

VII/14 生物多样性和旅游业

缔约方大会

1. 通过本决定附件所载关于生物多样性和旅游业开发的准则；
2. 意识到可持续旅游业可为生物多样性保护工作带来很大益处，并注意到这些准则是自愿的，为地方、行政大区、全国政府、土著和地方社区和其他利益相关者提供各种机会，以便采用在生态、经济和社会方面均可可持续的方式对旅游业活动进行管理；
3. 认识到上述国际准则的适用范围和对象广泛，请执行秘书进行以下工作，以便使准则更加清晰，帮助缔约方详细了解准则和加以执行，并查明具体利益相关者和针对其进行工作：
 - (a) 编制用户手册及核对清单，并根据取得的经验、包括土著和地方社区所提意见，制定和提供一套改进后的简化和便于运用的自愿性准则；
 - (b) 编制词汇表及《准则》所使用词汇的定义；
 - (c) 提倡使用信息交换中心机制来收集和传播以下方面的信息：
 - (一) 关于准则执行情况的具体个案研究报告，其中应更加明确地说明具体分析性管理工具的运用和适用情况；和
 - (二) 关于使体现传统生活方式的土著社区和地方社区参与可持续旅游业和生态旅游活动和项目的最佳做法、经验教训和个案研究报告。
4. 意识到准则应根据《公约》的条款认识到并尊重土著和地方社区的权利；
5. 回顾《公约》第 8(j)条和相关条款，并强调生物多样性和旅游业开发准则应符合关于对拟议在圣地以及土著社区和地方社区占居或使用的土地和水源举办的开发项目进行文化、环境和社会影响评估的阿格维古自愿准则；
6. 请缔约方、各国政府和有关组织执行试验项目，并进行可持续发展问题世界首脑会议所述公营和私营部门之间的合作，以检验《准则》的适用性，了解《准则》的实际影响，并就《准则》的效力提供反馈(例如通过信息交换中心机制)；
7. 鼓励各缔约方、各国政府和有关组织根据有关指标建立监测和报告系统，以便评估准则的适用性和执行情况。
8. 请各缔约方、各国政府和有关组织向土著社区和地方社区提供能力建设和财政资源，以支持其积极参加旅游业的决策、开发的规划、产品开发和管理的

所有阶段工作，并请非政府组织继续和更多地参与帮助有效地为开发可持续旅游业制订政策；

9. 考虑到生物多样性公约、联合国环境规划署和联合国教育、科学和文化组织间的合作，请世界旅游组织、联合国贸易和发展会议、联合国开发计划署、世界银行、世界贸易组织、各区域开发银行和其他有关国际组织：

(a) 在其活动中顾及这些准则；

(b) 为执行准则提供技术和财政援助，并如 2001 年 6 月在圣多明各举行的旅游业与生物多样性研讨会的报告中同样建议的那样，在编制、审批和资助可能对生物多样性产生影响的旅游开发项目时充分考虑准则。为此目的，缔约方大会请执行秘书将所核准的准则转发给各融资机构、区域开发银行和开发商；

10. 请所有国家政府同包括旅游业经营人员和旅游业界所有成员在内的有关利益相关者协商，在适当层次采纳这些准则以制订或审查其开发旅游业的国家战略和计划、国家生物多样性战略和行动计划、以及其他有关的行业战略；

11. 呼吁进一步努力增进关于准则的认识和培训，并加强旅游行业和其他利益相关者对《准则》的运用。

12. 请执行秘书向缔约方大会第八届会议提交执行和改进准则方面、包括有关手段的制定取得的进展的报告。

附件

生物多样性与旅游业开发准则

在脆弱的陆地、海洋和沿海生态系统以及对生物多样性及保护区具有重大意义的生境、包括在脆弱的滨河和山地生态系统可持续开发旅游业所涉活动国际准则

A. 范围

1. 本套准则是自愿的，为地方、行政大区 and 全国政府、土著和地方社区和其他利益相关者提供了一系列机会，以供通过在生态、经济和社会方面可持续的方式来管理旅游业活动。可以灵活运用准则以适应不同的情况和国内的体制和法律背景。

2. 《准则》有助于《生物多样性公约》各缔约国、各级公共当局和利益相关者将公约规定用于可持续发展以及旅游政策、战略、项目和管理。这些准则将为国家或地方政府负责旅游和(或)生物多样性的政策制订者、决策者和管理者以及私

营部门、土著和地方社区、⁵⁴ 非政府组织或其他组织提供与旅游业和生物多样性方面的主要利益相关者共同开展工作的技术指南。

3. 《准则》包括所有旅游业形式和活动。这些互动应符合生物多样性保护和可持续利用的原则。这些活动包括但并不仅限于：常规的大众旅游、生态旅游、自然和文化旅游、遗产地和传统旅游、远航旅游、休闲和体育旅游。尽管《准则》侧重脆弱的生态系统和生境，但也适用于旅游业，能够对所有地理区域和旅游目的地的生物多样性产生影响。生物多样性和旅游业开发准则也能够在把可持续利用和平等战略纳入保护区内外方面发挥重要的作用。此外，本套准则承认来源国与接待国之间开展合作的必要性，因此，应平衡地方的利益与国家、区域和国际政策。

