

「人們常常將自己周圍的環境當作一種免費的商品，任意地糟蹋而不知加以珍惜。」美國未來學家、《第四次浪潮》作者甘哈曼的這句話，似乎適用於內地一些自然保護區被開發的現狀。的確，自然保護區是維繫生態平衡的生命線，但對不少地方而言，常被視為束縛發展經濟的「緊箍咒」；自然保護區是維護生物多樣性的聚寶盆，但對一些利益集團來說卻是搖錢樹。

■香港文匯報記者
楊帆、趙一存、劉坤領

改革開放初期，中國效仿國際先進經驗，大規模設立自然保護區。在當時，保護區的設立意味着提高地方知名度和中央財政補貼，這對財力匱乏的地方政府無疑吸引力十足，保護區一時間成了你爭我搶的「香餡餅」。後來保護區又因不許從事生產開發，旋即被地方政府看作妨礙經濟發展的生態枷鎖。幾十年過去，自然保護區卻由生態枷鎖變成開發基地，原有自然保護區被開發、被調整的報道頻出，環保專家表示，箇中原因都離不開地方經濟利益驅使這條主線。

工程空降 環保讓路

據《每日經濟新聞》2012年3月報道，遼寧雙台河口國家級自然保護區違規建成旅遊設施5處，旅遊旺季時每天進入保護區核心區的遊客人數達萬人以上，每年門票收入2000多萬元；該保護區內長期違法從事油氣開發，新建油井1576口井，同時違規開墾葦田，糧食種植和水產養殖面積佔保護區總面積的10%以上。而《南方周末》2011年報道稱，中俄天然氣管道需要穿過新疆喀納斯國家級保護區核心區阻力重重，新疆隨即對保護區功能區進行調整。

據《法制日報》2011年報道，為開採鉀鹽，新疆羅布泊野駱駝國家級自然保護區哈密地區修建了一條橫穿保護區的公路。保護區北部的戈壁上有30至40個煤礦、鐵礦開採點，幾十年來一直在生產，礦業開發使野駱駝生存環境受到威脅。

出讓土地 地方財源



「凡此種種，不過冰山一角。當一個個頂着國家戰略頭銜的大工程來襲，自然保護區除了退讓，並無太多選擇。經濟利益驅動是自然保護區被破壞、被調整、被開發的根本原因。」國家林業局高級工程師沈孝輝（見圖）在接受本報專訪時一針見血地指出。

「地方政府有賣地開發的衝動，國家規劃落實不到位，上級處罰不得力，這三種因素導致自然保護區被圈佔、破壞的嚴重後果。」北京大學中國地方政府研究院院長彭真懷說，土地出讓金是地方財政收入的重要來源，地方紛紛向地球最後的綠肺伸手。

多頭管理 互相推諉

面對地方政府開發的熱潮，保護區主管部門又當如何？據統計，內地目前尚有43%的自然保護區沒有建立管理機構，29%的沒有配備管理人員。內地甚至沒有統一管理保護區的機構，如所在區域屬於森林生態系統便歸國家林業局管理，屬於海洋生態系統的則歸國家海洋局。從全國來看，70%左右的國家級自然保護區由林業、國土部門主管。而國家分工又確定環保部作為綜合管理部門，實際工作中行使監管職權難度較大，多頭管理的體制客觀上造成互相推諉、管理效率低下等問題。

即便在已經歸口管理、配備人員的自然保護區也不容樂觀，通常基層管理部門的人事任命權、財政權都歸所在地方政府掌握，當政府要對保護區作出調整、開發時，基層部門無人敢反對。

因此，國家環保部、國土資源部等中央部門也就成了捍衛保護區的最後一關。「地方上報的大型項目多冠以『發展戰略』、『政府決策』的名頭，規劃與環境影響評估報告一應俱全，部委很少駁回。至於調整公示期間環保人士的建議和專家學者的不同意見，很難影響政府的既定方針。」沈孝輝說。

開發商侵佔

存廢錢決定

中央投入普遍不足 地方違規挖肉補瘡

開發後 廣東南嶺國家級自然保護區遭野蠻毀林修路，導致近5萬平方米植物，包括馬尾松、荷木、甜椎等南嶺特有品種受到破壞。 內地環保組織提供



開發前 廣東南嶺國家級自然保護區一片蒼翠。 網上圖片

無價濕地 廉價租售

「生存還是毀滅，這是一個問題。」哈姆雷特的這句經典獨白，對於內地不少自然保護區來說，被賦予了現實版的抉擇：要眼前的經濟利益還是要長遠的生態福祉？

利用法律罅 偷賣「插花地」

在黃河三角洲國家級自然保護區一千二管理站孤北水庫西北方位，本報記者碰到一群人正在魚塘撒網捕魚，魚塘之間的濕地已被夷為平地，拓成農田。一位高姓的男子告訴記者，自己是從當地有關部門承包了實驗區的4,000畝濕地，20年租期，累積上交300萬元租金即可。他在此連片開闢了84個魚塘，間以高埂農田。為了除草，他已經使用了300箱除草劑，據了解，除草劑對土壤構成嚴重污染。

