

DOI:10.3969/j.issn.1000-7083.2014.05.024

# 自然保护区管理计划编制中的常见问题与建议

邓维杰

(四川农业大学旅游学院,四川都江堰 611830)

**摘要:**管理计划是保护区有效管理的重要手段,越来越多的保护区在编制或更新自己的管理计划,但也出现了许多问题,包括重文本轻实用、重专家主导轻关键利益相关者参与、重复制轻创新等,尤其是严重缺乏编制管理计划的能力,包括缺乏针对保护目标与保护特点识别、现状分析、问题分析、对策分析、优先管理对象识别、融资、监测评价指标体系开发(逻辑框架)以及特色创新等。为此,建议保护区管理部门要重视管理计划编制能力建设,重视关键利益相关者尤其是社区的参与,在生态系统层面确定保护目标和管理目标,并构建管理计划实施绩效的监测评价指标体系,确保国家的财政投入产生应有的保护绩效。

**关键词:**自然保护区;管理计划;编制;问题;建议

**中图分类号:** X36 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-7083(2014)05-0768-04

## The Key Issues and Recommendations on Developing Nature Reserve's Management Plan

DENG Weijie

(College of Tourism Studies, Sichuan Agricultural University, Dujiangyan, Sichuan Province 611830, China)

**Abstract:** The management plan has been applied as the main approach for effective management of the nature reserve, and more and more nature reserves are developing or updating their management plans. Meanwhile, many problems emerged, such as excessively focus on developing the document rather than the implementation, specialist domination, more duplicating instead of innovation, and especially in the poor capacity on developing the management plans including the identification of management objectives (goals), situation analysis, problems analysis, strategy analysis, identification of core target groups, financing, monitoring & evaluation system development (logical framework), and the innovation on managing reserves. It is recommended to enhance the capacity of management planning. The reserve administration should receive the local communities as key stakeholders in this process, determine the goals at eco-system level and develop the monitoring & evaluation systems to ensure the achievement of national financial investment.

**Key words:** nature reserve; management plan; development; issues; recommendations

自然保护区管理被定义为“保护区管理者通过实施计划、组织、人员配备、指导与领导、控制等职能来协调人、保护对象以及自然环境之间的关系,使非管理者与管理者自己一起实现自然保护区既定目标的活动过程”(国家林业局野生动植物保护司,2002a)。因此,保护区管理的核心,就是正确处理与保护区有关的各种社会关系和自然关系,包括保护区与其他机构之间以及保护区内部门之间的关系,确保相互间关系的通畅(梅凤乔,2006),以促使保护对象的状态朝着保护区所期待的方向发展。

保护区管理计划(以下称管理计划)是保护区开展工作的基础性文件,是规范保护区管理行为的基础。随着各级政府尤其是中央政府对生态保护的重视,保护区得到的财政支持不仅越来越多也越来越稳定,管理计划将为保护区更加有效利用好各项投资,实现保护区管理的有效性奠定坚实基础。

但是,不容忽视的一个事实是,相当多的保护区在编制管理计划方面存在不少突出问题。这些问题的存在,不仅直接影响了管理计划编制的水平和质量,更是直接影响了保护区的管理绩效。本文根据四川、内蒙古、海南、辽宁、甘肃、青海、广西、重庆等地保护区编制管理计划的实践,对目前中国自然保护区管理计划编制中存在的问题进行了反思分析,并提出相应的建议,希望对提升中国自然保护区管理计划编制的水平有所帮助。

### 1 自然保护区管理计划编制中的常见问题

#### 1.1 重文本轻实用

不少保护区在编制管理计划的时候,存在重文本轻实用的问题。这种情况通常是两种原因造成的。一种是保护区管理部门本身只看重管理计划文本本身,并不看重该管理计划的实施,所以也就不在乎其实用价值。在这种情况下,快

收稿日期:2014-04-28 接受日期:2014-07-14

作者简介:邓维杰(1963~),男,副教授,主要从事自然保护区(资源)管理与社区发展领域工作,E-mail:dweijie@sicau.edu.cn

速拿出一个管理计划文本成为保护区管理者(领导)的唯一目标,至于这个文本是怎么得到的已经不重要了。第二种情况,则是迷信并依赖专家尤其是所谓的“大专家”。不少保护区只负责向专家提供经费和二手资料,专家则很少甚至根本不做实地调研,根据二手资料通过笔上生花就拿出一个漂亮的保护区管理计划文本。整个编制过程缺乏甚至根本没有保护区、相关部门、社区等关键利益相关者的参与。这种管理计划更像鸿篇巨作的地方国民经济发展规划,与保护区的实际关系不大,加之保护区管理人员对这个管理计划并不熟悉甚至缺乏拥有感和认同感,束之高阁归档往往是这类管理计划的最终归宿。

