

国家环境保护总局中国履行《生物多样性公约》工作协调组办公室 编

生物多样性保护与扶贫研讨会

The Proceedings of the Workshop on
Biodiversity Conservation and
Poverty Alleviation

论文集



中国环境科学出版社

生物多样性保护与扶贫研讨会论文集

The Proceedings of the Workshop on Biodiversity

Conservation and Poverty Alleviation

纪念 5 月 22 日 国际生物多样性日（2003 年）

The International Biological Diversity Day on May 22

国家环境保护总局中国履行《生物多样性公约》工作协调组办公室 编

中国环境科学出版社·北京

CHINA ENVIRONMENTAL SCIENCE PRESS · BEIJING

图书在版编目 (CIP) 数据

生物多样性保护与扶贫研讨会论文集 / 国家环保总局中国履行《生物多样性公约》工作协调组办公室编. —北京: 中国环境科学出版社, 2003.5

ISBN 7-80163-986-3

I. 生… II. 国 III. ①生物多样性-保护-文集 ②不发达地区-经济发展-文集 IV. ①X176-53②F113.9-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 115555 号

中国环境科学出版社第一图书出版中心

电话 (传真): 010-67112735
网 址: www.cesp.cn
电 子 信 箱: sanyecao@cesp.cn

本中心以跟踪环境科学的发展, 出版优秀环境科学类图书为宗旨; 服务于读者、作者, 服务于社会。中心全体同仁愿成为您的朋友。

责任编辑 丁 枚 连 斌

出版发行 中国环境科学出版社

(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)

网 址: <http://www.cesp.cn>

电子信箱: sanyecao@cesp.cn

电话 (传真): 010-67112735

印 刷 北京中科印刷有限公司

版 次 2004 年 11 月第一版

印 次 2004 年 11 月第一次印刷

印 数 1—2 000

开 本 787×1092 1/16

印 张 7.75

字 数 200 千字

定 价 26.00 元

【版权所有, 请勿翻印、转载, 违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回出版社更换

序

联合国确定 2003 年 5 月 22 日国际生物多样性日的主题是“生物多样性与扶贫”。为协调有关部门履行《生物多样性公约》的活动,开展生物多样性保护宣传,提高公众生物多样性保护意识,国家环保总局联合国务院扶贫办,于 2003 年 11 月 24~28 日在贵州草海召开“生物多样性保护与扶贫”研讨会。环保、科技、教育、中科院、国际爱护动物基金会(IFAW)、美国大自然协会(TNC)、保护国际(CI)、法国发起发展(ID)、中央电视台、中国日报、中国环境报、地方环保部门和自然保护区的代表及专家共 80 多人参加了会议。与会代表就生物多样性保护与社区扶贫相结合的重要性和成功实例,中国生物多样性保护的的成绩与问题,扶贫的成绩与问题,国际生物多样性保护与扶贫相结合的经验,贵州草海、安徽鹞落坪、新疆罗布泊、福建武夷山、云南、黑龙江、广西等地的经验进行了交流。会议还安排了草海现场参观,并与当地农民代表座谈。这次会议内容重要、气氛热烈、形式多样、生动活泼、效果很好,受到与会代表的一致好评。与会代表指出,“我国国家级贫困县,大部分都是建立了国家级自然保护区的生物多样性丰富地区,贫困造成对生物多样性不合理开发,是造成我国生物多样性破坏和丧失的主要原因之一。因此,把生物多样性保护与扶贫工作有机结合起来,是生物多样性保护的根本性工作,也是扶贫工作的重要任务,各级政府应予高度重视。”国务院扶贫办的代表表示,将加强与国家环保总局的合作,并考虑选择一些地区进行生物多样性保护与扶贫相结合试点工作。

中央电视台、中国日报、中国环境报、当地媒体等对这次会议都做了专题报道,产生了很好的影响。会议由贵州省环保局承办,并得到了国际爱护动物基金会和美国大自然协会的大力支持和资助。为了加强生物多样性保护和扶贫宣传,学习和借鉴国内外生物多样性保护和扶贫相结合的经验,我们汇集了研讨会专家和代表的发言及部分地区的经验简介,出版“生物多样性保护与扶贫研讨会论文集”,以供学习参考。

国家环境保护总局中国履行《生物多样性公约》工作协调组办公室
2003 年 12 月 28 日

目 录

中国扶贫和生物多样性保护	张 磊 张洪波 于 平	1
西部地区自然保护区社区扶贫战略研究	王 智 蒋明康	5
中国西部山地生态系统保护和持续发展	徐海根 吴小敏	14
中国沿海欠发达地区的自然保护区建设与社会经济协调发展	陈家宽 马 涛	23
中国贫困地区亚洲象保护		
——自然保护与社区发展的兼顾	张 立	28
保护策略设计及选择指南	谭碧霞	35
贵州生物多样性保护与扶贫	刘家彦	42
以自然保护区建设为中心, 强化生物多样性保护工作	苏凤仙	48
社区经济发展能促进生物多样性的保护吗		
——云南紫溪山彝族村社的保护与发展实践	龙春林 王 俐	53
生物多样性保护与社区扶贫和公众意识教育探讨		
.....	袁 磊 张永山 张 宇 高云霄	59
野双峰驼各分布区的生存环境差异及评价		
.....	袁 磊 张 莉 袁园映 赵志刚 李红旭	66
社区扶贫		
——贫困山区生物多样性保护亟待解决的问题	宋洪涛	73
草海的参与式自然保护与社区发展活动	李凤山 黄明杰	78
草海渐进项目十年回顾	李凤山 宋 涛	88
自然保护区有效管理条件下的社区扶贫发展	邓维杰	98
保护区如何利用丰富的生物多样性为人民造福	王献溥	101
安徽鹞落坪国家级自然保护区社区参与实例	方国安	104
发展社区经济是更高层次的保护		
——也谈 21 世纪的自然保护工作	吴胜堂	108
生物多样性保护与村镇经济发展的关系	胡贵山	111
附: 参加研讨会代表名单		114

