

我国自然保护区管理体制所面临的问题与对策探讨

Problems of Management System of China's Nature Preservation Zones and Their Solutions

欧阳志云 王效科 苗 鸿 韩念勇

(中国科学院生态环境研究中心 北京 100080)

由于人类活动的影响,生态系统退化、生物多样性丧失已成为当今全球性主要生态环境问题之一,并被公认为是对人类可持续发展的重要威胁。保护自然环境与生物多样性是全人类面临的共同课题。建立自然保护区是生态保护的最重要途径。

1956年我国建立了第一个自然保护区。随着自然保护区数量的迅速增长,我国其它保护地类型的增加与功能性质的定位交叉,自然保护区管理体制所面临的问题也日趋严重,已开始制约自然保护区的进一步发展。探索适应新时期我国自然保护区的管理体制与政策,促进自然保护区的健康发展,已是我国自然保护区发展中所面临的主要课题。本文在系统分析我国自然保护区管理体制特点、所面临的问题的基础上,探讨我国自然保护区管理体制的改革对策。

一、自然保护区发展概况和管理体制特点

我国自然保护区的建设始于20世纪50年代,经过近50年的建设,特别是从70年代末以来,我国自然保护区发展很快,初步建成了一个类型比较齐全的自然保护区体系。至1999年底,全国已建各类自然保护区1118处,总面积达8641万公顷,占国土面积的8.62%,其中国家级自然保护区136处,有15处被纳入联合国教科文组织的生物圈保护区网络、7处列入国际《湿地公约》的重要湿地名录、3处列为世界自然遗产地。自然保护区的建立,使我国85%的陆地生态系统类型、85%的野生动物种群和国家重点保护的300余种珍稀濒危野生动物、130多种珍贵树木的主要分布地得到了较好保护。同时,这些自然保护区还起到了涵养水源、保持水土、调节气候、防风固沙、改善环境的重要作用。

我国独特的行政体制,加上我国自然保护区的建设一直遵循“抢救式保护,先划后建,逐步完善”

的原则,形成了我国自然保护区独特的分类型、分等级与分部门的重叠交叉的管理体制。其主要特点包括以下几方面。

1. 自然保护区分类型管理

根据我国自然保护区管理条例,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所在的陆地、陆地水体或者海域,依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。

根据保护对象的特点,自然保护区分为生态系统保护区、野生生物类和自然遗迹类3大类别9个类型。生态系统类型自然保护区指以具有代表性、典型性与完整性的生物群落和非生物环境共同组成的生态系统为保护对象,包括森林生态系统、草原和草甸生态系统、荒漠生态系统、湿地生态系统、海洋和海岸生态系统。野生生物类指珍稀濒危物种的分布集中地区。包括野生动物和野生植物2种类型。自然遗迹类包括地质遗迹类和古生物遗迹类。在我国,森林生态系统保护区类型数量最多,达419个;而荒漠生态系统类型自然保护区面积最大,占自然保护区总面积的39.1%;海洋和海岸生态系统、自然遗迹类自然保护区面积较小,占自然保护区总面积的比例不到1%(表1)。

自然保护区的类型与分部门管理往往有密切的关系,如林业部门多是建设森林、湿地与野生动物保护的自然保护区,海洋部门多是建设海洋保护区,农业部门多与草地鱼类保护区相关,国土资源部门多与自然遗迹自然保护区相关。

2. 自然保护区的分级管理

根据自然保护区保护对象的代表性与重要性,我国自然保护区划分为国家、省、市和县4级。各级的数量和面积见表2。其中有长白山、鼎湖山、卧龙、武夷山等15个自然保护区被联合国教科文组织列入“国际生物圈自然保护区网”;扎龙、向海、鄱阳

源问题之一[J]. 地理科学,1999,19(2):1~8

[3] 张养贞. 三江平原沼泽土壤的发生、性质与分类. 地理科学,1981,1(2):171~180

[4] 翟金良,何岩,邓伟. 洪泛作用与洪泛区可持续发展. 中国人口、资源与环境,2000(1)

[5] 李文华. 长江洪水与生态重建[J]. 自然资源学报,

1999,14(1):1~8

[6] 冯尚友. 水资源持续利用与管理导论. 科学出版社,2000

[7] 国家环保总局. 2000年中国环境状况公报

(责任编辑 王宏章)

