

化解社区发展与景区保护之间矛盾

# 保护地提供生计保底线

保护地是生物多样性保护最为重要的方法之一。如今,世界上几乎所有的国家都已意识到,将天然或近天然的区域划作保护地(Protected Area)是非常明智的做法,因为这样可以有效保护物种及其栖息地,维持自然生态系统,以及地理、风景或文化价值。鉴于此,目前全球的保护地网络增长迅速。

## 保护地有哪些功能?

保护地具有相当广泛的功能。例如,出于保护脆弱海洋栖息地的目的,法国于1974年建立了塞尔贝尔-巴祖尔海洋自然保护地,它拥有成功的海洋物种和栖息地恢复经验,鼓励社区参与保护地管理,并积极推动渔业和旅游业的发展。目前,在比利牛斯山脉下的科特韦尔梅尔,具有专门指导的水下教育体验是最热门旅游活动之一。

像塞尔贝尔-巴祖尔海洋自然保护地一样,每一处保护地在建立之初就被赋予了明确的功能和目标。

维持对周边和下游地区有价值的生态系统服务功能,提供环境的弹性。例如,保护土壤和流域,并影响微气候;保护天然环境中的动植物种群,保证它们的自然选择和进化的延续;保护某种具有独特性的生态系统;保护迁徙性物种的重要停留地;为那些扩散物种或在一些情况下在其他地区被可持续性捕获的物种,提供安全的繁殖地。

此外,还包括保护当地文化以及当地文化与自然之间的联系;为适合发展的地区提供有价值的生态旅游及经济机会;为人们提供审美及具疗养价值的去处,使他们从中获得乐趣和启迪;保护动植物资源,为当地自然资源的可持续性利用提供机会;为提高大众环境意识与宣传教育提供机会,为生物学探索和研究的继续提供活的实验室;保护具有巨大潜在价值的基因资源

库等。

## 保护地面临怎样难题?

国外研究人员通过对41个国家调查发现,当前各国保护地系统管理已经发生很多重大变化,例如有更多的利益相关者参与,采用了更多应用技术,得到了更多法律和政策的支持,私人企业的参与也在增加;经费来源渠道更多,绝对经费不断增加。

但另一方面,政府的投入比例则相对减少,2/3的保护地仍然面临经费缺乏问题,同时需要加强能力建设以及增加社区的参与等。

另外,保护地在生物多样性保护中的作用远未得到发挥,其中一个主要原因是社区发展与保护之间存在严重矛盾和冲突。保护地产生的利益未能与当地社区公平分享,大量利益流入小部分人手里,如外来企业。社区居民祖祖辈辈生活在这里,依赖自然资源而生存,也为自然保护牺牲了自身的发展权利,却没有从中获得相应的收益。部分贫困居民不得不通过盗猎、偷捕等手段改善生活,从而成为阻碍自然保护地有效管理的重要因素之一。

自然保护地的主要产品是无污染的有机产品,但是由于产量小、单位价格高、通讯不便和缺乏品牌等因素,大部分产品无法得到市场认可,售价通常和普通产品一样,甚至更低。这些便导致了资源过度利用、污染等问题。

一个管理有效的保护地体系虽然对国家来说是无价之宝,但住在保护地附近的居民却要为此付出代价,包括失去经济发展机会。解决好保护和发展的矛盾,是世界各国都面临的难题。

如果管理和维护得当,保护地可以为当地提供重要的工作和商业机会,例如巡护、导游、宾馆及饭店工作,以及在运输、手工艺制作及其它服务行业的工作等。这些工作机

会对贫困地区尤为重要。但是对于人口众多的地区,即使生态旅游管理效益好的,也常不能为这么多人提供足够的生计。

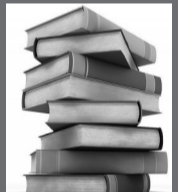
在中国,2013年初,来自科研院所、公益组织、企业、媒体等各个行业的200多位专家,尝试探索一种将自然保护地保护与社区紧密联系起来、自然保护和经济发展相结合的模式。通过调查研究他们发现,在自然保护地周边社区推广生态友好型生产,并为社区搭建完整的产业链,实现社区经济增收,可以缓解自然保护与经济发展之间的矛盾,有效保护自然资源 and 生物多样性,捍卫国家生态安全底线。自然保护地友好产品产于自然保护地允许利用区域及周围,有利于自然保护和当地社区发展并满足人类健康和消费需求的产品。

