

# 改善我国自然保护区管理的对策

苏 杨

(国务院发展研究中心社会发展研究部 北京 100010)

〔摘要〕 我国的自然保护区在数量、面积快速增加的同时质量问题凸显,保护区没有管理好、没有经营好、没有利用好。出现这些问题有以下原因:目前国力下保护区范围过大,投资不足,资金未能统筹利用,因政策倾向、管理体制、权属等问题造成保护和开发矛盾难以协调等。解决这些问题的对策是将保护区建设和管理的工作重点从数量增长转移到质量提高上,增大对保护区的财政投入,提高资金利用效率,修改有关管理法规,填补政策漏洞,规范自养方式,促进建立社区共管共利机制,并在条件成熟时试点改革国家级自然保护区的管理体制。

〔关键词〕 自然保护区 改善管理 政策建议

〔中图分类号〕 X3

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 1000-7857(2004)09-0031-04

## COUNTERMEASURES FOR IMPROVING MANAGEMENT OF NATURAL RESERVES IN CHINA

SU Yang

(Research Department of Social Development, Research Center of State Council, Beijing 100010, China)

**Abstract:** China's natural reserve has witnessed a fast increase in numbers, but the quality issue has also come to the fore. The poor management of natural reserve is attributive to the following reasons: too wide a range for protection, inadequate investment, the contradiction between production and development owing to biased policies, improper management system and competence disputes. The author suggested that the focus of natural reserve construction shift to quality raising, financial input be increased, relevant management laws and regulations be modified, ways for self-supporting be standardized, the establishment of community mechanism for joint management and common profit be promoted and the management system of state-level natural reserve be improved when conditions become adequate.

**Key Words:** natural reserves, improving management, policy suggestion

**Document Code:** A

**CLC Number:** X3

**Article ID:** 1000-7857(2004)09-0031-04

自然保护区是维护国家生态安全、保护生物多样性的基地和生态建设的支点。改革开放以来,我国的自然保护区事业得到了迅速发展,截止 2002 年底,已有 1 757 个自然保护区,数量年均增长 18.24%,面积年均增长 22.39%。目前,我国自然保护区总面积和占国土的比例均进入世界前列。在我国自然保护区范围内有约 2 000 万公顷天然林和约 1 200 万公顷湿地,其中分布着我国 70%的生态系统种类、80%的野生动物种类和 60%的高等植物种类。应该说,我国的自然保护区在数量、分布、类型、结构上已基本满足了维护国家生态安全的需要。但由于我国在设立自然保护区上采取的是早划多划、先划后建、抢救为主、逐步完善的政策,管理工作显著滞后于划建,在数量问题解决的同时,保护区管理的质量问题日益凸显。

1 自然保护区建设和管理存在的突出问题

根据《世界银行 2000 年发展报告》,自然保护区占国土面积比例,全球平均为 6.6%,其中低收入国家为 5.9%,中等收入国家为 4.8%,高收入国家为 10.8%,而我国到 2002 年底这一比例已达 13.2%,这意味着我国的自然保护区在数量上已基本达标。据原林业部和国家林业局 1997 年和 1999 年对林业系统自然保护区的两次问卷调查以及

中国人与生物圈国家委员会 2000 年的“中国自然保护区可持续管理政策研究”<sup>[1]</sup>,我国大多数保护区在发挥保护生态系统、促进全面发展、开展科研科普等三大功能时普遍存在“没有管理好、没有经营好、没有利用好”等问题。

1.1 没有管理好 我国自然保护区的内涵较广泛,但总体上仍然是生态属性显著强于资源属性,在功能与性质上都区别于风景名胜区和森林公园等自然遗产。由于其显著的公益性,加之保护对象是“活”(处于动态演化发展中)的生态系统,对经济活动的干扰更敏感,因此,管理的难度也就超过了一般的自然遗产。

与美国、德国等发达国家基本无居民的保护区不同,我国的自然保护区内及周边人口众多,平均每个保护区内定居人口近 1.5 万,周边社区人口 5 万多。由于自然保护区是相对来说自然资源集中的地方,故在自然保护区范围内不仅有社区居民采樵、放牧、垦植等生产活动,还有各级政府支持或参与的林业、矿业、旅游等资源开发活动。这些开发过程中普遍存在毁林占地、大兴土木、建造楼堂馆所以及在保护区内建设公路、索道等情况,将保护区分割、破碎化,影响了生态系统的内在循环,干扰了野生动物的觅食、繁殖。这种开发造成的破坏即便在《中华人民共和国自然保护区条例》(以下简称《条例》)中严禁进入的保护区

