

社区保护地 地球上最古老的保护地模式

文 / 刘怡

2014年6月第一次到云南迪庆州的藏族村落巴珠，惊异于村里极高的森林植被覆盖率和清亮透明的巴珠河；清晨是在各种鸟鸣中醒来，据当地调查，巴珠的鸟类有200多种。陪同我们访问的当地人呷土指着远处的山峰说：“我们村里有八座神山，上面住着山神，大家只能在神山上祭拜、转经祈福，不能大声喧哗、不能砍柴、扒松毛、更不能砍树，即使是已经倒了树也只能留在神山上腐烂。每年6月到10月是雨季，这时候是山神吸取养分的时期，所有的山林都禁止砍树，连人们上山都不准带斧头。”巴珠村的村民就是靠着这种祖祖辈辈传下的老规矩世代守护着这8万多亩的森林。因为森林保护得好，水源就涵养得好，即使是在2010年云南全省遭遇百年一遇的大旱，巴珠也没有缺过水，还成了云南省林业厅表彰的典型。

像巴珠这样，由社区基于传统习俗或习惯法自愿管理的社区保护地遍布全球各种类型的生态系统和文化形态，从喜马拉雅的神山圣湖到澳大利亚原住民的保护地，从印度的神兽/神鸟栖息地到伊朗游牧民的迁徙路线，从塞内加尔的牧民保留地到西班牙的社区森林，从津巴布韦的神圣森林到日本冲绳的里海。世界自然保护联盟（IUCN）将原住民和社区保护地（ICCA）定义为：“包括重要的生物多样性、生态系统服务和文化价值，通过习惯

法或其它有效途径，由原住民和当地社区自愿保护的自然的或人工改造的生态系统。”从这个定义可以看出，社区保护地具有三个共同的特征：第一、社区保护地涉及到某种类型的“公地”，社区同一个生态系统或周边的自然资源在文化或生计上紧密相连；第二、社区保护地具备有效的制度安排（习惯、规范、当地文化、非成文法），在现存的制度安排下，社区有决策的能力和权力；第三、社区的决策使得社区的生物多样性、生态系统和文化价值得到了有效保护。

世界各地的许多原住民和社区都与他们周遭的自然资源和生物多样性紧密相连，他们与自然的关系远比划出一块土地设立保护区要复杂得多，他们生于斯长于斯，他们的生产、生活、传统知识、精神需求、文化习俗都与这些自然资源和生物多样性交织在一起。原住民和社区可能出于多种目的而保护和管理他们的保护地，他们可能为了获得稳定的食物来源、清洁的水源，防止泥石流等自然灾害而保护自然；他们也可能为了精神需求或宗教信仰、身份认同而保护，比如藏族的神山圣湖、傣族的龙山、彝族的神树林以及其它民族的风水林等；他们还可能为了抵御外界的影响和威胁、保持自己的政治、文化、经济的自治而保护，比如菲律宾、澳大利亚、印度等地的原住民、部落保护地。原住民和社区保护地的管理目标同

政府管理的保护区十分相似，可能是严格保护类的，比如自然圣境类的社区保护地；也可能是为了可持续利用自然资源而进行保护，比如马来西亚的社区可持续渔业管理区、蒙古国的部落草场、意大利阿尔卑斯山的社区森林等；还可能为了修复生态环境而进行保护。较多的情况是，同一个原住民和社区保护地往往有多个管理目标同时存在，而不仅仅是某个单一的管理目标。原住民和社区保护地在平衡社会、经济、环境的协调发展方面发挥着重要作用：它们是全球无数原住民和社区赖以生存的物质基础，确保原住民和社区能够获得足够的食物、药品、能源、水、饲料、收入等，同时也是原住民和社区的精神家园，是他们身份认同、文化自信和集体记忆的基础。很多原住民和社区保护地保护着关键生态系统和受威胁的物种，并维持基本的生态系统功能，为动物和基因的迁移提供廊道和联接。由于原住民和社区保护地是基于传统、文化、规则等习惯法来保护的，它确保了社区作为治理的主体，以及社区对他们的土地和自然资源的权力，是实现社会公平、多元共治的有效途径。

在过去20年中，ICCA在保护生物多样性和文化多样性方面发挥的重要作用，越来越受到国际社会的关注和重视。IUCN按照保护区管理目标的不同，将保护区分类为：Ia 严格自然保护区，Ib 荒野区，II 国

