

IUCN 保护区最佳实践指南丛书

保护区 管理规划指南

Guidelines for
Management Planning
of Protected Areas

作者 Lee Thomas
Julie Middleton

丛书主编 Adrian Phillips



9. 9-62

3

中国环境科学出版社

保护区管理规划指南

作 者 Lee Thomas
Julie Middleton

丛书编辑 Adrian Phillips

译 者 陈红梅 喻惠群

中国环境科学出版·北京

北京市版权局著作合同登记号

图字: 01-2005-2920

Guidelines for Management Planning 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

保护区管理规划指南 / (英) 菲利普斯 (Phillips, A.) 主编;
陈红梅, 喻惠群译. —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陈… ③喻… 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 039833 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: zongbianshu@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 3.625

字 数 98 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

管理规划是确保保护区的管理迈向正确道路的必不可少的一步。在我们步入 21 世纪, 面临越来越复杂的公园和保护区管理情况时, 尤为如此。保护机构或规划制定者仍然不能完全了解包括当前最佳实践在内的、理想的保护区管理计划的必要步骤。因此, 看到两位资深保护区管理规划专家编著并出版这样的一本书, 甚感欣慰。

过去, 管理计划的制定通常只是由一些专业人士来完成。他们受所隶属机构的要求, 对相关信息进行研究、阐释, 并依据自己的专业知识设计最佳的保护区管理方案。事实上, 有些保护区管理计划制定者甚至没有对保护区域做过调查。现在, 由于保护区面临的情况已越来越复杂、旅游业对保护区的开发利用, 以及人类对保护区资源的使用等诸多原因, 原先的做法已不可能再持续下去。对保护区管理规划来说, 最关键的因素一方面是让各有关方面的相关人员尽可能地参与计划的制定过程; 另一方面, 则是制定出所有关心保护区的使用和可持续发展的人士一致同意并且能够遵照执行的管理目标。因此, 很高兴地看到本书中, 将意见征询阶段——尤其是针对当地社区居民的部分——作为管理计划制定过程中的一个重要阶段。

必须认识到, 规划的准备是一个既耗资又耗时的过程。虽然在此过程中, 可以走捷径, 但这么做最终会对保护区造成损害。承担保护区管理活动的机构应尽最大努力制定出周密的计划文件, 使保护区避免因战略性指导方向的缺乏而遭受长期的损害。

过去，管理规划的重点几乎总是放在生物学、生态学、自然及文化方面。根据本书中的内容，管理规划所涉及的范围远不止于此。对于管理计划制定者来说，这些仅仅是管理工作的开始，需要考虑的方面还包括：保护区开发利用的类型、组织机构对保护区的各种安排、由保护区带来的不同种类的经济服务、经济效益以及保护区为区域外带来的效益。

新的千年刚刚开始，很高兴看到本书为管理规划带来了一个崭新的开端！在此，我谨向该书的出版表达诚挚的认可和赞同！

Kenton Miller
世界保护联盟主席

致谢

在本书编著出版之间，Kathy Mackinnon 女士及世界银行都给予了大力协助，在此，世界保护联盟、卡迪夫大学以及本书编者向他们表示诚挚的感谢！

在本书编写过程中，参考了诸多文献，引用了大量相关数据、资料。在此，谨向这些文献的作者及相关机构表示感谢！正是以他们集体智慧的结晶为基础，本书才得以对保护区管理工作做出进一步的探索；也正是参阅了书后列出的大量著作文献，本书才得以顺利完成编写工作。

此外，感谢所有参加本书的初稿审阅和校订修改工作的人员。没有他们的努力，这一工作是不可能完成的。

作者简介

Lee Thomas IUCN 世界保护区委员会副主席。获工程学学士、工商管理学硕士学位。研究方向：保护区管理。1987—2002年，担任澳大利亚国家公园高级顾问。工作领域涉及陆地和海洋保护区的管理及管理计划制定工作。

Julie Middleton 获生态学学士、森林资源管理学硕士、环境与发展科学硕士学位。曾在苏格兰信托投资公司工作六年，为公司所投资的保护区、风景区及文化旅游区制定管理规划的工作。现受雇于南非一家咨询公司，为公共部门就政策、经济及管理提供咨询。

目 录

前言	iii
致谢	v
作者简介	vi
1 简介	1
2 定义和背景	3
2.1 保护区	3
2.2 管理规划	5
2.3 预算	6
2.4 时间需求	7
2.5 目标管理	7
2.6 管理计划	8
2.7 和管理计划相关的其它计划	9
2.8 为何要制定计划	11
2.9 立法、法规或其它要求	12
2.10 管理计划的益处	13
2.11 国家或区域计划以及整体策略的实施	15
3 管理计划的准备和实施要取得成功必须满足的要求	17
3.1 引言	17
3.2 计划准备过程中所要采取的步骤	18
3.3 计划的表述、风格及内容	19
3.4 计划实施所必需的环境	22