核心区也屡见不鲜。我国已有超过 1/3 的国家级自然保护区出现因不当开发而导致的保护目标劣化的问题。还有的地方片面强调开发、建设的需要,擅自改变自然保护区性质、范围、界限和功能区划。例如,为了油田开发的需要,黄河三角洲国家级自然保护区的核心区被迫多次“搬迁”;新疆布尔津县为了开发哈纳斯湖的旅游,更是撤销了自然保护区管理处。

从各地的经济发展规划中可以看出这种破坏趋势仍然没有被遏止。尽管《条例》中明确了“国家将自然保护区的发展规划纳入国民经济和社会发展规划”,但全国有 47.9% 的国家级自然保护区的建设规划没有纳入属地政府的发展规划,往往是自然保护区的规划、地方政府的发展规划、各个旅游经营单位的规划等都在自然保护区内发生作用。这些规划之间相互冲突的现象非常普遍,最终的执行情况往往是保护方“让路”。

另外,上世纪 80 年代以来,随着野生动物消费市场的扩大和市场流通的完善,对保护区内野生动物的偷猎日益猖獗,包括大熊猫、金丝猴、藏羚羊等在内的国家一级保护动物都难以幸免,仅 1996 年四川的一次反走私突袭就没收 146 张大熊猫皮。有些保护区甚至招致灭绝性的打击,例如海南邦溪保护区的主要保护物种坡鹿竟被猎光。

在资源开发与保护的矛盾日益加剧的情况下,全国超过 50% 的保护区的管理却只能维持在简单的看护水平,还有 37% 的自然保护区未建立管理机构;26% 的保护区未配备管理人员,未能开展野外巡护。加之许多保护区还存在土地权属问题、行政权力受限,因此保护区普遍存在“批而不建、建而不管、管而不力”和管理中有法不依、执法不严的现象。这种情况下,相当数量的保护区就难免出现保护目标劣化的问题。

**1.2 没有经营好 保护区兼具资源属性** 尤其在我国这样一个自然保护区内涵较广泛的发展中国家,加之我国自然保护区运营资金缺口很大,因此在我国现行的保护区管理评价指标体系里,将保护区经营好、具有自养能力也是管理指标之一。目前,已有超过 80% 的保护区走上以自养补不足之路。其中,超过 40% 的保护区参与林业、农业、矿业等开发,超过 50% 的自行开展旅游经营,23% 的自然保护区违规开放核心区接待游客,44% 已经开展旅游的自然保护区还没有建立旅游管理规章。这类自养经营活动不仅缺少规划,而且保护区本身既是裁判员,又是运动员,有时还充当教练员,因此保护区对自然资源“监守自盗”的现象非常普遍。在已开展旅游的保

