

Study on Resource Protection and Law Enforcement Efficiency Improvement of Yunnan Nature Reserve from the Perspective of Community Co-management

Changyin Zhao

Honghe Amu Mountain Provincial Nature Reserve Management Bureau, Honghe, Yunnan, 654400, China

Abstract

As the core of ecological security barriers, nature reserves play a pivotal role in biodiversity conservation and ecological civilization development. Currently, protected areas in Yunnan Province face challenges such as conflicts between conservation efforts and community development, as well as inadequate law enforcement. Using the Honghe Amu Mountain Provincial Nature Reserve as a case study, this paper analyzes key issues including fragmented management systems, ownership disputes, limited law enforcement tools, and insufficient community participation, based on the theories of collaborative governance and sustainable development. The study proposes a governance framework characterized by “legal foundations, collaborative management, and technological empowerment”: streamlining management systems, establishing tripartite co-management mechanisms, transforming law enforcement models, and enhancing technological support and public awareness campaigns. The research provides theoretical references and practical solutions for similar protected areas to resolve the conflict between conservation and development while improving governance capabilities.

Keywords

nature reserve; community co-management; administrative law enforcement; forest ranger management; resource protection; Yunnan

社区共管视角下云南自然保护区资源保护与执法效能提升研究

赵昌银

红河阿姆山省级自然保护区管护局, 中国·云南红河 654400

摘要

自然保护区是生态安全屏障核心, 其保护成效关乎生物多样性与生态文明建设。当前云南保护区普遍面临保护与社区发展冲突、执法效能不足等困境。本文以红河阿姆山省级自然保护区为案例, 基于协同治理与可持续发展理论, 剖析管理体制碎片化、权属纠纷、执法手段单一、社区参与不畅等关键问题。提出“法治为基、共管为核、科技为翼”的治理路径: 理顺管理体制、构建三方共管机制、推动执法模式转型、强化科技赋能与宣传优化。研究为同类保护区破解保护与发展矛盾、提升治理能力提供理论参考与实践方案。

关键词

自然保护区; 社区共管; 行政执法; 护林员管理; 资源保护; 云南

1 引言

建立以国家公园为主体的自然保护地体系是生态文明建设的重大制度创新。云南省作为我国生物多样性最丰富的省份, 其自然保护区网络在维护西南生态安全中具有战略价值。但云南众多保护区普遍存在“人地矛盾”显著、保护与发展冲突激烈的状况, 保护区管护局的巡护、执法、护林员

管理与社区宣传等核心工作面临传统挑战。

严格的保护政策与社区传统生产方式直接冲突, 有限执法力量难以应对点多面广的违规行为, 护林员桥梁作用未充分发挥。社区共管作为多元主体参与的治理模式, 为摆脱困境提供了新视角^{[1][2]}。本文结合阿姆山保护区实践, 探讨社区共管框架下资源保护与执法效能的提升路径, 为保护区治理现代化提供实证依据。

2 理论基础与文献综述

2.1 核心概念界定

自然保护区资源保护: 指对生态系统、生物物种及其栖息地的维护、恢复与可持续管理, 涵盖“刚性保护”与“柔

【作者简介】赵昌银(1998-), 男, 中国云南昭通人, 本科, 从事林区资源管护、行政执法、生态宣传教育及野生动植物物种调查研究。

性调控”双重内涵。

社区共管：指管理机构与社区基于共同规则，共同参与保护区规划、管理与利益分享，核心是实现社区从“对象”到“主体”的转变。

执法效能：指行政执法在遏制违法、教育公众、修复生态等方面的综合效果，包含量化指标与社会生态效益，其评价可依托相关规范开展^[1]。

2.2 理论基础

协同治理理论：指政府、市场、社会组织、公民个人等多元主体，依托正式或非正式规则与机制共同管理公共事务的理论，为构建管护局、地方政府、社区组织等多方共管平台提供框架支撑。

可持续发展理论：强调当代发展需满足自身需求且不损害后代发展能力的理论，在保护区管理中体现为生态保护、社区经济发展与社会进步的平衡，与“绿水青山就是金山银山”理念高度契合。

政策技术依据：政策层面以《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》《中华人民共和国自然保护区条例》等为法律政策基础；技术层面以《自然保护区有效管理评价技术规范》《林业数据质量评价方法》^[1]等为保护与执法成效的评估工具。

3 云南自然保护区资源保护与执法面临的主要问题——以红河阿姆山保护区为例

红河阿姆山省级自然保护区坐落于红河哈尼族彝族自治州红河县境内，地处哀牢山纵谷区南缘，作为元江与藤条江的关键分水岭，是两江的重要汇水区，对红河流域的生态安全具有重大影响，生态保护价值凸显。此保护区属于自然生态系统类别下的森林生态系统类型自然保护区，其核心保护对象是以季风常绿阔叶林、中山湿性常绿阔叶林、山地苔藓常绿阔叶林、山顶苔藓矮林等植被类型为主导的山地森林生态系统及其生物类群多样性。其面临的问题在云南保护区中具有普遍性：

