管理经费的证明材料。

（五）县级以上地方人民政府出具的湿地公园土地权属清晰和相关权利主体同意纳入湿地公园管理的证明文件。

（六）湿地公园总体规划及其范围、功能区边界矢量图。

（七）反映湿地公园资源现状和建设管理情况的报告及影像资料。

第八条 国家湿地公园的湿地面积原则上不低于100公顷，湿地率不低于30%。

国家湿地公园范围与自然保护区、森林公园不得重叠或者交叉。

第十一条 国家湿地公园应划定保育区。根据自然条件和管理需要，可划分恢复重建区、合理利用区，实行分区管理。

保育区除开展保护、监测、科学研究等必需的保护管理活动外，不得进行任何与湿地生态系统保护和管理无关的其他活动。恢复重建区应当开展培育和恢复湿地的相关活动。合理利用区应当开展以生态展示、科普教育为主的宣教活动，可开展不损害湿地生态系统功能的生态体验及管理服务等活动。

保育区、恢复重建区的面积之和及其湿地面积之和应分别大于湿地公园总面积、湿地公园湿地总面积的60%。

第十九条 除国家另有规定外，国家湿地公园内禁止下列行为：

（一）开（围）垦、填埋或者排干湿地。

（二）截断湿地水源。

（三）挖沙、采矿。

（四）倾倒有毒有害物质、废弃物、垃圾。

（五）从事房地产、度假村、高尔夫球场、风力发电、光伏发电等任何不符合主体功能定位的建设项目和开发活动。

（六）破坏野生动物栖息地和迁徙通道、鱼类洄游通道，滥采滥捕野生动植物。

（七）引入外来物种。

（八）擅自放牧、捕捞、取土、取水、排污、放生。

（九）其他破坏湿地及其生态功能的活动。

**4.国家公园与自然保护区关系**

早在1956年，我国就成立了第一个自然保护区——鼎湖山国家级自然保护区。此后，经过60多年的发展，我国探索走出了一条以自然保护区为主体的自然保护之路，对珍稀野生动植物、珍贵的自然遗迹和典型的生态系统保护发挥了重大作用。党的十八大以来，随着自然保护事业的发展和生态文明建设的需要，我国开始开展国家公园体制试点，推动建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。

作为高价值的自然生态空间，国家公园和自然保护区是生态文明和美丽中国建设的重要载体。那么，国家公园与自然保护区除了名称不同，还有哪些区别和联系呢？

4.1国家公园和自然保护区的共同特征

国家公园是指由国家批准设立并主导管理，边界清晰，以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的，实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域。

自然保护区是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象，依法划出一定面积予以特殊保护和管理的陆地、陆地水体或者海域。从概念上看，这对自然保护领域的“孪生兄弟”大同小异，的确有不少相似之处。

首先，它们都是重要的自然保护地类型，在自然保护方面的目标和方向一致。自然保护地对于生物多样性的保护至关重要，它是国家实施保护策略的基础，是阻止濒危物种灭绝的唯一出路。国家公园和自然保护区是最主要和最重要的自然保护地类型，依托它们，可以保存能够证明地球历史及演化过程的一些重要特征，其中有的还以人文景观的形式记录了人类活动与自然界相互作用的微妙关系。作为物种的避难所，国家公园和自然保护区能够为自然生态系统的正常运行提供保障，保护和恢复自然或接近自然的生态系统。

其次，它们都受到严格的保护。国家公园和自然保护区都是以保护重要的自然生态系统、自然资源、自然遗迹和生物多样性为目的，都被划入生态红线，属于主体功能区中的禁止开发区，受到法律的保护。特别是在生态文明建设的大背景下，我国高度重视生态保护，国家公园和自然保护区都是中央生态环保督察的重点。

最后，它们都受到统一的管理。国家机构改革方案明确，成立国家林业和草原局，加挂国家公园管理局牌子，统一管理国家公园等各类自然保护地。此举彻底克服了多头管理的弊端，理顺了管理体制，这在世界范围内都是先进的自然保护地管理体制。

4.2国家公园与自然保护区的主要区别

从特征上看，国家公园与自然保护区这对“孪生兄弟”还有不少不同之处。

与自然保护区相比，国家公园的特别之处主要体现在6个“更”，即更“高、大、上”，更“全、新、严”。更高，指的是国家代表性强，大部分区域处于自然生态系统的顶级状态，生态重要程度高、景观价值高、管理层级高。更大，指的是面积更大、景观尺度大，恢弘大气。上，指的是更上档次，自上而下设立，统领自然保护地，代表国家名片，彰显中华形象。更全，指的是生态系统类型、功能齐全，生态过程完整，食物链完整。更新，指的是新的自然保护地形式、新的自然保护体制、新的生态保护理念。国家公园在国际上已经有100多年历史，但在中国出现才10多年，还是新鲜事物，具有鲜明的中国特色。更严，指的是国家公园实行最严格保护、更规范的管理。

与国家公园相比，自然保护区也有鲜明的特点，主要体现为4个“更”——更早、更多、更广、更难。更早，指的是成立最早。更多，指的是数量最多，目前全国各级各类自然保护区数量达2750处，而国家公园试点区才有10处。更广，指的是分布范围广，遍布全国各地，包括陆地和海洋等各种类型。更难，指的是管理难度大，历史遗留问题多，特别是自然保护与社区发展矛盾突出，需要被重点关注。

此外，国家公园与自然保护区还有十个方面的具体区别：

一是设立程序不同。国家公园系自上而下，由国家批准设立并主导管理；自然保护区则自下而上申报，根据级别分别由县、市、省、国家批准设立并分级管理。

二是层级不同。国家公园管理层级最高，不分级别，由中央直接行使自然资源资产所有权；自然保护区分为国家级、省级、县级，以地方管理为主。

三是类型不同。国家公园是一个或多个生态系统的综合，突破行政区划界线，强调完整性和原真性，力图形成山水林田湖草生命共同体后进行整体保护、系统修复；自然保护区根据保护对象分为自然生态系统、野生生物、自然遗迹三大类，以及森林、草原、荒漠、海洋等九个类别。

四是国家代表性程度不同。国家公园是国家名片，具有全球和国家意义，如大熊猫、三江源、武夷山等国家公园试点区，以及珠峰、秦岭、张家界等国家公园候选区，有的是世界自然文化遗产地，有的是名山大川和典型地理单元代表；自然保护区不强求具有国家代表性，只要是重要的生物多样性富集区域、物种重要栖息地，或其他分布有保护对象并具有保护价值的区域，均可成为自然保护区。

五是面积规模不同。国家公园数量少但范围大，一般不少于100平方公里，大的超过10万平方公里；自然保护区数量多，面积大小不一，有的很大，有的甚至就是一颗古树、一片树林或者一个物种的栖息范围。

六是完整性不同。国家公园强调生态系统的完整性，景观尺度大、价值高；自然保护区不强求完整性，景观价值也不一定高，主要保护具有代表性的自然生态系统和具有特殊意义的自然遗迹。

七是功能分区不同。国家公园分为禁止人为活动的“核心区”和限制人为活动的“控制区”；自然保护区分为“核心区、缓冲区、实验区”。为了实现精细化、差别化的专业管理，国家公园管理者会进一步将其功能区细分为“严格保护区”“生态保育区”“传统利用区”“科教游憩区”。

八是事权不同。国家公园是中央事权，主要由中央出资保障；自然保护区是地方事权，主要由地方出资保障。

九是土地属性不同。国家公园国有土地比例高，便于过渡到全民所有自然资源产权由中央统一行使；自然保护区集体土地比例相对较高，一般通过协议等形式纳入保护管理，分级行使所有权。

