

IUCN 保护区最佳实践指南丛书

IUCN 保护区类型 V

——陆地 / 海洋

景观保护区管理指南

Management Guidelines for
IUCN Category V Protected Areas
Protected Landscapes/Seascapes

作者 / 主编 Adrian Phillips



中国环境科学出版社

本丛书由国家环境保护总局自然生态保护司组织编译

IUCN 保护区最佳实践指南丛书

编译委员会

主 编 万本太

副 主 编 朱广庆 柏成寿

执行主编 蒋明康 王 智

编 委 陶思明 周海丽 丁 晖 张 晔

王 会 张吉生

IUCN 保护区最佳实践指南丛书

IUCN 保护区类型

——陆地 / 海洋景观保护区管理指南

作者 Adrian Phillips
丛书主编 Adrian Phillips
译者 刘成林 朱萍

中国环境科学出版社·北京

北京市版权局著作权合同登记号
图字：01-2005-2919
Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas Protected
Landscapes/Seascapes
Copyright: © International Union for the Conservation of Nature and Natural
Resources
All rights reserved

图书在版编目(CIP)数据

IUCN 保护区类型 V——陆地 / 海洋景观保护区管理指南 /
(英) 菲利普斯 (Phillips, A.), 主编; 刘成林, 朱萍译.
—北京: 中国环境科学出版社, 2005.5
(IUCN 保护区最佳实践指南丛书)
ISBN 7-80209-100-4

I. I… II. ①菲… ②刘… ③朱… III. ①陆地—
景观—自然保护区—管理—指南②海洋—景观—自然保护区
—管理—指南 IV. S759.9-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 039838 号

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.cn>
电子信箱: zongbianshi@gmail.com
电话: 010-67112735 传真: 010-67112735

印 刷
经 销 各地新华书店
版 次 2005 年 5 月第一版 2005 年 5 月第一次印刷
印 数 1—3 000
开 本 880×1230 1/32
印 张 5.125
字 数 136 千字
全套定价 72 元

【版权所有，请勿翻印、转载，违者必究】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas Protected Landscapes/Seascapes

Adrian Phillips, Author and Series Editor

World Commission on Protected Areas (WCPA)
Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 9

IUCN – The World Conservation Union
2002

IUCN —— 世界自然保护联盟

IUCN 创建于 1948 年，是由世界各国、政府机构和各种非政府组织结成的一个独特的世界性伙伴组织，目前拥有 1 000 多个成员，遍布大约 140 个国家和地区。

作为一个联盟，IUCN 致力于影响、鼓励和协助国际社会保护自然的完整性和多样性，寻求确保自然资源的利用方式公平合理并符合生态可持续原则。IUCN 秘书处负责协调 IUCN 项目并为 IUCN 的全体会员提供服务——在世界层次上表达他们的观点，向他们提供战略、服务、科学知识以及他们实现目标必需的技术支持。IUCN 通过 6 个委员会将 10 000 多名志愿专家汇集在项目团队和行动组内，尤其关注物种和生物多样性的保护以及生境和自然资源管理。IUCN 已经帮助了许多国家起草了国家保护战略，通过其主管领域的项目，展示了其专业知识和技能。IUCN 的业务日益扩展并且通过不断扩大的、遍布全世界的地区和国家办公室（主要位于发展中国家）网络得到落实。

IUCN 通过将其成员、网络和伙伴的力量汇集到一起，强化他们的能力并支持全球的协同动作，以求在地方、区域和全球各个级别上保护自然资源。

卡迪夫大学 (Cardiff University)

卡迪夫大学城市与区域规划系荣幸地成为 IUCN 的合作伙伴，编撰这批重要的保护区规划和管理指南丛书。城市与区域规划系通过环境规划研究室积极参与保护区研究；开设了规划与环境政策专业课程；同时设立了研究生院，为有兴趣攻读博士学位或愿加强该专业教育的人士提供深造机会。

中译本序

建立保护区是保护自然资源和生态环境最重要、最有效的措施，是维护生态安全，促进生态文明，实现社会经济可持续发展和人与自然和谐共存的重要保障。截止 2004 年底，我国共建立各种类型的自然保护区 2 194 个，其中国家级 226 个，省级 733 个，地市级 396 个，县级 839 个。自然保护区的总面积 14 822.58 万 hm^2 ，其中陆域面积约 1 422.58 万 hm^2 ，海域面积约 600 万 hm^2 ，陆地自然保护区面积约占国土面积的 14.8%。各级政府和有关部门在自然保护区的管理方面开展了大量工作，自然保护区的管理得到进一步加强，管理质量也不断提高。但由于我国保护区事业起步较晚，多年来实行抢救性为主的保护政策，“重数量轻质量、重建轻管”的问题较为突出，自然保护区总体管理水平还有待提高，这也是编译出版本套丛书的原因。

近年来，IUCN 陆续编辑出版了一套保护区最佳实践指南丛书，现已出版 17 部。该系列指南丛书对世界范围内的保护区所共同面对的重大问题进行了深入探讨，对于保护区管理人员具有普遍的指导意义。我们从中选择了《保护区国家系统规划》、《保护区管理规划指南》、《评价有效性——保护区管理评估框架》、《IUCN 保护区类型 V——陆地/海洋景观保护区管理指南》、《为和平与合作的跨界保护区》以及《保护区可持续旅游——规划与管理指南》等 6 部翻译为中文并出版。

丛书可供各级政府决策者、保护区管理者、科研院所的研究人员、高等院校师生以及所有关心生物多样性和环境保护，关心

自然保护区的人们参考使用。希望通过丛书的出版，使广大自然保护区工作者能够充分借鉴吸收国外的有关经验和知识，通过加强对我国自然保护区的建设和管理，逐步形成适合中国自然保护区特点的建设和管理模式，进一步提高保护区的管理水平，促进我国的生物多样性和环境保护工作。

本套丛书的翻译和出版得到了世界自然保护联盟的大力支持。特别值得一提的是，始终得到了 IUCN 中国办公室钦立毅女士的热情支持和技术帮助。最后，向本套丛书的作者以及为该中译本的正式出版付出艰苦努力的研究者和编辑同志表示诚挚的谢意。

为最大限度地展现原书的风貌，中译本的结构编排尽可能地依照原书，因此难免与中文图书的结构编排不尽一致，特此说明。鉴于水平有限，书中难免有错误、遗漏之处，恳请读者批评指正。

目 录

献辞	iii
致谢	iv
缩略语和缩写词	vi
前言	viii
1 引言	1
1.1 出版背景	1
1.2 该指南目标	3
1.3 指南构架	3
2 背景——类型 V 保护区简介	5
2.1 景观的概念	5
2.2 IUCN 保护区管理分类	7
2.3 数据资料	11
2.4 陆地景观保护的主要特点	13
2.5 “应运而生”法	14
3 类型 V 保护区规划	19
3.1 规划原则	19
3.2 法律法规	21
3.3 类型 V 保护区遴选	25
3.4 类型 V 保护区、邻近区及其生物区规划	28
3.5 类型 V 保护区、国际公约与分类	30
3.6 保护区边界	35

3.7 当地社区与其它利益相关者的参与	37
3.8 建立公众及政治支持体系	40
4 类型 V 保护区管理原则	42
4.1 类型 V 保护区管理总则	42
4.2 类型 V 保护区管理的十二条原则	42
5 类型 V 保护区管理政策	47
5.1 类型 V 保护区管理总体目标	47
5.2 保护区居民作用政策	49
5.3 农、林、渔业资源使用政策	61
5.4 土地使用规划政策	82
5.5 环境保护政策	88
5.6 旅游、公共意识、教育、信息以及景区解说政策	99
5.7 促进资源可持续性利用的补充政策	106
6 类型 V 保护区管理程序与规划	109
6.1 引言	109
6.2 社区介入与参与	110
6.3 管理计划地位、范围、形式和内容	113
6.4 管理计划：准备	114
6.5 监测、评估及适应性管理	119
6.6 支持管理的项目与计划等	120
7 类型 V 保护区行政管理手段	124
7.1 行政管理机构	124
7.2 雇员	126
7.3 财务	127
7.4 信息管理与信息技术	129
附录 1	131
附录 2	134
参考文献	140

献辞 —— in memory of PHC (Bing) Lucas

本书的出版献给予 2000 年 12 月故去的 Bing Lucas。Bing 以其对保护区所做的工作深受爱戴和尊敬并斐声世界。然而鲜为人知的是，他同时也是陆地景观保护区的积极倡导者。他认为这种方式与我们当前时代对保护和可持续发展的需求极其相关。他支持和鼓励私人、机构和创新加入到这个领域。他于 1992 年出版了第一本关于这一主题的指南，并热心支持对它的修改和更新的决定，从而促成了这本书的出版。这本书是出于对他的领导才能的钦佩而写成的，希望能符合他的意愿。

致 谢

IUCN 和卡迪夫大学对支持本书出版的英国乡村局表示感谢。

本工作作为 IUCN 世界保护区委员会陆地景观保护区专家组所承担的计划中的一部分。更为特别的是，它是在专家组的核心成员指导下起草的。本书主要作者是 Adrian Phillips，核心成员包括 Mike Beresford, Jessica Brown, Prabhu Budhathoki, Brent Mitchell, Peter Ogden, Guillermo Rodriguez, Giles Romulus 和 Bob Wishitemi。专家组其它成员有 Marilia Britto de Moraes, Susan Buggey, Mirek Kundrata, Nora Mitchell, Richard Partington, Fausto O. Sarmiento 和 Guy Swinnerton，他们都被邀请参加对草案的讨论，其中部分人员提供了案例研究。提供案例研究的专家还包括：Alejandro Argumedo (Indigenous Peoples' Biodiversity Network), Kevin Bishop (Cardiff University), Sabine Schmidt (GTZ, Mongolia) 和 Sue Stolton (Equilibrium)。Mike Beresford 是附录 2 的主要作者。

其它对内容提出建议或通过其它方式提供帮助的人员包括：Peter Bridgewater (UNESCO), Anne Drost (QLF/Atlantic Center for the Environment), Vicki Elcoate (UK Council for National Parks), Phil Huffman, Ashish Kothari (Indian Institute for Public Administration), Kishore Rao (IUCN, Vietnam), Pedro Rosabal (IUCN Programme on Protected Areas), Mechtild Rossler (UNESCO World Heritage Centre), Jeff Sayer (WWF International), Zoltán Szilassy (Ministry for Environment and Regional Policy, Hungary), Stephanie Tuxill (QLF/Atlantic Center for the Environment) 和

Tomme Young (IUCN Environmental Law Centre, Bonn, Germany)。

最后，我们要感谢 IUCN 主席 Yolanda Kakabadse 为本书撰写前言。

照片由 Marilia Britto de Moraes, EUROPARC Federation, Hortobágy National Park, Brent Mitchell, Niagara Escarpment Commission, Adrian Phillips, Sabine Schmidt, Martin Schneider-Jacoby, Rosie Simpson, Guy Swinnerton 和 Ken Taylor 提供。

缩略语和缩写词

APA	环境保护区（巴西）
AWF	非洲野生自然保护基金会
BZ	缓冲区
BZDP	缓冲区开发委员会（尼泊尔）
CAP	共同农业政策（欧盟）
CBD	生物多样性保护公约
EIA	环境影响测评
ELC	欧洲陆地景观保护公约
EPOPA	促进非洲有机产品出口计划
EUROPARC	原欧洲联邦自然与国家公园联合会
FAO	联合国粮农组织
EA	环境测评
EU	欧洲联盟
FPSN	圣玛塔内华达山基金会（哥伦比亚）
FWAG	农业与野生动植物咨询机构（英国）
FSC	森林管理员理事会
GGSNP	蒙古格万塞汉戈壁国家公园（蒙古）
ICOMOS	国际历史遗址理事会
ICEPA	康普利达岛环境保护区（巴西）
IUCN	国际自然与自然资源保护联盟
LPA	地方计划署（英国）
MSC	海洋船员理事会

NCC	国家资金管理委员会（加拿大）
NGO	非政府组织
NPA	国家公园管理局（英国）
RCNP	皇家 Chitwan 国家公园（尼泊尔）
RDR	农村发展条例（欧盟）
SIDS	发展中小岛国
SNUC	国家自然保护体系（巴西）
SPBCP	南太平洋生物多样性保护计划
SPREP	南太平洋地区环境保护计划
UN	联合国
UNDP	联合国发展计划署
UNEP-WCMC	联合国环境计划署—世界环境保护与监测中心
UNESCO	联合国教科文组织
WCPA	世界保护区委员会
WHO	世界卫生组织
WWF	世界自然基金会（北美世界野生动植物保护基金会）

前 言

世界自然保护联盟（IUCN）一直站在世界保护区工作的前沿，至今已有 50 多年的历史了。该组织可谓是这个领域的领导者、指南的确立者，以及专业资源库。最重要的是，该组织不懈地倡导一种观点，即我们这个日益拥挤的世界应该留下一些未遭受过破坏的地方，以满足人类和自然的需要。

可以肯定，有些地方的自然环境大体上保护良好，但这还远远不够。受保护地区还应该包括那些有人群居住的地区。在这些地区，人与自然形成了某种平衡。这些地区和居民本身就具有极其重要的意义，他们可以教会我们大家什么是可持续生存。这种观点是世界自然保护联盟构建的保护区分类体系中的陆地与海洋景观保护区，或称作类型 V 保护区的指导思想。

建立类型 V 保护区的做法并非是件容易的事。因为处理人与自然之间的关系其实是社会所面临的一个最艰难的挑战。类型 V 保护区的管理将囊括所有一切相关问题。这些保护区也并非二级保护区，相反，它们是严格管理保护区的重要补充。的确，该是保护陆地景观的时候了。世界自然保护联盟非常乐于促进保护区更广泛地造福人类，提高管理水平。2003 年在南非德班召开的第五届世界公园大会上，世界自然保护组织的领导们将回顾 10 年来保护区所取得的成就以及我们将来所面临的巨大挑战。要想保护好现有的野生动植物自然环境以及我们人类居住的环境，世界自然保护组织要与全球一道，研究出新方法和全新的工作方式来自保护我们的地球。我希望类型 V 保护区的方法将成为这个战

略中的一个重要因素。

因此，我高度评价“世界自然保护区委员会类型 V 保护区专家组”制定如何管理这些区域指南的工作。这将作为在德班会议之前几个计划内工作成果之一。我非常高兴这一指南的及时出版，为发展中国家建立类型 V 保护区提供了强有力的例证。这将真正起到拓宽视野，了解真正的类型 V 保护区的作用。如果这里的建议和意见被采纳，将会对全球那些重要陆地景观内的环境规划、管理以及居住都大有益处。

Yolanda Kakabadse

于厄瓜多尔·基多

2002 年 9 月

1 引言

1.1 出版背景

我们需要保护区给我们带来价值和利益。这类地区大致有两类：一类是将重点放在保护自然方面（尽管这个工作通常也需要当地居民的配合），另一类是将重点放在维护人与自然的关系上。正是这种“人与自然一体”的观点才体现了“陆地景观保护”即类型 V 保护区的核心。

近年来，尽管陆地景观保护工作主要集中在欧洲，但在世界其它地区，无论是发达国家还是发展中国家，无论是小的岛国还是面积辽阔的大国也都将开展起来。许多地区，尤其是发展中国家及地区，非常具有陆地景观保护的潜力。它们有着丰富的自然资源和文化价值，可以成为可持续发展的典范。随着自然（或近似自然）的生态系统的迅速消失或变化，保护好对生物多样性至关重要的其它地区显得尤为重要。

因此，在采取可持续发展的方法时，各国需要有长远观点，如果有重要地区需要严格保护，也应将人居环境包括在保护区体系中。尤其要考虑将类型 V 保护区模式作为认识和鼓励可持续使用自然资源的一条路子，在人居久远的地区进行推广，并且要支持当地社区居民所采用的可持续发展具体做法。

发展中国家面临的挑战尤其多，减轻贫穷，为人民创造更好的生活前景，帮助保护和发扬当地的文化与自然，以抵制全球化

的负面影响。这些问题通常在农村弱势群体中尤为突出。类型 V 保护区模式可以帮助强化社区功能以抵制和战胜这些外来的压力，在具有责任感的社会尤其如此。

需要强调的是：在这些指南和准则中，没有一条旨在削弱严格保护区的重要性。其实，对生物多样性丰富地区以及世界现存的受到威胁的自然生态系统和物种的保护更加严格了，并要求采取其它注重人居环境的措施加强对这类地区的保护。

因此，世界自然保护联盟希望鼓励世界各国政府和其它部门建立并管理好类型 V 保护区，在拓展保护区生物多样性保护和可持续发展方面充分发挥作用。这些指南和准则旨在在这方面发挥作用。为了这些指南和准则的问世，世界自然保护联盟为此进行了 15 年以上的工作。

1987 年，世界自然保护联盟与英国联合在英格兰的湖区召开了一个陆地景观保护研讨会，次年便产生了世界自然保护联盟大会决议。该决议敦促各国政府与其它机构更加关注类型 V 保护区。1990 年在英国威尔士的阿伯里士威斯成立了国际陆地景观保护中心。1992 年，作为向第四届世界国家公园和保护区大会献礼，世界自然保护联盟出版了《陆地景观保护政策制定与计划指南》，该书由已故的 P.H.C.Lucas 撰写。同时，世界遗产保护委员会也同意将文化景观类纳入世界遗产保护公约。

从那以后的重要发展阶段：

- ❖ 世界自然保护联盟出版了类型 V 保护区管理指南（1994），将类型 V 保护区（先前为“陆地 / 海洋景观保护区”）与其它类型的保护区列为相同地位。类型 V 保护区指南的具体建议见附录 1；
- ❖ 1996 年在加拿大的蒙特利尔召开的第一届世界自然保护联盟大会上，与类型 V 保护区相关的私有土地保护采纳了一项决议（1.33）；
- ❖ 1999 年 6 月在美国的佛蒙特，世界自然保护联盟与世界自然环境与保护研究所的 QLF / 大西洋中心联合资

助了一个陆地景观国际研讨班；

- ❖ 由此，世界自然保护联盟指导委员会下属的保护区委员会建立了一个类型 V 保护区专家委员会，将全球专业人员聚集在一起，推动这一方案的执行。

包括 P.H.C.Lucas 在内的当时的专家组很快就决定，1992 年出版的保护区指南需要重新修改。专家组成员主要负责起草这些新的指南。

1.2 该指南目标

这些指南包含在著名的世界自然保护联盟 / 卡迪夫大学系列文件中。指南力求吸取和提升保护区管理中的最佳实践，并为管理者提供实际有价值的东西。

这些指南的特定目标是为那些从事保护区规划与管理的人出谋划策。因此，当最初了解这些指南的人是各级政府的专业人员的话，这些建议和意见也有助于各个级别的政策制定者、政治家以及其它相关团体，从当地社区到国际论坛。

这一指南的出版是类型 V 保护区专家组工作成果的一部分。因此，当这些指南的重点放在如何计划和管理类型 V 保护区时，要参照另一本关于为何需要更多的类型 V 保护区。另有一期《公园》杂志特刊，提供了世界范围内的案例，概括了采纳这些建议和意见会出现什么样的情况。

1.3 指南构架

指南的其余部分如下：

2. 背景：类型 V 保护区简介
3. 规划：建立类型 V 保护区指南
4. 管理——原则：类型 V 保护区管理的基本设想
5. 管理——政策：对类型 V 保护区所采取政策的意见

6. 管理——过程与计划：类型 V 保护区管理的操作意见，包括管理计划

7. 管理——手段：类型 V 保护区管理中的机构、资金、人员管理意见

指南的内容主要涉及全球范围内的主要经验和教训。传递给规划者和管理者的主要信息见专栏，许多都是以指南字样标出。28 个主要案例研究也包括在内，其中许多都出自世界自然保护联盟列出的类型 V 保护区名单，最终目的都是从现实生活中找出相关经验。

2 背景——类型 V 保护区简介

2.1 景观的概念

“景观”是一个多重含义的词，不同人有不同的解释，有些地方还没有这个词。然而，世界首部专门关注陆地景观的国际公约《欧洲陆地景观公约》(ELC)，将景观一词定义为“人们所认可的一个地区，这些区域特征是由自然与 / 或人为因素的作用和相互作用而形成”(Council of Europe, 2000)。由此衍生出“景观源于人与自然长期相互作用的结果”这一概念 [Lennon (ed.), in print; and ICOMOS-UK, 2002]。

因此，景观比风景意义广泛得多，甚至具有一系列纯自然的特性：景观的视觉效应只是人与自然错综复杂的相互作用的表象。同样，在世界许多地区，景观对于人群来说还具有精神价值和联想价值。与许多保护区的建立和管理理念相比，这一理念将保护的重点放在视觉范围的“自然的東西”上，景观保护则将人的因素放在首位——确实需要人在其中。这种关系可见以下图 1。

景观=	自然	+	人类
景观=	过去	+	现在
景观=	物理特征 (风景、自然、历史遗迹)	+	附加价值 (社会和文化)

图 1 景观是什么

景观的这一概念是泛指的。它不仅指陆地环境，而且还包括沿海及海洋环境——由此，在世界自然保护联盟的定义库里便有了“海洋景观”这一术语，见该书的第 2.2.4 部分。

然而，景观处处皆有，其形式的多样性构成了地区的不同特色。它也是每个人日常环境的一部分；人们不仅造就了环境，也很快被周围的环境潜移默化。例如，景观对于世界各地的人来说，是生活质量的一部分，是个人与社会的一个重要成分，其重要性远远大于那些濒临灭绝的野生动植物物种或是重大历史遗迹。同样，对本地区、本国的经济也有举足轻重的地位，是世界旅游的支柱，也是国家与地区经济的基础。

再者，陆地景观可以被看作是一种环境资源，是评估、管理发展过程所依据的原则，也是个非常好的载体。人们可以通过这个载体进行可持续规划管理，因为它反映了经济、社会、文化、生态等诸方面的力量。景观是历史留给后人的遗产，但我们必须把它管理好以造福后人。

尽管陆地景观总是受到文化的影响，但是其生物多样性和其它自然价值还是很丰富的。许多人类居住和工作形成的陆地景观对自然保护是很重要的，因为许多珍稀种类的繁衍发展依赖于传统的土地利用方式的存在。有些陆地景观地反映出可持续使用土地的具体方式，或体现了土地使用与自然的某种特定的关系。因此，保护这类陆地景观地以及赖以生存的生活方式，使其能够与大自然平衡发展，对保护生物与文化多样性是至关重要的。

然而，陆地景观也有可能带有以往开发利用的印迹。例如，在加勒比海的发展中小岛国，前殖民时期的陆地景观被强迫来的外来劳工进行传统性生产开发而导致破坏。规划陆地景观保护需要顾及历史，但要注意历史遗留给我们的并非都是积极的东西。

1992 年世界遗产委员会将文化性陆地景观作为一种特殊项目纳入世界文化遗产。自此，一些陆地景观的非凡价值受到世界普遍认可。从某种意义上来说，所有陆地景观都具有“文化性”，因为地球上任何一处都不可能不受到某种人群的影响。而世界遗

产委员会决定将文化性陆地景观纳入其保护公约表明，他们特别重视人类居住和工作形成的景观的国际重要性——参见 3.5.1 [Lennon (ed.), in print]。

由于各地景观的重要性以及社会对其认同价值千差万别，所以一些国家在 50 多年前就立法保护那些具有重要价值的陆地景观，尤其是在欧洲，立法保护陆地景观使其得到实惠。那里人居地历史悠久，自然地几乎为零，有着大量的人性化景观（许多也具有丰富的自然价值），相对密集的人口，旅游业发展较早。通过立法，正式定为受保护的景观必须：

- ❖ 具有出色的景色；
- ❖ 与自然文化保持密切关系；
- ❖ 可持续利用自然资源；
- ❖ 由于没有受到诸如工业、城市化或基础设施建设影响，仍然保持其完整性（如 Green 和 Vos, 2000, 以及 Council of Europe, 1998）。

当然，人与自然是共同发展的。显然，值得人们特别重视的人性化景观不仅在欧洲有，在世界各地都应该有。因此，研究表明，过去许多被人们认为是“原始的”自然景观其实早已有人居住并受到人为改变。这些也属于文化景观，有时甚至比欧洲的那些景观历史更悠久，这些景观遗留下的人类活动历史痕迹可以追溯到几千年以前。由此，保护景观的方法在欧洲以外的国家也得以采纳。尽管在使用方面的潜力还有待于进一步挖掘，更多的国家仍将这种方法作为国家保护区、生物多样性保护、乡村可持续发展战略体系的一部分。

2.2 IUCN 保护区管理分类

2.2.1 分类背景

世界上有 40 000 多个保护区（资料来源：联合国环境规划

署世界环境保护监测中心)。其种类繁多，各不相同，分别有：根据管理的具体目的分类；根据所保护的物种、生态系统或景观分类；根据面积大小分类；根据管理机构责任分类；根据可管理资源分类；根据主要管理难度分类；在国家水平给予的名称分类等。为了理顺这些繁乱的分类，使其具有国际标准化术语，以及进一步促进完善保护区规划管理的措施，世界自然保护联盟按管理目标采用并提出了保护区分类系统。

2.2.2 1978 年 IUCN 保护区分类系统

1978 年第一个保护区分类系统制定出台 (IUCN, 1978)。其中包含有“受保护景观”一类保护区。令人模糊的是，这一分类将两个不相干的概念混淆在一起了：(1) 具有特别审美价值、人与自然相互作用而产生的景观地区；(2) 用于娱乐旅游，松散管理的原始自然地区。

2.2.3 1994 年 IUCN 保护区分类系统

1978 年的 IUCN 保护区分类系统是在 1994 年被现有的保护区管理分类系统所取而代之的。这时产生了最初的保护区定义，旨在适用于所有类型：

“专门用于保护生物多样性的，自然的或与文化资源相关的，合法的或用其它有效措施管理的陆地或海洋。”

该定义的要点是：

- ❖ 明确适用于海洋与陆地环境；
- ❖ 要求有专门的政策来保护生物多样性（但不需要有先例）；
- ❖ 只许用于保护自然资源以及与其相关的文化资源（而不是纯文化遗址）；
- ❖ 要有常设主管部门，但也必须承认，有些地方并非按法律程序办，而是传统的约定俗成规矩或所有权在奏效。

在这个定义的框架下，世界自然保护联盟还制定了一个六类保护区分类系统，见图 2。

类型	分类描述
I _a	严格意义的保护区：主要为了科学研究
I _b	荒野区：主要为了荒野地保护
II	国家公园：主要为了生态系统的保护与娱乐
III	自然纪念物保护区：主要为了特殊自然特征的保护
IV	生境 / 物种管理区：主要为了通过管理干预对生境和物种加以保护
V	陆地 / 海洋景观保护区：主要为了陆地 / 海洋景观的保护和娱乐
VI	资源管理保护区：主要为了自然生态系统的持续利用

图 2 IUCN 六类保护区分类系统

IUCN 提出分类体系的要点：

- ❖ 分类的基本原则是实现管理目标为基础；
- ❖ 每一类型的任务不是评论管理效率；
- ❖ 该分类体系具有国际性（因此不可避免会显得笼统）；
- ❖ 保护区名称因国而异，尽管其实现目标有可能是一致的。同样，相同的名称在不同的国家，也有可能表示不同的保护区；
- ❖ 所有类型不分主次；
- ❖ 只是人为干预或环境变化的等级有所区分。

最后一点见图 3。

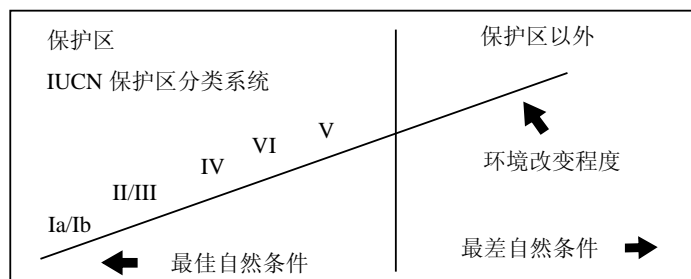


图 3 保护区管理分类及环境改变级别

注意：图 3 所表示的类型 V 保护区实际上是指保护人为改变最严重的环境。

2.2.4 分类系统中的类型 V

1994 年保护区管理类型指南中对类型 V 保护区陆地 / 海洋景观的定义为：

“凡陆地、沿海及海域，由于人与自然长时间相互作用而产生的具有审美、生态、文化价值的特色地区，通常具有丰富多样的生物物种。保护好这类传统的相互作用的完整性对保护和维持这类地区的发展是至关重要的。”

值得注意的是，在《1978 年指南》中使用的“陆地景观保护”一词已由 1994 年的“陆地 / 海洋景观保护”一词代替。这一变化反映了保护各种各样的陆地和海洋环境的观点（保护区定义也有此表述，见 2.2.1 部分）。在类型标题中包括不常使用的术语“海洋景观”旨在表明有些类型 V 保护区会是陆地与海洋混合型保护区，例如群岛、群岛周围的海域、半岛以及海湾等（详见插图 8）。在这些地区，比较适合采取“沿海保护区管理”的规划方式。全书使用的“陆地景观保护”术语是一个总体概念，它也应该适用于“海洋景观”概念。

附录 1 包括部分从《1994 年指南》摘取的内容，目的在于为类型 V 保护区管理、筛选、机构职责方面提供参考。现有的指南是在这些基础上增加扩充的。

正如图 3 所示，定义所言，类型 V 保护区指南在六个保护区指南中可谓独树一帜，其核心思想是保护具有环境与文化价值的、人与自然直接相互作用的地区。类型 V 保护区管理的中心任务不是在对自然的本身进行保护，而是指导人类在发展进程中保护好、管理好这些区域及其自然资源，使其能够可持续的发展。其，自然与文化的价值也因此得到保护和发扬光大。

尽管类型 V 保护区指南设想了大量的人为干预，这并不意味着这个指南是所有其它类型指南不适用案例的“垃圾场”。例如，

一个保护区类型 II 国家公园受到开发和资源利用的严重影响，这种情况就不适用于类型 V 保护区指南。综上所述，管理效率与管理目标是两个互不相干的问题。类型 V 保护区的管理指南与其它类型的管理指南是一样的——只是管理目标不同罢了。