## 1.2 死套模板

由国家林业局野生动植物保护司编写的《自然保护区管理计划编写指南》对促进保护区编制管理计划发挥了巨大作用。但一个突出的问题就是,许多保护区往往套用该指南所提供的管理计划模板进行“填空式”编写,而不是基于对自己保护区的保护对象、管理目标、管理难点和特点,客观科学分析形成管理计划的核心内容并文本化。有的保护区甚至把其他保护区的管理计划拿来修改一下即可,很多保护区的管理计划同质性非常高甚至千篇一律。例如,保护对象都是“保护生物多样性”,存在的问题都是“资金和人力不足”,来自社区的威胁都是贫困等等。而提出的管理措施都是“增加人员、增加资金”等等。

导致这个现象的主要原因,一个是保护区对管理计划编制的认知态度有偏差,把编制管理计划的核心理解为要钱而不是做事,甚至就是为了证明自己也有管理计划而已。另外一个原因则是保护区严重缺乏编制管理计划的能力,尤其是保护区保护对象描述、存在的问题及其根源的逻辑分析、改善管理成效的对策分析等能力。

## 1.3 缺乏对过去管理绩效的分析

管理计划编制的起点,应该是对保护对象的现状描述,引申到现实问题的存在及其根源分析,并基于保护目标来分析提高管理成效的路径。因此,对保护区过去管理绩效的分析总结非常重要,它是提出今后管理措施的依据。但是,很多保护区在编制管理计划的时候,很少甚至没有对过去管理绩效进行过分析总结,包括那些曾经编制和实施过管理计划的保护区。相当多的保护区并不清楚自己过去哪里做得好?为什么好?可否做的更好?也不知道自己过去哪里做得不好?为什么不好?有的保护区对自己与当地社区存在明显的权属冲突问题视而不见(王智等,2011),因此提出的管理计划都是严重缺乏基础和依据的。

## 1.4 不清楚保护目标

保护区的基本功能就是生物多样性保护。但是,具体到每个保护区,其保护目标是不同甚至是完全不同的。因此,在编制管理计划的时候,应该清晰的描述出保护目标尤其是保护目标的特点。遗憾的是,许多保护区对保护目标的描述往往都很空洞,例如,“保护森林植被”“保护珍稀野生动物”

“保护湿地”等等。有的保护区甚至将其保护目标描述为“保护一切应该保护的东​​西”。实际上,不同的保护区在生物多样性保护框架下,承担着更加具体的保护职责,扮演着特定或者特殊的功能和角色。以大熊猫保护为例,有的保护区承担大熊猫核心种群的保护,有的承担大熊猫关键走廊带的保护,有的承担受损大熊猫栖息地重建工作,有的则承担大熊猫潜在栖息地建设工作等等。此外,一些保护区由于内部以及与环保等部门之间协调不足,导致保护目标混乱或者缺乏共识(杨阿洪,2011)。

## 1.5 能力建设要求与保护目标脱节

能力建设通常包括组织机构设置、人员配备以及工作设施设备设施等,这在各个保护区的管理计划中都能看到。但是,很多保护区并不清楚这些能力建设与保护目标的关系。不少保护区主要是为了证明自己科室设置不完整、人员数量少以及没有足够的工作设备,以便为增加科室设置、增加人员编制和购置设备设施提供依据。

从机构能力建设的角度分析,一个保护区的保护目标决定了其管理目标,从而界定了为实现这个目标所必需的工作态度(责任心)、操作技能和专业知识等能力要素。而这些能力要素最终以科室设置、人员配置和设备设施购置使用的形式表现出来,并以具体的责权利清单(岗位职责或工作任务书)分解到每个科室和每个工作人员头上。只有这样,能力建设才能与保护对象和保护目标形成对应关系,为管理计划中提出的培训、考察学习、设备购置、科室设置等奠定坚实基础。要实现这个目的,就必须开展培训需求评估(TNA)。遗憾的是,除了 GEF 等国际项目支持的保护区外,绝大多数保护区没有开展过培训需求评估,就直接将能力建设要求写入管理计划中,导致很多能力建设与保护目标脱节。

