

自然保护区管理模式和机制初探

——天津古海岸与湿地国家级自然保护区管理实践

刘 泓 汪苏燕

摘 要 天津古海岸与湿地国家级自然保护区于1992年经国务院批准建立,是我国迄今为止惟一的以古海岸遗迹为保护管理内容的国家级海洋类型自然保护区。该保护区管理的主要特点是,保护对象的不可再生性,保护管理的责任大;保护区域的开放分散性,保护管理的难度大;土地使用权与管理权的分离性,保护管理的复杂化。针对该保护区坐落在经济高度发达的特大城市的现状及管理特点,保护管理部门多年来始终探索、实践适合于该保护区的有效的管理模式。基本建立起“两位一体·社区参与·共同管理”的管理模式和“宏观决策、协调共管、协议约束、兼职管护”的管理机制,并在该保护区的管理工作中发挥了积极的作用。

关键词 保护区;管理;初探

天津古海岸与湿地国家级自然保护区(以下简称保护区)于1992年10月,经国务院批准建立。天津古海岸与湿地国家级自然保护区管理处(以下简称保护区处)是该保护区的专门管理机构,该机构的组建滞后于建区时间。保护区被喻为“天然博物馆”,其保护对象具有重要的科学研究和保护价值。保护区处组建后始终面对的是,在9.9万 hm^2 开放的管理区域内,如何管理保护好具有重要科研和保护价值的保护对象不遭破坏。

一、保护区概况

1. 背景资料

保护区是在世界范围不断加强自然资源和自然环境保护,我国逐步理顺自然保护区管理体制的大环境下,建立和不断发展起来的。

1980年3月5日,联合国向全世界发出呼吁:“必须研究自然的、社会的、生态的、经济的以及利用自然资源过程中的基本关系,确保全球持续发展”。1983年11月,联合国成立了世界环境与发展委员会。1987年,该委员会

把长达4年研究,经过充分论证的报告《我们共同的未来》提交给联合国大会。报告对人类在经济发展和保护环境方面存在的问题进行了全面和系统的评价,急呼,环境的恶化将对人类社会的发展带来负面影响。

1988年7月,我国确立了综合管理与分类管理相结合的新的自然保护区管理体制。规定“林业部、农业部、地矿部、水利部、国家海洋局负责管理各有关类型的自然保护区”。同年11月,国务院又确立了国家海洋局选划和管理海洋自然保护区的职责。1990年9月,国务院将国家海洋局统一组织选划的河北昌黎黄金海岸、广西山口红树林、海南大洲岛和三亚珊瑚礁、浙江南麂列岛五处保护区批准为国家级海洋自然保护区。

保护区是在1992年,进一步加强海洋自然保护区建设的背景下,经国务院批准建立的。

2. 保护区的基本情况

保护区是在1984年由天津市人民政府批准建立的“贝壳堤市级自然保护区”基础上经国务院批准建立的国家级自然保护区。保护区经历了,由“市级”,升格为“国家级”;由“贝壳



堤”地质遗迹单一保护对象,扩展为“贝壳堤、牡蛎滩和湿地”地质遗迹和湿地生态两大类保护对象;由1.02万 hm^2 管理区域,扩大到9.9万 hm^2 管理区域,管理范围涉及天津市的津南、东丽、大港、塘沽、汉沽区,以及宁河县的部分区域。

保护区的保护对象是天津地区海陆变迁的自然遗迹,它真实地记录了天津地区一万年以来因气候变化、河流进积,逐渐成陆的演化过程,具有重要的科学研究和保护价值。该保护区是坐落在经济高度发达的特大城市边缘,国内外难得的三种不同类型地质体作为保护对象共存于一个行政区域内的特例。

保护区处1998年组建,管理着分散在天津市6个区县内,总面积为9.9万 hm^2 的区域。由国家确立保护区处的管理职能时,其管理区域内的土地权属已经明晰,从建区以来,始终为当地农民集体所有。

