

•编者按•

当前我国自然保护区管理中存在的问题与对策思考

马克平*

(中国科学院植物研究所植被与环境变化国家重点实验室, 北京 100093)

On key issues and possible solutions related to nature reserve management in China

Keping Ma*

State Key Laboratory of Vegetation and Environmental Change, Institute of Botany, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100093

今年是中国自然保护区事业发展六十周年。纵观其发展历程, 中国自然保护区体系建设取得的成绩令世人瞩目, 是中国生物多样性保护的主力军。在当前生态文明建设的大背景下, 自然保护事业受到空前的重视。无论是今年的“两会”(第十二届全国人民代表大会第四次会议和全国政协十二届四次会议), 还是刚刚发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》都体现了国家对生态环境和自然保护工作的重视。习近平主席也多次强调: 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, 推动形成绿色发展方式和生活方式。这可视为经济发展新常态下自然保护的政治基础。

在肯定取得的成绩和认识到目前良好政治和社会发展环境的同时, 必须认清存在的问题, 才能更有效地发展壮大我国的自然保护区体系。近年来本人考察多个自然保护区, 参加数十次自然保护区评审会和研讨会, 对管理中存在的问题和可能的对策常有思考, 在此简单梳理, 就教于同行。

自然保护区仍然面临社会经济发展的威胁

尽管中央积极推动绿色发展和习近平主席的“绿水青山就是金山银山”的理念, 三令五申保护自然资源和生态环境是一条不能逾越的底线, 但以经济发展冲击自然保护区的案例仍然屡屡发生。针对内蒙古锡林郭勒草原、河南小秦岭、宁夏贺兰山、山东长岛、广东丹霞山等5个国家级自然保护区的生态环境问题, 国家环保部2016年1月13–14日分别

约谈自然保护区所在市(盟)级人民政府、保护区省级行业主管部门及保护区管理机构主要负责人, 督促其全面落实相关的法律法规, 坚决制止破坏自然保护区生态环境的各种违法违规行为(http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/14/c_128629550.htm)。

新疆卡拉麦里有蹄类野生动物自然保护区则是近年来受到广泛关注的案例。自2005年起, 先后进行了5次调减, 用于资源开发, 面积从1.8万多km²缩减至1.3万km²; 2015年4月17日新疆维吾尔自治区人民政府批复了第六次调减方案。经过6次调减, 自然保护区面积的1/3被调出, 核心区和缓冲区被肢解(附录1)。野生动物适宜生境面积在2000–2010年间减少了45.9%(王虎贤和任璇, 2015), 主要是面积调减后大规模的煤炭资源开发等活动引起的。由于卡拉麦里自然保护区是蒙古野驴(*Equus hemionus*)和鹅喉羚(*Gazella subgutturosa*)等有蹄类野生动物的重要栖息地, 曾被称为“观兽天堂”。本人10年前到该保护区考察时就曾亲眼见过多群蒙古野驴和鹅喉羚。保护区多次调减造成的后果引起社会广泛关注。习近平主席曾两次做出重要批示, 要求整改。2016年2月16日自治区人民政府发布《关于进一步加强卡拉麦里山有蹄类野生动物自然保护区管理工作的决定》。新疆卡拉麦里自然保护区暂停第六次调减面积后, 阿勒泰地区富蕴县和昌吉回族自治州积极实施整改措施。同时, 拟将已调出保护区范围的具有较高保护价值的部分区域重新划入保护区管理(http://news.xinhuanet.com/2016-03/11/c_128

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: kpma@ibcas.ac.cn

793729.htm)。最后的成效如何,现在下结论还为时过早。

内蒙古阿拉善盟共有9个自然保护区,其中包括国家级2个、自治区级6个。保护区内各类建设项目有71个。两个国家级自然保护区都由于开发项目在2014年被环保部通报,之后盟政府组织整改(附录2),但保护区中其他的开发项目未见整改报道。

