

关于自然保护区企业化经营管理的探索

Management and Administration of Nature Preserves

陶思明

(国家环保局自然保护司 北京 100035)

一、资金缺乏是自然保护区事业发展面临的主要困难

我国的自然保护区都是非企业化经营管理的事业单位,只要建,就要政府拨款,提供运转经费。有的虽然不是专项经费,但也是以事业费的形式发放。据调查,一个国家级自然保护区仅基本建设经费就得 300 万元,高的则上千万元,加上每年的人头费、科研管理费等,开支不少。然而,国家经济实力有限,各级财政所能给予自然保护区事业的拨款往往难以满足需要。这就使自然保护区这一重要的生态事业面临难以摆脱的困境。主要的表现是:

1. 该建的自然保护区不能尽快建起来

据分析,目前我国多数省区已有自然保护区的面积占本省区国土面积的比例是很低的,有近 10 个省区还不到 1%,和世界目前 6%的水平相比差距很大。而这些地方不乏生物多样性丰富、生态功能重要和自然景观价值品味很高的、需要特殊保护的生态区域。为什么不能多建一些保护区呢?在环境与发展成为热门话题,环境保护日益深入人心的今天,我看主要还是一个资金问题。目前社会上有“建一个自然保护区就是增加一个财政包袱”的说法,事实确是如此。现在,不要国家经费的能够自养的保护区全国还没有几个,靠拨款的日子都不好过。因此,从整体看,自然保护区远没有形成内源动力。同时,各级政府面对逐年增多的自然保护区事业费用和许多保护区诉困难、要投资、争经费的局面,甚感困惑,量力而行维持现状者居多,对新建则是慎之又慎。人们一再呼吁要加快自然保护区的规划建设,赶在被破坏之前抢救一批,但内源动力缺失、外源动力不足使自然保护区的发展速度仍旧缓慢。

2. 已建的自然保护区不能按规划目标很好管起来

现在,经各级政府批准建立的自然保护区约 700 个左右,其中只有 60%建立了管理机构,其它的则无机构、无人员,处于批而不建或有建无管的状态。一些保护区继续被人为破坏,区内动植物资源被偷采偷猎,情况十分严峻。已经建立了管理机构的也有相当一部分因经费不足而缺乏基本的工作条件,不能开展正常的管理活动。另据调查,尚有一半多的自然保护区没有完整的科学考察资料。同时,由于自然保护区工作艰苦、收入低,家属与子女的就业与升学难以妥善解决,使队伍的稳定壮大遇到挑战,不少专业科技人员流失。管理环节存在的这些问题有多方面原因,但经费不足是主要的关键的因素。

二、出路在于自然保护区实行企业化经营

自然保护区是人类社会文明进步的产物,它应该是文明富庶的“绿色宝库”,而绝不能沦为经济上的“穷瘪三”。如何使它在经济上摆脱困境,是需要认真考虑解决的大问题。我国现行自然保护区的投资机制、管理模式是在高度集中的计划经济时期形成的,实践证明它并不是发展自然保护区事业的最佳选择,况且大环境早已发生了很大变化,继续维持旧的管理体制,自然保护区的困难将会越来越大。因此,进行自然保护区投资、经营管理等方面的综合改革,应该说是势在必行。

自然保护区综合改革的举措可以有多种。如就投资来说,可以国家投资、企业投资、个人投资并举,国内投资、国外投资并举等。但我认为第一位的应是自然保护区挖掘自我发展潜力,塑造、完善自我“造血”功能,这可能是最具建设性的方略。改变自然保护区的事业单位管理模式,朝着一个个都是经济实体的目标去办,有效地推进其企业化经营管理,是这一方略的关键所在。其目的就是试图建立一种更加有利于自然保护区事业发展的新机制,以适应市场经济条件下的各种变化,使近期的生存目

标与长远的保护环境、造福子孙的目标结合起来。具体有以下几种设想：

1. 我国农产品消费正向高质量、多样化方向发展，自然保护区一般远离工业区，生态环境好，种质资源丰富，可以迎合市场消费新趋势的需要，提供高价值农产品。诸如在经营区及外围地区有计划地开发无公害食品，经营药材、花卉等生产项目，保护性采收利用有较高经济价值的非主要保护目标的可再生性资源等，保护区均有一定的优势。

2. 保护区和周围社区可以实现各种优势资源的优化组合，在服务于周围社区经济发展中创造经济效益。一般来说自然保护区具有人才和技术优势，但不是典型的生产单位；而周围社区具有发展现代农村经济的客观优势，但技术开发能力较差。在市场经济条件下，经济利益可以使双方更好地结合起来，以扬长避短，各得其所。如保护区帮助周围社区进行生态经济开发，指导生态农业建设，搞工副业联营生产等。保护区也可以形成自己的高效国土资源开发利用模式，辐射带动周围经济圈的发展。这样做也能密切同周围社区的关系，增加保护区的安全性，减少单纯管护活动，达到减支增收。

