



世界林业研究
World Forestry Research
ISSN 1001-4241, CN 11-2080/S

《世界林业研究》网络首发论文

题目: 埃塞俄比亚自然保护区建设管理现状及启示
作者: 李奥, Takele Tadesse, 李鸣, Tamirat Solomon, 尹心安, 王昌海
DOI: 10.13348/j.cnki.sjlyyj.2024.0035.y
收稿日期: 2023-12-06
网络首发日期: 2024-04-23
引用格式: 李奥, Takele Tadesse, 李鸣, Tamirat Solomon, 尹心安, 王昌海. 埃塞俄比亚自然保护区建设管理现状及启示[J/OL]. 世界林业研究.
<https://doi.org/10.13348/j.cnki.sjlyyj.2024.0035.y>



网络首发: 在编辑部工作流程中, 稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定, 且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式(包括网络呈现版式)排版后的稿件, 可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定; 学术研究成果具有创新性、科学性和先进性, 符合编辑部对刊文的录用要求, 不存在学术不端行为及其他侵权行为; 稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准, 正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性, 录用定稿一经发布, 不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容, 只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认: 纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社有限公司签约, 在《中国学术期刊(网络版)》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版, 以单篇或整期出版形式, 在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊(网络版)》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物(ISSN 2096-4188, CN 11-6037/Z), 所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

埃塞俄比亚自然保护地建设管理现状及启示

李奥¹ Takele Tadesse² 李鸣³ Tamirat Solomon⁴ 尹心安⁵
王昌海^{1,6}

(1 中国社会科学院大学政府管理学院, 北京 102488; 2 College of Health Science and Medicine, Wolaita Sodo University, Wolaita Sodo, Ethiopia; 3 中国社会科学院大学国际政治经济学院, 北京 102488; 4 Department of Natural Resource Management, Wolaita Sodo University, Wolaita Sodo, Ethiopia; 5 北京师范大学环境学院, 北京 100875; 6 中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)
*通信作者 王昌海, 男, 博士, 中国社会科学院农村发展研究所研究员、中国社会科学院大学政府管理学院教授, 研究方向为国家公园治理与社区发展, E-mail: wangch@cass.org.cn。

摘要 自然保护地的有效管理对于保护生物多样性、维持生态系统平衡和保障人类可持续发展具有重要意义。文中以埃塞俄比亚自然保护地为研究对象, 在介绍其自然保护地建设概况的基础上, 从管理政策、管理体制和相关机构 3 个方面梳理其自然保护地管理体系, 围绕面临的挑战和潜在的机遇分析其自然保护地建设管理现状, 最后从积极探索保护地新型治理机制、建立健全特许经营制度和重视社区共管机制建设 3 个方面总结埃塞俄比亚自然保护地建设管理对我国的启示。

关键词 自然保护地, 生物多样性, 管理体系, 生态旅游, 治理机制, 特许经营制度, 社区共管机制, 埃塞俄比亚
DOI: 10.13348/j.cnki.sjlyj.2024.0035.y

Current Status of Protected Area Management in Ethiopia and Its Implications

Li Ao¹ Takele Tadesse² Li Ming³ Tamirat Solomon⁴ Yin Xinan⁵ Wang Changhai^{1,6}

(1 School of Government of University, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China; 2 College of Health Science and Medicine, Wolaita Sodo University, Wolaita Sodo, Ethiopia; 3 School of International Politics and Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China; 4 Department of Natural Resource Management, Wolaita Sodo University, Wolaita Sodo, Ethiopia; 5 School of Environment, Beijing Normal University, Beijing 100875, China; 6 Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract Effective management of nature reserves is of great significance for the protection of biodiversity, the maintenance of the balance of ecosystems and the guarantee of sustainable human development. The paper takes Ethiopia's protected area as the research object, generally introduces its protected area construction, sorts out its protected area management system from three aspects of management policy, management system, and relevant institutions. It analyzes the current situation of its protected area construction and management around the challenges and potential opportunities it faces. Finally, it summarizes the inspiration for China from three aspects, i.e., actively exploring new governance mechanism for protected area, establishing and improving franchise system, and emphasizing the construction of community co-management mechanism.

