

中国社会公益自然保护地 发展观察2017

报告总负责：

大自然保护协会—靳彤

贡献作者（排名不分先后）：

大自然保护协会—冯明敏、靳彤、李笑兰、王寄梅、于倩、张淼、周亚星

山水自然保护中心—刁鲲鹏

保护国际基金会—蒋泽银

红树林基金会—李燊



社会公益自然保护地联盟简介

20 多家国内外公益组织，一起发起的社会公益自然保护地联盟，旨在推动中国的公益保护地建设。

社会公益自然保护地联盟将总结行业的公益保护地建设的经验并开展对外交流，促进行业能力建设和人才培养，开展公益保护地建设的相关法律和政策研究。

社会公益自然保护地联盟发起机构

阿拉善 SEE 基金会

阿里巴巴公益基金会

保护国际基金会

大自然保护协会

国际野生生物保护学会

合一绿学院

红树林基金会

老牛基金会

美境自然

巧女公益基金会

全球保护地友好体系

全球环境研究所

山水自然保护中心

深圳市一个地球自然基金会

世界自然保护联盟

世界自然基金会

桃花源生态保护基金会

腾讯公益慈善基金会

银泰公益基金会

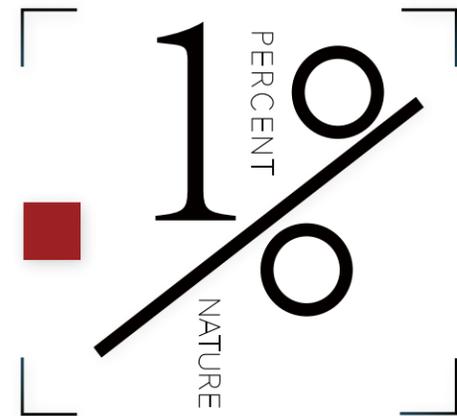
中国绿化基金会

中国绿色碳汇基金会

中华环境保护基金会

自然之友

绿水青山



的约定

01 国际视角下的公益保护地

- 01 · 全球保护地体系下的公益保护地
- 02 · 美国的土地信托运动 (Land Trust Movement)

04 公益保护地在中国的发展机遇

- 04 · 中国的自然保护地体系还存在保护空缺
- 05 · 国内关注生态保护的慈善捐赠和社会组织快速发展
- 06 · 新政策鼓励社会力量参与自然保护

07 中国社会公益自然保护地的探索与实践

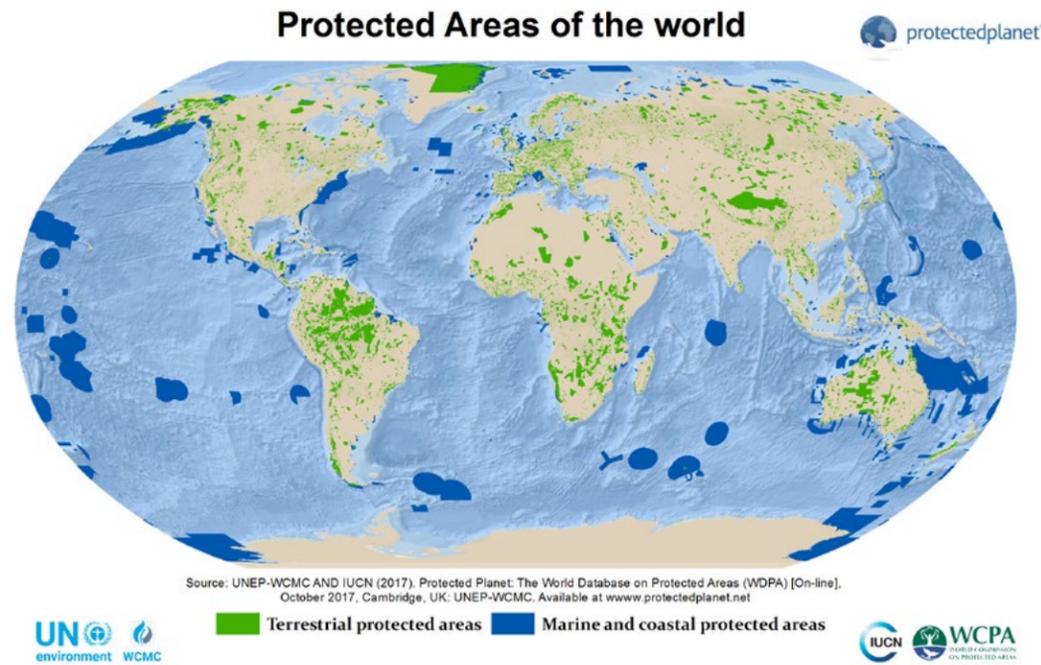
- 07 · 个人和社区治理或管理的公益保护地
- 08 · 民间机构建立和管理的公益保护地——四川老河沟保护地
- 12 · 政府与民间机构共同管理的公益保护地——四川鞍子河保护地
- 16 · 保护区与民间机构共建共管的公益保护站——四川唐家河白熊坪
- 20 · 政府委托民间机构管理的公益保护地——云南鹤庆西草海保护地
- 24 · 政府委托民间机构管理的城市公园——深圳福田红树林生态公园

28 前景与展望

国际视角下的公益保护地

◆全球保护地体系下的公益保护地

建立自然保护地体系是全球自然保护战略的核心，也是世界公认的最有效的自然保护手段。截止到 2017 年 10 月，世界自然保护地数据库（World Database of Protected Areas, WDPA）已收录了全世界 245 个国家的 234,468 个保护地信息，覆盖了全球大约 15% 的陆地和 5% 的海域¹。



全球自然保护地分布图（UNDP-WCMC, 2017）

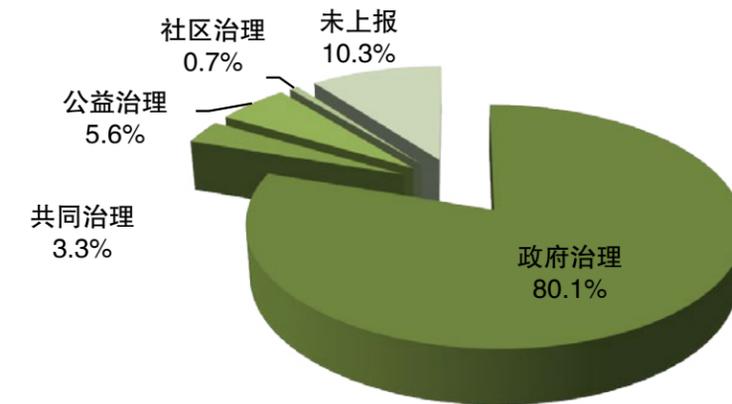
随着全球保护地数量的快速增长，除了传统的由政府部门管理的自然保护地外，逐渐涌现出由当地社区、原住民、商业公司、个人、公益基金会、研究机构乃至宗教组织等政府以外力量建立与管理的保护地，同时这些利益相关方也越来越多地参与到政府管理的自然保护地的决策过程中。为了认可多样化的治理主体，促进提升保护地的良好治理，2013 年 IUCN 出版指南，将自然保护地根据治理类型划分为政府治理、共同治理、公益治理和社区治理四种类型。

国际定义下的公益保护地主要是指公益治理类型的自然保护地。这类保护地通常由个人土地所有者、非营利组织、盈利性机构等民间力量在私有土地上建立和管理，也常常被直接翻译为“私有保护地”（Privately Protected Areas, PPA）。公益治理自然保护地有着悠久的历史，可以追溯至 19 世纪 80 年代，但在过去很长时间内并未得到全球保护地体系的重视，近几十年里，其数量、面积、类型和参与的组织都呈现快速增加的趋势。

目前在全球记录的 23 万多个保护地中，收录了分属 32 个国家和地区的 13,246 个公益治理自然保护地，

¹[UNEP-WCMC and IUCN (2017). Protected Planet: The World Database on Protected Areas (WDPA) [On-line]. Cambridge, UK: UNEP-WCMC and IUCN. 2017.10, Available at: www.protectedplanet.net]

占全球保护地总数的 5.6%，总面积的 0.6%，美国的数量最多，澳大利亚的面积最大。在这些公益保护地中，57.1% 的保护地由非营利组织管理，42.6% 由个人土地所有者管理，还有不到 0.3% 的保护地由盈利机构管理。IUCN PPA 专家组 2014 年发布了一份全球公益保护地现状综述报告，发现不同国家和地区公益保护地分布不均匀，其保护目标和保护手段也各有不同：在巴西、哥伦比亚、澳大利亚等国家，公益保护地已经被正式纳入官方的保护地体系；在南非、肯尼亚等非洲国家，公益保护地也已被整合进国家的保护战略中；在加拿大、美国等北美国家，土地信托运动推动的公益保护地体系更是有着不可忽视的影响力；相比之下，包括中国在内的亚洲国家，其公益保护地才刚刚起步，但一些国家开始意识到它的潜力，未来其数量可能会有大幅增加²。



全球保护地治理类型（数据来源：UNDP-WCMC, 2017）

相较于政府管理的保护地，公益保护地十分灵活，在政府无法开展保护工作的地区，可以成为很好的补充手段。它不仅连接和扩大已有保护区，还可以将私有土地和个人土地所有者纳入到保护工作中，为社会力量提供了参与保护工作的机会，也开启了新的保护地资金来源。