家公园，III 自然纪念物，IV 生境/物种管理区，V 陆地/海洋保护景观和VI 资源管理保护区。同时，IUCN根据谁拥有保护区的决策和管理权以及谁对保护区负责，将保护区分为四种治理类型：A 政府治理（国家或地方政府部门对保护区拥有责任、权力、义务，并决定保护区的管理目标，制定和执行保护区管理计划，同时也拥有保护区的土地、水和其它自然资源。）B 共同治理（多个政府或非政府部门共同承担管理的权力和责任，例如集体管理，决策的权力和责任由一个机构承担，但根据法律或政策的规定，这个机构在决策时必须通知或咨询其他利益相关方。）C 私人治理（是由不同的人组成具有决策权力和责任的管理主体。再如跨界保护区，至少涉及两个或多个政府和其它的当地机构作为决策主体。）D 原住民和社区治理（原住民或/和社区通过不同形式的习惯法或成文法，正式或非正式的制度和规则，对保护地行使管理的权力和责任。）可见，ICCA是跟政府治理的保护区、多个部门或主体联合治理的保护区以及私人设立的保护区平行的一种保护区治理形式，它可以是IUCN保护区管理分类的6种类型中的任何一种。

2003年，在南非德班召开的第5届世界保护区大会（World Park Conference）上，保护专家们第一次系统化地使用了“保护地治理”的概念，并指出原住民和当地社区是保护的重要参与者，他们对保护地的治理作用应该得到充分认可，原住民的权利实际上会增加保护的成果而不是减

少。德班会议后不久，2004年在吉隆坡召开的生物多样性公约第7次缔约方大会批准了保护区工作计划（PoWPA）。这个工作计划正式呼吁缔约方支持创新型的保护区治理类型，包括ICCA，通过国家立法和其它有效途径对ICCA进行认可；并要求缔约方注意治理的类型和质量、保护中的公平、以及原住民的权利。2004年在曼谷召开的第3届世界保护大会（WCC3）和2008年在巴塞罗那召开的第4届世界保护大会（WCC4）都同样确认和强调了对原住民和社区保护地治理类型的认可。

2010年10月在日本名古屋召开的《生物多样性公约》第10次缔约方大会上，生物多样性公约科学、技术和工艺咨询附属机构（SBSTTA）在其建议报告中做了关于原住民和社区保护地认可的特别建议，指出对原住民和社区保护地的“认可机制应该尊重长期以来维持原住民/社区保护地的习惯法管理体系。”习惯法作为一类社会规范，不仅中国有，而且在世界各地广泛存在。它虽然不是成文法，但在长期的实践中具有权威性、强制性和习惯性。比如巴珠村对于神山的保护规则就是习惯法。

就在第10次《生物多样性公约》缔约方大会上通过了2011~2020《生物多样性战略计划》和爱知生物多样性目标，制定了遏制全球生物多样性丧失的路线图和需要达成的20项目标。要实现这些目标，原住民和社区扮演着重要角色，全球范围内很多自然资源实际处于他们的管理和维护之下，他们的传统知识、风俗习惯中包含着与自然和谐相处的长期经验和智慧。比如，“目标1：到2020年，人们认识到生物

多样性的价值以及他们在生物多样性保护和可持续利用方面能够采取哪些措施。”原住民和社区对生物多样性价值的理解和认识往往包含在他们的文化、传统和日常生活中，他们的保护经验和可持续利用自然资源的实践为世界各国人民和现代保护工作者提供了重要的借鉴和有效途径。⁵

“目标5：到2020年，使所有自然生境、包括森林的丧失速度至少减少一半，并在可行情况下降低到接近零，同时大幅度减少退化和破碎情况。”原住民和社区在抵御由开矿、森林砍伐、开发建设等造成的栖息地破坏和破碎化方面发挥着关键作用。

“目标7：到2020年，农业、水产养殖及林业覆盖的区域实现可持续管理，确保生物多样性得到保护。”ICCA往往包括农业、渔业、林业等生产性景观，对维持农业生物多样性发挥着积极作用，然而这些地区正面临着企业、政府的大规模土地兼并用于单一的经济作物种植或是其它开发项目。原住民和社区保护地的长久维持将有利于保护和可持续利用农业生物多样性。

“目标11：到2020年，至少有17%的陆地和内陆水域以及10%的沿海和海洋区域，尤其是对于生物多样性和生态系统服务具有特殊重要性的区域，通过有效而公平管理的、生态上有代表性和相连接性的保护区系统和其他基于保护区的有效保护措施而得到保护，并被纳入更广泛的土地景观和海洋景观。”据25个国家已有的数据预测，社区保护地覆盖的面积可能同政府指定或管理的保护区面积一样大，甚至超过政府管理的保护区面积。¹ 仅就森林面积而言，全球范围内由社区

保护的森林大约是5亿公顷,这至少跟政府管理的森林类型保护区同样重要。²如果各国政府在充分尊重原住民和社区意愿的前提下,以恰当的方式认可和支持原住民和社区保护地,将对于实现目标11作出重大贡献。

