

IUCN 保护区最佳实践指南丛书

为和平与合作的 跨界保护区

Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation

作者 Trevor Sandwith, Clare Shine,
Lawrence Hamilton, David Sheppard

丛书主编 Adrian Phillips



中国环境科学出版社

为和平与合作的跨界保护区

作 者 Trevor Sandwith
Clare Shine
Lawrence Hamilton
David Sheppard
丛书编辑 Adrian Phillips
译 者 曹学章 蒋明康

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：01-2005-2917

Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation

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

All rights reserved

图书在版编目(CIP)数据

为和平与合作的跨界保护区 / (英) 菲利普斯 (Phillips, A.) 主编;
曹学章, 蒋明康译. —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. 为… II. ①菲… ②曹… ③蒋… 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 039836 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 4.25
字 数 110 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

保护区对于地球上的生命来说极其重要。它们保护着生物和文化的多样性，有助于改善当地居民的生计，为大量土著居民提供家园，为社会带来无穷的益处。由于世界变得越来越拥挤，对自然资源的压力在增加，因此，人们越来越认识到这些地方对人类未来的重要性。但是，为什么要特别关注跨界保护区，即那些涉及到跨国之间或国家内部的一条或多条边界的合作的邻接保护区（adjoining protected area）？

目前，人们已经普遍认识到，自然保护计划不能是仅仅针对特定某个点的，而必须是在一个更宽广的尺度上，即在国家或地区尺度上。植物和动物并不认识国界，也不能识别大量威胁它们的因素。显然，21 世纪的生物多样性保护战略必须强调关于共有生态系统和其他保护重点的跨界合作。

在 1997 年开普敦跨界保护区会议上，时任南非环境事务与旅游部部长的 Pallo Jordan 博士在开幕辞中，形象地表述了其基本原理：

“南部非洲的河流被数个国家共有。19 世纪的一些政客在地图上划定的国界线，使得我们的山脉没有终止在国境线上。风、海洋、雨和气流并不认识政治边界。地球环境是全人类和天地万物的共同财产，一个国家发生的问题不仅影响其邻邦，而且影响远离其边界的许多其他国家。”

许多国家已经在应对这种挑战。正如本指南所报道的，近年来跨界保护区的数量增长迅速。1988 年，仅有 59 组被国界所分

开的邻接保护区。到 2001 年，其数量已增至 169 组，包含 666 个单个保护区。此类保护区中，许多已有适当的合作安排：真正的跨界保护区。尽管这是一个好的趋势，但仍需进一步巩固经验。

除了有利于生物多样性保护，跨界保护区还可在促进国家之间的合作和了解中发挥重要作用。它们的确有助于促进争端的和平解决。在世界的许多地区，跨界保护区在架设国家之间和人民之间的桥梁中已经起到重要的作用。然而，到目前其经验尚未系统地分析过，其中的教训也还没有去总结。

为了引起对跨界保护区的保护和安全利益的更多关注，IUCN 的世界保护区委员会（WCPA, World Commission on Protected Areas）在几年前对这一重要课题启动了一项工作计划。本书代表了该行动进行到高潮时的内容，以及 1997—2000 年间在开普敦、博尔米奥（Bormio）和 Gland 举行的会议所做的工作。同时，本书也是 WCPA 和 IUCN 环境法委员会（CEL, IUCN Commission on Environmental Law）之间、IUCN 和许多合作方之间的主要合作努力的成果。IUCN 特别要感谢意大利政府、意大利发展合作署（the Italian Directorate General for Development Co-operation）。它们是这些会议的主要资助者，而且鼓励世界各地的跨界保护区事业。没有它们的支持，本指南无法出版。

David Sheppard

IUCN 保护区计划处处长

序言

IUCN 在促进跨界保护区在生物多样性保护、和平与合作中的作用方面进行了开创性的工作和持续的努力，对此表示祝贺。同样极其鼓舞人心的是，近年来，世界上许多国家建立了此种联系，来源于地方社区、政府、自然保护和旅游组织、双边和多边援助机构、私营机构和非政府组织的支持不断出现。

