

保护区内外两种待遇，发展诉求与生态红线“撞车”

大巴山，一个自然保护区的脱贫之困

“在设立自然保护区时，一些地方政府未经科学论证就盲目申报，上级部门也未严格把关审核，导致不少没有保护价值的场镇、交通设施、工矿企业等被划入。”有些百姓都不知道自己家的农田什么时候就划入了自然保护区，连自己的承包地都不能种了”

一面是保护区的“带电高压线”，另一面则是百姓脱贫的紧迫需求，在坚持生态保护优先的原则下，自然保护区内贫困人口如何脱贫，绿水青山怎样变成金山银山，亟待破题

大巴山国家级自然保护区内外，民众过着两种不同的生活。图为保护区界碑。

本报记者周文冲摄

本报记者周文冲、周凯

小雪节气刚过，大巴山又飘起了雨，天空毫无放晴迹象。在大巴山南麓的重庆市城口县岚天乡三河村，村民刘达轩 5 个月前被锯断的左手无名指还隐隐作痛。

比起手的伤痛，他更担心自己投入 10 万元积蓄并“赔”上一根手指翻修的老屋，可能拿不到农家乐的经营执照。

今年上半年开始，全国范围内新一轮自然保护区生态环境问题监督检查专项行动凌厉推进，开发侵占、私搭乱建等破坏生态环境的行为是重点查处对象。大巴山国家级自然保护区也在经历一场严格的环保清查。

秦巴山片区是国家集中连片特困地区之一，大巴山国家级自然保护区所在地城口县是国家扶贫开发工作重点县，全县有 8000 多人尚未脱贫，其中六成以上是自然保护区内的居民。

城口县被划入自然保护区的国土面积占 38%，常住人口达 3 万多。一面是保护区的“带电高压线”，另一面则是百姓脱贫的紧迫需求，在坚持生态保护优先的原则下，自然保护区内贫困人口如何脱贫，绿水青山怎样变成金山银山，亟待破题。

千万别被卫星遥感到

在发展农家乐之初没有设立针对自然保护区的准入门槛，为如今保护区内农家乐“是留是拆”的管理尴尬，埋下了伏笔

因为手指被锯断，刘达轩老屋翻修的进度比预想要慢。作为家里的顶梁柱，年逾 50 的他双臂黝黑结实，双手粗糙，原本希望借盖新房办农家乐改变一家人的生活。

刘达轩的老屋位于大巴山国家级自然保护区核心区，这里气候温和，雨量充沛，森林茂密，生活着大量的珍稀濒危物种，是我国生物多样性保护 17 个关键地区之一，也是世界自然基金会确定的全球 233 个热点生态区之一。

按照《中华人民共和国自然保护区条例》，保护级别最高的核心区禁止任何单位和个人进入，而且除非特许，连科研活动都不许进行，旅游经营活动更是明令禁止。

前段时间，村干部给他打招呼，说新房门口不能挂农家乐招牌，执照也办不了。刘达轩看得开，“反正不用拆，房子修好了，不让搞农家乐，大不了自己住”。

相比之下，岚天乡岚溪村“小茅屋大巴山森林人家”老板张中艳接到关停农家乐的通知时，心情有点沉重。

去年，当地政府支持村民搞农家乐，张中艳贷款 90 余万元对房子进行了翻修。当时，乡里不仅帮她请了专业建筑公司进行设计，还组织一批村民去外地考察了民宿建设。“如果不能办农家乐了，我一个月 3000 多元的贷款怎么还？”

和张中艳一样，准备扩建农家乐的村民汪时申，也接到了关停通知。

他的农家乐在城口县北屏乡金龙村猴儿沟，那里是大巴山国家级自然保护区的一段原生态峡谷，两岸原始森林繁茂，峡谷中泉水清澈见底。

2015 年，回乡创业的汪时申拿出 70 万元积蓄，将自家老屋翻修成农家乐。汪时申立马见到了效益，仅 2017 年就收入 30 多万元。



这两年，当地村民也纷纷办起农家乐。一入夏，猴儿沟 20 家农家乐几乎全部爆满，150 元一晚的床位“一床难求”。

没想到，开在自然保护区缓冲区内农家乐，给他带来了麻烦。今年上半年，他的农家乐被国土遥感卫星监测到，只能停业。

缓冲区的保护级别仅次于核心区，《中华人民共和国自然保护区条例》规定，缓冲区只准进入从事科学研究观测活动，禁止在自然保护区缓冲区开展旅游和生产经营活动。

汪时申心有不甘：“现在有卫星遥感，看你运气好不好，碰到了就要倒霉。”

