

IUCN 保护区最佳实践指南丛书

评价有效性 ——保护区管理评估框架

Evaluating Effectiveness
A Framework for Assessing the
Management of Protected Areas

作者 Marc Hockings (WCPA 管理有效性专家组)
Sue Stolton
Nigel Dudley (WWF/IUCN 林业改革项目)

丛书主编 Adrian Phillips



9-62

中国环境科学出版社

评价有效性

——保护区管理评估框架

作者 Marc Hockings (WCPA 管理有效性专家组)
Sue Stolton

中国环境科学出版社·北京

北京市版权局著作合同登记号

图字: 01-2005-2916

Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas

Copyright: © International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources

All rights reserved

图书在版编目(CIP)数据

评价有效性——保护区管理评估框架 / (英) 菲利普斯 (Phillips, A.)

主编: 蒋明康, 丁晖译. —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. 评… II. ①菲… ②蒋… ③丁… III. 自然保护区—管理—评估—指南 IV. S759.9-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 039837 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 北京中科印刷有限公司

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 4.625

字 数 120 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

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根本原因。

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。

前 言

当我们步入 21 世纪时，几乎 1/10 的世界陆地表面是某种形式的保护区——国家公园、自然保护区、风景名胜区和荒野地以及广阔的和越来越多的海洋保护区网。对于世界政府和保护组织而言，这是一个令人瞩目的成就，显示了其对生物多样性保护、环境服务功能的维持、文化价值的保护以及美学和伦理学价值的重视。

因此，更引人关注的是认识到我们对保护区状况的了解何其之少，远逊于我们通常对事物的了解程度，如农业用地的健康、商品林的生长率和鱼类的储量变动等。这不仅是出于学术上的兴趣。我们对保护区认识的贫乏表明许多保护区处境不佳，受到各种影响。在某种情况下，其至关重要的保护价值存在丧失的危险，其他的保护区仅徒有其名，即所谓“纸上公园”——仅存在于地图上而在现实中从未真正得到落实。

无疑，我们一方面要建立新的保护区，另一方面采取努力对保护区实施有效管理，两者不可偏废。因此，人们对于监测和评价保护区有效性，并将结果用于改进现行管理的兴趣正在不断地增加。这并不像听起来那么容易。“保护”包括了许多价值和方面。保护区质量的丧失可能以多种形式出现。有效性需要从不同方面测度，从保护区的地位和保护区设计的方式到管理行动的结果和保护区综合保护状况。评价需要在不同水平开展，从快速评价到详细的监测研究以反馈到适应性管理。

IUCN 世界保护区委员会建立了管理有效性专家组研究这些

议题并为其起草战略。本书是世界各国专家 3 年努力的顶点。本书以昆士兰大学的 Marc Hockings 和英国剑桥世界保护监测中心进行的早期工作为基础，并且得到 IUCN/WWF 林业改革项目、WWF 荷兰办公室、WWF 森林和生命运动、WWF 和世界银行联盟和世界遗产公约在全世界举办的一系列专家研讨会成果的补充丰富。因此，编者汲取到许多专业知识。

本书为评价管理有效性提出了框架，但不应该成为所有评价系统的束缚。我们承认，依据需求和资源，需要不同的响应。框架也包括了建议采用的工具，工具也作为发展评价方法的基础。我们希望通过帮助专业人士和其他希望评价保护区管理的人士，根据各自情况制定最适当的评价和监测系统，从而达到该报告促进保护区更有效管理的目的。如果存在着一致的手段并遵守某些基本的操作原则，不同保护区之间的比较、教训的分享和评价利益的最大化将可能更容易。

本书的第一篇建立了建议框架的理论和方法。尽管在概念上，系统具有潜在的通用性，但它需要适应不同的情况，从能够具有成熟的记录和统计系统的富裕国家到仅有必需的较简单手段的贫穷国家。

本书的第二篇包含的 6 个案例研究，显示了不同的评价方法在澳大利亚、刚果盆地、中美洲和南美洲的实际应用。

致 谢

本书由 IUCN 出版, 编者是 Marc Hockings, Sue Stolton 和 Nigel Dudley, 本书得到 IUCN 世界保护区委员会管理有效性专家组成员(保护区管理小组)重要的评论和帮助。本书以 Marc Hockings 的 1997 年编写的原始材料为基础, 它是过去 3 年中专家组与其他合作伙伴召开的研讨会和开展的示范研究的主题。我们也感谢对本书作出贡献、提出观点、建设性批评和建议的人士。

