

附件 3

《自然保护区分类管理技术导则》
(征求意见稿) 编制说明

《自然保护区分类管理技术导则》编制组
二〇一四年八月

项目名称：自然保护区分类管理技术导则

项目统一编号：No. 2013-66

编制单位：环境保护部南京环境科学研究所

编制组主要成员：王智、蒋明康、高军、夏欣、秦卫华、徐网谷、
钱者东、周大庆、张昊楠、范鲁宁

标准所技术管理负责人：蔡木林

标准处项目管理人：应蓉蓉

目 录

1 项目背景.....	15
1.1 任务来源.....	15
1.2 工作过程.....	15
2 制定标准的必要性.....	15
2.1 适应新形势下全球生物多样性保护的要求.....	15
2.2 国家及环保主管部门的相关要求.....	16
2.3 加强自然保护区管理的迫切需要.....	16
3 国内外自然保护区分类管理及标准制订概况.....	18
3.1 世界自然保护联盟的保护区分类管理系统.....	18
3.2 一些代表性国家的保护区分类管理现状.....	21
3.3 国内自然保护区分类现状.....	25
4 标准编制原则.....	27
5 主要技术内容.....	27
5.1 适用范围.....	27
5.2 术语和定义.....	27
5.3 主要保护对象.....	27
5.4 管理分类.....	28
5.5 选择指南.....	28
5.6 管理目标.....	29
5.7 管理措施.....	30
5.8 与相关标准的关系.....	32
6 对实施本标准的建议.....	32

1 项目背景

1.1 任务来源

为推动环境保护事业发展，根据《关于开展 2013 年度国家环境保护标准项目实施工作的通知》（环办函〔2013〕154 号），环境保护部科技标准司下达了《自然保护区分类管理技术导则》国家环保标准制修订计划，项目统一编号为 2013-66。项目承担单位为环境保护部南京环境科学研究所。

1.2 工作过程

项目承担单位 2012 年顺利完成了环境保护部课题《自然保护区管理法规政策研究》，对我国自然保护区相关法律、法规、政策、标准进行了深入探讨，分析了国内外在保护区分类管理的相关研究进展，并在此基础上提出了适合我国自然保护区管理分类的方法学，积累了丰富的理论研究与实践经验。

按照《国家环境保护标准制修订工作管理办法》（环保总局公告 2006 年第 41 号）的有关要求，项目承担单位组织专家和相关单位成立了标准编制组。标准编制组成员进一步调研并系统分析了美国、加拿大、英国、IUCN 等国家国际相关标准，结合国内外相关研究成果，在前期项目研究、文献资料分析和基础调研的基础上，编制组召开了多次研讨会，讨论并确定了开展标准编制工作的原则、程序、步骤和方法，形成了开题报告和初稿。

2013 年 12 月 23 日，环境保护部科技标准司组织专家对《自然保护区分类管理技术导则》项目进行了开题论证。与会专家和管理部门代表充分肯定了本标准编制工作的必要性、技术路线和主要技术内容，一致同意该项目开题，并对文本初稿提出了许多宝贵的意见和建议。

标准编制组根据开题论证意见，进行了补充调研、专家咨询与讨论，对标准初稿进行了多次修改，形成了标准的征求意见稿和编制说明。

2 制定标准的必要性

2.1 适应新形势下全球生物多样性保护的要求

我国是《生物多样性公约》的缔约方，公约“就地保护”一章中专门对保护区管理提出要求。缔约方大会第七次会议决议提出“鼓励各缔约方、其他国家政府

和相关组织为其保护区指定保护区管理分类”，明确要求各缔约国建立自己国家的保护区分类系统，以适应生物多样性就地保护的需要。2010年10月，《生物多样性公约》缔约方大会第十次会议通过了意义重大的全球2020年生物多样性目标（即爱知目标）。该目标涵盖保护区的建设与管理、自然生境的保护和恢复、濒危物种的保护与恢复等方面，是指导今后十年全球生物多样性保护的行动纲领。实现全球2020年生物多样性目标，自然保护区是最为重要的一个环节，需要制定相关自然保护区分类管理的指标、方法和标准，按照不同主要保护对象的需要和管理目标开展工作，以实现自然保护区的有效管理。

2.2 国家及环保主管部门的相关要求

《中华人民共和国自然保护区条例》第八条规定：国务院环境保护行政主管部门负责全国自然保护区的综合管理。《中华人民共和国环境保护法》、国务院批准的《环境保护部主要职责内设机构和人员编制规定》等有关文件明确由环境保护部负责制订自然保护区相关标准规范。

国务院办公厅《关于做好自然保护区管理有关工作的通知》（国办发〔2010〕63号）明确要求：“根据功能定位和主要保护对象的特点，对自然保护区实施分类管理”。环保部门作为全国自然保护区综合管理部门，应当尽快制定自然保护区分类管理技术导则，以更好地促进自然保护区发展。

同时，这也是完善国家相关标准技术体系的要求。《自然保护区条例》未对自然保护区分类做出明确规定，现行分类系统依据的是1993年颁布的国家标准《自然保护区类型与级别划分原则》，但是该标准并未对保护区的管理目标提出具体要求。目前，国内尚未制定专门针对不同管理目标的自然保护区分类管理标准，保护区工作中无法依据主要管理目标进行针对性管理，导致了保护目标单一，功能定位模糊等一系列问题，未能发挥其应有的作用，极大程度上阻碍了保护区事业的进一步发展。

