

中国自然保护区管理体制探析

夏少敏, 闫献伟, 茜 坤, 梁晓燕

(浙江林学院 环境法研究所, 浙江 临安 311300)

摘要: 自然保护区是人类为保护野生动植物、自然资源和生态系统最有效的措施之一。从中国自然保护区的概念以及管理体制的特点出发, 找出它们在分类型管理、分级管理和分部门管理等方面存在的问题。通过借鉴国外成功的经验, 从法学的角度提出在完善中国自然保护区管理体制方面: 一是要明确自然保护区的性质和功能, 二是要实行多种管理费用负担原则, 三是要遵守主管部门直接管理和行政首长负责制。参 5

关键词: 环境地理学; 环境保护; 自然保护区; 管理体制

中图分类号: S759.9; X36 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-5692(2009)01-0127-05

Management system of China's nature reserve

XIA Shao-min, YAN Xian-wei, QIAN Kun, LIANG Xiao-yan

(Environmental Law Research Institute, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

Abstract: The nature reserve is the most effective way to protecting wild animals and plants, natural resources and ecosystem. Based on the concepts and characteristics of management system of China's nature reserve, this article tries to spot the existing problems in categorized management, tiered management and divisional management. By referring to the successful experience in the foreign countries, it proposed to improve the management system of China's nature reserve from the legal perspective: first, the nature and roles of nature reserves should be defined; second, the overhead cost should be shared by different governmental departments; third, the system of direct management by the superior departments and chief responsibility system should be adopted. [Ch, 5 ref.]

Key words: environmental geography; environmental protection; nature reserve; management system

中国自然保护区数量已达 2 395 个, 约占陆地国土面积的 15%, 超过世界平均水平。自然保护区已形成了一些比较有效的制度和措施, 自然保护区立法已具备一定基础。在 2006 年, 经过反复研究论证, 并经全国人大环资委全体委员会议审议, 形成了《中华人民共和国自然保护地法》(草案征求意见稿)(以下简称《征求意见稿》)。由于中国特殊的社会历史现实和环境, 目前, 自然保护区法制从整体上来看还不成熟, 尤其是中国自然保护区的管理体制在分类、分级和分部门管理等方面还存在一些问题。笔者特对此进行探讨。

1 中国自然保护区管理体制的特点

世界自然保护联盟(IUCN)将自然保护区定义为: 致力于生物多样性、自然及其相关文化资源的保护和维持, 并通过立法或其他有效手段进行有效管理的陆地或海洋。《中华人民共和国自然保护区条例》第 2 条所下的定义是: “自然保护区, 是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域, 依法划

收稿日期: 2008-03-07; 修回日期: 2008-10-16

基金项目: 国家社会科学基金资助项目(07BJY137); 浙江省哲学社会科学规划课题(NX04ZF04)

作者简介: 夏少敏, 副教授, 从事环境法和民商法研究。E-mail: xia_shaomin@163.com

出一定面积予以特殊保护和管理的区域。”中国对自然保护区实行综合管理与分部门管理相结合的管理体制。“国务院环境保护行政主管部门负责全国自然保护区的综合管理”，“国务院林业、农业、地质矿产、水利、海洋等有关行政主管部门在各自的职责范围内，主管有关的自然保护区”，“县级以上地方人民政府负责自然保护区管理的部门的设置和职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据当地具体情况确定”（见《中华人民共和国自然保护区条例》第8条）。