管理有效性专家组由来自 17 个国家的代表组成, 他们在保护区和保护区管理领域都具有广泛的经验。其成员是:

联合组长:

Marc Hockings, Natarajan Ishwaran

保护区管理小组:

Marc Hockings, Gary Machlis, LinPei-wang, Sam Kanyamibwa, Robbie Robinson, Michael Green, Shekar Singh, Helder de Faria, Wahjudi Wardoyo, Hal Eidsvik, Arturo Izurieta, Sue Stolton, Mike Alexander, Jose Courrau, Kath Shurcliff, Stig Johansson, Glenys Jones

保护区设计小组:

Bob Pressey, V.B Sawarkar, Bruce Mapstone, Gustavo Fonseca, Pedro Rosabal, Nicasio Vina Davila, Bernhard Schoen, Richard Cowling, Arlin Hackman

管理有效性专家组的工作得到了世界保护区委员会主席 Adrian Phillips 教授, 澳大利亚世界保护区委员会副主席 Lee Thomas, IUCN 保护区项目其他员工, 特别是 David Sheppard 和 Pedro Rosabal 的一贯支持。

如果没有全世界众多对本书编撰作出贡献的机构所表示出的兴趣、给予的合作和支持, 专家组将无法实现工作计划, 包括本书的编写。感谢 WWF 森林与生命运动、IUCN/WWF 林业改革项目、WWF 和世界银行联盟、WWF 荷兰办公室、昆士兰大学、德国技术合作公司 (GTZ) 和联合国教科文组织世界遗产中心慷慨的支持。本书的出版也得到了卡迪夫大学、澳大利亚环境部和 WWF 的支持。

我们也感谢在讨论稿和修改过程中提出建议批评和建议的人士, 特别 Jamie Ervin, Michael Green, Jeremy Harrison, Arturo Izurieta, Natajaran Ishwaran, Bill Jackson, Glenys Jones, Sam Kanyamibwa, Adrian Phillips, Robbie Robinson, Pedro Rosabal, Roger Sayre and David Sheppard。书中的观点、错误和遗漏由本书的编者承担责任。

Marc Hockings, 昆士兰大学
Sue Stoltod 和 Nigel Dudley, 顾问

目 录

前言	iii
致谢	v

第一篇 框架和指南

1 导言：关于管理有效性	3
1.1 什么是管理有效性	4
1.2 为什么保护区管理评价是重要的	5
1.3 谁对管理有效性有兴趣？他们想知道什么	7
1.4 近期保护区管理有效性监测的趋势	8
2 评价管理有效性的框架	12
2.1 管理循环和评价	12
2.2 使用 WCPA 框架评价管理有效性	15
2.3 评价保护区管理有效性的过程指南	17
3 框架的应用——工具箱	19
3.1 需要什么类型的评价	19
3.2 如何报告和提交评价	25
3.3 需要什么样的指标	27
3.4 开发评价系统	28
4 指标的详细描述	31
4.1 要素 1：我们现在的位置	31
4.2 要素 2：规划：我们的目标	35

4.3 要素 3: 我们的需要.....	38
4.4 要素 4: 过程: 我们怎样达到目标.....	41
4.5 要素 5: 产出: 获得什么结果.....	44
4.6 要素 6: 结果: 我们得到什么.....	46
5 不同水平下框架的应用.....	49
5.1 单个保护区水平评价.....	49
5.2 主管机构评价 (国家水平评价)	49
5.3 国家和国际水平	50
5.4 记录有效性数据的全球性系统.....	51
5.5 谁应该参与	52
6 结论.....	54
附录 1 与 IUCN 保护区管理分类有关的潜在指标.....	56
附录 2 过程和产出指标评分系统	64

第二篇 案例研究

案例 1 在基于结果的管理评价中取得的经验	
——以澳大利亚塔斯马尼亚野生生物世界遗产地为例 ..	73
案例 2 WWF/CATIE 方法的发展和应用	84
案例 3 喀麦隆 Dja 保护区的管理有效性	91
案例 4 巴西保护区管理有效性评价	100
案例 5 保护区监测管理: 中美洲地区行动	
(PROARCA/CAPAS)	106
案例 6 快速评价和确定优先领域的方法	112
参考文献.....	126
术语表.....	131

第一篇 框架和指南

1 导言：关于管理有效性

本书的目标是使用当前能获取的最佳实践为评价保护区的管理有效性提供框架和指南（见专栏 1.1 对术语的讨论）。文中所述的框架和成分评价工具可用作建立单个保护区或有关保护区系统的评价方法学。

