

GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY

CHINA NATURE RESERVES MANAGEMENT PROJECT

全球环境基金

中国自然保护区管理项目

自然保护区管理计划 编写指南

国家林业局野生动植物保护司 编著

DEVELOPING
DEVELOPING GUIDE OF NATURE
RESERVE MANAGEMENT PLAN

Department of Wildlife Conservation, State Forestry Administration

中国林业出版社

全球环境基金中国自然保护区管理项目
Global Environment Facility
China Nature Reserves Management Project

自然保护区管理计划编写指南

国家林业局野生动植物保护司 编著

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

自然保护区管理计划编写指南 / 国家林业局野生动植物保护司编著.
—北京: 中国林业出版社, 2002. 1
ISBN 7-5038-3008-5

I. 自... II. 国... III. 自然保护区—管理—计划—编制—指南
IV. S759.99—62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 002667 号

出版: 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

E-mail: cfphz@public.bta.net.cn 电话: 66184477

发行: 新华书店北京发行所

印刷: 北京中租印刷厂

版次: 2002 年 1 月第 1 版

印次: 2002 年 1 月第 1 次

开本: 787mm×960mm 1/16

印张: 12.5

字数: 220 千字

彩插: 10 幅

印数: 1~3500 册

定价: 58.00 元

序

中国是世界上生物多样性最丰富的国家之一，丰富程度在北半球首屈一指。高等植物和脊椎动物分别占到世界总数的 10% 和 14%，仅陆生生态系统类型就多达 599 类，不但为人类的发展提供了不可缺少的食物、纤维、木材、药物和工业原料，而且与物理环境共同构成了人类生存所依赖的生命支持系统。然而，随着经济的发展，人类开发活动的加剧，中国的生物多样性也面临着生境丧失、生态恶化的威胁。公元 1998 年长江嫩江流域的特大洪水、首都北京一年中多达 10 余次的沙尘暴天气已经向世人敲响了生态警钟。

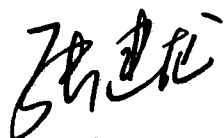
中国政府历来十分重视生物多样性的保护，早在 1956 年就在广东鼎湖山建立了中国第一个自然保护区，经过 40 余年的发展，到 2000 年底，中国已建各种类型的自然保护区 1 276 处，计 1.23 亿 hm^2 ，占国土面积的 12.44%。这些自然保护区保护了中国 85% 以上的珍贵稀有野生动植物和 80% 的具有特殊意义和价值的生态系统，可以说，自然保护区的建立和发展，对中国的自然生态保护和可持续发展，具有极其重要的现实意义。

正确引导自然保护区建设，规范自然保护区管理，对自然保护区发挥生物多样性的保护作用十分重要。1995 年以来，在世界银行的大力支持下，国家林业局野生动植物保护司组织实施了“全球环境基金 (GEF) — 中国自然保护区管理项目”，通过计划制定、人员培训、企业转产、设施建设、信息系统、监测评估等内容向中国全方位介绍了国际上建设管理自然保护区的先进经验。特别是在国内

外专家的指导下，经过项目自然保护区人员的努力，编制完成了9个项目自然保护区的管理计划，引入了一种全新的自然保护区计划体制，促进了自然保护区管理水平的提高。

为推广项目的经验，指导全国自然保护区的建设和管理，我们组织长期从事自然保护区管理工作，并直接参与“全球环境基金(GEF)——中国自然保护区管理项目”实施的严旬、印红、张陕宁和陈立伟等同志编写了《自然保护区管理计划编写指南》，全面介绍了自然保护区管理计划的有关情况。相信本书的出版对指导自然保护区管理计划及总体规划的编制，对保护区的规范建设都会有所帮助，并为关心和从事中国自然保护区管理、研究和教育的人士提供有益的借鉴。

国家林业局野生动植物保护司司长



2001年9月6日

前 言

1956年9月召开的中华人民共和国第一届全国人民代表大会第三次会议,通过了部分著名科学家关于“划定天然林禁伐区,保护自然植被以供科学研究需要”的提案。同年,国务院批准在广东鼎湖山建立全国第一个自然保护区。经过40多年的努力,到2000年底,中国已建各种类型的自然保护区1276处,计1.23亿 hm^2 ,占国土面积的12.44%。其中林业系统管理的自然保护区909处,占全国自然保护区总数的71.2%,总面积1.02亿 hm^2 ,占国土面积的10.63%。其中国家级自然保护区106处,加入联合国教科文组织“人与生物圈”保护区网络的19处,列入《国际重要湿地名录》的7处,列为世界自然遗产地3处。全国85%的陆地生态系统类型、85%的野生动物种群和65%的高等植物群落都受到自然保护区不同程度的保护。同时,这些自然保护区还起到了涵养水源、保持水土、调节气候、防风固沙、改善环境的重要作用。国家一直十分重视加强自然保护区的建设管理工作,1985年和1994年,国务院批准颁布了《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》和《中华人民共和国自然保护区条例》,各省级人民代表大会或政府也相应制定了本地区自然保护区管理条例或办法,使我国自然保护区的管理工作逐步纳入法制化的轨道。