十是优先性不同。国家公园是最重要的自然保护地类型，处于首要和主体地位，是构成自然保护地体系的骨架和主体，是自然保护地的典型代表。具备条件的自然保护区可能会被整合转型为国家公园，而国家公园则不会转型为自然保护区。

由于国家公园更加强调对自然生态系统原真性的保护，尽量避免人为干扰，维护生态系统的原始自然状态。因此，在基础设施建设方面，国家公园更注重人工设施的近自然设计；在管理理念上，更加开放包容，注重对人的教育和引导，倡导社会公众通过各种渠道参与保护，并积极促进当地社区改变发展方式。

4.3国家公园是自然保护地体系的主体

党的十九大提出建立以国家公园为主体的自然保护地体系，确立了国家公园的主体定位，也肯定了其他自然保护地的作用。在自然保护地体系中，国家公园处于“金字塔”的顶端，其次是自然保护区，再次就是各类自然公园，共同构成有机联系的自然保护地系统。

国家公园是在各类自然保护地基础上整合建立起来的，但“青出于蓝而胜于蓝”，与其他自然保护地相比，国家公园的生态价值最高、保护范围更大、生态系统更完整、原真性更强、管理层级最高。由于串珠成链地解决了“多头管理、交叉重叠、碎片化”的问题，国家公园实现了一个或多个自然生态系统的完整保护、系统修复、统一管理。

国家公园固然最重要，但并不是说自然保护区就不重要。好花也得绿叶护，国家公园替代不了自然保护区。一部分自然保护区被整合成为国家公园，但大量的分布广泛的各级各类自然保护区仍然是自然保护地体系的重要组成部分。自然保护区在过去、现在和将来仍然在自然保护领域发挥着不可替代的作用。

除了国家公园和自然保护区，自然公园也是自然保护地体系的重要补充。自然公园是以生态保育为主要目的，兼顾科研、科普教育和休闲游憩等功能而设立的自然保护地，是指除国家公园和自然保护区以外，拥有典型性的自然生态系统、自然遗迹和自然景观，或与人文景观相融合，具有生态、观赏、文化和科学价值，在保护的前提下可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域。自然公园主要保护具有重要生态价值但未纳入国家公园和自然保护区的森林、海洋、水域、冰川等珍贵自然资源，以及所承载的景观多样性、地质地貌多样性和文化价值，是自然与人文融合、保护和利用结合、人地关系协调的自然保护地类型，可以提供游览、度假、休憩、康养、科学教育和文化娱乐机会，包括风景名胜区、森林公园、湿地公园、海洋公园、地质公园等。

**5风景名胜区**

5.1基本概念

（1）定义

风景名胜区是指具有观赏、文化或者科学价值，自然景观、人文景观比较集中，环境优美，可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域。风景名胜包括具有观赏、文化或科学价值的山河、湖海、地貌、森林、动植物、化石、特殊地质、天文气象等自然景物和文物古迹，革命纪念地、历史遗址、园林、建筑、工程设施等人文景物和它们所处的环境以及风土人情等。

（2）管理级别

风景名胜区划分为国家级风景名胜区和省级风景名胜区。

国家级风景名胜区，自然景观和人文景观能够反映重要自然变化过程和重大历

史文化发展过程，基本处于自然状态或保持历史原貌，具有国家代表性的，可以申请设立国家级级风景名胜区。国家级风景名胜区由国务院批准公布。

省级风景名胜区，具有区域代表性的，可以申请设立省级风景名胜区。省级风景名胜区，由省、自治区、直辖市人民政府批准公布。

5.2西藏风景名胜区名录

（1）雅砻河风景名胜区；

（2）勒布沟风景名胜区；

（3）鲁朗林海风景名胜区；

（4）梅里雪山（西坡）风景名胜区；

（5）土林-古格风景名胜区；

（6）纳木措-念青唐古拉山风景名胜区；

（7）神山圣湖风景名胜区等。

**6地质公园**

6.1基本概念

国家林业和草原局正式批准授牌的地质公园。

中国国家地质公园是以具有国家级特殊地质科学意义，较高的美学观赏价值的地质遗迹为主体，并融合其它自然景观与人文景观而构成的一种独特的自然区域。

中国的地质公园建设,是响应联合国教科文组织建立“世界地质公园网络体系”的倡议，贯彻国务院关于保护地质遗迹的任务，由自然资源部主持于2000年开始进行的一项工作。

截至2019年9月，国家林业和草原局和原国土资源部已正式命名国家地质公园214处，授予国家地质公园资格56处，批准建立省级地质公园300余处。

地质遗迹是国家的宝贵财富，每个国家公民均有保护的权利及义务，而自然资源部（原地质矿产部，国土资源部）则负责对其实施监督管理。1984年前该项工作只是作为其它类型自然保护区的部分保护内容；1984年后，原地质矿产部着手有计划地开展调研工作，组织制定规划及规章的编制，将该项工作纳入了正轨，并先后于1987年、1995年颁布了《关于建立地质自然保护区的规定》及《地质遗迹保护管理规定》。自1985年建立第一个国家级地质自然保护区——“中上元古界地层剖面”（天津蓟县）后，地质遗迹保护区的建立得到较快的发展。国土资源部成立以来又组织起草了有关地质遗迹管理办法，并召开相关会议，促进该项工作的进展。在中国，为配合世界地质公园的建立，国土资源部于2000年8月成立了国家地质遗迹保护（地质公园）领导小组，及国家地质遗迹（地质公园）评审委员会，制定了有关申报、评选办法。

国家地质公园的建立是以保护地质遗迹资源、促进社会经济的可持续发展为宗旨，遵循“在保护中开发，在开发中保护”的原则，依据《地质遗迹保护管理规定》，在政府有关部门的指导下而开展的工作。《地质遗迹保护管理规定》第八条明确指出：对具有国际、国内和区域性典型意义的地质遗迹，可建立国家级、省级、县级地质遗迹保护区、地质遗迹保护段、地质遗迹保护点或地质公园。

6.2建立的意义

（1）保护地质遗迹

保护地质遗迹的有效方式，就是动员全社会的力量，合理而科学地开发、利用地质遗迹资源。把建立地质公园与地区经济发展结合起来，通过建立地质公园带动旅游业的发展，使地质遗迹资源成为地方经济发展新的增长点。促进地方经济发展和增加居民就业，提高当地群众的生活水平，从而达到保护地质遗迹的目的。

（2）崇尚科学

建立地质公园是崇尚科学和破除迷信的重要举措。地质公园建设以普及地学知识、宣传唯物主义世界观、反对封建迷信为主要任务，既要有对自然景观的人文解释，又有地质科学的解释，从而使地质公园既有趣味性，更有科学性。

（3）普及知识

对整个社会来说，地质公园是科学家成长的 摇篮和进行科学探索的基地。对广大青少年朋友、对民众，地质公园是普及地质科学知识，进行启智教育的课堂。

（4）旅游资源

直到上世纪80年代末期，人们才逐步认识到地质遗迹资源对旅游业的重要性。地质遗迹有独特的观赏和游览价值，因此建立地质公园，可以使宝贵的地质遗迹资源不需要改变原有面貌和性质而得到永续利用。国家地质公园的建立，是对地质遗迹资源利用的优质方式。

（5）发展经济

通过建立地质公园，可以改变传统的生产方式和资源利用方式，为地方旅游经济的发展提供新的机遇。同时，可以根据地质遗迹的特点，营造特色文化，发展旅游产业，促进地方经济发展。

