

（五）关于建议将社区保护地纳入国家自然保护地体系的建议

文/绿会研究室

摘要：自然保护地是进行生态建设的核心载体，在维护国家生态安全中居于首要地位，发挥着保护生物多样性、保存自然遗产、改善生态环境质量的重要作用。建议自然资源部和生态环境部从顶层设计国家自然保护地体系时，将社区保护地纳入其中，明确社区保护地对自然保护的贡献，使其获得法律和政府的官方认可。

关键词：保护地，国家自然保护地，社区保护地

绿会研究室. 关于建议将社区保护地纳入国家自然保护地体系的建议. 生物多样性保护与绿色发展, 第6卷第2期, 2021年4月, ISSN2749-9065.

内容：

自然保护地是进行生态建设的核心载体，在维护国家生态安全中居于首要地位，发挥着保护生物多样性、保存自然遗产、改善生态环境质量的重要作用。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出要“建立国家公园体制”，标志着我国进入自然保护地建设与发展的新时代，开始由以自然保护区为核心向以国家公园为主体的自然保护地体系转变。这一转变是来自中央的顶层设计，是在对过往几十年自然保护工作经验、分析国情、厘清思路的基础上，对原有管理体系和既有利益格局进行的重大调整和系统部署。

一、我国国家自然保护地体系的基本现状

自 1956 年，第一个自然保护区（地）——广东鼎湖山自然保护区建立以来，截止 2019 年底，全国共建立各级、各类保护地逾 1.18 万个，保护面积占全国陆域国土面积的 18%，管辖海域面积的 4.1%，高于世界平均水平。基本形成了类型比较齐全、布局基本合理、功能相对完善的自然保护地体系。然而，随着保护地数量逐渐增多，保护地空间区域交叉重叠、多头管理、边界不清、权责不明、保护与发展矛盾突出等问题愈发凸显。2018 年，新一轮国务院机构改革，结束了自然资源及保护多头管理的局面，实现了由一个资源综合部门——自然资源部来管理，并确立了建立以国家公园为主体的自然保护地体系的总体方案和指导意见。

根据 2019 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》（以下简称，《指导意见》），将对现有的自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、海洋公园、湿地公园、冰川公园、草原公园、沙漠公园、草原风景区、水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区（点）、自然保护小区、野生动物重要栖息地等各类自然保护地开展综合评价，按照保护区域的自然属性、生态价值和管理目标进行梳理、调整和归类，按生态价值和保护强度高低依次划分为 3 类：国家公园、自然保护区和自然公园，逐步形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统。

二、国家自然保护地体系可能的不足

《指导意见》指出，以国家公园为主体的自然保护地体系，强调了对国家代表性的、典型的、重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观的既严格保护又根据各类自然保护地功能定位，实行差别化管控的管理体制。虽然我国已建设的保护地数量和保护面积已高于世界平均水平，但是仍有一些不那么有国家代表性、不够典型的自然生态系统、珍稀濒危动植物的分布区并未受到保护。以滇金丝猴（国家一级保护，濒危 EN）为例，根据 2004 年的调查结果显示，野外现存滇金丝猴 15 群中，仍有 3 群约 280 只在保护区外[1]。无独有偶，据 2015 年平晓鸥等对普氏原羚（国家一级保护，极危 CR）的调查结果显示，该种分布在青海湖周边的 12 个分布区中，有 2 个分布区完全不在任何保护区范围内，有 4 个分布区在保护区周边[2]。这样的实例不胜枚举。从国家层面来说，保护经费、人员配备终究是有限的，确实很难做到将每一个受保护的生物及其栖息地纳入保护区内。

而社区保护地恰恰能补足现国家自然保护地这方面的不足。

三、什么是社区保护地？

社区保护地，国际上也被称为原住民和社区保护地（Indigenous Peoples' and Community Conserved Territories and Areas，简称 ICCAs），为自然保护地类型的一种。世界自然保护联盟（IUCN）将社区保护地定义为“包括重要的生物多样性、生态系统服务和文化价值，通过习惯法或其它有效途径，由原住民和当地社区自愿保护的自然的或人工改造的生态系统。”社区保护地的提出，源于许多原住民和社区都与他们周遭的自然资源和生物多样性紧密相连，他们生于

