

深圳福田红树林鸟类自然保护区管理策略初探*

王勇军*

(内伶仃-福田国家级自然保护区管理处, 深圳 518040)

诸葛仁

(澳大利亚昆士兰大学自然与乡村系统管理学院, 布里斯本 Qld 4072)

Terry Delacy

(澳大利亚可持续旅游合作研究中心, 格雷菲斯大学, 黄金海岸 Qld 9726)

摘要 位于深圳经济特区的福田红树林鸟类自然保护区,是城市边缘一块不可多得的生物多样性宝地。面对经济建设的快速发展和市区的不断扩张,福田自然保护区正承受着来自各方面的巨大压力。如何在积极推动保护区立法的同时,通过开放式生物多样性保护管理,主动参与地方经济建设,实现与周边社区、地方政府和各相关社会利益集团结成合作伙伴关系,是本文探讨的重点。

关键词 深圳特区,自然保护区,生物多样性保护,经济建设,管理策略

A preliminary study on the management strategies in Futian Mangrove and Birds Nature Reserve, Shenzhen/WANG Yong-Jun¹⁾, ZHU Ge-Ren²⁾, Terry Delacy³⁾

Abstract Located in Shenzhen Special Economic Zone, Futian Mangrove and Birds Nature Reserve is one of the regions with rich biodiversity. Under the great pressure from the rapid economic development and increasing expansion of the urban district, the nature reserve readjusts its management strategies from isolated conservation to open conservation and improves the involvement of local communities, local governments and neighbouring bodies in the comanagement of biodiversity. By means of development of ecotourism, fish ponds and low-lying land economy within sea wall, the natural reserve changes its role in the natural conservation. In order to ensure the implement of open management strategies, legislation on local nature reserve management should be put forward.

Key words Shenzhen, nature reserve, biodiversity conservation, economic development, management strategies

Author's address 1) Administration of Neilingding-Futian National Nature Reserve, Shenzhen, Guangdong, 518040
2) School of Natural & Rural Systems Management, The University of Queensland, Brisbane, Qld 4072, Australia
3) CRC for Sustainable Tourism, Griffith University, PMB 50, Gold Coast Mail Centre, Qld 9726, Australia

1 引言

我国第一个经济特区——深圳,自1979年开始建设至今,从一个落后的边陲小镇发展成为一个拥有300多万人口的新兴的现代化大城市。深圳的建设者们在创造经济奇迹的同时,为保护自然生态环境和生物多样性,在城市腹地保留了一大片绿地,并建立了福田红树林鸟类自然保护区。这一具远见卓识的举措,加强了深圳作为我国改革开放之窗的魅力,也为全球生物多样性保护和可持续发展提供了宝贵的经验。探讨这个位置特殊的自然保护区面临的问题和管理策略,有助于正确处理经济发展和自然保护的辩证关系,寻求人与自然和谐相处的途径,以实现人类社会可持续发展的目的。

2 现状

福田红树林鸟类自然保护区是广东内伶仃-福田国家级自然保护区的一部分,建于1984年4月。1997年12月重新调整的红线范围总面积为367.6 hm²(其中陆域面积139.8 hm²)。该保护区的功能是保护鸟类及其红树林湿地生态系统。位于南亚热带海岸水陆交错地带的红树林湿地生态系统具有极高的生物多样性,它保存了各种类型生物的生存环境,为许多珍稀濒危动植物物种提供了生息场所。该保护区有高等植物41科98种,其中红树林植物12科22种;鸟类18目44科189种,列入我国重点保护的鸟类有23种;两栖爬行动物31种;哺乳动物15种;此外,还有大型底栖动物86种;昆虫96种;藻类117种^[1,2]。

该保护区东北侧高速公路以外1800 m范围内是沙嘴村、沙尾村、上沙村和下沙村等村民修建的住宅区,人口约45 000人。国家征用了他们原来赖以生存的土地(包括田、塘、滩涂)后,这些村民已不再从事农、副、渔业生产,而转为城市居民从事股份公司的经营工作。管理体制也由村委会改变为居委会。保护区西北侧滨海大道以外600 m范围内,有约7000个原住居民和外来人口从事加工、商贸、种植和养殖业等。在红树林外海滩上还有数十人的捕捞队伍常年从事捞捕鱼虾的活动。