因此，依据中国自然保护区建设管理的现状和特点，借鉴国际保护区分类管理的经验，提出适合我国国情的分类标准，对于国家及环保主管部门指导和规范自然保护区发展具有积极意义。

2.3 加强自然保护区管理的迫切需要

我国现行的自然保护区类型划分标准是根据主要保护对象的资源属性进行

划分的，将保护区分为自然生态系统类、野生生物类和自然遗迹类三大类九个类型。但实际应用过程中，由于该标准未对自然保护区的管理目标提出具体要求，且国家未能制定自然保护区分类管理的相关标准和政策，导致了一些自然保护区管理问题。这些问题主要表现在以下几个方面：

（1）现行类型划分标准未能与管理有效结合。现行的自然保护区类型划分标准未对保护区的管理目标提出具体要求，更未对管理目标进行分类，与主要保护对象和发展方向脱节，对保护区实行单一僵化的严格保护，自然保护区难以进行针对性管理，导致保护区保护目标单一，功能定位模糊，管理手段落后、保护与当地社区矛盾突出等问题，无法实现保护区的科学有效管理。

（2）自然保护区建设管理缺乏分类指导。我国自然保护区在依法申报建立时，也有其建立的目的、宗旨或目标。但是这些目标常常是综合性的，笼统抽象而非具体的，对于主要管理目标和次要管理目标未进行区分，更未将其作为保护区今后管理和发展的方向。这样就造成保护区的建设管理没有规范，一些自然保护区在没有进行对生物资源等保护对象进行科学考察的基础上，就草率进行功能区划；绝大部分保护区没有明确的管理政策和目标，仅仅是“看护式”简单保护。

而且，自然保护区类型和保护对象比较复杂，其综合性和功能定位是不一样的。例如，同样是自然保护区里的森林，海南的森林和青海的森林的综合性就不一样，海南的森林容易恢复，青海的森林恢复难度极大，其管理方式应当有所区别。具有世界濒危物种的自然保护区与一般自然保护区的管理目标应有区别。所以，自然保护区应当根据其功能定位、管理目标来分类，把分类和管理结合起来。

（3）自然保护区多重功能难以充分发挥。随着保护区数量的增加，所涵盖的类型越来越广泛，发挥这些保护区不同价值和功能的需求越来越强烈，缺少相应的分类管理政策，导致了自然保护与开发利用的激烈冲突。一些应当得到严格保护的区域未能制止开发建设，一些需要人为干预的生态系统或物种得不到适当管理，一些可以适度开展资源利用活动的保护区却受到政策制约。如一些以鹿类为主要保护对象的野生动物保护区需要限制乔木生长，但是法规不允许对保护区进行人为干预等；一些河流流域的保护区，本来也是一些主航道，法律里面规定核心区里面也是不能活动，但是主航道每天都有很多船只来往，禁止通行不是很合理，管理方面也难以做到。一管就死，一放就乱，关键是由于各保护区没有针对性的管理政策。各种类型的自然保护区实行同一的严格保护政策，其必要性和

可行性都受到来自实践的质疑。

制定自然保护区分类管理导则，逐步建立自然保护区分类管理制度，正是解决上述问题的关键。分类管理强调以保护区管理目标为导向，有利于明确保护区的功能定位，确定管理政策和管理方式，规定保护区的发展方向。而且，经过近六十年的努力，我国已建立了覆盖绝大多数重要生态系统和濒危物种的 2697 个自然保护区，保护区建设管理取得显著成效，在管理过程中也积累了不少有自然保护区特色的做法和经验，这样也为我们研究分类管理奠定了基础。因此，有必要借鉴管理目标分类的思路，制定与我国自然保护区实际情况相符的分类管理标准。

总之，通过建立自然保护区分类管理机制，必将进一步促进自然保护区的有效管理，充分发挥保护区的多种价值，协调保护与发展的关系，更好地推动自然保护区事业由数量规模型向质量效益型的历史性转变。

3 国内外自然保护区分类管理及标准制订概况

3.1 世界自然保护联盟的保护区分类管理系统

在过去 30 多年来，世界自然保护联盟（IUCN）一直致力于保护区国际分类系统的研究和应用。从 IUCN 建立保护区国际分类系统的宗旨来看，主要是为了在全球水平上对各国保护区数据资料进行比较，促进世界保护区管理者之间的信息和经验的交流。1978 年，IUCN 下设的国家公园和保护区委员会（CNPPA）出版了一份《保护区类型、目的和标准》的报告，该报告根据保护区的主要管理目标将保护区分为 10 个类型，并将该分类标准向全世界推广应用。然而，实践表明这个分类系统并不完善。例如在该分类系统中，部分保护区类型之间的差异不太明确，在实际操作中容易混淆；范围过广，几乎包括整个乡村地区；生物圈保护区和世界自然遗产保护地不是独立的管理类型，仅仅表示某些保护区的国际地位，实际上与其它类型保护区存在交叉等。因此，IUCN 多次修订这个分类系统，并在 1994 年出版了新的《保护区管理类型指南》，将保护区划为 6 个类型（表 1）。目前，联合国保护区名录（United Nations List of Protected Areas）将此分类系统作为统计世界各国保护区数据的标准。澳大利亚等一些国家以这个分类管理体系为基础，结合本国国情建立了保护区分类管理机制。

