

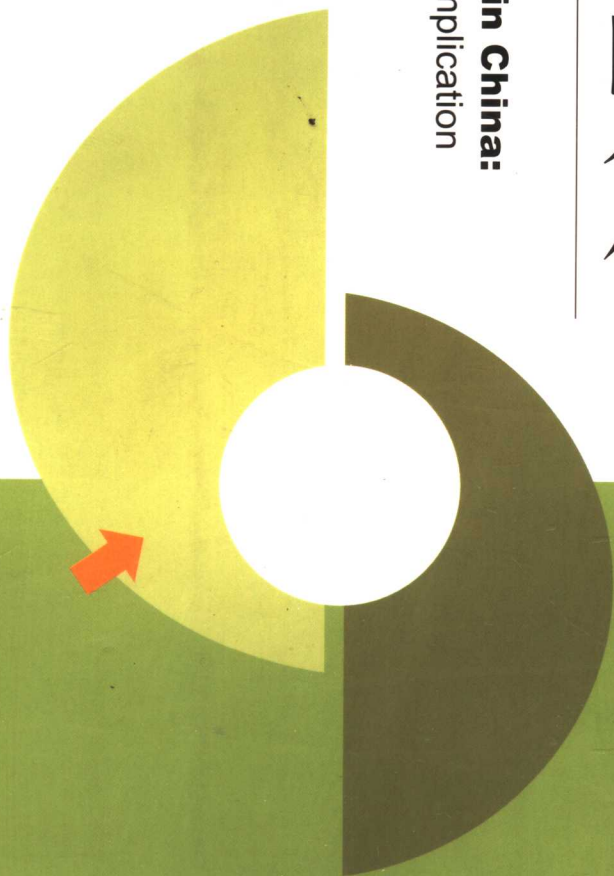


李小云 左 停 靳乐山[◎]主编
中国农业大学人文与发展学院学术文库

共管：

从冲突走向合作

Co-Management
of Natural Reserves in China:
Experiences and Policy Implication



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国农业大学人文与发展学院学术文库

共管：从冲突 走向合作

Co-Management
of Natural Reserves in China:
Experiences and Policy Implication

主 编 / 李小云 左 停 靳乐山



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

共管：从冲突走向合作 / 李小云，左停，靳乐山主编. —北京：社会科学文献出版社，2006.5

(中国农业大学人文与发展学院学术文库)

ISBN 7-80230-054-1

I. 共... II. ①李... ②左... ③靳... III. 自然保护区 - 可持续发展 - 研究报告 - 中国 IV. S759.992

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 025128 号

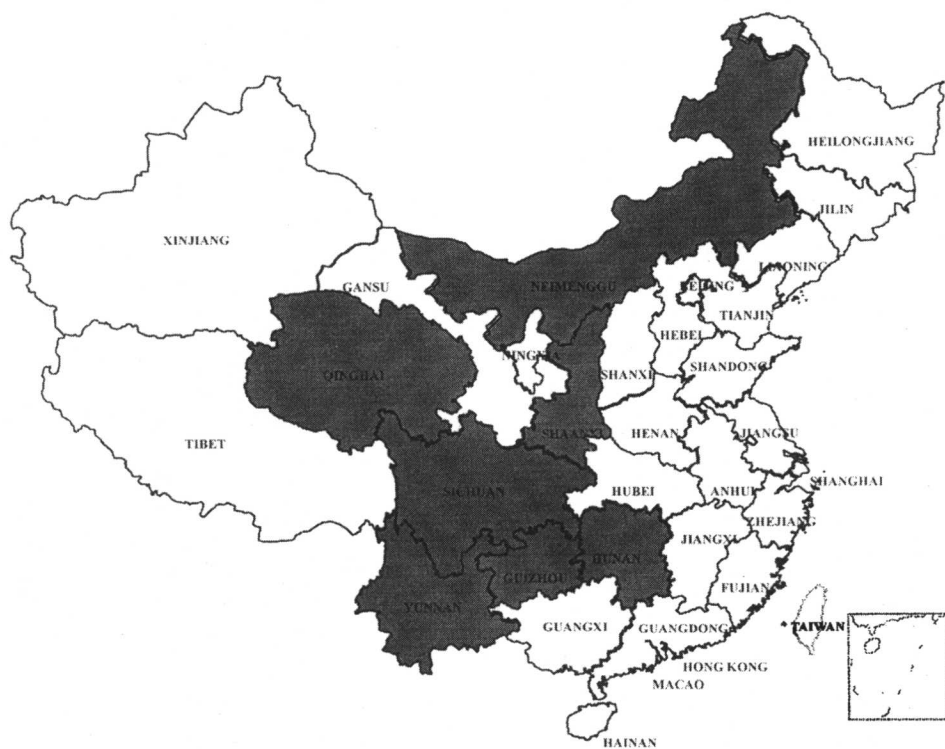
本书的出版得到了世界自然基金会 (中国) (WWF-China) 的资助!

