doi:10. 3969/j. issn. 1671-3168. 2023. 04. 011

“一带一路”建设下西双版纳保护区跨境合作保护研究

杨 南[1],王 斌[2],文芒才[2],王利繁[3]
(1. 云南西双版纳州国家级自然保护区管护局,云南 景洪 666100; 2. 西双版纳州亚洲象保护管理中心,云南 景洪 666100;3. 云南西双版纳国家级自然保护区科学研究所,云南 景洪 666100)

摘要:介绍云南西双版纳自然保护区与老挝等东盟国家开展跨境保护合作的历程、方式、效果等情况。对其中存在的生态环境保护能力有差距、相关法律制度规范缺失、资金支持不足、小语种和专业技术人才缺乏等阻碍深度合作的问题进行分析,藉此提出创新合作思路、开拓发展空间、多层次开展合作,建设跨国国家公园,建立林业跨境合作绿色通道和人才培养专项基金等对策、建议。

关键词:一带一路;跨境合作保护;自然保护;生物多样性;亚洲象;西双版纳自然保护区;老挝

中图分类号:S759. 9;X37　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1671-3168(2023)04-0069-04

引文格式:杨南,王斌,文芒才,等. “一带一路”建设下西双版纳保护区跨境合作保护研究[J]. 林业调查规划,2023,48(4):69-72. doi:10. 3969/j. issn. 1671-3168. 2023. 04. 011

YANG Nan, WANG Bin, WEN Mangcai, et al. Cross-border Cooperative Protection of Xishuangbanna Nature Reserve under the Belt and Road Construction[J]. Forest Inventory and Planning,2023,48(4):69-72. doi:10. 3969/j. issn. 1671-3168. 2023. 04. 011

Cross-border Cooperative Protection of Xishuangbanna Nature Reserve under the Belt and Road Construction

YANG Nan[1], WANG Bin[2], WEN Mangcai[2], WANG Lifan[3]
(1. Xishuangbanna Administration of National Nature Reserve, Jinghong, Yunnan 666100, China; 2. Xishuangbanna Dai Autonomous Prefecture Asian Elephant Conservation Management Center, Jinghong, Yunnan 666100, China; 3. Xishuangbanna National Nature Reserve Institute of Sciences, Jinghong, Yunnan 666100, China)

Abstract: This paper introduced the history, methods, and effects of cross-border cooperative protection between Xishuangbanna Nature Reserve in Yunnan and ASEAN countries such as Laos. By analyzing the problems hindering deep cooperation, such as gaps in ecological and environmental protection capabilities, lack of relevant legal and institutional norms, insufficient financial support, and lack of minority languages and professional technical talents, this paper suggested to innovate cooperation ideas, expand development space, and carry out multi-level cooperation, build cross-border national parks, establish green channels for forestry cross-border cooperation, and establish a special fund for talent cultivation.

Key words: Belt and Road; cross-border cooperative protection; nature conservation; biodiversity; Asian elephant; Xishuangbanna Nature Reserve; Laos

近年来,西双版纳州实施“开放活州”战略,充分发挥地缘、区位、人文优势,全力推进澜沧江—湄公河次区域合作,加快中老磨憨—磨丁跨境经济合作区建设,不断加强与老、缅、泰等湄公河流域国家

收稿日期:2021-12-13.
第一作者:杨南(1983-),女,云南景洪人,高级工程师. 从事自然保护区建设与管理工作.
责任作者:王斌(1980-),男,云南昭通人,高级工程师. 从事自然区护区建设与管理工作.

在交通、能源、贸易、旅游、科技、文化、教育等诸多领域的交流合作,形成了湄公河流域国家全方位、宽领域、多层次合作的新格局。国家构建“一带一路”,使位居中国—东盟自由贸易区结合部的西双版纳迎来了重大的发展机遇。西双版纳将结合实际,积极主动地融入“一带一路”倡议,先行先试。

西双版纳国家级自然保护区按照“严格保护、科学管理、合理利用”的方针,以保护热带雨林、热带季雨林和南亚热带季风常绿阔叶林森林生态系统的生物多样性及珍稀野生动植物种群和生态环境为目的,贯彻落实党的十九大精神和中央“一带一路”倡议,从人与自然和谐发展、建设生态文明的高度出发,充分发挥地域区位优势,在中老以往合作的基础上,加强中老生态环境建设。基于中老跨边界地区的关键生物类群(包括鸟、兽、木本植物、兰科植物、蕨类植物、苔藓植物和地衣等主要动植物),开展生物多样性本底调查、遥感影像数据分析等,形成中老跨边界主要生物类群的物种编目。分析研究主要生物类群现状和受威胁状况,科学制定中老跨边界生物廊道建设方案。通过研究,形成一批理论成果与保护实践方案,成为引领东南亚地区合作开展跨边界生物多样性研究与保护的示范,为中老两国的可持续发展和生态环境建设提供基础数据,为国家绿色“一带一路”建设提供参考[1]。