IUCN 保护区分类系统是根据保护区的主要管理目标对保护区进行分类的，

强调的是保护区的管理，有利于明确保护区的功能定位，从而确定了管理政策和管理方式，规定了保护区的发展方向，可以在国家层面上确定优先发展和支持的保护区。但是，该分类系统存在着管理类型比较复杂，容易混淆，各类型难以准确界定，与我国自然保护区现行管理体制不相适应等问题，不能在我国完全复制应用。

表 1 1994 年 IUCN 保护区分类系统

类型 I 严格自然保护区 / 荒野地保护区	类型 III 自然纪念物保护区
类型 I_a 严格自然保护区	类型 IV 生境和物种管理保护区
类型 I_b 荒野地保护区	类型 V 陆地和海洋景观保护区
类型 II 国家公园	类型 VI 资源管理保护区

IUCN 保护区分类系统确定的主要管理目标一共有 8 个，即科学研究、荒野地保护、保存物种和遗传多样性、维持环境服务、保护特殊自然和文化特征、旅游娱乐和教育、持续利用自然生态系统内的资源、维持文化和传统特性。采用 IUCN 保护区分类系统分类，需要在依法建立保护区时就明确该保护区的主要管理目标，并依据此确定保护区的类型。至于保护区的具体管理目标仅具有辅助价值。这种规定和程序可确保此分类系统具有坚实的基础，并且更加实际可行。保护区的主要管理目标和类型之间也不是一一对应的，每个保护区类型都对应 2 个以上的主要管理目标。与此同时，该分类标准的保护区类型往往也存在不确定性，有时一个类型包含在另一个类型之中。例如，类型 V 包含类型 I 和 IV，并且有的接近 II；再如，类型 II 包含类型 I_a 和 I_b。

至于保护对象，IUCN 分类系统中各种类型保护区的保护对象可以是完全相同的。由此可见，IUCN 保护区分类系统强调的是保护区的管理，因为管理决定了保护区的发展方向，可以依据管理目标有针对性地强化保护的政策和措施。同时，IUCN 分类系统参照保护区管理目标的不同配置和优先次序进行分类，这样可以在国家层面上确定优先发展和支持的保护区，使得国家可以集中有限的财力物力来扶持重点保护区的建设。仅仅依据保护对象的重要程度来确定国家和地方的支持重点，而不考虑保护区的管理目标和发展方向是不可能从根本上解决问题的。

表2 保护区主要管理目标和保护区类型之间的对应关系

主要管理目标	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
科学研究	1	3	2	2	2	2	3
荒野地研究	2	1	2	3	3	—	2
保存物种和遗传多样性	1	2	1	1	1	2	1
维持环境服务	2	1	1	—	1	2	1
保护特殊自然和文化特征	—	—	2	1	3	1	3
旅游和娱乐	—	2	1	1	3	1	3
教育	—	—	2	2	2	2	3
持续利用自然生态系统内的资源	—	3	3	—	2	2	1
维持文化和传统特性	—	—	—	—	—	1	2
注：1 主要管理目标 2 次要管理目标 3 可能适用的 — 不适用的管理目标							

不同类型保护区因人类干扰程度不同，决定其应该采取的管理政策也不同。这样一方面不至于损害当地居民、社区、地方、国家以及保护区任何一方的利益；另一方面可以促进保护区的管理和保护工作的开展。IUCN 保护区类型暗示了人类干扰的程度，在其具体管理目标中得到适当体现。管理类型 I—III 主要涉及到人类直接干扰和改变有限的自然区域；而在类型 IV、V、VI 中具有明显的人类干扰和改变（图 1）。

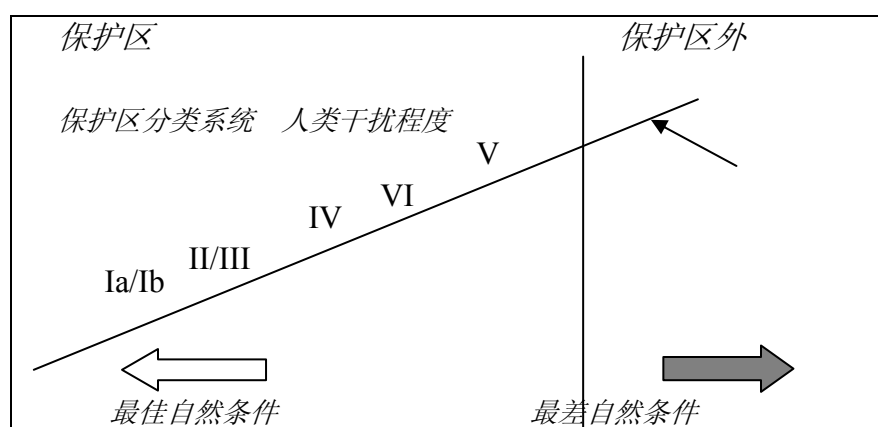


图1 IUCN 保护区分类系统和人类干扰程度

确定保护区类型的依据应该是将保护目的和管理目的紧密结合起来，因为保护对象是以保护其存在为前提，并且维持生态的完整性、维护环境的自然属性都是把保护和管理结为一体为对象的。管理目标应与保护目标相一致，否则起不到保护的作用，甚至会造成环境破坏。IUCN 保护区分类系统在以保护区管理目标