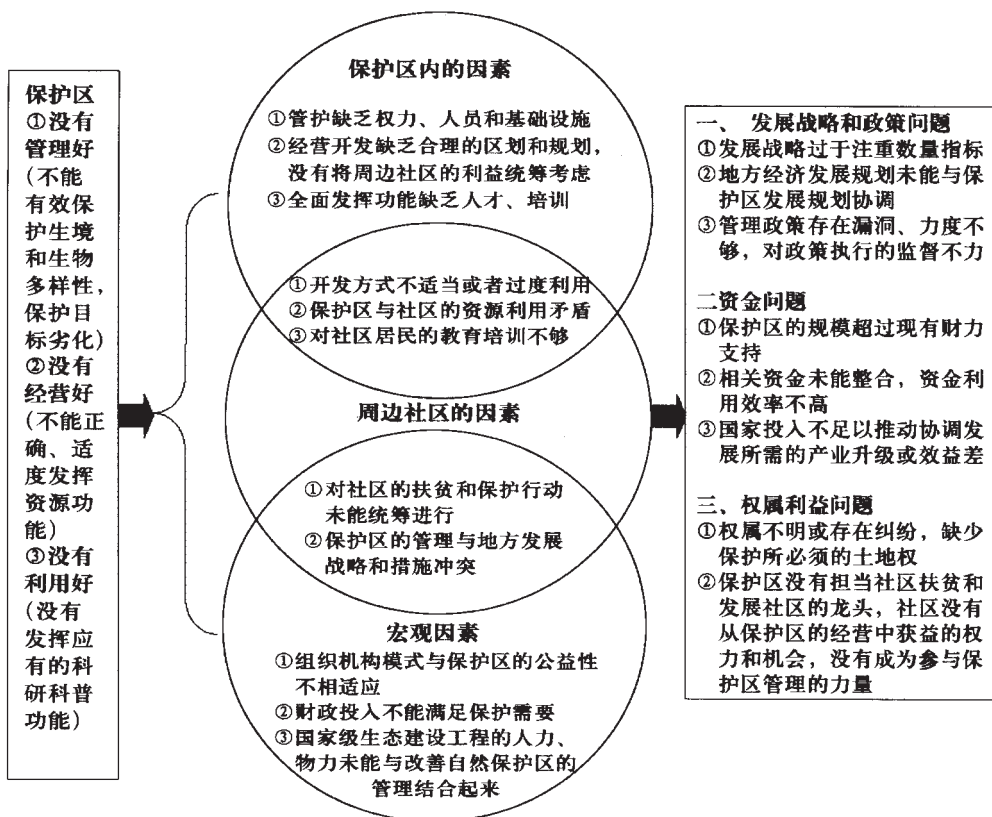
护区中,有 44% 存在垃圾公害,12% 出现水污染,22% 的自然保护区由于开展生态旅游造成保护目标的劣化。

**1.3 没有利用好** 自然保护区丰富的生物多样性、景观地貌和受干扰较小的环境本底使其必然成为科研和科普的重要基地。在发达国家,保护区是国家科研和科普体系的重要组成部分,也是将潜在的生物多样性资源转化为现实生产力的基地。例如,德国的国家公园是国家生态旅游的主要目的地,国家公园用于科普的经费占年度日常管理费的 30% 以上。我国的保护区管理机构在生存上自顾不暇,发挥科研科普功能是管理中最薄弱的环节,表现在:仍有 26% 的保护区未配备管理人员,管理人员中科技人员仅占 22%,管理队伍整体素质普遍较低;有 3/4 的保护区没有进行保护区资源监测,有近 70% 的保护区未进行资源综合考察;有 50% 以上的保护区未进行任何科学研究;开展旅游的保护区中仅有不到 20% 开展了科普活动。

## 2 对前述问题的原因分析

应该说,前述问题的产生从根本上看应归因于我国的发展程度较低,因而保护区的公益性和其生态功能在实践中难以得到保证。但在现阶段,以下几点是影响我国保护区管理质量难以提高的直接原因,这当中既有保护区内和周边社区的因素,也有宏观调控的因素。

**2.1 保护区管理的质量问题未受到应有的重视** 与保护目标相比,政府投入严重不足 从经济学角度可以把生态环境建设划分为两类:一是环境效益和经济效益具有互补性的生态环境建设,如基本农田建设和林业建设,这类生态环境建设可以利用市场机制诱发出来;二是环境效益和经济效益具有竞争性的生态环境建设,如设立自然保护区,这类生态环境建设具有较强的公益性,应以政府投入



为主。而我国决策部门和各级地方政府未将加强保护区建设和管理放到应有的位置,对其生态效益认识不够,投入亦严重不足,这是目前对自然保护区建而不管、管而无力的首要因素。

发达国家用于自然保护区的投入约为 2 058 美元/平方公里,发展中国家约 157 美元/平方公里,而目前我国各级政府对于自然保护区每年的总投入不足 2 亿元,折合为 52.7 美元/平方公里。国家对自然保护区的投入规模过小,以致我国有 41.5% 的自然保护区没有办公经费,近 1/3 的保护区没有固定的人员经费,只有 1% 的保护区基础设施比较完善,因此保护区很难将管护、科研、科普工作同时做好。另外,即便是国家林业局这样的自然保护区业务主管部门,仍然将数量增长作为工作的首要目标,在 2000 年制定的《50 年全国野生动植物保护及自然保护区建设工程总体规划》中要求“到建设期末,使我国自然保护区数量达到 2 500 个,总面积 1.728 亿公顷,占国土面积的 18%”。这种业务主管部门片面追求数量的倾向性也是保护区的管理质量难以提高的重要原因。

