

# 内蒙古自然保护地现状及对策建议

■ 闫欣

**摘要：**内蒙古自然保护地数量多、类型全，但自然保护地整体水平不高，自然保护地体系尚未建立，保护地法规政策、划定标准、管理管护等方面还存在着较多问题。本文通过实地调研，深入了解内蒙古自然保护地概况，分析存在问题，提出针对性举措，旨在促进内蒙古自然保护地体系建立，打造祖国北方生态安全屏障。

**关键词：**自然保护地 自然保护地体系 生态保护

党的十九大提出“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”，习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议内蒙古代表团审议时强调“要加强生态环境保护建设，统筹山水林田湖草治理，加强荒漠化治理和湿地保护，在祖国北疆构筑起万里绿色长城。”自然保护地是保护生态环境、建设生态文明建设的重要载体，是维护生态安全的重要手段，对构建祖国北方重要生态安全屏障，维护国家生态安全具有重要战略意义。

## 一、自然保护地有关概念

世界自然保护联盟（IUCN）认为保护地是一个明确界定的地理空间，通过法律或者其他有效方式获得认可、得到承诺和进行管理，以实现其自然及其所拥有的生态系统服务和文化价值的长期保护；我国现行的《自然保护地名词术语》（GB/T 31759-2015）提出保护地是用于生物多样性、自然及文化资源保护，并通过法律和其他有效手段进行管理的特定区域。总体来看，自然保护地是具有明确区域范围的地理空间，用于自然、生物和文化资源的保护，需通过法律和其他有效方式进行管理。自然保护地、国家公园、森林公园、湿地公园、地质公园等都是重要的自然保护地类型。自然保护地体系是在不同空间尺度和管理层级上进行沟通、协调与合作，形成生态保护的网络，确保充分、全面、有效地将具有代

表性、重要性的生态系统、栖息地、物种和景观进行全面保护，为物种的传播、栖息和迁徙提供充分机会，对重要的生态系统受损部分进行恢复。

## 二、内蒙古自然保护地现状

内蒙古横跨东北、华北和西北三大地区，自然保护地生态类型丰富，涵盖草原、荒漠、森林、湿地等生态系统。据统计，内蒙古现有自然保护地 306 处，不计重叠部分总面积达 1439.59 万公顷，占全区国土面积的 12.17%。

### （一）自然保护区现状

保护区数量。截至 2017 年底，全区共有自然保护区 182 个，总面积 1270 万公顷，占全区国土面积的 10.74%，其中国家级自然保护区 29 个，总位数居全国第三；自治区级自然保护区 60 个；盟市级自然保护区 23 个；旗县级自然保护区 70 个。自然保护区空间分布为东部约占 61.2%，中部约占 33.9%，西部仅占 4.92%。

保护区对象。自然保护区覆盖了草原、荒漠、森林、湿地等生态系统，生态类型丰富，野生生物多样。珍稀濒危动植物包括：革苞菊、四合木、半日花、胡杨林、梭梭林、蒙古野驴、野骆驼、遗鸥等。

保护区机构。全区 182 个自然保护区中，90 个保护区成立了独立（或相对独立）的管理机构，占全区自然保护区总数的近一半，保护区专

兼职管理人员共有 2123 人，专兼职技术人员共有 999 人，技术人员占比为 32%。国家级自然保护区从环保与林业部门获得补助性资金支持，地方级（自治区、盟市、旗县级）自然保护区基本没有固定资金投入。

### （二）森林公园现状

森林公园数量。全区共有森林公园 49 处，总面积 87.19 万公顷。其中，国家级森林公园 27 处，经营面积 66.04 万公顷；自治区级森林公园 21 处，经营面积 20.61 万公顷；盟市级 1 处，经营面积 0.53 万公顷。建立国家生态公园 3 处，经营面积 1.40 万公顷。森林公园空间分布不均衡，东部约占 60.3%，中部约占 29.3%，西部仅占 10.4%。

森林公园对象。森林公园植被类型多样，由西向东分布着山地植被（如兴安落叶松林、白桦、山杨林、榛子、二色胡枝子灌丛等）地带植被（如草甸草原、荒漠草原等）、沙地植被（如榆树疏林、沙地灌木群落和沙地半灌木群落等）。

森林公园机构。自治区林业行政主管部门负责全区森林公园的监督管理工作，其所属的森林公园管理机构负责森林公园的具体管理工作，森林公园的保护和管理经费由旗县级以上人民政府财政负担。