## 小知识

### 什么是保护地?

世界自然保护联盟(IUCN)将保护地定义为:通过法律及其他有效方式用以保护和维持生物多样性、自然及文化资源的土地或海洋。在我国,保护地包括自然保护区、风景名胜区、天然林部分的国家森林公园以及世界自然与文化遗址。

## 环保科普专栏



环境保护部科技标准司  
中国环境科学学会

## IUCN绿色名录公布

世界自然保护联盟(IUCN)2014年世界公园大会日前在澳大利亚的悉尼举行,会上公布了首批全球最佳管理保护地绿色名录(简称IUCN绿色名录),包括了8个国家的23个不同类别的保护地,我国安徽黄山风景名胜区、黑龙江五大连池风景名胜区和四川唐家河国家级自然保护区等6个不同类别的保护地一同入选,标志着这些保护地成为全球保护地有效管理的典范,建设管理达到了国际先进水平。

IUCN绿色名录是IUCN为促进以保护地为基础的生物多样性保护而制定的一项计划,旨在鼓励对保护地管理采取积极的手段,并对其管理的公平性和有效性进行评估,进而对创新和卓越的管理进行鼓励。这项计划将会在一定程度上激励和促进保护地的有效管理,促进各相关方更积极地参与管理,同时提高相关国际进程中的参与度和话语权。

在2014年世界公园大会上,中国代表就保护地建设提出3点建议:一、突出保护优先的原则,加强立法、完善制度,实行有效保护、有限利用;二、优化国土空间格局,提高管理质量,防止自然生态系统和野生动植物栖息地破碎化和孤岛化;三、进一步加强保护地领域的国际合作与交流,搭建双边、多边合作机制和平台,充分发挥保护地体系的多重功能。

中国拥有多样的生态系统及丰富的生物多样性,同时保护地体系建设历史悠久,成果丰硕。据介绍,到2020年,中国的保护地将占全国陆地面积的约20%。

## 它们为啥能入选绿色名录?

### ■ 唐家河国家级自然保护区

**入选理由:**四川唐家河国家级自然保护区生物资源丰富,是岷山山系大熊猫栖息地的重要组成部分,也是全球生物多样性保护的热点地区之一,被誉为“天然基因库”。自1978年建区以来,通过不断完善内部管理,生物多样性价值和森林资源均得到规范管理和有效保护,在环境教育和科学研究等方面也取得丰硕成果,同时通过开展生态旅游带动周边社区经济发展。通过实践摸索,不断发展创新,比如与周边其他保护区合作,建立了岷山保护区联盟等。



### ■ 长青国家级自然保护区

**入选理由:**陕西长青国家级自然保护区位于秦岭中段南坡的洋县境内,森林覆盖率达90%以上,竹林面积达2.1万公顷,是秦岭大熊猫的“天然庇护所”。1995年,经国务院批准建立了以保护大熊猫为主的森林和野生动物类型自然保护区,尤以大熊猫、金丝猴、羚羊、朱鹮最为著名。建区以来,由于实行严格的保护措施,大熊猫活动范围已扩大到实验区。经国家有关部门批准,保护区进行了功能区划调整,即核心区范围不动,在实验区内划出一部分缓冲区。