根据我国政府申请,1995年6月,“全球环境基金(GEF)”董事会批准资助中国政府执行“中国自然保护区管理项目”。该项目总

目标是：“通过采取具有创新性的组织、计划制定、技能开发、信息管理以及把当地社区结合到自然保护区管理之中的方法，来加强生物多样性保护。”项目旨在通过帮助自然保护区编制管理计划、改善保护管理工作条件、完善工作人员职责和开展社区共管等活动，加强自然保护区管理；停止陕西长青林业局采伐工作，转产安置采伐工人，建立陕西长青国家级自然保护区，加强大熊猫保护工作；加强自然保护区组织机构建设，建立培训教员小组，培训自然保护区工作人员，提高管理人员业务水平；建立信息系统，强化自然保护区数据管理工作；支持自然保护区开展科研活动，提高工作人员科研能力和解决保护管理工作中遇到的实际问题。该项目由国家林业局，福建、江西、湖北、云南、陕西省林业厅以及武夷山、鄱阳湖、神农架、西双版纳、太白山、佛坪、长青、周至、牛背梁自然保护区（以下简称项目保护区）实施。5年来，项目保护区在各个方面都取得了可喜的进展，特别是经过编制管理计划，不但提高了项目自然保护区管理工作的计划性，而且给中国自然保护区管理工作引入了新的规划机制和体系。

指导每个项目保护区编制管理计划是“GEF 中国自然保护区管理项目”的主要内容之一。目的在于指导项目保护区提高管理水平，加强野外保护，增强管理工作的计划性，希望做到利用有限的资金解决生物多样性保护所面临的最紧迫问题。1995 年项目启动后，每个项目保护区随即开始了管理计划编制的准备工作，并派员参加管理计划编写专门培训。在随后两年多时间里，每个项目保护区都大致上经历了成立管理计划编写机构→资料收集→编写管理计划（包括编写初稿、修改初稿、征求意见稿和成稿）几个阶段，最终完成了各自保护区的管理计划。管理计划编写人员和技术咨询专家一致认为，通过编制和实施管理计划，系统地回顾了保护区的基本情况，

对保护区自身有了客观的认识，对存在的问题进行了比较准确的分析和评价，提出了切实可行的解决办法和管理措施；对保护区的总体目标进行了再论证，提出了更加适合自身状况和当前发展需要的总体目标；改进了野外巡护工作程序，加强了野外保护工作中数据的收集工作。

自然保护区编制管理计划在我国是比较新颖的事物，国内没有现成的经验可以借鉴，国际上一些通行的做法与我国的实际情况不尽相融。编制工作启动之初，尽管原林业部保护司组织有关专家准备了自然保护区管理计划大纲，并邀请国际咨询专家分别在陕西佛坪和湖北神农架国家级自然保护区举办了“自然保护区管理计划编制培训班”，专门介绍了国际上关于管理计划的概念、内容、编制步骤等知识，但仍有许多不协调和难以操作的疑点，特别是思想上的不同看法。后来在实际编写过程中，随着许多技术上的难点或疑点被逐步解决，编写人员对管理计划的看法也发生了根本性的转变。他们表示，尽管我国自然保护区编制管理计划目前仍有一定难度，但确实有助于推动管理工作的发展，并建议向国内自然保护区推广这一做法。考虑到管理计划将会对我国自然保护区发展建设发挥积极作用，在“GEF 中国自然保护区管理项目”的资助下，国家林业局野生动植物保护司组织主要从事 GEF 项目实施的人员，结合各项目保护区编制管理计划的实践经验，整理、修改和提炼管理编写的内容、步骤及要点，编写了这本《自然保护区管理计划编写指南》，希望今后在全国自然保护区管理计划的编制工作中起到推动作用。

由于管理计划涉及到自然保护区的方方面面，特别是对编制管理计划需要的自然保护区本底数据，具体要求的程度也因自然保护区不同而变化，在数据收集上也存在不同的技术方法。因此，我们在编写本指南时，确立了尽量向自然保护区介绍如何简便编写管理

