资源系列手册

世界遗产

# 世界自然遗产管理

United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

World
Heritage
Convention

ICCROM

ICOMOS
international council on monuments and sites

IUCN

联合国教育、科学及文化组织（丰特努瓦广场7号，75352巴黎 07 SP，法国），及
联合国教科文组织驻华代表处（中国北京市朝阳区建国门外外交公寓，100600）2015年出版

© UNESCO / ICCROM / ICOMOS / IUCN, 2015

ISBN 978-92-3-500007-8

此书/期刊为开放获取出版物，授权为 Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-NC-SA 3.0 IGO) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/)。此出版物内容的使用者无条件接受遵守教科文组织开放获取储存档的一切条件和规则 (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbyncsa-chi)。

原标题：《世界自然遗产地的管理》
联合国教育、科学及文化组织2012年出版

本出版物所用名称及其材料的编制方式并不意味着联合国教科文组织对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分，表示任何意见。

本出版物表达的是作者的看法和意见，而不一定是联合国教科文组织的看法和意见，因此本组织对此不承担责任。

国际文物保护与修复中心
Via di San Michele 13
I-00153 Rome
Italy
电话：+39 06 585-531
传真：+39 06 585-53349
电邮：iccrom@iccrom.org
http://www.iccrom.org

国际古迹遗址理事会
49-51, Rue de la F é d é ration
75015 Paris
France
电话：+33 (0)1 45 67 67 70
传真：+33 (0)1 45 66 06 22
电邮：secretariat@icomos.org
http://www.icomos.org

国际自然保护联盟
Rue Mauverney 28
1196 Gland
Switzerland
电话：+41 (22) 999-0000
传真：+41 (22) 999-0002
电邮：worldheritage@iucn.org
http://www.iucn.org

联合国教科文组织世界遗产中心
7, Place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP
France
电话：+33 (0)1 45 68 24 96
传真：+33 (0)1 45 68 55 70
http://www.whc.unesco.org

本出版物在联合国教科文组织-梅赛德斯-奔驰“中国世界遗产保护管理”合作项目框架下出版，由中华人民共和国住房和城乡建设部世界自然遗产保护研究中心翻译。

封面照片: 印度尼西亚苏门答腊克尼西士巴拉国家公园中的热带雨林与克里西火山世界遗产地，野生动物保护协会和印尼国家公园管理局的工作人员野外监测©Marc Patry
图案设计: 雷克多・维尔索
封面设计: 雷克多・维尔索
印刷：联合国教科文组织驻华代表处
印刷地：中国北京

## 《世界遗产资源系列手册》简介

自1972年《世界遗产公约》（以下简称《公约》）通过以来，世界遗产名录不断更新，遗产数目保持稳定增长。但缔约国在实施该公约时，往往缺乏具体指导，而且随着进一步发展，这样的需求愈发迫切。多次专家会议以及定期报告分析也证实，有必要对缔约国和世界遗产管理者进行集中培训，以进一步提升其管理能力，尤其是在一些他们认为亟需得到支持的特定领域。《世界遗产资源系列手册》（以下简称《资源手册》）在此背景下应运而生。

该系列手册的出版由多方机构倾力合作而成，包括三家世界遗产公约的顾问机构（国际文化财产保护与修复研究中心（ICCROM）、国际古迹遗址理事会（ICOMOS）与国际自然保护联盟（IUCN））以及公约秘书处，即联合国教科文组织世界遗产中心。世界遗产委员会在其第30届会议上（2006年7月，立陶宛的维尔纽斯）对这一倡议表示支持，并要求这三家咨询机构与世界遗产中心一同着手准备主题资源手册的出版。在随后的第31届（2007年）和第32届（2008年）世界遗产委员会会议上通过了出版计划并决定了优先出版名录。

由三家咨询机构和世界遗产中心成员组成的编辑委员会定期召开会议，对手册的准备与出版中所涉及的多方面的问题进行商讨。手册依据主题分类，每一本手册都由一家咨询机构或世界遗产中心担任领主导机构，负责组织协调工作。最终成果由世界遗产中心确定。

《资源手册》旨在对缔约国、遗产保护部门、当地政府、世界遗产地管理人员、遗产地当地社区、及文物鉴定与遗产保护过程涉及到其他利益相关者，就公约的具体实施提供指导意见。其所提供的相关知识和帮助，有助于确保《世界遗产名录》的代表性和可信度，让列入名录的世界遗产得到妥善保护和有效管理。

作为一种通俗易懂的工具书，《资源手册》可有效帮助读者提高遗产保护能力和加深对《公约》的认识。该手册不仅可以为自学者提供参考，还可以用作培训课程的教材。同时补充了基本条款，以便理解公约文本和《操作指南》。

该系列丛书有在线PDF文件，方便随时下载。同时也提供CD版本。

书目：

《世界遗产灾害风险管理》*Managing Disaster Risks for World Heritage*（2010年6月）
《世界遗产地申报筹备》*Preparing World Heritage Nominations*（2011年11月，第二版）
《世界自然遗产地的管理》*Managing Cultural World Heritage*（2012年6月）
《世界文化遗产地管理》*Managing Natural World Heritage*（2013年11月）

# 前言

历经四十年的发展，如今《世界遗产公约》（以下简称《公约》）已成为国际上最具权威的认证标准，用以认证世界上最具生物多样化、生态系统完备、地理位置优越、自然现象奇特等特点的自然景观。全球超过10%的自然保护区已经得到了公约的国际认证，然而《世界遗产名录》所收录的遗产还不完备，它目前侧重保护那些极具突出价值的自然景观。

当前，列入遗产名单的自然景观和文化遗产数量已近1000多处，《公约》现在面临的巨大的挑战是要确保这些遗产的价值能在当今这个瞬息万变的全球化世界中得以继续维护。《公约》的作用不仅仅是认证和赞颂这些遗产。与此同时，缔约国通过提名遗产进入名录，承担起世代保护这些遗产的责任。为了保护它们的价值和完整性，缔约国须竭尽所能采用最高标准来对其进行管理。

在保护地管理方面已有许多优秀的实践经验及相关知识。我们的目的并不是让本手册取代这一学科的相关文献；相反，该手册首先旨在引导管理人员和从业人员了解世界遗产地管理的特殊性——即世界遗产所具有的突出普遍价值（Outstanding Universal Value），这一点也是《公约》所强调的核心概念。同时，本手册给出现有的最佳实践案例和方法，引导世界遗产地管理人员获取现有的文献和参考资料。

保护地的优秀实践方法和世界遗产地管理正在飞速发展。由于管理人员几乎每天都会面临新的挑战，保护策略也应不断发展。因此，出版这本电子文件手册是战略选择的需要。我们诚邀您通过为世界遗产中心提供您的评论与经验，使用并进一步丰富这本手册，以便世界各个遗产地的同事都可以使用该手册。

联合国教科文组织世界遗产保护中心主任
基绍尔 • 饶 (Kishore Rao)

# 致谢

联合作者：
Sue Stolton and Nigel Dudley, Equilibrium Research and IUCN World Commission on Protected Areas (WCPA) with Peter Shadie, Odonata Consulting and IUCN Senior Advisor World Heritage

审稿人以及其他贡献者：
- Mariam Kenza Ali, World Heritage Conservation Officer, IUCN
- Stephan Amend, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Peru
- Thora Amend, GIZ, Peru
- Marco Arenas Aspilcueta, Huascarán National Park, SERNANP – MINAM, Peru
- Tim Badman, Head of World Heritage Programme, IUCN
- Ben Boer, Emeritus Professor in Environmental Law, Australian Centre for Climate and Envi ron- mental Law, Sydney Law School, Australia
- Jenna Boon, Director, Joggins Fossil Institute, Canada
- Francoise Burhenne-Guilmin, Senior Counsel, IUCN Environmental Law Centre
- Robyn Bushell, Co-Leader of IUCN WCPA Tourism and Protected Areas Specialist Group and Associate Professor, Centre for Cultural Research, University of Western Sydney, Australia
- Carolina Castellanos, Mexico
- Claire Cave, School of Biology and Environmental Science, University College Dublin, Ireland
- Nigel Crawhall, Co-Chair of IUCN Commission on Environmental, Economic and Social Policy (CEESP) – WCPA Strategic Direction on Governance, Communities, Equity and Livelihood Rights in Relation to Protected Areas
- Jon Day, Director, Ecosystem Conservation and Sustainable Use, Great Barrier Reef Marine Park Authority, Australia
- Guy Debonnet, Programme Specialist Natural Heritage, UNESCO World Heritage Centre
- Naomi Doak, IUCN Regional Protected Areas Programme, Asia
- Joerg Elbers, Senior Programme Officer on Protected Areas, IUCN South America Regional Office
- Barbara Engels, German Federal Agency for Nature Conservation – Bundesamt für Naturs chutz (BfN)
- Charlie Falzon, United Kingdom
- Frauke Fleischer-Dogley, Seychelles Island Foundation
- Anjana Ford, Jurassic Coast Education Coordinator, United Kingdom
- Sylvie Goyet, Fondation Internationale du Banc d’ Arguin (FIBA), Mauritania
- Khaled Allam Harhash, Nature Conservation Sector, Egyptian Environmental Affairs Agency
- Marc Hockings, Vice-Chair (Science, Knowledge and Management of Protected Areas) IUCN WCPA and Associate Professor, University of Queensland, Australia
- Tilman Jaeger, World Heritage Project Management Officer, IUCN
- Bruce Jefferies, IUCN WCPA Deputy Vice-Chair, New Zealand
- Lisa King, James Cook University, Cairns, Australia
- Svetlana L. Kopylova, IUCN WCPA, Vice-Chair, Young Professionals Strategic Direction

- Maher Mahjoub, WCPA and Agence Nationale de Protection de l’ Environnement, Tunisia
- Harald Marencic, Common Wadden Sea Secretariat
- Vinod B. Mathur, Dean, Faculty of Wildlife Sciences, Wildlife Institute of India
- Brent A. Mitchell, QLF Atlantic Center for the Environment, United States
- Eduard Müller, Universidad para la Cooperación Internacional and Chair IUCN WCPA Training Task Force and Central America
- Ephraim Mwangomo, Mount Kilimanjaro National Park, United Republic of Tanzania
- Allen Putney, IUCN WCPA Vice-Chair for World Heritage
- Jorge Recharte, The Mountain Institute, Peru
- Jorge Rivas, Senior Conservation Officer, Fundación Natura, Ecuador
- S. Sathyakumar, Wildlife Institute of India
- Anna Spenceley and members of IUCN WCPA Tourism and Protected Areas Specialist Group
- Gamini Wijesuriya, International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property (ICCROM)

UNESCO世界遗产中心项目负责人：
Vesna Vujicic-Lugassy
Laura Frank

# 目录


《世界遗产资源系列手册》简介

序言 2
致谢 3
序言 6

1 简介和术语表 9
1.1 目标读者
1.2 世界遗产背景介绍
1.3《资源手册》的内容和目的
1.4 世界资源管理的重要参考资料
1.5 术语表

2 遗产所处境况 20
2.1《世界遗产公约》核心概念——突出普遍价值
2.2《突出普遍价值声明》
2.3 世界遗产面临的威胁
2.4 濒危世界遗产
2.5 当地居民的参与

3 管理规划 35
3.1 法律体系
3.2 管理计划
3.3 世界遗产委员会的决定
3.4 世界遗产的边界

4 管理能力 48
4.1 可持续的财政支持
4.2 针对世界遗产的财政支持
4.3 工作人员的培训与发展

5 管理过程 57
5.1 可持续利用和利益共享
5.2 世界遗产教育和阐释方案
5.3 世界遗产地的旅游业

6 成果展示 73
6.1 世界文化遗产监测
6.2 对世界遗产的研究
6.3 向世界遗产委员会报告
6.4 监测管理有效性：《增强遗产工具包》

参考资料 84
附录 90
联系方式 98

# 序言

本《资源手册》的明确目的是要帮助管理世界遗产[1]的自然价值[2]。但实际上，本书的内容不仅关注那些自然遗产和混合遗产，同样也包括文化遗产（已经列入《文化遗产名录》）。它的作用就是要帮助管理者深入理解吸收世界遗产的相关概念，并且能在实际的自然遗产管理工作中灵活运用。它希望所有的世界遗产管理者和员工能在本书中找到有用的指导原则，继而激励他们去探索更有价值的资源。虽然本书中提到的很多管理原则对任何形式的保护区都很适用，但重点强调对世界级遗产的保护管理。

最近几年，开展了较多关于世界自然遗产管理的研究，相比较而言，本手册因篇幅有限，着重介绍世界遗产管理的原则和优秀案例。该手册通过多方渠道，如UNESCO、IUCN，以及另外两个世界遗产咨询机构，ICCROM和ICOMOS，搜集了近几十年关于保护区和世界遗产管理的相关信息。所以，该书还可以当作一种源文档，指导基层工作者获取丰富的额外资源和材料，让他们在保护管理工作中获得最佳实践。

一处自然遗产是否能被列入《世界遗产名录》，主要取决于它是否具有突出普遍价值（Outstanding Universal Value，简称OUV）。一旦列入了该名录，该国以及直接负责管理和保护的机构就要承担相应的责任，尽可能地采用最高标准来要求自己。尽管全球所有世界遗产面积的总和只占地球陆地面积的1%，但却是国家和国际上最为认可以及经过严苛审查和筛选后确立的最高水平的地方。成为世界遗产的审查过程往往会持续数年，在国家层面和地方层面都需要采取有关行动来确保和证明符合世界遗产的条件，对于还不是很熟悉世界遗产的管理者和工作人员来说，这一过程十分复杂。但这些都是必须的。

这些自然遗产之所以能入选《世界遗产名录》，主要因为它们富有极为突出的价值，如：拥有奇特的自然景观和自然现象、地理位置优越、生物种类多样、生态系统完备等。而且对它们的管理水平也有多方位的要求，不仅仅只停留在人力方面，还包括财力、政策以及实际操作能力等，从而确保这些遗产的价值能够实现永久保护。基于它们的世界地位和声誉，很多人将世界遗产当成了参照或平台，以此来改进他们的国家保护地体系。当然最关键的还是要确证管理工作能尽可能达到世界最高水平。

世界遗产能带来很多潜在的利益，同时也会带来相应的职责和成本。潜在的利益包括以下几点：

- 拥有一处世界级的标志性景观，会有助于提升该国的地位和名望。

1 – 这是一个专业术语，在这本册子中，“World Heritage site”与“World Heritage property”是同义词，教科文组织多用“property”这个词，而世界自然遗产管理者更倾向于使用“site”。

2 – 本手册同系列的《世界文化遗产管理》（英文版）随附的一本手册，于2012年出版。

- 遗产保护力度得以增强，为实现长期保护提供了条件。这主要是因为申报世界遗产，意味着国家要增强责任心，申报成功后还会赢得国际支持，这也是制定《世界遗产公约》的初衷。
- 加入全球自然遗产体系，成为其中的一份子，有助于增进国与国之间的知识经验交流，有时候各国员工间也可以互相吸取经验。
- 为世界遗产管理者和员工提供专业化培训课程和工作场所。
- 获得来自UNESCO巴黎总部和IUCN瑞士格朗总部的专业化援助（具体联系方式请参考第98页），以及来自地方性办公室和委员会的专业支持，比如UNESCO国家委员会（UNESCO National Commissions）和IUCN世界保护区委员会（IUCN World Commission on Protected Areas）。
- 获得额外补贴：这些补贴可能来自政府部门，也可能来自私企、非政府组织，或者是世界遗产保护专项资金等。捐赠者之所以原愿意将钱投资给它们，首先得益于它们优越的社会地位和充分的国家自信，其次是因为《公约》有很强的约束力。
- 来自国内外的更高层次的监督，可以督促申请国加强保护力度，如进行反应性监测、增设遗产管理辅助系统（参照2.3），如果该遗产的突出普遍价值（OUV）正遭受严重威胁，它会被列入《濒危世界遗产名录》（参照2.4）。这样便可以得到更多的国际关注，进而共享国际资源。
- 提高市场和品牌附加值：充分利用世界遗产的品牌效应，扩大旅游业，提高国民收入。

虽然这些利益并不是《世界遗产名录》与生俱来的，但上述所提到的益处使世界遗产的地位成为了一种有建设意义的工具，同时它们也附带着一系列的职责和潜在成本：

- 增加旅游业压力，比如社会秩序会遭到破坏，而且随着景点知名度的上升，游客数量大幅提升，阻碍旅游业的可持续发展。
- 需要向UNESCO世界遗产委员会进行深入汇报，尤其是要提交定期报告。
- 需要听取和平衡各个利益相关方的意见，不仅局限于当地或国内组织，还包括国际组织。
- 要想提升能力、获得资助，该国首先要对世界遗产的潜在利益有一个清醒认识。
- 可能会遭受希望落空的痛苦，有时《世界遗产名录》无法立即为遗产提供预期所设想的那些利益和援助。

该手册由国际自然保护联盟（IUCN）负责编制，它是《世界遗产公约》下设的一个咨询机构。当世界遗产委员会在决定一处有自然价值的遗产是否可以录入名录时，它的意见是重要的参考，而且它所指派的专家遍布世界各地，依据他们所提交的资料，保护联盟会对现存世界遗产的保护状况进行分析，并会向世界遗产委员会提交报告。所以，它有十足的把握完成好这本关于世界自然遗产管理的手册。

该手册的编写还得到了IUCN世界遗产计划的支持，它的工作地点设在IUCN的瑞士总部。该计划可以为世界遗产保护活动提供专业咨询，以及帮助它们获得来自区域性和国家级办事处的支持。这个计划重点关注以下几个方面：

- 从全球化的视角出发，进一步推动《世界遗产委员会全球战略》的制定和实施。例：通过与缔约国合作，来发现世界遗产与初步设想名单间的差距（参见《操作指南》：第71段）。
- 对提名加入《世界遗产名录》的遗址进行评估，并向世界遗产委员会提交评估报告（参见《操作指南》：第31e段）。
- 对世界遗产的保护状况进行实时监测（参见《操作指南》，第四节）。
- 对缔约国提交的国际援助申请进行审核（参见4.2节）。
- 提供培训，增强缔约国的能力，提出相关倡议，尤其是针对那些地方性和基层组织（参见《操作指南》：第37段）。

除了这些具体功能，IUCN还有责任和义务加强对保护区保护和管理。所以，它对世界遗产保护所做的贡献已经远远超出了它作为一个咨询机构的职责范围。这个位于IUCN总部的团队还得到了世界遗产专家小组的协助，其成员都是一些组织的专家，如IUCN世界保护区委员会，他们代表IUCN总干事来履行职责，具体如下：

- 审核新提名的遗产，而且在对它们的突出普遍价值（OUV）、完整性以及管理效率进行评估的过程中要提出意见看法。
- 这些已经通过评估审核的遗产，不论是自然遗产、混合遗产，还是文化遗产，都会向世界遗产委员会提交最终报告，这些代表需要对它们的报告提出指导建议。
- 审核提交给世界遗产委员会的遗产保护年度报告。
- 审议IUCN针对世界遗产保护制定的政策、策略以及IUCN的其它相关事务。

# 1 简介和术语表

本手册为世界自然遗产的管理提出了相关建议，同时对那些列入《世界遗产名录》的遗产地所需要承担的责任，也进行了梳理，尤其是对重点保护领域做了更为全面的讲述。它不仅可以用作世界遗产的申报指南（详情参考独立出版物[3]），同时还能为正在考虑参与提名的地区提供参考价值。

## 1.1 目标读者

《资源手册》适用于所有对世界遗产感兴趣的读者，尤其适用以下群体：

1. 世界自然遗产地管理者。
2. 保护地（如：国家公园、自然保护区、荒原保护区、土著社区保护区等）的管理者和员工：，他们通常和上述提到的管理者相同，不过也有例外。这些保护区有的包含世界遗产，而有的是世界遗产的一部分。
3. 地方社区和土著民族：他们单独或与其它机构共同管理世界遗产。
4. 机构组织：承担部门责任，参与实施保护或发展世界自然遗产计划，如政府部门、政府间机构、国家非政府组织及国际非政府组织。
5. 社区和个人：他们有的居住在世界自然遗产地内或周边，有的会因为遗产提名和管理，生活受到影响，因而想对遗产保护工作进行了解或参与相关工作。
6. 在世界自然遗产地内或附近从事商业活动的企业，尤其是那些依靠资源本身价值获利的商业活动，例如依靠稀有或标志性物种获利的旅游项目（如山地大猩猩），或依靠重要的景观和地貌特征而发展起来的旅游项目，等等。

## 1.2 世界遗产背景介绍

《保护世界文化和自然遗产公约》（即《世界遗产公约》，以下简称《公约》），是国际多边环境协议（MEAs）中历史最悠久、认可度最高的一个公约。1972年由联合国教科文组织大会通过，至今（截至2011年年初）已有187个国家（缔约国）加入，几乎覆盖了全球所有的国家。《公约》认为地球上的一些景观（不论是文化景观还是自然景观）对全人类而言，有着特殊价值。正是因为这种突出普遍价值（Outstanding Universal Value，即OUV）的存在，我们作为地球的公民，有义务团结起来，世世代代维护它们宝贵的价值。

缔约国之所以能认可《公约》原因可能有很多，但最核心的原因是在这些珍贵的遗产申报和保护过程中有助于提升国家自信和国际威望。正如联合国教科文组织世界遗产中心对《公约》第六条所评价的那样：“在充分尊重所在国主权，并不使国家立法规定的财产权受到损害的同时，缔约国充分意识到了保护遗产是整个国际社会的共同责任。”[4]

虽然《公约》最注重遗产的突出普遍价值，但遗产的完整性、真实性及其保护标准也得到

3– 《世界遗产申请准备》，2011，巴黎，联合国教科文组织世界遗产保护中心

4– 联合国教科文组织世界遗产保护中心网站：http://whc.unesco.org。

同样的重视。列入《世界遗产名录》就意味着保护该遗产价值的质量和状况会得以继续维护，或者会在未来有所提高及改善。仅仅认可这些遗产的价值是远远不够的，我们还需要采用最高标准来对它们进行管理和维护。

根据“文化遗产”和“自然遗产”的不同定义，《公约》将世界遗产划分为如下四类：

- 文化遗产，定义见《公约》第一条（即至少满足前6条标准中的一条）（详见术语表中的划分标准）
- 自然遗产，定义见《公约》第二条（即至少满足第7至第10条标准中的一条）
- 混合遗产，同时部分满足或全部满足《公约》第1条和第2条关于文化和自然遗产定义的财产。（详见《操作指南》，第46段）。它们至少要满足前6条标准中的其中一条，同时也至少满足第7至第10条标准中的其中一条。
- 文化景观，《公约》第1条就指出文化景观是“自然与人的共同作品”，它们反映了因物质条件的限制和/或自然环境带来的机遇，在社会、经济和文化因素持续的内外作用下，人类社会和历史定居地的历史沿革。（详见《操作指南》，第47段）

我们要对混合遗产和文化景观进行明确区分。混合遗产分别同时满足文化遗产第1至第6条标准，以及自然遗产第7至第10条标准。但文化景观的突出普遍价值并不源于那些被单独评估的自然或文化特性，而是来源于自然与文化间的相互关系。[5]

《公约》在遗产保护方面已经取得了很好的成效。在申遗的过程中，或者被列入名录后，为了保护遗产的突出普遍价值，《公约》会对遗产保护状况进行监测，这会影响到遗产所在国的政治决策，使其加强对遗产的保护力度。《公约》是一剂强有力的催化剂，它不但保护了重要的全球性遗产，还加强了对遗产的保护和管理，提升了遗产管理能力，更重要的是加强了国家间的交流合作，以普及遗产保护行动的意义。

## 1.3 《资源手册》的内容和目的

任何一本出版物都不可能将世界自然遗产管理的相关知识都涵盖其中，更不用说这个薄薄的小册子了，除非我们建一个足够大，而且能够实时更新的图书馆。本手册重点是对世界遗产领域内特有的问题进行区分，直接给出相关信息，或在必要时提供资料来源供读者进一步查阅。本手册不以读者了解世界遗产的相关知识为编写前提，因此编制了术语表，以帮助读者了解、学习和理清世界遗产现状和管理过程中会遇到的首字母缩略语和专业术语。

管理评价框架是该《资源手册》编写的一个重要依据（如图1所示），该框架是由IUCN完成的，目的是为了提高保护区的管理效率[6]。它将管理过程分六个阶段：（1）深入了解保护地现状，包括价值现状、面临的威胁以及利益相关者；（2）制定保护管理规划；（3）

5– T.把德曼，P.丁沃尔，B.波姆哈德, 2008《世界自然遗产提名名录》.《从业者资源手册》，IUCN，瑞士，格兰德。

6– M.霍金斯，S.斯特登，F. Leverington，N. 达德利，J.Courrau，2006，第二版，《效果评估：保护区管理评估框架》，世界保护区委员会，IUCN，瑞士格，格兰德

分配资源和其它投入；（4）实施保护管理规划；（5）管理产出，如：提供好的商品和服务；（6）遗产保护带来的影响和结果。适应性管理是它所遵循的原则，即适应不断变化的环境，寻求可持续发展。根据这个管理循环的重要主题，本手册根据管理评价框架中的六个阶段划分为五个部分（第5和第6阶段合并为一个部分），其中每一部分都提供了案例研究。

（图3：世界保护区委员会（WCPA）管理有效性评价框架的工具包中各工具的关系
来源：霍金斯等，2006）

简要介绍之后，《资源手册》将继续对世界遗产状况的相关问题进行探讨（第2节），讲解突出普遍价值的概念（2.1），回顾《突出普遍价值声明》发展历程（2.2），并讲明遗产管理的总体目标和工作方向。遗产管理工作的分类和重心同时也受到了另外两个因素的影响：遗产及其突出普遍价值遭受的威胁（2.3和2.4）和当地居民对管理活动的参与程度（2.5）。

好的规划（第3节）是实现有效管理的基石。制定世界遗产的保护管理规划（management

plan）时，除了要考虑第2节所提到的遗产状况外，还应建立完善的法律体系。这样的法律体系重点关注方案规划过程（3.1）、方案制定过程（3.2）以及世界遗产委员会针对遗产管理提出的建议（3.3）。除此之外，本节还对遗产的管理范围进行了简单探讨，界定遗产范围在申遗过程中有着特定的程序。

制定保护管理规划时，还应充分考虑该遗产地实施这些规划的能力（第4节），比如在投入和资源方面，就应考虑其财政能力和专业知识。4.1小节将重点介绍如何才能获得可持续的资金支持，4.2小节会对世界遗产可利用的财政支援的类型进行详细介绍，4.3重点分析如何对员工进行培训，提高其工作能力。

即便制定了好的规划，拥有充足的资源，但只有当规划的具体实施过程（第5节）采用了优秀的实践方法，才能实现有效的遗产保护。世界遗产管理者所需要的管理技能涉及多个方面，本手册重点关注了三大管理领域，这些领域与《世界遗产公约》的实施有着最为密切的关系，它们包括：可持续利用和利益分享（5.1），解说教育（5.2）以及旅游业（5.3）。

第6节将图1管理评价框架中的管理产出和所产生的效果结合起来进行了阐述。如果管理者想要确认他们是否达到了管理目标，保护了世界遗产的突出普遍价值，他们可以通过两种最基本的方法，即监测（6.1）和研究（6.2）。随后，本节还对管理者向世界遗产委员会提交管理报告时所需遵循的步骤进行了回顾（6.3）。6.4小节回顾IUCN的管理评价框架，对管理有效性的概念和《增强遗产工具包》做了介绍，后者是专门应用于世界自然遗产地的一套方法。

参考部分（P.84）列出了世界主要遗产和手册中涉及到的文件，并且还提供了相关链接。其后还有四个附录，附录1对该手册中提到的一系列指标进行了总结。针对世界遗产所制定的定期报告问卷（参见6.3小节）考察在对遗产保护措施进行监测的过程中是否考虑到了这些关键指标以及遗产的突出普遍价值如何得到保护。由于当前只有极少数世界自然遗产地应用了这些指标，这些可供利用的指标会和定期报告问卷的相关问题一起呈现出来。附录2对世界遗产地管理者可能使用到的工具进行了详细的资料补充。附录3与5.3小节有密切联系，罗列了《世界遗产旅游业可持续发展指南》（Sustainable Tourism at World Heritage Properties）中提到的相关原则。很多的世界遗产地还有其它的国际头衔，如国际重要湿地、生物圈保护区，或者根据IUCN的分类体系制定了自己的管理类别。附录4简要概述了世界遗产和其它头衔间的关系。最后一部分提供了相关组织的一些联系方式，为读者提供更多建议和指导。

## 1.4 世界资源管理的重要参考资料

所有的世界遗产管理者手头都应该留有一些重要文件，以下是本手册中所涉及到的相关资料。

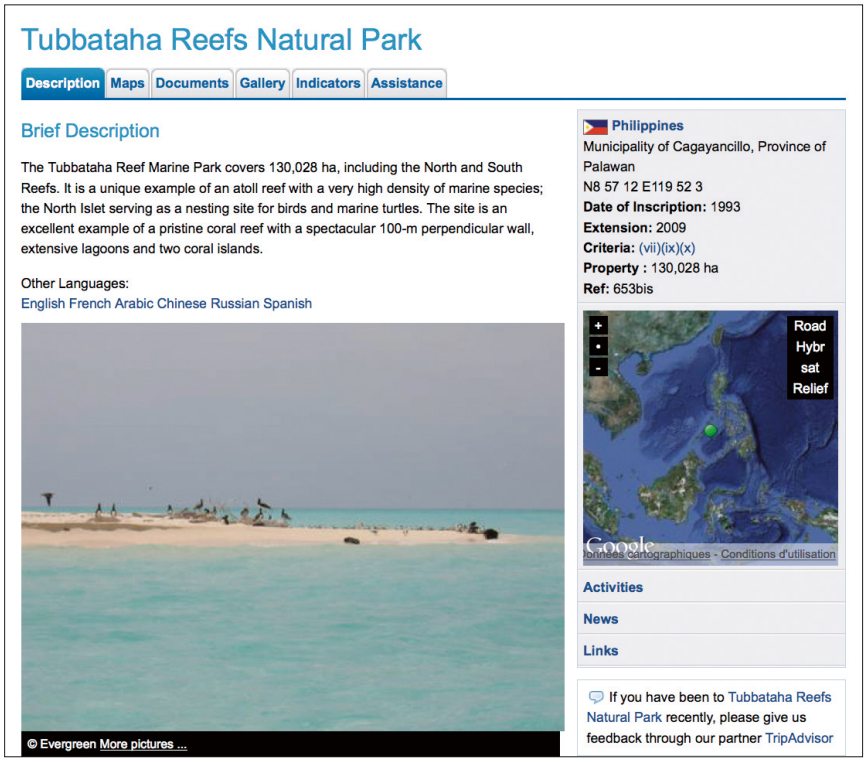
### 世界遗产的相关资料

- UNESCO世界遗产网址: http://whc.unesco.org/. 该网站包含大量关于《世界遗产公约》的资料，对申遗过程也有详细介绍。有关生物群系（如，森林和海洋）的具体资料可参考http://whc.unesco.org/en/activities/。
- 《世界遗产公约》：所有从业者都应熟悉这个公约的内容（详见http://whc.unesco.org/en/conventiontext/）。
- 《1972年世界遗产公约：述评》，主编：Francesco Francioni和Federico Lenzerini，牛津大学出版社，2008。（详见：http://ukcatalogue.oup.com/product/9780199291694.do）
- 《操作指南》：为《公约》的实施提供指导（详见http://whc.unesco.org/en/guidelines/）。本手册引用了其中的个别段落。《操作指南》会定期进行修订和更新（2011年为最新版本）管理者和其他参与遗产地管理的人员应登陆世界遗产网站查看更新内容。
- 申遗标准：有关申遗标准的详细信息请查看http://whc.unesco.org/en/criteria/。
- 世界遗产名录策略：1994年世界遗产委员会发起了一项《全球战略》，要构建一个具有代表性、平衡性和可信性的《世界遗产名录》。有关该战略的详细信息，以及咨询机构ICOMOS和IUCN对它的详细分析请参考http://whc.unesco.org/en/globalstrategy。
- 世界遗产委员会的所有决议都可在决议数据库中找到（http://whc.unesco.org/en/decisions/）。将遗址地名称输入检索栏后，界面会显示所有与其相关的决议。

### 具体遗产的相关文件

任何一个世界自然遗产地在世界遗产保护中心的网站上都有相应条目，登陆http://whc.unesco.org/en/list即可查找到所需遗产地，相关内容包括以下几点：

– 基本介绍，包括列入名录的时间和所符合的标准，大多数情况下，还会介绍与它有关的最新新闻事件、活动等。（以菲律宾图巴塔哈群礁国家公园（Tubbataha Reefs National Park）的条目为例，http://whc.unesco.org/en/list/653）有关遗产地的其它重要信息详见p84参考部分。
– 交互式地图；
– 相关文件，包括咨询机构评



估报告、保护状况报告、定期报告结果和世界遗产委员会决议。突出普遍价值声明（Statement of Outstanding Universal Value，即SOUV）还是相对较新的概念（详见2.2小节），还未在所有遗产项目中得到应用，本书第2节的《定期报告》中会对其背景知识进行详细介绍；

– 图片展示；

– 遗产指标的图表分析，这些指标是基于过去15年世界遗产委员会讨论的频繁程度进行划分的；

– 国际援助详情。

- 申遗档案：可以从相关政府部门或世界遗产中心获取复印件，世界遗产网站也会提供一些资料，这些资料储存在遗产名目的文档选项下。比如我们可以在网上找到丹麦瓦登海的申遗文件http://whc.unesco.org/en/list/1314/documents/。

