

IUCN 保护区最佳实践指南丛书

保护区 国家系统规划

National System Planning for Protected Areas

作者 Adrian G. Davey

丛书主编 Adrian Phillips



中国环境科学出版社

IUCN 保护区最佳实践指南丛书

保护区国家系统规划

作 者 Adrian G. Davey
丛书主编 Adrian Phillips

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：01-2005-2915

National System Planning for 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

保护区国家系统规划 / (英) 菲利普斯 (Phillips, A.) 主编;
王智, 刘祥海译. —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. 保… II. ①菲… ②王… ③刘… III. 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 039834 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 2.625

字 数 70 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，是由世界各个国家、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 and 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、重建立轻管护”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。

编者的话

这是 IUCN 世界保护区委员会 (WCPA) 出版的全新最佳实践指南丛书的第 1 卷, 是与英国卡迪夫大学城市与区域规划系所属的环境规划研究室合作编写的。

WCPA 作为 IUCN——世界自然保护联盟的重要部分, 是由约 1 300 名保护区专家所组成的世界性组织。它的成员以志愿者身份致力于提高保护区的规划管理水平。卡迪夫大学城市与区域规划系是英国规划类专业中的佼佼者, 在有关环境问题的研究和教学上具有极高的国际声誉和良好形象。两个机构通力合作编写和发行一套世界保护区最佳实践指南丛书。初步拟定以三年为期, 由从 WCPA 组织抽来的专家编写, 一年出版两次。每部独立出版的指南将由一个主要作者负责起草, 通常有一个任务组协助, 最后交由 WCPA 内的同行进行审查。该系列将对世界范围内的保护区所面临的主要问题探讨: 未来的指南将讨论诸如保护区的经济效益, 海洋保护区, 旅游业与保护区, 保护区财政以及培训等话题。

这套指南可供所有与保护区决策和实践的相关者使用, 不仅包括实际操作者和各级政府的决策者, 还包括非政府组织和学者, 以及国际基金机构等。通过指南的出版发行, WCPA 和卡迪夫大学希望能够增进人们对保护区的管理需求和实际管理水平的认识。

作为丛书编辑，我非常乐于收到读者的反馈意见。

Adrian Phillips

WCPA 主席

乡村和环境规划教授

城市与区域规划系

英国卡迪夫大学

致 谢

本指南是由澳大利亚堪培拉大学的 Adrian Davey 编纂的。一个由 Bruce Amos (Parks Canada), John Hough (UNDP), Kathy Mackinnon (世界银行), Lota Melamari (坦桑尼亚国家公园), Pedro Rosabal(IUCN), David Sheppard(IUCN)以及 George Stankey (俄勒冈州立大学) 等人组成的项目指导委员会广泛参与了此项工作。此外, Jeffrey McNeely (IUCN), Adrian Phillips (WCPA), Murray McComb (Parks Canada), Stuart Chape 和 Clive Marsh (老挝人民民主共和国世界自然保护联盟), Bruce Davis (WCPA) 和 Larry Hamilton (WCPA) 等人也做出了重要贡献。

前 言

保护区对于维护生物多样性以及实现广泛的社会目标来说至关重要。在当今世界范围内，保护区正在迅速增长：近数十年来，无论是被保护地区的数量还是面积都有了实质性的增长。然而在许多地方，如何保证用合适的管理来获得潜在的效益依然是主要问题所在。

一些国际组织如 IUCN——世界自然保护联盟——特别是它的世界保护区委员会（WCPA，前 IUCN 国家公园和保护区委员会——CNPPA），在从事着国际性保护区管理协调工作。然而，我们最大的需要是保障国家层次保护区的完整性和有效管理。这本指南概括了在进行国家层次保护区系统规划时所需处理的主要问题。

系统规划是对整个保护区系统的设计，它覆盖了一个国家中所能发现的所有生态系统和群落。该规划应确定保护区的目的范围，帮助平衡不同的目标。它也应明确系统各成分之间的关系——即地区与地区之间，保护区和其他用地之间，以及不同部门和社会相关各层面之间的关系。它还要帮助揭示保护区发展与经济发展其他方面的重要联系，以及不同投资者之间如何相互作用和相互合作以促进对保护区的有效而持久的管理。最后，系统规划应该在建立有效的保护区国家系统过程中，用于确定优先工作重点的一种方法。