## 1.6 社区分析脸谱化

尽管多数保护区已完全认识到当地社区在保护区有效管理中的作用或者影响力,并且将社区参与纳入到管理计划中。但很多保护区编制的管理计划都没有详细的描述和分析这些社区的特点,包括社区与保护对象和保护目标之间的关系(无论是正面关系还是负面关系)、保护区建设管理对社区资源利用的限制以及保护区与社区在土地权属方面的冲突(王昌海等,2010),使社区分析脸谱化。例如,对社区分析多为“收入低、交通不便、基础设施差、非法利用保护区自然资源”等,并没有对社区进行详细真实的分析。例如,保护区共涉及多少社区(行政村和自然村数量)?每个社区的主要收入来源是什么?社区主要利用或者依赖保护区自然资源的种类?数量?时间?地点?方式?目的(创收?自己食用?燃料?建材?其他?)?历史变化与未来趋势?问题与风险?不同社区对保护区威胁程度的排序?社区对兼顾保护与发展的科学可行的具体建议是什么?如此等等。只有清楚的分析了每个社区在这些方面的具体情况,才能知道每个社区与保护对象和保护目标的具体关系,并据此对所有相关社区进行管理重要性和紧迫性的排序,识别出对保护区威

胁最大的社区及其威胁因素,进而提出社区参与的具体行动清单,融入到管理计划中以确保实施和产生应有成效。

### 1.7 滥用社区共管

社区共管更多是一种保护区管理的理念,而不仅仅是一种管理手段(国家林业局野生动植物保护司,2002b)。从国际、国内有效的社区共管实践看,凡是社区共管的区域,通常都是法定管理权为保护区,但法定权属可能属于保护区也可能属于当地社区(社区持有林权证、草原证等),社区客观上存在对这些资源的历史性和现实性的使用,以维持社区的生计需要,并对保护对象产生了负面影响。在这种情况下,单纯的资源保护和单纯的资源利用都是不可能的,唯有彼此妥协兼顾双方的利益才可能确保这些区域的自然资源得到可持续保护和利用,实现保护和发展的双赢目标,这是社区共管的基础和目的。换句话说,对于这种类型的生态保护区域,社区共管才是管理选项,并非所有保护区都必须实施社区共管。例如,一些保护区缓冲区的部分林地权属归当地社区,但是社区生计对其没有任何依赖,因此这些林地的管理直接由自然保护区控制即可。一些保护区的核心区同时也一直是当地社区的核心牧场或薪柴采集地,这些区域就需要由保护区与社区实施共管才能达到双方的目的。对于那些地域辽阔、法定管理权归保护区但实际是当地社区控制使用资源的保护区,更有效的管理主体恐怕是当地社区而非保护区了。在这种情况下,建立基于社区或者社区主导的保护区管理模式,其效果恐怕远胜所谓的社区共管。因此,社区共管应该只是管理计划的选项而非必须,更不能滥用。

### 1.8 编制工具使用形式化

问题分析、对策分析、逻辑框架分析、关键利益相关者分析、SWOT(Strengths Weakness Opportunity Threats)分析等已经成为编制管理计划的常用工具。但是,许多保护区对这些工具的应用流于形式。以 SWOT 分析工具为例,一个有效的 SWOT 分析需要两个前提条件:一是基于明确和具体的中心事件,二是围绕这个中心事件分析其 S、W、O、T,并在此基础上提出针对性的策略(吴伟光等,2006)。但是,许多保护区在利用 SWOT 工具编制管理计划的时候,往往不设定具体目标或者中心事件,而是进行开放式的分析,导致分析结果非常空洞。例如,优势 S:自然资源丰富、保护工作经验丰富;劣势 W:编制不足、资金不足、设备不足;机遇 O:国家对生态保护非常重视、西部大开发政策、地方政府对保护区工作很支持;制约 T:社区贫困、社区保护意识差、社区素质差,当地交通不便。

而一个有效的 SWOT 分析应该清晰的表现出一个真实保护区的情况。例如,关于保护工作经验丰富的优势,需要说明有多少职工?工作内容?工作年限?工作成绩?主要经验等。关于设备不足的劣势,需要说明做什么工作?缺乏什么设备?对保护目标产生了什么具体的不利影响等。对于外部政策的机遇,需要说明具体是什么政策(文件号)?在什么方面?对保护区有什么具体的帮助等。关于社区对保

