

浅谈中国自然保护区的建设和可持续发展*

孟庆玉¹, 廖秀川²

(1.西昌学院 动物科学系,四川 西昌 615013;2.四川省片口自然保护区,四川 绵阳 621000)

【摘要】中国是世界上生物多样性最丰富的国家之一,建立自然保护区和加强保护区的管理是保护生物多样性及其生态功能的最好方法。但我国的自然保护区在建立和保护过程中存在许多实际问题,因此要使保护区的功能得到充分发挥,做到有效管理,仍然还有很长的路要走。本文简单的论述了我国自然保护区的概况和主要存在的问题,并阐述了对自然保护区可持续发展的几点建议,希望通过这几个方面建议的实施可充分发挥保护区的作用,实现其可持续发展。

【关键词】中国;自然保护区;可持续发展

【中图分类号】S759.9 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1891(2008)01-0028-05

中国九百六十万平方公里的土地,跨越经度50度,纬度50度,有着丰富的生态系统,是世界上生物多样性最丰富的国家之一,被国际上的保护组织誉为“生物多样性大国”和“生物多样性全球热点地区”^[1]。然而中国也面临世界最严重的人口压力和迅速的经济带来的严重威胁。植被破坏、生物入侵、野生生物资源过度利用、水资源耗竭、沙漠化等问题,使中国濒危物种的数量不断上升。随着中国加入WTO以及2008年的夏季奥运会,世界对中国的兴趣也在与日俱增,而中国的生物多样性也会因此而面临更多的和新的威胁。所以,保护中国的生物多样性、维持生态系统正常的生态功能已经成为我国现代化建设中一项十分紧迫的任务。

保护生物多样性最有效的方法之一是最大限度地保持当地生态系统中的当地物种,因此建立自然保护区和加强保护区的管理是保护生物多样性及其生态功能的最好方法。我国的自然保护区被定义为保护各种生态系统或自然环境,保护生物多样性,拯救濒临灭绝的野生生物以及保护自然历史遗产而划定的特殊的自然地域^[2]。在这些自然保护区中,既包括各种自然地带中各种生态系统的代表,又包括一些珍贵、稀有动植物种类的主要分布区,候鸟繁殖、越冬场所和迁徙停息的驿站,以及饲养、栽培品种的野生近缘种的集中产地。自然保护区的内涵还包括具有特殊保护价值的地质剖面、化石产地、冰川遗迹、地质地貌、瀑布、温泉、火山口、陨石所在地、海岛等,甚至包括风光优美的自然风景名胜、特殊的农业耕作区等。

自然保护区的建立意义重大。可以实现保护、恢复自然资源,合理利用自然资源;监测自然综合体及其生态系统;保护自然历史产物;改善人类生存环境,以及促进生产、科学、文化、教育、卫生保

健等,特别是对实现人类社会可持续发展的意义重大。

1 中国自然保护区的概况

我国的第一个自然保护区是由中国科学院于1956年建立的广东省鼎湖山自然保护区,之后我国的自然保护区建设经历了50~80年代的停滞期,80~90年代稳步发展和体制建设,从90年代后期到目前在数量和面积上的突飞猛进几个阶段,截止2002年底,不包括香港、澳门和台湾,我国已经建立了1757个不同级别的自然保护区,到2003年6月,国家级保护区226个。全国自然保护区总面积132.9万平方公里,陆地的保护区面积约占陆地国土总面积的13.2%^[3,4]。在我国有分布的全部1238种哺乳类、爬行类和两栖类中只有49种完全没有任何保护区覆盖,其他的物种或多或少在某个或更多的保护区中有分布。虽然对于我国的很多重要生态系统来说保护区面积覆盖非常不够,但是我国超过85%的陆地生态系统或多或少都有代表性的保护区^[4]。

2001年12月21日,我国野生动植物保护历史上第一个全国性重大工程,也是全国六大林业重点工程之一的“全国野生动植物保护及自然保护区建设工程”正式启动,其规划总体目标是到2050年,使我国自然保护区数量达到2500个,总面积1.728亿公顷,占国土面积的18%,形成一个以自然保护区、重要湿地为主体,布局合理、类型齐全、设施先进、管理高效、具有国际重要影响的自然保护网络。这样,我国的保护区管理已经从过去的数量增加,发展为在系统规划的基础上逐步增加数量的同时提高保护区体系的管理水平的阶段,真正发挥保护区体系的生物多样性保护和生态功能恢复和维持的重要作用。

