

自然保护区整合优化及可持续发展对策探讨

尚辛亥¹, 王雪军^{1,2}

(1. 国家林业和草原局驻北京森林资源监督专员办事处, 北京 100018; 2. 国家林业和草原局调查规划设计院, 北京 100714)

摘要:以广西壮族自治区乐业县为例, 针对自然保护区的现状及其周边社会经济发展现状, 分析了保护与发展的主要问题。提出了整合现有保护区, 合理规划自然保护区范围, 合理划定不同管理区域, 同时严格管理景区内的运营公司等发展对策, 以期实现保护与发展互助双赢, 全面提升生态、经济、社会三大效益。

关键词:自然保护区; 可持续发展; 国家公园; 乐业县; 对策

中图分类号: S759.9; X36 文献标识码: A 文章编号: 1002-6622(2019)06-0032-06

DOI: 10.13466/j.cnki.lyzygl.2019.06.007

Discussion on the Integration and Optimization of Nature Reserves and Countermeasures for Sustainable Development

SHANG Xinhai¹, WANG Xuejun^{1,2}

(1. Office of the National Forestry and Grassland Administration's Forest Resources Supervision Commissioner in Beijing, Beijing 100018, China; 2. Academy of Forest and Grassland Inventory and Planning, National Forestry and Grassland Administration, Beijing 100714, China)

Abstract: According to the present situation of natural protection area in Leye county, Guangxi autonomous region and its surrounding social and economic development, we analyzed the main problems of protection and development. This paper puts forward some development countermeasures, such as integrating existing protection sites, rationally planning the scope of natural conservation areas, rationally delineating different management areas based on management objectives, and strictly managing the operating companies in scenic spots, in order to achieve mutual benefits of protection and development. Win-win situation and improve all aspects of ecological, economic and social benefits.

Key words: nature reserves, sustainable development, national park, Leye county, development countermeasures

自然保护区是为长期保护自然及其生态系统服务和文化价值, 通过法律或其他有效途径专门认定并进行管理的有明确范围的地理空间^[1]。世界自然保护联盟(IUCN)依据管理目标将自然保护区

收稿日期: 2019-09-01; 修回日期: 2019-09-06

基金项目: 区域人工林遥感动态监测系统集成(2018K-1)

作者简介: 尚辛亥(1971-), 男, 河北藁城人, 博士, 主要从事工作: 森林资源保护。Email: shang1971@163.com

通讯作者: 王雪军(1977-), 男, 教授级高工, 博士, 研究方向: 森林资源监测。Email: wangxuejun320@126.com

分为6个主要类型:严格保护区或荒野地;国家公园;自然历史遗迹;生境或物种管理区;受保护的陆地或海洋景观;自然资源持续利用保护地^[2]。我国与IUCN自然保护地相对应的保护形式有自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、水利风景区、海洋公园等多个类别,组成了中国的自然保护地体系^[3-4]。

中国自然保护地体系“顶层设计”重要性和迫切性成为共识,目前我国自然保护地主要存在体系层面问题,一是缺少国家层面统一的保护地目标管理框架,导致各类保护地功能定位模糊;二是机构重叠设置,多头管理并存;三是保护地孤岛化、生态系统管理碎片化严重等问题。自国家层面提出“建立国家公园体制”之后,国内有许多学者提出了国家公园制度“顶层设计”的重要性^[5-13],希望抓住新时期新时代建立国家公园体制这一契机,制定具有中国特色的国家公园和其他类型自然保护地的标准体系,按照统一的标准和框架进行科学的分类和梳理,建立中国自然保护地管理分类体系和管理机制^[14-18]。党的十九大报告明确提出“构建国土空间开发保护制度,完善主体功能区配套政策,建立以国家公园为主体的自然保护地体系”,预示着我国的自然保护事业将逐步实现以自然保护区为主体向以国家公园为主体的历史性转变,这是我国进入中国特色社会主义新时代,党中央站在中华民族永续发展的高度提出的战略举措^[13]。我国长期以来存在顶层设计不完善、管理体制不顺畅、产权责任不清晰等问题,与新时代发展要求不相适应。为此,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》^[19],此次出台指导意见,是贯彻落实习近平生态文明思想、统筹山水林田湖草系统治理的具体举措,也是建立以国家公园为主体的自然保护地体系的根本遵循和指引,标志着我国自然保护地进入全面深化改革的新阶段。广西壮族自治区百色市乐业县作为国家级重点生态功能区,区域内有多种类型的自然保护地存在,研究乐业县自然保护地的现状,探讨解决目前保护地存在问题的方法,以期为全国自然保护地建设提供一种思路。