护区的制约,需要说明哪些(个)村?因为什么活动(原因)?对保护区造成了什么具体破坏或者影响等?总体上必须体现具体、量化和全面的特点,才能提出保护区管理的策略分析,尤其是克服自身缺陷(W)和对抗外界制约(T)的策略和行动。

### 1.9 缺乏融资计划

虽然所有的管理计划中都有资金预算,但是多数管理计划都没有融资计划。对于政府资助编制的管理计划,预算资金基本都假设为政府投资且不确定来自哪级政府。而基于国际机构或者国际项目资助编制的管理计划,也往往把资金假设为国际项目或者国际机构的援助。像世界自然基金会(WWF)和 GEF 项目资助编制的管理计划都普遍存在这种情况。这意味着这些管理计划都是为国家或者为项目编制的。一旦没有国家或者项目的支持,这些管理计划将成为一纸空文。与此同时,很多保护区在融资方面往往依赖政府投资和国际机构(项目)投资,严重忽略中国既有的社会资源,这与中国企业社会责任增强的趋势严重脱节。

### 1.10 缺乏管理特色和创新

由于很多保护区在现状分析、问题分析、保护目标分析等方面太空洞,没有突出保护区的特点和特色,所提出的管理手段和方法就非常笼统和老套,使得很多管理计划及其实施本身缺乏特色,更缺乏创新。实际上,即使保护对象一样的保护区,由于各自面临的社会经济环境尤其是社区环境不一样,其管理创新的条件是完全存在并且高度多样化的。例如,管理部门在或不在保护区所在地、保护区内有无社区、社区人口集中或分散、社区富裕或贫困等等,其管理模式都应该具有显著区别或者特点。除了传统的社区生计替代措施外,社区保护组织培育、社区保护区、企业保护区、社会保护区等等都是我国保护区管理创新的潜在点。

### 1.11 缺乏管理绩效监测评价体系

监测体系是跟踪管理计划实施情况以了解绩效最终能否实现的工具。而评价体系则是基于管理目标设定的评价管理目标是否实现或者实现程度的工具。通常,监测评价体系是以逻辑框架表的形式在管理计划中展现出来,其管理目标、管理行动和管理投入具有对应的逻辑关系。但是,很多保护区的管理计划要么没有监测评价体系(王德辉,方晨,2003),要么非常简单空洞。很多保护区把管理产出(例如花了多少钱搞了几次培训)当成管理绩效。其实,逻辑框架表的基本关系就是有了投入(例如培训资金、师资、时间等)才能开展具体活动(例如技术培训会);开展了具体活动就应该有具体产出(例如多少人接受了某方面的培训);有了这些产出才可能产生相应的成效(如多少个受训人会使用某个软件或者设备了)。最后才是在这些绩效基础上,识别和形成保护区的特色或经验,并可以推广应用到其他保护区,这就是创新或者经验。

## 2 对策与建议

从上面的分析可以看出,我国保护区在编制管理计划中

常见的问题主要是意识问题和能力问题。意识问题包括误解管理计划的作用、重文本轻实用、重专家轻关键利益相关者参与、重套用轻自我创新,以及滥用社区共管等。而能力问题包括缺乏保护目标与保护特点识别、现状分析、问题分析、对策分析、优先管理对象识别、融资计划开发、监测评价体系开发以及管理创新等。为此建议如下:

**重视管理计划编制工作:**确保每个保护区都有科学实用的管理计划来指导其日常管理工作,推动保护区的规范、科学、创新和有效管理。

**重视管理计划编制能力建设:**保护区的核心人员要掌握关键利益相关者分析、问题树分析、对策树分析、SWOT 分析、压力场分析、逻辑框架分析、培训需求评估等编制工具,真正把管理计划做成是“管理”的计划,而不是采购计划或者资金计划。

**重视关键利益相关者的参与:**保护区的保护、科研、财务、人事等核心业务部门以及当地社区和当地政府的代表要有效参与到编制进程中并达成共识。不能让专家替代关键利益相关者的参与,更不能让专家代为保护区编制管理计划。

**找准编制管理计划的切入点:**保护区在编制管理计划的时候可以有不同的切入点。但无论从哪里切入,都必须以保护对象和管理对象为中心,以保护目标(成效)为方向。所谓保护对象,就是这个保护区为什么而建?所谓管理对象,则是让保护区最为头疼的威胁因素,例如当地社区?工矿企业?某个工程等。假如保护区最关心自己面临的威胁(管理对象),那分析威胁的表现、威胁的根源,以及识别出解决或者缓解威胁的干预行动就是编制管理计划的切入点。假如保护区希望更加显著提高自己的管理绩效,那分析这个绩效的指标以及实现绩效指标所需要的条件就是编制管理计划的切入点。

