第十七章

三江源社区共管示范村建设实践

第一节　三江源社区共管试点项目背景

三江源地区位于中国青海省南部，平均海拔3 500～4 800米，地处世界屋脊——青藏高原的腹地，是长江、黄河、澜沧江的发源地，影响着世界40%人口的生产和生活，被誉为“中华水塔”和“亚洲水塔”，是大江大河、冰川、雪山集中分布区。这里曾水草丰美、湖泊星罗棋布、野生动物种群繁多，因人为和自然因素的干扰，生态环境存在一定程度的退化。三江源地区地处高寒草原草甸区，生态环境复杂，生物多样性丰富但生态系统十分脆弱，是我国重要生态功能区。

2014年，青海省被确定为中国生态文明先行示范区，探索国家公园体制。在“UNDP－GEF青海生物多样性保护项目”① 支持下，北京富群环境研究院选取了三江源腹地黄河源头的扎陵湖—鄂陵湖片区的多涌村和卓让村作为社区共管示范村，针对当地社区面临的草场退化、湿地萎

① 该项目为期5年（2013～2017年），由联合国开发计划署、全球环境基金及青海省人民政府共同支持，该项目旨在促进青海省保护区体系管理的有效性，保护全球重要生物多样性。开展社区共管实践是项目主要活动之一。

缩、生物多样性下降以及自然资源保护和社区发展的矛盾等挑战，推动和引导当地社区参与到自然资源可持续管理中来。推动示范村建立了社区共管领导小组，选举了社区共管委员会，制定了社区共管制度、自然资源管理制度等相关制度，开展了自然保护法规、生物多样性保护、垃圾分类和管理、生态巡护和监测等系列培训，完善了公益生态管护员制度，带动当地社区开展了防止盗猎捕鱼、有效巡护和监测、垃圾分类和管理等系列社区行动，使当地社区成为自然保护的重要力量。该社区共管实践不仅推动了当地社区共管机制的建立和完善，有效遏制了当地生态保护中面临的盗猎盗捕鱼、生物多样性下降等问题，而且其中的公益生态管护队机制还被当地政府采纳并推广，并在随后的三江源国家公园创建中逐步发展成为生态管护员制度，成为中国第一个国家公园——三江源国家公园体制建设的重大创新之一，为其他国家公园的体制创新提供了示范。

本章忠实记录了富群在黄河源头推动社区共管工作中，在与当地社区、地方政府一道工作的历程，以及项目开展过程中的所得所失、所想所悟，为中国生物多样性保护事业、自然资源可持续管理，乃至生态文明的建设添一块砖、加一片瓦。

北京富群环境研究院的使命是推动以社区为基础的自然保护和可持续发展，愿景是推动自然保护和社区发展的平衡，人与自然的和谐。富群关注的区域通常有着脆弱的生态系统、丰富的生物多样性以及贫困的生活环境。富群相信“当地人是有智慧的，他们是推动社区发展的核心力量。”富群坚持通过参与式学习和社区共管，增强当地人参与自然保护的能力，可持续地推动当地自然保护。

第二节　社区共管示范村及面临的保护威胁

共管示范村卓让村和多涌村位于扎陵湖湖畔，黄河的主要源头区。

扎陵湖湿地的总面积为526平方公里，鄂陵湖湿地为695平方公里，海拔均为4 300米左右。扎陵湖—鄂陵湖作为黄河上游的巨大天然水库，发挥着调节径流量、防洪蓄水、维持生态平衡和生态安全的重要功能，2005年2月，被列为国际重要湿地名录。两村隶属青海省果洛州玛多县扎陵湖乡，卓让村地广人稀，总户数95户，其中留居户15户，全村总人口325人，男女比例持平，并以藏族为主，只有1户迁入的蒙古族。多涌村共86户，其中留居户36户，留居户劳动力约60人，全村总人口336人，均为藏族。

社区共管项目组由来自青海省林业项目办公室工作人员、专家成员（包括社区共管专家、传统知识专家、生物多样性保护专家等）以及技术服务机构北京富群环境研究院的工作人员等组成。项目组深入多涌村和卓让村开展初步调研，分别组织县乡镇干部和村干部座谈会，考察两村的自然资源及管理、牧民生产和定居点，选择村干部和部分老牧民开展深度访谈，就自然资源管理和村庄社会经济文化发展历史等进行深入了解，组织村民代表座谈会就试点村面临的自然资源管理、生计改善、环境保护、保护政策落实、牧民需求和社区共管意愿等问题展开讨论，就牧民提出的问题，让牧民畅所欲言讨论分析，选择牧民代表进行无记名投票，经讨论、协商、投票、问题排序，形成问题清单和排序。概括起来，示范村在生物多样性保护中面临的威胁主要包括以下几个方面。