表 1 各类型自然保护区建设现状(1997)

类型	数量(个)	面积(万公顷)
自然生态系统类		
森林生态系统	419	1 556.18
草原与草甸生态系统	20	197.19
荒漠生态系统	7	3 006.72
内陆湿地和水域生态系统	61	257.40
海洋和海岸带生态系统	26	50.01
野生生物类		
野生动物	258	2 475.24
野生植物	77	131.69
自然遗迹类		
地质遗迹	51	21.36
古生物遗迹	7	1.11
合 计	926	7 697.90

湖、东洞庭湖、东寨港、青海湖、米浦等 7 个自然保护区被列入国际重要湿地名录。

在管理上,国家自然保护区管理条例规定:“国家级自然保护区,由其所在地的省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门或者国务院有关自然保护区行政主管部门管理。地方级自然保护区,由其所在地的县级以上地方人民政府有关自然保护区行政主管部门管理”。但实际上,国家级自然保护区,除卧龙、白水江及佛坪 3 个自然保护区由国家林业局直接管理外,其他保护区均是由保护区所在地的省、自治区、直辖市人民政府的林业、环保、资源、农业等行政部门管理,或市、县林业、环保、资源、农业行政主管部门管理,有的国家级保护区由乡镇政府管理。地方级自然保护区,由其所在地的省、市、县人民政府有关自然保护区行政主管部门,或乡镇政府管理。

有关自然保护区行政主管部门大多在自然保护区内设立专门的管理机构,配备专业技术人员,负责自然保护区的具体管理工作。自然保护区管理及建设所需经费,由自然保护区直接主管部门或地方人民政府安排。国家只对国家级自然保护区的建设给予有限的资金补助。

表 2 1997 年不同级别自然保护区管理人员配备状况

级别	自然保护区数量		管理人员		科技人员		
	总数	有管理机构的自然保护区数	总数	平均(人/个)	总数	平均	占管理人员(%)
国家级	124	115	6 889	59.9	1 713	14.9	24.7
省 级	392	287	7 718	26.9	1 196	4.2	15.5
市 级	84	53	690	13.0	186	3.5	27.0
县 级	326	163	1 718	10.5	451	2.8	26.2
合 计	926	618	17 015	7.5	3 536	5.7	20.8

3. 自然保护区分部门管理

根据自然保护区条例,国家对自然保护区实行综合管理与分部门管理相结合的管理体制。国家环境保护行政主管部门负责全国自然保护区的综合管理。林业、农业、国土资源、水利、海洋等有关行政主管部门在各自的职责范围内,主管有关的自然保护区。

目前所建立的自然保护区由国家环保总局、国

家林业局、国家海洋局、农业部、建设部、国土资源部、水利部、中国科学院等部门分别管理。到 1997 年底,各自主管的数量见表 3。各主管部门自然保护区的建立往往与其行政业务范围、保护区类型以及历史渊源相联系。

表 3 各部门自然保护区数量

部门	国家级	地方级
林业局	83	501
环保总局	24	153
海洋局	7	4
农业部	6	38
建设部	2	0
国土资源部	1	16
中国科学院	1	0
水利	0	27
其它	0	66

三、自然保护区管理体制所面临的问题

随着自然保护区数量的迅速增长,以及我国其它保护地类型的增加与功能性质的定位交叉,自然保护区管理体制所带来的问题也逐渐加剧,制约了我国自然保护区的进一步发展。主要问题可以归纳为以下几点。

1. 主管部门责任不明确

我国自然保护区划分为国家级和地方级,地方级包括省级及地(市)级与县级。但在实际分级管理中,主管部门没有起到管理责任,如国家级保护区实际由地方省或县管理就是一个典型的案例。以国家级自然保护区为例,有以下主要问题。

(1)多头管理,各自为政 到 1997 年底,全国共有自然保护区 926 个,分别由国家 7 个部门管理。每个部门都有自己的管理体制、经费来源。各部局均积极发展隶属于本部门的国家级自然保护区,使得自然保护区的发展无法进行国家级的统一规划。重复建设、各自为政等问题日趋严重并开始制约自然保护区的管理与保护效率。由于受到部门体制的制约,具体主管部门与综合管理部门之间缺少主动的沟通和协调,综合管理部门也很难对各部门的自然保护区在宏观决策、政策指导与监督检查方面有所作为。保护区的主管部门太多,政出多门,影响了保护区的统一管理。

