

# 论保护区的管理体制

王献溥

(中国科学院植物研究所, 北京 100093)

**摘要** 一个国家保护区管理体制是否合理和完善与该国保护区发展的速度和管理的有效程度有密切关系。世界各国保护区的管理体制很不相同, 各有长处和不足。本文对保护区的主管部门和管理系统、管理现况、存在问题和发展趋势以及我国保护区管理体制的改革等作一些粗略的评论, 期待引起有关方面的关注并进一步开展研究。

**关键词** 保护区; 生物圈保护区; 管理体制; 共同管理

**On the management systems of protected area** Wang Xian-Pu (Institute of Botany, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100093), *J. Plant Resour. & Environ.* 1998, 7(1): 49~53

The development of protected area in any country is closely related to its protection management system, which whether is suited to their practical conditions or not. The management system of different countries largely varies from each other, it is not easy to say which kind is the best. This paper mainly deals with a primary comment on responsible departments and management system of protected area, present situation, existing problems and development trend of management as well as some related aspects of management system reformation in China.

**Key words** protected area; biosphere reserve; management system; co-management

随着“生物多样性公约”实施的不断深入, 各国保护区系统网络的建立和有效管理就日益显得重要。当前, 世界各国负责筹建和管理保护区的部门很多, 不仅政府部门投入巨大力量, 而且一些非政府组织、公私企业、财团法人、本地社区、团体、大学、科研单位乃至个人都积极参与。许多国际组织也抓住时机, 结合自己的职责, 从事相应的组织领导、研究和管理。应该说, 这是有利于保护区发展的良好现象, 但也产生了各种矛盾, 需要协调解决。客观地说, 保护区的类型、性质、所在地区的特点和面积的差异, 确实应由不同部门管理, 不应千篇一律, 因为管理过分集中, 缺乏保护伙伴, 难以发挥群众的作用; 但是, 管理过于分散, 缺乏统一协调和监督, 也容易迷失方向, 难以达到预期目标。当前, 各国保护区管理体制差别很大, 各有特色, 究竟谁好谁差, 不能一概而论, 一方面不能脱离本国历史和实际情况来分析; 另一方面, 不同类型和性质的保护区确有自己具体的要求和发展规律。本文拟就这个问题, 提出一些看法。

## 1 保护区的主管部门和管理系统

在讨论这个问题之前, 应该弄清下列一些关键问题: 土地所有权或使用权归谁, 保护区归

王献溥: 男, 1929年生, 大学, 教授, 主要研究植被生态学和自然保护区。

收稿日期 1997-06-18

属的级别如何划分和确定,谁负责或参与决策,谁负责全面管理,谁具体负责实施,还有哪些部门参与实施其中某些项目的管理,谁提供经费等。根据所有这些条件综合分析,大约可划分下列各类:

**1.1 由国家政府部门拥有和管理** 世界大多数保护区都是由国家政府设立专门的机构或由有关部门负责管理,例如建立专门的国家公园局、自然保护局、自然资源部或由土地、农林、畜牧、环境保护、城乡建设、海洋、地矿、文化、计划、旅游、科教和军事部门等设立专门机构负责管理。在许多情况下,这些部门实际上是委托地方下属部门、科教部门或承包给公私有关部门全面或部分的管理,提供全部或部分经费或不提供经费。由于各国的历史传统和法制的不同,管理模式多种多样,管理有好有差<sup>[1,2]</sup>。

**1.2 由保护集团托拉斯拥有和管理** 这种管理模式在英国、日本和加勒比一些国家甚为普遍。它们的管理一般都较好,对保护区事业的发展起着巨大的推动作用<sup>[3]</sup>。

**1.3 由省(州)拥有和管理** 在一些联邦制国家,省(州)所拥有的保护区很多,面积相当大,管理也较好。例如,阿根廷省(州)公园系统有165处,面积95 000 km<sup>2</sup>,而国家公园系统只有23处,面积25 800 km<sup>2</sup>;美国、加拿大和澳大利亚省(州)公园系统包括许多具有国际意义的区域,大多侧重于发展生态旅游和娱乐活动<sup>[2]</sup>。而在其他许多国家,这类保护区得不到足够重视,管理也较差。