1 保护地现状

乐业县辖区内自然保护地包含国家级自然保护区、国家级森林公园、县级森林公园、国家地质公园各1处(表1)。

1) 乐业-凤山世界地质公园。总面积9.3万 hm^2 ,由乐业大石围国家地质公园和凤山岩溶国家地质公园组成,包括8大景区和2个地质博物馆,其在乐业境内面积为4.46万 hm^2 。根据国土资源部《关于加强世界地质公园建设的函》(国土资函[2005]145号)要求,成立了“乐业-凤山世界地质公园管理委员会”。管委会主任由乐业和凤山县县长担任。管委会下设办公室、乐业园区管理局、凤山园区管理局。两园区管理局又分别下设办公室、地质公园保护与规划管理股、地质旅游与科普教育股、地质公园网络中心,以及地质公园博物馆等,乐业县区域内管理机关为中国乐业凤山世界地质公园乐业县园区管理局,为正科级事业单位。

2) 广西百色乐业大石围天坑群国家地质公园。总面积1.75万 hm^2 ,2004年2月由国土部批准建立,管理部门为中国乐业凤山世界地质公园乐业县园区管理局,编制8人,另聘请2名讲解员和1名水电工。

3) 乐业县五台山森林公园。2016年批准建立的县级森林公园,总面积495.3 hm^2 ,绝大部分为天然林,属于乐业县县城饮用水源地,现在为广西乐业旅游投资开发有限公司开发,实际没有正常运营。

4) 雅长兰科国家级自然保护区。成立于2005年4月,2007年6月批准成立管理局,2009年9月经国务院批准晋升为国家级自然保护区管理局目前实行“管理局—管理站—管理点”三级管理,设有花坪、红田、雅长3个管理站,并下设16个管理点。保护区管理局核定全额拨款事业编制39名,核定后勤服务聘用人员控制数70名。

5) 广西黄猿洞天坑国家森林公园。2002年由雅长林场建立,规划面积1.39万 hm^2 ,位于雅长兰科植物自然保护区的实验区。目前由雅长林场、雅长兰科国家级自然保护区管理局共同管理,但没有正常运营。

表1 乐业县区域内自然保护地基本情况表

Tab. 1 Basic situation table of nature reserres in Leye county

名称(类型)	管理单位	管理人员 编制	土地 所有权	面积 /万 hm ²	建立 时间	法律法规依据
乐业-凤山世界地质公园	中国乐业凤山世界地质公园 乐业县园区管理局	8	集体、国有	4.46	2010.10	
广西百色乐业大石围天坑群 国家地质公园	中国乐业凤山世界地质公园 乐业县园区管理局	8	集体	1.75	2004.2	地质遗迹保护管理规定
广西黄猿洞天坑国家森林公园	雅长保护区管理局、广西区 直国营雅长林场	800	国有	1.27	2002.12	森林公园管理办法
乐业县五台山森林公园	广西乐业旅游投资开发有限公司	—	集体	0.05	2016	森林公园管理办法
雅长兰科植物国家级自然保护区	雅长保护区管理局	130	国有	2.21	2005.4	中华人民共和国自然保护区管理条例、野生动植物 类型自然保护区管理办法