2 中国自然保护区存在的问题

收稿日期:2008-01-12

*基金项目:西昌学院自然科学课题,项目编号(YTSA0606)。

作者简介:孟庆玉(1978-),女,内蒙古赤峰人,讲师,硕士,主要从事野生动植物保护与利用方面的教学与研究。

中央和地方政府已经认识到自然保护区对我国生物多样性、生态系统的正常功能以及当地经济的可持续发展的重要意义,对自然保护区的重视程度正在迅速增加。然而,尽管被保护的面积越来越大,但由于自然保护区自身的保护性、自然性、脆弱性以及管理薄弱、经费短缺等原因,许多保护区内还存在非法猎捕、滥砍滥伐、过度放牧、非法耕作、污染、违反生态规律、保护区工作人员从事非法狩猎和利用保护区内资源、过度发展旅游业等现象,导致保护地内生物多样性的丧失还在继续。造成这些现象存在的最根本原因是我国的自然保护区在建立和保护过程中仍然存在许多实际问题,主要表现在^[3-11]:

2.1 缺乏一个有关保护地的合理的、清晰的和灵活的法律框架

虽然我国目前已经有一些有关自然保护区的法律,如:《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国自然保护区条例》《中华人民共和国野生动物保护法》《自然保护区土地管理办法》等,但现行的法律和法规存在很多问题:(1)缺乏足够的灵活性:很难有效地管理全国所有1700多个位于不同地点、具有不同条件、处于不同生态系统、面临不同人类活动压力的保护区。(2)过于笼统:遇到许多具体问题时无从可依。(3)存在很多违背生态原则和自然规律的地方:如过于强调植树造林,而没有强调维持生态完整性的前提,忽略生态恢复,结果造成人工林单一化严重,甚至大量种植外来物种,使这些人工林缺乏正常的生态功能。强调人工饲养繁殖野生动物,没有强调控制外来入侵种和维护野生动物正常生态习性等前提,造成保护区饲养繁殖当地或外来的野生动物的现象严重,因而也使我们的保护偏离了其根本改善生态系统的初衷。

2.2 缺乏协调管理和统一监督的机制

自然保护区的管理部门和机构繁多,部门之间冲突和隔离严重,各级部门管理机构不健全,协调功能不能正常发挥。据2001年底的统计,我国约有62%的保护区建立了管理机构,但仍有1/3以上的保护区尚未建立相应的管理机构^[9]。同时管理人员的任命没有统一的职业标准要求、考核制度和选拔程序,导致鱼龙混杂,这不利于激励优秀的保护管理人才的积极性。对于行政决策失误,甚至是错误,没有建立有效的制约机制。再加上目前保护区管理人员缺乏专业培训,缺乏经验,缺乏生物学和生态学的知识,造成许多管理方式违背生态学原则,给就地保护带来严重的负面影响。这些管理方式

不仅不利于生物多样性的保护,反而导致生态进一步退化。

2.3 经费筹措和管理监督机制不合理

保护区的最大经费来源通常来自地方或部门,但很多保护区,特别是级别比较低的保护区,这样的投资十分有限,甚至维持工作人员的工资仍然很困难。能够得到的投资也通常被用作基础设施建设(各种用房和道路)经费、事业费(保护区工作人员的工资和一部分日常办公费用)和特殊项目费(保护区资源调查以及其他的短期项目),对于日常巡护、监测和执法,绝大部分保护区没有长期有保障的预算,这就导致绝大部分保护区并没有坚持长期有效的日常巡护、监测和执法,这是目前保护区管理不善的重要原因之一。同时对各类经费的管理缺乏各级监督,经费管理不善问题十分严重。在大量经费并没有有效地用于保护工作同时,很多保护区又迫于支付管理人员的工资压力,而寻求资源利用获取经费的方法,比较多的现象是不合理地发展生态旅游而导致保护区内资源的破坏。还有相当多的保护区周边地区,甚至是保护区内的旅游收入利益分配不均,为保护做出贡献的单位和个人得不到应有的补偿,使保护和经济利益之间的矛盾更加突出,也使保护经费不足成为突出问题。

3 中国自然保护区可持续发展的几点建议

设立保护地有时被看作是一种把生物多样性和其它资源留下来不让人们继续利用的途径,但从本质上讲它是一种有悖于发展的行为。不过,现代保护理论认为恰当的设计和管理可以使保护地为人类社会提供可持续的利益。在1980年,全球保护战略就指出:“发展的目标是提供社会和经济福利”,而“保护的目标是确保地球可持续发展和维持所有物种生存的能力”。可见,可持续发展是发展和保护互相依存的过程,尤其是它确保了生态过程、生命维持系统以及生物多样性都得以维持,并保证了自然资源得到有效管理以使人类能够短期和长期受益。目前,在中国以及全世界,可持续发展已经成为保护行动的核心理念。