2.2.5 类型 V 指南与类型 VI 指南

尽管类型 V 指南与所有其它类型指南相比，具有强调人与自然相互作用的特点，它与类型 VI 指南一样，适用多种情况，并且通常与类型 VI 一样属于较低严格保护区类型指南。而且，许多适用于类型 V 指南的情况也越来越多地适用于类型 VI 指南。例如，强调可持续利用自然资源。不过，也有一个重要的区别，类型 V 保护区是指长期以来变化很大的人类居住与工作形成的陆地景观，而类型 VI 保护区的定义则是指“一个基本没有改变过的自然生态系统区域”，对该系统的管理使之至少保留 2/3 的原始状况。这类区域的管理总的来说是对生物多样性的长效管理和保护，同时为人类连续不断地提供所需的可持续商品与服务。这两个类型的管理都把人在工作的中心，类型 V 保护区环境变化的等级要更高，其区别见图 4。

	类型 V 保护区	类型 VI 保护区
管理核心理念	维护人与自然和谐的相互作用	主要保持自然状况，在此基础上发展可持续生活方式
环境变化程度 (见图 3)	较大：主要在人类居住与工作形成的陆地景观区	以自然状况为主（或接近自然状况）
典型主要的土地利用	农业、森林、旅游	狩猎、集会、放牧、自然资源管理

图 4 类型 V 与类型 VI 保护区的主要区别

2.3 数据资料

联合国 1997 年列出的最新保护区名单公布了世界上所有保护

区数据：总共 13 321 个^①。并公布了这些保护区的基本信息，包括管理类型，这一类型由相关国家和联合国环境规划署的世界环境保护与监测中心共同认定。1997 年的联合国名单中包含 3 178 个类型 V 保护区，总面积为 676 892 km²。因此，世界范围内的类型 V 保护区占有所有保护区的 23.8%，面积占 11%（详见图 5 和图 6）。这样看来，类型 V 保护区在联合国的名单中平均规模都相对较小。

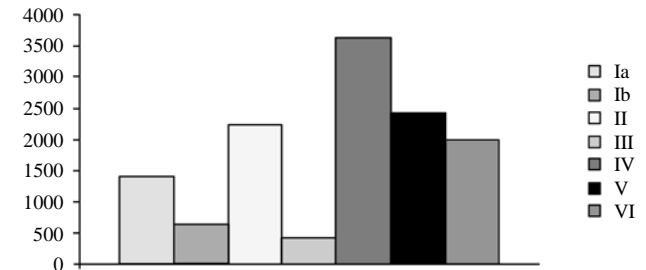


图 5 1998 年世界保护区分类图 (个数)

注：指 1 000 km² 面积以上

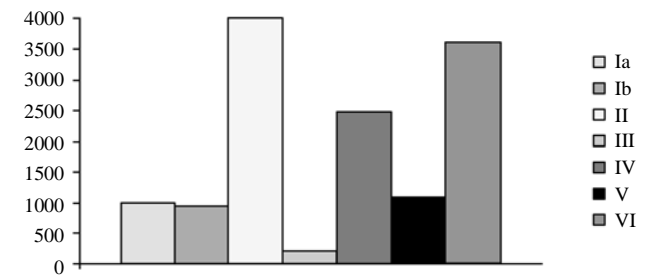


图 6 1998 年世界保护区分类图 (范围——1000 km²)

注：指 1 000 hm² 面积以上

^① 由于联合国保护区名单中不包括面积小于 1 000 hm² (10 km²) 的保护区名单，小于 100 hm² 的近海和海洋岛屿保护区也不在内，这个名单的数字就远远小于联合国环境规划署世界环境保护与监测中心提供的保护区总数。

与全球保护区数字相比，欧洲的类型 V 保护区大约占该地区保护区的 2 / 3，受保护面积超过 33 万 km²，或 7.1% 面积总数（各种受保护面积总比例为 10.9%）。在一些欧洲国家，例如捷克、法国、意大利、拉脱维亚、卢森堡、斯洛伐克、瑞士及英国，至少 10% 的国土总面积作为类型 V 保护区加以保护；奥地利和德国已经超过 20%。

同样，与全球保护区相比，欧洲这些保护区的平均面积要比其它类型的保护区面积大。欧洲与世界其它地区在这方面的区别在于，欧洲非常谨慎的使用保护区类型。世界自然保护联盟认为这种谨慎有些多余，其实类型 V 保护区的原则是具有共性的，适用于世界所有地区。

2.4 陆地景观保护的主要特点

由于我们有五十多年的欧洲经验以及越来越多的世界各地的经验，现在完全有信心认定类型 V 保护区做法的主要特点：

- ❖ 关注人与其所在的环境；
- ❖ 关注自然与文化价值；
- ❖ 重点放在那些人与自然关系产生具有很高审美、生态、生物多样性以及文化价值的区域，这些区域仍保留其各方面的完整性；
- ❖ 既是各种特性的联合体，又是一种引导变化的管理过程；
- ❖ 反映具有远见卓识的管理方法，目的在于提高价值而不是简单地维护和保护现有的财富；
- ❖ 将人群以及他们的传统视为管理方法成功的基础。因此，既要有利益相关者，也要有合作伙伴，例如合作管理（见专栏 29）；
- ❖ 重视支持的价值和需要，重视私人业主和管理者的管理作用（包括土地管理部门和类似机构）；
- ❖ 管理工作通常要考虑到当地的条件和需要，决策要通

过当地政府和各级民间组织；

- ❖ 土地使用规划要特别注重效率；
- ❖ 依靠有利于发挥民众参与改造环境的透明而民主的机制；
- ❖ 给当地带来社会、经济文化利益；
- ❖ 给广大民众带来环境、文化、教育以及其它利益；
- ❖ 所有管理活动要有整体性，促进可持续性；
- ❖ 用来解决资源管理矛盾；
- ❖ 提供在广大农村地区广泛运用可持续发展的典型示范；
- ❖ 与其它所有保护区一样，有高效管理体系，包括设立目标、规划、资源分配、实施、监测、评估，以及信息反馈。

类型 V 保护区管理方法的核心是建立在一系列规划（见 3.1）和管理（见 4.1）原则上的。这些原则需要根据当地具体情况因地制宜，并将在相当长的时间里逐渐完善。

2.5 “应运而生”法

2.5.1 为何此时对类型 V 保护区如此厚爱

直到近年来，人居环境的景观保护才受到世界环境保护的普遍关注。对此有几种观点：有欧洲意义上的景观保护观点，但对世界其它地区几乎不适用；有只关注表面景色的；有把重点放在紧急挽救仅存的核心“自然”区域的。这些观点之所以能广泛流行，是因为生物学家、动物学家以及其它自然科学家在自然保护运动中发挥了主导作用。最后，还有一种北美国家公园式的保护模式——提出了一个叫做“黄石儿童”的名称（Everhart, 1972, pp. 200）。其最终形成一个世界范围内的国家公园网络，类似严格保护区，为如今保护生物多样性打下了坚实的基础。

然而近年来，人们更加关注有突出特点的、由于人类居住与工作形成的陆地景观。这在很大程度上是由于有了重要的新观

念，经营管理中普遍取得的进步，尤其是在保护区的管理中。因此，生物保护工作涉及到整个生态系统范围，要采取地区性生物战略方针，向纵深发展。如今在世界范围内，人们不再把保护区看作是一片孤岛，而是从更广义上去理解保护区。“纸上公园”的存在——只是名义上的保护区——表明单靠规章制度、强硬措施，到头来只能是大把地花钱，结果一无所获。此外，如今人们对自然与文化关系也有了新的理解：良好景观的形成不仅靠自然的力量，也要靠人类文化的熏陶；丰富的生物多样性与文化多样性是不谋而合的；保护环境离不开那些与自然资源密切相关的人。

所有这些思想潮流为保护区的新模式的出现提供了背景。该模式收录在新“保护区典范”中，详见图 7。

这些有关保护区的新思想的出现，从许多方面增强了类型 V 保护区的重要意义（某种程度上也包括类型 VI 保护区），因为这些思想突出体现了图 7 所示的特点。

以往保护区……	现在保护区正在成为……
规划、管理违背人的意愿	有些地方由当地人和为当地人经营管理
由政府经营管理	合作经营管理
单纯保护	用于社会和经济目的
管理不顾及当地人群	帮助满足当地民众需要的管理
孤立发展	成为国家、地区、世界范围内容发展计划的一部分
“孤岛”式管理	“网络”式发展（严格保护区和缓冲区由绿色走廊连接）
主要为保护景色	建立保护区出于科学、经济、文化的需要
主要为参观者和游客服务	让当地人更多地从思想上参与
短期效应管理	长效管理
只保护	既保护，也恢复与修复
视为国家财富	既视为国家财富，也视为人群财富
视为本国事务	既为本国事务，也为国际事务

图 7 保护区新模式典范（根据 Beresford 和 Phillips 2000 年）

另外，类型 V 保护区（某种程度上也包括类型 VI 保护区）更加受到关注，其原因是：

- ❖ 它们被视为确立、维护、促进可持续自然资源利用的手段，特别是在有着丰富传统文化的地方，人们在可持续利用自然资源方面进行了大量尝试性和成功做法，类型 V 保护区的模式就显得尤其珍贵；
- ❖ 在生物区规划、生态系统管理、以生态系统为主的管理或景观规模规划等方面都很关键；
- ❖ 可以加强、缓解或支持更加严格保护区，如类型 I~IV 保护区；
- ❖ 在生物与生态走廊中起到“隔离墙”作用；
- ❖ 为自然文化的恢复与保护提供空间；
- ❖ 被视为自然文化遗产的集聚地，即根据世界遗产公约收录的文化景观；
- ❖ 采用灵活管理，根据当地具体情况，因地制宜（见专栏 32）；
- ❖ 允许赖以生存的农业生产体系和其它土地使用方法，保护那些具有潜在增长价值的家畜、庄稼的遗传基因（如通过生物多样性保护公约的项目实施）；
- ❖ 反映各种民意，建立高质量景观（在欧洲，这种权利已经写进欧洲陆地景观保护公约的前言里。见专栏 7）。

2.5.2 欧洲以外以及发展中国家类型 V 保护区模式

与以上背景不同的是，许多国家越来越对类型 V 保护区模式感兴趣。最重要的是，这种兴趣已不再局限于欧洲，在许多其它地区，采取类似的措施建立类型 V 保护区已经付诸行动。例如

- ❖ 加勒比太平洋群岛的发展中小岛国；
- ❖ 安第斯山脉地区的传统农田耕作；
- ❖ 墨西哥与中美洲传统咖啡种植区；
- ❖ 美国加拿大东部地区长久居住区景观（见插图 5 和 7）；
- ❖ 美国国家公园依靠伙伴关系不断增长的新型保护区；
- ❖ 东非野生动物保护区；

- ❖ 沙特阿拉伯古“希玛斯”保护区和灌溉系统；
- ❖ 喜马拉雅山群落，如尼泊尔的安拉普拉保护区（见插图 4 和 11）；
- ❖ 日本——许多国家公园按类型 V 保护区模式管理；
- ❖ 菲律宾水稻梯田。

以上一些案例将在本书其它章节的专栏里具体说明或以图片展示。显然，许多案例来自发展中国家。专栏 1 概括了发展中国家对此感兴趣的原因。

专栏 1 为什么类型 V 保护区适合发展中国家的需要

由于强调人与自然的相互作用，类型 V 保护区尤其适合发展中国家的人居景观保护。这类方法十分有用是因为它：

- ❖ 把人的需要和生活方式与自然保护、可持续使用自然资源以及生物多样性联系在一起；
- ❖ 通常囊括五花八门的土地所有权，包括私人拥有的，集体拥有的；
- ❖ 允许各种各样的管理权限，包括传统法律和宗教惯例来管理资源；
- ❖ 具有保护文化遗产的特定目标；
- ❖ 通过提供环保商品和服务为当地民众带来实惠，提供福利；
- ❖ 证明能够管理好那些曾因缺乏当地民众支持而导致严格保护区管理失败的地区。

根据 Oviedo 和 Brown，1999

最好不要将带有根深蒂固的欧洲式保护区模式原原本本地移植到发展中国家，那样只会使过去不合适的公园管理模式重蹈覆辙。值得强调的是，类型 V 保护区模式的某些固有的特点更适合许多国家借鉴，包括发展中国家。正如本书案例研究所示，其特点包括：

- ❖ 类型 V 保护区管理可采取多种模式，来适应当地需要和条件；
- ❖ 注重传统的、具有可持续利用价值的土地管理体系；

- ❖ 对发展中国家许多农村地区的自然资源、生物多样性和景观的保护通常不在保护区体系之中；
- ❖ 严格保护区是有选择的，因为有些地方的居民抵制保护区，所以保护成效不大；
- ❖ 为有当地公众和利益相关者参与合作管理的保护区以及保护区的可持续发展提供了新模式。

当然，我们不可能希望类型 V 保护区模式能解决所有发展中国家自然环境保护所面临的问题，也不可能通过这种模式轻而易举地实现保护与发展两全其美的事，因为这些受保护地区在某些发展问题上总有局限性。另外，类型 V 保护区模式也不是其它传统意义上的保护区（如那些类型 I~IV 保护区），它的意义更重大。而且目前要大力推广类型 V 保护区模式，以加强严格保护。本指南旨在说明这类保护区应该如何规划管理。

3 类型 V 保护区规划

3.1 规划原则

应该注意到，在制定原则时，一些国家保护区的规划者和管理者很难在这个时候完全采纳保护区规划原则。因此，他们规划中所体现的只是那些负责规划管理的人自身的某种愿望。

“规划”一词在此表示导致建立保护区的过程（接下来“管理”便发挥作用）。这部分主要讲类型 V 保护区的法律框架，遴选过程以及保护区建立，涉及以下几个方面：

- ❖ 地方性的：在保护区建立之前采取必要的地方性措施。在此阶段，要对该地区的法律地位提出疑义，设立保护目标、管理机构、边界等；
- ❖ 地区性的：开展区域性管理（次国家级的），此时，每个保护区都作为地区土地使用和经济发展的一部分；
- ❖ 国家级的：涉及类型 V 保护区体系的规划。这里包括诸如主要立法机构，全国性资料搜集，阐明类型 V 保护区的总体目标，全国保护区系统的陆地景观保护公司以及农村地区相关政策的变化；
- ❖ 世界级的：由于各国对世界环境和遗产保护有某种义务，这些义务包含对环境总体规划，有时也包括对陆地景观的保护，从而产生了许多全球性公约，如《生物多样性保护公约》、《拉姆萨公约》（湿地），《世界遗

产保护公约》以及联合国教科文组织的《人类与生物圈计划》（生物圈保护区）。还有一些区域性义务，如《欧洲景观保护公约》以及《中美洲国家可持续发展大会公约》。同样，有些类型 V 保护区的规划还涉及到相邻国家关于环境与自然资源的双边合作协议。

本指南许多内容的撰写都是从中央、省及地方政府建立类型 V 保护区的立场出发，但建立这类保护区的最初动机却来自其它方面，如非政府组织，私营企业或当地社区（详见专栏 32）。参考“保护区机构”或“保护区权力机构”时应记住这个解释。由于各国情况迥异，如果建立和管理类型 V 保护区的最初设想不是出自政府，通常需要有一个支持性的法律和行政框架文件来确保其成功。没有好的治理，就不可能发展，社会有责任减轻贫穷，促进平等，激励所有的人采取有效的生产方法。

类型 V 保护区的规划原则如下：

原则 1：各级规划应建立在该社会的法律、习俗、价值观基础上。这就是说，本书提供的总则应根据国家和当地社会的具体情况而采纳。

原则 2：类型 V 保护区要建立在法治的基础上（见 3.2）。

原则 3：采取系统方法筛选类型 V 保护区（见 3.3）。

原则 4：类型 V 保护区的建立应考虑到其它保护区以及较广范围的生物区域，该保护区既是这个生物区域的一部分，也是具有广泛和潜在应用价值的可持续发展典范（见 3.4）。

原则 5：建立保护区应参考国际保护分类方法（见 3.5）。

原则 6：确定保护区边界是规划的关键（见 3.6）。

原则 7：规划体系应该灵活多样，允许现有土地所有者参与合作并在机构中发挥作用，这样有利于促进保护目标的实现（见 5.2.2）。

原则 8：有效利用土地的规划是保护的重要基础（见 5.4）。

原则 9：规划必须要有国家、地区和地方的共同参与（见 3.7）。

原则 10：建立强有力的政治和民众机制来支持保护区是至关重要的（见 3.8）。

3.2 法律法规

传统认为，法律法规是类型 V 保护区必不可少的基础——如上所述——有许多地方值得保护，而至今还没有正式地被合法认定。这并不意味着对强大的法律基础有丝毫的削弱，需要提醒的是，类型 V 保护区的成功做法取决于社会的接受和传统。

要建立和管理类型 V 保护区，通常要有强有力的法律基础，以下三者必居其一：（1）保护区法律法规；（2）土地使用控制以及其它专指景观的法律法规；（3）有利于可持续发展的一般性法律法规。

保护区法：越来越多的国家将景观保护作为保护区法规的一部分，尤其是那些开始仿效世界自然保护联盟的保护区管理与分类体系的国家（详见图 2）。总的来说，尽管还有其它有关景观保护的法律法规，这些自然形成了该国自然保护法的一部分。凡有专门法律授权发展景观保护区的地方，就会有各种各样的方法和程序接触自然，确定保护区（例如将保护陆地景观和海洋景观作为确定保护区的正当理由之一）。

少数国家把建立个别保护区的做法事先写进他们的法律条文。然而，这些法律条文仅发挥一般可行性功能。因此，建立某个类型 V 保护区责任就落在某个专门机构或其它政府单位（有些国家的法律还允许其它非政府组织团体起着“机构”的作用）。这样，就可以通过辅助法规来建立保护区，发表行政声明或效仿其它指定程序。这类法律法规的重要作用是，相对优先考虑环境、经济、社会的目标。尽管这些准则强调这三个目标需要有完整性，我们还是要强调清楚，当遇到不可避免的矛盾时，应优先考虑环境保护。

土地使用法：景观问题（详见专栏 1）通常都列在土地使用

规划法里。同样，各种做法都有可能。有些国家以土地使用法律框架为契机来确定景观保护区——实质上是起着保护区法律的作用。还有的国家，尽管有些地区并非特指景观保护区，但是事实上已有法律法规按保护区一模一样的要求对其景区活动加以限制。土地使用规划对保护景区景观至关重要，但是，各国做法多种多样。

可持续发展的总体对策：最终，一些国家将可持续发展和 21 世纪议事日程整合成法律形式（以宪章形式）。尽管其表达还很笼统，但有助于类型 V 保护区的具体操作。

由于各国差异太大，法律传统千差万别，单一的法律是不可能适用于所有的类型 V 保护区的。不过，有些原则是可以借鉴的（详见专栏 2）。

专栏 2 建立类型 V 保护区的立法准则

专门用于类型 V 保护区的法律法规应该：

- ❖ 能够使保护区建立（或直接通过立法，或通过法律程序）；
 - ❖ 制定这类保护区的总体目标，要明确在这类保护区里，环境、社会、经济目标三者之间的关系必须要进行评估和管理，但要优先考虑该地区的环境质量保护；
 - ❖ 对社区公众参与规划管理的决策过程要有具体的要求，包括确定保护区、优先考虑当地居民。但是不能忘记，保护区以外的社团、个人、组织以及单位也会受到影响，也应给予适当考虑；
 - ❖ 划定合适的保护区边界，或阐明划定程序，以便明确划定边界，提出保护区内土地所有者关心的问题，从而对边界进行调整；
 - ❖ 建立并监督职能管理部门；
 - ❖ 制定该部门的权限范围（如土地使用权限）与职责（如制定管理计划）；
 - ❖ 明确该管理部门如何提供信息以及人员构成等。
- 其它部门的法律法规应该满足类型 V 保护区的需要，尤其在以下方面：
- ❖ 土地使用规划与城市开发；

- ❖ 自然、历史、文化保护；
- ❖ 控制污染；
- ❖ 水资源利用，包括渔业；
- ❖ 农业、森林业、渔业、矿石采掘；
- ❖ 凡针对地理环境的立法都将有助于保护区管理，如海岸线、湿地；
- ❖ 其它立法机构、公共设施以及公共服务提供部门的各种活动，包括基础设施的开发以及农村生产生活改善项目等。

案例 1 和 2 提供了国家级类型 V 保护区立法的典型例子。

案例 1 巴西环境保护区（类型 V）立法

巴西在吸取了法国和葡萄牙的经验以后，认识到通过征收土地来建立严格保护区代价昂贵，于是他们采取了其它解决方式。1981 年，巴西通过了建立环境保护区的法律（环境保护法）。该法律主要针对那些有一定人群居住的地区，特别是那些有生命的、无生命的、审美及文化价值的地区，这些地区对人类的生活与福利具有重要性。许多法律工具都用来为这类地区建立规定与指南。然而，最主要还是 2000 年公布的联邦法律，将这类保护区纳入（巴西）国家自然保护体系中的保护单位。至 1997 年，巴西已经在 21 个州建立了 86 个这类保护区（占地面积 1 160 万 km²——占巴西保护区面积总和的大约 22%）。巴西国家自然保护体系有 12 个级别的保护区，主要分两大类：整体保护区（含 5 个级别）和可持续利用保护区（含 7 个级别，包括环境保护区）。

根据法律，巴西环境保护区必须拥有：

- ❖ 生态与经济分区；
- ❖ 野生动植物区；
- ❖ 一定的城市需要；
- ❖ 根据管理计划而设立的协调管理委员会；
- ❖ 管理计划。

资料来源：Marilia Britto de Moraes

案例 2 英国国家公园立法——作为伙伴关系而设计

尽管叫法不同，英国的国家公园就是指陆地景观保护区，包括许多海滩和乡村风景区。筛选、认定和管理这些保护区的具体做法都写在 1949 年颁布的《国家公园乡村法案》中，该法案适用于英格兰和威尔士地区。如今，尽管不断变化的情况使得这部 1949 年颁布的法案有一些修改，但在很大程度上还是有效的。在英格兰和威尔士有 12 个国家公园，还有 2 个正在筹划中。有 25 万人居住在这些占据英格兰和威尔士 9% 以上土地面积的国家公园里。苏格兰的国家公园法直到 2000 年才执行，首个公园的建立是在 2002 年。

法律赋予各政府部门（英格兰乡村管理署、威尔士乡村理事会，以及苏格兰自然遗产管理署）对国家公园的认定行使权力，并为行政管理提供咨询。每个公园都有一个独立自主的国家公园管理局，尽管是在地方政府管理权限下运作，但其资金来自中央政府，是有执行权的联合体，反映当地与国家的共同利益。

在英格兰和威尔士，国家公园管理局要实现两个目标：

- ❖ 保护提高自然美景、野生动植物以及文化遗产；
- ❖ 提高公众对公园特性的理解与欣赏。

当这两个目标发生矛盾不可协调时，必须优先考虑第一个目标的实现。然而，当国家公园不属于经济发展部门时，国家公园管理局的任务就是要实现以上两个目标，为当地公众谋取社会和经济利益。国家公园管理局还要制定土地使用和管理计划。

资料来源：Richard Partington

此时，有一个问题必须提出，即纳入国家法律时类型 V 保护区的名称问题。世界自然保护联盟以往通常使用的是“陆地 / 海洋景观保护区”。但是，正如前面提到的，各国赋予各类国家级和地方级保护区的名称千差万别。以下专栏 3 提供了一些国家正在使用的类型 V 保护区名称（部分已做必要的翻译）。

专栏 3 一些国家类型 V 保护区名称示范 (世界自然保护联盟, 1998)

奥地利:	陆地景观保护区	韩国:	国家公园
巴西:	环境保护区	拉托维亚:	陆地景观保护区
加拿大	自然资源保护区		与自然公园
(安大略省):		新西兰:	自然保护区公园
加拿大	自然公园	挪威:	陆地景观保护区
(魁北克省):		菲律宾:	陆地 / 海洋景观保护区
中国:	风景区	波兰:	景观公园
中国(香港):	乡村公园	葡萄牙:	自然公园与陆地
哥伦比亚:	森林保护区		景观保护区
克罗地亚:	陆地景观与自然公园	沙特阿拉伯:	Hima 希玛传统保护区
古巴:	旅游自然保护区	斯洛维尼亚:	景观公园
捷克:	陆地景观保护区	西班牙:	自然公园
多米尼加:	陆地景观保护区	瑞典:	自然资源保护区
法国:	地区自然公园	瑞士:	陆地景观保护区
德国:	陆地景观保护区与自然公	土耳其:	自然公园
	园	英国:	国家公园, 国家杰出自然
匈牙利:	陆地景观保护区		优美风景区
意大利:	地区与省级自然公园	南斯拉夫:	地区自然公园
日本:	国家公园(部分)	津巴布韦:	娱乐公园
美国:	各州使用不同的名称		
委内瑞拉:	保护性区域		

专栏 3 注释:

1. 信息来自 1997 年联合国保护区名单 (IUCN, 1998)。
2. 以上只是从联合国类型 V 保护区名单中选择的一部分。
3. 对所举案例符合本指南的程度不含有任何评判。

3.3 类型 V 保护区遴选

通常,一旦法律授权,与类型 V 保护区相应的选择具体保护区的法案随之产生。1994 年世界自然保护联盟有关保护区的管理指南中(详见附录 1),在这个阶段提出的具体指南是有限的。然而,还是有一些基本建议供保护区选择阶段借鉴。详见专栏 4。

专栏 4 类型 V 保护区选择指南

类型 V 保护区的选择应该具有国家和世界意义,其基本特点有:

- ❖ 具有高质量的、风景特色的陆地景观,海岸景观以及岛屿景观;
- ❖ 具有重大意义的动植物种群及其生境;
- ❖ 有实例证明人与自然相互和谐作用已持续相当长时间,并保存

其自然的完整性;

- ❖ 独特的或传统的土地利用方式,如作为人类居住地的证据;
- ❖ 具有提供环境服务的价值(如流域保护);
- ❖ 具有可持续利用自然资源的价值;
- ❖ 具有独特的传统社会机构组织,如当地习俗、生活方式、宗教

信仰等;

- ❖ 能够提供与生活方式、经济活动相适应的公共娱乐旅游场所。

类型 V 保护区选择理想特点:

- ❖ 具有科学研究的可持续性;
- ❖ 具有重要的教育意义;
- ❖ 在文化传统方面受到各种艺术家公认(无论是现在还是过去);
- ❖ 具有重要的农业生物多样性意义(如家畜、庄稼);
- ❖ 具有生态和景观保护潜力。

保护区的选择应系统化,不能心血来潮。换句话说,最好是先对最适用类型 V 保护的区域进行全国范围的、彻底的调查分析,而不是采取个别、随意地挑选。最理想的是,这种全国范围的调查分析结果能够满足《生物多样性保护公约》第八条第一款的要求。该条款要求:每个签约国要建立“一个保护区体系,和需要采取特别措施的保护区体系以保护生物多样性。”世界遗产文化景区保护区分析也有助于类型 V 保护区的认定。

世界自然保护联盟(IUCN)已经公布了国家级保护区保护规划的总体意见,其中就包括类型 V 保护区。然而,类型 V 保护区的具体特点是,要特别重视某些人类居住与工作形成的景区。这些景区通常重在保护自然栖息地或准自然栖息地,而缺乏正常的生物多样性评估。有些欧洲国家通过景区分析,帮助制定

与景区相关的政策，包括类型 V 保护区的认定。这方面还有很大潜力，推出一个涵盖各种情况的统一指南似乎为时过早。显然，类型 V 保护区的选择需要搜集各方面的资料。详见专栏 5。

专栏 5 选择类型 V 保护区的信息指南

(注：这个意见是在国家水平上对类型 V 保护区进行选择的普遍原则的补充)

要想在国家水平上选出类型 V 保护区，需要以下信息：

风景质量：具有独特的景色，这些景色中人与自然相互作用、比照的美色与自然本身内在的美成正比；

娱乐重要性：保护区里的景观与文化联想物，既是旅游重要景点，又是户外消遣娱乐活动场所；

管理的传统性：保护区里的居民长期以来使用土地与自然资源的传统方式，这些方式是基于可持续发展原则的，尤其是那些通过以下方面反映可持续利用土地的优秀典范：

- ❖ 尊重土地的生产能力；
- ❖ 保护土壤的质量与数量；
- ❖ 管理并保护水质；
- ❖ 负责任地管理海洋环境；
- ❖ 保持植物覆盖；
- ❖ 恢复植被、土壤及水源；

生物多样性保护：体现传统土地使用模式杰出典型的保护区要做到：

- ❖ 保护自然生态（如为水源涵养林提供保护）；
- ❖ 有益于保护动植物种群；
- ❖ 有益于保护野生生物的基因遗传；
- ❖ 创造生物多样性上具有重要意义的半自然生境，如构建结构合理、生物组成体之间相互作用的生态体系；

农业生物多样性：具有传统农业体系的区域：

- ❖ 已经开发保护的各种家畜；
- ❖ 已经开发保护的各种农作物，如谷物、水果、根茎蔬菜等；

文化遗产：具有保留过去建筑特色的景观，该建筑能够证明重大历史事件和 / 或人类居住的悠久历史；

文化联想物：具有重要文化价值和 / 或艺术联想的区域。

由此可见，在评估国家级类型 V 保护区时，必须考虑在保护区规划体系中被忽视的环境、文化、经济和社会因素，以及它们之间的相互作用。还应该考虑其中有形的和无形的资源和利益。

3.4 类型 V 保护区、邻近区及其生物区规划

类型 V 保护区和其它保护区的地理关系如下：

- ❖ 在某些情况下，广义的类型 V 保护区由一个或多个小型严格保护区组成。欧洲的许多保护区都体现了这个特点；
- ❖ 类型 V 保护区的一个重要功能是围绕由多个严格保护区构成的大型保护区，起着缓冲区的作用。起着缓冲区作用的陆地景观保护区有助于确保土地使用不会威胁到核心保护区的整体性，该保护区又称类型 I~IV 保护区（类型 V 保护区的这种功能详见案例 3）；
- ❖ 类型 V 保护区还可以起着连接几个其它保护区的作用，支持生态利益的连贯性；
- ❖ 类型 V 保护区最大的作用是作为大规模、亚地区级自然保护区方案中的“基础材料”，帮助创造一个野生动物走廊，将更大范围的生态利益延伸到几百千米以外。类型 V 保护区的相关生物区典范有：
 - ❖ 中美洲生物走廊，旨在连接沿中美洲丘陵地带各种各样的保护区；
 - ❖ 巴西的 Serra do Mar，旨在连接该国东南部高地生物多样性保护区；
 - ❖ 意大利亚平宁山中部保护区走廊，该保护区沿亚平宁山脉创造了一个保护链，连接阿卜卢佐国家公园。