一、野生动物保护成效显著，但仍有村盗猎、路杀及围栏误伤现象

两个试点村藏野驴、藏原羚等野生动物容易遭受偷猎的威胁，另外鱼和鸟蛋也是遭受盗猎威胁比较大的。牧民认为最大的威胁是盗捕鱼，

其次是盗鸟蛋、盗猎野生动物以及草场退化等。从2012～2014年，卓让村发生了1起以上盗鸟蛋的事件，缴获了2车的鸟蛋；发现了2起及以上盗捕鱼的事件，配合执法人员成功制止了村民盗捕行为。2013～2014年，多涌村牧民发现并阻止了3次盗捕鱼事件。当地牧民认为边修路边挖路两旁的草场是对草场极大的破坏，尤其是修路时沿路挖的坑积水很深，动物很容易掉下去淹死。在巡护队员进行巡护时，也经常发现野生动物撞上围栏的情况，这种情况通常是狼追赶藏野驴时撞上去的，或是成群的藏野驴在奔跑中不小心撞上的。

二、社区保护面临交通工具、通信设备和保障条件不足的困难

牧民开展生态巡护主要交通工具是摩托车或步行，带点干粮就上路。巡护人员一般每月至少巡护一次，最长5天，如没有摩托车的牧户，只能靠步行则完成巡护任务时间会更长。卓让村生态公益巡护人员共60人，只有20人自有摩托车。巡护路线本无路，往往泥泞，一旦摩托陷入泥里就容易坏，遇到下雪就更难了。

巡护站点不足给社区保护行动带来了难度，巡护队没有执法的授权，影响到社区保护成效及积极性。野外手机无信号，通信不方便，遇到盗猎行为发生不能及时通报相关方采取措施，甚至有时跟盗猎分子起冲突时，会有生命危险。

三、垃圾问题对草原生态环境带来影响

垃圾清理及原居地残垣清理的问题，卓让村内草场上及景区附近存

在大量生活垃圾、不仅破坏环境、影响美观，还影响家畜。多涌村定居点村口堆放有大量生活垃圾，也对草原生态环境带来了影响。

四、生物多样性保护政策对牧民生计的影响

调研中发现牧民非常关心草补等国家补偿政策能否持续、减畜禁牧及生态移民政策等对牧民生计带来的影响。这客观上反映了生物多样性保护政策对牧民生活生产带来了直接影响。当地牧民了解的国家生态工程项目有草原生态奖补项目、草畜平衡项目和草原沙化治理项目等。在入户访谈中，牧民了解的政府开展的草场恢复措施主要有：人工种草、灭鼠、封育围栏以及草原奖补等。草原奖补项目使牧民的生活得到改善，牧民们从牧区下去打工不方便，在县城开铺子但相关手艺又跟不上，国家草原奖补给了他们生活的保障，牧民还觉得政府的游牧民定居工程的房子比以前好，过冬更舒适。所以，牧民感到比较有影响力且对他们比较重要的首先是草原生态奖补项目，其次是草畜平衡项目，最后是草原沙化治理项目。牧民希望草原奖补机制由5年延长至更长。对于那些禁牧后把牛羊卖掉到县城居住的牧民，希望学习一些技术，比如厨师、维修机械（汽车等）、驾驶技术等，同时能按自己的文化水平和喜好去学习一些适用的技术，尤其是那11户无畜户希望我们项目能提供这样的培训，帮助他们寻找一些替代生计，而不只是靠国家的补贴来维持生计。部分牧民认为国家生态工程项目可以通过评估后根据保护成效发放奖励的方式来进行补贴，但部分牧民还是希望直接获得现金。

针对以上问题和挑战，项目通过在这些社区开展共管，让当地社区主动参与野生动物保护和监测、环保意识提升、反盗猎巡逻、自然资源可持续利用等活动。

第三节　试点社区共管实施程序

本节描述了社区共管利益相关方识别的过程，合作伙伴关系建立的过程，社区共管机制在生物多样性保护和社区可持续发展过程中产生作用的过程以及当地社区在同意可持续利用自然资源的同时开展生物多样性保护的过程等。

一、参与式社区调研

参与式调查围绕行政村基本情况、牧户的社会经济信息、保护意愿和发展需求、经济合作组织、保护能力与成效、生物多样性、社区传统知识以及国家生态工程八个方面展开调查。整个调查过程以参与式农村评估方法为主，结合入户访谈、小组讨论等方法，调查工具包括：半结构式访谈、参与式制图、历史大事记、季节历、SWOT分析以及利益相关者分析等。调研对象包括示范村八大组织（村支书、村长、团组书记、民兵班长、妇女主任等）以及卓让村和多涌村牧民等。两个示范村30%以上的牧户接受了本次访谈和调研，社区共管项目在调研的同时也逐渐扎进牧民的心里。根据参与式调查的结果，富群环境研究院分别撰写了卓让村和多涌村调查报告，并在随后的社区共管研讨会中以及村民大会中将此次参与式调查的结果反馈给村民，以便于示范村基于本底数据设计并开展相关生物多样性保护活动。

