

草原自然保护区的建设与管理

——新疆草原自然保护区调研报告

杨邦杰¹, 章力建², 王晓斌³, 陶伟国⁴

(1. 中国致公党中央, 北京 100120; 2. 农业部草原监理中心, 北京 100125; 3. 农业部畜牧司, 北京 100125)

摘要:该文在对新疆草原自然保护区进行典型调查的基础上, 结合当前自然保护区的情况, 讨论了草原自然保护区的重大意义, 分析了新疆自然保护区的成绩与问题, 并就全国草原自然保护区的建设与管理问题提出建议。

关键词:草原自然保护区; 自然保护区建设; 自然保护区管理

中图分类号: F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2011)43-0001-05

1 概述

中国是世界第二大草原大国, 60 亿亩草原遍布全国各省、市、自治区, 由于自然环境和人文社会环境复杂多样, 使中国拥有世界上最丰富的草原类型、最丰富的动植物种质资源, 其中一些草原类型及其景观资源是中国特有的, 具有极高的保护价值。建立草原自然保护区, 对典型草原生态系统、珍稀濒危动植物物种资源进行有效保护, 对于促进国民经济和社会可持续发展, 维护生态安全, 构建和谐社会具有重要意义。因此, 2010 年 7 月, 致公党中央与农业部畜牧司、农业部草原监理中心组成调研组, 在新疆维吾尔自治区就“加强草原自然保护区建设、维护生物多样性”开展了专题调研。调研组先后考察了福海县金塔斯草原自然保护区和新源县草原自然保护区, 走访了两地的农牧民, 听取了自治区畜牧厅、草原总站、草原监理站以及阿拉泰地区、伊犁州等有关部门的建议和意见。

在对新疆草原自然保护区进行典型调查的基础上, 结合当前自然保护区的情况, 作者讨论草原自然保护区的重大意义、分析了新疆自然保护区的成绩与问题, 并就草原自然保护区的建设与立法问题提出建议。

2 建立草原自然保护区的意义

2.1 草原自然保护区是保护典型草原生态系统和野生动植物资源最基本、最有效的方法

中国草原地跨热带、亚热带、暖温带、温带、高原寒带等多个气候带, 形成了丰富的草原生态系统, 孕育了大量的珍稀草原野生动植物资源。如果保护不当, 特有的生态系统、动植物灭绝, 基因资源丧失, 损失将无法挽回。建立草原自然保护区, 将中国生物多样性最丰富、历史价值最高、生态效益最好、最精华、亟需重点保护的草原生态系统和珍稀野生动植物分布区进行保护, 对维护生态安全, 保护当代人的生存环境, 保护子孙后代的生存条件和物质财富, 确保中华民族的长远利益具有特殊的战略意义。

2.2 草原自然保护区是开展生态科普教育、宣扬人与自然和谐共存的重要基地

随着近年来社会经济的发展和人民群众精神文化需求的日益增长, 许多自然保护区成为开展生态道德教育、宣扬人与自然和谐共存的重要基地, 是普及自然科学知识, 开展科学研究的重要场所。在保护草原自然资源的同时, 充分利用景观资源, 发展生态旅游, 弘扬草原生态文化, 吸纳当地农牧民加入到生态旅游产业链, 使他们享受到保护的成果, 共享保护的收益, 推动社会主义新农村建设, 促进人与自然的和谐相处。

2.3 草原自然保护区是履行国际公约、开展国际合作的重要载体

中国是《生物多样性公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《湿地公约》、《防治荒漠化公约》、《气候变化框架公约》等 5 个公约的签署国, 承

收稿日期: 2011-04-14

作者简介: 杨邦杰, 全国人大常委、华侨委副主任, 中国致公党中央副主席, 农业部规划设计研究院副院长, 研究员; 章力建, 农业部草原监理中心巡视员; 王晓斌, 农业部畜牧司草原处调研员; 陶伟国, 农业部草原监理中心。

担着重要的履约任务。建立草原自然保护区,对人类社会的发展具有重要意义的资源进行重点保护,承担世界草原大国应尽的国际义务,为全球生物多样性保护做出贡献,有利于资源保护和可持续利用事业的交流和发展,有利于树立中国高度重视生态保护的良好形象,提升中国在相关国际谈判中的话语权。

3 新疆草原自然保护区现状与问题

3.1 新疆草原自然保护区的现状

1986年经新疆维吾尔自治区人民政府办公厅新政办[1986]130号文件批准,建立三个草地类自然保护区,即:新源县境内的山地草甸类草地自然保护区98.35万亩(设在那孜确鹿特);奇台县境内的荒漠类草地自然保护区61万亩(设在芨芨湖);福海县境内的山地草原类草地自然保护区84.65万亩(设在金塔斯)。三个保护区占新疆保护区总数的8.6%,建设面积合计为244万亩,占新疆草原总面积的0.28%。