免责声明:

本刊物中所表达的观点仅代表作者的个人观点，不代表 WWF 的立场。

本报告中所涉及的资料和地理名称不代表 WWF 有任何意图要表达关于任何国家、领土或地区的合法地位或其边境或边界划定的观点。

案例研究点分布



注：图中黑色部分即为研究案例点的分布省区

贯彻科学发展观，加强自然保护区法制建设（代序）

——在“中国自然保护区合作管理研究国际研讨会”上的讲话

毛如柏^①

女士们，先生们：

非常高兴有机会出席中国农业大学人文与发展学院和世界自然基金会联合主办的“中国自然保护区合作管理研究国际研讨会”，与在座的各位专家学者、政府官员以及各方代表一起，共同研究和探讨自然保护区立法和社区合作管理的问题。我谨代表全国人大环资委并以我个人的名义向会议表示热烈的祝贺！

我国是世界上生物多样性最丰富的国家之一，广袤的国土上遍布各种类型的生态系统，有着极为绚丽多姿的地理、气候和植被的变化。这是大自然赋予中国人民的巨大财富，是中华民族历史与文明的见证，也是全体中华儿女的自豪与骄傲。长期以来，我国一直高度重视自然保护区的建设和管理，早在1956年，就建立了第一个自然保护区——广东鼎湖山自然保护区。近年来，我国的自然保护区建设事业发展迅速，无论是保护区的数量、面积，还是管理机构的设置、技术支持、人员配备等方面，都取得了较大的成绩。截至

^① 全国人大环境与资源保护委员会主任委员。

2003 年底，我国已建立各种类型、不同级别的自然保护区 1999 个，总面积达到 144 万平方公里，陆地自然保护区的面积已占陆地国土面积的 14.37%，基本形成了一个层次分明、类型众多的自然保护区体系。长白山、天目山、九寨沟等 24 个自然保护区还被联合国教科文组织列入了“国际人与生物圈保护区网”，武夷山、张家界等保护区被列入了世界自然遗产。此外，自然保护区的制度建设也有了长足的进步。以《自然保护区条例》为核心，包括《森林法》、《草原法》、《野生动物保护法》等法律、《风景名胜区管理暂行条例》等行政法规以及一些政府规章的自然保护区法规体系已经基本形成，保护区的主要管理制度大体确立，为自然保护区事业的发展发挥了积极的作用。当然，我们在看到成绩的同时，也应当正视实际工作中存在的一些问题。比如，自然保护区应有的法律地位还没有完全明确，保护区的管理体制不够顺畅，管理模式不能适应多类型保护区的管理需要，资金投入不足、渠道不畅等等，类似这些问题，都必须引起我们足够的重视，任其发展下去，必将给我国的自然保护区事业带来严重的影响。