### （三）地质公园现状

地质公园数量。地质公园共 22 处，总面积 48.7 万公顷，其中世界级地质公园 3 处，国家级地质公园 9 处，自治区级地质公园 10 处。全区除了乌海市、包头市、满洲里市未建立地质公园，其他 11 个盟市均有地质公园分布，地质公园空间分布为东部约占 40.9%，中部约占 45.5%，西部仅占 13.6%。

地质公园对象。全区地质公园涵盖了花岗岩奇峰石林地貌、岩臼群、火山熔岩地貌、火山口湖、天池及火山堰塞湖、地热温泉、沙漠景观、黄河峡谷地貌、恐龙足迹化石、古生物化石等奇特的地质地貌。

地质公园机构。国家地质公园管理体制和模

式分为两种：一是综合管理与部门管理相结合，即地质公园管理机构管理公园内部事务，涉及到林业、水利、建设、旅游等方面的问题，又需要与相关部门单独进行协调；二是根据级别由国土资源局管理。目前有 14 个地质公园建立地质公园管理局，其余均未建立地质公园管理机构，由当地国土资源局代为管理。

### （四）湿地公园现状

湿地公园数量。全区共有湿地公园共 53 处，总面积 33.7 万公顷，保护湿地面积 18.7 万公顷，经国家林业局验收正式挂牌国家湿地公园 9 处。湿地公园空间分布为东部约占 66%，中部约占 26%，西部仅占 8%。

湿地公园对象。全区湿地公园具有丰富的水资源、生物资源、泥炭及矿产资源、旅游资源等，其中包括白鹤、丹顶鹤、遗鸥、中华秋沙鸭、大天鹅、尤鼻天鹅等国家重点保护野生鸟类，还分布有储水功能显著的河流、湖泊，西部地区分布有丰富的盐湖和盐沼等盐矿资源。

湿地公园机构。自治区林业行政主管部门负责全区湿地公园的监督管理工作，其所属的湿地公园管理机构负责具体管理工作；国家湿地公园管理机构按照《国家湿地公园管理办法（试行）》《国家湿地公园验收办法（试行）》等法律法规，制定国家湿地公园管理办法，实施“一园一法”。

## 三、存在的问题

### （一）法规政策不适应保护地要求

内蒙古自然保护地现行的法规政策不能适应新形势下自然保护地保护与发展的需求，主要有以下两个方面：一是内蒙古地理位置独特，横跨东北、华北和西北三大地区，生态系统类型丰富，地理环境复杂多样，不同的地理环境、不同的生态类型都套用一种政策法规不严谨、不科学，自然保护地实行的法规政策都是以森林生态系统为对象，对草原、湿地、荒漠等生态系统不

适用，例如草原实行五年禁牧，草场反而出现退化现象，缺少牛羊等牲畜的介入，草原原有生态系统平衡被打破，草原植被出现退化。二是部分自然保护地还在沿用上个世纪出台的法规政策，甚至没有出台相关法规政策，例如自然保护区依旧沿用 1998 年出台的《内蒙古自治区自然保护区实施办法》，该实施办法部分条款已经过时，约束力不足，其中自然保护地分类管理、土地用途管制、社区共管共建、生态补偿、建设管理的相关技术标准和规范等方面缺乏具体规定；风景名胜区在管理管护上无法做到“一景区一条例”，甚至没有自治区级的法规政策。

#### （二）划定范围不合理、分区标准不科学

内蒙古大部分自然保护地划定不合理、边界不明确、分区不科学，多种类型自然保护地在空间上存在交叉叠加现象，具体表现为以下几个方面：

一是内蒙古大部分自然保护地是在国家实施抢救性保护的背景下建立的，部分自然保护地划定范围和功能区划分不合理，自然保护地核心区存在建制镇、工矿企业，甚至旗县级保护地无明确的边界线。

二是部分区域自然保护地受到公路、铁路、管线和输变电等大型线性工程的分割，导致自然保护地孤岛化现象严重，缺乏必要的生态廊道，对珍稀濒危野生动物的生存繁衍造成严重威胁。例如蒙古野驴与黄羊，由于中蒙边境和部分区域草原上的铁丝网阻隔导致其无法正常迁徙，使得

保护地内蒙古野驴等有蹄动物数量急剧减少。

三是自然保护地核心区、缓冲区、试验区划定缺乏数字化、信息化测量等科学依据，划定方式与标准过于粗放，只依据缓冲距离、保护范围划定，没有从生态系统、地理环境、服务功能等方面对保护地进行细致划分。