在这样大规模的方案中，类型 V 保护区应该满足专栏 4 的指南。然而，当类型 V 保护区成为地区性生物多样性保护、各

种类型保护区以及其它土地使用措施的一部分时，对自然保护和可持续土地使用显然具有更大的战略价值。

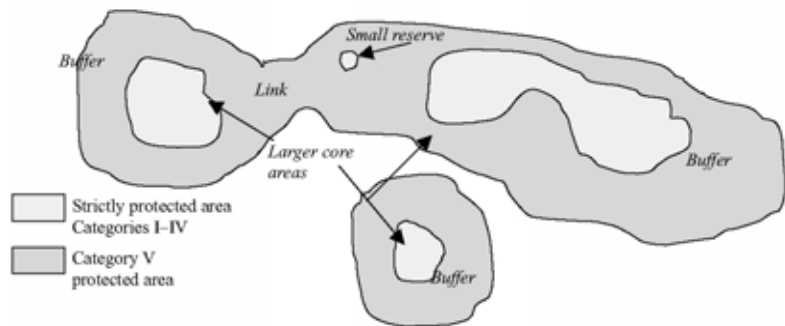


图 8 类型 V 保护区的缓冲区及其功能图

案例 3 尼泊尔皇家齐特湾国家公园——类型 V 保护区缓冲区

缓冲区规定是在 1994 年颁布的，规定允许公园管理部门有权划定缓冲区，并将公园收入的 30%~50% 用于管理。这样一来，就为缓冲区里的公众提供了选择以自然资源为主的生活方式，从而减轻了他们对公园资源的依赖性。

齐特湾国家公园于 1996 年正式被宣布为保护区，占地 766 km²，在大约 510 个居住区里居住了 20 多万人口。大约 43% 的面积被森林覆盖，部分森林地带是动物的重要庇护地，也是连接从北部山区生态系统的皇家公园到印度南部野生动物保护区的走廊。齐特湾国家公园以及缓冲区里有着重要的文化与历史遗迹，有许多当地土生土长的和山区移民来的少数民族群落，这些群落有着重要的文化和宗教价值以及风俗习惯。

缓冲区采取合作管理模式。缓冲区开发委员会起着连接当地公众与公园管理部门的作用，调动部分公园收入，通过用户委员会和专家组，将资金用于缓冲区的自然保护与开发。用户委员会在经过用户会议商讨之后，向缓冲区开发委员会提交申请。至今已有大约 70 万美元的公园收入以这种方式用于缓冲区的管理。各种项目也在支持这一举措，包括联合国开发计划署资助的公园与人项目。

资料来源：Prabhu Budhathoki

3.5 类型 V 保护区、国际公约与分类

类型 V 保护区的认定通常是受国家法律保护的中央和省级政府的职能。然而，有些这类保护区是受国际公约或国际项目认可的。联合国教科文组织世界遗产公约以及生物圈保护项目就是专门认定世界级保护区的。

3.5.1 世界遗产公园

自从 1992 年以来，世界遗产委员会就将“文化景观”列入世界遗产。专栏 6 概括了该委员会对这类世界遗产的主要意见。显然，部分保护区很可能是国家级类型 V 保护区。

显然，发展世界文化景观遗产的部分思想与类型 V 保护区的观点有相似之处。尤其是在以下方面：（1）重在人与自然的相互作用，尤其是生物进化文化景观的不断发展形式，公认了流传至今的与景观相关的文化传统；（2）重在联想价值。

然而，大的区别还是有的。在景观保护方面，“自然环境、生物多样性保护以及生态系统的完整性尤为重要。相反，文化景观则重在人类历史、文化传统的延续、社会价值以及愿望”。再者，世界遗产文化景观是指一种人为设计的景观，与世界自然保护联盟类型 V 保护区的概念不是一回事。最后，世界遗产文化景观公认的基本指南是“具有杰出的普遍价值”。而类型 V 保护区对杰出性并不强调，尽管也强调国家保护的重要意义^①。

在世界遗产保护公约里，通过文化景观来连接“文化”与“景观”是一大进步。从此就出现了在世界自然保护联盟领导下的合作协调工作，由自然文化顾问组成的联合评估与监测。如今，在取得经验的基础上，文化景观管理指南正在联合国教科文组织制定当中。现行的与景观保护相关的指南由许多地方起草。

^① 需详细了解世界遗产保护公约的文化景观与世界自然保护联盟类型 V 保护区的景观保护之间的关系，参考 Mitchell and Buggey, 2000。

专栏 6 受世界遗产公约保护的文化景观

以下是从世界遗产公约实施指南中节选的有关文化景观的指南：

文化景观“展现了人类社会在受到自然条件约束，自然环境提供的机会影响下长期的演变过程，以及在连续不断的，内在与外在的社会、经济、文化力量影响下长期演变的过程。其选择应该建立在具有明确界定地理文化区域的重要的普遍价值与代表性基础之上，还要能展现该地区独特与重要之处。”

“‘文化景观’一词包含着人类与自然相互作用的各种意义。”

“文化景观通常反映可持续土地使用的具体方法，兼顾其所在自然环境的特点与局限性，与自然有着特别的精神关系。文化景观的保护可以为可持续土地使用提供现代技术，从而保持和提高景区内自然价值。传统土地使用模式的继续存在为世界许多地方的生物多样性提供了支持。因此，传统文化景观的保护有益于保护生物多样性。”

公认的三种文化景观有：

(i) 人为认定与创造的景观：供审美的花园、公园。

(ii) 生物进化的景观：社会、经济、行政以及宗教规定与自然环境的相互作用产物，其形式有两种：

❖ 不再进化的遗迹和化石景观；

❖ 至今仍在不断进化的，在当今社会发挥积极作用并与传统生活方式密切相关的景观，这些景观同时展现长期进化过程中具有重要意义的物质痕迹。

(iii) 联想文化景观：具有浓厚的宗教、艺术、文化联想意义的景观，或具有自然成分的文化联想景观，而不是物质的文化痕迹。

案例 4 菲律宾水稻梯田——世界重大遗产（见封面照片和插图 12）

菲律宾山脉的水稻梯田（位于吕宋岛以北）于 1995 年列入世界遗产保护，是世界上最精彩的人造景观之一，美丽非凡，富有戏剧性。许多都是建立在陡峭的山坡上，有些地方的坡度超过 45 度。这是伊富高人的杰作，据称已有 2000 多年的历史，是自然与文化可持续发展相互作用的典范，也是第一个生物进化类世界遗产文化景观（详见专栏 6）。尽管还没有正式划定为类型 V 保护区，但是，梯田的景观显然是符合其指南的。

世界遗产关注菲律宾水稻梯田的命名，并注意到梯田易受经济、社会力量的影响，导致梯田的流失与坍塌。不断有梯田命名以后出现的负面影响的报告。2001 年世界自然保护联盟 / 自然文化顾问组采取了行动，之后，世界遗产委员会将其列入处在危险中的世界遗产名单中，显示了对该地区命运的国际关注。2002 年初，菲律宾政府解散先前负责协调管理该地区的工作组，并采取行动建立起新的管理机构。世界遗产委员会还提供一笔资金，用于支持菲律宾政府所采取的世界自然保护联盟 / 自然文化顾问建议的行动措施。梯田的未来仍是个未知数，但根据公约所采取的行动似乎是遏制日趋毁坏的最佳途径。

资料来源：Adrian Phillips

3.5.2 联合国教科文组织的生物圈保护区

类型 V 保护区的缓冲区与连接功能（详见以上 3.4）与生物圈保护区密切相关。世界自然保护联盟与联合国教科文组织公布的指南明确标明，类型 V 保护区能够实现其缓冲区或生物圈保护区范围内的过渡区功能。详见图 9。

世界自然保护区管理类型	生物圈保护区		
	核心区	缓冲区	过渡区
类型 I~IV	有	无	无
类型 V	无	有	或许
类型 VI	或许	有	或许

注：有=管理目标的一致性；无=管理目标的非一致性；或许=管理目标有可能一致

图 9 世界自然保护区管理类型与生物圈保护区的关系

3.5.3 其它国际协议

国家指定的陆地景观保护区，或部分保护区也有可能得到其它全球性协议 [如拉姆萨（湿地）公约] 和地区性协议（如 2000 年的欧洲自然协定）的认可。

综上所述，2000 年开始签署的欧洲陆地景观公约是现有的唯一一个专门涉及陆地景观的国际协定。它适用于所有欧洲议会国家（所有地处欧洲的国家，包括俄罗斯和几个前苏联国家）。详见专栏 7。

专栏 7 欧洲陆地景观公约

《欧洲陆地景观公约》将在 10 个成员国批准以后生效。其宗旨为“促进陆地景观保护、管理与规划，组织欧洲陆地景观问题合作”（第三条）。《欧洲陆地景观公约》涉及所有陆地景观，包括“自然、农村、城市以及城市周边地区”（第二条），因此，重点不在那些知名的陆地景观保护区。然而，类型 V 保护区是公约的重点所在，因为它突出了一般性景观问题的重要性，要求所有签署国要做到：

- ❖ 在国家立法中认可景观保护；
- ❖ 制定景观保护、管理、规划政策；
- ❖ 制定景观保护公共参与程序；
- ❖ 将景观保护纳入地区、城镇规划政策及其它影响景观的政策中；
- ❖ 采取具体政策，提高对景观的认识，加强培训与教育，认定与评估景观，制定景观管理的质量达标指南，引进景观保护、管理以及规划的政策；
- ❖ 进行欧洲范围的合作，合作范围包括政策与计划，相互帮助，交换信息，跨国界景区管理（详见下文），颁发欧洲议会景观保护奖，监督公约的实施等。

尽管《欧洲陆地景观公约》在地域上限制了其影响力，但是，它仍然为今后世界其它地区景观保护的地区性合作提供了典范。欧洲以外的国家也可以根据自己的国情参考该公约的一些总原则。

图 10 展示了《世界遗产公约文化景观保护条约》《欧洲陆地景观公约》《类型 V 保护区：陆地 / 海洋景观保护区》在景区保护上的主要区别。

动议来源	适应地域范围	受影响景观性质	适应地区	主要目标
世纪遗产公约文化景观保护条约	全球范围	重要的普遍价值	任何地区	保护遗产价值
欧洲陆地景观公约	欧洲	所有景观	城镇与乡村	保护、管理、规划陆地景观
类型 V 保护区：陆地 / 海洋景观保护	国家水平和次国家水平	值得保护的陆地 / 海洋景观	农村与沿海地区	整合各种活动，提高自然与文化价值

图 10 三种国际陆地景观保护模式

3.5.4 跨国界陆地景观保护

有些类型 V 保护区会涉及到跨国保护区问题。因此，规划中应考虑国与国之间两个或两个以上类型 V 保护区的合作管理，两国之间的相邻地区（及社区）完全有可能真诚合作；或在一方采取类型 V 保护区模式，在另一方采取更严格的保护区模式。跨国界类型 V 保护区管理可能遇到的难题和其它类型的保护区一样，在世界自然保护联盟公布的指南里都有原则性的解决意见。最近一项研究分析认定了 42 个混合性边界保护区，其中就有一个和多个类型 V 保护区。例如

- ❖ 法国（麦康杜国家公园）和意大利（海滨阿尔卑斯国家公园）；
- ❖ 波兰（5 个保护区，其中有多林尼·萨努景观公园——类型 V，琴斯年尼—瓦特林尼景观公园——类型 V）；斯洛文尼亚（3 个保护区，其中有维可尼·卡帕提陆地景观保护区——类型 V）；乌克兰（4 个保护区，其中有纳德桑滑雪景观公园——类型 V）；
- ❖ 加拿大（罗斯福国际公园——类型 V）和美国（康波拜罗国家纪念馆——类型 V）；
- ❖ 哥伦比亚（卡塔图姆博—巴里国家自然公园——类型 II）

和委内瑞拉（2 个保护区，包括 Region Lag de Maracaibo - Sierra de Perija 保护区——类型 V）。

案例 5 挖掘了跨边界保护区国际合作的潜力。

案例 5 美国与加拿大尚普兰 - 里齐礼流域——跨国合作的典范

美国与加拿大尚普兰 - 里齐礼流域（包括加拿大的魁北克省，美国的佛蒙特和纽约州）经过 200 多年演变，早已形成区域性农业、森林业和水上交通业。这个跨国界地区的景观和历史遗迹记录了美国与加拿大历史的发展过程，以及早期英法开拓者、最早国民以及自然景观之间的关系。

那里许多土地仍然用于农业，主要是小型奶牛场；旅游业也是当地经济的重要来源，五大湖地区尤其如此。大多数人居住在小城镇或村庄里。人口最多的是佛蒙特州的伯灵顿，这个城市正努力成为可持续发展的典范，计划实现《21 世纪议程》的许多目标。

美国正在考虑参照加拿大的做法，将尚普兰 - 里齐礼流域列为国家遗产保护区。美方组织了各种工作小组，举行各种会议，听取该地区所有利益相关者的意见，同时在魁北克省，此项工作也正在进行中。

在保护区的认定和管理计划方面还有体制与政治方面的障碍，甚至对政府的做法还有抵触，语言方面也有困难。但是，尚普兰 - 里齐礼流域的做法显示，公众的参与无疑有助于保护区的认定，促进交流，提高不同政治环境下各社会群体之间的相互理解。国际遗产保护区认定的过程为美国与加拿大验证类型 V 保护区的做法提供了重要机会。而在这些地区采取类型 V 保护区的做法很有可能会遭到当地的强烈抵制（参照美国纽约阿蒂朗戴克州立公园）。社区与居民早已准备好自愿参与自然资源文化保护，私人土地保护（如交纳土地税，遵守农业保护条例），以及公私合作管理设施保护。

资料来源：Jessica Brown

3.6 保护区边界

显然，上述例子说明，类型 V 保护区的边界应视为“可扩

展性的”，这一点很主要。与所有其它保护区一样，陆地景观保护也不应视为孤岛，与周围地区隔离开来。相反，加强与周围的各种联系十分重要，尤其是与其它保护区的联系。如果将类型 V 保护区的工作融入地区性自然保护与可持续发展中去，成果将更佳。

不过，所有的保护区都针对其自身的地理位置采取自己的政策，所以，任何保护区的建立都要有划定的边界。类型 V 保护区边界划定是否合适，对往后保护区管理工作的成败至关重要。类型 V 保护区边界划定要注意两方面的问题：

- ❖ 要特别注意社会反响（如要有尊重社区的意识），而不是简单地对自然现象进行地理绘图与说明。通常，当地社区群众本身就是信息源，应该直接参与绘制参考性边界的工作。
- ❖ 类型 V 保护区边界不应被视为不同性质地区的分界线——大多数情况下应便于地区过渡的识别。

专栏 8 类型 V 保护区边界界定指南

在认定保护区的总体范围时应考虑以下因素：

- ❖ 保护区的全部面积——边界线内应包括所有值得保护并具有特色的区域；所有内陆水系。沿海地区要包括沿海地区、港湾、峭壁等生态方面与陆地相连的海岸地区。尽管“飞地”（与所属大陆分开的孤岛）有时也符合条件，但应该认识到其行政管理上的复杂性；
- ❖ 确保保护区的完整性——边界一般不将那些削弱景观完整性的地区包括在内。然而，“飞地”的建立应谨慎行事（指非认定土地下的各种洞，如矿井），最好将问题纳入保护区考虑，施加更多影响，严加控制（详见下文）；
- ❖ 保护区内应有各种性质的景观；决定因素在质量，不要单调；
- ❖ 边界地区应给予有效规划、管理和监测；
- ❖ 要考虑自然因素，更要考虑文化因素。绘制地图时应有社区意识，特别强调边界划定操作中要有当地民众的介入；

❖ 要考虑对农村经济与生活密切相关的居住环境与设施；与城市和工业发展相抵触的除外，超出保护区整体价值的也应除外；

❖ 保护人与自然的连接——边界不仅要考虑景观的自然特点，还要考虑到其连接功能（尤其是与经济和生活密切相关的连接功能）以及与人类共有的非物质关联物；

❖ 既要考虑眼前土地使用，也要有未来责任感——如有开采许可的土地以及有重要矿产资源的土地，即使开采工作还没有进行，也不要划在保护区内；

❖ 要考虑保护区周边情况——要对周围地区精心测量，以确保保护区目标的实现（包括建立缓冲区）。

在确定保护区边界具体平面图时应考虑以下因素：

❖ 保护区的边界要易于地面识别（自然特色方面，如河流、山区水潭；人造特色方面，如公路）；

❖ 要避免人居分离，或将某个社区与其赖以生存的土地分开；

❖ 要考虑与其它行政边界“分享”类型 V 保护区的实际利益，如公共利益以及其它地方主管部门的利益。

一旦达成协议，最好在地面标明边界。如在关键地方标明路标。

专栏 8 提供的边界划定指南仅供参考。

最后，立法应为边界划定的实际操作留有充分的余地。随着时间的推移，情况会发生变化。因此，实际工作中要有灵活性（例如，新建的公路会影响已确立的保护区边界）。边界调整的具体操作程序原则上应与划定时一样严格。

3.7 当地社区与其它利益相关者的参与

以下许多涉及到其它利益相关者参与保护区管理政策制定（见 5.2）以及陆地景观保护管理过程（第 6 章）的要点对于保护区规划也是有用的（详见图 10）。

各级规划过程中会出现不同利益相关者，他们在不同层次的适当介入是很重要的。因此，在国家级规划层次，政府建立类型

V 保护区网络系统，作为国家级保护区体系的一部分（详见 3.3），此时要在全中国范围内广泛征求专家及地方代表的意见。而在地区级规划中，往往看中经济因素。在地方性规划中，利益相关者的参与尤其重要，实际上，利益相关者在类型 V 保护区的规划阶段就参与，自然要比保护区建成后再参与要好。的确，有些建立类型 V 保护区的动议完全不是来自政府，而是社区或当地组织联盟。专栏 9 将对利益相关者在各个层面的参与提出指导性意见。

根据加勒比岛地区的经验，Geoghegan 和 Renard（2002）就社区参与保护区规划与管理提出了四点意见：

❖ 有效管理需要各种利益相关者的有机结合，要考虑他们所受到的来自各方面的影响以及他们对保护区的影响；

❖ 长期有效的参与管理取决于适当的机构安排；

❖ 赋予保护区管理有限的资源，在决定参与的多少以及优先考虑何种目标方面要有透明的协调过程；

❖ 参与保护区管理必须为当地公众带来实惠。

促进社区参与必须考虑利益相关者的各种利益，如性别、年龄、社会等级以及文化资本等诸多因素。有些利益相关者声望很高，易于受到重视，有些则会被遗忘或被忽视。参与保护区规划与管理的过程必须力求确保这部分人的参与。参与过程必须便于反馈，适应变化，因为资源利用模式、机构以及权利关系是不断变化的（Geoghegan 和 Renard，2002）。

在制定类型 V 保护区规划与管理时应有性别平等意识。这绝不是“女人自作多情”。相反，值得注意的是，在许多社会里，性别之间还存在不平等的权力关系，这就要求我们要采取行动，男女平等地参与自然保护和可持续发展。保护区性别平等的原则是近年来由世界自然保护联盟 IUCN / WCPA 提出的。

专栏 9 利益相关者参与国家、地区、地方三级保护区的规划准则

国家级

在建立国家级类型 V 保护区的准备工作中，应咨询以下部门专家意见：

- ❖ 国家权威部门，即负责生物多样性、文化和建筑遗产保护、农业、交通、旅游、自然资源（水、土壤、森林）、农村、社区与地区发展管理等部门；

- ❖ 国家级科学学术机构或相应的专业机构，如景观、文化建筑遗产、生物多样性、基因材料（包括转基因农作物和家畜）、地理、农业、国家资源、人类学、人种学、考古学等；

- ❖ 对保护自然、景观、文化和建筑遗产及农村发展有浓厚兴趣的国家级非政府组织和类似的民众团体代表组织。

地区级（注：许多国家地区级政府管理机构）

将类型 V 保护区的管理有机地融入地区性发展尤其要考虑到以下部门的利益：

- ❖ 地区经济发展机构；
- ❖ 地区自然保护机构；
- ❖ 地区环境保护机构、游说团体等；
- ❖ 地区土地使用规划机构；
- ❖ 地区旅游发展机构；
- ❖ 地区政府职能部门。

地方级

类型 V 保护区属人类居住与工作形成的景区。因此，规划中考虑“人”的因素要比保护区本身更具有重要性，应始终保持民众参与意识，保持与民众就建立保护区规划、保护区功能、边界等相关问题进行对话。尤其是要将当地公众的利益作为认定适合类型 V 保护区条件的一部分，在规划之前就予以考虑。相关主要利益集团有：

- ❖ 规划区内的地方政府机构；
- ❖ 其它社区首领，如村长、牧师、社区居委会主任等；
- ❖ 资源使用者，如农场主、牧场主、森林业主、渔民、矿主，以及类似代表；

- ❖ 对规划区内拥有权利者，如土生土长的本地人、土地主、平民，以及类似代表；

- ❖ 一些经济利益部门，如饭店、商店、交通营运部门，以及类似部门，如当地商会（注：资源使用者、对规划区内拥有权利者以及经济利益部门通常不能相提并论）；

- ❖ 一些代表其它相关利益的部门，如妇女组织、当地自然保护组织、非政府人权机构；

- ❖ 了解该地区情况的个人，如那些通晓该地区传统土地使用方法以及相关习俗的人，历史学家、艺术家、科学家等。

3.8 建立公众及政治支持体系

任何保护区要想取得成功，就要有公众支持，要有政治后盾。其实，许多人对陆地景观保护都有浓厚的兴趣，如市民、旅游者以及其它人都是潜在的保护区利益相关者，他们可以为保护区的目标实现提供政治支持。但是，关键在于保护区要有人居住。这些地区大多有地方选举制度，因此，居民的意见大多由被推选的代表来表达。这类领导的支持意见是至关重要的，他们将对民众十分关注的问题给予答复。

因此，该准则通篇强调每个计划管理过程利益相关者和当地公众的参与。这不仅是要在保护区的社区之间促进相互理解，同时也是要利用他们的知识，保证他们能够介入保护区的管理。当地公众应被视为合作伙伴，认真考虑他们的意见，决不要将他们的支持视为理所应当的事。

而公众和政治支持要想得到保证，就要让当地公众看清保护区和他们的生活有什么具体联系。这并不意味着每个经济愿望都能实现，有“成功”肯定也会有“失败”。因此，在规划阶段，要将类型 V 保护区潜在的经济、社会、环境的具体实施方案解释透彻，实事求是地面对有可能产生的各种矛盾。当然，潜在的利

益也应提出。由于类型 V 保护区通常涉及到对当地社区公众传统的经济文化习俗的支持，可以建立由公众和政治广泛支持的机构。尽管当地公众会对没有确凿证据的争议产生疑虑，但越来越多的世界各地类型 V 保护区管理的成功经验最具说服力，这点详见案例研究以及相关出版物。

4 类型 V 保护区管理原则

4.1 类型 V 保护区管理总则

此处的“管理”是指建立类型 V 保护区的政策和目标达成共识、建立、实施、监控以及评估的过程。

通常，管理应该：

- ❖ 建立在一定原则的基础上（见第 4 章）；
- ❖ 行动范围要包括所有政策（见第 5 章）；
- ❖ 兼顾过程与计划（见第 6 章）；
- ❖ 通过合适的机构、财政及其它手段进行具体实施（见第 7 章）。

4.2 类型 V 保护区管理的十二条原则

以下十二条原则主要针对类型 V 保护区管理。尽管有些条款也适用于其它类型的保护区，如在严格保护区采取合作管理机制（详见专栏 29），但是，对类型 V 保护区管理意义尤其重大。

原则 1：

类型 V 保护区管理模式的中心是保护景观、生物多样性以及具有文化价值的东西。尽管本指南的重点在于经济和社会效应，类型 V 保护是一种自然保护模式，应反映所有类型保护区

最突出的目标（见上文 2.2.2 的定义）。因此，管理模式的变化要考虑环境与文化价值的承受力，即变化要有度，切忌破坏其价值。

原则 2：

管理的重点应放在人与自然的相互作用上。根据 1994 指南定义，“保护传统的相互作用完整性是保护、维护和发展保护区的重点。”因此，其它各类保护区都自然而然地将其视为管理的核心。而与类型 V 保护区管理不同的是，管理的概念主要侧重人与自然的相互关系。

原则 3：

人被视为景区管理员。由于人居景区内的居民对整个社会具有很大价值，应鼓励居住在类型 V 保护区里的人发挥景区管理员的作用。他们是景观的建设者，我们需要他们长期支持维护景观。这样，不仅可以用传统的方式使得景区环境得以形成，并可永远加以保护。在这个意义上，他们要比那些正式雇佣来的专业人员更具保护区“管理员”资格。这样一来，一名真正好的管理员会就成了“辅助者”和“协调员”了。

原则 4：

与当地公众共同管理，凡事通过当地公众，一切为了当地公众，一切依靠当地公众。这一原则强调当地公众全方位介入管理的重要性，也指出类型 V 保护区的规划决不能损害当地公众的长远利益。还强调当地社区在实现保护区目标中发挥的主要作用，因为他们也是这些目标的受益者。但是要注意，当地公众决不仅仅是那些专家学者，还应包括其它利益相关者，他们也应从中获利，如保护区附近或远处的来访者，远离保护区的资源使用者（如“下游水消费者”），对生物多样性和景观保护有广泛兴趣的社区。

原则 5：

管理应建立在合作的基础上，诸如合作管理、多经营者平等权利管理等。紧接着原则 4~6，要有管理机构与管理过程来确保参与者全面参与管理决策，并将自己视为保护区主人。这就要求，要在民主原则的基础上，公开操作，过程透明。合作管理模式尤其适合类型 V 保护区管理。（详见专栏 29）。

原则 6：

有效管理需要政治经济环境的支持。上述原则只有在社会各较大职能机构和具体操作单位的负责意识达到一定指南时方可执行。只有在政府认识到生活质量的必要性，遵守民主过程，以公正平等的姿态，尊重文化多元性，自愿参与规划，陆地景观保护的管理才容易取得成功。国家最高领导层对可持续发展、减少贫困、从根本上消除不平等、促进性别平等、支持公民社会责任感也将大大有利于保护区管理。

原则 7：

类型 V 保护区管理不仅仅局限于保护，还应提高保护区的价值。由于类型 V 保护区是人居陆地景观地，其环境的管理不同于其它类型保护区。因此，要有更积极的管理理念，不仅要保护好环境，还要恢复受损的或消失的自然文化价值。同时还包括创造出新的与生态文化相适应的环境与社会财富，例如利用劣质土壤植树造林，为当地公众开拓自制产品的新市场等。

原则 8：

当各管理目标之间产生不可调和的矛盾时，优先考虑保留具有特性的区域。由于陆地景观保护既要实现环境保护目标，更要实现社会目标，各种目标之间不可避免地会发生矛盾和冲突。管理要尽可能地寻求妥善解决矛盾的方法。以上分析中对这类情况已有了明

确的规定。本原则旨在说明，当这类矛盾出现时，要考虑优先保护那些具有特色的地区（即经济学家通常称作“临界环境资本”）。由于这种观点很有可能受到反驳，该原则应写进法律条文。

原则 9：

没有必要在保护区开展的经济活动应该转移到保护区以外的地区。具有人类居住与工作形成的特点的类型 V 保护区应包含各种各样的经济活动和土地利用，如农业、森林、旅游、某种形式的产业、商业和零售业、居民区、基础设施等。检验这类活动和使用是否能被保护区接受，要看其：（1）是否具有可持续性；（2）是否有利于实现保护区的目标；（3）是否有足够的理由一定要建立在保护区内。如果计划中的经营活动不能符合以上要求，要么推翻重新设计，以适应类型 V 保护区的要求，要么将其全部搬出保护区以外进行。

原则 10：

管理应为专业高指南、经营型管理。由于陆地景观保护不十分强调社会与环境价值，因此，必要情况下，管理的具体运作应为经营型、实效型。自然保护要有高效的市场化模式，而这可能在短期内较难实现，经济上的可持续性应作为管理的目标，而不能百分之百地依赖公有资金。管理过程中，应从经济、效率、效果等角度考虑，确保公共、私人、捐助资金及其它资金的使用得当。所以，使用资源的决策应做到透明，有说服力。

原则 11：

管理应灵活多样，适用性强。与一般保护区管理一样，类型 V 保护区管理经过长时间的实践与客观条件的变化，也要有自我调节的能力。但由于涉及到人与自然体系，就更需要有管理的灵活性。景区管理应灵活多样，适应性强，要能应对各种社会、文化、经济形势的变化，始终保持既是文化的，又是经济的管理过程。

原则 12：

应从环境保护和社会效益角度来衡量管理的成功与否。尽管生物多样性是保护区管理的核心，但这毕竟还只是保护区各种管理目标之一，其它目标还包括社会经济福利、当地公众以及其它人的生活质量、注重环保的能源效应或自然资源管理、文化环境保护措施等。其宗旨是要以最小的环境影响为代价，给当地公众带来最大的社会和经济利益。因此，这一宗旨应贯穿目标确立、资源分配、成效监控的全过程。

5 类型 V 保护区管理政策

5.1 类型 V 保护区管理总体目标

与 1994 年保护区管理类型指南一样（详见专栏 10），类型 V 保护区管理目标是由一系列具体目标构成的。

专栏 10 类型 V 保护区管理目标

以下陆地 / 海洋景观保护区管理目标同时也是各类保护区管理目标（IUCN1994）：

- ❖ 通过保护陆地 / 海洋景观，继续用传统的土地使用方式来保护自然文化相互和谐的作用，制定具体做法，建立体现社会与文化的标志；
- ❖ 支持与保护自然，保护社会文化结构相和谐的经济与生活活动；
- ❖ 保护景观与栖息地的多样性、相关物种及生态系统的多样性；
- ❖ 减少、阻止规模或性质不当的土地使用；
- ❖ 在保护区质量不受影响的前提下，适当为大众提供休闲娱乐旅游场所；
- ❖ 鼓励科学与教育活动，这将有利于保护区内居民的长远利益，也有利于鼓励大众支持这类环境保护；
- ❖ 通过提供自然产品与服务给当地公众以实惠，改善他们的生活水平，这类产品有自然产品（如森林与渔业）和服务（如提供清洁水源及可持续旅游业创下的收入）。

1994 年的这些目标沿用至今。但是，自从 1994 年以来，在对类型 V 保护区的理解方面以及大范围保护区管理方面，有了一些重要的发展（详见 2.5）。其要点如下：