计划的思想。建议自然保护区根据各自实际情况编制管理计划。

本书由严旬、印红、张陕宁、陈立伟承担编写工作。在本书编写过程中，国家林业局野生动植物保护司和世界银行贷款项目管理中心领导和同事给编制工作以极大的关注和支持，在此对他们以及项目保护区管理计划编写人员所作出的辛勤努力表示衷心的感谢。

《自然保护区管理计划编写指南》编写组

2001年9月

Foreword

In September 1956, the Third Session of the First National People's Congress adopted a proposal submitted by some well-known scientists, which was entitled: *Designating Log Ban Areas in Native Forests for Natural Vegetation Protection to Satisfy the Needs of Scientific Research*. In the same year, the State Council approved the establishment of China's first nature reserve of Dinghushan in Guangdong Province. With the efforts of over 40 years, 1276 nature reserves of different types had been established throughout the country by the end of Year 2000 covering a total area of 123 million hectares or 12.44% of China's total land area. Among these nature reserves, 909 reserves or 71.23% of the total are under the administration of the forestry sector covering a total area of 103 million hectares or 10.63% of China's total land area, of which 155 are national level nature reserves, 19 are registered sites for the Man And Biosphere (MAB) Network, 7 are incorporated in the Ramsar List of Wetlands of International Importance and 4 are sites of the world's natural heritage. In China, 85% of the Land ecosystems, 85% of the wild fauna population and 65% of the higher plant communities are protected Within nature reserves. Meanwhile, these nature reserves also play a important role in protecting the water sources, water and soil conservation, climatic adjustment, windbreaking and sand fixation, and environmental improvement, etc. The State has given top priority to strengthening the development and management of nature reserves. In 1985 and 1994 respectively, the State Council approved the promulgation of the Measures for Management of Forest and Wildlife Nature Reserves and the Regulations of the People's Republic of China on Nature Reserves, the local people's congress and the local governments at different levels subsequently issued local regulations and measures for nature reserve protection and management. These efforts have led China's nature reserve management down to the track of legalization.

At the request of the Government of China, the Global Environment Facility

(GEF) Council approved in June 1995 to financially support the Government of China to implement China Nature Reserves Management Project. The main objective of the project is "to enhance biodiversity conservation through testing of innovative approaches to organization, planning, skills development, information management, and the integration of local communities into reserve management." The project aims to strengthen nature reserve management through such activities as providing assistance to project nature reserves in development of management plan, improvement of the working conditions for protection and management, improvement of the functions of the working staff and implementation of the co-management program; Establishing Changqing National Nature Reserve in Shaanxi Province to protect the Giant Panda while stopping forest harvest in Changqing Forestry Bureau and relocating forest workers; strengthening the institutional capacity of project nature reserves and establish trainers team to train large numbers of the reserve staff members and raise the competence of the management staff; developing information systems to strengthen nature reserve data management and; supporting nature reserve research to enhance the staff's ability to undertake research and solve the practical problems encountered in conservation and management activities. In the last 5 years, the project has been implemented by the State Forestry Administration, forestry departments in Fujian, Jiangxi, Hubei, Yunnan and Shaanxi provinces as well as nature reserves of Wuyishan and Poyang Lake, Shennongjia, Xishuangbanna, Taibaishan, Foping, Changqing, Zhouzhi, Niubeiliang. The project nature reserves have achieved remarkable progress in all regards. In particular, development of the management plan has not only improved the planned management of the nature reserves, but also introduced a new and innovative planning mechanism for nature reserve management in China.

It is one of the major responsibilities of China Nature Reserves Management Project to provide guidance to the project nature reserves. The objective is to guide the project nature reserves in raising their management ability, strengthening field protection, planning management activities and eventually to solving the most urgent problems encountered in biodiversity conservation with the limited funds. After the project commenced in 1995, all the project nature reserves have started immediately the preparation of the management plan and sent staff to attend special training on developing of management plans. In the following two years, each na-

ture reserve experienced 3 stages before completion of its nature reserve management plan, i.e.: establishment of the management plan developing group—data collection—developing of the management plan (including drafting, amendment and revision, request for comments and final version) . The nature reserve staff participated the development of the management plan and the technical consultants all expressed that, through developing of the management plan, every nature reserve had reviewed through a holistic approach the current status of the nature reserve, had an objective awareness of the nature reserve, particularly made fairly accurate analysis and assessment of the current problems in the nature reserve, and proposed practical solution and management measures. All project nature reserves had made reevaluation of their overall objectives in the process of formulating the management plan, and proposed amended overall objectives that better fit their conditions and the current needs for development. All project nature reserves had improved their field patrol procedures and strengthened data collection in field protection activities.