中国扶贫和生物多样性保护

张磊 张洪波 于平 (国务院扶贫办)

摘要: 中国的扶贫开发取得了巨大成就,但是贫困人口的数量仍然最多。新阶段的扶贫开发将更加注重“开发”与“保护”的统一,实现人与自然的和谐发展。今后应加强协调配合,共同探索“发展”与“保护”有机结合的新路子。

关键词: 扶贫; 开发; 保护

Poverty Alleviation and Biodiversity Conservation

Zhang Lei Zhang Hongbo Yu Ping

(State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development)

Abstract: China's poverty alleviation has achieved great success, but its poverty-stricken population remains the most. More attention will be paid to the unity of “exploitation” and “conservation” in the new phase of poverty alleviation, so as to achieve the harmonious development of human and nature. A new avenue of organic integration of “development” and “conservation” should be pursued in the future through the strengthening of collaboration and coordination.

Key words: Poverty Alleviation; Developing; Conservation

贫困,是当今世界发展面临的一个严峻挑战;生物多样性,是全球的共同财富,保护生物多样性,是我们大家的共同责任。这次会议,将“贫困”和“生物多样性”这两个当今社会共同关注的热门问题,一并考虑,进行研究和探讨,是一件非常有意义的事情。

一、中国的扶贫开发取得了巨大成就,但是贫困人口的数量仍然最多

始于 1970 年代末的改革开放,给中国农村经济带来了前所未有的活力,极大地解放和发展了生产力,使大批长期不得温饱的农民解决了温饱问题。随着国民经济的强劲增长和农民收入的大幅提高,区域之间、人际之间的发展和收入的不平衡现象开始显现,差距逐步扩大,“贫困”的概念日益强化,“扶贫开发”摆上了党和政府的议事日程。1980 年代初,中央首先决定,拨出专款,对“苦瘠甲天下”的甘肃定西地区、宁夏西海固地区以及河西走廊进行“三西”地区农业建设,开始了我国的区域性扶贫开发;1986 年,中央

又决定，在全国范围内进行有组织、有计划、大规模的扶贫开发；1993年，制定并颁布实施《国家八七扶贫攻坚计划》；2001年，又制定颁布实施《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，经过近20年的努力，我国的扶贫开发取得了巨大成就。在此，用几个数字来说明：

从1978年到2000年，我国农村不得温饱的贫困人口由2.5亿人下降到3200万人，占农村总人口的比重由30.7%下降到3.4%。其中，1978—1985年，即改革开放之后至全国扶贫开发之前的七年时间，不得温饱的贫困人口从2.5亿人下降到1.25亿人，年均减少1786万人；1986—1993年，即开始实施全国范围的扶贫开发之后的七年时间，不得温饱的贫困人口从1.25亿人下降到7500万人，年均减少714万人；1994—2000年，即实施《国家八七扶贫攻坚计划》的七年时间，不得温饱的贫困人口7500万人下降到3200万人，年均减少614万人。近两年，这一数字继续下降，2001年减少280万人，2002年减少107万人。至2002年底，全国尚未解决温饱的贫困人口还有2820万人，占农村总人口的比例为3%。

中国在扶贫开发领域所取得的成就，赢得了国际社会的高度重视，世界银行认为：“中国政府为帮助最落后的农村地区摆脱贫困作了极大的努力，这种努力比其他许多发展中国家所作的努力要成功得多。”在其《2003年世界发展报告》中指出：全球赤贫者（即每日生活费不足1美元的人），“1998年已减少到12亿人，这一减少首先要归功于中国非常贫困人口的下降，这是从1980年其经济增长一直强劲的结果”。UNDP在1999年的《中国：人类发展报告》中说：“在有记录的历史上，可能从来没有过这种先例，能在如此短的时间里，让如此多的绝对贫困人口的收入超过可接受的最低水平。”根据世界银行行长沃尔芬森的提议，中国政府与世界银行将于2004年在上海联合召开国际扶贫大会，会议将向全世界全面介绍中国大规模扶贫开发的成功经验和做法。

在取得成就的同时，我们必须承认，中国的贫困问题仍然很突出，贫困群体依然很庞大。按照中国政府新阶段的贫困标准（年农民人均纯收入869元，2002年价），2002年底，农村贫困人口为8645万人，占农村总人口的比例达9.2%，其中不得温饱的极端贫困人口（年人均纯收入低于627元）2820万人，温饱不稳定的贫困人口（年人均纯收入在627~869元之间）5825万人。这个新标准，与国际上通常使用的按购买力平价计算的每天一美元收入的贫困标准一致，世界银行按其计算的我国贫困人口为8800万人，约占世界非常贫困人口10亿的9%，仍然是世界上贫困人口最多的国家之一。从这个意义上讲，我国的扶贫开发，还需要社会各界，包括国际社会的关注和大力支持。