© Hubert Farke

坦帕湾–瓦登海（荷兰/德国）

## 1.5 术语表

### 咨询机构（Advisory Bodies）

《世界遗产公约》第8.3条规定：世界遗产委员会专家咨询机构包括ICCROM（国际文物保护与修复研究中心）、负责保护文化遗产的ICOMOS（国际古迹遗址理事会）以及负责保护自然遗产的IUCN（世界自然保护联盟）。混合遗产和文化景观由ICOMOS和IUCN共同管理。文化景观属于文化遗产，是自然与人工相结合的产物。咨询机构的首要责任就是要向世界遗产委员会提建议并支持其所作决定。每个组织的具体职能详见下文。

### 真实性（Authenticity）

这条评判突出普遍价值（OUV）的标准运用于文化遗产，也包括混合遗产，重点关注文化遗产价值在外形、设计、材料、功能、传统、语言、精神等方面是否真实可信。《奈良条约》(www.international.icomos.org/naradoc_eng.htm)为评估遗产的真实性提供了操作基础。

### 世界遗产的评判标准（Criteria for assessment of World Heritage properties）

遗产应具有突出普遍价值并至少符合下列十条标准中的一条，才有资格被列入《世界遗产

名录》（http://whc.unesco.org/en/criteria/）。该标准由世界遗产委员会定期修订，以反映世界遗产概念本身的变化，《操作指南》对其也进行了解释（如下文）。以下为2011年制定的最新标准：

(i) 人类创造精神的代表作；
(ii) 在一段时间内或世界某一文化区域内，对建筑、技术、古迹艺术、城镇规划或景观设计的发展产生过重大影响；
(iii) 能为存在的或已消失的文明或文化传统提供独特的或至少是特殊的见证；
(iv) 是一种建筑、建筑整体、技术整体以及景观的杰出范例，展现人类历史上一个（或几个）重要阶段；
(v) 是传统人类居住地、土地使用或海洋开发的杰出范例，代表一种（或几种）文化，或者人类与环境的相互作用，特别是在环境由于不可逆变化变得脆弱的情况下人类与环境的相互影响；
(vi) 与某些事件或现存传统、观点、信仰、或者是具有突出普遍意义（outstanding universal significance）的艺术作品或文学作品有直接或实质的联系（委员会认为本标准最好与其他标准一起使用）。
(vii) 绝妙的自然现象或具有罕见自然美或美学意义的地区；
(viii) 是地球演化史中重要阶段的突出例证，包括生命记载和地貌演变中的地质变化过程，或是显著的地质或地貌特征；
(ix) 突出代表了陆地、淡水、沿海和海洋生态系统及动植物群落演变、发展的生态和生理过程；
(x) 是生物多样性原地保护的最重要的自然栖息地，包括从科学和保护角度看，具有突出普遍价值的濒危物种栖息地。

只有具有完整性和/或真实性的特征，且有足够的保护和管理机制确保遗产得到保护，遗产才能被视为具有突出普遍价值。

### 缔约国大会（General Assembly）

缔约国大会在联合国教科文组织大会常会期间召开，所有缔约国都需参加，每两年一次，目的是为世界遗产委员会选举委员。大会确定适用于所有缔约国的统一缴款比例（详见4.2），并选举世界遗产委员会委员（见下文）。有关选举的详细信息请参见选举常见问题页面（the Election FAQs page）。缔约国大会和联合国教科文组织大会都将收到世界遗产委员会关于各项活动的报告。

### 国际文物保护与修复研究中心（ICCROM）

国际文物保护与修复研究中心是一个国际性政府间组织，总部设在意大利罗马，1956年由联合国教科文组织创建。根据规定，该中心的作用是进行调查研究，编撰文献资料，提供技术援助、培训和推行增强公众意识的项目，加强对可移动和不可移动文化遗产的保护。国际文物保护与修复研究中心和《公约》相关的特殊职责包括：文化遗产培训领域的重要合作伙伴，监督世界遗产文物保护状况，审查由缔约国提交的国际援助申请，以及为能力建设活动出力献策和提供支持（详见www.iccrom.org）。

### 国际古迹遗址理事会（ICOMOS）

国际古迹遗址理事会是一个非政府组织，创建于1965年。理事会的作用在于推广建筑和考古遗产保护理论、方法和科学技术的应用。理事会的工作以1964年《威尼斯宪章》的原则为基准。 国际古迹遗址理事会需向世界遗产委员会提交申报世界文化遗产项目的评估报告，以及世界遗产文物保护状况报告，并对世界遗产保护进行比较研究，提供技术支持。

### 土著和部落民族（Indigenous and Tribal Peoples）

《国际劳工组织公约》（第169号公约）对独立国家的土著和部落民族的定义如下：（a）独立国家的部落民族，其社会、文化和经济状况使他们有别于其国家社会的其它群体，他们的地位系全部或部分地由他们本身的习俗或传统或以专门的法律或规章加以确定；（b）独立国家的民族，他们因作为在其所属国家或该国所属某一地区被征服或被殖民化时，或在其目前的国界被确定时，即已居住在那里的人口之后裔而被视为土著，并且无论其法律地位如何，他们仍部分或全部地保留了本民族的社会、经济、文化和政治制度。

### 非物质文化遗产（Intangible heritage）

非物质文化遗产，也被称为“活着的文化遗产”，指被各群体、团体、有时为个人，所视为其文化遗产组成部分的各种社会实践、观念表述、表现方式、知识、技能，以及与之相关的工具。其涵盖五个方面的项目：1.口头传说和表述，包括作为非物质文化遗产媒介的语言；2.表演艺术；3.社会风俗、礼仪、节庆；4.有关自然界和宇宙的知识和实践；5.传统的手工艺技能。

2003年，联合国教科文组织在大会上通过了一个独立公约，即《保护非物质文化遗产公约》。该公约旨在保护非物质文化遗产；尊重有关社区、群体和个人的非物质文化遗产；在地方、国家和国际层面上提高对非物质文化遗产重要性的认识，以及促进各层面间的相互理解和欣赏；开展国际合作及提供国际援助。有关该公约的详细信息请登录http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=en&pg=00006。

### 完整性（Integrity）

《操作指南》对完整性的定义为：完整性用来衡量自然和/或文化遗产及其特征的整体性和无缺憾性。审查遗产完整性就要评估遗产满足以下特征的程度：a) 包括所有表现其突出普遍价值的必要因素；b) 形体上足够大，确保能完整地代表体现遗产价值的特色和过程；c) 受到发展的负面影响和/或被忽视（第88段）。

### 世界保护自然联盟（IUCN）

世界自然保护联盟，成立于1948年，是一个全球性环保组织，会员由政府和非政府组织组成，现已有1000多名，遍布于全球160个国家。有超过1000名员工在世界各个办事处工作，此外还有IUCN近11000名专家义工服务于其六个专家委员会，这个义工中包括自然科学家、社会科学家、律师和教育家（www.iucn.org）。

IUCN对保护地（protected area）的定义及管理分类（IUCN protected area definition and management categories）

IUCN将保护地定义为一个有明确分界的地理位置，通过法律及其它有效方式对其进行认证和专业化管理，以实现对自然、生态系统及文化价值的长期维护。根据保护地的管理模式，共分为六大种类（其中一个下设子类），表1对其进行了总结，更为详细的信息请

参考附录4。

表1：IUCN保护地分类（2008）

| 序号 | 名称 | 描述 |
|---|---|---|
| Ia | 严格意义的自然保护区（Strict nature reserve） | 指一类陆地或海洋区域，具有突出的或代表性的生态系统、地质或生理学特征，或特殊的物种，为确保其价值不受损害，对人类一切（观赏、利用、影响）活动都有严格限制。 |
| Ib | 荒野地保护区（Wilderness area） | 通常指那些没有大面积未受侵扰的陆地和海洋，保持着自然特征和生态功能，没有永久性或显著的人类居住，保护和管理以保持其自然环境。 |
| II | 国家公园（National park） | 指为了保护大面积的生态演变进程、生物物种与生态系统等，而划定的一大片尚未开垦或未遭到根本性改变的自然区域，这些地方允许以精神、教育、文化和娱乐为目的进行和谐的参观旅游。 |
| III | 自然纪念物保护区（Natural monument of feature） | 该地区旨在保护一些具体的自然纪念物，如地形、海山、海底洞穴，或者一些如洞穴等的特色地质，除此之外还包括一些生物物种，如古树等。 |
| IV | 生境和物种保护管理区（Habitat/species management area） | 该类保护区旨在保护稀有物种或栖息地，这种优先级别从它的管理中就可反映出来。许多第IV类保护地需要定期人为介入，以满足特有物种或栖息地的需求，但这并非对每个保护地的要求。 |
| V | 陆地和海洋景观保护地（Protected landscape or seascape） | 陆地区域及适合海岸及海洋地区，其中人与自然长期的相互作用，已经形成了突出特色，如重要的美学、生态学或文化价值，通常具有丰富的生物多样性。保护这种传统的相互关系的完整性，对于这样一个区域的保护、维持和演进是非常重要的。 |
| VI | 开展自然资源可持续自然的保护地（Protected areas with sustainable use of natural resources） | 结合文化价值和传统自然价值管理系统，对生态系统和生态栖息地进行保护。这类保护地通常是未受干扰的大片自然区域，管理重点在于自然生态系统的可持续利用，实现自然资源低水平非工业化利用与自然保护的和谐共存是该保护的主要目标之一。 |

《实施世界遗产公约操作指南》（Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention）

通常简称为《操作指南》，宗旨在于协助《世界遗产公约》的实施，包括以下方面：

- 将遗产列入《世界遗产名录》和《世界濒危遗产名录》；
- 世界遗产的保护和保存；
- 世界遗产基金项下提供的国际援助；
- 调动国内和国际力量为《公约》提供支持。

《操作指南》（英文、法文、葡萄牙语）将会定期修改，以反映世界遗产委员会的决策。最新版本（2011）可登陆http://whc.unesco.org/en/guidelines/进行查看。本手册引用《操作指南》的相关内容，已在括号中标注。

### 突出普遍价值（Outstanding Universal Value）

《操作指南》对其描述为：突出普遍价值指文化和/或自然价值是如此罕见，超越了国家界限，对全人类的现在和未来均具有普遍的重要意义。因此，该项遗产的永久性保护对整个国际社会都具有至高的重要性（第49段）。

### 保护和管理（Protection and management）

世界遗产的保护与管理须确保其在列入名录时所具有的突出普遍价值以及完整性和/或原真性在之后得到保持或增强。

### 系列遗产（Serial properties）

这些世界遗产至少包括两个保护区，他们之间表面上没有关联，但从本质上看是有联系的，比如同属于一个地质、地貌特征，一个生物地理区，或同类生态系统，同时系列遗产作为一个整体（不是其中的个别部分），必须具有突出普遍价值。

### 缔约国（States Parties）

这些国家拥护《世界遗产公约》，愿意本国境内的遗产进行申遗，希望能得到《公约》的认可，列入《世界遗产名录》。有关缔约国的审批情况请参见 http://whc.unesco.org/en/statesparties/。缔约国的工作重点就是要确保《世界遗产公约》顺利实施，而且要接受世界遗产保护中心的所有指令。

### 预备清单（Tentative List）

根据《公约》规定，申请国准备申遗之前必须提交一份详细名单，将其境内的重要自然和文化遗产都罗列出来。这种世界遗产初审名单也就是我们所熟知的《世界遗产预备清单》，它给缔约国提供了一种预先参考，帮助其决定在未来的五到十年中哪个遗址具备申遗资格，该名录可随时更新。《世界遗产预备清单》对于申遗工作十分重要，如果缔约国提交的申报遗产未曾列入该国的《世界遗产预备清单》，委员会不予考虑。

### 联合国环境规划署世界保护监测中心（UNEP-WCMC）

联合国环境规划署世界保护监测中心除了负责管理世界遗产自然价值数据库外，它还对世界遗产的相对价值进行了全球性的综合分析，这在评估新提名的世界自然遗产时，起到了一定作用。

联合国教科文组织（UNESCO）

联合国教育、科学及文化组织的责任是维护世界和平、消除贫困、实现可持续发展，以及通过教育、科学、文化、通讯设备和信息技术来加强国家间的跨文化对话。

世界保护地委员会(World Commission on Protected Areas，即WCPA)

世界保护地委员会是IUCN的六大委员会之一，在全世界拥有1400名会员。作为IUCN职责的有效补充，它的主要任务是推动成立一个陆地及海洋保护地的代表性网络，并加强对保护地网络的有效管理。由一系列地区、专家团队以及任务小组所组成的委员会，该委员会通过它下属的世界遗产咨询机构加强了专家网络和IUCN遗产工作之间的联系。其职责如下：

- 针对IUCN世界遗产项目的报告和建议作出反馈；
- 协助实施进行中的项目；
- 如有需要，可以为世界遗产其它相关事宜提供建议。

世界遗产中心（World Heritage Centre）

联合国教科文组织世界遗产中心主要负责《世界遗产公约》的日常管理工作，总部位于巴黎。其成员全是来自世界各地的保护专家，他们与教科文组织合作的项目都与世界遗产相关，如：管理《公约》、负责筹备世界遗产委员会的年度大会、对国际援助进行额度分配，以及对遗产保护情况进行汇报、加强人员培训、传达信息和加强与其它组织的沟通。世界遗产中心已经成为了联系世界遗产委员会的重要渠道。另外，遗产中心还下设了一些地区组织（联合国教科文组织的区域划分：非洲、阿拉伯国家、亚太、欧洲、北美、拉丁美洲、加勒比海）和特殊的跨部门组织。世界遗产管理者可登陆遗产中心官网查看详细信息（http://whc.unesco.org）。

世界遗产委员会（World Heritage Committee）

世界遗产委员会每年召开一次，共由21名成员组成，这些成员都由缔约国大会选举产生，任期为6年。该委员会主要负责《世界遗产公约》的实施，明确世界遗产基金的用途，以及确定缔约国的统一缴款比例。它还有权决定哪些遗产可以录入《世界遗产名录》；审查世界遗产保护状况报告，当遗产得不到恰当的处理和保护时，可要求缔约国采取特别性保护措施；决定《世界遗产名录》中的哪些遗产应该列入《濒危世界遗产目录》，以及决定一项遗产是否应该从《世界遗产名录》上删除。对单个世界自然遗产进行审核的过程最能体现出委员会的工作流程，委员会作出决议，随后由世界遗产中心传达给缔约国和世界遗产地（World Heritage sites）。通过它的秘书处，即世界遗产中心就可以联系到世界遗产委员会（联系方式详见第98页）。

# 2 遗产所处境况



要实现对遗产的有效管理，首先要对世界自然遗产所处的境况进行深入了解。设立世界自然遗产的目的是为了保护它们特有的价值，因此，深入了解这些遗产的价值和它们的重要性，对完善管理体系、评估遗产价值所受威胁的程度以及寻求最佳解决方法有着十分重要的意义。这种以价值为导向的世界遗产管理方法是基于突出普遍价值（OUV）的概念和每个遗产所提交的突出普遍价值陈述（SOUV）制定的。这也是本节将要探讨的前两个话题。《濒危世界遗产名录》对突出普遍价值所遭受的威胁进行了梳理，除了重点强调遗产自身所面临的威胁外，《濒危名录》还对解决这些威胁的过程进行了讲解。当地居民对世界遗产管理发挥着重要作用，这也是世界遗产管理一直以来的重点跨学科议题，本书的2.5小节会对此进行详细讲解。

## 2.1 《世界遗产公约》核心概念——突出普遍价值

INDICATORS 阅读提示

遗产保护状况
- 遗产突出普遍价值是否遭受威胁?
- 突出普遍价值是否正在被充分保护（如：管理和保护）?

就景观、地质、生态系统以及生物多样性而言，能在这些方面拥有突出特点的地方便称得上是当前世界最重要的地方，而世界自然遗产则是其中的典型代表。大部分世界自然遗产都是保护地，这已经体现出它们的特殊地位和超高价值，但远不及世界遗产这个称号带来的社会地位。因为成为世界遗产就意味着这个遗址有着突出普遍价值（OUV），经所在国提名后，最终得到了世界遗产委员会的认可，列入了《世界遗产名录》。这些价值至高无上，不论是缔约国、UNESCO、IUCN，还是其它国际组织，都有责任对其进行保护和治理。更重要的是，突出普遍价值也为每个世界遗产的治理工作提供了重要方向。

### 列入《世界遗产名录》的遗产应具备什么样的价值呢?

突出普遍价值是《公约》的核心构念，只有具备这种价值才能得到《公约》的认可。《操作指南》对其的定义为： 突出普遍价值指文化和/或自然价值是如此罕见，超越了国家界限，对全人类的现在和未来均具有普遍的重要意义。（第49段）

图2
突出普遍价值的三大要素
来源：IUCN（2007）

列入《世界遗产名录》的自然遗产需满足突出普遍价值的三个方面（如图2三个柱形图标所示）：

- 普遍价值评判标准：世界自然遗产至少要满足4条标准中的1条，这些标准总结起来为：绝妙的自然美景（natural phenomena or aesthetic importance）(vii)、显著的地貌特征（geology）(viii)、突出的生态系统（ecosystems）(ix)或者生物多样性（biodiversity）(x)（此处所标为《操作指南》中的序号）。约有80%的世界自然遗产至少满足其中的2条标准。另外还有6条标准适用于文化遗产，其中包括混合遗产，这些标准为：创造精神的代表作（human creative genius）(i)；人类价值互换（interchange of human values）(ii)；文明（civilizations）(iii)；建筑及及景观的杰出代表（typical buildings or landscapes）(iv)；人类文化的杰出典范和不可逆损坏（representative and threatened human cultures）(v)；重要活传统（key living traditions）(vi)。在前文的术语表已对这些标准进行过完整介绍。
- 完整性：《操作指南》中指出：自然遗产不仅要具备突出普遍价值，同时也要具有完整性，即该遗产是否完整无损。概括来说，就是是否具备以下特点：包含一切能体现遗产地突出普遍价值的必要元素；面积足够大，以保证体现遗产地突出普遍价值的特色和过程；受到良好的保护。
- 真实性：这是对文化遗产的额外要求，同时也适用于混合遗产，重点关注文化遗产价值在外形、设计、材料、功能、传统、语言、精神等方面是否真实可信。
- 保护和管理：这是《操作指南》具体讲解的第三个要求，任何一个世界遗产地都应该具有完备的保护和管理系统，以确保其价值不受损害。实现有效保护和管理的其中一个明确要求就是要保证遗产突出普遍价值。虽然并没有要求世界遗产必须是保护地，一些之前申报的遗产地并不是保护地，但最新申报的大部分自然遗产则通常需要满足IUCN对保护地的定义（详见术语表），利用法律等有效手段实现对遗产的高水平保护。保护地属性本身并不重要，能充分管理世界自然遗产才是它受重视的原因。遗产管理有很多注意事项，包括管理能力、规划体系和可持续的资金，这些都是世界遗产委员会审议申遗项目的重要考虑因素，而在世界遗产委员会对遗产地多种监测和报告的过程中，管理有效性一直是其关注的焦点（见6.3小节）。

要理解“突出普遍价值”背后的深层含义，我们首先要对它包含的每一个词有所了解。

- 突出的：如IUCN所说：“《世界遗产公约》旨在明确世界上那些最杰出的自然和人文景观。”
- 普世的：《公约》本身就是一个国际性文件，关注全球遗产的价值。正如其定义所说，遗产的普遍价值不能单从一国或一个地区的角度思考，它超越了国家界线。
- 价值：真正让遗产变得突出、具有普世意义的是它本身的“价值”，这句话从侧面明确指出了遗产价值的评定要遵循一系列明确统一的标准，包括遗产完整性的识别和评估。

是否具有突出普遍价值是决定一处遗产能否被列入《世界遗产名录》的重要判断标准，但它同时也是现存遗产进行管理和监测的基础。如今很多世界自然遗产都成立了保护区，这也为专门保护和管理突出普遍价值提供了多一层保障。但成立保护区是一个复杂的过程，

因为经过多次修正和提炼，以及普遍价值评判标准的进一步明确，以及在申遗决议中地位的提高，该术语的也有了很大的改变，运用方式也发生了改变。从2007年开始，如果遗产提名地得到了世界遗产委员会的认可，同意列入《世界遗产名录》时，该提名地则需要提交一份《突出普遍价值声明》，以简要说明为什么值得被列入《世界遗产名录》。世界遗产定期报告对这一声明十分关注，还要求2007年之前的提名遗产进行突出普遍价值的回顾陈述。《突出普遍价值声明》相关内容将在下一节讲述。

## 2.2 《突出普遍价值声明》

INDICATORS 阅读提示

- 《突出普遍价值声明》
- 《突出普遍价值声明》能否充分说明遗产的价值？需要进行修订吗？

《突出普遍价值声明》旨在对世界自然遗产名录的评选标准，以及长久维护突出普遍价值的管理方法进行清晰、公开陈述。

### 《突出普遍价值声明》为什么重要?

当前，世界遗产委员会要求提名文件中必须包括《突出普遍价值声明》（以下简称《声明》），用以说明提名项目的独特价值和符合的评判标准。例如：韩国的济州火山岛和熔岩隧洞（Jeju Volcanic Island and Lava Tubes）之所以能被列入《世界遗产名录》主要因为它符合其中的两条标准，首先是它的拒文岳熔岩洞群（Geomunoreum lava tube system），该洞群被认为是世界上最完美的熔岩洞窟系统（见标准 vii），其次是它位于大陆板块上的熔岩盾状火山，该火山的熔岩洞和凝灰锥造型十分奇特，从地质构造和环境设置这两方面来看，这一景观十分罕见（见标准 viii）。马达加斯加的阿钦安阿纳雨林（Rainforests of the Atsinanana）是一种生长在陡峭山坡上的稀有雨林，特有的地貌特征和地理位置（见标准 ix）使该地生物物种极为丰富，80%-90%的动植物都是此地独有的物种（见标准x）。除此之外，声明还对遗产的完整性、真实性，以及保护和管理系统都会进行描述。

© IUCN / Peter Dingwall

位于韩国济州火山岛和熔岩隧洞的Dangcheomul溶洞

© UNESCO Madagascar project- B. Leclercq

生活在马达加斯加岛阿钦安阿纳雨林的居民正召开社区会议

如今有很多世界遗产的《声明》没有得到世界遗产委员会的认可，但这并不是指这些遗产的突出普遍价值没有得到认可，而是说它们的价值没有以一种认可的方式进行陈述，因为在决定把它们列入遗产名录的时候，世界遗产委员会就已经认可了它们的突出普遍价值。那些没有提交过《声明》的遗产则需要通过借鉴提名文件或咨询机构评估报告中的其它声明，来写一份回顾《声明》，其内容包括：提名原因、提名理由、意义陈述、突出

普遍价值、普遍价值声明等等。实际上，提名标准往往就是对普遍价值的声明陈述。如果是这样的话，回顾性《声明》就是对已有声明的再次包装（或重新评估），而且也更容易得到IUCN和世界遗产委员会的认可。如果参与者（如：遗产管理者、当地社区、利益相关者、研究者等）比较多的话，《声明》的编写过程则十分重要，因为在这个过程需要参与者亲自进行磋商，而不是将其委托给一个外部协商机构解决，这样可以增进他们间的交流与合作。

除了负责监测定期报告、保护潜在状态报告（potential state of conservation reporting）（反应性监测）、边界线调整、遗产项目名称更改以及那些可能被列入《濒危世界遗产名录》的遗产外，世界遗产委员会和咨询机构还将《声明》视为了遗产监控的一个重要参考点。而且，《声明》已经成为了一项最高基准，用以决定是否应该将一处遗产从《世界遗产名录》中除名。由此看出，突出普遍价值十分重要，它的任何改变都必须经过咨询机构（世界自然遗产由IUCN评估）和世界遗产委员会的审核认可。如果缔约国需要对遗产的普遍价值进行调整，首先必须将其声明递交给世界遗产中心，经过讨论后，这些声明需要对支持该提议的一些论点和证据进行再评估，整个审核过程至少需要18个月。

### 编写《突出普遍价值声明》

ICOMOS、ICCRM、IUCN和UNESCO世界遗产中心联合制定了一套详细的指导方针，用来帮助编写《世界遗产突出普遍价值回顾声明》（以下简称《回顾声明》），起草该声明之前参与各方需要进行充分协商。登陆世界遗产官方可查看一些已经得到世界遗产中心认可的声明范文（详见：参考资料，第84页）。该指南陈述了《回顾声明》的编写过程和世界遗产委员会的审核过程，而且还描述了编写《声明》的步骤方法，认为其应主要包括以下几个方面：（1）简要综述；（2）评判标准；（3）完整性声明（适用所有遗产）；（4）真实性声明（适用满足i到vi条标准的提名遗产）；（5）保护和管理要求。《回顾声明》的写作指南对以上所有的内容都进行了介绍。《声明》对以上内容的编写应相对简短一些，整个篇幅要控制在2到4页。

## 2.3 世界遗产面临的威胁

我们或许认为一旦提名的世界遗产得到了认可，被录入了《世界遗产名录》，该遗产的价值就一定能够保留下来，然而事实并不一定如此。世界上任何一处自然遗产都会遭受某种威胁，但影响程度取决于对这些威胁的评估方式和管理措施。当遗产严重遭受威胁时，可采用两种方法来对其进行有效控制，第一种为保护状况报告（如：反应性监测）（见下文），另一种为《濒危世界遗产名录》（详见2.4）。如果反应性监测无法起到必要的保护管理效果，或突出普遍价值（OUV）面临严重威胁时，《濒危世界遗产名录》就成为了最后的杀手锏。

INDICATORS 阅读提示

- 突出普遍价值所面临的威胁
- 遗产突出普遍价值是否遭到了严重威胁?

### 危险评估

不论是自然保护地还是其它保护区，都面临各种各样的威胁，这些威胁有的是全球性的，如气候变化，有的是区域性的，如栖息地细碎化，除此之外还有一些是遗产本身面临的问题，如非法狩猎、游客数量过多、垃圾污染等。制定和实施相应的战略措施已经成为了保护地保护管理工作的重要组成部分。

世界自然遗产也面临相同的处境。虽然保护世界遗产是全球共同的责任，但世界遗产中心和咨询机构也建立了具体的机制来监测和应对这些威胁。但只有当这些新出现的威胁严重影响到了遗产的普遍价值或完整性时，它们才会启动《公约》框架下的这些正式程序。

许多世界自然遗产将建立自己的威胁评估机制。它们可以将以下内容作为参考，首先是我们在6.4小节提到的《增强我们的工具包》（the Enhancing our Heritage Toolkit），其中介绍的第二种工具便是一种威胁评估工具，除了可以帮助管理者思考威胁产生的原因和影响之间的关系，它还着重关注了最有可能威胁遗产普遍价值的因素，这样为管理者制定及时有效的应对策略提供了参考。其次就是重新修订过的定期报告电子问卷调查（见6.3小节），这一基础性威胁评估机制为管理者评估影响遗产价值的各个因素提供了方法。美国国际开发署（USAID）生物多样性支援计划所出版的：《计划是否成功：威胁减少评估指南》（Is Our Project Succeeding: A Guide to Threat Reduction Assessment for Conservation）（详见参考资料，p84），已成为了制定威胁评估机制的重要参考。

### 遗产保护状况报告

世界遗产中心和IUCN负责监控《世界遗产名录》中自然遗产的保护状况。如果提交的报告显示遗产的价值或完整性正遭受威胁，或涉及其它与遗产保护和管理相关的事宜时，它们就会采取措施对情况进行核实，然后向缔约国询问这些威胁的性质和严重性。

如果威胁十分严重，将会随即启动应急措施（反应性监测程序）来进一步核实情况，并讨论制定相应的管理措施。遇到如下情况时，世界遗产委员会将制定措施来监测遗产保护状况：

- 表明遗产至少遭受到一种威胁；
- 世界遗产委员会之前的决议需要继续跟进；
- 遗产的突出普遍价值、完整性和/或真实性遭受到了严重威胁。

这些措施正好为我们提供了一个利用外部专业资源的机会，来更好地解决可能会出现的特殊情况。世界遗产中心每年都会对遗产保护状况报告进行整理，缔约国在接到世界遗产委员会提交报告的通知后，必须在2月1日前将报告提交上去。

基于缔约国提供的信息和监测结果，世界遗产中心会通过决策程序向世界遗产委员会提交遗产保护状况报告，以及对一些特殊情况提出管理建议（详见3.3小节）。

世界遗产社区（World Heritage community）对世界遗产委员会的决策程序十分关注，对委员会所通过的决议也很支持，这有助于解决遗产面临的潜在威胁。遗产管理者也应重视委员会提出的建议，而且要制定出相应的解决方案，以墨西哥为例，当世界遗产委员会提出盐萃取工业会破坏埃尔比斯开诺鲸类保护区（Wale Sanctuary of El Vizcaino）的生态环境时，政府立刻取消了扩大盐萃取工业的规划许可。委员会和咨询机构负责做决议和提意见，但具体执行还得依靠缔约国，他们制定相应的管理措施来应对出现的威胁。

© Evergreen

埃尔比斯开诺鲸类保护区（墨西哥）

如果经过反应性检测之后，世界遗产委员会依旧对某一遗产的保护状况表示堪忧，那该遗产将有可能被列入《濒危世界遗产名录》（见下一小节）。

## 2.4 濒危世界遗产

本小节将围绕“自然遗产受到威胁时会有什么后果”这一话题展开讲述，具体可分为：列入《濒危世界遗产名录》（以下简称《濒危名录》）的程序和原因，以及将遗产从《世界遗产名录》中除名的步骤。

如果某一遗产的突出普遍价值（OUV）遭受威胁，但通过人力可以得到补救，世界遗产委员会就会将其列入《濒危名录》（《操作指南》，第181段）。一但被列入该名录，世界遗产委员会就会立即为其发放世界遗产基金救助（详见4.2小节），同时还会得到国际社会的关注。经过磋商后，缔约国也会为其制定和实施一些列有效的管理和监督措施。

当意识到遗产的普遍价值正遭受严重的威胁时，世界遗产委员会首先会采取一系列的措施来对其进行鉴定。《操作指南》给出了具体的评判标准，如果符合这些标准，该遗产可被列入《濒危名录》（第178-180段）。根据其内在属性可分为以下几类：

已确知的危险-该遗产面临着具体的且确知即将来临的危险，包括：

(i) 作为确立该项遗产法定保护地位依据的濒危物种或其他具有突出普遍价值的物种数量由于自然因素（例如疾病）或人为因素（例如偷猎）锐减。

(ii) 遗产的自然美景和科学价值由于人类的定居、淹没遗产重要区域的水库的兴建、工农业的发展（包括杀虫剂和农药的使用，大型公共工程，采矿，污染，采伐等）而遭受重大损害；

(iii) 人类活动对保护范围或上游区域的侵蚀，威胁遗产的完整性。

潜在的危险该遗产面临可能会对其固有特性造成损害的威胁，此类威胁包括：

(i) 该地区的法律保护地位发生变化；
(ii) 在遗产范围内实施的，或虽在其范围外但足以波及和威胁到该遗产的移民或开发计划；
(iii) 武装冲突的爆发或威胁；
(iv) 管理计划或管理系统不完善或未完全贯彻。
(v) 天气、地质特征，以及其它自然因素带来的威胁。

缔约国有权要求将其遗产列入《濒危名录》，一些国家这么做是希望引起国家层面上的重视，获得支持和援助，来更好地解决遗产所面临的威胁（如艾弗格莱兹国家公园（Everglades National Park），见下文）。但大多数情况下，是由世界遗产中心和IUCN来负责这项工作的，它们根据监测机制所反映的情况和，以及与缔约国的磋商结果，来确定满足上述评判标准的遗产，然后提名将其列入《濒危名录》。而且在遇到某些潜在风险时，世界遗产中心可直接将遗产列入《濒危名录》，不需要启动监测机制，比如武装冲突、监测机制失灵等一些突发的潜在威胁。

缔约国对《濒危名录》的看法不一。有的国家表示支持，认为这有助于提高遗产的保护效率，但有些国家则极力避免本国遗产被列入《濒危名录》，认为这表示他们没有能力保护这些遗产。《濒危名录》不是一种惩罚措施，而是一种保护遗产的工具，加入名录除了可以引起国际社会的关注，还可以明确自身需求，获得优先补助。例如，当刚果民主共和国爆发国内冲突时，国际社会提供了大量援助，来确保其列入《濒危名录》的5项自然遗产不受破坏。当艾弗格莱兹国家公园的水域生态系统遭到严重破坏时，美国政府曾两次要求将其列入《濒危名录》。2010年，在修订最新的《濒危名录》时，美国政府向世界遗产中心和IUCN专家组提出申请，希望能对艾弗格莱兹国家公园的保护状况进行评估，提供帮助，以达到理想的保护状态。同年，世界遗产委员会通过了美国政府的请求，并鼓励美国政府继续采取有效措施来保护和恢复公园生态系统。

《濒危名录》的首要目标是要确保遗产的突出普遍价值不遭受损失（否则将意味着可能被

© UNESCO / Guy Debonnet

加兰巴国家公园（Garamba National Park）的巡护队

© UNESCO / Kishore Rao

艾弗格莱兹国家公园

除名），如果已经因为一些确定的危险遭到了破坏，那就要制定必要的解决措施来对其进行修复。必要的措施就是所谓的“正确的措施”，在监测过程中，由缔约国、世界遗产中心以及咨询机构共同商讨决定，然后再由世界遗产中心的正式批准，进入试实施阶段。近年来，世界遗产委员会还要求缔约国在世界遗产中心和咨询机构的辅助下，来明确监测突出普遍价值恢复情况的指标，辅助制定从《濒危名录》中除名的标准，即从《濒危名录》除名所需的理想保护状态（Desired State of Conservation for Removal from the List of World Heritage in Danger）。这也表明，管理方针的成功实施离不开有效的监测和评估机制。比如像《增强遗产工具包》（Enhancing our Heritage Toolkit）（详见6.4小节）中所提到的一些监测和评估机制，其有效性已经得到证实。

遗产从《濒危名录》除名是所要达到的理想保护状态已成为了委员会制定有效管理措施时的重要参考。理想的除名保护状态包括以下四个重要方面：

1. 监测恢复指标，主要包括遗产突出普遍价值的一些相关方面（如：遗产价值、完整性、保护和管理），正如《声明》中所列举的那些。
2. 确定这些指标时所遵循的标准，例如，一处森林遗产因符合第9条和第10条标准而被列入《世界遗产名录》，其森林覆盖率就可以成为该遗产的重要恢复指标，或者是该遗产对保持生物多样性发挥着基础性作用。
3. 核实每个指标的方法，如调查遗产价值（如：调查野生种群数量、调查栖息地的范围和环境），或者实施特别保护或管理措施（如：定期巡视、制定法律法规）。
4. 实施有效措施和监测理想除名保护状态的时间安排。该时间安排要有实际的可操作性，以便为政策的实施和保护状态的监测提供充足的时间。

制定上述指标的目的是希望为遗产评估提供一种专业透明的方法，以确定其损害是否得到了充分恢复，是否具备从《濒危名录》中除名的资格。基于此，我们从挑选的指标中便可了解到委员会制定的有效措施。

以锡门国家公园（Simien National Park）（位于埃塞俄比亚北部）为例，2009年埃塞俄比亚政府对其启动了反应性监测机制，其监测指标主要分为6项：2个生态学指标和4个独立指标（boundary gazettement、载畜量、农业、人口和替代生计）。这些指标反过来体现了2006年世界遗产委员会所采取的4项正确措施：扩大公园面积（该计划在2009年时已经完成）、boundary gazettement、减畜、可供选择的其他生计（alternative livelihoods）。虽然上述的那两个生态学指标不是在委员会正确措施的基础上提出的，但正如《声明》所指出的那样，是监测世界遗产价值状态必不可少的基本参照指标。

© UNESCO / Guy Debonnet

锡门国家公园的管理者们正在开会（埃塞俄比亚）

《声明》、《濒危名录》、正确措施、从《濒危名录》除名的理想保护状态这四者间的关系总结如下：

- 《声明》负责确定遗产的突出普遍价值，并且规定其需要长期管理的具体方面。
- 《濒危名录》表明遗产正在失去，或有失去其突出普遍价值的风险，没有了突出普遍价值，遗产将会被从《世界遗产名录》中除名。
- 正确措施能够为维护和恢复遗产的普遍价值提供有效的方案。
- 从《濒危名录》除名所需的理想保护状态规定了遗产从《濒危名录》中移名时，普遍价值所要达到的维持水平或恢复水平。

### 从《世界遗产名录》中除名

如果遗产丧失其入选名录时的决定性特征，委员会将把它除名。如以下情况：

- 遗产状况恶化至其丧失了其作为世界遗产的特征；
- 遗产在当初提名的时候便因为人为因素导致其内在特质受到威胁，而缔约国在规定时间内又没有采取必要的补救措施（参见《操作指南》，第192段）。

唯一一个被除名的自然景观是阿拉伯羚羊保护区（Arabian Oryx Sanctuary）（阿曼）。世界遗产委员会将其除名是因为阿曼政府在2007年决定将保护区的面积缩小90%，这极大地改变了保护区的国际地位和法律保护范围，使遗产的完整性和保护能力遭到质疑，影响了对其价值的保护。

## 2.5 当地居民的参与

INDICATOR 阅读提示

与当地居民的关系

- 遗产利益相关者之间的关系有助于增强对遗产普遍价值的保护吗?
- 在遗产管理体系中，当地利益相关者的需求是否得到了满足?世界遗产带来的利益有没有与当地居民公平共享?

