



摄影：李小龙



怒江州境内怒江流域自然 保护治理探讨

The Governance of Natural
Conservation along the Nu River
Basin in the Nu Prefecture

国际河流
2016年1月

摘要

本文通过对怒江州境内怒江流域的自然保护地类型的保护范围、管理体制、相关法律法规的整理，分析了怒江自然保护地类型的现状和问题。该区域现有高黎贡山国家级自然保护区、贡山国家级风景名胜区、月亮山国家级风景名胜区、片马国家级风景名胜区、三江并流世界自然遗产地、怒江中上游特有鱼类国家级水产种质资源保护区。这些保护地类型存在边界划分不清晰，范围重叠等现象，而且没有充分覆盖保护对象，存在保护空白。这些保护地类型在管理体制上也存在职权不清、协调困难等问题。

Abstract

The article describes the current situation of protected areas along the Nu River, and points out existing problems after going through laws and regulations on the scope of and the management system for different types of natural resources protection along the Nu river basin in the Nu Prefecture. There are many protected areas along the Nu River, including Gaoligongshan National Nature Reserve, Gongshan National Scenic Area, Yueliangshan National Scenic Area, Pianma National Scenic Area, Three Parallel Rivers of Yunnan World Heritage site, and National Fisheries Genetic Resources Protected Area for Endemic Fish in the Upper and Middle Reaches of the Nu River. Behind the seemingly comprehensive system exist problems such as ambiguous boundaries and overlapping or missing area definition. The differences in categorisation of protected areas make responsibility unclear and coordination difficult.

1 研究背景

怒江（中国境内的萨尔温江上段）发源于中国的青藏高原唐古拉山南麓，经西藏流入云南，出境后进入缅甸和泰国境内（萨尔温江在缅甸称作丹伦江），最后在缅甸境内入安达曼海，汇入印度洋（图1）。萨尔温江全长3240公里，中国的怒江部分长2013公里。怒江是中国西南的大江之一，与同样发源于青藏高原的另外两条大江——澜沧江和金沙江在云南省境内自北向南并行并流170多公里，穿越了担当力卡山、高黎贡山、怒山和云岭等高山峻岭，形成了奇特的“三江并流”自然地理景观。云南三江并流地区于1998年被中国政府定为国家级风景名胜区，2003年被世界自然遗产委员会列入《世界自然遗产名录》。怒江是三江并流的核心区域，由于具有特殊的地理位置和气候特征，该地区生物多样性极其丰富，属于全球25个生物多样性最丰富的热点地区之一。

怒江流经的主要行政区——怒江州，地处高山峡谷区，易耕土地少，人地矛盾突出，人民整体文化水平较低。诸多的地理和历史的原因导致怒江地区经济发展至今很落后。2004年农民纯收入不足1000元，2014年的统计数据虽然显示农民生活水平显著提高，达到人均3855元，但仍处于落后状态。怒江州政府极力希望推动当地的经济的发展。随着2003年云南三江并流世界自然遗产地的划定和怒江梯级水电站的开发规划，怒江的自然资源保护与经济发展问题引发了社会各界广泛关注和热烈讨论^{1、2、3、4}。2003年由云南省完成的《怒江中下游水电规划报告》中规划了2库13级水电站（图2），全梯级总装机量可达2132万千瓦。13级水电站的开发在2013年的中国能源规划“十二五”规划中改成了5级，其余8个水电站都被取消。怒江的生物多样性、少数民族多样性、地质地貌特殊性等都使得怒江水电开发问题争论不断。主张建坝的认为规划的阶梯电站都在保护区的范围之外，不会威胁到生物



图1 萨尔温江示意图（来源：世界自然基金会）

多样性，况且怒江大峡谷的低海拔地区的生态系统已经破坏严重，已没有保护价值，而水电的开发是地方经济发展的重要渠道；反对建坝的认为，如此大规模的水电开发会破坏当地生态系统、严重改变水文特征、带来少数民族移民问题、威胁社会稳定等。怒江水电开发和生态、文化保护的争论还在继续，怒江自然资源如何得到合理的保护和利用还需要更多综合的研究、评估以及合理的规划。

出于对怒江生物多样性及自然资源保护的关心，本文以怒江州境内的怒江流域为研究范围，整理了怒江地区自然保护地类型的划分、管理体制和相关法律法规的现状和问题，旨在了解怒江自然保护治理的基本信息和框架，为关注怒江生态保护的各相关方提供参考信息，也希望通过本文能引起社会各界的讨论，为怒江的生态保护汇集更多力量。