B. 决策、发展规划和管理过程

4. 在编写《准则》的过程中应考虑如下要素：

- (a) 旅游业和生物多样性管理框架；
- (b) 与这种管理框架相关的通知程序；
- (c) 关于旅游业和生物多样性的公共教育、能力建设和宣传工作。

5. 需要通过一个各利益相关者多方参与的过程进行决策、制定发展规划和从事管理工作。各国政府通常在全国范围内协调这一过程。还应由基层地方政府在地方一级开展这一工作，并应保证土著和地方社区在整个管理和决策过程中的有力参与。此外，应鼓励那些负责旅游业开发和旅游业活动的部门征求所有利益相关者，尤其是那些受到或可能受到这种开发和活动影响的利益相关者的意见并使其参与进来。这一方法既适用于新的旅游业开发，又适用于现有旅游业活动的管理。

体制

6. 如果目前尚无跨部门和跨组织的机构和程序，就应建立起这种机构和程序，以保证负责生物多样性和旅游业管理工作和负责国家全面经济发展的政府部门和机构各决策层之间协调一致，并指导政策的制订和实施工作。

⁵⁴

就本套准则而言“土著和地方社区”系指“其传统生活方式对保护和可持续利用生物多样性至关重要的土著和地方社区”。

7. 有必要在全国、省和地方各级提高那些负责旅游业和自然保护工作的人以及受旅游业和自然保护影响的人的认识，并促使他们彼此交流知识。此外，还应在国家生物多样性战略和行动计划中考虑到旅游业问题，同样，旅游业计划也应充分考虑到生物多样性问题。现有的文件、战略和计划应当一致或为此酌情进行订正和修改。

8. 应当制定一个协商程序，以保证同利益相关者进行持续而有效的对话和信息交流，解决旅游业与生物多样性之间可能发生的冲突并达成协商一致意见。为了协助进行这项工作，可以建立一个由利益相关者多方参与的机构，其中包括政府部门、旅游业、非政府组织、土著和地方社区以及其他利益相关者，以确保与其保持接触和使其充分参与整个过程，并鼓励建立合作伙伴关系。

9. 应当作出体制上的安排，以便利利益相关者全面参与本套准则所述管理过程。

10. 主管部门和保护区的管理者在旅游业和生物多样性的管理方面可以发挥特殊作用。为此，政府有必要向管理者提供支持和资源并对其进行培训，以使他们能够有效履行相关职责。此外，有必要建立和审查各种机制和供资政策，以保证获得充足的资金来维护生物多样性并促进可持续的旅游业。各国际机构和发展机构应酌情参与这项工作。

11. 为了实现可持续性，在任何旅游目的地发展旅游业都需要对决策、发展规划和管理进行协调。决策、发展规划和管理过程包括以下几个步骤：

- (a) 基准资料和审查；
- (b) 设想和目标；
- (c) 目的；
- (d) 审查立法和控制措施；
- (e) 影响评价；
- (f) 影响的管理和减轻；
- (g) 决策；
- (h) 执行；
- (i) 监测和报告；
- (j) 因地制宜的管理。

1. 基准资料

12. 必须提供基准资料，以便在各项问题都能作出明智的决定。需要收集最起码的基准资料，以进行影响评价和作出决策。建议采用生态系统方式来收集这些资料。

13. 在旅游业与生物多样性方面，基准资料应酌情包括以下方面的信息：

(a) 全国和地方一级目前的经济、社会和发展状况，包括目前的和计划中的旅游业开发项目和活动，及其产生的全面积极影响和消极影响，以及其他部门的发展和活动；

(b) 国家、区域和国际范围内的旅游业内部结构和趋势、旅游业政策以及旅游市场，必要时包括市场调查资料；

(c) 环境和生物多样性资源和过程，包括关于任何特别重要的特点和地点以及保护区的资料，并应指明哪些资源因特别脆弱而不适于开发，以及目前对资源受到威胁的情况所作的分析表明了哪些资源已受到威胁；

