



对话自然保护区：呵护最原始的美

今年的《政府工作报告》提出，积累更多生态财富，构筑可持续发展的绿色长城。要实现上述工作任务离不开自然保护区的建设和发展，但我国在推进自然保护区建设和发展的过程中仍面临着诸多问题。例如土地权属如何划分？法律法规怎样完善？旅游开发和环境保护之间的矛盾如何解决？近日，5位嘉宾来到经济日报社中国经济网演播厅，围绕上述问题展开对话——

法规修订迫在眉睫

目前，我国仍在施行1994年颁布的自然保护区条例，20多年来情况发生了很大变化，自然保护区的法律法规该怎么完善？



主持人：
本报记者 李力

嘉宾（从左至右分别为）：

- 中国科学院生态环境研究中心副主任
- 国家发改委宏观经济研究院研究员
- 国家林业局昆明勘察设计院院长
- 中国环境科学研究院环境生态研究所所长
- 中共中央党校马克思主义学院教授

- 欧阳志云
- 马晓河
- 唐芳林
- 李俊生
- 李宏伟

保护区不能一划了之

目前，一些自然保护区在土地权属问题上含糊不清，导致土地纠纷增多，管理机构工作开展难度较大，怎样解决这一问题？

欧阳志云：我国自然保护区土地权属有两种类型：一种是国有土地，另一种属于村集体所有。国家土地划保护区，土地和资源均属国家所有。把集体土地划成自然保护区，老百姓就不能对其开发利用，权益难以保障，会造成管理困难、土地权属纠纷等问题。

解决途径有三种：一是实行土地赎买，国家将集体土地买过来建立自然保护区。二是实行土地租赁，按照市场价格或者协商价格，从老百姓手里租赁土地并划为保护区，签订短期协议或长期协议。三是根据地方政府财力给予补偿，补偿标准应根据自然保护区建设造成的经济损失确定。

马晓河：自然保护区具有公共性质，最好统一土地权属关系。属于农村集体所有的土地，长期目标应是国家向农民赎买。其中，较为合适的办法是长期租赁。但是，对农民的补偿一定要到位，还可以通过雇佣农民担任保护区工作人员，解决农民的生计问题。

四川九寨沟自然保护区的好多林地属于集体所有，九寨沟自然保护区与当地藏民合作，聘请藏民担任导游、护林员、清洁工，形成利益共同体，从而将自然保护区建设得越来越好。可以说，只有把自然保护区的保护和发展同当地百姓利益结合起来，才能合理地解决自然保护区的保护和发展问题。

唐芳林：由于历史原因，有一些集体土地被列入自然保护区范围之内。特别是南方的一些地区，因集体土地承包人种植的人工林被划为自然保护区，不允许砍伐其种植的

人工林，集体土地承包人不仅没有收益，投资成本也难以收回，从而产生土地权属纠纷。因此，需要把没有保护价值的集体土地从自然保护区调整出去，对自然保护区有利的集体土地可以流转成国有土地。可以通过土地赎买实现国家级自然保护区的土地都属于国有这一目标，以方便管理。

李俊生：我国自然保护区建设初期，各地的积极性很高，建立了很多自然保护区。但受技术手段制约，有些地方自然保护区将不适合严格保护的区域也划了进来，从而出现土地权属问题。要解决这一问题，可以根据重要程度将自然保护区分为不同类型，比如需要严格保护、可以适度开发利用等类型，再根据不同类型实行保护或开发。

李宏伟：先把土地的权利划分清晰，才能区分好经营权和收益权。对于被划为自然保护区的集体土地，应保护该土地承包人的权益，受益方式可以是国家补偿，也可以允许其在非核心区区域的土地开发利用。此外，自然保护区强调对自然资源的严格保护，这种想法可以适度调整。短期的土地租赁是一个可行的办法，目前的问题在于不能完全充分补偿土地承包经营者的利益。补偿不充分、不到位，后续就会产生很多纠纷。