- ❖ 将利益相关者全面介入各类保护区的管理放到了重要位置，尤其是那些居住、工作在保护区内的利益相关者；
- ❖ 更深入地理解类型 V 保护区是任何为本地区、其它保护区以及广大农村的自然生物保护和可持续发展做出贡献的；
- ❖ 进一步认识到类型 V 保护区在农村综合性可持续发展中的适当地位；
- ❖ 更加重视保护区里农作物和家畜的遗传物质价值；
- ❖ 更加关注景区里的传统习俗，以及人与自然作用的非物质价值。

由此可见，专栏 10 提供的目标还需要增加其它管理目标，详见专栏 11。

专栏 11 类型 V 保护区管理目标的补充

1994 年以来，通过不断发展，提出了以下陆地 / 海洋景观保护区管理补充目标：

- ❖ 提供一个支持公众参与，具有保护价值的陆地 / 海洋景观保护区，以及保护区内所有自然资源与历史遗产的框架；
- ❖ 要有利于生物区自然保护与可持续发展；
- ❖ 划定与严格保护区之间的缓冲区与连接地带；
- ❖ 鼓励人们了解并保护好保护区里农作物和家畜的遗传物质；
- ❖ 努力确保保护区非物质价值受到重视和尊重，如景观、传统土地耕作方式；
- ❖ 作为可持续发展的典范，为了公众和保护区，其获得的经验可以更加广泛地应用。

本章的其余部分将涉及类型 V 保护区常规性管理中的主要政策方面，同时配有详细的案例分析，并提出一些参考性指南。为方便起见，每项政策都分别陈述。制定与实施这些政策要与可持续发展的管理模式有机结合，这也是这些政策最根本的要求。陆地景观保护区政策的总体影响要远远超过各项政策的总和，而每一政策又都是其它政策的加强。例如，支持传统农业应该有利于保护生物多样性，有利于旅游业发展，有利于支持当地经济和人口的持续发展。

5.2 保护区居民作用政策

类型 V 保护区里的“当地人”通常是指那些居住在保护区里，并使用保护区资源的社会群体，尽管这一定义有时也包括那些非永久性居住该地区的群体（如为追求自我生活方式而远距离迁移的流动人口^①）。关键是这类群体生活方式要与景区有密切联系，与所认定保护区的自然文化价值有密切联系。

在起草类型 V 保护区管理政策时，要从观念上、实际操作上以及思想道德上将当地公众放在首位。以上 4.2 对此已做基本原则阐述。“将当地公众放在首位”并不意味着保护区的环境与其它价值从属于社会与经济价值；也不意味着当地人的观点压倒一切。相反，要认识到，这些价值的存在要靠人的支持，而听取当地公众的意见，在可能的情况下使他们的优先权在保护区管理政策中得到适当的体现，才能确保这种支持的存在。这一政策具体体现在（1）将当地公众视为类型 V 保护区的“管理员”，摆在管理计划的中心位置（详见 5.2.1）；（2）将土地所有制的具体实施方案纳入考虑范围（详见 5.2.2）；（3）采取政策确保当地公众介入保护区的决策与管理（详见 5.2.3 和 6.2）。

^① 流动人口与保护区的特殊情况是 IUCN—《达纳宣言》（2002）的主题。详文查阅 www.danadeclaration.org。

5.2.1 视当地公众为保护区的管理员

尽管“管理成员”这个术语有很多意思，但是它已逐渐表现为朝着一个目标去实现，即：“在土地和自然资源使用者和所有者中创造、培养责任感，并使其担负起责任，从而对土地和自然资源进行管理和保护”。（Mitchell 和 Brown, 1998, 详见插图 3）。这就是说，个人代表整个社会，对自然资源进行呵护，不仅现在，而且将来，也对其它物种进行保护。这要求人们理智地接受土地使用的条件，以及公私利益兼顾的条件，这里也还存在一个道德概念的问题。

从自然保护整体来看，管理之所以重要是因为它具有：

- ❖ 保护（或恢复）传统土地、水资源利用，如耕作，小规模森林产业或沿海捕捞，这些对生态、经济以及景色都很重要；
- ❖ 在私有土地和保护区管理土地之间创造生物走廊、绿色通道等；
- ❖ 通过合作提高政府机构对公有制公园和保护区管理的能力；
- ❖ 面临发展的压力，仍然要保护好露天地和自然环境脆弱地区，尤其是那些规划控制薄弱地区；
- ❖ 通过保护和管理栖息地来保护生物多样性。

管理员的做法要与类型 V 保护区密切相关。这样做的目的是加强当地对自然资源管理的责任，建立现有机构的职责，要有灵活、合作的具体措施来保护自然资源，进行可持续发展。还有，类型 V 保护区里的所有制是五花八门的，这就要求部分管理要以私有制为基础，必要时采取合作模式，而不是公有体制的通常做法。再者，许多保护区都是工作景区，是人与自然长期相互作用形成的。面对变化中的经济与环境条件，就要有一个具有活力的景观发展过程——目的是保持总体性质不变，而不是保护某个具体小景观。

管理员政策可以满足这些要求。它体现了人与环境的关系，尤其是人们对拥有土地上自然资源的责任。因此，这对类型 V 保护区来说，也是一个非常适合的统一命题。参考相关政策，提醒所有相关人员，资源管理应有长远观点，要有取得更大利益的视角。

尽管管理员模式取决于个体土地所有者、资源使用者、企业及非政府组织之间的合作和伙伴关系，但是，政府（或其职能机构）仍然发挥重要作用，他们提供税收及其它激励措施的框架和土地使用规划，并为私有组织提供支持。通过自愿选择土地使用、建设等变化控制权，管理员机制为实现保护区规划政策提供了切实可行的方法（例如引导、刺激发展政策，土地使用指导性改变政策，提供基础设施政策——详见 5.4.1）。

目前已经有了采用管理员模式所需的手段。根据当地具体情况，包括：

- ❖ 教育与信息。涉及某种方式的资源管理的原因与方法；
- ❖ 认可机制。对负责任的管理员机制给予认可，例如通过奖励；
- ❖ 庆典活动。对支持自然保护目标的传统文化土地使用方式隆重庆祝；
- ❖ 学习风气。向当地人学习资源管理的知识；
- ❖ 达成共识。在某个具体做法、土地或项目上达成正式或非正式的共识；
- ❖ 激励机制。采取拨款、支付环境与社会开支以及减免税收的激励措施；
- ❖ 合法权利放弃。如在自然保护税方面的放弃（详见 Diehl 和 Barrett, 1988）；
- ❖ 所有权。赠予或出售所有权或土地控制权。

以上手段的使用可以是有期限的，也可以是永久性的。但重要的是，所有这一切都要在自愿基础上采纳，以提高土地管理水平。

5.2.2 土地使用权

1994 年指南已认定，类型 V 保护区里的土地与水“享有共有权，但要尽可能包含各种各样的私有与公有权，采取多样形式的管理体制（详见 IUCN, 1994, 第 22 页）。

在这个问题上，类型 V 保护区与其它类型的保护区还是有所不同的。其它类型的许多保护区都是以私人拥有土地为主，有的完全是私有或社区集体所有土地，很少像类型 V 保护区那样，有各种各样的土地所有权。一般情况下，类型 V 保护区里的土地与水资源的拥有者为：

- ❖ 保护区主管部门；
- ❖ 中央政府、部委及相关机构（包括那些负责森林、国防、水资源、能源及交通等部门）；
- ❖ 地区及当地政府和他们的相关机构；
- ❖ 当地社区；
- ❖ 本地人和传统拥有者；
- ❖ 各种各样的私人拥有者：
 - ❖ 个体资源使用者，如农场主，森林业主、渔民，
 - ❖ 自然资源的商业开发者，如采石场和矿井业主，森林公司老板，
 - ❖ 服务业业主，如饭店老板，旅馆老板，
 - ❖ 工商业主，
 - ❖ 社区组织，
 - ❖ 其它居民；
- ❖ 非政府组织保护机构（如土地托管公司），这些组织关注的是生物多样性、景观、历史遗产、现存文化或公共设施；
- ❖ 宗教机构；
- ❖ 大、中、小学校；
- ❖ 其它机构，如公司，拥有土地的慈善机构以及投资公司。

租赁和临时资产占有的种类越多，土地使用权在保护区里的地位就越复杂，拥有者和占有者也就越复杂。

在一些国家，政治是随着土地使用权模式的广泛选择性而发生变化的。这类例子有：土地私有化由国家掌握（例如前苏联加盟共和国），对地产私有制进行土地改革（如非洲和拉丁美洲）。这种趋势已波及到私有土地拥有权。

5.2.3 伙伴关系

由此可见，类型 V 保护区的管理工作需要对其各种拥有者和相关利益进行大量投入，这些拥有者和相关利益者分别都拥有对保护区的权利。对土地拥有者执行自己权力的限制通常是个敏感的问题，至少在这方面，管理的难度要远远超过公有制占大多数的其它类型保护区。另一方面，类型 V 保护区模式为保护区管理机构与其它机构、私有土地拥有者、资源使用者以及当地社区之间建立合作伙伴关系提供了潜在的可能性。这种伙伴关系应建立在共识的基础上，而不能靠在保护区内采取否定和限制土地拥有和合法利益的手段来实现。

案例 6 加拿大渥太华的国家资本绿化带——合作保护陆地景观

加拿大渥太华的国家资本绿化带是一个占地 20 hm² 的绿色空间和乡村景观，环绕加拿大首都渥太华，一直延伸到南部的渥太华河。该乡村景观包括农场、森林、湿地、露天娱乐场、小型乡村社区，以及私人 and 公共用地。尽管该绿化带属公有制，但是其在保护与大都市比邻的乡村景观方面的成功经验很大程度上归功于国家资本委员会与各种各样机构和利益部门的合作伙伴关系。这种合作表现在以下几个方面：

- ❖ 绿化带保护主要采取推行“绿化带主人计划（1996）”，该计划是通过各级政府、普通公众以及各利益团体的参与进行的；

- ❖ 尽管国家资本委员会不受下级政府的法律规定约束，但国家资本委员会还是要服从地方法规。绿化带的规划与管理涉及到联邦、省、市各级政府合作关系。因此，土地使用预案也反映了国家资本委员会的绿化带政策；

- ❖ 国家资本委员会作为绿化带的主要土地拥有者，鼓励租地农场主采取最佳管理方法促进可持续森林的发展；

- ❖ 保护绿化带里具有重大意义的自然与文化遗产资源，包括一个拉姆萨人遗址和一个省级历史遗址。这些都是依靠与利益相关者的合作进行的。

资料来源：Guy Swinnerton

案例 7 肯尼亚 / 坦桑尼亚的安波塞里 / 朗极多腹地——社区合作型自然保护与可持续发展

该保护区包括肯尼亚安波塞里国家公园附近的六个大型牧场，比邻坦桑尼亚的乞力马扎罗山和朗极多山坡地。这个地区栖息着大约 56 种哺乳动物和 400 种鸟类。崇尚园田生活的玛萨人已在此居住了 400 多年，与这一地区的野生动物和睦共处。当地社区参与各级保护区管理，从自然保护到企业发展，尤其是玛萨人自己的旅游业。在参与保护区的各项管理中，他们发展了“摩兰尼文化”的宅居。旅游使他们得以保持传统的活计，如手工产品。因为建立工艺品公司迎合了游客的需要。村民们自发地组织起来建立管理机构，实行野生动物政策，进行协商领导培训，进行野生动物搜寻，募集资金，与私人公司谈判等。因此，当地公众有许多不损害动植物的收入来源。这有助于保留玛萨人生活、劳作、衣着及相互影响的文化和传统习俗——而喂养牲畜仍是玛萨人的主要劳作。这种由当地公众自发的支持性政策与规划框架是野生动物的“益友”。保护区比邻公园，为公园的野生动物提供了更为广泛的活动场所，同时也为公园减轻了部分压力。

资料来源：Bob Wishitemi

与各种土地拥有者以及其它利益部门成功合作方面，没有单一的灵丹妙药。不过，尽早吸纳利益相关者及其意见是很重要的。保护区的管理者还应认真采取合作政策，使公有、私有及集体利益集团寻求共同基础，共同实现保护景观的目标。案例 6 和案例 7 提供了这方面的典范。有关各种土地拥有者和其它利益相关者之间建立伙伴关系的准则，见专栏 12。

专栏 12 各种土地拥有者和其它利益相关者之间建立伙伴关系的准则
保护区管理者需要在各种土地拥有者和其它利益相关者之间建立伙伴关系，可遵循以下准则：

- ❖ 首先，要了解保护区内的土地拥有权、土地使用权以及其它相关利益（这些信息在保护区规划阶段就应搜集，并在图上标明）；
- ❖ 其次，充分理解合作对象的目的与需要；
- ❖ 再者，与合作者携手确定利益范围的基础；
- ❖ 寻找那些有资源，又愿意积极支持类型 V 保护区管理目标的合作者；
- ❖ 在某项工作计划各方形成协议，必要时应有相应的技术与财力支持，要有随时评估的具体方案；
- ❖ 要体现合作各方受益的方式，例如管理机构在土地拥有者和旅游参观者之间发挥“缓冲区”作用；
- ❖ 要把握相关利益集团制定自愿做法和章法的度，因为这类章法是保护区内行为的指南；
- ❖ 确保合作方各成员之间的利益均衡；
- ❖ 做到决策公开、透明，建立相互信任机制；
- ❖ 投入时间与物质资源，采取一致行动。

案例 8 南太平洋群岛保护区——社区管理模式

在南太平洋群岛，80%的土地采用的是习惯所有制模式，并且根据共有制的价值观由社区管理，这种做法已沿袭许多代。在大多数岛上，共有土地是决不出售的，这些土地一般都比政府土地具有更丰富的生物多样性。在意识到传统国家公园存在问题时，1993 年由各国政府保护机构和南太平洋环境计划组织（SPREP）共同发起了南太平洋生物多样性保护计划。南太平洋环境计划组织将工作重点放在共有土地、习惯土地拥有者以及社区首领上，结果显示，“要想对生物多样性保护做什么，就得与习惯土地拥有者打交道。”

所有的岛国都推行保护区以示支持。采取的指南主要有以下三个方面：

1. 必须是具有一个或一个以上全球关注的生态系统典型意义的地区；
2. 必须是一个计划得以落实，土地拥有者、居民以及资源使用者有高度责任感的地区；
3. 必须是一个在保护区范围内当地居民和自然资源之间能够广泛相互作用的地区。

南太平洋生物多样性保护计划共资助了大约 20 个社区性保护项目，14 个岛国中有 12 个都有这一项目。每个保护区都由当地居民协调委员会管理，有一个南太平洋环境计划组织的保护区官员协助。他们认真听取当地公众的意见与呼声，加强当地机构，帮助社区获取资源，加强社区与政府的沟通。

凡是南太平洋环境计划组织工作卓有成效的地方，政府都接受这种方式，并用此来管理公共土地。通过建立传统土地联系，提倡管理员职业道德，该项目为南太平洋岛生物多样性保护和可持续发展提供了长远支持。

资料来源：Mike Beresford [又见 Tuxill (编著) 2000]

案例 9 蒙古格万塞汉戈壁国家公园——社区管理保护区（见插图 6 和 17）

位于蒙古南部的戈壁滩格万塞汉戈壁国家公园于 1993 年公布为保护区，目的在于保护独特的沙漠和沙漠大草原生态系统，保护全球濒临灭绝的野生动物种群（雪豹），地方性植物以及重要的化石和史前遗址。它是几千年来游牧民族文化景观管理的代表作。

畜牧业在很大程度上是蒙古农村生活的重要来源，占国民生产总值的 30%。然而，蒙古仍然雄心勃勃，要实现其领土 30% 的保护区目标。格万塞汉戈壁国家公园实行的非纯粹国家公园的概念提供了一种化解牧民获取资源的需要与自然保护目标之间矛盾的尝试。戈壁滩干燥的生态环境，资源稀少，中央政府的保护区管理机构经验不足，将大片资源管理权限下放给当地政府，由当地机构和社区管理，无疑是一种明智的选择。

1998 年以来，格万塞汉戈壁国家公园所辖的当地社区就已经组织起来，发展可持续生产，保护自然资源。传统机构适应了社会经济和政治的变化，现已成为合作管理中有实权的合作伙伴，正在采取强有力的

地方自然保护和发展的一系列举措。一个全新的社区管理保护区遍及公园的各个角落。以社区为基础的草原、野生动物、旅游、药材等自然资源管理模式已经在许多地区形成。社区之间相互交流，传经送宝。

格万塞汉戈壁国家公园的模式对世界其它地区的土地改革与国家级政策制定都有借鉴之处。采取平等原则，认识到当地社区管理自己资源的权力与能力，格万塞汉戈壁的成功经验使我们了解了共有资产管理模式，了解了流动人口在干地保护中的作用，它同样为保护区管理提供了典范。

5.2.4 当地公众参与保护区的决策与管理

近年来，许多人提倡将当地公众作为保护区主要利益相关者参与保护区自然资源管理。第 6 章将详细讨论该问题，提出合作管理的概念，以及参与类型 V 保护区经营管理的准则。在案例 8 和 9 里，将提供几个类型 V 保护区或类似类型 V 保护区的社区和利益相关者参与保护区管理的具体运作，供大家参考。

5.2.5 以当地公众为中心的管理内涵

在类型 V 保护区管理中，必须将当地公众的经济文化利益作为工作中心。因此，管理工作要建立在当地公众深入了解的基础上，尤其是要了解他们的文化与信仰；他们的经济活动与资源使用方式；他们对可持续土地使用以及自然资源管理的传统认识，因为在这个问题上，各地区做法不同：

- ❖ 对生活在保护区里公众的了解和对他们所生存的自然环境的了解，具有同样的重要性。需要搜集的资料有：人口分布和发展趋势；当地公众的愿望；经济活动与发展趋势；与土地相关的文化传统与习俗（例如庄稼种植与收获方式）；依赖于邻近地区和城市的地区经济与其它生产形式等；
- ❖ 类型 V 保护区里的当地公众与其它保护区相比，更具

有本土性。他们当中不仅有使用野生自然资源（如狩猎，捕鱼）的，也有长期定居某一地方靠种庄稼、造林、开矿，以及从事其它制造业和服务业的，如从事旅游业、零售、手工艺品制作，甚至还有退休人员。有私营企业的雇员，也有总部设在保护区以外的公有企业的雇员。有富裕“收入者”，像退休人员，使用信息技术的家庭创业者，住在保护区里，却要每天乘车外出工作者。通常可以利用这群人的政治关系和影响来实现保护区的目标；

- ❖ 尽管当地公众很可能是类型 V 保护区最重要的利益相关者，但是，保护区以外的许多团体组织也会对保护区感兴趣，在制定政策时，也应予以考虑。这些团体和组织有：
 - ❖ 来保护区的游客和娱乐人员；
 - ❖ 依靠该保护区自然资源生存的邻近人口（例如下游水资源使用者）；
 - ❖ 对该保护区有影响作用的国家、地区以及当地政府职能部门（从广义上来说，这些部门包括农业、林业、捕捞业、教育、健康、交通、旅游等）；
 - ❖ 对该地区资源使用负有责任的国家、地区以及当地的公共事业部门和公司企业，服务提供商等部门（如国家森林服务机构）；
 - ❖ 保护区以外的私营业主，其经济利益与经济活动在保护区里（如旅馆连锁店）；
 - ❖ 临时居民（如周末度假者，度假别墅业主）；
 - ❖ 关注保护区居民公众利益的国家 and 地区环境保护组织以及其它非政府组织。

由于认定类型 V 保护区的出发点并非是将作为一种经济手段，因此，相应的政策应尽可能地从保护区长远经济利益考虑。可以通过鼓励可持续利用自然资源来实现，保护区景色本身就是

长期从事旅游业的基础。案例 10 和 11 中列举了法国和加勒比海地区，看看他们是如何根据当地公众的社会需求来制定类型 V 保护区政策的。

案例 10 法国地区自然公园——经济目标与社会效益的有机结合

法国的地区自然公园是由地方提出的，最初是反映当地社区的关注、问题以及各种机会的议案。为了满足自然保护与发展的灵活性框架，1967 年就建立了地区自然公园体系。圣阿芒 - 莱斯姆公园是 1969 年创造的首家地区自然公园。

地区自然公园体系的目标为：

- ❖ 保护该地区的自然以及文化遗产；
- ❖ 提高社会就业机会；
- ❖ 更加有效地利用该保护区的教育和娱乐资源。

地区自然公园为类型 V 保护区，同时也是当地几个社区共同合作，并与当地政府密切联系的结果。每个公园都有章程，内容涉及管理政策、优先权以及成本核算。大多数公园都是由各行各业代表组成的联合会进行管理，这些代表分别来自各行政区、社会公共机构、商会以及各种社会团体。同时一起工作的还有一个来自社区和政府公共管理部门的顾问团和行政工作组。

法国地区自然公园的管理和发展计划包括：

- ❖ 发展旅游中心和生态博物馆，
- ❖ 开发娱乐场所和旅馆业实习基地，
- ❖ 改善基础设施，
- ❖ 为当地公众建立工场，
- ❖ 为旅游者翻建多余的农业建筑，例如农舍，
- ❖ 努力开发当地产品市场。

1982 年一份法国政府报告高度赞扬地区自然公园体系是高度民主的管理模式典范，值得在法国农村广泛推广。目前，法国已有 40 个这样的公园，包括两个具有发展中国家特色的海外领地公园——马提尼克岛和法属圭亚那。

资料来源：Mike Beresford

案例 11 小发展岛的圣露西亚——以保护区为契机，进行农村可持续发展

普莱斯林和玛米库群落位于圣露西亚中部以东沿海地区，紧邻普莱斯林自然保护区。18 世纪以来，他们一直以农业与捕鱼为生。而今，与岛上其它群落一样，很多人失业，就业率很低。

当地主要资源有红树林、珊瑚礁、海草床、三角洲、周围小岛、避风港湾、沙滩、长满旱生植物的海岸悬崖峭壁、优美的景色，以及历史和考古遗址等。为有助于保护这些自然资源，圣露西亚国家信托公司制定了一个参与性规划，以此来发展一个全新的保护区，并在当地社区建立管理机构。所面临的困难有垃圾对河流的污染，缺乏基本的公厕设施，红树林遭破坏，过于依赖政府津贴，缺少强有力的社区组织，需要与私有土地者进行协商等。

有望在不久的将来正式建立这个保护区。目前规划过程已取得的进展有：

- ❖ 已完成自然文化资源的详细目录和库存报告；
- ❖ 通过垃圾集中处理大大减少污染；
- ❖ 建立简易公厕以减少红树林里的粪便；
- ❖ 修建圣露西亚最长的沿海自然小径，并将其确定为自然遗产旅游场所，创造就业岗位，并在土地拥有者和社区之间达成协议，共同分享收入所得；
- ❖ 建立私营企业“东方观光公司”，雇佣当地人进行管理，担任观光导游；
- ❖ 提高环境意识；
- ❖ 培训社区人员；
- ❖ 提高社区人员创造自己未来的能力。

这一案例表明，景观保护可以作为规划工具，通过促进人与自然之间密切的共生关系，从而实现发展中小岛国的自然保护和可持续发展。

5.3 农、林、渔业资源使用政策

5.3.1 政策通过资源使用体现

各种从事农业、森林、渔业、矿产的人是人居工作景区的资源使用者，并在景区发挥着特别重要，或者说是轴心的作用，他们通常都是景区环境的缔造者。而在其它保护区，这些生产活动最多也只是还能容忍，通常是遭到坚决反对的。而在类型 V 保护区，这些活动则是其组成部分。本节讨论主要资源使用，如农业、森林业以及渔业。采掘资源使用的政策将在以后章节里讨论。

5.3.2 农业：原则与指南

在许多类型 V 保护区里，都有这样那样的广泛使用土地的耕作方式以及土地形成的主要力量。许多类型 V 保护区都如此，或者说都有类似的考虑。此类例子有（其中部分有照片插图）：

- ❖ 东南亚地区好几个水稻梯田，以及世界许多地方的水利灌溉区；
- ❖ 西欧的高地牧场；
- ❖ 喜马拉雅山、阿尔卑斯山及其它山区的山地森林混合型农业；
- ❖ 地中海农作物系统——橄榄、葡萄和水果（见插图 9）；
- ❖ 安第斯山脉传统的土豆耕种；
- ❖ 美国东北及加拿大的混合农业系统；
- ❖ 中亚、东欧（见插图 14）、东非等地的牲畜饲养体系，通常也是国家公园野生动物自然保护区；
- ❖ 阿拉伯世界的“喜马”自然保护区；
- ❖ 世界许多地方的湿地。

案例 12 瑞典奥兰德岛——支持传统的可持续发展农业

奥兰德岛南部主要有大片的石灰石铺成的道路，占地 250 km²，是世界上唯一一个最大的农用石灰石道路。由于该地区独特的性质，大部分道路都受到国家和国际的保护与监控。

这一景观的特点反映了五千多年人类开发的辉煌历史，农业已完全适应了该地区自然条件的限制。大量传统人居方式以及土地使用方式的痕迹如今依然可见，得以证明历史各个时期的各种传说。现存的生物多样性价值和文化遗产被认为具有非常重要的价值。2000 年奥兰德岛南部农业风景区被正式确立为世界遗产文化景观，14 000 hm² 的面积计划列入 2000 年欧盟自然保护网络系统。

奥兰德岛的做法是，结合当今自然保护的具体做法，尊重土地能力，进行结构合理，负面影响小的农业耕作。这样既保护和提高了景观特性，以及生态系统的生物多样性，又在当代农业系统中，保持传统耕作方式，使得保护区具有很高的生物多样性价值。利益相关者都遵守一项具有法律效应的管理协议，以继续保持这种土地使用方式。协议是在共同参与的基础上产生的，由瑞典政府提出，以鼓励在岛内实行可持续发展战略。协议受到财政支持，并在积极的规划和管理政策中得到加强。这一切反过来也促进了该保护区的整体化管理。由此，传统的价值受到了保护。然而，还应积极鼓励继续因地制宜的发展。

资料来源：Peter Ogden

案例 12 给我们展现了一个杰出的，拥有多方面价值的景观，这是长期的可持续农业发展体系的功劳所在。

从这些经验当中，我们不难得出这样一个一般性结论，即制定类型 V 保护区的政策，应该涉及到该地区农业耕作方式（详见专栏 13）。类型 V 保护区里的农业方式应该遵循模范的、具有最高环境指南的原则。在某些农业贫困的类型 V 保护区里尤其急需这样，因为这些保护区很容易采用不适当的农业耕作方式——例如只求短期内最大限度地收获而不考虑土壤的长远效应，不考虑对水质的影响，以及对生物多样性的影响；以商业销路好的产品代替适合当地的农牧产品；或完全将土地抛荒，没有了农业，赖以生存的生物多样性也就自然消亡了。以下原则主要针对土地

贫瘠地区，强调实行有机农业和发展当地基因品种，鼓励食品安全和经济的持续发展——同时提供良好环境。

专栏 13 类型 V 保护区制定农业耕种政策的原则与指南(根据 Ogden ,2002)

在制定类型 V 保护区农业耕种政策时，可参考以下推荐的 5 个原则和相关指南：

原则	指南
1. 保持资源质量	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 采取可持续农业耕种方法，保持和提高与农业耕种相关的自然资源的质量（如土壤、水质，以及空气）。这些方法有：无污染的定期病虫害治理，养料循环使用，土壤保护，使用可再生资源和产品； ❖ 尽可能少地使用有毒产品，限制人为安置，控制污染以保护自然资源； ❖ 保护传统农业系统中的生物多样性及文化财产； ❖ 支持农业生物多样性的土地使用和发展——以此保持牲畜和庄稼的基因多样性； ❖ 恢复那些由于采用非可持续农业耕种而造成土质下降的土地。
2. 管理农民与其它利益之间的关系	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 这种关系尽可能建立在农民对管理自己土地和资源的传统认识上； ❖ 将耕种与保护景色、生物多样性、文化历史遗产有机结合起来； ❖ 鼓励有助于保护具有独特风景与人文特色的农业； ❖ 鼓励耕种与其它适合农场的生产活动之间有效衔接（例如旅游，造林）； ❖ 在农民与其它利益者之间建立合作伙伴关系，以推行环境管理员式的整体计划； ❖ 利用这种伙伴关系，使农民进一步认识到可持续农业的好处。
3. 最大限度支持可持续农业发展	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 支持和发展咨询系统，并将其延伸到促进可持续农业生产； ❖ 寻求国家和国际资金支持，通过采取激励体制，环境支付手段来鼓励可持续农业生产的具体措施； ❖ 认定和奖励可持续农业生产中的杰出成就。
4. 确保生产者从可持续农业生产中增值	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 鼓励生产者进行环保产品的开发与市场销售； ❖ 建立新的联盟，如各种消费者、有机农业运动组织以及环保食品购买者； ❖ 为从事可持续农业生产活动的农民创造其它收入来源（如旅游，手工艺品）； ❖ 开发本地市场，增加当地特色。
5. 开阔视野	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 帮助农民适应社会变化的需要，保持自己的独立性； ❖ 鼓励农业生产与农村其它社会经济活动之间的关系。

插图 7

插图 8

5.3.3 农业生产：可持续发展的有效手段

正如专栏 13 中所述，类型 V 保护区工作重点将放在鼓励农民采取或保持可持续农业生产方式。主要有以下四种：

- ❖ 对农民进行教育，提高认识，进行培训；
- ❖ 建立金融 / 财政激励机制；
- ❖ 建立市场激励机制；
- ❖ 建立相应规定。

教育的目的是提高农民对采取可持续农业生产方式的重要性认识，尽管在这一点上，保护区的管理人员也应向农民学习。这种教育不仅涉及与农民生产活动有直接关系的资源保护（尤其是土壤和水的保护），还涉及依赖农业生产而生存的自然文化遗产的保护（如野生动物、历史特色），还包括尊重和鼓励传统的可持续生产方式。尽管我们建议农民从事科学的生产型延伸服务，尤其是类型 V 保护区里的农民，这种建议应该旨在鼓励可持续发展农业（如专栏 13 所述），应该是切实可行的。对农民进行教育，提高他们的认识，这项工作最好是由那些曾经是农民，了解农业生产实际的人来做。案例 13 详细描述了英国农业与野生动植物咨询机构（FWAG）的工作，为这项工作树立了典范。

案例 13 （英国）农业与野生动植物咨询机构（FWAG）的工作——为农民提供自然保护咨询

英国农业与野生动植物咨询机构（FWAG）是一家慈善机构，其工作目标是向农民、土地所有者以及其它委托人提供咨询。内容涉及如何将商业性农业与在自有土地上保留和创造野生动物栖息地有机结合。