3. 保护区的主要特点

保护区坐落在经济高度发达的特大城市内,保护管理主要特点为,保护对象的不可再生性,保护管理的责任重大;保护区域的开放分散性,保护管理的难度大;土地使用权与管理权的分离性,保护管理的复杂化。

(1) 保护对象的不可再生性,保护管理的责任大

保护区的保护对象——贝壳堤、牡蛎滩和湿地是1万年来天津地区海陆变迁古老的自然遗迹,它真实地记录了沧海桑田的变化过程。保护对象在研究古地理、古气候、海洋生态、海陆变迁,以及对未来海平面上升趋势的估计及其对社会、经济发展等方面可能带来的影响等诸多方面具有重要的科学研究价值。保护区是针对海洋学、地质学等诸多学科开展科学研究、教学实习和环境教育的最佳场所。

贝壳堤、牡蛎滩是不可再生的自然资源,如遭到破坏将是毁灭性的;脆弱的湿地生态系统,如遭到破坏也很难在短时期内得到恢复。因此,保护对象的不可再生性,以及重要的科学研究价值,使保护管理工作来不得半点疏忽

大意,对其实施保护管理的责任重大。

(2) 保护区域的开放分散性,保护管理的难度大

市政府确立保护区处的管理职能时,其管理区域内的土地权属已经明晰,从建区以来,始终为当地农民集体所有。保护区处管理的区域面积为9.9万 hm^2 ,由6条带状、3块矩形和1个不规则的多边形区域组成,重点管理的6个核心区分散在天津市的4个区(县)。因土地权属问题,管理部门无法在其管理的边界处根据管理的需要设置围墙或护栏,实际保护区的区域是一个开放的区域。

宁河七里海湿地是一个重点管理区域。从保护区处本部至七里海湿地,往返路程约160 km余,巡查的必经路程40 km余,两者相加的路程相当于天津至北京的往返距离。但湿地道路坑洼不平,所用时间是天津到北京的2倍。重点管理区域距离保护区处本部最近的往返路程也要用一个半小时。

保护区处管理区域范围大、区域开放、分散不集中、道路状况复杂等诸多因素加大了保护管理的难度。

(3) 土地使用权与管理权的分离性,保护管理的复杂化

保护区处管理区域的土地属国家所有的只占管理区域面积的0.01%,其他土地所有权全部为当地农民集体所有。土地的使用权涉及众多的部门、单位(通称为“社区”)以及农民个人,仅在重点管理区域内的自然村就达24个,近10万人口。加之保护区是开放的区域,闲散人员与当地农民无法区别控制,使保护区处对不可再生的自然资源和脆弱的湿地生态系统实施保护管理工作更加复杂化。

二、保护区管理模式和机制的若干探讨

自然保护区是按照法律、法规建立,并对人类持续发展有特殊、特定价值和意义的对象及其地区实施保护管理。建立自然保护区的目的,是对依法划定区域内,对人类持续发展有

特殊、特定价值与意义的保护对象实施管理，使其不遭破坏。

保护区管理是保护区管理机构对划定区域内的特定保护内容的照料管理，并约束使其遭到破坏和干扰的各种行为，使保护对象顺利实现保护所进行的组织、领导、协调的全过程，体现保护区管理机构的职能。

保护区管理机构传统的管理是将管理区域划定为禁止进入的区域，以便于保护区管理机构对保护对象的照料和防止破坏保护对象的行为。这种管理，依靠的是保护区管理机构自己的人员。由于本保护区的特点，无法使其成为“禁区”，这就使保护对象遭到破坏的几率大大增加。传统使保护区成为“禁区”的管理模式不适用本保护区的管理。为使保护对象得到有效保护，必须寻找新的、有效的管理模式和管理机制。

1. 保护区管理模式的探讨

可持续发展强调经济发展和环境保护是相互联系和不可分割的。发展离不开环境与资源，要使环境与资源长期保持稳定，使经济发展具备可持续性，只有环境与发展结合起来，给予同等的重视程度，才能实现可持续发展。随着

可持续发展战略的实施，人们的文化、科学水平日益的提高，资源利用会逐渐合理。实践证明，单纯消极的保护，害怕资源遭到破坏，只关心自身建设不能满足社会需求的保护区，本身也难以发展。