2 怒江自然保护地设置与治理现状

怒江州境内怒江流域的保护地类型包括高黎

1 怒江水电再交锋：从生态到地质的延伸. <http://www.yicai.com/news/2011/04/721442.html>

2 怒江水电站维和应缓建. <http://discover.news.163.com/special/nujiang/>

3 李益敏, 郝性中. 2008. 怒江州致贫原因及脱贫对策. 热带地理 28(1): 63-67

4 怒江建坝遭遇不当质疑? www.xys.org/xys/ebooks/others/science/dajia6/nujiang17.txt

贡山国家级自然保护区、三江并流国家级风景名胜、云南三江并流世界自然遗产地以及怒江中上游特有鱼类国家级水产种质资源保护区。梳理这些保护地类型的地理划分、管理体制、法律法规以及相互关系对研究怒江保护非常重要。

2.1 高黎贡山国家级自然保护区

高黎贡山国家级自然保护区在怒江州的区域涉及贡山、福贡、泸水三县（图3），由三个不连续的片区组成。1983年，云南省人民政府批准在高黎贡山中南段保山市的腾冲县、隆阳区及怒江州的泸水县辖区内建立高黎贡山自然保护区；1986年，经国务院批准成为国家级自然保护区，经营管理总面积124459公顷；2000年，经国务院批准，将北段的怒江省级自然保护区并入高黎贡山国家级自然保护区，成为云南省最大的森林和野生动物类型自然保护区，北起西藏、南北长约400公里、总面积达40.55万公顷。

高黎贡山国家级自然保护区的中央业务主管

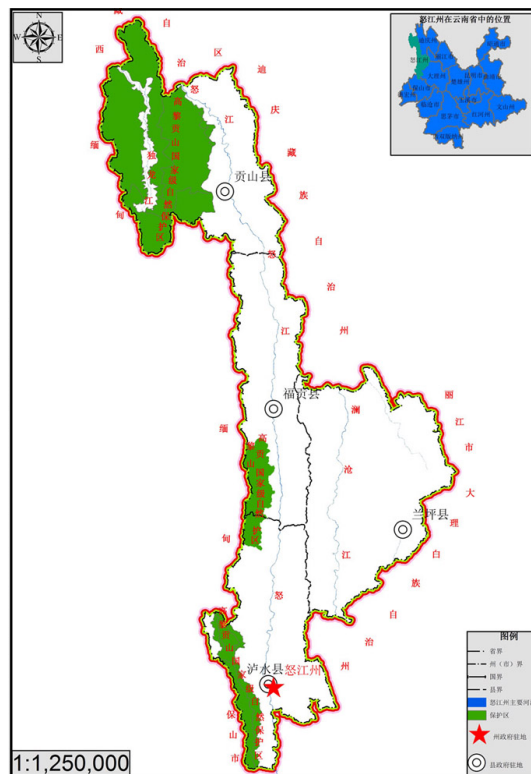


图3 高黎贡山国家级自然保护区示意图
(来源：怒江大峡谷网)

部门为国家林业局，其具体管理由云南省政府统一领导，怒江州政府负责该州内的保护区管理保护工作。云南省林业厅负责业务指导和监督管理，怒江州林业局，贡山县、福贡县、泸水县林业局负责辖区内的管理和保护工作。高黎贡山国家级自然保护区在怒江州内设有怒江片区管理局，泸水片区管理局，是怒江州林业局下属事业单位。国家级自然保护区修改边界需要报国务院同意。

2.2 三江并流国家级风景名胜区

1988年，三江并流地区被国务院批准为国家级风景名胜区。根据2001年完成的总体规划，该风景区由贡山、月亮山、片马、梅里雪山、聚龙湖、老窝山、老君山、纳帕海、红山、哈巴雪山10个风景区组成，规划面积80万公顷。怒江州境内怒江流域包括贡山、月亮山和片马三个风景名胜区。

三江并流国家级风景名胜区的中央业务主管部门是中国住房和城乡建设部。根据《中国风景名胜区事业发展公报（1982-2012）》⁵，中国对风景名胜区建立了国家建设行政主管部门、地方政府主

