

自然保护区 管理、评价指南 与建设技术规范

张更生 郑允文 编著
吴小敏 蒋明康

759.9
12

中国环境科学出版社

自然保护区管理、评价指南 与建设技术规范

张更生 郑允文 编著
吴小敏 蒋明康

中国环境科学出版社
北京

(京)新登字 089 号

图书在版编目(CIP)数据

自然保护区管理、评价指南与建设技术规范/张更生等编著.

—北京:中国环境科学出版社,1995.11

ISBN 7-80093-795-X

I. 自… II. 张… III. 自然保护区—环境管理—规范

IV. S759.9-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 09072 号

**自然保护区管理、评价指南
与建设技术规范**

张更生 郑允文 编著
吴小敏 蒋明康

中国环境科学出版社出版

(100062 北京崇文区北岗子街 8 号)

北京市通县永乐印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

1995 年 11 月第 一 版 开本 787×1092 1/32

1995 年 11 月第一次印刷 印张 4 7/8

印数 1—2000 字数 108 千字

ISBN 7-80093-795-X/X·947

定价:6.50 元

前 言

建立自然保护区是自然保护事业的一项重要措施。自然保护区对保护自然环境和自然资源,保存、拯救某些珍稀濒危的生物物种,维护自然生态平衡能发挥重要的作用。我国自1956年建立第一个自然保护区——广东鼎湖山自然保护区以来,自然保护区已取得很大发展,特别是近十几年来,自然保护区的建设速度更快,到1993年底,全国已建立自然保护区763个,总面积6618平方公里,约占国土面积的6.8%,初步形成了全国性的自然保护区网络,建区工作取得了显著的成绩。但是,划出一定范围建立自然保护区只是工作的初始,如何巩固已建的自然保护区,充分发挥自然保护区的各种功能,实现自然保护的长远目标,其关键问题是如何建设和管理评价自然保护区,尤其是按照科学规范化的方式建设与管理自然保护区,这是一项长远、根本的任务,已引起各级政府和自然保护区管理部门的高度重视。

由于我国绝大部分自然保护区是在80年代以后建立起来的,从总体说来,自然保护区发展历史不长,尚处于初级阶段,许多自然保护区存在着建设力量薄弱,管理水平低下的问题,甚至有些自然保护区至今还未建立必要的管理机构,有些虽建有管理机构但很不健全,一些自然保护区的边界尚不明确,缺乏总体发展规划和管理规章制度,没有开展科学研究和生态监测等。因此,编制自然保护区管理、评价指南和建设技术规范,目的就在于加强自然保护区的规范化建设和科学管理,为自然保护区的基础设施建设、管理机构设置、制定发展规划、开展科学研究和生态监测、进行法制建设、探索资源

的保护和合理利用等提供方法和指导,从而提高自然保护区的建筑设计水平和工程质量,完善各类保护设施,尽快发挥自然保护区保护自然环境和资源的核心作用,开创一条有中国特色的自然保护区建设道路。

本书内容是国家环境保护局 1991 年下达给国家环境保护局南京环境科学研究所的自然保护区管理指南等研究课题的成果总结,参加编写人员有:自然保护区管理、评价指南:张更生、郑允文、蒋明康、吴小敏、薛达元,自然保护区建设技术规范:张更生、吴小敏。国家环境保护局王礼嬭、赵宏,吉林省环境保护研究所白效明对本书的编写提供了帮助和支持,在此表示衷心感谢。由于编写者的水平所限,管理、评价指南与建设技术规范不足和错误之处在所难免,欢迎读者们不吝指正。