**1.4 由县(市)地方拥有和管理** 随着地方经济的发展和决策者生态意识的提高,这类保护区正不断增加,面积一般都较小,大多也侧重于生态旅游和娱乐以及资源开发,但对地方的环境保护、经济繁荣和人民生活水平的提高起着相当重要的作用。

**1.5 由本地社区拥有和管理** 许多地方本地居民充分认识到保护区对他们自身生存具有重要意义,早就拥有自己的保护区,虽然面积不大,但管理严格,村规民约谁也不敢违反。随着他们科学、文化和经济力量的提高,他们将会建立新型的保护景观或资源管理保护区<sup>[4,5]</sup>,并对其他保护区的管理和改革起示范作用,甚至成为承包者、租用者或拥有者,并取而代之。

**1.6 由非政府组织拥有和管理** 由于各级政府的经济能力有限,非政府组织常常就成为被委托者或租用者,经营管理重要的国家公园和保护区,或者至少负责某些保护或管理项目。在某些情况下,它们甚至买下成为集团拥有和管理的保护区。美国的自然管护局(Nature Conservancy)和伯利兹的Rio Bravo就拥有几万公顷土地的保护区<sup>[2]</sup>。

**1.7 由科教部门拥有和管理** 在由各级政府部门拥有和管理的保护区中,科教部门负责科研和教育项目是很普遍的。近来,许多大学和科研机构通过建立科研监测基地或学生实习基地,管理一些独特的保护区。美国加利福尼亚大学Davis分校受内政部国家公园局的委托,建立专门的国家公园研究机构和管理系统;Smithsonian Institution在巴拿马也拥有和管理自己的保护区。危地马拉San Carlos大学、哥斯达黎加La Selva生物研究站也拥有自己的保护区<sup>[2]</sup>。中国科学院华南植物研究所管理的中国第一个建立的广东肇庆鼎湖山保护区和东北林业大学管理的黑龙江凉水保护区就属于这一类型。它们的管理是科学的,但常常由于经费或人力有限受到一定的影响。

**1.8 由个人或社团拥有和管理** 由于广大公众生态意识的普遍提高,许多土地拥有者把自己的山林、湿地、海岸或岛屿,按生态旅游和持续发展的要求来经营,发展成为拥有数万公顷以上的保护景观和管理的保护区。这些保护区一般都有较好的管理。

## 2 保护区管理存在的问题和发展趋势

**2.1 主要存在问题** 当前,保护区管理最主要的问题在于如何才能把资源保护和持续利用密切结合起来,使在生态、社会和经济三个效益上都能发挥最大限度的作用。影响这个方针实施的主要因素有下列几个:

**2.1.1 管理权力过分集中** 保护区管理权力过分集中于主管部门,保护区管理者只靠拨款并按指示办事,不敢放手广交伙伴,不能发挥周边地区有关部门和社区的作用,许多问题就难以解决。主管部门应加强领导、监督和检查,鼓励管理者创造性地结合自己的实际开展工作。

**2.1.2 管理权力过分区域化和私有化** 充分发挥地方的领导作用,鼓励非政府组织、公私部门、社区和个人积极参与保护区管理是正确的,但主管部门放弃自己的职责,不管不问,就会产生忽视长远利益的倾向,使保护区的综合功能难以发挥。

**2.1.3 政府对保护区事业不够关心** 保护区是一项事关子孙后代的光荣而艰巨的事业,如果各级政府不把它看作自己必需认真过问的任务,不按持续发展的要求,通过立法和制定政策作出相应决断,并及时协调和解决部门之间以及与群众之间所产生的矛盾,大力培训人才,投入必需的经费,这个新兴的事业就难以发展。

**2.1.4 保护区面积的划定和功能区的划分不尽合理** 由于对保护区的性质、作用和功能认识不足,划定面积偏小,大多只包括天然生态系统保存最好的区域,实施单一保护的义务,结果没有回旋余地,难以发展成为实施可持续发展战略的基本单元。

**2.1.5 保护区管理者缺乏主动进取精神** 近年来,生物圈保护区的管理模式基本上已被许多国家特别是发展中国家的同行所接受,但对其确切含义、要求和发展认识不足。尽管划出了核心区、缓冲区和实验区(过渡区),但并不严格按照要求来管理,核心区得不到应有的保护,其他区域配置不当或未认真规划,也未能发挥应有作用;特别是缺乏广交伙伴的主动性,难以发挥周边地区居民和社区的积极性,实行合作管理<sup>[6-9]</sup>。