大巴山自然保护区成立于 2000 年，2003 年经国务院批准晋升为国家级自然保护区。保护区成立以来，森林生态系统及其生物多样性得到有效保护，世界级濒危物种崖柏等野生动植物数量种群明显增多，甚至不少村镇还有“熊出没”。

保护有力的同时不无隐忧。大巴山国家级自然保护区涉及城口县 12 个乡镇的 56 个行政村，保护区内常住人口 33499 人，其中核心区 2684 人。近些年，本应减少人类活动的自然保护区，反而因乡村旅游火爆，吸引了更多外来游客。

大巴山区夏季气候凉爽，空气清新，每年“火炉”重庆以及陕西、四川等周边省份的不少市民都来山上避暑。为将生态资源“变现”，结合脱贫攻坚，城口县大力鼓励有能力的农户改造自有住房开办农家乐增收致富，打造出“大巴山森林人家”农家乐品牌，现在已发展到 1400 多家。其中，部分“大巴山森林人家”就位于自然保护区范围内。

与张中艳的农家乐一路之隔，就是大巴山国家级自然保护区管理局设立的普法宣传碑。当地一位干部说，过去对生态不够重视，尤其近几年为了脱贫攻坚，基层对村民生产生活设施、脱贫项目等，没有严格按照《条例》监管。

在发展农家乐之初没有设立针对自然保护区的准入门槛，为如今保护区内农家乐“是留是拆”的管理尴尬，埋下了伏笔。

路只修到了半山腰

由于自然保护区开发建设“红线”管控，当脱贫攻坚遇到“保护优先”，出现有扶贫项目、资金但无法落地的尴尬局面

由于自然保护区条例对保护区内开发建设等可能破坏生态资源行为的严格管控，除了农家乐，大巴山国家级自然保护区一些道路建设、危房改造、产业发展等扶贫“刚需”项目，也触犯了生态红线。

保护区原住民罗翠元对此深有体会。

她在城口县北屏乡月峰村，村子属大巴山南麓，海拔最高处 1800 米，全村 100 多口人全靠一条几十年前修建的土路出行。

山上村民没有赶集的习惯，因为下山去一趟场镇要走两三个小时。由于土路走不了大型卡车，把建材运上山上的费用比建材本身还贵，山上的木房子大多破损失修。

罗翠元住的老房子，正面木板墙已变形并向内倾斜，支撑房梁的木桩头也已经烂了，被鉴定为险情最高的农村 D 级危房。她家也是贫困户，门前的扶贫帮扶板上写的致贫原因是“交通条件落后”。

今年 5 月，村民们终于看到了希望。乡里决

定用扶贫项目资金，将“致富路”硬化成“致富路”，改善山上村民出行条件。路从山脚向山顶修，石料已堆在路两边，眼看就要铺到罗翠元家门前，却在半山腰停下了。

乡里也是被环保督查通报才知道，自然保护区对开挖土方、硬化道路等建设项目有严格限制。“国家级自然保护区内修路要到国家相关部委审批”，北屏乡党委书记李成江很为难，对于这样一个村级小项目，审批成本太高。

最终，这条“致富路”只修到自然保护区边界，成了“断头路”。保护区外是新铺的水泥路，保护区内还是土路。

李成江说，在北屏乡像罗翠元这样需要易地搬迁和危旧房改造的还有 58 户，但因为不通路，建房成本较高，按期完成脱贫攻坚目标“两不愁、三保障”中的“住房安全有保障”任务难度较大。一方面是严格的保护区管理规定，另一方面又有脱贫攻坚的时间表，新建项目没法实施，已建成的项目存在违规风险，“我们基层是既困惑又无奈”。

路没修上来，也“坑苦”了来月峰村投资的一家企业。

这家企业在山上流转了 200 多亩闲置土地种植猕猴桃。现在路不通，猕猴桃运输成本太高，经营难以维系，投入全部“打了水漂”。地里荒草已有一人多高，村民们的土地流转费也没了着落。

“本来是一个能带动百姓增收的生态农业项目，现在没做成，这个老板还在埋怨我把他忽悠过来。”李成江说。

“后来有些好项目，我也只能忍痛拒绝，保护区内没法搞。”李成江说，“村民上火，我心里也着急。”