對於上述現象，該自然保護區管理局在書面回應中坦言，一千二管理站實驗區大部分土地權屬歸相關縣區，土地權屬複雜，多為分屬河口區、壘利縣、利津縣等二縣一區的「插花地」，爭議較多，相關土地承包合同尚未到期。確實存在小部分承包戶受利益的驅使偷偷進行賣土的違法行為。

瓜分唐僧肉 人人也爭食

遼寧雙台河口國家級自然保護區更是被多個機構同時開發，形成「多方爭食一口唐僧肉」的局面。位於雙台河口西岸的盤山縣八仙崗紅海灘風景區，由深圳中集投資控股公司開發，門票售價每人30元。東岸的大窪縣防波堤紅海灘風景區，由淺海油田開發公司設卡收費，每人交30元，也可放行。由此向北，大窪縣趙園河鎮的紅海

灘風景區由盤錦紅海灘風景區開發公司運營，景區停車場每車收費10元，紅海灘門票每人40元，但由於景點距離大門口足9公里路程，遊客必須乘景區專用電動車前往，又由於電動車車票與豪華遊艇船票以綑綁式發售，合共80元，也就是說，每位遊客實際最少要付出120元才能一睹紅海灘風采。

劃分隨時變 禁令鬆鬆綁

2010年，雙台河口國家級自然保護區管理局有關負責人曾向新華社記者坦言，上述景區的旅遊項目都位於明令禁止開發的保護區核心區和緩衝區內。而最近該管理局有關官員卻又改口稱，有關旅遊項目處在允許有條件開發的實驗區內。隨着當地官員表述的變化，這些賺錢的旅遊開發項目，從絕對禁區內統統被「救」了出來。



■黃河三角洲濕地國家級自然保護區內，大片濕地成農田。 趙一存 攝



■紅海灘景區裡的商店，卻建在濕地之上。 劉坤領 攝



■在自然保護區的一處景點，每人收費30元人民幣。 趙一存 攝

保護區缺錢 陷惡性循環

國家級自然保護區 變更案例(部分)

■ 2007年：新疆羅布泊野駱駝國家級自然保護區，由780萬公頃縮小到520萬公頃，其中哈密區域核心區面積由84萬公頃縮小到14萬公頃，兼顧地方資源開發利用；

■ 2008年：天津古海岸與濕地國家級自然保護區，面積由97,588公頃縮小到35,913公頃，劃出61,675公頃用於天津和濱海新區建設；

■ 2009年：遼寧蛇島老鐵山國家級自然保護區由1.4595萬公頃縮小到0.9萬公頃，周邊地區建立開發區；

■ 2011年：長江上游珍稀特有魚類國家級自然保護區，由33,174.2公頃調整為31,713.8公頃，劃出1460.4公頃用於擬建設小南海水電站。

資料來源：國家環境保護部 香港文匯報記者劉坤領製表

多年來，自然保護區的生態補償機制不到位，政府對保護區投入普遍不足，不少保護區熱衷創收，「貧血」狀態令脆弱的保護鏈陷入惡性循環。在內地大熱的各級公務員考試中，與自然保護有關的職位就是「冷門」、「沒權力」、「沒油水」的代名詞，鮮人報考。

「為了安心地在保護區工作，保護區管理人員待遇按理說應達到甚至適當高於當地平均水平。但事實上，保護區一般地處偏遠，經濟落後，條件艱苦，優厚待遇無從談起。」中科院動物專家、國家野生動物學會中國項目主任解炎告訴本報記者，四川平武縣國家級自然保護區的事業編制人員工資僅相當於其他同級單位的一半，其中50%聘用的臨時工則收入更少。

投入雖增 增多粥少

國家林業局高級工程師沈孝輝說，「投入不夠，吸引了不了也留不住人才，保護區只能自己挖肉補瘡，搞旅遊搞創收。」這也就不難解釋為什麼不少保護區熱衷兜售自然資源。

國家層面的確意識到這個問題，並逐步加大投入。1998年財政部設立保護區專項補助資金用於國家級保護區能力建設，2001年國家發改委批准實施「全國野生動植物保護及自然保護區建設工程」。雖然投入逐年增加，但增多粥少，杯水車薪。