二、新阶段的扶贫开发将更加注重“开发”与“保护”的统一，实现人与自然的和谐发展

“国以民为本，民以食为天”。温饱，是人类生存与发展的基本前提条件。通常扩大耕地面积是应对人口增长的主要手段之一。为了满足人口增长对粮食的需求，人们一方面充分发掘现有土地的利用价值，另一方面大力垦荒造田，扩大耕地面积。历史上，我国曾经有过几次较大规模的农业垦殖，如史书记载：明清时期，一些人烟稀少甚至人迹罕至的山区成为当时农业开发的重点地区，“广、黔、楚、川、陕之无业者，侨寓其中，以数百

万计”；在中部河湖纵横地区，与水争利，围垦湖面现象十分严重；在东部沿海地区，采用围垦荡地方法扩展耕地；在北方的农牧交汇处，也进行了较大规模的农业垦殖，沿长城一带广阔的草原不断得到开垦。新中国成立以后，又进行过大规模的农业垦殖，在全国形成了黑龙江、海南、广东、新疆四大垦区。

大规模的农业垦殖，一方面扩大了耕地总面积，提高了粮食和各种经济作物的总产量。但另一方面，由于垦殖过程中缺乏规划，许多垦殖违背科学规律，进行掠夺式的开发，给生态环境造成很大破坏，严重摧残了当地农业生产发展的基础，使得能够提供的经济价值呈现出递降趋势：一是植被缩减；二是水土流失；三是河湖淤积；四是沙漠扩张。

吸取了历史上农业垦殖的经验教训，在 1980 年代初，我国开始实施区域性扶贫开发，即“三西”农业建设之时，就将开发自然条件较好的河西地区和改造自然条件最差的定西地区、西海固地区，进行统筹考虑安排，提出了“兴河西、河套之利，济定西、西海固之贫”的指导思想，通过发展林、草业，逐步使生态环境的恶劣循环转变为良性循环；组织定西和西海固人口密度过大、生产生活条件极端困难地区的群众，采取“拉吊庄”（先由青壮年劳动力到外地开荒种地，逐步安家）的办法，有计划地疏散到当地的新灌区和河西、河套，做到山川共济，统一规划，相互促进的发展思路。“三西”建设 20 年来，取得了明显效果。

在扶贫开发过程中，各地也探索出许多扶贫开发与生态建设相结合的新路子。内蒙古的乌兰察布盟，历史上曾经是一个草肥水美，以牧业生产为主的地方，大家熟知的“草原英雄小姐妹”的故事就发生在这里。由于人口增加、气候变迁、政策误导和不合理的生产方式，这里逐渐演变成以耕作为主的农牧交错区，生态环境遭受严重破坏，风蚀沙化、水土流失面积日趋扩大，自然灾害频繁发生。到 1994 年，乌盟耕地面积达到 160 万 hm^2 （2 400 万亩），几乎占乌盟国土面积的 30%。草原大面积的开垦，抵御风蚀的植被、土壤层被破坏，致使全盟水土流失和风蚀沙化面积占国土总面积的 90%，森林覆盖率仅为 6.8%。

日益恶化的生态环境，不仅增加了自然灾害发生的频度（1950 年代，10 年当中 6 丰 3 平 1 灾；1960 年代，5 丰 3 平 2 灾；1980 年代，2 丰 3 平 5 灾），同时也增加了农业生产的难度，严重制约了全盟农牧业生产和经济发展，加剧了当地人民生活的贫困程度。全盟人均耕地约 11 亩，但粮食平均亩产不足 43kg。情况最为严重的 82 个苏木，已经到了沙进人退，居民被迫举家外迁的地步。1994 年《国家八七扶贫攻坚计划》启动时，全盟人均占有粮食不足 250kg，农牧民人均纯收入 745 元；全盟 11 个旗县市中有 6 个国家级贫困县、3 个自治区级贫困县，66 万多贫困人口，占农业人口的 31%。

在自然的逼迫面前，他们提出了再念“草木经”的思路，制定了“进一退二还三，调整优化结构，建设畜牧业大盟”的发展战略（简称“进退还”战略），即：每建设一亩水旱高效标准农田，退下二亩旱坡薄地，还林还草还牧。通过对资源的有效配置和利用，恢复植被，改善生态环境和生产条件，促进农业结构的不断调整优化和生态环境的明显改善，充分发挥区域比较优势，大力发展草地畜牧业，建设畜牧业大盟。

经过多年的努力，乌兰察布盟“进退还”战略的实施取得了明显的生态、经济和社会效益。在全盟耕地面积缩减 1/2 的情况下，“九五”期间全盟粮食总产量年均达到 12.14 亿 kg，比 1994 年前 5 年的年均总产量高出 6 亿多 kg，人均占有粮食达到 600kg 以上；畜牧业从 1995 年开始连续 6 年牲畜饲养量以年均 10% 的速度增加，全盟经济实力和农牧民收入水平全面提升，国内生产总值等主要经济指标比 1994 年翻了一番，同全自治区的平均

水平缩小了 16 个百分点，其中农牧民人均纯收入缩小近 30 个百分点，达到 2 003 元，全盟贫困人口的温饱问题基本解决。

乌盟“进退还”战略是一项以生态建设、经济建设和扶贫开发为重点的系统工程，它以农业结构调整为突破口和切入点，以生态建设和经济建设为主线，以扶贫开发和增加农牧民收入为根本取向，有效地将结构调整与生态建设结合起来，生态建设与经济建设结合起来，经济建设与扶贫开发结合起来，在改善生态环境的同时，极大地促进了区域经济发展和农牧民收入增长，不仅是扶贫开发的治本战略，也是致富达小康的必由之路，并为扶贫开发与生态建设的有机结合探索了一条成功的道路，对全国贫困地区的生态建设、经济建设和扶贫开发工作具有重要的指导意义。我们于 2001 年 10 月，在乌盟举办了“全国扶贫开发与生态建设相结合研讨培训班”，及时在全国推广了这个经验。