在实际运行中，中国自然保护区管理体制以分类型管理为基础，表现出分级管理和分部门管理的突出特点。具体说来，中国自然保护区的管理体制有如下3个特点：首先，中国自然保护区管理以分类型管理为基础。根据保护对象的特点，自然保护区分为生态系统保护区、野生生物类和自然遗迹类等3大类别9个类型。生态系统类型自然保护区指以具有代表性、典型性与完整性的生物群落和非生物环境共同组成的生态系统为保护对象，包括森林生态系统、草原和草甸生态系统、荒漠生态系统、湿地生态系统、海洋和海岸生态系统。野生生物类指珍稀濒危物种的分布集中地区，包括野生动物和野生植物2种类型。自然遗迹类包括地质遗迹类和古生物遗迹类。在中国，森林生态系统保护区类型数量最多，达419个；而荒漠生态系统类型自然保护区面积最大，占自然保护区总面积的39.1%；海洋和海岸生态系统、自然遗迹类自然保护区面积较小，占自然保护区总面积的比例不到1.0%。其次，中国自然保护区实行分级管理。根据自然保护区保护对象的代表性与重要性，中国自然保护区划分为国家、省、市和县4级。在管理上，《中华人民共和国自然保护区条例》第21条第1款规定：“国家级自然保护区，由其所在地的省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门或者国务院有关自然保护区行政主管部门管理。地方级自然保护区，由其所在地的县级以上地方人民政府有关自然保护区行政主管部门管理。”实际上，国家级自然保护区，除卧龙、白水江及佛坪等3个自然保护区由国家林业局直接管理外，其他保护区均是由保护区所在地的省、自治区、直辖市人民政府的林业、环保、资源、农业等行政部门管理，或市、县林业、环保、资源、农业行政主管部门管理，有的国家级自然保护区由乡镇政府管理。地方级自然保护区，由其所在地的省、市、县人民政府有关自然保护区行政主管部门，或乡镇政府管理。再次，中国自然保护区实行分部门管理。《中华人民共和国自然保护区条例》第8条规定：“国家对自然保护区实行综合管理与分部门管理相结合的管理体制。国家环境保护行政主管部门负责全国自然保护区的综合管理。林业、农业、国土资源、水利、海洋等有关行政主管部门在各自的职责范围内，主管有关的自然保护区。”目前，所建立的自然保护区分别由国家环保总局、国家林业局、国家海洋局、农业部、建设部、国土资源部、水利部、中国科学院等部门管理。各主管部门自然保护区的建立往往与其行政业务范围、保护区类型以及历史渊源相联系。

2 中国自然保护区管理体制存在的问题

从以上对中国自然保护区管理体制特点的分析，我们会看到中国独特的行政体制，加上中国自然保护区的建设一直遵循“抢救式保护，先划后建，逐步完善”的原则，形成了中国自然保护区独特的分类型、分等级与分部门的重叠交叉的管理体制。其主要存在的问题包括以下几方面。

2.1 分类管理方面存在的问题

中国目前主要有5种类型的保护地，包括自然保护区、森林公园、风景名胜区、天然林保护地及其他传统文化森林保护地。自然保护区以它们突出生物多样性的保护而有别于其他类型的保护地，即强调保护具有全球或区域、地区代表性的生态系统，濒危及受威胁状态的物种的生境及各类遗传资源，以使生物的多样性能为不同世代的人类公平地可持续利用。森林公园强调通过保护森林生态系统及其景观为人类提供休憩与旅游的场所；风景名胜区则重视保护与利用具有观赏、文化或科学价值的自然景物与人文景物以供人们游览、休息或进行文化活动；天然林保护区及传统文化保护地主要保护森林的生态系统服务功能，以增强与维护区域的生态环境条件与可持续发展能力。目前，中国保护地体系尚未明确，各类保护地的性质与功能没有严格的界定，加上没有统一规划与严格规范的程序和监督协调机制，随着市场经济的发展，自然保护区的性质越来越不清楚，在国家自然保护中的定位也模糊不清，从而导致自然保护区与森林公园、风景名胜区及其他类型保护地的性质混淆。在自然保护区

中建设森林公园与风景名胜区的越来越多，有许多国家级自然保护区甚至是“一个机构两块牌子”“一片林子两个区”，即这些自然保护区既称为“自然保护区”，又称为“森林公园”或“风景名胜区”^[1]。在自然保护区功能区划分时，往往先满足森林公园及风景名胜区的功能要求，导致许多国家级自然保护区将旅游区规划在自然保护区的中心区域。于是在一些国家级自然保护区中，旅游区位于保护区的中心位置，保护区的核心区则分布在山上。这一现象如不及时改变，将严重影响自然保护区的发展及对生物多样性的有效保护^{[2]10}。