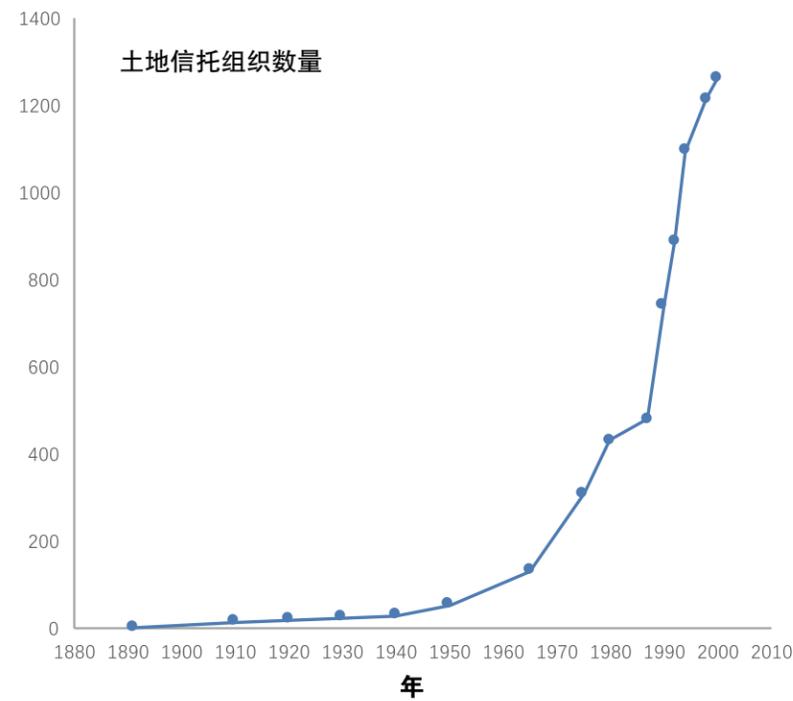
◆美国的土地信托运动（Land Trust Movement）

土地信托（Land Trust）是指一类特定的非营利组织，其部分或全部使命是通过获得或协助获得土地和/或保护地役权，或对这些土地和/或保护地役权进行管理的方式来保护土地。土地信托模式起源于美国，第一个土地信托组织——The Trustees of Public Reservations（后更名为 The Trustees of Reservations）于 1891 年在马塞诸塞州成立，其历史几乎与国家公园一样长。

早期的土地信托组织和私有保护地集中在美国东部，但发展较为缓慢，随着 20 世纪 60 年代美国公众的环保意识觉醒，其数量开始快速增加。到 80 年代初，全美国共有大约 400 家土地信托组织，其中建立于 1951 年的大自然保护协会（The Nature Conservancy, TNC）和建立于 1972 年的 The Trust for Public Land 被认为是当时的典范。1981 年，林肯土地政策研究院（Lincoln Institute of Land Policy）组织了第一次全国性的土地信托会议，一年后，土地信托联盟（Land Trust Alliance）成立，帮助新的土地信托组织建立，协调各组织参

²Sue Stolton, Kent H. Redford and Nigel Dudley (2014). The Futures of Privately Protected Areas. Gland, Switzerland: IUCN.

与政府相关法律的讨论，并陆续发布了土地信托的标准和系列指南，使土地信托组织在 80 年代中期又迎来了一个快速增长的时期。



美国土地信托组织数量变化（仿 Brewer, 2004³）

目前，美国土地信托联盟已有超过 1000 家土地信托组织会员和 500 万个人会员，主要工作包括在国家层面上推动公共政策、面向公众进行土地保护宣传、为土地信托组织提供能力培训和法律援助、对土地信托组织进行合格认证。联盟自 2000 年起对全国的土地信托组织每 5 年进行一次普查，每年召开一次全国性的会议，并且管理着全美国土地信托组织的在线地图和数据库。根据最新的普查结果，截至 2015 年 12 月，美国共有 1363 个活跃的土地信托组织，管理的资金总量达 21.8 亿美元，保护了美国国土面积的 2.3%（约 22.8 万 km²）。

在美国，土地信托组织对私有土地的保护主要有三种方式：通过土地交易或接受捐赠获得土地所有权的方式建立的永久性私有保护地（freehold private reserve）；通过与土地所有者签署有法律效力的自愿协议，将土地的“保护权”移交给保护机构的保护地役权（conservation easement）；以及与土地所有者签订具有时效性的管理协议或租赁协议以开展土地保护管理工作的非永久性私有土地保护，例如美国农业法案（Farm Bill）下的“土地休耕/休牧保护计划（Conservation Reserve Program）”。为了推动私有土地保护和土地信托组织的发展，美国在联邦政府和州政府层面上都出台了各种激励性措施，包括对土地所有者捐赠保护地役权的各种税收优惠政策，以及政府出资支持土地信托组织购买土地所有权或保护地役权的一系列保护项目，例如美国农业法案（Farm Bill）下设的一系列保护项目、美国国家林务局（U.S. Forest Service）管理的森林遗产项目（Forest Legacy Program），和联邦政府项目 1989 年发起的北美湿地保护法案（North American Wetlands Conservation Act, NAWCA）。

³Brewer, R. (2004). Conservancy: The land trust movement in America. UPNE.

公益保护地在中国的发展机遇

◆中国的自然保护地体系还存在保护空缺

自 1956 年第一个自然保护区建立，我国已经基本建成以自然保护区为主体，包括风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园、海洋公园/海洋特别保护区、水产种质资源保护区、水利风景区、饮用水源保护区、农业野生植物原生境保护点、自然保护小区等在内的自然保护地体系。截止至 2015 年底，各类陆域保护地面积已经达到 170 多万平方公里，约占陆地国土面积的 18%。

然而，与中国巨大的自然保护需求相比，现有的保护地体系还有很大差距。2010 年国务院发布了《中国生物多样性保护战略与行动计划（2011~2030）》，在全国划定了 32 个内陆陆地和水域生物多样性保护优先区域以及 3 个海洋及海岸生物多样性保护优先区域。2015 年底，环境保护部在完成优先区域边界核定后正式发布了优先区域范围，其中内陆陆地和水域优先区域总面积 276.26 万平方公里，约占我国陆地国土面积的 28.78%。而环保部于 2015 年 11 月发布《全国生态功能区划（修编版）》所划定的 63 个重要生态功能区，覆盖了我国陆地国土面积的 49.4%。还有大量具有重要生物多样性保护价值和生态服务功能的区域没有被纳入到我国的自然保护地体系中，得到有法律效力的保护地位。



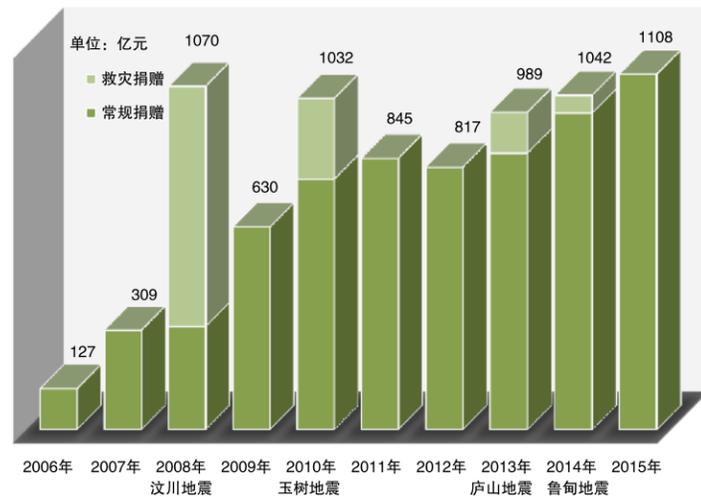
制图 罗永梅 / 大自然保护协会

除此之外，已建成的各类自然保护地的管理有效性也一直存在很大争议。以自然保护区为例，据环境保护部南京环境科学研究所基于“全国自然保护区基础调查与评价”项目于 2015 年发表的关于我国自然保护区建设现状和保护成效的系列文章⁴，发现在 2700 多个自然保护区中，39% 的保护区未界定边界范围和功能分区，仅仅具有统计上的意义，在实践中无法起到真正有效的保护作用，这个比例在省级和市级保护区中高达 58% 和 65%；约有 30% 的保护区未建立相应的管理机构，部分保护区有名无实，仅由政府文件批准建立，但实际上为无机构、无人员、无边界的“三无”自然保护区。从这一评估结果看，我国的自然保护地体系距离真正的“17% 有效保护”的目标还相差甚远。

⁴ 蒋明康 . 2015. 中国自然保护区保护成效评估研究综述 . 生态与农村环境学报: 31 (6): 789 – 790.

