

# 生物多样性保护考察报告

中国民主建国会中央委员会

2002年9月4日—10日,在中央统战部的精心组织下,民建中央主席成思危带领民建中央考察团,先后到云南省昆明市、迪庆州、丽江等地区现场考察了滇池治理、三个退耕还林点、四个自然保护区、一个苗圃基地、一个特色农业科技示范基地,并听取了当地领导和政府有关部门的情况介绍,还与当地农户进行了交谈。在各方面的共同努力下,考察工作达到了预期的目的。

## 一、云南省各级党委、政府重视可持续发展问题,各级干部认真抓落实,成效明显

虽然在云南只有短短的七天时间,我们的感受却很深:云南省各级政府和各族群众重视生态环境问题,为建设经济快速发展、环境清洁优美、生态良性循环的云南付出了大量辛劳,已经形成环境保护的良好氛围。

1. 思路比较清晰,认识比较一致。我们所到之处,大家讲得最多、最集中的话题,主要有以下几点:一是把实施可持续发展战略作为实践“三个代表”思想的重要举措,决心大,行动快。二是围绕建设绿色经济强省、民族文化大省和连接东南亚、南亚国际大通道三大目标,把经济社会发展与生态环境建设和保护有机地结合在一起,定位准确、思路清楚,各地区也都提出了明确的目标,如:昆明市提出要建成西部地区人居环境最好的城市之一;迪庆州提出要积极引进国际援助项目,努力发展社区经济;丽江地区提出实施六大发展战略。三是尽管各级政府财力并不宽裕,困难较多,但还是尽最大努力加大对生态环

境的投入,措施得力。四是各地都从当地实际出发,努力将资源优势向产业优势转变,妥善处理环境保护与建设同经济发展的关系。

2. 生态建设和恢复工作取得重要进展,带动了经济发展。1998年以来,云南省停止了66个县的天然林采伐,先后启动了35个县国家生态环境建设综合治理工程和金沙江、珠江、澜沧江防护林体系建设工程,实施了以工代赈造林、农业综合开发造林、飞播造林、绿色扶贫工程造林、中德合作造林等工程项目。与此同时,退耕还林(草)工作在全省全面展开。森林覆盖率达到44.29%,活立木总蓄积量14.24亿 $m^3$ 。拉市海自然保护区鸟类的数量由3万只增加到15万只。生态环境的改善带动了第三产业特别是旅游服务业的发展,使之成为新的经济增长点。通过云南省各级政府卓有成效的工作,云南省生态建设和恢复工作取得了显著成绩。

3. 自然保护区建设和生物多样性保护工作取得了一定的成效。到2001年底,云南省累计建立各级各类自然保护区146个,总面积达273万公顷,占全省国土面积的6.94%,使主要的森林生态系统、湿地生态系统和珍稀濒危野生动植物及其栖息地初步得到了保护。此外,为了保护滇西北的生态环境和生物多样性,云南省政府还特别制定了《滇西北保护与发展行动计划》,启动了一批生态保护项目,并建立了“珍稀濒危植物保护引种繁育中心”、“野生动物收容拯救中心(站)”。野生动植物保护尤其是珍稀濒危动植物保护,为云南和国家赢得了荣誉。

4. 滇池治理取得阶段性成果。滇池是养育昆明的母亲湖,治理和保护好滇池是全国人民的愿望。温家宝同志对滇池治理也有过重要批示。省、市党委和政府多次召开滇池治理现场办公会议和各类专题会议,认真研究滇池治理问题,设立了滇池管理局,组建了滇池保护委员会专家咨询组,制定了《滇池保护条例》。通过综合治理,加大了工业污水和生活污水处理的力度,使草海和外海高锰酸盐指数、砷和重金属污染得到了初步的控制,草海水体得到了明显的改善,滇池污染综合防治工作取得了阶段性成果。

5. 认真贯彻落实党的民族区域自治政策和民族宗教政策。把经济发展、环境保护与民族团结和社会安定紧密结合起来是云南建设发展的特点,各级政府做了大量工作。我们考察所到之处,各民族平等、团结、互助,实现了共同繁荣和共同进步。可持续发展基本国策和环境保护政策得到少数民族的积极拥护和贯彻落实,这是云南生态环境保护与建设取得显著成绩的重要原因。在迪庆,我们亲耳听到了松赞林寺僧人爱国爱教的故事;在丽江,我们亲身感受到了环境保护和退耕还林政策是那样深入人心,在纳西古乐主持词中也在宣传环境保护和人与自然的和谐相处,这些都体现了当地党委和政府民族宗教工作及环保工作的成果。

6. 各级干部、特别是基层干部和边远地区干部的精神状态比较好。首先是大多数干部都有抓住机遇、发展云南、发展当地的向上精神。其次,在贯彻中央和省的决策方针上,有大局意识,也有主动精神。在迪庆州,许多干部既讲发展,也注意到生态保护,是很难得的。再次,基层干部克服高原反应、工作条件艰苦、交通不便等多方面的困难,体现了“三个代表”执政为民的精神,值得我们很好地学习。一支好的干部队伍,为云南今后的发展提供了最重要保证。