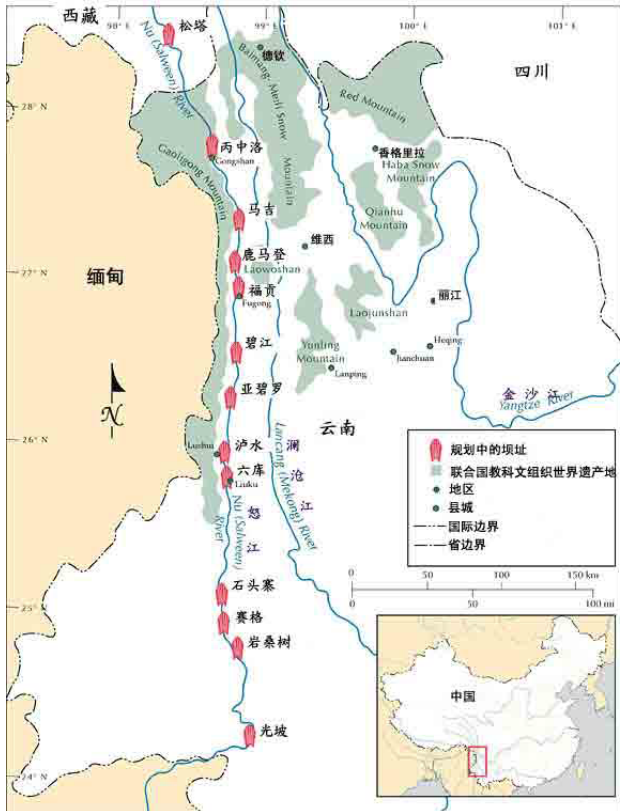


图2 怒江水电开发规划示意图（来源：观察者网）

5 中国住房和城乡建设部. 2012. 中国风景名胜区事业发展公报（1998-2012）

管部门以及风景名胜区管理机构三级管理体制。国家建设行政主管部门负责全国风景名胜区的监督管理，省、自治区人民政府建设主管部门和直辖市人民政府风景名胜区主管部门，负责本行政区域内风景名胜区的监督管理。风景名胜区所在地县级以上地方人民政府设置的风景名胜区管理机构，具体负责风景名胜区的保护、利用和统一管理。目前，全部国家级风景名胜区都已建立管理机构，设立了风景名胜区管理委员会（管理局、管理处等），行使地方人民政府或有关主管部门依法委托的行政管理职权。大部分省级风景名胜区也建立了相应的管理机构。

2.3 云南三江并流世界自然遗产地

1988年11月，经原中国国家建设部同意，云南省政府加快了申报三江并流世界自然遗产的工作。2003年，世界遗产委员会批准了云南三江并流世界自然遗产地。该遗产地在原有保护单元的基础上划定，包括原有的自然保护区和风景名胜区。根据世界自然遗产地的规划，云南三江并流世界自然遗产地包括位于丽江市、迪庆藏族自治州、怒江傈僳族自治州的5个自然保护区和10个风景名胜区，面积达170万公顷，由高黎贡山、梅里一白马雪山、九龙湖、老窝山、红山、千湖山、哈巴雪山、老君山、云岭八个能典型代表“三江并流”地区的地质地貌多样性、生物多样性和景观多样性，同时能综合体现区域资源的完整性和唯一性的独立片区组成（图4）。

怒江州是三江并流世界自然遗产的核心地区，在怒江州境内怒江流域内的保护单元是高黎贡山片区，包括高黎贡山国家级自然保护区（南段、中段、北段）以及贡山、月亮山、片马国家级风景名胜区，将怒江西岸的高黎贡山脉基本囊括在内。

中国住房和城乡建设部是世界自然遗产的业务主管部门，并负责国际履约工作。具体管理工作由云南省政府承担。1999年，云南省批准成立三江并流风景名胜区申报世界遗产办公室和三江并流国家级风景名胜区管理办公室，施行两块牌子，一套班子，合署办公，主管部门为云南省住房和城乡建设厅。根据三江并流国家级风景名胜区管理办公室2014年法人年度报告，其工作涵盖了三江并流世界

自然遗产地的管理协调、与世界教科文组织的沟通交流等。2000年8月，云南省政府成立了云南省世界遗产管理委员会，管委会下设办公室，挂靠于云南省住房和城乡建设厅。该管委会是由省市有关部门和申报范围内的地方政府组成的保护协调机构。

