

367-373

中国保护区事业发展的展望

王献溥

(中国科学院植物研究所, 北京 100044)

5759.9

A

摘要 近年来, 中国保护区事业得到了迅速的发展, 本文概略地总结发展过程中的经验和存在的问题, 包括历史的回顾、当前的情况和今后的发展, 以供有关方面参考。

关键词 保护区; 生物多样性; 有效管理 自然保护区, 管理

THE PERSPECTIVE OF THE COURSE OF PROTECTED AREAS IN CHINA

Wang Xianpu

(Institute of Botany, Academia Sinica, Beijing 100044)

Abstract Recently, the course of protected areas in China is quickly developed. This paper is in summing up some experiences and problems in its developmental process, including following aspects: 1. Historical perspectives; 2. Current protected area coverage; 3. Additional protected areas required; 4. Protected areas institutions; 5. Current level of financial investment in protected areas; 6. Human capacity in protected areas management; 7. Priorities for future investment in protected areas; 8. Major areas issues in the region-legal, social and economic development; 9. Priorities for action in coming loyears.

Key words Protected area; Reserve Biodiversity; Effective management

1 历史的回顾

尽管中国古代便有了朴素的保护自然和自然资源的思想, 意识到保护和利用自然资源与人类生存发展的关系, 设立专门的部门负责管理。历代的森猎区、庙宇园林、人民群众的村庄后山或附近龙山等, 从当前的观点来看, 多少也具有保护区的性质, 客观上保护了一部分自然环境, 保存了许多物种, 为后代留下了许多古代劳动人民保护自然的宝贵经验; 但是, 作为科学的保护区的建设是50年代才开始的。1956年, 许多科学家提出中国的自然和自然资源急需加强保护, 并强调要建立保护区网, 才能达到预期的目的^[1]。这项建设得到政府的采纳, 同年即划定了40多处, 并定制和颁布了相应的法律和管理条例。60年代一保护区的数量设有太大的发展, 但是, 已建立的保护机构得到了一定的充实。70年代开始, 由于国际人类环境会议的召开, 大大促进了人们对环境保护重要性的认识, 也就把自然保护与自然保护区的建设进一步推动起来。宪法、环境保护法、森林法、草原法和国家基础学科规划、科学技术发展规划纲要等, 都明确指出有关自然与自然资源的保护、研究与合理利用和保护区的建设问题, 舆论宣传工作也不断得到加强。80年代中国的改革和开放政策不断的发展, 对保

保护区事业产生了巨大影响；国民经济和社会发展规划中，明确指出建立保护区网的任务。这10年中，保护区的数量大增，根据1989年正式公布的材料^[14]截止1987年初，共有481处，面积达23.7万多 km^2 ，占国土总面积的2.47%，有些省（区）保护区的面积已占全省（区）总面积的5%上下，其中有31个属国家级保护区。近几年来，发展更加迅速，据不完全统计，已有600多处，面积达40多万 km^2 ，占国土总面积4%以上，国家级保护区已达60多处。目前，还在不断的发展中，年平均增长率为36.1%，与工农业总产值、国民生产总值、国民收入、国家财政收入以及居民平均消费水平等五项指标平均增长率相比，高出4倍，出现了高速度发展情况。所有这些保护区大多由省县两级主管部门管理，多数设立了专门机构，配备了适当的人员，无论在保护和科研工作上都有了明显的进展。有些省（区）还制定颁布了有关保护区和珍稀濒危物种保护条例或规定，有了一些试点和有效管理的经验^[9,8,9]，许多保护区已参加了“人与生物圈”研究计划的生物圈保护区网和联合国教科文组织自然和文化遗产公约，和国际保护联盟、世界自然基金会以及许多国家都有合作研究项目。尽管40多年来中国保护区事业有了迅速发展，但无论在数量上特别是在质量上都远不能适应国家经济建设和文化、科学事业发展的需要。人们对保护区的性质和作用还缺乏充分的了解，没有真正把它看作为经济建设和社会发展的一个不可缺少的组成部分，因而没有专门的经费和明确的任务和要求，缺乏统一的监督和检查。许多保护区是在群众舆论的冲击下或在各省（区）攀比随大流的情况下建立起来的。由于缺乏明确的目的和正确的有效管理方针指导，大多处在勉强维持或有名无实的情况下，有些还被看作为包袱，上下不得，进退两难。目前，有关主管部门正在针对这种情况，制定全国性的保护区管理条例和保护区工程总体设计标准，确定不同级别保护区建立的申请和审批程序，对已有的保护区打算逐个进行检查、评比和充实提高，同时要召开一系列会议，讨论有关经费筹集办法和渠道、有效管理途径、加强国际合作和资源保护与持续利用等问题，以便找到适当解决的办法。干部培训一直在坚持进行，力求适应90年代经济发展和保护区建设的要求。

