

# 广西自然保护区建设现状及管理对策 Construction Status and Management Strategies of Natural Reserves in Guangxi

邹 异  
Zou Yi

(广西林业局野生动植物和自然保护区管理站 南宁 530022)  
(Wild Animals and Plants and Natural Reserves Management  
Station, Guangxi Forestry Department, Nanning, 530022)

**摘要** 广西自然保护区有 62 处, 总面积 164.64 万公顷, 占广西土地面积的 6.96%。保护区管理人员约 3730 人, 平均每个自然保护区约 49 人, 高于全国的 27.5 人, 其中专业技术人员仅占 7%~8%, 低于全国平均的 20.8%。保护区的自然资源遭受破坏严重, 基础建设滞后, 边界不清, 级别不清, 经费来源没有保障, 开展的多种经营效益差, 缺乏社区共同管理。因此, 广西自然保护区应该尽快划定四至边界, 发放林权证, 明确行政级别, 保障经费来源, 改革现有的管理机构, 精减低素质人员, 因地制宜地开展多种经营项目和社区共管工作。

**关键词** 自然保护区 管理 现状 对策

中图分类号 S 759.9

**Abstract** Sixty two natural reserves have been set up in Guangxi, covering 1.6464 million hectares, accounting for 6.96% of the total area of Guangxi. The total staff is 3730 persons, on average 49 persons in each reserve, higher than the national average level, 27.5 persons per reserve. Among the staff, 7% to 8% is technician, lower than the national average level 20.8%. Presently, natural resources was destroyed very seriously. The process of basic construction can't gain satisfying economic effects. Co-administration of local community is weak. Therefore, the administration of natural reserves in Guangxi must be improved by taking measures in cluding drawing demarcation boundaries, granting certificates of forest rights and forest fields, defining the administrative classes, guaranteeing the fund input, reforming present administrative institutions, laying off unqualified staff, and launching suitable mixed farming projects and carrying out the co-management of local community.

**Key words** nature reserve, management, status, suggestion

## 1 广西自然保护区基本情况

### 1.1 自然保护区分类

自 1961 年经广西区人民政府批准建立广西第一个自然生态系统类型自然保护区——花坪自然保护区以来, 到目前, 经广西各级政府批准建立了 62 处自然保护区, 保护区总面积

164.64万公顷,占广西土地面积的6.96%,比全国保护区面积占国土面积的7.64%低。其中国家级自然保护区8处,林业部门主管管理的4处,环保部门主管管理的2处,海洋部门主管管理的2处。依据自然保护区类型分类:其中自然生态系统类型自然保护区44处;野生动植物类型自然保护区13处;自然遗迹类型自然保护区5处。

### 1.2 自然保护区管理机构

广西已有56处自然保护区建立了管理机构,占总数的90%,高于全国平均67.28%的水平。没有建立管理机构的自然保护区6处,全部由国土资源部门负责管理。广西自然保护区管理机构配备管理人员总数约为3730多人,平均每个自然保护区约49人,也高于全国平均的27.5人,特别是林业部门管理的保护区人员最多,有相当一部分保护区是由原林场、采育场转型过来的,因此人员较多,最多的保护区职工多达530人。人员偏多制约着保护区的发展,如龙虎山自然保护区,仅需要职工15人~18人,因效益不错,当地政府不断安排人员到保护区工作,员工已超过70人,结果是年收入100多万元只够维持日常工作,基本没有余钱投入搞科研、基础设施建设,很难再向前发展。广西自然保护区管理人员数量虽多,但总体人员素质并不高,专业技术人员仅占7%~8%,大大低于全国平均20.8%,受过林业或自然保护区管理专业培训的人员更少,根本谈不上拔尖技术或学术带头人。专业技术人员是自然保护区的保护管理、科研和发展的骨干力量,保护区人员这种结构已直接影响到保护区管理水平与发展。广西自然保护区的建设与管理水平较广东、湖南、贵州、福建等周边省落后,仅次于西北地区,即在全国处于中等水平。

### 1.3 自然资源保护现状

广西自然保护区对保护自然资源起到较大作用,但目前自然资源保护不力和保护区遭受破坏的情况也是不容勿视的。海洋滩涂和红树林资源,由于沿海开发,近海滩涂开发水产养殖,填海造田、造地,海洋滩涂退化、被毁,特别是红树林资源,在50年代,广西红树林面积约1.50万公顷,现存约0.5万公顷,被毁掉约三分之二。森林资源,因毁林开垦,植被破坏严重,尤其是百色地区各县、南宁地区的宁明、崇左、扶绥等县,现已几乎没有原始林了,保存较好的林相只是天然次生林;保护区受蚕食成斑块状孤岛,保护区严重岛屿化,石漠化每年以3%~5%速度增加;部分保护区已失去存在的价值。近20年来,野生动物资源下降非常快,生物多样性丧失,如原分布有的黑长臂猿、华南虎、蜂猴、巨蜥等,现已几近灭绝;部分珍稀濒危物种数量剧减,如猕猴数量从40000~50000只减少到现在13000~15000只,白头叶猴数量从原有1500只减少到现在500只~550只,瑶山鳄蜥数量从原3000条减少到现在500条~700条,犀鸟、鹈哥、儒艮、穿山甲等濒危物种在广西野外已极难寻其踪迹。