为主要依据的同时，考虑到了保护对象的特点及人类干扰程度，对于指导保护区的管理工作是极为有益的，但实施具有一定难度。近年来，我国一些学者尝试用 IUCN 保护区分类系统对我国的自然保护区进行了分类，如刘东来 1996 年对 480 个自然保护区的分类。但这些分类均全盘照搬 IUCN 的分类系统，且未提出具体的分类过程，其结果不能被人们所认同。

3.2 一些代表性国家的保护区分类管理现状

3.2.1 美国保护区分类管理现状

美国是世界上最早建立自然保护区的国家。目前，美国已经建立起以国家野生生物避难所体系、国家公园体系、荒野地保存体系和国家海洋保护区计划为核心，以森林、土地利用等的管理为辅助的保护区体系。

(1) 国家野生生物避难所体系：建立的主要目标是通过保护和恢复生态环境来保护野生生物。国家野生生物避难所体系保护区由美国鱼类和野生生物署具体负责管理，有时也涉及土地管理局等其他部门。

(2) 国家公园体系：建立的主要目的是向公众提供接近和欣赏自然和历史的机，同时加强对区域内风景和自然资源的保护。国家公园体系保护区的组成和名称十分繁杂，共分为三个类型的保护区：

- 自然类保护区包括国家公园、国家纪念物、国家保护区、国家禁猎地等；
- 娱乐类保护区包括国家娱乐区、国家海洋、国家湖滨、国家风景道、国家河流、国家原野性和风景性河流等；
- 历史类保护区包括国家历史区、国家历史公园、国家战场等。

国家公园体系的保护区由内政部下属的国家公园署具体负责管理。

(3) 荒野地保存体系：建立的主要目的是为现在和未来美国国民保护荒野地的持久性资源。该体系在美国现只有一种类型，即荒野地保护区。需要指出的是美国的荒野地保存体系与其它各类保护区之间存在着地域上的重合，某一地域被确定为荒野地的时候很可能早就是野生生物避难所、国家公园或林务局管理下的国有森林的一部分，把它们进一步确定为荒野地保护区的目的是为了加强对这些区域的保护。荒野地保护区的管理者包括林务局、土地管理局、鱼类和野生生物署、国家公园署等多个部门。

(4) 国家海洋保护区计划：建立的主要目的是保护、恢复和改善生态环境，

使依赖这些海洋区域生存和繁殖的生物资源得到保护。海洋保护区的管理由商务部负责。

上述 4 种体系的保护区构成了美国保护区的主体。除此之外，美国还有一些其它类型的保护区，如列入国家森林管理体系的一些区域。可见，美国的保护区名称繁多、类型复杂，在国际上也并不多见。

3.2.2 加拿大保护区分类管理现状

加拿大是世界上最早建立保护区的国家之一。保护区的管理水平也在世界上居领先地位。加拿大的保护区总体上分为两大体系，即野生生物保护区系统和国家公园系统。

(1) 野生生物保护区体系

野生生物保护区体系的保护区分为：迁徙鸟类避难所和国家野生生物保护区 2 个类型。野生生物保护区体系隶属于加拿大环境部的野生生物署负责管理。

(2) 国家公园体系

国家公园在加拿大保护区系统中占有很大比重，建立国家公园的目的是“长期保护加拿大重要的、有代表性的自然地区，鼓励公众了解、鉴赏和享用这些自然遗产并将它们健全地留给后代”。国家公园由隶属加拿大文化遗产部的加拿大国家公园署负责管理。

加拿大国家海洋保护区原称国家海洋公园，为国家公园系统的一种类型，也隶属于国家公园署管理。

需要指出的是加拿大地方保护区体系基本一致。同样分为野生生物保护区体系，但各省或大区的保护区分类系统不尽相同。如安大略省 227 个省立公园分为旷野公园、自然保护区、历史公园、自然环境公园、水道公园、游憩公园等 6 个类型。每一个类型都有其特定的目标，以及相应的规划、管理和自然遗产教育的方针政策。

3.2.3 英国保护区分类管理现状

英国的保护区分类系统比较复杂，除了自然保护区外，英国政府还以法律的形式规定了其它一些应加以特殊保护或具有特殊用途的区域。英国的保护区类型多达 21 个，其中国内立法确立的保护区类型有 16 个，欧盟有关法律或指令确定的保护区类型 2 个，纳入国际条约的保护区类型有 3 个，依照欧盟法律和国际条

件确定的保护区是在国内法确定的保护区中筛选出来的。由英国国内立法的保护区类型根据其保护对象可分为以下几个方面：

（1）自然保护

以自然保护为主要目的保护区共有以下 5 种类型：自然保护区、具有特殊科学定义的地域、海洋自然保护区、特殊保护区、具有地区重要性的地质区。

（2）景观保护

以景观保护为主的保护区共有国家公园、具有突出自然美的区域、列为遗产的海岸、国家风景区 4 种类型，但均属于广义范畴的保护区。。

（3）农业方面

农业方面设立的保护区有硝酸盐敏感区、环境敏感区 2 种类型，但均与国际上通常的保护区定义有较大差别。

（4）其它方面

英国其它方面的保护区类型有保存区、绿带、乡村公园、古老纪念碑、农村开发区 5 种类型，与通常的保护区定义差别很大。

3.2.4 澳大利亚保护区分类管理现状

澳大利亚是目前世界上唯一一个推行环境法典的国家。1999 年，澳大利亚颁布了《环境保护与生物多样性保存法》，根据该法律，澳大利亚的保护区体系由以下 5 类保护区构成，即世界遗产地、国际重要湿地、生物圈保护区、联邦保护区、保存区。前三类是按照国际公约或因参照国际组织活动而设立保护区；后两类则是按照自然保护需要设立的保护区。