《公约》的核心目标之一就是要鼓励居民参与到他们当地文化和自然遗产保护工作中去，这在世界遗产委员会最近公布的战略目标中也有所体现，该战略目标又可称为5C战略：可信度（Credibility）、保护（Conservation）、能力建设（Capacity-building）、宣传（Communication）、社区（Communities）。

### 当地居民在世界遗产保护管理工作中发挥的作用

当前的世界遭到了人类极大地改造，可被保护的自然区域通常都是那些已经被当地居民意识到其价值所在，时间常长达几个世纪。世界遗产的保护管理工作的核心内容之一就是要所有可能因为遗产申遗成功而受影响的利益相关者都认识到该地区的价值，积极参与遗产的价值评估，并为申遗做贡献，如果申遗成功，还要参与随后的管理工作。但事情并不总是一帆风顺，遗产的保护管理工作总会与这些参与者产生利益冲突。

保护地工作开展至今只有一百多年的历史，而且所积累的管理经验主要来源于政府（有的是殖民国家）对保护地的管理。这种管理方式往往强迫当地居民迁出他们世代生活的家园。这种行为完全忽略了人类的价值观和传统，否认了人类的知识和实践能力，割裂了自然与文化间的重要联系。这种保护管理模式必然会引发矛盾、冲突，甚至让人对保护地乃至世界遗产的整个概念产生怀疑。

虽然这种自上而下的传统管理模式依旧存在，但数量在不断减小，管理模式的一些方面已经发生改变，如：关注的焦点开始转变，更加注重人文道德、生物和景观价值，以及保护地能带来的社会、文化、经济效益；改变保护管理模式之前会事先征得利益相关者的同

© Carl-Johan Utsi / gutsiphoto.com

拉普人居住区帕亚伦塔平原（the plains of Boarek）上的驯鹿群（瑞典）



意；在保护地采用不同的治理模式，土著居民和当地社区也有权对其进行共同管理或单独管理。与10年前相比，保护地的保护管理模式逐步丰富起来。多样化的模式开阔了管理者的眼界，让他们学会从不同角度综合思考问题，而且也扩大了在土地利用面积，让土地在被利用的同时，还能得到保护。更重要的是，有了当地居民的参与，很多不必要的误会得以消除，提高了管理效率。这种将自然与人文有机结合的管理方法在混合遗产治理过程中体现的最为明显。被列入《世界遗产名录》的混合遗产必须同时具有文化价值和自然价值。以瑞典的拉普人居住区（Laponian Area）为例，该区于1996年被作为混合遗产列入了《世界遗产名录》。它之所以能够入选，除了拥有特殊的自然环境外，还拥有当地萨米族人（the Saami People）经过几千年发展形成的文化传统。既要实现自然价值和人文价值的有机结合，又得确保各参与方能协调工作，这大大增加了保护管理体系制定工作的难度，制定周期也随之延长。随着保护管理工作的多样化发展，各利益相关者也意识到相互了解了解对方需求和目标的重要性。

自然遗产申遗成功后，其保护管理模式也要随之更新，但不能摒弃先前的管理模式，毕竟它对培养遗产的独特性发挥了积极作用[7]。一套适合保护及管理遗产的体系应该具有长远的发展眼光，注重公平性和生物文化的可持续性。

## 与当地居民建立工作关系

《世界遗产公约》的第5（a）条要求所有的缔约国“通过一项旨在使文化遗产和自然遗产在社会生活中起一定作用，并把遗产保护工作纳入全面规划纲要的总政策”。

当地社区和土著居民不仅有权参与遗产的保护工作，他们在申遗过程中（如提交《预备名录》、提名）所提出的意见也应得到关注和解决。如果达不到这样的要求，管理团队就需要继续增进他们与当地居民的关系，来加强当地居民对他们的兴趣、信任和理解，以期望最终建立一种工作关系。通过对世界遗产“可持续管理中普遍价值和当地价值间的关系”（linking universal and local values for the sustainable management of World Heritage properties）的研究（《世界遗产论文集》第13篇），《世界遗产论文集》提出了与社区人员一起工作应具备的几大特点，如下：

- 不论工作对象是当地居民还是其他利益相关者，遗产地管理者首先要确保他们对遗产管理的各个方面有充分了解，如价值、目标、目的、规则、成本、利益等。除此之外，遗产地管理者也应对遗产各个方面的价值，以及管理过程中的需求和预期结果进行充分了解。
- 与当地社区建立工作关系后，管理者应充分尊重当地的权力机构、决策程序以及资源利

7– 公平性原则，就是指要清除政治、经济、教育，以及基本服务中存在的不平等现象，让所有的人（不分男女、年龄、条件、地位）都能平等地享受遗产管理所带来的机会和利益。

用方式，并且对当地的一些情况要有所了解，如性别结构等。

- 了解所有利益相关者参与世界遗产管理的利益动机。
- 了解世界遗产国际地位带来的负面影响，如，禁止开采资源、增加政府补贴。
- 建立长期对话机制来增强各利益相关者之间的信任感。
- 所有利益相关者所需要承担的权利和义务：负责管理遗产、培养主人翁精神、鼓励居民为遗产保护出资出力。
- 制定灵活适用的管理方针，处理世界自然遗产地与当地居民间现有的动态关系。随着当地常危野生动物（often dangerous wildlife）、文化观、土地利用模式，以及人们期望值的不断变化，管理的收益和所付成本也在不断改变，这也要求群落管理工作必须及时适应这些变化。
- 监测活动的主要功能是为遗产保护状况，以及周边地区的社会经济发展状况的评估工作提供基线数据。

很多世界遗产地的保护管理工作都在努力遵循上述原则。任何以《公约》名义实施的措施都代表了世界遗产委员会的立场，应该遵循国际文件的相关规定，如1948年颁布的《世界人权宣言》（Universal Declaration of Human Rights）、1989年通过的《国际劳工组织关于原著和部落民族的第169号决议》（ILO C169 Indigenous and Tribal People's Convention）、1992年通过的《生物多样性公约》（Convention on Biological Diversity）（尤其要关注该公约在2004年制定的《保护地工作计划》（Programme of Work on Protected Areas））等。除此之外，缔约国还应关注在2007年联合国大会上通过的《联合国原住民人权宣言》（Declaration on the Rights of Indigenous Peoples）。虽然它们不具有法律约束力，但联合国希望这些文件能成为处理与原住民关系时的准则依据，以及杜绝人权侵犯行为的有效手段。如《联合国原住民人权宣言》就提出希望缔约国充分尊重原住民族特有的管理机制，创造平台来增进政府与其机构和代表间的交流对话。在实施一些与原住民族相关的工程项目时，政府可参考《世界银行原住民操作指南》（World Bank Indigenous Peoples Operational Directive OD 4.20）中所罗列的相关内容，如：基本定义、政策内容、政策目标，以及项目设计和实施的具体方针等（详见参考资料第84页）。

一旦入选《世界遗产名录》，随之而来的是公众的高期望值和严格的监管力度，同时也意味着该遗产要发挥好榜样作用，在管理工作中充分显示对当地居民权利的尊重。另外，世界遗产所具备的国际地位也会对管理者起到督促作用，督促他们更好地履行相关义务（不论是否受法律约束），制定最有效的措施来管理最有价值的遗产，让其在制定参与机制，实现资源和利润平等分配方面成为典范。

建立利益相关者间平等关系的具体方法有很多。例如，非洲土著人民协调委员会（Indigenous Peoples of Africa Co-ordinating Committee，以下简称IPACC）就曾指出：虽然土著居民对自然保护区的地形地貌等非常了解，但他们中很多人因为受教育程度不够得不到工作机会。那该如何解决这一问题呢？其中一种方法就是为当地那些了解保护地的居民提供一种资格证书，确保他们能在保护地可以找到一份正式工作或者兼职，例如巡护队、管理员、导游或讲解员，甚至还能参与一些科研项目或监测活动。除此之外，IPACC还大力推荐参与性景观建设，希望其能成为社区和政府沟通的平台，用以探讨当地资源的利用方式，以

及知识和文化体系。然后在这种共识基础上，商讨制定出保护地的解说规划、决策程序、还有冲突解决方案等。《增强遗产工具包》中将会提到一种简单工具，帮助管理者深入了解和评估遗产所有利益相关者间的不同关系（详见6.4小节）。

### 专栏1 与原住民共事：指导建议

作为缔约国之一的加拿大，一直在致力于改善政府与当地居民之前的紧张关系。在这之前，加拿大政府没有事先与当地原住居民[8]进行沟通，考虑他们的想法，便在对多处遗产进行了申遗，最终导致了一系列冲突，遗产保护工作屡次受阻。经过加拿大公园管理机构的多年努力，政府与土著居民的关系有所缓和，世界遗产保护的相关原则也得到了他们的认可。从上述例子中，我们总结了一些有关保护世界自然遗产的经验，具体如下：

- 多搜集和记录口述史料，如土地利用方式等，这对申遗工作有重要意义。
- 当地居民和原住民应该参与申遗工作：如果还没有达到这个要求，政府需要进一步完善其决策机制和调研方式，以维护与当地居民的良好关系。
- 缔约国要为当地居民和原住民提供专业培训，以增强他们管理遗产的能力。
- 当地居民和原住民要从员工的角度要求自己，同时也要允许他们进入管理阶层，这样才能确保他们的意见在探讨管理方针过程中被正式考虑。
- 在制定生态计划和监测方针时，应对当地情况有充分了解（如传统习惯、原住民、社区情况、当地风俗等实用知识）。
- 建立不间断的信息共享机制，这有助于与当地居民和原住民建立有效的工作关系。

案例分析

### 案例：世界遗产管理参与人员：瓦斯卡兰国家公园（秘鲁）

Brent A. Mitchell, OLF大西洋环境中心；Jorge Recharte 山地学院（秘鲁）；Marco Arenas Aspilcueta 瓦斯卡兰国家公园园长SERNANP-MINAM (秘鲁)

瓦斯卡兰公园（Huascarán National Park）坐落于世界最高的热带山脉上，被视为是秘鲁自然保护区的一颗瑰宝。在27座海拔超过6000米的山峰包围下，该地区保留了丰富的生物种类和秀丽的自然风光，尤其水资源十分充沛。但随着人类过度放牧、采集薪柴，开采煤矿、修建水电工程，以及开发旅游业等，该地区的植被遭到了严重破坏，生态环境也在不断恶化，冰川面积也因全球变暖在不断减少。瓦斯卡兰国家公园于1975年建立，占地面积34万公顷，并于1985年被列入了《世界遗产名录》，构成了秘鲁百万公顷保护区的核心部分。

从该地区的横截面图来看，公园的边界线就好比是围绕山峰的一长串省略号。这里的村庄大都分布在山谷沟壑地带，居民在海拔低的地方种田，在较陡峭的高地放牧。这儿一共有42个聚居区，它们在公园的两侧平均分布着，有一位来自“维克斯”（Vicos）社区的领袖曾说过，“没有Quebrada Honda，我们什么都不是”。

自从1975年公园成立以来，大部分的土地管理权都已交给了国家，并且国家也成立了国家自然保护服务区（National Service of National Protected Areas）来对其进行管理。但至今，土地的使用权仍存在争议，周边一些村落对公园的合法地位存在质疑，而且政府下令允许企业和当地村落继续保留土地的部分使用权，包括放牧、采矿等。这让管理工作面临一种两难的境地：如何才能在减少人类活动对环境影响的同时继续保留土地使用权，这也是当时成立公园的重要原因。由于保护区概念对于当地居民而言还比较陌生，而且新成立的保护机构对于管理这

• • •

8 – 原住民是指居住在加拿大境内的第一民族和因纽特人。上述指导建议中所提到的“Aboriginal people”这一术语，来源于Wood Bluff，为了能让本地指南得到全世界的认可，该词便由“indigenous peoples”代替。

案例分析

© Brent Mitchell

保护地工作人员—瓦斯卡兰国家公园（秘鲁）

么一大片地势复杂的区域还缺乏经验，可利用的资源也相对匮乏，导致与当地居民经常发生冲突，直到2001年，国家在公园周围划分了17万公顷的地方作为缓冲区，问题才得以解决。

瓦斯卡兰是秘鲁参观人数最多的国家公园（马丘比丘（Machu Picchu）是历史圣地）。但在过去，这里的大部分旅游业都由地方政府投资开发，然后交由商人管理，当地居民从中得不到任何好处。直到20世纪90年代中期，应公园管理者的要求，山地学院（The Mountain Institute）开始帮助当地居民开发可持续性旅游产业，让他们从中获利，如在公园周边开设小规模的乡村旅店、饭店，以及导游服务等。另外，山地学院还与公园管理机构合作成立了巡逻队来加强公园及周边地区的草原管理工作。当地专家也加入到了管理团队，希望能为畜牧业找到最合适的发展方式，提高缓冲区草地产量。现在该地区饲养的牲畜种类也从牛开始转向破坏性更低的骆驼类动物（美洲驼和羊驼）。

尽管这些措施还都处在试验阶段，但大大改变了当地居民对公园的看法，不再将其视为是一种限制，而是一种机遇，而且公园的管理人员也认可了缓冲区在遗产保护中的积极作用。虽然煤矿开采和冰川减少等问题仍然没有得到解决，管理方面也还需要采取更全面、更长期的行动，但随着当地居民和公园管理部门合作的进一步加强，遗产保护工作正逐步得到改善，人们生活水平也有了很大提高。

## 案例：摆脱《濒危世界遗产名录》：桑盖国家公园（厄瓜多尔）

Allen Putney IUCN WCPA副主席；Jorge Rivas 自然基金会 高级保护官员

桑盖国家公园（Sangay National Park）涵盖了安第斯山脉在厄瓜多尔境内的重要景点，从山谷到海拔5000多米高的山峰形成了一个完整的生态系统，从热带雨林、云雾雨林、高山稀疏草原，一直延伸到山顶的冰川。桑盖国家公园于1983年被列入了《世界遗产名录》，除了得益于它完备的生态系统，还主要因为该地人迹罕至，没有受到重大人类活动的影响。当初成立公园的目的是为了保护自然景观，但由于随后启动的公路项目，让公园一度遭受威胁。修建公路里程共达8千米，从桑盖公园所在的高地一直延伸到亚马逊平原各地，如一直桑盖北部的Banos高速

公路，它所经过的地方逐渐有人开始定居、修建侧路，导致森林面积锐减。虽然厄瓜多尔政府将公园的面积几乎向南扩大了两倍，从27.1925万公顷扩大到了51.7725万公顷，但出于对公路负面影响的合理考虑，桑盖国家公园于1992年被列入了《濒危名录》。

虽然遭到了反对，但修路工程还得继续下去。不过多亏了《濒危名录》给景区管理工作带来的巨大压力，迫使管理人员及时采取措施，尽量避免造成负面影响。比如，他们随后将道路建设合同移交给了美国陆军工兵部队，修路期间部队人员会在道路的两段设立军事关卡，并且还与当地农夫建立密切的合作关系，以确保不再有新的居民入迁。除此之外，公园对公路周边的地区也重新进行了界定，将其划分为了缓冲区，不再是公园的一部分。保护区的状况得到了改善，政府随即申请要将其从《濒危名录》中除名。应政府要求，IUCN启动了反应性监测机制，对修建公路产生的影响和公园的保护状况进行了监测，结果表明修建公路没有给保护区带来负面影响。

© Allen Putney

流经Guamote–Macas–Sangay国家公园的尼亚加拉大瀑布（厄瓜多尔）

在启动反应性监测机制之前，桑盖公园的工作人员同意先启动《增强遗产工具包》中所提到的有效管理评估工具（the Enhancing our Hetitage (EoH) management effectiveness assessment toolkit，详见6.4小节）。七年间，保护区员工共完成了三项评估，与利益相关者召开了一列会议来探讨他们对公园及其管理的一些看法和建议。经过努力，他们为遗产管理工作确定了更明确、更有针对性的目标。虽然EOH设立最初并不是为了应对濒危名录，但它的确为桑盖公园的除名工作作出了很大贡献。

当桑盖公园启动反应性监测机制后，管理者发现“第一轮EoH评估机制”所提交的报告竟成了重要的参考资料，很多信息他们根本没有时间搜集，如详细的背景知识，以及利益相关者的一些看法，尤其还有以下内容：

- 明确的遗产保护目标和清晰的价值管理目标（应该保护遗产的哪些价值）；
- 遗产保护工作和遗产价值所面临的威胁，以及这些威胁对保护区和周边环境的影响；
- 评判每个目标完成情况的具体指标和量化指标；
- 基于对以上情况的详细分析，明确管理优先次序。

EoH除了为评判遗产的保护状态提供了明确的、量化的、可信的指标外，为了实现有效管理，它还规定了一些要求，并且对这些要求完成的情况进行了记录。为了有效控制道路建设对保护区的影响，管理者根据遗产的普遍价值制定了保护目标，桑盖公园最终于2005年从《濒危名录》中除名。

虽然世界遗产委员会在决定是否将某处遗产从《濒危名录》中除名时，最终依据的是世界遗产中心和IUCN提交的报告，但除了这种专业性的监测机制外，其它一些更为详细和独立的评估机制也发挥了积极作用，比如像桑盖保护区运用的EoH法，有着清晰可信的监测指标，它所监测的结果以及相关报告可以为世界遗产中心和IUCN提供必要的信息和可靠的数据，来说明遗产之前所面临的威胁已经得到妥善解决（详见伊其克乌尔国家公园案例分析（突尼斯），p81）。

Contents

## 案例：列入《世界遗产名录》为南达戴维国家公园和花之谷国家公园（印度）带来的好处

Vinod B. Mathur 和S. Sathyakumar, 印度野生生物研究所，德拉敦

1933年之前，如今的南达戴维公园在当时还是一个人迹罕至的地方，但随着徒步活动的兴起，尤其是在1934年，有探险者开始攀登南达维斯主峰，这让它在全世界赢得了广泛声誉。为了保护该地的自然环境，1939年政府曾将该地划定为圣地，但效果不佳。无节制的人类活动，尤其是登山探险（1934–1983），让南达戴维地区的环境遭到了严重破坏，政府迫于压力，于1982年成立了南达戴维国家公园（占地面积625公顷），并在1988年被列入了《世界遗产名录》。

南达戴维国家公园与花之谷国家公园（印度）

南达戴维国家公园包含Greater 与Trans–Himalaya之间的过度地带，因此拥有丰富的生物种类。自1983年起，公园禁止了一切人类活动。1993年的4月到6月间，科学家们本着“以科学生态的方式探险南达戴维”的原则，在印度陆军兵团的保护下对公园动植物的生存状况进行了评估。经过此次探险，科学家们发现当地动植物的生存状况有了很大改善，希望继续保持这种“隔离”状态，并提议每5到10年对公园的生物多样性进行一次监测。在人类活动禁令实施20年后，2003年科学家们又发起了“监测南达戴维生物多样性的探险活动”，他们除了对动植物和栖息环境的现存状况，以及过去20年的变化情况进行了估测外，还对生态学和地质学方面出现的新情况做了基线调查（baseline surveys）。该探险活动也反映出物种或栖息地的状态有无变化或改进。

自从1983年政府颁布禁止在南达戴维公园境内徒步旅行和登山探险的禁令以来，公园的生物多样性资源得到了有效保护，但同时也为当地居民带来了负面影响，他们之前从事的工作基本都与登峰探险等旅游产业相关，颁布禁令也就意味着他们失去了生活来源。为此，森林部门一直致力于改善公园管理制度与当地居民需求间的矛盾关系。同时，公园管理部门也提出了解决方案：通过定期进行旅游活动来平衡资源管理与居民利益间的关系。当地居民对这一资源管理方案表示非常认可，既体现了以人为本的理念，同时也改善了人们生活。除此之外，印度还在南达戴维保护区实施“印度–联合国教科文组织野生动物协会‘建立良好的合作关系支持联合国教科文组织世界遗产项目：印度，来进一步加强对遗产地的保护和管理力度。

# 3 管理规划

要想充分维护世界自然遗产的普遍价值，首先必须得为遗产管理制定一套完备的计划，而且在制定这一系列法律法规和管控规划的过程中要充分考虑《公约》的相关规定（详见3.1小节），以确保这些自然和文化遗产受到保护的价值与他们申遗时被认可的价值一致。同时，遗产管理者也要注意《公约》在具体实施过程中所要遵循的一些要求，尤其是世界遗产委员会针对其具体遗产提出的建议和做出的决议（详见3.3小节）。

在充分了解申遗过程的基础上，管理者应有能力制定一套完备的计划，以确保遗产的突出普遍价值（OUV）能得到有效保护。本书的3.2小节将对突出普遍价值的管理方案提出一些指导建议，3.4小节也对世界遗产地的范围进行了简短探讨。

## 3.1 法律体系

《公约》是遗产保护领域的国际法律体系，规定了缔约国管理遗产应履行的具体义务，对缔约国制定本国遗产保护的相关法律具有指导意义。

INDICATOR 阅读提示：

法律体系
- 法律体系能够有效保护世界遗产突出普遍价值吗?

### 对遗产进行法律保护的必要性（Adequacy）和有效性（Effectiveness）

《公约》第五条要求缔约国："采取为确定、保护、保存、展出和恢复这类遗产所需的适当的法律、科学、技术、行政和财政措施"。《实施<保护世界文化和自然遗产公约>的操作指南》（以下简称《操作指南》）也对该条规定进行了详细阐述："列入世界遗产名录的所有遗产必须有长期、充分的立法性、规范性、机制性的和/或传统的保护及管理手段，以确保遗产得到保护。（《操作指南》,第97段）"《操作指南》还强调法律规定必须付诸实际。这也意味着一旦被列入名录，该遗产就得到了世界遗产委员会的认可，有权得到强有力的法律保护。它还规定"国家和地方级的立法性、规范性措施应确保遗产的存在，且保护其突出普遍价值（OUV）以及完整性和/或真实性不因社会发展变迁受到负面影响"（第98段）。这也就是说，任何法律的效力都取决于该法律的具体实施和执行效果。

为了充分保护世界遗产，制定法律体系时要旨在保证《公约》和《操作指南》的有效实施，从中体现出管理原则、标准及执行过程的情况。尽管遗产管理者不一定亲自参与了法律体系的制定，但他们及其员工必须熟知《公约》以及本国有关遗产保护的法律法规，确保自己采取的管理措施符合相关规定。

迄今为止，还没有特定的章程来说明什么才是充足的法律性和规范性的保护措施。目前只有少数国家为自然遗产保护制定了专项法律：如《澳大利亚环境和生物多样性保护条例1999》（the Australian Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999）明

确指出了世界遗产地的保护原则。大部分司法部门依据的还是保护地的相关保护法（protected area conservation law），尤其是对地方级国家公园和保护区进行管理的时候，只要这些法律法规能确保遗产的保护状态符合《公约》的相关要求，他们就会继续使用下去。

从现实角度来考虑，世界遗产的法律保护现状越复杂，它的管理体制也会随之变得复杂，由于缺乏统一的法律规定，对区域性或地方级的遗产进行管理时，制度间往往存在冲突。一般来说，国家级的保护地则要受到各种各样的法律约束。例如，韩国政府制定了10套不同的法律来管理不同类型的保护地。另外还有一些系列遗产，它一般由一个国家或多个国家的一系列（通常是分离的）保护地组成，而且保护地间的保护现状也有所不同，比如像喀尔巴阡山脉原始山毛榉林和德国古山毛榉林（Primeval Beech Forests of the Carpathians and the Ancient Beech Forests of Germany），共跨越了德国、斯洛伐克，还有乌克兰三国边界，包含多种形式的保护地，如原始森林保护区、国家公园，以及生物圈保护区。由于这三个国家管理保护地的规章制度在细节上存在差异，它们便需要采取特殊措施，比如像签署国际协议等，来确保遗产保护拥有统一的法律基础，满足《世界遗产名录》所规定的要求。由丹麦、德国、荷兰共同签署的《瓦登海三方合作保护协议》（The Trilateral Cooperation on the Protection of the Wadden Sea）是另一种跨国保护生态系统的例子，通过签署这项协议，他们间达成了统一的管理计划和监管措施，这也是确保“德国-荷兰瓦登海”能成功列入《世界遗产名录》的前提条件。对于这些系列遗产，《公约》呼吁缔约国间要加强合作，运用多种手段来实现遗产保护的一致性，使其价值能够作为一个整体得到保护。

© UICN

喀尔巴阡山原始山毛榉林（Primeval Beech Forests of the Carpathians）（德国/斯洛伐克/乌克兰）

© UNESCO / Propuesta de inscripción

瓜纳卡斯特自然保护区（Area de Conservaci ó n Guanacaste）（哥斯达黎家加）

在某些情况下，世界自然遗产地中既包括公共土地，也包含私人土地。在这种情况下，如果私人土地能够采用与国家保护地相同的法律体系，自然遗产地就可以得到更加有效的法律保护。很多国家都采取了这样的措施，有的是强制性的，也有的是采取自愿原则：比如像瓜纳卡斯特自然保护区，它既包括国有土地，又包括半国营非政府组织和私人土地。政府下令将这些地方整合在一起，并正式归入了哥斯达黎加保护地体系。

总之，要想确保遗产的普遍价值得到有效保护，我们就必须制定一个全面、统一、协调的法律框架。

## 3.2 保护管理规划

实施并反复审核一项已经得到遗产地员工和当地社区认可的保护管理规划（management plan）（或已列入文件的管理体系（documented management system））对于有效管理世界自然遗产地十分关键。

INDICATOR 阅读提示：

管理体系和规划
- 管理体系和保护管理规划能充分保护遗产的突出普遍价值吗?

