



自然保护区系列教学丛书

自然保护区社区共管

ZIRAN BAOHUQU SHEQU GONGGUAN

王亚丽 编著



云南林业职业技术学院
云南省野生动植物保护管理办公室 编
中荷合作云南省森林保护与社区发展项目

云南民族出版社

自然保护区社区共管

王亚丽 编著

云南民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

自然保护区社区共管 / 王亚丽编著. —昆明: 云南民族出版社, 2007. 8

(自然保护区系列教学丛书)

ISBN 978-7-5367-3901-7

I. 自… II. 王… III. 自然保护区 - 社区 - 管理 IV. S759.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 140560 号

责任编辑	郑卫东
装帧设计	岳 南
出版发行	云南民族出版社 (昆明市环城西路 170 号云南民族大厦 5 楼 邮编: 650032) ynbook@vip.163.com www.ynbook.com
印 制	云南民族印刷厂
开 本	787 mm × 1092 mm 1/16
总 印 张	83
总 字 数	1500 千
版 次	2007 年 9 月第 1 版
印 次	2007 年 9 月第 1 次
印 数	0001~2000
定 价	400.00 (全 16 册)
书 号	ISBN 978-7-5367-3901-7/S·114

《自然保护区系列教学丛书》编审委员会成员

主 任：郭辉军

副 主 任：司志超 周 远 马洪军 Bram Busstra

委 员：齐义俐 钟明川 子世泽 林向群 张 群

主持单位

云南林业职业技术学院

云南省野生动植物保护管理办公室

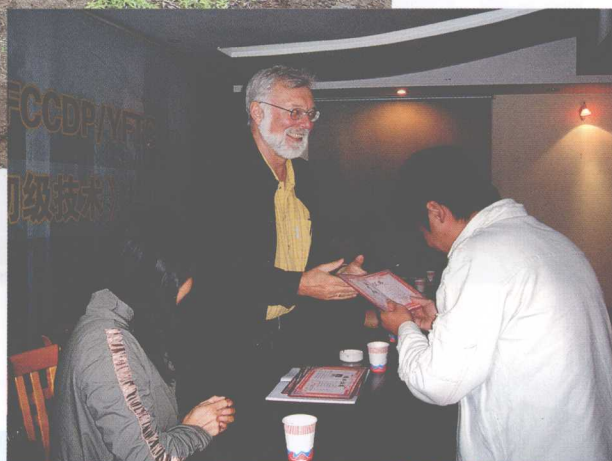
项目资助方：

中荷合作云南省森林保护与社区发展项目





自然保护区社区共管





编写说明

中国是世界上生物多样性最为丰富的国家之一，辽阔宽广的陆地和海域，复杂多样的自然条件以及古老奇特的地质、地貌，繁育着极其丰富的植物、动物和微生物及其生态系统。中国拥有高等植物30 000余种，脊椎动物6 347种，均居世界前列。不仅如此，中国物种的特有类型繁多，其中高等植物有17 300多个特有种，脊椎动物有667个特有种。此外，还具有陆地生态系统599类。中国是世界8个作物起源中心之一，在漫长的农牧业发展过程中，培育和驯化了大量经济性状优良的作物、果树、家禽、家畜物种和数以万计的品种。因此，中国的生物多样性在世界生物多样性中占有重要地位，保护好中国的生物多样性不仅对中国社会经济持续发展，对子孙后代具有重要意义，而且对全球的环境保护和促进人类社会进步也会产生深远的影响。