英国农业与野生动植物咨询机构（FWAG）的重要作用是，它的工作主要基于从事农业的群体，而不是受外界力量的驱动。该组织成立于 1969 年，由农民和自然保护主义者构成。自成立以来，一直致力于提供最好的技术，最实用的指导，范围涉及环境、遗产和野生动物质量，资源管理，环保农业娱乐活动及途径等。该组织的工作主要通过专家咨

询顾问网络体系，由一个志愿者委员会领导的 65 个当地顾问小组组成。2002 年，付薪人员仅 141 人。

英国农业与野生动植物咨询机构倡导整体农场的模式，在详细分析整个农场、环境野生动植物以及它们的栖息特性基础上提供咨询，提供农场运作相关信息，如化肥、肥料管理，以及污染问题等。首次视察一般是免费的，之后的收费指南根据工作或咨询的需要而定。农民可以得到一份详细的咨询结果报告，其中分别有短期管理的建议，也有长效管理的建议。

英国农业与野生动植物咨询机构的主要资金来源是国家和地方政府，但是，大部分收入（65%）来源于非公有制渠道，如收费、会费、捐款以及公司赞助。

英国农业与野生动植物咨询机构设有自己的网站（www.fwag.org.uk），帮助人们分享最佳操作方法，激发好点子。“国际交流”栏目采用图片的形式，以克服语言障碍，在各国之间发挥着这样的作用。

资料来源：Richard Partington

金融与财政激励机制通常由公共机构执行，旨在鼓励可持续发展农业。激励形式多种多样，全部采用合同制（通常一方是农民或土地所有者，另一方是管理机构或其它自然保护区组织）。例如：

- ❖ 单项专款鼓励（像植树或土壤保护）；
- ❖ 年度拨款，鼓励年复一年的环境保护（像湿地保护）；
- ❖ “条件拨款”，农业生产拨款支付根据环境保护工作的具体表现；
- ❖ 财政减税，取消或降低某些税收，作为采取自然保护措施的回报；
- ❖ 降低租金，鼓励那些愿意进行可持续农业生产的土地所有者（通常是指那些土地托管机构）；
- ❖ 提供信贷计划。

在少数国家，政府主管这些环境敏感性农业支持项目，这些项目完全可以，也应该用来进一步深化景观保护。这类地区性项

目在欧盟也有——详见案例 14。尽管此类项目的运作是在欧盟共同农业政策的框架之下，但是，类似的付款方式却与农业生产关系不大。因此，只要设计合理，就会给欧洲环境带来好处，也不会给较贫穷国家的农民造成任何不利影响。

市场激励机制为适应类型 V 保护区可持续农业生产形式，创造产品需求所设立的。这样可以让某一个生产过程增值，有助于保护环境。通常，是通过开拓利基市场，这种市场不完全是为当地人提供必需品或满足城市大众市场食品需求，最重要的是，重在产品质量；产品瞄准旅游者，以及保护区内外高档市场零售点。有许多发展这类市场和支持传统的、有利环境的农业生产形式和方法。例如

- ❖ 给保护区里某个有特色地区的传统产品“注册商标”，加强消费者头脑中地方与产品之间关系的概念（如商品上市表明“某某保护区的产品”）；
- ❖ 在保护区内外增设零售产品分销点；
- ❖ 建立合格证书制，确保产品达到可以信赖的高指南，并且确保产品生产过程是在环保条件下，无公害生产；
- ❖ 培训当地公众生产高质量产品，为市场提供高质量产品。

尽管这些方法在某些较富裕国家属最先进的，但是，发展中国家正在使用的方法也越来越多。其中部分是专栏 14 里提到的。

最后，是要有一整套的规定。有一些农业活动，包括使用农药和其它潜在污染物，都会威胁到水、空气和土壤质量。因此，必须要有规定来保护陆地环境。这就要求有强有力的法律规则、定期检查、定点验收。

案例 14 欧盟农业环境计划

在欧盟范围内采取的第一个农业环保措施是《欧洲共同体大会规章第 797 / 85》的第 19 款。该条款授权其成员国“在环境敏感地区引入特殊国家方案”，以补充有益于环保的农业生产方式。15 个成员国里，所

有适用第 19 款的农民都可以自愿签署管理协议，支持这些以保护和提高环境质量、促进野生动植物生存与发展，以及保护该地区具有历史价值的遗产为目标的农业生产方式。协议条款与相关拨款根据保护区的特点而定。但是，这些条款通常包括一些对使用杀虫剂的限制，对其它土地管理做法的规定，资助诸如种植树篱这样的积极管理风景特色的做法。

“共同农业政策”最近的改革方案（1999 年 3 月）包括一条新的农村发展规定（RDR）（见欧共体规章 1257 / 99），这条规定将建立农村发展作为共同农业政策“第二支柱”。规定要求所有成员国起草单一的，覆盖所有农村的发展计划。成员国有义务执行农村发展规定中的农村环境保护措施，不过也可以选择执行其它措施（如提前退休，参加培训）。大约 10% 的共同农业政策资金作为配套基础，分配给根据农村发展规定设立的项目，但是成员国还要通过一种称为“调节”的程序来追加本国资金作为补充。

农业环保计划是用来支持全欧类型 V 保护区的。例如在英国——每年要花费 1 亿英镑（其中 50% 是欧盟资金）——国家公园（类型 V 保护区）与当地农民就建立了合作伙伴关系，共同进行环境保护和环境质量的提高。农业环保计划通过采取保护性措施，提高了农业生产的环境价值。这些保护性措施虽不能带来市场效应，却产生了“公共商品”（如野生动物、遗产、风景等）。这些同样激励农业成为更加注重环境的可持续发展。

资料来源：Kevin Bishop

专栏 14 开辟传统农业产品的新市场

利用新市场创造传统农业产品需求，在生产形式和土地使用方面都适合类型 V 保护区的要求，成功做法如下：

- ❖ 将有机果酱和水果产品出售给来约旦达纳自然保护区的游客，产品冠以当地品牌（见网址：<http://www.rscn.org.jo>，及插图 10）；
- ❖ 菲律宾：用当地伊富高梯田的稻米酿制优质米酒；
- ❖ “促进非洲有机产品出口计划”帮助开发有机咖啡、可可、棉花等产品的生产与出口（参与该项目的乌干达农民生产这类产品卖出的价格比其它没有参与的农民生产的产品要高 25% ~ 30%）；

- ❖ 中美洲的小自耕农生产一种阴生咖啡和可可（一般是采用有机肥种植的），在美国市场售价十分昂贵；
- ❖ 在非洲东部和中部地区一些国家的牧场，人们捕杀猎物，并将肉出售给高档旅游饭店；
- ❖ 将泉水装瓶，打上品牌，如 Brecon Beacons，英国威尔士雪山国家公园产品（类型 V 保护区）；
- ❖ 奥地利霍赫 - 托恩国家公园生产和销售的有机产品；
- ❖ 捷克：由欧共体支持、为保护白喀尔巴阡山脉种群丰富的草地，重新引入传统牧羊业，发展地方地毯工业。

如果类型 V 保护区机构本身不直接操作这些规定，就应该确保责任机构与此项工作有密切联系。不过，对土地管理实行规定通常是最后一招。一般情况下，规定是禁止不良行为的最有效方法（如非法砍树）。如果管理的目标是鼓励积极的土地利用方式（如截梢），这些规定就不那么有效了，最好采取先前一种方法。维护已达成协议的生产指南的规定也有例外，如某项规定已成功地运用于有机农业生产（见下一节），例如，美国农业部的国家指南，欧盟有机食品规定以及世界卫生组织 / 联合国粮农组织关于有机产品的食品与药品指南。

本节涉及的四个有效手段，要有相应有效的支持系统和良好的社会经济环境才能奏效。例如，成功取决于农民的文化程度，当地是否有广播电台来传播和帮理解可持续农业生产。

5.3.4 耕种：有机农业

有机耕种要依靠当地资源，依靠对生态平衡的保护，使生物处于最佳发展过程。这种农业已越来越被人们视为农业产品增值方法。将杀虫剂、灭菌剂、化肥等物质对人类健康的污染和威胁降低到最低限度。尤其是在那些大规模农业生产无法进行的农场，因为那里普遍条件较差，如坡地陡、气候恶劣、土壤稀薄、排水差等。当然，许多这样的农业地区都有类型 V 保护区（或是

适合认定为类型 V 保护区的地区)。因此,这类地区的管理人员应该考虑如何鼓励有机耕种,并将其作为开拓良好环境下生产的环保商品归宿型市场的重要途径。案例 15 将就此提供典型案例。

案例 15 意大利突斯堪尼地区公园的有机农业

该项目为三个类型 V 保护区里的公园和缓冲区从事有机农业的农民提供了延伸性服务。这三个保护区是:阿尔卑斯山阿普旺公园,马里玛公园以及米克朗吉罗-马萨科库里公园。该项目旨在将公园内 30% 土地变为农场,占有所有农场土地总面积的 20%,三年财政预算超过 34 万欧元。

有机农业有助于保护公园的农业生态系统,但是,也存在农业人口老化问题,土地抛荒问题。该项目最初重点是在缓冲区的农场。为鼓励土地变农场,开拓了一些延伸性服务,如

- ❖ 搜集技术和法律资料;
- ❖ 参观有机农场,采访从事有机农业生产的农民;
- ❖ 为公园里对有机农业生产活动有兴趣的当地企业家举行座谈会等;
- ❖ 为牲畜饲养提供顺势疗法兽医服务;
- ❖ 开展示范田活动。

技术支持重点在改变和维护土壤的肥力、选种、庄稼套种品种、牲畜配种,以及有机家畜饲养技术。帮助开发有机产品的市场(包括质量标志),建立公园内的销售网点,帮助管理销售收入。

20 个月以后,马里玛公园 27% 的农场土地改种有机产品,米克朗吉罗公园内有 4%,米克朗吉罗以外范围有 8.5%。

资料来源:Sue Stolton, 摘自 Migliorini, 2000

5.3.5 农业生物多样性

农业生物多样性是生态过程、地形条件,以及人类管理的结果,是指牲畜和农作物的基因遗传多样性。一般来说,边远地区以及地势起伏较大地区的农业体系不适于使用现代品种进行“改

良”,因为这些自然条件同时也是许多类型 V 保护区的一大特色,是牛、羊、猪、禽类等牲畜饲养,各种农作物,像谷类、蔬菜和水果生产的最后一个堡垒。它们得以延续至今,多亏这些地区的农业生产方式没有太多地受到现代高产品种的影响,还多亏了他们使用的是与传统文化相关的生产方式。因此,尽管几乎没有一个类型 V 保护区的建立是为了保护那里脆弱的资源,许多现存的类型 V 保护区可以被认为是农业生物多样性的保护“热点”。这就是说,它们在农业生物多样性中具有重要的潜在实用价值,是重要的基因库,例如东南亚的水稻,西亚的谷物,地中海的水果等,安第斯山脉的许多蔬菜。案例 16 将提供类型 V 保护区是如何为民造福,提供基因资源,以及展现秘鲁土豆文化景观的。

案例 16 秘鲁的“土豆公园”计划——保护陆地景观以帮助挽救植物基因源(见插图 16)

在安第斯山地区,保护农业生物多样性及脆弱的山区生态已迫在眉睫,当地采取传统知识与技能为基础的技术革新。生态型管理有利于创造和保护各种各样的人工种植植物和野生植物,以及动物种类。

在秘鲁的皮萨克?库斯科,有 7 个凯齐哇人社区正在计划建立一个“土豆公园”。公园以社区为单位,以保护农业生物多样性为重点,按类型 V 保护区指南,采取自然景观保护和农业生产有机结合的管理模式。该地区已被确认为安第斯山地区土豆以及其它农作物品种的中心站(周边有:齐诺瓦,齐维查,塔维,奥卢库,奥卡以及马舒瓦),位于古印加帝国的腹地。保护区旨在保护当地植物的基因资源——包括兰德瑞斯猪在内的野生人工种植物以及动物种类——相关的传统知识,主要的安第斯山脉栖息地,以及当地的文化遗产等。

土豆公园计划体现了当地公众对食品保障、自然保护、经济、教育、性别平等、知识产权以及当地人民的自决权的关注。其主要内容有:(1) 发展多种经营(如农业生态旅游,当地土特产市场等);(2) 加强可持续农业与生态系统管理能力;(3) 管理当地技术革新以保持原有的生活方式。强调“边干边学”。该计划是安第斯山地区景观保护整体规划中的一个试验性方案。

秘鲁政府部门和有关机构（如国际土豆中心）肯定了这个方案的潜在价值。一个由政府组织的委员会和一些非政府机构正在研究土豆公园合法性的法律条文，国际土豆中心和当地社区已经一致同意恢复土豆品种。通过这一方案的实施，当地公众了解了拥有生物资源的权力，以及使用这些资源的潜在好处。土豆公园可以避免剧烈的变化和文化的退化，促进当地文化与可持续资源利用的共同发展。

资料来源：Alejandro Argumedo

5.3.6 森林

大多数保护区将“森林”理解为树下的自然地。许多类型 V 保护区里也有这样的自然林（“古树林”、原始森林或未开发林），不过，其它类型的林地和森林也比比皆是。如小片林、小型种植场、社区林地、树篱和树盖、绿阴带、圣树林以及其它人为保护的林地、河岸或是山顶小块林地、为保护土壤和水源的树林植被，等等。因此，在类型 V 保护区里，森林和树木起着非常复杂的作用。

类型 V 保护区里的森林和树木管理指南，见专栏 15。

然而，在整个保护区里，森林和林地保护政策要针对保护区里的林地情况和社会价值分类制定，要根据林地的主要功能，制定相应的政策，大致可有以下几种功能：

- ❖ 将森林 / 林地作为自然保护区来管理（如在拉丁美洲这类森林 / 林地通常叫做“微型自然保护区”），这样可以得到优先保护；
- ❖ 商业性森林 / 林地，主要用于木材的可延续供应；
- ❖ 娱乐性森林 / 林地，主要为当地居民和游客提供娱乐场所；
- ❖ 社区森林 / 林地，主要为满足当地社区对木材、能源和材料的需要；
- ❖ 作为保护地的森林 / 林地，用以提供可延续型野生动

物品种，以及像蜂蜜这样的非木材产品；

- ❖ 集水森林 / 林地，这种森林 / 林地有助于保护（保护区内外）下游社区的水源（水质和水量）；
- ❖ 用于农业的小片林地，如树篱和树盖，可用来控制土壤，或是用于运动目的；
- ❖ 其它林地，如观赏植物种植园或植物园。

专栏 15 类型 V 保护区里森林、林地、树木保护指南

类型 V 保护区的管理者在执行政策时应考虑以下森林、林地、树木保护指南：

- ❖ 认定和保护所有仅存的古树林、原始森林以及林地；
- ❖ 保护所有在水源保护中起主要作用的森林与林地；
- ❖ 鼓励景观内其它有林地特征区域的保护和恢复，如树篱和杂树林；
- ❖ 促进社区与林地的联系（经济、教育、娱乐、精神等方面），以提高林地的价值；
- ❖ 尊重和支持当地社区积极保护的森林与林地；
- ❖ 鼓励企业可持续使用林地木材（如精心管理柴禾生产，进行小规模木材生产）；
- ❖ 通过植树促进现有林地之间的衔接，以提高生态走廊和景观特色的质量；
- ❖ 鼓励多种途径使用森林和林地，例如将森林作为可持续能源的采集地；
- ❖ 允许传统的、可持续利用森林里的药材、蘑菇、香料以及野生水果蔬菜；
- ❖ 通过在当地深加工，使森林产品增值；
- ❖ 采用新型种植技术（并鼓励自然更新换代），恢复荒地或受损土地，并用于娱乐，提高景区的总体水平，降低新开发造成的不良视觉影响；
- ❖ 使用当地树种和当地用工来栽培新树苗。

案例 17 提供了森林政策支持类型 V 保护区实现目标的具体做法。

森林景观保护的管理可以借助于森林管理员理事会 (FSC)^②。该组织是非赢利性组织, 支持森林提供良好环境, 为社会造福, 有实际的经济管理能力。森林管理员理事会国际标志认定机构为森林产品注册商标, 确保来自经营良好的森林产品的可信度。森林管理员理事会还支持制定国家级和地方指南, 以鼓励当地森林管理, 同时采用颁发地区性管理达标证书的做法。符合森林管理员理事会指南的森林将会对实现类型 V 保护区的目标做出贡献。

案例 17 美国佛蒙特的 Former Champion 土地——鼓励森林管理的可持续发展

美国的缅因州、新罕布什尔州、佛蒙特州是美国三个森林面积最大的州。该地区的森林由私人公司经营管理。许多森林长期以来主要经营森林产品, 也对公众开放。10 年来, 有许多森林挂牌出售, 引起人们对这些森林未来的使用和管理提出了一系列问题。最近售出的大片土地还将限制开发, 保护高产森林, 确保娱乐性设施等自然保护的保有区一并出售。

其中一项土地交易由位于佛蒙特的东北部冠军国际公司出售 (一家纸品公司), 卖给一个公共和非政府组织的联合机构, 总面积大约有 132 000 亩 (折合 53 000 hm²)。由于牵涉到两个保有区和一些公共设施, 他们不得不将 2/3 的土地又重新出售给另一家私人木材公司, 剩下的一部分组成了一个新的国有野生动物管理区 (WMA), 另一部分融入了康特国家鱼类及野生动物禁猎区。野生动物管理区和禁猎区保护并提高受保护动植物自然价值, 同时又允许进行适当的娱乐性活动。许多活动项目, 如野地徒步行走、野外滑雪、狩猎、设陷阱捕捉、垂钓、划船、驾驶摩托雪橇、骑自行车、骑马、游泳等, 只要经过公开招标, 有严格的管理措施, 在野生动物管理区都是允许的。私有土地上从事这类活动的权力是受到保障的, 但不能在林业主产区。对私有土地不仅允许, 而且还要求多产木材, 但是要遵守森林管理计划, 该规划由非政府自然保护组织佛蒙特土地托管公司批准。

资料来源: Brent Mitchell

^② 有关森林管理员理事会的更多信息见 <http://www.fsc.org/>

5.3.7 渔业

类型 V 保护区里通常还有部分或完全靠淡水或海洋捕鱼为生的人群。在保护区规划和管理的各个环节上与渔业公司进行合作是很重要的, 合作分小规模社区型, 大规模产业型, 或是旅游运动型。就保护海洋景观的捕鱼活动而言, 无论是保护区里还是保护区附近, 许多一般性可持续资源管理建议都是适用的, 在此就不重复了。然而, 最近一项新事物应该引起利益相关者的注意, 就是海洋管理员理事会。这是一个独立的全球性非盈利组织, 旨在通过限制消费者的购买力来实现扭转世界鱼类资源下滑的趋势。该组织还制定了一个可持续渔业管理的环境指南, 这个指南可以促进海洋景观保护区鱼类的繁殖生长。海洋管理员理事会的产品标志将授予那些对环境负责的渔业产品。

5.4 土地使用规划政策

大多数保护区由于是人居环境, 通常有大量人口居住, 不可避免地就会有各种各样大量的经济活动。天长日久就会出现各种各样的结构替换、新建和扩建, 土地使用也会发生重大变化。因此, 这种发展, 从原则上来说, 在类型 V 保护区里是完全可以接受的, 尽管在其它类型保护区里, 这些通常是要受到额外条件限制的。

然而, 不是所有形式的经济发展都可以接受。此外, 新建所有重大建筑, 重大的土地变化都必须在土地使用规划体系的控制范围之内。这么做的目的是要将那些与规划不相适应的东西剔除, 而将那些规划允许的精心设计, 妥善管理, 以满足保护区的需要。

5.4.1 土地利用规划与控制

土地利用规划与控制的形式以及实际操作方法很大程度上取决于国家水平或次国家水平上土地使用规划的具体方案, 因为这

些方案通常决定一个国家解决保护区问题的实际方式。然而，还是有一些关于类型 V 保护区土地使用规划的总体原则。详见以下指南（专栏 16）。

专栏 16 类型 V 保护区土地使用规划指南

总则：

1. 土地使用规划体系应该提供两方面内容：

❖ 规划应提供长期土地使用框架，用以指导和促进发展，反映土地使用变化，提供基础设施等。应体现居民和其它土地使用者在环境许可的情况下的社会与经济需要。

❖ 应有相应的控制与激励措施，解决土地使用中发生的变化，以及新建物等；

2. 任何国家水平规划体系都应该采取更加严格的措施或政策来满足特殊需要（如要有环境影响测评）；

3. 土地使用规划应以公共利益为重，任何私人利益压倒公共利益的行为，在类型 V 保护区的土地使用与保护问题上都是不允许的；

4. 由民选代表最终决定，这些人应有正常渠道获得专业咨询；

5. 规划应该公示。

保护区的土地使用规划，应该体现保护区的特殊需要，尤其应该：

1. 将所有类型 V 保护区范围囊括在一个规划内，包括周围缓冲区，还可以延伸到更广泛地区；

2. 力求实现已认定的保护区目标；

3. 为具体景区操作提供具有活力的框架；

4. 促进保护区和当地居民经济生活之间的相互依赖性，争取双赢；

5. 鼓励与土地政策相符的私人 and 公共积极性；

6. 确保各个部门有强烈的土地使用政策意识——如农业、林业、渔业、旅游业、城市发展、交通、能源、矿产、污水管理等。确实做到，所有这些部门都为保护景区的特点提供保障；

7. 引入发展过程中战略变化的检查机制，评估变化对类型 V 保护区环境产生的各方面影响；

8. 将规划本身纳入到环境、经济及社会影响评估体系之中。

对保护区（无论内外）有重大影响的具体发展计划应在控制体系之中，必要时要进行环境评估，控制体系应该：

1. 列出控制范围内的具体活动；
2. 一旦出现可能威胁保护区环境的迹象，就应加以控制；
3. 涵盖经济与社会利益及成本，包括自然影响；
4. 不仅要考虑缓解措施，还要考虑满足需要的其它方法，包括没有先例的方法，以及这些方法对环境的影响；
5. 项目实施之前就应发挥作用；
6. 允许三种可能性：无条件准入，有条件准入，不予准入；
7. 一旦项目批准，要加以监测，采取正确有力行动，确保绝对服从条件；
8. 公开操作，公布结果。
9. 从开展项目的利益出发，环境评价的每个细节均应独立开展；
10. 评价结果应向公众公布，并出版。

5.4.2 土地利用规划的区域划分

土地利用规划通常需要包括一套保护区里各地方或地带的划区政策。这种划区政策要体现建筑的外形，以及土地使用变化在哪一片保护区里发生。例如，某个区域划作旅游开发重点，或是居民聚集地。而其它区域的政策就可能要紧一点。通常操纵控制系统的权力部门会拒绝准入，但需支付补偿金。如果不受这样制约的话，制定政策“尺度”就容易得多。另一方面，制定没有补偿金的规定会引起公愤，除非公众有较高的思想觉悟，理解和接受保护区的管理目标。作为区域划分的另一条路，或是一种补充，可采取达标型决策，在这种指南下，所有经济发展都受到环境和其它影响的监控，这样就为接受还是拒绝奠定了基础。

5.4.3 大、小规模发展计划

如果类型 V 保护区里土地使用开发形式过于广泛，就很难建立

通行的总体政策。然而，可以提供一些通用指南，涉及（1）小规模开发项目（如个人住房、小型娱乐场所、当地农业文化和森林基础设施、当地社会活动场所），（2）大型开发计划（如新矿井、大型水闸、新建高速公路或国防设施建设）。

就小规模规划项目而言，关键在于该项目是否有利于保护区目标的实现，是否满足可持续发展的需要——即是否“因地制宜”，“符合目标”。专栏 17 提供了相关的信息。

专栏 17 类型 V 保护区小规模可持续发展指南

以下条款可以作为制定类型 V 保护区里小规模可持续发展项目时的检验指南（以下只有少数因素适用于大多数情况）：

环境因素：

规模：该项目是否符合其它建筑的总体规模？是否与景区规模相符？

设计：从环境角度出发，该设计是否与周围环境相适应？

材料：是否使用当地材料？材料的使用是否反映当地传统建筑技术？

观赏：是否考虑建筑周围的植树和其它观赏植物？

计划外利益：是否考虑过开发带来的潜在补偿性利益？如野生动物栖息地。

地点：选择的地点是否与其它建筑，服务设施合理配套？是否还有其它更好的选择？

技术和资源消费：该计划的设计是否最低限度的使用自然资源（水、能源、污水处理、噪音、照明等）？是否考虑使用对环境影响小的技术（无论是现代技术还是传统技术）？

环保措施：项目经理是否考虑过购买环保材料，使用可生物降解产品？是否力求最低限度使用私人交通工具？

社会因素：

社区的关系：计划是否得到当地民众支持？

社区影响：该项目是否会造造成不可接受的社会影响？是否威胁到当地社区生活的统一性？是否有损于当地公众的兴趣？

文化传统影响：该项目是支持还是削弱所在社区的文化传统？例如社交空间，物流方式。

对社区的支持：该项目对社区是否有支持作用？是否满足社区需求？如住房、教育、购物等是否能支付得起？

多元化：该项目是否支持社区多元化（如年轻人、老年人、男人、女人、富人、穷人、各种民族、各种技能职业者等）？

经济因素：

资源使用者：该项目是否支持地区内可持续自然资源使用？如农业与林业生产方面。是否会减少不可再生资源？

就业：该项目是否雇佣当地劳动力，使用当地技术？

农产品：该项目是否为当地商品和产品创造需求？尤其是那些来自可持续生产环境的产品？

服务：该项目是否为公共服务业创造合理需求？例如必须支付当地的用水和交通。

一般来说，大规模发展项目不适合在类型 V 保护区里，因为会对环境造成影响，性质与规模也不协调。然而，抵制这类项目也并非是一件容易的事，尤其是那些强调对国家有利的项目。下面有一些建议（专栏 18），帮助裁决什么样的项目可以在类型 V 保护区里建立，什么样的要尽可能抵制。

专栏 18 类型 V 保护区大规模发展决策指南

在类型 V 保护区建立大规模开发项目，以下条款可按顺序参考：

❖ 经过认真仔细的环境测评，制定环境影响指南。最好与利益相关者达成一致意见，最后将意见成文存档。这里包括对如下问题的环境监测和具体保障措施：（1）对污染应具备有效的监测和一整套遵守制度；（2）对开采性产业，在恢复与处理善后问题上，要有计划，有资金保障，确保消除受污染土地和水对环境的威胁。如果不能实现保护区的环境目标，或是不利于实现保护区的环境目标，就坚决抵制；

❖ 如果项目确实是国家的需要，并对大众有利，就建。否则，坚决拒绝；

- ❖ 如果有其它途径满足提出的需要，或是采取其它方案（如为保护自然能源，可采用其它新能源生产方式），或是选择保护区以外的其它地方或经过其它路径。只要有上述可能，据理力争；
- ❖ 如果项目符合上述要求，应该制定补救性措施，并作为审批的条件。

许多国家对环境敏感区的土地规划体系都有许多成功的经验。案例 18 总结了英国国家公园的成功经验，无论使用什么名称，这些都属类型 V 保护区范畴。案例 19 介绍的是巴西的一个自然保护土地规划的例子。

案例 18 英国国家公园土地使用规划

在英国，所有土地，包括国家公园，都要执行 1947 年颁布的综合土地使用规划法。所有重大建筑建设，或土地使用变更，都在地方计划署（LPA）的管辖之下，该部门负责制定当地发展规划。在英格兰和威尔士（以及苏格兰），国家公园管理局（NPA）就等于地方计划署（详见专栏 2）。

英国国家级土地规划政策咨询由中央政府提出指导性意见。意见明确规定“……除非特殊情况，……国家公园一般不进行大型开发项目，即使可以开发的项目，也要进行严格的审查。”

英国的开发计划，包括所有的国家公园，或是由国家公园管理局独立规划，或是国家公园管理局和地方政府联合规划。规划包含土地使用与开发的战略性政策，以及反映当地条件，体现当地需要的具体政策。规划通常为 15 年，每 5 年评估 1 次，实施之前一般都要进行民意调查。

计划一旦执行，便对公园里的开发项目发挥引导作用。项目实施主要通过“开发控制”取得成功，即通过具体的审批制度进行建设，土地使用变更等，发放许可证，不予批准或有条件批准，对国家公园管理局做出的决定可以有上诉权。

国家公园管理计划没有正式列入土地使用体系，但是，它确实为当地发展计划和控制政策提供了框架。

资料来源：Mike Beresford

案例 19 巴西圣保罗州的康普利达岛——保护生物多样性的土地使用规划

伊格瓦普 - 康纳尼亚出海口是 1987 年认定的类型 V 自然保护区。由于有得天独厚的康普利达岛（又称长岛，面积达 210 km²）这一天然屏障，它是世界上产量最高的自然海洋生物育苗场。康普利达岛还是鸟类迁徙的重要临时栖息地。该地区有丰富多样的动植物种类（包括红树林）。生态系统，包括自然淹没区，沙岸和沙丘，都是自然形成的。但是，也受到来自城市的压力。目前还有一些渔村，但大多数地方不适合城镇建设。

从 20 世纪 50 年代开始，人们设想将这里城市化，结果出现了三个规划区。为了控制这种情况的蔓延，1987 年成立了康普利达岛环境保护区（ICEPA），这是一个由政府协调的地区性沿海计划，1989 年又制定了一个区域划分计划。1992 年，康普利达岛成为政府直辖市，才开始实施行动。1997 年成立了一个工作小组，负责制定当地计划，并受到国家环境秘书处的技术支持。这样将城镇发展控制在康普利达岛环境保护区的 30% 面积以内，既创造了野生动物活动区，又发挥了地区性自然保护区的作用。这一计划需要进行房屋产权转让，以收取房基地取代课税。这项计划经过多次民众会议，于 1999 年通过。结果，岛上的经济得到了保障，遗产受到了保护——所有过程都少不了民众参与。

资料来源：Marilia Britto de Moraes

5.5 环境保护政策

大多数类型 V 自然保护区风景优美，在游客和居民中产生积极的反响。许多保护区不仅风景如画，而且有壮观的野生动物群和历史遗留建筑。此外，这些地区还蕴藏着许多人与自然结合所体现的无形价值。因此，类型 V 保护区的景色本身就十分重要，也具有很高的经济价值，是旅游业成功发展的基础。所以说，保留这些景观遗产至关重要。本节谈论实现这些目标所需的政策。