专栏 1.1 术语：评价、评估和监测

Sander（1994）在项目评价标准中定义评价为“对象（如项目或工程）价值和优点的系统调查”，同时定义评估为“依据与对象相关的某些变量，确定对象地位的活动”。Thorsell（1982）定义评价为“就保护区管理而言，对项目的工作、有效性、效率和适合性作出判断并使用这些判断改进管理有效性的过程”。

本文中，评价和评估可以相互替代。我们已经定义评价为“根据预定的标准（通常是一系列标准或目标），对实现程度的判断和评估，包括建立保护区的目标”，尽管这种评估依赖的信息可以有许多来源，但监测在提供支撑评估的本底数据方面具有特别重要的作用。

监测是就特定的目标，对环境的一个或多个成分根据预定的时间和空间方案并使用可比较的数据收集方法重复观察的过程（Meijers，1986）。监测可用于随时间改变的环境参数。在本书中，重要的是认识到监测不仅应关注外界自然环境和社会环境的状态，还应关注管理活动和过程。

（见术语表）

1.1 什么是管理有效性

通常，管理有效性包括三个方面：

- ❖ 设计与单个保护区和保护区系统有关的问题；
- ❖ 管理系统和过程的适合度；
- ❖ 保护区目标的完成情况。

专栏 1.2 管理有效性的成分

设计：包括单个保护区和保护区系统的设计，重要的内容是：单个保护区的大小和形状，缓冲区是否存在和管理，保护区之间的联系，生态代表性，保护区达到其功能的适当性。失败的设计能导致保护区产生问题：过小而不够有效，碎化，隔离，以牺牲其它生境为代价保护数量不适当的一种生境，留给适应环境改变的余地不足，需要运用差距分析等技术帮助评估设计成功性。

适合度：着眼于如何开展管理，管理如何正确地应对挑战，如规划、培训、能力建设、社会关系和实施。适当性不仅考虑是否有充分的管理，也考虑管理过程和行动是否恰当。失败的管理包括完全没有实施〔即所谓的纸上公园（paper parks）〕和由于不正确的工作重点以及不正确的开展管理等战略性失误。交流取得的教训对管理成功特别重要。

目标完成度：评估保护区是否达到其预定的目标。手段包括生物性指标（如关键种是否生存、复苏和衰退）和社会指标（娱乐用途和当地居民对保护区的态度）。如果偷猎者正在消灭物种或大气污染正在毒害敏感的动植物，那么即使是设计良好，拥有足够训练有素、敬业的员工保护区也将不能达到目标。

管理有效性需要纳入议题，重要的背景信息包括保护区的生物学和文化意义、受到的威胁、遭受威胁时的脆弱性。

1.2 为什么保护区管理评价是重要的

评价是必不可少的，因为保护区面对许多威胁。评价不是一种发现问题的简单方式，但是评价对确定事件改善的时间是重要的。评价管理有效性应包括在管理者控制下和超出管理者控制的情况，这种手段有利于对威胁和管理的缺乏产生一系列响应，包括从基于单个保护区的行动到广泛的政治和政策评估。

人们希望评价管理有效性的原因很多，同时，这些原因是正当的。人们可以要求不同的技术和不同程度的细节。资助者、决策者和自然保护的游说者可能利用结果强调问题、提出优先行动，或者通过管理机构促进更好的管理政策和实践。管理者可能希望利用评估结果改进工作或者把工作成绩向上级部门、政府或外界有利害关系的机构（人）汇报。当地社区和其它有利害关系的机构（人），包括民间团体需要确定他们利益获得考虑的程度。

评价通常有以下三个用途：

- ❖ 促进适应性管理；
- ❖ 改善项目规划；
- ❖ 促进可说明性。

实际上，评价结果通常用于多种方式，管理者改进其工作所使用的信息（适应性管理）也能用于报告（可说明性）或者作为教训被其它人士用于改进将来的规划（项目规划）。

无论评价用于什么目的，评价应基本上看作帮助管理者开展工作的工具，而不是一种监视管理者或因工作失误惩罚管理者的系统。评价必须用于支持管理者并看作管理过程的正常部分。但是，资助机构、非政府组织和其它组织有法定的权利知道保护区是否正在实现其预定的目标，应当承认，评价结果也不可避免地用于管理者为自己进行的辩护。

适应性管理：首先，评价应视作管理过程的正常部分，适应性管理以循环式管理过程为基础，而不是以直线式管理为基础，