二、达成社区共管共识

（一）利益相关方分析

来自玛多县农牧林局、扎陵湖乡政府、多涌村和卓让村的代表以及我们技术服务机构在培训过程中围绕示范区的社区共管进行了利益相关方分析，对各利益相关方进行了识别、分析与排序，从相关性及影响力两方面来进行了二维分析和解读，为后续社区共管工作的开展打下了基础。

（二）SWOT 分析

示范村按照参与式方法，梳理村子开展社区共管工作的优势、劣势和面临的机遇、威胁，见表 17 - 1。

表 17 - 1　　示范村开展社区共管工作的 SWOT 分析

优势	有 1 支公益生态巡护队 地处保护区核心区 生物多样性丰富 牧民传统保护意识强	劣势	环境恶劣 经济收入单一，收入低 牧民文化程度普遍较低 缺乏巡护监测设备
机遇	国家生态政策（如公益巡护岗位的设置，草原奖补机制等） UNDP - GEF 项目落户该村	威胁	鼠害（造成草原破坏） 盗捕鱼及野生动物 人为破坏（如乱丢垃圾、修路、挖矿等）

卓让村和多涌村地处保护区的核心区，地广人稀，环境恶劣，牧民文化程度普遍较低，这为保护工作带来了很大难度，但当地牧民具有较强的保护意愿，这为社区共管工作打下了一定基础。当地牧民对社区共管的理念不太熟悉，社区共管工作设计不只是鼓励牧民的积极参与，更需为当地牧民传授一些新的知识、信息和技术，提升牧民自我的能力，

提升牧民的能力有助于推动社区共管委员会有效运行，按照发挥优势、抓住机遇、克服劣势、化解威胁的原则，在与卓让村牧民充分讨论的基础上，明确了保护目标，制订了共管策略及活动计划，设立了相应的成效保障机制。

三、社区共管机制建立

（一）组建社区共管领导小组

正式成立以玛多县县委常委、县人民政府常务副县长作为领导小组组长，县农牧林局局长、副局长，以及扎陵湖乡党委书记作为小组副组长的玛多县扎陵湖乡片区社区共管领导小组，小组成员包括多涌村和卓让村村支两委、湿地保护站、林业保护站等人员。富群环境研究院深入卓让村和多涌村开展参与式调查、并帮助两村组建社区共管委员会、签订社区共管协议、组织社区共管计划研讨会、制订社区共管计划、将社区共管计划提交评审、实施社区共管活动。

（二）社区共管委员会选举与成立

通过参与式调查中对社区共管项目的介绍，卓让村和多涌村对项目有了基本的印象，但是当地牧民还很难理解和接纳社区共管的理念。2014 年 7 ~ 8 月，富群环境研究院在 2 个示范村开展了社区宣传和发动工作，介绍社区共管项目的理念，帮助牧民理解项目的内涵和意义，协助两村建立社区共管委员会。

在召开社区共管委员会筹备会议，当地社区建议：在选举社区共管委员会成员之前需通过牧民大会、赛马会等集体活动再次充分宣传社区共管项目的宗旨、理念、目标及内涵，让牧民对社区共管项目基本了解之后，再通过推选和投票来选举出两村的社区共管委员会成员。这个建议得到了两村及其他参会成员的认可，因此卓让村和多涌村社区共管委

员会经过了近2个月的宣传和酝酿，两村最终同意建立社区共管委员会。

2014年8月，在当地牧民充分理解社区共管项目及理念的基础上，经过村里小组讨论及牧民大会讨论，在县农牧林局、扎陵湖乡乡政府及卓让村和多涌村牧民等多方广泛参与的情况下，通过民主推荐、投票选举，卓让村和多涌村社区共管委员会正式成立。两村社区共管委员会由县农牧林局或保护站代表、乡政府代表、两村公益生态巡护队代表、村级领导代表、牧民代表等多方组成。两村委员会决定每季度召开1次社区共管常务会，商讨本季度的工作进度和下一季度的工作计划。每年召开社区共管委员会全体大会，评估上一年度开展的工作内容，讨论下一年度的工作计划。2014年8月，在富群的协助下，卓让村和多涌村共管委员会在讨论协商的基础上形成了2014年度社区共管计划。

