

自然保护区管理文献综述

陈丽娟,陈传明,艾金泉,郑行洋

(福建师范大学 地理科学学院,福建 福州 350007)

摘要:自然保护区具有巨大的生态价值和环境效应。在全面综述了国内外研究进展的基础上,重点对自然保护区管理的财政资金、法规政策、管理模式以及体制4个方面进行了探讨。通过国内外研究的对比,以期完善我国自然保护区的管理理论,提高自然保护区的管理效率,促进自然保护区的可持续发展。

关键词:自然保护区;管理;综述

中图分类号:X36

文献标识码:A

文章编号:1002-2767(2012)12-0143-04

自然保护区,是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域,依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。众所周知,生物资源和生态环境是人类生存和发展的基本条件,是经济、社会发展的基石。建设自然保护区可以说是保护自然资源和生物多样性、维持生态平衡、促进人类与自然协调持续发展的有效途径^[1]。中国是世界自然资源和生物多样性最丰富的国家之一,中国生物多样性保护对世界生物多样性保护具有十分重要的意义,也是中国的一项基本国策^[2]。

1 国内研究进展

1956年,我国建立了第一个自然保护区——广东鼎湖山自然保护区,截止到2010年底,我国自然保护区的数量已经达到2588个^[3]。伴随着自然保护区的发展,关于自然保护区管理已有一定的成果。从检索的参考文献分析可知,不少学者对比了国内外自然保护区管理情况;也有学者论述自然保护区管理的现状、存在的主要问题,并提出自己的建议;有不少学者综合分析、评价某一个省份的自然保护区的建设与管理;还有学者以具体的某一个自然保护区为例,基于不同的方法、理论从定性定量角度来研究自然保护区管理;或是选取自然保护区管理下的某个分支,例如如何

通过生态补偿来完善自然保护区管理等。但总的来说,研究内容主要是集中在4个方面。

1.1 管理的财政资金

目前,我国自然保护区投资来源主要有中央政府、林业部门、地方财政、民间资助、银行贷款和其它来源(主要指自然保护区的创收)^[4]。从理论上讲,自然保护区资金来源渠道比较多,但事实上,我国自然保护区的经费大多没有稳定和充足的来源,事业费拨款主要来自各保护区上级主管部门和地方政府,缺乏应有的资金投入,只能维持职工的基本工资,许多保护区一直处在走“自养”的路子的现状^[5]。另外,自然保护区还存在资金支出结构不合理,重建设、轻保护的问题^[6]。例如在保护区各项经费支出中,基本建设、人员工资、办公事业费占的比例较大,保护性和社区方面的支出所占比例比较少,且保护性支出占总支出比例总体上呈下降趋势^[7]。之所以出现自然保护区资金不足状况,学者们则说法不一,部分学者认为由于我国现在还是一个发展中国家,经济发展水平相对落后,在资金问题上无法足额投入,进而产生资金总量的不足^[8];事实上,资金状况在极大程度上直接影响到自然保护区管理的水平。欧阳志云等提出经费不足严重制约着自然保护区职能的发挥,也是保护效率下降的主要原因之一^[9]。吴健等认为资金问题成为制约国家级自然保护区实现管护目标的最直接因素^[6]。针对这些情况,徐海根等认为增加国家和地方政府的投资是解决保护区经费短缺矛盾的关键,同时应积极拓展自然保护区建设的资金渠道,如在社会渠道和市场渠道方面拓宽融资渠道,发展保护区产业,完善和实施生态环境补偿费政策,并加强自然保护区经费的监督与管理^[10]。

1.2 管理的法规政策

目前,我国自然保护区管理法规已经形成了以宪法为依据、以环境基本法为基础、以单项专门

收稿日期:2012-10-19

基金项目:福建省社会科学规划资助项目(2011B074);教育部人文社会科学研究规划基金资助项目(10YJA840002);福建省科技厅软科学资助项目(2011R0040);福建省省属公益类科研院基本科研专项资助项目(2010R1037-4)