## 二、目前存在的一些问题

### 1. 生物多样性和生态环境保护方面

(1)自然保护区规划和管理的工作亟待加强。现在我国自然保护区数量已有不少,面积占到国土面积的12.9%,但管理水平和质量亟待提高。我们了解到,虽然云南省自然保护区的数量已占到全国的第一位,但情况和全国一样,保护区管理者的素质和管理水平不高,保护区干部职工的培训投入严重不足。另外,保护区的结构类型也不尽合理。比如云南省有三种野生稻,尽管分布面积不大,确是我国特有的品种,是非常宝贵的生物资源,但至今未进行专门的保护。

(2)如何实现可持续利用的思路不宽、办法不多。过去只讲利用,不讲保护是错误的,现在如果只讲保护,不讲利用,保护也很难持久。在考察中我们发现,硕都湖自然保护区有很好的开发利用前景,但有关方面引导还不够、办法不多,应当产生的经济效益还没有挖掘出来,当地群众生活还相当贫困。这个问题往小里说是一个保护区群众利益和积极性的问题,往大里说是“执政为民”问题。如果在保护生态环境的同时不能够有效保护群众的利益,群众就没有保护环境的积极性。

(3)对自然保护区投入力度不够。近年来我们国家综合国力不断提高,但在政府财政预算中没有列出自然保护区专项资金,从中央到地方,生态保护资金的投入并未实现与财政收入同步增长。对保护区投入不足,影响了保护区建设和功能的发挥。

(4)其他方面的保护措施没有配套。当前,我国生物多样性的保护除了建立自然保护区之外,其他涉及到保护生物多样性的还有水利建设、交通建设、生态农业建设及天然林保护工程、退耕还林(草)工程等正在实施的生态保护工程建设等,但各部门协作还有待于进一步加强,保护措施也需协调配套。

### 2. 生态环境建设方面

(1)退耕还林草工程规划期短,管理不够。当前,

我国在造林地的规划上因地制宜、分类指导、合理配置方面存在欠缺。例如,生态林(草)与经济林(草)配置比例,总体上按照8:2掌握,地方缺少一定的自主权;很多地方没有实行工程化的管理,计划不能预先下达,经费没有及时拨发,树种的供应也未实行社会化的经营、没有形成竞争机制和市场化运作,前期准备工作不足,仓促上马,严重影响造林的效率和农民的积极性。

(2)调整农业结构,切实解决退耕农民的长远生计和致富问题。从调查来看,农民对退耕还林的补偿政策还是满意的,要求退耕还林的积极性也很高,但是退耕还林的补偿政策并不能根本解决农民的致富问题。有的地方为了享受优惠政策,25°以下的坡耕地也在退,这是很危险的。因此,要做到“退得下,稳得住”以及农民真正走向致富之路是需要各级政府下大力研究的。

(3)目前农民烧柴问题是一个大问题。这个问题解决不好,砍树还会反弹。各级政府已经认识到这个问题,但还未找到真正解决问题的办法。

(4)在退耕还林中,普遍存在树种比较单一、一些地区苗木种植密度过密等问题。目前,林业科研部门对优良品种苗木的研究和开发的力度不够,同时技术服务工作、指导农户进行科学种植方面的工作都有待加强。

(5)森林生态环境建设方式单一。云南天然保护林成绩显著,但林相很差,退耕还林工作没有注意把人工造林与封山育林结合起来。这也是当前我国普遍存在的问题。

### 3. 水资源保护方面

近几年,云南省、昆明市在滇池治理上做了很多工作,工业污水、生活污水的治理已初见成效。当前,对滇池治理的艰巨性、复杂性认识还不够,没有一个长远规划,仍有单打一倾向。虽然成立了滇池管理局,但省市各部门的密切配合、综合治理仍需加强。此外,对治理滇池污染的研究力度还要加大,并

注意解决好水土保持的问题和水体置换问题。

### 4. 环保执法力度不够、手段落后

不论是全国还是云南,在流域治理、退耕还林、生态保护上普遍存在着执法不严和有法不依的现象,致使破坏生态环境的违法事件得不到应有的处罚和制裁,不少地区普遍存在着以罚款代替执法的现象,影响了执法的效果和依法监督管理的作用。其次还存在执法力量薄弱、执法手段落后、执法队伍素质不高和一定程度上行政干预生态保护等问题。

## 三、我们的建议

1. 建议加强宣传力度,增强全民环保意识,提高公众的生态道德水平和参与程度。

2. 建议国务院参照太湖污染治理的有关办法,尽快审批《滇池流域水污染防治“十五”计划》,加强对高原湖泊保护工程的支持力度。

3. 建议国家加快退耕还林(草)步伐,实行工程化管理,计划任务要提前两年下达,经费要在当年年初及时下拨。

4. 在生态林与经济林的比例上及退一还一的要求上,全国不能一刀切,要因地制宜,各地应有一定的自主权。

5. 生态保护应按照事权划分的原则,国家级保护区的投入,由中央承担主要部分,地方保护区的投入,地方政府承担主要的投入。建议国家在政府财政预算中设立自然保护区专项资金,而且从中央到地方,生态保护的资金投入应与财政收入同步增长。

6. 云南省地处长江和珠江的上游,省内90%以上的耕地为坡耕地,水土流失严重。建议国家考虑云南省在生物资源和生态环境保护的特殊地位和实际困难,在各专项建设资金的分配上,特别是西部开发资金的分配上给云南以倾斜,同时适当加大转移支付的力度。

7. 加大环保执法力度,坚持一切以法律为准绳,并增加执法手段的投入,提高执法者的素质。