5.5.1 环境保护

环境的重要性对景观的生存至关重要。淡水资源、海洋环境、土壤，以及空气都需要妥善管理，避免过度开发利用和受到污染；从养分循环到河流季节性泛滥这些生态过程需要得到保障。当然，就此而言，保护景观与保护其它地区没有什么区别，但是，在政策协调方面却有强调之处，因为很可能有好几个公共机构参与环境保护计划（如政府负责供水、土壤保护、污染控制等部门）。可能的话，保护区机构应致力于协调政策以及这些机构在保护区的工作计划，例如，保护和恢复保护区农业重点地区土壤，保护积水或淡水湖质量。在法律薄弱，机构之间合作不佳的地方，完全充分的合作也许很困难，至少也要与相关责任部门有良好的沟通。最好有一个机构间的委员会或类似机构来协调环境管理问题。这个机构应该确保在促使计划完成、日常运作以及处理紧急情况等关键问题上相互理解。

5.5.2 风景保护

尽管风景比景色更为重要，但是景色如何的确也很要紧。类型 V 保护区里任何变化都应该有利于保持景色的完整性，保持其文化组成部分的原汁原味。完整性和真实性这些术语可见文化遗产保护操作性准则；有关保护区景色保护的条款见专栏 19。

专栏 19 类型 V 保护区景色的完整性与真实性

当保护区自然文化组成部分完好无损时，景色就完美。完整性要求该地区：

- ❖ 有体现其重要性的所有必要成分；
- ❖ 有足够的面积来确保该地区风景特色和形成过程的完整体现，和表现风景特色形成的过程；
- ❖ 没有受到开发和 / 或被忽略的负面影响。

当景色具有真实可靠的价值时，保护区景色的文化组成部分就具有真实性。其真实性表现在：

- ❖ 形式与设计；
- ❖ 材料与实物；
- ❖ 使用与功能；
- ❖ 传统习俗；
- ❖ 技术与管理体系。

保护区里景色的保护并非是要保持“一成不变”，而是要确保所有变化都经得起完整性与真实性的检验。景色保护的相关政策因此也应包含两大方面：

- ❖ 排除错误开发项目的政策，如那些将削弱景色完整性和真实性的开发项目；
- ❖ 鼓励正确开发项目的政策，如那些与景色完整性与真实性相适应，或加强景色完整性与真实性的开发项目。

在实践中，最好是采取其它政策来保护和提高风景质量，而不是将风景单独列出，制定专门的政策。与风景质量最直接相关的政策有：

- ❖ 关于农业、森林的资源使用者政策，这些人对保护区的地貌有重要影响（见以上 5.3）；
- ❖ 土地使用控制政策的运作政策（见以上 5.4）；
- ❖ 保护自然历史遗产的政策（见下文）。

5.5.3 自然与生物多样性保护

由于传统的土地使用形式有助于生物多样性的持续发展，所以，大多数类型 V 保护区对生物多样性都是非常重要的。这种情况也应归功于低密集型土地使用体系，这种保护体系：

- ❖ 允许在高效土地上留有野生动植物生存地；
- ❖ 模仿自然条件，从而制造人为的生物多样性栖息地（如放养牲畜以开发草场，种植水稻以开发湿地系统）；

- ❖ 将基因多样性引入家畜和农作物（见上文 5.3.5）。

此外，许多这类保护区的重要性还体现在世界各地自然环境对社会发挥的重要欣赏作用方面。例如

- ❖ 许多风景区被珍视为人与自然某种特定精神关系的表现；
- ❖ 这些地区通常风景宜人——尽管与其它保护区相比，这些风景区的审美价值一般是人与自然相互作用，比照的结果，但与自然形成的特色没什么区别；
- ❖ 这些风景区让当今的人们了解人类与自然之间曾经有过的重要关系。

在这个背景下，使用专栏 20 的条款，可以帮助评估类型 V 保护区里自然价值和生物多样性的具体情况。

专栏 20 类型 V 保护区的自然品质与生物多样性对照表

类型 V 保护区的管理者评估对保护区自然和生物多样性进行保护的重要性方面，参考以下问题会大有帮助：

保护自然与半自然生态系统，野生动植物物种时，保护区是否：

- ❖ 对保护自然生态有益（如提供水源涵养林的保护，或海洋、淡水系统保护）；
- ❖ 有益于保护野生动植物物种；
- ❖ 有益于野生物种的基因多样性；
- ❖ 创造对生物多样性至关重要的半自然栖息地，例如，构建结构合理，功能完备，动植物之间相互作用的生态系统？

保护农业系统中生物多样性时，传统农业体系是否：

- ❖ 继续保持广泛的家畜种类；
- ❖ 继续保持广泛的农作物种类，如谷物、水果、根茎蔬菜等？

可持续土地（和水）的使用，保护区里的土地使用方法是否：

- ❖ 符合土地生产能力；
- ❖ 保护土壤质量与数量；
- ❖ 管理好和保护好水质；
- ❖ 管理好河流小溪以减少洪水泛滥与水源流失；

- ❖ 保持植被；
- ❖ 恢复植被、土壤和水资源；
- ❖ 保护海洋环境？

促进景色优美：保护区里有重要的景色吗？这些景色是人与自然相互作用，比照的结果，但与自然形成的特色没什么区别。

动植物园地：有重要的草本植物园、植物园或动物园吗？

人与自然相互作用的重要典型：保护区是否是某个古老文明与自然资源相互作用的成功或失败典型？

科学历史的重要性：保护区是否是某个自然科学重大历史发现遗址？

通过分析，我们可以清楚地看到，类型 V 保护区需要采取与其它保护区完全不同的方法来保护生物多样性。在其它保护区里，主要保护自然不受人为压力影响。而这条政策在类型 V 保护区的部分地区也有潜在使用价值——如保护区里的类型 Ia 或类型 IV 自然保护区（详见图 2）——这类保护区里的生物多样性保护应特别重视：

- ❖ 支持传统，有利于自然与野生动植物继续繁衍生长的土地使用方式（见插图 13）；
- ❖ 生物多样性保护与景观保护相结合；
- ❖ 恢复已经失去的或是减少的有价值的生物种类；
- ❖ 规范那些造成自然价值减少或流失的生产经营活动。

专栏 21 在以上几点的基础上有所扩展，提出了一些类型 V 保护区生物多样性保护的建議。

专栏 21 类型 V 保护区生物多样性保护指南

尽管类型 V 保护区生物多样性保护视其栖息地和物种不同而各不相同，但是还是存在一些共同的指南：

- ❖ 确定所有自然保护、濒危物种以及主要生态过程的关键地区；
- ❖ 确定所有濒危物种以及主要生态过程的生存条件、发展趋势以及面临威胁的重点地区；

- ❖ 起草《生物多样性行动计划》，重点在自然保护的优先权和目标上；
- ❖ 针对受到的威胁与保护目标制定计划项目；
- ❖ 针对恢复受损和减少的栖息地和物种制定计划项目（包括重新引进重要物种项目）；
- ❖ 针对控制和根除入侵动植物物种的计划项目；
- ❖ 促进和支持土地拥有者的“管理员包”（其中包括工作建议，资金支持等）计划，以帮助他们管理好自家地里的生物多样性；
- ❖ 支持传统的土地使用方法，尤其是那些有利于保护生物多样性的农业和林业生产方法；
- ❖ 发展多学科、综合型生物多样性管理模式；
- ❖ 鼓励所有保护区居民，尤其是主要土地使用者（如农民、森林业主、渔民等）具备管理员职业道德，避免采用威胁生物多样性的生产方法；
- ❖ 培养社区居民支持自然的传统习惯与价值观；
- ❖ 制定计划加强公民生物多样性价值观教育；
- ❖ 制定计划加强对参观者进行生物多样性解说；
- ❖ 有当地社团参与保护的计划（志愿者参与保护计划，学校参与保护计划）；
- ❖ 利用或通过各种途径获取专业领域先进知识。

在许多类型 V 保护区，支持传统农业生产方式是保护生物多样性的关键。案例 20 介绍了匈牙利的豪托巴其国家公园的做法——见插图 14 和 15。

案例 20 匈牙利霍多巴吉国家公园——以传统农业生产方式保护生物多样性

匈牙利霍多巴吉国家公园占地 82 000 hm²，是世界遗产文化景观保护单位，联合国教科文组织生物圈保护区，国家公园的 30% 是拉姆萨湿地。该保护区是鸟类重要的栖息地，每年大约有 60 000 只鹤迁徙到此。尽管被列为类型 II 保护区，霍多巴吉国家公园还是有许多方面与类型 V 保护区有关。

霍多巴吉辽阔的草地，雨水充足，原先是野牛、野马的生存地。随着人类的进入，这些野牛、野马被牲畜取而代之了。在共产党执政时期，霍多巴吉集体农庄拼命进行农业生产，将部分自然牧场变成了庄稼地，将河流修整以供排水。

政治改革以后，匈牙利环境部接管了前集体农庄的剩余土地。眼下这片土地由霍多巴吉自然保护和公共基因库维护有限公司经营。这家私人公司雇佣了 125 个当地人管理 12 000 hm² 牧场和草地，2 500 hm² 的庄稼地（都采取有机生产方式）。公司还重新引入自然放牧管理制度，这是霍多巴吉灰牛和拉卡羊传统的饲养方法。30 匹普尔塞瓦尔斯基马占据了野生动物区中心地带的 2 400 hm² 土地面积。公司财政自负盈亏。

这样的传统土地使用管理有利于本地物种的繁衍。同样，该保护区里已有的遗产、传统习俗也得到保护和发扬光大。由于有了更多的野生动物，公司就能发展生态旅游，雇佣当地导游给游客讲解保护区里情况。保护区里有一个博物馆，多处受保护建筑（卡萨尔达——提供食宿的路边小酒店），传统农业生产技术展览（放牧、传统习俗、劳动方法等）。霍多巴吉的管理是将生态管理，自然景观保护与促进低影响传统土地使用方式相结合的杰出典型。

资料来源：Peter Ogden

5.5.4 保护建筑和历史遗产

许多自然风景保护区都有丰富的建筑特点和历史特点，这些构成了自然风景的方方面面。这其中有宏伟壮丽的城堡、宫殿、寺庙以及教堂，也有简陋的农舍和本地风格的村庄，还有部分劳动场所和工具，如牲畜棚、粮食仓库、传统捕鱼工具、用作分界的墙或是树篱，或是像梯田、灌溉系统那样的土地改造。有些已相当古老（见插图 17），或是古代文明社会遗留下的遗迹，或是过去使用而现在被摒弃的方法，有的至今还在使用，对当今社会、文化和经济仍有一定价值。有些情况下，自然风景本身就与历史息息相关，如战场。有些历史遗迹在许多其它类型的保护区里可能显得很重要，但往往在自然风景保护区里却微不足道。类型 V

保护区里的建筑和历史遗产的一个显著特点是，它们是保护区的组成部分，也是保护的主要原因所在。

涉及类型 V 保护区里这类资源管理的指导意见都具有普遍性。专栏 22 就是用来抛砖引玉的。

专栏 22 类型 V 保护区内建筑与历史遗产保护指南

应考虑以下一般性意见：

- ❖ 首先重要的是确定保护区里最重要的建筑遗产和传统资产——一切行动应在知情与理解的基础上展开；
- ❖ 同样要确定这些资产对保护区的贡献；
- ❖ 确定这些特色遗产的保护条件；
- ❖ 确定这些特色遗产所面临的威胁；
- ❖ 创造机会，提高保护区的保护水平；
- ❖ 制定以区为单位的政策，保护和恢复建筑遗产和历史遗产；
- ❖ 只要条件允许，采用和重新使用历史遗产，而不是将它们彻底搁置；
- ❖ 对于大型或复杂的历史遗址，要制定详细的管理与保护计划；
- ❖ 促进合情合理的历史建筑经济利用；
- ❖ 支持保护建筑和历史遗产的公共教育计划；
- ❖ 制定参观者解说计划；
- ❖ 促进和支持土地拥有者“管理包”（其中包括工作建议，资金支持等）计划，以帮助他们管理好自家土地上的各种遗产；
- ❖ 尽可能确保那些保护历史遗产所需的传统技能继续延续下去，重视这些技能并给予适当的奖励；
- ❖ 树立社区群众支持历史遗产的传统和价值观；
- ❖ 有当地社团参与的历史建筑遗产保护计划（志愿者参加保护计划，学校参与保护计划）；
- ❖ 利用或通过各种途径获取专业领域先进知识。

案例 21 介绍了国家级历史特色遗产保护的成功经验，同时展现了如何将体现风景保护区核心部分的历代历史特色遗产妥善管理好。

案例 21 加拿大里多运河走廊——类型 V 保护区具有历史特色的核心保护部分

里多运河既是加拿大国家级历史遗址，也是加拿大的一条古河道，其 202 km 长的中心地段演绎了东安大略沿河流域的文化景观。当年英国人为保卫加拿大而修建（1826—1832 年），运河穿越加拿大边远荒凉地区，连接河流湖泊两大水系，进入江河航道，形成了通往人居地和经济开发区的里多运河走廊。该运河采用的是英国历史上运河建造工程技术，具有防御性结构，闸门式站点以及河水管理系统，至今仍然保留着其原貌。沿运河流域，村庄、农场等居住环境以及土地耕作方式，从农业到居家，无不展现了 19 世纪的乡村景色，都是自然文化环境的真实写照。

如今，运河是一条娱乐性水道，设施完好无损，运行正常。沿河景观充分体现人类与自然环境的和谐作用。运河走廊的林地，湿地以及各种栖息地都与运河的历史价值以及生态重要性有着密切的联系。

运河的完整性报告侧重历史价值，同时也认可环境管理员在运河保护中发挥的重要作用，对该保护区的管理计划，以及加拿大公园促进可持续发展旅游业和正在实行的各种保护措施都有指导意义。保护运河自然文化遗产所面临的困难是，运河保护将影响到运河周边 26 个社区市政规划政策，如何将沿河大片私人拥有的滩地利用的影响降低到最小限度。

资料来源：Susan Buggey

5.5.5 保护当代精神文化财富

由于类型 V 保护区属人居景区环境，因此，会有很丰富的人文财富。某些具体的历史遗产通常与当代有着密切的联系，如古代教堂和遗址在当今社会仍然起着重要作用。显然，正是这些遗留物的现实价值，体现了人们看待景观的方式——对于某些社会群体来说，主要是土生土长的民族，他们与周围环境的很大程度体现了他们的精神信仰和文化特性，体现了他们与自然的关系，与他们祖先的关系。对许多社会群落来说，山具有特别的意义，最好能认识并利用这些来制定管理政策。具有宗教意

义的景观通常受到当地公众的精心呵护，具有重要的自然文化价值。甚至在某些与自然关系不密切的社会群落，景观的文化特性也起着特别重要的作用，并以特殊的传统方式（如歌谣、舞蹈、传说等）以及艺术形式（如绘画、文学、音乐、诗歌等）流传至今。许多地方，人们非常看重这类精神文化财富，并采取有效措施加以保护。

这里，类型 V 保护区的自然特性又一次突显出来。尽管各种各样的保护区对保护当地民众的文化相关物关系重大，但它一般是针对人们生活中自然世界的某个地方的某个方面。而类型 V 保护区所保护的是打上历代人劳动烙印的景观。梯田、灌溉系统就是体现各种条件下，千百年坚忍不拔的典型例子。如果这类景观是某一居住在此民族的祖先创造的产物，而这个民族至今还居住在这片土地上，并从事着类似的劳动，景观的意义就更加重要了。在这种情况下，当代人的确在发挥自然管理员的作用：继承、维护、传递这片土地的自然特色，相应的文化传统，并见证历史拼搏过程。

针对这类管理政策的指南一般比较笼统，但是，无论如何还是要提出一些总体意见。见专栏 23。

专栏 23 保护当代文化与精神财富的指南

在管理自然风景区时，应该也必须考虑以下问题：

- ❖ 树立景区内人们的文化与精神价值观，主要通过咨询（1）当地人（尤其是当地长者），（2）对相关问题有兴趣的当地和其它人群，（3）专家学者，如人类学家、人种学家、文化与艺术历史学家；
- ❖ 弄清保护区里与保护当前景观有关的信仰、价值观等，这有助于加强保护；
- ❖ 确定保护区里特别重要的地方（如圣地，精神路线或是宝贵的观点），确保这些受到保护；
- ❖ 明确传统价值观得到尊重，并受到保护；
- ❖ 制定合理的管理政策，力求对这些价值观的认可；

- ❖ 建立当地人参与开发与管理机制（如不正式记录某些传统，相关事物以及行为，建立及时的、非对抗性工作关系）；
- ❖ 组织当地社区民众进行保护重要历史遗址的工作；
- ❖ 考虑制定为参观者解说景区文化与精神价值的计划，让当地人为参观者提供必要的信息。

两个案例（案例 22 和 23）详细说明了世界各地人们是如何看待自己的环境的，并提供了一些所需的管理措施。

案例 22 哥伦比亚圣马塔内华达山

圣马塔内华达山生物圈自然保护区是座孤立的，海拔 5 775 m，距离加勒比海只有 47 km 远，总面积 17 000 km²，具备南美洲从沿海到雪地所有气候带的气候，是生物多样性的重要保护区。它还是 36 条河流的发源地，有两个国家公园和两个土著人保留地。由于大面积森林减少，目前依靠该地区水源生存的 150 万人口的生活受到威胁。

该地区还有重要的考古和文化价值。几千年前，在泰若纳文明统治前，就有大批群落涌入。如今，当地土著文化十分丰富：有三个群落——高基人，桑卡人和伊基卡人（或称：阿胡瓦考人）。他们坚信要保护好“宇宙之母”托付给他们的家园。不过，他们也受到外来居住者的威胁。

非政府组织（哥伦比亚）圣达玛塔内华达山基金会通过改善当地人的生活条件来保护该地区的自然文化遗产。重要的利益相关者都是当地土著部落。1991 年，基金会为内华达山区拟订了一个保护计划，接着，又制定了一项可持续发展计划。实施这些计划的辅助性方案于 1997 年启动，还有一项 1999—2006 年保护区整体计划。这项活动的中心议题是加强文化特色，保护当地土著人的权力，同时保护和恢复这些土著人赖以生存的自然资源。建立机构以加强土著人之间的社会构筑，优先考虑农民群体与当地知识价值。

资料来源：Guillermo Rodriguez

案例 23 加拿大萨幽 / 艾达科——圣景

位于加拿大西北领土大熊湖上的两个半岛，萨幽半岛和艾达科半岛（哀熊山和香草山）是萨图丁人自古以来的圣地。文化与景观的关系是体现萨图丁人特点的重要组成部分。因此：

- ❖ 宇宙、地理、生态、文化以及精神词汇都与整个天体紧密交织在一起；

- ❖ 北半球北部山区开放林自然资源受到传统土地使用方式的保护，当地人的生活方式主要是：狩猎、设陷阱捕捉、捕鱼、营地、集中种植以及靠土地知识谋生；

- ❖ 通过传统述说，告诉人们如何合理使用土地，如何与动物相处，告诉人们是先人的英雄行为造就了如今安定的生活，也告诉人们仍然有危险，如何行为端正；

- ❖ 将地名作为回忆过去名称和传说的记忆手段，教育居住在这片复杂土地上的人们，并代代相传；

- ❖ 确保尊重精神产物的行为，许多地方禁止参观，参观只能在了解情况的导游带领下进行。

保护圣地，讲述相关故事是萨图丁人文化与生活方式得以延续的重要保障。1996 年，该地区被认定为自然历史遗址，确定了景区的价值，但没有受到合法的保护。由当地政府和国家组织支持的 Deline Dene Band 理事会和 Deline 社区，通过联邦政府机构寻求临时土地撤销协议。在西北领土保护区战略计划的资助下，确保了各种各样的利益相关者为保护生态与文化价值进行长远保护管理工作。

资料来源：Susan Buggey

5.6 旅游、公共意识、教育、信息以及景区解说政策

由于类型 V 保护区的管理“主要是为陆地 / 海洋景观提供保护与娱乐场所”（IUCN 1994）。因此，在大多数保护区里，可持续娱乐、旅游以及公共乐趣是重要的特色（见 5.6.1）。旅游规划与提高意识、教育、公共信息以及景区解说都有密切联系（见 5.6.2）。

5.6.1 可持续旅游

最近，世界自然保护联盟公布了所有各类旅游保护开发意见，内容相当详细。有好几处谈到类型 V 保护区发展旅游的 necessity 与特点。最重要的一点是，类型 V 保护区提供旅游娱乐场所通常是与当地经济社会条件融为一体的，而并非是单纯的“服务性公园”。这是因为，在类型 V 保护区里：

- ❖ 适用于一些精心管理的，有良好规范的一般性旅游业。例如精心设计的恢复型开发，规模适中。而在大多数其它保护区里，重点是发展生态旅游；
- ❖ 适用于在指定地区为旅游者提供住宿或是其它形式的服务，这样可以为当地社区带来经济利益，而其它类型的保护区里是不允许的；
- ❖ 类型 V 保护区里可以有許多为当地人服务的设施，如公路网络、人行路、商店、饭店餐馆等。游客也可以分享这些设施。这样一来，发展旅游设施也有助于满足当地公众的生活需要；
- ❖ 需要有许多与私人、志愿者、社区的合作伙伴关系来共同为保护区的游客提供服务。所有这些都是建立在平等的基础上的，就像大多数类型 II 保护区那样，没有妥协与让步。

但是，只要娱乐与旅游是类型 V 保护区里经济的重要组成部分，其开发就应遵守可持续发展原则。这不仅针对新型旅游开发，也针对已有设施需要重组的问题。类型 V 保护区里的旅游业应该具有一整套环境、经济和社会目标（详见专栏 24），可参照欧洲自然与自然公园联合会公告（2001）。在专栏 25 建议的指南起草时，也参考了该报告，目的是确保类型 V 保护区里的旅游投资项目符合可持续发展要求。

专栏 24 类型 V 保护区内可持续旅游发展目标

(摘自欧洲自然与自然公园联合会公告 2001 年第 22 页)

环境目标：

- ❖ 长期自然保护；
- ❖ 当地公众与游客有较高的自然保护知识与意识。

社会目标：

- ❖ 游客的满意程度与愉快程度；
- ❖ 当地公众生活水平与各种技能的提高程度；
- ❖ 可供选择的“大众”旅游和包价旅游种类，促进各方面的可持续旅游；
- ❖ 将可持续旅游作为当地和全国文化的一部分；
- ❖ 为社会各阶层提供机会来保护区旅游。

经济目标：

- ❖ 改善当地和国家经济；
- ❖ 提供当地企业经营和劳动就业；
- ❖ 创造财政收入以维持保护区的运作。

专栏 25 类型 V 保护区内可持续旅游发展指南

类型 V 保护区的计划者和管理者应该通过以下步骤来制定旅游娱乐政策：

- ❖ 在与其它合作者讨论可持续旅游开发地点时，要在达成一致的基础上，制定明确的保护目标；
- ❖ 编制已有的和潜在的旅游自然文化特色一览表，并对该信息进行分析；
- ❖ 与当地公众、旅游部门以及其它地方和地区组织共同合作；
- ❖ 确定可持续旅游的价值与形象；
- ❖ 对保护区各个地区的承载力进行评估，制定必须遵守的指南；
- ❖ 调查和分析旅游市场，以及游客的需要与期望；
- ❖ 指出哪些旅游活动与保护区相适应，哪些不相适应；
- ❖ 开发新型旅游“产品”，包括旅游教育产品；

- ❖ 评估开发项目对环境的影响；
- ❖ 明确具体的管理措施，如区域划分、沟通渠道、讲解与教育环节；
- ❖ 设计交通管理，发展可持续交通系统；
- ❖ 制定交流与促销战略，推出保护区形象、新产品和新型管理技术；
- ❖ 制定保护区监测计划，既供游客使用，也供旅游开发计划评估使用，以确保旅游符合环境指南；
- ❖ 评估自然需求与自然量，包括提供培训；
- ❖ 截留部分旅游收入，用于环境维护；
- ❖ 在制定政策与措施时，咨询那些对保护区有直接影响的人；
- ❖ 实施旅游计划。

类型 V 保护区的管理者们还会面临新的旅游开发计划。如果专栏 24 提出的目标能够实现，这些开发计划应该按照专栏 18 提出的一般性条款进行评估。具体意见见专栏 26。

专栏 26 类型 V 保护区内旅游投资项目的指南

在类型 V 保护区里，所有旅游投资项目都应该：

- ❖ 在对社会、经济、环境影响进行评估以后，补救性措施就绪以后方可进行；
- ❖ 开发项目应放在对景区负面影响最小的地方，而对当地社区和经济利益最大的地方；
- ❖ 规划与设计时，要将对景区的负面影响降到最低限度（包括对景色、生物多样性、建筑与历史遗产的影响），有可能的话，还应提高景区质量；
- ❖ 设计要兼顾尊重和支持当地文化价值；
- ❖ 采用本土材料建造，或采用合适的材料“源”，即来自可持续生态系统的材料；
- ❖ 使用自然资源时，最大限度减少浪费（如水、能源、废料、污水、粪便、噪音、照明等）；最大限度重复或循环使用自然资源（如“环保购物”、最小限度使用私人轿车），尤其是要采用低负面影响技术（如节能体系、废水循环系统）；

❖ 管理要达到可持续发展指南，定期评估，调整计划，确保将负面影响降低到最小限度；

❖ 提高管理人员、游客、当地居民对可持续环境的普遍理解，以及保护区内具有景色、生态、社会、文化、历史价值的东西的理解，并将其纳入旅游开发计划；

❖ 计划与管理都要与当地社区保持密切的联系；

❖ 确保旅游开发后的经济活动给当地公众带来长久性实惠（如就业、收入、教育）；

❖ 如果可能的话，将部分经营利润再次投入环境保护，支持旅游企业的持续发展。

案例 24 和 25 将着重讨论如何为类型 V 保护区的游客着想，以及有可能面临的潜在问题。

案例 24 肯尼亚莱奇比亚 / 桑比茹腹地——野生动物保护与旅游开发区

位于肯尼亚北部中心的莱奇比亚高原，幅员辽阔，那里生长着各种各样的半沙漠性野生动物。桑比茹牧民在肯尼亚山下放羊、牛、骆驼，山上的水源是人畜的生命之泉。莱奇比亚 / 桑比茹腹地受到非洲野生动物保护基金（AWF）的重点扶持，开展野生动物经营活动，目的在于保护自然资源，提高当地人的经济生活水平。

非洲野生动物保护基金的经济研究项目研究发现，那里的土地拥有者利用他们手中的掌握的东西来保护野生动物、从事旅游和其它活动。当地社区和牧场主获得了管理野生动物业务的咨询。一项参与经营项目为社区献计献策，并和他们密切合作，开展自然资源业务。莱奇比亚的养蜂户得到了培训和技术帮助，产品达到了国际蜂蜜收获与加工出口指南。建立桑比茹文化宅地是又一个与野生动物有关的经济活动，在保护的同时，又给当地公众带来了实惠。该地区被捕杀的野生动物数量在大大减少，因为当地人可以从旅游业获得其它经济收入机会。

资料来源：Bob Wishitemi

案例 25 中国九寨沟风景名胜保护区——旅游胜地（见插图 1）

中国四川省九寨沟，占地 72 000 hm²，被列为类型 V 保护区。1992 年被定为世界遗产自然保护区，以景色优美而著称，景区内令人赞叹的诺日朗瀑布和钙华湖。那里也是鸟类重要的栖息地，森林里有诸如大熊猫之类的濒危物种，山谷里居住着藏族公众，保留着自己的文化。

九寨沟每年吸引大批游客。1998 年达到 300 000 人，巨大的旅游压力随着中国其它地区的交通改善还将不断增加。由于所有的大型宾馆饭店都建在公园以外，旅游的压力加之缺乏有效管理造成严重问题。游客的面包车和小轿车行驶在狭窄的小路上，造成了当地的污染、混乱以及损坏。游客的行为也严重干扰了野生动物的生活，破坏了景区的美感。虽然当地藏民从旅游业中获得了经济实惠，但是，这样很容易造成不顾风景的价值和传统文化，一味过度商业化的开发。好几个国际考察团开赴九寨沟，提出控制车辆进入景区，采用公园游览车的建议（至少在旅游高峰期），培训员工，向游客讲解自然价值，努力提高游客的理解和行为规范。如果旅游的利益超过环境代价时，必须采取严厉措施控制游客大批涌入。

资料来源：Adrian Phillips

5.6.2 公共意识、教育、信息以及景区讲解

类型 V 保护区的旅游娱乐与公共意识、教育、信息以及景区解说之类的问题有着密切的关系。尤其是保护区里一项主要利益就是要使游客和当地公众更好的了解并意识到保护自然文化价值的重要性。（详见专栏 25）。

因此，教育的“目标”既是那些住在保护区里的人，也包括那些游客。但是，他们各自的需要则是截然不同的：

对于那些居住在保护区里的人，要培养他们的景观文化意识，保持、唤醒、培养景观文化的自豪感。

在外来文化的影响下，当地人有可能会轻视自己文化传统的重要性。这样又会反过来削弱与文化相关的土地使用方式，以及其它环境遗产赖以生存的生产方式。在不否定人们寻求现代生活

利益的前提下，最好制定教育计划，以振兴文化传统、民间艺术和手工艺技术。这些有助于加强民族自豪感与认同感，同时也提供了又一个收入来源。这样的工作不仅要在学校做（将课程与材料适当融入国家课程设置），还应通过社区培训班，加强成人教育工作。

对于参观者，需要培养鉴赏力，对景区、风景、当地人的鉴赏都是相当重要的，培养一种对自然的崇敬感。

这里，世界自然保护联盟的意见是特别针对旅游和风景区的。意见强调，现有的和潜在的公园游客都需要信息，从简单的保护区地理位置、开放时间和收费指南，到复杂的文化历史、当地生态的解释。游客在参观前，或在参观中都需要有获取信息的渠道。随着他们对该地区的深入了解，游客将会对其自然环境和历史更有兴趣，对当地人的文化更有兴趣。讲解就要满足这方面的需要。精心筹划的讲解应该使成千上万的参观者满意而归。

保护区机构应该制定公共意识、教育、信息和讲解政策。相关政策指南见专栏 27。

专栏 27 旅游、公共意识、教育、信息以及讲解政策的制定指南

这类政策应该：

- ❖ 体现当地公众、参观者和管理者的需要；
- ❖ 既要建立在独特风景特色上，也要兼顾自然与人、过去与现在、有形价值与无形价值之间的关系；
- ❖ 注重提高景观意识，景观责任感；
- ❖ 要有政策传播机制，包括面对面交流（如通过保护区员工），技术以及视听设备（如使用互联网），以及印刷资料（如小册子）；
- ❖ 从游览中心到随意漫游小路，设施要应有尽有；
- ❖ 从参观者所在位置，到讲解中心等都要做到标志明确；
- ❖ 凡是可能，就让当地人做导游，做解说等；
- ❖ 制定解说 / 教育计划。