在资金不够、部门工作方向存在问题的情况下,有限的资金还没有得到充分利用。国家级以下的保护区中新增资金近 90% 用于改善员工福利、盖楼和添置交通工具等方面,对于协调与周边社区的矛盾、开展科研等的投入很少。从改善管理的角度看,资金利用的效率很低。

尽管经费投入少、资金利用效率不高,但我国在保护区管理上却不切实际地追求过高的目标。按国际自然与自然资源保护联盟(IUCN)对保护区的分类,全球需要严格保护的保护区仅占全部保护地的 16%,而我国已建的保护区中确定为严格保护的比例竟高达 71.25%,居世界第一位。据世界保护监测中心(WCMC)1999 年对我国 608 个保护区的调研,认为根据国际标准我国保护区需要严格保护的仅占总数的 7%。将严格保护的自然保护区比例定得过高,既不符合我国这样人口众多的发展中国家的国力国情,也忽视了对保护区资源中可再生部分的合理利用。显然,在我国保护区建设和管理中存在名义上目标过高和实际上重视不够的极大反差,在实践中这种反差就常常表现为“说一套、做一套”和“有法不依、执法不严”。

### 2.2 经营开发不规范,没有以改善管理为主要目标

在国家投入不足的情况下,我国保护区运营资金中通过经营开发自筹的占到了 40% 以上。但许多保护区将经营创收视为目的而非改善管护的手段,加之我国自然保护区在分布上表现出了与贫困地区的高度相关性、保护区周边基础差、缺乏发展环境影响较小的产业的条件,因而保护区的自养方式很容易走到资源掠夺性开采或过度开发的老路上去。我国也缺乏类似美国国家公园《特许经营法》规范的保护区经营开发政策。这种情况下保护区对管护资源的“监守自盗”是很难避免的。

同时,尽管社区的经济活动是构成保护与开发的矛盾的重要方面,大多数保护区在经营开发时却普遍忽略了与社区的共利,出现“只许州官放火不许百姓点灯”的情况,强化了保护区与社区的矛盾,使居民在管护上的主动参与性大大降低,因此保护区的经营开发并未能起到减轻破坏管护的作用。

我国许多保护区的保护目标劣化还与保护区“一地多

牌”后的不当经营有直接关系。我国的各类自然遗产大多采取属地管理,地方想提高知名度与显示度、想多渠道争取拨款和投资,因此同一块区域重叠设置风景名胜区、森林公园与自然保护区等,越是资源价值高的自然遗产这种现象就越严重。例如,新疆天池既是省级自然保护区也是国家级风景名胜区,湖南张家界武陵源更是集国家级森林公园、自然保护区、地质公园、风景名胜区多块牌子于一体。由于这几类自然遗产在功能上存在显著差异,故重叠设置既不利于自然保护区的保护,也不利于风景名胜区和森林公园的经营开发。这种“一地多牌”现象在实践中不仅容易引起部门矛盾,也给有些地方故意混淆三者的管理界限和无序开发留下了借口。

2.3 由于行政和利益关系以及权属问题,保护区的管理软弱无力 自然保护区管理机构一般按差额事业单位或事业单位企业化管理,业务由上级主管部门管理,行政上则由县级以上地方政府管理,日常运行经费也主要来自地方。地方作为保护区的“衣食父母”和“家长”,很容易滋生在保护区内违规开发资源的特权思想,这是近年来各地保护区内的违规开发屡禁不止的重要原因。

我国的自然保护是后起事业,保护区建设大多采取先划定范围再逐步落实建设的方法。在划范围时主要考虑生态系统的完整性,没有将居民作为保护区的组成要素来看待,对地方和社区的经济利益考虑较少,划界后事实上侵犯了社区的利益,因此后续工作阻力重重。有相当数量的保护区划界后无钱或无力办理征地手续,土地权属未落实到保护区,许多地方政府出于自身利益考虑也对给保护区发放林权证采取不合作的态度。