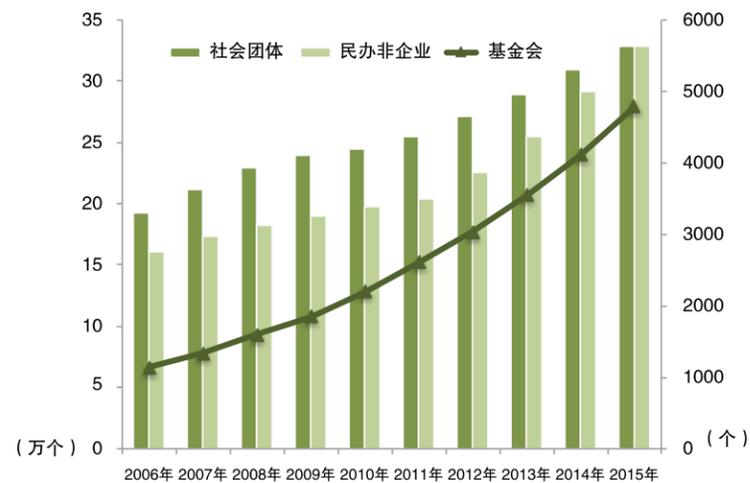
◆国内关注生态保护的慈善捐赠和社会组织快速发展

伴随着中国经济的飞速发展和社会的不断发育，中国的慈善捐赠表现出积极的发展态势。根据自 2006 年起每年发布的《中国慈善捐助报告》，国内捐赠总额在排除较大自然灾害带来的救灾捐赠后，常规捐赠呈现出较为稳定的持续上升趋势，2015 年首次突破 1100 亿大关，中国慈善事业进入了一个新的蓬勃发展的阶段。其中，随着中央将绿色发展作为“十三五”期间的重要理念，一系列环保相关的法律法规正式出台，国内投入到生态保护领域的慈善资金也逐渐增加。从报告中的捐赠领域数据看，生态环境所占比例从 2012 年的 1.16% 增长到 2015 年的 6.91%，呈现了明显的上升趋势。



中国慈善捐赠发展趋势（2006-2015）数据来源：2006-2015 年《中国慈善捐助报告》

与此同时，近十年期间我国的社会组织也在高速发展。民政部发布的《2015 年社会服务发展统计公报》显示，截至 2015 年底全国共有社会组织 66.2 万个，与 2006 年相比年均增长 7.2%。其中生态环境类的社会团体 7000 家，生态环境类民办非企业单位 433 家。而基金会作为社会组织的主要形式之一，随着 2004 年《基金会管理条例》的颁布，其数量从 2006 年的 1144 家快速增长到 2015 年的 4874 家，年均增长 17.2%，大大高于社会组织的平均增长速度。作为最为主要的捐赠接收主体，基金会 2008-2014 年的总收入从 2008 年的 215 亿元增长到 2014 年的 425.36 亿元，净资产总额从 2008 年的 346 亿元增长到 2014 年的 1051.77 亿元。其中根据基金会中心网发布的数据显示，自然保护领域的基金会从 2004 年的 12 家持续增加至 2015 年 80 家。



中国社会组织发展趋势（2006-2015）数据来源：2010-2015 年《社会服务发展统计公报》

◆新政策鼓励社会力量参与自然保护

应对深化改革、推进生态文明建设的需要，从 2008 年开始，我国开启了一系列卓有成效的林业改革，一批有利于社会力量参与自然保护的政策利好陆续出台：

- > **集体林权制度改革使林地经营权流转成为可能。**2008 年 6 月 8 日，中共中央、国务院《关于全面推进集体林权制度改革的意见》（中发〔2008〕10 号）正式发布，标志着以明晰产权、承包到户为核心任务的集体林权制度改革在全国范围内全面推开。2016 年 10 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，把农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权”分置并行，经营权作为一个独立权能，从权利束中分离出来，并允许进行流转，这为其他社会主体参与林业发展提供了产权制度保障，正式开启了我国农村土地“多元经营”的时代，使公益组织通过合法流转获得林地经营权进而开展自然保护成为可能。
- > **国有林场和国有林区改革保驾政府购买社会服务的公益林管护机制。**2015 年 3 月，国有林场和国有林区改革正式全面启动，确定了“完善以购买服务为主的公益林管护机制”的内容，允许各种社会资本广泛参与国有林区企业改制，允许不同产权主体积极参与森林经营管护、林下经济发展、森林生态旅游等活动，为林业混合所有制发展开辟了广阔施展空间。
- > **政府和社会资本合作（PPP）鼓励更多民间力量参与自然保护新模式。**早在 2013 年，环保部引发的《全国生态保护“十二五”规划》中就明确提出“鼓励和吸引国内外民间资本投资生态保护”。2014 年，国家发展改革委发布《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资〔2014〕2724 号），在多领域推动政府与社会资本合作，国务院在《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60 号）中提出“推进生态建设主体多元化，鼓励社会资本积极参与生态建设和保护”。2015 年底，环保部发布《关于做好生物多样性保护优先区域有关工作的通知》（环发〔2015〕177 号）也指出要“积极探索生物多样性保护投融资机制，鼓励民间资本和社会资本参与优先区域生物多样性保护”。2016 年 11 月，国家发改委与国家林业局发布《关于运用政府和社会资本合作模式推进林业建设的指导意见》（发改农经〔2016〕2455 号），明确提出鼓励“社会资本参与林木种质资源保护、野生动植物野外资源保护公益事业，探索引入专业民间组织新建或托管自然保护小区，在政府监管下发展民间自然保护小区（地）”。

当前，自然保护迫切需要投入却面临着资金有限的问题，而我国社会慈善资本充足却很难找到合适的投资领域。一系列新政策的颁布突破了这个瓶颈，为社会资本和民间力量进入自然保护领域提供了桥梁和机会。

中国社会公益自然保护地的探索与实践

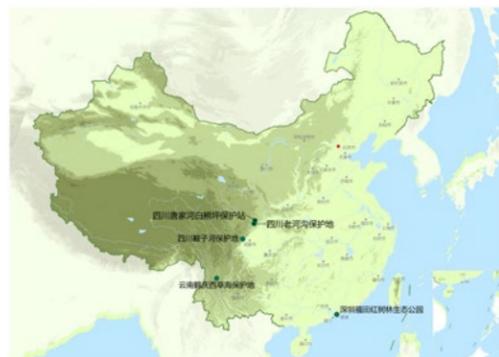
大量的保护空缺、快速发展的生态保护类慈善捐赠和社会组织，以及一系列鼓励社会力量参与自然保护的新政策，使民间机构、社区或个人治理或管理的社会公益自然保护地模式在中国落地生根成为可能。

◆个人和社区治理或管理的公益保护地

实际上，个人治理或管理的公益保护地实践始于 1990 年代，先富起来的一些个人出于对环保的热情，开始关注家乡的生态环境，以租赁、承包等形式获得较长时间的林地经营权或使用权，自发开展植树造林、动植物保护等行动，资金也主要由个人自己承担。根据 IUCN PPA 专家组 2014 年发布的全球公益保护地现状综述报告中对中国的回顾，中国最早的由个人建设及管理的公益保护地可追溯到 1994 年⁵。常仲明以 3.2 万元的价格租赁了北京市昌平区流村镇白羊沟内的一条山谷，建立了我国第一个私人保护地，山谷面积约为 10.7 公顷（160 亩），租期为 70 年，进行植树造林，并雇佣工作人员和志愿者进行管理。除此之外，还有张娇在北京延庆九里梁一万亩荒山 30 年的植树造林、港商邢诒前在海南文昌投资创建的名人山鸟类自然保护区、商人刘勇在四川平武建立的余家山县级自然保护区等等。这些实践开启了中国私人建设和管理保护地的先河，丰富了保护地的管护主体和类型，也为后期各种公益保护地的建设提供了借鉴。

社会公益自然保护地的另一类较早开始的实践是社区保护地。社区保护地在 IUCN 的体系内被定义为“自然的和改良的生态系统，包括了显著的生物多样性、生态效益和文化价值。这些生态系统被土著居民和当地社会通过约定俗成的方式或其他有效方式自动的保护起来”。在中国，从历史上一直存在着很多事实上的社区保护地，其中以少数民族传统习惯保护的生态系统最多，例如傣族的“龙山”、藏族的“神山圣湖”。20 世纪 90 年代初，随着参与式发展的理念和方法引入中国，以社区为主体的理念越来越多被应用在生态保护项目中，众多国际和本土 NGO 持续至今仍在开展和推动社区保护地的各种实践，其中较为知名的有山水自然保护中心在四川、甘肃、青海的社区保护地工作，美境自然在广西以自然保护小区方式推动的社区保护地建设，全球环境研究所、保护国际基金会等持续推广的“协议保护”项目。

自 2008 年集体林权制度改革启动以来，一些民间机构看到了新的契机，在由民间机构直接参与建立、治理或管理自然保护地方面进行了各种新的尝试。本报告将以案例的形式简要梳理近年来社会公益自然保护地的 5 个新尝试，以期为指引未来社会公益自然保护地在中国的发展提供借鉴。