总之,以开矿、旅游、扶贫、改善交通等名目要求自然保护区让路的呼声此起彼伏,地方申请自然保护区晋级的热情锐减。现实令人担忧。

国家级自然保护区基本运行费应由中央财政支出

截至2014年底,我国已经建立国家级自然保护区428处,占全国保护区总数的15.9%;面积达9,466万ha,分别占全国保护区面积和陆域国土面积的64.7%和9.7% (<http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2014zkgb/>)。国家级自然保护区是我国生物多样性保护的最核心地区,极其重要。然而,由于它们很多地处欠发达的老少边穷地区,地方政府财政支付能力有限,基本运行艰难,发展几成奢望。然而,1994年发布的《中华人民共和国自然保护区条例》(以下简称《保护区条例》)第23条规定:“管理自然保护区所需经费,由自然保护区所在地的县级以上地方人民政府安排。国家对国家级自然保护区的管理,给予适当的资金补助”。这一规定制约了中国自然保护事业的发展,甚至导致一些国家级自然保护区为了自身生存开展违法违规经营活动。本人在不同场合呼吁,应该由中央财政统一解决国家级自然保护区的基本运行经费,并对其实施严格管理。得到的答复是,之所以不能实施是中央和地方事权划分问题。然而,事权划分应该根据事业发展需要而作出必要调整。

国务院自然保护区管理部门应参与自然保护区负责人任免过程

《保护区条例》第21条规定:“有关自然保护区行政主管部门应当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”。实践中,很多国家级自然保护区的主要负责人都由县里任命。应该说大多数负责人是胜任的;但也有些负责人在专业背景、管理能力等方面不合适。如果国务院自然保护区管理部门以适当方式参与此过程,会有助于任用更多德才兼备且热

爱自然保护事业的人作为负责人,提高管理队伍素质和能力,推动自然保护事业的快速发展。

自然保护区管理局的主体管理地位需要加强

近年来发现,有些自然保护区的管理经营权已经承包给公司或者由地方政府的派出机构直接管理,自然保护区管理局失去了其主体管理地位。若干国家级自然保护区都出现这样的问题。甚至有的自然保护区管理局局长进入自己的保护区都要经营公司的门卫同意。在这样的情况下,如何对自然保护区实施有效管理的确成了问题。尽管目前这样的国家级自然保护区仍属少数,但有扩大的态势。因此要采取积极的应对措施。

国家级自然保护区应施行定期评估和动态管理制度

目前的428个国家级自然保护区不仅保护价值不同,管理水平也参差不齐。应该建立第三方评估制度,对国家级自然保护区进行定期评估,并将评估结果与经费支持强度、主要负责人绩效挂钩;对评估结果差的保护区施行限期整改直至降级处理。

尽快发布和施行自然保护地法

《保护区条例》1994年发布,时过境迁,很多内容已经不适用,亟待修订升级。部门利益驱动的争论是“自然保护地法”不能出台的重要原因。几年来,究竟是称为“自然遗产法”、“自然保护区法”还是“自然保护地法”,相关部门和有关专家争论不休。希望大家能够以中国自然保护事业的大局为重,共同努力制定“自然保护地法”。目前,中国的自然保护涉及环保、林业、农业、国土、海洋、水利等多个部门。类型也越来越多样化,如自然保护区、国家公园、地质公园、森林公园、湿地公园、沙漠公园、矿山公园、风景名胜区、水利风景区等。自然保护地比自然保护区概念有更大的包容性,可以用一部“自然保护地法”把各种类型的自然保护体系包括进来,而自然保护区的概念则有些局限。

国家公园建设的目标应该是改进目前我国的自然保护地体系

自中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议以来,我国逐步兴起了建设国家公园的热潮。不仅国家发改委牵头组织全国试点,相关部门也在以各种方式推动,很多省区都在积极行动。由于没有明确的顶层设计,出现了很多问题。建立国

家公园的初衷是解决多头管理、“九龙治水”的问题,但目前已经建立的“国家公园”都没有从体制机制上解决这个问题。2008年国家环保部和国家旅游局共同批准了黑龙江汤旺河开始国家公园试点;同年,国家林业局批准云南省为国家公园建设试点省,云南省普达措国家公园2007年已经正式挂牌;2015年9月,国家林业局批准的西藏羌塘藏羚羊、野牦牛国家公园挂牌;2015年12月中央全面深化改革领导小组通过了《中国三江源国家公园体制试点方案》。但实际上到底谁有权利审批仍然是个问题。然而,最大的问题是国家公园建设没有在国家层面与改善当前的自然保护地体系有机结合。就国家公园而建国家公园,是值得慎重思考的策略。