总之,由于在财、权等方面受限制,保护区很难进行有效有力的管理。

2.4 管理法规存在漏洞,执法不力 我国的保护区形态多样,有的保护区内包含各种生境,影响因素很多,单靠《条例》难以覆盖所有的现实情况,而且 1994 年颁布的《条例》本身存在漏洞。近年来各地的开发方式花样迭出,屡屡钻《条例》的空子。例如《条例》第十五条第一款“自然保护区的撤销及其性质、范围、界线的调整或者改变,应当经原批准建立自然保护区的人民政府批准”,实践中演变成了只要多一道批准手续,面对“经济建设需要”、“实现环境与发展双赢”,自然保护区的范围就可以“合理调整”。黄河三角洲保护区的核心区就是在此名目下为了服从生产需要而屡次“搬迁”的。目前,对自然保护区内违规及违法犯罪的惩处,不仅缺少统一的标准和对相关司法条款的详释,而且相对于违规破坏资源的程度,《条例》和相关法律法规的惩戒力度也太小;有些保护区管理部门出于自身利益考虑或迫于压力,执法不力。这是近年来保护区内偷猎现象屡禁不止的重要原因。

### 3 推行扶持性政策,改革管理体制

世界自然保护区的管理,经历了“保存、保护、管理、综合管理”的演化,正由隔离保护走向兼顾资源可持续利用、兼顾周边社区发展的综合管理。这种趋势也符合现阶段我国具体情况。为实现以综合管理方式改善保护区的管理质量,必须有力地推行扶持性政策,改革管理体制。

#### 3.1 确立新的自然保护区发展原则,将解决质量问题

上升到首位 考虑到我国自然保护区的主要问题已转移到管理质量上,我国的保护区发展方针也应从重建设数量向重管理质量上转变,从抢救性建区向法制化管区上转变,从追求发展速度向追求更高的生态与社会综合效益方向转变。应在制定相关政策时确立“适度发展、严格管理、共同开发”的保护区发展原则,并据此修改《50 年全国野生动植物保护及自然保护区建设工程总体规划》,将改善已建保护区的管理列为首位工作,并在“全国野生动植物保护及自然保护区建设工程”<sup>[12]</sup>中体现出来。

3.2 多渠道并举解决保护资金不足的问题 解决保护资金不足应从以下 3 个渠道着手。

3.2.1 开源 国家应该将生态建设资金用于生态效益最好的渠道。应将保护区建设和管理经费根据隶属关系列入相应级别的财政经常性预算,可以先从国家级自然保护区开始。按目前的理想水平估算<sup>[3]</sup>,全国 188 个国家级保护区每年需要经费 4.58 亿元左右(包括基建和机构日常运行费),仅占我国每年生态建设资金的 1% 左右。另外,在国债资金安排中应优先考虑保护区项目,林业部门应把林业生态效益补偿基金多向自然保护区倾斜,林业系统所属保护区应当全部纳入生态公益林范围,以保障级别较低保护区的基本管护费用。国家和地方在安排天然林保护、退耕还林还草还湖、水土保持等生态建设工程和以工代赈等项目时,对所在区域的自然保护区应给予适当倾斜,在条件合适的地方应将自然保护区管理部门作为扶贫资金的管理者,由保护区牵头开展扶贫项目。此外,还应大力开拓其它方面的资金渠道,例如借鉴国外经验、建立基金和捐赠机制、鼓励保护区争取国外援助项目等。

3.2.2 节流 应按国际通用的分类方法对我国的各项自然遗产进行分类管理,必要时可以缩小保护区范围。对很多资源属性更强的保护区,应划为森林公园、风景名胜区来管理。对于一地多牌的自然人遗产,应当根据区域现状和设置标准重新评估,明确归类。

3.2.3 提高资金的利用效率 鉴于保护区机构的能力是改善管理的重要障碍,国家新增加的投入应优先用于加强自然保护区机构的能力建设。自然保护区内部要进一步推行分区、分级管理制度,这样可以有目标、有侧重地使用资金,使自然保护区在生态保护、科研教学、科普宣传、生态旅游及资源持续利用示范等不同利用方向的功能得以充分发挥。新增资金也应恰当地用于增强保护区的自养能力。自然保护区的自养经营要以改善管理为根本目标:一方面,国家和地方对于自然保护区范围内利用保护资金启动的适当经营活动,如发展种植养殖业、生态旅游等,应在开发政策、资金投入、贷款、税收等方面予以扶持;另一方面,应将资金更多地用于与社区组成的共管共利体系,在经营中让社区居民参与到产业经营中来,调整经营收入的分配状况,并适时开展职业培训、技术扶持、小额信贷等,使得社区能真正从保护区的经营中获利。只有这样才能使社区居民成为保护区日常管护的力量,才能减少社区居民对保护区资源的破坏。