3.1 管理体制碎片化与权属纠纷

尽管自然保护地整合优化工作持续推进，但历史上形成的“多头管理”遗留问题依然存在。林业、环保、国土等部门在保护区内的管理职责存在交叉^[2]，导致“政出多门”，管护协调难度大。更突出的是土地权属问题，保护区与集体林、农地交错，部分区域存在“一地多证”或权属不清的历史遗留问题，为资源保护和执法带来了根本性障碍。例如，社区认为自家“承包山”上种植合法，但按照《中华人民共和国自然保护区条例》可能涉嫌违法，此类纠纷是执法难点^[1]。

3.2 保护与社区生计发展矛盾尖锐

保护区周边社区众多，居民长期依赖森林资源维持生计（如采集野生菌、草果等作物）。随着保护力度加大，传统生计方式受到限制，而替代生计培育不足，导致“保护”与“吃饭”的对立情绪滋生^[1]。部分村民为短期利益实施毁林开垦、盗伐等行为，执法面临法理与情理冲突^[2]。

3.3 行政执法面临现实困境

一是执法力量薄弱。管护局管辖区域广，但专职执法人员少，难以实现全方位执法。二是执法手段单一。目前，保护区主要靠人工巡护发现问题，对隐蔽性强的违法行为，发现和取证难^[2]。三是执法效果易反复。如清理违规种植经济作物后，若无替代生计扶持，村民可能复种，陷入“清理—反弹—再清理”循环。四是执法刚性有余、柔性不足。简单处罚易激化矛盾，难取得综合效果。

3.4 护林员队伍作用未能充分发挥

护林员多从本地社区聘用，是“移动的哨所”。但目前其职能主要定位为“巡护员”，在矛盾调解、政策宣传、引导社区参与方面的潜能未被挖掘。其管理考核多侧重于巡护和案件上报，对其在预防冲突、促进社区关系等方面的“柔性”贡献缺乏有效激励和评价机制^{[1][2]}。

3.5 社区宣传教育实效性有待提升

目前保护区的宣传多集中于法规条文宣讲，形式较为单一，与社区居民的切身利益和认知水平结合不够紧密。未能将保护政策转化为社区易懂、易接受的“地方性知识”，导致政策知晓率虽高，但认同度和内化程度不足。

4 社区共管视角下提升资源保护与执法效能的路径构建

针对上述问题，必须从单一主体的“管制”思维，转向多元协同的“治理”思维，构建以社区共管为核心的综合提升路径：

4.1 深化体制改革，夯实共管制度基础

积极融入以国家公园为主体的自然保护地整合优化，厘清保护地管理边界与职责。在保证生态完整的前提下，通过“调规”解决权属和空间冲突的历史遗留问题，为社区共管划定权责边界。推动地方政府将社区共管成效纳入乡村振兴和基层治理考核，形成政策合力。

4.2 创新社区共管机制，化“阻力”为“助力”

1. 建立三方共管平台：成立由保护区管护局、乡镇政府、村委会及村民代表组成的“社区共管委员会”作为常态化议事协调机构，共同制定《社区资源利用公约》，使部分非核心区可持续资源利用通过公约合法化、规范化。

2. 重构护林员角色与激励：将护林员从“雇员”转变为“社区保护领袖”。考核中，增加“社区关系维护”“矛盾成功调解次数”“带动社区参与保护活动”等指标权重。建立绩效与共管成效挂钩的薪酬奖励机制，为其提供生态导游、自然教育讲解员等技能培训，拓展职业发展空间。

3. 发展替代生计与生态补偿：利用《乡村振兴用地政策指南》等政策，引导扶持社区发展生态旅游、林下经济、生态农产品等绿色产业^[4]。将生态护林员岗位、公益补偿金向参与共管的社区和家庭倾斜。

4.3 推动执法模式转型，实现刚柔并济

1. 执法重心前移，强化预防与调解：建立“巡回执法与社区调解结合”工作站模式。执法人员定期驻点，联合护

林员、村干部开展普法宣传,提前介入调解苗头性、倾向性问题。同时对情节轻微、未造成损害且当事人积极配合整改的首次违法行为,探索用说服教育、责令改正等柔性方式化解矛盾。

2. 强化科技赋能,提升精准执法能力:运用高新技术,构建“空天地人”一体化监测网络。借助无人机大范围巡查,利用红外相机等设备实时监测关键区域和物种,运用GIS和遥感技术检测变化图斑^{[6][7]}。通过科技手段固定证据,增强执法威慑力与精准度。