云南省又是中国生物多样性最丰富的省份之一，其地处祖国西南边陲，位于东经97°39′~106°12′和北纬21°09′~29°15′之间，总面积 39.4×10^4 平方公里；全省地势从总体上来说西北高，东南低，高度从海拔6740米下降到海拔76.4米，拥有寒带、温带、亚热带、热带等多种气候类型，使云南拥有从热带到寒带的不同生态系统类型，适合于不同生境中生存的生物种类，具有多种多样的遗传变异；同时云南省拥有26个民族，各民族有自己独特的森林利用方式，长期积累了云南特有的森林文化多样性。但中国整个的生物多样性经受了自然变化和人为的破坏，面临着严峻的威胁，生境破坏、外来入侵物种等成为生物多样性丧失的最主要的因素。物种的灭绝、遗传多样性的丧失，生态系统的退化和瓦解，都直接、间接威胁到人类生存和可持续发展的基础，因此保护生物多样性已成为全世界维持经济和可持续发展十分紧迫的任务。

当前，保护生物多样性最有效的途径是就地保护，即在生物多样性最丰

富的地方建立保护区。云南省截至 2006 年底已建立 196 个自然保护区，这些保护区的建立对云南省生物多样性的保护起到了巨大的作用。但由于云南省自然保护区目前的管理水平较落后，使生物多样性保护任务仍十分艰巨，尤其是保护区缺乏专业人才的问题比较突出，而且现有的工作人员的学历、工作能力和管理水平与工作要求和岗位能力要求也有较大差距。因此为保护区输送专业人才和提高现有工作人员的业务水平迫在眉睫。

中荷两国政府合作的“云南省森林保护与社区发展项目”(FCCDP)是云南林业部门实施的最大外援项目，旨在保护云南省特别是保山及怒江、思茅和德宏的热带、亚热带森林和生物多样性资源。在项目一期(1998 年 6 月~2004 年 6 月)和巩固期(2004 年 6 月~2007 年 6 月)实施中，为提高保护区工作人员的工作能力先后开展了 30 多期短期专业培训，在总结培训经验的基础上，有针对性地开发了一套提高保护区工作人员专业知识的培训教材。在项目即将结束之前，云南林业职业技术学院在云南省野生动植物管理办公室和荷兰王国政府的支持下把 FCCD 项目的成果与本院开设的自然保护区建设与管理专业需要相结合，经过研讨、培训试验编写了“自然保护区教学系列丛书”。

本套丛书本着科学性、严肃性、实用性、实效性和可操作性的原则，力求突出自然保护区建设管理中的主要核心能力，符合云南省自然保护区实际，选择了目前保护区最急需解决的知识编写。在编写方法上注重图文并茂、简单明了、易学易懂和案例说明。

本套丛书可供各类保护区自我培训使用，也可作为大专院校、成人学校的相关专业教材，还可供保护区工作人员自学使用。

由于编者水平有限，时间仓促，书中错误及遗漏在所难免，欢迎读者批评指正。

编委会

2007 年 6 月 30 日

目 录

1 社区共管概述	(1)
1.1 共管的概念	(1)
1.2 共管的类型及方法	(2)
1.3 共管在生物多样性保护中的作用	(4)
2 社区需求与冲突分析	(9)
2.1 保护区周边社区对保护区资源的依赖及其冲突	(9)
2.2 自然资源管理方式、经验及存在的问题	(11)
3 社区参与保护区管理的机制探索	(16)
3.1 自然保护区管理机构与能力分析	(16)
3.2 社区在保护区管理中的作用	(18)
3.3 实施社区共管的效果及影响	(21)
3.4 共管实践中出现的问题及解决的途径	(26)
4 共管中的技术问题	(29)
4.1 参与和共管的关系	(29)
4.2 共管条件	(30)
4.3 共同利益者的确定及其对项目态度的分析	(32)
4.4 共管中的经济激励问题	(34)
4.5 共管中的心理沟通技巧	(36)
5 共管项目计划的制定	(50)
5.1 计划工作的程序和方法	(50)
5.2 参与性计划制定案例	(57)
参考文献	(61)