1994 年 12 月

目 录

第一章 自然保护区管理概述.....	(1)
第一节 自然保护区管理的作用.....	(1)
第二节 自然保护区管理的主要内容.....	(3)
第二章 自然保护区的科学管理体系.....	(6)
第一节 建立自然保护区的科学管理体系.....	(6)
第二节 自然保护区管理系统的主要职责.....	(9)
第三节 落实科学管理的主要措施.....	(12)
第三章 制定自然保护区的规划.....	(15)
第一节 规划的基本要求.....	(15)
第二节 自然保护区规划内容.....	(17)
第三节 规划的程序和步骤.....	(20)
第四章 自然保护区的法制管理.....	(23)
第一节 法制管理的意义.....	(23)
第二节 制定自然保护区的管理法规.....	(24)
第三节 加强自然保护区的法制管理措施.....	(25)
第四节 法律责任.....	(27)
第五章 自然保护区的科研监测与宣传教育.....	(30)
第一节 自然保护区的科学研究内容.....	(30)
第二节 自然保护区开展科学研究的方法与管理要点.....	(33)
第三节 自然保护区生态监测的方式与内容.....	(37)
第四节 加强自然保护区的宣传教育.....	(39)

第五节	加强人员培训与稳定职工队伍	(42)
第六章	自然保护区资源的保护与合理利用	(44)
第一节	自然保护区资源的保护	(44)
第二节	自然保护区的分区保护	(48)
第三节	自然保护区资源的保护措施	(50)
第四节	自然保护区资源适度开发利用方式	(52)
第五节	自然保护区旅游活动的开展和管理	(55)
第七章	自然保护区与地方社会的协调发展	(61)
第一节	与地方组织、居民的关系	(61)
第二节	与地方的联营管理	(64)
第三节	劳力的引导与转向	(66)
第八章	自然保护区评价导则	(69)
第一节	概述	(69)
第二节	评价指标分析	(70)
第九章	自然保护区评价标准和评价方法	(84)
第一节	分类综合评价指标和赋分标准	(84)
第二节	评价方法	(96)
第十章	自然保护区的分级管理与评价	(98)
第一节	国家级自然保护区的管理与评价	(98)
第二节	省级自然保护区的管理与评价	(105)
第十一章	自然保护区建设技术规范(初稿)	(111)
第一节	总则	(111)

第二节	自然保护区总体规划	(111)
第三节	自然保护区建设程序	(114)
第四节	建设内容	(119)
附录 1	自然保护区土地利用现状分类及标准	(129)
附录 2	中华人民共和国自然保护区条例	(134)
参考文献		(144)

第一章 自然保护区管理概述

第一节 自然保护区管理的作用

一、自然保护区的管理

自然保护区作为保护和利用自然环境和自然资源的重要基地,是国家自然保护事业最基本的建设之一。自然保护区的基层管理部门是国家和地方政府为了自然保护目的而成立的社会公益性事业实体,它承担着保护和管理自然保护区的繁重任务,是社会主义物质文明建设和精神文明建设的一个组成部分。各级人民政府和自然保护区业务主管部门历来都十分重视对自然保护区的管理,以求达到保护好自然环境和资源,维持区域生态平衡,更好地为国家经济建设和社会精神文明建设服务的目的。

自然保护区的管理体系是在多学科、多部门共同参与下,由多级管理层次所组成的复杂体系。其学科涉及到自然、社会、经济和工程技术等领域,以及有关行政、治安、法律、经济等部门,这些组成因素彼此相互渗透和制约,共同影响整个管理系统的运转。因此,自然保护区的管理,必须综合运用行政、科研、公安保卫和经营开发等手段来实现,以求获得最佳的管理效果。

自然保护区的管理分为中央、地方和自然保护区三级管理层次,各级管理层次的权力和职责有所不同,但彼此又密切

有关。国务院环境保护委员会的执行机构国家环境保护局和中央其它自然保护区的行政主管部门共同构成自然保护区的中央一级管理层次,主要负责制定和发布有关自然保护区的方针、政策和法律、法规,是行使对自然保护区宏观指导、监督检查和协调管理的部门。地方人民政府(包括省、市、县)的自然保护区行政主管部门,组成二级管理层次,业务上接受中央主管部门的指导,其主要职能与中央政府同类机构相似。基层自然保护区管理机构是第三级层次,是受上级有关部门委托,执行中央和地方政府的自然保护和自然保护区方针、政策、法规和规定,对所管辖的自然保护区实施一系列具体建设和管理的事业部门,在自然保护区内部,又根据管理任务的不同,可再划分出一定的管理层次。