（三）签订社区共管协议

社区共管委员会成立后，社区共管项目最直接的利益相关方——玛多县农牧林局、扎陵湖乡政府以及卓让村和多涌村分别与青海林业项目办签订了共管协议，签署协议的三方分别承诺根据协议所约定的内容就自然保护的社区共管履行各自的责任和义务。

四、开展社区共管行动

（一）社区共管委员会成立大会暨社区共管计划研讨会

2014年8月28~30日，富群环境研究院在玛多县组织了扎陵湖—鄂陵湖片区社区共管委员会成立大会暨社区共管计划研讨会。来自卓让村和多涌村的共管委员会成员、玛多县农牧林局成员、乡政府成员、保护站成员、项目办工作人员、专家组成员以及富群环境研究院工作人员等共计50多人参加了此次研讨会。在宣布卓让村和多涌村社区共管委员会正式成立之后，三天讨论激烈的研讨会正式开始。项目办介绍了本

次社区共管研讨会的背景、目标及意义等，专家组为牧民分享了保护区社区共管的经典案例，富群环境研究院向牧民汇报了6～7月的参与式调查报告，随后牧民就“村里最关心的问题”展开分组讨论。整个讨论过程非常热烈，特别需要提出的是在以往的讨论中妇女总是不发表意见，此次讨论特地让所有妇女单独组成一个小组，在研讨会分组讨论环节妇女组总是以最快的速度完成，在要讨论的问题“牧民最关心的问题”中提出了最多的问题。小组讨论结束后，每个小组派代表上台阐述列出的理由。其间，保护站的工作人员会参与讨论，指出了哪些是保护站最关心的，若双方出现不同的意见则就此展开讨论。

多涌村识别出10个牧民最关心的问题，牧民都给予了有理有据的阐释。在确保大家充分理解之后，牧民对这10个问题进行了无记名投票，投票过程中有1位记票员进行计票，2位监票员进行监督，每位投票者需选出5项自己最关心的问题。卓让村共识别出16个牧民最关心的问题。卓让村参加本次讨论的15名牧民中，有7位是妇女，她们在研讨会分组讨论前几乎不发言，研讨会主持人专门将这7位妇女分为一个组，其他牧民分为另一组，结果惊奇地发现妇女组识别出了10个她们最关心的问题，派了组员中相对年长的妇女上台阐释为什么她们认为这些问题是最关心的，她的阐释也非常清晰。最后两个小组汇总出16条实际困难，牧民都给予了有理有据的阐述，尤其提到了妇女巡护员的困难及话语权问题。

接下来，两村分别就最关心的问题讨论解决方案，并最终完善了2014年度社区共管计划。最后，自然资源管理专家和合作社专家与牧民一起讨论，分别帮助两村制定了《自然资源管理制度》和《共管资金管理制度》。三天研讨会是开放的，村民自愿参加，我们发现来参加研讨会的牧民一天比一天多，尤其是妇女和年轻人。在小组讨论中，妇女和年轻人更愿意发表意见。扎陵湖乡乡政府特别委派代表——共管委

员会的成员全程参与此次研讨会，在会中他在牧民和外来人员沟通架起桥梁，身兼数职，不仅帮助翻译，还帮助引导小组讨论、协助小组记录等。湿地保护站工作人员全程参与研讨会，并深度参与了自然资源管理制度的制定。

（二）开展年度社区共管活动

根据项目评审会批准的《卓让村2014年度社区协议共管实施方案》以及《多涌村2014年度社区协议共管实施方案》，富群环境研究院协助卓让村和多涌村社区共管委员会于2014年9～12月在两村实施2014年度共管项目，实施方案针对在8月共管计划研讨会中识别出的问题，有针对性地开展有利于两村福祉的活动，主要包括以下内容：

一是针对草场上及景区附近垃圾污染的问题，两村共管委员会从源头控制、垃圾清理、宣传教育三个方面着手解决。第一，通过在景区附近及牧民集中生活区安放垃圾桶来避免垃圾随处倒在草场上，破坏生物多样性，造成垃圾污染。为村里配备农用车将垃圾运输出去。共管委员会还与留居草场的牧民协商定期捡拾垃圾、维护草场环境。第二，两村分别组织垃圾清理活动，将已有的成堆垃圾进行就地填埋，对散落草场和湿地的垃圾捡拾干净。此项工作得到了扎陵湖乡政府的大力支持，在8月该社区共管实施方案形成后，两村牧民就于9月自发地组织本村牧民捡拾垃圾并对定居点堆放的垃圾进行填埋，乡政府找来了挖土机，帮助定居点填埋长年累月堆积的垃圾。第三，技术服务机构与来自青海省环保厅的环境教育教师一起为两村进行了参与式的垃圾分类培训，除了通过影片播放、图纸、讲解示范等，还让牧民分组讨论、实地演练和边学边做。本次培训内容包括：垃圾分类技能、有害垃圾的管理方法、垃圾填埋方法和预防紫外线诱发白内障的知识。培训后，每家每户都领到了关于垃圾分类的日历海报。项目还在游客路线显著处以及聚居区内设置垃圾警示牌，提醒外来游客不