#### （三）管理机构机制不健全，科研监测能力弱

内蒙古自然保护地管理机构不健全，管理机构人员配备不足、资金投入匮乏、保护意识不到位，自然保护地科研监测能力薄弱，具体表现为以下几个方面：

一是全区自然保护地管理机构不健全，部分保护地没有独立管理机构，仍处于代管、没有管理机构状态，自然保护地管理机构人员不足，专业不对口，部分人员由原林场、草场职工改制划转，年龄结构老化，不能满足保护地日常管理管护的需要，地方各级政府对保护地没有固定的管理管护、基础建设、能力建设的资金投入；一些地区仍以开发为导向，人类活动频繁，开发强度大，有工矿等重污染企业，严重影响保护地的管理和发展，如岱海、乌梁素海、呼伦湖等保护地，污染严重，生态环境遭到破坏。二是自然保护地的科研监测能力也较为薄弱，对一些特殊物种和栖息地的保护缺乏监测，全区尚未形成统一的监测体系，信息化、数字化等技术的运用匮乏。

#### （四）自然保护地不成体系

自然保护地管理不成体系，各部门间缺乏沟





通,各类保护地边界交叉重叠,你中有我,我中有你,保护地规划不完善,“孤岛化”现象严重,导致自然保护地不成体系,具体表现为以下几个方面:

一是自然保护地缺乏一个强有力、能够总揽全局的管理机构,缺少明确、统一的管理目标体系,环保、国土、林业、住建、水利等部门间缺乏沟通和合作,各自为政。二是内蒙古自然保护地类型多样,自然保护区、森林公园、湿地公园、地质公园分布全区,各类自然保护地管理边界交叉重叠,同一管理范围内,存在环保、国土、林业、住建、水利等不同行政部门管理问题,管理混乱。三是自然保护地规划与土地利用规划、路网布局规划等没有有效衔接,造成自然保护地分割现象严重,自然保护地生态系统的完整性、原真性、特殊性没有得到有效保存。

#### 四、对策建议

##### (一) 建立健全法规政策

按照不同保护地特点修订完善现有自然保护地法规政策,加快补充自然保护地法规政策空白,推行一区一法,制定自然保护地分类管理、自然资源用途管制、生态补偿、生态监测及管理绩效评价等符合自治区自然保护地客观实际的管理政策;建立健全自然保护地资源管护、日常巡查、监督检查、宣传教育等技术和流程标准。

##### (二) 科学划定保护地范围

根据内蒙古地理环境和自然生态系统的分布特点,运用遥感、全球定位、地理信息系统等技术手段,对各类自然保护地的边界和分区进行科学合理划定,按照“先分类、后分区”思路,对自然保护地生态类型进行分类,并根据自然保护地的生态重要性和生态脆弱性进行分区。自然保护地按生态保护、资源利用、公共服务可分为4类区域:核心保护区、生态缓冲区、户外游憩区、公共服务区。核心保护区对具有特殊性、代表性和典型性的生态脆弱地区进行严格保护,禁

止永久性设施建设,禁止居民游客进入,允许经审批的科研活动;生态缓冲区只允许较小规模的游憩活动和科研活动;户外游憩区允许游步道、解说牌示等对自然环境改变较小的必要游览设施、不影响生态环境的居民生产生活活动、较大规模的游客进入,科研活动和不影响生态环境的科研设施;公共服务区允许满足居民、游客公共服务的基础设施建设。

##### (三) 规范管理运行体制

加快自然保护地管理机构的设置,加强基础设施和巡护能力建设,杜绝无管理机构的现象,确保自然保护地人员配给,吸纳人才,使机构人员队伍向专业化、年轻化转变,满足保护地日常管理管护工作需要。增强自然保护地科研监测能力,运用数字化、信息化技术,形成统一的监测体系,加强与高等院校、科研机构合作,开展保护地体系建立、科学管理和生物多样性保护等课题研究。

##### (四) 加快建立健全自然保护地体系

加快推进自然保护地机构改革,将分散在各部门的自然资源资产所有权和监管权分离,建立自治区林草局统一行使国有自然资源资产所有权人职责的管理体制,使自然保护地管理部门的使命与目标统一起来,实现自然保护地范围内自然资源资产管理和国土空间用途管制相统一,实现完善的自然保护和科学的保护地管理,避免一块自然保护地实行多个部门法规政策的现象。

内蒙古生物多样性程度较高、生态系统类型具有代表性的主要区域集中在大兴安岭、锡林郭勒草原和阿拉善荒漠,建议规划构建以呼伦贝尔大兴安岭森林、锡林郭勒草原和阿拉善荒漠为主体,西鄂尔多斯、阴山山脉和西辽河平原为纽带的自然保护地体系,自然保护地的规划做到避开城镇与道路,减少自然保护地的孤岛化现象,从宏观角度将各自孤立的自然保护地有机连接起来。■

(作者单位:内蒙古师范大学)

责任编辑:张莉莉