此次调研考察了福海县和新源县的两个自然保护区。福海县金塔斯草原自然保护区占地84.65万亩,内设两个核心区,一个是以山地草原为主要保护对象,面积6000亩;另一个是以沙吾尔山干旱草原为主要保护对象,面积1000亩。金塔斯草原自然保护区内有禾本科、豆科、藜科、菊科、莎草科、百合科等植物850多种,其中禾本科、豆科、藜科占64.7%。而阿勒泰山地草原,特别是阿尔泰山中段南坡中、低山带,由于特殊的自然条件,成为山地草原植物种类最丰富的地区之一。金塔斯草原自然保护区是典型的北方山地型与中亚荒漠动物交汇地带,属古北界蒙新区西部荒漠亚区,还有一部分为中国唯一的欧洲西伯利亚动物亚界,保护区内野生动物种类、数量繁多,仅国家级保护动物就有马鹿、貂熊、兔、猓狍、盘羊、雪兔、石貂、鹅喉羚、北山羊、玉带海雕、游本、大鸨等。可以说金塔斯草原自然保护区是基于动、植物保护一体重要保护区。

新源县山地草甸类草地自然保护区位于巩乃斯南部天山中部北坡的中高山区。保护区三面环山,呈现锐角向东的三角形,面向西敞开,海拔高度1800-3700米,年平均气温-2~2摄氏度,年降水量可达800mm以上,水草茂盛,有丰富的牧草并生长着大片的雪山云杉,植物类型有38科,161属241

种,土壤类型主要有高山草甸土、亚高山草甸土、山地黑钙土、灰褐色森林土等四大类型。自然保护区总面积为97.95万亩,其中核心区面积0.4万亩,缓冲区面积0.2万亩,其余是试验区面积。有6个乡镇4个县级单位的1500余户牧民在此放牧,载畜量最高时达72万头,是新源县主要的夏牧场。保护区主要保护对象:①冰雪石质区(Ⅰ),分布在海拔3600-4100米;②高寒草甸类(Ⅱ),发育在高山区,海拔2500-3600米,上与冰雪石质带相连,下接山地草甸;③山地草甸类(Ⅲ),发育在高山的下部和中部阴坡、半阴坡的中生条件或为森林破坏后发生的次生植被,常与森林交错存在。主要分布那孜山区的中、下部,海拔1800-2500米。该区域夏季多雨,冬季积雪,年降水400-600毫米以上,由于生境条件适宜,山地草甸在垂直分布上呈现地带性植被,植物主要由中生、多年生禾草和杂类草组成。因气候凉爽,温度适宜,牧草生长发育良好,种类繁多,夏季花色绚丽,素有五花草甸之称。主要植物有老芒麦、偃麦草、无芒雀麦等约50余科、200多种;④草甸草原类(Ⅳ),主要分布在海拔1700-1900米;⑤低湿地草甸(Ⅴ),主要分布在河流岸边的低洼地;⑥木本植物资源:主要有雪岭云杉、云杉、松树、杨树、野山杏、野苹果等;⑦野生药用植物:主要有贝母、党参、雪莲、百合等十余种;⑧野生动物:主要有国家二类保护动物五种:雪豹、马鹿、兔狍、猓狍、盘羊;三类保护动物六种:白鼬、北山羊、金雕、玉带海雕、高山雪鸡、环颈雉。

调研组看到这两个草原自然保护区的核心区保护得非常好,保持了生物多样性和延续性。在金塔斯自然保护区核心区,调研组看到了荒漠中的绿洲;在新源县草原自然保护区核心区,调研组看到了比人还高的草,而且毒害草很少。但是实验区、缓冲区以及未设保护区的草原退化严重。金塔斯草原自然保护区的有些地方都成了荒漠,汽车开过掀起的烟尘能把整个车都盖住。新源县山地草甸类草地自然保护区放牧现象严重,旅游开发对于草原的破坏也很明显,白喉乌头等毒害草增多,且无法根除。经过近几年对核心区围栏内外调查数据的对照显示:围栏内优良牧草占85%,干草产量每亩达到350-400公斤,白喉乌头等毒害草占0.04%。围栏外优良牧草占50%,干草产量每亩达到200-250公斤,白喉乌头等毒害草占35%-40%。由此可以看出自然保