随地扔垃圾，要求把垃圾带出草场。

二是针对外来人员挖矿、捕杀野生动物、捕鱼、破坏网围栏等行为，2014 年的共管计划中提出了加强宣传、巡护与执法培训，并制止破坏行为。首先，两村的公益生态巡护员定期进行巡护，从 9～12 月共开展巡护工作 4 次，并在分发的巡护记录本上记录巡护和监测信息，为鼓励巡护队的巡护工作，项目办为所有巡护员提供了油费补贴，减轻了巡护员开展巡护工作的负担；其次，项目在核心区入口处以及显著的地方设置保护区警示牌，警示牌上特别提示外来人员需爱护野生动物，禁止挖矿、捕杀野生动物、捕鱼、破坏网围栏等行为，并留下了监督和举报电话。

三是针对巡护队没有保护授权，保护成效及积极性受影响等问题，项目办与三江源自然保护区管理局协商为公益生态巡护队队员进行授权，其中卓让村民主选出 30 名巡护员，多涌村选出 36 名巡护员进行授权。技术服务机构还对两村巡护员开展了多轮“保护法规及环保执法的培训”，并在培训中注重案例介绍以及对真实案例分析。

四是针对巡护队存在的诸多困难，尤其是妇女巡护员面临的困难，项目办将为两村配备相应的巡护设备和工具。富群环境研究院组织了妇女巡护员小组交流活动，了解了妇女在自然保护行动中面临的困难及迫切的需求，比如移居县城妇女的替代生计问题、妇女巡护员交通工具和话语权缺乏等问题。在妇女巡护员小组交流中，我们发现妇女非常活跃，也有很多想法和建议，包括如何解决巡护中遇到的问题、替代生计的问题如何解决等。

五、社区共管定期监督和评估

每年社区共管计划会经过社区共管委员会提交并进行公开陈述，由

社区共管计划评审团评估通过方可实施，评审团成员在听取各示范村的社区共管计划陈述后分别提出了建设性的建议，在各示范社区修改调整社区共管计划之后表决通过。外部第三方评估专家还会在项目中期及项目终期进行项目评估，为社区共管工作提出建议。

第四节　示范村社区共管取得的进展

一、顺利介入社区，成功开展社区动员

作为“社区共管”项目的外来技术服务机构，富群环境研究院如何介入社区并与当地政府和社区结成良好的合作关系，是决定社区共管项目的成败关键因素。在项目办的协调和帮助下，富群环境研究院在扎陵湖—鄂陵湖片区的社区介入非常成功，在项目启动阶段调动了由玛多县副县长领导的县农牧林局、县旅游局、县发改局，县扶贫开发局、县民政局、三江源办等各部门的广泛参与，还调动了扎陵湖乡政府以及卓让和多涌两村的积极性，为未来社区共管工作在两村的开展打下了扎实的基础。这种扎实的伙伴关系受到了一些外在因素的影响，但当地社区对社区共管的认识却在逐步提高，当地政府尤其是玛多县农牧林局从参与者及旁观者的视角一直在关注着社区牧民的融入、参与和改变，他们被吸引着，并在不断提出新的问题，他们提出问题的视角也为我们社区共管项目带来了新的启发，比如他们提到“相比较他们曾经所实施的更大规模资金的项目，为什么这社区共管项目中牧民参与的积极性如此之高?”“你们社区共管项目在做的工作，我们也在做，为什么你们介入进来效果很不一样?”等诸如此类的问题，这都为社区共管项目的开展