（6）服务社会

改革地质工作管理体制，转变观念，扩大服务领域，开辟地质市场。建设国家地质公园计划的推出，为地质工作体制改革，服务社会提供了机遇。

6.3西藏地质公园名录

（1）西藏易贡国家地质公园

（2）西藏羊八井国家地质公园

（3）札达土林国家地质公园

**7世界主要的环保组织和国际公约**

7.1国际组织

WWF：世界自然基金会

IUCN：世界自然保护联盟

GEF：全球环境基金会

Greenpeace：国际绿色和平组织

WCS：国际野生生物保护学会

TNC：大自然保护协会

NRDC：自然资源保护协会

UNEP：联合国环境规划署

WCS：国际野生生物保护学会。

7．2国际公约

（1）生物多样性公约；

（2）《濒危野生动植物物种国际贸易公约》（CITES 简称华盛顿公约）；

（3）《保护野生动物物种中迁徙物种公约》；

（4）《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》；

（5）《保护世界文化和自然遗产公约》等。

7.3IUCN濒危物种等级系统

（1）绝灭（EX）；（2）野外绝灭（EW）；（3）极危（CR）；（4）濒危（EN）；

（5）易危（VU）；（6）近危（NT）；（7）无危（LC）；（8）数据缺乏（DD）；

（9）未评估（NE）。

## 三、其他

**1．荒漠**

荒漠是在干旱气候条件下形成的由旱生、超旱生稀疏植被组成的地理景观，也是地球上最为重要的地貌类型和生态系统之一。其主要特征就是气候干燥、降水稀少、蒸发量大、植被贫乏。全球总面积约为2536万平方公里，除极地和亚极地区域外，几乎占地球陆地表面的1/5。

荒漠按照地貌和地表物组成，荒漠分为沙漠、砾漠、岩漠、泥漠。按照气候类型分，可将荒漠分为三大类型，热区荒漠、冷区荒漠和西海岸雾漠。西藏的荒漠属于冷区荒漠类型。

荒漠化：包括气候变异和人类活动在内的多种因素造成的极度干旱、干旱、半干旱和亚湿润干旱地区的土地退化。按照荒漠化形成的驱动力不同，荒漠化主要归属于4种类型，风蚀荒漠化、水蚀荒漠化、冻融荒漠化、盐渍荒漠化。

居第五次荒漠化和沙化监测结果，西藏荒漠化土地面积为4325.62万公顷，占全区国土面积的35.95%,，沙化土地2158.36万公顷，占全区国土面积的17.94%，土地荒漠化和沙化面积仅次于新疆、内蒙古居第三位。

**2.党的十九大报告生态文明建设方面的论述**

一、过去五年的工作和历史性变革

生态文明建设成效显著。大力度推进生态文明建设，全党全国贯彻绿色发展理念的自觉性和主动性显著增强，忽视生态环境保护的状况明显改变。生态文明制度体系加快形成，主体功能区制度逐步健全，国家公园体制试点积极推进。全面节约资源有效推进，能源资源消耗强度大幅下降。重大生态保护和修复工程进展顺利，森林覆盖率持续提高。生态环境治理明显加强，环境状况得到改善。引导应对气候变化国际合作，成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。

三、新时代中国特色社会主义思想和基本方略

（九）坚持人与自然和谐共生。建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，像对待生命一样对待生态环境，统筹山水林田湖草系统治理，实行最严格的生态环境保护制度，形成绿色发展方式和生活方式，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽中国，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献。

九、加快生态文明体制改革，建设美丽中国

人与自然是生命共同体，人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。人类只有遵循自然规律才能有效防止在开发利用自然上走弯路，人类对大自然的伤害最终会伤及人类自身，这是无法抗拒的规律。

我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化，既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。必须坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，还自然以宁静、和谐、美丽。

（一）推进绿色发展。加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策导向，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系。构建市场导向的绿色技术创新体系，发展绿色金融，壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业。推进能源生产和消费革命，构建清洁低碳、安全高效的能源体系。推进资源全面节约和循环利用，实施国家节水行动，降低能耗、物耗，实现生产系统和生活系统循环链接。倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，反对奢侈浪费和不合理消费，开展创建节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区和绿色出行等行动。

（二）着力解决突出环境问题。坚持全民共治、源头防治，持续实施大气污染防治行动，打赢蓝天保卫战。加快水污染防治，实施流域环境和近岸海域综合治理。强化土壤污染管控和修复，加强农业面源污染防治，开展农村人居环境整治行动。加强固体废弃物和垃圾处置。提高污染排放标准，强化排污者责任，健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度。构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。积极参与全球环境治理，落实减排承诺。

（三）加大生态系统保护力度。实施重要生态系统保护和修复重大工程，优化生态安全屏障体系，构建生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统质量和稳定性。完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作。开展国土绿化行动，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，强化湿地保护和恢复，加强地质灾害防治。完善天然林保护制度，扩大退耕还林还草。严格保护耕地，扩大轮作休耕试点，健全耕地草原森林河流湖泊休养生息制度，建立市场化、多元化生态补偿机制。

（四）改革生态环境监管体制。加强对生态文明建设的总体设计和组织领导，设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，完善生态环境管理制度，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。构建国土空间开发保护制度，完善主体功能区配套政策，建立以国家公园为主体的自然保护地体系。坚决制止和惩处破坏生态环境行为。

同志们！生态文明建设功在当代、利在千秋。我们要牢固树立社会主义生态文明观，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，为保护生态环境作出我们这代人的努力！

**3. 中央第六次西藏工作座谈会上关于林业的相关论述**

习近平强调，要坚持生态保护第一，采取综合举措，加大对青藏高原空气污染源、土地荒漠化的控制和治理，加大草地、湿地、天然林保护力度。

李克强指出，严格生态安全底线、红线和高压线，完善生态综合补偿机制，切实保护好雪域高原，筑牢国家生态安全屏障。

**4.中共中央国务院印发《生态文明体制改革总体方案》**

一、生态文明体制改革的总体要求

（一）生态文明体制改革的指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，按照党中央、国务院决策部署，坚持节约资源和保护环境基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主方针，立足我国社会主义初级阶段的基本国情和新的阶段性特征，以建设美丽中国为目标，以正确处理人与自然关系为核心，以解决生态环境领域突出问题为导向，保障国家生态安全，改善环境质量，提高资源利用效率，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

（二）生态文明体制改革的理念

树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，生态文明建设不仅影响经济持续健康发展，也关系政治和社会建设，必须放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。

二、党的十八大以来，我们党深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明的重大理论和实践问题，提出了一系列新理念新思想新战略。新时代推进生态文明建设，必须坚持好以下原则。

一是坚持人与自然和谐共生。人与自然是生命共同体。生态环境没有替代品，用之不觉，失之难存。“天地与我并生，而万物与我为一。”“天不言而四时行，地不语而百物生。”当人类合理利用、友好保护自然时，自然的回报常常是慷慨的；当人类无序开发、粗暴掠夺自然时，自然的惩罚必然是无情的。人类对大自然的伤害最终会伤及人类自身，这是无法抗拒的规律。“万物各得其和以生，各得其养以成”。这方面有很多鲜活生动的事例。始建于战国时期的都江堰，距今已有2000多年历史，就是根据岷江的洪涝规律和成都平原悬江的地势特点，因势利导建设的大型生态水利工程，不仅造福当时，而且泽被后世。

在整个发展过程中，我们都要坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，不能只讲索取不讲投入，不能只讲发展不讲保护，不能只讲利用不讲修复，要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境，多谋打基础、利长远的善事，多干保护自然、修复生态的实事，多做治山理水、显山露水的好事，让群众望得见山、看得见水、记得住乡愁，让自然生态美景永驻人间，还自然以宁静、和谐、美丽。