Key words protected area, biodiversity, management system, eco-tourism, governance mechanism, franchise system, community co-management mechanism, Ethiopia

埃塞俄比亚是有着 3 000 多年历史的文明古国, 位于非洲之角中心, 国土面积约 110.36 万 km², 人口数位居非洲第 2^[1]。境内以山地高原为主, 存在部分沙漠和半沙漠地区以及少量带状平原, 平均海拔近 3 000 m, 素有“非洲屋脊”之称。东非大裂谷纵贯全境, 将埃塞俄比亚高地分成南北 2 部分。多样的地理环境、多变的宏观和微观气候, 孕育出埃塞俄比亚丰富而又独特的生物多样性。然而, 埃塞俄比亚的生物多样性和生态系统一直面临着众多相互关联的压力, 其中包括不可持续的自然资源利用、野生动物栖息地转换、气候变化、外来物种入侵以及污染等。为扭转这种局面, 增加生物

收稿日期: 2023-12-06

基金项目: 中国非洲研究院 2023 年度中非合作研究课题“中非国家公园建设与社区可持续发展研究”(CAI-J2023-01)。

作者简介: 李奥, 男, 硕士生, 研究方向为国家公园治理与社区发展, E-mail: leohn@foxmail.com。

网络首发时间: 2024-04-23 17:27:35 网络首发地址: <https://link.cnki.net/urlid/11.2080.S.20240423.1658.001>

多样性和生态系统服务对国家发展的贡献，特别是确保保护和促进生物多样性的可持续利用，获取和公正公平地分享利用遗传资源所产生的惠益，埃塞俄比亚政府始终坚定不移地致力于自然保护事业，重视自然保护地的建设与管理，为非洲地区乃至全球的生物多样性保护作出了重要贡献。

1 自然保护地建设概况

埃塞俄比亚地区自公元前 8 世纪建立努比亚王国起，先后经历了阿克苏姆帝国、扎格王朝和阿比西尼亚帝国（1270—1974 年）时期。埃塞俄比亚有关自然保护的最早历史记录可追溯至泽雷亚·雅各布皇帝统治期间（1434—1468 年），这同时也是非洲官方自然保护工作最古老的记录^[2]。泽雷亚·雅各布皇帝注意到亚的斯亚贝巴附近即现在被称为瓦恰恰山的地方森林覆盖率下降，便从国内其他地方的林区采集来东非圆柏的树苗和种子，创建了梅纳吉沙森林，即如今的梅纳吉沙-苏巴国家森林公园。

1889 年孟尼利克二世称帝，统一全国并建都亚的斯亚贝巴。他在 1908 年制定了第 1 部禁止猎杀小象的法规，标志着埃塞俄比亚“现代”野生动物保护的开始^[3]。1928 年末代皇帝海尔·塞拉西登基，并于 1930 年 11 月加冕。在其统治期间，国家性质的自然保护开始出现，创建了一批具有代表性的国家公园。1974 年废黜帝制后到 1995 年埃塞俄比亚联邦民主共和国成立之间的几个时期，自然保护地建设管理工作继续开展，代表性成果是成立了 58 个国家森林优先区^[4]。

1995 年埃塞俄比亚联邦民主共和国成立后，又陆续新建了许多自然保护地。根据联合国环境规划署世界保护监测中心（UNEP-WCMC）的统计数据^[5]，目前埃塞俄比亚拥有 24 个国家公园、6 个野生动物避难所、6 个野生动物保护区、57 个国家森林优先区、39 个受控狩猎区和 3 个开放式狩猎区。6 种类型的保护地总面积约占国土面积的 17%，其中塞米恩国家公园（SMNP）和巴莱山国家公园（BMNP）被列入联合国教科文组织世界遗产名录^[6]。此外，还有被联合国教科文组织人与生物圈计划（MAB）纳入世界生物圈保护区网络的 Kafa 和 Yayu 等生物圈保护区。以上各种类型的保护地共同组成了埃塞俄比亚的自然保护地网络。

2 自然保护地管理体系

2.1 管理政策

埃塞俄比亚联邦民主共和国成立前的过渡政府在 1994 年曾出台《国家保护战略》（NCS），内容包含资源基础及其利用和可持续性规划的国家政策，以及国家自然资源和环境政策及其体制框架、运作安排、行动计划和投资计划等^[7]。1995 年埃塞俄比亚联邦民主共和国成立后，根据《埃塞俄比亚联邦民主共和国宪法》确立了相关的环境保护目标^[8]，并接连颁布了《埃塞俄比亚保护战略》（CSE）和《环境政策》^[9]。《环境政策》由环境保护局（EPA）制定，是关于环境管理的总政策，其总体目标是通过合理管理和利用资源和环境提高健康水平和生活质量，促进社会经济的可持续发展^[10]。其中有关自然保护的政策目标主要包括：确保基本生态过程和生命支持系统得以维持，生物多样性得到保护，可再生自然资源的使用方式能够保持其再生能力；将自然资源开发的全部经济、社会和环境成本与效益纳入规划、实施和核算过程；确保人们参与环境管理活动；提高公众对环境与发展之间重要联系的认识和理解；保护和可持续管理丰富多样的文化遗产；有效管理保护区，将其作为保护遗传、物种和生态系统生物多样性的工具。