斯长于斯，他们的生产、生活、传统知识、精神需求、文化习俗都与这些自然资源和生物多样性交织在一起，他们与自然的关系远比划出一块土地设立保护区要复杂得多。如藏族的“神山圣湖”、傣族的“竜山”和彝族的“神树林”等，这些特有的自然保护传统，形成了众多事实上的社区保护地。

我国已在青海、西藏和云南等地开展了社区保护地的建设尝试，如青海的措池社区保护地，覆盖面积约 2440 平方公里，保护地管理权属于当地村民，由村委会代表村民管理。该社区保护地自发成立“村级巡护队”，每年定期在指定的 17 个区域内进行野牦牛反盗猎巡查 [3]。还有，中国生物多样性保护与绿色发展基金会（简称，中国绿发会）提出的“中国绿发会保护地体系”，其核心是基于社区，以社区人民为中坚力量，广泛吸纳社会力量参与的保护地体系。地方政府、社会组织、民间保护团体、个人等均可以提起申请成立中国绿发会保护地，以生物多样性保护和人文遗传保护为主，中国绿发会主要通过保护政策、技术方法、法律支持、募集资金、媒体宣传等形式对保护地的建设给予支持。以保护大鸨（濒危 EN）为例，它先后共建立了 7 个大鸨保护地，由点到线，再到形成网络，横跨五个行政区划，全方位保护大鸨的越冬地、繁殖地和迁徙歇脚地，几乎大鸨飞到哪就一路将保护地建到哪。通过科普宣传，广泛发展、支持当地野保志愿者开展巡护救助、拆鸟网、捡拾毒饵等，为大鸨年复一年的迁徙保驾护航。

四、社区保护地可提高自然保护地体系的保护效力，建议纳入现国家自然保护地体系

目前，我国这些社区保护地既没有得到法律认可，也没有得到当地政府的官方认可，主要是在国际和国内非政府组织支持下开展保护活动，还时常会被当地政府视为“添乱”而被排斥。然而，这些社区保护地却是自然生态环境以及生物多样性保护最广泛的群众基础，他们有的可能没有藏族、傣族和彝族等少数民族同胞们那样深厚的传统文化和信仰的牵绊，但是对故土的热爱，保护生态环境改善人居环境的心愿是一样的。

而且，社区保护地，可以不受保护区勘界、审定的约束，可根据物种的迁移路线、物种栖息地的变化而随之改变。没有了这些约束，社区保护地将是对国家自然保护地体系最好的补充。通过对未列入保护区的物种栖息地加以保护，能有效地把我国现有的破碎化的栖息地之间的连接建立起来，提高现国家自然保护地体系的保护效力。同时，社区保护地一般为自主成立，具有强烈的主观能动性，能够最大限度地调动当地民众的积极性和参与度，有利于提高全民保护意识，建立健全公众参与自然保护的长效机制。

因此，建议自然资源部和生态环境部从顶层设计国家自然保护地体系时，将社区保护地纳入其中，明确社区保护地对自然保护的贡献，使其获得法律和政府的官方认可。并进一步的，开展社区保护地试点或是从已有的社区保护地（如少数民族的“神山神树”、中国绿发会保护地等）的建设和运营过程中总结经验，制定相应的法律法规或规章制度，规范社区保护地的行为。

参考文献：

[1] 龙勇诚，武瑞东. 滇金丝猴 (*Rhinopithecus bieti*) 种群数量最新调查结果[C]. 灵长类资源的保护与利用：中国扶绥国际灵长类研讨会论文摘要集，2006：11.

[2] 平晓鸽，李春旺，李春林，汤宋华，方红霞，崔绍朋，陈静，王恩光，何玉邦，蔡平，张毓，吴永林，蒋志刚. 普氏原羚分布、种群和保护现状[J]. 生物多样性，2018，26(2)：177-184.

[3] 李晟之. 社区保护地建设与外来干预[M]，北京大学出版社，2014.