2 保护区的现状和问题

应该说，当前中国保护区的网络系统已经系统形成，各个自然区域都形成了比较完整的布局，各个主要生境类型、生物多样性中心和特有种集中分布中心所在地都建立了相应的保护区^[15]，保护区的类型也是多种多样的；但是，只停留在科学研究的评论上^[1,11,12]，实际上，多数保护区尚未明确自己究竟属于那种类型，或者即使少数保护区明确了自己的归属和性质，但是如何管理使其名符其实，并发挥保护区多功能的作用，了解也是很少的，一般都只笼统地称为保护区，或许这是影响保护区事业进一步发展的重要障碍之一^[12]由于有效管理未上轨道，因此，每一个保护区都处在不同因素威胁之中，使自己陷入受威胁的状态，资源保护和持续利用问题没有得到真正的解决。归纳起来，下列因素是主要的：1. 边界没有明确划定，缺乏法律的保护；2. 偷砍偷猎；3. 旅游的影响；4. 修建道路、水利设施和建筑物的影响；4. 开矿的影响；5. 大气和水污染的影响；6. 盲目移居；7. 过度放牧和垦殖；8. 火灾的影响。如果上述都是一些客观原因的话，那么，最关键的属于管

* 徐宏力，1991，当前中国自然保护区发展存在问题及主要对策（未刊稿）。

理者的主观原因，管理不善，诸如组织不健全、发展方向不明确、缺乏必要的经费和切实可行的管理办法、与当地居民关系不够协调、工作人员的主观能动性未能充分发挥等是急需解决的^[5]。

3 关于进一步充实保护区网络问题

总的说，各个自然区域植被保存较好、较有代表性的地段多已被建为保护区，保护区网已初步建成；但是，这不是说，各个区域都已达到完整无缺的地步，许多省（区）保护区的面积都不及全省总面积的1%，南方和华北丘陵山地、西北草原和荒漠干旱地区许多植被受过破坏、但通过适当管理还有可能恢复的区域，还没有建立保护区，应选择适宜地点按管理的保护区或资源管理保护区的要求来建设，使其在维护区域生态平衡和资源持续利用上发挥积极的作用。而湿地、海岸、海洋、岛屿和许多风景优美的区域也是考虑不够的，有待进一步规划，以充实现存的保护区网，更好地满足经济建设和文化、科学发展的要求^[8,14]。由于新的保护区申请建立的手续，有关主管部门已确定了一个申请和审批程序。首先，要由地方政府（县、市）把要建立保护区的区域的基本情况（包括自然条件和社会经济情况等）和建立保护区的理由，向省政府申报，经省政府批准，即成为省级保护区，并由省政府确定主管部门和有关人员编制和经费来源等问题。如要建立国家级保护区，即必需由省政府再上报国务院批准，国务院已指定国家环境保护局组织一个专家委员会来评审提出初步意见。当然，县、市政府也有权批准建立县、市级保护区，中央主管部门也可直接建议各级主管部门在适宜地区建立。不同级别的保护区反映它们的重要程度和保护要求，人员编制和经费预算也就不同。问题是保护区被批准之后，并不意味着人员编制和经费真正解决，各级主管部门常常都是委托下级有关部门去管理，对国家级保护区也不例外，具体的任务和要求也还缺乏明确的规定和标准。经费在最好的情况下就是解决最低的维持费，比较重视的主管人员可能解决一次性的较多的拨款，如何使用似乎并不认真安排和检查，以致经费总是无着，各项任务难以开展。一切全靠保护区的负责人去考虑，困难之多，可想而知，缺乏真正明确的投资、监督和严格要求。这个问题不解决，保护区事业的发展必然要受到限制，更谈不上提高。还有，保护区建立之后，没有明确要求办理法律手续，缺乏法律的保护，如遇有关土地和资源的争议，很难得到及时的公正的解决，无限期的拖延必将妨碍保护区的发展。

4 关于保护区的管理体制问题

当前，中国保护区的管理体制，简单的说是统一协调，分散管理的办法。统一协调的机构为国家环境保护局，负责统一管理、指导、监督等，本身并不一定拥有许多保护区，但它认为有必要时，可抓一些重点，作为管理示范，以推动整个保护区事业的发展。分散管理即森林属林业部，草原、荒漠、农田和淡水水域属农牧渔业部，海洋属国家海洋局，地质和自然古迹属地质矿产部，风景区域属建设部，文化景观和历史遗产属文化部（这方面目前被看为文物，还未被列入保护区的范畴，各方面意见不尽相同）。私人部门在保护区建设上还未起任何作用。这种体制表面看来好像各得其所，十分协调，但实际上，自然保护是一项正在勃蓬发展的专门领域，不是那一个部门在短期内都能深入了解的。当大家都未深刻认识其意义时，谁也不去关心，而在当前不断深人心时，大家都来过问，毕竟各种保护对象的归属，不

