

跨界保护区与和平公园的基本含义及其应用

王献溥, 郭柯

(中国科学院植物研究所, 北京 100093)

摘要: 跨界保护区是保护区的一种特殊类型, 而和平公园是跨界保护区的一种特殊类型。随着国家之间以及一个国家的不同行政管理区域之间在经济、社会、政治和环境保护工作中深入合作的迫切要求, 这类保护区正在蓬勃的兴起。该文主要对它们的形成和发展作一个简略的介绍, 期待引起国内从事保护生物多样性工作的同事和有关方面对它的关注。

关键词: 保护区; 跨界保护区; 国家公园; 和平公园

中图分类号: Q948 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-3142(2004)03-0220-04

Basic implication of transboundary reserve and park for peace and their application

WANG Xian-pu, GUO Ke

(*Institute of Botany, The Chinese Academy of Sciences, Beijing 100093, China*)

Abstract: Transboundary reserve is a special type of protected area, and park for peace is a special type of transboundary reserve. Along with the urgent needs of economic, social, political works and environmental conservation between different administrative regions of a country, they are spring up vigorously. The paper is mainly to make a sketchy introduction to their formation and development, and to expect to draw attention of referred aspects.

Key words: protected area; transboundary reserve; national park; park for peace

在许多国家之间的边界线上植被保存得较好, 它们常常在维护物种生存和生境保护方面起着重要的作用。当前, 在国家之间友好合作的呼声日益高涨和人们的生态意识不断提高的情况下, 通过建立保护区并加强合作, 使之成为特殊的跨界保护区, 从而充分地发挥这类土地在生物多样性保护中的作用, 就成为加强世界生物多样性保护及其组成成分持续利用的一项重要任务(Arens等, 1995; Hamilton等, 1996)。据报道, 截止2001年底, 全球已建立了跨界保护区169处, 包括了113个国家的666个保护区(Sandwith等, 2001; Zbicz等, 1997; Zbicz, 1999)。同样, 在一个国家不同行政区域之间, 也有

类似情况存在, 虽然其性质与国家之间的情况有区别, 但其跨界特点也有许多共同之处。实践证明, 一个国家不同行政区域之间要建立跨界保护区, 都存在许多困难, 何况要在国家之间建立跨界保护区, 难度就更大了。但是, 形势的发展和客观的要求如此迫切, 因此, 不能不对这个问题有所考虑。本文就拟专门探讨一下这个问题。

1 跨界保护区

1.1 基本含义

跨界保护区是保护区的一种特殊类型, 是从生

收稿日期: 2003-06-23 修订日期: 2003-08-20

作者简介: 王献溥(1929-), 男, 研究员, 广西浦北人, 植被生态学和保护生态学专业, 主要从事热带、亚热带植被和保护区的分类与有效管理研究。

态系统的完整性方面考虑,由处在国家之间或一个国家内部不同行政区域之间边界的若干保护区,使这些保护区能够通过不同形式的合作管理来达到更好的保护效果和更高的预期目标。各方保护区的行政边界、土地和各种资源的所有权、管理权和其它一切制度均保持不变。可以看出,合作是跨界保护区的核心内容和先决条件,没有合作就构不成完整的跨界保护区了。如果要给它一个科学定义的话,可以说,跨界保护区是指主要致力于生物多样性及其它有关自然和文化资源的管护,并通过法律或其它有效手段,合作管理跨国家或国家内不同行政区域边界陆地或海洋若干保护区的总体(Hamilton,1997)。

1.2 跨界类型

1.2.1 国家间的边界 这涉及到边界各方的语言、文字、文化、政治、经济和法律的差异。跨界合作比较困难,需要开展长期的耐心的协商,等待时机,才能取得共识,签署合作协议,特别是处在敌对或关系紧张,彼此难以协调的情况下更是如此。

1.2.2 国内不同行政区域之间的界线 一般说,国内不同行政区划界线各方的合作不应有太大的困难,但是涉及到经济利益和各行政区域有关的政策不一致时,合作也是困难的,特别是在一些联邦制国家和不同民族聚居区表现尤为突出。

1.2.3 海洋界线 不少相邻国家的海域还未最终确定一致同意的海洋边界,许多海岸国家还建立了自己的专用经济区。陆地生态系统类型的界线相对的比较容易确定,而在海洋环境下就困难多了。海洋生态系统总是相互联系的,而其功能常依赖海岸和海洋洋流、水文情况和陆地不同活动所调节的复杂生态过程。海洋垂直的差异较之水平差异更为重要。有必要了解这些高度动态的生态系统的特点,以便在建立和管理海洋跨界保护区时进行有效的合作。