二是绿水青山就是金山银山。这是重要的发展理念，也是推进现代化建设的重大原则。绿水青山就是金山银山，阐述了经济发展和生态环境保护的关系，揭示了保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的道理，指明了实现发展和保护协同共生的新路径。绿水青山既是自然财富、生态财富，又是社会财富、经济财富。保护生态环境就是保护自然价值和增值自然资本，就是保护经济社会发展潜力和后劲，使绿水青山持续发挥生态效益和经济社会效益。

生态环境问题归根结底是发展方式和生活方式问题，要从根本上解决生态环境问题，必须贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，把经济活动、人的行为限制在自然资源和生态环境能够承受的限度内，给自然生态留下休养生息的时间和空间。要加快划定并严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线三条红线。对突破三条红线、仍然沿用粗放增长模式、吃祖宗饭砸子孙碗的事，绝对不能再干，绝对不允许再干。在生态保护红线方面，要建立严格的管控体系，实现一条红线管控重要生态空间，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。在环境质量底线方面，将生态环境质量只能更好、不能变坏作为底线，并在此基础上不断改善，对生态破坏严重、环境质量恶化的区域必须严肃问责。在资源利用上线方面，不仅要考虑人类和当代的需要，也要考虑大自然和后人的需要，把握好自然资源开发利用的度，不要突破自然资源承载能力。

三是良好生态环境是最普惠的民生福祉。民之所好好之，民之所恶恶之。环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。发展经济是为了民生，保护生态环境同样也是为了民生。既要创造更多的物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。要坚持生态惠民、生态利民、生态为民，重点解决损害群众健康的突出环境问题，加快改善生态环境质量，提供更多优质生态产品，努力实现社会公平正义，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要。

生态文明是人民群众共同参与共同建设共同享有的事业，要把建设美丽中国转化为全体人民自觉行动。每个人都是生态环境的保护者、建设者、受益者，没有哪个人是旁观者、局外人、批评家，谁也不能只说不做、置身事外。要增强全民节约意识、环保意识、生态意识，培育生态道德和行为准则，开展全民绿色行动，动员全社会都以实际行动减少能源资源消耗和污染排放，为生态环境保护作出贡献。

四是山水林田湖草是生命共同体。生态是统一的自然系统，是相互依存、紧密联系的有机链条。人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在林和草，这个生命共同体是人类生存发展的物质基础。一定要算大账、算长远账、算整体账、算综合账，如果因小失大、顾此失彼，最终必然对生态环境造成系统性、长期性破坏。

要从系统工程和全局角度寻求新的治理之道，不能再是头痛医头、脚痛医脚，各管一摊、相互掣肘，而必须统筹兼顾、整体施策、多措并举，全方位、全地域、全过程开展生态文明建设。比如，治理好水污染、保护好水环境，就需要全面统筹左右岸、上下游、陆上水上、地表地下、河流海洋、水生态水资源、污染防治与生态保护，达到系统治理的最佳效果。要深入实施山水林田湖草一体化生态保护和修复，开展大规模国土绿化行动，加快水土流失和荒漠化石漠化综合治理。推动长江经济带发展，要共抓大保护，不搞大开发，坚持生态优先、绿色发展，涉及长江的一切经济活动都要以不破坏生态环境为前提。

五是用最严格制度最严密法治保护生态环境。保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。我国生态环境保护中存在的突出问题大多同体制不健全、制度不严格、法治不严密、执行不到位、惩处不得力有关。要加快制度创新，增加制度供给，完善制度配套，强化制度执行，让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。要严格用制度管权治吏、护蓝增绿，有权必有责、有责必担当、失责必追究，保证党中央关于生态文明建设决策部署落地生根见效。

奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。令在必信，法在必行。制度的生命力在于执行，关键在真抓，靠的是严管。我们已出台一系列改革举措和相关制度，要像抓中央环境保护督察一样抓好落实。制度的刚性和权威必须牢固树立起来，不得作选择、搞变通、打折扣。要落实领导干部生态文明建设责任制，严格考核问责。对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追责。对破坏生态环境的行为不能手软，不能下不为例。要下大气力抓住破坏生态环境的反面典型，释放出严加惩处的强烈信号。对任何地方、任何时候、任何人，凡是需要追责的，必须一追到底，决不能让制度规定成为“没有牙齿的老虎”。

六是共谋全球生态文明建设。生态文明建设关乎人类未来，建设绿色家园是人类的共同梦想，保护生态环境、应对气候变化需要世界各国同舟共济、共同努力，任何一国都无法置身事外、独善其身。我国已成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者，主张加快构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系，共建清洁美丽的世界。要深度参与全球环境治理，增强我国在全球环境治理体系中的话语权和影响力，积极引导国际秩序变革方向，形成世界环境保护和可持续发展的解决方案。要坚持环境友好，引导应对气候变化国际合作。要推进“一带一路”建设，让生态文明的理念和实践造福沿线各国人民。

**5．习近平划出保护生态的三大红线（学习中国）**

2017年5月26日，习近平在主持中共中央政治局第四十一次集体学习时又为保护生态环境划出了三大红线：**“加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线三大红线**，全方位、全地域、全过程开展生态环境保护建设。

一、划定生态功能保障基线

生态功能保障基线，也称生态功能红线。生态功能红线是在重要生态功能区、生态敏感区、脆弱区等区域划定的最小生态保护空间，对维护自然生态系统服务、保障国家和区域生态安全具有关键作用。中央全面深化改革领导小组第二十九次会议指出：“要统筹考虑自然生态整体性和系统性，开展科学评估，按生态功能重要性、生态环境敏感性、脆弱性划定生态保护红线，并将生态保护红线作为编制空间规划的基础，明确管理责任，强化用途管制，加强生态保护和修复，加强监测监管，确保生态功能不弱化、面积不减少、性质不改变。”

2014年环保部印发的《国家生态保护红线—生态功能基线划定技术指南（试行）》将重要生态功能区，生态敏感区、脆弱区，禁止开发区确定为划定生态功能红线的主要范围。同时，《指南》还将生态功能红线的类型划分为以下3类：**一是生态服务保障红线**，主要指提供生态调节与文化服务，支撑经济社会发展的必需生态区域；**二是生态脆弱区保护红线**，主要指保护生态环境敏感区、脆弱区，维护人居环境安全的基本生态屏障；**三是生物多样性保护红线**，主要指保护生物多样性，维持关键物种、生态系统与种质资源生存的最小面积。

二、划定环境质量安全底线

环境质量安全底线，也称环境质量红线。环境质量红线是指为维护人居环境与人体健康的基本需要，必须严格执行的最低环境管理限值。具体而言，是指大气、水、土壤等环境质量必须达到的最低环境质量要求。习近平指出：“生态环境特别是大气、水、土壤污染严重，已成为全面建成小康社会的突出短板。扭转环境恶化、提高环境质量是广大人民群众的热切期盼，是‘十三五’时期必须高度重视并切实推进的一项重要工作。”

三、划定自然资源利用上线

自然资源利用上线，也称资源利用红线。资源利用红线是指为促进资源能源节约，保障能源、水、土地等资源安全利用和高效利用的最高或最低要求。习近平指出：“生态环境问题，归根到底是资源过度开发、粗放利用、奢侈消费造成的。资源开发利用既要支撑当代人过上幸福生活，也要为子孙后代留下生存根基。要树立节约集约循环利用的资源观，用最少的资源环境代价取得最大的经济社会效益。”