野生动物造成的损失应该由中央财政赔偿

自然保护区主要为保护生物多样性而设立,随着保护区管理的加强,野生动物种群逐渐恢复,野生动物伤人、袭击家养动物、损毁农作物事件频繁发生。《中华人民共和国野生动物保护法》第14条规定:“因保护国家和地方重点保护野生动物,造成农作物或者其他损失的,由当地政府给予补偿。补偿办法由省、自治区、直辖市政府制定”。然而,目前只有云南、陕西、吉林等少数几个省有专门的野生动物致害补偿办法,并且还存在补偿主体不明确等问题。致使受害者获得补偿困难,对自然保护产生抵触情绪,甚至出现过激行为。有的省份每年要支付六七千万元的补偿金,感觉财务负担很重。既然“野生动物资源属于国家所有”(保护法第3条),赔偿主体应该是国家,中央财政统一支付比较合理。否则,野生动物丰富且保护效果好的省份反而需要支付高额的赔偿金,对保护可能产生负反馈作用。

国家保护物种名录应该定期更新

国家保护物种是自然保护区的主要保护对象,即使生态系统类型保护区也要重视国家保护物种的保护。然而,我国国家保护物种名录更新严重滞后。《国家重点保护野生动物名录》自1989年发布

实施以来,长期没有得到全面、系统的更新;虽然作过两次修改,包括1993年将《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)附录I和附录II所列非中国原产的所有野生动物分别核准为国家一级和国家二级保护野生动物,2003年将麝科麝属(*Moschus*)所有种由国家二级保护野生动物调整为国家一级保护野生动物,但名录主体部分没有任何变化。《国家重点保护野生植物名录(第一批)》于1999年发布施行,2001年将念珠藻科的发菜(*Nostoc commune* var. *flagelliforme*)保护级别由二级调整为一,其他没有任何变化。《国家保护的有益的或者有重要经济、科学研究价值的陆生野生动物名录》(简称“三有名录”)2000年发布实施。作为保护依据的上述3个重要名录,分别有27年、17年和16年没有实质性变化,已严重滞后于部分物种种群的变化。导致一些新出现的濒危物种未能被及时收录,一些种群得到良好恢复的物种未能及时降级,给相关保护工作带来了不利影响。因此,应根据野生生物种群及其生境的变化情况,定期(如5年)对《名录》进行调整和修订。国家环保部和中国科学院分别于2013年和2015年联合发布了《中国生物多样性红色名录——高等植物卷》和《中国生物多样性红色名录——脊椎动物卷》。这两个物种红色名录是修改国家物种保护名录的重要基础,应该充分利用。目前的国家物种保护名录主要包括了种子植物和脊椎动物,对于孢子植物、无脊椎动物和微生物涉及很少,应该组织专门队伍加强相关研究,对这些类群物种生存状况进行客观评估,为全面系统更新国家物种保护名录提供科学支持。此外,世界自然保护联盟(IUCN)发布了生态系统红色名录编制方法,并在一些国家和地区施行。我国具有良好的人才和研究积累,又与IUCN团队保持着较好的合作关系,应该积极推动我国生态系统红色名录的编制工作。

参考文献

王虎贤,任璇 (2015) 卡拉麦里自然保护区野生动物适宜性生境变化. 新疆环境保护, 37(1), 18-23.

附录 Supplementary Materials

附录1 新疆卡拉麦里有蹄类野生动物保护区功能区调整对比图(<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/2016082-1.pdf>)

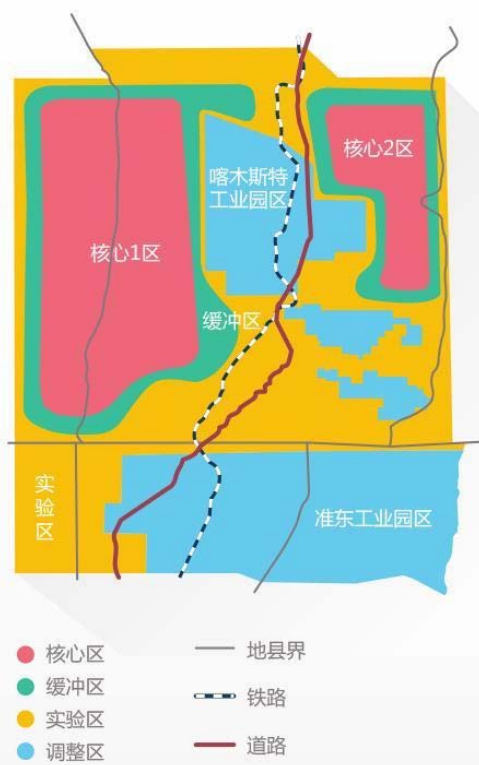
附录2 内蒙古阿拉善盟政协提案(2015-46号) (<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/2016082-2.pdf>)