二、自然保护区管理在自然保护区建设中的地位与作用

自然保护区在被批准建立之后的主要任务就是按照自然保护区建设程序进行系列建设,使其在规划确定的时期内发挥自然保护区应有的功能。在自然保护区建设过程中,同样重要的问题是如何通过科学管理,加快自然保护区的建设步伐,提高建设质量。做到在一个自然保护区全部的建设过程中,必须把科学管理始终摆在重要位置上,使自然保护区的建设能在正确的轨道上运行。

全面的自然保护区建设应当包括基础设施建设和管理方面建设的内容,亦即任何自然自然保护区均应包括有硬件和软件建设两部分。自然保护区的硬件建设即指基础设施建设,包括自然保护区的各种保护、科研和经营等基础工程建设,如兴建办公和生活房屋工程、供电与给排水工程、道路与通讯工程、科研与旅游工程等。而自然保护区的软件建设,则包括自然保护区管理机构建设、自然保护区的管理条例和法规建设、

自然保护区的科研与经营管理、自然保护区对资源与其他保护对象的管护、自然保护区的宣传教育和旅游开发等。此外,对于长期居住在自然保护区内部和周围地区的居民,如何合理妥善地解决这些居民的生产和生活,帮助当地居民提高生产技能和生活水平,也是自然保护区管理建设的组成部分之一。

在任何一个自然保护区的建设过程中,自然保护区的管理都占据着十分重要的地位,从中国目前大多数自然保护的实践来看,科学和有效的管理,是实施自然保护区建设的重要保证。只有自然保护区管理工作走上科学和有效管理的轨道,自然保护区的建设才能顺利进行。这也就是说,自然保护区的管理也是其全面建设的重要组成部分,对实施自然保护区全面建设有着密不可分和积极的促进作用。如果没有一个行之有效的自然保护区的科学和有效的管理,任何一个自然保护区都不能进行正常的建设,当然也不可能实现对各种资源和特有保护对象的有效保护,自然保护区的各种功能也就不能完全发挥出来。

第二节 自然保护区管理的主要内容

自然保护区管理的主要内容有以下几个方面:

行政管理:这是自然保护区极为重要的管理环节,行政管理部门是通过实施组织、计划、人事、宣传教育、基本建设、财务等部门职责,发挥着承上启下、沟通协调的作用。一个强有力的行政管理系统,有利于提高自然保护区领导的决策水平,有利于提高自然保护区各项工作的效率,健全自然保护区内部规章制度,促进自然保护区规范化建设,搞好与当地群众的关系,改善职工生活,稳定职工队伍等。

科研和科普管理:在自然保护区内从事各种科学研究,一方面自然保护区的重要功能之一,同时也必须对其加以管理。自然保护区的科学研究,一般可分为常规性和专题性研究。一般性的常规研究,包括资源调查、观测与监测等;而专题性研究,则包括对区内物种、种群生态系统进行更加专业化和较高水平的研究。自然保护区科研管理内容主要包括资源的动态调查与监测、重点保护物种个体和种群生态研究、建立基因库、信息库、资源档案以及有关的国际合作和交流等。在搞好科研管理的同时,还必须大力加强科普管理,尤其是新建立的自然保护区,科普宣传教育工作有着更重要的作用,可提高和启发群众支持和维护自然保护区各项事业的积极性。

法制管理:自然保护区的法制管理是加强自然保护区管理的重要手段。法制管理一方面包括要严格执行由中央和地方各级人民政府所颁布的有关自然保护的各項法律、法规、条例等;另一方面也包括根据管理的需要,执行由本保护区制定的管理规定、办法、制度等。为保证法制管理的顺利进行,自然保护区要建立执法的专门机构,配置执法人员,行使对自然保护区的治安、保护等項管理。