刚刚结束的党的十六届三中全会，作出了《关于完善社会主义市场经济体制的决定》，提出要“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，要“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然协调发展、统筹国内发展和对外开放”，这为我们今后扶贫工作的进一步提高指明了方向，我们将按照“五个坚持”、“五个统筹”的要求，更加重视“开发”与“保护”的统一，实现人与自然协调发展。我们将在以下几个方面做出努力：

(1) 加大扶贫移民搬迁力度。对于居住在保护区内和居住在缺乏基本生存条件地方，其发展受到限制的贫困人口，通过移民搬迁解决他们的生存和发展问题。同时，使迁出地的物种资源和环境得到保护和逐步恢复。目前，我们正在对这部分贫困群体的具体情况进行调查摸底测算，在此基础上制定具体计划。

(2) 加大对这些地区贫困人口劳务输出的组织力度。开展有针对性的务工技能培训，提供必要的信息，有组织的输出。这个好处是多方面的，既可增加贫困人口收入，也可减缓当地的承载压力。

(3) 把农民增收、结构调整与生态环境建设和保护有机结合起来，变对抗性种植为适应性种植，拓宽增收渠道，改变一些地方单纯依靠种粮解决温饱的局面。

三、加强协调配合，共同探索“发展”与“保护”有机结合的新路子

从目前我国贫困人口的分布情况看，60%以上的贫困人口都集中在西部地区。贫困人口集中分布的地方，也正是自然保护区集中分布的区域。有很大一部分实施生物多样性保护的区域，都分布在国家扶贫开发工作重点县内。所以，扶贫开发与自然保护区的保护有着非常紧密的关系。扶贫开发的最终目的是促进贫困地区的经济发展，解决贫困人口的温饱问题，为实现小康创造条件。目前在贫困地区，经济发展主要还是以资源换增长，而只有处理好资源开发和自然保护的关系，经济发展才具有可持续性。同时着重指出一点，我们对自然生态的保护也只有当地的经济得到一定发展的前提下，才可能持久有效。国务院扶贫办愿意与国家环保总局等部门加强协调配合，在试点的基础上，总结经验逐步推广。

西部地区自然保护区社区扶贫战略研究

王智 蒋明康 (国家环境保护总局南京环境科学研究所)

摘 要: 生物多样性保护与社区经济发展是当今世界生物多样性保护发展的一个新的热点, 是当今世界生态环境保护和可持续发展主题在生物多样性保护领域的具体化。西部地区自然保护区生物多样性丰富、生态系统保存比较完整, 生态系统脆弱, 破坏后难以恢复且地处偏僻, 社会经济状况差。本文就西部地区自然保护区建设现状及其特点、自然保护区与当地共同发展中存在的主要问题进行了初步分析, 并提出扶贫在西部地区自然保护区发展中的意义、扶贫资金来源及其扶贫战略。

关键词: 自然保护区; 生物多样性; 扶贫; 西部地区; 社区

Study on Community's Poverty Alleviation Strategy of Nature Reserves in Western Region of China

Wang Zhi Jiang Mingkang

(Nanjing Institute of Environmental Sciences, Nanjing)

Abstract: Nowadays, biodiversity protection and economic development of local community is a hotspot. It is embodied themes of environmental protection and sustainable development in the field of biodiversity protection. Nature reserves in western region have poor social and economic condition, relative integrated and frail ecosystem, and abundant biodiversity. The paper analyzed its present status, major problems existed between local community and nature reserve, and put forward poverty alleviation strategy according to distinguishing characterizes of nature reserves in western region of China.

Key words: Nature Reserve; Biodiversity; Poverty Alleviation; Western Region; Community

自 2000 年国家开始实施西部大开发战略以来的三年多时间, 西部 12 个省市区纷纷采取有效的政策措施, 积极改善经济环境, 抢抓机遇, 加快发展。但西部地区经济社会的现状与全面建设小康社会的宏伟目标显然还存在较大差距, 尤其是西部的自然保护区大多位于我国老、少、边、穷地区, 在我国西部农村社会经济中占有举足轻重的地位, 也是我国政府扶贫攻坚最核心地区, 迫切需要发展经济, 加速扶贫进程, 实现保护区与社会的可持续发展。

一、西部地区自然保护区建设现状及其特点

1. 西部地区自然保护区建设现状

我国是一个历史悠久、人口众多的国家，几千年来农耕开发，使得我国东部地区和其他平原地区的自然生态系统基本上荡然无存。而西部地区由于人口密度较小，开发强度较低，自然生态系统得以较好保存。以湿地而言，西部地区大于 1km^2 的湖泊面积占全国同类湖泊面积的 72.3%，沼泽面积占全国沼泽面积的 66.9%，是长江、黄河、珠江等大江大河的发源地和主要集水区，也是野生动植物的主要栖息地，对我国生态环境的影响举足轻重。

自然生态系统的分布和资源开发利用的历史决定了我国自然保护区的分布格局。到 2003 年 6 月，我国已建自然保护区达 1 757 个，自然保护区总面积 13 294.9 万 hm^2 ，约占国土面积的 13.2%。其中国家级自然保护区 226 个，面积 8 848.9 万 hm^2 。我国西部地区自然保护区在我国自然保护区中占有非常重要的地位，已建的自然保护区中有 734 个分布在列入我国西部大开发的 12 个省、区、市及湖北恩施、湖南湘西两个自治州，占全国总数的 41.8%。从数量来看，西部地区所占比例并不大，但西部地区自然保护区普遍面积较大，734 个保护区总面积达 11 198.7 万 hm^2 ，占我国自然保护区总面积的 84.2%，为保护和改善生态环境，促进当地经济发展做出了重要贡献。尤其是西部地区 108 个国家级自然保护区总面积达 8 265.1 万 hm^2 ，占我国国家级自然保护区总面积的 93.4%。