马克平. 当前我国自然保护区管理中存在的问题与对策思考. 生物多样性, 2016, 24 (3): 249–251.
<http://www.biodiversity-science.net/CN/10.17520/biods.2016082>

附录 1 新疆卡拉麦里山有蹄类野生动物保护区功能区调整对比图
(资料来源: http://news.qq.com/a/20150609/024433.htm?tu_biz=1.114.2.1)



调整后



原图来源：新疆自治区环保厅公示内容

马克平. 当前我国自然保护区管理中存在的问题与对策思考. 生物多样性, 2016, 24 (3): 249–251.
<http://www.biodiversity-science.net/CN/10.17520/biods.2016082>

附录 2 内蒙古阿拉善盟政协提案(2015-46 号)

(资料来源: http://www.als.gov.cn/zx/zxta/1_93119/default.shtml)



关于进一步解决自然保护区问题的建议

(2015 年 1 月 13 日)

案号: 政协阿拉善盟委员会八届三次全体会议提案 46 号

提案者: 达布希勒、达兰太

近年来, 随着我盟国民经济建设, 工业发展力度的加强, 工矿企业规模不断扩大, 自然生态保护与经济社会发展的矛盾日益突出, 尤其是在自然保护区领域更为明显。

一、自然保护区基本情况

我盟共有 9 个自然保护区, 其中, 国家级自然保护区 2 个、自治区级自然保护区 6 个、旗县级自然保护区 1 个, 总面积达 3046049 公顷, 主要保护对象为野生动植物、自然景观、恐龙化石等。

其中, 2 个国家级自然保护区设立了专门的管理机构, 拥有专业技术人员编制。其他地方级自然保护区与其主管部门实行一套人员, 两块牌子的管理模式, 没有独立的管理机构及专业技术人员。

二、存在的问题

(一)开发利用规划与自然保护区的冲突

据了解, 《阿拉善盟砂石、粘土矿矿业权设置方案》、《阿拉善左旗巴音诺日公矿区花岗岩矿业权设置方案》、《阿拉善左旗巴润别立镇巴音朝格图嘎查骡子山制灰用灰岩矿采矿权设置方案》、《阿拉善左旗巴润别立镇巴音朝格图嘎查制灰用灰岩矿矿业权设置方案》等采矿权设置方案已获得自治区有关国土部门的审查并备案。而其中大部分矿区都涉及到自然保护区区域, 甚至有些矿区在自然保护区核心区。

(二)违法违规项目与自然保护区的冲突

据不完全统计,我盟自然保护区区域内各类建设项目共有 71 个。其中,内蒙古贺兰山自然保护区内有 24 个、额济纳胡杨林自然保护区内有 3 个、腾格里沙漠自然保护区内有 10 个、东阿拉善自然保护区内有 25 个、巴丹吉林自治区级自然保护区 1 个、巴丹吉林沙漠湖泊自然保护区内有 8 个。其中大多数项目因《自然保护区管理条例》等法律法规的限制,各类手续都难以办理,也无法正常生产运行,很大程度上影响了当地的环境保护工作和国民经济建设。

先不论工矿项目,我盟部分重点道路、旅游等项目都对与自然保护区存在着冲突,这对以后的管理和保护有着很大的隐患。例如穿胡杨林保护区的道路项目,如若在此道路上发生交通意外,发生火灾或者泄漏有毒有害物质,将会对胡杨林保护区产生不可估量的损害,而且此道路还穿越胡杨林保护区的核心区。又例如南寺、北寺、巴丹吉林旅游区、胡杨林旅游区等一些旅游基础设施,都位于自然保护区,各方面的评价手续都不全,每逢旅游高峰期,人流量将突现上涨,对于管理和保护都有很大的影响。