马晓河
国家发改委宏观经济研究院研究员

如何把自然保护区同当地百姓利益结合起来，找到共同点，才能有效解决自然保护区建设过程中产生的各类问题

欧阳志云
中国科学院生态环境研究中心副主任

各类自然保护区、森林公园、风景名胜区定位不明确，类别不易划分，以致管理难度不断增大，重新修订自然保护区条例迫在眉睫

唐芳林
国家林业局昆明勘察设计院院长

自然保护区并不排斥经济收入，可以通过开展资源的非消耗性利用，实现非损伤性获益，以促进地方经济的发展，提高当地居民的生活质量

李俊生
中国环境科学研究院环境生态研究所所长

应对对自然保护区的保护效果作出分类，并纳入到地方政府考核机制里，甚至可以实行一票否决

自然保护以人为本

很多地方的自然保护区有丰富的动植物资源，老百姓祖祖辈辈靠山吃山，靠水吃水。自然保护区旅游开发和保护之间的矛盾怎么解决？怎么搞好监督管理工作？

欧阳志云：早期的自然保护区规划比较粗放，把一些村庄或者工矿区、城镇也划进自然保护区范围内，居民只要开展生产活动就可能违反保护区管理条例。这说明相关调查研究工作不到位，需要进一步加强。

此外，在不少地方，真正对自然保护区破坏力度比较大的，往往是政府行为。假如没有地方政府批准，谁能进入自然保护区开矿、建水电站、开发旅游？因此，要增强监督、执法力度，加大考核、惩罚力度，真正做到该罚的罚，该奖的奖。

马晓河：自然保护区属于纯公共产品，是全社会的，因此保护成本应该由全社会共同承担。自然保护区的维护和开发成本、保护区所在地短期和局部利益损失，应该由政府补偿，中央与地方合理分担。

此外，在日常监管上，要加强监管队伍的建设，利用现代化手段实现监管信息化，同时要约束政府行为，做好宣传，发动全社会来共同保护。

唐芳林：自然保护区内涵丰富，包括有形的自然资源和人文资源，也包含无形的文化资源。这其中自然资源是根本，是文化等资源的载体，因此保护自然资源是自然保护区最为重要的功能。

自然保护区的主要功能是生态保育，但并不排斥文化和经济功能。从主导方面而言，生态保育是自然保护区最为重要的功能，文化和经济是辅助功能，不能本末倒置。自然保护区可以开展生态旅游，游客按规划的生态旅游路线，享受人与自然的和谐气氛，学习环境教育的相关知识。通过开展资源的非消耗性利用，实现非损伤性的利益获取，以促进地方经济的发展，提高当地

居民的生活质量。因此，自然保护区的生态旅游是一种负责任的旅游，这些责任包括对自然资源的保护责任，对公众的环境教育责任等。

李俊生：近年来，无论是环保部门还是林业部门对自然保护区的保护都动了很多脑筋，下了很多功夫。比如，使用卫星监控自然保护区，监控国家级保护区内的矿产开发、农田耕作等人类活动。以前卫星监控的频率是一年一次，自2006年起增加到一年两次，而且将省级保护区也纳入卫星监控范围。一旦监控发现问题，相关部门就会向地方主管部门通报，方便地方主管部门开展督察监管工作。

这几年，国家林业局查处了一大批自然保护区。环保部也约谈了自然保护区所在地相关政府部门，监督管理工作取得了较为理想的效果，起到了一定的震慑作用。

但值得注意的是，现行自然保护区条例没有具体的惩罚规定，对违法进入自然保护区核心区、缓冲区搞开发的个人或企业惩罚力度较小，甚至出现无从处罚的情况，故此重新修订自然保护区条例迫在眉睫。

此外，要想增强保护效果，就应该对自然保护区的保护成效作出分类，并纳入到地方政府考核机制里，甚至可以实行一票否决。

李宏伟：把绿水青山变成真正的金山银山，对老百姓来讲是生态和富裕二者兼得。守着这么好的自然资源，老百姓肯定要靠它来致富，但致富并不是搞大开发、大建设。只有水常青、山常绿才会让老百姓得到真正的实惠。无论用什么方式来保护自然环境，都要关注老百姓的利益，这是最根本的原则。