一定都是十分明确的,因而就会产生不必要的矛盾,而各个主管部门大多从自己所熟悉的角度去考虑问题,极难从生态发展的方针去制定规划^[3],加以缺乏专门的经费,有名无实的情况就会出现。至于负责统一协调管理的单位,也未必都得到各个主管单位的支持,因为经费并非来源于它,彼此间的联系并不密切,统一协调的工作并不容易开展。怎样的管理体制最好,应该建立一项研究课题,在研究总结国际不同经验的基础上,结合本国的实际情况来制订和充实。保护区主管部门与其它开发部门联系更少,或许只有在资源利用和发生矛盾时才接触,由于彼此缺乏共同语言,大多从自己的角度去思考问题,要真正解决问题,特别是认识上的问题十分困难,负责解决有关矛盾的部门,也由于对这些方面不熟悉,不易作出正确的判断。看来,加强自然保护方面的宣传、培训和立法,是保护区事业发展的最根本保证^[10]。

5 保护区财政投资的现有水平

严格说,由于保护区事业还未完全被列入国家经济建设和社会发展的组成部分,因而还没有真正的经费预算,特别是对保护区的性质和作用认识还未明确,说不上有什么财政投资。大家都知道,要建设一个农场、林场、牧场、工厂、矿山和学校等,都有可遵循的章程,任务是什么,投资多少,收支计划如何,机构和人员编制如何,盈亏情况如何处理等,都有明确的规定和督促检查计划。但是,建立一个保护区,对所有这些都不是十分明确的;大量的保护区建立后,主管部门实际上只从其它项目中抽出一定的款项,发给相应的维持费,重要的保护区有时还可得到一次性的基建投资或其它辅助费用,这是决策者非常重视这项工作的情况下才有可能。如遇不熟悉这方面业务的决策者,经费问题就是一大难题,全靠负责具体的工程技术人员四方奔跑去解决。经费解决后,如果保护区的负责人不会安排或者干劲不大,财政将始终处于紧张状态,年年如此,就被看为包袱,有被精简或撤消的危险。只有保护区的负责人对保护区的性质和作用认识深刻,对所得的经费合理安排,通过开展保护、生产、科研、教育和旅游等活动,增加经费的自筹能力;另外,主动及时向有关领导和保护部门汇报自己的成就和规划,争取支持和资助,才有可能使自己所经营的保护区得到不断的发展。可以看出,物色和组织保护区的领导班子是多么的重要。当然,最关键的问题是要明确把保护区列入国家经济建设和社会发展计划的一个组成部分,每年都有一定的经费预算,同时要制定明确的投入拿出的计划任务和指标,多途径的去争取财政支持。这样,才能使保护区摆脱消极保护的束缚,与当地的经济建设和人民生活提高密切联系起来,以一个新型的管理自然的基本单位立足于世。在中国,私人部门向保护区投资的情况还没有。保护区是一项具有国际性的为人民谋福利的事业,随着改革开放的深入发展,广泛的宣传鼓励国内外热爱自然的私人部门向保护区投资是完全可能的。近年来,有关国际组织和一些国家与中国有关部门签订了一些合作研究项目,但真正的投资和合作经营还未听说。

6 管理保护区的人员状况

从中国保护区发展的过程可以看出,人的作用特别是决策者和负责人的作用是关键。凡是保护区发展较快管理较好的省(区),都是领导重视,宣传和培训工作较好,选派得力的干部到第一线工作的结果。当前,直接参与保护区工作的人员约有6000人,间接地有联系的人员就更多了,大概有20000人左右。各主管部门几乎每年都开办培训班,多数保护区都曾

派也参加学习，回去后起了一定的作用。有些培训班还是与“人与生物圈”研究计划、“环境规划署”和“国际自然保护联盟”合作开办的，聘请中外专家讲课，效果很好。近年来，已有一些大专院校开办自然保护专业，培养专门的人才；但是，由于保护区工作条件比较艰苦，而且还未走上正轨，真正到第一线发挥作用的人还不多，而且也难坚持下去。看来，如何在业务上和生活上帮助这些专业人才在保护区和地方有关单位立足下去，发挥积极的作用，是急需解决的问题。