3. 随着生活水平的提高，人们生态消费的要求会越来越高，就近欣赏自然风光，进行生态文化娱乐会是经常性的事情。保护区利用自身优势在特定范围开展富有特色的生态观光旅游事业和科普教育活动的机会将大大增多，如果引导得当，组织得好，就会有一笔经常性收入。同时，我国旅游事业一直保持着良好的发展势头，不但国外游客日益增多，而且国内出门旅游的人也越来越多。特别是现在的旅游除了参观名胜古迹等传统项目以外，欣赏大自然日益成为游客的新需求。在这种形势下，自然保护区形成比较发达的旅游产业是完全可能的。

4. 市场经济消除了行业和区域的壁垒，自然保护区可以跨行业、跨地区兴办各种经济实体，实现“人出去财进来，以副业养主业”。现在投资机会很多，保护区这样做的可能性是完全存在的。

5. 自然保护区作为社会基础性、公益性事业，应在资金来源方面体现社会性、全民性，寻求社会各界以各种方式参与其建设管理。

6. 自然保护区变为经济实体以后，管理者依法有经营权，可以在科学考察、生态研究、教学实习等领域向社会有偿开放，这也是一笔收入。

7. “保护自然、造福人类”作为一面旗帜和一种崇高的事业，相信今后会有许多工商界、企业家向自然保护区投资、入股或捐助，大企业和比较富有的私人业主还可以领办自然保护区，领办和被领办双方都可从中得到更大的好处。

三、与自然保护区企业化经营管理相关的几个问题

1. 关于自然保护区功能的再认识

承认自然保护区具有多种功能，尤其是其经济功能，是我们主动转换其管理模式，实现企业化经营的关键。过去有人认为，保护区就是保护自然生态，一草一木都不能动，显然这是不全面的。

从把一个典型保护区划分为核心区、缓冲区、试验区、开发经营区以及一些保护区的有效管理实践中，可以看出保护区是具有多种功能的，不仅有保护功能，而且有其它功能，尤其是现实经济功能。充分发掘经济功能对完善保护功能也是非常有益处的。如果我们现在强调在农业、林业、牧业等经济活动中要尽力维护生态平衡，达到经济学、生态学目标兼顾的话，那么现在的自然保护区在管理上就不能只单纯考虑保护，还要从生态开发的观点对其科学经营，在不影响保护的前提下，把生态学、经济学的目标有机地联系起来，逐步发展成为综合管理的机构。其任务一方面包括保护、科研和教育这些容易综合的业务，同时还应包括像生产和旅游这些看来是彼此矛盾而难以协调的业务。我们现在很重视生物多样性对稳定生态系统的重要性，同样的道理，我们也要看到完善自然保护区多种功能对实现其保护目标的重要性。有些保护区由于保护目标特殊或地域的关系，实现经济功能的条件可能差一些，但可以逐步改善，如适当扩大保护区附属（生产经营）面积等。今后再新建保护区圈划面积时，不能只考虑原生生态系统保存比较完整的未开发地段，还要包括一些由次生生态系统和人工生态系统组成的未开发或已开发地段，以利在确保核心区不得乱动的前提下科学地建立生产和旅游的区域，统一经营管理。

2. 关于自然保护区性质的界定

由于国家在事业单位和企业单位间执行某些不同的政策，自然保护区实行企业化经营管理并变为经济实体后，还应当继续保留原先的事业单位性质，类似于科研系统的事业单位企业化管理，以便既能自我积累、自我发展，又能得到国家政策的照顾和适当经费补贴，这样做各方面也容易接受。

3. 关于企业化经营管理水平的差异性

由于自然保护区在类型、地域、资源状况、面积大小、经营条件等不尽相同，企业化经营管理水平也不一致，因此应逐一实事求是地加以核定，确定创收或事业费补贴的比例，而不能一刀切。这种比例可以定期调整，如果某保护区经营有方，经过一个时期的创业效益很好，事业费补贴的比例应降低直至取消。

（下转第 62 页）

植物种质资源保存的研究工作。我国还积极参与与种质资源保存有关的世界性组织或活动。1980 年先后参加了国际自然及自然资源保护联盟(IUCN)和世界野生生物基金会(WWF),1984 年参加国际植物遗传资源委员会(IBPGR)。自 1986 年以来,陆续召开过几次关于珍稀濒危植物、植物园以及种子科学技术的学术讨论会。我国的资源保存技术,不论是原地保存或迁地保存,虽然与西方发达国家相比还存在很大的差距,但在短时期里取得这么大的进展,是可喜的。

