

森林生态型省级自然保护区管理和科研存在的问题及对策

曲友范¹, 宫明晗², 孙瑗璘², 张富忠²

(1. 山东省烟台市牟平崆山省级自然保护区管理服务中心, 山东烟台 264100;

2. 山东省烟台市牟平区城铁广场管理中心, 山东烟台 264100)

摘要: 森林生态型自然保护区是一些珍稀动植物的集中分布区, 候鸟繁殖、越冬或迁徙的停息地, 也是某些饲养动物和栽培植物野生近缘种的集中产地, 是一个具有典型性、代表性和特殊性且较完整的自然生态系统。自然保护区的宗旨在于管理和保护局部生物界和自然生态环境, 通过科学管理和合理利用, 保证其生态功能的正常发挥。其对改善区域生态现状, 促进经济社会可持续发展, 具有重大而深远的意义。本文以山东牟平崆山省级自然保护区为例, 描述省级自然保护区管理和科研存在的问题及对策。

关键词: 森林生态; 自然保护区; 管理制度; 问题; 对策

我国的自然保护区分为国家级和地方省、市、县(县级市、区)等四级保护区, 根据资源属性可分为林业、水资源、海洋、地质矿产等行业自然保护区。近几年, 划定各类保护区面积不断扩大, 各级管理措施和投资力度逐年加大, 相关配套法律、法规逐步完善, 包括《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国自然保护区条例》《森林和野生动物类型自然保护区管理条例》等法律条例, 自然保护区管理逐步走向法制化、规范化。

1 管理机构逐步健全, 管理队伍不断扩大

自从第一轮中央环保督察以来, 各自然保护区相继组建完善了自然保护区管理机构, 管理和科研人员大幅度增加。牟平崆山省级自然保护区是2012年11月经山东省人民政府批准由市级自然保护区晋升为省级自然保护区; 2013年12月, 山东省机构编制委员会批准设立牟平崆山省级自然保护区管理处, 与牟平区林业局合署办公, 2017年, 根据中央环保督察的要求实现独立办公, 牟平区编制委员会核定编制19人, 实有在岗16人, 内设办公室、规划经营科、管理保护科、科研宣教科4个科室。据统计, 烟台市18处省级自然保护区有一半以上建起了独立管理机构, 管理队伍在编人员达到300多人, 不少保护区还成立护林专业队和森林消防专业队, 省级自然保护区管理队伍日益扩大, 科研和管理人员逐年增加, 为保护区今后的发展奠定了基础。

2 管护能力明显提升

近几年各级政府对省级自然保护区的重视, 投入资金不断增加。以山东省为例, 每年安排5 000多万生态补偿资金, 用于省级以上自然保护区提升能力建设。山东牟平崆山省级自然保护区近几年争取到800多万生态补偿资金, 维修硬化了部分巡山通道、建起了森林防火和生态监测视频监控系统, 维修改造2处管护点, 购置了森林消防专用车和高压水泵。通过几年的建设, 省内省级以上自然保护区管护能力都有了明显提升。

3 科研和宣教能力不断增强

为更好地发挥自然保护区在生态文明建设中的引领作用, 提升保护区科研能力, 搭建科研与应用对接平台, 科研能力建设出实招、求实效, 充分发挥利用高校与科研院所的高端人才聚集、课题研究、科研创新等专业优势; “走出去”加大与科研院所交流, 深化科研项目合作, 深度合作引才聚智, 借助科研合作提升保护区专业人才的科研能力和专业水平。

山东牟平崆山保护区重视保护区管理制度和干部作风建设, 积极与山东林科院、鲁东大学、烟台林科所等院校、科研院所、社会林业经营主体等建立合作机制, 开展联合办学、在职教育、专业知识培训、林业技术研发推广等, 重点培养懂技术、善管理、会经营的新型人才^[1]。

4 存在的问题

4.1 法律法规不完善, 不适应自然保护区的发展

我国自然保护区目前的法律框架主要形成于改革开放之后, 国家和地方有关自然保护区的法律、法规大量出台。但是, 随着经济社会的不断发展, 一些法律法规已经不能适应现代林业发展的需求。例如,

作者简介: 曲友范, 本科, 林业高级工程师, 研究方向, 林业工程。Email: 710160040@qq.com

1994年实施的《中华人民共和国自然保护区条例》第三十二条规定：“在自然保护区的核心区和缓冲区内，不得建设任何生产设施”。这就制约了保护区基础设施的修建，如防火通道等，以前的防火通道大多比较窄，满足不了现在发展的需求。再如，以水灭火设施和瞭望通讯等基础设施都无法建设。