第一作者简介:陈丽娟(1986-),女,福建省福清市人,在读硕士,从事经济地理与区域发展研究。E-mail:bamaheajq555@163.com。

通讯作者:陈传明(1963-),男,福建省长乐市人,硕士,副研究员,从事自然保护及景观生态和区域规划研究。E-mail:chenchm63@163.com。

法为主干、以国际条约为补充的自然资源保护体系的基本框架。国家也不断完善保护区的管理行政规章和保护区晋级的申报和审批制度,规范了保护区的评审标准,各地又加大了执法力度,使得自然保护区的建设和管理日臻完善^[11-12]。

但是,我国自然保护区的法规政策仍然有不少漏洞,使自然保护区的管护没有得到应有的保障。例如田其云认为《宪法》中虽有多个条文规定了自然资源保护,但过于原则;《环境保护法》并非《宪法》所规定意义上的基本法律,所以无法适用资源综合性保护的要求^[13]。马燕认为目前我国自然保护区缺乏高位阶的综合性专门立法,存在立法目的滞后,保护区分类不科学,法律制度不健全,保障机制运行缺乏保障,尤其是《条例》中没有规定同级环境保护行政管理部门之间的有效协调和监督,极大降低了效率^[14]。另外,立法存在漏洞。例如,与湿地保护有关的法规虽有多部,但是至今还没有一部是针对湿地保护与开发利用的专门法规,所以各有关部门、单位以及个人在执行时,多各取所需^[15]。之所以会出现这么多问题是由于自然保护区法规当时制定和出台的过程主要是针对自然保护区建立和管理的某些问题,而不是从整个宏观自然资源的系统性出发,因此缺乏明确的政策目标和协调统一的政策措施,导致许多政策难以实施^[11]。以及许多计划经济时代的资源法律,已无法适应社会主义市场经济的运行机制,即缺乏利用价值规律和经济手段保护资源的法律规定^[16]。对此部分学者认为中国自然保护区法的调整对象范围及其分类体系是当前立法中两大争议问题,中国自然保护区立法应该以保护地取代保护区的称呼,确立严格保护、保护优先、适度开发和择项保护以实现可持续利用的保护地分类体系,并通过借鉴 IUCN 体系,扩大中国自然保护区立法的调整范围^[17]。而孙佑海等认为我国应当抓紧制定《自然保护区法》,这样才能有效运用司法程序解决涉及自然保护区纠纷问题,加强与国际接轨,此外立法要坚持共性和个性的原则、严格管理和保护的原则、对海洋保护区给予更多政策倾斜的原则^[18]。欧阳志云等认为应加强自然保护区法制建设,实行“一区一法”^[9]。另外还有学者认为立法的目标有两个方面,即保护的效果和保护可持续性^[11]。

1.3 管理的模式研究

自然保护区管理的模式主要有政府管理模式、社区共管模式和共管管理模式等。目前我国自然保护区的管理涉及到多个利益相关者,但目前较多是实行完全由政府单方面管理的模式。我

国自然保护区的建立,大多是通过政府行政手段抢救性划建的,没有从根本上解决保护区内群众的生活问题,甚至在一定程度上还影响到区内群众的生产和生活^[19]。其中由于资源是保护区周边社区缓解贫困的重要条件,所以资源问题也直接影响到保护和发展之间关系,必须选择能兼顾发展和保护双重目标的资源利用方式^[20]。而如何实现这两种目标,关键的是保护区的目的必须把人放在首位,封闭式、堡垒式、排外式的管理更是行不通的。而社区共管模式却很大程度上可以缓解政府管理模式的弊端^[21]。

社区共管作为一种强调参与的管理模式,被学术界认为是解决资源保护难题的有效手段。社区共管模式是指赋予社区一定的权利,利用他们处于自然保护区内或边际的优势来对自然保护区实行时时监控与保护;让社区参与管理,使他们肩负一定的责任,能让他们自觉地承担起对自然保护区的保护义务^[22],而且把保护计划和地方经济发展联系,规划与实施管理任务时考虑当地民众的需求,会大大提高经营管理的效率^[23]。另外,在社区共管活动中,引导社区居民充分参与各项工作是共管的关键,解决参与不足的问题采取的策略是让老百姓真心实意认为共管是为自己办事,所作的活动要与老百姓密切相关等^[24-26]。