联邦保护区是澳大利亚保护区的主体，根据法律，联邦保护区分为以下类型：严格自然保护区、荒野地保护区、国家公园、自然纪念物保护区、生境和物种管理保护区、陆地和海洋景观保护区、资源管理保护区，这种分类方法完全对应于 IUCN 的保护区分类系统。保存区则是在一个区域被确定为联邦保护区前加以管理的区域。

由于澳大利亚是一个联邦制国家，各州均有立法权，因此各州的保护区名称及其地方分类系统均有差异。如昆士兰州自然保护法规定该州的保护区划分为 11 种类型，维多利亚保护区类型也有 10 种之多。

3.2.5 新西兰保护区分类管理现状

新西兰并存着三套与保护区相关的系统，即公共保留地系统、保存区系统、国家公园系统。三种体系之间是可以重叠的，一种类型的保存区可以同时是国家公园或保留地的一部分。

（1）公共保留地系统

公共保留地是指为了公共目的而保留的土地，包括以下几种类型：休闲保护区、历史保护区、风景保护区、自然保护区、科研保护区、政府目的保留地、地方目的保留地。

（2）保存区系统

保存区系统是以自然保护目的而建立起来的。在保存区内部，对那些需要采取额外保护措施的部分，保护部部长可以通过公告，明确将其划归特殊保护区范畴，其余部分则作为看护区。

（3）国家公园系统

新西兰国家公园建立的目的是为了保护自然景观，但它对物种保护也具有重要意义。根据《国家公园法》，国家公园内可以设立荒野区，使之保持在自然状态。

总体上，新西兰保护区的类型主要是依据保护区的管理目标来划分，这与 IUCN 分类的方法基本一致，但具体类型与 IUCN 保护区类型没有严格而精确的对等关系。

3.2.6 哥斯达黎加保护区分类管理现状

哥斯达黎加根据保护区的主要管理目标，将保护区分为下列类型：（1）生物保护区；（2）国家公园；（3）国家纪念物（文化）；（4）国家娱乐区；（5）森林保护区；（6）保护性区域（水源供应区）；（7）野生动物保护区；（8）印地安人保护区；（9）生物圈保护区。保护区类型与主要目标之间的关系如表 3 所示：

表 3 哥斯达黎加保护区类型与主要管理目标之间的关系

类型 \ 目标	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
生物保护区	*	*	—	●	—	—	●	●	—	—	—
国家公园	*	*	—	●	●	—	●	●	●	●	*
国家纪念物	O	O	—	O	*	—	*	●	●	*	*
国家娱乐区	*	*	—	O	●	—	*	●	O	●	●
森林保护区	●	●	●	O	●	●	●	●	*	*	●
保护性区域	●	●	O	O	—	—	*	O	—	*	*
野生动物保护区	*	*	—	●	O	—	●	●	—	*	*

类型 \	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
印地安人保护区	O	O	—	O	—	●	O	*	●	—	●
生物圈保护区	*	*	O	●	*	*	●	●	O	—	●

注：●主要管理目标；*重要管理目标；O与资源及主要和重要管理目标协调一致的目标；—不适合该类型。1 保护和改善水文系统；2 预防和控制侵蚀和沉积；3 保护和改善木材及其相关森林资源；4 保护具有代表性的生态系统；5 提供娱乐；6 保护和管理野生生物资源；7 保护遗传资源；8 提供科研、监测和教育的机会；9 保护、管理和改善环境质量；10 协调农村和边远地区资源的保护和综合利用。

3.2.7 其他国家保护区分类管理现状

根据德国自然保护区法律、各州自然保护区法及有关国际协定，保护区主要划分为自然保护区、国家公园、景观保护区、自然公园、生物圈保护区、原始森林保护区、湿地保护区、鸟类保护区。

韩国的保护区主要划分为严格自然保护区、国家公园、天然纪念物/天然边界、多种经营管理区/管理的资源区。

巴西根据有关国家法律、法令规定，建立了三大类别的保护区系统。(1) 综合类保护区：包括生物保护区、生态站、国家公园、自然纪念物、野生生物保护区；(2) 临时性管理类保护区；(3) 持续利用类保护区：包括环境保护区、国家森林公园区。

3.3 国内自然保护区分类现状

20 世纪 80 年代初期，随着中国自然保护区的发展，自然保护区的分类工作逐步得到了有关学者的重视，施光孚、马乃喜、白效明等学者先后提出了一些分类的方法。1993 年，薛达元、蒋明康、王献溥起草了“自然保护区类型与级别划分原则”，并被采用作为国家标准（GB/T 14529- 93）。该标准根据自然保护区主要保护对象的资源属性，将自然保护区划分为自然生态系统类、野生生物类和自然遗迹类三个类别，以及森林生态系统等 9 种类型。这个标准实施以来，对于我国自然保护区的规划、管理以及信息统计等方面起到了重要作用。但是，当前保护区存在着保护目标单一、管理方式方法僵化、保护与当地社区矛盾突出等一系列问题，而现行标准未对自然保护区的管理目标提出具体要求。