(d) 文化上敏感的地区；

(e) 旅游业给土著和地方社区带来的惠益和引起的代价；

(f) 过去环境受到损害方面的资料；

(g) 国家生物多样性战略、行动计划和报告以及对旅游业开发和生物多样性至关重要的其他部门计划和政策；

(h) 国家、省和地方一级的可持续发展计划。

14. 基准资料应考虑所有的知识来源。需要审查现有基准资料的充分程度，在必要的情况下，可进一步进行研究和收集资料，以弥补可以查明的不足。

15. 所有利益相关者，包括土著和地方社区，都可以为这个过程提供相关资料。为此，需要进行能力建设和培训，以协助各利益相关者编制、获取、分析和解释基准资料。

16. 需要有胜任的小组，利用一系列专门知识，包括利用有关旅游业和生物多样性问题的专门知识以及传统知识和创新制度，来校正和综合所提供的资料。

17. 为了使所有相关的资料及其可信性和可靠性都得到考虑，应当让所有利益相关者都参与审查现有经过校正的基准资料以及对这种资料进行综合的工作。

18. 基准资料应包括地图、地理信息系统和其他直观工具，还应包括已标明的分区示意图。

19. 基准资料的收集和审查工作应当充分利用《生物多样性公约》信息交换所机制以及有关的网络，例如世界生物圈保护区网络、世界文化遗产保护地网络和拉姆萨尔公约保护地网络。

20. 通知程序规定当提出在具体地区开发旅游业和进行旅游业活动的提案时，需要提供有关该具体地区的资料，并且按生态系统方式汇编这些资料。为便于进行影响评估和作出决策，所需要的基本资料应包括：

(a) 具体地区的资料：

(一) 各种可能适用于具体地区的法规和计划，包括在资料中概述：

- a. 地方、省和全国一级的现行法律；
- b. 现有的用途和习俗以及传统；
- c. 有关的区域和国际公约或协定及其现况、以及国与国之间的协定或谅解备忘录；

(二) 指明参与拟议项目或可能受其影响的各利益相关者，包括政府、非政府和私营部门的利益相关者(尤其是旅游业部门的利益相关者)以及地方社区，同时详细说明在拟议项目的制定、规划、施工和运作期间将如何使这些利益相关者进行参与和/或征求其意见；

(b) 生态方面的资料：

- (一) 关于保护区和生物多样性重要地区的详细介绍；
- (二) 关于生态系统、生境和物种的详细说明；
- (三) 关于生境和物种丧失情况的数量和质量信息(主要原因、趋势)；
- (四) 编制物种索引；
- (五) 查明所存在的威胁；
- (六) 现有区域、生态区域和生态区域内的现有旅游区；
- (七) 生态敏感地区以及现在或将来很有可能发生生态灾难的地区。

(c) 发展方面的资料：

- (一) 拟议项目概要：为何提出拟议项目，由谁提出此类项目；估计的产出和可能的影响(包括对周围地区的影响和跨境影响)；这些方面的数量信息和质量信息；
- (二) 关于发展阶段的说明以及可能参与各阶段发展的各种机构和利益相关者。

(三) 关于当前土地用途、基础设施、旅游设施和服务及其与拟议的活动之间相互关系的说明。

2. 设想和目标

设想

21. 为有效管理旅游业和生物多样性，并使这种管理切实有助于创收和减贫以及减轻对生物多样性的威胁，必须根据《生物多样性公约》和其他有关公约，如《世界遗产公约》的主要目标和宗旨提出一个可持续开发旅游业的全面设想。地区一级的设想应反映地区的重点和现实，同时还应酌情考虑国家和地区的旅游业开发战略、社会-经济发展与土地使用政策和计划以及基准资料和审查情况。这种设想应基于一种由利益相关者多方参与的，而且允许受到或可能受到旅游业开发影响的土著和地方社区参加的进程。

目标

22. 确定主要目标是为了使旅游业对生物多样性、生态系统及社会经济发展产生最积极的影响，并使生物多样性也能对旅游业产生最积极的影响，同时尽量减少旅游业给社会和环境造成的负面影响，这些目标除其他外，可以包括以下方面：

- (a) 维护生态系统的结构和功能；
- (b) 使可持续的旅游业同生物多样性的保护和可持续利用相辅相成；
- (c) 公平合理地分享旅游业活动所带来的惠益，并强调所涉土著和地方社区的特殊需要；
- (d) 与同一地区内的其他计划、开发项目或活动相结合以及同其建立相互关系；
- (e) 宣传和能力建设；
- (f) 通过在土著和地方社区产生足够的收入和就业来切实减少对生物多样性的威胁，以便减少贫穷；
- (g) 保护本地生计、资源以及获取这些资源的机会；
- (h) 使经济活动超出旅游业的范围，实现多样化，以减少对旅游业的依赖；
- (i) 预防任何对生物多样性、生态系统和自然资源造成的持久损害以及社会和文化损害，并弥补过去造成的损害；

- (j) 支持使土著和地方社区的代表有效地参加和参与传统上为土著和地方社区占居的土地和水源的旅游业活动的开发、营运和监测的所有方面工作；
- (k) 为旅游业的开发和旅游业活动划定地区和对其实行控制，包括颁发许可证、确定旅游业的全面目标和限制其规模，以为用户群体开展一系列符合总体设想和目标的活动；
- (l) 通过参与决策工作提高能力；
- (m) 使土著和地方社区能够利用为旅游者设置的基础设施、交通工具、通讯和保健服务；
- (n) 加强土著和地方社区的安全；
- (o) 增进社会自豪感；
- (p) 控制旅游业开发和活动，包括颁发许可证和明确指出规模限制和旅游业开发的类型。