1.4 自然保护区管理体制

我国对自然保护区是实行综合管理与分部门管理相结合的管理体制。在实际运行中,中国自然保护区管理体制以分类管理为基础,表现出分级管理和分部门管理的突出特点^[27]。其中管理体制的核心包括两个方面:一是管理机构的设置;二是管理机构的职责和权限的划分^[28]。自然保护区管理机构的主要任务是贯彻执行国家有关自然保护区的方针、政策和规定,加强管理,开展宣传教育,保护和发展珍贵稀有野生动植物资源,进行科学研究,探索自然演变规律和合理利用森林及动植物资源的途径,为社会经济的可持续发展服务^[29]。保护区经营管理的好坏,与保护区管理机构是否健全、工作人员是否得力密切相关。因此,在保护区具体地点选定之后,物色适当人员,建立管理机构,就成为保护区规划设计的一项极其重要的内容^[30]。不少学者认为我国自然保护区人员专业素质太低、人员太少^[31],以及目前的管理体制会极大地影响到自然保护的工作效率。另外,管理部门比较分散,行政部门易交叉管理,易造成工作效率低下^[32]。

2 国外研究进展

与国内相比,发达国家(如美国)依托其强大

的财政力量,将大量资金投入到自然保护区的管理。除了常规的资金来源,有学者提出不同的金融基金投资计划可以实施,以确保有些保护地区的支付,并保持永久开放的分散走廊^[33],以及私营部门能提供财政能力,来支持海洋保护区保育活动及加强民众的野生动物法意识的作用^[34-35]。

在政策法规方面,国外许多发达国家通过非常严格的法律形式来确保自然保护区的管理体制和管理模式。例如英国第一部关于自然保护区的法律是 1949 年底通过的《国家公园与乡土利用法》,这部法律不但首次明确了自然保护区的定义,而且初步确定了英国自然保护区管理体制、体系框架,以及管理模式,它的管理契约模式以及规章制度最具有代表性^[36]。

对比国外管理模式,国外对自然保护区管理模式的研究和实践开始得比我国早,许多国家都形成了各具特色的成功模式,尤其是在国外,社区共管模式比较普遍,很多地方值得借鉴和学习。美国、加拿大、澳大利亚和其它的一些地方,自然保护区管理代理处规划日益集中在制定指标和标准上,但由于很难确定指标和标准,所以提倡使用这些表面上的框架来指导管理规划发展没有广泛的采用^[37]。此外,大部分发展中国家没有建立自然保护区监督生物多样性的系统,这种系统有利于帮助人们寻找关于保护区的目标的方向,和通过加强基于社区的资源管理系统来巩固以及存在的生计^[38]。而且大部分发展中国家的保护区要满足很多的农村地区日常的生活要求^[39]。在发展中国家,大部分保护区管理是由当地做出决定^[40]。

但哪些模式适合本土发展却是一个值得商榷的论题。Hockings M 认为自然保护区只有在它们被适当、合适的管理,才能传递它们全部的潜能^[41]。不少学者评价了单个自然保护区或整个国家尺度的自然保护区管理的有效性,以及成功和失败。另外,Michelle K 和 Lindsey G 认为历史上有 4 个主要的管理方法:(1)荒地保护和黄石公园模式;(2)广泛使用模式;(3)野生动植物和生物多样性保护;(4)生态系统管理^[42]。

3 结论与讨论

不可否认,从数量和面积上看,我国自然保护区达到了国际水平,但管理水平却远非如此,尤其在保护区为社区服务、带动当地经济发展、提供自然保护教育方面还与世界先进水平差距较大,所以首先,应该在保护区与社区发展上探索出一条