Because development of nature reserve management plan is a new issue in China, no successful experiences can be drawn and the international practice does not fit all the Chinese situations. In the early period of the developing process, there were many inharmonious and inoperable points including different ideological views, despite of the fact that the Department of Wildlife Conservation of the former Ministry of Forestry prepared through an expert panel an outline for the nature reserve management plan and conducted by international experts training workshop on formulation of nature reserve management plan in Foping of Shaanxi Province and Shennongjia of Hubei Province respectively to introduce internationally acknowledged concept, components and steps in developing of the management plan. In the following process of actual development, many technically difficult and doubtful points were overcome and the views of drafters of the management plan had fundamental changes. They expressed that, although it was difficult then for the Chinese nature reserves to formulate a management plan, it was indeed true that the management plan was helpful in promoting development of nature reserve management, and thus recommended to extend such a practice to other nature reserves in China. In consideration of the potential role the management plan will play in promoting nature reserve development in China, we, the people engaging in

this GEF project implementation, developed the present Guide to the Developing of Nature Reserve Management Plan through collection, amendment and extraction of the components, steps and key points in developing of the management plan and by taking into account of the practice of the project nature reserves in management plan development. We sincerely hope that the present Guide could play some role in the future in promoting development of management plan in China's nature reserves.

As a matter of fact, the management plan relates to all aspects of a nature reserve. In particular, the baseline data and extent of requirements necessary for developing of management plan differ from one nature reserve to another and there are many different methodologies in data collection. Within this context, the approach of how to develop simple but clear management plan was determined before actual developing and it was recommended that each nature reserve should develop its management plan in light of its own specific conditions. The present Guide not only is a summary of the development of the GEF project nature reserve management plan, but also makes necessary adjustment in the components and order of the outline of the management plan. It is our hope that the Guide will better fit the practical situation in China.

The present Guide was prepared by Yan Xun, Yin Hong, Zhang Shanning and Chen Liwei. During the formulation process of the Guide, the heads and staff members of the Department of Wildlife Conservation and the World Bank Loan Projects Management Center of the State Forestry Administration gave their great supports and concerns. Hereby, the working team of the Guide would like to extend our heartfelt thanks to them and the drafters of the individual nature reserve management plans for their efforts and valuable contribution.

Working Team of Guide of Nature Reserve Management Plan
September, 2001

目 录

序

前言

1 自然保护区管理概述	(1)
1.1 自然保护区的基本概念	(1)
1.1.1 自然保护区的基本含义	(1)
1.1.2 自然保护区的功能	(1)
1.1.3 自然保护区的类型	(1)
1.1.4 自然保护区的目的和作用	(2)
1.1.5 自然保护区的功能区划	(3)
1.1.6 自然保护区的分级	(3)
1.1.7 自然保护区的命名	(4)
1.1.8 自然保护区的区划和选建原则	(4)
1.2 自然保护区管理概述	(5)
1.2.1 自然保护区管理的定义	(5)
1.2.2 自然保护区管理的基本要素	(5)
1.2.3 自然保护区管理的特点	(6)
1.2.4 自然保护区管理的内容	(6)
1.3 自然保护区管理方法和形式	(8)
1.3.1 方法	(8)
1.3.2 自然保护区管理形式	(9)
1.4 自然保护区管理体系	(10)
1.4.1 中国自然保护区管理体系的基本构成	(10)
1.4.2 管理体制和管理机构	(11)
1.4.3 自然保护区管理体系的运行机制	(12)
1.5 自然保护区法律法规建设	(13)
1.5.1 有关立法的基本概念	(13)