“目标13:到2020年,保持了栽培植物和养殖和驯养动物及野生亲缘物种,包括其他社会经济以及文化上宝贵的物种的遗传多样性,同时制定并执行了减少基因损失和保护其遗传多样性的战略。”许多原住民和社区保护地处于农业、水产养殖及林业覆盖的区域,是维持驯养动物和栽培植物,以及它们与野生亲缘物种之间联系的重要场所。典型的例子是,青藏高原牧民们的轮牧草场是饲养家牦牛的场所,但往往也是野牦牛出没的地方。贵州黔东南偏僻的侗族村庄至今还种植着一种最古老的稻种——红色糙米,这个稻种据说已有7000年的历史,虽然产量每亩只有300斤,但当地人仍然坚持用最古老的传统耕作方式种植,使得这一稻种至今保存下来。

“目标14:到2020年,带来重要的服务,包括同水相关的服务以及有助于健康、生计和福祉的生态系统得到了恢复和保障,同时顾及了妇女、土著和地方社区以及贫穷和脆弱群体的需要。”很多原住民和社区保护地之所以存在,就是因为这里能为社区提供生态系统服务,如清洁干净的水源、适宜的气候、生产生活的原料等等。ICCA的管理目标很多都包括了维持生态系统服务功能。而ICCA是基于社区传统的风俗、文化、规则等习惯法来治理的,这种自下而上的方式能充分地采纳地方社区、妇女、原住民和脆弱群体的意见。对于原住民和社区保护地的认可可实现目标14

的基础。

“目标18:到2020年,土著和地方社区的共同保护和可持续利用遗传资源有关的传统知识、创新和做法及其对于生物资源的习惯性和利用,根据国家立法和相关国际义务得到了尊重,并在土著和地方社区各国相关层次上的有效参与下,充分地纳入和反映在《公约》的执行工作中。”ICCA的存在就是生物多样性保护和可持续利用的传统知识和在地实践的集中体现。例如笔者2017年4月曾访问过马来西亚沙巴岛的Tagal,这是一种社区对河流管理的传统方式,社区会根据当地情况设定禁渔区和禁渔期,保证渔业资源的保护和可持续利用。由于经济的快速发展,这种传统在很多地方已经不复存在。2002年开始,沙巴渔业局开始跟社区建立伙伴关系,帮助社区恢复这种传统的河流资源管理方式,并在沙巴广泛推广,目前这样的Tagal在沙巴有500多个。是政府认可、鼓励传统知识在生物多样性保护和可持续利用中的典型案例。

从以上的分析可以看出,原住民和社区保护地在全球生物多样性保护和可持续利用中发挥着举足轻重的作用,它也是落实和实现2011~2020《生物多样性战略计划》和爱知生物多样性目标的重要组成部分。国际社会已经充分认识到原住民和社区保护地的重要作用并对它进行认可。其中一个机制就是全球原住民和社区保护地注册系统(ICCA Registry)。这个注册系统是由位于英国剑桥的联合国环境署——世界保护监测中心(UNEP-WCMC)管理的,这个中心还同时管理保护区世界数

据库(WDPA),监测全球范围内其它类型的保护区包括政府管理的保护区。ICCA Registry包括数据库和案例研究的网站两部分,保存着原住民和社区保护地的相关信息。数据库和案例为原住民和社区提供了一个平台。为了充分尊重原住民和社区的意愿,所有提交注册的原住民和社区保护地也必须同时提交《自由、事先、知情同意书》(FPIC:Free,Prior and Informed Consent),说明注册是全体社区集体同意的决定。

联合国开发计划署实施的全球环境基金小额赠款计划(UNDP GEF SGP),自1992年成立以来一直致力于支持原住民和社区保护以及可持续利用生物多样性的在地行动。目前已经在125个国家支持了数以千计个社区保护地。全球环境基金小额赠款计划(GEF SGP)中国项目自2009年成立以来共支持了21个社区保护地,其中有9个已经在ICCA Registry成功注册。这些社区保护地都处在中国生物多样性和文化多样性最丰富的地区和生态最脆弱的地区,如云南、广西、贵州、青海、甘肃等。它们有的是自然圣境,有的与政府的保护区重叠但实际上由社区保护和管理,有的在原有的基础上由民间组织扶持推动,有的已经获得政府的备案和挂牌认可,无论是哪一种形式,这些社区保护地都是中国生态文明建设的具体实践,保护着中国乃至全球重要的生物多样性地区。