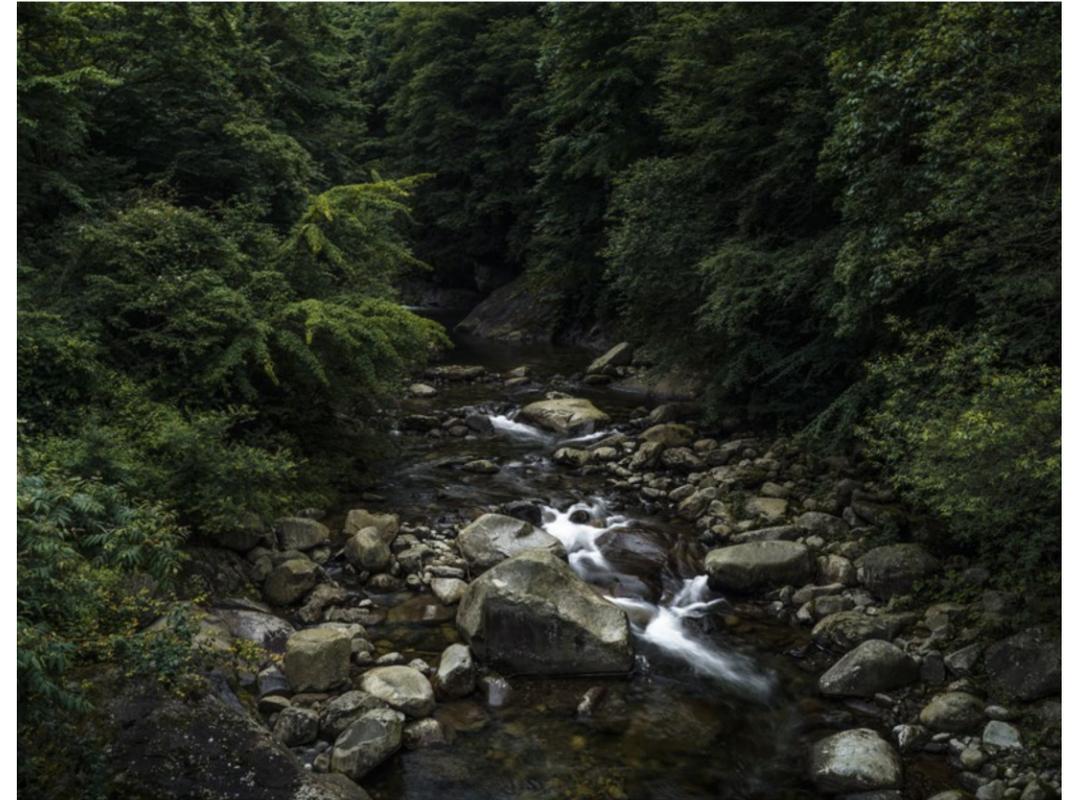


制图 罗永梅 / 大自然保护协会

⁵Sue Stolton, Kent H. Redford and Nigel Dudley (2014). The Futures of Privately Protected Areas. Gland, Switzerland: IUCN.

◆民间机构建立和管理的公益保护地——四川老河沟保护地

2010 年，随着中国集体林权制度改革的全面推进，大自然保护协会（TNC）较早地捕捉到了社会公益资金进入生态保护的契机，提出建立由政府监督、民间机构建立和管理的社会公益自然保护地模式。在 TNC 与桃花源生态保护基金会的共同推动下，中国首个社会公益自然保护地项目在四川省平武县老河沟区域落地。



图片来源：桃花源生态保护基金会

• 地理位置

老河沟保护地位于四川省绵阳市平武县东部，面积约 110 平方公里，由原老河沟国有林场、山河沟零星国有林和高村乡乡有集体林三片林地构成。

• 保护价值

老河沟地处中岷山 - 横断山北段生物多样性优先区内，毗邻四川唐家河国家级自然保护区与甘肃白水江国家级自然保护区，是大熊猫岷山北部种群以及众多伴生珍稀物种的一条重要迁徙通道。

• 威胁与管理问题

在建成社会公益自然保护地前，老河沟未被纳入到任何有法律保障的自然保护地体系内，主体为国有林场，主要的管护工作依靠“天然林保护工程”的经费开展，只限于最基本的巡山和防火防盗，来自于周边社区的偷猎下套、电鱼毒鱼和林下采集等活动非常普遍。

• 民间机构参与

> 合作模式

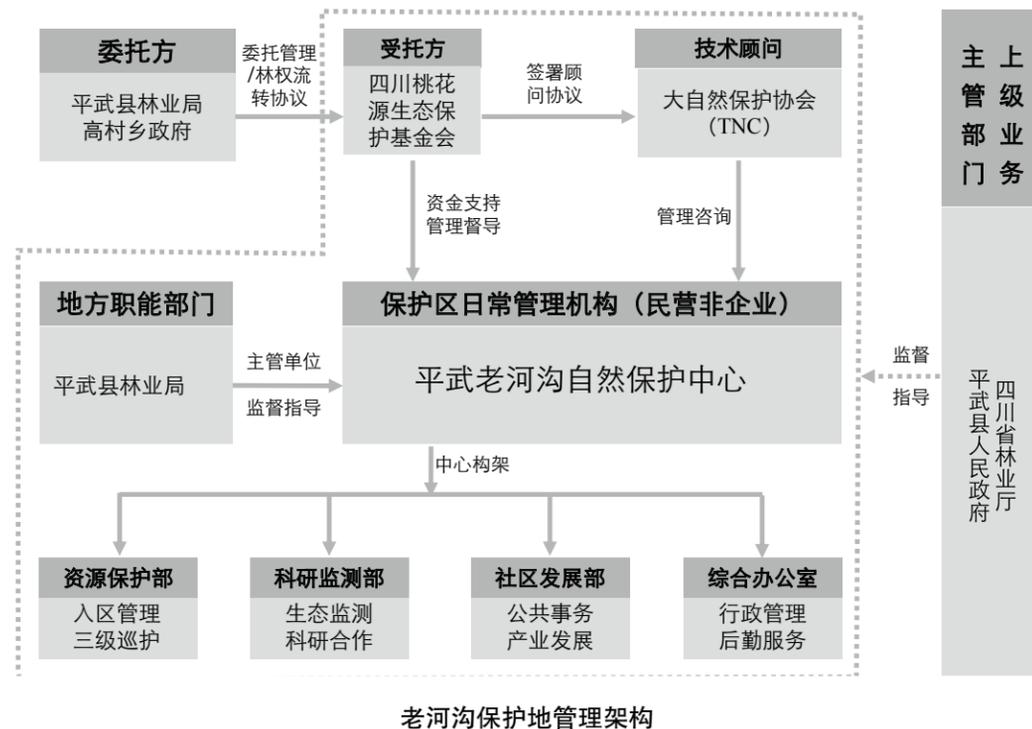
2012年1月，四川桃花源生态保护基金会（原名为“四川西部自然保护基金会”，以下简称“基金会”）与平武县政府签署合作协议，开展社会公益自然保护地试点项目。

在合作协议框架下，基金会先后与平武县林业局签订国有森林资源委托管理合同，无偿获得了老河沟国有林场和周边零星国有林的50年排他性管理权；与平武县高村乡人民政府签订流转合同，通过有偿流转获得高村乡有集体林46年的管护权；为了便于开展管护工作，基金会还以赎买的方式获得了保护地内原林场管护设施等固定资产的产权。

在不改变森林所有权、林地用途和生态公益属性的前提下，基金会获得了老河沟110平方公里范围内三片林地的长期管理权和使用权，并承担管护责任，支付管护费用。

> 管理架构

2014年1月，基金会在平武县民政局注册成立民营非企业——“平武县老河沟自然保护中心”（以下简称“中心”），由中心负责具体执行保护区的日常保护管理工作。中心根据情况吸纳了原有林场职工，下设资源保护、科研监测、社区发展和综合办公室四个职能部门，由大自然保护协会（TNC）提供全方位的驻点支持，定岗定责并进行激励性的绩效管理措施，根据基金会批准的年度工作计划，在基金会的资助和方向把控下，进行独立运营。



老河沟保护地管理架构

> 管理资金

作为社会公益自然保护地的典型特征之一，老河沟保护地的建设和日常运营经费全部由基金会负责。同时，基金会也通过各种方式探索保护地可持续运营的可能性。2015年底，基金会注册成立公司，生产以老河沟保护区内高质量的蜂蜜和水加工酿造的蜂蜜酒并面向高端市场进行销售。公司利润扣除运营成本后全部捐赠给基金会，用于支持保护地的日常运营。目前，保护地运营管理已经基本实现自给自足。

• 保护行动及初步成效

保护地管理团队应用保护行动规划方法（Conservation Action Planning）制定了老河沟的管理规划，针对偷猎下套、电鱼毒鱼等当前保护地面临的最关键威胁主要开展了以下保护行动：

> 申报成立保护区，获得法律保障：为了使保护地得到合法的保护地位，根据基金会的申请，2013年9月平武县人民政府批复成立“平武县老河沟自然保护区”，为县级自然保护区。

> 区内严格保护，杜绝人为干扰：通过在入口处进行严格的入区登记和管理、实施日常/重点/专项三级巡护体系、并与森林公安合作设立警务室密切配合协助执法，杜绝区内的非法人为活动。

> 建立扩展区，推动社区支持保护：将保护区外围民主村19平方公里范围划定为“扩展区”，与保护区进行统一规划。目标是把保护区打造成为社区的“好邻居”；通过开展生态“定制农业”协助农户开发了一系列生态友好型农产品，通过对接高端市场进行订单式销售为村民增加收入；构建“村民议事会”搭建保护区和社区之间的共同决策机制；通过设立教育基金、社区发展基金等小规模帮扶项目，完善社区“公共服务”。

同时，为了解决对生物多样性了解严重不足的问题，保护地还开展了覆盖多个动植物门类的系统本底调查，并以此为基础针对重点保护对象建立起一套生态监测体系，以期为未来的保护成效评估提供定量的依据。

在持续开展的管理措施下，老河沟的偷猎下套、电鱼毒鱼、林下采集等人为干扰已经基本消失，红外相机多次拍到了野生大熊猫的影像，并且证明在老河沟与唐家河接壤的山梁上，生活着四川最大的一个亚洲金猫野外群体。老河沟溪流中的裂腹鱼种群在不断恢复中。林麝、毛冠鹿、扭角羚等有蹄类也越来越频繁地出现在公路边以及管理人员居住区附近。

生活在保护区外围的社区也通过保护地获得了收益。参与定制农业生产的农户从第一年的9户、增加至第二年的49户、到第五年目前已经增加到105户，社区定制农产品的营销额已经从最初的7万余元增至120余万元，为社区农户创造了可观的增收效益。保护区设立的教育基金会截止2015年已经使得超过20名社区青少年及其家庭受益。