### ■ 东洞庭湖国家级自然保护区

**入选理由:**湖南东洞庭湖国家级自然保护区主要保护东洞庭湖特有湿地生态系统和生物多样性。全球濒危物种小天鹅占全球越冬种群的70%以上,栖息着中国唯一的自然野化麋鹿种群。建区30多年来,通过开展洞庭湖国际观鸟节、岳阳论坛、洞庭湖湿地生态旅游、洞庭湖生态保护基金等一系列工作,成效显著。近年来,为加强东洞庭湖湿地保护,保护区一直致力于实施与社区共管模式,实现资源的最优保护。



### ■ 黄山风景名胜区

**入选理由:**黄山是集“世界文化遗产、世界自然遗产、世界地质公园”3顶桂冠于一身的世界级著名风景名胜区。景区大力实施景区资源保护提升工程和生物多样性保护工程,在国内同类景区中独创“金山、全员、全年”森林防火,建成高山水网、迎客松和黑虎松实行专人守护、古树名木保护“一树一策”、景点封闭轮休、生态景观修复、垃圾下山、净菜上山、改变燃料结构、污水统管统治、游客换乘、客流削峰填谷等有效保护管理方法和模式。



### ■ 五大连池风景名胜区

**入选理由:**黑龙江五大连池是我国著名的第四纪火山群之一,地质资源丰富而珍贵,被科学家喻为“天然火山博物馆”和“打开的火山教科书”。因地质地价值、风景资源价值以及美学价值3个方面符合绿色名录的申报条件,最终入选。此前,五大连池景区先后荣获世界地质公园、世界生物圈保护区等称号。



### ■ 龙湾群国家森林公园

**入选理由:**吉林龙湾群国家森林公园以森林生态景观为主体,火山口湖群和火山锥体为骨架,流泉、瀑布为脉络,人文建筑点缀其间,构成了一幅静态景观与动感景观相协调、自然景观与人文景观浑然一体、风格独特的生动画卷。奇观异景,浓缩世间山水精华,畅游其间,可感受水与火的交融,体味情与景的热忱。



## 分区模式



## 分区是实现有效管理的关键

分区是保护地得以有效管理的必要手段,它伴随保护地内部及周边矛盾的出现而产生,并随矛盾的不断演化而发展。现阶段各国由于保护地具体情况及面临问题不同而采用不同的分区模式。

第一个现代意义上的自然保护地诞生至今已有一百余年。由于功能的特殊性,保护地的建设与管理从一开始就面临着土地权属、部门协作、土著居民协调、公众游憩及教育需求等诸多问题的困扰,也正是在这种背景下,对保护地进行分区的思想应运而生。

保护地分区指的是依据保护地的自然地理、生态学特征,其所能提供的游憩体验和承载力,以及相关各利益主体的权益等因素对保护地中全部土地进行分类、赋予特定目标后再予以管理的办法。

分区制能够有效缓解不同使用者或利益群体间的矛盾,同时最大限度地保护原有自然环境不受侵害,是一种最为直接有效的保护区管理技巧。

如何根据保护地面临的不同矛盾,采用合适的分区模式是关键。根据不同背景和保护目标,自然保护地的分区模式基本可归为以下三类:

### (1) 三层同心圆分区模式

即核心区、缓冲区和试验区(也称过渡区)模式,普遍地应用于以自然保护为唯一或首要目的的自然保护区、人与生物圈保护区等保护地。其中核心区占较大比重,通常在总面积的50%以上,只允许少量的科研活动;缓冲区为降低外界环境对核心区的影响而设,此外还起到提供补充核心区栖息地的作用,允许少量对环境有影响的人类活动;最外围为试验区,占地面积较小,通常都是当地居民的居住区和生产区,提供满足当地居民基本生产、生活的场地,但不允许有污染性的生产方式。

### (2) 以加拿大国家公园为代表的分区模式

这种模式包含有严格保护区、重要保护区、限制性利用区和利用区。美国、澳大利亚、秘鲁等国也均采用这种模式。这种模式有严格限制公众进入的区域,适用于面积较大的国家公园。分区时考虑保护与公众享用及教育的需求,不同利用区将不同公众需求细化,有利于满足多样化的游憩体验。在面积划分上,严格保护区和重要保护区构成国家公园的主体。国家公园兼具自然保护区的职责,将生态系统的完整性保护作为重要目的。