2.4 怒江中上游特有鱼类国家级水产种质资源保护区

2010年，中国政府在怒江上设立了怒江中上游特有鱼类国家级水产种质资源保护区，用于保护怒江特有珍稀鱼类种质资源，总面积6374公顷，其中两个核心区面积571公顷，实验区面积5803公顷。特别保护期为每年的3月1日至8月31日。保护区地处云南省怒江傈僳族自治州的怒江中上游，大致范围是从贡山县麻马落到泸水县冷水沟长316公里的干流河段和部分支流流域以及相应范围内的陆域。该保护区重点保护对象包括贡山裂腹鱼、贡山鲃、短体拟鳊、缺须盆唇鱼、云纹鳊、怒江裂腹鱼和半刺结鱼，其他保护对象还有角鱼、巨鲃、扁头鲃、短鳍鲃、长丝黑鲃、黄斑褶鲃、突吻沙鲃、怒江间吸鳅8种鱼类。

怒江中上游特有鱼类国家级水产种质资源保护区的中央业务主管部门是中国农业部。怒江州农业局负责区内水产种质资源保护区工作。地方政府负责具体的管理工作。

2.5 四种保护地类型的法律法规整理

高黎贡山国家级自然保护区、三江并流国家级风景名胜区、三江并流世界自然遗产地以及怒江中上游特有鱼类国家级水产种质资源保护区所涉及的主要国际公约和国家法律法规⁶见表1。

3 怒江自然保护地治理存在的问题与讨论

3.1 保护地地理范围重叠、界限不清

高黎贡山国家级自然保护区、三江并流国家级风景名胜区、云南三江并流世界自然遗产地在范

6 梁明珠，鲍春晓，徐晓倩. 2009. 国家级风景名胜区中的世界遗产项目开发保护与国际经验借鉴. 经济地理 (29): 141-146

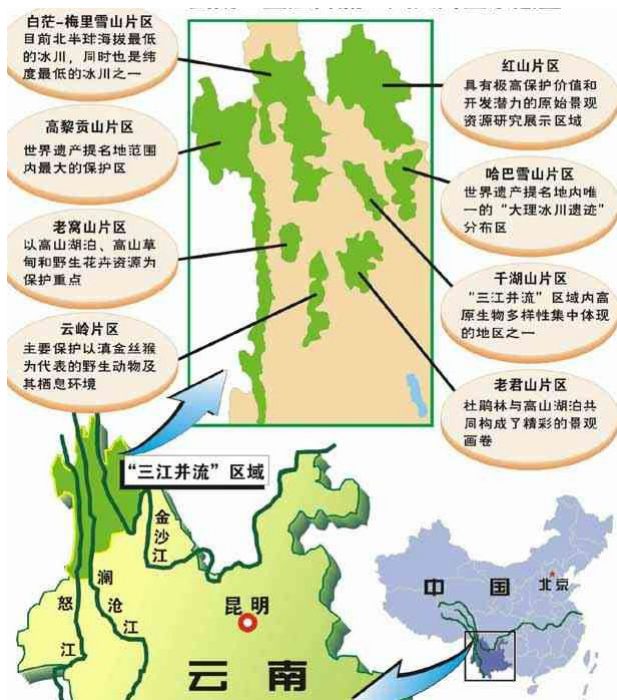


图4 三江并流八大片区图(来源:新华社)

围上存在明显重叠。由于三江并流申遗是基于已有保护地类型划定范围,造成部分区域存在双重的保护名头,但又并未与自然保护区或风景名胜区完全重叠。例如三江并流世界自然遗产仅涵盖了高黎贡山保护区面积的70%。2012年,修订后的《三江并流风景名胜区总体规划(2011-2020)》获国务院批复。该规划预计2015年之前完成风景名胜区和核心景区范围的标界立桩工作,修订的边界将与三江并流世界自然遗产地边界细化重合。

由于数据资料不全,无法得知怒江中上游特有鱼类国家级水产种质资源保护区在地理范围上与上述三类保护区是否存在重叠。各保护区在地理范围上的模糊不清和重叠导致也可能导致管理上的混乱和空缺。