**6.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**

（2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过）

为贯彻落实党的十九大精神，十九届中央委员会第四次全体会议着重研究了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的若干重大问题。

十、坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生

生态文明建设是关系中华民族永续发展的千年大计。必须践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽中国。

（一）实行最严格的生态环境保护制度。坚持人与自然和谐共生，坚守尊重自然、顺应自然、保护自然，健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护体系。加快建立健全国土空间规划和用途统筹协调管控制度，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线，完善主体功能区制度。完善绿色生产和消费的法律制度和政策导向，发展绿色金融，推进市场导向的绿色技术创新，更加自觉地推动绿色循环低碳发展。构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，完善污染防治区域联动机制和陆海统筹的生态环境治理体系。加强农业农村环境污染防治。完善生态环境保护法律体系和执法司法制度。

（二）全面建立资源高效利用制度。推进自然资源统一确权登记法治化、规范化、标准化、信息化，健全自然资源产权制度，落实资源有偿使用制度，实行资源总量管理和全面节约制度。健全资源节约集约循环利用政策体系。普遍实行垃圾分类和资源化利用制度。推进能源革命，构建清洁低碳、安全高效的能源体系。健全海洋资源开发保护制度。加快建立自然资源统一调查、评价、监测制度，健全自然资源监管体制。

（三）健全生态保护和修复制度。统筹山水林田湖草一体化保护和修复，加强森林、草原、河流、湖泊、湿地、海洋等自然生态保护。加强对重要生态系统的保护和永续利用，构建以国家公园为主体的自然保护地体系，健全国家公园保护制度。加强长江、黄河等大江大河生态保护和系统治理。开展大规模国土绿化行动，加快水土流失和荒漠化、石漠化综合治理，保护生物多样性，筑牢生态安全屏障。除国家重大项目外，全面禁止围填海。

（四）严明生态环境保护责任制度。建立生态文明建设目标评价考核制度，强化环境保护、自然资源管控、节能减排等约束性指标管理，严格落实企业主体责任和政府监管责任。开展领导干部自然资源资产离任审计。推进生态环境保护综合行政执法，落实中央生态环境保护督察制度。健全生态环境监测和评价制度，完善生态环境公益诉讼制度，落实生态补偿和生态环境损害赔偿制度，实行生态环境损害责任终身追究制。

**7.坚决打好污染防治攻坚战**

在党的十九大报告中，我强调要突出抓重点、补短板、强弱项，特别是要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战，使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。

**8.我国在10省区开展生态综合补偿试点**

中国绿色时报11月25日报道（记者 王钰） 国家发展改革委日前印发《生态综合补偿试点方案》，将在安徽、福建、江西、海南、四川、贵州、云南、西藏、甘肃、青海10个省区选择50个试点县，开展生态综合补偿工作。

近年来，我国生态补偿资金渠道不断拓宽，资金规模有所增加，但在资金来源及使用、激励机制建设等方面仍需进一步完善。按照《方案》，到2022年，我国生态综合补偿试点工作将取得阶段性进展，资金使用效益有效提升，生态保护地区造血能力得到增强，生态保护者的主动参与度明显提升，与地方经济发展水平相适应的生态保护补偿机制基本建立。

《方案》明确，试点县应在全国重点生态功能区范围内，优先选择集中连片特困地区和生态保护补偿工作基础较好的地区。试点工作将重点开展创新森林生态效益补偿制度、推进建立流域上下游生态补偿制度、发展生态优势特色产业、推动生态保护补偿工作制度化等任务。对集体和个人所有的二级国家级公益林和天然商品林，引导和鼓励其经营主体编制森林经营方案，在不破坏森林植被的前提下，合理利用林地资源，适度开展林下种植养殖和森林游憩等非木质资源开发利用，科学发展林下经济，实现保护和利用的协调统一。完善森林生态效益补偿资金使用方式，优先将有劳动能力的贫困人口转成生态保护人员。推进流域上下游横向生态保护补偿，加强省内流域横向生态保护补偿试点工作。完善重点流域跨省断面监测网络和绩效考核机制，对纳入横向生态保护补偿试点的流域开展绩效评价。鼓励地方探索建立资金补偿之外的其他多元化合作方式。按照空间管控规则和特许经营权制度，在严格保护生态环境的前提下，鼓励和引导地方以新型农业经营主体为依托，加快发展特色种养业、农产品加工业、以自然风光和民族风情为特色的文化产业和旅游业，实现生态产业化和产业生态化。支持龙头企业发挥引领示范作用，建设标准化和规模化的原料生产基地，带动农户和农民合作社发展适度规模经营。出台健全生态保护补偿机制的规范性文件，明确总体思路和基本原则，厘清生态保护补偿主体和客体的权利义务关系，规范生态补偿标准和补偿方式，明晰资金筹集渠道，不断推进生态保护补偿工作制度化和法制化。

《方案》要求，多渠道筹集资金加大对试点工作的支持，生态保护与建设中央预算内投资要将试点县作为安排重点，与相关领域生态补偿资金配合使用，共同支持试点县提升生态保护能力和水平。进一步加大对西藏及四省藏区试点县的支持力度，尽快增强区域发展的内生动力。加强与国开行、农发行、亚行、世行等国内、国际金融机构的沟通与对接，推广产业链金融模式，加大对特色产业发展的信贷支持。

**9.国家和西藏林草业上的法律法规政策等**

9.1西藏已颁布的地方性林业法规有《西藏自治区实施<中华人民共和国森林法>办法》、《西藏自治区实施<中华人民共和国自然保护区条例>办法》、《西藏自治区实施<中华人民共和国野生动物保护法>办法》、《西藏自治区湿地保护条例》。

9.2 （1988年11月8日第七届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过　根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国野生动物保护法〉的决定》第一次修正　根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第二次修正　2016年7月2日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议修订　根据2018年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议《关于修改〈中华人民共和国野生动物保护法〉等十五部法律的决定》第三次修正）

9.3（1985年6月18日第六届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过2002年12月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议修订根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第一次修正 根据2013年6月29日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三次会议《关于修改〈中华人民共和国草原法〉等十二部法律的决定》第二次修正）

9.4森林公园管理办法（1994年1月22日林业部令第3号；2011年1月25日国家林业局令第26号修改；2016年9月22日国家林业局令第42号修改）

9.5引进陆生野生动物外来物种种类及数量审批管理办法（2005年9月27日国家林业局令第19号；2015年4月30日国家林业局令第37号修改；2016年9月22日国家林业局令第42号修改）：申请首次引进境外陆生野生动物外来物种的，申请人还应当提交证明申请人身份的有效文件和拟进行隔离引种试验的实施方案。

9.6国务院新闻办公室发表《伟大的跨越：西藏民主改革60年》白皮书，充分肯定了西藏的生态文明建设成果。记者了解到，目前，西藏天然草原综合植被覆盖率达45.9%，2018年西藏天然草原面积8893.33万公顷，居全国第一。自1988年建立珠峰自然保护区以来，西藏已建立47个各类自然保护区（国家级11个），总面积41.22万平方公里，居全国第一。藏羚羊由20世纪90年代的6万余只增长到目前的20万余只。

西藏森林覆盖率达12.14%，森林蓄积量22.83亿立方米；天然草原综合植被覆盖率达45.9%，2018年西藏天然草原面积8893.33万公顷，居全国第一；湿地652.9万公顷，居全国第二。

9.7精准扶贫中的“两不愁,三保障“是指稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房安全。精准扶贫中六个精准是指对象要精准，项目安排要精准，资金使用要精准，措施到位要精准，因村派人要精准，脱贫成效要精准”。