缓解和消除贫困，是我国目前和未来发展面临的严峻挑战，关系到缩小东西部地区差距、民族团结、边疆巩固和整个社会的稳定；是保持国民经济持续、快速、健康发展，维护改革发展、稳定大局，最终实现全体人民共同富裕的重大课题。随着可持续发展战略和西部大开发战略的实施，加强生态环境建设对自然保护区的发展提出了更高的要求，加快自然保护区建设已经成为实现西部地区山川秀美和经济繁荣的一项十分紧迫的战略任务。

2. 西部地区自然保护区主要特点

(1) 生物多样性丰富、生态系统保存比较完整。

中国是地球上生物多样性最丰富的国家之一。西部地区有辽阔的陆地，古老的地质历史，多样的地貌、气候和土壤条件，形成了复杂多变的生境，加之受第四纪冰川的影响不大，这些都为特有属、种的发展和保存创造了条件，致使目前西部地区存在大量的古老孑遗的和新生产生的特有种类。例如，有活化石之称的大熊猫 (*Ailuropoda melanoleuca*)、水杉 (*Metasequoia glyptostroboides*)、银杉 (*Cathaya argyrophylla*)、攀枝花苏铁 (*Cycas panzhihuaensis*) 等等。就生态系统而言，西部地区拥有地球陆生生态系统各种类型（森林、灌丛、草原和稀树草原、草甸、荒漠、高山冻原等），且每种包含多种气候型和土壤型，生态系统保存比较完整。根据特种丰富度和特有种数量在中国范围内初步确定出的具有全球意义的重要的关键区域，其中 11 个陆地区域中有 8 个分布在西部地区，并已经建立了大量的自然保护区，形成了类型比较齐全、布局比较合理、功能比较健全的保护区网络。

(2) 生态系统脆弱，破坏后难以恢复。

在党中央、国务院和各级地方党委、政府的高度重视下，西部地区的生态保护和建设

得到加强,取得了一定成效。但生态破坏依然严重,生态环境形势严峻,表现在生态结构趋于单一,生态服务功能下降,生态系统更不稳定,生态环境更加脆弱,生物多样性锐减,自然灾害不断加剧,西部地区生态系统呈现由结构性破坏到功能性紊乱演变的发展态势。主要表现在:水土流失问题尚未得到根本性改变;土地沙化依然严重;局部地区土壤盐渍化增长势头仍在加重。石漠化问题严重,耕地总面积持续扩大,主要来自于对林地和草原开垦;森林生态系统呈现数量型增长与质量型下降并存的变化趋势,森林类型比例演化趋向不合理;草地面积持续减少,质量下降,鼠害严重;水资源开发引起水资源时空分布改变,导致河流断流,湖泊绿洲萎缩,地下水位下降;因矿产资源开发造成的土地破坏面积大,且呈持续增长的趋势;生态环境破坏严重阻碍了一些区域经济社会的健康、持续发展。

自然保护区一旦遭受破坏是很难恢复的,具有不可估量的损失。加之西部地区气候恶劣,降水量较小,保护区内生态系统平衡受到破坏后,短期内难以恢复,生物多样性和原生物种将遭受毁灭性打击。

(3) 保护区地处偏僻,社会经济状况差。

保护区大多位于穷乡僻壤,交通不便,是生态系统最为脆弱、经济最不发达、扶贫任务最为艰巨的区域。加快西部地区自然保护区建设是改善我国生态环境的根本措施,是促进地区经济发展的有效途径,也是实施西部大开发的当务之急。

二、自然保护区与当地共同发展中存在的主要问题

如何协调经济发展与生物多样性保护已成为可持续发展主题的重要组成部分。社会经济发展与生物多样性保护之间的矛盾是一个世界性的问题,特别是在一些发展中国家的偏远农村这个矛盾表现的尤为突出。在这些地方,生物多样性往往非常集中,同时社会经济状况也比较落后,所以,面临着发展危机。大多数发展中国家对生物多样性保护的投入都非常少,这也是造成脆弱的生态环境不断退化和大量林地转为农田的一个重要原因,而且这种趋势由于一些国家在政策上鼓励农田的开垦和自然资源的开发,以及缺乏生物多样性保护方面的知识和信息而进一步加剧。

首先从经济的角度来分析生物多样性与社会经济发展的关系。对于人类社会,生物多样性保护是一种公益性的社会活动,人类为了其自身的生存发展对生物多样性保护将给予越来越高的重视。但对于当地居民和社区,如果他们从生物多样性保护中不能得到一定的收益,他们在土地使用决策时对生物多样性就不会表现出多大的兴趣。而事实恰恰也正是这样,当地农民在生物多样性保护和自然资源可持续发展中得到的利益往往很少。与此相反,生物多样性保护给当地群众带来的发展制约却是十分明显的,特别是在短期内,他们承担着生物多样性保护造成的许多不利影响,就是说生物多样性保护是为了整个人类的生存和发展,但在短期内保护的成本却是当地社区服务牺牲了一些发展的机会,使其自身的经济发展和社会发展都受到一定的损失。因此,在设计生物多样性保护项目时,就要考虑用经济激励的方法使当地的群众在生物多样性保护和资源持续利用中能获得更多的经济利益。这就是要寻找一种途径,既能从生物多样性资源上获得一定的经济利益,又不使生物多样性资源退化。抛开经济性原则,生物多样性保护和经济持续发展项目考虑的另一个重要问题不是政策的可行性,也不是项目的公平性,而是在限制当地群众使用生物多样性资源的同时,要提供给他们可选