### 1.4 自然保护区建设滞后

广西现在的保护区多数是1982年~1983年批准建立的。进入90年代,广西保护区建设速度滞后。近年来,没有再批准新的自然保护区,只是对原有保护区进行报请升级工作。这种滞后状态同国内外自然环境与生态保护热极不相称。广西自然保护区数量比云南少,与广东省保护区数量相近,但广东省保护区是近年持续批准的;到2010年,广东总体规划建设保护区将超过200个,云南省总体规划建设保护区将超过250个,而广西的总体规划建设保护区将不超过100个,数量将远远少于周边省。

### 1.5 自然保护区存在边界不清现象

广西绝大多数自然保护区申请审批建立的手续简单、不完善,事先没有进行必要的规划、

论证、考察等程序，只是主管部门一纸公文报政府要求建立自然保护区并附上一批名单，政府批复同意就算是建立了自然保护区，可以说广西的一大批自然保护区是一夜建成的。因此，广西大多数省级、县级保护区都存在山界林权未划定，集体、国有林权不清，无法发放林权证；也没有进行资源综合考察过，没有制定总体规划，甚至是连保护区的各功能区都未划定。不少保护区是建立在集体林地的，或部分国有林地和部分集体林地，当地政府的自然环境保护意识较淡薄，从局部小利和短期利益出发，鼓励当地群众进入保护区开发经营，把保护区的国有林地林权证发放给当地群众，造成已成事实的现象，一方面是造成管理困难，另一方面是易发生乱砍滥伐、毁林开垦等事件。解决自然保护区四周边界划定已成为当务之急。

### 1.6 自然保护区级别不清

广西自然保护区除已明确国家级保护区行政级别外，其它保护区多数没有确定级别。同是区人民政府同一批批准公布的保护区，有说是省级的，有说是地区级的，更有的说是县级的，比较混乱。多数保护区是经省级人民政府批准建立的，应确立为省级自然保护区。现混乱级别造成地方政府视自然保护区为地方地盘，任意作为，只视眼前利益而任意为之，如在澄碧河、穿洞河两自然保护区，当地政府安排异地扶贫开发进入保护区内大量移民开垦。

### 1.7 自然保护区经费来源没有保障

目前，广西各保护区经费主要来源三个方面：地方政府拨款部分，自治区财政补助部分拨款，保护区自身经营收益。多数保护区所获经费不足维持正常运转，地方政府拨款与区财政补助拨款没有形成配套，只是形成动态平衡，区财政拨款增加时，地方政府拨款会减少，导致保护区只能是艰难维持，没有起动发展的经费。同时，保护区经费缺乏，造成保护区管理质量低下，技术人员流失严重，科研、多种经营无法开展。而保护区缺乏人才，造成对外交流困难，难以争取国家或世界组织资助的科研项目，即使争取来项目也难圆满完成，陷入恶性循环中。

### 1.8 自然保护区开展的多种经营效益差

广西极少自然保护区能够真正利用自治区财政下拨的多种经营项目经费来开展多种经营活动，而多数是利用此经费来发放职工工资。尽管有20多个保护区开展旅游，但效益比较差，难以形成良性循环。不少保护区划出部分区域建立森林公园，过高地估计了游客数量，致使贷款资金投入过大，背上沉重债务，经济状态每况日下，另一方面是不适当的旅游区划破坏了保护区的生态环境，如大瑶山保护区在核心区圣堂山建宾馆，破坏了自然景观，使生态环境每况日下。绝大多数保护区的旅游收入不够维持旅游管理的运转经费，谈不上投资回收，算是失败的。

### 1.9 自然保护区缺乏社区共管

广西自然保护区比较集中在桂林、百色、南宁地区、河池等经济较落后地区，而玉林、柳州、梧州、贵港等经济发达地区极少。保护区内及周边的群众生活困难，多在贫困线以下。当地部分群众还遗留刀耕火种的习惯，特别是近年来，随着人口的增加，生产方式缺乏改进，为了解决生活问题，迫切需要增加耕地面积，因此，造成在保护区内乱砍滥伐、毁林开荒的现象严重，保护区与周边社区群众矛盾突出。保护区由于管理经费严重不足，自身发展不良，谈不上与周边社区建立共管体系，解决不了与当地群众利益冲突，当地群众没有得到或看到益处，不会积极参与保护区管理工作，相反，不断进入保护区偷猎、盗伐，如崑岗国家级自然保护区，经常有周边群众进入偷猎白头叶猴、盗伐鸡油木等。