如何解决实践中出现的各种问题，探索新的路子，推动自然保护区事业进一步发展，我认为最重要的一点是要在实际工作中牢固树立科学发展观，以科学发展观来指导我们的工作。党的十六届三中全会提出的科学发展观，其本质和核心在于坚持以人为本，把人民的长远利益、整体利益作为一切工作的出发点和落脚点。科学发展观要求我们在实际工作中坚持可持续发展，统筹人与自然的和谐发展，正确处理好经济建设、人口增长与资源利用、生态环境保护的关系，要从一味强调征服自然转变为顺应自然，从无节制的索取转变为重视生态的修复和建设。只有这样，才能把握发展的本质。

大家知道，我国的自然保护区是为保护最重要的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区域以及有特殊意义的自然遗迹而划定的特定区域，它对保护我国的自然生态环境和生物多样性有着无可替代的价值和意义。做好自然保护区的建设和管

理，是实施可持续发展战略的必然要求，是全面建设小康社会的必然要求，更是贯彻“三个代表”重要思想和落实科学发展观的必然要求。在不断建立和完善社会主义法治社会的今天，要做好自然保护区的建设和管理工作，很重要的一方面是要求我们加强自然保护区法制建设，健全法律法规体系，明确其应有的法律地位，推进制度创新，规范各种开发和保护行为。从实际情况看，现行的以《自然保护区条例》为核心的法规体系还存在很多问题，已经不能适应自然保护区事业发展的需要，亟待加以完善。我国的自然保护区建设事业经历了多年的发展后，积累了很多有益的经验，也存在一些可资借鉴的教训，需要认真分析和总结。另外，随着我们加入了一些与自然保护区相关的国际公约，为履行公约义务，也要求我们加强自然保护区的法制建设。在这样的背景下，去年，全国人大常委会将自然保护区法的制定纳入了十届全国人大立法规划，并要求全国人大环资委组织起草。我认为这是我国自然保护区事业中具有深远意义的大事，是在新的历史时期贯彻科学发展观的重要举措，值得我们在座的所有专家学者、政府官员以及所有关心和支持自然保护区事业发展的人士共同关注，并积极参与，大力推动立法进程，争取自然保护区法早日出台。

要制定好自然保护区法，提高立法质量，就要求我们认真研究中出现的各种问题，并提出有建设性的意见或者方案。胡锦涛总书记在“首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上的讲话”中明确指出：“制定和修改法律法规，要坚持科学发展观，从法律上体现……统筹人与自然和谐发展的要求。”今天我们在这里讨论自然保护区的合作管理，是很具有现实意义和积极作用的。如何处理好自然保护区开发和保护的关系，协调保护区周边居民和村镇的发展，是实际工作中面临的带有普遍性的重要问题，也是立法的重点和难点。如何解决这一矛盾，最重要的一条原则是要以科学发展观作为指导，通过建立和完善行之有效的制度来统筹人与自然的和谐发展。自然保护区不是自然保护的孤岛，不能把自然保护

区同周边的社区完全隔绝。保护区与周边村镇和居民之间应当做到相互融合，和谐发展。绝对的保护，禁止一切人为活动，并不是最好的保护手段。如何探索可行的发展模式，将是自然保护区工作中面临的重要课题。中国农业大学人文与发展学院与世界自然基金会联合开展的研究项目提出了一个很好的建议和方案，我认为是很具有价值的，我们在起草自然保护区法时可以作为重要的参考和借鉴。

女士们，先生们，我国目前正处在经济高速增长时期，同时也是社会发展的转型时期，自然保护区事业面临着良好的历史发展机遇，也必须面对很多困难和挑战。我们今天在这里讨论自然保护区的合作管理时，也希望我们大家共同树立一个牢固的信念；自然保护区是全中国、全人类的共同遗产，我们应当以高度的历史责任感，本着尊重自己的历史与文化、尊重我们的人民、尊重我们的子孙后代的精神，在科学发展观的指导下，加强自然保护区的法制建设，完善规章制度，推动我国的自然保护区事业进一步发展。

最后，祝会议取得圆满成功！

谢谢！

Implementing Scientific Viewpoint of Development, Promoting Legislation for Nature Reserves (Preface)

Director, Committee of Environment and Resource
Protection, National People's Congress of China

Mao Rubai

Speech presented at the International Workshop on Co - management of Natural Reserves in China , co-sponsored by the College of Humanities and Development of China Agricultural University and WWF-China , Zhaolong Hotel , Beijing , 2004-11-16.