同样的问题也困扰着江奉武，35 岁的他是城口县最年轻的处级干部之一。

3 年前，江奉武从县委宣传部副部长转任岚天乡党委书记，有干劲、有想法的他为大山沟里带来“产业上山、人口下山、游客进山、产品下山”的发展思路。

脱贫攻坚在岚天乡火热进行，到去年，岚天乡农民人均纯收入由 2014 年的 5480 元上升到 12600 元。

今年 10 月，江奉武获得由国务院扶贫开发领导小组办公室评选颁发的 2018 年全国脱贫攻坚奖创新奖。在他的脱贫创新项目中，有一个小项目他格外用心，策划论证了两年多，可刚上马就被叫停。“就像被当头浇了一盆冷水。”江奉武说。

今年 4 月底，这个用江奉武的话说“集乡村农耕旅游体验中心和农产品交易中心为一体”的乡村扶贫“众创空间”基地在岚天乡试营业。“农民以土地形式入股，村集体组织每年保底分红 6 万元。项目作为龙头，能带动当地 1000 多名农民就业增收。”

江奉武踌躇满志：“乡里撂荒土地等闲置资源盘活了，把老百姓也带活了，脱贫就不愁了。”

可是，“众创空间”只开了一周，江奉武就收到了拆除整改的通知。原因是“众创空间”位于自然保护区实验区内，其中的步道、广场存在未批先建等问题。“我当时在外地学习，等回来已经拆掉了，没保住。”江奉武说。

当地基层干部说，国家、市县针对脱贫攻坚出台了易地扶贫搬迁、农村人居环境改造、生态产业等大量扶贫政策和项目，但是由于自然保护区开发建设“红线”管控，当脱贫攻坚遇到“保护优先”，出现有扶贫项目、资金但

无法落地的尴尬局面。一方面百姓脱贫愿望强烈，另一方面政府却“有心、有力、使不上劲”，给脱贫攻坚工作带来较大困难。

都是当初乱“划”惹的祸？

要解决自然保护区生态保护与脱贫攻坚“撞车”问题，应实事求是地对部分划定不合理的自然保护区调整规划，将生态保护价值不大、人口密集的区域调整出自然保护区

研究自然保护区政策的专家表示，中西部的一些自然保护区内还有部分贫困人口，建设项目动辄违法，给脱贫攻坚带来了法律障碍。如重庆市 18 个深度贫困乡镇中，有 7 个涉及自然保护区，自然保护区中的贫困人口如何脱贫需引起重视。

而自然保护区的划定也成为“众矢之的”。专家表示，在设立自然保护区时，一些地方政府未经科学论证就盲目申报，上级部门也未严格把关审核，导致不少没有保护价值的场镇、交通设施、工矿企业等被划入。

大巴山国家级自然保护区在最初划定时，岚天乡全乡包括场镇都划在保护区中。村民种的厚朴、杜仲等中药材已成材却不敢去收，因为刮树皮、砍伐树木就是触犯了保护红线。江奉武说，“有些老百姓都不知道自己家的农田什么时候就划入了自然保护区，连自己的承包地都不能种了。”

西南大学生命科学院副院长邓洪平教授表示，在 2000 年前后，全国各地掀起自然保护区建设高潮，保护区数量井喷，仅重庆一地，一年就成立了近 20 个保护区。“尽管在当时城镇大开发的背景下，成立保护区对生态环境起到了抢救性的保护作用，但也遗留一些问题。现在回头看，出问题较多的自然保护区，基本上都是成立在这个无序发展的阶段。”

邓洪平说，当时成立保护区工作比较粗放，就是几个人坐在办公室里拿铅笔在地图上勾一划，保护区就划成了。只要有县级以上政府的一纸批文就能成立保护区，说某某乡某某村划入保护区范围，没有实地的勘定边界，没有科考、规划和功能区图，较为随意。

“部分保护区划定时不够科学，过于求大，不少人口密集的场镇也被划入保护区内，保护区内原住民较多，不仅不利于管理，原住民的发展诉求也必然会与保护区的生态红线撞车。”邓洪平说。

“想调减的保护区太多，我们在国务院排了 10 多年，去年终于批准我们调减 15% 的面积。”大巴山国家级自然保护区管理局一位干部说。

也许是未雨绸缪，在那次调减中，城口县将重点打造的亢谷旅游度假区项目调出了自然保护区范围。

李成江、江奉武等基层干部认为，要解决自然保护区生态保护与脱贫攻坚“撞车”问题，应实事求是地对部分划定不合理的自然保护区调整规划，将生态保护价值不大、人口密集的区域调整出自然保护区。