1.2.4 其它类型界线 有许多其它类型“界线”,为了保护的目的需要其合作,例如加勒比海和太平洋的许多岛国就是这样,可能需要促进区域合作,才能更好地实现跨界合作。有些河流和湿地,由于水文情况的联系,也应该在一个综合的方向上去管理。沿着候鸟迁移的固定路线、水路和连绵的山脉,也需要协调,以便促进共同的物种种群的合理保护和管理。

有些“界线”可能是由组织机构造成的,愈来愈多的保护区不由政府部门,而由地方、非政府组织、本地社区、公司企业和企业家经营,合作也必须听取他们的意见。这种纵横的联系也构成了一定的“界

线”。跨界合作需要各方能力的相互配合,力量强的一方是否愿意帮助较弱的一方,这常常也可能构成一线“边界”,产生合作的障碍。总之,各方不同部门所采用的技术和方法都应该交流,利用各种各样的途径,制定不同的合作方式。

1.3 跨界合作的水平和形式

1.3.1 合作的水平 (1)通讯水平:合作的保护区有不同方面的通讯联系,一年至少召开1次联席会议,信息有时得到共享,彼此可能有影响的行动常互相通告。(2)咨询水平:彼此通讯联系比较频繁,一年至少有3次联席会议,至少有2个不同的活动开展合作,彼此经常分享信息,有关的行动经常相互通告。(3)合作水平:彼此通讯频繁,一年至少有3次联席会议,彼此至少有4个活动积极开展合作,有时彼此协调规划,并在采取行动前进行咨询商议。(4)规划协调水平:彼此通讯频繁,而且有某些协调行动,特别是在规划方面;彼此至少有5个活动共同开展,定期召开会议;有紧急情况时彼此及时通告,彼此常常协调规划,把各自的区域联合为一个生态单元整体来看待。(5)充分合作水平:彼此的规划充分地结合在一起,遵循生态系统管理的要求进行共同的决策,制定共同的目标。如果彼此同属一个生态系统类型范围,就作为一个整体来进行规划,必要时进行共同的管理,至少有6个活动开展合作,建立一个共同的工作委员会共商跨界合作事宜。

1.3.2 合作的形式 上述不同的合作水平常常表现在下列几种合作形式上:(1)国家级的合作:合作经各方政府或中央主管部门批准,合作项目由各方相应的领导部门签署协议,建立专门的合作实体,制定共同的目标,配备足够的人力物力去实施。(2)地方性合作:各方的保护区通过某些专门的任务来合作,例如防火、防治病虫害及其传播、防止偷砍偷猎和走私漏税等,彼此签署正式或非正式协议均可。通过实际工作加深友谊,促进更多的项目合作,并向更高层次的合作发展。(3)第三方发起的合作:在多数情况下由国际非政府组织提出建议,并给予资助,促进跨界各方保护区开展合作,通过政府或由主管部门批准,开展不同级别的合作。

跨界合作如果各方都建立了保护区,而且,彼此相邻,通过保护区作为主要合作伙伴就可。如果保护区不相邻接,应把分隔的地段也纳入保护区范围,以利统一行动,否则就要争取社区参与。如果边界一侧有保护区,另一侧还未正式建立保护区,就要和

社区协调,并促使其尽快建立保护区,跨界合作才能逐步走上正轨。

1.4 跨界合作的利益

跨界合作对双方来说,利益是明显而巨大的,最突出的方面有:(1)提高生物区域和生态系统的管理,有利于生物多样性的保护和持续利用,特别是对本地一些特有和罕见的物种来说更是如此。(2)对本地生物多样性有不利影响的病原菌和昆虫或外来入侵种的传播以及环境污染等更容易得到控制和防止。(3)共同开展研究避免彼此低水平的重复,有利于各方经验的交流、方法的统一和昂贵仪器设备的使用。(4)共同培训保护区工作人员,增强他们的接触、友谊和提高业务能力,减少彼此孤独的感觉和文化差异,使各方更加容易进行交流,开展更多的合作项目,从而更有利于分歧和矛盾的解决。(5)开展共同巡逻、监测和管理活动,有利于防火、控制偷砍偷猎、非法贸易和走私等的发生。(6)共同开拓生态旅游市场和文化教育的交流,有利于繁荣地方经济和提高人们的生活水平。(7)彼此不常用的贵重设备、直升飞机巡逻租金等可以分享,使宝贵费用大大减轻。(8)跨界重大项目的合作可吸引国际各界著名人士的关注、支持和合作,并促进各方在其它领域的合作和共事。如果有重大的威胁事件发生,也将会得到国际上的声援。(9)海关和移民机构的合作也将会得到加强和融合,边界检查和援救等合作各项行动效率更高(Danby, 1997; Hamilton 等, 1996; Thorsell 等, 1990)。