3.2 存在保护空白

高黎贡山保护区的北段示意图(图3)中可见保护区中间有明显的空白,空白处标注着独龙江,说明独龙江并不在高黎贡山保护区的范围内。而且,从图3、图4都可以很清楚的发现,怒江流域的保护区全部在怒江西岸,东岸的碧罗雪山地区没有任何保护地设置。2013年,云南发布的《云南省生物多样性保护战略与行动计划(2012-2030)》对云南省的生物多样性保护进行了空缺分析,指

出滇西北“三江并流”世界自然遗产地的保护区布局,高黎贡山脉和云岭山脉保护区分布面积较大,而担当力卡山脉和碧罗雪山山脉的保护区分布面积较小,应该在碧罗雪山地区增加自然保护区以及其他保护地。该研究在对重要湖泊、沼泽与河流湿地保护的空缺分析中也指出,怒江干流没有建立河流湿地自然保护区,是保护的空缺,应加快河流湿地类型保护区的建立。虽然中国政府于2010年新建立了怒江中上游特有鱼类国家级水产种质资源保护区,但是由于缺乏该保护区的具体信息,该保护区对鱼类多样性的保护效果不得而知。怒江州境内怒江流域保护地综合示意图(图5)更直观的表明了怒江州怒江流域已有的保护类型情况。

另外,由于怒江州内的保护地都在高海拔区域,高黎贡山国家级自然保护区边界的最低海拔是2500米,南段的东界为1090米以上的山腰,西界为1900米以上的山腰,因此低海拔地区也是保护的空白。

很多专家学者认为怒江河谷的低海拔地带受人类活动干扰巨大,生态系统已被严重破坏,生物多样性已基本消失,不再有保护价值。但是河谷还是有少数原生植被保留了下来。这些残存的原生植被依然对了解河谷地带的生物地理、生物进化、保护生物学等多个方面提供了可能,而且是未来保护和恢复的重要参照物。同时,这些破碎化的原生植被也很可能对河谷生物的迁徙和扩散提供跳板和避难所,保护价值非常高。

2002年,菲尔德博物馆(The Field Museum)组织了云南高黎贡山南段的快速生物资源调查⁷。调查发现在海拔2000米以下的地区,尽管森林退化,但是生物多样性也非常丰富,包括一些具有较高研究价值、分布狭窄的动植物物种。植物考察中还发现,海拔较低的山坡上的物种种类要比高海拔地区的物种丰富。由于鸟类的垂直分布明显,低海拔地区的生态破坏会严重影响鸟类生物多样性,其中10种鸟类是世界自然保护联盟(IUCN)受危物种。在2015年国际河流组织的怒江河谷生物多样性评估考察中,植物学家在怒江消落带以及低海拔地

7 Stotz, D. F., E. J. Harris, D. k. Moskovits, 郝光明, 易绍良, and G. W. Adelman (主编). 快速生物资源调查报告(4)(中国云南省高黎贡山南段). 美国伊利诺伊州芝加哥市: 菲尔德博物馆(The Field Museum)出版社.

表1 高黎贡山国家级自然保护区、三江并流国家级风景名胜保护区、三江并流世界自然遗产、怒江中上游特有鱼类国家级水产种质资源保护区管理体制与法律法规

国际公约	高黎贡山国家级自然保护区 《保护世界文化与自然遗产公约》 《生物多样性公约》 《濒危野生动植物种国际贸易公约》	三江并流国家级风景名胜保护区	三江并流世界自然遗产 《保护世界文化与自然遗产公约》 《生物多样性公约》 《濒危野生动植物种国际贸易公约》 《湿地公约》 《考古遗产保护与管理宪章》 《武装冲突情况下保护文化财产公约》	怒江中上游特有鱼类国家级水产种质资源保护区
法律法规	《中华人民共和国森林法》 《中华人民共和国环境保护法》 《中华人民共和国野生动物保护法》 《中华人民共和国自然保护区管理条例》 《中华人民共和国森林法实施条例》 《森林防火条例》 《森林和野生动植物类型自然保护区管理办法》 《自然保护区土地管理办法》 《自然保护区珍贵树种保护条例》 《云南省自然保护区管理条例》	《中华人民共和国环境保护法》 《中华人民共和国土地管理法》 《中华人民共和国城乡规划法》 《风景名胜区条例》 《风景名胜区建设管理规定》 《风景名胜区环境卫生管理标准》 《风景名胜区安全管理标准》 《国家重点风景名胜区规划编制审批管理办法》 《国家重点风景名胜区总体规划编制报批管理规定》 《国家重点风景名胜区审查办法》 《国家级风景名胜区标志使用管理办法》 《国家级风景名胜区监管信息系统建设管理办法（试行）》 《云南省三江并流国家重点风景名胜区管理规定》 《云南省风景名胜区管理条例》 《云南省环境保护条例》	《中华人民共和国森林法》 《中华人民共和国环境保护法》 《中华人民共和国野生动物保护法》 《中华人民共和国土地管理法》 《中华人民共和国城乡规划法》 《中华人民共和国文物保护法》 《中华人民共和国自然保护区管理条例》 《风景名胜区条例》 《风景名胜区建设管理规定》 《风景名胜区建设管理处罚规定》 《文物保护法实施条例》 《地质遗迹保护管理规定》 《云南省三江并流世界遗产地保护条例》 《云南省风景名胜保护区管理条例》 《云南省环境保护条例》	《渔业法》 《水产种质资源保护区管理条例》
备注	国家级自然保护区的边界修订需要国务院批准。			