2.2 分级管理方面存在的问题

中国自然保护区根据保护对象的重要性及代表性划分为国家级和地方级，地方级又包括省级、市级和县级，但在实际分级管理中，主管部门并没有起到管理责任，国家级自然保护区实际由地方省或县进行管理。从自然保护区产生的流程来看，先是由地方行政主管部门提出可行性报告，交由当地环保局审查，若是地方级自然保护区，则由当地政府审批；若是国家级自然保护区，就报中央政府审批。批准后，保护区的人员组成、工资待遇和经费开支等，全由地方政府承担，国家林业局、农业部等中央行政主管部门，只对保护区进行业务指导。这种“业务指导与实际管理权的分离”，结果使这种管理体制往往导致地方利益与生态保护发生矛盾，使保护向开发妥协，极容易引发地方利益与生态保护之间的矛盾^[3]。

2.3 分部门管理方面存在的问题

自然保护区管理部门各自为政，权力冲突；多头管理，管理权限矛盾。就公共资源属性而言，自然保护区作为共同财富和公共产品它在消费上不具有排他性，因此，资源的使用必须“集体行动”。个体对公共资源的自由选择与利用和社会的公共资源的分散管理，将会产生破坏性竞争。目前，中国在自然保护区管理体制的构建中，没有注意到环境资源作为公共资源的属性。在综合管理与分部门管理相结合的管理体制中，国家环保总局对自然保护区管理的权力受到各种因素的制约，难以对各部门在宏观决策、政策指导与监督检查方面有所作为。

截至 2006 年，中国自然保护区数量达 2 395 个。这些自然保护区分别由国家 7 个部门管理。在实际管理中，每个部门都有自己的管理体制和经费来源。各行政主管部门不免从部门本位主义的角度出发，积极发展隶属于本部门的自然保护区，使得保护区的发展无法进行统一规划。重复建设，各自为政等问题日趋严重，并开始制约自然保护区的管理与保护效率^[4]。

3 部分国家的自然保护区管理体制模式

由于各国政体不同，因而从严格意义上讲，各国的自然保护区管理体制有所不同，但是，如果从是否设立了专门机构以及是否由环境保护部门负责自然保护区管理 2 个方面出发，再基于英国、美国、日本以及俄罗斯等国家的情况，可把国外自然保护区管理体制概括为以下 3 种模式。

3.1 由多部门分工负责

美国属此模式。在美国，保护区主要由联邦内政部和商务部负责。内政部具体负责国家野生生物避难所、国家公园和荒野保持体系的管理。海洋保护区，则是由商务部负责管理。只是在联邦内政部又分别涉及鱼类和野生生物署、土地管理局、国家公园署以及林务局等多个机构。加拿大的情况与美国类似。在加拿大，国家公园体系由遗产部负责；野生生物保护区体系则是隶属于环境部负责。需要指出的是，这种管理模式目前已被许多国家所摒弃。例如，在韩国，1993 年前，环境厅、海洋水产部、建设交通部、山林厅等分别负责陆地、海洋、城市公园、森林范围内的自然保护包括自然保护区的管理工作。1993 年，韩国环境厅升格为环境部后，自然保护包括自然保护区的管理工作逐渐统一划归环境部。日本、澳大利亚、印度等国均属此情况。

3.2 由专门的部门统一管理

在 1949 年《国家公园与乡土利用法》颁布之前不久，英国就设立了专门机构即自然管理委员会，专门负责英国的自然保护包括自然保护区管理工作。该机构于 1965 年合并到自然环境研究委员会，1973 年后又重新独立出来，并更名为自然保护委员会。1990 年以后，随着地方分权势力的增强，这

种中央性质的管理机构最终被解散,取而代之的是按地理分区重新组建的自然保护管理机构,包括:英格兰自然保护委员会、苏格兰自然遗产委员会和威尔士乡村委员会。与此同时,为了弥补中央性质的管理机构解体后可能出现的弊端,在上述新组建的地区自然保护委员会的基础上,成立了具有协调性质的自然保护联合委员会。此外,英国政府其他部门(如农业和林业等部门)以及地方政府(尤其是规划部门)在各自的职责范围内也都依法赋予了相应的自然保护义务,如规划部门负责对保护区内土地利用申请进行审查。由此可见,英国自然保护区管理体制最基本的特点是:由比较专门的机构对自然保护区实行统一管理,同时,其他政府部门在各自管辖范围内协助自然保护机构开展工作。新西兰环境部在自然保护方面主要负责生物多样性保护工作,而自然资源和保护区管理工作则交由自然保护区承担。