保护区的建立维护了生物多样性,保护了优良牧草的生长繁衍,特别是有些珍稀濒危植物的正常生长,植物种类也有了很大变化。

3.2 新疆草原自然保护区取得的成绩

在国家、地方各级政府和有关部门的支持下,草原部门干部职工克服重重困难,保护区工作取得了一定成绩。一是保护区管理机构比较完善。组建了保护区管理站,每个站配备了8名管理人员和技术人员,配备了必要的办公设备。进行必要的基础设施建设,设立了界桩、标志牌,对核心区进行了围封。二是核心区植被得到有效保护。保护区建设以来,核心区草原生态环境显著改善,优良牧草比重明显增加,毒害草得到有效控制,草原生态系统趋于稳定,成为科学研究的“天然本底”。三是当地农牧民得到实惠。两个保护区充分利用独有的特色景观、独特资源发展生态旅游,社会、经济效益明显,当地农牧民在生物多样性保护中获得了经济收益。四是发挥了饲草料库的作用。在灾害年份,通过打草缓解当地畜牧业饲草料不足,减少农牧民牲畜损失,促进草原植被更新,维护草原生态系统健康发展。

3.3 新疆草原自然保护区工作存在的问题

3.3.1 资金缺乏是当前保护区建设管理面临的主要问题

两个保护区仅在80年代建立初期有过一次性投入,90年代后划归所在县管理,由于当地政府认为保护区应由国家或省(区)财政拨付经费,加之县财政困难,所以除工作人员的正常工资外,工作经费很少,福海县草原保护区人均工作经费每年仅800元。由于经费极度缺乏,除核心区进行围封管理外,缓冲区和实验区划分模糊,空间布局不合理,整个保护区基础设施薄弱,管理和维护工作无法正常开展,科学研究、宣传等工作停滞不前,目前保护区使用的很多基础数据还是第一次全国草原普查的结果,基本处于本底不明,保护对象不清的境地。

3.3.2 周边社区发展与保护区建设的矛盾是当前保护区发展面临的主要矛盾

由于保护区建设过程中没有相应的配套资金,大部分因保护区建设生产生活受到影响的农牧民得不到有效的安置和相应的补偿,两个保护区除核心区进行围封禁止放牧利用外,缓冲区和实验区都由牧民根据各自的承包权继续进行放牧。自保护区建设以来,保护区内的牧民数和饲养的牲畜数呈逐

年增加的趋势,据统计,1985年新源县草原自然保护区内有牧民5127人,饲养牲畜43万头,至2009年,牧民人口增加了57%,牲畜数增加了67%。由于超载过牧,缓冲区和实验区草原退化严重,毒害草蔓延,基本失去了这两个区应有的作用。另据了解,新疆奇台县荒漠保护区也因为当地煤矿开发,生存受到严重威胁。

3.3.3 资源类型和管理权限划分不清是当前保护区管理面临的主要困境

由于各部门在土地类型划分上的差异与重叠,导致部门管理上的冲突。一些在草原上建立的保护区在设计建设过程中大都未征求当地草原管理部门的意见,保护区的管理也排斥草原管理部门的参与。在一些林草界限不清的区域,农牧部门不能参与包含草原的自然保护区的建设管理,但林业部门却参与,甚至在保护区内进行旅游开发,如新源县林业部门每年要分享10%的草原保护区旅游收益,而草原管理部门却不能共享生态旅游的效益。加之地方草原监理力量薄弱,无力对保护区进行全面监管,草原保护区被蚕食、破坏的现象时有发生。

4 有关建议

中国草原面积占世界草原面积的十分之一,草原类型资源和野生动植物资源十分丰富。目前,中国90%的天然草原不同程度退化,一些优质牧草品种和珍稀草原植物种受到灭绝的威胁,可供野生动物活动的范围逐渐缩小,有些草原生态系统的植物组成和外貌亦随之发生改变,甚至消失。新疆草原保护区的困境反映了目前草原保护区面临的普遍现状。建立草原自然保护区,对中国典型草原生态系统和珍稀野生动植物资源进行有效保护,使它们正常的生存、繁衍与协调发展,使各种有科学价值和有益于人类的草原资源保持本来面目,发挥其绿色屏障的作用,是最具效益的“天然生态工程”。因此,面对当前严峻的形势,必须加快推进草原管理体制变革,形成合力,从中华民族长远利益的高度考虑,来推动草原自然保护区建设。为此,我们建议:

4.1 加快推进草原管理体制变革

草原是与耕地、森林同等重要的战略资源,目前中国耕地、森林等资源的管理均有专门的行政机构,而草原的管理机构仅为农业部畜牧业司的一个内设处室,与草原的地位极不相称。随着草原保护建设

工作的逐步推进,草原资源部门管理分割、工作拆分管理的体制弊端日益凸现,“多头管理、权责不清”的现状已严重阻碍了草原事业的发展。为更好的贯彻落实中央关于草原保护建设的精神,解决好“牧业、牧区、牧民”问题,促进少数民族和边疆地区的繁荣稳定,建议国家整合现有力量,在农业部内组建“国家草原与草业局”,形成集资源管理、执法监督、技术推广于一体的新型草原管理机构,全面推进草原的保护、建设、利用和管理工作。