23. 在同土著和地方社区分享旅游业产生的惠益和保护生物多样性方面，应该指出，这些惠益可能具有不同形式，包括创造就业、扶植地方企业、参加旅游企业和项目、开展宣传教育、创造直接投资机会、建立经济联系和提供生态服务。有必要建立/发展适当的机制以获取这些惠益。

24. 上述设想和目标将为可持续发展同生物多样性有关的旅游业的国家战略或总计划奠定基础。这类计划还应考虑到生物多样性战略和计划。此外，生物多样性战略和计划也应该顾及旅游业问题。

25. 政府通常在全国一级协调这一过程。也可以由基层地方政府在本地范围内以及由社区在本社区范围内进行这项工作。如果确定了地方和社区一级关于旅游业与生物多样性的设想和目标，政府在制订全国一级的设想和目标时可以将其考虑在内，例如通过在地方一级举行研讨会来这样做。

3. 目标

26. 上述目标的重点是为执行全面设想和目标的具体组成部分所采取的行动，可以包括明确的活动和实现这些活动的时间。具体目标应注重效绩(例如建立一系列路标帮助开发当地的导游服务)和过程(例如建立一个旅游业与生物多样性业务管理系统)。与设想和目标一样，重要的是在确定具体目标的过程中让所有利益相关者，特别是受到或可能受到旅游业开发影响的旅游业及土著和地方社区参与进来并同其协商。

27. 目标应当具体，并应包括在那些明确划定的区域中确定具体范围，并列出可以接受的和应当开发的活动和基础设施的类型。还应大致阐明适当的影响管理措施和预期的市场(同时需要按照通知程序的规定，更为详细地阐述关于在具体地点进行旅游业开发和旅游业活动的提案)。

28. 谨提议各国政府考虑：

(a) 采取措施，确保在国际一级命名的保护地，例如《拉姆萨尔公约》保护地、世界文化遗产保护地或生物圈保护地，在国家一级得到适当的法律承认和政府帮助；

(b) 根据生物圈保护地概念建立保护地，同时顾及可持续发展目标、为土著和地方社区提供创造收入和就业的机会，以及适当促进合理的产品开发；

(c) 采取措施来保证国家范围内的有关地区，例如国家公园、保护地和海洋保护地区，得到适当的法律承认，订有管理计划，并得到政府的必要支持。

(d) 加强保护区网络，并鼓励这些保护区作为以无损环境的做法管理可持续旅游业和生物多样性的关键地区发挥作用，同时考虑到所有各种保护区类别；

(e) 利用政治和经济政策手段与措施鼓励将旅游业总收入中的一部分用于支助生物多样性的保护和可持续利用，例如用于开展保护区的环保工作，举办教育和科研方案，或促进地方社区的发展；

(f) 鼓励各利益有关方和私营部门积极支持生物多样性的保护及其各组成部分的可持续利用。

29. 政府通常在全国一级协调这个过程。也可以由基层地方政府在本地范围内以及由社区在本社区范围内进行这项工作。如果确定了地方和社区一级的旅游业与生物多样性的目标，政府在制定全国性目标时可以将此目标考虑在内。

4. 立法措施和控制措施

30. 尊重现有的国家立法和适当的管理机制和工具，例如土地使用规划、保护区管理计划、环境评估和建筑规定以及可持续的旅游业标准，对于有效执行任何全面的设想、宗旨和目标都是必不可少的。在对立法和控制措施进行审查时，可以酌情考虑利用现有的法律和控制措施来执行关于旅游业与生物多样性的全面设想、宗旨和目标，同时还要考虑到这些法律和措施的效力和执行问题，并确定需要消除的任何不足之处，例如通过订正现有的或制订新的补充法律和控制措施来弥补这些不足。

31. 对法律和管制措施的审查主要可包括：评估有关规定在社区、特别是土著和地方社区从传统上为其占居的土地和水源内的旅游业开发或业务而言对资源的管理、获取和/或所有权方面的效用；解决经法律确定的土著和地方社区的权利；以及确保这些团体能够对这些地区的其他形式的开发和活动之外、也能就旅游业的开发和活动作出决定。