保护区作为实施可持续发展战略的基本单元，已成为区域经济发展和维护环境质量和安全的一个不可缺少的组成部分，不应单纯从保护的角度来认识它。从可持续发展的高度来认识资源的保护和利用，保护区与周边社区具有共同的利益，保护区管理机构与社区双方应是一种合作伙伴关系，只有彼此构成一个有机的整体，保护区的管理才不会局限于自身。

保护区处为落实可持续发展战略和管理职能，对传统的封闭式的管理进行深刻的反思，在逐步认识传统管理方式存在不足的同时，积极探索保护区新的管理模式。

保护区处加强与周边社区的密切联系，经过几年积极的探索，初步形成保护区处为主导的社区共同管理保护区的保护网络，基本建立起“两位一体·社区参与·共同管理”保护区新的管理模式。

两位一体，即保护区处与社区，通过协调





沟通在落实科学发展观和可持续发展战略,在资源保护和利用涉及全局长远利益方面,双方的目标是一致的,应成为一个有机的整体。

社区参与,即社区通过对保护区内资源保护和利用重大问题的共同决策,充分参与保护区的管理工作,达到共同管理保护区的目的。

社区与保护区处共同管理保护区,使保护管理工作不局限在保护区处,而是扩展到众多社区。众多社区管理的节点编织成保护网络。

2. 保护区管理机制的探讨

保护区处经过几年的实践,逐步完善“两位一体·社区参与·共同管理”保护区新的管理模式,摸索形成了一套支撑新的管理模式的管理机制,主要有宏观决策机制、协调共管机制、协议约束机制、兼职管护机制等。

(1) 宏观决策机制

宏观决策机制,是为进一步加强保护区的管理,落实科学发展观和可持续发展战略,在保护优先的原则下发展社区经济而建立的一种机制。

保护区范围涉及到的当地区(县)政府是政府行政管理部门,具有管理自然资源的职能。保护区处与当地政府部门双方在保护资源,发展经济的目标是一致的。经过保护区处上级主管天津市海洋局领导与当地区(县)政府领导的沟通、协商、共同决策,初步建立起宏观决策机制,并发挥了积极的作用。

保护区处结合管理工作,分析破坏保护对象的违法事件一度频繁出现的主观原因,是管护队伍人员少,保护区内没有监理所,管护经费很少,日常巡查工作不到位。我们同时还认识到,保护区只依靠自己的传统管理模式不适合本保护区的特定情况。

针对保护区管理的特定情况,我们通过上级主管部门与当地区(县)政府部门的沟通、协商,达成按照保护区处内部机构设置和人员编制,在当地招聘管理人员作为保护区处的正式职工充实到监理所,双方共同建立监理所。共建工作为当地提供了优良的就业平台,解决了部分人员的就业问题;当地政府提供了执法

车辆,适当补充日常管护经费。共建双方分别为保护区处和当地区(县)政府确定的下属部门。

保护区处在2001年与大港区规划和国土资源局,2002年与宁河县规划和国土资源局分别完成第一、第二监理所的共建工作。这项工作完善了保护区处内部机构设置、充实了管护队伍,加强了日常管理,有效地遏制违法事件的发生。

在得到天津市领导的支持,天津市海洋局和大港区政府共同努力下,“中国古林古海岸遗迹博物馆”的建设于2003年竣工。博物馆内的永久性标准地质剖面,记述了天津地区几千年来沧海桑田的历史过程,是科学研究的场所和科普教育的基地。博物馆的建成,既达到保护古海岸遗迹贝壳堤的目的,也成为当地经济、社会新的增长点。

宁河县政府目前正着手编制七里海地区规划,湿地保护是其中的主要内容。为编制好规划,当地政府多次征求保护区行政主管部门天津市海洋局和保护区处的意见,使规划充分体现保护优先原则下的合理利用。