9.8 在自治区级以上自然保护区修筑设施审核及其申请材料

（1）申请表；

（2）拟修筑设施的单位或个人的申请文件；

（3）拟建设施的规划或工程设计文件；

（4）县级以上人民政府及有关部门批准修筑设施的文件；

（5）有关国家级自然保护区管理机构对拟建设施的意见及与建设设施单位达成的保护、管理、补偿等协议；如涉及保护区社区的，还应有与社区签署的补偿、安置等协议，以及协议公证书；

（6）由技术咨询单位编制、省级林草主管部门组织专家论证通过的拟建机构或修筑设施对自然保护区自然资源、自然生态系统和主要保护对象的影响的评价报告，包括影响及减轻影响、生态恢复措施等；

（7）公示材料，在当地公开发行的日报上对拟建设施进行公示。

9.9在湿地范围内修筑设施审核审批及其申请材料：

（1）拟修筑设施的单位或个人的申请文件；

（2）拟建设施的规划或工程设计文件；

（3）县级以上人民政府及有关部门批准修筑设施的文件；

（4）拟占用湿地的面积、类型以及湿地占补平衡方案；

（5）有关部门的审查、审批文件。

**10.西藏河流和湖泊**

雅鲁藏布江是西藏最大的河流、又是世界上海拔最高的大河，西藏进内流域面积为240480平方公里，是外流河。流经印度、孟加拉国，最后注入印度洋的孟加拉湾。在我国个河流中，长度小于长江、黄河、黑龙江、珠江和澜沧江，居全国第六位。，流域面积小于长江、黄河、黑龙江、珠江，居全国第五位。

雅鲁藏布江的主要支流为多雄藏布、年楚河、拉萨河、尼洋曲、帕隆藏布，流域面积大于10000平方公里。

金沙江在西藏境内流域面积23060平方公里，是内流河。

澜沧江在西藏境内的流域面积为38300平方公里。居西藏各河流第三位。是外流河。

怒江在西藏境内的流域面积为13840平方公里。外流河。还有察隅曲、朋曲、朗钦藏布（象泉河）、森格藏布（狮泉河）等。

西藏主要湖泊包括了两个外流湖（易贡错、然乌错），八个内陆湖:（藏南的羊卓雍错、玛旁雍错；藏北南部的纳木错、色林错、扎日南木错；藏北北部的班公错、错尼、达则错）。

**11.人类生存的环境**

所有化学的、物理的和生物的变化正改变着地球系统的功能，当前最引人注目的有下列四个方面：

（1）全球气候的变化；

（2）臭氧层的破坏；

（3）生物多样性的丧失；

（4）地球上各种生态系统的结构和功能的改变

## 四、国家林业和草原局各司职责

（一）国家林业和草原局自然保护地管理司主要职责：

1.起草国家公园、自然保护区、风景名胜区、世界自然遗产、世界自然与文化双重遗产、地质遗迹、矿业遗迹、地质公园、海洋特别保护区等各类自然保护地法律法规、部门规章草案，拟订相关政策、规划、标准并组织实施。

2.组织各类国家级自然保护地评审工作，提出新建、调整各类国家级自然保护地的审核建议并按程序报批。

3.组织审核和监督管理世界自然遗产、世界地质公园的申报，会同有关部门审核世界自然与文化双重遗产的申报。

4.组织开展各类自然保护地资源调查、保护建设、生态修复、监测评估等工作，指导督促重大案件查处。

5.提出自然保护区、风景名胜区、地质公园、海洋特别保护区等自然保护地建设项目初审意见。

6.组织实施自然保护地有偿使用、生态补偿和赔偿工作。

7.承担中央政府直接行使所有权的国家公园等自然保护地的自然资源资产管理和国土空间用途管制职责。

8.负责生物多样性保护相关工作，承担《生物多样性公约》相关履约事务。

9.承担《保护世界文化和自然遗产公约》履约事务，负责实施《联合国教科文组织国际地球科学与地质公园计划》。

10.承担涉及国际海洋保护地和国家管辖范围外区域海洋遗传资源的国际公约履约工作。

11.承办国家林业和草原局交办的其他事项。

（二）森林资源管理司主要职责

1.负责全国森林资源管理，起草相关法律法规、部门规章草案，拟订相关政策、规划、标准并组织实施。

2.负责全国林地管理工作，组织编制全国林地保护利用规划，依法承办建设项目使用林地行政许可。

3.负责全国林木采伐管理工作，组织编制和审核全国森林采伐限额，监督林木凭证采伐、运输工作。

4.负责全国森林经营工作，拟订相关政策、标准并组织实施，指导编制森林经营规划和森林经营方案并监督实施。

5.指导监管重点国有林区森林资源，负责推进重点国有林区改革。

6.负责全国森林资源监测和考核评价工作。

7.负责国家级公益林划定、调整、监管等工作，指导天然林资源保护管理工作。

8.指导全国森林资源林政执法工作，组织开展森林督查及专项林政执法检查。

9.承办国家林业和草原局交办的其他事项。

（三）湿地管理司（中华人民共和国国际湿地公约履约办公室）主要职责

1.起草湿地保护管理法律法规、部门规章草案。

2.拟订全国性、区域性湿地保护政策、规划、标准并组织实施，组织实施湿地生态修复、生态补偿工作。

3.负责全国湿地资源的监督管理，指导湿地保护工作，监督管理湿地的开发利用。

4.组织开展全国湿地资源动态监测与评价，开展湿地生态状况评估并发布相关信息。

5.发布国家重要湿地名录，管理国家重要湿地。

6.开展湿地保护考核，指导编制湿地自然资源负债表。

7.负责湿地公园的具体管理，指导湿地保护小区建设。

8.承担国际湿地公约履约和湿地应对气候变化工作。

9.承办国家林业和草原局交办的其他事项。

（四）野生动植物保护司（中华人民共和国濒危物种进出口管理办公室）

主要职责

1监督管理全国陆生野生动植物保护工作，起草相关法律法规、部门规章草案，拟订相关规划、标准并组织实施。

2．监督管理全国陆生野生动物的猎捕、繁殖、经营利用，指导陆生野生动物救护工作。

3．组织开展全国陆生野生动物资源调查和资源状况评估，研究提出国家重点保护的陆生野生动物名录、人工繁殖国家重点保护陆生野生动物名录，核准按照国家重点保护管理的境外陆生野生动物名录。

4．监督管理全国陆生野生植物的采集、培植、经营利用，指导陆生野生植物救护工作。

5．组织开展全国陆生野生植物资源调查和资源状况评估，研究提出国家重点保护的陆生野生植物名录。

6．组织开展陆生野生动物疫源疫病监测和防控工作。

7．组织开展大熊猫保护、繁育、科研工作以及对外合作研究展示管理工作。  
8．监督管理野生动植物及其产品的进出口，组织核发野生动植物允许进出口证明书，负责进出口证书通关协调，承担进口野生动植物种源免税确认工作。

9．负责拟订、调整和公布国际公约禁止或者限制贸易野生动物名录；负责野生动植物及其产品进出口单位的濒危野生动植物种国际贸易公约登记注册、产品标记管理。

10．承担濒危野生动植物种国际贸易公约履约具体工作；承办非贸易类野生动植物保护履约工作。

11．承担部门间履约执法协调机制相关工作；负责协调香港、澳门特别行政区有关濒危野生动植物种国际贸易公约事务；承办涉台野生动植物贸易管理事务。

12．承办国家林业和草原局交办的其他事项。.