1.5.2 中国有关自然保护区建设和管理的法律法规	(14)
2 自然保护区管理计划	(16)
2.1 自然保护区管理计划的概念	(16)
2.1.1 管理计划的定义	(16)
2.1.2 管理计划的地位和必要性	(16)
2.1.3 管理计划和总体规划的关系	(16)
2.2 管理计划的目的和作用	(17)
2.2.1 编制管理计划的目的	(17)
2.2.2 管理计划的作用	(17)
2.3 管理计划的基本情况	(18)
2.3.1 管理计划的内容	(18)
2.3.2 管理计划的时限	(19)
2.3.3 管理计划的文字	(19)
3 自然保护区管理计划编制程序和方法	(20)
3.1 成立机构, 确定人员, 明确分工	(20)
3.2 背景资料收集、核实、归类	(21)
3.2.1 背景资料	(21)
3.2.2 资料整理和补充	(21)
3.3 自然保护区存在问题的分析、确定、排序	(21)
3.3.1 资料分析	(21)
3.3.2 问题确定	(22)
3.3.3 问题排序	(22)
3.4 讨论解决问题的多种办法	(22)
3.5 设置保护管理项目	(23)
3.6 编写管理计划	(23)
3.7 征求意见	(23)
3.8 修改完成管理计划文本	(23)
4 自然保护区管理计划的审批和实施	(25)
4.1 管理计划审批程序	(25)
4.2 管理计划的实施	(25)
4.3 管理计划的调整和修改	(26)

4.4 管理计划实施效果评价·····	(26)
5 自然保护区管理计划大纲及分述·····	(28)
5.1 执行概要·····	(28)
5.2 前言·····	(28)
5.3 目录·····	(28)
5.4 自然保护区基本情况描述·····	(28)
5.4.1 位置、面积、边界和功能分区·····	(28)
5.4.2 历史沿革、法律地位和主要保护对象·····	(29)
5.4.3 自然条件·····	(29)
5.4.4 生物资源·····	(30)
5.4.5 自然保护区的景观资源·····	(31)
5.4.6 社会经济条件·····	(31)
5.4.7 自然保护区保护管理现状·····	(32)
5.4.8 自然保护区经济活动·····	(34)
5.4.9 对外合作·····	(36)
5.5 自然保护区现状评价·····	(36)
5.5.1 自然保护区重要性论证·····	(36)
5.5.2 保护工作中存在的威胁因子·····	(37)
5.5.3 管理工作中面临的限制因素·····	(37)
5.5.4 消除威胁因子和克服限制因素的对策·····	(37)
5.5.5 保护管理具体目标·····	(38)
5.6 管理措施·····	(39)
项目 5.6.1 建立健全保护法律法规·····	(40)
项目 5.6.2 完善边界和功能分区·····	(40)
项目 5.6.3 自然资源和生态系统保护管理体系·····	(41)
子项目 5.6.3.1 自然保护区管理机构执法体系建设·····	(41)
子项目 5.6.3.2 加强野外巡护工作·····	(41)
子项目 5.6.3.3 森林防火体制建设·····	(41)
子项目 5.6.3.4 防止基因污染问题·····	(42)
子项目 5.6.3.5 公众教育培训·····	(42)
子项目 5.6.3.6 外来人员入区的管理·····	(42)
子项目 5.6.3.7 自然保护区内社区生产生活管理·····	(42)

子项目 5.6.3.8 遭到破坏或退化栖息地的恢复或改造	(42)
项目 5.6.4 可持续性经济发展	(42)
子项目 5.6.4.1 生态旅游的发展	(44)
子项目 5.6.4.2 种植业的发展	(44)
子项目 5.6.4.3 养殖业的发展	(44)
子项目 5.6.4.4 社区现有生产力结构的调整	(44)
项目 5.6.5 研究和监测	(44)
子项目 5.6.5.1 自然保护区监测	(45)
子项目 5.6.5.2 自然保护区科研	(45)
项目 5.6.6 组织机构发展	(46)
子项目 5.6.6.1 完善自然保护区的机构设置,明确岗位职责 ..	(47)
子项目 5.6.6.2 完备自然保护区内部管理工作	(47)
子项目 5.6.6.3 提高人员素质	(47)
子项目 5.6.6.4 提高筹资能力,加强资金管理	(47)
项目 5.6.7 区域性协调发展	(47)
项目 5.6.8 保护管理基础设施和设备发展	(48)
子项目 5.6.8.1 完善基础设施	(49)
子项目 5.6.8.2 完善基础设备	(49)
子项目 5.6.8.3 完善人员装备	(49)
子项目 5.6.8.4 设施设备装备使用管护	(49)
5.7 行动时间表、预算	(49)
5.7.1 行动时间表	(49)
5.7.2 预算	(49)
5.7.3 行动计划和资金预算说明	(49)
5.8 参考文献	(54)
5.9 附件	(55)
附件 1 自然保护区批准文件、执法委托文件	(55)
附件 2 自然保护区管理办法	(55)
附件 3 自然保护区野外巡护方案	(55)
附件 4 自然保护区监测计划	(58)
附件 5 四川唐家河自然保护区岗位职责和内部管理制度	(59)
附件 6 自然保护区职工培训计划	(96)