Ladies and Gentlemen :

I am very pleased to attend the International Workshop on Co-management of Nature Reserves in China , co-sponsored by the College of Humanities and Development of China Agricultural University , and WWF-China . It is my pleasure for me to be here with experts , government officials , and representatives from many organizations , discussing on legislation on nature reserves and co-management . Congratulations to this



Conference on behalf of the Committee of Environment and Resource Protection of the National People's Congress of China and myself.

China is one of the top countries with rich biodiversity, where there are various ecosystems and significant variations in physiognomy, climate, and vegetation. This rich biodiversity is the natural treasure of the Chinese people and has nourished Chinese civilization and culture. China is proud of it. China has paid attention to natural protection for a long history, and established its first nature reserve in Guangdong Province in 1956. The past two decades saw the rapid growth in China's nature reserve enterprises in terms of reserve number, area, technical support, and staff as well. As of end of 2003, 1,999 nature reserves of various types and levels have been set up in China, with an area of 1.4398 million km² in total. China's land-based nature reserves have accounted for up to 14.37% of China's land territory. A system of nature reserves in different scales, of different types, and with different features has appeared in China. Twenty-four Chinese nature reserves, such as the Changbaishan Nature Reserve, the Tianmushan Nature Reserve, and the Jiuzhaigou Nature Reserve, have been listed by the UNESCO in its MAB program. The Wuyishan Reserve and the Zhangjiajie National Park have been listed as the World Natural Heritage.

Much progress has been made in institutional building in the past. The Regulation on Nature Reserves has been enacted, and other related laws or regulations have also been issued, such as Forest Law, Grassland Law, Wildlife Protection Law, and Regulation on Management of Scenery Resort (trial). The main part of institution for nature reserves in China has been set up with a system of laws and regulations, which has contributed to the growth of nature reserves.

Nevertheless, we should be aware of problems and difficulties encountered. For example, the legal status of nature reserves needs to be fur-



ther clarified. Management of nature reserves has to be improved. Management is not adaptable to various types of nature reserves. Financial inputs into nature reserves are not sufficient, nor instantly available. We must pay much attention to these problems and difficulties, otherwise the nature reserve enterprises in China will be badly and negatively affected.

It is very important to follow the Scientific Development Doctrine (SDD) in order to solve these problems or find new ways to promote natural protection with nature reserves. SDD was first proposed in the 3rd plenary meeting of 13th CPC's central committee. Its core is human-based development, and keeping in mind the long-term interests of all the people. SDD requires sustainable development, development that could reconcile human and nature, and development that could reconcile economic growth, population growth, sustainable resource use, environmental and ecological sustainability. We should stop trying to conquer the nature, but cooperate with it instead. We should stop endless exploitation of nature, but rather rehabilitate it. These are the essence of SDD.

As we know, China's nature reserves are lined out to protect most important ecosystems, endangered wildlife, and valuable natural heritage. Nature reserves play a non-substitutable role in preserving biodiversity and environment in China. Doing a good job on nature reserves is requirement of sustainable development strategy, requirement of building a general Xiaokang (between rich and subsistence) society, and requirement of Three Representatives. As law is more and more dominating our society, the right way to promote the nature reserve enterprise is to strengthen legislation on nature reserves, enrich the system of related laws and regulations, clarify the legal status of nature reserves, make institutional innovation, and regulate activities in and around nature re-



serves.

Evidences show that there are certain problems with the Regulation on Nature Reserves and other related laws and regulations, which have hindered the nature reserve business in China. Experiences and lessons as well accrue along with the growth of nature reserves in China. We should and could learn from them. Nature reserve legislation needs to be strengthened as China becomes a member country of more and more international conventions and agreements on natural and environmental protection. In this background, the Standing Committee of the National People's Congress of China (NPC) planned last year to have the Nature Reserves Law drafted in the 10th NPC. The Committee of Environment and Resource Protection of NPC was designated to be responsible for the legislation. I deem it profound in history of nature reserves in China. It is implementation of SDD, and deserves attentions from experts, government officials, and all concerned with natural protection in China. Let us join the process and contribute to it for early birth of the law.