适合中国特点的管理模式,把经济、社会、环境这三者有机地结合在一起,让保护区充分发挥它应有的作用,如保护和娱乐等。

总的来说,中国自然保护区的建设与管理都是任重而道远。既不能照抄照搬国外的成功模式,也不能关起门来自己研究,应该多跟发达国家学习技术、一些有益的管理经验,甚至可以实施兄弟自然保护区,以期提高管理质量。

其次,虽然我国目前的人均 GDP 没有达到发达国家的水平,但是环境保护仍然不可忽视,其实保护自然保护区是利在千秋的做法,它不仅保护和增加了生物多样性,保障国家生态安全,也体现了我国实行可持续发展战略的国策。

第四,要抓住资金、自然保护区和社区关系、法律、管理体制等主要方面来提高管理效率和成果,我国要在资金方面对国家级自然保护区有所倾斜,并引用一些通用的指标来评价自然保护区管理的有效性。

第五,应该加强群众环境保护的意识,并把自然保护区规划列入国民经济和社会发展规划中,并做好年度报告情况,注重管理的连续性,此外,自然保护区的工作人员,尤其是领导方面要不断提高自己的管理能力、专业水平,多与专家进行交流,最后,借助 3S 等技术提高监测水平,

参考文献:

- [1] 贺慧,李景文,胡涌,等.试论保护区及其周边社区的可持续发展[J].北京林业大学学报,2002(1):41-46.
- [2] 杨朝飞.中国自然保护区的发展与挑战[J].生态与环境保护,1992(2):30-34.
- [3] 中国自然保护区投资机制研究课题组.中国自然保护区投资机制研究报告[J].林业经济,2000(3):12-17.
- [4] 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴[M].北京:中国环境科学出版社,2011:433-435.
- [5] 余久华,吴丽芳.我国自然保护区管理存在的问题与对策建议[J].生态学杂志,2003,22(4):111-115.
- [6] 吴健,文峰.公共管理背景下的国家级自然保护区财政改革[J].环境保护,2005(5):43-47.
- [7] 国家林业局野生动植物保护司.中国自然保护区政策研究[M].北京:中国林业出版社,2003:97-127.
- [8] 周琳.对我国自然保护区实行共同管理制度的探讨[J].中南林学院学报,2004,12(6):13-17.
- [9] 欧阳志云,王效科,苗鸿,等.我国自然保护区管理体制所面临的问题与对策探讨[J].资源环境,2002(1):49-52.
- [10] 徐海根.中国自然保护区经费政策探讨[J].农村生态环境,2001,17(1):13-16.
- [11] 李小云,左婷,靳乐山.共管:从冲突走向合作[M].北京:社会科学文献出版社,2006:20-24.
- [12] 王浩.我国自然保护区可持续发展管理模式研究——以大丰麋鹿自然保护区为例[D].南京:南京林业大学,2005:5.
- [13] 田其云.关于制定资源持续利用技术规范的构想[J].江海学刊,1998(4):53-57.
- [14] 马燕.我国自然保护区立法现状及存在的问题[J].环境保