（五）生态保护修复司（全国绿化委员会办公室）主要职责

1.起草林业生态保护修复、国土绿化、林业有害生物防治和检疫、林业和草原应对气候变化的法律法规、部门规章草案，拟定相关政策、规划、标准并组织实施。

2.负责全国造林绿化管理工作。拟订全国造林绿化指导性计划，组织开展人工造林、飞播造林、封山育林。组织指导地方工程造林、社会造林、乡村绿化工作。负责全国造林绿化质量监督管理。

3.负责全国林业生态保护管理工作。拟订公益林保护规划、政策、标准并组织实施。组织开展低产低效林改造、退化林修复工作。指导以植树造林、封山育林和以植树种草等生物措施为主的防治水土流失工作。

4.负责全国林业重点生态保护修复工程综合管理工作。拟订相关规划、计划、标准并组织实施；统一组织开展工程建设监督检查、工程验收、综合效益监测评估。承担长防、珠防、海防、太行山绿化、平原绿化等工程组织实施与管理。

5.负责全国林业有害生物防治和检疫管理工作。管理全国林业有害生物监测、预报、预警工作。组织指导暴发性、危险性林业有害生物防治工作。负责全国林业有害生物防治和植物检疫行政许可事项。指导林业植物检疫执法。

6.负责全国林业和草原应对气候变化管理工作。组织开展全国林业和草原碳汇计量监测工作。组织拟订林业和草原增汇减排的技术指南、规程等。指导实施林业和草原碳汇项目。负责联合国气候变化框架公约涉林涉草国内履约工作。承担林业生物质能源管理相关工作。

7.协调和指导全民义务植树工作。拟订相关政策、标准并组织实施。承担全民义务植树宣传发动、组织协调、督促检查等工作。组织开展义务植树基地建设。

8.指导和协调部门绿化工作。拟订相关政策、标准并组织实施。组织指导开展部门绿化、城乡绿化。统计和发布国土绿化相关信息。承担全国绿化委员会办公室日常工作。

9.负责全国竹藤花卉行业管理工作。拟订相关政策、规划、标准并组织实施，指导竹藤花卉资源培育。

10.负责全国古树名木保护管理工作。拟订相关政策、标准并组织实施。组织开展古树名木资源普查、认定管护和养护复壮工作。

11.负责全国森林城市建设管理工作。组织开展全国森林城市创建工作，拟订国家森林城市评价指标、管理办法和制度规定，负责国家森林城市考核评定、检查验收、动态评估等工作。

12.承担全国绿化委员会、国家林业和草原局交办的其他事项。

（六）草原管理司主要职责

1.起草草原生态保护修复法律法规、部门规章草案，拟订相关政策、规划、标准并组织实施。

2.负责全国草原行政执法监督工作，协调处置破坏草原重大案件。

3.指导全国草原生态保护工作，组织实施草原生态补偿工作，负责禁牧和草畜平衡工作，指导草原休牧、轮牧工作，组织开展基本草原划定和保护工作。

4.负责全国草原生态修复治理工作，组织实施草原生态保护修复工程，组织开展工程项目建设监督检查和效益评估。

5.负责全国草原鼠虫病等生物灾害防治工作，组织开展退化草原治理改良、飞播种草、人工草地建设和种草绿化等工作。

6.监督管理草原的开发利用，组织开展草原功能区划定工作，承担草原征占用审核审批工作。负责草原旅游工作。

7.负责全国草原资源动态监测工作，组织开展草原生态状况、利用状况以及保护建设效益监测与评估。承担草原统计和草原信息化建设相关工作。

8.负责草原改革工作，组织开展草原重大问题调研。

9.承办国家林业和草原局交办的其他事项。

（七）国有林场和种苗管理司主要职责

1.负责国有林场（苗圃）、林草种苗、森林公园和森林旅游管理工作，起草相关法律法规、部门规章草案，拟订相关政策、规划、标准并组织实施。

2.负责国有林场发展和改革工作，协调监督有关政策措施的落实。

3.负责国有林场森林资源培育和保护利用，指导国有林场基础建设和能力建设。

4.负责林草种苗生产，组织指导林草种子生产基地和保障性苗圃建设，组织指导林草种苗交易平台和信息化建设、供需信息发布。

5.负责林草品种选、引、育、繁工作，负责林草品种审定和良种示范、推广工作。

6.负责林草种质资源普查、收集、评价、利用和种质资源库建设管理工作。

7.负责林草种苗市场监管和质量监督工作。

8.负责森林公园的具体管理，组织指导森林公园服务能力建设。

9.组织指导森林旅游工作。

10.承担林草种苗、种质资源、森林公园行政许可工作。

11.承办国家林业和草原局交办的其他事项。

（八）荒漠化防治司主要职责

1.起草全国防沙治沙、石漠化防治工作的法律法规、部门规章草案。

2.拟订全国防沙治沙、石漠化防治及沙化土地封禁保护区建设规划、相关标准和技术规程并监督实施。

3.负责省级政府防沙治沙目标责任考核工作。

4.组织实施京津风沙源治理、石漠化综合治理、沙化土地封禁保护等重点生态工程。

5.负责国家沙漠公园的具体管理。

6.监督管理沙化土地及荒漠资源的开发利用，发展沙区特色产业。

7.组织开展全国荒漠化、沙化、石漠化调查、监测与评价并发布有关信息。

8.组织指导沙尘暴灾害预测预报和应急处置。

9.承担防治荒漠化公约履约工作。

10.承担中国防治荒漠化协调小组办公室和联合国防治荒漠化公约中国执行委员会秘书处的日常工作。

11.承办国家林业和草原局交办的其他事项。

## 五、扶贫论述

**1精准扶贫**

**1.1定义**

精准扶贫是针对粗放扶贫而言的，是指针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况，运用科学有效程序对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理的治贫方式。精准扶贫于2013年11月由国家主席习近平在湖南湘西花垣县十八洞村考察时提出，这一思想是基于近年来中国不少地方的粗放式扶贫，没有顾及实际扶贫对象的切实生活需要所提出。

精准扶贫是扶贫开发工作中必须坚持的重点工作。2015年习近平总书记在贵州调研时就加大力度推进扶贫开发工作提出“4个切实”的具体要求：一是要切实落实领导责任；二是要切实做到精准扶贫；三是要切实强化社会合力；四是要切实加强基层组织。他强调，特别要在精准扶贫、精准脱贫上下更大功夫，具体就是要在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人(第一书记)精准、脱贫成效精准上想办法、出实招、见真效。

精准扶贫是新时期党和国家扶贫工作的精髓和亮点。党和国家一直十分关心和重视扶贫工作，改革开放以来，经过全国范围有计划有组织的大规模开发式扶贫，我国贫困人口大量减少，贫困地区面貌显著变化。进入21世纪以来，中国经济腾飞发展，人民生活水平不断提高，但扶贫开发工作依然面临十分艰巨而繁重的任务，已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期，对党和国家的扶贫工作提出了新的要求和挑战。精准扶贫正是以习近平为总书记的党中央治国理政方略中对新时期扶贫工作新挑战与新要求的积极应对和正确指引。

精准扶贫是全面建成小康社会、实现中华民族伟大“中国梦”的重要保障。扶贫工作的重要意义在于帮助贫困地区人民早日实现伟大的“中国梦”。习近平总书记多次强调，消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求；没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。在神山村，习近平总书记对乡亲们说，我们党是全心全意为人民服务的党，将继续大力支持老区发展，让乡亲们日子越过越好；在扶贫的路上，不能落下一个贫困家庭，丢下一个贫困群众。这就要求我们必须坚定地走精准扶贫之路，坚持因人因地施策、因贫困原因施策、因贫困类型施策，让贫困地区人民情愿、主动、自信、坚定地走上脱贫致富的道路，早日建成全面小康社会，实现中华民族的伟大复兴。