本指南明确了系统规划和生物多样性公约之间的联系，适合于各级政府和其他部门在履行公约第 8 条（关于原地保护）时使

用。指南也是根据 IUCN 最近采纳的保护区管理类型的范围而制定的。它强调必须依靠我们的判断来提出相关问题，认清推动因素，并根据一个国家的现行情况就系统规划的详细程度和战略方向做出选择。由于世界各国因各自的自然、经济以及社会状况而不同，因此这类建议应具有普遍性。所以这套指南旨在为国家层次系统规划提供一个广阔的框架，而不是回答国家层次上所产生的每一个问题。

缩略语和缩写词

CITES	濒危野生动植物种国际贸易公约
CNPPA	原为 IUCN 所属的国家公园和保护区委员会， 即现在的世界保护区委员会（WCPA）
GEF	全球环境基金
IUCN	世界自然保护联盟（国际自然与自然资源保护 联盟）
NGO	非政府组织
Ramsar	拉姆萨湿地公约（具有世界意义的水禽生境湿 地公约）
UN	联合国
UNEP	联合国环境方案
UNESCO	联合国教科文组织
WCMC	世界保护监控中心
WCPA	IUCN 所属的世界保护区委员会
WWF	世界自然基金会

目 录

编者的话.....	iii
致谢	v
前言	vi
缩略语和缩写词.....	viii
1 导言.....	1
1.1 指南的适用范围和目标.....	1
1.2 保护区, 生物多样性公约和系统规划.....	2
1.3 IUCN 保护区管理类型.....	5
2 系统规划.....	11
2.1 什么是系统规划	11
2.2 为什么要进行系统规划.....	13
3 保护区系统.....	15
3.1 系统的特征	15
3.2 系统成分及相互作用.....	20
4 系统规划的范围.....	24
4.1 信息	26
4.2 类型、概念和定义.....	27
5 成功实施系统规划的要求	30
5.1 社区参与和协商	32
5.2 资助	34
5.3 承诺和政治支持	34

5.4 机构	35
5.5 培训	37
5.6 合作	38
6 典型系统规划纲要	39
7 制定系统规划的过程概要	41
8 实施.....	43
9 监测和评估.....	44
附录 1 《生物多样性公约》，第 8 条，就地保护	46
附录 2 保护区类型和管理目标	48
附录 3 实例.....	54
附录 4 参考文献.....	63

1 导言

1.1 指南的适用范围和目标

指南是建立在最有效知识基础之上的清楚表述，用来为特定问题提供相关指导。设计本书的目的就是为了提供这样的表述，以帮助规划一个国家的保护区系统。但是，由于问题与问题间的相关程度因具体情况而定，而且各国国情又相差甚远，所以指南不应被视为“定律”。相反，它们为亟待处理的问题提供了一个概观，并且讨论了解决问题的可能方案，目的是鼓励读者质疑，而不是提供一种有关系统规划开发的“食谱”式的方法。

指南适用于以下读者：

1. 国际、国家、地区以及当地的政府或非政府保护区机构的决策者；
2. 各层次间接参与（或其行为影响）保护区工作的决策者和相关利益者；
3. 资助机构和其它投资者；以及
4. 保护区从业者和世界范围的 WCPA 成员。

因为读者对象范围较广，指南侧重于决策上的指导而非实际操作，并且就保护区的内容和必要性为读者提供预备知识。

指南参考了大量文献（将在下一节论及），它综合了 IUCN 和 WCPA 以及它们在世界各地的合作机构，自 1992 年在加拉加斯召开的第四次世界公园会议以来，所召开的多次会议的成果。指南尽可能做到简洁明了，旨在日后对其进行评估和进一步完善。