4.2 制定全国草原自然保护区发展建设规划

由于中国草原资源丰富,珍稀濒危资源多,现有的草原自然保护区数量和质量还远远不够,已有的保护区也面临困境。根据《草原法》和《全国草原保护建设利用总体规划》的有关规定和要求,编制与落实《全国草原自然保护区发展建设规划》,在生物多样性丰富地区,抢救性划建新的保护区,争取用5年左右的时间,新建一批达到先进管理水平的自然保护区,全面加强已有草原自然保护区的管护设施和管理能力建设,初步形成布局基本合理、类型较为齐全、功能渐趋完善的草原自然保护区体系,为维护国家生物多样性保护发挥积极作用。

4.3 建立草原保护区长效投入机制

自然保护区是一项十分重要的社会公益事业,也是一项重要的政府职责,国家各级政府草原自然保护区建设和管理中应起着主导作用。由于草原自然保护区基本都在西部不发达地区,地方政府财力困难,从国家生态安全和经济社会可持续发展的全局考虑,建议国家加大草原保护区投入,建立草原自然保护区专项,保障稳定的经费支持。要对保护区科研经费的安排予以倾斜,促进保护区科学研究工作。同时对保护区在实验区及外围地区进行的以生态旅游为重点的资源适度经营,要给予资金、技术、税收等政策优惠,也要加强规范管理,提高保护区自养能力,全面推进草原自然保护区事业的发展。

4.4 强化草原自然保护区科技支撑能力

科学研究和生态监测是做好自然保护区工作的基础。要加大对相关科研项目的支持力度,促进自然保护区管理机构与大专院校、科研院所的合作,发挥各自优势,共同开展草原自然保护区建设、生态监测、重点保护对象和濒危物种的就地保护和人工繁育增殖技术、自然保护区生物多样性及自然保护区效益和有效管理示范等研究,为草原自然保护区的

学管理提供依据。要注重研究制定和完善生态补偿政策,通过政策的利益调节和价值分配功能,解决好保护与发展的矛盾,使生物多样性的保护与当地农牧民的生产生活相互协调发展。

4.5 加强草原监理体系建设

严格执法是做好自然保护区工作的手段。根据今年中央一号文件的要求,要加快推进草原监理体系建设,落实草原监理体系基础设施建设项目,加强执法基础设施和执法队伍建设,增强执法能力,提升执法水平。同时,要建立健全各级草原监理机构,加强地、县级基层监理体系建设和投入,拓展草原执法监督工作在草原地区的覆盖面。要加强草原自然保护区执法检查 and 涉及自然保护区的开发建设项目的管理,坚决打击保护区内乱采滥挖、开垦、开矿、采石、挖沙等破坏保护区的违法活动,切实保证保护区功能的完整性。

5 结论

新疆草原自然保护区工作在克服重重困难的情况下,保护了典型的生态系统和自然环境,以及一批重要的野生动植物资源和基因资源,并发挥了重要的科普教育功能,为促进社会进步发挥了积极作用,但我们也看到草原自然保护区存在问题,很多珍贵、稀有、应该保护的资源没有得到有效保护,当前加快推进草原管理体制改革的,加强全国草原保护区建设已刻不容缓。

加快推进草原管理体制改革的,建立草原保护区长效投入机制,加强草原监理体系建设。制定全国草原自然保护区发展建设规划,强化草原自然保护区科技支撑能力。草原保护区的建设与管理,对中国的生态安全,富民兴边具有重大意义。

参考文献

- [1] 致公党中央调研组. 加强草原自然保护区建设,维护生物多样性调研报告[R], 2010.
- [2] 环境保护部. 中国自然保护区发展规划纲要(1996-2010年)[Z], 1996.
- [3] 杨邦杰, 马有祥, 李兵. 中国草原保护与建设-内蒙古调查报告[J]. 中国发展, 2010, 10(2): 1-5.
- [4] 杨邦杰, 姚昌恬, 严承高, 王福田. 中国湿地保护的现状、问题与策略——湿地保护调查报告[J]. 中国发展, 2011, 11(1): 1-6.

The Construction and Management of Natural Grassland Reserves: Survey on the Natural Grassland Reserves of Xinjiang Uyghur Autonomous Region

Yang Bangjie, Zhang Lijian, Wang Xiaobin, Tao Weiguo

(1. *the Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing100120, China;*

2,4. *Grassland Supervision Center of the Ministry of Agriculture, Beijing100125, China;*

3. *Department of Husbandry of the Ministry of Agriculture, Beijing100125, China)*

Abstract: Based on the survey on the natural grassland reserves in Xinjiang Uyghur autonomous region, the authors have discussed the great significance of natural grassland reserves, analyzed the achievements and issues of Xinjiang Natural Grassland Reserves, and put forward relevant suggestions on the construction and management of natural grassland reserves in China.

Key words: natural grassland reserves; natural reserves construction; natural reserves management