2 和平公园

2.1 基本含义

和平公园是跨界保护区的一种特殊类型,它是国家之间为了促进和平合作通过正式协议为跨界保护区授予的特殊称谓。联合国和平大学对出现过重大武装冲突的跨界保护区使用和平公园一词,希望通过合作谈判,消除冲突,变成和平的区域。当然,从自然保护的角度来看,人们也给和平公园赋予生物多样性和持续利用的目标,按照其所属的管理类型来规划工作。毫无疑问,和平公园的概念赋予保护区更大的政治使命,必然会对其管理提出许多新的问题,可对它给予下列定义:“和平公园是指主要致力于生物多样性及其它有关自然和文化资源的管理,并为区域和平与合作贡献力量的跨界保护区”

(Carroll, 1979; IUCN/WCPA, 1997)。

2.2 建立的目的

和平公园应该建筑在认识人类安全、尊重人权、合作管理和共同发展的基础上来建立。它的特殊目的主要有:(1)促进解决武装冲突和冲突后的和解。(2)防止和解决紧张状态,包括有关自然资源占有的纠纷。(3)建立国家之间和保护区之间的信任、理解、协调和合作。(4)支持跨界地区长期合作保护生物多样性与自然资源公平分享和持续利用。(5)分享生物多样性和文化多样性管理经验(Hanks, 1997; Weed, 1995; Westing 等, 1993; Westing, 1998, 1999)。

2.3 选定的标准和工作任务

当前,国际上还没有制定建立和平公园明确的程序,一般为了纪念一些有武装冲突历史的区域,经各方同意以其跨界两侧的保护区为选定对象,建立跨界保护区,为了显示其保持和平,促进合作的决心,就授予和平公园的称号。它的任务除了要突出鼓励各方保持和平,防止冲突以外,其它一切均与跨界保护区一样。看来,应该有一个国际机构来统管此事,使之更符合上面所提出的定义。有人建议,由世界保护联盟、联合国和平大学和设在南非的和平公园基金会这样一些机构组织一个评审委员会专司此事。

3 如何开展跨界保护区的建设

我国和周边国家边界上大多在各方都已建立了保护区。其中,中蒙、中俄、中尼对保护区跨界合作曾有过酝酿和设想。内蒙达赉湖保护区与俄罗斯和蒙古相邻的保护区已正式建立了跨界保护区,大约处在咨询水平上。至于国内不同行政区域之间,可能和必要建立跨界保护区的地方就更多了。随着保护区生物区域规划管理工作的不断深入和国际合作的发展,跨界保护区的建立将成为一项紧迫的任务。为此,先开展一些准备工作是十分必要的。

3.1 确定跨界保护区建设的原则和生态学原理

国家间和国内不同行政区域主要是省(区)之间边界上现有的保护区和可能而且必要建立跨界保护区的调查和编目。跨县的保护区一般在省内就可以解决问题,不像省(区)间那样复杂。这是一项最基本的摸底工作,要求分享建立跨界保护区的必要性、可能性和迫切性,提供决策者统一考虑。这当然要从诸如水系流向和水资源情况、生物多样性保护和持续利用、生态旅游、科学研究和经济发展等方面的

现况和发展等去考虑。

3.2 确定有条件而且必须建立跨界保护区或和平公园的区域

跨界保护区的建立不是单方面的事情,必需有关各方都有兴趣和要求。这就必须通过开展一系列友谊合作的活动来讨论确定,有时一些国际组织也能起到促进作用。国内的情况要按照各地生态建设和生物区本身发展的要求来规划具体行动。