3. 推行“恢复性司法”实践:对于已造成生态损害的违法行为,在依法处罚的同时,探索责令当事人以“补种树木、恢复植被、担任义务宣传员”等方式承担生态修复责任,并将其履行情况作为从轻处罚的考量因素,实现惩罚、教育与修复的统一^[5]。

4.4 优化宣传策略,促进保护意识内化

改变单向灌输宣传模式,开展参与式、体验式宣传。组织社区居民担任“自然观察员”“生态导游”,亲身体验以理解生物多样性价值。结合保护法规、社区村规民约及民族传统文化中的生态智慧进行宣传。利用新媒体制作以本地村民为主角、讲述保护故事的短视频,增强宣传亲和力与感染力^{[1][2]}。

5 案例应用与启示:以云南红河阿姆山省级自然保护区架车片区为例

5.1 案例背景

架车片区与周边15个村寨接壤,长期存在村民进入实验区采集野菜、药材等问题。传统治理模式效果不佳,社区关系紧张。

5.2 共管与执法创新实践

1. 成立共管小组:成立共管小组:管护站、乡政府、村委会及每村2名村民代表组成共管小组,联动开展林区巡护管控、违法线索排查、执法联合行动,打通基层共管执法“最后一公里”。

2. 护林员职能拓展:从本村选聘的护林员,除巡护外,负责辖区的日常管理、登记,并担任政策“翻译官”和纠纷“调解员”。其工资与辖区管理秩序、社区矛盾调解成功率挂钩。

3. “预防+科技”执法:根据当地情况在人为活动高发区布设10台红外相机,强化林区动态监测。发现村民安放铁夹后,不直接处罚,联合乡镇工作人员上门,结合红外相机拍摄的影像,讲解捕猎对野生动物的危害,使村民主动上交猎具,同时在该区域设立警示宣教点。

4. 发展替代生计:立足群众增收与生态保护双赢目标,引导村民利用闲置地或退耕地,开展药用植物、野生菌、古树茶等经济物种种植。同时,在政府的引导下搭建产销平台,全程协助解决销售渠道,既降低村民对林区资源依赖,又拓宽绿色增收路径。

5.3 实施成效

经过两年的实践,该片区违规进入保护区的人次降幅超过70%,违法发生率显著下降。目前,在红河县人民政府和架车乡人民政府的推动下,上海市长宁区依托沪滇项目,在架车乡成立了红河架车腊咪茶厂。这使得村民在家门口就能获得稳定收益。如今,保护区周边村民对保护工作的态度,已从抵触转变为理解与支持,主动报告异常情况的次数显著增加。同时护林员在社区的威信得以提升,工作成就感也随之增强。

5.4 启示

该案例表明,将资源保护、行政执法、护林员管理以及社区宣传纳入社区共管的统一框架开展系统设计,能够有效突破管理困境。关键要点如下:信任为根基(通过共商来制定规则);利益系纽带(保障社区的可持续生计);科技成杠杆(提升管理的精准度与说服力);人乃核心(赋予护林员权力,激发社区内生动力)。

6 结论与展望

自然保护区的资源保护是一项复杂的系统工程,单纯依靠“堵”和“罚”难以持久。对于周边社区密集、生物多样性丰富的自然保护区而言,推行以社区共管为核心的治理模式,是破解保护与发展矛盾、提升执法效能的必由之路^{[1][2]}。

本文提出的路径强调:制度上,通过整合优化理顺管理体制,为共管创造条件;机制上,构建权责清晰的多元共管平台,特别是重构护林员管理体系,使其成为共管的“神经末梢”;手段上,推动行政执法向预防性、恢复性转型,并大力应用现代科技;目标上,追求生态安全、社区发展与执法公信力的共赢。

展望未来,建议进一步探索:1)制定适用于地方实际的《自然保护区社区共管实施指南》;2)建立社区共管与执法效能综合评价指标体系;3)深化“生态产品价值实现机制”在保护区的应用,让保护者受益的链条更加牢固。唯有如此,保护区资源保护才能从“管理方的孤军奋战”走向“社会各方的携手同行”,实现人与自然和谐共生的永续发展。

参考文献

- [1] 李娟,王浩.云南纳板河流域自然保护区社区共管模式实践与启示[J].林业资源管理,2022(3):134-140.
- [2] 张敏,李建友.高黎贡山社区建设与自然保护区协同治理研究[J].生态经济,2023,39(5):201-207.
- [3] LY/T2922-2017.林业数据质量评价方法[S].
- [4] 自然资源部.乡村振兴用地政策指南(2023年)[Z].2023.
- [5] 王艳,刘敏.自然保护区行政执法效能提升路径——基于社区共管视角[J].环境科学与管理,2022,47(8):13-17.
- [6] GB/T37364.1-2019.陆生野生动物及其栖息地调查技术规程[S].
- [7] 陈明,赵磊.无人机技术在自然保护区巡护执法中的应用规范[J].林业科技,2023,48(2):78-82.