3.3 由环境保护部门主管

世界上许多国家都是采用这种体制模式。例如,在日本,自然环境保护包括自然保护区管理工作由环境厅统一负责。环境厅下设自然保护局,主要承担有关自然环境的保护和整备的综合调整任务,是国家实施自然环境区域保全制度的管理机关。在澳大利亚,联邦政府主要负责管理联邦保护区,其他类型的保护区大多是由各州自行管理的。就联邦保护区来说,具体的管理职责是由澳大利亚环境部下设置的澳大利亚公园局承担的,但海洋公园和海洋保护区则由澳大利亚公园局委托给同为环境部下属的海洋和水务局进行管理。类似地,印度、韩国、德国、俄罗斯等国家的自然保护包括自然保护区管理工作也都是由环境保护部门实行统一管理的。

4 进一步完善我国自然保护区管理体制的建议

4.1 明确自然保护区的性质和功能

分类管理在自然保护区法律制度体系中具有很重要的地位。《征求意见稿》第38条规定,自然保护地可以根据管理目标和要求确定为三大管理类别:Ⅰ类是严格保护类,对自然保护地内的自然环境和自然资源实行严格的保护,禁止开展与管理目标无关的活动;Ⅱ类是保护优先、适度利用类,可以在不影响自然保护地的自然环境和自然资源的前提下,在一定限度内组织利用活动;Ⅲ类是定向保护、可持续利用类,可以在不影响自然保护地的主要保护对象生存环境和生物多样性的前提下,对自然保护地内的自然资源进行可持续利用。此外,《征求意见稿》还规定,该法实施后,国务院有关自然保护地行政主管部门应当在国务院规定的期限内确认或者调整各自主管的自然保护地的管理类别,经征求国务院环保部门的意见,并经国务院经济综合宏观调控部门综合平衡后,报国务院批准。其中,划为Ⅰ类自然保护地的应当限于国家级和部分省级自然保护地。此种分类管理制度的设计从中国的国情出发,充分考虑现实可操作性,在充分结合分区、分级等其他管理措施,形成的以分类管理为核心的完整的法律制度体系。能够将各种保护地进行有效的分类,不至于产生“一个机构两块牌子”这些严重的问题。虽然《征求意见稿》针对该类问题作出了一定的具有重要意义的调整,但是,仍存在着不足,需要进一步改进。为了理顺中国相关保护区体系,应明确自然保护区性质与其他自然保护地的区别,禁止一个自然保护区多个属性的做法,即一个自然保护区不能同时为森林公园或其他类型的保护地。中国应该采取将保护区作为自然保护区的概念,与风景名胜区、森林公园和地质公园等保护区类型的概念独立开来。应结合总体规划,对现有多个属性的自然保护区给予重新定位与调整,设定不同的管理目标。借鉴IUCN的分类,将自然保护区主要界定为未被人类扰动的,以及拥有突出的和代表性的生态系统,地质或自然景观和物种的区域,其目的主要是为了科学研究和保护。它与风景名胜区等其他保护区类型最大的区别在于自然保护区的设立及管理目标均要严于其他类型保护区^{[2]11}。对自然保护区管理人员,应根据自然保护区的特点,将自然保护区管理人员的职能从根本上转到保护上来,将自然保护区管理与资源开发经营完全分开,以提高自然保护区的执法能力和保护能力。

4.2 缓解业务指导与实际管理权分离的矛盾

针对中国自然保护区分级管理方面存在的业务指导与实际管理权分离的问题,笔者认为,可以参考日本的多种管理费用负担原则,根据自己的基本情况,制定相关的制度。按照执行者负担、受益者