自然环境与自然资源的保护管理:这是任何自然保护区管理中的核心内容和首要任务。这一工作做的好坏,将直接影响和关系到自然保护区的生存和价值。这方面的内容具体又包括在编制自然保护区规划的前提下,进行自然保护区内部的区划,实施保护工程的建设;对生物资源和生态环境以及特有生物物种实行行之有效的保护措施,防范自然灾害,对已受到影响或破坏的生态环境进行恢复与保护等。

资源合理与适度开发经营管理:中国特有的国情决定了国家和地方政府目前还不可能拿出足够的经费以解决各自然保护区的管理与建设投资,在这种情况下,有条件的自然保

保护区在不影响其保护对象的情况下,对其内部自然资源进行适度而合理的开发利用,不仅应当允许,也是必要的。当然,这种开发只能以不破坏或者对自然保护对象还有一定的保护效果的前提下进行。

自然保护区旅游管理:自然保护区内除绝对保护的核心区和仅供科学研究观测的缓冲区外,可在实验区开展适当规模的旅游活动,这是当前我国自然保护区开发利用资源的重要方式之一。在自然保护区内划定一定的区域与路线进行旅游开发,一方面可对人们进行自然保护知识的宣传教育,另一方面也可为自然保护区管理和建设积累一定数量的资金。

自然保护区内和周围地区居民生产和生活的管理:自然保护区必须处理好与当地居民的关系,如何管理好区内和周围地区居民的生产与生活,是关系到自然保护区能否进行有效管理的重要方面。妥善地解决和改善好这些居民的生产和生活,并尽可能地把这些居民吸收到自然保护区的管理与建设当中,对于自然保护区功能的全面发挥,具有重要的作用。

第二章 自然保护区的科学管理体系

第一节 建立自然保护区的科学管理体系

一、建立科学管理体系的意义

自然保护区尽管存在着类型和等级上的很大差别,但是各类自然保护区的基本任务却是一致的,即是实施对各类保护对象的妥善保护,发挥自然保护区的各种功能,通过科研、经营开发等举措,获得最佳的生态、经济和社会效益,取得最好的保护效果。为达此目的,最重要的保证条件就是要建立起自然保护区完整的科学管理体系,即是在自然保护区内建立起上下结合、职责分明、联系密切、效率高的科学有效管理,实行在自然保护区决策领导机构的统筹领导与协调下,各职能部门分工管理负责制。通过管理系统的正常运转,实施对自然保护区的全面管理,对促进自然保护区的各项建设,提高整体管护水平,实现自然保护区的保护目标和基本任务等具有重要的理论与实践意义。

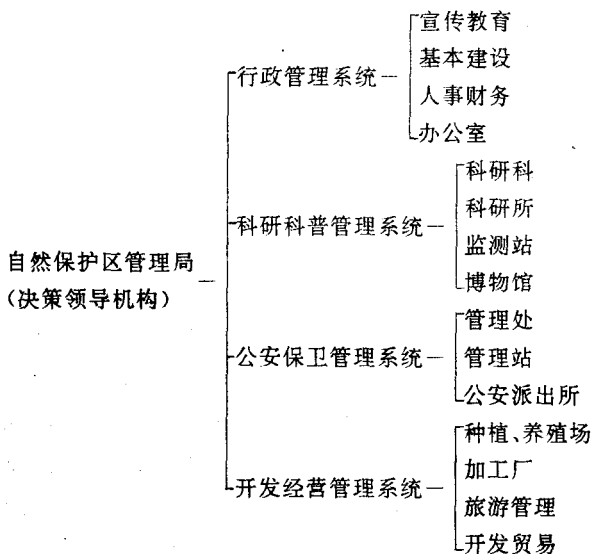
二、管理机构的设置

自然保护区管理局(处)是保护区内最高决策领导机构。一般说来,在具有重要保护意义和特殊科学价值的国家级及部分地方级自然保护区内,可设置自然保护区管理局(处),并与政府部门的行政级别相对应,其它地方级自然保护区可设置自然保护区管理处(站、所)。