1 社区共管概述

1.1 共管的概念

共管是一个广义的概念，泛指在某一具体项目或活动中参与的各方在既定的目标下，以一定的形式共同参与计划、实施及监测和评估的整个过程。“社区共管”术语源于社区林业，是社区林业在森林资源和自然保护区管理中的具体应用的体现。目前，对该术语亦有不同的说法，如：“森林共管”、“社区共管”、“参与性管理”、“合作管理”、“协作管理”、“伙伴管理”等等。

自然保护区开展社区共管的确切含义是：当地社区和自然保护区共同参与当地社区和自然保护区的自然资源管理、决策制定、实施和评估的整个过程。它包括两层含义，一是自然保护区同当地社区共同制定社区自然资源管理计划，共同促进社区自然资源的管理。二是当地社区参与和协助保护区进行有关生物多样性保护的管理工作，并使社区的自然资源管理成为保护区综合管理的一个重要组成部分。社区共管的最基本目标就是促进生物多样性保护事业的发展，其主要目的是在于使自然保护区内被保护物种和生物多样性得到有效保护，并寻求改善自然保护区内及周边社区村民生活水平的途径。

世界各国政府通过建立自然保护区保护自然生态环境、野生动植物资源、监测全球环境变化,已成为指导和规范人类行为的通用手段和途径之一。为便于区内物种的保护和自然保护区的管理,在许多国家都有许多类同事例。即:将居住在区内几代甚至若干代的农户或村庄强行迁至保护区外居住;在政策和管理法规方面,制定的有关保护区政策和法律法规亦仅针对区内物种、历史文化遗迹或各生态系统的保护与管理等,但对于区内有关资源的合理开发利用和周围地区经济的发展涉及较少。基于以上种种因素,导致保护区管理部门、地方政府和周围村社之间产生了许多矛盾与纠纷。为了使被保护物种或自然生态环境得到有效的保护,真正能实现建立保护区的目的,就特别需要自然保护区管理部门改变原来的管理策略,与居住在内或周围的社区结为伙伴关系,解决和确保社区他们生产生活和发展中对森林及其他资源的需求问题。社区共管正是在此背景下产生的,也是社区林业思想在森林资源和自然保护区管理中的具体应用。

1.2 共管的类型及方法

1.2.1 共管的类型

共管作为一种合作或协作方式普遍存在于当今的社会经济生活中,它是一个广义的社会学和管理学的概念,虽然有时人们并不直接叫它共管,但从管理学的角度看它的性质就是共管。例如:各种合作或协作进行的社会或经济活动。严格地说,在管理上都是参与各方共同的管理,也都是共管的具体形式。

表 1-1 根据共管对象划分的主要共管类型

共管类型	共管者之间的 主要关系	共管的目标	共管的主要方式 方法	共管的时间
1. 自然资源共管	地域的相邻 资源的共同拥有或拥有资源的相互依存 外部援助	目标多是多重的：经济、社会和生态	援助性的 协议性的 共同开发性的等	共管的时间一般都较长
2. 基础设施共管	地域相连 行政隶属关系的 共同投资	目标主要是社会和经济的	协议性的 共同参与投入性的 行政管理性质的	共管的时间可长可短
3. 生产项目共管	利益相同	主要目标是经济收益	共同参与投入性的	共管的时间一般都相对较短
4. 文化教育事业共管	行政隶属关系的 外部援助	主要目标是社会效益	协议性的 援助性的 行政管理性质的	共管的时间一般较长

表 1-2 根据共管参与者的组成进行划分的共管类型

共管类型	共管者之间关系的主要类型	共管的主要内容
1. 双边共管	紧密型共管；半紧密型共管	商业性；行政管理性
2. 多边共管	紧密型共管；半紧密型共管	商业性；行政管理性；公益性
3. 政府机构之间的共管	紧密型共管；半紧密型共管	行政管理性；公益性
4. 政府与社区间的共管	紧密型共管；半紧密型共管	行政管理性；公益性
5. 社区与 NGO 组织间的共管	半紧密型共管；非紧密型共管	公益性；商业性
6. 社区、政府和 NGO 组织间的共管	半紧密型共管；非紧密型共管	公益性；商业性