择的生活方式,使他们能够生存下去。生存是人的第一需求,当人的生存受到威胁时所产生的破坏力是无法阻止的,这正是在生物多样性保护项目中,强调社区服务的参与,强调对社区的发展提供帮助,并把与当地社区合作作为项目选择重要标准的主要原因。

我国西部地区自然保护区在扶贫方面做了有益的探索,但是由于存在种种问题,保护区难以更为有效地进行扶贫。

1. 我国自然保护区的社区背景

由于我国是一个人口众多的国家,目前除西部荒漠地区外,很难找到面积较大并无人居住的区域。因此,我国已建的自然保护区内绝大多数都有居民分布,尤其是早期建立的自然保护区中居民数量较多。虽然,近几年新建的自然保护区开始重视尽量避免与当地居民的矛盾问题,但除了少数荒漠地区以及原始林区建立的自然保护区涉及到居民数量较少外,其他保护区仍无法避免居民问题。据对青海三江源、贵州草海、广西十万大山等 28 个自然保护区的调查,有 22 个保护区内有居民分布,仅四川若尔盖、王朗等少数几个保护区内基本无居民分布。28 个保护区中分布的居民总数达 132.37 万人,保护区及其周边地区居民总数达 319.05 万人。其中青海三江源涉及到居民总数达 42 万人,云南西双版纳涉及到人口达 64.6 万人。而国土面积与我国接近的加拿大和澳大利亚全国总人口只有 3 000 万和 1 800 万,平均人口密度仅为 1.8 和 2.4 人/km²。

因此,与发达国家自然保护区内基本没有居民的状况相比,我国保护区的社区呈现出人口数量多,人口密度大的特点。如此巨大的人口压力势必构成对自然生态环境的胁迫,导致社区与保护区之间关系紧张,这也是我国社区矛盾突出的最主要原因。

2. 资源开发利用与保护的矛盾日益尖锐

西部自然保护区大多处在经济发展相对落后地区,生活水平基本维持温饱,还有一部分人生活在贫困线以下,农民对于发展的渴望已积聚很久,但受自身文化教育和经济意识所限,总是最先把眼光盯在自然保护区内有限的资源上,靠山吃山,靠水吃水。社区经济发展的需求对于资源的依赖十分明显,也给自然资源和生态环境的保护带来了巨大的压力。与此同时,保护区由于经费不足,需要依赖开发区内资源创收,扩大多种经营途径,也是造成保护区与社区矛盾紧张的原因之一。许多保护区擅自草率地进行资源开发利用,如新疆哈纳斯自然保护区等开放核心区旅游,四川贡嘎山自然保护区在核心区内进行水电开发等。

另一方面,随着国民经济的快速发展,对自然资源的需求与日俱增,保护与开发矛盾日益尖锐。一些地方在未经过严格的科学论证即在保护区周边进行盲目开发,超越了自然保护区的承受能力,建设的道路、水库、水坝、水电站和房屋等,对生态环境造成严重的破坏,影响保护区的完整性,引起地方政府与自然保护区的矛盾日益尖锐。此外,由于地方政府和国家重大工程项目的需要,修建公路、铁路、大坝、工业园区等,保护区往往是不得不让位于资源开发,如四川长江合江——雷波段珍稀鱼类自然保护区由于水电工程、西双版纳自然保护区因高速公路建设被迫调整功能区等。

目前由于上述多重压力,自然保护区内的资源开发利用与保护的矛盾十分尖锐,而且还有进一步增多的趋势。

3. 保护区管理机构定位不明确

由于自然保护区的机构定位不明确，自然保护区管理机构常常表现为保护区资源的保护者与经营者的双重身份。当作为保护区资源的保护者和管理者时，代表国家维护自然保护区的资源，执行国家有关法律。但是当保护区管理机构从事资源开发后，他们又成为资源的利用者和经营者，转而成为管理和经营对象。保护区管理机构既是执法者，又是执法的对象，这种体制上的不通顺，造成管理上的混乱，引起纠纷。目前，很多保护区都设有生产经营或旅游开发的机构，专门从事资源开发，他们是保护区管理机构管辖的企业，与其他经营者相比享有特权。自然保护区这种两栖身份的做法，势必加剧他们与地方政府和社区之间的矛盾。当地社区居民与保护区争夺土地、旅游、生物资源，使自然保护失去群众与地方政府的支持。

保护区的建设制约了当地社区对资源的利用，当保护区开发利用保护区内资源时，往往会引起当地群众的不满，导致社区和保护区对资源使用权的争夺，诱发周边居民破坏保护区内自然资源。

4. 保护区经费无保障

由于自然保护区管理体制的责任不清，定位不明确，国家及各级政府均没有明确的经费预算计划。国家各主管行政部门仅每年对极少数几个自然保护区支持部分基建费，而且专款专用，其运行费和自然保护区职工的工资均由地方政府负担及自然保护区创收自筹，地方级自然保护区的经费则全部由地方负担。生物多样性越丰富、经济越不发达的地区承担的自然保护区建设与管理经费比例越大。