中国自然保护区类型的确定主要是根据自然保护区的主要保护对象，但也在一定程度上考虑到管理目标问题。如以森林植被为主要保护对象的则为森林生态

系统类型，以古生物化石为主要保护对象的则为古生物遗迹类型，与此类推。自然保护区的类型与分部门管理体制有密切的关系，便于垂直管理。林业部门负责森林生态系统及陆生野生动植物等类型自然保护区的建设管理；农业部门负责草原与草甸生态系统、水生野生动、植物等类型自然保护区的建设与管理；海洋部门负责海洋和海岸生态系统类型自然保护区；国土资源部门负责自然遗迹类自然保护区。这种分类简单明了，容易操作，且一般不需要在建区时就明确类型。

表 4 中国自然保护区类型（GB）划分表

类 别	类 型
自然生态系统类	森林生态系统类型
	草原与草甸生态系统类型
	荒漠生态系统类型
	内陆湿地和水域生态系统类型
	海洋和海岸生态系统类型
野生生物类	野生动物类型
	野生植物类型
自然遗迹类	地质遗迹类型
	古生物遗迹类型

随着我国自然保护区建设事业的日益发展，一些自然保护区已从过去的单一主要保护对象发展到多个主要保护对象，给分类工作带来难题。这些具体的自然保护区划分类型时会出现归属不定的情况，即多类型并存现象，但各类型之间区别非常明显。如甘肃尕斯库勒-则岔自然保护区尕斯库勒部分为高寒湿地，并为国家一级保护野生动物黑颈鹤的繁殖地，则岔部分主要为森林，并分布着我国西部地区罕见的石林地貌。根据现行分类标准，很难归入内陆湿地和水域生态系统、野生动物、森林生态系统、地质遗迹 4 种类型中。又如青海三江源自然保护区，主要保护对象为三江源区的高寒湿地，但保护区主体则为高寒草地，很难确定该区应归入内陆湿地和水域生态系统类型还是草原与草甸生态系统类型。此类保护区目前呈增长趋势，我国现行的分类标准很难解决这一问题。而且，我国自然保护区分类标准中未能考虑到人类干扰情况，保护区内人类干扰程度无法比较，难以与管理相结合。

在推动自然保护区立法过程中，全国人大环资委、环境保护部等均认为分类管理是保护区工作发展的方向，并对分类管理进行了专门研究，提出了许多新的思路。这些研究为本项目的开展奠定了坚实的基础。因此，有必要在《自然保护

区类型与级别划分原则》和《IUCN 保护区管理类型指南》的基础上，对我国自然保护区管理类型进行合理划分，明确不同类型自然保护区的管理目标和管理措施，制定与我国自然保护区实际情况相符的分类管理机制，促进自然保护区的有效管理。

4 标准编制原则

针对自然保护区的特点，本导则在编制时遵循以下基本原则：

一是立足于现有的法律法规。《中华人民共和国自然保护区条例》是当前自然保护区最重要的管理依据，任何自然保护区管理均不能突破法律。

二是立足于当前的自然保护区管理体制。自然保护区分类管理机制是在现行自然保护区管理体制基础上，对自然保护区分类体系的补充和完善。

三是立足于我国自然保护区管理的实际。当前，我国大多数自然保护区内都有社区居民，存在不同程度的人类活动，需要通过分类管理来提高保护的科学性、针对性和合理性。

四是根据自然保护区的功能定位和管理目标来建立分类管理体系。应对现有的各类自然保护区进行分析甄别，明确其主要的功能定位和管理目标，建立自然保护区分类管理体系，尽可能地发挥保护区的多重功能。

5 主要技术内容

本标准主要包括：适用范围、术语和定义、主要保护对象、管理分类、I类、II类、III类自然保护区、管理措施、实施与监督等。

5.1 适用范围

为了规范我国自然保护区建设管理工作，明确自然保护区发展方向，促进生物多样性保护，本导则规定了自然保护区分类管理的类型、选择指南、管理目标和管理措施。

5.2 术语和定义

为了使标准内容易于理解，本导则规定了 10 个重要的术语和定义，分别为：自然保护区、自然保护区管理类型、保护对象、管理目标、人类积极干预等。

5.3 主要保护对象

主要保护对象是确定自然保护区管理类型的重要依据之一。不同主要保护对象有不同的管理需求，需要采取不同的管理措施，从而实现相应的管理目标。因此，自然保护区应首先明确其主要保护对象，然后再确定其管理类型。

主要保护对象应尽可能详细准确，并明确其在自然保护区内的具体分布范围。自然保护区管理机构才能够清楚地掌握其有效保护的要求，从而采取更加有针对性的管理措施来进行保护。

5.4 管理分类

分类管理是自然保护区管理体系的重要内容。通过管理类型的划分，使得自然保护区能够实行多元化的管理模式，从而建立科学、合理的自然保护区管理机制。分类管理制度的设计应当从我国的国情出发，充分考虑现实可操作性，在充分调动自然保护区和有关主管部门积极性的前提下，以促进主要保护对象的有效管理为目的，明确自然保护区不同的管理目标，处理好开发和保护的关系，形成以分类管理为核心的管理制度体系。