1 开展跨境保护合作的历程

我国西双版纳与老挝北部4省(南塔省、丰沙里省、乌多姆赛省和波桥省)在经济、文化方面的交流合作由来以久,但在森林资源和生物多样性保护方面的合作起步较晚。中老跨境保护合作始于20世纪90年代。1998年,由麦克阿瑟基金会资助,西双版纳热带植物园与保护区管理局共同承办并组织实施了双方联合生物多样性保护等项目,初期以中老边境森林联合防火为主,建立森林防火联合控效机制,并共同打击野生动植物资源犯罪,建立跨境制止非法野生动植物资源贸易合作机制[2]。随着社会经济的快速发展,国家“一带一路”倡议的提出,双边合作进一步加强。2006年4月,首届“中国老挝跨边境亚洲象保护交流研讨会”在西双版纳举行。会议期间,西双版纳国家自然保护区首次提出与老方建立“中老亚洲象跨境联合保护合作”的设想。自此,经过中方与老挝丰沙里、乌多姆赛、南塔三省林业保护部门合作,“中老跨境生物多样性联合保护区域”已初步成型,长220 km,面积20万hm^2的中老边境绿色生态长廊成功构建[3],促进了联合保护区域内的物种交流与繁衍,确保双方边境生态屏障安全。在此基础上,在中老保护区干部队伍能力提升、亚洲象调查、资源保护宣传、联合监测巡护及交流年会等方面进行了合作,为东南亚生态安全做出了积极的贡献。

2 开展跨境保护合作的方式

在开展跨境保护合作的过程中,鉴于外方经济发展水平和管理水平,合作方式主要有以下7种。

1)界桩赠送

以中老联合跨境保护区为例,由中方制作好水泥界桩,提供给老挝的丰沙里自然保护区,由其安放于保护区周边。

2)办公设备赠送

以中老联合跨境保护区为例,由中方向老方的自然保护区管理机构赠送电脑、打印机等办公设备。

3)宣传资料赠送

中方以生物多样性保护为宣教主题,印制中外双语的宣传资料,提供给外方,用于向周边居民发放。此外,中方还制作保护宣传牌、界桩,沿中缅边境、中老边境和保护区边界安放,以起到宣传教育作用。

4)野外监测设备捐赠与使用培训

利用争取到的项目建设经费,中方采购并捐赠红外照相机给外方,并进行使用培训,外方带回国后安装于保护区内。双方对记录的数据实行共享。

5)边境合作交流机制

中老边界山水相连,边境居民交往频繁。民间渠道上,通过举办边民座谈交流等方式,在民间建立了较好的合作沟通机制。官方渠道上,通过保护区的多方协调,促成了边境区政府部门与境外毗邻区地方管理部门的洽谈,在边境一带资源管护、森林防火等方面形成了共识,签订了联防协议[4]。

6)联合巡护制度

目前,在中老边界,双方保护区的工作人员定期组织沿边境线的联合巡护,并同时开展保护培训和联合科学考察。在中缅边界,因地理和政治原因,建立了武装联合巡护机制,针对保护区边境一带开展武装联合巡护。

7)召开年会和研讨会制度

搭建会议平台,实现双方面对面的沟通与交流。例如,以中老联合跨境保护区为例,每年一度的跨境保护协调推进会已经持续了13年。

3 跨境合作保护的实施效果

中老联合跨境保护区在 2009 年建立之初,面积 5.4 万hm^2,目前,已建成面积 20 万hm^2 的中老跨境生物多样性联合保护区域。边境线长约 220 km 的中老边境绿色生态长廊[5],为栖息于这个区域的野生动物提供了一个安全的迁徙走廊。联合保护区域的建设,也不断更新着边境地区居民的生态意识和发展观念。对于老方而言,申请进入联合保护区的热情高涨,在第 12 次年会上,乌多姆赛省的代表表示,中老边境口岸拥有 1 000 多公顷森林的村寨希望并入到保护区。通过中国和老挝政府、林业和自然保护区管理部门的努力,保护对象也从最初的亚洲象拓展到多物种,野生动植物保护成效显著,为夯实边境绿色生态屏障打下了坚实的基础,构筑形成了“中老边境绿色生态安全屏障”和“中老边境生物多样性走廊带”[6],为东南亚生态安全提供了保障。