In order to improve the quality of the legislation, we should study problems in reality and propose constructive plans and draft. President Hu Jintao clearly pointed out in the 50th Anniversary of NPC that "Legislation should be guided by the SDD. Human and nature should be reconciled in any law." Today we are talking about co-management of nature reserves, which could play an important and positive role. It is the important and difficult part in legislation how to coordinate natural protection with resource use, and how to reconcile nature reserves and development of surrounding communities. Contradiction between natural protection and local development is common in reality and difficult to settle. Solution is the legal institution in which human and nature are reconciled. SDD could guide this legislation. Nature reserves are not islands of natural protection. Nature reserves could not be isolated with



surrounding communities. Natural protection with nature reserves should be reconciled with development of surrounding communities. It is not the best way for natural protection to prohibit any human activities in nature reserves. It is an important topic to explore as how to find a way to reconcile them. The College of Humanities and Development of China Agricultural University, and WWF-China present a very good plan and recommendations in this regard based on their joint research project on co-management of nature reserves in China. Their research results will be important references in our legislation on Nature Reserves Law.

Ladies and Gentlemen, China is now in a period of rapid economic growth and social transformation. There are historical opportunities for natural protection with nature reserves, and challenges facing nature reserves also exist. Today we are talking about co-management of natural reserves. May we have the common belief that China's nature reserves are heritage of all Chinese and all the world. We should be responsible to history, be accountable to our future generations, and respect our culture and civilization in dealing with natural protection. Let us enhance natural protection by promoting legislation on nature reserves and implementing SDD.

Hope this be a very successful conference!

Thank you!

前言

为了促进中国自然保护区与当地社区的协调发展,探索二者之间日益加剧的冲突的缓解途径,中国农业大学人文与发展学院在世界自然基金会(中国)(WWF - China)的资助下,于2004年4月开始主持了“中国自然保护区合作管理研究”项目的研究工作,该项目旨在总结近年来中国各地促进自然保护区与周边社区协调发展的新鲜经验,吸收国际上在这方面探索的成果,创建一个政府官员、专家学者、自然保护实践者以及社区参与者相互交流探索的平台,同时为正在起草的“自然保护区法”提供可供参考的立法建议。

该项目立项以后,就组建了核心小组和案例小组的研究队伍,中国农业大学人文与发展学院的李小云教授、左停教授、靳乐山教授是项目核心小组成员,唐丽霞老师作为核心小组的助理负责项目运作的协调和管理,世界自然基金会(中国)代表处的吴於松女士为该项目的设计、案例研究和总报告的形成贡献了很多的努力,提供了大量的支持。贵州省社会科学院、云南大学、WWF四川项目办、云南农村发展中心、WWF云南项目办、WWF湖南项目办、青海长江源保护区项目办、WWF陕西项目办以及中国农业大学人文与发展学院其他研究人员共同组成了项目案例研究小组,此外国家林业局保护司和北京林业大学的研究人员也参与项目的理论和政策梳理研究部分。