在中国,自然保护区对野生动植物及其生态系统的保护作用日益增大,但要使保护区的功能得到充分发挥,做到有效管理,仍然还有很长的路要走。通过以下几个方面建议的实施可充分发挥保护区的作用,实现其可持续发展。

3.1 加强领导,统一组织协调

由于历史和现实的原因,我国形成了横向分部门管理、纵向分级管理的管理体制格局。生态系

统各要素的关联性被部门界限、行政区界限、行政级别等人因素割裂开来,不符合生态系统管理的要求。因此,要由自然保护区相应的各级政府主管部门负责人和有关专家共同组成保护区的管理与发展委员会,来决定保护区有关的重大事项,协调解决保护区在规划建设和管理工作中存在的疑难问题;审议保护区的发展规划和年度建设计划,并监督其实施;审议保护区规划建设和管理工作推进情况,并提出意见;研究、制定保护区相关的政策、制度和规范性文件;采取多种形式,筹措保护区建设和管理资金。

3.2 明确管理体制,设置管理机构

国家环保总局肩负着对所有环境问题部门之间矛盾的协调以及生态保护管理效果的监督任务。但由于环保系统各级单位在生态保护问题上机构能力和管理人员能力不足,导致在自然保护区管理上部门之间的矛盾协调不力,以及各个主管部门的管理缺乏统一监督等问题。因此急待提高整个环保部门体系在生态保护管理上的能力,包括完善机构建设,增加和培训相关管理人员,明确其协调和监督的职责,建立生态保护标准体系,包括保护区管理水平标准和管理人员的职业标准,树立其在生态保护上的监督和协调方面的权威性。对具体的保护区,针对多头部门管理和执法的情况,如果仅靠环保部门进行协调还不够的话,可以建立管委会,授权管委会统一执法,在未建立管委会的保护区,可以推行联合执法。同时需要建立一套自然保护区管理标准、职业标准和评估体系,希望通过实施这样的标准来加强评估,并将评估的结果和保护区的经费支持力度和行政手段等奖惩制度联系在一起,加强协调和监督,提高总体水平。

3.3 做好规划设计,确立发展目标

按照《中华人民共和国自然保护区条例》(简称《条例》)规定,在功能区划分上,可将保护区规划为核心区、缓冲区、实验区和外围保护地带。在具体规划建设上,要坚持“重在保护、适度开发,中心保护、周边开发”的原则。核心区和缓冲区要在自然资源全面保护上下功夫,实验区和外围保护地带要在保护区可持续发展上做文章。保护区周边景观建设要与保护区的建设同步进行,并保持协调和谐。

3.4 多元筹划资金,合理分配经费

保护区基础设施建设资金和日常管理经费除向各级政府、环保、水利、林业和国土等部门争取外,还可按照“谁投资,谁受益”的原则,把保护区的

建设项目整合包装成开发项目,面向社会融资。

目前许多保护区管理不善的重要原因之一是良好生态系统的生态效益所产生的利益,如旅游、水土保持、水力发电等,没有合理地被分配到为保护而出力或承担损失的个人或集体,而使保护区面临保护经费缺乏或当地社区生计困难和生活水平降低,而大量的受益单位并没有返还足够的经费来恢复其活动所造成的破坏和维护生物多样性,因而造成保护区及其周边地区的生态破坏。因此急需建立一个公平分配利益的机制,以确保加强保护所得的利益能够得到合理的分配,更好地激励改善生态环境的活动,缓解当地的贫困问题,缓解保护和社区发展的矛盾,甚至使保护成为当地经济发展的动力和机会之一。

另外,要加强经费的管理,确保经费有效地用于生态保护。政府的经费机制,如在经费申请、管理监督、奖励等方面,都应该引导使更高比例的经费应用于保护地管理人员素质提高、生物多样性监测和执法,使建立起来的保护区能够有效地开展保护工作,控制对基础设施建设的投资,特别是针对借用保护设施建设为名得到经费,实际却为发展生态旅游或其他经济发展做准备的现象。