自 2000 年签署《生物多样性公约》（CBD）以来，埃塞俄比亚制定了《保护区工作方案国家行动计划》，提交了《关于森林生态系统的专题报告》和历次《国家报告》，努力完成国家承诺。在最新版本的《国家生物多样性战略和行动计划》（NBSAP）^[11]中，提出了“到 2050 年，国内生物多样性和生态系统得到保护，被所有部门可持续地利用，从而提供粮食安全，为消除贫困和提高埃塞俄比亚人民的生活质量做出贡献”的愿景，以及“到 2020 年，提高公众和决策者对生物多样性和生态系统服务的认识，重视生物多样性和生态系统服务，减少对生物多样性和生态系统的压力，改善生物多样性和生态系统服务的状况，确保遗传资源的获取以及公平公正地分享利用遗传资源所产生的惠益”

的使命。基于对本国现状的分析，埃塞俄比亚还根据《2011—2020 年生物多样性全球战略计划》中的 5 项战略目标制定了 18 项国家生物多样性目标。

此外，埃塞俄比亚还签署了国际和区域层面的《粮食和农业植物遗传资源国际条约》《濒危野生动植物种国际贸易公约》《保护野生动物迁徙物种公约》《非洲-欧亚迁徙水鸟保护协定》《世界遗产公约》《防治荒漠化公约》《联合国气候变化框架公约》《名古屋议定书》等一系列公约。

2.2 管理体制

埃塞俄比亚的自然保护地管理体制依据 1995 年的新《宪法》确立，并在 2007 年的《野生动物发展、保护和利用公告》^[12]和 2008 年的《埃塞俄比亚野生生物保护局成立公告》^[13]基础上进行了重大调整。国家森林优先区的管理则主要延续 1980 年的《森林法》及后续的法律规定。2021 年新一届政府组建后，自然保护地管理体制根据《关于确定埃塞俄比亚联邦民主共和国行政机构权力和职责的公告》^[14]又有所调整，主要涉及旅游部（MoT）、农业部（MoA）和规划与发展部（MoPD）3 个部门。

《野生动物发展、保护和利用公告》定义了“野生动物”“野生生物保护区”“国家公园”等概念，确定了保护地的分类和管理目标，其中最重要的是在分类设置的基础上按照自然保护地的重要程度和特点进行分级管理。首先是由联邦政府指定和管理的野生动植物保护区，包括具有国家和全球意义的国家公园（拥有代表性的生态区域和丰富的野生动物），栖息着国家特有和濒危物种的国家公园和野生动物保护区，地理位置位于 2 个或以上地区的任何野生动物保护区，以及根据与邻国签订的协议可能建立的跨境野生动植物保护区；其次是由各州指定和管理的野生动物保护区，即联邦政府指定和管理以外的各类型保护地，一般应由各州根据法律自行指定和管理；再次是由私营部门管理的野生动物保护区，私营投资者可通过与联邦政府和相关地区签订特许权协议获准管理野生动物保护区；最后是由当地社区管理的野生动物保护区，即上述保护地以外的野生动物栖息地可由相关州授权由当地社区管理。

野生生物保护局（EWCA）^[15]是埃塞俄比亚的主要野生动物保护机构，在负责联邦政府指定和管理的野生动植物保护区的同时，还在各州管理的保护地内拥有部分管理权限。1964 年根据联合国教科文组织的建议，曾在农业部成立埃塞俄比亚野生动物保护组织（EWCO）。2008 年根据政府第 575 号公告^[13]，EWCO 重新在文化和旅游部（MoCT）下成立，更名为埃塞俄比亚野生生物保护局（EWCA）。2021 年根据政府第 1263 号公告^[14]旅游部（MoT）单独成立，EWCA 隶属旅游部。EWCA 的主要职责是监督埃塞俄比亚野生动植物种群的保护、管理和可持续利用。其愿景是提高社区主人翁意识，加强野生动植物资源对埃塞俄比亚绿色经济发展和生态系统保护的贡献；使命是通过当地社区和其他利益相关者的积极参与执行国家和国际法律及公约，确保埃塞俄比亚野生动植物资源的保护，为埃塞俄比亚人和全球社会提供可持续的生态、经济和社会效益，并作为遗产传给下一代。EWCA 在制定政策、执行保护计划以及与其他利益相关者协调方面发挥着至关重要的作用，并与当地社区、非政府组织和国际合作伙伴密切合作。EWCA 的目标包括：通过科学研究、公众参与和执法相结合的方式保护该国种类繁多的动物物种及其栖息地；保护濒危物种，修复和扩展保护区，以及发展不消耗自然资源的野生动物旅游业；通过应对埃塞俄比亚野生动物面临的威胁，在自然保护与当地人民的经济和社会进步之间取得平衡。