4.2 部分保护区规模较小，不利于规模化管理和科研工作开展

纵观省级自然保护区，部分保护区面积太小。烟台市有五处保护面积在3 000公顷以下的省级自然保护区，占全市的三分之一，麻雀虽小但“五脏俱全”。这些省级自然保护区普遍存在管护面积少，资金来源少，管理和科技人员少，机构设置一点不少等特点，这不仅不利于保护区日常管理和科研工作开展，也使保护区的基础设施和管护能力建设水平偏低。因此，采取就近合并或以大兼小方式扩大保护区规模，有利于保护区向更高层次拓展。

4.3 自然保护区划定和管理体制不规范，管理体系不完备

部分自然保护区与风景名胜区、森林公园、地质公园等交叉重叠。由于实行分条块、分部门管理的模式，导致一些地方出现“同一地域、多块牌子、多部门管理、多套法律规定”的多马拉车现象，给实际管理带来严重困难。还有一部分自然保护区内存在人类活动频繁的生产生活区和道路设施。多数省级以上自然保护区内存在村庄、道路和农田，这些历史形成的自然保护区内人类活动频繁的现状，不符合《中华人民共和国自然保护区条例》关于自然保护区核心区、缓冲区禁止开展旅游和生产经营活动的规定，也不符合《山东省森林和野生动物类型自然保护区管理办法》第十五条“禁止在自然保护区的缓冲区开展旅游和生产经营活动”的规定。在自然保护区的实验区内开展参观、旅游活动，应由自然保护区管理机构编制方案，方案应当符合自然保护区管理目标。严禁开设与自然保护区保护方向不一致的参观、旅游项目。但在实际工作中，有些省级自然保护区的旅游项目涉及到保护区的缓冲区，还有一部分省级自然保护区的旅游项目与保护方向不一致。例如泰山省级自然保护区很多旅游景区是历史文化旅游景区，这与自然保护区开展生态旅游相违背，但泰山文化历史悠久，自秦皇、汉武、唐宗、宋祖，直至明清，历代帝王封禅祭祀，文人墨客吟咏题刻，留下丰富的文物古迹，被誉为

为露天的历史、艺术博物馆。因此，在省级自然保护区开展旅游方面应该避免局限于生态旅游，只要对生态环境没有影响，所有旅游项目都应发掘出来，供人们欣赏。

4.4 管理人员业务技能和素质有待提高，科技人员不足，科研监测能力滞后

省级自然保护区大多地处偏远山区，交通、住房、医疗、子女教育等条件较城区差别很大，很难吸引和留住年轻有专业知识的人才。虽然有一部分基础比较好的保护区，管理人员素质比较高，还有高校培养人才的注入，但是大部分保护区职工老龄化明显，学历偏低，专业技术人员偏少，经济来源单一，基础设施不完善，使得基层人员工作生活条件艰苦，工作难度较大，科技人员无法开展相应的科研工作，影响了保护区的现代化发展。因此，必须对保护区人力资源进行必要的改革，通过加强老员工专业知识培训和引进高水平人才，来解决管理和科技人员水平低下的问题，以此适应保护区今后的发展。

4.5 基础设施建设和科研投入不足

自然保护区属纯公益性事业单位，资金保障由各级财政投入。在我国自然保护区实行实级行政管理，即国家级和地方级。地方又分省级、市县级。其中，国家级的自然保护区通常由国家委托地方管理，保护区大多地处丘陵山区，市县地方经济相对落后，财政经费有限，缺乏基本的资金保障。2017—2021年，山东省每年按照管护面积和自然保护区考核结果安排少量的省级自然保护区建设专项资金；由于自然保护区基础设施建设和科研资金不足，造成自然保护区普遍缺乏资金，无法满足基础设施和管护能力建设的需要，导致自然保护区资源管护能力弱、影响了自然保护区科研监测、科普宣教等工作的深入开展。各保护区的宣传受投入、科研和社区协调不够等因素影响，一是科研资料和成果较少：大多自然保护区的资源家底不清，没有较为全面和详实的科普资料或介绍其基本情况的书藉，基础科研成果极少，其科学性不能得到很好的揭示；保护区资源信息平台没有成体系建立，缺乏科技支撑载体；如何开发利用保护区资源，社区共管研究分析等工作没有开展，影响或制约着其功能的发挥。二是宣传的力度不够，只停留在面上的常规宣传，缺乏有科学性说服力的图文并茂的资料。群众对保护区功能、作用和其发展带来的效益认识不到位，盗猎野生动物、乱采滥挖植被、破坏生境