- 护,2006(21):44-49.
- [15] 侯豫顺,魏国.保护区管理存在的问题与根源[J].北京林业大学学报:社会科学版,2002,12(4):42-47.
- [16] 孟庆瑜,陈佳.论我国自然资源立法及法律体系构建[J].当代法学,1998(4):31-35.
- [17] 周珂,侯佳儒.中国自然保护区分类体系的立法完善[J].首都师范大学学报:社会科学版,2007(2):58-63.
- [18] 孙佑海,陈少云.关于制定《自然保护区法的论证》[J].环境保护,2004(3):7-12.
- [19] 刘东来.中国自然保护区[M].上海:上海科技教育出版社,1996:30-35.
- [20] 徐凡.白水江自然保护区周边社区贫困和自然资源利用的关系研究[D].北京:北京林业大学,2006:25.
- [21] 王昌海,温亚利,胡崇德,等.中国自然保护区与周边社区协调发展研究进展[J].林业经济问题,2010,12(6):486-492.
- [22] 刘德荣,石德金.自然保护区社区共管探析[J].林业经济问题,2003(23):53-55.
- [23] 司开创.浅谈社区共管中的参与问题[J].林业与社会,2001(2):5.
- [24] 张宏,杨新军,李邵刚.社区共管:自然保护区资源管理模式的新突破——以太白山大湾村为例[J].中国人口·资源与环境,2004(3):134-137.
- [25] 张宏,杨新军,李邵刚.自然保护区社区共管对我国发展生态旅游的启示——兼论太白山大湾村实例[J].人文地理,2005(3):103-106.
- [26] 刘锐.共同管理中国自然保护区与周边社区和谐发展模式探讨[J].资源科学,2008(6):870-875.
- [27] 夏少敏,闫献伟,茜坤,等.中国自然保护区管理体制探析[J].浙江林学院学报,2009,26(1):127-131.
- [28] 朱广庆.国外自然保护区的立法与管理体制[J].环境保护,2002(4):97-101.
- [29] 王献溥,崔国发.自然保护区建设与管理[M].北京:化学工业出版社,2003:1-15.
- [30] 王晓丽.中国和加拿大自然保护区管理制度比较研究[J].世界环境,2004(1):31-36.
- [31] 杨昆,明庆忠.地理信息技术在自然保护区管理中的应用方法研究[J].测绘通报,2005(6):44-50.
- [32] 卢爱刚,王圣杰.中国自然保护区发展状况分析[J].干旱区资源与环境,2011,11(11):7-11.
- [33] Rodriguez L C, Henson D, Herrero M, et al. Private farmers' compensation and viability of protected areas: the case of Nairobi National Park and Kitengela dispersal corridor[J]. International Journal of Sustainable Development and World Ecology, 2012(1):34-43.
- [34] Bottema M J M, Bush S R. The durability of private sector-led marine conservation: A case study of two entrepreneurial marine protected areas in Indonesia[J]. Ocean and Coastal Management, 2012, 61:34-38.
- [35] Keane A, Ramarolahy A A, Jones J P G, et al. Evidence for the effects of environmental engagement and education on knowledge of wildlife laws in Madagascar[J]. Conservation Letters, 2011(1):55-63.
- [36] 朱广庆.国外自然保护区的立法与管理体制[J].环境保护,2002(4):10-13.
- [37] Susan A, Moore, Amanda P. Defining indicators and standards for tourism impacts in protected areas: cape range national park, australia [J]. Environ Manage, 2007, 39: 291-300.
- [38] Finn D, Danilo S B, Michael K P. A simple system for monitoring biodiversity in protected areas of a developing country [J]. Biodiversity and Conservation, 2000, 9: 1671-1705.
- [39] Saberwal, Kothari. The human dimension in conservation biology curricula in developing countries[J]. Conservation Biology, 2003, 10:1328-1331.
- [40] Groombridge B, Jenkins M D. Assessing biodiversity status and sustainability [M]. Cambridge: World Conservation Press, 1996:1501-1508.
- [41] Hockings M, Phillips A. How well are we doing? Some thoughts on the effectiveness of protected areas[J]. Parks, 1999, 9:5-14.
- [42] Michelle K, Lindsey G. Demy thing 'wilderness': implications for protected area designation and management[J]. Biodivers Conserv, 2007, 16:165-182.

Overview on the Management Research of Nature Reserve

CHEN Li-juan, CHEN Chuan-ming, AI Jin-quan, ZHENG Hang-yang

(Geographical Sciences College of Fujian Normal University, Fuzhou, Fujian 350007)

Abstract: Nature reserve has great ecological and environment value. Based on a full account of studies made at home and abroad, this paper explores into the aspects of financial managements, regulations, policies, patterns, etc. Through the contrast of home and abroad research, it attain to perfect our country's nature reserve management theory, improve the efficiency of management of the nature reserves, and enforce the sustainable development of nature reserves.

Key words: nature reserve; management; review