共管对象和共管者的关系是共管的两个关键特征，因而，一般对共管的分类也多从共管的对象及共管者之间的关系两个方面进行划分，具体见表 1-1 和表 1-2。

对共管类型的划分，其主要目的是分析不同类型共管的特征，以便在共管中根据这些特征确定合适的共管方法。

1.2.2 共管的主要方法

可以有多种共管方法应用于不同的共管类型，常用的共管方法主要有以下几种：

①通过共建组织进行共管。通过建立共管组织明确共管过程中共管者的职责范围和责权利关系，是一种比较常见的共管形式。

②通过提供信息、技术和服务等援助对一些活动进行共管。这是一种比较松散的共管方法。

③通过合同等协议进行共管。这是一种利益关系比较明确的共管方法。

④通过行政和政策手段进行共管。这是行政管理的一种重要方法，也是中国采用比较多的一种共管形式。

⑤通过合资或股份制的形式进行共管。以资产或资金投入为联结纽带并确定共管中的相互关系，是在商务和企业界常采用的一种共管方法。

⑥通过生产和生活中的一些联系进行的共管。这是在社区中比较常见的共管方法。

1.3 共管在生物多样性保护中的作用

①在生物多样性保护项目中采取社区自然资源共管的方法，可以将社区

的自然资源纳入到整个保护体系中,使生物多样性保护的系统性增强。在中国和世界上绝大多数国家中,都存在保护区同社区在地理上的相互交错,就是说社区所属的自然资源往往同保护区所属的自然资源在地理分布上交织在一起,在这种情况下,如果将社区排斥在保护区的管理之外,就等于将其所属的自然资源从一个完整的生态环境系统中割裂出去,其结果是必然造成生物多样性系统的不完整。如果采取社区共管的方法,就可以在帮助社区发展的前提下,将社区的自然资源在一定程度上纳入保护区大的保护体系之中。保护区和当地社区可以通过共同参与社区自然资源的规划和使用管理,使当地社区对自然资源的使用和社会经济发展方式能在一定程度上同保护区的保护目标统一和协调起来,并使社区自然资源今后的发展变化直接处于保护区的监督之下。这是社区共管的一个重要作用。

②在社区自然资源共管中,社区是自然资源管理者之一,这就消除了被动式保护所造成的保护区同当地社区的对立关系。在共管中,社区既是自然资源的使用者,又是管理者,而且对自然资源的利用是在科学合理规划基础上的可持续性利用,管理是本着有利于生物多样性保护和当地社会经济发展两个基本原则进行的。因而,通过社区自然资源共管就使得社区从被防范者的地位变成了保护者。

③在社区共管中,通过了解当地社区的需求、自然资源使用的情况、自然资源使用中的冲突和矛盾,以及当地社区社会经济发展的机会和潜力,采取多种形式帮助当地社区解决问题,促进其发展,使社区从单纯的生物多样性保护的受害者变成生物多样性保护的共同利益者。从辨证的角度分析,发展和保护是既矛盾又统一的运动过程,矛盾表现在微观和短期利益的冲突上,而统一则表现在宏观和长期利益的一致上。所以,我们在解决发展和保

护之间的矛盾时，既要重视长期宏观效益的统一，也不能忽视对短期微观冲突的解决，在共管中通过帮助社区发展经济和合理使用自然资源，可以使保护和发展短期和微观矛盾最小化。这可以说是社区自然资源共管的独到之处。

④在社区自然资源共管中，给当地社区提供了充分参与生物多样性保护工作的机会。通过当地居民、社会团体、政府机构和其他组织的参与活动，促进了他们对生物多样性保护的了解，增强了生态环境意识，同时增强了对有关法律政策的了解和认识，这对他们改变对生物多样性保护的态度和遵纪守法的自觉性是非常必要的。另一方面，通过共管中的参与，加强了保护区同周边社区的关系，特别是为保护区改善同当地政府之间的关系提供了很好的机会。国内外大量的项目经验证明，生物多样性保护项目如果没有当地政府的协助和支持，将很难取得稳定的效果。