根据自然保护区的保护目的和任务,管辖范围大小和经营项目等,在国家级和部分地方级自然保护区管理局(处)下,建立行政、科研、保护、经营等管理系统,设置职能管理部门,由自然保护区分管主任分别负责各系统工作。各部门可再根据需与可能设置基层管理机构。

其它地方级自然保护区管理处(站、所),在领导机构下直接设置职能管理部门,不再设置基层管理机构。

自然保护区管理机构框架如图所示。



自然保护区管理机构框架图

三、人员配置

自然保护区的管理机构是国家事业单位,根据管理工作需要,自然保护区都须配备具有一定管理经验和良好素质的

管理干部。我国自然保护区管理人员的配置是个很复杂的问题,一般说来,管理人员的配置可参照自然保护区的位置、面积、规模、资源丰富程度、以及行政、科研、公安保卫、生产经营等任务确定。但事实上,各地区自然保护区在人员配置上都存在着差别,而且普遍受编制、经费等因素影响,其人员编制多贯彻少而精的原则,尽量压缩非生产性人员。根据调查分析和参考国外资料,初步确定我国自然保护区人员编制的参考标准见下表:

规 模	面积(ha)	编制(人)
小型自然保护区	<1000	<10
中小型自然保护区	0.1~1.0 万	10~30
中型自然保护区	1~5 万	30~50
大型自然保护区	5~20 万	50~200
特大型自然保护区	>20 万	200~300

自然保护区各类人员组成比例参考以下标准:

行政管理人员(包括领导干部)一般不超过职工总数的30%;技术人员(包括技术干部和技术工人)一般不应低于职工总数40%;其他人员(包括公安和后勤人员)一般不超过职工总数的30%。技术人员中,要注意配备一定数量具有不同专长的中、初级技术职称的人员。自然保护区也可根据需要聘请有关专家任科学顾问。

从事自然保护区生产开发的工人应根据其工作特点和实际需要,在安排好整体生产阶段和工序之间劳力平衡的前提下,可按定额确定编制和聘用,并注意从聘用人员中,选拔优秀工人作为干部。

自然保护区劳动力来源,应充分发挥当地优势,合理利用

职工内部和当地居民多余劳动力。经营项目可采用各种经济承包责任制,以不同形式进行联营或承包(集体和个人)经营,充分调动自然保护区内居民从事保护区事业活动的积极性。尤其要吸收当地人员充任站、哨一级管理人员和巡护员、防护员等。

自然保护区的多种经营(资源开发、种植养殖、旅游服务等)生产单位的职工,不列入自然保护区编制。

第二节 自然保护区管理系统的主要职责

(一)自然保护区管理局(处)主要职责:

1. 贯彻执行国家及省、市有关自然保护区的方针、政策、法律和法规;

2. 组织制定自然保护区的短期和中、长期发展规划;

3. 组织制定自然保护区的管理制度、条例、规定和措施;

4. 调查、评审各类自然资源的保护与开发利用方案;

5. 全面负责保护和管理好自然保护区的自然资源(包括土地、森林、草地、水域、滩涂、动物、植物、矿物等)、自然环境和自然历史遗迹;

6. 对外业务联系(包括协调与当地政府、群众团体的关系,批准对外合同、协议、外宾参观访问、学术交流等);

7. 领导思想、文化教育、业务培训;

8. 指导、协调、监督检查各职能部门的工作;决定干部任免、职工的表彰、奖励和处分。

(二)行政管理系统主要职责:

1. 上、下级机关行政、文书、后勤业务;

2. 人事、劳资、职工文化教育;

3. 财务、审计;