保护区设立了科室、派出所和管理站,现拥有一支25人的科研和管理队伍。市政府和林业主管部门投入了大量资金用于保护区的基础设施建设,购置巡逻车、通讯设备、科研仪器、供水供电设施和消防器材等。近几年,保护区与多家大学和科研单位联合开展了红树林生态系统、红树林恢复与发展、鸟类生态学、保护区总体规划研究、环境监测及影响评估等方面的科学研究,并取得了多项成果。

3 现行保护区管理体制的缺陷与问题

3.1 行政管理与业务管理分离

由于深圳市政府只设有农业局负责农、林、渔等方面的事务,因此,福田自然保护区的行政(包括人、财、物等)方面的工作由深圳市农业局代管;而根据国家关于森林和野生动物类型自然保护区归口林业部门管理的规定,保护区业务方面的工作则由广东省林业厅负责。在我国政府各级部门按业务系统垂直进行管理的情况下,农业系统管理保护区的行政,林业系统管理保护区的业务,这样不仅使保护区整体工作无法协调一致,而且常常导致保护区与业务主管部门的脱离,上级业务部门的有关方针政策不能通过正常渠道迅速下达到保护区,保护区有关业务管理情况也难以及时向业务主管部门反映,造成业务管理上的不顺畅。

3.2 土地管理权与使用权分离

自保护区建立以来,拥有对区内土地的管理权,但土地使用权长期不明确。保护区内原居民的土地被政府征用后,未及时完成征地手续,使土地使用权属不明确。长期以来,某些部门、地方社区和外来人员在保护区非法占用土地,曾一度使保护区范围内有事业机构、公司、工厂、农场、养殖场和码头等单位达63个之多,无户籍、无固定职业、无合法证件的人员共1000余人在保护区内搭建茅屋、猪圈、鸡棚。保护区管理处出面管理,常常由于土地使用权和经济赔偿等问题而无法解决。红树林周边的沙嘴码头,装卸货物的车船来来往往,码头附近居住的民工约150人,严重地影响着保护区内的生态环境。

土地使用权不明确使得某些部门在保护区内各行其是,有的擅自批准当地居民或外来企业到保护区内从事各种经济活动,甚至在滩涂设网捕鱼捞虾;有的把保护区土地作为备用荒地,随时规划作它用而不与保护区管理部门磋商。土地管理权与土地使用权的分离,使保护区管理机构无法实行有效的管理。

3.3 经济建设与自然保护对立

深圳市政建设的迅猛发展,需要大量的建设用地,除了原有规划陆地外,开始开发利用海岸的基围鱼塘和滩涂,从而导致红树林湿地因土地利用方式的巨变而受到巨大的冲击和威胁。在此背景下,保护区的土地与红树林不断被蚕食和毁坏。新洲河排洪工程、高速公路、保税区、广播电台发射塔、凤塘河(包括下沙避风港)工程和滨海大道等建设项目侵占了保护区原红线范围内土地的53.14%,毁坏红树林49 hm²。湿地生态系统的破坏、高楼大厦的林立、车辆往来的噪声和污染、填海造地工程及渔民赶海等人类活动的干扰,破坏了鸟类的栖息环境,特别是陆域环境的恶化,使鸟类数量大幅度减少,其中陆鸟种类和个体数量的减少尤为明显。表1列出陆鸟在1993~1994年的变化情况^[3]。