另一方面，由于各级政府投入自然保护区经费不足，严重制约着自然保护区职能的发挥，也是自然保护区保护效率下降的主要原因之一。许多保护区不得不设法开发保护区资源，以求经营创收自养，影响了保护区的管理与保护，加剧了保护区与社区的矛盾，还削弱了各级政府对其主管保护区的监督管理能力。目前绝大多数自然保护区都建立了自我创收机制，实施管理与经营混为一体的运行模式。这一由自然保护区自身发展起来的运行模式与自然保护区的性质及功能严重背离，产生了一系列问题。

5. 忽视社区利益

我国自然保护区建设之初，就以抢救式保护为出发点。这种动机是好的，但忽视了由于建立保护区给社区造成的利益损害。我国的自然保护区与其他国家保护区最明显的差异是，保护区内的自然资源所要负担的人口数量太多，社区经济落后，部分当地居民甚至还达不到温饱水平。千百年来当地群众依赖的生产方式，在极低的生活水平上，对自然资源的威胁保持在轻微的程度，构成生态系统的平衡，同时保留下一片有价值的土地。然而，建立保护区后，给当地经济发展带来一系列的限制，却没有提供到位的补偿和替代发展的政策及途径，实际上使当地社区和群众在很大程度上以牺牲自身利益来承担保护的责任。这是产生自然保护区与社区矛盾的根本原因。这就要求我们努力推动建立国家层次的保障机制，而不能仅仅依靠单一项目或短期投入。

例如长白山就是比较典型的案例。长白山自然保护区从 1979 年开始接待游人，20 年累

计达 200 多万人。1998 年,自然保护区旅游总收入 800 多万元,区内职工年平均收入 12 000 元。与此相反,周围社区经济落后,居民收入水平低,生活极为贫困,周围社区对保护区资源有相当程度的依赖性。保护区建立后,区内资源“一草一木不能动”,客观上限制了当地居民传统的资源利用方式,如狩猎、药材采挖、森林砍伐等,使部分当地人的收入受到影响。而保护区的建立并未给社区带来明显的好处,周围社区居民与保护区内职工贫富悬殊,因此,常常出现大规模的偷采抢收保护区资源的事件,非计划性的资源开发已给保护区带来灾难性的后果。同样在广西南宁大明山水源林保护区,也多次发生社区哄抢保护区林木资源,盗挖矿产资源和乱采中药资源,偷盗保护区经济林等冲突。

三、扶贫在西部地区自然保护区发展中的意义及扶贫资金来源

1. 自然保护区社区扶贫的意义

生物多样性保护与社区经济发展是当今世界生物多样性保护发展的一个新的热点,这个热点的产生有其深远的历史背景,是当今世界生态环境保护和可持续发展主题在生物多样性保护领域的具体化。生物多样性保护与社区持续发展的核心是将保护同当地社区的发展有机地结合起来。

西部是祖国的边疆,是少数民族聚居地区,贫困面大,贫困人口多。由于解决温饱的标准比较低,西部贫困地区的生态环境仍很恶劣,抵御自然灾害的能力还很脆弱,一遇上自然灾害,就会造成大批群众返贫。人们将不得不依靠掠夺性的资源开发以维持基本生存条件。尤其是自然保护区所在地区的群众,如果贫困的问题不能得到根本解决,就不可能真正保护好区内的生物多样性及其他自然资源。因此,要巩固贫困地区群众的温饱成果,必须走可持续发展的路子,通过加大生态扶贫的力度来改善贫困地区的恶劣生态环境,摆脱农村贫困面貌、增加农产品有效供给、增进民族团结、保障社会稳定和改善生态环境。自然保护区则应通过生物多样性保护和区域经济的协调发展以促进社区脱贫致富,减少资源消耗,创造保护区与社区的“双赢”局面。

2. 保护区经费及扶贫资金来源

随着西部大开发的深入和自然保护区事业的发展,保护区建设与管理的投资逐渐增多,投资渠道也日益扩大,归纳起来主要有以下三个方面:

(1) 国家和地方政府拨款。

我国于 1956 年建立第一个自然保护区以来,在自然保护区建设和管理方面已投入大量的财力、人力和物力。从全国情况分析,自然保护区方面的投资正逐渐纳入国民经济和社会发展规划。但是目前对保护区的投资相当低,远不能满足保护区人员工资和基本的管理工作需要。国家和地方政府通过扶贫专项资金、天然林保护工程经费等,极大地促进了扶贫工作的开展和自然资源的保护。

(2) 国际合作与社会资金。

中国自然保护区的建设和当地社区经济发展已引起国际社会的广泛重视。一些多边国际金融组织、自然保护组织以及双边援助机构逐渐加强对我国自然保护区及扶贫的资助。

社会资金是国际上保护区常用的主要资金渠道之一。我国自然保护区的公众参与意识

目前还较差，除一部分横向向政府部门的投资外，工商业和民间投资很少。横向部门的投资主要包括科技部门的科学研究、旅游部门在一些保护区的旅游设施建设以及交通部门对通过一些保护区公路的投资等。

（3）自然保护区创收。

在经费严重不足的情况下，自然保护区利用其自身资源优势，积极开展各项生产经营活动，提高保护区的经济实力，增加收入以弥补经费不足和促进保护区的发展。其主要的创收途径是旅游服务业、资源开发利用和资源补偿费。通过保护区的创收和社区共管，带动当地群众脱贫致富。