图片来源：桃花源生态保护基金会

· 案例总结

老河沟保护地通过引入社会资金和民间公益机构，将权属分散在不同机构手中的几片缺乏有效管理的林地，转变为边界清晰、土地管理权属集中的县级自然保护区，并由基金会出资、中心实施日常管理，设立扩展区，坚持严格保护和社区发展两条腿走路。扩展区内着力发展生态友好产业，解决老百姓经济发展的需求，另外建立社会企业探索保护地的可持续资金保障。通过4年的管理实践证明，在政府治理的自然保护地范围以外，由民间非营利组织建立、治理和管理社会公益自然保护地的创新模式在中国是成功可行的，可以成为中国自然保护地体系的一个重要补充。



图片来源：桃花源生态保护基金会

◆ 政府与民间机构共同管理的公益保护地——四川鞍子河保护地

鞍子河保护地是四川省邛崃山山系野生动物活动的关键连接区域，也是成都市第二水源地文井江的主要汇水区域。2014年年底，保护国际基金会（CI）与崇州市林业和旅游发展局（2015并入崇州市农村发展局）签署合作框架协议，共同管理鞍子河保护地，是在国内第一个由民间机构与政府部门共同管理的保护地。



图片来源：保护国际基金会

· 地理位置

鞍子河保护地位于四川省崇州市西北部，距离成都仅100公里，范围包括四川鞍子河省级自然保护区、鸡冠山国家森林公园及岩峰村社区的部分集体林，总面积约150平方公里。

· 保护价值

鞍子河位于邛崃山山系的中部，西北方向毗邻四川卧龙国家级自然保护区，西南方向与四川黑水河自然保护区接壤，不仅是大熊猫、川金丝猴、珙桐等多种珍稀野生动植物的家园，还是邛崃山野生动物活动的关键连接区域，同时也是成都市第二水源地文井江的主要汇水区域。

· 威胁与管理问题

鞍子河保护地的主体尽管是已建成的省级保护区，但仍然存在本底信息不清、管理人员缺乏、管理工作没有系统规划等问题，导致该区域缺乏有效的管理。保护地范围内的森林公园和集体林处于长期无人管理的状态。此外，鞍子河是距离成都市区最近的自然生态系统之一，但却没有充分利用区位优势开展自然教育，其保护价值和影响力还缺乏社会公众的重视和肯定。

• 民间机构参与

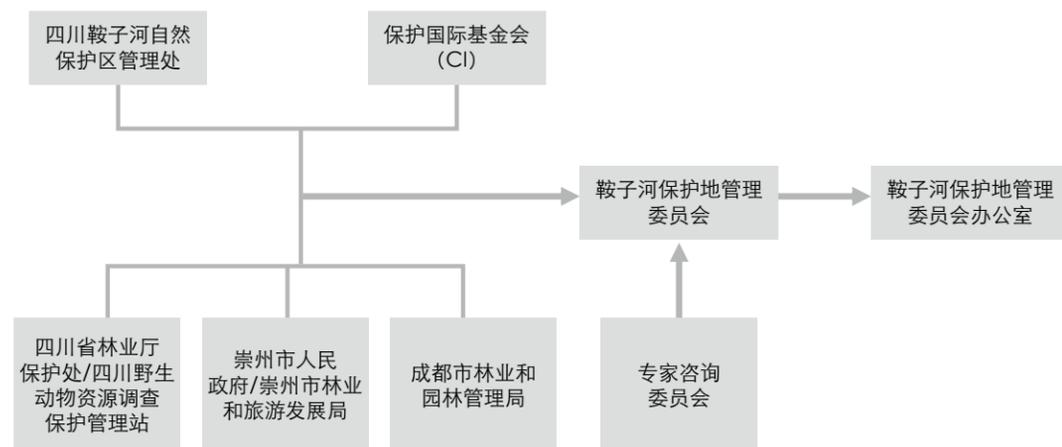
> 合作模式

2015年1月，CI与崇州市林业和旅游发展局正式签订了鞍子河保护地项目共管协议，将鞍子河省级自然保护区和鸡冠山森林公园以及鸡冠山乡岩峰村社区的部分集体林共15083公顷林地划为鞍子河共管保护地，由CI与相关政府部门共同管理。协议期限为5年，期满后根据协商再行延长。三片林地的权属并未进行任何变动，鞍子河保护区与森林公园的国有林通过共管协议和共管委员会决议的方式进行管理，社区集体林则由鞍子河保护区与岩峰村村委会以协议保护的形式进行管理。

> 管理架构

在共管协议框架下，由四川省林业厅、成都市林业和园林管理局、崇州市农村发展局（原崇州市林业和旅游发展局）、四川鞍子河自然保护区管理处和CI五家机构共同组建了鞍子河保护地管理委员会（以下简称“管理委员会”），负责进行保护地的重要决策。管理委员会每半年召开一次定期会议，汇报前半年的工作进展并制定下半年的工作方向与计划，重要决策本着协商一致的原则，对不能达成一致的通过投票解决。

管理委员会下设办公室，由CI和鞍子河省级保护区的工作人员组成，负责保护地具体管理活动的执行。管理委员会聘请了在生物多样性保护、野生生物研究及可持续发展方面的专家共同组成了专家咨询委员会，为保护地管理提供技术支撑。专家咨询委员会每年举办一次，与管理委员会年底会议合并召开。



鞍子河保护地管理架构

> 管理资金

鞍子河共管保护地的管理资金主要由省级保护区和CI通过各种渠道筹集，以项目形式投入。两年多来，保护区与CI累计投入资金在1000万以上。资金来源目前还没有可持续的保障。

• 保护行动及初步成效



图片来源：保护国际基金会

鞍子河保护地邀请了台湾的规划团队，基于细致的实地调查，历时两年完成了鞍子河保护地的总体规划，将鞍子河保护地定位为“国家级物种保育、科研监测、自然教育与宣教的展示与体验平台”。根据总体规划，保护地的现阶段工作主要围绕保护、科研与监测、自然教育和社区发展四个部分来开展，未来还将开展游憩体验。

- > **生态保护**：制定了涵盖三片土地的统一巡护规程，及时制止偷猎、盗伐、采集及非法进入等人为活动。
- > **科研与监测**：与科研机构合作，开展了涵盖多个门类的专项调查，初步建立保护地的物种分布数据库。基于调查、监测及数据管理的保护地精细化管理也正在逐渐形成。
- > **自然教育**：自然教育作为鞍子河保护地的特色，分别针对在校学生和社会公众开发了两类共六套自然解说课程，采用预约制开展自然教育活动。
- > **社区发展**：通过“协议保护”的方式由社区主导所辖6000公顷集体林的保护行动，由社区组建巡护队按照统一规程开展巡护，并通过外出考察、技能培训等方式与社区共同探索中药材种植、高品质农家乐等适合当地的可持续发展路径。

鞍子河保护地建立只有两年多，很多工作都是在总体规划的基础上刚刚起步，一时还难以对保护成效进行评价。但统一的巡护使有效保护面积由原来的保护区101平方公里扩展到目前的150平方公里，社区巡护队在6000公顷的集体林内记录到350余次野生动物痕迹，阻止了10余次的盗猎和采挖；通过系统调查摸清了保护地范围内的生物多样性，并为自然教育的课程设计提供了丰富的素材；超过400人次参与了自然教育活动，保护地的公众影响力得到了明显的提升。

· 案例总结

鞍子河保护地的共同管理模式依托五家机构共同决策的委员会，各个机构能够在共同商定的统一框架下根据总体规划和工作计划投入各自的资源，发挥各自的专长。而组建的在地管理团队能够将原有分散的管理机构和人员统一管理，通过明确权责和能力培训，提升管理的成效，尤其是以自然教育为共管保护地的切入点，充分发挥民间机构社会资源和号召力丰富的优势，为自然保护地走向城市公众、提升社会影响力奠定了基础，是民间机构与政府部门共同治理保护地的有益尝试。



图片来源：保护国际基金会

◆保护区与民间机构共建共管的公益保护站——四川唐家河白熊坪

四川唐家河白熊坪保护站位于四川省青川县，是唐家河国家级自然保护区最深处的一个保护站，管护面积57平方公里。这里还保留着较为完整的原始森林，是保护区内大熊猫分布数量最多的区域。2014年9月，唐家河保护区管理处与山水自然保护中心在保持产权不变的前提下引入全新的管理机制，携手共建共管白熊坪保护站，共同开发“巡护监测、科学研究和自然教育”三位一体的保护站功能模式，将白熊坪打造为国内第一个社会公益自然保护站。



图片来源：山水自然保护中心

· 地理位置

四川省唐家河国家级自然保护区位于四川省广元市青川县，地处岷山山脉，是国内知名的以大熊猫及其栖息地为保护对象的自然保护区。白熊坪保护站是唐家河保护区最深处的一个保护站，海拔1800米，管护总面积为57平方公里。

· 保护价值

唐家河保护区是岷山山系重要的大熊猫栖息地和走廊带，而白熊坪片区是保护区内受到人为干扰最小的区域，也因此成为保护区内大熊猫分布数量最多、最容易目击到野生动物的区域，其高海拔区域还保留有比较完整的原始森林，是研究群落演替和动植物关系的天然实验室。

· 威胁与管理问题

由于白熊坪接壤乡镇较多，山区居民又有狩猎传统，一直都是唐家河保护区反盗猎压力最大的区域之一。但这里地处偏僻，大部分管辖区域还未修通公路，而且夏季多洪水塌方，冬季严寒少水、水电站无法发电满足工作和生活的基本需求，大部分保护区员工难以长期在保护站驻守。与此同时，保护区员工由于受教育水平普遍不高，在白熊坪的工作只限于巡护，对白熊坪得天独厚的科研资源无法有效利用，普通公众也很难参与。