32. 所审议的立法和控制措施可以包括：

- (a) 切实执行现有的法律，包括促进所有利益相关者的参与；
- (b) 为旅游业的开发和活动制定审批和许可程序；
- (c) 控制旅游设施和基础设施的规划、选址、设计和施工；
- (d) 管理旅游业与生物多样性和生态系统之间的关系，包括与脆弱地区之间的关系；
- (e) 把环境评估，包括关于对生物多样性的积累影响和作用的评估，应用于所有拟议的旅游业开发项目，并利用这种评估来制订政策及衡量其影响；
- (f) 确定全国性的旅游业准则和/或标准，使其符合国家或区域的可持续发展总计划以及国家生物多样性战略和行动计划：
 - (一) 旅游点内及其周围地区的环境质量和土地使用标准；
 - (二) 制定决策程序，在旅游点不同地区预定宗旨和目标的框架内，在所允许变化的范围内，为新的和现有的旅游业开发制订环境和文化可持续性《准则》；
- (g) 对土地利用实行综合管理；
- (h) 保证把旅游业同农业发展、沿海地区管理、水资源等跨领域问题相互联系起来；
- (i) 建立一些机制，以顾及所有利益相关者权益的方式消除政策目标和/或法律之间的任何不一致；
- (j) 运用经济手段，包括分档的使用费、保证金和各种征税来管理旅游业与生物多样性；
- (k) 通过有关的经济机制来鼓励根据《生物多样性公约》和《21世纪议程》的规定可持续开发旅游业；
- (l) 支持私营部门根据以上准则自愿采取的积极举措，例如证书制度，并为私营旅游部门提供机会，使其能够通过直接捐款、实物服务以及其他根据以上准则自愿采取的举措，促进管理的倡议；

(m) 避免在按目标确定的那些区域以外从事旅游业开发或活动；

(n) 结合旅游点内生物资源和相关文化资源的收集和贸易活动监测、控制和提供信息。

33. 政府通常在全国一级协调这个过程。在审查立法和控制措施、评估其充分程度和效力、以及酌情提议制订新的法律和措施的过程中，必须使所有利益相关者进行参与，特别是那些受到或可能受到旅游业开发影响的土著和地方社区，并同其进行协商。

5. 影响评价

34. 在对生态系统中的可持续旅游业开发活动进行影响评估时，应该以“关于把与生物多样性有关的问题纳入环境影响评估立法和/或过程并纳入战略性环境评估的准则”为基础，该准则是《生物多样性公约》制定的，载于第 VI/7 A 号决定附件(第 1 至 24 段)，并应该以关于对拟议在圣地以及土著社区和地方社区占居或使用的土地和水源举办的开发项目进行文化、环境和社会影响评估的阿格维古自愿准则(载于第 VII/16 号决定 F 节)为基础。

35. 在国家一级，政府通常根据关于旅游业与生物多样性的总设想、目标和具体目标进行影响评价。此外，还可以由基层地方政府在本地范围内以及由土著和地方社区在本社区范围内进行这种评估。

36. 旅游业开发项目和活动的申办者应当评估其提案的潜在影响，并通过通知程序来提供这方面的资料。

37. 各国政府通常要评估旅游业开发项目和活动的申办者提交的影响评价报告是否充分。这种评估需要由胜任的小组进行，在评估期间应利用各种专门知识，包括旅游业和生物多样性管理方面的专门知识，并鼓励将受到这些提案影响的土著和地方社区参与进来。应为公众提供这些文件。

38. 如果提交的资料不够，或进行的影响评价不充分，则可能需要进一步进行影响评价。可以要求申办者进行这种研究，政府也可以决定自己进行这些研究，并可酌情要求申办者为此目的提供资金。其他利益相关者，包括生物多样性管理者和可能受某项拟议的开发项目影响的土著和地方社区，也可以提供他们就具体的旅游业开发项目和活动提案所编写的影响评价报告。也许有必要作出规定，切实使决策者考虑任何这类评估报告。

39. 有关的土著和地方社区应该参与影响评价，评估具体旅游业项目对其圣地或者由其传统上占居和使用的土地和水源产生的影响时，应当承认并考虑到他们的传统知识。

40. 应当有足够的时间考虑各种各样的情形和条件，以便保证所有利益相关者都能够利用影响评价所提供的资料，切实参与任何项目的决策过程。应该以易于获取和理解的形式，向所有利益相关者提供这些资料。

41. 旅游业对环境和生物多样性的影响可以包括：

(a) 为建设食宿设施、旅游设施和其他基础设施，包括公路网、机场和海港，使用土地和资源；

(b) 开采和使用建筑材料(例如使用海滩上的沙子、礁石石灰岩和木材)；

(c) 对生态系统和生境造成的损害和毁坏，包括砍伐森林、排干湿地以及密集型或不可持续地利用土地；

(d) 增加侵蚀风险；

(e) 干扰野生物种，打断正常行为并可能对死亡率和生育繁殖造成影响；

(f) 改变生境和生态系统；

(g) 增加火灾风险；

(h) 游客以不可持续的方式消费植物和动物(例如采集植物；或购买用野生生物，尤其是像珊瑚和龟壳这类濒危物种制作的纪念品；或在没有管理的情况下进行狩猎、射杀和捕鱼)；