埃塞俄比亚环境保护局（EPA）^[16]是管理埃塞俄比亚环境的机构，曾历经多次变革与重组。1995 年 EPA 作为联邦一级自治政府机构成立，之后短暂升级为环境和森林部，并在 2002 年重新成为自治政府机构；2013 年再次成立环境和森林部，并分别在 2015 年和 2018 年调整更名为环境、森林和气候变化部（MEFCC）以及环境、森林和气候变化委员会（EFCCC）；2021 年根据政府第 1263 号公告^[14]再一次重组成立环境保护局（EPA），隶属于在规划发展委员会（PDC）基础上新成立的规划与发展部（MoPD）。EPA 主要负责确保实现《宪法》规定的环境权利、目标、目的和基本原则，通过协调适当的措施、建立制度、制定计划和机制确保人类福祉和环境安全，从而实现埃塞俄比亚的环境政策目标。EPA 的任务是统筹战略、政策、法律、标准和程序的制定，并在批准后监督和落实；还负

责国际和区域环境协定的有关事宜，目前所有多边环境协定都由其协调和监督。此外，自 1994 年批准 CBD 后，EPA 一直是埃塞俄比亚履行 CBD 的牵头协调机构，直至 2005 年将该职责移交给生物多样性保护研究所（IBC）。

目前埃塞俄比亚生物多样性研究所（EBI）^[17]是 CBD 履约的责任机构，有责任和义务执行埃塞俄比亚加入的有关生物多样性的国际公约和协定。EBI 源自 1976 年根据埃塞俄比亚与德国政府之间的双边技术合作协议成立的埃塞俄比亚植物遗传资源中心（PGRC/E）。1998 年该中心重新组建为生物多样性保护与研究所（IBCR），并扩大了任务和职责范围，即保护和可持续利用所有形式的生物资源，包括植物、动物和微生物遗传资源以及相关的本土知识。2004 年 IBCR 再次调整为生物多样性保护研究所（IBC），最后在 2013 年更名为埃塞俄比亚生物多样性研究所（EBI）。2021 年根据政府第 1263 号公告^[14]EBI 隶属于农业部。自 2005 年开始，IBC 成为 CBD 的牵头协调机构。

林业发展局（EFD）^[18]是埃塞俄比亚林业发展的负责机构，2021 年根据政府第 1263 号公告^[14]设立，由埃塞俄比亚环境与森林研究所（EEFRI）与之前环境、森林和气候变化委员会的林业部门合并而成，隶属于农业部。埃塞俄比亚有组织的林业研究始于 1975 年和 1979 年分别在林业和野生生物保护发展局（FaWCDA）下成立的林业研究中心（FRC）和木材利用研究中心（WUARC）。1992 年这 2 个中心并入当时的自然资源开发与环境保护部，1995 年又重新划归农业部。FaWCDA 当时主要负责国家森林优先区的建立与管理^[4]。随着埃塞俄比亚重组国家农业研究系统，1997 年成立了埃塞俄比亚农业研究组织（EARO）。因此，FRC 和 WUARC 被划归 EARO，分别成为一个研究中心和 EARO 的一个研究部门（隶属于埃塞俄比亚农业研究所）。此后，埃塞俄比亚政府认为有必要适当关注环境保护和森林开发、保护和利用活动，在机构层面将林业研究与环境保护研究联系起来，以实现政府的目标，因此成立了环境、森林和气候变化部（MEFCC）。EEFRI 于 2014 年成立，旨在通过基于综合研究的信息和技术支持 MEFCC 以促进完成使命和目标。

2.3 其他相关机构

在政府机关内部，还有部分机构与自然保护事业有关。例如，农业部下的埃塞俄比亚农业研究所（EIAR）负责协调联邦研究中心和各州政府管理的州级农业研究所的农业研究工作，开展农业生物多样性相关研究，并就有关政策制定向政府提供建议。联邦警察与地方警察与 EWCA 为合作关系，合作程度因地区而异，主要负责应对保护区的冲突情况，同时参与逮捕偷猎者和没收非法野生动物产品。在边境保护区，埃塞俄比亚军队有时也在边境巡逻的同时帮助 EWCA 对保护区进行巡护，从而提高政府工作的效率。此外，还有涉及渔业、矿产资源开发等内容的机构。

在科研方面，埃塞俄比亚的许多大学和学术组织都参与到自然保护事业中。例如，哈瓦萨大学的 Wondo Genet 林业与自然资源学院（WGCF-NR）在林业和自然资源领域培养了众多人才并开展大量研究^[4]；亚的斯亚贝巴大学非洲之角地区环境中心和网络（HoA-REC&N-AAU）作为特殊区域组织，一直致力于联合学术界和从业人员促进环境保护和自然资源管理，同时倡导和推动整个非洲之角的可持续发展和环境治理^[19]。