3.3 签定共同发展协议

一旦各方都认为该地区有必要建立跨界保护区,就应该签定相应的协议,组织有关专家深入研究,共同制定建设和管理规划。主权和资源拥有权和管理权将是合作的一个最敏感的问题。有关资源利用和生态旅游等项目投资都可能牵涉到这个问题,应特别予以重视,在合作计划中有严格的规定和实施办法。

3.4 紧密依靠本地社区和居民的力量去实施计划

要搞好跨界合作,必须大力依靠本地社区和居民,吸收他们参加制定规划和管理,照顾他们传统的利益,使他们在建设过程中得益。不然,工作将难以开展下去。

3.5 制定有效管理方案

跨界保护区也要进行综合管理,发挥其功能作用,最好能组建一个共同管理委员会,在保护、科研、教育、资源持续利用和生态旅游等方面下一番工夫,以促进彼此的经济繁荣和居民生活水平的提高。

3.6 争取国际上的支持

除了要加强双边合作外,一些重要的对世界有影响的区域跨界合作,应广泛争取国际上的合作和支持,要组织各种国际活动,例如建立科研和资源开发合作项目、举办培训班、研讨会、发展生态旅游等。如果条件符合,还应争取参加到像生物圈保护区网络、世界遗产地公约、拉姆萨尔湿地公约或海洋保护区网络等这样一些国际组织中去(Arens 等,1995; Hamilton,1996)。

跨界保护区与和平公园的出现是国家之间开展自然保护和资源利用的合作,加强科技交流和人民之间友谊和交往必然的产物。这是保护区事业蓬勃发展过程中出现的一个趋势,也是世界人民友好合作的必然结果,前景是美好的。

参考文献:

王献溥. 1993. 关于建立国际公园的建议. 光明日报, 8 月

20 日.

王献溥. 1994. 跨界公园. 植物杂志, 2: 6.

Arens A, *et al.* 1995. Transboundary biodiversity conservation; Selected case studies from Central Europe[M]. Ecopoint. Prague, Czech Republic.

Carroll JE. 1979. International peace parks: A concept and a proposal[A]. In: Nelson JG, *et al.* (eds). The Canadian National Parks: Today and Tomorrow (Conference No. 2) [C]. Ontario, Canada: Heritage Resources Centre, University of Waterloo, 725-730.

Danby RK. 1997. International transborder protected areas: experience, benefit, and opportunities[J]. *Environments*, 25(1): 1-14.

Hamilton LS, *et al.* 1996. Transborder Protected Area Cooperation[M]. IUCN, Gland, Switzerland and Australian Alps Liaison Committee, Canberra, Australia.

Hamilton LS. 1996. Transborder protected area cooperation [A]. In: Cеровsky J (ed). Biodiversity Conservation in Transboundary Protected Area in Europe[C]. Ecopoint. Prague, Czech Republic, 9-18.

Hamilton LS. 1997. Some observation on transborder protected area cooperation[A]. In: Harmon D (ed). Making Protection Work[C]. The George Wright Society, Hancock, Michigan, USA.

Hanks J. 1997. Protected areas during and after conflict: the objective and activities of the Peace Parks Foundation[J]. *PARKS*, 7(3): 11-24.

IUCN/WCPA. 1997. Special issue on parks for peace[M]. *PARKS*, 7(3): 1-56, 6 articles.

Sandwith T, *et al.* 2001. Transboundary protected areas for peace and cooperation[M]. IUCN Publications Services Unit, Cambridge, UK.

Thorsell J, *et al.* 1990. Parks on the Borderline Experience in Transfrontier Conservation[M]. IUCN, Gland, Switzerland.

Weed T. 1995. Central America's "Peace Parks" and regional conflict resolution[J]. *International Environmental Affairs*, 6(2): 175-190.

Westing AH (ed). 1993. Transfrontier reserves for peace and nature; a contribution to human security[M]. United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya.

Westing AH. 1998. Establishment and management of transfrontier reserves for conflict prevention and confidence building[J]. *Environmental Conservation*, 25(2): 91-94.

Westing AH. 1999. Transfrontier reserves for peace and nature on the Korean peninsula[J]. *International Environment Affairs*, 10(1): 8-17.

Zbicz DC, *et al.* 1997. Status of the world's transfrontier protected areas[J]. *PARKS*, 7(3): 5-10.

Zbicz DC. 1999. Transboundary cooperation between internationally adjoining protected area [A]. In: Harmon D (ed). On the Frontiers of Conservation[C]. The George Wright Society, Hancock, Michigan, USA. 199-204.