1.2 保护区，生物多样性公约和系统规划

IUCN 将保护区定义如下：

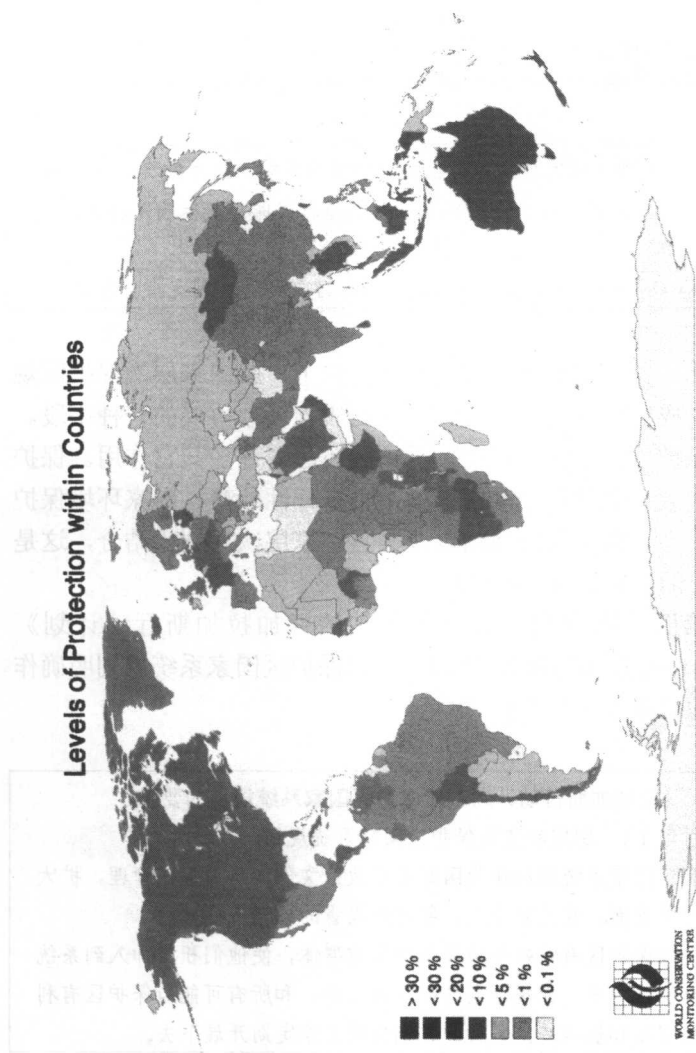
专栏 1 保护区的定义

“保护区是指通过法律或其它有效途径，对某些特定陆地/海洋地区进行管理，维持其生物多样性，保护其自然资源和相关文化资源”（IUCN 1994a）。

世界上现有 30 300 多个保护区，总面积超过 1 320 万 hm^2 ，占世界陆地总面积的 8.84%（Green and Paine, 1997）。近几十年来，保护区无论是在数量上还是面积上都有了巨大的增长，约 2/3 的保护区是在过去的 30 年中建立起来的。在此期间，拥有保护区的国家的数目也在增长。这些趋势反映了人们对环境保护以及对环境问题的政治意义的关注正变得日益深刻和广泛。正是这种关注，导致了 1992 年《生物多样性公约》的签订。

总的来说，虽然保护区在近期发展迅猛（见地图 1），但其管理水平却没有得到相应的提高。随着陆地或水域被划为保护区，围绕这些地区的获得、使用和管理所产生的矛盾并没有得到解决（有些地方甚至加剧了）。近几年来，经济上的萧条和困惑使得这些问题越发成为焦点。

保护区要得以生存，就必须得到广泛的公众支持。如果人们的根本需要得不到满足，保护区就无法存在。土地使用和资源管理上的冲突、不平等以及负面影响，并不仅仅因为该地域成为保护区就轻易消失。政府部门及相关机构在建立保护区时，保护区边界通常不仅反映了他们所要保护的环境类型，还反映了对所有权、管理权和使用权等因素的考虑。由于这些原因，保护区的规划和管理不应被孤立地对待，而应该和别的地区的使用和管理协调发展。保护区的长远成功应被看作是对更具可持续性的发展模式的总体追求。



地图 1 各国保护区发展水平 (世界环境保护监测中心)