### 以价值为导向的管理模式

只有少数富有特色的遗产能被列入世界遗产名单，这些遗产一般都具有很高的价值，受到的期待值也比较高，这就意味着对它们的管理要依遗产具有的价值而异，尤其要体现出遗产的突出普遍价值（OUV）以及申遗评估中所提到的一些特定价值。我们应以保护和增强遗产申遗时被认可的价值为目标，依据遗产管理的目标和相关规定来制定保护管理规划。然而，很多世界遗产，甚至是大部分世界遗产，拥有的价值远不止提名时特别提到的那些，但我们的保护管理规划要尽量保护遗产拥有的所有价值。当遗产被列入《世界遗产名录》时，恰好为我们提供了进一步了解遗产价值的机会，进而制定出更为全面的管理方案（这也就是所谓的“以价值为导向的管理模式”）。有时候，我们需要依据这些以价值为导向的管理目标来制定我们的保护管理规划，或至少要保持突出普遍价值与其它价值间的平衡。同时，保护管理规划中还应包括更严格的监控体系和对相关项目的评估报告，以确保能一直对突出普遍价值所处的条件以及其完整性的保持监测。

对全球8000多处保护地进行的调查表明，管理效率与保护管理规划间有着紧密的联系，没有保护管理规划也就意味着管理效率会大大降低[9]。管理者要对保护管理规划的目标，以及具体实现这些目标的步骤有清晰的了解。好的规划应该是简洁明了的，除了有具备可行性与可测量的目标，还得体现出执行体系、制定预算的流程、监测机制以及实施规划，同时还要保持足够的灵活性来应对未来那些无法预知的挑战和变幻莫测的环境条件；除此之外，还应充分、平等地考虑所有利益相关者的需求。

同时，管理者也要对周围土地的利用状况和发展计划予以同等重视，因为它们有可能影响世界遗产地。因此，世界遗产地的保护管理规划应尽可能包含按等级划分的缓冲区。例如：如果我们所制定的保护管理规划仅局限于世界遗产本身，而忽略了周围环境，一旦这些地方采取的发展策略与遗产的保护管理规划相矛盾的话，遗产价值保护也会因此而受到影响。

所有的世界遗产都应有一套完善的保护管理规划，正如《操作指南》所定义的那样：“每一个申报遗产都应有合适的保护管理规划或其他有文可依的管理体制，其中需要详细说明遗产的突出普遍价值将得到怎样的保护，其中应尽可能采取多方参与的方式”（第108段）。

保护管理规划的形式多种多样，而且对世界自然遗产而言，该规划的制定过程以及所采用的形式通常要在国家保护地政策的指引下来进行。其中最基本的要求就是：保护管理规划要描述保护区或世界遗产保护工作的总目标，细化其范围内的自然或文化资源保护工作的具体目标，以及明确实现这些目标的管理活动。同时《突出普遍价值声明》（SOUV）也对世界遗产管理的优先次序作出规定。比如像蓝山国家公园（Greater Blue Mountains Area）（澳大利亚），有大片的桉树林和其它来自冈瓦纳古大陆（the ancient continent of

9 – Leverington，K. Lemos Costa，H. Pavese，A. Lisle，M. Hockings 2010，保护区地管理效率的全球分析，《环境管理》，卷46，685–698页。

Contents

© Sue Stolton

蓝山国家公园（澳大利亚）

© UNESCO/Marc Patry

海参渔业监测（ fisheries monitoring ）–加拉帕戈斯群岛（厄瓜多尔）

Gondwana）的残遗种，它们中很多都是当地所特有的树种，所以保护管理规划就应重点保护这些物种和生态系统。相应地，如果保护区内涵盖多个生态系统，如加拉帕戈斯群岛（ Galáspagos Islands ）（厄瓜多尔），管理的优先级设置可以更复杂一些：依据遗产突出普遍价值将遗产的保护工作细化为一些列简单目标，每一个目标中都包括相关指标、临界值，以及对策措施等，围绕这些内容再制定出更详尽、具体的计划。通常在对一些大型的复杂遗产进行保护时，管理者需要制定多层次的管理体系，仅靠单一的管理计划达不到所需效果。以澳大利亚的大堡礁（ Great Barrier Reef ）为例，其管理体系共包含四个层面：空间分区规划、地域为依据的管理规划和许可、遗址规划（包括法定和非法定）和暂行管理规划，这些规划为遗产管理提供了一套全面的方案。

### 制定保护管理规划

《操作指南》规定有效管理体系要包括以下内容（第111段）：

(a) 各利益相关者均透彻理解遗产价值；
(b) 计划、实施、监管、评估和反馈的循环机制；
(c) 监控和评估变化趋势，以及提议的干预机制；
(d) 合作者与各利益相关者的共同参与；
(e) 必要资源的配置；
(f) 能力建设；以及
(g) 管理体制运作可信且透明。

由于保护管理规划的形式多样，不存在一个理想的通用管理模板，因此，参考《操作指南》第111段提到的有效的管理机制的组成要素，本节罗列了一些在制定保护管理规划时需要考虑的关键因素，以实现对遗产的有效管理。这些因素中的大部分对保护管理规划都具有普遍适用性，但有些只适用于一些特定遗产。有关世界自然遗产地保护管理规划更为详细的制定过程和内容，请参考IUCN出版的：《世界遗产保护管理规划》（ Management Planning for World Heritage Properties ）（详见资料参考第85页）。

- 内容介绍：规划远景；规划完成的方式；所需保护的遗产价值；管理目标和指标；有关遗产保护战略和行动的一些重要提议；如何了解相关利益主体间的关系（如：相关利益主体分析）以及确保其主动参与（第111a和b段）。
- 背景回顾：生物、社会和经济价值；与遗产有关的法律、政治、行政管理、历史等问题；被列入《世界遗产名录》的原因（或获得其它荣誉称号的原因）；遗产的突出普遍价值声明。
- 价值和目标：清晰说明遗产保护管理的预期结果，这些结果不仅与遗产的《突出普遍价值声明》有密切联系，而且还应充分考虑遗产在申遗时没有提到的其它价值。
- 威胁：大部分保护管理规划都会提到遗产所面临的威胁，这些威胁有的是通过专门的评估机制得出的，尤其在制定计划过程中所启动的评估机制，有些则是通过持续的管理有效性评估机制得出的。
- 目标（生物多样性、文化、经济、社会）：遗产保护行动重点围绕明确可行的管理目标展开，确保能够最终实现保护区管理的总目标，使保护区价值能得以维护，尤其是其突出普遍价值。
- 指标：根据既定目标，要制定一系列相关指标，这样既能对管理工作是否成功进行监测，又能确保所实施的保护管理规划合理有效。
- 管理战略和举措：管理战略和举措主要由目标的实现状况来决定（如果遗产保护遭受到了威胁，或是得到了进一步加强的机会，我们就应制定相应的战略措施来对应对这些状况）（《操作指南》第111g段）。

### 专栏2：制定目标和指标

依据遗产突出普遍价值将遗产的保护工作细化为一些列简单目标，每一个目标中都包括相关指标、临界值，以及对策措施等，围绕这些内容再制定出更详尽、具体的计划，如下所示：

第一步：将能够体现出遗产突出普遍价值的特征挑选出来，并将其组合到一起。这些特征是遗产保护管理的焦点，它们一般是一些重要的物种、栖息地，抑或是突出的生态过程等，如果这些方面能得到充分保护，这也就表明世界自然遗产的整体价值得到了维护。虽然这并不意味着工作人员可以忽略其它方面的内容，但最起码这些能反映出遗产突出普遍价值的特征为遗产保护管理提供了一个易于管理的框架，让管理者不需要一一解决生态系统中的每个成分各自带来的问题，就可围绕这个框架制定出遗产保护管理的基本规划。

第二步：确定制定保护管理规划和监测机制时应参考的重要内容和属性，如遗产的保护状况、完整性，以及特征的功能。这些属性与遗产特征有关联性，例如：如果某个遗产的特征是拥有重要物种的一个存活种群，那它的属性中就可能会包括种群的大小、健康状况、补充率等所有能反映种群整体状况的因素。

第三步：确定遗产主要特征面临的威胁和发展机会。遗产的每个特征都需要通过情景分析来确定其在现实环境中面临的主要威胁和机会，比如像SWOT（优势、劣势、机会、威胁）分析法等。

第四步：识别界定遗产重要特征的方法和应对问题的策略：理想的监测体系应包括监测指标和应对措施。例如：如果监测指标是一个特殊物种的种群，当种群数量不断下降时，管理者应及时采取措施来解决这一问题（6.1小节将对如何选择合适的监测指标进行详细讲解）。理论上，一个好的保护管理规划也应指出管理措施可能带来的结果。

- 分区：同一个遗产境内，由于所划分区域的特点和需求的不同，管理策略和应对措施也存在差异（例如，有的区域用于旅游业，而有的区域则是修复区，或称为“野生保护区”）。分区可以是空间上的划分，也可以是时间上的划分（例如：只在一年中的某个时间实施某个措施）。如果世界遗产的边界划分与其它称号下的划分方法不同，本部分可以为这种具体的管理需求提供参考。
- 缓冲区：为了有效保护申报遗产，缓冲区是指遗产周围区域，其使用和开发被补充法和/或习惯规定限制，以增加遗产的保护层（《操作指南》第104页）。如果需要划分缓冲区，管理计划就要对它的具体位置、所属辖区，以及管理流程等有详细规定（详见5.1小节）。
- 监测机制：所有的目标/指标都应被纳入检测机制（详见6.1小节），要对监测活动、负责人、指标、监测方法和监测频率等内容进行清楚的描述（《操作指南》第111b段）。
- 保护管理效率：任何管理计划中都应有定期评估，并且要对评估结果做出回应。该部分需要解释如何实施评估机制（《操作指南》第111b段），以及如何利用评估结果。（6.4小节将介绍提高世界遗产管理效率的工具）。
- 能力拓展和培训需求：能力拓展对于个人而言，就是要强化知识、提升能力、提高技能以及改善行为表现，而对于机构而言，就要改善制度结构和改进管理流程，让管理机构更加有效地达到管理目标。保护管理规划不仅要罗列出这些需要提升和培训的能力，而且要对其提出相应对策（《操作指南》第111f段）。
- 修订保护管理规划：保护管理规划应多久进行一次重新审核和修订（如每五年）。
- 投入（预算、人员配置、设备、基础设施等）：罗列出所需资源和成本（包括合理的融资需求）（《操作指南》第111e段），以及资金不可用时规划的修改方案。
- 主要文献：有关世界自然遗产地的重要信息来源。
- 其它内容：其它能够为遗产的保护管理活动起到指导作用的信息，如组织结构图、关键术语表、案例分析、地图、自然资源目录等。

好的规划往往简洁明了（20-30页），可以吸引尽可能多的读者，而且也会被翻译成本土语言（保护管理规划被译为多种本土语言以以保证利益相关者能最大程度地理解并积极参与其中，这一点至关重要）：其它内容（如遗产的生态价值和社会价值、指标的详细介绍等）可以以附录或单独文档的形式呈现。

此外，遗产地还可以有一系列其它的规划或者分支规划，但这些规划与整体的保护管理规划应有密切的联系，例如游客管理规划（详见5.3小节）、经营规划（详见4.1小节），以及濒危物种保护管理规划等。在这种情况下，分支规划可以很好地细化保护突出普遍价值的管理目标和管理方法。例如：对那些满足普遍价值第9和第10条规定的世界遗产，可以制定物种迁徙保护管理规划（migratory species sub-plan）。

### 其它保护管理规划文件

制定一项保护管理规划通常要花费5到10年的时间，而且它一般为遗产的保护管理提供总体方向，而操作规划则常常是一年一更新，而且会对可利用资金进行合理分配，以确保规划的全面实施。为了能够实现保护管理规划所制定的目标，这些操作规划一般包括达成协议的工作计划、时间表、资金预算、人员配置等。因此，操作规划包括更为详细的实施方案，在面对不断变化的环境和优先等级时，也能采取更为灵活的应对措施（《操作指南》第111b段）。

### 制定一套保护管理方案：方案制定过程

正如规划内容所规定的那样，很多的保护地同时也是世界遗产地，国家政策对保护管理规划的制定流程早已有明确规定。本部分将重点讨论一种普遍适用的程序，来为其它保护管理规划制定流程提供指导。每个遗产地都应该遵守国家的相关政策。制定流程包括以下几点：

- 制定工作计划：工作计划制定流程包括介绍采用的一般方法、预测具体结果，以及任命每一阶段的领导者。
- 协商时间表：根据参与活动的不同要求，对时间要进行合理划分，尤其是在特殊时期，避免重叠安排员工（比如：旅游高峰期或火灾高发期）和利益相关者（比如：丰收时节天气情况十分糟糕的时候，或在捕鱼季的中期）的时间。
- 明确实施规划所需的资源：可以将资源按种类分为几大类：人力（技能和时间）、设备（电脑、地理信息系统软件（GIS）、交通工具等），还有一些开会或研讨所需资源（开会场所、与会者所需交通工具、寄宿设施、食物、纸张、记录员、磁带、印刷材料等）。
- 协调各利益相关者：规划制定过程中会涉及各色各样的利益相关者，产生不同的看法和建议。制定世界遗产保护管理规划时也往往涉及各色各样、甚至包括国际层面的利益相关者。提供机会让利益相关者参与和为规划制定做出贡献，这对规划制定的成功起着十分关键的作用，而且整个协商过程应从开始时就保持公开透明。沟通与信息共享的机制也应从一开始就建立起来，并且要建立在大家都认同的目标之上。除此之外，协商过程还应尽可能充分地考虑社区成员的需求，尤其要注意每个具体组别中的性别和年龄差异。得到认可以及透明公开的制定流程对于最后落实规划，以及处理随后出现的问题都十分重要。而且在制定规划的过程中，应清楚写明如何创造机会让利益相关者对所制定的计划进行审核和评价。利益相关者的参与可以采用正式或非正式的形式。正式的形式一般是由法律或政策所规定的（如：审核保护管理规划、审批操作规划、审查预算、评估影响等）。非正式的形式一般会采用沟通的方式来与利益相关者达成一致意见（如：委员会、工作组会议、宣传活动（特殊教育）、筹款活动等）。
- 确定审批流程：很多国家已经建立了正式的保护管理规划审批程序，有时也会写明将相关文件提交到政府部门（如：经济秘书处、社会发展机构等）的程序。了解审批要求、建立和公开规划审批程序对于保护管理规划的制定来说十分重要。同时，也要确认在当地和其他的利益相关者之间，是否允许非正式审批程序及相关的非正式审批程序如何开展。
- 思考如何应对措施来预防和解决矛盾冲突：确立决策机制；至少要确定谁做出最后的决定、谁负责解决争端，以及解决这些争端的方法。虽然建立一个能平衡各个利益相关者的机制十分重要，但最后的决策需要更需要长远地保护遗产地的价值和完整性。

### 系列遗产的保护管理规划

系列遗产应该确保遗产的每一部分都能得到充分、有效的保护和管理。地理位置差异和法律框架会影响对遗产地内各地区采用统一的管理计划的办法是否可行，或是对各地区统一制定一个高层次的（政治性或者组织性的）战略框架，同时每个保护区实施单独的行动计划是否具有可行性。对于跨境系列遗产而言，各国政府所达成的合作协议非常重要，是实现合作管理的基础。

专家会议（详见参考资料p85，BfN-Skripten 248号文件）提出了一系列对遗产管理体系的最低要求，包括管理体系应清楚描述如何通过管理达到遗产保护的目标、促进遗产保护过

程中的协作。就系列遗产的管理体系而言，至少要确保其所有部分间要建立良好的沟通渠道和合作关系：

- 协调保护区所有的保护管理规划，以确保能够实现保护遗产突出普遍价值的一系列共同目标；
- 明确遗产所遭受的威胁，并提出解决措施；
- 加强监测和报告方面的协作，尤其是当涉及到《公约》规定的要求时。

除此之外，我们还应对系列遗产的管理体系进行定期审核和补充，以便遗产的协作机制能够增强世界遗产管理的连贯性和有效性，并能及时应对周围环境变化对遗产组成部分所产生的影响。对上述的最低要求能否实现的评估结果可以衡量该遗产是否易于管理，以及管理是否达到了《操作指南》的要求。

## 3.3 世界遗产委员会的决定

INDICATOR 阅读提示：

世界遗产委员会的决议和提议

- 缔约国是否执行了世界遗产委员会关于该国遗产的决议和提议?

在对世界遗产制定保护管理规划时，我们要充分考虑《公约》在全球范围内是如何实施的，以及如何才能将世界遗产委员会有关遗产政策实施的决定融入到保护管理规划中。

世界遗产委员会负责《公约》的实施，由来自缔约国的21名成员组成。成员由缔约国大会选举产生，任期为六年。

《操作指南》是指导《公约》实施的重要指南，也是管理者应该借鉴的主要参考资料（详见参考资料 p85）。但对于一些遗产而言，世界遗产委员会决议中所提出的一些具体意见建议也是遗产地管理时的重要参考标准，以及报告保护状况时的必要内容（详见2.3小节和6.3小节）。遗产委员会通过这些决议的目的是为了确保遗产的保护管理规划能符合《公约》的要求，遗产的突出普遍价值（OUV）能得到保护。例如，这些决定可以作为资金申请的支持材料（如：提供国际援助基金，详见4.2小节）；吸引更多参与者支持遗产地管理，例如非政府组织（NGOs）；同时还有助于确保国家相关流程的落实（例如规划决策），对遗产地保护和管理提供切实支持。

这些决议首先由世界遗产中心和它的咨询机构起草，然后由世界遗产委员会进行讨论和决策。决议涉及的话题广泛，包括政策问题、全球实施决议，以及有关遗产保护状况报告的具体决议等（详见2.3小节）。起草和采纳决议的过程如下：

- 起草决议：在召开世界遗产委员会之前，世界遗产中心和咨询机构会共同起草决议，并在决议中详细描述行动建议。所起草的决议文件需要满足《操作指南》所列明的标准（详见第23段）。
- 采纳决议：决议起草后会进行审核，如有必要，还会在世界遗产委员会上作进一步的讨论和修订。委员会议事规则对委员会上决议的审核有明确的流程规定。

- 委员会的决议内容：委员会闭幕后，世界遗产中心会在一个月内将载列世界遗产委员会全部决议的公告下发各缔约国（详见第168段），而且会特别注明那些针对具体遗产

的决议。但决议的内容不一定会下发到各世界遗产地的管理者手中。因此，管理者需登陆UNESCO官网阅读有关世界遗产的页面或参考世界遗产决策数据库来查看具体遗产的决策情况（详见 p85）。大会上讨论过的所有决议都有编号，例如“ Decision 33COM 3A”就代表第33届遗产委员会的第3A项议程。

- 实施决议：世界遗产中心通过定期报告机制对决议的实施情况进行监控。遗产保护状况报告中尤其要汇报为应对世界遗产委员会此前关于遗产保护状况的决定而做的后续工作（参见《操作指南》第173段），而且随后还要对决议中强调的实施措施进行后续复审。

## 3.4 世界遗产的边界

理解划分遗产边界的特殊要求是有效管理遗产和保护其价值的基础。

INDICATOR
阅读提示：
边界
- 包括缓冲区在内的遗产边界的设立能有效地保护和管理遗产的突出普遍价值吗?

### 有效保护的边界

《操作指南》对边界的定义为：“划定边界要反映其成为世界遗产基本条件的栖息地、物种、过程或现象的空间要求。边界须包括与具有突出普遍价值紧邻的足够大的区域以保护其遗产价值不因人类的直接侵蚀和该区域外资源开发而受到损害”（第101段）。

很多情况下，世界自然遗产的边界一般与它所属的保护区边界相重合。但在有些地方，为保护遗产的突出普遍价值（OUV）而划分的保护区只是世界遗产的一部分。例如：日本10747公顷的屋久岛（Yakushima）世界遗产，拥有丰富的植被，它最出名的古老杉树标本（日本雪松）划分给了屋久岛国家公园管理，该公园只是屋久岛世界遗产的一小部分，而且这个被录入《世界遗产名录》的保护区还拥有多个称号，例如特别天然纪念物和荒野保护区等。

遗产的大体边界一般在提名时就会确定下来（《世界遗产地申报筹备》（the Resource Manual Preparing World Heritage Nominations）会对其进行详细描述），如果提名后遇到特殊情况的话，还会对其进行多次修正。比如，有时候改变遗产的边界是为了加深对遗产地生态过程的了解，或加强管理遗产所面临的威胁，比如像当地环境的污染、气候变化等，以便能更好地保护遗产的突出普遍价值。之所以会在这里提到遗产边界，是因为遗产边界是遗产监测机制以及保护状况评估机制（如6.3小节的定期报告）的重要组成部分，而且，根据监测和评估结果，遗产边界还需要进行适当调整。

屋久岛（日本）

有关遗产边界变更的具体步骤可参考《操作指南》的第163-165段。边界变更既可能是无关紧要的，但有时候它也意味着重大的修改与变化。如果需要对遗产边界的划定进行修改，相关缔约国必须在每年的2月1日前通过秘书处向委员会递交申请，随后相关咨询机构会对其进行评估。如需对遗产进行重大修改，该缔约国应将其视为新提名；边界的轻微改动可能会得到委员会的批准，但也可能会被认定为范围修改过大，需要启动新提名程序。

对遗产边界的有效保护和管理很大程度上取决于遗产地的类型，例如对森林边界的管理就完全不同于海洋。但在实施边界管理之前，最基本的要求就是要将法律协议上的边界（包括世界遗产提名档案中划分的边界）演变成现实中的边界。在征得当地利益相关者的同意后，可以利用标杆、标牌、浮标，以及地理特征等手段对地面边界进行划分。清晰了解和划分遗产边界不仅有利于维护所签协议的长期有效性，而且有助于加强对遗产的管理，有效制止非法采伐、非法捕鱼等其它威胁遗产价值的资源利用方式。

案例分析

### 案例：制定保护管理计划：塞伦盖蒂国家公园（坦桑尼亚联合共和国）

Ephraim Mwangomo，公园生态学家，曾参与制定乞力马扎罗山国家公园和塞伦盖蒂国家公园的《总体发展规划》；Nigel Dudley，《平衡研究》（Equilibrium Research）的作者

马拉生态区（Mara ecosystem）跨越了坦桑尼亚和肯尼亚两国的边界，拥有大片的热带草原、干旱林地以及一些小山丘。塞伦盖蒂国家公园（Serengeti National Park）（1981年被列入《世界遗产名录》）是整个生态区的一部分，它有两大突出普遍价值，一是拥有独特的生态系统，而是每年超过百万的角马、斑马、羚羊等动物为了寻找青草，会根据降雨变化而进行的大迁徙。

© UNESCO / Marc Patry

黑犀牛监测团队–坦桑尼亚塞伦盖蒂国家公园

当之前的保护管理计划缺乏明确的指标，不能有效地监测遗产的保护状况时，坦桑尼亚公园管理局（TANAPA）需要重新制定《总体发展规划》，他们聘请了一些专家顾问，对塞伦盖蒂国家公园所处情况进行分析。专家们提出了制定一个10年计划的方案，由美国自然保育协会（非政府组织）编写的《保护行动规划》成为了此次方案的蓝本，TANAPA的专家们在对其进行修订之后提出了能充分反映塞伦盖蒂国家公园生态价值的方案，方案中罗列的指标都是专家们经过深思熟虑之后制定的。《增强我们的遗产工具箱》中对塞伦盖蒂国家公园所实施的方案有详细描述（详见6.4小节）。按照方案，如果这些指标的监测状况显示良好，那遗产的突出普遍价值就会被认为没有遭受破坏。

• • •

案例分析

下列指标都是参照突出普遍价值制定出来的，包括：（1）迁徙；（2）马拉河；（3）河边树林；（4）金合欢林地草原；（5）榄仁树属林地草原；（6）丘岭栖息地；（7）黑犀牛和（8）豺狗。但这并不意味着工作人员会忽视其它内容，例如，如果大象的数量锐减，他们也会及时采取应对措施。这些指标只是为遗产地的管理提供一个大体框架，并不需要涵盖所有的物种和栖息地。

保护管理规划的每一个指标下还会细分为组成这个保护管理目标的几个参数，如下面例子所示：

| 目标 | 参数 |
|---|---|
| 马拉河 | 水流量<br>水质<br>草场面积 |
| 黑犀牛 | 数量<br>补充率<br>遗传多样性 |

依据遗产所面临的威胁和保护管理优势，我们可以对每个指标进行细分。如黑犀牛所面临的威胁包括非法狩猎、疾病、低出生率、幼崽的存活率，以及栖息地的变化等，具有的优势包括数量少、游客多，而且从别国迁徙过来的犀牛还可以增加补充率。

目标本身还可以当做参数，用来监测计划的实施进度。监测系统理论上应包括：监测指标；临界值，如果超出临界值，管理上需对此作出回应及采取管理措施。如果将马拉河作为监测指标，我们就可以对它的污染程度设一个临界值，以确保农用化学品和人类废品对环境的污染程度保持在一个合理的范围。

确定目标、参数、指标，以及随后的目标监测计划，主要是通过召开三次研讨会来完成，参加研讨会的既有员工，也有研究人员。依据修订版《总体发展规划》，研讨会上确定的这些内容合在一起就形成了一套生态监测计划。除了要确定监测指标外，还需要为每一个指标制定相关的监测规范（如：方法、程序、数据搜集频率、数据分析、数据管理等），以确保重复分析能一直保持一致性、可行性以及适用性。

案例分析

案例：世界遗产公约的实施: 獾狲狒野生动物保护区（刚果民主共和国）

Guy Debonnet, 联合国教科文组织世界遗产中心，自然遗产项目专家

刚果民主共和国獾狲狒野生动物保护区（Okapi Wildlife Reserve）1996年列入《世界遗产名录》。该保护区保护刚果东部盆地森林中重要的生物多样性。除了獾狲狒 (刚果民主共和国所特有的具有斑马花纹的森林长颈鹿) 之外，保护区内还有13种灵长类动物和6种小羚羊物种。同时，它拥有刚果民主共和国东部最重要的森林大象群体，以及一些罕见和奇特的物种如巨型麝猫。该保护区还是土著姆布蒂族人（Mbuti）的故乡。保护区有大约20%的面积被指定为严格保护区，除此之外的其他区域允许一些传统的资源利用活动，如生存性狩猎。

列入《世界遗产名录》后不到一年，随着刚果民主共和国和其他几个国家一起陷入大湖区域冲突，该遗产地就成为了濒危遗产。该保护区多次成为了不同军队之间以及他们与反叛组织之间暴力冲突的舞台。保护地管理机构控制非法资源利用活动如采矿和非法捕猎等的能力受到了严重影响。这些对野生动物的影响是毁灭性的，遗产地的突出普遍价值从而退化。

案例分析

© Eric Loddé

猸狚狒野生生物保护区（刚果民主共和国）的管理人员正在开会

虽然存在着激烈的区域冲突，但保护管理活动一直持续着，而且猸狚狒保护区没有完全丧失它的价值。为了更好地保护遗产，世界遗产中心启动了“武装冲突地区生物多样性保护”（Biodiversity Conservation in Regions of Armed Conflict）项目，来增强国际合作，其中的参与者包括教科文组织、保护区管理局，还有国际遗产保护非政府组织等。多亏了联合国基金会、以及比利时和意大利两国政府的支持，猸狚狒保护区的员工开始有工资收入（他们之前一直是义务劳动），也获得了一些野外作业的必要装备。是否能够有效地管理保护区帮助取决于这些有分歧的缔约国能否充分理解遗产保护的重要性和员工的需求，以及它们的合作者是否提供了相应的帮助。UNESCO将《公约》视为是遗产保护的外交措施，比如UNESCO的员工利用该《公约》来协调各缔约国间的矛盾，由此看来，UNESCO可以通过《公约》来为增强遗产的有效管理创造上述条件。该项目同时还把社区的遗产保护活动定为计划管理的目标，以此来加强与当地社区的合作。除此之外，为了应对战后威胁，这个项目同时还致力于达成长远的保护管理目标（如：加强国际合作、培训保护区员工、获取可持续的资金援助等）。

虽然这些举措无法完全阻止对突出普遍价值的损害，但如果没有该项计划的支持，猸狚狒保护区被列入《世界遗产名录》时得到认可的价值或许早已所剩无几。尽管猸狚狒保护区保护区还处在濒危状态，但2007年之后，该地95%的保护区都得到了有效的保护管理和控制，大部分的非法采矿营都已停工。另外，保护区通过采取更加强硬的监管力度，加强与军队和政府的合作，捕杀大象等的非法活动得到了有效控制。这些成就很明显都应归功于世界遗产名录，以及它所带来的一系列资源和保护管理能力。

案例分析

## 案例：瓦登海的可持续利用

瓦登海秘书处（Common Wadden Sea Secretariat）

瓦登海（Wadden Sea）5000多公里的海岸线连通北海，临近丹麦、德国、荷兰。它是欧洲最大、最重要的海洋湿地，其景观也是全球独一无二的，有潮浸区、冲沟、盐沼、沙丘、小岛，以及河口等。瓦登海强劲的生产力和广阔的面积为北海的鱼群的繁殖生息提供了保障。除此之外，这个位于东大西洋的海域还是世界上重要的水鸟聚居点，至少有41种水鸟将这里当成了中转站，每年在此换羽、过冬的水鸟数量达1000到1200万。

© Martin Stock

黑雁—瓦登海（德国/荷兰）

2009年，荷兰—德国瓦登海因符合遗产突出普遍价值的第8、9、10条标准，被列入了《世界遗产名录》，而且被视为是世界上最大的潮汐沙地和滩涂生态系统，大部分的生态过程都没有遭受破坏。它的覆盖面积大概为1万平方公里。

瓦登海周围居住着大量人口，人类活动频繁，规划和监管资源开发始终是该地管理保护工作的重点，比如：规划土地和水资源开发、以及对海岸防护工程、海上交通、排水系统实行监管等。同时，一些主要威胁也应引起人类的关注，如渔业活动、港口运行、工业设备、海上交通安全、居民活动、旅游开发、以及气候变化等。

1978年，丹麦、德国和荷兰共同签署了《瓦登海三方合作保护协议》（Trilateral Cooperation on the Protection of the Wadden Sea），来加强对生态系统的保护和管理，继续维护它的价值。如今，几乎所有的海岸线都划分给了国家公园和自然保护区来管理，整个管理体系中既包括国家管理体系，也包括管理机构负责的《瓦登海保护计划》（WSP）。WSP不仅为有效维护遗产的普遍价值提供了基础，而且也为各级遗产保护提供了法律依据。那些不利于遗产保护的活动有的被严厉制止，有的受到了严密的监管，以确保不会对瓦登海造成负面影响。三方监测评估项目会定期对该地的生态系统进行监测，而且依据测试结果，会为保护管理活动和相关政策提出修改建议。

瓦登海每年的游客数量达几百万，旅游业成为了当地重要的收入来源。让旅游业和生态系统有机结合是确保瓦登海不断地吸引游客的唯一方法。为了能让游客享受到美景，还能保护生态系统最敏感的区域，瓦登海景区引进实施了信息系统（客流引导），而且对旅游的时间和空间也进行了划分。以蓝贝为例，捕捞蓝贝除了要有许可证外，还受到很多方面的限制，比如：捕捞许可、该文化活动空间的大小、捕捞期 等。而且在一定区域，渔业是严厉禁止的。

确保当地居民的利益以及当地的传统活动不受严重损害，是实施WSP的前提条件。小范围的传统活动应该得到允许，而且在确保遗产得到维护的前提下，管理者应充分考虑每位利益相关者的利益，遇到特殊情况要特殊对待。

详见：www.waddensea–worldheritage.org

Contents

# 4 管理能力



除了要有完善的保护管理规划和管理体系，实现对遗产的有效保护还需要具备相应的管理能力和管理资源。所需的管理资源不仅需要满足内部需求，同时也要满足外部需求，因此在制定有效的管理系统之前，管理者要对该系统所需的资源进行充分了解。本章将首先分析世界遗产如何才能获得更加可持续的资金支持，尤其会对遗产可利用的相关资金进行综述。之后，本章会重点分析人力上的管理能力，内容包括：员工教育和培训需求概述，以及世界自然资源管理所需的专业知识类型。

## 4.1 可持续的财政支持

INDICATOR 阅读提示：

可持续的财政支持
- 为维护遗产的突出普遍价值而实施的保护管理活动是否能得到了充足的财政支持?
- 当前的资金来源是否安全可靠，未来还能持续下去吗?

安全可靠的财政支持对于有效保护世界遗产地十分重要。这些资金有些直接来源于政府财政、捐款、信托基金，或者旅游业收入。一般情况下，遗产的资金来源都不会局限于其中一种。如果某个世界自然遗产的资金来源比较零散，一般依靠项目开发来获得收入，或许将来会面临资金短缺的风险。因此，遗产保护管理的一项重要内容就是要制定和实施一份能为遗产提供可持续资金的规划。

### 了解和支付遗产管理所需成本

如今，对于很多保护地而言，维护资金稳定十分不易（如：支付世界遗产管理所需的所有成本的能力）。虽然原因比较复杂，但联合国发展计划署将其归结为了以下几点：

- 政府预算拨款低于预计需求。
- 由于没有将保护地治理归入国家发展政策，来自法律、政策、制度上的限制，严重阻碍了保护地进行改革创新，实现高效运作的进程。
- 管理者都没有能力或者不愿主动拓宽资金来源渠道，而且往往不会针对资金管理制定相应的战略计划，甚至连管理计划都没有。
- 在一项提高保护地资金来源的新机制出台之后，缺乏对该机制进行监管、评估、规划和实施的专业知识。

制定财政规划的过程其实就是明确成本支出和财政来源的过程。合理的财政规划能辅助管理者制定出具有战略意义的财政决策，比如：根据管理的优先级别对资金进行重新分配，适时减少成本开支，提前预知现金流动的潜在问题等。

当前对保护地资金支持的严重不足已经成为共识。尽管很多世界遗产地凭借它被列入《世界遗产名录》这一极高的社会地位，利用多种手段来吸引资金，但现实情况却是：很多世界自然遗产地仍面临资金短缺的困境。传统的财政机制包括政府预算、双边或多边援助项目、旅游收入、非政府组织的捐助，以及一些慈善基金等，世界自然遗产的大部分资金都是通过这些方式获得的，而且这种情况或许还会持续很多年。

- 政府基金：在大部分国家，国内政府预算是保护区最大的资金来源。从整体来看，发展中国家每年对国家公园的公共预算大约在在13亿美元到26亿美元之间。
- 双边或单边援助：最近几年，国际每年在生物多样性保护方面的投入资金大约在40亿到50亿美元，保护地会得到其中的30%到50%。这其中约有20亿美元来自高收入国家的海外发展援助计划（ODA），它主要以国家对国家的双边形式以及全球环境基金（GEF）、

其它的联合国机构、国际发展机构和多边发展银行提供的多边形式进行。到2010年为止，GEF已经为全球范围内的1600多处保护地的管理提供了资金援助，投资金额总数已达15亿美元。

- 保护地自身收入：对于很多世界遗产地和保护地而言，公园门票是一项稳定持久的资金来源。以南非为例，南非国家公园作为一个半国营的机构，80%的年度预算都来自于旅游收入。
- 保护地专项基金（Site-based funds）：很多的世界自然遗产地都有它自己的基金会，如加拉帕戈斯群岛（Galápagos Islands）（厄瓜多尔）、阿尔达布拉环礁（Aldabra Atoll）（塞舌尔）、比温蒂禁猎区国家公园（Bwindi Impenetrable National Park）（乌干达）、黑脉金斑蝶生态保护区（Monarch Butterfly Biosphere Reserve）（墨西哥）、邦克德阿让国家公园（Banc d'Arguin National Park）（毛里塔尼亚，详见4.3小节）等。
- 非政府组织：每年来自国际非政府保护组织、私人基金会，以及商业基金会的资金总额大约为10亿美元，确切数字无法估算。联合国基金会已为世界遗产地提供了1000多万美元的援助。

IUCN认为有助于维护资金稳定的一些重要因素如下：

- 建立多元化的资金来源渠道，以最小化资金风险和波动。遗产的大部分资金来源要么不可靠，要么起伏不定。比如像肯尼亚、乌干达、赞比亚境内的国家公园，在20世纪90年代的时候由于国内动乱，游客数量明显下滑。综合利用不同来源的资金才是实现遗产地财政收入稳定、长久的关键。

- 提高财政管理效率，以确保所投入的资金能够满足遗产需要，达到保护目标。很多时候，经常性费用方面总存在重复支付的情况，特别是在人员配置方面，而一些应该优先投资的项目却经常出现资金短缺的情况。管理效率评估机制有利于帮助管理者了解资源分配是否合理，进而制定出合理的经营计划（见下文）。例如：《增强我们的遗产工具箱》（Enhancing our Heritage Toolkit）中所提到的第7个工具（见6.4小节）就为帮助管理者提供了一个简单的方法，来帮助他们确定哪些资源是遗产地有效管理所需要的，如果所投入的资源没有发挥效用，该工具还提供了相应的解决策略。

- 纵览所有的成本花费，要确保那些愿意承担世界遗产地管理费用的个人和组织能得到认可，并能获得相应补偿，而那些从中获利的个人和组织就需付出同等的贡献。一直以来，财政计划所关注的都是一些直接的投资管理成本，比如像支付工资、基础设施建设，以及维护世界遗产运行的其它设备和维修开支。而间接成本和机会成本往往所占比重更大，而且有广泛的团体和组织参与，比如像当地土地所有者、资源开发者，以及各行各业国企和私企等。保护地实现在经济领域的可持续发展就意味着得有能力支付所有的间接成本和机会成本，并且能补偿那些承担了这些成本的组织和个人。