3.5	计划实施所必需的资源、能力及所承担的责任	23
3.6	计划制定和实施过程中所面临的问题	25
3.7	计划的简略形式	27
4	管理计划制定过程	28
4.1	过程概况	28
4.2	管理计划的筹备	30
5	相关人员	71
5.1	为何涉及相关人员	71
5.2	何人参与计划制定过程	72
5.3	参与方式	74
5.4	征询过程	75
5.5	参与方法	77
5.6	以社区为基础的规划	80
6	管理计划制定过程的国际方式	83
6.1	世界遗产地的管理	83
6.2	拉姆萨湿地	84
6.3	联合国教科文组织生物圈保护区	86
6.4	受国际或区域性协定保护的保护区	86
6.5	跨界保护区管理计划	87
7	简略规划	88
	附录：角色、职责和技能	90
	参考文献	96

1 简介

何谓保护区管理计划？为何需要这样的计划？

简单地说，保护区管理计划就是将某一时间段内实施于保护区内的管理手段、管理目标及决策框架进行明确规定的文件。计划的规范性或强或弱，这取决于它们的使用目的及所需达到的法律要求。计划的制定过程、计划的管理目标及实施标准通常在立法中确认或者由保护区的管理者特别设立。

管理计划应将保护区的重要特征或价值、所需达到的管理目标及所要实施的保护措施进行简明扼要的阐述。同时，它也需要有足够的弹性，以应对在计划实施过程中出现的不可预见的突发事件。为了指导计划的实施，管理计划的相关文件可能还包括更详细的涉及分区规划、来访者行为管理、商业行为管理等方面的内容。然而，管理计划是其它所有计划参照的首要文件。而且，在其它计划实施过程中，如产生疑问或条款内容冲突，必须遵照管理计划实行。

管理计划制定过程的复杂程度取决于以下因素：保护区的目标、目标实现的风险程度、需要考虑的利害方面、有关各方对保护计划制定过程参与的程度以及在保护区外的相关问题。无论管理规划是简单还是复杂，为了引导计划制定的过程，并确保所制定的计划是一个全面而有效的文件，必须采纳合理的规划原则。这些指导方针以世界上许多地方的最理想的实践行为作为基础，为保护区管理者提供了一个工作范例，供他们在实践中思考并根据各自的需求及实际情况而不断完善。

本书以较早出版的本系列书籍所获经验和建议为基础，并加以归纳，同时也参考了其它文献（见参考文献）。总结了最佳实践系列的前几卷中所提到的做法之后，本书将阐述具体的保护区管理指导原则。

本书主要内容如下：

第2章：介绍基本概念和定义。

第3章：解释成功管理规划的要求。

第4章：描述保护区管理规划的步骤。

第5章：阐述为了吸引人们参与管理规划需要做的工作。

第6章：详述管理规划的相关国际标准。

第7章：描述在不可能采用管理规划全过程时所采用的简略规划过程。

附录探讨了管理规划所涉及的相关人员所担当的角色以及责任。

这些管理规划实施准则大部分已被中央、省或地方政府在实际管理中所采用。但是，人们也认识到，越来越多的保护区的管理责任也和其它的一些组织机构相关。实际上，许多国家的非政府机构，如个人、社会团体、当地居民等其它力量已越来越多地参与到保护区的建立和管理中。尤其要指出的是，尽管许多社区的努力不被权威认可，他们实际上已经对某些区域实施了长期的管理，这些区域实际上已具备保护区的种种特征。因此，“保护区机构”或“保护区部门”的概念应该被适当延伸。本书所提到的准则将适用于所有的保护区，不考虑实施管理的主体是何种组织机构。

第5章是本书尤为重要的一章，它阐述了社区和相关各方对管理规划的参与过程。这些力量的参与是管理计划成功实施的基础。一个称职的决策者对于结果总是至关重要的。因此，吸收那些最终受益于计划的人来制定管理计划无疑是一个开放的、良好的实施步骤。在整个管理计划制定过程中对于这一章的内容请务必多加关注。