2 存在的主要问题

2.1 保护地内原居民众多

以雅长兰科国家级自然保护区为例,自然保护区辖区范围内有乐业县花坪镇、雅长乡、逻沙乡3个乡镇8个行政村52个自然屯,居民9680人,其中核心区有6个屯的原居民188户738人,缓冲区有17个屯的原居民418户1914人,实验区有1370户5657人,另有2263人虽然在保护区外居住,但是有林地保护区内。保护区涉及人口10572人,其中贫困人口2813人,在核心区、缓冲区、实验区及周边均有分布^①。众多的人口常年生活、生产在保护区内,经济收入低,对自然资源的依赖程度高,居民为了解决生计问题,违建违规、扩土蚕食林地、侵占国有林地、采集利用林副产品等行为时有发生,在山中林间开天窗、破碎化问题依然未根本扭转,保护区社区人口与森林生态资源、社区经济发展与生态保护之间的矛盾有待解决。

2.2 资源权属关系复杂 居民社会问题突出

自然保护区总面积2.21万hm²,其中有原来雅长林场所有的国有土地;还有属于国有土地但划给群众做生产生活用地的土地,面积2673.47hm²;集体土地163.52hm²;群众侵占雅长林场国有林地种植用材林和经济林,面积3041.79hm²。另外,20世纪80年代以来,林区内群众土地承包经营权证经

过了1984年、1990年、2003年3次换证工作,由于当时的一些相关工作人员工作责任不到位、不细致等原因,造成雅长国有林区范围内部分群众所持有2003年《土地承包经营权证书》四至界范围变更扩大、地块数量增多、面积变大等情况,与雅长国有林场土地证书部分重叠,形成纠纷地。

由于将群众居住生活区及0.27万多公顷生产生活用地划入自然保护区。建立保护区后,保护区内居民生产生活受到限制,在生产生活用地内种植的杉木不得砍伐。随着时间的推移,群众要求采伐林木或赎买林木给予补偿的呼声强烈,仅2015—2016年提交的采伐林木报告就达60份。

2.3 保护地机构重叠设立 多头管理

乐业-凤山世界地质公园、黄猿洞森林公园与雅长兰科国家级保护区范围重叠^②,其中黄猿洞国家森林公园与保护区重叠面积12686.2hm²,乐业-凤山世界地质公园与保护区重叠面积11400hm²(表2)。由于各类保护地功能定位模糊,利益驱动下的选择性管理现象突出,这给三方的建设管理带来不便。此外,雅长兰科国家级自然保护区从广西国有雅长林场划建出来后,只是明确各自管护范围,即管辖区域和界线,没有独立的山界林权证,原来雅长林场投资形成的位于自然保护区辖区内部分固定资产等没有进行很好的划分,也给双方的管理带来不便。

① 雅长兰科国家级自然管理局. 2016年雅长兰科国家级自然管理局统计数据. 2016.

② 中国乐业凤山世界地质公园乐业县园区管理局. 2016年中国乐业凤山世界地质公园乐业县园区管理局统计数据. 2016.

表2 不同保护地重叠面积表

Tab. 2 The overlapping areas of different protected areas

万 hm²

保护地名称	乐业-凤山 世界地质公园	广西百色乐业大石围 天坑群国家地质公园	广西黄猿洞天坑 国家森林公园	乐业县五台山 森林公园	雅长兰科植物 国家级自然保护区
乐业-凤山世界地质公园	4.46	1.75	0.53	0.05	1.14
广西百色乐业大石围天坑群国家地质公园		1.75	0.53	0.05	0.53
广西黄猿洞天坑国家森林公园			1.27	0	1.14
乐业县五台山森林公园				0.05	0
雅长兰科植物国家级自然保护区					2.21

2.4 保护地由公司经营管理 保护和发展不协调

乐业-凤山世界地质公园内大石围景区、布柳河景区和罗妹洞景区由广西永恒集团下属的大石围旅游公司经营管理,但由于资金投入不足,这些景区建设严重滞后,一些项目建设缓慢,而且在建设过程中保护措施也不能达到要求。旅游收入仅能维持员工工资及正常运转,保护地的保护基本没有。五台山森林公园由广西乐业旅游投资有限公司建设管理,2016年批准建立后,到2018年底仍没有完全建成。