(2)批而不建,建而不管 1997 年 8 月,国务院办公厅发布了“关于进一步加强自然保护区管理工作的通知”。该通知指出:“全国 1/3 的自然保护区尚未建立管理机构,基本处于批而不建、建而不管的状态;部分自然保护区未明确划界,土地纠纷增多,侵占或改变自然保护区土地现状的情况日趋严重;部分自然保护区内部人口增加,居民点扩大,过度砍伐林木、盲目开垦土地现象严重,一些自然保护区名存实亡;资金投入不足,制约了自然保护区事业的发展,许多自然保护区的管理工作仅维持在简单的看护水平上”。

1998 年 136 个国家级自然保护区,仅有 3 个直接由国家级主管部门管理、由国家林业局直接拨给

运行经费,其余 133 个自然保护区均由保护区所在的省、直辖市或地、县有关行政部门管理。国家有关部门既没有给予运行与管理经费,也不对自然保护区的人事进行管理。在重点被调查的 12 个国家级保护区中,保护区局长由省政府任命的有 1 个、省林业厅任命的有 3 个、地(市)政府任命的有 5 个、县政府任命的 1 个、科研单位任命的 2 个。根据我国行政管理体制特点,自然保护区只对人事任命机构及经费拨款单位负责,因此,实际上国家主管部门难以对国家级自然保护区行使管理职能。

在被调查的 85 个自然保护区中,有土地使用权的为 64 个、占总数的 75%;还有 25% 的保护区没有土地使用权。由于土地权属不清,保护区管理机构代表国家行使权力时,往往陷入纠纷之中。如广西贺州市滑水冲自然保护区管理站认为,由于缓冲区与实验区山林权属属于各居民组,当社区居民在区内进行种植、开矿、砍伐等与保护区管理方向背道而驰的活动时,他们就无力制止。

2. 自然保护区性质不清,与其它类型保护地的功能相混淆

由于保护区分部门管理,国家没有统一的保护区建设规划,在具体保护区建设中对其功能与性质缺乏严格的界定,使许多保护区与其它类型的保护地功能混淆。

我国目前主要有 5 种类型的保护地,包括自然保护区、森林公园、风景名胜区、天然林保护地及其它传统文化森林保护地。自然保护区以其突出生物多样性的保护而有别于其它类型的保护地,即强调保护具有全球或区域、地区代表性的生态系统,濒危及受威胁状态的物种的生境及各类遗传资源,以使生物的多样性能为不同世代的人类公平地可持续利用。森林公园强调通过保护森林生态系统及其景观为人类提供休憩与旅游的场所;风景名胜区则重视保护与利用具有观赏、文化或科学价值的自然景物与人文景物以供人们游览、休息或进行文化活动;天然林保护区及传统文化保护地主要保护森林的生态系统服务功能,以增强与维护区域的生态环境条件与可持续发展能力。

但目前我国保护地体系尚未明确,各类保护地的性质与功能没有严格的界定,加上没有统一规划与严格规范的程序和监督协调机制,随着市场经济的发展,自然保护区的性质越来越不清楚,在国家自然保护中的定位也模糊不清,从而导致自然保护区与森林公园、风景名胜区及其它类型保护地的性质混淆。在自然保护区中建设森林公园与风景名胜区的越来越多,有许多国家级自然保护区甚至是“一个机构两块牌子”、“一片林子两个区”,即这些自然保护区既称为“自然保护区”,又称为“森林公园”或“风景名胜区”。在自然保护区功能区划分时,往往先满足森林公园及风景名胜区的功能要求,导致许多国家级自然保护区将旅游区规划在自然保护区的中心区域。于是在一些国家级自然保护区中,旅游区位于保护区的中心位置,保护区的核心区则分布在山上。这一现象如不及时改变,将严重影响自然保护区的发展及对生物多样性的有效保护。