区观察到了多个怒江特有种，甚至可能包括一个新的植物物种。

中科院植物所的研究人员为了了解怒江河谷低海拔地区的生物多样性，以兰科植物为例，对怒江河谷低海拔地区残存的原生植被中的兰科植物多样性进行了长期的研究⁸。研究发现，残留的原生植被中的兰科植物多样性非常丰富。怒江河谷兰科植物的多样性充分体现了怒江河谷生物多样性保护的重要性。而且怒江河谷是一个生物多样性南北走廊，是热带植物向北扩散通道，也是温带植物向南扩散和适应低海拔地区的走廊。

3.3 管理体制不清

中国的各类资源分别由相对应的职能部门管理，这些职能部门从中央到地方是垂直设置的。例如森林资源由林业部门主管，鱼类资源由农业部门主管。从中央政府到地方政府都设林业和农业部门。但是这些职能部门只负责业务指导和监督，具体的保护管理工作，包括人力、财务、物资等均落在地方政府。图6尝试描述了怒江州怒江流域自然保护区、风景名胜区以及三江并流世界自然遗产地的管理体系。

虽然云南三江地区受到国家级自然保护区、世界自然遗产、国家级风景名胜区等保护地类型的多方管理，对该地区的自然资源保护起到了重要作用，但同时，由于多种保护地类型存在缺乏协调机制、产权界定不清等问题，严重影响了三江并流地区保护工作的进一步推进。

中国保护体制的混乱并不是新的问题。1998年，云南省把建立滇西北大河流域国家公园作为一项重要的可持续发展国际合作项目，当年与美国大自然保护协会签署合作备忘录，共同在滇西北开展保护与发展行动计划。在云南省与美国大自然保护协会2000年共同制定的《滇西北地区保护与发展行动计划》中，就直接指出了该区域自然保护存在的混乱、重叠等弊病。