2.5 保护地保护与民生发展矛盾日益突出

根据《中华人民共和国自然保护区条例》,自然保护区内修建设施受到严格管理,而在保护区范围内仍生活着5000多贫困人口,这部分群众要在2020年实现脱贫,需要达到“两不愁、三保障”各项指标,而一些道路、水利、产业等政策落地,如群众自主发展的种植业、建设得养殖栏舍、产业路、住房改造扩建等,均受到自然保护区条例的限制,县各职能局为发展地方经济在保护区实施的水、电、路等民生项目也与保护区管理发生冲突和碰撞,民生问题突出,“合理不合法”的发展诉求大量存在,保护区管理局面临人性化执法与严格执法的冲突,处于尴尬两难局面。

3 对策与建议

3.1 整合现有保护地

1)将乐业-凤山世界地质公园与雅长兰科国家级自然保护区、同乐林场进行整合,建设乐业凤山国家公园。乐业-凤山地质公园内的典型块状岩溶区,发育有两大地下河系统,形成了成熟的高

峰丛地貌,拥有全球最大的乐业大石围天坑群、最集中分布的凤山洞穴大厅和天窗群、最大跨度的天生桥及典型洞穴沉积物、最完整的早期大熊猫小种的头骨化石,以及独特天坑生态环境保留的动植物多样性,如天坑植物群落、布柳河河谷森林群落、中国兰花之乡和洞穴动物群落,雅长兰科国家级自然保护区是全国唯一一处以兰科植物为保护对象的自然保护区,土地绝大部分为国有土地。根据受到国际广泛认可的由IUCN定义的“国家公园”概念:“大面积自然或近自然区域,用以保护大尺度生态过程以及这一区域的物种和生态系统特征,同时提供与其环境和文化相容的精神的、科学的、教育的、休闲的和游览的机会。”根据这一定义,乐业-凤山地质公园整合后完全符合建立国家公园的条件。以雅长兰科国家级自然保护区管理局人员为基础,合并中国乐业凤山世界地质公园乐业县园区管理局、凤山园区管理局、同乐林场,级别仍是处级管理单位,由广西壮族自治区林业局管理。

由于乐业凤山地质公园分别属于两个地级市,管理机构应该在省级层面更加方便管理,而雅长兰科植物国家级自然保护区管理局属于广西壮族自治区林业局管理,管理力量雄厚,建议将雅长兰科国家级自然保护区管理局、乐业凤山地质公园管理机构以及同乐林场合并,这样可以解决乐业、凤山分别属于广西壮族自治区两个不同的市,相互协调困难的问题,还能充分发挥自然保护区在自然保护方面的管理经验,还能在现有编制不增加的情况下,将所有保护人员集中在一起,形成保护合力。

3.2 严格管理景区内的运营公司

乐业凤山地质公园核心景区实际上处于“整体

转让、垄断经营”的状况,“特许经营”制度被滥用。这种情况既不合理,也不合法,必须在国家公园和保护地全面深化改革中,在制度层面彻底解决。企业在国家公园内的商业行为应该受到公共管理部门严格、公开和透明的监管,决不允许出现企业“绑架”国家公园的现象,在此前提下企业参与国家公园运营的积极性和合法利益应该得到保护。体制设计中,应该鼓励公益机构、教育科研机构和媒体在监督、科研和社区管理等方面发挥重要作用。

3.3 合理规划自然保护地范围

针对乐业凤山地质公园与雅长兰科国家级自然保护区部分重叠,区划时过分突出旅游,将村庄、城镇纳入保护区内问题,首先将乐业凤山地质公园全部区域和长雅兰科植物国家级自然保护区全部区域纳入乐业凤山自然保护地范围,对城镇周边以及大的村庄区域划出自然保护地范围。

3.4 以管理目标为依据 合理划定不同管理区域

1) 按照我国《自然保护区条例》要求,自然保护区划分为核心区、缓冲区和试验区;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;试验区,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。据此,保护区内不能有除旅游之外的任何其他经济活动,核心区的原居民不得移民。这种严格的管理要求,导致了保护区,尤其是面积大或人口压力大的保护区,出现保护管理和当地社区发展的严重冲突。事实上,一些保护区如果加强对当地社区经济活动的管理,限制和控制对生物多样性带来威胁的活动,可以与保护目标相协调,使当地经济不会因为保护区的建立而遭受严重影响。