(i) 增加了引进外来物种的风险；

(j) 旅游业对用水的需求量很大；

(k) 抽取地下水；

(l) 水质恶化(淡水、沿海水域)和污水污染；

(m) 水生境的富营养化；

(n) 引进病原体；

(o) 产生、处理和处置污水和废水；

(p) 化学废物、有毒物质和污染物；

(q) 固体废物(垃圾和废料)；

(r) 对土地、淡水和海水资源的污染；

(s) 航空、公路、铁路或航海旅行在地方、国家和全球范围内产生污染和温室气体；

(t) 噪音。

42. 与旅游业有关的社会经济和文化影响可包括：

(a) 人员的流入和社会状况的恶化(例如在当地出现的卖淫现象、滥用毒品等等)；

(b) 对儿童和青年的影响；

(c) 不易抵御游客流入人数的变化所造成的影响，因为游客人数的下降可能导致收入和就业机会的突然丧失；

(d) 对土著和地方社区和文化价值造成的影响；

(e) 对地方文化体系的健康和完善性造成的影响；

(f) 不同代人之间的冲突和性别关系的变化；

(g) 对传统做法和生活方式的侵蚀；

(h) 土著和地方社区失去利用自己的土地和资源以及圣地的机会，而这些土地、资源和场所对于维护传统知识系统和传统生活方式是必不可少的。

43. 旅游业的潜在惠益可能包括：

(a) 带来的收益有助于维护所涉地区的自然资源；

(b) 可为经济和社会发展作出贡献，例如：

(一) 为基础设施建设和服务发展提供资金；

(二) 提供就业机会；

(三) 为制订或保持可持续的做法提供资金；

(四) 为社区提供替代的和补充的方式来利用生物多样性获取收入；

(五) 创收；

(六) 促进教育和增强能力；

(七) 基础性产品可能会直接带动本地和本区域其他相关产品的发展；

(八) 在旅游目的地获得旅游体验和愉悦。

6. 管理和减轻不良影响

44. 影响管理有助于避免或尽量减少旅游业开发项目或活动可能给保护和可持续利用生物多样性造成的任何损害。开发旅游业或进行旅游活动的提案可包括影响管理提案，但这些提案不一定会被认为足以消除对生物多样性的潜在影响。因此，所有利益相关者，特别是对旅游业开发项目和活动实行全面管制的政府，需要考虑那些在任何具体情况下都可能是必要的各种影响管理方式。特别重要的一点是，各国政府应该意识到，旅游业可以通过支持在维护脆弱生态系统的良好状况方面有着直接商业利益的可持续旅游业活动，直接推动脆弱生态系统的保护。

45. 旅游业的规划和管理应当使用国际公认的规划方法学(例如游憩机会序列和可允许变化的限度)。根据这些方法和相关的背景资料，在脆弱的生态系统中应当限制并在必要时禁止旅游。

46. 影响管理主要可以包括以下方面的措施：确定旅游业开发和活动的地点，包括在不同的指定区域确立相应的活动；区分不同类型的旅游活动造成的影响；控制旅游目的地和关键地区之内和周围的游客流量；为尽量减少游客造成的影响而促使他们行为检点；无论在任何旅游地点，都把游客的人数和影响限制在可允许变化的限度内。

47. 为了对越境生态系统和移栖物种实行影响管理，需要进行区域性合作。

48. 有必要确定负责进行影响管理的人员，以及需要为影响管理提供的资源。

49. 旅游业开发项目和活动的影响管理可包括采纳并有效实施有关政策、无于损环境的做法以及所吸取的经验教训，主要有以下几项：

(a) 控制游客包括旅游团和游轮等的大量涌入，因为即使他们停留的时间很短，也会对旅游点造成严重影响；

(b) 减少旅游区以外的活动给毗邻生态系统或其他对旅游业具有重要意义的其他生态系统造成的影响(例如附近的农业活动或开采业造成的污染可能对旅游开发区产生影响)；

(c) 以负责任的方式利用自然资源(例如土地、土壤、能源、水)；

(d) 减少、尽量消除和防止污染及废物(例如固体垃圾和废液、大气排放、运输)；

(e) 提倡设计更具有生态效率的设施，采用较洁净的生产方式和无损于环境的技术，特别是根据国际协定的规定减少二氧化碳、其他温室气体及消耗臭氧层物质排放的技术；

(f) 保护植物、动物和生态系统；

(g) 防止由于建筑、园艺和旅游经营活动引入外来物种，例如，防止通过与旅游业有关的航运引入外来物种；

(h) 保护地形地貌以及文化和自然遗产；

(i) 吸收土著社区和地方社区参与并与其合作，尊重地方文化的完整性，避免对社会结构造成不良影响，包括采取措施来确保尊重圣地和这些圣地的习惯使用者，并防止对他们和其传统上占居和使用的土地和水源以及对这些社区赖以生存的资源造成不良影响；