和自然资源不断遭到蚕食的现象依然存在,非法侵犯保护区合法权益的事件也有发生,整个社会对保护区还没有形成自觉保护的局,极大地制约了自然保护区事业的发展。

4.6 自然保护区与经济发展不协调

自然保护区大多生态良好、风光秀美,是旅游开发的首选地。但是,由于对生态保护重要性认识不足,加之缺乏生态专业知识,对“守住发展和生态两条底线”缺乏科学指导,导致以破坏自然保护区自然资源为代价促进经济发展,获取眼前利益的现象时有发生。新时代对自然保护区建设管理提出了更高标准和更严要求,近几年环保督察工作中发现自然保护区存在一些老大难问题,这些问题既有深层次的体制机制问题、时间跨度较长的历史遗留问题,也有自然保护区严管理与原住民求发展引起的问题,还有自然保护区内村庄道路多、人类活动多、集体山林多,资金投入少、管护人才少、基础设施设备薄弱等问题。这些问题交织叠加,使部分自然保护区逐步进入矛盾多发期,给自然保护区的持续健康发展带来了较大的压力和挑战。个别地区直接影响到了当地的经济,使得对自然保护区的建设和管理存在与经济发展不协调现象。

5 对策和建议

5.1 进一步完善法律法规,突出依法管理和治理保护区,确保保护区健康发展

《中华人民共和国自然保护区条例》于1994年10月9日颁布,自1994年12月1日起实施,2017年10月进行了修改,《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》1985年6月21日经国务院批准,1985年7月6日发布实施;《山东省森林和野生动物类型自然保护区管理办法》1992年9月10日发布实施,2018年1月23日进行了修改。在自然保护区的定义、自然保护区管理机构的主要职责、自然保护区建立的报批程序和批准主体、自然保护区的功能分区,自然保护区主管机构表述等条款中,上述法律、规章、制度的规定存在一些不一致的地方,在实际工作过程中容易造成歧义。此外,自然保护区分类管理制度不够完善,自然保护区监督检查机制没有明确规定,相关行政许可的主体规定不清,土地权属问题未作具体规定等,影响和制约了管理到位^[2]。自然保护区升降级考核和退出机制要纳入法律法规体系,打破自然保护区“终身制”。对于不再符合条件或者失去保护价值的自然保护区给予

降级、撤销,同时对人为因素造成保护区降级或者撤销的,要依法追究有关责任人的法律责任。

5.2 优化整合保护对象相近的保护区,达到适度规模化管理

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于建立自然保护地体系的重大决策部署,紧紧围绕全面建成分类科学、布局合理、保护有力、管理有效的自然保护地体系的目标,按照一个自然保护地一个牌子、一个机构的要求,对交叉重叠、相邻(相连)的、且保护对象相近的自然保护区进行整合优化,合理设置自然保护区类型、划定保护地边界和功能分区,有效处置历史遗留问题,将交叉重叠或同一自然地理单元内相邻(相连)的自然保护区整合优化为一个自然保护地,保留一个有地区标志性的自然保护区牌子。例如,烟台市14处森林生态类型自然保护区,保护面积在1 400-20 000公顷不等,相互间隔距离最近的1.2公里,打破行政界线,不同区域有两个以上自然保护地合并后有利于统一管理的,可以整合成一个保护地。一个自然保护地有两个以上相互独立且地理位置相距较远、保护对象和保护区等级不一致或者整体管理难度较大的区域,可以按自然地理单元设立两个或多个自然保护地,这样有利于自然保护区大体系、大格局管理。

5.3 理顺保护区管理体制,解决不合理功能区划,使其得到健康发展

按照国家有关自然保护区法律法规,理顺保护区管理体制。目前,各省对省级自然保护区管理体制不统一,有的将省级自然保护区纳入省或设区市主管部门管理,有的规定省级自然保护区由所在地县级主管部门管理,这是自然保护区按行政区划进行划分根本原因,造成了自然保护区设置“零碎化”。有些保护区的区域和保护对象因行政区域的原因被排除在保护区以外,因此,根据省级自然保护区管护面积和涉及行政区域分别纳入省或设区市级主管部门管理的规定势在必行。根据自然保护区的保护需要编制完善功能区划,解决以行政区划建保护区导致功能区划不科学、不合理并产生的一系列历史遗留问题,尽快使自然保护区规划合理、边界清晰、管理有效。