3. 自然保护区机构定位不明确

自然保护区的管理机构应是主管政府部门的派出机构,属行政执法机构,但根据保护区抽样调查,目前保护区的机构运行有 4 种机制,即行政单位、事业单位、企业单位、事业单位企业运行。而属于行政单位与事业单位性质的自然保护区,几乎都逐步建立起了自我创收机制,实行差额事业单位或事业单位企业化管理与经营混为一体的运行机制。这一由自然保护区自身发展起来的运行模式与自然保护区的性质与功能严重背离,产生了以下一系列问题。

(1) 自然保护区的许多精力放在经营开发上,影响了对保护区的管理 许多保护区由于国家和地方政府没有提供足够的经费,或为了自身的“发展”,不能不面对现实,通过各种途径增加收入,把开发利用保护区的旅游资源与其它生物资源作为保护区增加收入的主要途径,把主要精力放在经营开发、增收节支上。

目前的保护区资源利用方式主要包括生态旅游和资源利用。从理论上说,经过科学的论证和严格的生态环境影响评价,适度开展一些生态旅游和资源利用活动,不会对自然保护区的生物多样性保护产生重大影响。但事实上,由于各种利益的驱动,在资源开发中很少经过严格的生态环境影响评价,在保护区中心地带发展“生态旅游”的保护区越来越多。同时,保护区开发管理人员数也往往大大多于保护管理人员数,如长白山共有职工近 1 000 人,而在自然资源保护与管理方面的职工仅约 200~300 人,其余 600~700 人主要从事旅游管理,应作为重点的保护工作反倒成了保护区所有工作的一小部分。

(2) 用保护区的资源创收营利,诱发了周边居民破坏自然保护区资源 保护区的建设制约了当地社区对资源的利用;而当保护区开发利用保护区内资源时,往往会加剧社区与保护区的矛盾,导致社区和保护区对资源使用权的争夺,诱发周边居民破坏自然保护区资源。根据抽样调查,过去 3 年,85 个保护区内发生违法利用资源的事件 2 117 起,最多的保护区发生 500 起,其次分别为 226、200、158、156 起。社区非法利用与开发保护区资源已成为保护区管理的主要问题。

(3) 保护区与周边社区及地方政府矛盾的加剧,与自然保护区内居民、周边居民争夺土地、旅游、生物资源,使自然保护失去群众与地方政府的支持 由于定位不明确,自然保护区管理机构常常表现为保护区资源的保护者与经营者的双重身份。一方面,他们代表国家维护自然保护区的资源,执行国家有关法规;另一方面,他们又成为资源的利用者和经营者,转而成为管理和执法的对象。保护区管理机构既是执法者又是执法对象的这种体制上的混乱,势必造成管理上的混乱并引起社区的纠纷。目前,很多保护区都设有生产经营或旅游开发机构,专门从事资源开发,他们是保护区管理机构管辖的企业,与其他经营者相比享有特权。自然保护区这种双重身份的做法,势必日益加剧他们与

地方政府和社区之间的矛盾。

4. 经费无保障

由于自然保护区管理体制混乱、责任不清、定位不明确,国家及各级政府均没有明确的经费预算计划。国家各主管行政部门每年仅对极少数几个自然保护区下拨部分基建费,而且专款专用,其运行费及自然保护区职员的工资均由地方政府负担及自然保护区创收自筹。地方级自然保护区的经费更是难以保障。

据抽样调查,85个自然保护区,平均每个保护区年收入113.92万元,其中:各级政府拨款58.62万元,保护区创收55.30万元。在职正式职工的人均经费约1.28万元,其中政府拨款人均仅约6910元。全部职工的人均经费约1.06万元,其中政府拨款人均仅约5475元。保护区人均经费远少于保护区日常管理人均2万元的需求,政府拨款仅占所需经费的33.3%。经费不足严重制约着自然保护区职能的发挥,也是保护效率下降的主要原因之一。尤其政府拨款太少,不仅使得保护区不得不设法开发保护区资源,以求创收自养,还影响了保护区的管理与保护,加剧了保护区与社区的矛盾,还削弱了各级政府对其主管保护区的监督管理能力。

5. 自然保护区能力低,难以实施有效的保护

自然保护区不仅应对保护对象实施有效的保护,还应是科研基地、生态教育基地。然而目前只有少数几个自然保护区能达到这一要求;却有25%以上的自然保护区没有土地使用权,近1/3的是无机构、无人员、无边界的“三无”自然保护区。