**在生态系统层面确定保护目标和管理目标:**从自然保护尤其是野生动物保护的边际效益角度看,站在生态系统甚至景观层面设定一个自然保护区的管理目标更具有前瞻性(Gill,2004)。为此,需要利用生态系统方法(EA)以及生态完整性陈述(EIS)方法。

**实施管理目标分类:**将保护区管理目标分为主动反应型、外界驱动型和主动预测型。主动反应型目标是保护区根据自己保护对象所面临的客观威胁主动提出的解决或者缓解威胁的行动目标。这类目标往往包括社区替代生计、社区替代能源、反偷猎、反盗伐、生态旅游等。外界驱动型目标是指保护区基于上级要求或者对外合作要求必须实现的行动目标,这类目标有的不一定与保护目标完全一致,需要在编制管理计划过程中进行整合,确保这类目标与保护目标的一致性。主动预测型目标是指保护区基于提高管理水平、创新

管理模式等动机,站在区域、国家甚至国际层面,预测未来可能面临的风险或者发展方向,主动提出的前瞻性行动目标,具有创新、先导、示范等特点。各保护区在确定这些目标的时候,要根据实际情况,突出相关部分,不必面面俱到。对于相对成熟、保护绩效较好的保护区,可以多尝试主动预测型目标。对于现实问题较多、保护绩效较差的保护区,可侧重主动反应型目标。

**澄清社区与保护区的关联性:**如果明确了当地社区是保护区的主要管理对象,就必须分析清楚社区与保护区的具体冲突关系是什么?包括哪些社区?为什么事情?在哪里(区域)?什么时候?对双方的目标产生了哪些和什么程度的负面影响?同时必须对所有社区进行优先性排序,确定优先管理社区,并针对不同关联的社区采取有针对性的管理策略与管理方法(内容)。

**明确管理计划实施的融资计划:**管理计划中不仅要有实施行动计划的预算,还要有具体可行的融资计划,保证资金到位,推动管理计划的实施。

**确定管理计划实施绩效的关键指标:**基于保护对象的保护目标和管理目标,遵循具体、量化、可实现、可靠和时限性的 SMART 原则确定具体指标。例如,到 2015 年,保护区内大熊猫栖息地面积增加 10%、大熊猫最适栖息地面积比重维持在 90% 以上等等。同时,也要确定验证这些指标是否实现的数据收集和分析方法。

### 3 参考文献

- 国家林业局野生动植物保护司. 2002a. 自然保护区管理计划编写指南[M]. 北京:中国林业出版社:3-18.
- 国家林业局野生动植物保护司. 2002b. 自然保护区社区共管指南[M]. 北京:中国林业出版社:1-2.
- 梅风乔. 2006. 自然保护区有效管理亟待完善体制[J]. 环境保护, 11(A): 52-54.
- 王昌海, 温亚利, 胡崇德, 等. 2010. 中国自然保护区与周边社区协调发展研究进展[J]. 林业经济问题, 30(6): 487-488.
- 王德辉, 方晨. 2003. 保护生物多样性, 加强自然保护区管理: 生物多样性与自然保护区管理培训班论文集[C]. 北京:中国环境科学出版社:179.
- 王智, 柏成寿, 徐网谷, 等. 2011. 我国自然保护区建设管理现状及挑战[J]. 环境保护, 4: 18-20.
- 吴伟光, 赵明水, 刘微, 等. 2006. 基于 SWOT 分析构建天目山国家级自然保护区管理策略[J]. 浙江林学院学报, 23(1): 13-18.
- 杨阿洪. 2011. 四川林业自然保护区的有效管理措施[J]. 农村经济与科技, 22(5): 44-45.
- Gill S. 2004. The Ecosystem Approach: Five Steps to Implementation [M]. Cambridge: Atar Roto Press SA: 4-30.