5.4 强化人才队伍培养,打造高素质管理队伍

加强人才队伍建设,打造一支适应保护区发展要求的职工队伍。通过举办管理人员培训班、鼓励在

职人员自学和参加函授学习、建立自然保护区与相关高校和科研院所挂钩合作关系等措施提高自然保护区管理人员的业务素质。同时,积极创造条件,改革保护区职工职称评聘优惠政策,放宽职称晋升条件,增加岗位设置数量,畅通职工职称晋升通道,吸引科技人员、年轻优秀的专业技术人才到自然保护区工作,以提高专业技术人员在自然保护区管理人员中所占的比例。

5.5 转变观念,与高校科研院所联合培养科技人才,解决科研人才不足的情况

自然保护区要积极组织开展学术研讨会、夏令营和志愿者服务等项目,采取多种形式开展宣传教育,尤其注重对青少年的生态道德教育,为公众参与保护区的建设管理创造条件,使保护区成为提高全民文化素质、宣扬生态文明理念和开展爱国主义教育的重要基地。

积极开展保护区现有人员的培训,积极与高等院校、科研院所、社会林业经营主体等建立合作机制,开展联合办学、在职教育、专业知识培训、林业技术研发推广等,重点培养懂技术、善管理、会经营的新型人才。目前,山东牟平崂山省级自然保护区已与山东省林科院、烟台市林科院和鲁东大学等签订合作协议,采取“引凤筑巢”同步走的策略,引进科技人才,建起了60亩的林木种质科技示范园,培养接骨木、速生楸、抗冻石榴新品种十几种,为保护区多种经营和科研带来生机和活力。

5.6 多渠道筹集资金,解决基础设施建设和科研投入不足的问题

强化资金保障,完善补偿机制。一是提高省级以上自然保护区生态公益林效益补偿标准。将省级以上自然保护区列入特殊区域,给予更高的补偿标准,并逐年扩大特殊区域与一般区域补偿标准差距。二是探索建立自然保护区集体林持续长久管理的体制机制。探索建立包括赎买、租赁核心区缓冲区林地林木在内的自然保护区长久持续管护体制机制。三是明确各级政府财政事权和支出责任。合理增加资金投入,确保自然保护区建设资金和工作经费。四是探索建立基于环境、生态资源利用与管理的生态补偿费收缴机制。经批准在保护区实验区进行适度利用资源的单位和个人,应当按照使用资源付费原则缴纳生态补偿

费。对利用保护区生态、环境资源进行经营开发的,其环境成本可以资源使用税(费)的形式予以体现,其征收主要基于对生态、环境资源的利用方式与强度,体现真实的环境成本,用于生态、环境资源的保护与恢复。对不缴纳延迟缴纳生态补偿金,或是不落实生态补偿机制的项目,要进行相应的评价,并给予相应处罚。五是动员全社会一切有条件、有能力的部门、社会团体、企事业单位及个人捐资助推自然保护区建设事业。

近几年,山东牟平崂山保护区通过争取各类资金1700多万元,改造硬化道路14.3公里(含森林防火通道6.3公里),改造危房79间,完成了以水灭火拦水坝除险加固、进山卡口监控、低压电力改造、以水灭火蓄水池、森林防火专用车辆购置和森林消防专业队营房改造等项目,使保护区的基础设施有了明显改善。

5.7 创新产业发展模式,促进保护区区域周边经济发展

完善相关法规,强化制度保障。对接精准扶贫、乡村振兴、生态保护、群众生活等方面工作,对涉及自然保护区的社区居民适当倾斜,使其与《中华人民共和国自然保护区条例》相关规定表述一致,进一步合理规范自然保护区实验区内群众生产生活必需的乡村道路、能源设施、饮水工程等小型基础设施的审批和村庄、农田的管理。

6 结束语

山水林田湖草是生命共同体,要统筹兼顾、整体施策、多措并举,全方位、全地域、全过程开展生态文明建设。同时,自然保护区要充分发挥自身优势,结合当地民俗风情,引导和帮助群众合理利用自然资源,积极发展生态型产业,扩大就业,增加收入,促进社区经济发展。

参考文献

- [1] 朱莉华,胡天华,王继飞.宁夏贺兰山国家级自然保护区科研工作发展探讨[J].宁夏农林科技,2013,54(12):133-135.
- [2] 付励强,邹红菲,马建章,等.中国自然保护地的区域性联合保护机制和发展策略分析[J].林业资源管理,2019(5):1-6+156.