3.3 完善管理法规,加大执法力度,建立与保护区管理考核相联系的奖惩机制 应修改 1994 年颁布的《条例》,填补法规漏洞。根据近 10 年来对保护区管理产生负面影响的案例,修改和补充的内容应包括以下 5 个方面。一是

从根本上解决土地、林地等权属问题,确保自然保护区(尤其是核心区)内的一切资源(包括土地)由保护区机构统一管理。根据我国《土地管理法》第五十八条的规定:“国家为公共利益需要使用土地的,可以依法收回国家土地使用权”,《条例》应据此明确自然保护区可以采用适当补偿的方式依法收回土地使用权。二是明确自然保护区范围内的开发和建设必须服从自然保护区的发展规划。保护区范围一经确定,只能依据规划按核心区、缓冲区和实验区分区利用,核心区范围不能因为经济建设的原因更改。三是明确建立生态补偿制度。对因建立保护区而给周边社区经济发展带来的限制,应由同级别的财政给予相应的补偿。四是加大法律惩处力度。对在保护区范围内进行违规经营开发和偷猎野生动物造成较大破坏者,除经济惩处之外,应参照《刑法》第 338 条、341 条追究刑事责任。五是应补充有关特许经营的规定。

参照发达国家的保护经验,考虑到我国保护区千差万别的自然和经济条件,我国的国家级自然保护区应尽快做到“一区一法”,将保护区的管理要求更准确地用自己的规章制度表达出来,便于公众监督。同时,应建立与保护区管理考核相联系的奖惩机制,对保护和管理不力的自然保护区,要采取重点监督、限期整改、提出警告和撤销命名、追究负责人相关责任等措施,以根治保护区自身违规经营和执法不严的痼疾。

3.4 在小范围试点的基础上改革管理体制 为全面改善保护区的管理,必须在条件成熟时改革保护区的管理体制。我国只有四川卧龙 3 个保护区由中央部门垂直领导并具有保护区内的行政管辖权限。随着我国财力的增强,对于国家层次上公益性明显的国家级自然保护区,应在小范围内试点的基础上改革管理体制,即在有条件的国家级自然保护区逐步实施国家与地方的双重领导,在规划、投入等方面以国家主管部门为主,为过渡到垂直管理作准备。

#### 注释与参考文献(References)

- [1] 我国的保护区分属林业、环保、农业、国土资源、海洋、科学院等系统,其中林业系统所辖自然保护区约占我国自然保护区总数的 80%,因此上述调查和研究的代表性较强。本文出现的数据除特殊注明外,均出自上述渠道。
- [2] 它是我国林业六大生态建设工程之一,自 2001 年开始实施,是目前我国加快自然保护区建设的主要行动。2002 年这项工程投资额为 3.93 亿元。
- [3] “目前的理想水平”指自然保护区按照发展规划完成基础设施建设、按照机构编制拨足人员经费、按照《条例》要求开展基本管护所需的费用。
- [4] 韩念勇.中国自然保护区可持续管理政策研究[J].自然资源学报,2000(3):32~37
- [5] 祝光耀.我国自然保护事业的发展现状与前景[J].环境保护,2000(2):28~29
- [6] 杨朝飞.中国自然保护区建设管理[A].见:永恒的亚洲生命——首届全球生物多样性论坛文集[M].北京:中国环境科学出版社,1999
- [7] 李勇华.自然保护区的功能及强化管理的思考[J].生态经济,2001(3):30~32
- [8] 刘建国, M.Linderman.保护区生态退化:卧龙大熊猫自然保护区的案例[J]. Science, 2001(4)
- [9] 苏杨.中国西部自然保护区与周边社区协调发展的研究与实践[J]. 中国可持续发展, 2003(4):48~52 (责任编辑 王宏章)