在社会组织方面，本土的有埃塞俄比亚历史最悠久、最著名的非营利组织埃塞俄比亚野生动物和自然历史学会（EWNHS），侧重于湿地保护的埃塞俄比亚湿地和自然资源协会（EWNRA），以及代表埃塞俄比亚旅游业对旅游经营者进行合法注册的埃塞俄比亚旅游经营者协会（ETOA）等。在埃塞俄比亚开展自然保护活动的国际非政府组织有德国自然和生物多样性保护联盟（NABU）、与 EWCA 及当地大学合作开展埃塞俄比亚狼保护计划（EWCP）的牛津大学野生动物保护研究组（WildCRU），以及与 EWCA 管理的国家公园开展项目合作的法兰克福动物学会（FZS）等。

3 自然保护地建设管理现状：挑战和机遇并存

3.1 面临的挑战

3.1.1 管理权力分散，治理主体多元

埃塞俄比亚自然保护地管理权力较为分散，根据保护地类型和级别的不同，分布在联邦政府或州

政府,甚至私营部门以及地方社区。联邦政府层面的机构设置逻辑有二:一是与保护地的重要属性相关,例如根据保护地具有的生物多样性以及丰富的农业和林业资源、旅游资源等属性成立的各职能机构分布在农业、旅游业以及规划发展等部门。二是与该国加入的国际公约和多边协定相关,例如为对接协调国际公约及国际组织而成立或调整的特定机构。而在地方政府层面,各州相对自由。EWCA 的成立虽然表明联邦政府试图集中保护地管理权力,但在实际管理过程中往往力不从心,面临人手不足、资金短缺、部门间协调困难等问题。此外由于经济快速增长和国内矛盾复杂,埃塞俄比亚政府频繁调整行政机构,政策延续性不佳和行政能力不足的问题逐渐显现,例如林业部门一边感受到森林覆盖率下降的威胁,一边在缺乏科学规划、经营管理不善和难以遏制违规砍伐中挣扎^[20]。政府有限的注意力使得自然保护地治理主体逐渐多元化,除了联邦政府和州政府的相关机构外,私营部门、地方社区、社会组织以及科研机构等主体也参与进来。对于政府而言,虽然能减轻治理压力并降低行政成本,但在协调好各主体间关系、提高合作效率等方面的要求变得更高。

3.1.2 发展与保护间的矛盾尖锐

农业是埃塞俄比亚的经济支柱,约占 GDP 的 1/3,农牧民占总人口 80%以上^[1]。由于一半以上的国土面积适合放牧,且这些土地的分布恰好与乡村落后地区、自然保护地区域重叠,社区生计与自然保护的矛盾凸显。社区生产生活对保护地造成的影响主要表现在以下方面:一是烧荒备耕失火引发森林火灾,烧死小型野生动物。二是捡拾薪柴和放牧使得有机物难以积累。特别是牛群不仅吃掉了大量草本植物,还通过踩踏破坏林下生态、严重降低水土稳定。三是人类和牲畜的活动以及违法狩猎惊扰到野生动物,使其主动缩减活动范围,食物来源变少,生存繁殖困难。四是在森林中草类逐渐取代木本植物造成景观恶化。有研究收集并分析了埃塞俄比亚部分国家公园的数据,清楚地表明了放牧与国家公园保护之间的紧张关系:放牧与国家公园保护矛盾尖锐,牲畜的增加使得大型野生动物明显减少,在过度放牧的地区情况尤为严重^[21]。与此同时,由于保护地的管控与牧场的限制,牧民连续放牧、忽视牧场管理,逐渐突破牧场自身承受力,恶化了牧场状况^[22]。这些影响带来的后果就是自然保护地生态保护价值和旅游发展价值消失,社区生计困难,继而形成恶性循环。

3.1.3 气候变化与物种入侵风险

气候变化可能加剧埃塞俄比亚生态系统的脆弱性,威胁自然保护地内的生物多样性;导致温度升高、干旱频发、降雨变化,进而影响植被生长、水资源可用性和野生动物栖息地;迫使物种迁移到更适应的地区,或丧失赖以生存栖息地;减弱自然保护地生态系统服务功能,如水资源调节、土壤保持和生物固碳,进而影响人类的生计和健康;使自然保护地的管理变得更加复杂和困难。此外农业生产受到气候变化的影响,可能会造成减产,增加社区贫困与饥饿发生,间接地加剧对保护地的侵占。因此,需要更加积极地应对气候变化,加强自然保护地的管理和保护,以确保生物多样性和生态系统的健康和稳定。物种入侵是一个全球性问题,入侵物种有时与气候变化相关,有时则是作为农林业物种有意引入。外来物种会争夺资源和栖息地,改变自然环境,导致本地物种在竞争中被排斥,造成严重的经济和生态后果。在大多数埃塞俄比亚国家公园中都出现入侵物种对本地物种造成明显负面影响的情况^[23]。