负担和原因者负担等原则，若自然保护区的相关措施由国家林业局、农业部等中央行政主管部门实施，所产生的费用就应该由国家林业局、农业部等中央行政主管部门负担，从而减轻地方政府因上级部门实施措施而加重的负担。在日本，“执行者负担”是指自然保护区保全及管理的执行者负担该费用，而国家在预算内对担负执行任务的都道府县给予该执行费用的一部分补助。“受益者负担”是指当地方公共团体因国家启用保护区保全事业时受益，在受益限度内负担该执行所需费用的一部分；或者，因国家或地方公共团体执行保护区保全事业而产生有显著的受益者时，由该受益者在其受益的限度内负担因保护该保护区所需费用的一部分。“原因者负担”是指国家或者地方公共团体，因某工事或者行为而不得不实施保护区保全措施时，该原因工事或者行为的费用负担者应负担全额或者部分的实施此项必要的保护区保全措施所需费用。

4.3 主管部门直接管理和行政首长负责制

4.3.1 明确管理职责，实行主管部门直接管理 建立责权分明的行政管理体系。自然保护区的行政管理体制要按照现行的国家行政管理体制，出机构就有任免权，批编制就得出经费，实现责、权、利相统一，人、才、物管理的一致。只有这样，才能发挥各级政府的积极性、创造性，把自然保护区的发展纳入本级政府的发展规划，真正推动自然保护区向前发展。明确国家级自然保护区管理机构由国家自然保护区主管部门直接管理，地方级自然保护区由相应级别的政府部门直接管理。各个自然保护区管理机构作为国家或地方有关主管行政部门的派出机构，负责所在自然保护区的管理。从根本上改变目前管理责任不清、建而不管的状态。国家级自然保护区应由国家主管部门直接任命主管领导，并由国家主管部门给予经费预算与拨款，改变目前的国家级自然保护区由地方管理的模式^[5]。

4.3.2 加强行政首长负责制 自然保护区涉及综合管理部门与主管部门之间、主管部门与主管部门之间的利益调整。政府在自然保护区的管理中处于核心地位，应加强自然保护区管理的政府行政首长负责制，落实政府对自然保护区管理好坏负责的规定，发挥地方政府在自然保护区保护中的示范作用，根据不同地区的文化、历史差异，强化自然保护区相关法律法规的实施。对于自然保护区的建设和管理进行宏观的统一规划，统一领导，统一协调，进行综合管理。对事权进行分工合作，划定权限，对规划权、审批权、监督权和管理权进行界定。若行政首长违反法律的规定，给自然保护区带来严重的损害，应由上级政府行政主管部门，依法给予行政处分，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

参考文献：

- [1] 王智, 蒋明康, 朱广庆, 等. IUCN 保护区分类系统与中国自然保护区分类标准的比较[J]. 农村生态环境, 2004, 20 (4): 72 - 76.
WANG Zhi, JIANG Mingkang, ZHU Guangqing, et al. Comparison of Chinese nature reserve classification with IUCN protected area categories[J]. *Rural Eco-Environ*, 2004, 20 (4): 72 - 76.
- [2] 陈红梅. 我国自然保护区管理法律制度研究[D]. 南京: 河海大学, 2006.
CHEN Hongmei. *Our Country Nature Protection Area Management Legal Regime Research* [D]. Nanjing: Hehai University, 2006.
- [3] 兰卓. 我国自然保护区旅游开发存在的问题与对策建议[J]. 青海环境, 2005, 15 (2): 78 - 81.
LAN Zhuo. Our country nature protection area traveling development problems and suggestions [J]. *J Qinghai Environ*, 2005, 15 (2): 78 - 81.
- [4] 朱广庆. 国外自然保护区的立法与管理体制[J]. 环境保护, 2002, 3 (1): 11 - 13.
ZHU Guangqing. Legislation and management system of natural conservation areas at abroad [J]. *Environ Prot*, 2002, 3 (1): 11 - 13.
- [5] 欧阳志云, 王效科, 苗鸿, 等. 我国自然保护区管理体制所面临的问题与对策探讨[J]. 科学导报, 2002 (1): 49 - 52.
OUYANG Zhiyun, WANG Xiaoke, MIAO Hong, et al. Problems of management system of China's nature preservation zones and their solutions[J]. *Sci Technol Rev*, 2002 (1): 49 - 52.