**2.2 发展趋势** 从世界各国保护区的现况,可以看出下列一些发展趋势<sup>[10]</sup>:

- (1) 主管部门多种多样,管理系统各不相同。
- (2) 非政府组织、托拉斯保护集团、公私企业和个人管理的保护区不断增加,它们一般都管理较好,成为政府主管部门的重要保护伙伴。
- (3) 地方经济发展和个人生活需求更多地被纳入保护区的规划和管理。
- (4) 地方政府和社区对保护区管理的作用愈来愈大,有些地方把它看作经济发展的龙头。
- (5) 大学和科研部门积极参与保护区的管理,并且愈来愈得到主管部门的信任和依靠。
- (6) 许多保护区在财政上和管理上的自治权日益增大,不少已达到自力更生的水平,向建设持续社会基本单元的要求推进一步。
- (7) 生物圈保护区的管理模式愈来愈被人们所接受,特别在发展中国家更是如此<sup>[7-9]</sup>。
- (8) 保护区管理系统区域化日益发展,私人管理的保护区不断增加,集中领导减弱<sup>[10]</sup>。

由于许多国家保护区主管部门的多元化,加以各种国际组织对保护区的要求各有一套,一个保护区与国内外的主管部门都可能有的联系,构成一种复杂的相互缠结的网络。显然,入选国际网络的保护区就属于全球系统中的皇冠宝石,发展最快;但是,也有许多有名无实者,

特别是当地居民很少知道它们所戴的“皇冠宝石”究竟有何意义。看来,进一步宣传诸如生物圈保护区、自然和文化历史遗产地、国家公园、拉姆萨尔湿地、世界保护联盟保护区分类系统的意义和作用十分重要<sup>[10-12]</sup>。哥斯达黎加 La Amistad 世界自然遗产地和生物圈保护区曾被石油公司列入采油计划,由于它的多顶皇冠,经世界保护联盟和联合国教科文组织交涉,才取消了原来的计划,得以保存下来<sup>[2,11]</sup>。现在,保护区不只是流域或区域发展规划的重要组成部分,而且也是城市规划不可缺少的组成部分。

应该说,国家公园和保护区在发达国家和地区已经成为它们经济建设和社会发展的组成部分,有专门的管理机构和较充足的经费预算,其中有不少成功的经验,保护受到重视了;但是,如何按照生物多样性发展规划的要求,把保护与持续利用结合起来,还是一个新的课题。许多保护区的经费也正面临着被削减,要通过自己的有效管理来获取收益,不再由政府负担。近年来,发展中国家保护区的发展非常迅速,但是,由于受到经费限制,管理难上正轨,资源保护与持续利用矛盾重重,特别是对保护区类型差异认识不足,缺乏有效管理措施。有些保护区管理者具备较高的素质,钻研能力和工作魄力大,能广交伙伴,争取有关部门的支持,把保护区管理得欣欣向荣,具有无限的发展活力。主管部门应该总结和推广他们的经验<sup>[6]</sup>。