⑤社区共管大大缓解了保护区与周围社区的矛盾。全面启动社区综合管理计划，不仅可以大大缓解保护区与周围社区间的矛盾，而且偷砍盗伐及相关的林证案件也将大大减少，村民参与森林管护的积极性也调动起来。为了缓解保护区与社区间的矛盾，各级政府也深刻认识到，要使保护区森林得到有效保护，单靠保护区管理部门不行，必须解决社区村民的生产生活和经济发展问题，把他们的积极性调动起来，与保护区管理部门一道共同管理。

⑥实施社区共管后，保护区管理机构的职责与职能将发生重大改变。为了吸收居住在保护区周围的社区村民积极参与保护区的管理，使保护区内被保护的野生动植物资源真正得到有效的管理与保护，开展社区共管后，保护区管理部门需要将保护区周围一定地域范围内的社区纳入保护区管理部门的职责范围。因此，不可避免地重新确定保护区管理部门的职能和管理人员的

职责。具体地说，主要包括：第一，自然保护区管理所从原来单纯的巡山护山、监督执法等，扩大到巡山执法、社区发展服务以及社区山林的管理等资源管理与社区发展工作。第二，在保护区管理部门内设置社区发展与技术推广部门，加强农村社区的服务职能。第三，调整保护区管理系统内部的职能及分工，原来由县保护区管理所直接承担的巡山护林和执法工作则下放到乡村管理站以及社区护林员，县级管理所则主要负责执法监督、调解纠纷、周围社区技术指导服务以及部门协调等工作。

⑦社区共管使保护区管理机构综合能力得到加强。社区共管要求保护区工作人员能掌握和独立从事参与性农村调查工作，知道如何从事社区调查、如何接近不同的农户与资源利用群体、如何根据调查目的与内容运用不同的调查方法、工具及技巧收集资料和组织调查等。为此，FCCDP 项目一期和目前的巩固期开展了大量针对保护区工作人员的相关内容的培训，例如：主持人培训、公众意识教育培训、PRA 培训、参与式方法培训、社会林业培训、实用技术培训等，同时开展了大量的社区宣传、社区调查、社区发展规划等社区工作。这些都大大提高了保护区工作人员的农村工作能力与工作技巧，使保护区管理机构综合能力得到加强。

⑧通过社区自然资源共管，使相关自然保护区管理的规章制度得到进一步完善。改进保护区管理部门职能，转变保护区管理人员的观念，关心和解决周围社区村民的生产生活，决不意味着放松保护区的管理和对野生动植物的保护区工作。相反，还进一步加强和完善了有关保护区管理的制度和规定。FCCDP 自在 6 个保护区开展社区共管项目以来，保护区工作人员及社区村民一道先后制定或完善了一系列与保护区及周围社区森林资源管理、保护及利用相关的规定和制度：第一，建立了保护区管理人员的定期检查、巡护

及走访制度。第二，进一步建立健全了基层护林员的护山登记制度。第三，建立健全了有关林政处罚和奖惩制度。第四，在充分尊重当地民族习俗和习惯的前提下，将保护区管理的有关规定纳入到社区“村规民约”中。

⑨社区对“共管”实践的接受，FCCD项目通过在6个保护区的周围社区开展的社区环境行动计划、保护区周边管理计划等活动的实施，社区群众对调查研究人员及保护区工作人员表现出工作热情和认真态度，以及在保护区周边社区所做的大量帮助社区发展经济的实际工作，他们看在眼里、记在心上，对建立社区共管也表现出浓厚的兴趣和积极性。同时，通过这些系列工作，大多数农户都认识到保护森林和建立保护区的重要性，同时改善了保护区与周围社区之间长期存在的“对立”和“不协作”的关系。