### (3) 以日本国立公园为代表的分区模式

这类分区模式的代表国家有日本和韩国,国家公园内的土地被划分为重要保护区、限制性利用区和利用区。在国家公园的选择上,以风景美学价值为首要评判标准。国家公园的保护是为能永续地被公众享用和提供教育。由于国土面积小、人口密度大,这些国家在国家公园的分区管理上与加拿大等国存在一定差别:没有明确划分出严禁公众进入的区域,各区面积无较大差异。利用区包括有居住区和公园服务区。

## 中国保护地现状如何?

## 保护效率缺乏全面评估

目前,我国初步形成了布局较为合理、类型较为齐全、功能比较健全的自然保护区网络。截至2013年4月,全国(不含港澳台地区)共建立自然保护区2669个,总面积149.65万平方公里。其中,国家级自然保护区363个,面积94.15万平方公里。保护了90%的陆地自然生态系统类型、85%的野生动物种群、60%的高等植物群落和重要的自然历史遗迹。

从事生物多样性保护工作近20年的中国科学院动物研究所解焱副研究员表示,森林公园、湿地公园、自然保护区等现有类型,以及党的十八大提出的建立国家公园体制,都是在自然保护中能够发挥重要意义的保护地。

据了解,近十几年来,国家建立了系列野生动物保护法律法规,并投入数千亿元,启动实施了野生动植物保护与自然保护区、天然林保护、退耕还林、湿地保护恢复等重点工程,珍稀濒危陆生野生动物种群已基本扭转了持续下降态势,总体稳中有所上升。与此同时,建立了以自然保护区为主体的野外保护体系、野生动物救护繁育体系、陆生野生动物疫源疫病监测防控体系、野生动物执法监管队伍体系和科研合作体系。

中国在建立保护地的进程中取得了很大的成就,然而目前还没有对保护地在生物多样性保护中实际的或可能的效率进行全面评估。初步分析显示,各类保护地在物种和栖息地的覆盖方面存在显著差异,现保护地体系还存在严重问题。比如,大部分保护地面积过小并被分割,限制了保护地对物种和生态系统保护的价值,使许多重要的生态系统服务功能未能充分体现。因此,有专家指出,中国现有的

保护地体系没有提供足够的效益。

另外,目前的保护地体系与国家的土地利用规划和经济发展项目缺乏衔接,保护地的管理和资金机制与保护地所创造的多重效益之间还没有有机联系。现有的立法和管理体制也导致了诸多问题,如许多保护地与当地民众之间的矛盾;执法不严,与其他经济部门协调不力等。这些问题的存在使保护地的服务功能减弱,不利于气候调节、流域保护、水土流失控制、生物多样性保护和旅游收入等。这种情况如不改善,将会损失许多潜在收入和社会效益。

许多保护地工作人员的能力不足,工作积极性不高,对事业前景缺乏信心。而大部分公众,包括那些可能对保护地有效性具有决策影响的人士,对保护地的各种功能也是知之甚少。

解焱认为,我国的自然保护地面积虽大,分布格局却严重不均衡:大于1000平方公里的自然保护区数量仅占保护区总数的5.8%,面积几近80%,绝大部分位于西部和北部。海岸滩涂湿地的自然保护地覆盖率非常低,估计仅为3%左右。河流自然保护地更是寥寥无几,而且因为利用压力大、管理不善等,问题更加严重。

同时,我国还有许多野生动物仍处于濒危状况,滥捕滥猎滥食野生动物等违法和不文明行为仍很突出,野生动植物栖息地还面临着蚕食、污染、割裂等严重威胁。

解焱表示,我国急需制定科学的自然保护地分类分区体系,以便充分发挥自然保护地的作用;同时,发挥保护地周边地区的保护、缓冲和连通功能。合理的分类和分区制度可以在很大程度上保证当地民众从资源保护和可持续利用中受益。