- 了解世界遗产管理综合成本的另一个方面就是要了解遗产保护管理规划所带来的成本影响。前几章节已经阐述了制定一套综合保护遗产突出普遍价值的保护管理规划前所需的准备程序。管理者需要分析在规划实施期间，保护管理规划所采取的行动所带来的财政

影响。这个分析可以作为保护管理规划的现实性检测，帮助管理者制定出更为理性的保护管理规划或延长计划的实施时间，同时它也有助于制定出更为合理的吸引投资的策略。同样的，运用本节的理论框架来评估管理的有效性，可以突出管理的需求以及资源分配方面存在的不足，进而优化资源分配。

- 充分了解保护地管理的益处：充分了解保护土地和海洋保护区的益处，可以促使一些国家加大对保护地的投入。在过去的几年里，墨西哥政府对国家级保护地（federal protected areas）的拨款数额有了明显提升。这主要得益于保护区的工作人员，他们不断强调保护地和世界遗产能带来的多重效益，并把这些好处与它们所产生的经济和社会价值联系起来。墨西哥的世界遗产有黑脉金斑蝶生态保护区、西卡安生态圈保护区（Sian Ka'an Biosphere Reserve）和加利福尼亚湾群岛及保护地（Islands and Protected Areas of the Gulf of California）。

黑脉金斑蝶生态保护区（墨西哥）

西卡安生态圈保护区管理处(墨西哥)

加利福尼亚湾群岛及保护区（墨西哥）

- 建立财政和经济支持框架：影响保护资金优势和财务状况的外部因素就包括所谓的“错误的激励”，这种国家补贴政策反而对损害生物多样性和破坏环境的这类活动起到激励作用，因为它们获利要比那些遵守环境保护规定的活动获利要多。除此之外，根据市场导向，遗产的突出普遍价值会被严重低估，甚至变得一文不值。仅靠个别遗产地管理者是不可能解决这类问题的，但如果该遗产地被列入了《世界遗产名录》，随着其社会地位的提升，就能 为实现可持续融资战略提供支持框架。

- 增强运用财政工具和机制的能力：比如像商业规划，管理者可以利用它（1）对员工和所拥有的资源进行评估，确保他们能发挥最大作用；（2）明确遗产地的价值所在，并且要宣传给游客、资助者，还有政府机构；（3）更广泛而言，学习商业领域的专门术

语；（4）通过商业活动获得帮助。壳牌基金会—UNESCO/世界遗产商业规划技能项目已经制定了《世界自然遗产商业计划—工具包》（the Business Planning for Natural World Heritage Sites — A Toolkit ）。与该计划互为补充的还有一个为期五年的能力建设项目，该项目由UNESCO、地球观测研究所，以及壳牌基金会联合主办，涉及多达15个世界自然遗产地，壳牌高管将为这些地方的管理人员和员工提供有关商业规划方面的培训，培训结束后的一年内还会为其提供指导和进行监测。工具包所介绍的所有商业概念都较为基础，主要面向没有商业知识和经验的使用者。它所提供的所有模板和框架都比较简单，容易实施。编写此工具包的目的就是为了能让世界遗产管理者能逐步制定商业计划，实现他们最迫切的需求（根据时间和成本限制）。标准的商业计划可分为八个部分：制度分析、市场分析、营销计划、营运计划、人力资源、风险分析、财务计划、行动计划。

## 4.2 针对世界遗产的财政支持

当遗产被列入《世界遗产名录》后，可以吸引来自非政府组织、信托基金，以及捐赠者的资金支持，尤其是当该遗产被视为一个国家、一个生态区，或一个地区的典范时。

### 世界遗产的融资选择

一些直接UNESCO挂钩的小型的筹资机制，可以为世界遗产提供资金支持，如下所列：

世界遗产基金会：是一种信托基金，依据《公约》第15条规定建立，来为《公约》的实施提供保障。此基金由《公约》缔约国义务或者自愿的捐献及基金规章授权的其他来源组成（《操作指南》第223段）。世界遗产委员会根据需求的紧急程度对基金进行分配，一般会有优先考虑受威胁最严重的遗产，尤其是那些已经录入《濒危名录》的遗产（详见2.4小节）。同时，委员会也会根据世界遗产中心的“地区计划”的优先顺序分配国际救助，这些“地区计划”是作为《定期报告》的后续活动采纳的（详见6.3小节）。如果缔约国拖欠世界遗产基金的义务或是自愿捐款，那么该国没有资格享受国际援助，但这一条不适用于紧急援助。已列入《预备名录》的遗产也可以申请援助，但其申请必须由联合国教科文组织国家委员会、联合国教科文组织缔约国常驻代表团和/或相关政府部门签字，最终提交给联合国教科文组织。

从世界遗产基金会所拨的款项叫做国际援助（International Assistance）。在考虑提交申请之前，最好事先与世界遗产秘书处和咨询机构进行沟通协商，以确定是否有资格申请国际援助。国际援助主要为三大类活动提供救助（表2，详见《操作指南》第241段）：由于准备提名的遗产也可以申请第一类款项，因此该救助款项将在《预备名录》中进行探讨，另外两类款项的具体情况如下：

1. 保存和管理，包括：
   —培训和研究援助用以支持团队培训活动，这些活动主要针对的是世界遗产专家和工作人员（不提供个人奖学金）。
   —技术合作为列在《濒危名录》和《世界遗产名录》上的遗产提供专家、技术支持，帮助其制定管理计划以及开展其它形式的遗产保护活动。
2. 紧急援助：阻止或缓解由人类破会活动或自然灾害造成的紧急情况。

表2. 国际援助申请程序

| | 提交期限 | 评估主体 | 评审团检查* | 最终决议负责人 |
|---|---|---|---|---|
| 申报文本准备或者保护管理申请国际援助的程序 | | | | |
| 申请5000美元及以下 | 不限 | 世界遗产中心 | 否 | 世界遗产中心主管 |
| 申请5001美元至30000美元 | 不限 | 咨询机构和世界遗产中心 | 是 | 世界遗产委员会主席 |
| 申请国际紧急援助的程序 | | | | |
| 申请5000美元及以下 | 不限 | 世界遗产中心 | 否 | 世界遗产中心主管 |
| 申请5001美元至75000美元 | 不限 | 咨询机构和世界遗产中心 | 否 | 世界遗产委员会主席 |
| 申请75000美元以上 | 2月1日 | 咨询机构和世界遗产中心 | 否 | 世界遗产委员会（6月或7月） |

*一年至少举行2次，1月和9月

应急反应基金（RRF）：该机制是一个小额资助项目，当濒危生物的多样性遭受严重或突发（time-sensitive）的威胁时，可以为其提供上限为3万美元的紧急救助基金。RRF主要的援助对象包括三类：（1）已列入《世界遗产名录》，并且符合第7条和第10条的遗产（详见术语表）；（2）因生态完整性遭受直接威胁而被暂缓列入名录的提名遗产[10]；（3）录入《预备名录》的自然遗产。发展援助委员会（DAC）作为经济合作与发展组织（OECD）的属下委员会之一，规定RRF只能为有资格获得官方发展援助的国家提供援助。除此外，RRF还依据六条标准，对紧急事件作出了明确规定，在对提交的申请进行审核时，RRF应该将其考虑在内。RRF旨在保护那些遭受严重威胁的世界自然遗产，并且所采取的措施也得到了世界遗产中心、联合国基金会（UNF）以及野生动植物保护国际（FFI）的支持。具体措施如下：

1. 快速调动资金来救助那些遭遇紧急威胁的世界自然遗产；
2. 为那些正在寻求长期融资的遗产提供搭桥基金；
3. 促进创新融资机制发展，让其在长期支持计划中发挥各大作用。

RRF随时接受申请，在八个工作日内就会完成对该申请的审核，并且向申请者回复审核情

10 – 列入名录；决定不予列入的提名；发还待议和推迟的提名。发还待议的提名指委员会决定发还给缔约 国以补充相关信息的提名；为了进行更深入的评估和研究，或便于缔约国对提名进行重大修改，委员会可能会做出推迟提名的决定。（《操作指南》，第158–160段）

况。FFI、UNF和世界遗产中心会分别选派一位代表，这些代表组成项目协调小组来负责款项分配。

北欧世界遗产基金会（NWHF）是首个支持《世界遗产公约》实施的区域性基金会。2002年， 挪威政府与其它的北欧政府，以及UNESCO达成合作协议，这为该基金的发展壮大奠定了永久性的基础。NWHF是一个非营利性的基金组织，旨在为UNESCO项目框架下的国际活动的开展提供帮助。作为协调中心，使北欧各国共同努力实现公约的目的，达到公约的要求。如果需要的话，还可以拓展到与其它地区和国家的合作。作为一筹款组织，NWHF不断创新集资方法，比如通过向北欧双边和多边的捐赠者、发展银行、商业公司等筹集资金，来支持项目的实施，因此NWHF在全世界拥有项目，对全世界都有影响力。详见www.nwhf.no。

非洲世界遗产基金会（AWHF）是支持《世界遗产公约》实施的第二大地区基金会。所有已经签署《公约》的非洲联盟成员国都可加入该基金会。AWHF成立于2006年5月，旨在为保护非洲自然遗产和文化遗产的普遍价值提供财政支持和技术指导，并被划定为与世界遗产相关的第2类中心。它重点提供帮助的领域包括：挑选准备申遗的遗产，并为其申遗做准备；保护和管理已列入名录的遗产；恢复濒危遗产，以及为遗产专家和管理者提供课程培训。更多信息（包括资金申请表格）详见www.awhf.net。

信托基金（FIT）是一些国家为某个具体项目捐赠的资金，一般带有明确的目的和目标。现存的5个基金中，只有2个是针对自然遗产的，它们分别是日本世界文化遗产保护信托基金（http://whc.unesco.org/en/partners/277）和荷兰信托基金（http://whc.unesco.org/en/nfit）。

## 4.3 工作人员的培训与发展

世界遗产地作为一个示范，要体现世界保护地管理和生物多样性保护方面的优秀实践方法和经验，这就要求管理人员涉猎广泛，并同时展现专业性。对于许多资源不足的遗址，这是一个重大挑战，需要动用大量资源来克服。

INDICATOR
阅读提示：
管理人员培训与发展
• 人事部能够胜任管理世界遗产的工作吗?

### 提高遗址管理能力

世界遗产地管理越来越复杂，这就意味着管理者和工作人员需要在广泛领域都具备专业技能，比如生物多样性管理、监测和评估、预算、人事管理和员工福利——还包括成为能够进行启发式教育的人才，能够总体上表达出遗址突出普遍价值及世界遗产公约的理念。而且，这些必要的技能仍在增加，毕竟人类对自然界的了解越来越深，与对自然保护管理息息相关的因素也不断扩大（从处理气候变化的影响到与原著居民进行资源使用的协商）。

该《资源手册》涉猎许多话题，旨在加强保护地管理者及其工作人员的技能。以下是一些重要技能的概要，有关优秀实践遗产地管理的最近发展情况，涵盖的知识点及其解释如下[11]：

11 – 此表见《2006自然遗产策略》（见《世界遗产》决定C–06/30.COM/INF.6A）。在国际文物保护与修复中心的领导下，有其他两个咨询机构和相关学院的参与，世界遗产全球产能建设策略目前正发展起来。

1、 处理气候变化问题。世界遗产委员会已经把气候变化作为世界遗产最严重的威胁之一，开启了几项世界性潜在影响评估标准，实施世界遗产变化政策。一些国家已经对他们的世界遗产进行了具体的脆弱性评估，以应对气候变化给自然和社会带来的影响。管理人员需要加强自身技能，了解气候变化可能带来的影响，以及开发世界遗产应对气候变化的潜能。
2、了解世界遗产公约和世界遗产中心概念，比如突出普遍价值（OUV）（见2.1小节）。
3、通过交流与宣传等方式对世界遗产地进行诠释和呈现（见5.2小节）。
4、系统地评估保护管理效果（见6.4小节）。
5、了解物流和组织管理，以及世界遗产申报体系（见6.3小节）。
6、利用监控系统跟踪世界遗产价值标准和遗产地的完整性（见6.1小节）。
7、制定管理和商业规划方面的可持续金融策略（见4.1小节）。
8、使保护管理工作与更广泛的陆地和海洋景观管理以及可持续发展优先战略一体化（见5.1小节）。
9、旅游业管理（见5.3小节）。

虽然看起来任务艰巨，但是从世界遗产地区域及全球网络的建立、管理者优秀实践经验的进步与分享，一直到世界遗产工作人员的特定培训方案，都有多种支持网络体系的存在（见下文）。

一个专业的发展计划是遗产地管理的重要组成部分，可以提供继续教育的机会。培训是必要的，以下是值得注意的几个基本原则。好的培训应该符合需求（要了解在训人员及其素养、知识水平等），机会和差距，以及遗产地方面的应用能力（这涉及人员的可用性、设备的需求、预算资源等）。值得一提的是要进行区别培训，如：培训员工如如何工作和发展，又如：鼓励员工提升认知能力以及纯技术水平。培训与发展两手都要抓，包括知识、技能、观念和态度等方面。在世界自然遗产管理的大背景下，这意味着参与培训的人员要进行人力、资源和体系的管理。好的培训也应该适应参与者的需要和关注。与参与者的经验联系起来，要有互动、讨论和反馈；要具备参与性和主动性。在学习理论的基础上，要让参与者实践起来，这样才能记忆最深，而不是只坐着听。掌握良好的学习进度，保持平衡，让参与者有机会对所学知识进行反思和吸收。

增强遗产工具包（见6.4小节）包括工具（工具7）有助于管理者根据员工现有能力，对员工的培训需求进行评估。要求管理者对遗产地管理的每个部门所需的技能水平有清晰地了解，这样的评估才能进行。丰富的培训资料要与国际接轨，包括案例研究和优秀实践原则（见资源部分第86页），这符合保护区管理科学快速发展的需要。部分资料由生物多样性公约秘书处整理，围绕保护区工作计划进行简洁的模块学习。这些模块在短期课程里学习，每个用大约一个小时完成，对关键术语、概念、资源和方法进行概述。这些课程涵

盖的领域包括保护区网络系统设计、管理规划、威胁因素、治理、出勤、政策、可持续金融、保护管理的有效性、监测等。

### 改善制度性能

员工工作的制度环境能够支持或制约员工的效能。简单来讲，即便最有能力的员工，如果没有合理的法律、政策、规划作支持，也会变得没有效率。需要考虑以下方面：

- 制定合理的法律保护遗产突出普遍价值，包括制定法律条框——管理围绕遗产的缓冲区，控制相邻土地的使用。一些国家已经建立了专门的法律以加强世界遗产的保护（见3.1小节）。

- 量身定制政策和规划以支持保护世界遗产。例如，关于世界遗产改善和管理的制度规划，旨在保护突出普遍价值，促进可持续融资，加强对发展影响下的环境评估，通过监控和评价机制对突出普遍价值条件进行评估等。

- 在招聘从事世界遗产的工作人员时，应确保其专业技能。许多机构都建立了专门的世界遗产单位，汇集各路专家，例如资源管理专家、研究人员、教育工作者和社区联络员。

- 以明确的制度对世界遗产进行管理。管理机构正在致力于世界遗产管理的意义和义务吗？他们对利益相关者做出了明确传达吗？他们对遗产的全球重要性的认识能达到国际水平吗？

- 机构应宣传世界遗产规划——员工与其他部门合作吗？例如，管理机构和旅游业之间的关系往往是至关重要的。一个有效的合作伙伴关系可以互相促进，而关系欠佳会导致误解，带来负面影响。同样，与学术研究机构建立强有力的伙伴关系可以带来许多正面效益。

- 为系列遗产建立有效的协调机制。这对于跨国的系列遗产尤其重要。

### 培训提供者和资助者

世界各地一些培训提供者会提供世界遗产问题的专业培训，其中一些已经由联合国教科文组织[12]官方认证，在其官方网站上可以找到一些大学世界遗产研究项目。（见参考资料第86页）

其他培训经费的来源与特定的项目有关，由世界遗产中心和世界自然保护联盟，或是其他一些致力于世界遗产地管理的组织承办。

12 – 有两级培训机构：联合国教科文组织运行的机构和中心（I类）及其支持的研究机构和中心（II类）。第二类研究机构和中心不是其法定部分，但联合国教科文组织，都是通过正式的安排，与之联系起来的。

ESTUDIO DE CASO

案例：持续的融资：邦达尔金国家公园（毛里塔尼亚）
总经理，国际基金会邦达尔金（FIBA）

© Parque Nacional Banc d'Arguin (PNBA)

邦达尔金国家公园

为人们熟知的教科书里的砂质浅滩，也就是1816年法国护卫舰美杜莎下沉的地方，也是席里科画笔下的著名作品，邦达尔金国家公园（Parc National du Banc d'Arguin，即PNBA）是一流的国际知名鲨鱼和海洋野生物保护区，也是两百多万迁徙水鸟的栖息之地；这些都是1989年它被列入世界遗产的原因。占地12000平方公里，海洋面积和陆地面积各一半，这构成了一个由平坦沙漠上的沙丘和盐沼、水下通道、海草床，以及被无数岛屿点缀着的泥滩组成的壮观组合。该地区曾经人口密集，但由于几十年来严重的干旱，现住居民只有约1200名imraguen人，他们以传统形式，靠搭在肩上的渔网捕钓鲻鱼为生。该公园海岸线长度占毛里塔尼亚的三分之一，保护着育苗区，以支持整个次区域的渔业经济、工业和小规模的捕捞业。

财政支持的日常管理和公园的管理一直是多年来的一个关键问题。该公园依靠瑞士的非政府组织——创建于1986年的国际基金会邦达尔金（Fondation Internationale du Banc d'Arguin，即FIBA），调动了技术和财政支持。多年来双边机构和国际非政府组织对其他专门项目也给予了持续的活动支持。毛里塔尼亚政府也提供了大量的资金支持：2005年占到总预算的20%，2007年增长到40%，可见持续支持力度之大。

但该遗产地已长期意识到解决资金问题的重要性——需要争取更可持续的资金，不应过分依赖于项目单项资金。20世纪90年代该遗产地首次就建立信托基金进行了讨论。2001年进行了可行性研究，根据所提建议，公园进行了完整的组织审计，制定了保护管理和业务计划，合并了会计和管理服务机构。欧盟毛里塔尼亚双边渔业谈判大大促进了信托基金的发展。两年两度的再生协议于2006年实施，为可持续的国家渔业政策，年度分配1100万。首次以这种谈判方式，每年分配100万加强杜邦达尔金的预算，确认公园作为渔业管理工具，50%投资于信托基金。

2007年，政府成立了信托基金指导委员会，该委员会由政府、非政府组织和援助机构代表组成。该基金于2009年在英国正式创建，2010年被确立为慈善机构。出于对各种基础建设、双边合作和私人公司的兴趣，紧锣密鼓的募捐活动也正在对欧盟渔业协议提供支持。

发展信托基金并不是一个简单的过程，过去的十年，毛里塔尼亚的政府和公园管理部门的坚定承诺使成功成为了可能。国际基金会邦达尔金和德国的双边合作组织，德国技术合作公司提供技术援助，同样有助于其多年来的发展，并促进项目合法性的提高。

# 5 保护管理过程

优秀的管理实践对于有效保护管理世界遗产至关重要，但这是越来越难以实现，管理者所要掌握的管理技能和流程（见4.3小节）在不断扩展。本节介绍世界遗产保护管理的三方面，与《公约》实施密切相关，包括：可持续利用和利益共享；教育和解释说明；旅游业。

## 5.1 可持续利用和利益共享

世界遗产委员会认为，《公约》的实施将为“世界遗产的可持续发展做出积极贡献”。然而，这个概念相对较新，1972年的《公约》没有具体提到“可持续发展”这个词。它也仍在探索如何在世界遗产地实现和展现保护自然和可持续发展方面给予指导。大多数的世界自然遗产地得益于其较高的保护地位，如在典型的国家公园或严格保护地内，该地区内的资源利用（如旅游业）常受到限制。因此，遗产地的可持续发展往往和与其相邻的缓冲区管理息息相关。有小部分世界遗产地处于不太严格的保护现状，会允许可持续的资源消耗。例如大多数海洋站点，允许在严格保护区以外的地方钓鱼。世界遗产地可持续使用的核心问题在于对遗产地突出普遍价值（OUV）的保护与管理，同时优化世界遗产的利益，保证与当地社区等平等共享资源。

INDICATOR
阅读提示：

可持续利用
- 合理有效的机制能够保证世界遗产地之内及其周围的资源利用是可持续的，并且不会给突出普遍价值造成负面影响吗？

### 认识可持续的重要性

可持续发展的确是保护管理的前提，非可持续发展，尤其是非可持续地利用资源是对保护管理的最重大威胁之一。布达佩斯宣言（The Budapest Declaration，在世界遗产委员会第二十六次会议通过）强调要“确保保护管理、可持续性和发展之间的适当和公正的平衡，采取适当方式促进社会经济发展，保证社区人民生活水平”。这些概念在《操作指南》被进一步阐述，对遗产的可持续利用进行了指导：“世界遗产可以支持各种现行和拟议的使用，即是自然和文化生态的可持续发展，而这可促进社区生活质量的提高。政党及其合作伙伴必须确保这种可持续使用，任何其他变化不会违背优秀的普遍价值。对于一些遗产地，人类使用可能不恰当”（第119段）。然而到目前为止，这些还未转化为与公约实施有关的政策和程序，不过也正致力于解决这一问题。

### 可持续利用的原则

可持续利用在《生物多样性公约》（Convention on Biological Diversity，以下简称CBD）中的定义为：“生物多样性组成部分的利用方式和速度不要导致生物多样性的长期衰落，从而保持其潜力满足当前和未来人们的需要。

对于自然世界遗产地，CBD的总体原则有助于为可出续发展和保护管理提供管理框架和政

策环境。CBD的三个目标涉及生物多样性的管理和可持续利用以及公正公平的利益共享。因此CBD明确了可持续利用的有效性，在利益分配公平公正和可持续利用决策的背景下，考虑到传统知识的维护，可持续发展的实践与创新，保护和鼓励生物资源的一贯性和可持续性利用。

CBD开发了一套用于生物多样性的可持续利用原则——亚的斯亚贝巴原则（Addis Ababa Principles），可以作为保护管理的指导模式。但在一些世界自然遗产地内，有必要为了维护生物多样性，用地质价值对此模式进行补充。CBD的2004年文件《亚的斯亚贝巴原则以及生物多样性的可持续利用指导方针》（Addis Ababa Principles and Guidelines for the Sustainable Use of Biodiversity）就如何进行政策实施，提供了指引原则和实践指导。建议了解这十四条原则，对照《操作指南》上的每一原则考虑世界遗产地的管理实践。相关要点总结如下：

- 消除非法补贴以及未报告和无管制的资源利用是资源可持续利用的前提。
- 资源对于个人或集体都有权利（可以使用，不使用或者转让），更具可持续性，不会急着在其他人消耗资源之前，先实现自己利益的最大化。
- 资源使用者应该参与决策的制定，并有权根据决策采取行动。
- 规定资源利用的管理目标，并按照监控和研究成果反思和调整管理实践。
- 管理实践需要考虑到比特定物种利用更广泛的影响，确保资源利用不会损害生态系统的承载能力，食物和服务需要距遗产地有一段距离。比如，一个流域的木材采伐不应破坏生态系统的承载能力，比如防止水土流失，提供干净的水。
- 资源利用的效益需要遵照当地自然资源的管理，资源的可持续管理关键在于维护。
- 对于一些系列遗产，资源是跨国的，建议在这些国家间达成双边或多边协议，以确定如何利用及利用多少资源。

### 遗产地的可持续发展

可持续发展问题通常要求在更广泛的社会经济背景下考虑世界遗产地问题，而不是局限于世界遗产地自身范围（见以下关于缓冲区的讨论）。这就意味着遗址范围内以及周边地区的利益相关者和机构需要共同合作，利用协议，创新途径，进行管理或者发展伙伴关系。在实践中，可持续发展、资源利用和保护的管理目标，需要发展有效的参与方式管理系统，这是《资源手册》始终强调的一点。使用指标、地图和其他工具有利于促进讨论交流，调和资源利用、发展与保护的矛盾。，了解传统上管理自然资源的人员分配也十分重要，例如男女在资源利用和/或管理方面分工的不同。

位于保护地内的大多数世界自然遗产，资源利用的规则很大程度上取决于自然保护区的政策和法律，不过一些世界遗产级别的地区会得到更严格的保护。

保护管理规划应该充分了解传统或地方的治理情况和习惯性的资源利用方式，它们可能没有被国家政府正式承认。如果一些世界自然遗产地内的土地所有权属于多个组织或个人，以及是地形或海洋景观的一部分，这会使问题更复杂。《操作指南》强调，任何利用方式不能违背突出普遍价值（包括它的完整性和真实性），必须兼顾生态和文化可持续发展（

第119段）。虽然大多数的世界自然遗产地只允许非消耗性的资源利用，但有的世界自然遗产在某些领域支持各种形式的资源可持续利用。这通常涉及到面积较大的遗产地，因为它们会将区域划分为严格保护区和可进行可持续资源利用的区域。例如：在俄罗斯远东堪察加世界自然遗产的火山（Volcanoes of Kamchatka natural World Heritage site）内有不同的几个保护区；一些限制狩猎（包括毛皮，捕鱼和蘑菇采集），一些土地已专门留出来，维护原住民的传统生活方式。马拉维湖国家公园（Lake Malawi National Park）属于一个更大的湖泊生态系统，同样分为严格野生保护区和近海传统捕鱼开放区，但禁止在保护地内进行大型拖网捕鱼。

堪察加半岛火山（俄罗斯）

马拉维湖国家公园（马拉维）

## 经济评估

了解世界遗产对区域和国家经济的贡献是实现可持续利用和利益共享的一个非常重要的因素。，因此，管理者需要考虑到这一点，并搜集遗址地为经济效益做出贡献的依据。例如，中国南方喀斯特地貌区（Souch China Karst）内的五龙岩溶地（Wulong Karst），2007年被列入世界遗产后，其观光人次翻了一番。如今420万游客的到来给该遗产地的保护管理带来了巨大挑战，但同时也带来了很大的经济效益。这样看来，世界遗产地有助于推动区域经济发展和繁荣。当地的管理人员正在与社区在缓冲区建设方面进行合作，创造可持续的生计，通过种植和出售蔬菜推出武隆世界遗产质量品牌。2009年澳大利亚的世界遗产研究表明这些遗产地每年创造 120 亿澳元的价值，并提供12 万多份工作。据2007年的评估，在潮湿的热带世界遗产区（Wet Tropics World Heritage Area）旅游的总经济价值约42600 万澳元。

湿热地区昆士兰（澳大利亚）

管理者和决策者应考虑如何使世界遗产对民生产生积极作用，在解决贫穷方面作出贡献：
- 机会：收入、 住房、 食物、 谋生之路、 教育、 新技能。
- 赋权： 治理机制， 社区参与， 妇女、儿童、青少年利益，访问权限和权利。
- 保障： 健康、 社会凝聚力、 文化传统、 自然资源维护。

世界文化遗产可以提供范围广泛的商品和服务，包括：
- 为生存、生活和营养的改善提供资源；
- 维护社会和文化价值观与新的或改进的治理机制；
- 维护对人类至关重要的资源、生态系统的健康、传统医疗保健；
- 保障饮用水与灌溉用水的数量和质量，控制水土流失；
- 减灾；
- 调适气候变化。

理解和促进经济价值的有效途径在于通过区域经济价值研究，量化这些贡献。这种研究可以有助于支持良好的管理，保护突出普遍价值，提供可持续的生态产品和服务。

### 缓冲区在可持续发展中的作用

虽然突出普遍价值列入世界遗产物业范围内，不过邻近地区（即缓冲区） 对遗产地及其保护管理有着深刻影响。世界遗产和任何周围的缓冲区通常在提名时要达成一致。管理良好的缓冲地带可以直接或间接地为世界遗产核心的当地社区提供资源可持续利用管理。因此，需要政策、条例和管理措施，来维护突出普遍价值并从遗产地获益。一些缓冲区实际上就是保护地（经常按世界保护联盟的分类为 V 或 VI），以确保各类活动收到良好的控制和管理，不会损害突出普遍价值。在其他情况下的缓冲地带在保护区之外，但比一般的景观和海景受到更高水平的管理和监控。

《操作指南》对缓冲区的定义为：“在遗产地周围地带，进行法律和习俗上的约束，为遗产的利用和发展再添一层保护”（第 104 段）。对缓冲区的合理设置和落实的关注是出于对缓冲区在遗产地保护管理中所发挥的重要作用。具体而言，缓冲区具有以下作用：
- 考虑到源于外界的当前和潜在威胁，保护遗产价值，从而加强遗产地的完整性。例如保护上游水源不受污染；在遗产地外设置旅游设施；规范农业生产，防止外来物种或养分浸入遗产地；
- 管理气候变化对生物群落变化、动植物的栖息地等带来的影响，在这些情况下，世界遗产地范围可能需要扩大，以保护其价值；
- 与不以管理生物多样性和陆地/海洋景观保护为首要目标的临近保护地或其他自然区建立联系，有助于整合世界遗产与当地的文化和精神生活或社区可持续利用实践；
- 促进世界遗产相符的资源可持续利用。在系列遗产的保护管理中，各地区的合作对对遗产保护和管理尤其重要。例如好望角植物保护地（Cape Floral Region Protected Areas）横

跨南非，西开普敦和东部开普省，由八个保护地组成，覆盖面积553000公顷，缓冲地带达1314000 公顷。

© UNESCO / Leila Maziz

好望角植物保护区（南非）

## 5.2 世界遗产教育和阐释方案

《公约》的第四和第五条注明指出文化和自然遗产的重要性，并鼓励缔约国提供在其管辖范围内的，有关文化自然遗产的价值阐释、展示和推广的政策和计划。世界自然文化遗产应力求卓越，宣传世界遗产价值的重要性，并向其他遗产地宣传保护管理的专业知识。

INDICATOR 阅读提示

教育、阐释和宣传能显著提高这些利益相关者们对突出普遍价值的理解吗？

- 能提高他们对世界遗产地的理解吗？他们能在教育课程中创造性的利用他们的世界遗产吗？

### 世界遗产地的教育作用

教育是世界遗产地保护管理工作的一个重要组成部分，《公约》第27条特别指出，教育和信息普及活动的作用是加强人们对《公约》第1和第2条所定义的文化和自然遗产的赞赏和尊重。教育应当被视为一个双向的沟通渠道，用来连接不近距离参与遗产地日常管理的当地群众和遗产地管理人员。当地群众和遗产地管理人员之间应建立起双向的学习过程，并且教育活动应尤其确保所有利益相关者（包括社区内不同性别及不同年龄段的居民）都充分意识到了世界遗产地的重要性。

在世界遗产地内开展教育活动通常离不开当地社区。世界遗产地能够激发当地和附近人们的区域自豪感和归属感，特别是在他们理解了这些遗产对世界的重要性之后。在学校和其他正式或非正式教育机构内开展世界遗产教育活动的时候，遗产地管理人员要意识到传达这一信息尤为重要。

当与教育机构合作时，初始任务中最重要的的一条便是遗产地管理人员们需要参与并激发

教育机构的老师、培训人员、讲师去了解这些遗产的价值，并把这些价值创造性地放入教学体制中。要完成这一任务，举例而言，可以通过建立工作组，让教育专家能走到一起讨论现有的和新的教学材料，并且分享优秀的实践经验。教师、培训师、讲师的培训也应该是任何世界遗产教育活动的核心组成部分，并应被用来发放世界遗产的解读材料。该方法成本低廉，也是将这一信息向利益相关者进行更大范围的传播的最佳方法。

管理人员可以为教育机构引进的一个工具是联合国教科文组织的教育资料包（UNESCO’s Education Kit）——《年轻人掌握世界遗产》（World Heritage in Young Hands），其目的是激发老师和学生对《公约》的中心思想的学习兴趣。该资料包的各语言版本可以从世界遗产网站中下载（详见参考资料第87页），包括：

- 可以纳入学校课程的有关世界遗产所有方面的信息。
- 42项推荐的活动形式（如：讨论会、图像会议、远足活动、角色扮演、课堂活动）,使得人们对世界各地的世界遗产的特点、价值和保护有一个更好的理解。
- 信息表和术语表，用来拓展教育者对世界遗产的认知。

同时应该鼓励加入联合国教科文组织联合学校项目（UNESCO’s Associated Schools Programme），这就要求他们做出承诺，将联合文教科文组织的价值也作为他们课程的一部分。

非正式的教育形式应关注当地居民或社区内的一些特殊群体，如妇女、老人或行动能力较弱的居民。志愿者计划是一个特别有效的方式来让当地的居民接触这些遗产地，并且可以在过程中让他们了解到这些遗产地的价值。世界遗产志愿者倡议（World Heritage Volunteers Initiative）由两个互补的活动组成：遗产工作营（Heritage Work Camps）和正规学校教育体制外的非正式教育资料包（World Heritage Non-Formal Education kit）。遗产工作营将来自不同国家的青年志愿者聚集起来，在一段时间内让他们和当地的居民朝着保护遗产的共同目标一起生活、一起工作。

### 遗产地的解说

展示是使用公认的权威的信息来源，向公众（游客和当地居民）对遗产及其价价值进行解释。就其过程而言，展示主要是一个单向的沟通的过程。而解说，在另一方面，则包含了一个更广泛的概念（其实展示只是解说的一个方面），这指的是旨在全方位提高公众的保护意识和增强他们对遗产地的了解。这些活动可以包括解说过程本身的印刷和电子出版物、公众讲座、现场和直接相关的非现场活动、教育项目、社区活动，正在进行的研究、培训和评估。