众所周知,生物圈,特别是地表那层薄薄的土,是整个地球上生命的摇篮。保护好生物圈,它将是人类的天堂;倘若毁坏了生物圈,它也可以成为人间地狱。1970 年在国际生物学组织第一次会议上产生了“人与生物圈(MAB)”计划,已有 72 个国家的 283 个自然保护区纳入世界生物圈保护网。我国入网的保护区已有 6 个。1991 年 10 月 21 日 UNEP、WWF 和 IUCN 联合制定《保护地球——持续生存的战略》,我国于次日在人民大会堂向全国发布。在 1992 年 6 月召开的联合国环境与发展大会上制定《生物多样性公约》,指明保护生态系统多样性、物种多样性和遗传基因多样性的重要意义和各国为此应遵守的准则。我国政府与其他 152 个国家一起在上面签字。然而,资源保护工作的进步,并不等于我国的植物种质资源就安然无恙了,人们破坏资源的行动并未停止。80 年代初括起的乱砍乱伐风,“五爷砍一树,十手争伐林”,使中国的森林覆盖率锐减,许多林木茂盛的山几年间变成了秃山,大兴安岭一把火烧掉了 70 万公顷的森林。如今,在内蒙古和宁夏的部分地区,人们为了挣钱大肆搂发菜,达到疯狂的地步。长此以往本来就很脆弱的草原生态系统能经得起几次这种掠夺性的折腾呢?

都说黄河是中华文化的发源地,然而随着黄河生态环境的恶化,黄河流域的繁荣已成为历史,中

国文化的重心移到了长江。可是,长江的生态环境又在步黄河的后尘,这两大河流严重的水土流失,被外国人称为“中国的大动脉出血”。难怪有人担心,如果长江的生态环境继续恶化到今天黄河的状况,中国就有灭亡的危险。

人类在建立植物基因库时有种设想,就是假如地球其它地方的植物灭绝了,还可以从基因库中取出种质来繁殖。但是植物的灭绝伴随着环境的恶化,水土流失了,土地沙漠化了,再要恢复原来的植被又谈何容易。就是作最乐观的假设,人类能够把不毛之地再造成生机勃勃的生态系统,其代价与维护现有的生态系统相比,也是不可同日而语的。何况,别的植被都毁灭了,“基因库”就能安然无恙吗?有资料表明,目前世界上有近百个自然保护区正受着严重威胁,甚至濒临解体的危险。早在 1963 年,竺可桢等 24 名科学家联名向中央提出《关于自然资源破坏及今后加强合理利用与保护的意見》(参见《科技导报》1993 年第 5 期第 48 页),30 年以后的今天,我们再来拜读这篇重要文件,不仅“温故而知新”,而且“感慨万千”。

保护植物种质资源,不仅要加强自然保护区、植物园和种子库的建设,同时也需要大力保护非基因库自然植被,维护生态平衡。人类要生存和发展,就必然与自然环境打交道,而且只要有人类活动,自然环境就不可能完全维持原貌。但我们应该尽可能少地破坏自然资源和打破生态平衡,以最小的代价谋求最大的经济发展。如果说我们的祖先破坏资源是出于无知的话,我们这些处在知识和信息爆炸年代的人们,倘若对自然资源的破坏有过之而无不及,当我们也成为祖先的时候,将会给子孙后代遗留一个什么样的生存环境呢?到那时,子孙们就不是骂我们无知了!这是一个十分严峻的问题,一个从国家元首到普通百姓都需要深思的问题。

(责任编辑 肖庆山)

(上接第 64 页)

4. 关于所有权、经营权和行政监督

实行企业化经营管理不改变自然保护区的所有权关系,这一点应该说不存在什么问题的。但和以前相比,保护区的经营管理者不再仅仅是行政主管部门的附属,他还具有独立法人的资格,其责任大了,就需要有适当的自主权。这样就有个所有权和经营权分离的问题,获得经营权者同时又要连带承担管理任务,保护区实际上成了个政企合一的独立单位。这是它既不同于行政机关,又不同于典型经济实体的特殊性。为了兼顾管理权和经营权,今后的自然保护区经营管理可采取法人代表承包制,严格按合同规定对发包方全权负责。发包方就是保护区的行政主管部门,要按合同规定加强行政

监督,也可以派驻监督员,主要是检查各项管理措施的落实情况,审查经营活动是否有利于本区资源的开发利用,严防监守自盗和疏于管理的现象发生。主管部门强有力的行政监督是自然保护区企业化经营管理成败的关键,这方面一定要跟上。

5. 对自然保护区经济活动的政策保护

自然保护区通过开发经营、联营、跨地区跨行业兴办经济实体和社会集资等活动,获取一定经济收入再用于保护区管理建设,这本身就是对国家财政的贡献。因此对它的经营活动在税收、信贷等方面,应当有保护性政策,使其享受一定的优惠条件,初期尤其要这样做。经过一个创业阶段,有些保护区经济实力强大了,当然就要照章纳税。

(责任编辑 孙立明)