· 民间机构参与

> 合作模式

2014年9月，唐家河保护区管理处与山水自然保护中心（以下简称“山水”）签署战略合作协议，在产权不变的情况下将白熊坪保护站的管理权委托给山水，共同开发巡护监测、科学研究、自然教育三位一体（简称“巡研教”）的保护站功能。管护面积57平方公里，协议期限为五年，期满后双方经协商可延长管理期限。

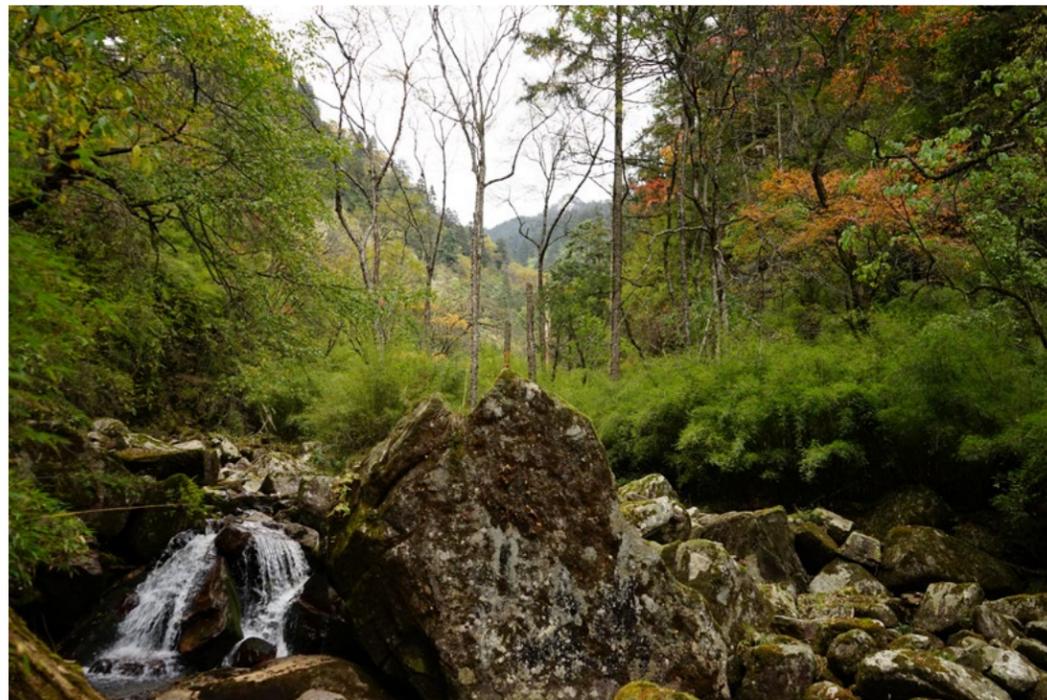
2015年12月，在经过一年的实践后，出于权责匹配问题和发挥各自特长的考虑，双方又签订了补充协议，将“委托管理”改为“在产权不变，保证保护区整体规划和完成保护任务的条件下，甲方与乙方共同管理白熊坪保护站”，合作内容包括监测巡护、科学研究、自然学堂和保护站合作共管，其中监测巡护由保护区统一安排部署，山水牵头负责科学研究、自然学堂以及招募和管理驻站的研修生和志愿者。

> 管理架构

围绕着合作内容，白熊坪保护站完成了管理团队的组建。保护站的固定工作人员配置为7人，其中：站长1人，副站长1人，监测巡护人员2人，研修生3人。站长和监测巡护人员由唐家河保护区选派，副站长和研究人员/研修生由山水派驻。站长负责主持保护站的日常管理工作，组织制订工作计划，完成保护区布置的各项工作目标；副站长负责科研与自然教育。

> 管理资金

保护区派驻人员的工资和福利由保护区管理处承担，山水派驻的副站长由保护区按照聘用人员标准发放工资，不足部分由山水承担，研修生相关费用由山水自筹。保护站运行的日常工作经费则由唐家河保护区管理处按每人每年4000元的标准拨付，科研与自然教育相关的费用原则上由双方共同筹集，在实际操作过程中，前三年专项科研、教育经费主要由山水筹得。



图片来源：山水自然保护中心

· 保护行动及初步成效

白熊坪保护站的管理目标是打造“巡教研”三位一体的社会公益自然保护站，因此日常的管理工作分为巡护监测、科学研究与自然教育三个模块展开：

> **巡护监测**：依据保护区的巡护监测计划，在57平方公里范围设置了11条固定监测样线，每季度进行一次巡护监测，并且以每10天一次的频率对5条日常巡护样线进行日常巡护，保证每月巡护作业21天以上。对保护站外的对口社区——落衣沟和联盟村进行每月2次的走访巡护。

> **科学研究**：通过与保护区的深度交流，完成了《唐家河国家级自然保护区科研监测规划》和《唐家河保护区员工技术型培训方案》。在规划基础上，自主开展了“大型食草动物与植被关系研究”、“大型动物尸体分解研究”、“周边家养犬携带病原体筛查”、“食肉动物调查”等多个科研项目。

> **自然教育**：保护站逐渐摸索出了“白熊坪模式”，即以科学志愿者参与保护站日常运营管理与在地科研工作的方式，通过公众的深度参与来实现自身保护意识的提升。在工作旺季，保护站会面向公众招募短期志愿者参与保护站日常工作与科学研究，在不增加工作经费的前提下，既可以为科研项目招募到最优质的志愿者协助完成课题，又可以为普通公众参与科研保护提供平台，同时还能对参与的公众进行深度的教育。

白熊坪建站三年以来，由于社会公益资金的注入与科学志愿者的参与，工作成效连年均可达到保护区先进水平，没有发生过火灾和非法入区盗猎案件。同时以对保护工作具有指导意义为导向，白熊坪保护站开展的研究项目帮助保护区制定了养犬管理规范，降低家犬与大熊猫之间互传疾病的风险；发现了动物尸体对食肉食腐动物的重要作用，在保护站范围内改变了以往对死亡动物采取深埋的做法；基于中蜂放养研究，提出了保护区养蜂尽量避免季节性放蜂的建议；基于食草动物对森林植被影响研究，提出了需关注国家一级保护动物羚牛局部种群过剩问题；发现了黑熊对河谷地带的高利用强度现象，改变了以往认为黑熊倾向于活动在陡峭山坡上的陈旧印象，对针对性制定黑熊保护策略提供了数据支持。同时，三年来有超过130人次来自全国各地的志愿者参与过白熊坪保护站的科研保护工作，志愿者工作量超过750人*天。



图片来源：山水自然保护中心

· 案例总结

唐家河保护区是建立较早的国家级自然保护区，管理已经非常规范，在全国的自然保护区都名列前茅，但在像白熊坪这样的局部仍然面临着人手不足、管护不到位的问题，同时也面临着绝大多数保护区具有共性的科研力量不足、与保护管理脱节、社会公众参与渠道有限、社会影响力不大的典型问题，而山水自然保护中心恰好在联结科学研究与保护实践和社会公众方面有着多年的经验。唐家河保护区与山水共建共管的白熊坪保护站，充分发挥了双方各自的优势，通过志愿者、研修生的形式扩大了保护团队力量，同时使白熊坪成为公众了解保护区工作的窗口，是国家级自然保护区引进民间机构参与保护区管理的有益尝试。



图片来源：山水自然保护中心

◆ 政府委托民间机构管理的公益保护地——云南鹤庆西草海保护地

鹤庆西草海是云南省内越冬候鸟密度最大的湖泊之一，2001年由云南大理州建立州级自然保护区，但一直未能明确保护区范围和面积，也没有成立专职管理机构。2014年，桃花源生态保护基金会与鹤庆县政府签署合作协议，将保护区授权委托给桃花源基金会进行管理，将西草海建设成为全国湿地精细化管理的示范。



图片来源：桃花源生态保护基金会

· 地理位置

鹤庆西草海湿地位于云南省大理州鹤庆县草海镇，包括北海、中海、南海三个明水面区域，面积大约1平方公里。

· 保护价值

西草海是云南省内越冬候鸟密度最大的湖泊之一，也是云南目前已知的灰雁越冬数量最多的一处越冬地，彩鹳、青头潜鸭等罕见候鸟也在西草海被多次记录。夏季，西草海还为以紫水鸡为代表的繁殖留鸟提供了适宜的栖息生境和条件。西草海的水源地白龙潭是草海镇极为重要的饮用水和生产用水的水源，为周边20,000多社区居民提供了重要的生态服务功能。

· 威胁与管理问题

2001年大理州政府发文建立鹤庆西草海州级自然保护区，但并未公示保护区的边界与面积，也没有成立专门的保护区管理机构。直到2012年10月1日大理州颁布实施了《云南省大理白族自治州湿地保护条例》并明确了湿地保护和管理由林业部门负责，鹤庆县草海湿地保护管理局才于2014年年底正式成立。

由于湿地的复杂性，西草海保护区一直面临着林业、环保、农业等多个职能部门多头管理、责权不清的问题，同时也面临着钓鱼打鸟等人为干扰、农田灌溉无序用水、农业面源及手工业水质污染等一系列问题。