提供了一些新的思路。

二、形成三方合作伙伴关系，构建社区共管委员会制度

通过多方协作，社区共管项目基本形成良好的三方合作伙伴关系(见图17－1)。这主要体现在：一是包括技术服务机构（富群环境研究院)、专家组成员及项目办工作人员在内的外来专家（或机构）为自然资源的社区共管“自外而内”提供理念和指导。二是包括玛多县农牧林局、扎陵湖乡政府在内的当地政府为自然资源的社区共管提供“自上而下”的有利政策环境。在组织架构上，以玛多县副县长为组长的社区共管工作小组成立，增强了协调社区共管的能力；三江源国家级自然保护区管理局同意为当地的公益生态巡护员授权，开展可持续自然资源管理，增强了内生动力；青海林业项目办同意为巡护队配备相关巡护和监测设备，增强了社区巡护监测的技术装备能力。三是当地社区（多涌村和卓让村）进行的“自下而上”的社区行动，包括当地的公益生态巡护员从社区共管项目中获得直接的油费补贴，当地牧民自发组织起来清理草场、湿地和定居点的垃圾污染，巡护员定期开展巡护和监测工作，制止挖矿、捕杀野生动物、捕鱼、破坏网围栏等行为。在三方伙伴关系建立的基础上，由当地政府（玛多县农牧林局、保护站、乡政府）和当地社区共同组成了多涌村和卓让村社区共管委员会，技术服务机构（富群环境研究院）和专家组成员在三年项目期内持续陪伴社区共管委员会成长，提供技术支持和指导，带去外部资源。《自然资源管理制度》和《社区共管资金管理制度》等制度的建设确保了委员会机制趋于完善或健全。

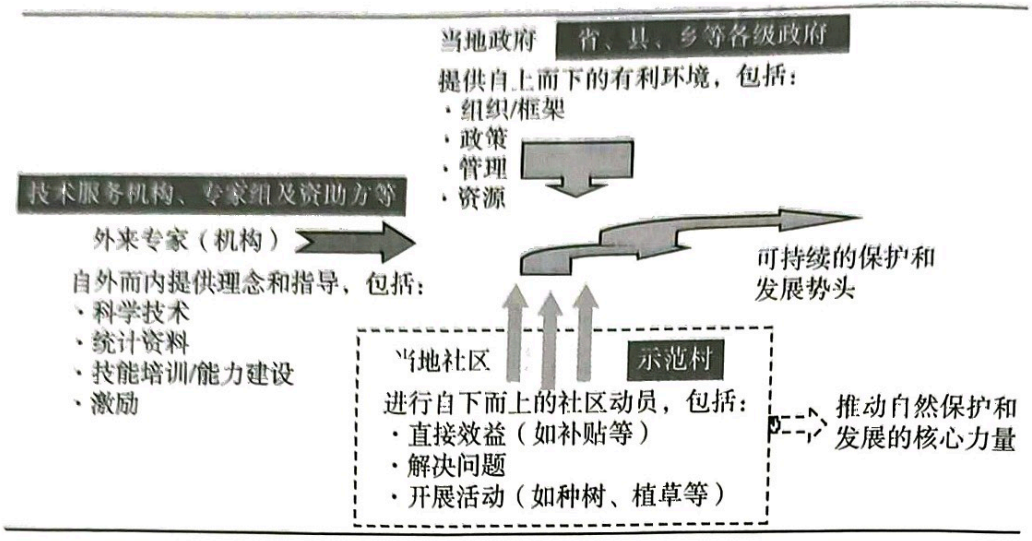


图 17－1　试点社区共管项目的三方合作伙伴关系

三、成功找到了社区工作的抓手——公益生态巡护队

进入社区后，社区共管工作如何入手，往往是个难题。我们发现了玛多县示范社区的成功之处——公益生态巡护队就是启动社区共管工作的“抓手”。卓让村和多涌村各自有一批由村民自己选出来的公益生态巡护队，他们通常是参与村子公共事务管理的主力，而且覆盖村子90%以上的牧户。卓让村的公益生态巡护队每月巡护一次，每次不同的巡护小分队会从不同的方向聚集到大家约定的地点，讨论每条巡护线路中遇到的问题，若巡护小分队不能解决的，在开会结束后大家会一起去帮忙解决，若碰到些非常棘手无法当场解决的问题，他们通常会将下次的开会地点约定在这个需要解决问题的地方。包括选举、福利发放、村子未来发展计划等在月度巡护会议上还会讨论。卓让村留居草场的牧户住得非常分散，且不易到达，从一户到另一户甚至需要用一天多的时间才能到达，所以卓让村自发形成了这样的公共事务讨论和解决机制。富群环境研究院工作人员曾随同卓让村巡护队开展巡护，该村社区共管委