对于保护对象价值重大、与原住民发生冲突的保护区，可结合脱贫攻坚，有步骤、分区域实施生态搬迁，同时赎买核心区和缓冲区的非国有土地。

邓洪平教授表示，我国自然保护区制度的完善需要一个过程，过去由于历史原因，出现了区划不合理、家底不清楚、监管不到位等问题，现在需要加快完善保护区管理机制，既要从严追责保护区生态破坏行为，也要对符合调减条件的保护区实事求是优化空间布局，集中力量实现“应保尽保”。

即便重新科学划定，自然保护区事实上也“进易出难”。国家自然保护区条例规定：“在批准建立之前区内存在建制镇或城市主城区等人口密集区，且不具备保护价值的自然保护区可申请调整”。但是在国家对生态保护日益重视的背景之下，撤销自然保护区或大幅调减自然保护区面积鲜有先例。

发展和保护如何兼顾？

“只有解决保护区内贫困问题，减轻百姓对保护区的生存依赖性，保护区的保护压力才会减小”

在自然保护区成立前，部分原住民靠砍伐树木、开山采石收入可观。保护区成立后，不仅这些破坏生态的生产生活方式被明令禁止，根据国家自然保护区条例，自然保护区内开展开垦、放牧、采药等农事活动也可能违规。

今年上半年开始，城口县在大巴山自然保护区开展新一轮检查专项行动，依法行政，重点查处乱采滥伐、私搭乱建等破坏生态环境的行为。

今年上半年开始，城口县在大巴山自然保护区开展新一轮检查专项行动，依法行政，重点查处乱采滥伐、私搭乱建等破坏生态环境的行为。

李成江、江奉武等基层干部表示，在自然保护区脱贫攻坚中，改变原住民多年来“靠山吃山”的生产习惯十分重要，这就要求着重抓好产业建设，依托自然保护区良好的生态，合法合规发展旅游等生态产业，实现“绿水青山就是金山银山”。

保生态也要保民生。城口县目前正在坚持“保护优先”的前提下，加大民生保障力度，积极研究适合自然保护区的生态产业脱贫项目，精准施策，引导原住民转变生产方式，全力以赴啃下自然保护区脱贫这块“硬骨头”。

“只有解决保护区内贫困问题，减轻百姓对保护区的生存依赖性，保护区的保护压力才会减小。”李成江说。

一个好消息是，自然保护区内的脱贫困境已经引起更高层的注意。李成江说，前段时间中央巡视组来到月峰村、金龙村调研保护区脱贫。“县里也让各部门把保护区内脱贫攻坚的刚需”项目报上来，应该就是要研究政策解决。”李成江说，仅仅是道路建设项目，北屏乡就报了十条路。

可是，阵痛总不可避免。不少基层干部群众呼吁，在未来自然保护区的严格规范管理下，保护区的一些人可能减少收入，不能让他们做出牺牲却被遗忘在大山，应尽快为保护区内原住民制定生态效益补偿政策，参照当地脱贫标准向原住民发放补贴。

生态护林员是其中一种“补偿”方式。这个已在重庆全市贫困地区为 1 万多个建档立卡贫困户精准“输血”的项目，也惠及到了大巴山自然保护区。一些留在山上的贫困原住民就地转化为生态护林员，森林管护费成为他们新的收入。

江奉武希望，多增加一些这种生态公益岗位，既保护生态又可增加贫困户收入。

还有的人在尝试新的绿色产业。在大巴山上，既能利用自然资源，又合法合规的养蜂产业正在兴起。大巴山国家级自然保护区管理局局长张世强表示，中蜂养殖是保护区力推的产业，“山里没有比这个更生态环保的产业了”。

年轻人云松辞去了上海一家国企稳定的工作，回到老家城口县，自学养蜂技术，70 桶中蜂每年收入近 10 万元。春天大巴山百花盛开，云松的蜂蜜三个月就卖断货，“山里土蜂蜜不愁卖，最关键的是不破坏环境。”云松说。

但改变并不容易。现在，自然保护区的“从严管理”，让一部分“靠山吃山”的原住民不知所措。

前阵子，刘达轩把家里的 10 多头牛全卖了。“手指断了，养牛有些吃力，再说保护区里以后可能养不了牛了。”

他时常问自己：“难道真的要下山了？如果不想下山，是不是要换个活法？”