## 2 广西自然保护区管理对策

### 2.1 自然保护区定界及发放林权林地证

广西多数保护区当务之急的工作是划定四至边界。区林业局抽调人员组成工作组,争取地方政府支持进行实地协调,划清保护区四至边界,落实林权林地发证工作,以法律来保障保护区的林地管理权。保护区的林地属国有的,由保护区行使管理权;属集体所有的,如能委托保护区管理的,暂由保护区管理,如不能委托的,当地林业部门应当停止审批一切林木砍伐、开垦等活动,帮助和配合保护区管理好集体林地。可以学习国外经验,让多种形式的保护区并存,如欧美资本主义国家,有国有保护区、团体组织保护区(如绿色和平组织筹集许多资金购买成片土地列为保护区)、私人保护区(私人领地)等多种形式。

### 2.2 明确自然保护区行政级别和经费来源

向自治区人民政府汇报保护区目前的现状,请求政府重新下文确定保护区级别、直接管理单位。抓好保护区管理班子建设和监督管理工作,国家级自然保护区由地市级政府管理,保护区主要领导由地市级政府征求区林业局意见任命,其它工作人员的调动由地市级林业局管理;省级自然保护区可由县或地市级林业局管理,由县级林业局管理的,主要领导由县级林业局征求地市级林业局同意后任命,由地市级林业局管理的,主要领导由地市级林业局征求区林业局同意后任命,其它人员的调动由管理单位自主。确定保护区管理级别后,基本经费列入管理级别的财政预算,自治区财政每年给予一定量的多种经营项目经费,启动保护区多种经营的发展,争取利用10年时间实现保护区自我发展的良性循环。

### 2.3 改革现有自然保护区管理机构

保护区必须精简机构,精减低素质人员,提高在职人待遇。保护区主要领导实行向社会公开招聘,其它人员实行培训后竞争上岗。保护区机构改革中精简的人员,可走出保护区自谋出路,或在保护区划一定面积土地耕种;有条件的保护区,分流人员另成立公司来经营,或现已成立森林公园的,分流部分人员到森林公园并脱离保护区关系。保护区管理机构内部设置要科学化,保留专业技术人员,如科研人员、多种经营人员等,设置少量兼职管理人员,不再保留专职管理人员、管护人员等,所有保护区管护人员聘请当地村民担任,既可减少管护经费,又能提高管护人员的责任心和管护质量。

### 2.4 因地制宜地开展多种经营

保护区应该因地制宜开展多种经营,选择无污染并与自然相结合的项目,如种养、生态观光等。生态观光旅游尽可能保留自然景观,减少人为改造环境的痕迹,适度投资。保护区管理机构与多种经营管理应分离,特别是已成立森林公园或开辟生态观光旅游的,可招商引资或另成立独立核算实体进行经营,每年将收益的一定比例交保护区管理机构用于保护区管理。例如,云南省西双版纳国家级自然保护区,因地制宜开展旅游,保护区管理机构与开展旅游管理各自独立,旅游收入每年按比例交给保护区管理机构用于保护区的管理。美国黄石公园(美国森林公园属保护区类型)开展观赏旅游,只是非常简单地在公园内建设一些停车场、供给商店、道路等,连1998年一场不幸大火燃过的100多万公顷林木也没有利用一根,让其自然演替,同时增加了公园的生物多样性和扩大了对鹿、野牛和麋群有益的食物来源。此外,旅游业在大火后的几个月中还有所增长<sup>[1]</sup>。

## 2.5 开展社区共管工作

自然保护区一方面开展多种经营，提高自身经济能力，另一方面结合扶贫工作开展社区共管工作，选择适合当地的项目，帮助当地群众提高生产能力，推广应用优良品种进行种养，减少对耕地需求，推广沼气和省柴灶，减少对森林植被的破坏，吸引群众积极参与保护区的管理工作。例如非洲赞比亚东部卢安瓜河谷 (Luangwa River Valley) 国家公园，在 70~80 年代，当地居民与公园管理存在利益冲突，即居民没有从公园处得到益处，认为盗猎至少会有肉可食或是可捞到钱，使得公园的非洲象、犀牛及其它野生动物被大量非法盗猎；到 90 年代，公园管理机构吸收居民为巡山员，从缓冲区开放狩猎的收入中拿出 40% 返回地方发展乡村计划，深受居民欢迎，居民发现有盗猎者积极向巡山员或管理机构检举揭发。结果在最初 3 年里，非法猎杀非洲象和黑犀牛的活动下降了 90%，取得了极大成功<sup>[1]</sup>。

## 参考文献

- 1 Richard B. Primacy Essentials Conservation Biology. 长沙：湖南科学技术出版社，1996. 123~124, 204~205.

(责任编辑：邓大玉)