7 关于保护区将来投资的重点

当前，对中国来说，保护区工作的重点首先是要巩固和提高现有保护区系统，使它们真正做到有效管理，在生态、经济和社会效益方面都能起到应有的作用，成为名符其实的管理自然的基本单位。这就要在每一个自然区域和较大的生物地理省范围内，都要选择不同类型有代表性的保护区，作为有效管理示范经营，以便取得经验，推广到其它保护区去。另外，要抓住人口生育高峰即将来临前的空隙，尽可能快地在东部人口较密的地区，凡有必要而且可能建立保护区的地段，包括不同生境类型、生物多样性和特有种分布的中心、风景疗养胜地和水源保护地段建立保护区，使这些精华区域得到应有的保护，并发挥其积极作用。当然，要完成这两项任务，必需开展一系列科学研究，才能达到预期目的。今后的投资重点似乎就要放在这些方面。

8 保护区的发展与立法、社会和经济发展的关系

保护区是不允许用于直接生产的，但也不能把它看作为一个禁区，保护区是一个新兴的管理自然的基本单位，应该把资源保护和利用很好地结合起来，并通过宣传教育和立法使规划能够实施，更好地满足人们的需要。如果这目标和实施途径不被当地人民所了解，得不到他们的支持，仓促地建立保护区，它的前景是不安全的，因为人们为了生存还是要垦殖、采伐和狩猎^[18、19]，实践证明，如无适当解决人们的认识和实践需要的办法，这种情况一时很难解决，最严重时就有解体的危险。保护区能否存在和经营好坏，在很大的程度上取决于与当地人民的关系，要帮助他们提高认识，发挥他们的积极性，共同把工作做好。

大多数保护区都好像一座孤岛，被周围已开发的栽培景观所包围，如果保护区不过问外界的事，本身难免委被蚕食，以致连孤岛也无法存在。如果保护区经营管理得好，必然要对周围地区工地合理利用起促进作用，特别是更丰富它们的生物多样性，使其更适应生态开发的要求；这就应该把指导周围已开发地区的生产发展作为己任，把核心和缓冲保护的区域以及试验示范的区域与周围地区的人工生态系统，例如集约经营的农田、森林、果园、草地、湖沼以及其它栽培景观与村镇融合在一起，形成由各种道路连接的土地合理利用的生态平衡体系，真正做到自然与城镇共存，相互补充和调节的理想境界。发展为区域规划的资源库和战略基地。

保护区本身虽然不是一个科研机构，但它是开展科研的好场所，应结合自己保护、生产和管理任务开展必要的研究，更多的是欢迎其它科研和教学单位的科学工作者来开展研究，为他们创造必需的条件，以促进保护区本身和周围地区的保护和生产的发展。

9 今后十年的工作重点

9.1 整顿和提高现有保护区的管理水平 目前, 大约有20%的保护区仍没有建立管理机构, 真正达到有效管理水平的保护区为数不多, 今后要选择不同区域不同类型有代表性的保护区, 作为强化有效管理的试点, 建立示范, 系统总结经验, 完成保护区管理指南和数据库的建设, 使所有的保护区工作都有所遵循, 真正发挥保护区应有的作用。

9.2 充实保护区网络 从区域分布来说, 保护区大多集中于西南、华南和东北三个区域, 这当然与那里的植被保存较好, 生物多样性丰富有关; 西北、华北、华东和华中地区相对较少, 一些典型的自然地带仍缺乏代表性的保护区。从类型上说, 海洋、湿地、自然古迹和文化遗产也还有许多地方需要建立保护区。要逐步地、稳妥地争取把保护区面积扩大到国土面积10%左右, 以适应形势发展的要求。

9.3 加强自然保护教育和宣传工作 要使保护区得到顺利的发展, 必需加强自然保护的教育和宣传工作, 包括充实中、小学和学龄前儿童的自然保护课程和实习、大专院校建立正规的自然保护专业、举办定期培训班, 编写较系统的教材和宣传材料、办好有关的报纸和刊物、大力利用现代化的宣传工具开展家喻户晓的广泛宣传等^[10]。

9.4 加强立法和执法 应该制定保护区法, 使保护区的建立、管理、投资、资源保护和利用等都有明确的法律规定, 各省(区)可结合实际情况制定更具体的实施细则和条例, 并严格执行, 避免无人过问或不敢过问的情况发生。

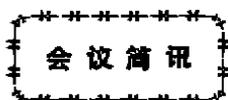
9.5 确定适当的管理体制 这是需要总结分析国内外有关经验, 结合当前实际情况, 经过一番研究才好定夺。不管是什么样的体制, 统一领导这个环节是关键。并需掌握专门的经费, 才能推动工作。缺乏经费, 什么体制都难以解决题问。这也牵涉到对保护区的性质和作用的正确认识, 要做大量的工作才成。