### 解读世界遗产价值

对世界遗产地的展示或者解说应该像《公约》中所写的那样，因为在这里，保护者们不一定训练有素。能提高人们对保护自然文化遗产必要性的意识、理解和赏识，确保子孙后代们能了解这一遗产的价值，并提高这些利益相关者对遗产保护和解说过程的参与程度。这对世界自然遗产地管理者们来说往往是一个特别的挑战。

解读活动需要传达突出普遍价值的三大支柱消息（参见2.1小节）。突出普遍价值的报表

（参见2.2小节）往往和学术文章相似，所以解说和展示突出普遍价值可能并不像世界遗产委员会批准一个遗产地那么简单。尽管如此，突出普遍价值仍然是解说教育的基本出发点。

遗产地的提名文件应包括突出普遍价值和辅助材料的全部细节。由于世界遗产的特殊性，大部分世界遗产都会一直受到各种研究。在提升解释材料的过程中，应能够提供所需的信息。解读突出普遍价值可能涉及到解释其独特的价值，而对当地的人和游客来说，这在最初的时候不一定会很明显。例如在芬兰和瑞典，高海岸/瓦尔肯群岛（High Coast/Kvarken Archipelago）（波罗的海的北延伸段）迷人的景色是在最后一个冰河时代，土地持续快速隆起的过程中被冰川压垮最后形成。但是，大部分其魅力的景色吸引而去的游客们可能并不知道它在地貌方面独特价值。

除了科技资源，管理者们还经常需要考虑与遗产地价值相关的当地的常识（也称为传统的、本土的、社区的、习惯的或实践的知识）、传统和做法实践。在许多情况下，传统知识是世代口耳相传的，人们的角色、知识和传统往往男女之间以及不同的年龄段之间的是不同的。本地知识可以通过故事、传说、民俗、礼仪、歌曲、表演或者视觉艺术甚至法律和市场营销活动来表达出来。理解和解释这个遗产地的独特价值是如何被当地居民表达的，这可以帮助一部分当地居民和和旅游者更全面地了解该遗产地。例如，世界遗产网站提供了乌鲁鲁-卡塔丘塔国家公园（Uluru-Kata Tjuta National Park）的科学描述，这个地方以前称为乌鲁鲁（艾尔斯岩 - 奥尔加山）国家公园（Uluru (Ayers Rock – Mount Olga) National Park）（澳大利亚）。它刚开始描述的是：“乌鲁鲁是由暴露的硬砂岩所组成，它们是地壳运动中周围岩石的折叠、和侵蚀所造成。”然而，越来越少的有关澳大利亚可持续发展、环境、水资源、人口与社区的科学网站，致力于这些遗址的传统主人了。

他们是这样介绍这个公园的：这是由我们具有创造力的祖先所留下来的土地。在他们旅行的过程中，他们在这块土地上留下了标记，让我们拥有它并居住在这里，并为此制定了法律。世世代代的阿南古人用传统的做法和知识，来积极的管理这片古老的土地。他们还会告诉游客们关于公园和这里人民的故事。像这样传递价值观是一项专业的工作，这种工作应该具有专业的标准。总部设在加拿大落基山公园群的解说导游协会，旨在鼓励那些将加拿大落基山公园和周边地区的自然、历史、文化解说的非常优秀的人。

© Emmanuel Pivard

乌鲁鲁–卡塔丘塔国家公园（澳大利亚）

## 制定阐解计划

世界遗产提名格式的5.i部分要求遗产地需要有关于地区介绍和宣传的政策和计划。因此，大部分的遗产地在其被列入《世界遗产名录》之前，都会准备一个介绍和解释的计划。若

成为世界遗产，仍就需要修改这个解释方案，并将该遗产的突出普遍价值以及这对《公约》在全球范围内的落实所起的促进作用囊括进去。尽管这份解释说明的文学和指导方面的大部分内容都将重点放在了游客身上，但在很多情况下，世界遗产的价值解读还是需要留给当地居民。下文是这些问题的概述，先关注了遗产地参观的游客们，然后讨论了当地的居民的解读问题。

### 向游客们解释和呈现遗产的突出普遍价值

弗里曼·蒂尔登所编写的《解读我们的世界遗产》（Interpreting Our Heritage）（有关解读的经典文本）定义了解释的原则，这些原则主要针对来遗产地访问的游客们。在世界遗产方面的Ename宪章包含了现场的解释原则，这个宪章是用作由国际古迹遗址理事会开发的文化遗产地的解释和演示工作。这两个文件都是值得多次阅读的；其中一些关键点如下：

- 发展和执行的解释与展示方案应该成为世界遗产地规划、 预算和保护管理的一个组成部分。
- 当地居民应参与发展的解说与展示方案，以确保它们与当地相关。因为知识产权和传统的文化权利的问题尤其与解释的过程相关。在发展解释与演示项目时，法律上的所有权、以及图像、篇章和其它解释材料的使用权利需要进行讨论和阐明。
- 遗产地工作人员当中应该有称职的解释专员。
- 解释的目的在于激发，开发智能，强化经验。解释应该引起兴趣，加强对遗产地进一步的理解，引起对遗产地突出普遍价值的关注与支持。
- 解释和演示项目需要对观众的人口、地理和文化方面进行认定和评估。
- 解释应基于对遗产地仔细、 多学科的研究，并应包括合理的历史假说、 当地的神话和故事。
- 解释应服务于一系列的教育及文化的目标。解释方案的成功不应仅仅根据访客人数或收入来衡量。
- 面向儿童的解释不应仅仅是对成人的解释的一种简化，应该遵循根本上不同的方法。学校项目是必要的，这将根本区别与成年参观者项目。
- 解说活动的目标应该是给当地社区的所有阶层的人们，提供公平的、可持续的经济、社会和文化的利益，通过教育、培训和创造经济条件来实现。
- 该解释程序和基础设施的设计和建造应该确保其内容的定期修订和扩充。
- 解释的方案和他们对遗址带来的自然影响应进行监测和评估，并且要在双方学术分析和公众意见的基础之上做出改变。游客、有关社区的成员以及遗产专业人员应该参与评估。监测要使用各种方法（请参阅参考资料第88页）

关键的问题可以帮助指导解释计划的发展：

- 旅客会迅速翻倍吗？（按每一个或两个小时算）或者游客倾向于停留更长的时间（三个小时、整整一天、一晚上或几个晚上）吗？这些问题的答案将提供一些指导，比如解释方案需要的具体程度，以及游客能够掌握多少信息。

- 是本地游客吗？他们经常来吗？或是在该地一生一次的体验？这将有助于确定解释方案应该不断为本地游客改变还是旨在服务于那些体验一次的游客（例如非洲野生动物园（Africa safari）或加拉巴哥岛邮轮（Galápagos cruise））

© Sue Stolton

游客 — — 加拉帕戈群岛（Gal á pagos Islands）（(厄瓜多尔)

- 游客的文化、语言、区域和民族特色是什么？其社会经济状况是什么？这将有助于确定方案的翻译设施、智力挑战水平，具体的文化倾向等。

### 当地居民：解释并展现突出普遍价值

遗产地的解释与展示往往关注来此地的游客。然而，大多遗产地都有其当地利益相关者，包括生活或定期使用的人，很多文化情结就算没有几千年也可以追溯到几个世纪以前，这一方面也应成为解释方案目标。对于这类观众，解释可能不在于提供信息，更多是关注本地人对历史、利用、管理、治理和文化传统的见解。认识当地知识的发展过程也比较关键。一旦这些运行起来，就有必要制订教育方案和活动，有助于介绍世界遗产背后的概念，并说明这与管理实践如何联系。对该网站的价值观的了解传递给年轻一代，将确保除解释为本地人的一个重要方面。解释的一个重要方面在于当地人能够把遗产地的价值传递给下一代。该方案还可以发展为长期的活动，例如建立“朋友”群体，包括志愿者项目，执行管理任务。有外联方案，开展活动可能还需要与这些特定活动相关的解释。

### 世界遗产演示

解释材料有许多不同的形式。评估解释性媒介时，一些基本注意事项如下：

- 灵活性：媒体对重点、设计或布局的变化的适应性如何?
- 参与度：能够鼓励访客或当地人积极参与吗?
- 激发性：能够引起人们注意，并鼓励人们发现问题吗?
- 可及性：能够满足不同理解力、语言、能力或身体状况的人吗?
- 外观：与背景冲突吗？或是与其协调吗?
- 耐久性：它容易损坏（通过人、天气等）或易发生故障或损坏吗?
- 资源：安装、维护、修理或更换花费很大吗?

## 世界遗产标志

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization · World Heritage Convention

世界遗产标志于1978年成为《公约》的官方标志，用于识别《世界遗产名录》中录入的属性。它中央的正方形象征了人类技艺和灵感的结晶，圆圈代表了人类对大自然的恩赐的庆祝。这一标志呈圆形，如同整个世界，它是全球保护人类遗产的象征。

该标志带来了一种强烈而一致的视觉认知，也增强了人们的世界遗产品牌意识，使得人们更加重视游客、社区以及其他政府机构和管理人员为世界遗产带来的价值。标志的使用由世界遗产委员会严格调整和决定，其《操作指南》在第三部分的操作准则中。（下载该标志的高质量的图片文件的链接可在第88页讲述资源的一章中找到。）

© UNESCO

世界遗产标志的例子，澳大利亚

为了让游客能够领略并了解当地的世界遗产，所有的世界遗产地都应该引人注目、整齐划一并不断重复地展示其标志。世界遗产地的管理机构应该尽可能地将世界遗产标志呈现在所有当地管理机构生产的产品上，例如文具用品（如信纸的信头、信封、明信片和书签等）、简报、出版物（如宣传册、传单、海报和小册子等）、入场券/通行券、网站、视听材料、通讯和教育显示屏以及解说材料（如信息板、路旁的展览、跟踪标记和相关的引导标志）。

标志的使用要保留其完整、未经修饰的形式（页顶），尽管其文字版本能够用于打造更具艺术感的视觉效果，例如：现场建筑元素，如将标志展示在亮灯的、玻璃的或金属门或地砖上。然而，不应该将该标志用于那些削弱其价值的地方，如标志的场景美化价值。

## 5.3 世界遗产地的旅游业

全球旅游业的发展得到了充分证实，如今，旅游业经常被称为世界上最大的产业。该产业中，发展快速、意义深远的部分集中于自然和相关的文化遗产。

INDICATOR 阅读提示

旅游业和价值解读
- 当地和国家的旅游政策有对遗产地的突出普遍价值的解读和促进吗?
- 游客管理能保护突出普遍价值吗

### 旅游业：一种微妙的平衡举措

正如《公约》设想的那样，合适的旅游能够提供一个绝美的机会让人们提高对自然和文化遗产的认识，还能对遗产地管理、当地社区以及旅游供应商提供长期的经济支持。但是管理不善的旅游业或遗产地游客过多会威胁突出普遍价值（OUV）以及游客体验的质量，例如提供的设施不足。

世界遗产通过标志性的世界遗产品牌能够吸引大量游客、创造经济利益，也能够为其所在地区和国家的经济做出重大贡献。然而，世界遗产的管理者们常常看不到旅游创造的经济利益对实际的保护管理活动的回报。但是，对游客态度的调查表明，如果收入中的很大一部分用于经营成本或对遗产价值的保护资本投资上的话，人们是非常乐意付费的。制定旅游业的规划和政策时，面临的挑战是既要尊重世界遗产公约中至关重要的保护目标（包括有形的和无形的），又要致力于旅游业发展的可持续性与公平性。

### 旅游政策与规划

联合国世界旅游组织（WTO）给可持续旅游业（sustainable tourism）做了如下定义：旅游业的发展既要满足当前游客和主办地的需求，也要保护和增加满足未来游客和主办地需求的机会。（理想的结果是资源能得到保护管理）在满足经济、社会、审美需求的同时，保证文化的完整性、基本的生态过程、生物多样性以及生命维持系统不遭到破坏。国际自然和自然资源保护协会在已经出版的《世界遗产旅游业可持续发展原则》（见附录3和参考资料，第88页）书中陈述一系列关于可持续旅游业的原则，承认并确立了现有的章程和准则，以确保遗产地的合适旅游方式。

这九条原则确定了利益相关者之间的合作关系，涉及所有与之相关的政府机关、公共和私人旅游业，其中包括非政府组织、游客、现场管理机构、博物馆以及社区人员。这些原则旨在确保世界遗产地和目的地的观光旅游为其遗产价值的长期可持续性以及地方意识做出贡献，与此同时为当地人口和周边地区创造文化和社会经济利益。

可持续旅游业的总体目标以及这些原则是制定旅游政策的良好开端。但是，每个世界遗产的游客数量、开发性景点和相关社区等都各不相同。在这种情况下制定具体的旅游规划指南非常困难，因此，下面所列举的是一些基本要素，这些要素对于制定旅游政策和规划可能会非常实用。增强世界遗产地的旅游管理方面人员的能力很重要，因此，在理想状态下，遗产地管理人员不应将规划和政策的制定工作全部留给外部咨询机构，而自己不参与或很少参与其中。

• 将旅游和世界自然遗产的保护管理和突出普遍价值的保护联系起来

世界自然遗产地的管理者需要确定他们将如何处理好游客、旅游产业和其他利益相关者之间的关系，才能开展高效且可持续的旅游活动，以及积极地为突出普遍价值的保护提供支持。对突出普遍价值的充分理解（见2.1和2.2小节）是任何一个与旅游业相关的规划的出发点，而且保护管理系统和保护管理规划也应始终与其保持一致。规划应该进一步考虑保护管理能力、相关利益者的关注点、现行立法以及与该遗产地其他政策方面的政策的整合。应考虑旅游业在强化意识、促进理解、提供财政支持等方面对突出普遍价值所作出的贡献。

• 分区

分区是规划和管理的一部分，合理的分区可以限制旅游业带来的影响的广度和强度。而合理分区的实现需要通过仔细确定量化的标准，明确遗产地状况什么程度的改变是可被接受的。这种分区方式关注于保持最富自然和文化价值的区域和旅游需求最大的区域之间的平衡。常见的情况是这两个区域是同一地区。当涉及到适当的保护管理目标和方法时，有效的分区体系能够满足游客需求，保证旅游质量，支持基础设施建设，并满足利益相关者的期望和活动需求。

• 社区参与世界遗产旅游事业

社区对世界遗产地旅游事业的参与是应在适当的时机，支持当地社区和居民参与到有意义、有回报的旅游事业中（见2.5小节关于与当地社区合作的指南）；旅游业应该尊重当地社区对遗产地的使用权；社区有权利对他们当地遗产的保护和使用做出决定；社区也有权增强确保社区有效参与的能力。

• 了解游客对遗产地的看法

研究、调查以及监测有助于了解游客对遗产地的看法和使用情况。研究人员应该对不同群体的游客进行研究并确认他们在遗产地的旅游类型，然后查看游客的旅行模式、活动以及他们游览的景点，以此掌握游客对遗产地的使用情况。这样，遗产地的管理人员就能够制定可持续旅游的规划，以便保护其突出普遍价值。通过为游客提供服务和产品，可以满足游客需求、告知游客信息，这样更加有助于增加收益。这些游客也更有可能将遗产地介绍给熟人，也能够更好地获得对突出普遍价值的理解和欣赏，这样，反过来又会带来更大的支持《公约》的机会。

• 与更大的区域进行关联

世界遗产地应被整合到更大的区域或国家层面的旅游发展规划中来，并对这些规划的制定施加影响。尽可能多的旅游推广，与世界遗产相关的游客活动和经济发展发生在国外的网站，往往超出了网站管理者的直接影响，旅游业的发展和游客管理需要建立良好的关系，与当地政府和旅游经营者为了影响缓冲区和周边地区的发展。它是在管理者的利益，尝试和嵌入其网站在国家旅游市场营销和品牌推广计划，并确保他们从中得到一些好处。尝试让遗产地融入国家旅游业的市场营销和品牌推广计划，并确保遗产地从中获益，符合遗产地管理者的利益。

• 监测与研究

世界遗产的提名过程要求对旅游进行评估（见提名格式的5h部分），包括游客数量和趋

势，旅游设施（如：解说/解释、基础设施、住宿以及救援工作）。定期报告格式（见6.3小节）要求这些方面的信息，包括旅游设施的等级、经营旅游业的能力。旅游规划应该包括监测和研究以及制定一个各方面指标的列表，并且要说明选择他们的理由以及对相关监测成本的评估。规划也应该包括一些细节：如何用标准化的方法培训遗产地员工采集数据，决定利益相关的合作伙伴如何能够致力于监测以及如何制定管理游客的标准。（6.1和6.2小节进一步讨论了世界遗产的监测与研究的发展。）

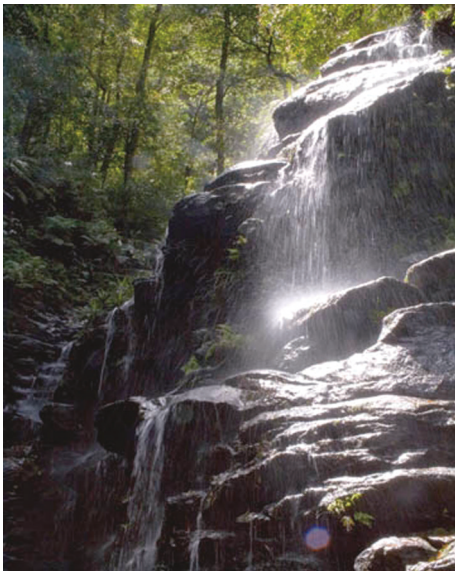
• 遗产地的设施

提名过程要求在合适的地点下，游客设施的设立应在该地被列入《世界遗产名录》前完成。要对游客设施进行定期评估，以确保它们符合游客需求、达到旅游目的，例如展示遗产地的突出普遍价值、确保当地的利益。如遗产地内的零售设施能够为保护管理和当地社区提供可持续的收入来源，也能够建立对当地生产的商品、食物、工艺品和手工制品的需求。

• 确保旅游业与遗产地间的恰当联系

旅游产业和世界遗产管理机构之间的联系通常不紧密。与旅游经营者之间进行开放、定期、双向交流是确保旅游业可持续发展的最重要策略。有助于建立这种关系的措施包括确保管理者了解旅游市场：旅游产业是如何运作的、旅游产业的视角和景区商业，例如：了解国家旅游局工作人员和旅游业的代表人如何将游客吸引到景区。

© Our Place



大蓝山地区（澳大利亚）

澳大利亚的国家景观项目（National Lanscapes Programme），即澳大利亚公园组织和澳大利亚旅游组织联合发出的倡议，将国家规划层面的旅游业机构和经营者以及当地的小型旅游业汇集起来。大蓝山地区（Greater Blue Mountains Area）就是一个显而易见的例子，其中，遗产地管理者在当地旅游局和规划组织中发挥了积极作用，以影响旅游产业和保护遗产地的突出普遍价值。

• 授权

授权即许可证、营业执照或租赁，能够管理商业活动、有组织的非盈利活动或土地使用情况以及世界遗产地或缓冲区的建筑结构和具体位置。如果能够维护遗产地的保护价值，并且授权与遗产地的管理规划保持一致的话，以上活动才能得到授权。授权是一个重要的收入来源。世界上很多国家保护区当局都有关于世界遗产地授权和租赁经营的政策和标准化举措。新西兰环境保护部建立了一个非常有用的网站，其中包括和世界遗产地在内的保护区的授权建设。（见参考资料，第88页有链接）

• 解说

发展旅游业更重要的前提条件是能有效呈现整个遗产地，说明其价值，尤其是其作为世界遗产的价值。5.2小节讨论了遗产地的展示和阐释。

案例：教育和培训：侏罗纪海岸（英国）
安佳娜K.福特，侏罗纪海岸教育协调员

沿着侏罗纪海岸乘船旅行的学生（多塞特和东德文海岸）（英国）

多塞特和东德文海岸（Dorset and East Devon Coast）是英国首个自然世界遗产地，人们通常称之为侏罗纪海岸（Jurassic Coast）。它凭借优越的地理条件于2001年被列入世界遗产，该海岸仅150千米，却展示了地球1.85亿年的历史。岩石、化石和地形的国际重要性是世界遗产地的核心价值，这些要素在塑造我们的教育目的和目标上发挥了重要作用。世界遗产的地位因遗产地独特的地球科学视野而实现的，它描述了三叠纪、侏罗纪和白垩纪时期地质的“时光漫步”。为了提高侏罗纪海岸作为世界遗产地的意识和理解，也让社区居民增强自豪感和主人公意识，确定了四个关键目标：

- 改善户外教育设施、创造侏罗纪海岸的学习资源。
- 开发以世界遗产地价值为中心的资源并对其进行有效宣传。
- 提高世界遗产地价值和3到19年的普通学校课程价值之间的协调性。
- 增加终生学习的机会并致力于保护侏罗纪海岸。

我们的教育方案最主要的成功是帮助侏罗纪海岸沿岸的学校，也希望此方案更多地加入到世界遗产地的参与和解说中。

这已经通过开发、参与相关的教育资源得以实现，还得到了教师培训项目的全力支持。我们的教育题材激发教师通过将侏罗纪海岸放在全球大背景下，从而强调遗产地的国际重要性，也能够促进儿童和年轻人的全球公民意识。此外，我们的许多项目通过帮助学校树立对私人和当地遗产的了解，从而解释世界遗产方面的知识。（例如阐述家族故事、当地传统以及当地博物馆的工艺品）。例如通过学校学生调查他们当地的遗产和世界遗产方面的信息，并与艺术家共同为家乡设计制作条幅和旗帜，进而在当地社区开展了具体项目。

侏罗纪海岸也协调了首届在英国举办的联合国教科文组织的世界遗产地青年峰会（UK UNESCO World Heritage Site Summit），80多个来自英国的年轻人相聚这里，共同学习和讨论世界遗产地的重要性。青年峰会的目的是帮助学校学习更多有关他们当地世界遗产地的知识，并为以后的工作铺设道路。开展关于世界遗产独特项目的学校受到鼓励，可以申请联合国教科文组织的相关学校地位。这诠释了他们要确保将联合国教科文组织的价值观融入到他们的教学方案中的诺言。我们相信，这是一种可持续的、维持世界遗产教育项目的方法。

## 案例：解说世界遗产：乔金斯化石崖壁（加拿大）
珍娜恩导演，乔金斯化石研究所

悬崖和悬崖中的生命化石是新斯科舍海岸（coast of Nova Scotia）（加拿大东部）乔金斯化石崖壁世界遗产（Joggins World Heritage site ）的突出特点。2008年提名为世界遗产的乔金斯化石崖壁（Joggins Fossil Cliffs）是生物多样性最好的体现，这些生物都存在于“煤炭时代”或地球历史的石炭纪。其余的则反映了数百万年的地质时期，它们是对时间顺序和专题的解读，悬崖也是遗产的科学和文化价值的核心。

旅游团——乔金斯化石悬崖壁（加拿大）

乔金斯化石研究所（Joggins Fossil Institute）是个非政府组织，它与其他各类组织一起保护、延续以及呈现世界遗产，从而造福后代子孙。该组织运用各种各样的资源来解说遗产地的突出普遍价值。通过进行解说，游客和当地社区都积极参与到遗产地的管理中。除了包括纸本馆藏、展览板以及藏品陈列在内的传统方式外，遗产地的基础建设也与悬崖遗址紧密相关。乔金斯化石中心是一个解说、研究设备，它的设计是使用当地石头、模仿有棱角的悬崖结构而制成。

地面同样是用来解说、宣传的好途径。孩子们可以一边在石头迷宫中玩，一边了解生物绝种过程。风力涡轮机用来参考芬迪湾潮汐的高度。从研究中心到下面海滩的阶梯是解释地质年代的工具——从现今到石炭纪。

展览艺廊和带领各种主题旅游的员工都有助于解说。
有导游带领的观光旅游的内容、时间长短以及服务会有差异，其原因是有的导游对这份工作只是稍微有点兴趣，而有的则将地质和古生物学作为其职业。

遗产地正在进行的研究得力于一个古生物学的专职馆长，他与当地的大学以及省级、国家级甚至世界级的古生物研究组织都有联系。藏品都放在乔金斯化石中心储存保管，也可以通过网络以电子方式浏览。

当地社区成员能够免费进入遗产地，许多人通过积极参与志愿者活动来支持研究和教育事业。特别是，当地学校利用遗产地设施进行自然和社会科学的教学实践。通过各种各样的机制实现外展活动，外展活动包括社会媒体、公开讲座以及专题讨论会。

该机构通过不同的渠道获得资金，整个经营预算大约有60万美元。而该机构通过提供服务能赚取整个收入的一半左右，这里的服务包括礼品店、餐饮的营业额，以及观光费用、捐赠款和咖啡馆收入。其余的资金来源于各种政府和非政府的补贴。

遗产地的不断升级和人力物力资源的改善得力于评估过程的结果，该评估过程鼓励所有利益相关者提出意见。由于协调的战略行动展示并促进了乔金斯化石悬崖壁的发展，将最小的资源分配于执行任务从而使遗产得到了保护。

案例：可持续旅游：鲸鱼谷（埃及）
哈立德·阿拉姆·哈拉斯，自然保护领域，埃及环境事务机构

2005年，由于始新世鲸鱼化石（40–43百万年前）独特的数量和价值，鲸鱼谷（Wadi Al–Hitan）（Whale Valley，即鲸鱼谷）被列为埃及首个世界自然遗产。国际自然和自然资源保护协会将该遗产的突出普遍价值总结为从陆生到海洋生物，鲸鱼谷是“世界上反映鲸鱼进化过程最重要的遗产”（国际自然和自然资源保护协会，世界遗产提名技术报告，2005年）。

管理者和游客设施——鲸鱼谷（埃及）

鲸鱼谷——鲸鱼谷世界遗产地（Valley of the Whales World Heritage site，即VWWHS）是阿尔拉洋谷保护区（Wadi Al–Rayan Protected Area，即WRPA）的一部分，位于埃及西部沙漠的法尤姆省（Faiyum Governorate）。该山谷坐落于拥有风蚀岩石柱风景的一片壮美的沙漠里，四周被沙丘、丘陵、悬崖、陡坡为界的高原环绕。

自从题词后，阿尔拉洋谷保护区采取了一些加强世界遗产管理的措施，包括准备一个管理计划、为周边地区带来经济利益以及开展研究、支持有效管理和保护的监测和报告制度。法尤姆政府宣布鲸鱼谷是生态旅游战略的重要组成部分，鲸鱼谷的化石以及化石的可访问性使其成为一个引人注目的风景保护区。

题词之前，该地区每年收到约1000名游客。这个数字一直急剧上升，游客监测系统显示，遗产地2009年接待了13000名游客，2005年和2009年期间接待游客量高达46000人。

该遗产地采取多种管理方式提高了游客的兴趣和数量。游客管理计划提倡游客在鲸鱼谷观赏两到三天、到阿尔拉洋谷保护区观看鲸鱼谷的视频和解说展览、以及观赏遗产本身。阿尔拉洋谷保护区确定了选定的边界包含了人们感兴趣的关键因素，其中还包含了一个稍大些区域的缓冲区。已经安装了全副武装的员工和设施，用于保护区工作人员永久实施日常的保护和管理，例如遗迹的分界、监控游客行为以及为提高公众意识、实现执法目的而开展的活动。这些设施包括前哨、检查站、露营地点、停车场、公共卫生间以及人行道。此外，山谷里面的机动车辆通行道不开放。

筹备解说计划是为了建立一套设计、质量标准以及旅游信息，包括指路标志（沿着道路）和信息量十足、谨慎且经久耐用的详解标志。管理部门也已帮助并促进了扶持当地经济的产品展销（如：在咖啡店销售他们的商品、成立一个名叫鲸鱼谷的朋友的非政府组织、骑骆驼观光等等），并筹备了一个商业计划，以确保遗产经营能够成为可持续发展的资源。

所有这些措施和设施都营造了神秘氛围，使得国内外来访鲸鱼谷的游客对该遗产有了长久的兴趣。

# 6 成果展示

确定世界遗产的管理者、员工和其他利益相关者是否实现了他们的保护管理目标，以及是否确定有效保存遗产的突出普遍价值（OUV）是成功管理的一个重要因素。研究和检查有助于提醒管理者他们的目标已经实现，将结果报告给世界遗产委员会有助于国际社会确信这些具有国际重要性的遗产一直有有效保护。《资源手册》的最后一章回顾及总结了世界遗产对研究、监测和报告的需求，并提供了关于《增强遗产工具包》的更多信息——一种专为世界自然遗产设计的管理有效性检测制度，能够帮助管理人员和工作人员评估整个保护管理体系，从而确保遗产保护管理达到所有世界遗产地都竭力达到的模范。



## 6.1 世界文化遗产地的监测

监测是突出管理成功以及鉴定需要改善的管理项目的一个重要手段。如果没有有效的监测方案，世界遗产地管理者会觉得有效保护管理他们的遗产以及满足世界遗产委员会报告要求相当困难。

INDICATOR 阅读提示：

监测
- 使该地成为世界遗产的价值是否得到了足够的监测?
- 监测结果能够对保护管理规划、途径以及决策进行调整和改善吗?