为此，导则第四条规定，根据自然保护区主要保护对象的需要和管理目标，将自然保护区分为Ⅰ类、Ⅱ类、Ⅲ类三种管理类型，并明确了各管理类型保护区的主要目的。Ⅰ类自然保护区是指具有大面积的、有代表性的原生生态系统，提供科学研究自然本底的一类自然保护区。主要目的是为了保护和科学研究。Ⅱ类自然保护区是指具有完整的、有代表性的自然生态系统、自然景观，或濒危物种分布区，并提供生态旅游和教育的一类自然保护区。主要目的是保护生物多样性，维护生态功能，开展生态旅游和环境教育。Ⅲ类自然保护区是指除Ⅰ类、Ⅱ类以外的一类自然保护区。主要目的是确保主要保护对象长期维持，实现自然资源可持续利用。

5.5 选择指南

导则根据主要保护对象特点、人为干扰允许程度、保护是否需要人类积极干预三个方面设定了不同管理类型自然保护区的选择指南。

Ⅰ类自然保护区应满足下列所有条件：a) 该区应具有全球或全国水平上典型的自然生态系统，或属于濒危物种的主要分布地，其破坏后将可能导致保护对象的灭绝。b) 该区自然资源与自然环境应基本未受人为干扰。c) 生物多样性的保护应通过保存达到而不需要具体的人类干预。

II类自然保护区应满足下列所有条件：a) 该区应具有代表性的生物多样性或自然景观，稀有性和脆弱性较强，其生境破坏后保护对象将受到重大影响。b) 该区内的动植物、生境具有特殊的科学、教育、娱乐和旅游意义。

III类自然保护区应满足下列所有条件：a) 该区主要保护对象为典型的自然生态系统、野生动植物、自然景观、自然遗迹，或具备重要生态功能等自然区域。b) 该区资源更新能力或维持能力足够强，能够承受该区长期的资源利用。

5.6 管理目标

导则从保护目标、分区要求、允许活动、人口密度、人为干扰区域、开发建设活动六个方面提出相应的管理目标。应当说明的是，管理目标不是指现状要求，而是指自然保护区长期发展的目标和方向。自然保护区应当根据管理目标的不同配置和优先次序来进行分类管理。

根据不同管理类型自然保护区的定义和选择指南，其保护目标和允许活动、开发建设活动的要求均有不同。

“全国自然保护区基础调查与评价”结果表明，目前全国自然保护区的核心区和缓冲区占总面积约 56%。因此，在分区要求方面，根据专家咨询意见，研究设立了三类自然保护区的相应要求。为强化 I 类自然保护区的管理，导则规定 I 类自然保护区核心区和缓冲区应覆盖保护对象的主要栖息地，其面积之和不少于自然保护区总面积的 80%，II类自然保护区以 60%作为分区要求。

人口密度方面，按照本导则要求尝试对所有国家级自然保护区进行了管理类型分类。结合“全国自然保护区基础调查与评价”结果，将三种类别的所有国家级保护区内人口数分别求平均值。结果如下：I 类自然保护区平均人口密度为 9.67 人/平方公里，II类自然保护区平均人口密度为 20.70 人/平方公里，III类自然保护区平均人口密度为 52.54 人/平方公里。因此，导则取其值的一半并取整的值分别作为三个管理类型自然保护区的管理目标。

人为干扰区域方面，“国家级自然保护区人类活动遥感监测与实地核查”结果表明，所有国家级自然保护区均有人类活动，占保护区总面积的 2.36%。因此，应用专家咨询法，导则规定 I 类自然保护区要求人为干扰区域不超过自然保护区总面积的 1%；II类自然保护区允许经科学论证可以开展适度的开发建设活动，人为干扰范围不超过自然保护区总面积的 5%。IUCN《保护区管理分类体系应用

指南》中提出,任何一类保护区的管理目标至少适用于自然保护区总面积的 75%,因此Ⅲ类自然保护区以此作为一项基本要求。

综上所述,Ⅰ类自然保护区条件严格,限制性要求较多,符合的自然保护区数量相对较少。Ⅱ类自然保护区适用于目前大部分的自然保护区。Ⅲ类自然保护区资源更新能力或维持能力足够强,能够承受该区域长期的资源利用,保护目标是确保主要保护对象长期维持,限制性要求相对较少。

表 1 不同管理类型自然保护区管理目标对比表

管理类型	管理目标					
	保护目标	核心区缓冲区要求	允许活动	人口密度	人为干扰区域	开发建设活动
Ⅰ类	提供科学研究的自然本底	面积之和不少于自然保护区总面积的 80%,且原住居民应当逐步迁出	科学研究、教育、娱乐和公众欣赏	低于 5 人/平方公里	不超过自然保护区总面积的 1%	禁止
Ⅱ类	尽可能保留具有代表性的自然生态系统、物种和自然景观	面积之和不少于自然保护区总面积的 60%	科学研究、教育、娱乐和公众欣赏	低于 10 人/平方公里	除人类积极干预的区域外,不超过自然保护区总面积的 5%	在不影响自然保护区主要保护对象的前提下,经科学论证,可以开展适度的开发建设活动
Ⅲ类	确保主要保护对象长期维持	---	科学研究、教育、娱乐和公众欣赏;与该区建立目的一致的生活方式和经济活动	低于 25 人/平方公里	自然保护区管理目标至少适用于自然保护区总面积的 75%	在不影响自然保护区主要保护对象的前提下,经科学论证,可以开展适度的开发建设活动