从管理机构的建设来看,926个自然保护区中,有566个建立了管理机构,占总数的61.12%。不同级别、不同地区、不同主管部门的自然保护区管理机构和人员的建设也存在较大差异(见表2)。

四、自然保护区体制改革政策建议

针对我国自然保护区发展所面临的问题,建议对自然保护区的管理体制进行全面的改革。

1. 建立科学的自然保护地分类体系

应根据自然保护多目标多属性特点,借鉴国际上的经验,并与我国自然与社会经济特点相结合,建立完整的自然保护地分类体系,并明确各类保护地的性质与功能,及相应的管理与保护政策。自然保护区应突出其保护生物多样性,以区别于其它类型的保护地。应禁止“一个机构两块牌子”、“一片林子两个区”的管理方式,从而解决目前许多自然保护区多个互相矛盾的目标与功能交织在一起的混乱局面,同时还便于根据自然保护区的性质制定具有针对性的政策与明确的管理要求,促进我国自然保护区的健康发展与生物多样性的有效保护。根据我国现有自然保护地的发展特点与文化传统,建议我国自然保护地分为6类,即自然保护区、自然遗迹保护地、森林公园、风景名胜区、生态公益保护地、生物资源保护地。

2. 进行国家自然保护区建设总体规划,重新确定国家级自然保护区

鉴于目前全国自然保护区体系基本框架已经

形成,建议根据生态系统与野生生物物种在全国或全球的科学、文化价值对全国进行综合的保护区体系规划,对现有的国家级、省级及县级保护区进行评价,重新确定国家级保护区名单,明确需要扩建的保护区以及待建的国家级保护区。

3. 改变目前多部门管理的模式,对自然保护区实行统一管理

建议在国务院行政部门下设立专门的自然保护区管理局,统一负责国家级自然保护区的管理,改变现行的“统一协调,多部门管理”的体制;各省市也应相应设立专门的自然保护区管理部门。

4. 明确管理职责,实行主管部门的直接管理

应明确自然保护区管理机构由国家自然保护区主管部门直接管理,地方级自然保护区由相应级别的政府部门直接管理。各个自然保护区管理机构作为国家或地方有关主管行政部门的派出机构,负责所在自然保护区的管理。从根本上改变目前管理责任不清、建而不管的状态。国家级自然保护区应由国家主管部门直接任命主管领导,并由国家主管部门给予经费预算与拨款,改变目前的国家级自然保护区由地方管理的模式。

5. 明确自然保护区的性质与机构定位,实行保护区管理人员公务员制

应明确自然保护区性质与其它自然保护地的区别,禁止一个自然保护区多个属性的做法,即一个自然保护区不能同时为森林公园或其它类型的保护地。应结合总体规划,对现有多个属性的自然保护区给予重新定位与调整。对自然保护区管理人员,应根据自然保护区的特点定编定额、实行公务员制,将自然保护区管理人员的职能从根本上转到保护上来,将自然保护区管理与资源开发经营完全分开,以提高自然保护区的执法能力和保护能力。

6. 将自然保护区建设纳入国民经济预算计划

应将自然保护区建设纳入各级政府国民经济发展计划,在预算中单列,以保障自然保护区的正常运行与发展。

7. 加强自然保护区法制建设,实行“一区一法”

建议根据每个自然保护区的特点,依照总的原则,分别制定各个保护区的实施条例或具有法律效力的保护区管理规划,使自然保护区管理有法可依。国家级保护区应由全国人大制定各个保护区的实施条例或具有法律效力的保护区管理规划;地方保护区的法规由相应级别的人大制定。

参考文献

- [1] 中国自然保护纲要编写委员会. 中国自然保护纲要. 中国环境科学出版社, 1987
 - [2] 国家环境保护总局. 中国生物多样性国别报告. 中国环境科学出版社, 1998
 - [3] 麦金农 J., 孟沙等. 中国生物多样性保护综述. 中国林业出版社, 1998
 - [4] 国家环境保护总局自然司. 中国自然保护区名录. 中国环境科学出版社, 1998
 - [5] 王献溥, 金鉴明. 自然保护区的理论与实践. 中国环境科学出版社, 1989
 - [6] 金鉴明. 自然保护概论. 中国环境科学出版社, 1991
- (责任编辑 肖庆山)