3.2 潜在的机遇

3.2.1 旅游业发展

埃塞俄比亚气候宜人,旅游资源丰富,号称有“13个月阳光”的国家,旅游业发展潜力巨大^[1]。1995—2020年旅游业对埃塞俄比亚经济的贡献为每年平均 31.9 亿美元,占其全年 GDP 的 7.98%,并以每年 10.47% 的速度增长^[24]。因此发展生态旅游是实现该国自然保护地生态价值向经济价值转换的一个重要机遇。通过引导扶持生态旅游产业发展,能够带动当地配套产业发展,提高社区居民收入,促进传统农牧业生产方式转变,实现社区发展与减贫目标,同时将旅游产业收益投入基础设施建设又能增强生态旅游发展的可持续性和社区发展韧性。埃塞俄比亚与非洲同类型旅游目的地国家拥有相似的野生动物资源,不同之处在其悠久的历史、众多的民族、丰富的文化以及传统的生活生产方式造就了保护地周边星罗棋布、独具特色的原住民社区,它们也是自然保护地的重要组成部分。而丰富的人

文与自然景观、历史遗迹和特色土著社区则是其旅游业的独特竞争力。因此需要重视将生态旅游与人文历史旅游资源有机结合,开发综合旅游产品。另外自然保护地的旅游资源开发也可以适当拓展。例如具有独特的生态系统和地质地貌的区域都可以考虑纳入自然保护地网络,这也是保障生物多样性要素、遵守《生物多样性公约》的要求。

3.2.2 社会经济发展与城镇化

作为非洲发展速度最快的国家之一,埃塞俄比亚越来越多的人不再从事农牧业,而是投身于第二三产业,人口从乡村加速流入城市;正规教育的推广也使得越来越多的乡村人口改变其发展理念,减少对农牧业生活方式的代际传承,转入临近城市或大中城市寻求发展机会^[25]。一直以来,由于保护区有相对较好的放牧条件,吸引了大量周边地区居民向保护地社区聚集,资源竞争日益激烈;同时政府迫于无奈通过缩小保护区面积来缓解土地占用和消耗。如今在有更好发展机会和更高收入工作的情形下,人口的外流在一定程度上能够缓解保护地社区发展与保护间的矛盾。当然,这在国家保持高速增长、不断推动产业转型和优化的前提下才能发生。因此,要把握当前发展机遇,重视引导保护地社区以旅游业促进产业结构调整优化,加强有关部门和当地社区的合作。首先要从控制放牧活动入手,再引导社区对自然资源进行可持续管理,最后创新旅游产业分配机制和生态补偿机制,给予居民可替代生计来源和合理补偿。对于条件恶劣、与世隔绝的自然区域,应尽可能引导原住民搬迁从而为生物多样性保护创造新的机会。不过,也要注意保护地社区原住民的流失可能会消解土著文化和破坏土著制度,致使当地旅游业丧失独特的社会文化景观,减弱旅游产品吸引力。

3.2.3 国际与区域交流合作

埃塞俄比亚是东非地区乃至整个非洲最重要的国家之一,是非洲联盟、政府间发展组织、东部和南部非洲共同市场等组织的成员。首都亚的斯亚贝巴被誉为“非洲政治首都”,是非洲联盟和联合国非洲经济委员会总部所在地,众多国际组织在此设立办事处^[4]。埃塞俄比亚除了继续积极对接国际政策和履行相关国际公约的承诺外,可以广泛寻求与世界自然基金会、国际自然保护联盟等国际组织的合作,争取政策、资金和技术支持。同时可以积极吸引国际投资者、非政府组织和跨国组织进入其国内开展生物多样性保护、生态旅游开发和社区发展项目等。在区域性合作方面,可发挥区域中心的平台优势,发起倡议并组织区域国家携手应对跨国生物多样性保护的挑战,共同开展科学研究和联合保护项目。另外,要积极开展交流与培训活动,例如组织国际研讨会、交流访问和培训活动,特别是邀请有关专家和组织来埃塞俄比亚交流经验、提供培训,派遣本国专家到国外学习。