### 制定监测方案

一旦世界遗产申报成功，监测便是必要环节，但是它也应该是管理任何一个保护地的基础。监测为评估遗产地随着时间推移如何运作、如何解决各种各样的社会和生态问题提供了必要信息，让管理者能够必要时进行调整。

发展和评价目标、指标的重要原因之一是制定一个与突出普通价值的管理直接相关的、有效的监测规划，这部分在3.2小节的保护管理规划部分有讨论到。要制定这样的计划，第一步是要商定一套指标，计划者使用这套指标能够收集和分析满足信息需求的数据。当制定监测规划时，考虑世界遗产委员会要求的定期报告过程（见6.3小节）的信息类型也是可取的。这本出版物建议了各种指标（见每部分的方框和附录1中的概述），提供了定期报告要求的第一个近似值。大多数遗产也会制定目标，而与这些目标相关的问题会超出他们在世界遗产提名中的范围，这些问题也应该定期监测。

指标可能是定性的也可能是定量的，应尽可能满足以下条件：
- 与被监测元素之间有一个明确的、可预测以及可核查的关系（例如：如果测量森林生态系统的稳定性，指标应该包括依赖森林生态系统运作的关键物种）；
- 对变化要敏感，这样才能够显示管理措施正在产生效果。（例如：如果正在监测淡水质量，并且活动包括减少水污染，则能够将一种物种对特定污染物敏感的程度抽出，作为一项指标）；
- 要反映长期的变化，而非短期或局部波动（例如：如果监测一个特殊物种对于了解保护地的所有大型哺乳动物的整体健康很重要的话，选择一个可能反映长期人口变化的目标则很重要，例如大多数大型食肉动物，而非能够反映有规律的短期人口浮动的目标，如一些羚羊物种）；

- 反映那些会给管理造成直接影响的变化，包括生物、社会、文化、经济以及政策上的变化（例如一些指标也应该和施加于保护地常见目标上的直接压力相关，如偷猎者逮捕数）；
- 反映一定范围和一段时期与管理相关的变化（例如：避免仅仅能反映几十年变化的指标是非常重要的，因为太慢的话没法在常规管理范围内解决）；
- 成本效益方面的数据收集、分析以及解释（例如：如果可能的话，避免需要专用设备或高价技术收集的情况）；
- 简单的测量和解说（例如：如果新员工认真负责地监测指标针的话，就能很快掌握数据）；
- 能够被收集、分析以及及时报告（例如：如果可能的话，不要选择保护地中经常关闭通行道的地方的指标，如暴雨造成道路无法通行的地方）。

仅有指标是不够的。这些指标应该和管理者有关，例如管理者能够通过设置阈值决定何时或者是否应该调整管理方式，从而适应监控指标的重大变化。一个典型的例子就是通过监测步行道的土壤紧实度，从而对游客使用的固定值进行评估。预定的阈值能够引导决策达到限制游客访问量或封闭区来恢复正常值的目的。

制定监测方案时，回顾最近的每一次监测活动，以及思考各种各样数据采集的方法是相当重要的。例如：

- 使用现有的数据源：监测数据可来自于现有的、可靠的信息源。虽然这可能与已确定的监测需求不完全匹配，但管理者可以考虑通过修订指标来利用现有资源，这样做，既省时又省钱。例如：如果河流是一个指标的话，政府当局可能在距上游20公里处放一个自流式流量计，从而获得一个合理可靠的保护地内河流量估计值。
- 考虑替代法：有各种不同的数据收集和指标监测的方法（见第88页关于资源的部分）。不同的方法要求不同级别资源，这是最节省成本的研究方法，因为监测是保护地管理资源的主要消耗。
- 参与当地社区的监测活动：大量工作有待用互补的方法来监测，包括调动当地人民。这些方法能够低成本地收集数据，也有助于让当地更多人民参与管理，对于通过对管理目标的更深入理解，从而不断支持保护区工作的人要给予额外奖励。当地社区积极使用保护区内的自然资源时，从当地选材可能会特别合适。

以上给出的最佳实践指导方针为制定监测方案提供了一个良好的背景。基于监测协定，下面概述了所需信息的类型，而制定信息的类型是为了确保监测的质量和可信度。应该确保始终如一地执行监测，数据应该适合进行对比分析，任何监测到的变化都得符合真实性，而不是由于样本的差异性。例如，如果员工发生了变动，应检查监测协定，并提供审查协议。

背景信息

- 目标：为什么要进行监测？目标应该和监测到的指标和使用的阈值相关。
- 参考书目：相关材料列表（例如期刊文章和报告）以及有关之前活动的信息（包括监测活动的约束条件）。

协议设计

- 方法：使用的方法（如取样、采访、观察、样线技术、收集或普查方法）。
- 过程：收集数据的标准化程序，监测区域、人员配备要求（如数量、所需训练、时间分配）、设备要求（如车辆、双倍望远镜、电子地图、夹子）以及安全措施。
- 数据收集的频率：每月、每季度、每年等。
- 数据收集：需要测量的指标（如：物种、目击数、火灾概率、当地人口的平均收入）。
- 数据分析：关于分析和比较的建议（例如：图表的使用、软件分析、对比等）。
- 数据管理：监测结果（数据集）以及监测的进程和修改都应该记录下来。

协议适配

- 审查：和所有的管理方案一样，监测应该定期审查，以确保既监测到了有用信息，也运用了最有效的监测方法（监测必要的东西才不会浪费资源），而且监测结果可以用来改善管理。
- 修订：尽管方案旨在确保监测的标准化（上文已阐述过其原因），但如果审查过程如此进行的话，方案也应该进行调整和修订。由于科技的变化、数据差距的需要、预算的变化以及当地条件的变化（其中包括新压力和新的管理方法），可能需要对方案进行修订。

关于发展和完善监测系统的更多建议可在《增强遗产工具箱》的工具11a中找到（见6.4小节），其描述了制定一个监测规划的必要步骤。

## 6.2 对世界遗产的研究

鉴于世界遗产的重要性，管理者拥有有效管理的必要信息非常重要。研究能够提供遗产特点的基本信息，也能够提供管理和行动的进展的信息，从而增强遗产的重要性。

INDICATOR

阅读提示：

研究

- 对该遗产的了解是否足以支持其规划、保护管理工作和决策，以对遗产突出普遍价值的保护？

世界遗产的最佳实践研究

由于其独一无二的特点，许多世界自然遗产对于生态学和生态保护学的研究非常重要。它们也是监测长期变化的重要场所，如与气候变化相关的监测。这种研究不应该违背遗产管理的目标。理论上，研究人员应该和遗产管理人员以及工作人员合作并与其分享数据，尽管不幸的是，这种情况很少发生。

目前在世界遗产进行的研究还没有一个全球认可的标准，然而有一些有用的资源文件，如制作动植物国际期刊长角羚属的研究者的行为准则（见参考资料第88页），制定这些文件，旨在为研究人员提供以下概述的一些重要标准。

1. 当开发一个研究项目时，研究人员应该考虑世界遗产的管理需求和优先事项，尤其要考虑进一步研究所需要的信息缺口。
2. 所有的研究必须获得必要的批准和许可。
3. 必须承认数据和结果的知识产权，研究不应该侵犯当地的知识产权；如果在几乎没有法律规定的东道国开展研究，研究人员应遵循其原籍国的标准。
4. 研究的任何报告和出版物的副本应该提供给开展研究地所在国家的所有相关机构。
5. 理想的研究方法应与世界遗产的一些员工共享。
6. 研究结果应报告给有关地方和国家组织，应注意研究中强调的世界遗产管理的所有实际意义。
7. 研究包括实地考察人类占领区，或者影响物种和生态系统，在该生态系统里，人们拥有事实上或法律上的土地所有权或文化联系。开展研究应该尊重当地信仰、符合当地经济和文化利益和权利。
8. 只要研究与当地居民和利益相关者相关，研究就应该让他们参与进来，如果可以的话，应该提高当地了解和管理突出普遍价值的能力。
9. 野外研究人员应该采取最高的防范标准，旨在避免意外引入和侵袭性和致病微生物的分散。
10. 当包括杀害微生物在内的数据收集对正在进行并且已经得到管理人员同意，且对研究的科学完整性相当重要时，该数据收集才会发生。

世界遗产的管理者应该力图和大学、研究机构合作，进行共同研究，这可以既可以丰富管理层的知识，也满足研究团体对高端科学的需要。一起合作研究相关的问题非常重要。在理想的情况下，管理者应该扩大自己的研究领域，例如：社会研究、卫生研究、教育研究、政治研究和经济研究，所有这些对了解如何加强保护非常重要。一个至关重要的议题就是分析管理方面的研究结果，制定相应的政策方针，用来实施管理决策。

如果专项研究计划可以解决特殊的管理挑战，那它们在保护遗产地和突出普遍价值方面具有积极的作用。例如，在比温蒂禁猎区国家公园（Bwindi Impenetrable National Park）（乌干达），热带森林保护研究所位于公园的边缘，其研究人员和当地人一起合作，研究特定区域药用植物的可持续收获级别。他们认识到管理规划中的特殊研究需要可以帮助富有同情心的研究人员为研究筹集资金。

© UNESCO / Ron Van Oers

研究人员在工作
比温蒂禁猎区国家公园（乌干达）

例如，管理阿尔达布拉环礁世界遗产地（Aldabra Atoll World Heritage site）的塞舌尔群岛基金会（Seychelles Islands Foundation）在其网站(www.sif.sc/)上列出了优先研究

研究人员在工作
比温蒂禁猎区国家公园（乌干达）

领域。同样，二十五年前，位于马努国家公园世界遗产地（Manú National Park World Heritage site）（秘鲁东南部）的科查卡树生物站（Cocha Cashu Biological Station）作为研究站建立起来。研究涉及多种生态问题，从灵长类、鸟类、美洲虎到森林构造。

## 6.3 向世界遗产委员会报告

缔约国要向世界遗产委员会报告所在遗产地的保护状况以及各种管理和保护措施。这些报告有助于世界遗产委员会评估遗产地的条件状况，必要时，世界遗产委员会制定具体措施，来解决影响突出普遍价值的问题。

### 世界遗产报告类型

世界遗产报告有三种类型：

- 反应性监测（Reactive Monitoring）（见2.3小节）用于报告世界遗产地的保护状况。正如其名，反应性监测对所感知到的世界遗产威胁做出反应，这些威胁对突出普遍价值或完整性构成不利影响。

- 定期报告（Periodic Reporting）旨在保证《世界遗产名录》上的遗产保护更加长期有效，加强公约执行的可信度。所有的世界遗产地需要完成定期报告过程，这个过程在各区域实施，六年为一个周期。每一轮报告的时间安排有世界遗产委员会会议通过，世界遗产中心告知缔约国报告提交的时间。

  定期报告要达到四个主要目标：
  – 评估缔约国适用世界遗产公约的状况；
  – 评估世界遗产地的突出普遍价值是否在维护；
  – 提供世界遗产地的最新信息，记录变化状况和保护情况；
  – 提供区域合作和信息交流机制以及缔约国公约执行的经历。

定期报告包含两部分。第一部分是指缔约国所采取的立法规定和行政规定，适用于公约的措施，以及获得经验的细节。这部分内容主要涉及一个国家整体遗产公约中具体条款的一般义务和承诺，并且应该由每个缔约国完成。第二部分是指相关缔约国领土上各个世界遗产地突出普遍价值的保护状况。这部分包括报告与遗产地管理相关的大量议题，应该由管理者和员工一起完成，最好还和利益相关者一起讨论。

定期报告以世界遗产中心发布的标准问卷为基础进行开展。该问卷可在线访问，围绕以下三个部分进行开展：
预填充数据（pre-filled data）：事实进行记录，以成为长久保存的数据源，即：数据不会随时间流逝而丢失。这是基于世界遗产数据库的访问信息，因而形成了一个包含每个遗产的常识和核心信息的数据库。定期报告在线工具可以核实数据，进行修订，在一些情况下为世界遗产程序提供信息，保证数据修订（即边界变化或修订标准变化）。
评估（assessment）：旨在评价工作流程的相关性和有效性，保护和维护定期报告第一部分的国家自然文化遗产，以及第二部分中世界遗产名录的具体财产。该评价用于赞扬保护工作的成功，识别影响遗产保护、能力需求和训练缺口的因素。
总结表/推荐表（summary/recommendation tables）：通过在线工具，使用实用工具综合评价结果，帮助制定行动计划实施未来的活动，在整体上保证有效保护和管理遗产，尤其是世界遗产财富。

- 2007年，世界遗产委员会（世界遗产C-07/31.COM/5.2，见参考资料，第89页）通过了一种新的监测形式—加强监测（reinforced monitoring）。研发另一种监测形式是因为世界遗产委员会觉得以上提到的两种报告机制的使用频率无法满足监测决议的执行，尤其是在保护遗产整体性和真实性需要特殊关注的时候。在这种情况下，加强监测是一种更加频繁、系统和积极的方法，保证相关信息可以在世界遗产委员会的年会期间得以传达。加强监测是延续了委员会和缔约国的合作，但也被认为是一种更加灵活、以需求为基础的过程，可由委员会或理事长在委员会会议之间的任何时间发起。

总之，管理人员注意到在《公约》的要求下实行报告过程并相应地作出回应，这至关重要。保护监测应被视为另一种支持保护和加强遗产地突出普遍价值的工具。

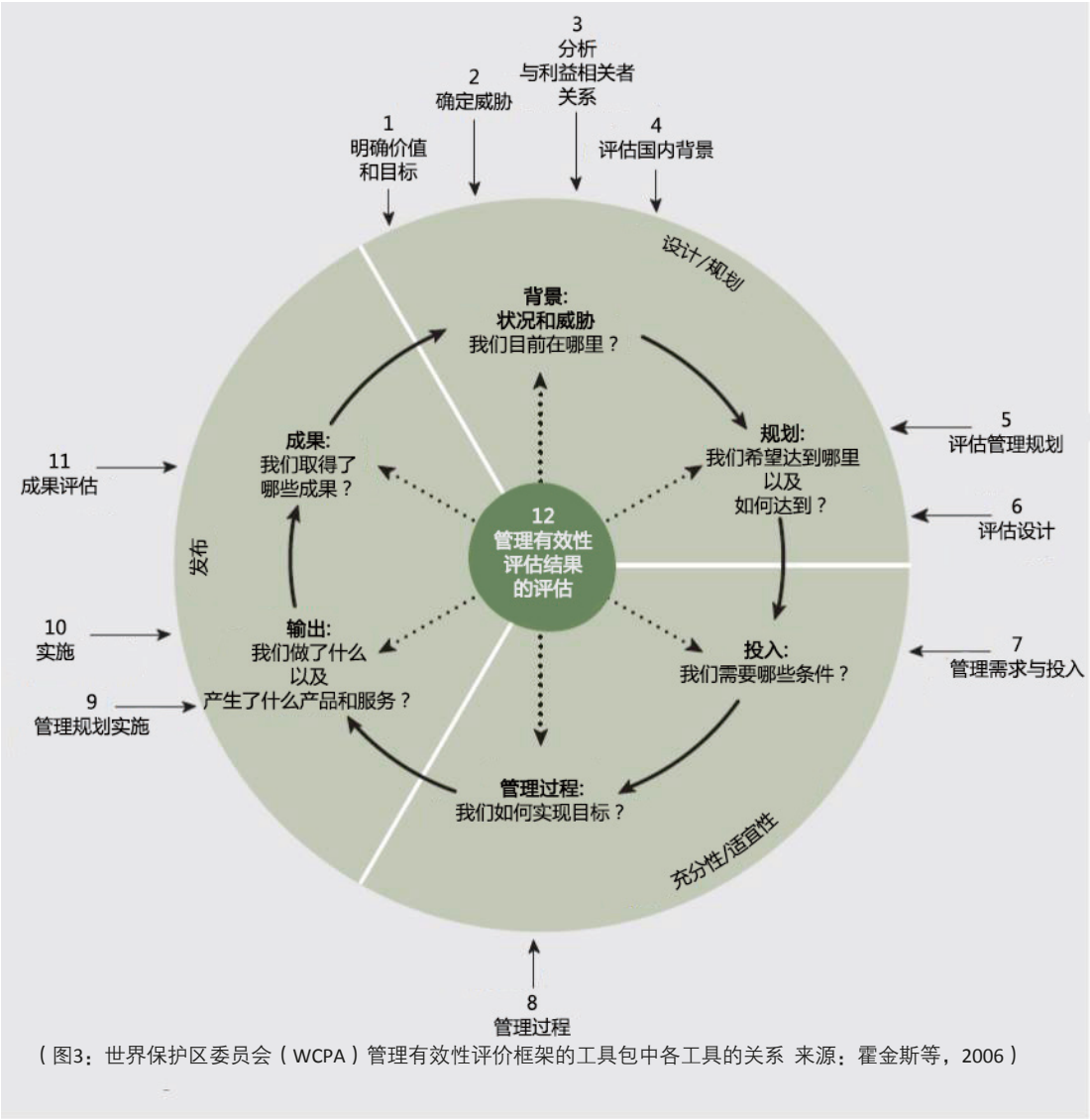
## 6.4 监测管理有效性：《增强遗产工具包》

自20世纪90年代后期以来，人们研发出了一系列自愿性工具，来评估保护地保护管理的有效性。这些评估旨在评价保护地管理的情况——主要是它们是否在保护自己的价值观，以及是否实现既定目标。其中一个工具就是《增强遗产工具包》，针对世界自然遗产地而研发。

### 管理有效性的介绍

管理有效性（management effectiveness）这个术语反映出保护地管理的三大“主题”：

- 单个遗产地和保护地系统的设计议题；
- 保护管理体系和保护管理过程的充分性和适当性；
- 实现包括保护该遗产价值在内的保护地目标。




（图3：世界保护区委员会（WCPA）管理有效性评价框架的工具包中各工具的关系 来源：霍金斯等，2006）

国际自然保护联盟的世界保护地委员会发展了一项评估保护地管理有效性框架（如表3，见参考资料第89页），旨在整体指导评估系统的发展状况，鼓励评估和报告的基本标准。该框架是运用精确方法评估有效性的一般过程，在不同的保护地会有所差异，取决于时间和资源的可用性、遗产地的重要性、数据质量、利益相关者压力等因素。因此，研发出一些评估工具，用来指导和记录管理实践中的变化。世界保护区委员会框架认为管理是一个具有六个不同阶段或要素的过程、周期：

- 以现有价值和所面临的威胁这一背景为开端，
- 通过规划取得进展，
- 分配资源（输入），
- 保护管理措施的结果（过程），
- 最终产出产品和服务（输出），
- 导致影响或结果。

在这些要素中，结果是最重要却也最难被测量的一项，不论该遗产地有无维持其核心价值。该框架的其他要素也都非常重要，能帮助确定保护管理工作中需要改进或提高的特定方面。

两个全球适用的通用系统和WCPA框架一起来实施这项评估（见参考资料第89页）。第一个是世界自然基金会的《保护地保护管理快速评估与优先性确定》（Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management），它为保护地机构提供了全球范围的概述，指出了保护地保护管理有效性、威胁、缺陷和退化。第二个是世界自然基金会/世界银行全球森林联盟的《管理有效性追踪工具》（WWF/World Bank Global Forest Alliance's Management Effectiveness Tracking Tool），它用来追踪和监测全世界保护地保护管理有效性标准的进展。这两个系统相对而言价格低廉、使用简单，保护地的员工就可以执行（有时是项目员工），但是二者都不能给出详细的评估结果。使用管理有效性追踪工具的许多要素和经验为修订定期报告格式提供了启示（见6.3小节）。

### 《增强遗产工具包》

具有特殊相关性的就是《增强遗产工具包》，使用WCPA框架为世界自然遗产地管理者研发更加详细的评估工具。此工具包可用来研发综合实地系统，评估管理有效性。经过七年的时间，此工具包已经研发出来，主要和非洲、亚洲、中美洲以及拉丁美洲的世界遗产管理者一起工作。这里有十二个工具（见表3）：

- 工具1：识别遗产地价值和保护管理目标（identifying site values and management objectives）：识别并列出主要遗产地价值以及相关的保护管理目标，以更好睇决定评估过程中需要监测、分析的事项。
- 工具2：识别威胁（identifying threats）：帮助管理人员组织、报告遗产地面临的威胁类型和水平，并在保护管理工作上做出回应。
- 工具3：和利益相关者的关系（relationships with stakeholders）：识别利益相关者以及他们和遗产地的关系。
- 工具4：回顾国情背景（review of national context）：帮助了解国家和国际政策、立法措施和政府措施如何影响遗产地。
- 工具5：评估保护管理规划（assessment of management planning）：评估指导遗产地保护管理的主要规划文件的充分性。
- 工具6：设计评估（design assessment）：评估遗产地的设计，检查其大小、文职和边界如何影响管理者维护遗产地价值的能力。
- 工具7：评估管理需要和输入（assessment of management needs and inputs）：通过比较员工需求来评估当前员工，通过比较理想的预算分配来评估当前预算。
- 工具8：评估管理过程（assessment of management processes）：识别管理过程的最佳实践和合理标准，并用这些标准评价实际表现。
- 工具9：评估保护管理规划执行状况（assessment of management plan implementation）：展示执行管理规划的进展（或其他主要规划文件），既有整体展示又有个体展示。
- 工具10：工作/遗产地产出指标(work/site output indicators)：评估年度工作项目目标成果以及其他产出指标。
- 工具11：评估保护管理结果（assessing the outcomes of management）：回答最重要的问题—遗产地是否在履行保护生态整体性、野生动植物、文化价值观、自然景观等职责。
- 工具12：回顾保护管理有效性评估结果（review of management effectiveness assessment results）：得出结论，确认需要优先实施的保护管理措施以作回应。

该工具包是为管理世界遗产地的人们而设计的，旨在提供背景信息和具体工具，让他们能够运用这些来评估遗产地保护管理的有效性。其目的在于适应而非重复当前的监测，以便应用这些工具解决还未被监测的问题。此工具包（见参考资料第89页）包含所有工具的细节、如何实行评估的建议以及一系列关于这些工具如何在世界遗产地使用的案例研究。它在各生物群落的世界遗产地内日益流行，并且也开始在世界文化遗产地内得到使用。

案例分析

案例：伊其克乌尔国家公园（突尼斯）的科学监测管理工具

北非和西亚世界保护区委员会的副主席马赫·马哈古卜和自然生态系统协会（国家环境保护机构，突尼斯）的主任玛丽·何塞·艾露米

突尼斯北部的伊其克乌尔国家公园泻湖体系（the lagoon system of Ichkeul National Park）是一块奇特的湿地，1980年被列入《世界遗产名录》。

这块湿地的大面积生态独特性源于水体的特殊性，与冬天淡水和夏天海水交替供应密切相关。由此产生了特殊的水生植被，成为数千迁徙水鸟的主要食物来源。因此，水资源被看作是伊其克乌尔生态系统得以存续的基本要素。

十九世纪九十年代，伊其克乌尔生态系统受到威胁，主要是因为长期干旱以及上游大坝建设，因而在1996年被列入《濒危名录》。由于这些情况，伊其克乌尔水资源管理成为该遗产地管理的重要组成部分。水资源管理主要依靠两点：(i)上游水资源管理（伊其克乌尔水资源供应依靠周边大坝释放的水资源）；(ii)通过“水闸”监管结构控制水资源与海水交换，其中水闸建在廷加河的伊其克乌尔湖出口处。

© UNESCO / Marc Patry

气象监测站—伊其克乌尔国家公园（突尼斯）

1995年以来，国家环境保护机构实施的科学监测项目完成了这些措施。这项最初涉及非生物参数的监测自2003年以后范围扩大到与生态保存状况相关的生物特征。因此，遗产地条件由水文气候参数常规监测决定，如：降水、水位和含盐量、湖水进出量，而生态系统保护状况由监测生物指标进行评估，这些指标由世界自然保护联盟一致通过，并参考之前研究使用的方法。监测由四部分组成：(i)绘制湖泊水生植被地图；(ii)通过抽样评估湿地植物种类分布；(iii)计算冬季迁徙水鸟数量以及夏季筑巢鸟类数量；(iv)监测鱼类活动。

突尼斯大学和国家环境保护机构一同合作进行科学研究，补充了这项监测，使得伊其克乌尔成为一个活生生的实验室。

自2003年以来，监测结果已经成为年度保护状况报告的核心，呈交给世界遗产中心，并呈现在国家环境保护机构的网站上(www.anpe.nat.tn)。这些报告表明，近年来该遗产地已经恢复了大部分价值观，因为它已经被列入世界遗产名录，这激发世界遗产委员会在2006年将伊其克乌尔从濒危世界遗产目录中移出。此外，世界遗产委员会在决策中称赞了突尼斯高质量的监测和报告。

伊其克乌尔可能是一个少有的世界遗产地，因为它将监测结果直接用于遗产地管理，科学监测和报告是整个遗产地管理的关键部分，用于保护遗产地的突出普遍价值。

案例分析

## 案例：支持世界遗产地的有效管理：阿尔达布拉环礁（塞舌尔）

弗洛克·弗莱舍尔–多格雷，塞舌尔群岛基金会首席执行官

塞舌尔（Seychelles）是西印度洋的群岛，由115个岛屿组成。最远的一个岛屿是阿尔达布拉环礁（Aldabra Atoll），在1982年成为世界遗产地。阿尔达布拉环礁是典型的凸起珊瑚环礁，以巨型龟、丰富的陆地生物多样性和高比例的地方品种、丰富的海洋生物多样性、巨大海鸟群、以及有限的人类干预著称。阿尔达布拉环礁位于塞舌尔最大岛屿马埃岛之外1000公里处，百分之九十的塞舌尔人居住于此，环礁管理机构即塞舌尔群岛基金会也坐落于此。空间上的距离对该地的保护管理影响深远。

阿尔达布拉环礁（塞舌尔）

在过去25年里，为保护生物多样性和生态系统过程，塞舌尔群岛基金会已成功管理环礁。在这期间大多数时间里，一个灵活而非特殊的管理方法非常有效，但是许多困难和低效仍然存在。为了维护和提高遗产地的价值，人们意识到需要更加有效的管理。因而，阿尔达布拉环礁成为发展加强遗产地工具箱的九大遗产地之一；并通过这个过程设计出持续评估系统以提高管理有效性。

这是第一次应用整体方法评估阿尔达布拉环礁管理。人们彻底分析了整个管理循环，项目下研发的工具不仅有助于评估当前活动，还可以识别、解决重大差距。例如，评估发现更新管理规划迫在眉睫，并为实行修订提供了大量必要信息。人们还强调提高财政管理的需要，塞舌尔群岛基金会是壳牌基金会两个试验遗产地的一员—联合国教科文组织/世界遗产业务规划技能项目（见4.1小节）。在项目实行期间，该组织获得了发展业务规划的帮助，进行了两个培训访问，并获得额外指导性支持。项目实施发展了战略规划和预算的能力；因此，塞舌尔群岛基金会能够更好地管理经营成本，甚至在2008年成本第一次下降。监测和评估能力的提升正帮助该组织为前面的挑战做准备，保证及时向联合国教科文组织呈交下一次定期报告。

评估过程由当地的一名专家顾问引导，由于塞舌尔群岛基金会的全职员工很少，该评估还与马埃岛的塞舌尔群岛基金会、阿尔达布拉环礁员工、研究人员以及董事会进行密切合作。总体而言，随着评估结果并入每天的管理活动，该评估过程不需要用大笔资金解决重大缺陷、培养能力。评估设计还提供了内在机制，保证后续工作，进而提高管理有效性。记录的其他好处就是实施评估的必要文件第一次提供了塞舌尔群岛基金会的机构记忆。

鉴于阿尔达布拉环礁的积极经历，塞舌尔群岛基金会决定在塞舌尔群岛的第二个世界遗产地——玛侬谷地自然保护区（Vallée de Mai Nature Reserve），也实施管理有效性评估。

案例：大堡礁（澳大利亚）的前景
乔恩·戴，主任，生态系统保护和可持续利用，大堡礁海洋公园管理局

© UNESCO / J. Thorsell / IUCN

大堡礁（澳大利亚）

五年一次的大堡礁(Greater Barrier Reef)前景报告是一种以负责透明的方式提供常规、可靠评估表现的系统方法。

这项前景报告是一份关于2006年大堡礁海洋公园法案审查的建议书。报告评估了当前大堡礁生态系统的环境价值、社会价值和经济价值状况，检查面临的压力和当前反应，最终考虑可能会出现的前景。

法案中有八项评估（例如，评估大堡礁面临的危险），一个评估构成报告的一个章节。每个评估都会有一套评估标准，有序分析已有的事实。基于一系列评分项目，每个评估标准都会有综合评分。这种方法专门用于实现立法要求，但是未来的前景报告应该会采用相同的过程，这样变化和趋势不会随时间的推移而丢失。

2009年，大堡礁海洋公园管理局利用最佳可用信息，撰写了第一个前景报告。这项报告并没有应用新研究；而是使用从现有研究和信息源中获得的证据。澳大利亚和昆士兰的一些政府机构、研究人员、产业代表、利益团体和社区为报告的发展做出了贡献。

两名负责保护地管理、监测和评估、以及公共政策和管理的独立专家受命去独立评估当前的保护和管理。他们的报告成为评估当前保护和管理大堡礁生态系统措施的基础。此外，环境部长任命该领域的四名国家或国际专家独立评判报告的内容。

第一个前景报告将以下问题作为重中之重，包括气候变化、流域径流水质持续下降、沿海开发导致沿海栖息地消失以及垂钓、非法垂钓和非法狩猎造成一些影响，这些降低了大堡礁的恢复能力。

然而，大部分的不利影响源于大堡礁之外，因此，需要和其他机构、行政辖区有效解决这些问题。

报告的完整版和缩略版均可在网站上找到，可以作为研发报告的证据（前景在线）。此外，还可以进一步链接到从信息源直接摘录的600页在线证据，提供了大量关于大堡礁的其他信息。

欲知详情可登陆www.gbrmpa.gov.au/corp_site/about_us/great_barrier_reef_outlook_report

• • •

Contents

# 参考资料

## 第二章参考资料（背景）

- 世界遗产咨询机构和世界遗产中心对《世界遗产突出普遍价值回顾声明》（Retrospective Statements of Outstanding Unviersal Value for World Heritage Properties）所做的指导性说明，可以从世界自然保护联盟网站（www.iucn.org/）的世界遗产发布页面下载。
- 世界自然保护联盟出版的《突出普遍价值—世界自然遗产标准：自然遗产载入世界遗产名录标准纲要》（Outstanding Universal Value – Standards for Natural World Heritage: Compendium on Standards for Inscriptions of Natural Properties on the World Heritage List）检查了相关材料，世界遗产委员会决议帮助阐释和应用与突出普遍价值相关的讨论。该内容可从www.iucn.org/下载。
- 国际古迹遗址理事会研究了《什么是突出普遍价值? 确定世界文化遗产的突出普遍价值》（What is OUV? Defining the Outstanding Universal Value of Cultural World Heritage Properties），分析了该理念是如何随时间发展的、标准的存在理由和使用、以及真实性和完整性。该内容可从www.international.icomos.org/下载。
- 重点公约的链接：独立国家本土居民和部落居民公约（Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries）的链接：www.ilo.org/；世界人权宣言（Universal Declaration of Human Rigths）的链接：www.un.org/en/documents/udhr/；联合国原著居民权利宣言（United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples）链接：http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf。

- 世界遗产文件系列的第13项（World Heritage Paper Series, No. 13）是《连接普遍价值和地方价值：管理世界遗产的可持续未来》（Linking Universal and Local Values: Managing a Sustainable Future for World Heritage），其中提供了大量讨论材料、案例研究以及一系列关于联系普遍价值和地方价值的建议，可从http://whc.unesco.org/en/series/13/下载。
- 保护地社会评估倡议（The Social Assessment of Protected Areas Initiative）集合了一系列的组织机构，如：联合国环境署-世界自然保护监测中心（UNEP-WCMC）、国际环境与发展研究所（IIED）、国际关怀组织（Care International）、世界自然保护联盟（IUCN）、世界保护地委员会（WCPA）以及环境经济社会政策委员会（CEESP），试图解决关于保护地社会影响的信息缺失。这项工作的成果是一项有用的文件—《环境保护社会评估倡议：快速方法评估》（Social Assessment of Conservation Initiatives: a review of rapid methodologies）。这本小册子包括对二十个工具的审查和评估，为管理人员选择社会评估工具提供实用的指导。下载网址是http://www.careclimatechange.org/files/reports/SAPA_IIED_Social_Assessment.pdf。
- 非洲土著居民协调委员会的工作信息，可登陆www.ipacc.org.za/。
- 世界银行原著居民操作指令4.20（World Bank Indigenous Peoples Operational Directive OD 4.20）可从www.ifc.org/下载。
- 生物多样性支持项目（The Biodiversity Support Program）出版的《我们的项目成功吗：生物保护威胁减少评估指导》（Is Our Project Succeeding: A Guide to Threat Reduction Assessment for cONSERVATION），其下载网址是www.rmportal.net/library/content/tools/biodiversity-support-program/tra.pdf。
- 当前《载入濒危世界遗产名录》的遗产地信息可以从网站http://whc.unesco.org/en/danger下载。
- 世界自然保护联盟通过《濒危世界遗产名录》，发布了世界自然遗产保护的关键决议纲要。纲要分析了关于濒危名单的世界遗产委员会决议，并为未来濒危名单的最佳

实践提出了建议。发布信息的下载网址是www.iucn.org/about/work/programmes/wcpa_worldheritage/。

- 若想告知世界遗产委员会遗产地面临的威胁，请联系世界遗产中心（World Heritage Centre），并发送邮件至wh-info@unesco.org，或联系世界自然保护联盟（IUCN）（见联系信息第98页）。
- 《操作指南》的177–91段详尽介绍了遗产地被列入《濒危世界遗产名录》的过程。192–98段介绍了遗产地从《世界遗产名录》中除名的过程（http://whc.unesco.org/en/guidelines/）。

## 第三章参考资料（规划）

- 环境法数据库环境法律（ECOLEX environmental law）信息服务由联合国粮农组织（FAO）、世界自然保护联盟（IUCN）和联合国环境规划署（UNEP）联合经营。

数据库信息可以从网站www.ecolex.org获得，里面包括不同的世界遗产资源，如：1999年南非世界遗产公约法案或1993年澳大利亚湿热带世界遗产保护和管理法案。其中，1999年南非世界遗产公约法案将世界遗产公约并入南非法律。

- 在世界遗产文件系列的第13项（World Heritage Paper Series, No. 13）中—《连接普遍价值和地方价值：管理世界遗产的可持续未来》（Linking Universal and Local Values: Managing a Sustainable Future for World Heritage），可以找到有关社区法律体系和世界遗产管理的简短讨论，下载网址是http://whc.unesco.org。
- 议事规则委员会（Committee Rules of Procedures）的网站是http://whc.unesco.org/en/committeerules#notes。
- 决策数据库的网站是http://whc.unesco.org/en/decisions/。
- 《世界自然遗产提名和管理—现状、挑战和机遇》（Nominations and Management of Serial Natural World Heritage Properties – Present Situation, Challenges and Opportunities），自然保护局248，2009年出版。下载网址是www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/Skript_248.pdf。
- 有一份报告详述了国际世界遗产专家会议关于提名和遗产所做的结论和建议（a report (WHC-10/34.COM/9B) detailing the conclusions and recommendations of an International World Heritage Expert Meeting on serial nominations and properties），网址是http://whc.unesco.org/document/103442。
- 世界自然保护联盟为《世界遗产管理规划：从业者资源手册》（Management Planning for World Heritage Properties: A resource manual for practitioners）制作了指南，下载网址是www.iucn.org。
- 世界保护区委员会最佳实践指南系列（WCPA’s Best Practice Guidelines series）之一也涉及了保护管理规划的相关内容。最佳实践指南详情可见www.iucn.org，或查看附录2。
- 《增强遗产工具包》（Enhancing our Heritage Toolkit）（见6.4小节）中的许多工具已经应用于确定保护管理目标和保护管理规划发展的过程中。详见世界遗产文件系列第23项（World Heritage Paper Series, No. 23）——《加强世界遗产工具箱：评估世界自然遗产的管理有效性》（Enhancing our Heritage Toolkit: Assessing management effectiveness of Natural World Heritage sites）。下载网址是http://whc.unesco.org/en/series/23。
- 世界遗产文件系列第25项（World Heritage Paper Series, No. 25）是2009年出版的《世界遗产和缓冲区》（World Heritage and Buffer Zones）。网址是http://whc.unesco.org/documents/publi_wh_papers_25.pdf。