表1 深圳福田红树林保护区陆鸟变化情况

Table 1 Reduction of upland birds in Futian Mangrove Nature Reserve

项目 Item	1993年(Year)	1994年(Year)	减少量 Reduction
猛禽类(种) Prey birds (species)	14	12	14%
生境广布鸟类(种) Polytropic birds (species)	12	11	8%
林地基围栖息觅食鸟类(种) Gei wais birds (species)	60	32	47%
陆鸟密度(只/km ²) Density of land birds (ind./km ²)	366	158	57%
陆鸟生物多样性指数 Biodiversity index of land birds	3.4372	3.0721	0.3651
在保护区内繁殖鸟类(种) Breeding birds in Futian (species)	17	5	70.6%
珍稀鸟类(种) Rare and endangered birds (species)	13	8	38.5%
总种类数(目科种) Total (order, family, species)	10, 27, 86	5, 19, 55	50%, 30%, 36%
陆鸟数量(只) Number of land birds	9346	6100	34.7%

3.4 法制观念淡薄与法的严肃性

多年来市政建设涉及到许多非法侵占保护区土地的工程,从规划到开工建设,都是由各部门报上级政府部门批准后实施的。位于保护区东部的沙嘴码头,原来仅是当地渔民出海和过境的通道,现已成为经营沙石、砖瓦等建材的码头,严重影响了保护区的生态环境。保护区多次要求取缔该码头,由于它可带来丰厚的经济利益,难以得到地方和有关部门的支持。某单位收取管理费后,允许外来人员到红树林滩涂捕捞鱼虾,使保护区“九五”国家科技攻关课题基地遭受严重损失。1998年秋,某部门甚至批准个体企业在保护区范围的潮间带大面积建立固定拦网,从事捕鱼生产。

深圳福田红树林自然保护区多次发生无视国家关于自然保护区管理规定的事件表明,有部分人包括少数政府官员的法制观念非常淡薄,法律条文在他们眼里只是可以随便取舍的装饰,对他们有利的可以执行,不利的就敢不执行。凡此种说明,法的严肃性在相当大的范围内未受重视。

4 实施有效管理的策略

4.1 制定专门的法律和规章,依法管理自然保护区

福田红树林自然保护区是我国唯一一个地处城市市区的国家级自然保护区,在保护管理上有自己的特点,它受城市发展的影响程度大,管理的强度和难度也特别大,建设与保护的矛盾十分突出,同时,保护区又与边防警戒区重叠,自然保护工作与边防工作如何协调管理,也是我国自然保护区管理工作中面临的前所未有的新问题。另外,保护区的自身建设和发展要求自然保护工作必须实行科学化、规范化、法制化的管理。因此,对福田红树林自然保护区制定专门法律和规章依法管理,是刻不容缓的事。

1995年1月,深圳市人大常委会通过了《关于依法保护福田红树林鸟类自然保护区的决议》。市政府有关部门开始对保护区进行总体规划,力争在保护区的管理中取得最佳的生态效益、经济效益和社会效益。1997年12月,国务院批准了福田自然保护区的红线调整方案,促进了征地移交手续抓紧进行。至此,为福田红树林自然保护区专门立法的时机已经成熟。1998年,深圳市法制局已将《福田红树林鸟类自然保护区管理规定》列入当年立法计划,现已完成初稿的草拟工作。

4.2 自然保护促进地方经济发展

保护区是实施全球生物多样性战略的重要基地,在全球人口、资源环境和经济发展的矛盾日趋激烈的情况下,建立自然保护区的意义是不容低估的。但是,保护区应该从消极的单纯保护的模式中摆脱出来,为当地

的经济建设和社会发展作出应有的贡献,成为管理自然和实现可持续发展的示范基地。

封闭式管理并非等于封闭式保护。前者是在保护区拥有明显的地界和隔离带,区内产权明晰的情况下,对外来人员进出和从事生产经营活动实行的依法管理。这种管理不排斥与当地社区的合作,而是在有利于自然保护的前提下,努力发展与当地社区的合作伙伴关系,通过共同的经济利益,把他们吸引到自然保护事业中来。后者具有强烈的排他性,主张自我封闭的管理模式,实行单纯的资源保护,反对对保护区的资源进行可持续利用。因此,前者是一种有效的管理方式,后者则是一种落后的思想观念。