4 启示

4.1 积极探索新型保护地治理机制

埃塞俄比亚在自然保护地治理实践中形成了政府、市场和社会主体结合的多元治理结构,其中非政府主体的表现可圈可点。例如奥罗米亚森林和野生动物企业(OFWE)是负责管理和可持续经营奥罗米亚州的天然林、人工林和野生动物保护区的公共企业,主要业务为森林和野生动植物开发利用、林业发展和股权投资,同时以通过生物多样性保护、流域保护和可持续利用林产品促进经济发展等为目标^[26]。奥罗米亚州的3个国家公园即由该公司负责管理。又如将社区原住民的传统经验知识应用于野生动物保护,其作用不输于科研机构的学术研究支持。多元治理结构的优点集中在3个方面:一是能够减轻政府主体的管理压力,降低治理成本;二是能够通过合作充分发挥自身的优势,提高管理效率和保护效果;三是能促进民主决策和各主体间的互相监督。我国《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》也提出了“政府主导,公众参与”的基本原则,呼吁探索公益治理、社区治理、共同治理等保护方式。探索新型治理机制需要引入多元化的治理主体,包括政府部门、企业、非政府组织、科研机构 and 社区等,形成合力。各方共同参与自然保护地的规划、管理和监督,实现治理的全方位、多层次、立体化。而这不仅要提高非政府主体参与的积极性,更要引导其突破在传统治理结构仅为政府主体“协助者”的角色,真正分担政府主体的管理压力。

4.2 建立健全特许经营制度

埃塞俄比亚很早就开始在自然保护区开展特许经营,首次在国家公园内授予私营特许经营权是 EWCA 在 2012 年批准的为期 45 年的巴莱山旅馆项目^[27]。该项目获得了非洲野生动物资本的公益性投资。巴莱山旅馆位于埃塞俄比亚中南部巴莱山国家公园深处,开创了国家公园内旅游业发展的新模式。旅馆以可持续的方式满足能源消耗和自然资源使用需求,整个经营过程实现了零排污和碳中和,不会对国家公园造成任何破坏。旅馆不仅为雇员和社区创造了收入,而且增加了国家公园营收。根据特许权协议的规定,旅馆向 EWCA 支付收入的 3%,为 EWCA 有效管理国家公园提供了急需的资源。该项目已入选世界银行“通过旅游特许权促进可持续发展”的成功案例。特许经营不仅能够弥补保护地管理机构财政经费的不足、提高其保护管理水平,还能有效改善保护地经营状况,带动地方经济发展。我国在《关于建立以国家公园为主体的自然保护区体系的指导意见》中提出了建立健全特许经营制度等,新成立的国家公园也开展了一些特许经营的探索,但当前自然保护区的制度建设中有关特许经营的设计仍然不足,还需要进一步的立法完善。从埃塞俄比亚的案例中可以发现,除了坚持生态保护第一、社区受益优先和严格的监督外,还要重视特许经营项目前期的资金投入。可以创新公益性的投融资机制,扶持保护地特许经营企业的发展,并激励原住民参与特许经营活动。

4.3 重视社区共管机制建设

建立社区共管机制能够有效协调保护地与周边社区的关系,在缓和二者矛盾的同时实现自然资源有效管理和可持续性利用。我国自上世纪 90 年代引入社区共管概念以来,经历了长时间的实践,但当前仍处于探索阶段。埃塞俄比亚在社区共管建设上有许多成功经验,特别是基于社区开展的生态旅游项目为保护地原住民创造了就业岗位并增加了替代性收入,对社区减贫和经济发展作出了重要贡献。提高社区及居民的参与能力是保证共管效果的重要条件之一。埃塞俄比亚乡村在政府治理、村民自治和宗教文化的共同作用下,内生出了独特的乡村治理机制,部分乡村在一定程度上实现了村民的高度自治^[28]。这是埃塞俄比亚在生态旅游项目建设上获得成功的一个重要原因。我国在社区共管实践过程中一直存在社区居民参与积极性不高、参与能力不足的情况。当前我国正全面推进乡村振兴,社区共管可以与乡村振兴有机结合。通过共管项目,一方面可促进乡村产业转型,带动创业就业,增加保护地居民收入;另一方面能够培养社区居民自然保护意识,提高社区居民参与社区事务的能力和积极性,增强社区的凝聚力和居民责任感,对完善保护地社区治理意义重大。