2004年4月项目组的研究成员在北京召开了为期两天的项目研

究准备会，形成了完整的研究框架，并对每个案例的研究制订了详细的研究指南。在这次会议上世界自然基金会（中国）的郝克明先生、吴於松女士以及国家林业经济研究中心的张蕾主任对该研究提供了宝贵的意见和建议，为研究工作的顺利进行提供了很多框架性和建设性的想法。会议结束之后，研究人员开展了一系列的研究活动，在全国选择了11个自然保护区，进行有关合作管理方面的案例研究，形成了系列的案例研究报告，主要包括云南白马雪山自然保护区社区共管案例分析、西洞庭湖自然保护区社区共管体制研究、青海索加地区生物多样性保护和社区共管、思茅市自然保护区社区共管的实证研究、达赉湖国家级自然保护区共管案例研究、火溪河流域大熊猫栖息地社区共管案例研究、太白山自然保护区社会经济可持续发展与反偷猎体系建设、中国草海自然保护区社区参与与共管体制研究等等；同时还以自然保护区法律和政策、自然资源合作管理（共管）理论的研究、中国自然保护区社区资源共管以及社区主导的自然保护等为主题对国际国内关于自然保护区合作管理方面的有关政策、法律、理论和实践进行了梳理和分析。在此基础上，研究形成了题为“中国自然保护区合作管理（共管）研究：政策与法律领域的研究发现与建议”的总报告。

该项目于2004年11月顺利完成，并于2004年11月16日在北京兆龙饭店召开了“中国自然保护区合作管理研究国际研讨会”，来自全国人大、政府机构、基层部门、国际组织、中国农业大学人文与发展学院和相关领域内的领导及专家们，就自然保护区的建设和可持续发展发表了自己的调研结果和理论见解，阐述和分析了“社区共管”的自然保护区管理新模式。全国人大环境与资源保护委员会主任毛如柏出席了开幕式，并做了重要讲话，高度评价了人文与发展学院做的这项研究工作，他说：“中国农业大学人文与发展学院与世界自然基金会联合开展的研究项目提出了一个很好的建议和方案，我认为是很具有价值的，我们在起草自然保护区法时可以作为重要的参考和借鉴。”国家环保总局自然生态保护司副司长

王德辉、国家林业局野生动植物保护司总工程师严旬和世界自然基金会宏观经济与可持续发展项目办公室官员 Dawn Montanye 和中国农业大学副校长傅泽田也在开幕式上发言，分析了我国自然保护区事业的现状和突出问题，并介绍了相关部门的工作情况。国家环保总局自然生态保护司自然保护区处处长陶思明、国家林业局野生动植物保护司自然保护区处处长李忠和 Dawn Montanye 女士、联合国开发计划署（UNDP）环境项目经理李如松分别进行了专题发言。课题组的李小云教授、左停教授和靳乐山教授对该研究的研究成果进行了汇报和展示。

为了更好地分享我们这个项目的研究成果，课题组又花了将近 1 年的时间对每个案例研究报告和总报告进行了仔细的修改，现在将此报告文集交付出版社正式出版，希望能够引起更多的人来关注我国自然保护区的发展问题，关注生活在自然保护区周边社区的人们的生计发展，为我国自然保护区的可持续和和谐发展做出贡献。同时为了将共管的理念和做法更好地向相关部分进行介绍，2005 年 8~11 月，项目组的左停教授、靳乐山教授和唐丽霞老师又在参考大量的相关资料和研究实践的基础上共同编写了《自然保护区共管指南》（暂定名）手册，现在正在对该手册进行征求意见、修改和完善，也将会在近期内出版。

在本书即将出版之际，我们向支持该项研究的世界自然基金会（中国）表示衷心的感谢，向参与我们这项研究的各个专家表示衷心的感谢。人文与发展学院的刘启明博士为本书的出版做了大量的文字处理工作，在此也对其辛勤的工作表示感谢！本书是对于自然保护区共管问题进行初步探索和研究的成果，在很多方面还不成熟和完善，希望致力于此方面研究的人员能够提出宝贵的意见，以促进我国自然保护区的和谐发展。谢谢！

编 者

2005 年 10 月

目 录

CONTENTS

第一部分 总 论

共管：从冲突走向合作

——社区视角的中国自然保护区合作管理的政策与法律研究

..... 李小云 左 停 靳乐山 / 3

Cooperative Management (Co - management) of Nature

Reserves in China;

Recommendations for Policymaking and Legislation

..... Li Xiaoyun, Zuo Ting and Jin Leshan / 25

第二部分 研究综述

自然保护区法律和政策综述 严 旬 / 57

中国自然保护区社区资源共管综述

..... 靳乐山 左 停 董炳艳 唐丽霞 / 79