案例 26 提供了相关实例。

案例 26 坦桑尼亚塔兰及尔 / 曼亚拉腹地——自然保护教育基地

塔兰及尔 / 曼亚拉地区的景观主要由热带珍稀树木、草原、湖泊、沼泽以及洪水泛滥的平原组成。该地区里有曼亚拉湖国家公园、玛朗森林、大面积的玛萨大草原，以及一些小城镇。国家公园以外大多是牧场，或农田。坦桑尼亚国家公园管理局和非洲野生动物自然保护基金会就是在这个中心地区首创了以社区为单位的自然保护区，鼓励公园管理部门和当地公众通过教育和延伸计划，共同关心野生动物保护问题。

在非洲野生动物自然保护基金会和公园管理部门的帮助下，当地公众得到了培训，并授权管理自己的自然资源。许多教育培训活动已经展开，例如参加培训课程，出席管理者和当地群众的技术会，鼓励校际交流。所有利益相关者的培训项目都在大自然中进行。通过各种各样的交流机制，普及了信息，提高了公共意识。视听设备、新闻披露、图书、宣传册和简报，现场演示和展览会等，各种提高特别意识的活动不断涌现。信息瞄准当地的主要群体，目的在于让各种具备一般性常识，在整个保护区树立支持自然保护的良好风尚。此外，由公园员工提供给游客的讲解服务也是非常重要的。

资料来源：Bob Wishitemi

5.7 促进资源可持续性利用的补充政策

类型 V 保护区管理的原则中有一条，即类型 V 保护区应该成为“可持续发展的典范”，以发展的眼光去寻求更大的发展（见专栏 11）。这就是说，政府有意向，管理者促使类型 V 保护区成为可持续发展的“楷模”。尤其是在农业、森林、旅游业利用自然资源方面（见上文）。

但是，从更深层次上考虑，类型 V 保护区在更加广泛的资源利用方面提出了很高的可持续性指南。人们通常倡导的一个普遍做法就是，要想将环境影响降低到最低限度，首先要减少自然资源的使用量，其次是尽可能地反复使用资源，如果不能反复使

用，就将其循环再生。专栏 28 提供了如何将这些原则运用于能源生产与保护、结构、废料管理以及供水等的具体做法。这类促进可持续发展的措施将会提高保护区的环境质量，以及居住工作在保护区里人的生活质量，促进旅游业发展。

目前，这些想法在保护区管理中还是试行阶段，还不够成熟，需要对许多公共政策和个人行为施加更大的影响力，否则这些想法的实现也不可能有保障。因此，提出指南还为期过早。然而，有些国家正在尝试这些想法（例如在英国的英格兰和威尔士，利用政府资金支持这类国家公园新方案）。此外，专栏 28 提出了发展类型 V 保护区新的重要作用，它们可以成为社会寻求进一步可持续发展道路上的先行者。

专栏 28 类型 V 保护区内能源、建筑结构、废物及水资源的可持续发展方向

类型 V 保护区里的资源，特别是能源、建筑结构、废物、水的可持续利用政策包括：

能源：保护区以“碳平衡”为目标，至少长远规划是这样。要求：

- ❖ 将以矿物燃料生产能源变成以可再生资源（如利用太阳、风、海浪、潮汐、地热、农作物废料以及其它形式的生物量源）生产能源。采用这种能源生产方式，保护区的环境特色的不会受到影响（详见专栏 17 和 18）；

- ❖ 能源保护（如鼓励设计者和土地拥有者采用高指南的绝缘措施，全面提高建筑物内能效；

- ❖ 采用营造气候环境，缓解能源消耗的措施（如植树）；
- ❖ 不鼓励使用矿物燃料的车辆，鼓励采用低碳或无碳技术。

建筑结构：最低限度使用资源。要求：

- ❖ 设计结构新颖、功能完善、资源消耗最少的建筑物；
- ❖ 可能情况下，重新使用现有的多余建筑物。

废料：最少浪费。要求：

- ❖ 采取环保型废料收集和处理方法；
- ❖ 采用最新指南，最低限度使用资源，尽可能减少浪费；

- ❖ 鼓励所有的居民、店主、工商企业者、农民、建筑商以及保护区里其它潜在的废料制造者，将可生物降解废料和其它废料循环再生；

- ❖ 减少交通废料处理场，要让废物丢弃者负责处理自己的废料丢弃物。

水：采用高标准管理。要求：

- ❖ 采用洪水最小化的“绿色”技术（如撤除水库中的人工排水设施），结合洪水控制（如任其洪水自然发生而不进行干涉）来综合管理河流水源；

- ❖ 支持家庭和商业革新技术的应用，以减少水资源的浪费和促进水的循环利用；

- ❖ 水源质量依赖于景观保护区内的水源保护，将城镇下游水源适当回流到保护区的水源中。

6 类型 V 保护区管理程序与规划

6.1 引言

为了管理好类型 V 保护区，我们需要采取恰当的程序并进行合理的规划。因为两者关系密切，所以我们只有将两者有机地结合，才能够管理好类型 V 保护区。

本章介绍了在类型 V 保护区管理过程中需要遵循的原则，即参与性、反复性、适应性和灵活性。参与性是指受影响的社区在保护区管理计划的制定和实施过程中应发挥主要作用（详见 6.2）；反复性是指把整个管理过程看成是一个具有闭环反馈结构而不是开环线性结构的周而复始的循环过程；适应性是指在过程中学习，将所学知识运用于管理；灵活性是指在制定保护区的管理计划时应考虑到各种各样地方和国家的特定条件。因此，所有意见不应被视为一成不变的教条，而应被看作适合某个特定条件的一般性的指导准则。

本章把管理计划看作是保护区管理过程的核心，简要概述了管理计划的级别、涉及的范围、形式和内容（详见 6.3）（参见附录 2），提出了在制定保护区的管理计划时应遵循参与性原则（详见 6.4），并描述了适应性管理所需的监控和评估系统（详见 6.5），最后，确立了管理计划与其它相关战略和规划之间的关系（详见 6.6）。

6.2 社区介入与参与

如前所述（详见 5.1），类型 V 保护区的当地居民应该成为类型 V 保护区管理政策关注的主要焦点，但同时他们也是整个管理过程的必要组成部分。因此，陆地景观保护管理在很大程度上不仅是为了当地的社区（即通过运用保护区内的政策来实现），而且还要依靠并通过他们的广泛参与来实施（即通过运用于该地区管理的程序），特别是保护区的居民在管理规划的制定过程中起着至关重要的作用（详见 6.3 和附录 2）。

6.2.1 参与程度统一体

保护区当地居民及其它利益相关者不同程度的参与构成了一个参与程度的统一体。在这个统一体中，包括了从极为有限的参与程度到完全负责的参与程度的各种参与程度。见图 11。

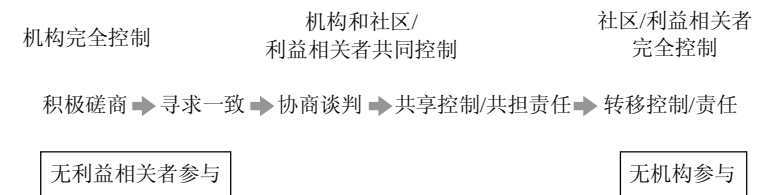


图 11 参与程度统一体（根据波利尼-菲尔莱本德，1997）

对于某一类型 V 保护区管理过程中社区或利益相关者的参与程度，我们都可以沿着参与程度统一体找到某一点与之相对应，当然我们也可以根据具体情况和实际需要来改变管理过程的参与程度。在这一统一体上没有任何一点是“最合适的”：因为，面对不同的情况，需要采用不同的参与程度方案。但是，许多国

① 这些观点来自舍利·阿尔恩斯坦的公民参与“梯形”理论（1969）

家的经验都表明，如果类型 V 保护区的管理方式朝着上图中的右侧方向发展，那么，与利益相关者，尤其是与当地社区的成功合作，将更有利于类型 V 保护区的持久保护。这时，利益相关者就成为了保护区“联合管理”计划的积极合作者。但是，如果沿着统一体向右移动，对于原来掌握大量资源和其它权限的管理方来说，就意味着越来越多的放弃或与他方分享控制权。至今几乎还没有机构管理方十分情愿地，或者说能够做到参与程度统一体最右端所示的完全放权。

6.2.2 联合管理

“联合管理”包含了一些促进利益相关者成功参与保护区管理过程的具体成形的管理技术。现有的类型 V 保护区的管理准则并不能对制定联合管理原则和实践方面已经开展的大量具体的工作做出公平地评判。然而，专栏 29 对“联合管理”给出了定义，并简要地描述了它的一些重要特征。

专栏 29 保护区的联合管理（根据波利尼-菲尔莱本德，2000）

注释：联合管理也被称作参与性、协作性、联合性、混合性、多方、圆桌管理。尽管这些概念会有细微的差别，但是都包含在下面这一“联合管理”的定义中。

“联合管理是指这样一种情形，即：两个或两个以上的当事人就某一特定的地区、区域或自然资源，通过彼此之间的协商谈判、明确规定并保证公平分享管理职能、管理权限及管理职责。”

由此定义，联合管理：

- ❖ 是一种对自然资源的多元化管理；
- ❖ 目的是保护环境，达到生态学意义上自然资源的可持续性使用，并且平等分享与资源相关的利益和分担相应的责任；
- ❖ 是一个在自然资源管理方面寻求“民主”的政治和文化历程；

- ❖ 要想取得成功需要满足一些基本条件，如充分获取信息的途径、组织自由和组织能力、表达需要和关注问题的自由、非歧视性社会环境、承认平等地位和各种观点都有效等；
- ❖ 需要花费大量时间，可能会使所有参与者因为颇费周折而感到沮丧；
- ❖ 但它是一个成熟社会的表现。而在一个成熟社会中，人们都会意识到，自然资源管理才智来源于许多方面（而且还有许多对环境及其发展具有潜在负面作用的选择）。

采用联合管理的方式，并将其作为获取利益相关者完全参与保护区管理计划的一种手段是一项很复杂的工作，需要谨慎对待；尤其在人类居住与工作形成的环境里是一大挑战。然而，尽管要根据当地的情况采取具体措施，还是存在一些鼓励利益相关者参与类型 V 保护区管理计划的基本准则可以遵循。详见专栏 30。

专栏 30 鼓励利益相关者参与类型 V 保护区管理计划准则（根据波利尼-菲尔莱本德，1997）

首先，保护区的管理机构应将利益相关者参与保护区管理计划的动机加以分类，以便引导他们将有关信息传递给利益相关者。应做到：

第一，通过开展以下工作，以确定利益相关者，并为其提供信息：

- ❖ 起草一份现有的和潜在的利益相关者的名单；
- ❖ 对利益相关者及他们各自的需要进行分析；
- ❖ 开展信息交流活动，将有关信息传递给利益相关者；
- ❖ 提供公共关系服务，以和利益相关者交流；
- ❖ 提供公开对话方式，与利益相关者进行讨论。

其次，通过开展以下工作，培养利益相关者的各种能力，建立长期合作关系：

- ❖ 鼓励在每一利益相关者群体中进行有关保护区的问题探讨；
- ❖ 帮助利益相关者群体建立自我组织；
- ❖ 通过会议等形式，建立利益相关者之间沟通的桥梁；
- ❖ 交流成功开展参与保护工作的经验；

- ❖ 加强当地可持续资源管理机构的作用；
- ❖ 建立保护区咨询论坛、保护区委员会或其它类似团体，以便主要的利益相关者可以依托这些团体，对管理机构的工作进行建议，同时也可以促进利益相关者之间的交流（交流的范围可以超出保护区的各项事宜）；

- ❖ 建立解决管理冲突、协商谈判和仲裁等的相关机制或机构；
- ❖ 培训机构管理员工的个人技能；
- ❖ 建立有利于与利益相关者进行协作的法律框架。

最后，通过开展以下工作，采取进一步的措施，鼓励利益相关者的参与：

- ❖ 支持社区自发开展的保护措施；
- ❖ 支持社区自发采取的保护行为，如由当地自然保护志愿者，学校和妇女团体等开展活动；
- ❖ 开展参与保护活动的问题研究，研究利益相关者在保护区的管理政策制定过程中发挥的关键作用；
- ❖ 与利益相关者共同起草以某种参与形式的协议；
- ❖ 设立机构来起草保护区管理协议和制定管理计划——这个机构不同于保护区咨询论坛或委员会（见上），它有相应的决策权；
- ❖ 鼓励当地的机构开展保护区的管理工作；
- ❖ 建立参与监控评估体系，以便利益相关者进行自我有效性评估。

6.3 管理计划地位、范围、形式和内容

6.3.1 管理计划地位

原则上，所有保护区的管理工作都应有计划指导；而这确实是成功开展保护区管理工作的关键。类型 V 保护区管理计划是

保护区整体战略的纲领性文件。因此它是最具代表性的政策文件，应该是保护区其它相关计划与项目的蓝本和框架性文件。

管理计划的目的是激励合作者，同时提供充分的理由以便从多渠道筹措资金。因此，它应能吸引广泛的参与者，不仅包括“合作”组织，而且还应包括许多对保护区有兴趣的机构和团体。它不只是保护区管理机构的内部组织计划，而且也是整个保护区的计划。它的目的在于协调好所有利益相关者对影响保护区管理做出的努力。

所以，管理计划应是一个包容性的文件，旨在达到管理机构、主要合作者和关键利益相关群体三方的高度协调管理。它应明确规定并保证各方相应的职能、职权和职责。

6.3.2 管理计划的范围，形式和内容

（注释：关于管理计划的范围，形式和内容的更为详尽的内容见附录 2。）

类型 V 保护区管理计划的内容千差万别。显而易见，部分发展中小岛国，东南亚粮食种植区，或是一个欧洲古老农场，在管理计划的侧重点上各有不同。况且，不同的管理计划内容反映了不同国家和地区在法律和制度上的差异。但是就某种一般性来说，它们还是有许多共同之处。特别是所有的管理计划都应有明确的长远观点，并通过管理项目来实现。附录 2 提供了可供参考的运作方式。

6.4 管理计划：准备

管理计划的起草过程与本身一样重要。规划的起草过程的确为发展和维护管理机构与关键合作者、个人、利益相关者和其它机构之间的关系提供了机会，而最终的管理计划及其政策的落实离不开他们的支持。计划起草过程同时也为解决利益相关者之间的冲突提供了机会。因此可以说，计划的起草过程在很大程度上决定了它能否最终取得成功。

② 世界自然保护联盟提议 2003 年在这一标准系列中颁布有关保护区管理规划的一般性建议

6.4.1 管理计划循环

管理计划不是孤立的。应考虑到在计划“高”层，会有一些其它策略和计划加入，同时也会有另一些策略和计划流出。关于这一点将在 6.6 中讨论。

通常来说，类型 V 保护区一旦认定，管理计划的起草便开始。但是，颠倒两者的顺序也是可能的。举例来说，法国国家自然公园的管理计划的起草就早于类型 V 保护区的认定。这样一来，当地的社区就可以在类型 V 保护区认定之前就了解了保护区的重要意义，从而有助于正确划定保护区域。无论按照什么顺序，都要有重复循环过程。详见图 12。

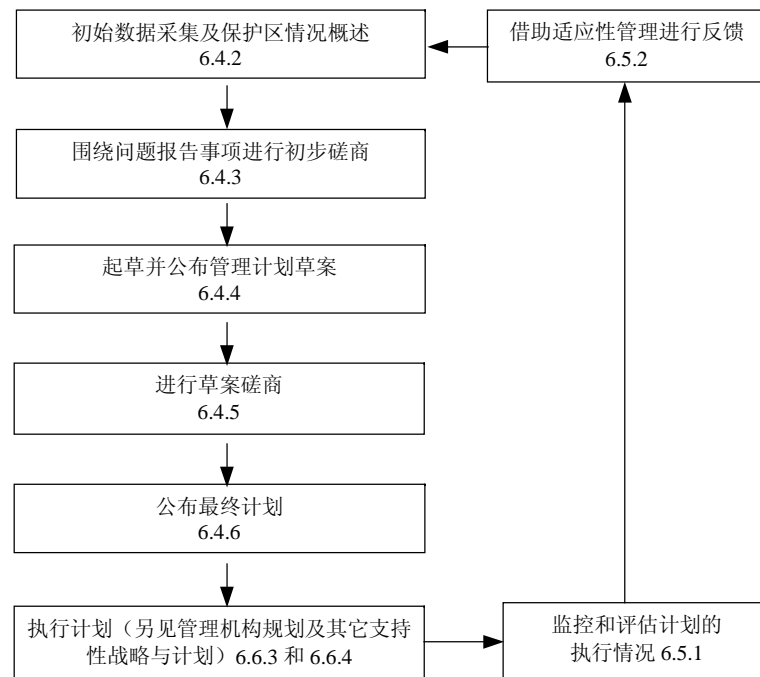


图 12 管理计划循环（参见随后的各节）

6.4.2 初始信息的收集和整理

所有优秀管理计划的基础都是聪明才智的结晶。因此，起草管理计划的初始任务是收集和审阅与保护区管理计划的目的有关的各种现有数据资料，即该区域的自然文化资源，对该区域感兴趣的人（即利益相关者）以及保护区管理计划所面临的各种发展趋势、压力和机遇。由于当地公众是这类所需信息的重要来源，那么这时就应让他们参与进来。经过初步审阅，一份有关保护区概况初步报告就成形了。

“保护区概况”报告是进行类型 V 保护区管理的有用工具。它提供了保护区的环境和自然文化资源的概况，并列出了相关的影响因素。它也涵盖了当地社区社会经济因素的方方面面。起草这样一份报告，也必须看作是管理计划程序的一部分。因此在公布管理计划之前，它应该将其公布，这将有助于编制相关问题报告（见下文）。编制这份报告可能会出现信息遗漏；需进一步采取相应的完善措施。

保护区概况的基本信息是管理计划在重要信息来源。通过定期收集并更新各种实时数据资料，报告提供了一种客观设立目标，监控计划进展，评估计划的各项政策的有效性的方法。使用电子化的方法来实现实时数据资料的更新最为便捷。数据资料的更新与定期监控，评估计划本身关系密切。有些保护区的管理机构每年都要重新审阅这份报告，并用它来监控管理行为（还是不行为！）以及各种问题及其发展趋势（见下文 6.5）。

6.4.3 初步磋商

在启动管理计划的第二阶段的工作之前，需要有初步评估，这项评估要直接包括相关社区。在这个阶段，保护区的管理机构应：

- (i) 向利益相关者传达起草管理计划的意向；
- (ii) 解释计划的必要性；

- (iii) 介绍执行计划的含义，如计划需要针对的问题；
- (iv) 说明利益相关者如何参与计划过程；
- (v) 征集对计划的意见以及计划所包括的内容。

这种初步磋商的基础通常是一个被叫做“相关问题报告”的单一文件。尽管针对听众的报告形式可能各种各样，但不管怎样，它都应该是言简意赅，可读性强，并以各种形式传递给利益相关者。一般来说，当地公众大多不习惯于被征求意见，有的甚至对表达得最为清晰、可读性最强的文件理解起来都有困难。确实，在世界上许多国家，由于文化水平较低，或使用当地方言，需要采取其它方式进行磋商。管理机构有义务深入社区了解情况，但同时也要注意，靠自身的判断力来决定相关利益群体的真实代表性。应该举行会议，与相关利益群体和个人进行面对面的交流，以确定他们充分理解有关事项。这可以通过专题讨论会、非正式讨论、“乡村戏剧”、学校舞台剧、“路演”等形式来实现——但无论采取何种形式，它都应鼓励人们更多地参与。当地的年长者，学校的校长以及其它社区的领导者，将建议机构采取最合适的方式来动员广大民众。正确战略与适宜的预算至关重要。否则，整个参与计划的实施将浪费大量时间金钱的风险，最终将无法实现预定的目标。

一般地说，开展这项工作大约需要抽出三个月的时间。尽管根据某些情况可能需要作出适当调整（例如与当地团体进行复杂的协商谈判时，需要消耗更多的时间）。但是，不要让初步磋商的过程拖得“太久”，以免在相关群体中产生厌烦情绪。

6.4.4 管理计划草案的制定和颁布

起步阶段的信息反馈是保护区的管理机构制定管理计划草案的保障。计划起草阶段大约需要九个月时间，同时还要进一步搜集资料，征求意见，把不确定的问题搞清楚。这一过程结束时，就会出一份草案，广泛发布，进一步征求意见。附录 2 提供了参考性内容。但在起草阶段，最好为搜集公众意见提供更多的选择。

6.4.5 管理计划草案磋商

本阶段的目的是，确保管理机构在计划草案阶段能听到所有相关利益群体和个人的意见，并认真加以考虑。无论采用图 11 中的哪一种管理参与方式，与公众进行广泛的磋商总是必要的。可以采用先初步磋商阶段使用过的类似运作过程（6.4.3）。计划的第一部分（见附录 2），即视野，尤为重要。在草案阶段是最有争议的。宗旨是确保最终计划反映的参与者的各种价值观以及提出的问题。目标是要让参与管理计划的各方都有主人翁意识。专栏 31 介绍了有关磋商过程如何进行的准则：

专栏 31 管理计划草案磋商准则

磋商过程是很重要的，因为它可以激发利益相关者的信心。这需要管理机构采取如下措施：

- ❖ 确定所有的利益相关者（见专栏 29）；
- ❖ 在平等、公开的基础上与他们进行接触；
- ❖ 提供信息性强，明晰度高、便于使用的各种材料；
- ❖ 采用多种文化形式收集意见；
- ❖ 强调提议的草案性质；
- ❖ 随时准备重审任何提议；
- ❖ 完整保存所有讨论意见并详实记录各项接触交流活动；
- ❖ 确保所有会议、材料的要求都能迅速得到回应；
- ❖ 确保每一个意见无论接纳与否都给予考虑；
- ❖ 留有时间余地，避免过程仓促。但也不宜时间过长，以免失去兴趣；
- ❖ 如果计划发生变动，而且可以预见到，改动计划将使那些没有提出改变意见的利益相关者影响更大的，就要进行进一步的磋商；
- ❖ 将磋商的结果反馈给所有提出意见者；
- ❖ 首要的是，把利益相关者视为整个保护区管理计划的重要合作伙伴，而不是障碍。

6.4.6 公布管理计划

最终计划经过六个月努力，可以成文了。通常还需要六个月的时间来完成最后一项工作。这样，从开始到结束总共需要大约两年的时间。

6.5 监测、评估及适应性管理

6.5.1 监测与评估

监测、评估以及通过适应性管理将其产生的结果很好地融入到管理计划的循环过程中，使三者成为保护区管理计划的必要方面，这是一个循环往复的过程，而不是一个线性的过程（见图 12）。因此，整个过程应包括所提出监控和评估计划有效性的各种措施，这一点是至关重要的。对于每一项政策所涉及的范围，都应有相应的目标和措施，对照评估过程，评判绩效（另见附录 2）。

有些问题需要用不断发展的、统一的绩效指标加以考虑。这样一来，就需要搜集通过定期更新的保护区概况资料（详见 6.4.2），这是一种“实时审核”。同样，弄清影响环境和当地社区的最新动向，以及任何可能影响保护区管理的变化，也是很重要的。

在此基础上，就可以制定评估过程指标，用于管理计划的实施，以及实施过程中产生的影响，同时也可对管理机构自身的绩效进行评估。

类型 V 保护区的监控政策与其说在程序上区别于其它保护区，不如说是在范围上有所不同。正如第 5 章所述，类型 V 保护区的监控政策不仅要考虑相关的社会和经济目标，即：那些关系到保护区与当地社区的关系的政策，而且也包括环境目标（见 Hockings *et al.*, 2000）。

6.5.2 适应性管理

监控与评估的主要目的是将吸取的经验教训反馈到类型 V 保护区管理工作中。这就要求管理要具备适应性，管理者要“边干边学”。适应性管理既可以被认为是一种管理方式——反应灵敏、根据条件反射、具有灵活性——也可以被认为是一种管理技术，根据实际情况定期更新和评估政策执行情况。它适用于所有保护区的管理工作，特别是类型 V 保护区，因为它有助于赢得和维护当地社区和利益相关者的信任。

因此，监控与评估的结果应该是管理实践的评判指南。只能是针对某一部门的政策微调。但是，经过至少 V 年但不超过十年时间，监测与评估的结果就应用来对整个管理计划进行较大范围的重新审视，包括对新一轮利益相关者参与度的重新审视。

6.6 支持管理的项目与计划等

6.6.1 其它计划“汇总”

尽管管理计划是类型 V 保护区的核心文件，但在大多数情况下它只是众多影响保护区相关计划和项目之一（见图 13）。相关计划和项目包括以下几种：

- ❖ “高层”计划与部门计划，例如由国家、地区和当地组织制定的计划，对保护区起一定影响（见 6.6.2）；
- ❖ 管理计划中深层次问题计划（见 6.6.3）；
- ❖ 有助于管理机构有效管理自身运作的各种计划和审计报告（见 6.6.4）。

6.6.2 高层计划与部门的计划等

保护区管理机构所拥有的管理权限差别很大（见 7.1）。一般包括：某些直接职责，如保护区自然资源、环境保护以及游客管

理；在其它方面，有相当大的影响力，如土地使用规划；还有些方面，几乎没有什么影响，或根本没有影响（如当地居民的医疗保健，住房和教育）。某些类型 V 保护区的管理机构确实有权控制自身的发展，而其它类型 V 保护区的管理机构对建造物及其地点仅有微不足道的发言权。但没有哪个类型 V 保护区的管理机构能超越法律。所有类型 V 保护区的管理机构都必须考虑国家级和地区级保护规划对其所辖区域的影响。

一般说来，当管理机构拥有的权限越大，尤其是土地使用权及其管理，特别是保护区的管理效率也越高。但无论管理权限如何，类型 V 保护区的管理计划都要服从于国家和地区优先的原则，并以其它策略和计划加以补充，如

- ❖ 区域性发展；
- ❖ 土地使用；
- ❖ 农业；
- ❖ 旅游；
- ❖ 交通。

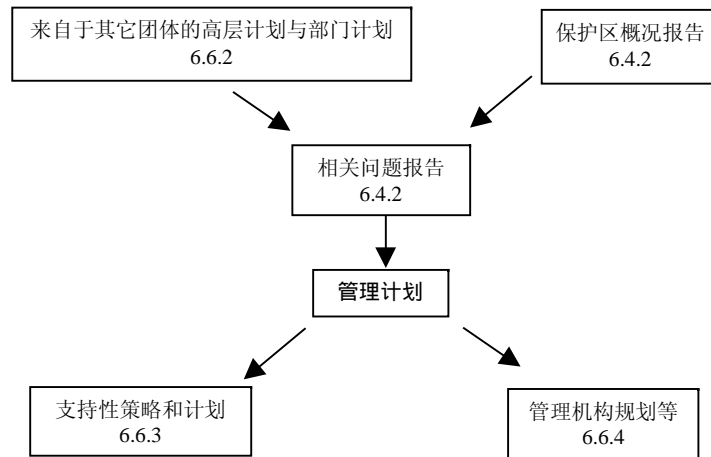


图 13 管理计划与其它计划和策略的关系（略去了反馈回路）

当制定和执行这些计划的责任不完全落在管理机构肩上时，管理机构应尽其全力寻求职能部门的合作。显然，制定一个法律框架将是行之有效的。（见 3.3）最理想的是，职能部门在其战略和计划中认可并体现保护区规划原则（见第 3 章）。此外，某个具体计划所设定的目标应尽可能地体现于其它有关文件所涉及的范围和细节。至少，这些高层计划或部门计划应能认识到保护区的重要性，并意识到要采取特殊政策加以保护。

6.6.3 管理计划中深层次问题的支持性战略

某些类型 V 保护区的管理计划可能需要其它支持性战略来解决各种计划本身无法解决的问题。这类补充性计划或类似的文件所涉及的内容，根据类型 V 保护区的不同而千差万别。可以是：

- ❖ 所有需要非常具体地、用科学方法加以论证的问题，如挽救一些濒危物种，或是某个濒危生境；
- ❖ 涉及某个主题，如农产品市场营销，或为某个历史建筑物的业主提供拨款。这能引起某一特定的利益相关群体的兴趣；
- ❖ 着重于整个保护区的某一个具体部分，如面临特殊问题的海岸线；
- ❖ 针对某一主题，制定独立文件，以吸引公众的注意，或达到市场化的目的。如需要得到个人、公众和志愿者团体支持的讲解策略，或是走网络化发展道路的某一计划。

6.6.4 有助于机构有效管理和运作的机构计划、其它计划及审计等

如上所述，管理计划的宗旨是协调并影响所有对保护区有影响的参与方活动，而不仅仅是涉及管理机构一方。但同时也需要制定特别针对管理机构自身的各种计划，以确保管理机构能够精

心组织，妥善管理，圆满实现管理计划任务。年度预算和工作计划就是两个例子，它们授权把相应的人力和财力投入到具体的项目中，同时配以一套内部绩效考核指标，通过这些指标来衡量整个机构管理运作的效率。

我们可以把预算、工作计划和绩效指标三者有机结合起来，融入到管理机构计划中，管理机构计划是管理机构定期更新业务计划，向公众展示其有效履行职责一种手段。在这个计划中，公司向公众解释其如何运作、设定目标以及需优先考虑的问题，衡量相关达标成果。对那些合作伙伴和利益相关者来说，该计划提供了一个参与和投资的框架。

显然，管理机构计划应源于保护区管理计划。它将为保护区职能机构制定达标框架，计划的准备本身将体现巨大的挑战性。主要有以下几个方面：

- ❖ 根据管理计划的目标对机构管理方自身的绩效进行评估；
- ❖ 向捐赠机构表明，管理机构一直在寻求发挥所获资金的最大价值，并且保护区的各项管理工作一直在有条不紊的进行；
- ❖ 帮助管理机构的合作者、主要利益相关者、当地民众，以及游客明白管理机构是如何运作的，以便对政策目标提出意见；
- ❖ 指导管理机构的员工执行、评估和更新管理计划。

7 类型 V 保护区行政管理手段

7.1 行政管理机构

早在类型 V 保护区 1994 年指南中就已明确指出，没有一个“适用于”所有保护区类型的组织或机构。相反，由于不同国家及其当地的情况不同，组织机构也千差万别。专栏 32 列出了一些可能采用的模式。