4 生物多样性保护跨境合作中的阻碍因素

4.1 生态环境保护能力有差距

因各个国家保护体制、政策和法律制度的不同,各有关部门、单位的工作机构设置、人员配备及职责要求等多方面有很大差异,从而导致生物多样性保护能力和建设水平参差不齐,让不法分子有了可乘之机。现实中,常因我国法律规范严格,周边国家法律不严格甚至立法缺失,导致大量的规避法律行为,会将国内违法的行为转移到邻国完成,加大了森林公安查处跨境资源破坏案件的难度,造成边境保护执法的空白区域,威胁中方保护成果,对我国执法和国际形象造成极大压力和被动局面。

4.2 相关法律制度规范缺失

双方开展生物多样性合作,涉及人员多、信息量大、流动频繁,在确保国家安全的前提下,需要一定范围内的数据共享。根据基层反映,在规范数据的存留、流动和利用上,目前我国还缺乏林业等相关领域的法律规范,工作中的法律盲区容易集聚风险,不利于工作的开展,影响工作人员积极性。

4.3 资金支持不足

中老跨境联合保护属于云南西双版纳国家级自然保护区的工作创新,效果明显且意义重大,许多交流合作主要靠部门争取各类项目资金或者自筹经费进行。基层反映由于缺乏固定的或者专项的资金投入,难以长期维持,更深入的合作减少,较长时间合作才能产出成果的机会减少,长期可持续发展成为难点。

4.4 小语种和专业技术人才缺乏

目前在西双版纳和老挝跨境生物多样性保护交流工作中,老挝语人才和相关专业技术人才缺乏,涉及技术层面的工作沟通交流存在困难。中方急需会老挝语的林业类专业人才,老方则需要会中文懂林业的专业人才。在合作开展过程中,由于语言沟通表达和人才缺乏,一些工作推进慢或者无法开展,无法达到预期效果和目的。同时,因不同文化的差异和理解的不同,导致在通讯不畅的老挝地区部分工作进展缓慢。在联合保护交流年会上,老方曾提出安排人员到中方长期学习培训的愿望,以培养需要的语言和技术人才。

5 对策及建议

以“一带一路”倡议提供的历史机遇为契机,将跨境生物多样性保护作为树立负责任国家形象的重要抓手,借助保护区、国家公园等平台建设,增加与沿线国家或地区之间的保护合作,加大科研、科考支持力度,为合作机制的建立提供物质支持,将云南建设成为中国西南绿色生态安全屏障,世界重要的跨境生物多样性走廊带,使西双版纳成为生物多样性保护国际合作的窗口。

5.1 创新合作思路,开拓发展空间,多层次开展跨境合作

与云南接壤的老挝、缅甸等国,经济发展水平相对落后,目前尚没有足够的人力物力和财力开展保护工作,但其所处的区域又是全球重要的生物多样性热点区域。因此,在开展双边合作时,可以从内容和主体两方面,形成不同的合作层次,有效推动生物多样性保护跨境合作的开展。

1)继续开展对边境地区居民的生态文明思想的宣传教育,筑牢可持续发展的生态保护理念。以特有民族传统文化为基础,挖掘和发扬中老两国有利于自然和生态保护的传统知识,加大对各民族传统生态理念的推广和普及工作,倡导农村社区制定生态保护的村规民约,着实营造两国边民积极参与跨境生态保护的良好氛围。同时,针对语言和专业技术人才缺乏的问题,应加强交流学习培训,鼓励双方现有林业专业技术人员学习对方语言,以有效提升双方交流沟通合作水平,并积极开展物种监测技术、研究方法等专业培训,最终形成既有短期职业培训又有学历教育的体系化教育培训系统。

2)着力推动联合综合科学考察,摸清联合保护区域资源底数,建立信息共享数据库,完成联合保护

行动短期、长期方案规划,建立、完善生物多样性监测体系,为政府部门的科学决策提供详细的依据。

3)拓展合作领域。通过援建边境生态示范村等项目,促进边境邻国村庄发展理念和方式的转变,还可以通过边境村民交流活动的平台帮助对方获得发展。

同时,在地方政府层面,设立与边境国合作的常设机构和协调员;编制跨境合作短期和长期工作计划、规划,扩展资金渠道,积极争取各级财政资金支持。借力省级地方政府之间关于交通、农业和林业等议题的跨境合作议题,积极争取项目落地边境周边社区,改善保护区周边社区发展的基础条件,从而减弱保护区周边社区居民对保护区内资源的依赖程度,通过发展促进保护。