四、自然保护区可持续发展下的扶贫战略选择

自然保护区的可持续发展是一个长期的任务，扶贫工作任重道远。对自然保护区的可持续开发利用是一个永恒的课题。如何处理好人与自然的协调、持续、发展关系是自然保护永续存在的根本前提。自然保护区的群众不摆脱贫困，经济不发展，不可能有效达到保护资源，保护生态的目的。因此西部地区自然保护区在确定其具体的可持续发展战略时，应充分注意到目前仍存在的贫困问题。所以，在制定选择扶贫战略时应考虑到自然保护区的特征、可开发的资源特点以及劳动力的素质、市场需求以及潜在的前景等问题。

1. 处理好保护和开发的关系，扶持引导社区经济发展

自然保护区基本上都处于经济落后地区，重视当地居民及社区的利益是做好自然保护区工作的前提和基础。只有群众的生活不断得到改善，才能增强环境保护的自觉性。在处理自然保护与地方经济发展和群众脱贫致富上，要不断探索，找出最佳的结合点，努力实现“双赢”。调整产业结构，改变对资源依赖型的传统生产方式；减少种植、养殖、放牧、捕捞等对自然资源破坏较大的产业，代替以生态旅游、影视制作、科研教育等对自然资源压力较小、附加值较高的产业；提倡对农林产品的深加工，强化管理，提高劳动效率，使社区能最大限度地提高利润率；引进技术、人才、资金，协助社区提高生产力水平。自然保护区要实行分区、分类管理：核心区应严格封闭管理；实验区进行资源适度开发和生产经营活动时，必须反对短期行为。开展广泛宣传，大力吸收社会资金，支持自然保护区的保护和当地群众的脱贫致富。同时，开展有针对性的研究和技术开发，引进和推广适用技术，为贫困地区人民服务，争取自然生态保护更广泛的社会支持。

2. 重视当地社区利益，把促进当地可持续发展列为重要管理目标

尊重当地群众权利，与社区分享利益，加速扶贫进程，促进社区和社会的广泛参与。对保护区内的集体所有土地和山林、水体、牧场等，应尊重其所有者受益的原则，与社区分享利益，建立和完善社区联合共管委员会，帮助社区经济发展。可以通过购买、租赁土地使用权和资源管理权的方式；也可以按不同所有者的份额，共享资源获得的收益，如门票、资源补偿费、土地设施出租费等；还可以通过其他补偿方式，如以粮食换林权。此外，应建立实现协调保护与发展目标的机构与机制及自然保护区资源利用与管理的法规和政策。

3. 加大对自然保护区建设和管理的投入

自然保护区建设是一项社会公益性事业，同时也是一项重要的政府行为。实践表明，自然保护区建设是保护自然环境和自然资源最为经济、有效的措施，投入少、效果好。各级政府和有关部门应把自然保护区建设纳入国民经济和社会发展规划，逐步加大资金投入。对政府已经批准而基础设施薄弱、管理不力的自然保护区，要增加投入，弥补欠账，形成能力。

在一些有一定工作基础和特点的地区，建立试点示范，重点安排资金和项目，总结经验，及时推广。特别是国家级自然保护区，国家应加大投入，确保管理有效，不断提高质量和水平，并努力使一批国内外有重要影响的保护区能够真正在建设和管理上形成示范样板，与国际接轨。

4. 大力发展具有广阔前景的生态旅游

从长远的角度看，可以增进公众的环境意识，同时也是自然保护区的一条生财之道，能为当地居民创造就业机会，继而缓解自然环境保护与利用的矛盾，并使当地居民成为自然保护的拥护者、实践者和直接受益者。

在辽阔的西部，尤其是少数民族地区，无论是自然旅游资源，还是人文旅游资源都相当丰富，而且品位较高。陕、甘、宁、青、新、云、贵、川、藏、渝等十省市区几乎都有一流的旅游资源，被列入“八七扶贫攻坚计划”的592个贫困县中，30%是旅游资源富集县，这些地区的旅游资源优势明显，但还没有形成经济优势，不少人的生活还处于温饱线以下。

西部地区自然保护区实施旅游扶贫战略就是充分合理利用这些贫困地区的潜在旅游资源，开发旅游资源，大力发展旅游经济，吸引发达地区的游客前来旅游和消费，刺激贫困地区旅游服务和旅游商品的生产、交换、消费，将旅游资源优势转化为旅游产业优势，逐步实现部分财富、经验、技术和产业的转化，促进贫困地区生产力发展，增强贫困地区“造血”功能，从而实现脱贫致富。实践证明，旅游业作为劳动密集型产业，以及旅游业产生的乘数效应，使其具有强大的扶贫功能，能带动相关产业和地方经济的发展。

5. 政策支持

国家和地方对自然保护区的保护和社区发展应实行鼓励政策，在法律政策框架内明确当地社区的权力和发展机制，不能仅仅是临时性安排。如在安排天然林保护、退耕还林、还草还湿、水土保持等工程和以工代赈扶贫等项目时，对所在区域的自然保护区应给予适当倾斜。国家和地方对于自然保护区实验区内的适应经营活动，如发展人工种养业、生态旅游等，在开发政策、资金和技术上应予以扶持。建议国务院扶贫办等部门联合发出通知，要求各地政府和相关部门对自然保护区内的扶贫工作给予倾斜和支持。

研究并推行生态环境补偿费政策。自然保护区不仅具有巨大的使用价值，而且拥有不可估量的生态功能价值和存在价值。保护区及当地社区为保护和管理本区域的环境和资源牺牲了自身的利益，为世界的生物多样性保护和自然资源可持续发展做出了巨大的贡献。因此，从保护区保护中受益的各种资源开发活动、旅游活动等应上缴一定的生态环境补偿费，主要用于保护区的建设和当地社区的发展。