(j) 利用当地的产品和技能，并在当地提供就业机会；

(k) 使游客行为更加检点，以便尽量减少其产生的不良影响，并通过教育、解释、推广和其他提高认识措施来扩大积极的影响；

(l) 使市场营销战略和营销宣传符合可持续旅游业的原则；

(m) 制订应急计划，以便处理可能在设施的建造和使用期间发生，并可能危及环境以及生物多样性的保护和可持续利用的事故、紧急情况或破产事件；

(n) 进行环境和文化可持续性检查，并审查现有的旅游活动和旅游开发以及在现有旅游活动和开发中采取的影响管理措施的效力；

(o) 采取措施减轻现有影响，同时提供适当经费协助实现这些措施，这类措施应当包括在旅游业已对环境、文化及社会经济产生不良影响的情况下制订和实施的补偿措施，同时还应考虑到补救和赔偿措施。

50. 各国政府通常要同生物多样性管理者、那些受拟议项目和活动影响的社区以及其他利益相关者进行合作，共同评估除了实施审议中的提案所列任何管理措施之外进行影响管理的必要性。所有利益相关者都应该了解这种影响管理的重要性。

51. 旅游业有助于促进广泛执行关于可持续旅游业和生物多样性的统一政策，在这些政策中提出明确的目标，并监测和定期公开报告进展情况。

7. 决策

52. 主要就以下事项作出审批与否的决定：

(a) 国家旅游业与生物多样性战略和计划；

(b) 在涉及生物多样性的具体地点开发旅游业和进行旅游业活动的提案，这些提案应该通过通知程序提交；

(c) 与旅游业开发项目和活动的预期影响有关的影响管理措施的充分程度。

(d) 进行监测和提出报告的数量和频率。

53. 这样的决定最终应由各国政府(或由政府指定的具体主管部门负责)作出。然而,人们意识到,决策过程的一个重要基础,是同受影响的社区和集团进行切实的协商并使其进行参与,包括由生物多样性管理者、土著和地方社区以及广义的私营部门提供具体投入。决策者应该考虑利用利益相关者多方参与进程,加强决策工作。

54. 决策过程应该透明,负责,并应实行预先防范原则。应当建立法律机制,以便就旅游业开发提案发出通知和进行审批,并确保在批准开发提案时所规定的条件得到执行。

55. 对于在具体地点从事旅游业开发项目和活动的提案,通常要求申办者提供通知程序中所规定的资料。这种规定将一视同仁地适用于公营部门的开发和基础建设项目以及私营部门的开发活动。应该把影响评估作为任何决策过程的一个组成部分。

56. 应当采取措施保证充分和及时地披露有关旅游业开发提案的项目资料。根据第8(j)条,作决策应与受项目影响的土著和地方社区进行协商,以确保除其他外,尊重这些社区的习俗和传统知识、创新和做法以及充分的资金和技术支助。在国家立法制度要求就第52段所指出的决定征得土著和地方社区的事先知情同意时,应该得到这种事先知情同意。

57. 在作出决定时可以包括对现有资料的充分程度进行审查,这些资料除其他外,可以包括基准资料、影响评估报告、关于拟议的旅游业开发项目或活动及其性质和规模的资料、关于所涉旅游活动类型的资料,以及关于可能受影响的人类住区和社区的资料。

58. 如果目前可以得到的背景资料/基准资料不足,或尚未充分制订出关于旅游业与生物多样性的总设想、目标和具体目标,以致无法作出决定,可以推迟作出决定,以待获得充分的资料和/或制订出全面的规划/目标。

59. 在作出决定时,可以对给予的任何批准提出附加条件,包括关于对旅游业进行管理,以便避免或尽量减少对生物多样性造成不利影响的条件,以及关于在开发项目半途终止的时候酌情取消旅游活动的条件。决策者还可酌情要求申办者提供进一步资料;推迟作出某项决定,以待其他机构进行更多的基准研究;或否决某项提案。

8. 执行

60. 在决定核准某项提案、战略或计划之后,将进行执行工作。除非另有规定,开发者和/或营运者应对遵守审批条件负责;作为这项工作的一部分,还可以要求开发者和/或营运者在未能遵守审批条件和关于取消旅游活动的条件时,将此种情况

和所发生的任何变化通知指定的政府主管部门，包括出乎意料的环境状况和/或生物多样性问题(例如发现在原项目提案和影响评估报告中没有提到的稀有和濒危物种)。

61. 对审批项目进行的任何订正或改变，包括增加新活动和/或对现有活动进行改动，都必须在作出之前得到指定的主管部门批准。

62. 执行计划应该确认，可能需要向土著和地方社区和其他利益相关者提供援助，以便使其参与计划的执行，并应保证为执行工作和有效参与提供充分的资源。

63. 应该不断向当地的利益相关者提供机会，使其能够向旅游设施和旅游活动的管理者表达自己的愿望和关注。作为这项工作的一部分，应当提供明确而充分的执行工作信息，供利益相关者审查，并应以易于为这些利益相关者获取和理解的方式提供信息。