5.2 由双边合作走向合作网络建设,构建畅通的联合平台

目前的生物多样性跨境保护合作,多是建立在前期各职能部门自己联系、自己开展的基础上,相互之间没有形成合力。如中科院系统在老挝进行生物多样性保护研究,是通过与老挝科技部联系达成合作框架,但科考地点又需要通过科技部上报主管部门后再和农林厅协商。从上往下又再从下往上的沟通,使得交流成本很高。西双版纳国家级自然保护区虽然可以直接与老挝农林厅联系达成合作框架,但又无法共享中科院的研究成果,造成工作重复。因此,如果能从国家层面打破这种两两合作的部门格局,打通部门间的壁垒,形成跨境合作的联合平台,则沟通协调的程序就会简化,成本也会降低,科研资金的使用效率也会提高。这方面,可积极打造中国—东盟林业生物多样性保护科研平台、中国—东盟林业院校和科研院所合作与人才培养机制。

5.3 深化开发合作,建设跨国国家公园

党的十八届三中全会从国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标出发,提出了建立国家公园体制这一生态文明制度建设的重要改革举措[7]。国家公园作为自然保护体系和生态文明体制建设的重要组成部分,其意义是保存、保护较大的区域任由自然演替的完整生态系统,发挥其生态系统的自然功能和生态衍生功能、溢出效应,是国民生态体验、环境教育和自然生态环境研究的最佳场所,也是我国生态文明建设成果的重要展示,让世界认识中国的重要生态文明名片[8]。

现存的边境自然保护区应该抓住国家公园建设的机遇,将现有的跨境保护区域中方一侧朝着国家公园的方向建设,按照国家主导、共同参与的原则,建立公园保护和建设经费支出纳入财政预算的保障机制;设立各级政府、相关部门和居民代表共同参加的联席会议,对重要生态、经济和民生等问题进行协商解决,并将以上各方和访客纳入国家公园资源保护与建设的监督体系,形成国家公园保护管理的长效机制,探索跨国生物多样性保护发展的新模式[8]。同时,以试点建设国家公园为契机,着力推进生态旅游景区规划、建设和规范管理工作,将自然教育、科普教育有机融入保护区。

5.4 建立林业跨境合作绿色通道和人才培养专项基金

2021年12月,中老铁路开通。中老铁路是中国与周边国家共同推进“一带一路”倡议的标志性工程,对我国“一带一路”倡议的实施具有重要意义。建议发挥中老边境口岸磨憨—磨丁的优势,依托中老铁路开通机遇,建立跨境合作绿色通道,简化出国审批流程,彻底解决历年来工作人员出入境手续繁杂等问题。同时,加大人才培养投入资金和力度,通过建立专项基金、社会企业及公益创投等多种形式,扩展资金渠道和多元化筹资主体。制定短期和长期人才培养计划,加强双方工作人员培训交流(培训内容主要围绕文字语言、专业技术知识等应用领域),从而形成双方合作的长效机制。

参考文献:

[1] 王见,何娴昕,张坤,等.“澜湄流域”国家林业跨境保护合作的现状及影响因素研究[J]. 中国林业经济,2021(2):18-21.

[2] 罗杰斯,孙萍. 中老跨境联合保护区在生物多样性保护中的作用[J]. 绿色科技,2020(8):38-39.

[3] 王利繁,李泽君,罗爱东,等. 中老跨边境生物多样性保护措施初探[J]. 林业调查规划,2015(2):149-152.

[4] 李玉洁. 中老跨境生物多样性联合保护交流年会在景洪举行[EB/OL]. (2018-05-26). http://xw.kunming.cn.

[5] 戴振华. 中老跨境生物多样性联合保护交流年会在景洪举行[EB/OL]. (2018-05-26). http://yn.yunnan.cn.

[6] 戴振华,张国英. 中老生物多样性联合保护交流年会举办[N]. 云南日报,2017-05-29(3).

[7] 中办国办印发《建立国家公园体制总体方案》[N]. 人民日报,2017-09-26(2).

[8] 新华网. 建立国家公园体制的探讨与思考[EB/OL]. (2015-01-27). http://www.xinhuanet.com//politics//2015-01/27/C12742724.

责任编辑:刘平书