参 考 文 献

- [1] 中华人民共和国商务部. 对外投资合作国别(地区)指南: 埃塞俄比亚(2022年版)[EB/OL]. [2023-11-06]. <https://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/aisaiebiya.pdf>.
- [2] FASHING J P, NGUYEN N, DEMISSEW S, et al. Ecology, evolution, and conservation of Ethiopia's biodiversity[J]. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 2022, 119(50). DOI:10.1073/pnas.2206635119.
- [3] ADMASU S, SCHOLTE P, BERHANU L. The state of protected areas and conservation of Ethiopia's iconic large mammals: implications for the Post-2020 Global Biodiversity Framework[J]. Journal of International Wildlife Law & Policy, 2023, 26(3):222-237.
- [4] AYANA N A, ARTS B, WIERSUM F K. Historical development of forest policy in Ethiopia: trends of institutionalization and deinstitutionalization[J]. Land Use Policy, 2013, 32:186-196.
- [5] UNEP-WCMC. Protected area profile for Ethiopia from the World Database on Protected Areas[EB/OL]. [2023-11-06]. <https://www.protectedplanet.net/en/country/ETH>.
- [6] UNESCO. 世界遗产名录: 埃塞俄比亚[EB/OL]. [2023-11-06]. <https://whc.unesco.org/zh/list/?iso=et&search=&>.
- [7] National Conservation Strategy Secretariat. National conservation strategy[M]. Addis Ababa: Ministry of Natural Resources Development and Environment Protection, 1994.
- [8] Law Ethiopia. A proclamation to pronounce the coming into effect of the Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia: proclamation No.1/1995[EB/OL]. [2023-11-06]. https://www.lawethiopia.com/images/federal_proclamation/proclamations_by_number/Proclamation%20No.%201%20Constitution%20of%20the%20Federal%20Democratic%20Republic%20of%20Ethiopia.pdf.
- [9] EPA. Environmental policy[M]. Addis Ababa: Environmental Protection Authority, 1997.
- [10] VIBHUTE K. Environmental policy and law of Ethiopia: a policy perspective[J]. Journal of Ethiopian Law, 2008, 22(1):75-101.
- [11] EBI. Ethiopia's national biodiversity strategy and action plan 2015-2020[M]. Addis Ababa: Ethiopian Biodiversity Institute, 2015.
- [12] Law Ethiopia. A proclamation to provide for the development conservation and utilization of wildlife: proclamation No.541/2007[EB/OL]. [2023-11-06]. https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/proclamation-no-541-2007_html/Proclamation_No_541-2007.pdf.
- [13] Law Ethiopia. A proclamation to provide for the establishment of the Ethiopian Wildlife Development and Conservation Authority: proclamation No.575/2008[EB/OL]. [2023-11-06]. https://www.lawethiopia.com/images/federal_proclamation/proclamations_by_number/575.pdf.
- [14] Law Ethiopia. A proclamation to provide for the definition of the powers and duties of the executive organs of the Federal Democratic

- Republic of Ethiopia: proclamation No.1263/2021[EB/OL].[2023-11-10].https://lawethiopia.com/images/federal_proclamation/proclamations_by_number/Definition%20of%20Powers%20and%20Duties%20of%20the%20Executive%20Organs%20Proclamation.pdf.
- [15] Ethiopian Wildlife Conservation Authority.EWCA[EB/OL].[2023-11-10].<https://ewca.gov.et/about>.
- [16] EPA.Background & history of EPA[EB/OL].[2023-11-10].<https://www.epa.gov.et/about-us/background-history.html>.
- [17] EBI.About us[EB/OL].[2023-11-10].<https://ebi.gov.et/>.
- [18] Ethiopian Forestry Development.About us[EB/OL].[2023-11-10].<https://www.efd.gov.et/about/>.
- [19] HoAREC&N.About us[EB/OL].[2024-04-01].<https://hoarec.org/about-us/about-hoarecn/>.
- [20] 邹大林, 张谱, 陈绍志, 等. 埃塞俄比亚林业发展现状[J]. 世界林业研究, 2014, 27 (2) : 83-88.
- [21] DATIKO D,BEKELE A.Population status and human impact on the endangered Swayne's hartebeest (*Alcelaphus buselaphus swaynei*) in Nechisar Plains, Nechisar National Park, Ethiopia[J].African Journal of Ecology,2011,49(3):311-319.
- [22] MATHEWOS M,SISAY A,BERHANU Y.Grazing intensity effects on rangeland condition and tree diversity in Afar, northeastern Ethiopia[J].Heliyon,2023,9(11).DOI:10.1016/j.heliyon.2023.e22133.
- [23] ABEBE F B,BEKELE S E.Challenges to national park conservation and management in Ethiopia[J].Journal of Agricultural Science,2018,10(5).DOI:10.5539/jas.v10n5p52.
- [24] REDA R A.Tourism and economic growth in Ethiopia and Kenya-a comparative analysis[J].International Journal of Public Administration and Management Research,2021,7(2):50-67.
- [25] 卢宇飞, 赵胜波, 杨庆礼, 等. 埃塞俄比亚城镇体系时空演变特征及其影响因素研究[J/OL]. 国际城市规划. (2024-03-15) [2024-04-01]. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2023.182>.
- [26] Oromia Forest & Wildlife Enterprise.Oromiaforest[EB/OL].[2023-11-10].<https://oromiaforest.et/>.
- [27] World Bank.Stimulating sustainable development through tourism concessions[EB/OL].[2023-11-10].<https://documents1.worldbank.org/curated/en/643981564580916089/pdf/Stimulating-Sustainable-Development-Through-Tourism-Concessions-Case-Studies-on-How-Tourism-Can-Benefit-the-Environment-and-Communities-Living-in-and-Around-Protected-Areas.pdf>.
- [28] 高贵现. 埃塞俄比亚乡村治理机制探析及启示[J]. 世界农业, 2017 (9) : 211-215.