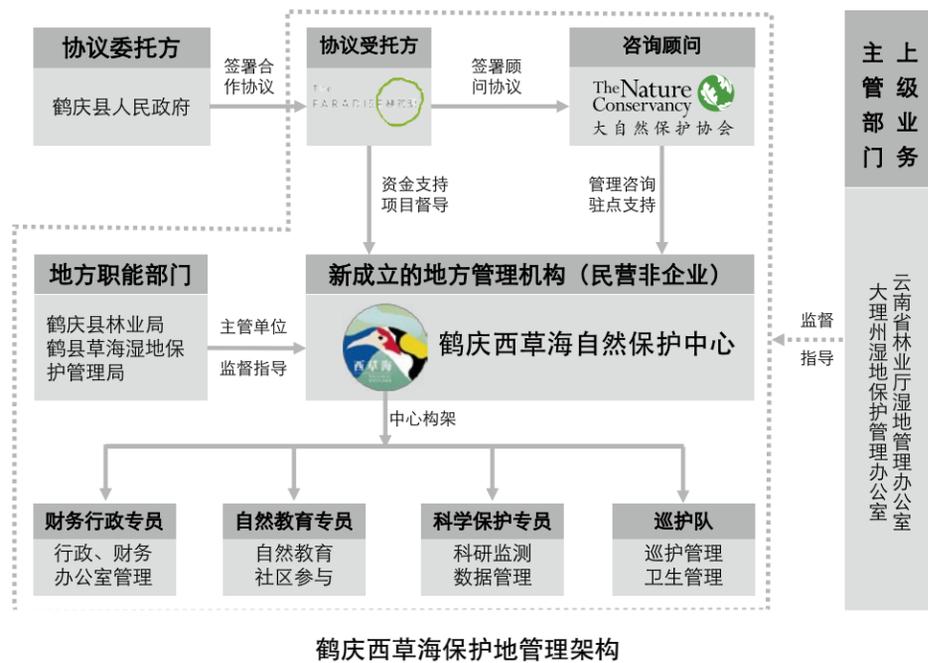
• 民间机构参与

> 合作模式

2014年12月，经过充分沟通和准备后，四川桃花源生态保护基金会（原名为“四川西部自然保护基金会”，以下简称“基金会”）与鹤庆县人民政府签署了合作协议，将西草海州级自然保护区的中海、南海，以及保护区西侧一个重要的水源地——白龙潭的管理权（具体指保护规划、设施建设、野生动植物保护、科普宣传和科研监测）排他性地独家委托给基金会，基金会负责制定总体规划，报政府批准后按照规划开展公益性工作并负责筹资资金，不得开展以营利为目的的活动。协议期限为3年，到期后根据合作内容进行续签。鹤庆县政府将协调业务主管部门及相关专家，对管理情况进行年度评估。

> 管理架构

根据协议，在鹤庆草海湿地保护管理局的支持下，基金会注资成立了民营非企业“鹤庆西草海自然保护中心”（以下简称“中心”），作为西草海保护地的日常管理机构，业务主管单位为县林业局。大自然保护协会（TNC）作为技术支持单位，派驻全职员工驻点深度参与保护地的规划和管理。在TNC的指导下，中心逐步建立了较为完善的组织架构和职能划分，包括一支4-6人的巡护队和3名分别负责科学保护、自然教育及中心运营的保护专员。同时云南省林业厅湿地管理办公室和大理州湿地保护管理办公室作为上级业务主管部门负责指导和监督。



> 管理资金

根据协议，基金会负责为保护地的管理筹建并提供资金。在实际工作中，TNC协助中心制定年度工作目标和预算，基金会审核批准后依据预算为中心提供运营及保护资金，督导项目根据协议推进。同时，基金会、TNC和中心一起，以中心为主体实施候鸟监测、人工湿地改造和优化等政府采购社会服务项目，利用网络公募平台筹资社会资金，向多家国内外基金会申请保护项目资金等方式，持续探索多元化的可持续资金保障。

• 保护行动及初步成效

根据西草海湿地面临的主要威胁，TNC及中心团队围绕分级巡护、科学管理和自然教育三个方面开展了一系列保护行动：

- > **分级巡护**：建立了三级巡护体系，针对环境治理 / 污废管理 / 游憩规范等进行日间巡护，以保护鸟类与鱼类资源为目标开展专项巡护，针对非法捕捞与捕鸟的重点事件追踪及突袭的重点巡护，形成规范化的巡护记录 and 数据分析流程，有效指导巡护计划的调整。
- > **科学管理**：与科研机构合作，开展了针对湿地的多个专项调查，补充完善了西草海的本底信息。基于调查结果，完成了保护与修复专项规划，通过人工湿地改造、社区垃圾管理、设立农田缓冲区、清除外来入侵物种等活动改善湿地质量；并建立了6大类别的常规监测方案，定期开展鸟类、水文水质等监测。
- > **自然教育**：根据西草海湿地高度开放的特点，面向当地社区、学校以及社会公众，分别设计和开展了各种环保宣传和自然教育活动。

西草海保护地建立三年来，从简单的垃圾清理工作开始，到现在已经建立起可以全面开展巡护、监测和自然教育等工作的本地团队，顺利通过了2015年和2016年度的政府评估考核。湿地周边的卫生环境有显著改善，垃圾总量逐年减少，毒鸟、打鸟和禁渔期钓鱼的行动有所减少。通过125亩人工湿地改造和优化和周边关键水渠清淤，使草海入水口水质从四类提升到了二类。两年多来的持续鸟类监测记录到了15个新增鸟种，其中白眉田鸡为云南省首次记录，栗喉蜂虎为大理州新记录，2015-2016年度西草海的越冬候鸟峰值数量达到8700只。累计有11000多人参与到中心组织的自然教育及社区环境宣传活动中，西草海先后成为了阿里巴巴基金会自然教育基地、云南大学国际流域生态安全研究院研究实习基地。



图片来源：桃花源生态保护基金会

· 案例总结

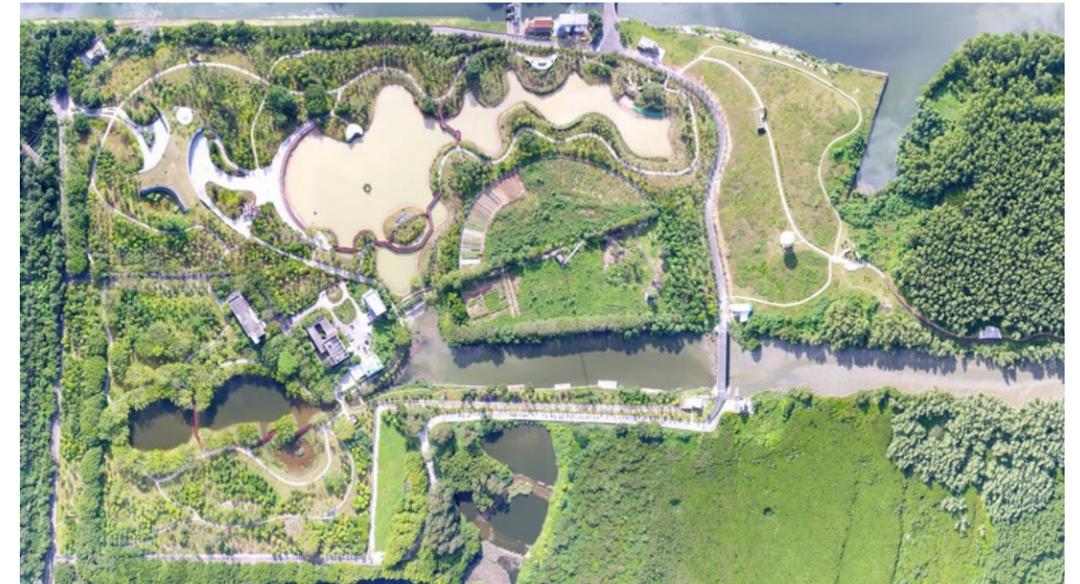
中国虽然建立了 2700 多个自然保护区，但其中大量的级别较低的保护区面临着与西草海类似的问题：批而未建，建而未管。西草海保护地的实践证明了在政府部门的充分授权、密切配合与严格监督下，民间机构完全可以承担起这些已建自然保护区的管理职责，并且发挥民间机构较为灵活、容易调动社会资源的优势，提升保护区的有效管理。



图片来源：大自然保护协会

◆ 政府委托民间机构管理的城市公园——深圳福田红树林生态公园

深圳福田红树林生态公园(以下简称“生态公园”)位于福田红树林国家级自然保护区东侧,面积约 38 公顷,是深圳湾湿地的重要组成部分。生态公园由福田区人民政府等五家政府机构共同建设,于 2015 年 12 月正式向公众开放,是一个集生态修复、科普教育、休闲游憩等功能为一体的城市公园。同年 11 月,生态公园由福田区人民政府委托给红树林基金会进行管理,成为国内第一个由政府规划建设委托公益机构管理的城市生态公园。



图片来源：红树林基金会

· 地理位置

生态公园位于深圳市深圳河与新洲河交汇的入海口,面积约为 38 公顷。

· 保护价值

生态公园西靠福田红树林国家级自然保护区,南邻深圳湾,与拉姆萨尔国际重要湿地(香港米埔自然保护区)一水相隔,是连接两个保护区重要的生态廊道,还保留了部分原生态的红树林。