2) 针对乐业凤山世界地质公园和雅长兰科国家级自然保护区存在的民生矛盾,根据《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》中的现有自然保护地进行整合优化的原则和要求进行整合优化调整,遵循以保持生态系统完整性为原则,遵从保护面积不减少、保护强度不降低、保护性质不改变的总体要求,遵照保护强度由强到弱、保护地级别从高到低的原则要求实施,重新编制规

划,突出保护重点,以管理目标为依据,将自然保护区划分为核心保护区和一般控制区,核心保护区内原则上禁止人为活动,一般控制区内限制人为活动。

3) 引导保护地内的居民生产生活方式,对关键区域内原住民的林木进行赎买,对被侵占的国有林地地区分不同历史情况,适当补偿情况下依法收回。根据不同的管理目标,科学规划,该管死的严格管理,能够放开的坚决放开,使当地群众切实感受到保护地为当地带来的利益,从而建立共同的保护意愿,发挥群众的积极性,达到保护的目。

4 结语

就乐业县的情况来看,自然保护地管理者包括雅长兰科国家级自然保护区、世界地质公园管理局、县林业局、县环保局、县水利局、县旅游投资公司、村民委员会、村民小组以及村民等,首先各个职能部门应该充分发挥部门职能,依照各自分工根据自然保护地规划进行管理,做到管理有依据;其次,自然保护地应该由具体机构进行自然资源资产管理,做到资源有所有人,自然资源被破坏时有人管;再次,充分考虑各方利益,实现共赢,做到自然资源所有相关方共同保护,形成保护合力,实现保护与发展统筹兼顾,可持续发展目标。

乐业县作为国家重点生态功能区,其定位是生态立县、旅游强县,自然保护地应该扩大,具体比例应考虑几个原则:一是划定面积能够足够保护应该保护的物种、水源、地质遗迹、文化传统等生态环境;二是划定的面积应该为当地群众预留充分的可持续发展的区域,保证当地社会、经济、生活的发展和提高;三是在满足经济社会发展保障后尽可能多的划定自然保护地;四是保护地应该适当连片,有较明显的区域界线,便于管理。

参考文献:

- [1] Dudley N. Guidelines for applying protected area management categories[M]. Switzerland: IUCN, 2008: 1-20.
- [2] Day J, Dudley N, Hockings M, et al. Guidelines for Applying the IUCN Protected Area Management Categories to Marine Protected

- Areas[M]. Switzerland: IUCN, 2012: 1-15.
- [3] 王献溥. 自然保护实体与 IUCN 保护区管理类型的关系[J]. 植物杂志, 2003(6): 3-5.
- [4] 解焱. 我国的自然保护区体系空缺分析[J]. 绿色中国: 公众版, 2004(10): 60-63.
- [5] 解焱. 我国的自然保护区与 IUCN 自然保护地分类管理体系的比较与借鉴[J]. 世界环境, 2016(S1): 53-56.
- [6] 王毅. 中国国家公园顶层制度设计的实践与创新[J]. 生物多样性, 2017, 25(10): 1037-1039.
- [7] 杨锐. 论中国国家公园体制建设中的九对关系[J]. 中国园林, 2014(8): 5-8.
- [8] 陈耀华, 黄丹, 颜思琦. 论国家公园的公益性、国家主导性和科学性[J]. 地理科学, 2014(3): 257-264.
- [9] 苏杨, 王蕾. 中国国家公园体制试点的相关概念 政策背景和技术难点[J]. 环境保护, 2015(14): 17-23.
- [10] 唐芳林. 建立国家公园的实质是完善自然保护体制[J]. 林业与生态, 2015(10): 13-15.
- [11] 马克平. 国家公园首先是自然保护基地[J]. 生物多样性, 2014(4): 415-417.
- [12] 吕植. 中国国家公园: 挑战还是契机? [J]. 生物多样性, 2014(4): 421-422.
- [13] 吕偲, 曾晴, 雷光春. 基于生态系统服务的保护地分类体系构建[J]. 中国园林, 2017(8): 19-23.
- [14] 朱春全. 关于建立国家公园体制的思考[J]. 生物多样性, 2014(4): 418-421.
- [15] 赵智聪, 彭琳, 杨锐. 国家公园体制建设背景下中国自然保护地体系的重构[J]. 中国园林, 2016(7): 11-18.
- [16] 欧阳志云, 徐卫华. 整合我国自然保护区体系 依法建设国家公园[J]. 生物多样性, 2014(4): 425-427.
- [17] 束晨阳. 论中国的国家公园与保护地体系建设问题[J]. 中国园林, 2016(7): 19-24.
- [18] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》[EB/OL]. (2017-09-26) [2019-09-03]. http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/26/content_5227713.htm.
- [19] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》[EB/OL]. (2019-06-26) [2019-09-03]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content_5403497.htm.