目前，世界经济体系是高度竞争性的和以市场为基础的，在获取长期国外直接投资方面，许多发展中国家近年来被大量地排斥在外。国际捐赠机构越来越强调，为了经济持续增长，发展中国家必须创造和维持一个可达到这一目的的投资环境。跨界保护区则满足了这一需求，它为私有和公共机构合作者提供了新的机会，有助于恢复投资者的信心（尤其是在非洲这样一个往往被看作缺少透明度、缺少责任感、陷于依赖综合症的大洲）。

我本人的经历表明，跨界合作行动是一种达到地区一体化、在一个以前不可能的尺度上保障陆地景观水平达到一定高度的战略方法。2000年5月12日，博茨瓦纳总统费斯图斯·莫哈埃（Festus Mogae）和南非总统塔博·姆贝基（Thabo Mbeki）正式打开世界上第一个正式认定的跨境公园——卡拉哈迪（Kgalagadi）跨境公园，标志着这一工作跨出了一大步。卡拉哈迪跨境公园将博茨瓦纳的大羚羊国家公园（Gemsbok National Park）（面积 28 400km²）和南非的喀拉哈里沙漠大羚羊国家公园（Kalahari Gemsbok National Park）（面积 9 591km²）集成为一个整体，控制和管理系统统一，游客可以自由地跨越两国的国境线。

但是，博茨瓦纳和南非在其各自区域内仍保持领土的完整和不同的法律制度。这样一个高层次的政治许诺有助于跨界保护区的建立（无论是在非洲还是在世界的其它地区）。事实上，在南部非洲地区，目前有 4 项已获通过的协定，以及其他一些正在制定中的、将加强部分世界上最重要的生物多样性热点地区的保护并对地区经济发展作出重要贡献的协定。

本指南集合了从近年来跨界保护区发展工作中得来的重要观点和教训，我希望自然保护管理者从本指南中获益。

John Hanks

保护国际跨界自然保护部

南非开普敦

致 谢

本书是 IUCN 的两个委员会——世界保护区委员会 (WCPA) 和环境法委员会 (CEL) 合作的成果。本指南的材料来源于 WCPA 召集的三次会议：南非开普敦附近的 Somerset West (1997 年 10 月)，意大利博尔米奥 (1998 年 5 月)，瑞士 Gland (2000 年 2 月)。这三次会议建立在 1995 年由 WCPA 和澳大利亚山脉国家公园 (Australian Alps National Parks) 共同主办的一次研讨会基础之上，那次研讨会分析了 18 个国家的 33 个保护区管理者介绍的跨界合作经验。

本书由 Trevor Sandwith、Clare Shine、Lawrence Hamilton 和 David Sheppard 编辑，得到了 IUCN 保护区计划处的 Pedro Rosabal，IUCN 环境法中心的 Charles di Leva 和 Francoise Burhenne-Guilmin 的支持。为博尔米奥和 Gland 研讨会出力的有：Faisal Abu-Izzeddin, Milena Bellini, Carlos Chacon, José Cisneros, Rob Davies, Juliet Fall, Alfredo Guillet, Sam Kanyamibwa, Annette Lanjouw, Kathy Mackinnon, Gonzalo Oviedo, Patrizia Rossi, Tom Rotherham, Alberto Salas, Johanna Sutherland, Richard Tarasofsky, Renier Thiadens, Alvaro Umana, Samson Werikhe, Arthur Westing 和 Nattley Williams。提供进一步的材料和对草稿提出意见的有：Salman Abu-Rukun, Gerardo Budowski, Juan Castro-Chamberlain, Javier Claparols, Eliezer Frankenberg, Linda Hamilton, John Hanks, Elizabeth Hughes, Judy Oglethorpe, Alison Ormsby, Peter Schachenmann, 特别是 Adrian Phillips 和 Hanna Jaireth。除提出

有用的意见外，Dorothy Zbicz 慷慨地提供了列于附录 1 中的邻接于国境线的全球保护区名录。UNEP-WCMC 提供了这些地区的最新地图^①。

本书所提出的理念是一项长期科学和咨询过程的结果，该过程从一开始就由意大利政府通过意大利发展合作署支持，包括对会议和后续工作的资金和技术支持。许多组织也支持了 1997 年的南非会议，包括：和平公园基金会（the Peace Parks Foundation）（南非）、联合国教科文组织人与生物圈计划（UNESCO Man and the Biosphere Programme）、美国国际开发署（USAID）、美国国家公园管理局（United States National Park Service）、美国国务院、世界银行（环境部）、WWF、AVIS 汽车出租公司（AVIS Car Rental）、Nedbank 有限公司（Nedbank Limited）、SANLAM、南非航空公司（South African Airways Corporation）、Stellenbosch 农民酿酒有限公司（Stellenbosch Farmers' Winery Limited）、Syfrets 有限公司（Syfrets Limited）和 Lord Charles 宾馆。