### 3 关于中国保护区管理体制的改革问题

中国保护区的管理体制简单地说是统一协调、分散管理的方针。统一协调机构为国家环境保护局,负责统一管理、指导、监督和立法等,本身也拥有和管理一些保护区。分散管理则森林和野生动物属林业部;草原、荒漠、农田和淡水水域属农业部;地质和自然遗迹属地矿部;风景名胜和自然遗产地属建设部;海岸和海域属海洋局;文化景观、文化遗产地和历史区域属文化部(这方面目前仍未列入保护区范畴,但应该列入)。当然,其中也有许多交叉处。这种管理体制表面看来好象各得其所,十分协调。但实际上,自然保护是一项正在蓬勃发展的专门领域,不是某一部门在短期内都能深入了解的。当大家都未深刻认识其意义时,谁也不去关心,而在不断深入人心的时刻,大家都来过问,毕竟各种保护对象的归属不一定都十分明确,恰恰就是在相互交叉处,这就会产生矛盾;而各个主管部门大多只从自己所熟悉的角度去考虑问题,很难从生态开发和可持续发展战略和方针去制定规划,加之缺乏专项经费,有名无实的情况就会出现。负责统一协调的部门由于没有财政支配权,缺乏权威性,统一协调工作不易开展。这样,不但集中领导力量薄弱,分散管理的积极性也未能发挥。因为,权力仍是集中在国家政府部门,地方政府、非政府组织的积极性未能发挥出来,本地社区、企业集团和私人企业家大多还未关心这样一件大事,但他们对教育、文化、艺术、体育和卫生事业的推动作用巨大的;他们也应对自然保护事业作出应有的贡献。看来,国务院建立一个专门主管自然资源的部门,由国家投入相应的资金集中领导,充分发挥有关部门特别是地方政府、非政府组织、企业集团、本地社区和私人企业家的积极性,在统一规划指导下,通过委托、承包、合股、甚至出售给他们经营管理,保护区才能在实施生物多样性公约和可持续发展战略中发挥更大的作用。保护区事业也是国家经济建设的一部分,把它列为一项投资项目,鼓励国内外热心自然保护事业的集团和个人投资经营,是完全符合时代潮流的。保护区的管理者除由主管部门物色适合人选外,还应该提倡通过招考或招标方式来发掘人才。由这样的热心人和志愿者负责管理,是能够

克服困难并创造性地迎接各种挑战的。

## 4 结 语

从以上所述,可以得出下列几点结论性意见:

(1) 保护区是建设持续社会的基本单元,要利用法律和其他有效手段,建立符合实际的管理体制,通过有效管理生物多样性和其他自然和文化资源来达到预期目标。

(2) 综观世界各国保护区的管理情况,严格建立一个统一协调,分散管理,调动社会各方面力量积极参与的管理体制是适当的。关键在于要有一定的投入,并结合实际情况确定适当的管理模式。我国保护区的管理应向这个方向努力。

(3) 建立适合自己的环境特点和资源情况的保护区分类系统,才能有的放矢地把各类保护区管理好。世界保护联盟 1994 年提出的新的保护区管理类型很有参考价值<sup>[4,5]</sup>。

(4) 保护区是经济建设的组成部分,各级政府决策者应亲自过问,协调和解决部门之间所出现的矛盾,上述管理体制才能顺利运行和操作。

(5) 保护区管理者应发挥自己的资源优势,立足本地,面向世界,广交伙伴,力争实现合作管理。省、县乃至两国之间交界的保护区,可建立为跨界保护区,这是一种很好的合作管理形式。

(6) 保护区是一项国际性事业,通过建立姊妹保护区是开辟国际合作和交流,实施共同发展的一种好形式,值得提倡。

## 参 考 文 献

- 1 Machlis G E, Tichnell D L. The State of the World's Parts. Boulder and London: Westview Press, 1985.
- 2 McNeely J A (ed). Expanding Partnerships in Conservation, Washington D C: Island Press, 1995. 30~38.
- 3 亲泊素子. 日本的国家托拉斯运动对保护国家公园和保护区的作用. 李渤生,詹志勇主编. 第一届东亚地区国家公园和保护区会议论文集. 北京:中国环境科学出版社,1994. 81~83.
- 4 王献溥. 评世界保护联盟新的保护区分类系统及其应用. 中国生物圈保护区,1997,(3): 12~19.
- 5 CNPPA/IUCN, WCMC. Guidelines for Protected Area Management Categories, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge U. K. 1994.
- 6 王献溥,金鉴明,王礼婧. 自然保护区的理论与实践. 北京:中国环境科学出版社,1989.
- 7 王献溥. 生物圈保护区和 IUCN 保护区分类系统的关系. 中国生物圈保护区,1995,(3):35~39.
- 8 王献溥. 生物圈保护区对实施生物多样性公约的作用. 中国生物圈保护区,1996,(1):10~16.
- 9 王献溥. 再论生物圈保护区的基本概念及其在建设持续社会中的作用. 中国生物圈保护区,1996,(4):10~14.
- 10 McNeely J A (ed). Protecting Nature-Regional Review of Protected Areas, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge U. K. 1994.
- 11 Miller K. Balancing the Scales: Guidelines for Increasing Biodiversity's Chance through Bioregional Management, World Resources Institute, U.S.A., 1996.
- 12 Thorsell J. World Heritage Twenty Years Later. CNPPA/IUCN, Gland, Switzerland, 1992.

(责任编辑:许定发)