· 民间机构参与

> 管理模式

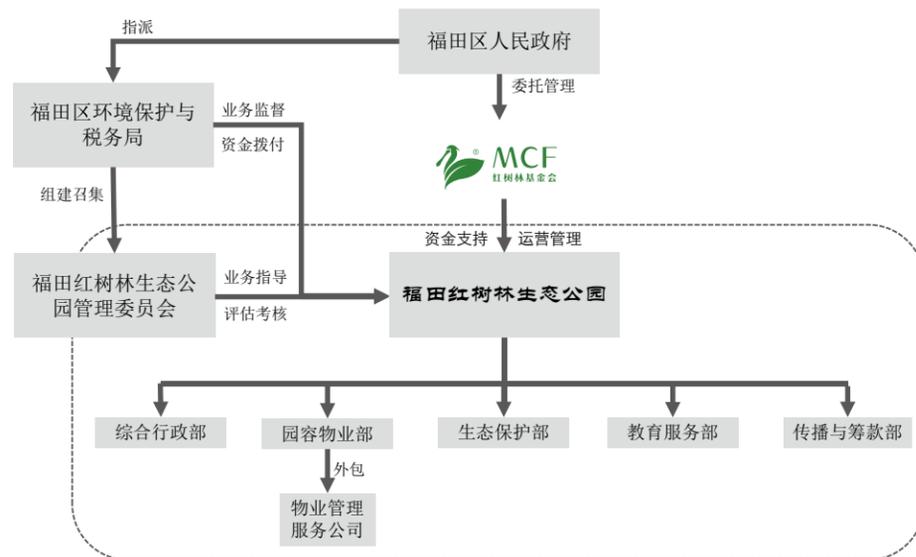
深圳市福田区人民政府联合五家政府单位,自 2012 年起投资 1.2 亿规划建设生态公园,将其定位为“福田国家级自然保护区东部缓冲带”、“红树林湿地生态修复示范区”、“红树林湿地科普教育基地”,以及“适度满足市民休闲需求”,2015 年 12 月正式向公众开放。在公园建设期间,红树林基金会就开始与福田区政府沟通探索“政府+社会公益性组织+专业管理委员会”的公园管理新模式。

2015 年 11 月,福田区人民政府和红树林基金会签署了合作框架协议,随后福田区环境保护和水务局作为福田区政府的代表机构与红树林基金会签订委托管理合同,将生态公园的日常综合管理、生态环境保护和自然科普教育任务委托给红树林基金会。协议期限为五年,到期后根据合作内容再行续签。

> 管理架构

根据委托管理合同约定，福田区政府指定福田区环境保护和水务局与红树林基金会确定每年的工作计划和费用拨付额度等事宜，并负责组建福田红树林生态公园管理委员会（以下简称管理委员会）对公园进行指导评审、监督检查、评估考核等工作，评估合格或优秀后再进行下一年委托事项；红树林基金会作为公园管理方负责制定每年的管理工作计划和年度预算提交管理委员会审议，并接受管理委员会的指导和考核。

根据生态公园的运营目标，红树林基金会为公园设置了园长 1 名、副园长 1 名，园长助理 1 名，下设综合行政部、园容物业部、生态保护部、教育服务部、传播与筹款部五个部门。



福田红树林生态公园管理架构

> 管理资金

生态公园的日常综合管理根据深圳市城管局、财政局对于市政公园的经费拨付规定由政府财政进行年度拨付，生态环境保护和自然科普教育方面的经费则由红树林基金会通过社会募集承担。以 2017 年为例，生态公园总体经费预算约 960 万元，其中日常综合管理约 700 万元来自政府财政支出，生态环境保护和自然科普教育约 260 万元由基金会负责向社会募集。

· 保护行动及初步成效

基于生态公园“红树林湿地生态修复”和“科普教育基地”的功能地位，红树林基金会将公园的园容物业管理委托外包给了专业的物业管理服务公司，自身的管理工作主要集中在生态保护以及自然科普教育两个方面：

> 生态保护：与多个科研机构建立合作，开展了多个门类的本底调查，为生态公园建立了扎实的生物多样性本底信息。在专家支持下结合公园现有分区和生境现状制订了更为细致的 17 个功能分区，并针对各个功能分区的主题提出了管理方向和生境提升的行动计划，带领志愿者进行了淡水湿地生境修复、生态浮岛、红树种植、土壤改良、乡土陆生植物提升、外来入侵物种清理、海漂垃圾清理、无瓣海桑研究与治理等一系列生境改造和提升活动。

> 自然科普教育：对公园内的教学场地进行了规划设计，设计和制作了导识牌、展板、树牌等自然导赏设施，针对不同群体研发了名为“深圳湾的小钥匙”周末公园基础导览、观鸟主题活动、公民科考课程等一系列活动，并通过建立完善的志愿者培训、维系和服务支持体系开展由志愿者带领的自然教育导览活动。

生态公园投入运营两年来，平均日接待市民 4000 人次，在开园第一年的评估中被管理委员会评为“优秀”；在生态保护方面，经 2016-2017 两年监测，生态公园记录植物 450 种，昆虫 168 种，鸟类 100 种，两栖类 8 种，爬行类 7 种，水生动物 11 种，哺乳类 3 种，是城市中心的物种基因库。2017 年 2 月，布设在公园中的红外相机记录到了野生豹猫的活动影像。在自然教育方面，从 2015 年 12 月开园截至 2017 年 5 月，公园共开展公众导览活动 61 次，团队活动 97 次，公众讲座 3 次，志愿者培训活动 24 次，红树林家庭活动 7 次，志愿者调查 3 次，大型活动 5 次，总计参加活动人数超过 18000 人次。现有志愿者 90 人，导览员参与志愿服务超过 668 人次，累计服务时间超过 2000 小时。



图片来源：红树林基金会

· 案例总结

红树林生态公园是国内第一个由政府投资建设，社会公益组织负责运营管理的城市生态公园。跟传统的自然保护区不同，城市公园承担了市民休闲游憩的基本功能，在此基础上又增加了生态保护和自然教育的功能。红树林生态公园的社会化管理探索出了一条公益事业与商业运营相结合的独特模式，其有效管理增加了深圳湾的滨海湿地面积，改善了福田红树林国家级自然保护区和香港米埔自然保护区的周边生态环境，给鸟类提供更加优质的栖息环境，对深港合作共同保护深圳湾滨海湿地具有重要的意义。与此同时，生态公园还为市民提供一个近距离接触红树林湿地、亲近自然、遥望保护区景致的空间，也为中国民间自然生态保护提供一个好的案例和样板。



图片来源：红树林基金会

前景与展望

从上文各个案例的梳理可以看出，虽然众多国内外民间机构先后开展了各种类型的社会公益自然保护地创新模式试验，但社会资本和民间力量参与自然保护地的建设、治理与管理仍处于刚刚起步的阶段，还面临着很多问题。要想推动社会公益自然保护地在中国快速发展，形成一定规模，真正成为中国自然保护地体系的有益补充，还需要从以下几个方面进行努力：

· 健全自然保护地法律体系，为社会公益自然保护地提供完善的法律地位和激励政策

目前我国的自然保护地相关法律都是针对政府治理的自然保护地，对于民间机构、社区和个人治理或管理的自然保护地没有正式的法律地位和政策保障，尤其是在政府治理的自然保护地范围以外的社会公益自然保护地，例如老河沟保护地，要想得到有法律效力的保护地位，只能按照政府的流程申报建立自然保护区，为保护地管理带来了更多额外的工作。

而在现行的政策体系中，虽然很多新政策都鼓励社会资本和民间机构参与自然保护，但唯一明确表述鼓励民间力量建立和管理自然保护地的只有《关于运用政府和社会资本合作模式推进林业建设的指导意见》，鼓励“社会资本探索引入专业民间组织新建或托管自然保护小区，在政府监管下发展民间自然保护小区（地）”。未来还需要借助“国家公园体制建设”的新时机，系统梳理我国的自然保护地体系，鼓励民间资金和民间机构建立和管理保护地，为社会公益自然保护地模式提供更明确的保障和激励措施。

· 建立行业标准和指南，为社会公益自然保护地提供明确的方向指引和技术支撑

目前很多社会公益自然保护地的在地实践已经各自积累了一定经验，需要针对各种不同治理和管理类型的典型案例进行深入分析，认真总结经验教训，全面构建社会公益自然保护地的认定标准、分类体系和评价体系，并且制订不同类别保护地的操作标准和技术指南，为更多有志于推动社会公益自然保护地发展的民间机构提供方向指引和技术支撑。

· 开展人才培养和能力建设，为社会公益自然保护地提供高度职业化的保护地管理人才

保护地的管理需要具有多学科知识和综合管理能力的专业人才，而我国的保护地管理人员整体数量不足、专业水平不高，造成保护地的管理水平较为落后，这一点无论是政府管理的保护地，还是民间机构管理的社会公益自然保护地内都面临相似的问题。未来需要打造更为专业化的针对于保护地管理的人才培养和能力建设项目，不断为社会公益自然保护地输送高水平的管理人才。

· 探索多元化的资金渠道，为社会公益自然保护地提供可持续的保护管理资金保障

与政府管理的保护地拥有财政拨款的稳定资金来源不同，社会公益自然保护地高度依赖社会捐赠资金，保护地的建设和运营需要民间机构持续不断的出资，而这种慈善捐赠资金会受到外部环境的极大影响，其可持续性是个较为突出的问题。在上述5个案例中，只有老河沟保护地通过发展生态产业和建立社会企业初步实现了保护地基本运营资金的自给自足，较大规模的保护和建设投入仍然需要基金会捐赠。社会公益自然保护地要想长久地运转，未来需要探索更为多元化的资金渠道。