5.7 管理措施

按照不同管理类型自然保护区的管理目标要求,导则分别从开发建设项目、已有的建筑物及开发建设活动、交通限制、社区居民管理、人为干预、绝对保护期和相对保护期 6 个方面提出相应的管理措施。

(1) 开发建设项目的分类管理

鉴于Ⅰ类自然保护区的重要价值,保护区原则上不允许开展任何建设活动。涉及Ⅱ类和Ⅲ类自然保护区新的开发建设项目,包括自然保护区保护管理设施、

旅游设施等建设项目，可能会出现管理措施不到位或者设计、施工等问题，导致生物多样性破坏，因此必须严格执行环境影响评价。而且，涉及自然保护区的建设项目生态环境影响评价应当保证有充足的调查时间，确保调查的科学性。一般而言，一年中植物可以完成新一轮的生长过程，野生动物在一年中有活动高峰期，容易被发现。调查时间过短，可能会导致错误的调查结论。因此导则要求，调查周期应根据自然保护区保护对象特点确定，原则上不得少于一年。

（2）已有的建筑物、开发建设活动、交通和社区居民

《中华人民共和国自然保护区条例》第五条规定：建设和管理自然保护区，应当妥善处理与当地经济建设和居民生产、生活的关系。《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》第十四条规定：自然保护区内的居民，应当遵守自然保护区的有关规定，固定生产生活活动范围，在不破坏自然资源的前提下，从事种植、养殖业。由于生物多样性保护需要，自然保护区当地社区居民的生产、生活都会受到不同程度的限制。《内蒙古自治区自然保护区实施办法》第十六条规定，在草地类型和湿地类型的自然保护区的实验区内，原有的单位和居民可以从事适度的畜牧业生产和渔业生产，但是不得影响重点保护对象。其他省份也有类似规定。

因此，为尽可能减少当地居民生产生活对自然环境的不良影响，同时保障他们的生产生活，从实现不同管理类型自然保护区的管理目标出发，导则对自然保护区内已有的建筑物、开发建设活动、交通和社区居民管理作了相应的要求。

（3）人为干预

对于一些野生动物和湿地的Ⅱ类和Ⅲ类自然保护区，如海南大田坡鹿等，其生态失衡或者主要保护对象受到威胁，需要采取人为干预措施的情况，保护区管理机构应当制定工作方案，进行科学论证，以确保方案的合理性。

（4）绝对保护期和相对保护期

当前，许多自然保护区内不同程度地存在着渔业生产、捕捞、农业生产等活动。实践表明，在科学管理的前提下，此类保护区可以在不影响当地居民传统生产生活的同时，实现对主要保护对象的有效保护，完全禁止类似活动既不现实，也无必要。

《海洋自然保护区管理办法》第十三条规定：海洋自然保护区……根据不同的保护对象规定绝对保护期和相对保护期。绝对保护期即根据保护对象生活习性

规定的一定时期，保护区内禁止从事任何损害保护对象的活动；经该保护区管理机构批准，可适当进行科学研究、教学实习活动。相对保护期即绝对保护期以外的时间，保护区内可从事不捕捉、损害保护对象的其他活动。考虑到迁徙动物、洄游动物与海洋生态系统和海洋动植物物种具有同样的保护时期要求，因此本导则规定此类Ⅱ类、Ⅲ类自然保护区实验区，可以根据保护对象生活习性需要，设定绝对保护期和相对保护期。

5.8 与相关标准的关系

本标准参考了《自然保护区类型与级别划分原则》（GB/T 14529-93）的有关条款。《自然保护区类型与级别划分原则》根据自然保护区主要保护对象的资源属性对全国自然保护区进行了分类，对于我国自然保护区的规划、管理以及信息统计等方面起到了重要作用。本导则不能替代《自然保护区类型与级别划分原则》的分类体系，是在自然保护区管理方面的有益补充。

《保护区管理类型指南》（IUCN，1994）是国际上普遍认可的自然保护区管理类型划分标准。该标准根据保护区的主要管理目标对保护区进行分类，强调保护区的管理，有利于明确保护区的功能定位，确定管理政策和管理方式，对于指导我国自然保护区的分类管理具有重要的借鉴意义。本导则在各管理类型的选择指南和管理目标的设计上借鉴了 IUCN 标准。

6 对实施本标准的建议

对于自然保护区分类管理技术导则，需要根据现有的政策文件制定配套的管理措施才能得到真正的应用。因此，建议出台自然保护区分类管理的相关政策文件，尤其是不同管理类型自然保护区的经费保障和建设项目等人类活动管理政策，切实体现保护优先理念，更好地规范自然保护区人类活动和建设项目，从而实现了对生物多样性的有效保护。

鉴于管理类型的确定对于自然保护区的发展具有重要意义，建议基于科学原则，由国家级自然保护区评审委员会对国家级自然保护区进行管理类型认定，地方级自然保护区评审委员会对地方级自然保护区进行管理类型认定。

建议有关部门制定鼓励社会公众参与自然保护区管理类型认定、管理目标确定等工作的政策，并组织开展与本标准实施相关的科学研究。同时，建议标准发布实施后，根据标准实施情况适时对本标准进行修订。