3.5 开展科学研究,增加科技含量

在保护区建立时就必须制定一个全面系统、行之有效的科学研究计划。重点要做好下列各方面的工作:一是通过实地调查研究,编制区内全部物种的目录,作为监测它们现况和发展趋势的基础;二是研究保护区内主要物种种群的完整性,明确不同生态系统关键物种及该种与其他物种以及环境的相互关系。在研究并保护好各个物种自然遗传变异的基础上,管理具有重要经济价值的物种;三是与保护区周边社区研究保护好区内外的生物资源和规划好土地合理利用,科学地建立人与自然相互协调、充满活力的景观镶嵌体;四是把保护区建设成研究生物多样性的基地,广泛宣传介绍,使人们进一步理解生物多样性保护行动的意义和作用;五是研究制定保护区开展生态旅游和环境教育的规划,使广大公众和工作人员本身对生态旅游有更深刻的认识和了解;六是研究如何发挥保护区的资源优势,探索开发有价值的物种资源及其遗传资源,确立自己的拳头产品及系列产品;七是开展生物学测定,探索和分析生态系统中各个组成成分以及整个生态系统和保护区变化、发展的趋势和可能性,为实现保护区的持续开发目标提供可靠的理论依据。

3.6 加强资源管理,增强生态功能

按照《条例》,自然保护区内保存完好的、天然状态的主要保护对象以及珍稀、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;缓冲区只准进入从事科学研究观测活动;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;外围保护地带,要严格按照规定进行开发建设,发展无污染、绿色生态产业,控制大型开发经营利用活动。由此可见,合理利用实验区和外围保护地带是实现保护区的可持续发展的有效方法。但利用必须把保护放在第一位,要有利于保护对象的生存及其自然环境的保持,有利于全面恢复和保护自然资源和自然环境,拯救濒危物种,保护和生物多样性,有利于协调自然保护区的建设及各项事业的发展。但由于合理利用项目在保护区内的开展,所以要进行更为严格的管理,从而不背离自然保护的宗旨。为此,除了保护区管理部门严格管理项目和经营者外,国家和地方保护区主管部门还应在项目开展的前、中、后期都参与必要的指导、监督和检查,并聘请资深专家参与业务、技术指导,确保保护、发展相辅相成,相得益彰。

3.7 开发生态旅游,促进持续发展

生态旅游也是保护区的一项任务,它的发展既可以为保护区建设筹集资金,同时,还可以促进地方经济建设和环境教育的发展。但我国的生态旅游还存在旅游设施无序开发、经营不当、管理技术水平不高和游客环境意识淡薄等问题,因此在我国自然保护区的旅游开发中必须首先解决以下问题:(1)制定保护区生态旅游发展计划,要施行政府主导与市场导向相结合,有计划的进行;(2)完善规章制度,促进保护区旅游开发管理的法制化、规范化和科学化;(3)合理确定环境容量,适度控制旅游规模。保护区旅游主管部门要充分认识到由于旅游饱和与超载会对保护区产生影响和其后果的严重性。在旅游旺季,可采取以下措施对旅游容量加以控制:分散景点、疏散游客;对于景观优美,但生态系统较为脆弱的景点、景区,采用限额售票或提高门票价格,减少游览人数;划定范围,实行临时封闭;选择若干同类区域轮流开放、间歇式开发。(4)多元旅游开发,以体现保护区开展生态旅游的特点,又能满足现代人回归自然的愿望,适应人们对生态旅游多样化的需要,把保护区建设成为具有野营、探险、科研、教育和观光等多功能的旅游区。(5)坚持与社区共建的原则,充分调动社区居民参与保

护区规划与管理。通过规划地方餐饮服务行业、住宿服务行业、土特产品开发,为当地居民提供就业机会,缓解居民传统生活方式与保护自然环境间的矛盾,让社区居民通过生态旅游得到实惠,支持保护区的工作,达到有效保护自然资源的目的。(6)加强生态保护的宣传教育,提高旅游主体保护环境的自觉性。

3.8 强化综合执法,维护生态安全

执法工作是保护区一切保护工作的保障和后盾。但我国保护区分类体系不完善,缺乏一套和管理目标、法律、管理方式、监督标准等联系在一起的分类体系,因而也无法建立起一套相应的法律框架和管理要求,致使保护区管理缺乏灵活性,不能因地制宜,不利于解决保护和发展之间的矛盾。这是目前我国保护区管理上的最大症结所在。我国急需制定一套适合我国情况的保护地分类体系,同时建立起一套合理的有关我国自然保护地管理的法律框架。这个法律框架应该能够囊括所有的自然保护地(即包括目前的风景名胜区和森林公园等除自然保护区外的其他保护地形式),针对不同的类别,制定相应的目标、保护和发展要求,以及相应的管理标准和区划要求。保护区的管理机构还要主动与有关执法部门建立联系,取得支持,争取获得在保护区的执法委托权。积极与环保、林业、水务和公安等部门协调,严肃查处各类破坏保护区资源的各类违法行为。