(三)一些产权用地与自然保护区的冲突

贺兰山保护区内有宁夏银川粮油购销公司 781 粮库、宁夏军区三关团部等军事用地;东阿拉善保护区把一些牧民产权用地划入了自然保护区;我盟的一项民生工程——黄河应急分洪工程也涉及到自然保护区。这些地域都存在双重产权问题,这与设立自然保护区的初衷已发生了变化,对自然保护区管理和保护部门增加了难度,也影响保护区本身的发展和保护。

三、提出的建议

(一)彻底清理违法违规项目

依据《中华人民共和国自然保护区条例》和《内蒙古自治区自然保护区实施办法》等法律法规规定,并认真落实《国务院办公厅关于做好自然保护区管理有关工作的通知》(国发〔2010〕63 号)精神,彻底清理涉及自然保护区的违法违规项目,切实加强自然保护区管理力度。

2014 年 12 月 10 日,环保部办公厅给各省(区、市)人民政府办公厅发《关于通报国家级自然保护区人类活动遥感监测与实地核查情况的函》(环办函〔2014〕1720 号),我盟仅有的两个国家级自然保护区都列于通报名单中。随后盟行署办公厅结合我盟实际情况下发《关于做好贺兰山自然保护区建设项目清理规范工作的通知》(阿署办发〔2014〕211 号),对涉及贺兰山自然保护区的 24 个项目做出重要批示,并要求贺兰山自然保护区内的探矿和采矿活动,必须在 2016 年 8 月前全部清理完成。但其它几个自然保护区内同样存在类似的问题,却未获得明确的批示。盟环保局,曾针对全盟所有自然保护区内建设项目下发了清理工作的通知(阿环发〔2014〕352 号),但此类问题涉及多部门、多领域,环保一家很难有切实有效的办法,必须是从盟委、行署层面责成各相关部门协同配合,才能根本上解决问题。

(二)做好保护区调整工作

根据《关于进一步加强自然保护区建设和管理工作的通知》(环发〔2002〕163号)。自然保护区的划定和规划,应与土地利用总体规划等相关规划相协调,应该坚持面积范围适度、科学和合法的原则,对面积过大、与周边社会矛盾突出且难以按有关法律法规进行管理的,应予适当调整。显然,我盟多数自然保护区都存在此类问题,现有一些盟内重点企业、重点工程设施以及今后一段时期的开发利用规划方案都与自然保护区存在冲突。因此,为了正确处理保护与发展、近期与长期发展、局部利益与全局利益的关系,有必将自然保护区区域和矿产资源区域放在一个平面上,统筹考虑,总体规划。盟行署办公厅在《关于做好贺兰山自然保护区建设项目清理规范工作的通知》(阿署办发〔2014〕211号)中已明确提出科学调整自然保护区范围和功能区的指示。但从全盟范围考虑,不是只有贺兰山保护区需要调整,其他几个保护区同样存在各类问题。因此,针对确实有必要调整自然保护区范围和功能区的,将此工作纳入政府的议事日程,将全盟所有自然保护区的调整工作一次性统筹处理,避免今天我调整,明天又调整,后天他调整的尴尬局面。

综上所述,从目前我盟实际情况出发,要解决自然保护区问题,应当从盟委、行署层面拿出一份适合我盟当前乃至今后一段时间的总体规划方案,使得经济社会发展、生态环境保护、资源开发利用等各方面协调发展。而且这份“大规划”应当要坚持“适度调整”、“应保尽保”和“坚守底线”相结合的原则。

“适度调整”就是要对自然保护区设立时没有充分考虑的因素,再次进行论证,申请审批部门予以适当调整,以服务我盟经济社会发展。

“应保尽保”就是对全盟动植物和地质资源进行系统全面的研究甄选,确定一批具有代表性、珍稀性和独特性的自然区域,补充自然保护区,以确保我盟自然保护区保护总面积不会明显下降。

“坚守底线”就是要对拟调整的自然保护区进行充分的现场调查和技术论证,对于确实存在代表性、珍稀性和独特性的区域,坚决不允许调整,并且对此区域的各类建设项目要进行彻底清理,要站在生态文明建设的高度,守好生态环境的底线。