虽然云南世界自然遗产管理委员会的成立起到了一定的协调作用，但是又使管理多了一层，变

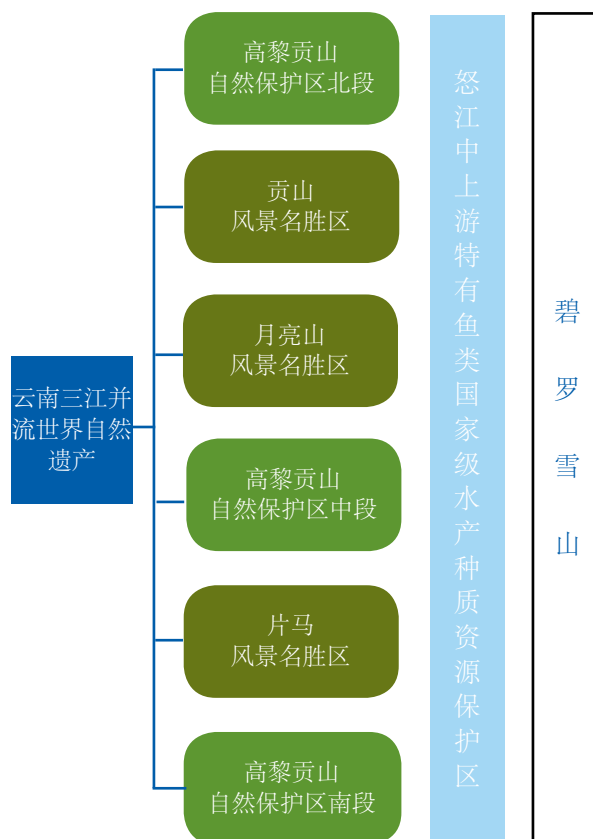


图5 怒江州境内怒江流域保护地类型综合示意图

得更加复杂，更何况中国对世界自然遗产的管理还不成熟，其本身就存在诸多问题。北京大学世界遗产研究中心主任曾指出中国对世界遗产的保护远远不够，地方政府管理局限大，经济利益考虑多，中央拨款少。中国对世界遗产的管理体制需要改革，应该尽快出台《世界遗产保护法》或《国家风景名胜区保护法》⁹。

保护类型本身存在的管理问题加之三种保护类型的交叉与重叠，更使得该地区的管理面临多种问题，如管理体制不顺、保护区与当地社区居民冲突、保护区管理效果不佳等¹⁰。武汉大学环境法研究所对三江并流地区保护区区域间的利益协调进行了详细的研究和讨论，指出了各利益相关者的利益需求和冲突，借鉴了美国黄石国家公园和澳大利亚卡卡度国家公园的经验，提出自然保护地立法、协调云南省现有专门立法、对保护区分级进行合理分级、建立生态补偿、机制、建立社区共管制度等。

9 谢凝高：我国世界遗产管理体制亟须改革。2003. 中国经济时报。http://www.china.com.cn/chinese/0P-c/363790.htm