3.9 协调周边关系,实行社区共管

保护区是一项事关子孙后代的伟大事业,这不仅是政府的责任,还需要社会各界人士的积极参与。保护区只有处理好周边地区有关部门和社区的关系,同他们广交伙伴,在划定并管理保护地的同时,更好地支持贫困农民,包括使他们有能力影响决策过程;投入相等份额的成本,获得相同的利益;建立利于贫民的机制,对环保工作予以奖励;减轻并将损失降到最低,对损失进行公正的赔偿;尊重传统的使用方式和出入权,尤其是允许社会中最脆弱群体进入保护地;提高与保护地有关的决策过程的责任感和透明度;确保监控和评估保护地时照常包括贫困和社会影响评估。当保护地内包含少数民族的传统圣地时,当地社区就更有权对如何管理和利用资产发表意见。保护区与社区共建为保护区的持续稳定健康发展提供了新的思路。保护区的建设离不开社区群众的支持和社区经济的发展,只有当保护区的发展考虑了当地社区群众的利益,并通过产业结构调整,发展林业产业,增加科

技支撑,改变传统的不合理的资源利用方式,才能有效减轻人为活动对森林资源的破坏,最终达到保护区与社区协调发展。

3.10 建立培训基地,搞好生态教育

保护区是一个天然的生态教育基地,应加强展览馆、陈列室、影视厅、教室等基础设施建设,加强生态环境教师队伍建设,使之成为一个全市,乃至全省最大的、最具活力的生态环境教育培训基地。

由于人类对自然的开发利用存在着盲目性,使得其赖以生存的自然环境急剧恶化、自然资源日益衰竭。时至今日,人们从惨痛的历史教训中,已意识到自然环境和自然资源的重要性与不可替代性,同时已充分认识到保护自然生态系统最理想的手段是建立自然保护区。但我们现在必须要从以上几方面加强保护区的管理和建设,实现自然保护区可持续发展。

注释及参考文献:

- [1]汪松,解焱.中国物种红色名录第一卷——红色名录[M].北京:高教育出版社,2004.
- [2]王恺.中国国家级自然保护区[M].合肥:科学技术出版社,2002.
- [3]国家环保总局自然生态保护司.全国自然保护区名录,2002.
- [4]国家林业局野生动植物保护司.中国野生动植物保护五十年[M].北京:中国林业出版社,2003.
- [5]国家林业局野生动植物保护司.中国自然保护区政策研究[M].北京:中国林业出版社,2003.
- [6]国家环境保护局自然保护司.自然保护区管理法规文件汇编[M].北京:中国环境科学出版社,1996.
- [7]李迪强,宋延龄,欧阳志云,等.全国林业系统自然保护区体系规划研究[M].北京:中国大地出版社,2003.
- [8]解焱.中国自然保护区管理体制综合评述 载于《中国环境与发展评论》第二卷(郑易生主编) 社会科学文献出版社,2004.
- [9]汪松,解焱,等.保护中国的生物多样性[M].北京:中国环境出版社,1999.
- [10]汪松,解焱,等.保护中国的生物多样性[M].北京:中国环境出版社,2001.
- [11]施光孚.功在千秋的自然保护事业[M].北京:海洋出版社,2002.

Discussion on Construction and Sustainable Development of the Nature Reserves in China

MENG Qing-yu¹, LIAO Xiu-chuan²

(1. Department of Animal Science, Xichang College, Xichang, Sichuan 615013;

2. Piankou Nature Reserve of Sichuan, Mianyang, Sichuan 621000)

Abstract: China is one of the abundant biodiversity regions in the world. Establishing nature reserves and strengthening of their management are the best methods to preserve the biodiversity and their ecological function. However, there are still a series of issues in the reserves. Thus in order to bring the nature reserves into full play and manage them efficiently, there is a long way to go. This article simply discussed the overview and main issues of nature reserves in China and expounded a few suggestions of nature reserves' sustainable development. If some measures could be adopted for the nature reserves in future, the sustainable development would be achieved.

Key words: China; Nature reserve; Sustainable development