世界各国对原住民和社区保护地的认可情况并不一样,有些国家在法律和政策层面完全认可和支持原住民和社区保护地,有些国家并不认可,

有些国家认识到原住民和社区保护地的作用,正在探索认可的方式,而有些国家对原住民和社区保护地认可的方式却是破坏性的。在澳大利亚,ICCA被认可为“土著保护地”。1992年,澳政府承诺要建立一个全面、充足、能代表澳大利亚所有陆地生物区的保护区系统——国家保护区体系。由于有些生物区只在原住民的领地内存在,政府通过一个与原住民组织合作的“土著保护地”项目为原住民群体提供资金和其它支持,使原住民能够在他们的领地上建立保护区。这种“土著保护地”是由原住民自己规划、管理、自愿宣布成立的。政府的项目将“土著保护地”纳入国家的保护区体系,是对“土著保护地”的正式认可,但“土著保护地”并不是政府管理的保护区。政府也认识到,很多政府管理的保护区建立在原住民的传统领地但并未获得原住民的同意,“土著保护地”项目也提供资金,帮助原住民加强参与这些保护区管理的协商权力。澳大利亚的陆地保护区面积约为1.06亿公顷,占国土面积的14%,其中3650万公顷是土著保护地,相当于澳大利亚保护区总面积的34%。³在柬埔寨,国家在《保护区法》中明确规定认可社区保护地,并对其建立、管理、评估做出了相应的规定。柬埔寨的环境部有权将可持续利用区划分给居住在保护区内及周边的社区作为社区保护地。社区保护地所在社区需要同自然保护管理局签约;如果社区违反协约的条款和管理计划,环境部有权撤销同社区保护地的协约。社区提出自然资源管理规划,并获得自然保护管理局的批准、规划应每3年评估一次,或在必要

时进行提前评估。⁴在哥伦比亚,原住民对土地、自然资源、自治享有集体权,他们的文化得到完全尊重。原住民和社区保护地的总面积3400万公顷,占到哥伦比亚国土面积的30%和全国森林面积的80%,其中非裔哥伦比亚社区拥有500万公顷土地的集体产权,但原住民和社区没有地下资源的权利。社区保护地在哥伦比亚并不能像政府管理的保护区一样得到认可,除非社区同意接受和政府共管的治理类型。原住民和社区正面临着接受共管模式,还是在采矿特许权面前毫无办法的艰难抉择。⁵在菲律宾,根据国家法律规定,原住民可以宣布对祖先世居地内的土地和自然资源的所有权,这种权利由国家综合保护区体系(NIPAS)颁发的“祖先世居地证书”加以确认。这个综合保护区体系同时认可原住民的自治和自主权,包括尊重他们传统的自然资源的管理实践,尊重他们原有的精神、宗教传统、风俗和仪式,并赋予他们维持、保护和进入传统宗教、文化场所的权利。⁶

原住民和社区保护地是一种社会文化现象,它恐怕是地球上最古老的保护地模式,同时也随着时间的推移和当地社会、历史的演变而发生着持续的变化。有的消失了,有的幸存下来,有的又重新出现。尽管原住民和社区保护地都具有自愿、自组织、保护珍贵的生物多样性和文化多样性的性质,但是,同每一个社区保护地相关的信仰、实践方式、治理机制都千差万别。经历了时间洗礼和社会现代化过程的社区保护地,有的可能已经被政府的保护区所替代,但自然资源的实际管理权仍由社区掌握,有的可能

在强大的外力干涉下已经失去了社区治理的能力,有的将传统知识和现代科学相结合、进行着新的保护实践,有的可能在现代化的巨大压力下仍然牢牢抓住自己的文化、坚守着古老的传统,有的可能正在同外来的开发力量苦苦抗争。

在现代化大潮裹挟下的社区保护地正面临着诸多威胁:资源开发、土地侵占、被强行并入保护区、气候变化、本土知识破坏、文化传承断裂、内部治理机制丧失等等。除了社区需要加强凝聚力及代际间的传承外,政府、民间组织、国际社会都应该加强对社区保护地的适当认可和支持,在充分尊重社区的前提下提供必要的帮助,让这种最古老的保护地在地球上焕发长久的青春。确保原住民和社区对自然资源进行保护和可持续利用的权利,能有效对抗全球生物多样性丧失的趋势,而且是最有效、成本最低的方法。⁴⁴

参考文献:

- [1][2] ICCAs & Aichi Targets: the Contribution of Indigenous People's and Local Community to the Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020.
- [3] An analysis of international law, national legislation, judgements, and institutions as they interrelate with territories and areas conserved by indigenous peoples and local communities report no.18 Australia.
- [4] Protected Area Law of Kingdom of Cambodia.
- [5] A glance of ICCAs and ICCA Consortium, PPT by Grazia Borini-Feyerabend.
- [6] An analysis of international law, national legislation, judgements, and institutions as they interrelate with territories and areas conserved by indigenous peoples and local communities report no.16 The Philippines.