本书出版的资金由以下机构提供：意大利政府通过其外交部，美国内政部，荷兰外交部，世界银行，保护国际，以及 IUCN 和卡迪夫大学。

① 译者注：本次中译本未收录该地图。

缩略语

CEL	IUCN 环境法委员会
CITES	濒危野生动植物国际贸易公约
CMS	迁徙性动物物种保护公约
GEF	全球环境基金
EIA	环境影响评价
GTZ	德国技术合作公司
ICRC	国际红十字会
IUCN	世界自然保护联盟
MAB	联合国教科文组织人与生物圈计划
MOU	谅解备忘录
NGO	非政府组织
PA	保护区
PPA	IUCN 保护区计划处
Ramsar	关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约
SADC	南部非洲发展共同体
TFCA	跨境保护区
TBPA	跨界保护区
TBR	跨界生物圈保护区
UN	联合国
UNEP-WCMC	联合国环境规划署世界自然保护监测中心

UNESCO

UNHCR

WCPA

WWF

联合国教科文组织

联合国难民事务高级专员办事处

IUCN 世界保护区委员会

世界野生生物基金会

目 录

编者的话.....	iii
序言	v
致谢	vii
缩略语.....	ix
1 引言与定义.....	1
1.1 背景	1
1.2 定义	3
1.3 和平公园的目标	6
1.4 和平公园的认定标准.....	6
2 保护区的跨界合作.....	8
2.1 国际邻接保护区联合体的数量.....	8
2.2 惠益	8
2.3 跨界行动如何开展.....	9
2.4 边界的类型	15
2.5 不同的方案	18
3 良好的实践指南.....	21
3.1 共有价值的识别和提升.....	22
3.2 当地居民的参与和受益.....	24
3.3 决策者支持的获取和维持.....	27
3.4 协调与合作行动的促进.....	29
3.5 规划和保护区发展的协调.....	34

3.6 合作协议的制定	37
3.7 资金保障的获取	39
3.8 进展的监测和评估.....	41
3.9 紧张局势或武装冲突的处理.....	44
4 和平时期和武装冲突时期跨界保护区准则草案	47
第一部分 导言性条款.....	49
第二部分 基本原则与义务.....	51
第三部分 跨界保护区的建立和管理	52
第四部分 武装冲突时期的跨界保护区	57
第五部分 武装冲突后的跨界保护区	59
第六部分 促进和加强遵守准则的措施	60
附录 1.....	64
附录 2.....	89
附录 3.....	94
附录 4.....	99
附录 5.....	106
附录 6 参考文献.....	111

1 引言与定义

1.1 背景

全世界有许多这样的情况：两个或多个被国界或国内行政界分开的邻接保护区之间长期相互影响和合作。人们早就认识到，这些地区具有国家之间和平合作的象征价值和协同或联合保护管理的实际好处。为纪念加拿大和美国之间和平和友谊的悠久历史，强调自然和文化的联系，早在 1932 年就命名了 Waterton-Glacier 国际和平公园。最近，有几项创新工作探求了发展此类联系的潜力：不仅通过跨界保护区（TBPA, transboundary protected area）（其中一些可作为一个整体由所涉及的国家或地区进行管理），而且还有不涉及保护区的跨界自然资源管理（Griffin, 1999）。本书考虑这样的具体情况：该地区已有（或可以有）涉及保护区的跨界合作，以及自然保护与和平合作都是该地区的重要目标。同时，该书也包含跨界保护区形成的过程与和平公园（Parks for Peace）的概念。

1997 年以来，作为加强在生物多样性保护，冲突预防、解决与调和，以及地区可持续发展方面的地区合作的一种手段，IUCN 一直在推动和平公园工作。该项工作是在 IUCN 的世界保护区委员会（WCPA）、保护区计划处（PPA）、环境法委员会（CEL）