(上接第 11 页)

- [8] 李迪飞, 毕武, 张明远, 等. 雷击火物理机制和监测、防御研究综述[J]. 林业机械与木工设备, 2009, 37(10): 7-11.
- [9] 林其钊, 朱霁平, 王清安. 雷击引起森林火灾的研究[J]. 火灾科学, 1999(1): 17-23.
- [10] 孙丹, 姚树人, 韩焕金, 等. 雷击火形成 分布和监测研究综述[J]. 森林防火, 2006(2): 11-14.
- [11] 田晓瑞, 舒立福, 赵凤君, 等. 大兴安岭雷击火发生条件分析[J]. 林业科学, 2012, 48(7): 98-103.
- [12] 乌秋力, 赵可新, 张文波, 等. 大兴安岭闪电时空分布特征分析[J]. 内蒙古气象, 2007(5): 9-10.
- [13] 孙喜民, 王林凤, 栗艳杰, 等. 大兴安岭林区雷击火成因及预防对策[J]. 价值工程, 2010, 29(1): 43-44.
- [14] 李克建. 析森林火灾防控工作存在的问题及对策——以川西地区为视角[J]. 科技创新导报, 2016, 13(12): 99-101.
- [15] 张吉利, 邸雪颖. 地下火及阴燃研究进展[J]. 温带林业研究, 2018, 1(3): 19-22.
- [16] 白夜, 王博, 田凤喜. 森林大火来临时我们该怎么办? [J]. 绿化与生活, 2017(12): 17-18.
- [17] 郭志强. 林火扑救中易伤亡环节及应急对策[J]. 内蒙古林业, 2015(5): 16-17.
- [18] 白夜. 从森林火灾典型伤亡案例研究实用避险措施[J]. 林业科技通讯, 2015(6): 46-48.
- [19] 张卫星, 王志德, 杨明. 大兴安岭地区雷击林火防御思路 [C]//中国气象局雷电防护管理办公室, 中国气象学会雷电防护委员会, 中国气象科学研究院, 等. 第六届中国国际防雷论坛论文摘编. 北京: 中国气象学会, 2007.
- [20] 胡明臣, 高昌海, 王淑妨. 大兴安岭林区雷击火预报方法[J]. 林业科技, 1993(6): 35-36.
- [21] 郑宏. 大兴安岭林区应用“外移式防雷保护技术”预防森林火灾的设想[J]. 森林防火, 2017(2): 37-39.
- [22] 李迪飞, 彭伊光, 毕武, 等. 雷击火天气云况监测技术研究[J]. 林业机械与木工设备, 2011, 39(11): 19-21.
- [23] 徐雪, 李会东. 大兴安岭地区雷击火分析与防治[J]. 环境科学与管理, 2006(5): 44.
- [24] 史洋. 河北丰宁地区雷击森林火灾防护研究[J]. 农民致富之友, 2017(18): 248.
- [25] 李迪飞, 毕武, 宋欣, 等. 多雷林区“闪电拦截”防火技术研究[J]. 林业机械与木工设备, 2010, 38(9): 26-27.
- [26] 刘先中. 大兴安岭林区雷击火的危害及预防[J]. 森林防火, 1989(1): 23-24.