**1.2如何推进精准扶贫**

推进精准扶贫，加大帮扶力度，是缓解贫困、实现共同富裕的内在要求，也是全面实现全面小康和现代化建设的一场攻坚战。那么，如何做到精准扶贫呢？

（一）精确识别，这是精准扶贫的前提。通过有效、合规的程序，把谁是贫困居民识别出来。总的原则是“县为单位、规模控制、分级负责、精准识别、动态管理”；开展到村到户的贫困状况调查和建档立卡工作，包括群众评议、入户调查、公示公告、抽查检验、信息录入等内容。过去，全国曾开展农村最低生活保障制度和扶贫开发政策“两项制度”有效衔接试点，实践表明，这样识别扶贫对象虽然有一定效果，但是程序繁琐、操作性不是很强。一些地方探索的“比选”确定扶贫对象的扶贫“首扶制度”，也是一个精确识别的好办法。其具体作是：根据国家公布的扶贫标准，村民先填申请表，首先由村民小组召开户主会进行比选，再由村“两委”召开村、组干部和村民代表会议进行比选，并张榜公示；根据公示意见，再次召开村、社两级干部和村民代表会议进行比选，并再次公示；如无异议，根据村内贫困农户指标数量，把收入低但有劳动能力的确定为贫困农户。总之，不论采取何种方式识别，都要充分发扬基层民主，发动群众参与；透明程序，把识别权交给基层群众，让同村老百姓按他们自己的“标准”识别谁是穷人，以保证贫困户认定的透明公开、相对公平。

（二）精确帮扶，这是精准扶贫的关键。贫困居民识别出来以后，针对扶贫对象的贫困情况定责任人和帮扶措施，确保帮扶效果。就精确到户到人来说，重点为：

一是坚持方针。精确帮扶要坚持习近平总书记强调的“实事求是，因地制宜，分类指导，精准扶贫”的工作方针，重在从“人”“钱”两个方面细化方式，确保帮扶措施和效果落实到户、到人。

二是到村到户。要做到“六个到村到户”：基础设施到村到户、产业扶持到村到户、教育培训到村到户、农村危房改造到村到户、扶贫生态移民到村到户、结对帮扶到村到户。真正把资源优势挖掘出来，把扶贫政策含量释放出来。

三是因户施策。通过进村入户，分析掌握致贫原因，逐户落实帮扶责任人、帮扶项目和帮扶资金。按照缺啥补啥的原则宜农则农、宜工则工、宜商则商、宜游则游，实施水、电、路、气、房和环境改善“六到农家”工程，切实改善群众生产生活条件；帮助发展生产，增加收入。

四是资金到户。在产业发展上，可以推行专项财政资金变农户股金的模式，也可以通过现金、实物、股份合作等方式直补到户；在住房建设上，可以推行农村廉租房的作法；技能培训、创业培训等补助资金可以直补到人；对读中、高职学生的生活补贴、特困家庭子女上大学的资助费用，可通过“一卡通”等方式直补到受助家庭；异地扶贫搬迁、乡村旅游发展等项目补助资金可以直接向扶贫对象发放。

五是干部帮扶。干部帮扶应采取群众“点菜”、政府“下厨”方式，从国家扶贫政策和村情、户情出发，帮助贫困户理清发展思路，制定符合发展实际的扶贫规划，明确工作重点和具体措施，并落实严格的责任制，做到不脱贫不脱钩。

（三）精确管理，这是精准扶贫的保证。

一是农户信息管理。要建立起贫困户的信息网络系统，将扶贫对象的基本资料、动态情况录入到系统，实施动态管理。对贫困农户实行一户一本台账、一个脱贫计划、一套帮扶措施，确保扶到最需要扶持的群众、扶到群众最需要扶持的地方。年终根据扶贫对象发展实际，对扶贫对象进行调整，使稳定脱贫的村与户及时退出，使应该扶持的扶贫对象及时纳入，从而实现扶贫对象有进有出，扶贫信息真实、可靠、管用。

二是阳光操作管理。按照国家《财政专项扶贫资金管理办法》，对扶贫资金建立完善严格的管理制度，建立扶贫资金信息披露制度以及扶贫对象、扶贫项目公告公示公开制度，将筛选确立扶贫对象的全过程公开，避免暗箱操作导致的应扶未扶，保证财政专项扶贫资金在阳光下进行；筑牢扶贫资金管理使用的带电“高压线”，治理资金“跑冒滴漏”问题。同时，还应引入第三方监督，严格扶贫资金管理，确保扶贫资金用准用足，不致“张冠李戴”。

三是扶贫事权管理。对扶贫工作，目前省、市、县三级分别该承担什么任务并不十分明确，好像大家都在管钱、分钱，监督的责任也不清晰；专项扶贫资金很分散，涉及多个部门，各个部门的责任也不清晰。省、市两级政府主要负责扶贫资金和项目监管，扶贫项目审批管理权限原则上下放到县，实行目标、任务、资金和权责“四到县”制度，各级都要按照自身事权推进工作；各部门也应以扶贫攻坚规划和重大扶贫项目为平台，加大资金整合力度，确保精准扶贫，集中解决突出问题。

**2易地扶贫搬迁**

**2.1背景**

三农”问题是关系国计民生的根本性问题，没有农业农村的现代化就没有国家的现代化。2015年11月，党中央决定在“十三五”期间全面打响脱贫攻坚战。2014年底，国家还有现行标准下贫困人口7017万人，其中包括约1000万生活在“一方水土养不起一方人”地区的建档立卡贫困人口。中央决定，对这部分贫困群众在自愿的基础上实行易地扶贫搬迁，包括集中安置和插花式分散安置。

对于易地扶贫搬迁这块“硬骨头”，国家采取“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制，确保易地扶贫搬迁工程的组织实施。国家发改委等有关部门制定出台了一系列支持政策和措施，明确了“搬迁是手段，脱贫是目的”的理念，力求聚集政策合力，通过搬迁来实现这批群众的脱贫。

**2.2主要指标**

搬迁的主要目标是实现“两不愁三保障”：“两不愁”即不愁吃、不愁穿，“三保障”即义务教育、基本医疗、住房安全有保障。住房安全有保障不是按照比小康还要高的标准，而是按照脱贫的标准，满足搬迁群众基本住房需要，规定建档立卡贫困户人均住房建设面积不超过25平方米，这是基本标准。

**2.3要求**

习近平强调，脱贫攻坚战进入决胜的关键阶段，各地区各部门务必高度重视，统一思想，抓好落实，一鼓作气，顽强作战，越战越勇，着力解决“两不愁三保障”突出问题，扎实做好今明两年脱贫攻坚工作，为如期全面打赢脱贫攻坚战、如期全面建成小康社会作出新的更大贡献。

各地区各部门要高度重视，统一思想，抓好落实。要摸清底数，聚焦突出问题，明确时间表、路线图，加大工作力度，拿出过硬举措和办法，确保如期完成任务。各级党委和政府要把“两不愁三保障”各项措施落实到村、到户、到人。要加强乡村两级基层党组织建设，更好发挥在脱贫攻坚中的战斗堡垒作用，提高党在基层的治理能力和服务群众能力。党员干部要到脱贫攻坚的一线、到带领群众脱贫致富的火热实践中历练，经受考验，磨练党性，增进群众感情，增强做好工作的本领。习近平强调，幸福是奋斗出来的。党的政策对老百姓好，才是真正的好。党的各项惠民政策要落实好，乡亲们要一起奋斗，努力向前奔跑，争取早日脱贫致富奔小康。