专栏 32 一些类型 V 保护区所采用的管理模式

类型 V 保护区的行政管理模式涉及范围很广。例如：

- ❖ 国家或地区服务性机构，如匈牙利国家公园理事会；
- ❖ 地方和中央政府特殊服务性机构，如英国国家公园（见案例 2）；
- ❖ 地方政府一般性服务机构，如英国国家杰出自然优美风景区；
- ❖ 地区和地方利益联盟，如法国国家自然公园；
- ❖ 中央政府、国家公园管理局以及当地群众组织联合管理机构，如尼泊尔的类型 V 保护区缓冲区（见案例 3）；
- ❖ 专门任务小组，如菲律宾水稻梯田（见案例 4）；
- ❖ 非政府组织管理结构，如亚圣露西亚国家信托公司（见案例 11）；
- ❖ 私人领导的管理机构，如（哥伦比亚）盖雷罗保护区；
- ❖ 当地社区管理机构，如南太平洋群岛保护区（见案例 7）。

因此，类似实例举不胜举，专栏 33 对机构成功管理的特点提出了指导性意见。

专栏 33 类型 V 保护区管理机构设置准则

要想成功管理类型 V 保护区，管理机构需要做到以下几点：

❖ 适当授权：这就得回到合法性的基点，只要法律健全，否则管理机构将产生错误预期，从而导致缺乏可行性；

❖ 拥有足够的财力和人力资源：见下文 7.2 和 7.3；

❖ 对保护区的环境、社会和经济情况信息了如指掌：可以采用“保护区概况”报告及其不断更新的信息来实现；

❖ 有望得到政府支持：这需要有健全的法律制度来帮助其获取发展所需的大量资金，并确保政府的所有部门在制定他们各自的计划和进行具体运作的过程中必须考虑到类型 V 保护区的重要性；

❖ 能够与当地政府和中央政府建立长期的合作伙伴关系：在多数类型 V 保护区中，一些重要的职责都是由当地政府（如提供住房或道路）和中央 / 省级政府（如环境保护）共同承担。因此管理机构必须能与两者通力合作；

❖ 能够与所有的利益相关者合作：如上所述，真正的利益相关者参与管理的程度越高，保护区的工作就越有可能得到当地居民的支持；

❖ 致力于不断提升当地社区参与保护区管理的能力。除了利益相关者参与到保护区管理政策的制定以外，更重要的是使当地公众越来越多地参与保护区的日常工作。如前所述，保护区当地的居民才是保护区“真正的管理者”，而保护区的管理机构应尽量培养当地社区自我管理保护区的能力；

❖ 随时为自己的行为负责：这种责任感可以通过多种形式加以培养。它可以通过保护区内的居民直接选举，产生保护区管理委员会来实现。但更重要的是，培养责任感要有透明、公平的运作机制，有协作，有交流、协商的方式，要坚定地致力于适应性管理，要有真正的利益相关者的参与。

❖ 有可信用高的磋商机制的支持：公众（包括非政府机构）组成的管理委员会需要运用各种正式和非正式的手段来与当地社区和其它利益相关团体进行磋商。组建保护区委员会或其它类似机构，广泛吸纳利益相关团体参与磋商（见专栏 30）。

❖ 积极采纳科学和技术方面好的建议：这些建议可以采自雇员，也可以采自正式或非正式的专家顾问委员会，也可以通过与当地的大学建立联系来获得，或通过其它的方式来获得。

7.2 雇员

对于所有的保护区来说，雇员的素质高低对其工作成败起着至关重要的作用。理想的团队应具有以下特征：

- ❖ 由德高望重的专家领导，领导者应具备高超的领导技能，在保护区管理、游客管理或农村发展管理方面经验丰富；
- ❖ 由具有环境保护（生态学、生物学、景观学和考古学等）、经济发展和社会问题等各方面专业知识背景的人士组成；
- ❖ 具有高超的公关技巧，如合作、协商谈判、解决矛盾和沟通交流等；
- ❖ 具有扎实资源和土地使用专业知识，如农业、林业和渔业等方面资源；
- ❖ 精于娱乐业管理，与旅游部门协调工作；
- ❖ 善于经营，特别是在金融管理和创新融资方面；
- ❖ 人员结构应包括野外作业人员（如园区管理人员、社区服务人员和农林业联络人员）和室内办公人员；
- ❖ 有经验丰富的人力资源支持体系；
- ❖ 有技术的支持能力，如信息技术、展示技术和制图技术等；
- ❖ 通过员工培训和职业发展计划，使员工适应管理职责范围。优先考虑培训员工的多学科知识、技巧和技术（如生态学家具备社区参与的知识，林业学家具备良好的沟通技巧，管理者具备良好的业务技能）。

尽管这种多学科的团队只是理想的情况。但是在许多类型 V 保护区，员工素质不可避免地严重不到位。尤其是在那些保护区潜力至今没能得到充分认识和挖掘的地方。然而，我们可以创造一种小型合作团队来加强管理。许多类型 V 保护区通过其它一些途径，得到额外收获——见专栏 34。

专栏 34 提升类型 V 保护区员工能力的准则

提升小型团队能力应考虑下列方法：

- ❖ 寻求野外作业（如园管理员）或室内办公（如接待员）的志愿者。指派团队中一位成员负责培养志愿者的工作能力。刚退休的雇员经常被忽视，其实他们也是潜在志愿者；
- ❖ 发展与当地或国际非政府组织的合作伙伴关系，从长远观点看，这些机构会为保护区的发展提供专业知识；
- ❖ 寻求当地企业的资助，并用这笔资金来借用专业人员（如会计师）完成特定任务；
- ❖ 与当地的旅游企业达成一致意见，由他们向游客提供有关保护区的信息；
- ❖ 鼓励当地的学校和其它机构参与保护与他们有直接联系的保护区工作；
- ❖ 发展与当地大学的合作伙伴关系，把保护区陆地景观作为大学的户外实验室（包括博士生和其它学生撰写论文）。

7.3 财务

与所有其它的保护区一样，类型 V 保护区在资金筹措方面也不断面临挑战。永远也无法筹足完成所有必要任务所需的资金，这点是肯定的。在这种情况下，世界自然保护联盟近来颁布了几条关于保护区筹资的指导性意见（世界自然保护联盟委员会经济工作组，1998—2000 年，Athanas *et al.*, 2001 和 Eagles *et al.*, 2002）。明确指出保护区管理者可以有多种生财之道。例如，游客，国际发展组织的援助和企业的资助。这一点上，类型 V 保护区和其它保护区大同小异，这里就不在复述。但是，类型 V 保护区面临着独一无二的挑战和机遇。

由于类型 V 保护区拥有大量的人口，所以，各种原本用于支持当地经济发展的公共和私有资金也可以用来实现保护区的目标。这类投资通常有潜在的亏损，因为它可能会鼓励对保护区有

负面影响的行为，但只要稍稍做一些调整，结果就会朝积极方向发展。专栏 35 举了几个例子。

专栏 35 类型 V 保护区获得额外资金准则

类型 V 保护区除了能从一般保护区潜在的通常渠道进行筹资，还可以通过其它途径筹措所需资金。例如：

- ❖ 投资当地旅游业基础设施：这一举措会把公共和私人资金引入乡村旅游和农场旅游中（如住宿、商店和其它服务业），从而有利于当地经济的发展，修复当地古建筑，并使游客在享受保护区带给其欢乐的同时，对环境产生尽可能小的影响；
- ❖ 游客贡献：因为在保护区内要为游客提供食宿、购物等服务，所以就要向游客征收“自愿性”税费（即所谓的“游客偿付”或“环境补偿”），或当地旅游税。由此带来的收入可以用于保护区的管理工作；
- ❖ 农业和林业拨款：农业和林业补贴制度体系的运作经常不符合保护区和环境的利益。但现在也有一些（见案例 11）类似补贴直接用于环保，这样就有助于实现类型 V 保护区管理计划的目标；
- ❖ “授权发展”：这一概念是描述这样一个过程：允许开发商在保护区里进行建筑项目，但必要保护好环境，比如植树，或者是出资经办游客中心，或者是捐出土地供保护区使用。尽管这些措施都有一定的风险，但是如果创造性地加以运用，就有可能给环境带来实惠。

保护区有了额外资金和类似财源，再加上原有资金，就能够满足保护区管理计划的既定目标了。这也是保护区经济价值的具体体现，也是划定保护区的具体体现。这样做有望得到当地对保护区以及保护区目标越来越多的支持。

为保护区而“获取”的预算外投资可以是管理机构的额外资金，也可以不是。如果不是的话，这些资金就必须以一种透明度极高的方式入账。其实，所有机构管理的资金都应根据管理计划中的优先等级来分配使用（如通过年度计划和预算来分配），资金的使用都必须得到监控，要登记入账，要有良好运作的财务报告。

7.4 信息管理与信息技术

任何保护区的有效管理都得依靠充分的信息。对于类型 V 保护区来说，前面已经提到，要想进行有效的管理，就要建立信息资料库，内容包括保护区概况，当地民众的社会经济状况，以及自然资源状况和自然资源的使用对自然环境产生的影响等。在编制“保护区概况”报告时会使用到了这类信息。这类信息能有效地支持保护区的管理计划，并且构筑了监控和评估计划执行过程的基础（见 6.5.1）。

搜集有关类型 V 保护区管理良好做法的信息时，应该：

- ❖ 尽可能地随时随地加以存储并用电子化的方式加以分析；
- ❖ 信息应被视为服务于大众，所以，经要求可无偿获取（只有在满足索取信息的时间要求上收取服务费）；
- ❖ 保持信息定期更新；
- ❖ 提供给真正的研究人员和大学研究机构等，一方面为大众利益做进一步分析研究，另一方面鼓励他们与他人分享研究成果。

但是，当涉及社会经济信息时，最好是要得到利益相关者的认可，确定他们乐意将这些信息按前面提到的方式被使用；在某些文化背景下，这样做是不合适的。或者在没有事先征得他们同意的情况下，就公布这些信息，会冒犯他们的隐私保护。

类型 V 保护区的信息技术问题涉及面很广。借助互联网，信息还可以：

- ❖ 用来在国内和国际同行之间交流。世界自然保护委员会类型 V 保护区专门工作组已经为此建立了一个数据库，就在世界自然保护委员会的网页上，网址为 www.wcpa.iucn.org；

- ❖ 用作重要的教育资源；
- ❖ 为对该保护区感兴趣的人提供各种最新信息和解说，包括为游客参观前、参观中，以及参观后的信息服务；
- ❖ 为当地公众和其它利益相关群体提供有关保护区的各种信息，包括所面临的问题，管理过程的进展情况。也可发挥互动作用，以便能够在线收集来自利益相关者的反馈意见。

附录 1

类型 V 保护区管理指南

——节选自保护区管理分类指南（世界自然保护联盟，1994 年，第 22 页）

类型 V 受保护的陆地 / 海洋景观：主要指对受保护的陆地 / 海洋景观的保护和合理开发利用进行管理。

定义

凡陆地，沿海及海域，由于人与自然长时间相互作用而产生的具有审美、生态、文化价值的特色地区，通常具有丰富的生物物种。保护好这类传统的相互作用的完整性对保护和维持这类地区的发展是至关重要的。

管理目标

- ❖ 通过保护陆地 / 海洋景观，继续传统的土地使用方式来保护自然文化相互和谐的作用，确立具体做法，建立体现社会与文化的具体标志；
- ❖ 支持与自然，以及保护社会文化结构相和谐的经济与生活活动；

- ❖ 保护景观与栖息地的多样性，以及相关物种及生态系统的多样性；
- ❖ 减少、阻止规模、性质不当的土地使用；
- ❖ 在保护区质量不受影响的前提下，适当为大众提供休闲娱乐旅游场所；
- ❖ 鼓励科学与教育活动，这将有利于保护区内居民的长远利益，也有利于鼓励大众支持这类环境保护；
- ❖ 通过提供自然产品与服务给当地公众以实惠，改善他们的福利，这类自然产品如森林与渔业产品，服务如清洁水，可持续旅游业创下的收入；

遴选指南

- ❖ 该区域应拥有风景优美的陆地景观 / 沿海和具有岛国风光的海洋景观，适合各种动植物生长的栖息地，呈现独特的、历史悠久的各种土地资源使用传统模式，并有能够从人类定居、风俗习惯、生活方式以及信仰等方面得到见证的社会组织。
- ❖ 该区域应在其正常的生活方式和各种经济活动允许的范围内尽可能地多为公众提供享受保护区旅游消遣娱乐活动的机会。

组织职责

该区域可以是公有，但这样就更有可能包含各种各样的私有与公有制来操纵各种管理权限。这些管理权限应服从于规划级别，受到控制，并得到支持。同时只要情况适宜，也应得到包括公共资金在内的各类资金的财力支持，以确保该区域内受保护的陆地 / 海洋景观和与之相关的当地的风俗习惯、风土人情和人们的信仰能得到长期的维护和保持。

与 1978 年的分类体系相同

陆地景观保护

附录 2

类型 V 保护区管理计划的范围、形式和内容的范围、形式和内容的建议

引言

至今虽然还没有最为理想的起草和制定保护区管理计划的方法，但是有某些一般性原则和共同的思想可供参考。世界自然保护区委员会目前正在加紧制定保护区管理计划的一般性指南，该指南拟在 2003 年颁布。此外，本附录是专门针对类型 V 保护区管理计划提出的建议，是建立在类型 V 保护区专门专家组的实际工作经验基础上的。但有一点要说明，这些建议对于各地类型 V 保护区管理计划的范围、形式和内容既不是在作强制性的规定，也不是起最终的决定作用，各保护区应根据当地情况采用不同的方式。而此次是国际上在该领域首次将各地类型 V 保护区管理过程中积累的经验教训加以整合，从而单独形成一整套相关指导性意见。专家组将十分有兴趣收集这些建议在世界各地类型 V 保护区运作情况的反馈信息。

范围

管理计划是整个陆地景观保护区相关管理文件中最为关键的部分。它包括设立陆地景观保护区的总体目标、具体目标和相关

管理政策。它不仅对职能管理机构有指导意义，也对与保护区管理机构合作的组织、群体和个人有指导意义。它具有内外两方面的作用。它不仅是管理机构的工作计划，更是整个陆地景观保护区的计划。详见下列专栏。

管理计划范围准则（改自乡村委员会，1997）

管理计划应做到以下几点：

- ❖ 从长远角度考虑，设立保护区管理工作远景；
- ❖ 制定保护区可持续性管理的各项战略和政策；
- ❖ 将可持续发展作为各项工作的基础；
- ❖ 考虑源自地区，国家或国际的各项相关政策；
- ❖ 易于与现行的国家及地区的机构组织框架接轨；
- ❖ 鼓励管理工作中的创新和领导才能；
- ❖ 为当地社区的社会经济发展制定可行方案，并创造更多的机会确保当地利益；
- ❖ 为参与和投资保护区的各方提供一个框架，以协调和影响所有与保护区有关的公共、私人和其它团体的活动，不应仅考虑保护区的管理机构本身；
- ❖ 制定保护区管理机构切实可行的工作计划，重点在有效协调好合作伙伴的工作计划；
- ❖ 制定和实施开展合作的各项政策；
- ❖ 明确战略重点，力求简明扼要；
- ❖ 明确优先解决的问题；
- ❖ 处理好人的需求与保护土地和自然资源的矛盾；
- ❖ 灵活适应不断变化的情况；
- ❖ 结果导向性，确定可测评目标，可操作、实现的主攻方向，并以此作为监控、评估以及定期更新的依据。

制定管理计划的任务是非常富有挑战性的。正如这些指南的主要部分所强调的那样，共有意识需要付出巨大努力，去鼓励当地社区、其它公众机构和非政府组织等来支持并参与管理计划的

制定，并就管理计划的各项目标达成共识，从而确保各项政策的顺利执行。

形式与内容

根据以往的经验，管理计划最好由两部分组成：

第一部分：设立远景、有长期战略的总体计划；

第二部分：一系列重在保护区特色、机遇、关注等问题的运作方案。

第一部分的形式与内容

第一部分篇幅不应多于 15~20 页，它设立了保护区的远景目标，即：指明在未来的 20~25 年保护区应如何管理。基于问题报告，这部分应对保护区的管理进行概述，以维护和保护区的特色品质。这种“远景展望”应附有保护区有望实施的更加宽泛的管理原则。这部分计划旨在使管理的目的和方向更加明晰，即：形成保护区未来的远景或“心中蓝图”。真正的挑战在于如何将这一远景变为现实。

保护区概况

概况应简明扼要地描述保护区的主要特性，确定其特别之处，以及未来 20~25 年所面临的主要问题。应把保护区置于国际、国内、地区的大环境内加以考虑。概况应包括与其所具有的自然价值信息——如野生动物，生物多样性以及景观；文化和遗产价值——包括社会经济问题。

概况应能罗列出该保护区的主要自然文化资源，以及主要“环境资本或资产”。这点在“保护区概况报告”中应重点体现（见 6.4.2）。概况是：

- ❖ 一个陆地景观保护区的环境资源储备知识库；
- ❖ 一个为管理计划的制定和评估提供所需信息的系统；
- ❖ 一个对管理中产生偏差及运作有效性进行实时监控的可靠基础；

- ❖ 一个识别环境资源储备重要变化的监控系统；
- ❖ 一个进行重大管理决策的基准。

远景

管理计划应为保护区的各项工作制定一个明晰的远景报告。它是在包括其它机构，主要利益群体和利益相关者，尤其是当地社区在内的各方积极参与下发展形成的。它将以长远的视角来明确未来 20~25 年里该保护区管理计划的主要目标。

远景报告对以下几个问题：

- ❖ 该保护区的特殊自然文化遗产是什么？
- ❖ 25 年后会是怎样？
- ❖ 所产生的主要变化的属性如何？
- ❖ 各种变化的积极和消极意义分别是什么？
- ❖ 变化会带来哪些主要利益？
- ❖ 变化又会带来哪些巨大挑战？

远景报告不必过长，但应做到以下几点：

- ❖ 在读者头脑中留下清晰印象；
- ❖ 从促进可持续性发展的角度，针对当地的社会、经济和环境问题；
- ❖ 描绘发展的总体趋势；
- ❖ 旨在以富于想像力的方式激发各方对陆地景观保护区管理计划工作的支持。

管理计划应具有长远观点，一般为 20~25 年远景设计。但它同时也应包括短期或即期的目标，通常时间跨度为五年。管理计划本身也应该每五年重新审视一下。为了实现远景目标，远景报告与其相关策略之间应该衔接明确，而不能模棱两可。

战略

战略是构成整个管理计划的支柱。因此，应该制定一系列目标和原则来引导类型 V 保护区的管理工作朝着可持续性发展的方向运行。该战略将：

- ❖ 明确保护区内未来 25 年可能发生的重要变化；

- ❖ 说明保护区的管理机构及其合作者将如何应对这些变化，并对其施加影响；
- ❖ 明确主要管理原则（如此 4.2 所述）；
- ❖ 明确优先工作重点；
- ❖ 明确主要问题；
- ❖ 明确类型 V 保护区内易受影响的主要区域。

战略是保护区管理计划的基本原则关键政策的说明。它将明确指出保护区管理计划的主要目标，这将为保护区的重大决策提供框架和指导。可持续发展将成为战略重点关注的问题。

第二部分的形式与内容

第二部分由具体行动计划组成，旨在形成和指导具体工作。它应以第一部分为基础，并通过对利益相关者的调研，明确机遇所在。行动计划是解决各种影响保护区问题具体工作策略和政策。行动计划应分先后主次。

这部分计划涵盖广义战略框架，到具体政策目标。因此明确并评估了保护区的主要管理问题。它需要预测未来变化和挑战，并通过调查提出最佳应对方案。

行动计划所涉及的范围通常包括：

- ❖ 生物多样性保护；
- ❖ 景观保护；
- ❖ 文化遗产保护；
- ❖ 提高社区群众意识计划；
- ❖ 社区发展动议；
- ❖ 旅游业管理；
- ❖ 信息化、解说与教育计划；
- ❖ 林业和渔业管理；
- ❖ 员工培训；
- ❖ 预算；
- ❖ 监控与评估。

只要条件允许，行动计划在计划阶段应独立操作。这确保了管理计划不会成为“一劳永逸”的书面材料，而是在合作者不断参与过程中不断加以更新。

政策与目标

管理计划第二部分中的行动计划应包含明确的、可测评的各项政策。具体目标的制定应该根据实际掌握的信息，即：影响各个政策的趋势，变化的压力以及任何从先前的监控评估所获得的经验教训。这些能起到好些作用，将管理计划的一般目标分解为更加具体的、可以清晰定义的分目标；有助于确定优先考虑的问题；确定目标执行所需的资源；提供监控管理进程的必要信息。

设定明确的政策目标是一项极具挑战性的工作。但它有利于确定并罗列出主要管理问题，并指出它们该如何解决。成功设定管理目标的关键在于确立保护区管理的主要要素或特点，并明确它们之间的关系。

用以表达政策目标的措辞应力求简洁明了，结构性强。结构松散或措辞冗长会给今后的监控与评估带来问题。而且，结构严谨的措辞为界定考核指标打下了良好基础。

设定具体目标和实际主攻方向体现了与合作机构和利益相关群体的共同协作努力的精神，为有关各方分享拥有权和达成一致提供了机会。

各项具体目标应具备应变能力，随时可供评估。例如，随时可获得最新相关信息，并能在具体目标文字中体现。国际事件或国家政治机构的变革的突发性需要制定出新的目标来适应情况的变化。

参考文献

- Aguilar L., Castañeda I. and Salazar H., 2002. *In Search of the Lost Gender – Equity in Protected Areas*. IUCN, Absoluta. San José, Costa Rica.
- Athanas A., Vorhies F., Ghersi F., Shadie P. and Shultis J., 2001. *Guidelines for Financing Protected Areas in East Asia*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Beckmann A., 2000. *Caring for the Land – a decade of promoting landscape stewardship in Central Europe*. Environmental Partnership for Central Europe, Prague, Czech Republic.
- Beltr_n J. (ed.), 2000. *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Bennett A.F., 1998. *Linkages in the Landscape*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Benson J.F., and Roe M. H. (eds.), 2000. *Landscape and Sustainability*. Spon Press, London, UK.
- Beresford M. and Phillips A. Protected landscapes – a conservation model for the 21st century. In *The George Wright Forum*, 2000, 17:1.
- Bernbaum E., 1997. *Sacred Mountains of the World*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, USA.
- Borrini-Feyerabend G., Farvar T.M., Nguingui J.C. and Ndangang V., 2000. *Co-management of Natural Resources*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Borrini-Feyerabend G., 1997. *Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation* (2 vols.). IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Bridgewater P., Phillips A., Green M. and Amos B., 1996. *Biosphere Reserves and the IUCN System of Protected Area Management Categories*. UNESCO, Paris, France.

Brown J., 1998 *Stewardship: an International Perspective in Environments*, 26:1, (Special Issue: Stewardship: An International Perspective). Brown J. and Mitchell B., 2000. The Stewardship Approach and its Relevance for Protected Landscapes. In *The George Wright Forum*, 17:1.

Clark J., 1996. *Coastal Zone Management Handbook*. CRC/Lewis Publications, Boca Raton, Florida, USA.

Conklin H. 1980. *Ethnographic Atlas of the Ifugao: a study of environment, culture and society in Northern Luzon*. New Haven, USA.

Council of Europe, 1998. Landscapes – setting for our future lives, *Naturoopa*, no. 96. Council of Europe, Strasbourg, France.

Council of Europe, 2000. *European Landscape Convention*. Council of Europe, Strasbourg, France.

Countryside Commission. 1988. *Protected Landscapes – Summary Proceedings of an International Symposium*, Countryside Commission, Cheltenham, UK.

Countryside Commission. 1992. *AONB Management Plans – Advice on their format and content*. Countryside Commission, Cheltenham, UK.

Countryside Commission and Countryside Council for Wales. 1997. *National Park Management Plans Guidance*. Countryside Commission, Cheltenham, UK.

Davey A., 1998. *National System Planning for Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

De Klemm C., 2000 in IUCN. *Landscape Conservation Law: Present Trends and Perspectives in International and Comparative Law*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Diehl J. and Barrett T.S., 1988. *The Conservation Easement Handbook*. Trust for Public Land, San Francisco, CA and Land Trust Exchange, Alexandria, VA, USA.

Drost A., 2001. Establishing an International Heritage Corridor in the Champlain-Richelieu Valley. In *Conservation and Stewardship Publication No. 2*, Conservation Study Institute, Woodstock, Vermont, USA.

Eagles P.F.J., McCool S. F. and Haynes C.D., 2002. *Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Everhart W., 1972. *The National Park Service*. Praeger, New York, USA.
EUROPARC Federation, 2001. *Loving them to Death? – Sustainable Tourism in Europe's Nature and National Parks* (revised version). EUROPARC Federation, Grafenau, Germany.

Geoghegan T. and Renard Y., 2002. Beyond Community Involvement in Protected Area Planning and Management: Lessons from the Insular Caribbean. In *PARKS*, 12:2. IUCN, Gland, Switzerland.

Green B., and Vos W. (eds.), 2001. *Threatened Landscapes*. Spon Press, London, UK. Hockings M., Stolton S. and Dudley N. 2000. *Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

ICOMOS UK, 2002. *The Cultural Landscape: Planning for Sustainable Development*. National Trust, London, UK.

IUCN, 1994. *Guidelines for Protected Area Management Categories*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

IUCN, 1994a. *Parks for Life: Action for Protected Areas in Europe*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

IUCN, 1998. *1997 United Nations List of Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

IUCN Commission on Environmental Law, 2000. *Landscape Conservation Law: Present Trends and Perspectives in International and Comparative Law*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Joubert E., and Sulayem M. 1994. Management of protected areas in the Kingdom of Saudi Arabia. *Unasylva*, 176:45, FAO, Rome, Italy.

Kelleher G., 1999. *Guidelines for Marine Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Kothari A., Vania F., Das P., Christopher K. and Jha S., 1997. *Building Bridges for Conservation*. Indian Institute for Public Administration, New Delhi, India.

Lennon J. (ed.), (in print). *Management Guidelines for World Heritage Cultural Landscapes*. UNESCO, Paris, France.

Lucas P.H.C. (Bing), 1992. *Protected Landscapes for Policy-Makers and Planners*. Chapman and Hall, London, UK.

Migliorini, P. Pilot project for the development of organic agriculture and livestock in the regional parks of Tuscany, in Stolton, S., Geier B. and McNeely J. 2000. (qv).

Miller K., Chang E., and Johnson N., 2001. *Defining Common Ground for the Mesoamerican Biological Corridor*. World Resources Institute, Washington DC, USA.

Mitchell B. and Brown J., Stewardship: A Working Definition. *Environments*. 26:1, 1998. (Special Issue: Stewardship: An International Perspective).

Mitchell N., Slaiby B. and Benedict M., 2002. Developing Partnerships with Local Communities for Conservation of Protected Areas in North America: Recent Experience in the United States and Canada. In *PARKS*, 12:2. IUCN, Gland, Switzerland.

Mitchell N. and Buggey S., Category V Protected Landscapes in Relation to World Heritage Cultural Landscapes: Taking Advantages of Diverse Approaches. In *Conservation Study Institute et al., 2001. Landscape Conservation – an International Working Session on the Stewardship of Protected Landscapes*, Conservation Study Institute, Woodstock, Vermont, USA.

Ogden P., 2002. *Guidelines for the Sustainable Use of Agricultural land in the Protected Landscapes of the PHARE Countries*. EUROPARC, Grafenau, Germany.

Oviedo G. and Brown J., 1999. Building Alliances with Indigenous Peoples to Establish and Manage Protected Areas in Stolton S. and Dudley N. (eds), *Partnerships for Protection: New Strategies for Planning and Management of Protected Areas*. IUCN and WWF-International, Gland, Switzerland.

Page R.R., Gilbert C.A. and Dolan S.A., 1998. *A Guide to Cultural Landscape Reports: Contents, Processes and Techniques*. US National Park Service, Washington DC, USA.

Romulus G. and Lucas P.H.C., From the Caribbean to the Pacific: Community Conservation in Small Island States. *The George Wright Forum*, 2000, 17:1.

Rossler M., World Heritage Cultural Landscapes. *The George Wright Forum*, 2000, 17:1.

Salm R., and Clark J., 2000. *Marine and Coastal Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Sandwith T., Shine C., Hamilton L. and Sheppard D., 2001. *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Sarmiento F.O., Rodriguez G., Torres M., Argumedo A., Munoz M. and Rodriguez J., Andean Stewardship: Tradition Linking Nature and Culture in Protected Landscapes of the Andes. *The George Wright Forum*, 2000, 17:1.

Stolton S., Geier B., and McNeely J., 2000. *The relationship between nature conservation, biodiversity and organic agriculture*. IFOAM, Germany.

Tuxill, J. L. and Mitchell N.J. (eds.), 2001. *Collaboration and Conservation: Lessons Learned in Areas Managed Through National Park Service Partnerships*. Conservation Study Institute, Woodstock, Vermont, USA.

Tuxill, J.L. (ed.), 2000. *The Landscape of Conservation Stewardship*. Marsh-Billings-Rockefeller National Historical Park, The Woodstock Foundation, and the Conservation Study Institute, Woodstock, Vermont, USA.

UNESCO, 1999. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. UNESCO, Paris, France.

UNESCO, 2002. Draft Revised *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. UNESCO, Paris, France.

Tilburg D. M. (ed.), 2000. *Landscapes and Sustainability – Proceedings of the European workshop on landscape assessment as a policy tool*. ECNC, Netherlands.

Weber R., Butler J. and Larson P. (eds.), 2000. *Indigenous Peoples and Conservation Organisations*. WWF/US, Washington, USA.

WCPA Economics Task Force, 1998. *Economic Values of Protected Areas – Guidelines for Protected Area Managers*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

WCPA Economics Task Force, 2000. *Financing Protected Areas – Guidelines for Protected Area Managers*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Von Droste B., Plachter H. and Rossler M. (eds.), 1995. *Cultural Landscapes of Universal Value: Components of a Global Strategy*. Fisher Verlag, Jena, Germany.

World Conservation Monitoring Centre (WCMC), 1987. *Protected Landscapes: Experience around the World*. IUCN, Cambridge, UK.

WWF Scotland, 2001. *Stewardship of Natural Resources*. WWF Scotland, Abernethy, Scotland, UK.

Zbicz D., 2001. Global List of Complexes of Internationally Adjoining Protected Areas. In Sandwith *et al.*, (2001) – see above.