员会成员就是在这样的会议中被选举出来的。

四、针对参与式调查中识别出保护威胁，帮助社区共管委员会有针对性地开展适合社区需求的共管活动

社区共管活动基于社区的实际情况和需求。针对牧民提出的最关心的问题，引导当地牧民讨论社区最迫切的需求是什么，如何解决。牧民意见可能不一致，可通过投票机制，选出了大家认可的几件迫切需解决的问题，并通过小组讨论提出了解决方案，形成了社区共管计划。这个社区共管计划是牧民自己提出的适合当地需求的共管计划，技术服务机构和专家组成员在帮助两村讨论社区共管计划的过程，也是帮助村子寻找解决之道的过程，这为牧民自发开展社区共管活动奠定了基础。比如，就多涌村定居点垃圾问题，牧民提出了不同的方案，包括定期捡拾草场上的垃圾、配备垃圾桶收集垃圾、配备垃圾车运走垃圾等。在共管计划制定不久，多涌村便自发行动起来，与所在乡的乡政府协调，请来了挖掘机将定居点村口长期残留的垃圾进行了就地填埋，组织了垃圾清理活动，将村子主路沿途的垃圾进行了清理。配合我们的垃圾分类和管理培训和宣传，他们邀请县环保局的垃圾车定期进村拉走垃圾进行专业的集中处理。

第五节　来自示范村社区共管的经验与反思

对于青海玛多县乡政府机关工作人员，对试点村“社区共管”完全是外来品，如何转化为国家公园内社区和其他相关利益者一道共同推动生物多样性和可持续生计活动，需要所有项目相关方共同的努力，坦

诚展示问题，寻求解决方案，更重要的是当地政府和社区形成良好的合作机制、官员放下架子，融入牧民中去，本节简要介绍我们在项目实施过程中的体会、经验、教训和一些反思。

一、让社区共管理念落地生根的要点

第一，找到关键利益相关方，勤沟通，善于沟通。让最直接的利益相关方充分参与到社区共管项目中，建立向政府部门定期工作汇报和交流机制、为各相关方提供各种机会融入社区共管工作。在协调和动员各利益相关方融入社区共管工作方面，技术服务机构或外来专家扮演着重要的角色，这包括通过简报、报告、总结会等形式定期向当地政府汇报社区共管工作，通过拜访潜在利益相关方为社区争取可能的支持等。项目最直接最紧密的利益相关方即为签署社区协议共管的各方，包括玛多县农牧林局、扎陵湖乡乡政府以及卓让村和多涌村。在2014年的社区共管工作中，除了两个示范村牧民的充分参与外，玛多县农牧林局至少有1人自始至终参与了社区共管的所有培训和活动，另外还有5名工作人员曾深度参与过社区共管工作。扎陵湖乡政府至少有8~10名工作人员曾参与过社区共管工作，其中3~4名是持续深度参与的。从共管委员会的组成，玛多县农牧林局（包括保护站）和扎陵湖乡政府各有3人是委员会的成员，这从机制上保证了直接利益相关方的参与。从各方发挥的作用来看，玛多县农牧林局在会议室提供、人员支持方面为共管委员会工作提供着强有力的保障，扎陵湖乡政府由于跟两村联系密切，在社区动员、人才支持上起着不可或缺的作用。

第二，关注性别平等和弱势群体。在早期的工作中，我们发现妇女和年轻人在公共会议或讨论中很少发言，在后续的工作中特别注意这两个群体，为他们融入社区共管工作之中提供机会。在前期调研中，我们

发现定居点的孤寡病残老人比较多，他们大多信仰藏传佛教，将宗教视为精神寄托，对他们的生活需要提供更多扶助，比如医疗保健、日常照料等。特别要注意性别平等，以及妇女、儿童、贫困户、老人等社区弱势群体的参与，因为他们的意见和需求往往容易被忽视。在2014年的社区共管试点中，在开会讨论及共管活动中，妇女基本不发言，但在社区共管研讨会的小组讨论中，协调者专门将妇女单独分为一组，结果有了非常惊喜的发现，妇女组以最快的速度提出了最多社区共管需要解决的问题，而且她们特别提到巡护队中妇女缺乏权利的问题，为此，2014年的社区共管计划中设计了“妇女巡护小组”定期交流活动，以帮助妇女解决她们切实的困难。

社区共管目标是为了加强自然保护的社区参与，提高生物多样性保护工作的有效性。然而注重社区里的孤寡病残老人等弱势群体的关怀和扶助则可有效聚合社区，提升社区群众的保护意愿和组织力。

第三，注意提升社区能力，促进政府参与。当地牧民参与保护的意愿非常强烈，但是由于能力不足、技术不够等因素影响到自然保护的成效。政府相关部门做了大量工作，但在参与社区工作方面存在诸多困难，比如语言障碍、职责目标差异、关注点不同、抽不出时间跟社区沟通等。由政府自上而下协调，促进外部技术服务机构或专家持续为社区共管提供技术支持，持续为社区牧民提供技术培训、能力建设，并形成长效培训机制，这对社区共管工作的可持续性提供基本保障。