10 秦天宝，王欢欢。2008. 云南三江并流地区多种保护区区域间利益协调的法律问题研究。武汉大学环境法研究所。

8 金效华，向小果，陈彬。怒江河谷低海拔地区残存的原生植被中的兰科植物多样性。2011, 19 (1):120-123

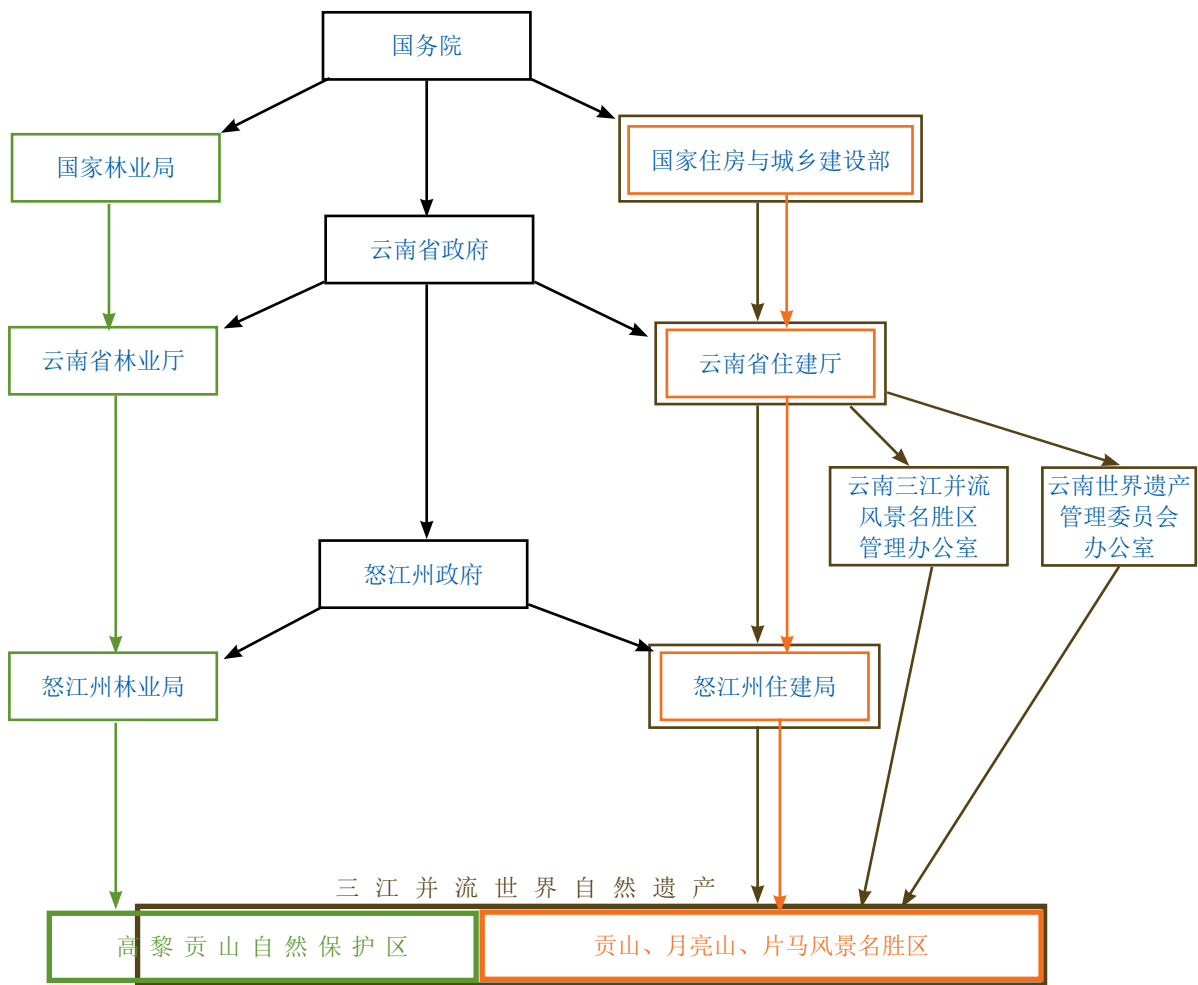


图6 三江并流保护地类型管理体系

3.4 缺乏河流保护体制和相关法律

有学者分析指出，中国对河流的管理体制是不合理的。中国的河流是采用统一监督与分部门分散管理的模式，缺乏以流域为单元、超越地方行政界限管理的综合管理机构¹¹。虽然中国对七大流域有专门的管理委员会，但是保护职责有限，不能真正起到保护作用。而且，河流保护涉及众多部门利益，协调起来非常困难，需要部门间合作，也需要地方政府间的合作。在《滇西北地区保护与发展行动计划（2008-2012）》对河流水生生物调查的行动中，牵头单位是农业厅，配合单位为科技厅、环保厅、水利厅、中科院昆明分院和相关科研机构。农业部门对怒江的鱼类资源及其他水生生物负责。从环境保护的角度出发，环保部门应该对水体污染负责，水利部应对水量负责，隶属水利部的

长江水利委员会对怒江有行政管理职责。但是似乎只有在出现问题的时候，相关主管部门才会介入，而对怒江没有整体的保护管理制度。

中国河流保护涉及的法律法规包括《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国水污染防治法实施细则》和《饮用水水源保护区污染防治管理规定》等。怒江中上游特有鱼类国家级水产种质资源保护区是怒江上唯一一个保护怒江河流本身的保护类型，但相关的法律法规显得非常薄弱，主要涉及只有《渔业法》和2011年才实施的《水产种质资源保护区管理暂行办法》。河流整体性保护的法律法规缺失也体现了管理体制的空缺。

11 游晓晖，张树兴. 试析我国国际河流可持续利用与保护的 法律对策. 2013. 法制与社会.

3.5 建议

怒江地区有多种保护类型，包括国家级自然保护区、国家风景名胜区和联合国世界自然遗产保护地，这些保护类型的界限不明确并有面积上的重叠。另一方面，怒江东岸碧罗雪山地区还没有建立任何保护区，是保护的空白。怒江中上游国家级水产种质资源保护区是唯一保护河流本身的保护区，大面积需要保护的河谷地区可能还处于保护的空白状态。

由于保护类型不同，其分管部门和管理体制也不同，但不同的保护地又在地里位置上相互重叠，导致了管理混乱，权责不清。现有体制下，各部门应该加强沟通和协调，共同发声发力，提出

统一方案，协同解决问题。政府也可以借鉴国际经验，对同一保护地区建立统一的保护类型，施行统一管理，避免权力交叉。

现阶段，云南省政府应该尽快在保护的空白区域建立相应保护区，如碧罗雪山自然保护区；考虑建立包含河流水体本身和河谷陆域范围的河流湿地类型保护区以对怒江流域进行综合的保护管理。另外，中国政府正在试行国家公园体制，鉴于云南怒江地区的生态和文化保护价值以及自然资源保护的相对完整性，可以考虑建立怒江、独龙江国家公园，由云南省政府成立专门的保护机构，统一管理。