2 定义和背景

2.1 保护区

IUCN（国际自然与自然资源保护联盟）将保护区定义如下：

“通过法律或其它有效手段，致力于生物多样性、自然资源以及相关文化资源保护的陆地或海洋”（IUCN 1994）。

根据管理目标的不同，保护区可以被归纳为以下六种类型：

类型 I 主要为了科学研究和荒野地保护（Ia 严格意义的保护区，以及 Ib 荒野区）。

类型 II 主要为了生态系统的保护和娱乐（国家公园）。

类型 III 主要为了特殊自然特征的保护（自然纪念物保护区）。

类型 IV 主要为了通过管理干预对生境和物种加以保护（生境/物种管理区）。

类型 V 主要为了陆地/海洋景观的保护和娱乐（陆地/海洋景观保护区）。

类型 VI 主要为了自然生态系统的持续利用（资源管理保护区）。^①

尽管每一种保护区都有其独特的管理目标，但所有保护区的共同之处在于，必须制定详细周密的计划确保达到最理想的管理成效。

除了保护生物和文化的多样性，许多保护区还有着重要的社会和经济功能，这是人们广泛认可的。这些功能包括保护分水岭、

① 详细解释参见《IUCN 保护区管理分类指南》（1994）。

土壤和海岸线,提供自然产品供人们可持续使用以及支持旅游业和娱乐项目。许多保护区还住有居民,他们有着自己的传统文化和知识,这些也是需要保护的重要特征。很多保护区都有多重目标,因此,人们在制定计划时就必须考虑如下一些因素:社会偏好和价值取向(不仅为今天的人们,也要为将来的世代代而考虑)、组织结构和障碍、哲学观念、知识的不同表现形式以及人们对于“什么是重要的”这一问题的不同观念。正是由于要考虑如此之多的因素,制定保护区管理规划是一项极具挑战性的工作,但同时,它对于自然和文化资源的管理保护又是至关重要的。

表 1 保护区新范例

主题	过去的保护区	现在的保护区
管理目标	❖ 为了对其进行保护而建立 ❖ 为了保护庞大的野生动植物系统以及自然景观而建立 ❖ 为保护参观者和游客的利益而管理 ❖ 被视为野生动植物保护区 ❖ 管理只是为了保护的目的	❖ 也为了社会和经济的目标而管理 ❖ 往往由于科学、经济以及文化的原因而建立 ❖ 管理时更多地考虑当地居民的利益 ❖ 其价值视“野生动植物保护区”的文化意义而定 ❖ 管理同时还为了恢复和复原
行政归属	归属中央政府管理	由许多合作伙伴及相关力量合作管理
当地居民	❖ 违反当地居民意愿的规划和管理 ❖ 不考虑当地居民观念的管理	❖ 为当地人利益和他们共同管理,某些情况下由当地人管理 ❖ 为满足当地人的需要而管理
深层背景	❖ 单独发展 ❖ “岛屿”式管理	❖ 作为国家、地区和国际体系的一部分而规划管理 ❖ “网络”式发展(严格保护区、缓冲地带与绿色走廊形成网络)
观念	❖ 主要被视为国家资源 ❖ 仅被视为所在国的问题	❖ 也被视为社区拥有的资产 ❖ 也被视为国际社会共同关心的问题
管理方法	❖ 只考虑短期效益的反应式管理 ❖ 从纯技术角度管理	❖ 从长远利益出发的适应式管理 ❖ 管理时同时考虑政治因素
资金来源	由纳税人支付	由多种渠道支付
管理技术	❖ 由科学家和自然资源专家管理 ❖ 由专家领导	❖ 由掌握多种技能的个人管理 ❖ 运用当地人的知识技能

资料来源: Phillips [in print].

近年来,针对保护区管理活动出现了更广泛且包罗万象的管理办法。表 1 正体现了这一发展趋势。

2.2 管理规划

关于什么是管理规划,有多种定义。从根本上说,它是管理计划制定所遵循的一系列总的步骤方法。该过程自 20 世纪中期应用于某些发达国家的保护区管理,现正在全世界推广使用——成功的程度各有不同。这是一个“工具”,为管理者和其它感兴趣的相关方面就保护区现在以及未来的管理活动提供指导。其有效性取决于大量因素,这些因素将在以后的章节中逐一详细讨论。

作为管理活动的工具,规划帮助保护区管理者明确、并赋予管理者在管辖区域内的管理权力。正如专栏 1 中所显示的那样,管理规划是一个过程——而并非一个单独的事件。该过程并不会随着最终管理计划的出台而结束,尽管这份计划文件是非常重要的。理想的实际做法是对计划的有效性进行实时监控。通过监控获取的结果,又继而被用来对既定的管理目标和管理方案的适合程度进行反思。这个由管理规划的反馈构成的循环过程会有助于既定管理计划的调整,使它不至于偏离正确的轨道;或者,通过监控获得的重要信息可用于制定一新版本的管理计划——这主要是指计划文件为法定文件,在有效期内不能轻易做出修改的情况。

既然管理计划是管理规划的最终结果,计划的制定过程就远比一般的“手册”复杂得多。为确保规划的成功,资源、技能以及组织系统方面都有一定的要求。这些问题在以后的章节中都有详细的讨论。