## 第四章参考资料（能力）

- 《世界自然遗产业务规划—工具箱》（Business Planning for Natural World Heritage Sites – A Toolkit）的信息可见http://whc.unesco.org/en/businessplanningtoolkit/，工具箱下载网址是http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-543-1.pdf。
- 《保护信托基金：投资调查》（Conservation Trust Fund: Investment Sutvey）由国际野生生物保护学会（WCS）和红色文理学院（RedLAC）联合编写，可以从www.redlac.org的出版部分获知。
- 《保护地可持续融资：关于挑战和意见的环球评论》（Sustainable Financing of Protec ted Areas: A global review of challenges and options）来自世界自然保护联盟 的世界保护区委员会最佳实践系列，下载网址是www.iucn.org。
- 环保基金联盟（Conservation Finance Alliance，即CFA）是一种旨在提升环保融资方法的协作网络，主要通过它的网站交流信息和专业知识，网址是：www.conservationfinance.org/。《保护信托基金的快速评论》第二版（Rapid Review of Conservation Trust Funds, 2nd edn），对过去十五年世界范围内的保护区基金经验提供了极好的概述，尤其是关于创造力、运营和评估的概述最好。出版物可以从环保基金联盟网站下载。
- CBD在线课程网址www.cbd.int/protected/e-learning/。
- 欲知国际协助原则和优先事项的详情，可查询《操作指南》（Operational Guidelines）的VII.D部分。请求需通过在线格式用英语或法语递交给世界遗产中心。更多的指导、信息和应用形式可登陆http://whc.unesco.org/en/intassistance/。
- 快速反应设备的应用形式可在网上找到，递交需通过电子邮件：rrf@fauna-flora.org。更多详情可登陆www.rapid-response.org。
- 参与世界遗产研究项目的大学名单可登陆以下两个网址查询：http://whc.unesco.org/en/activities/121和http://whc.unesco.org/en/partners/sector=28。
- 亚洲和太平洋地区的世界遗产训练和研究机构（World Heritage Institute of Training and Research for the Asia and the Pacific Region）加强世界遗产地的纪录、保护、维护和管理能力，旨在在地区范围内巩固实施世界遗产公约。该机构有许多针对世界遗产管理的训练班和课程,详情可登陆www.whitrap.org/。
- 联合国教科文组织—大学和遗产论坛（UNESCO-University and Heritage Forum，即FUUN）是一个拥有高等教育机构的非正式网络，由世界遗产中心（World Heritage Centre）和瓦伦西亚理工大学（Polytechnic University of Valencia）联合经营。该论坛旨在利用网络数据库（可在线访问）传播大学活动信息；促进遗产保护专家和学术知识的联系；促进学生和教授之间的交流；共享项目和活动（出版物、研究、课题等等），尤其是论文摘要（见www.universityandheritage.net/eng/index.html）；鼓励大学项目和/或文化或自然遗产保护领域的学者不断创新。详情可见www.universityandheritage.net/eng/index.html。
- 约翰逊和马歇尔于2007年编写的《气候变化和大堡礁：脆弱性评估》（Climate Change and the Great Barrier Reef: A vulnerability assessment），其下载网址：www.gbrmpa.gov.au/。
- 北欧世界遗产基金会（Nordic World Heritage Foundation）是非营利组织，支持联合国教科文组织项目里的国际活动；详情可登录www.nwhf.no。
- 非洲世界遗产基金（African World Heritage Fund）为非洲自然遗产和文化遗产的维护和

保护提供资金和技术支持；基金应用形式等信息可登陆www.awhf.net。

- 信托基金（Fund-in-Trust，即FIT）是根据既定目标支持特定项目的国家给予的捐赠。其中有两个特别关注自然遗产地的基金：保护世界遗产的日本信托基金（Japanese Trust Fund for the Preservation of the World Cultural Heritage）(http://whc.unesco.org/en/partners/277)和荷兰信托基金（Netherlands Funds-in-Trust）(http://whc.unesco.org/en/nfit)。

## 第五章参考资料 （保护管理过程）

- 针对生物多样性可持续利用的亚的斯亚贝巴原则和指导（Addis Ababa Principles and Guidelines for the Sustainable Use of Biodiversity）的下载网址是www.cbd.int/doc/publications/addis-gdl-en.pdf；更多信息可见www.cbd.int/sustainable/addis.shtml。
- 另一个有用的资源是“生活生物文化多样性”（biocultural diversity of life），即生物多样性、文化多样性和语言多样性，具体信息可登陆地球语言（Terralingua）的网站网站（www.terralingua.org/）。地球语言是一个“虚拟”的志愿者组织，重要项目有绘图；测量和监测；维护；网络设计和提升生物文化多样性方针。
- 世界遗产文件系列第25项（World Heritage Paper Series, No. 25）是2009年出版的《世界遗产和缓冲区》（World Heritage and Buffer Zones），书中提出了最全面的问题指导，包括咨询机构和世界遗产委员会的立场声明以及一系列详尽的案例研究，下载网址是http://whc.unesco.org/en/series/25/。
- 世界野生动物基金会的项目关注过去十年保护地的利益，提出了一系列保护论题报告，如饮水、信仰、作物基因多样性、贫困、气候变化、减灾、人类健康等。Earthscan出版社出版了一本概述书——《保护地论题》（Arguments for Protected Areas）（见http://www.routledge.com/books/details/9781844078813/），报告的下载网址是http://wwf.panda.org/what_we_do/how_we_work/protected_areas/arguments_for_protection/。
- 《世界遗产地位：还有机会获取经济效益吗？》（World Heritage Status: Is there opportunity for economic gain?）这本书分析了世界遗产地潜在的社会经济影响，对世界遗产记录的潜在社会利益和经济利益做了有用的概述，下载网址是www.lakeswhs.co.uk/documents/WHSTheEconomicGainFinalReport.pdf。
- 联合国教科文组织的教育资料包（UNESCO’s Education Kit）——《年轻人掌握世界遗产》（World Heritage in Young Hands）下载网址是http://whc.unesco.org/en/educationkit/。
- 联合国教科文组织校际联合项目（UNESCO’s Associated Schools Programme）通常叫做联系学校项目网络（ASPnet），这个全球网络囊括180个国家，包括超过8500家教育机构。详见www.unesco.org/en/aspnet/。
- 世界遗产志愿者倡议（World Heritage Volunteers Initiative）的更多信息可登陆http://www.whvolunteers.org/。
- 旅游和世界遗产地的详情可登陆http://whc.unesco.org/en/sustainabletourism/。
- 2009年莫高窟研究会报告中的世界遗产可持续旅游原则（Principles for Sustainable Tourism at World Heritage Properties）可以在世界遗产文件WHC-10/34.COM/INF.5F.1中找

到，下载网址是http://whc.unesco.org/document/104570。

- 更多世界旅游组织（World Tourism Organization，即WTO）的可持续旅游信息可登陆www.unwto.org/sdt/fields/en/policy.php?op=2&subop=1。欲获得世界旅游组织新出版的《旅游和生物多样性——实现可持续的共同目标》（Tourism and Biodiversity – Achieving Common Goals Towards Sustainability），可以登陆世界旅游组织的网站：http://pub.unwto.org/epages/Store.sf/?ObjectPath=/Shops/Infoshop/Products/1505/SubProducts/1505-1。
- 《管理世界遗产地旅游：世界遗产地管理者使用手册》（Managing Tourism at World Heritage Sites: A Practical Manual for World Heritage Site Managers）的下载网址是http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-113-2.pdf。
- 新西兰网站的环保部（Deparrment of Conservation in New Zealand）涉及特许权的详细信息，可登陆http://www.doc.govt.nz/about-doc/concessions-and-permits/。
- 世界保护地委员会（WCPA）最佳实践指南的第8项（Best Practice Guidelines No. 8）是《保护地可持续旅游规划和管理指南》（Sustainable Tourism in Protected Areas Guidelines for Planning and Management）由保罗F. J.伊格尔斯、史蒂芬F.麦库尔和克里斯多夫D. 海恩斯编写，下载网址是http://cmsdata.iucn.org/downloads/pag_008.pdf；世界保护区委员会的期刊《公园》（Parks）就有一卷是关于旅游的—见《游客体验挑战》（The Visitor Experience Challenge）第26卷，第2期，2006年出版。
- 国际古迹遗址理事会（ICOMOS）编撰了文化遗产阐释与展示宪章（Ename Charter）（见www.enamecharter.org/），为这两种活动提供了有用的定义、目标和原则。
- 更多关于世界遗产标志的信息，可见http://whc.unesco.org/en/emblem/。
- 世界遗产标志的下载网址是http://whc.unesco.org/en/emblem。
- 《评估自然和文化遗产阐释实用指南》（A Practical Guide to Evaluating Natural and Cultural Heritage Interpretation）由吉莉安·萨维奇和简·詹姆斯编写，下载网址是http://www.magsq.com.au/_dbase_upl/workshopBG.pdf。
- 弗里曼·蒂尔登编写的《解说我们的遗产》（Interpreting Our Heritage）出版于1957年，用不到十美元就可以从亚马逊网上可以买到二手书。
- 解释指导协会（Interpretive Guide Association）的信息可见www.interpretiveguides.org/。

## 第六章参考资料（成果展示）

- 研究人员创作大羚羊（Oryx）相关文章时的相关标准可以在http://assets.cambridge.org/ORX/ORX_ifc.pdf上找到，且出版于《国际保护期刊》（The International Journal of Conservation），是由野生动植物保护国际（Fauna & Flora International）出版发行的杂志，详见大羚羊专版，Vol. 35, No. 2, pp. 99–100.

- 国际农业发展基金（International Fund for Agricultural Development）创立的从业指南，其旨在为项目实施提供监测与评估方法。该组织业已为33个项目提供监测与评估方法，如有需要可在www.ifad.org/evaluation/guide/annexd/index.htm下载使用。

- 仅在本国内展开进行的监测项目可在Monitoring Matters网站上找到成熟的经验，以供使用，该项目现已涵盖17个国家，网址为www.monitoringmatters.org/schemes.htm.

- 美国环保局（Environmental Protection Agency，即EPA）已出版指南手册供志愿者使用，该知南可用于监测湖泊、溪流、河口、湿地。指南下载地址：www.epa.gov/volunteer/。美国林业局（Forest Service）2006年扩大生物监测参与率手册也可下载，供科学家和管理使用，网址为www.treesearch.fs.fed.us/pubs/24897.

- 被动监测（Reactive Monitoring）指南在《操作指南》（Operational Guidelines）第四部分的A部分有所涉及，详见第169–76段。为就世界遗产和濒危遗迹情况做报告而准备的缔约国（States Parties）指南详见http://whc.unesco.org/en/soc/.

- 定期报告（Periodic Reports）目标在《操作指南》（Operational Guidelines）第五部分有所涉及。

网上进行的调查问卷可参阅http://whc.unesco.org/en/pr-问题naire/. 相关指南和帮助详见http://whc.unesco.org/fr/355/?page=help.

- 欲了解世界文化遗产C-07/31.COM/5.2加强监测（Reinforced Monitoring）的相关决策请登陆http://whc.unesco.org/en/decisions/1258/.

- 世界遗产文件系列第23项（World Heritage Paper Series, No. 23）——《加强世界遗产工具箱：评估世界自然遗产的管理有效性》（Enhancing our Heritage Toolkit: Assessing management effectiveness of Natural World Heritage sites）可在http://whc.unesco.org/documents/publi_wh_papers_23_en.pdf下载。

- 《有效性评估：评估保护地保护管理机制的大纲》（Evaluating Effectiveness: A framework for assessing management of protected areas）第二版，该书由M. Hockings, S. Stolton, F. Leverington, N. Dudley and J. Courrau等人合著，已由IUCN 于2006年出版发行，具体信息请参阅www.iucn.org/.

- 意欲了解关于管理效度更多信息，可查阅/www.wdpa.org/ME/，该网站有关于RAPPAM和METT宏观角度研究和研究方法探讨的具体信息。

# 附录1

指标

定期报告就世界遗产开展的问卷调查涵盖如下问题(4.8.2)：“在监测活动中，是否使用了用来衡量保护状况的重要指标？”基于定期报告中的一系列问题，本《资源手册》（Resource Manual）在全书内建议了多个可供使用的指标。本附录整理了一些可能被使用的评价指标，并附上了注释。关于自然遗产地保护管理有效性评估更详细的内容请参见本手册。

| 本书所涉及指标（括号内为章节号） | 评估方法注释 | 和定期报告问题的联系 |
|---|---|---|
| 遗产保存现状(2.1)<br>• 遗产的突出普遍价值是否现状良好?<br>• 突出普遍价值价值是否得到足够的保存（如管理和保护）? | 措施应综合考虑关键物种量（key species populations）或栖息地发展趋势及现存状况，并涵盖管理效度评估。 | 世界遗产（World Heritage property）突出普遍价值的当前状况(问题 5.3.3) |
| 突出普遍价值声明(2.2)<br>• 突出普遍价值声明是否尚可满足需求，是否需要重新修订? | 评估该声明是否涵盖世界遗产被列入《世界遗产名录》（World Heritage List）的理由。 | 是否存在突出普遍价值声明，是否需要重新修订? (PR部分内的章节2) |
| 突出普遍价值潜在威胁(2.3 and 2.4)<br>• 世界遗产突出普遍价值是否受到严重威胁? | 威胁评估用以识别该地是否面临潜在与业已面临的威胁，且其威胁可严重影响当地突出普遍价值。 | 影响世界遗产相关因素：当前和潜在因素；负面（威胁）及正面因素；对世界遗产内外部存在影响的因素(章节 3 and 5.1) |
| 与当地居民关系(2.5)<br>• 与世界遗产利益相关者关系是否有助于促进世界遗产突出普遍价值的有效保护?<br>• 当地利益相关者的需求是否在世界遗产管理系统内部得到高度重视? 世界遗产地（World Heritage site）所得利益是否与当地居民同享? | 政府参与度，利益相关者咨询机制，与当地民众合作情况，利益共享。 | 与当地民众关系(问题 4.3.7 to 4.3.9) |
| 法律架构(3.1)<br>• 世界遗产地（World Heritage site）法律架构是否可以有效维持其突出普遍价值? | 立法，管制和习惯法，法律框架执行效度。 | 保护设想（protective designation）和法律框架（立法及法规）是否充分(章节 4.2) |
| 保护管理体系及规划(3.2)<br>• 保护管理体系及规划是否可以有效维持其突出普遍价值? | 监测计划实施状况衡量指标，保护管理效度评估。 | 保护管理机制及保护管理规划(章节 4.3) |
| 世界遗产委员会（World Heritage Committee）之决策和建议(3.3)<br>• 缔约国（State Party）是否对世界遗产委员会的决策和建议予以实施? | 决策公众知晓度及决策实施情况，是否为衡量决策实施状况的重要指标? | 世界遗产委员会（World Heritage Committee）给出的建议(问题 4.8.4 及 4.8.9) |

| 本书所涉及指标<br>（括号内为章节号） | 评估方法注释 | 和定期报告问题的联系 |
|---|---|---|
| 边界(3.4)<br>•世界遗产边界（含缓冲地带即buffer zone）就突出普遍价值进行管理和保护时是否有效? | 是否存在对于保护突出普遍价值的边界是否足够的评估? 边界是否为公众知晓且在当地受到重视? | 边界和缓冲地带(章节 4.1) |
| 可持续融资(4.1)<br>•为保护当地突出普遍价值所需的经济资源，在实施保护管理时是否足够?<br>• 现有经济支持是否安全? 是否具有可持续性? | 需求相关的预算额度评估，资金安全程度，企业计划的有无 | 经济及人力资源(问题 4.4.1 to 4.4.5) |
| 员工培训与发展(4.3)<br>• 管理世界遗产的人力资源是否足够? | 员工数量，培训及发展需求评估，能力发展方案的有无 | 管理世界遗产的人力资源是否足够? (问题 4.4.9 to 4.1.15) |
| 可持续利用(5.1)<br>• 是否存在有效机制，以确保世界遗产当地及周围可用资源可持续利用，且不对其突出普遍价值造成负面影响? | 评估政策效度，监测，合同的使用等 | 影响世界遗产因素潜在问题(章节3) |
| 教育和解释计划(5.2)<br>• 教育、解释计划是否极大提升当地利益相关者对该项目的理解? | 游客及其他利益相关者对于申遗的态度，评估民众相关意识和理解状况。 | 教育，信息及意识建立(章节 4.6) |
| 旅游及解释计划(5.3)<br>• 当地突出普遍价值是否在当地及全国范围内的旅游政策予以理解和推行?<br>• 游客管理是否得益于突出普遍价值维护? | 评估申遗与其他相关产业的关系，如旅游业，游客调查，游客管理计划，影响评估等。 | 旅客管理(章节 4.6) |
| 监测(6.1)<br>• 该地申遗时所提到的价值是否受到监测?<br>• 管理计划、管理工具及管理决策是否付诸实施，有无改善世界遗产现状? | 该地由于何种价值被列入《世界遗产名录》，对其监测的展开要围绕如下内容：约定的指标、现有协议及结果，而后还要反馈到管理规程中，并将影响包谷管理有效性评估项目的发展。 | 监测(章节 4.8) |
| 研究(6.2)<br>• 该地有无足够的知识，来保证计划、管理和决策能够顺利开展，以保证其突出普遍价值不受影响? | 考虑研究项目数量及适宜性时，需采取的相关手段，如：理解涉众，压力及威胁，资源利用，生物多样性等。 | 科研及研究项目(章节 4.5) |

# 附录2

其他机构开发的工具也可能为世界遗产地管理者提供参考。

尽管该《资源指南》仅为保护管理体系提供了一个简单的大纲，但是里面涵盖了很多其他信息、建议和经验，供世界自然遗产管理人员及相关人员参考。以下为其他相关资源链接。

- IUCN 世界遗产方案指导和咨询文件：其他相关文件见www.iucn.org/about/work/programmes/wcpa_worldheritage/wheritage_pub/。

- 指南和工具包由IUCN 及 WCPA制作，但保护地机构、保护组织、政府部门乃至私人企业均在此方面有所贡献。尽管有些资料并非为世界遗产事业特别制作，但是很多有用的相关的信息也包含在内，并可直接运用于世界自然遗产地当中。所有WCPA优秀实践指导方针均可在www.iucn.org/about/union/commissions/wcpa/wcpa_puball/wcpa_bpg/找到。

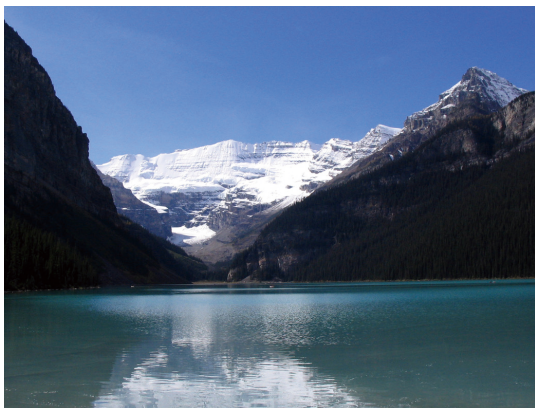
专栏3: WCPA最佳实践指导方针

- 保护区国家系统规划，1998
- 保护区经济价值：保护区管理人员准则，1998
- 海洋保护区准则，1999
- 土著及传统民族及保护区，2000
- 资助保护区：保护区管理人员的准则，2000
- 跨界保护区和平与合作，2001
- 保护区可持续旅游：规划和管理的准则，2002
- 自然保护联盟五类保护区管理准则：保护风景/海景，2002
- 保护区的管理规划的准则，2003
- 土著和当地社区和保护区：实现公平和增强的保护，2004
- 森林和保护区：关于使用IUCN保护区管理类别的指导，2006
- 持续资助保护区：全球挑战和选择的审查，2006
- 评价效果：保护区管理有效性的评估架构，2006
- 识别和生物多样性关键地区的差距分析，2007
- 自然圣地：保护区管理人员的准则，2008

- WCPA还是诸多保护地管理核心出版物的合作伙伴之一，其中核心出版物包括：《管 理保护地：全球指南》（Managing Protected Areas: A Global Guide），该书由MichaelLockwood, Graeme Worboys and Ashish Kothari, Earthscan共同编撰，于2006年出版发行（www.earthscan.co.uk/）

- 众多世界遗产提名文件中，有些包含了一干重要信息，其内容涵盖突出普遍价值、评

© IUCN
泰得国家公园（位于西班牙）


© Public domain
加拿大落基山脉公园群（位于加拿大）

估标准等话题。也有的世界遗产提名文件包括了具体管理计划，因此为其他景点提供了有用的模版。例如，世界遗产网站(http://whc.unesco.org/en/list/1258/documents/)上可以找到泰得国家公园（Teide National Park）（位于西班牙加那利群岛（Canary Isles））提名文件，该文件涵盖了很多较为细节的信息，包括：对于突出普遍价值声明的管理、数据收集、发展前景和解读。同样，高/克瓦尔肯群岛海岸自然世界遗产（High Coast / Kvarken Archipelago national World Heritage site）（位于芬兰）的提名文件中，也涵盖了管理大区域私有产权景点的相关计划，还包括监测系统的相关细节信息。

- 其他景点的案例研究：很多大型自然世界遗产景点均免费提供信息，管理人员可登陆相关网站或向有关部门提出申请。其信息包括当前管理计划，问题反馈，宣传及宣讲材料，一应信息均为其他景点提供模版，亦为其提供建造灵感。

例如：加拿大班夫国家公园（Banff National Park）为如何提供咨询提供了一种模型。其信息涵盖到景点旅游，在公园停留并进行游览，安全事项及教育。该公园网址为（http://www.pc.gc.ca/pn–np/ab/banff/index_E.asp）。与之相仿的还有大堡礁海洋公园（Reef Marine Park），其网站上有详尽的景点政策说明及立场声明，另附有研究指南。详情参见网址http://www.gbrmpa.gov.au/corp_site/about_us/policies。

- 在线资源：亦有很多重要的在线资源对自然世界遗产景点有所帮助。世界遗产中心（World Heritage Centre）设有在线资料，其内容涵盖单个景点及其手册，报告及工具包等，可在其网站（http://whc.unesco.org/)下载使用。此外，在联合国生物多样化公约（Convention on Biological Diversity）上，也对相关信息有所说明，其中还包括如何进行区域管理（参阅www.cbd.int/ ）。IUCN世界自然保护区委员会也在其网站发布了电子版信息，参见www.iucn.org/about/union/commissions/wcpa/index.cfm。ConserveOnline是一家全球性网站，并为保护世界遗产实践的开展提供了重要信息，其网站为www.conserveonline.org/workspaces/cbdgateway/。地球保护工具箱即Earth Conservation Toolbox也包含了超过300种保护工具和研究方法，其涉猎主要为大型保护景观管理，详见www.earthtoolbox.net/。

# 附录3

## 世界遗产可持续旅游业原则

见5.3小节就世界遗产地旅游业的讨论。

原则一： 对世界遗产目标的贡献

与世界遗产相关的旅游业发展和游客活动应对该景点的保护有积极影响，并无损于对景点的保护、文物保护、呈现和传达遗产涵盖的价值。发展旅游业应有助于当地社会经济的可持续发展，并对当地产生或有形或无形的积极影响，其影响应尽量保持与遗产保护发展的一致、和谐。

原则二：合作伙伴关系

世界遗产应体现所有里一线观者的有效合作，将世界遗产保护和景点魅力展现最大化，并将旅游业对当地的威胁和负面影响最小化，因此涉众和景点合作关系的紧密程度有助于申遗活动的开展。

原则三： 公众意识及公众支持

对于世界遗产的推广、展现和解读具有以下要求：有效，忠实，全面，有吸引力。需充分调动当地和国际民众保护意识，加强理解，获得支持，以保证景点保护活动顺利开展，确保景点的可持续性。

原则四： 积极的旅游管理

旅游业的发展和游客活动做出的贡献与世界遗产的保护，保存与展示有关，而世界遗产的保护需要遗址管理部门通过持续的和积极主动的计划来完成，而其部门必须尊重个人财产的生产能力，从而在不降低和威胁遗产价值的情况下接受访问。遗址管理部门应该对相关旅游供应链和广泛的旅游目的地等问题进行留意，这些问题包括拥塞管理和当地人生活质量的管理。旅游规划与管理，应该是遗产管理系统的一部分，这其中包括合作伙伴关系等。

原则五：涉众授权度

规划世界遗产景点的旅游业发展及游客活动时，应考虑活动包容性和民众参与度，尊重当地民众，其中包括景点所有权拥有者、传统居民和土著居民等。此外，还要考虑民众对于游客活动的参与能力和参与意愿。

原则六： 旅游基建及旅游设施

世界遗产景点相关的旅游基建及旅游设施的建立，需按有关要求详尽规划、选址、设计、建造并定期升级，以使游客对景点的欣赏指数和旅游体验最大化，并确保游客活动对遗产价值和周围环境及社会文化背景，不会造成重大负面影响。

原则七：景点管理能力

世界遗产景点管理体系应在对旅游基建和游客活动管理进行规划时，应配备充足的技能、足够的能力和资源，以保证对已确定的遗产价值予以足够的保护，并对其既定价值予以充分的展示。此外，应尊重当地社区及居民。

原则八：旅游业相关收入的运用方式

围绕世界遗产景点开展的相关旅游业及旅客活动，在其所获收益中应抽取部分资金，运用于相关公共代理机制和景点管理，以确保遗产价值得到保护和管理。

原则九：对当地发展的贡献

与世界遗产景点相关的旅游基建发展和游客活动开展，应高效、公平，做到维护地区权益，促进社会经济发展。

Contents

# 附录4

世界遗产（World Heritage properties）与其他名称的关系

## IUCN保护地定义及指导

如若世界自然遗产在被提名前已被确立为地方保护地，或已受到适当、有效的习惯法制度保护，将会大大提升该遗产被提名的几率。文化和自然混合区也可确立为保护地。但是，由于并非所有地区的世界自然遗产地都可达到世界遗产的要求和标准，因此世界遗产地和保护地的划分标准并不一定保持一致。

IUCN对于保护地的定义是：保护地是通过法律及其他有效方式，进行认定、保护和管理的一个明确的地理空间，其设立目的是使其长期存在，以维护相关生态系统服务性质，保存其文化价值。此外，IUCN还制定了六条管理标准，即IUCN管理类别（IUCN management categories），详见本书所附术语表（glossary）。不仅如此，IUCN还规定了四项治理机制，均可通过法律手段及其他有效途径传达管理目标。四项治理机制具体实施范例均已在世界遗产中得以实施。

- 政府管理：以政府主体掌握权威，并承担保护地管理责任，为标准管理形式。其中政府主体包括：政府部门及直接向政府报告的公园管理局等。多数世界自然遗产归属此类，并受国家公园和保护地立法机构保护。

- 共同治理或共同管理：通过复杂的机制和过程来分享管理的权利和责任，分享的目标是一些（正式和非正式）政府和非政府的行为者。政府角色可能包括一系列的国家，州/省或地方机构。共同管理可以从一个有义务的管理机构变化到与别人商议来进行真正的联合管理，此种联合管理的表现形式为许多不用的行动者处在同一个管理机构，此管理机构有着决策权力与义务。管理机构做出的决定可能需要也可能不需要大家的共识。举个例子，乌卢鲁-卡塔丘塔国家公园，坐落在乌卢鲁（艾雅斯岩），此公园的管理是由一部分原住民社区和一部分澳大利亚公园管理机构组成。对于世界遗产地的法律保护是由一个国家保护地组织提供的，此组织通过环境保护机构和1999生物多样性保护法来提供保护。

- 私人管理：由个体，合作体，非政府组织或公司/个人所控制的保护地，这种保护地是由非盈利计划或是盈利计划所管理。由其所有人来负责管理的权力，由其所有人来确定保护目标，并且制定和实施相关管理计划，所有人需要根据使用的法律规定来制定相关的决议。举个例子，大西洋东南沿岸森林保护区（巴西），这片地方包括一些私人的保护地和一个由纸浆和皮包公司所拥有的大保护地，并且其中还有一些国家保护区。

- 原住民和当地社区管理：此种管理方式有两个主要的分类：1.由原住民建立和经营的原住民地区和领土。2.由本地社区建立和经营的社区保护区域。这种分类对于那些定居和流动人员和社区来说，可能不是很明确，并且不太好接受。世界自然保护联盟定义此类保护地是由当地的原住民和/或当地社区来进行治理，他们有着管理上的权威和责任，

他们可通过各种形式的习俗和法律，以及正式或非正式的制度和规则来进行治理。举个例子，东伦内尔岛（所罗门群岛），是世界上最大部分的珊瑚环礁，是由原本的管理者来拥有和管理。

### 世界文化遗产地位何以区分于其他政府间保护行动?

以下为三种其他政府间对于特定地点的辨识方法，请务必区别于世界自然文化遗产：

（人与生物圈计划）其目的是对于如何调和人与生物圈，来进行测试，展示以及分享经验。

- 生物圈保护地：由联合国教科文组合和生物圈多样性保护计划认证的用于可持续利用的地点。他们通常是绝对严格的保护地（即致力于自然保护和法律保护的核心区域），在其周围由缓冲区和过渡区或是地区合作区环绕着，此区域实行土地，水，生物多样性的综合管理，并且此区域促进发展的模式为可持续发展。选择这种地方的重点在于，这种地方的用途是用来创新和展示可持续发展，而不是说有着最好的自然价值就是最好的地方。世界上总共有超过500个生物圈保护地，这些保护地遍布100多个国家。详情请见www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences

- 国际重要湿地：国际湿地公约旨在保护和可持续利用湿地，这些湿地被记录在国际重要湿地名录，这些湿地的选择是根据一些独特的或重要的生物多样性标准来进行选择的。被列入名单意味着政府承诺保护这些湿地，虽然政府对他们的保护非常多，甚至最多，但是湿地并不是严格的保护地。湿地有159个小缔约方和几乎2000个认证地点。详情请见See www.ramsar.org

- 地质公园：此外，对于地质遗迹来说，地质公园的开发也是有重大意义的，并且一些世界遗产地也是受国家地质公园全球网络所认可的，并且由联合国教科文组织科学部门进行协调。一个地质公园具有明确定义的边界，并且有着足够大的面积，它可以用来服务地方经济和促进文化的发展（特别是通过旅游方面促进）。每一个地质公园都应该通过一系列重要的国际、地区、国家遗址，来展示一个地区的地质历史和形成该地区所经历的事件和过程。对于科学、稀有性、教育和/或美学等角度来说，此种遗址非常重要。详情请见http://www.globalgeopark.org

以上名称相互之间不冲突，且很多名称受到多个国际方案及公约认可。

# 联系方式

Contents

| 姓名及地址 | 简介 | 公约内责任 |
| --- | --- | --- |
| ICCROM国际文物保护修复研究中心<br>Via di S. Michele, 13<br>I–00153 Rome<br>Italy 意大利<br>Tel: +39 06 585–531 电话<br>Fax: +39 06 5855–3349 传真<br>E–mail: iccrom@iccrom.org<br>http://www.iccrom.org 电子邮件 | ICCROM，即国际文物保护修复研究中心，是一个政府间组织，其总部设立在意大利的罗马。该组织由联合国教科文组织（UNESCO）创立于1956年，ICCROM的法定职责为开展研究调查，文件记载，提供技术支持，提供公众意识培养方案并予以实施，以加强不动产及动产形式文化遗产保护。 | 公约中规定，ICCROM的特殊作用包括：<br>• 文化遗产培训的优先合作伙伴<br>• 监测世界文化遗产的保护状况<br>• 回应缔约国提出的国际援助请求<br>• 为能力建设活动提供投入，予以支持 |
| ICOMOS国际古迹遗址理事会<br>49–51, rue de la F é d é ra–tion 75015 Paris<br>France 法国<br>Tel: +33 (0)1 45 67 67 70 电话<br>Fax: +33 (0)1 45 66 06 22 传真<br>E–mail: secretariat@icomos.org<br>http://www.icomos.org | ICOMOS，即国际古迹遗址理事会，是一家非政府性机构，其总部设在法国巴黎。该机构成立于1965年，其设立目标为推进理论运用，实施研究方法，促进科研技术，以保护建筑和考古遗产。该机构各项工作的开展，主要基于1964年订立的国家古迹遗址保护和修复宪章（又名威尼斯宪章the Venice Charter）上所规定的各项原则。 | 公约中规定，ICOMOS的特殊作用包括：<br>• 对世界文化遗产名录做出指定的性能评价，<br>• 监测世界文化遗产的保护状况<br>• 回应缔约国提出的国际援助请求<br>• 为能力建设活动提供投入，予以支持 |
| IUCN*<br>国际自然和自然资源保护协会<br>Rue Mauverney 28 CH–1196 Gland Switzerland<br>Tel: +41 (22) 999–0000 电话<br>Fax: +41 (22) 999–0002 传真<br>E–mail:worldheritage@iucn.org http://www.iucn.org | IUCN，即国际自然和自然资源保护协会，成立于1948年。该协会将全世界各国政府、非政府组织（NGO）及科学家紧密联系在一起，并结成伙伴关系。该协会的使命是影响、鼓励及协助世界各国，来保持自然整体性，维护生物多样性，以确保自然资源得到公平利用，并维持生态系统的可持续性。IUCN总部设在瑞士的格兰特。 | 公约中规定，IUCN的特殊作用包括：<br>• 对世界文化遗产名录做出指定的性能评价，<br>• 监测世界文化遗产的保护状况<br>• 回应缔约国提出的国际援助请求<br>• 为能力建设活动提供投入，予以支持 |
| 教科文组织世界文化遗产中心<br>7, place de Fontenoy 75352 Paris 07 SP<br>法国<br>Tel: +33 (0)1 45 68 18 76 电话<br>Fax: +33 (0)1 45 68 55 70 传真<br>E–mail: 电子邮件 wh–info@unesco.org http://whc.unesco.org | 成立于1992年，以世界遗产中心为焦点，并且由联合国教科文组织协调有关世界遗产的所有事项。该组织的主要任务为确保国际公约的日常管理，组织世界遗产会员会年度会议，并且当一个遗产受到威胁时，根据世界遗产基金的要求来组织国际援助，协调情况报告和着手援助行动。该中心的指责还有：组织技术研讨会和专题研讨会；更新世界遗产名录和数据库；开发教材，使年轻人意识到保护文化遗产是非常必要的；让公众了解世界遗产问题。 | |

*IUCN世界文化遗产项目相关信息，请参阅www.iucn.org/about/work/programmes/wcpa_worldheritage/

IUCN在超过45个国家设有办公室，多数办公室设有特殊项目，旨在保护受保护区域，并就世界文化遗产保护提供专门技能培训。办公室详单及联系方式见www.iucn.org/where/

IUCN保护区世界委员会的更多信息，详见www.iucn.org/about/union/commissions/wcpa/

United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

World
Heritage
Convention

了解更多详情请联系:
联合国教科文组织世界遗产中心

7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP France
电话: 33 (0)1 45 68 24 96
传真: 33 (0)1 45 68 55 70
http://whc.unesco.org

9 789235 000078