福田红树林自然保护区陆地外围被高速公路和滨海大道所封闭,有利于实行封闭式管理。但如何通过有效的生产经营项目带动保护区周边的经济发展,与当地社区形成融洽的合作保护和共同发展的伙伴关系,是保护区面临的重要课题。根据福田红树林自然保护区位于城市中心区边缘的区位条件特点,有两种发展模式可供选择,即生态旅游和基围鱼塘的可持续利用。目前,保护区已与沙嘴股份有限公司签订了基围鱼塘可持续利用合作的协议,与下沙股份有限公司签订了合作发展红树林生态旅游的协议,实施细节正在进一步探讨和协商中。

4.3 成立保护区联合管理委员会,协调保护区与政府部门及周边社区关系

自然保护区管理的现代方式是一种开放式的保护管理,其目标是通过开放式的保护管理发展同政府各部门、社会各界以及保护区周边各利益团体或个人之间的协作关系。因此,由深圳市政府牵头成立自然保护区联合管理委员会可能是比较合适的管理形式。联合管理委员会的成员应包括保护区内、周边各有关单位以及政府有关职能部门的代表,如市环保、农、林、海洋和旅游等职能部门,保护区管理处、当地基层政府、公安边防驻军和社区等。市政府主管环境保护的主要官员主持联合管理委员会的工作,负责召集会议,协调关系。联合管理委员会应定期或不定期召开会议,商讨保护区建设和管理中的重大问题。联合管理委员会的设置与职责应通过立法或制定专门章程得到保证。

4.4 利用保护区的科普教育功能扩大宣传,争取全社会的关心和支持

只有发动全社会都来关心和支持自然保护区,自然保护事业才能够蓬勃发展。而要得到这种关心和支持,必须使社会广泛认识到保护区对社会人群生活的重要影响和对社会发展的贡献所在。因此,保护区应花大力气加强科普宣传教育的功能,利用博物馆、植物园、动物园、水族馆、观鸟台、环志站等设施,采用现代化的光、声、电、多媒体综合手段,向社会公众生动地展示有关自然保护、生态系统和生物多样性等方面的知识。针对大、中、小学生开展生态旅游,把保护区变成他们的第二课堂,使他们获得深刻的感性认识,加深对自然保护和生物多样性保护重要意义的理解。通过邀请政府官员、周边单位领导到保护区参观考察,争取他们对自然保护事业的重视和支持。还要充分利用广播、电视、报纸和杂志等新闻媒体广泛宣传保护区,扩大自然保护和生物多样性保护知识的传播。保护区可以联合教育部门引导青少年成立各种有生物学或生态学兴趣的团体,如观鸟协会、红树林协会等开展了解自然、热爱自然、保护自然的活动。另外,保护区还可以与企业合作,通过设计一些与自然保护主题相关的有奖活动,使自然保护的科普教育更有生气,更丰富多彩。

5 结论

自然保护管理是一门综合性学科,是一种较高层次的管理艺术。通过多种形式的宣传,保护区把自己的形象、保护自然和保护生物多样性的重大意义展示给社会,通过生态旅游,保护区为公众提供走进自然、认识自然、热爱自然的场所,号召公众支持自然保护事业,通过开放式的保护,保护区在保护的前提下,在合理规划与科学管理的基础上,主动支持和参与当地的经济建设,把当地群众吸引到自然保护事业中来。协调和协作是保护区管理中应采取的基本策略,成立保护区联合管理委员会是保护管理中值得探索和尝试的形式,依法管理是实施保护区有效管理的核心,在国家大法的框架下,建立完善的有针对性的地方法规非常必要。

参 考 文 献

- 1 张宏达,陈桂珠,刘治平等主编. 深圳福田红树林湿地生态系统研究. 广州:广东科技出版社,1998,109~119
- 2 王勇军,詹启杰. 深圳湾湿地两栖爬行动物及其保护. 生态科学,1998,17(1):90~94
- 3 陈桂珠,王勇军,黄乔兰. 深圳福田红树林鸟类自然保护区生物多样性及其保护研究. 生物多样性,1997,5(2):104~111