宏观决策机制,对实现保护区的保护管理目标,在保护优先原则下合理利用保护区内的自然资源,共同管理保护区方面发挥了积极的作用。

(2) 协调共管机制

协调共管机制,是为进一步加强保护区的管理工作,协调解决保护与开发问题而建立的一种机制。

监理所建立后,加强了对保护对象的日常巡查工作,改变原保护区处人员少,处本部远离管理区域不便管理的局面,对保护对象巡护的次数由共建前的每周1次增加到共建后的每周4次左右,大大加强了保护力度,做到及时发现破坏保护对象的行为及时解决。监理所根据自己的职责在日常管理工作中发现违法事件,利用共建对方对当地情况熟悉的优势,共同处理违法案件效果显著。

共建监理所除了解决当地人员就业、充实

保护管理队伍,遏制破坏保护对象的违法行为,主要是落实科学发展观和可持续发展战略,为社区服务,指导社区合理利用自然资源。

在指导社区合理开发利用自然资源方面,保护区处发挥了积极的作用。监理所管理人员发现从湿地核心区内的池塘向外抽水,立即组织了调查。经了解,是当地村委会准备对湿地进行开发利用。经过深入细致的说服工作,该村的村长和书记认识到,土地虽然是集体所有,但国家已将这里划定为保护区,在保护区内实施开发建设项目应遵守国家有关法律、法规的规定。保护区处根据开发项目,指出在池塘内建岛开发休闲垂钓的项目是违反国家规定的,应维持原状。在不破坏湿地环境的情况下,可对池塘的水进行适当的无害处理,不得开展休闲垂钓等项目。还有的村,准备将芦苇地改造成农田、或鱼塘等开发项目,都被监理所的干部及时发现,得到满意的解决。他们在工作中总结出“热情服务,严格执法”,“超前服务,减少破坏”的工作思路,有效地加强了管理工作,也支持了当地经济建设,在落实科学发展观和可持续发展战略方面尽了自己的职责。

(3) 协议约束机制

协议约束机制,是为进一步加强保护区的管理工作,保护区处与当地社区在自愿基础上,签署“共同保护协议”。

“共同保护协议”的主要内容有:社区单位坐落在保护区区域内的位置说明,应保护的基本内容,双方的责任和义务,协议的期限等。目前,我们每年与社区单位签署一次“共同保护协议”。几年来,“共同保护协议”的签订单位逐年增加,目前,已达50余个。

通过“共同保护协议”的签订,单位法人违法破坏保护对象的现象基本杜绝。

(4) 兼职管护机制

兼职管护机制,是为进一步加强保护区的管理工作,保护区处在管理区域内聘请兼职人员,协助专职管理人员做好管护工作的机制。

通过聘请兼职管护人员将保护区处的管理触角延伸到乡村基层,解决保护区处管理区域大、人员数量相对少、监察管护设备不足、不便于时时监护的被动局面。目前,保护区处根据保护对象管理的现状情况,在重点保护区域聘请兼职管护人员9人,收到了预期效果。

三、需要进一步深化的工作

1. 统一思想认识

根据目前干部、群众对环境保护工作认识不统一的情况,将各级政府和群众的思想认识统一到加强环保工作是树立和落实科学发展观的必然要求,是各级人民政府执政为民的重要职责,是增强城市综合竞争力、提高人民群众生活质量和健康水平,让人民和城市普遍长久收益的重要措施上来是非常必要和非常紧迫的工作。

2. 继续完善管理模式和机制

保护区管理模式和管理机制是建立在保护区和社区这个大系统中,需要在统一思想认识基础上,逐步完善。

保护区管理模式和管理机制是针对保护区的特点建立起的,因此,具有局限性。随着保护区管理的深入,社区环境必定发生变化,管理模式和管理机制也应随之而变。

保护区处经过几年的探索,勇于实践新的管理模式和管理机制,使保护区的管理更上一层楼,2003年被国家海洋局、共青团中央授予青年文明称号,2004年被评为全国海洋系统先进集体。我们将以科学的发展观和可持续发展战略为指导,继续努力做好保护区的管理工作,造福子孙后代。

(作者单位 天津古海岸与湿地国家级自然保护区管理处)