第四，专家对项目的培训、指导和参与。专家的指导对当地社区和政府视野的开阔、思路的启发起了非常重要的作用，专家在保护法规、保护分区、合作社培育及巡护监测技术等方面的指导和支持对推动社区参与十分重要。专家的参与也会让技术服务机构在社区的项目落实变得更有成效。牧民对能力提升、技能培训、生计发展等方面有着更强烈的需求，需要针对牧民设计和开展必要的专家指导。

二、发动和调动群众的力量是社区参与得以成功的关键

从社区共管实践中，我们发现群众的力量是核心，当地社区是社区共管的主体，只有将社区共管的主体力量充分调动起来，社区的改变才可能发生，社区共管工作才可能持续。当地人就生活在当地，他们有足够的智慧去发展当地。外来专家在调动当地人的力量、提供技术支持、整合多方力量的过程中发挥着重要的作用，但提升当地人的能力、促进社区参与、让社区自发解决社区事务是推动社区共管的核心工作。这个过程中，通过社区共管研讨会与当地牧民讨论社区要做的事；通过培训持续提升当地人甄别社区问题和需求、参与自然保护和社区共管的能力；通过外来专家的技术支持以及上级政府的政策支持持续培育社区发展机制或社区共管机制等举措都有利于调动群众的力量、发挥社区的主体能动性。

三、在三江源国家公园中推广价值

实践证明：社区共管一方面给当地社区村民提供了参与生物多样性保护工作的机会，开通了收入渠道，满足了保护区与周边社区的利益诉求，促进其发展；另一方面，整合保护力量，有利于生物多样性保护。[①] 社区共管的过程为我们开展社区共管工作提供了指导，抓住社区共管主体——“群众的力量”这个核心；发掘社区的成功之处并将此作为工作的抓手；以来自社区的事实为依据；注重各利益相关方的积极参与，尤其要发挥外部专家自外而内的技术支持以及上级政府自上而下

① 唐远雄，罗晓．中国自然资源社区共管的本土化［J］．贵州大学学报（社会科学版），2012，3.

的政策支持；发挥当地社区的主体作用，由当地社区提出自身面临的问题和迫切需求，并以此提出适合当地人的解决方案和共管计划。三江源地区的社区共管工作，更要注重建立对当地人的持续的培养机制，通过对当地人在巡护监测、生态保护、技能培训等方面能力的提升，加强当地人参与当地自然保护的能力，这是充分发挥当地社区主体能动性的关键。因此，笔者建议：依托生态巡护员的制度和机制建立，以生态巡护员的培养为核心，带动社区共管工作的开展。生态巡护员由各个社区选拔出来，他们是社区的主力，对社区公共事务决策起着重要作用。他们还担当起“生态巡护员”的职责，这样的双重身份，有利于他们回到社区带动社区共管工作的开展，也有利于自上而下机制以及自下而上机制的结合。这个过程中，自外而内的专家支持将有利于推动这一机制的建立和完善。

四、反思

（1）社区共管机制的持续性如何保障，如何将其作为长期机制运转起来并持续下去？这是一个习惯养成的过程，如何让委员会的各方定期开会，讨论自然保护及社区事务，并共同提出解决方案，这还需要一个比较漫长的过程。这个过程取决于当地人处理本社区事务能力的提升以及参与自然保护能力的提升。

（2）如何发动公益生态巡护队的积极性？我们虽然抓住了“公益生态巡护队”这个抓手，但在“领工资开展工作”的现状下，如何避免生态巡护员的依赖性，从而发挥他们的积极能动性，将生态巡护作为自己的事、作为自己村子的事？目前巡护队的巡护重点主要放在围栏是否被破坏及维修围栏上，但这对巡护和监测工作来说完全不够，甚至是偏离方向的，所以在将来的工作中，还需帮助巡护队明确巡护和监测的

目标、任务、方法、流程、考评等。我们还需探索出更有效的激励机制，包括通过定期学习来开拓思路和视野，通过不同级别的设置为生态巡护员提供晋升渠道，通过社区威望的建立来促进巡护员持续为社区服务等。

（3）如何帮助当地牧民挖掘可持续性的替代生计？在前期调研中，我们发现当地社区的收入来源单一，最主要的收入来源是政府补贴和畜牧业收入，当地牧民非常担心政府补贴不再持续，所以如何帮助当地牧民挖掘可持续的替代生计，在开展自然保护的同时能促进社区发展，这是值得长期研究和探讨的课题。这个过程中，如何调动当地的主动性是带来可持续发展的关键。

（4）如何发挥当地群众的积极性和创造性，加强对当地人才资源的挖掘与培养？无论是项目办、专家还是技术服务机构，这都是外来资源，要保证社区共管项目的可持续性必须得有内部力量的支撑，所以对当地人才资源的挖掘和培养，发挥群众积极性和创造性有利于保持社区共管项目的可持续性。