9.6 加强国际合作和交流 保护区是一项国际性事业, 许多国际组织和发达国家都是从全球来考虑问题的。应顺应这种潮流, 通过加强国际合作和交流, 把保护区事业大大向前推进一步。

参 考 文 献

- 1 丁献溥. 关于保护区的类型和管理问题. 东北林学院学报, 1980, 2: 1—6
- 2 王献溥. 关于保护区的有效管理问题. 野生动物, 1981, 1: 17—19
- 3 王献溥. 生态发展的基本概念和保护区的建设问题. 生态科学, 1984, 1: 98—102
- 4 王献溥等. 生物圈保护区的基本概念及其应用. 环境保护, 1986, 8: 11—13
- 5 王献溥. 关于受威胁的保护区及其解除对策. 广西植物, 1986, 6(1—2): 141—146
- 6 王献溥等. 关于贵州自然保护区建设的若干经验和问题. 西北大学学报增刊, 1987, 17: 34—37
- 7 王献溥等. 自然保护区的理论与实践. 中国环境科学出版社, 1989
- 8 王献溥等. 广西大明山自然保护区为结合有效管理的初步经验. 广西植物, 1989, 9(1): 59—64
- 9 王献溥等. 辽宁大连蛇岛老铁山国家自然保护区的基本特点和有效管理经验. 农村生态环境, 1990, 3: 9—14
- 10 王献溥. 全球气候变暖对生态系统和生物多样性的影响和主要对策. 气候变化和环境问题全国学术讨论会论文集. 1991, 106篇
- 11 西北大学学报编辑部. 中国自然保护区研究专集. 西北大学学报增刊, 1987, 17: 1—153
- 12 朱 靖等. 关于自然保护区的类型. 自然保护与农村生态, 1981, 9—16, 海洋出版社
- 13 朱 靖等. 中国自然保护区规划方案的建议. 自然保护区学术讨论会论文集选集, 中国林业出版社, 1985, 17—39
- 14 国家环境保护局自然保护区处. 中国自然保护区一览表. 中国环境科学出版社, 1989

- 15 Wang Huenpu (Wang Xianpu). Nature conservation in China: The present situation. PARKS, 1980, 5 (1): 1-10
- 16 Wang Huenpu (Wang Xianpu). General review of environmental education in China. Environmental education in Action — . International Studies in Environmental Education, 1982, 45-47
- 17 Wang Xianpu etc.. Plant conservation in China. Species Newsletter of SSC IUCN, 1986, 8: 5-6
- 18 Wang Xianpu. Environmental and Socio-Economic Aspects of Tropical Deforestation in China, Environmental and Socio-Economic Aspects of Tropical Deforestation in Asia and Pasific. United Nation, ESCAP, Bangkok, 1986, 65-71
- 19 Wang Xianpu etc.. Floristic Inventory of Tropical China, in Floristic inventory of tropical Countries (ed. D. G. Campbell). 1989
- 20 Wang Xianpu etc.. The achievement and future task of conservation phytocology studies. published by Botanical Society of China, 1989



《防城金花茶国际学术会议》定于1994年元月在广西南宁召开

“金花茶”是本世纪六十年代初在广西首次被发现的开黄色花的山茶类群。由于其花色独特、品种稀少，而被誉为是山茶家族中的皇后，并被列为国家一类重点保护植物。金花茶的发现，为进一步扩大和改良茶花品种提供了根据。目前已发现的金花茶物种很多，尤以防城金花茶最为典型，而且，多数物种产于广西。

为了充分挖掘、利用这种珍稀植物资源，发挥其在社会经济生活中的作用，由中国林学会、中国花卉协会、中国环境科学学会、日本山茶学会、广西科学技术协会、广西林学会、广西花卉盆景协会及广西环保学会等单位发起，共同主办《防城金花茶国际学术会议》，经报国家主管部门批准，现定于1994年元月8日至11日在广西南宁召开。会议将交流金花茶（及其它茶花）的分类、植保、人工驯化、植物病害、新品种的培育、物种保护以及开发利用等方面的研究成果，探讨茶花新种培育的新方法。会议邀请北京林业大学陈俊愉教授、广东中山大学张宏达教授、中国科学院植物研究所王献溥教授、日本山茶协会饭牟礼五朗副会长和广西植物研究所李树刚研究员等作为本次会议学术顾问。会议秘书处设在广西南宁市古城路31号，广西区科协。