64. 应保证提供政策、方案和项目方面的信息并保证其执行，促进信息交流，例如通过生物多样性公约信息交换所机制交换信息，并提供关于现行准则和未来准则的信息。

9. 监测和报告

65. 有必要建立一个对旅游业活动和生物多样性管理情况进行检测和报告的制度。必须就旅游业对生物多样性产生的影响进行长期监测和评估，并考虑到生态系统发生明显变化所需要的时间。有些影响可能发展很快，有些则较慢。长期监测和评估使人们能够发现旅游业活动和开发项目对生物多样性可能产生的不利影响，从而采取行动来控制 and 减轻这类影响。

66. 对旅游业与生物多样性管理情况进行的监测和监督，除其他外，包括以下各主要方面：

(a) 开展已核准的旅游业开发项目和活动，并遵守任何审批条件，同时针对不遵守规定的行为采取适当行动；

(b) 旅游业活动对生物多样性和生态系统产生的影响，并在必要时采取适当的预防措施；

(c) 旅游业对周围居民，特别是对土著和地方社区产生的影响；

(d) 一般性旅游活动和趋势，包括旅游业务、旅游设施以及发源国和接待国的游客流量，并监测在实现可持续旅游业方面的进展；

(e) 旨在保护生物多样性和减轻生物多样性所受威胁，维护或恢复生态系统以及关于旅游业的明确目标、行动和指标；

(f) 遵守并在必要时执行在审批时所附的任何条件。社区和其他利益相关者也可以监测这一情况，并向指定的政府主管部门报告监测结果。

67. 可以要求旅游设施和旅游活动的开发者和营运者定期向指定的主管部门和公众提出报告，说明遵守审批条件的情况，并说明同他们所负责的旅游设施和活动有关的生物多样性和环境的状况。

68. 在着手开展任何新的旅游业开发项目或活动之前，应该建立一个包容性的监测和报告制度，包括跟踪记录旅游业活动如何减少对生物多样性的威胁的指标，以及商定的表示可接受变化阈值的数量标准。这些应该和包括土著和地方社区在内的所有主要利益相关者共同制定。

69. 应该在全球、国家和地方各级确定和监测生物多样性与可持续旅游业管理方面的指标，包括社会经济和文化方面的指标，其中应当包括，但并不限于如下指标：

- (a) 生物多样性的保护；
- (b) 旅游业产生的收入(长期收入和短期收入)和就业机会；
- (c) 地方社区保留的旅游收入所占份额；
- (d) 有各利益相关者多方参与的生物多样性和可持续旅游业管理过程的效力；
- (e) 影响管理的效力；
- (f) 旅游业为增加当地居民福利作出的贡献；
- (g) 游客产生的影响和游客的满意程度。

70. 监测结果在很大程度上取决于拟收集的一整套适用的数据。应当制定有关准则，据此收集各种数据，用于评估随时间发生的变化。监测可以遵循标准程序和格式，并建立在一个包括社会、经济、环境和文化影响等参数在内的框架基础上。

71. 在监测和监督对生物多样性的影响时，还应通过各种活动切实尊重有关的国际协定对濒危物种的保护，防止由于旅游活动引进外来物种，遵守关于获取遗传资源的国家规则，并防止非法和未经批准地获取遗传资源。

72. 对于土著和地方社区，监测和评估活动应当包括制订并运用适当的手段，来监测和评价旅游业对这些社区的经济产生的影响，特别是对其食物和保健、传统知识、做法以及传统谋生方式产生的影响。应该酌情制订指标和建立早期预警系统，同时顾及土著和地方社区的传统知识、创新和做法，以及根据《生物多样性公约》制订的有关传统知识的准则。还应该采取措施，保证土著和地方社区或受旅游业影响的这类社区参与或有机会实际参与监测和评估活动。

73. 可以由政府，包括指定的生物多样性管理部门，来监测环境和生物多样性的整体状况和趋势、以及旅游业的趋势和影响。如果发现生物多样性和生态系统受到不

良影响，可能需要酌情对管理措施进行调整。这些调整的必要性 and 性质应当依监测结果而定，而且必须通过与所有利益相关者之间的对话来决定，这些利益相关者包括旅游设施和活动的开发者和/或营运者、受这些设施和活动影响的社区、以及其他有关的利益相关者。监测过程需要有各利益相关者的多方参与，并需要具有透明度。

10. 适应性管理

74. 鉴于生态系统的性质复杂和不断变化，以及对其功能缺乏全面知识和了解，生态系统方式要求采用可灵活调整的管理办法作为应对策略。生态系统的演进过程往往是非线性的，演进结果之间经常出现时间差。这种结果是断断续续的，导致出人意料的情况和不确定性。管理工作必须可以灵活调整，以便能够对这种不确定性作出反应，并包括“在实践中学习”的成份或对反馈信息进行研究。即使在某些尚未从科学角度充分确定因果关系的情况下，也可能需要采取措施。⁵⁵

75. 生态系统的演进过程和功能是复杂而多变的。同社会结构之间的相互作用增加了该过程的不确定性，对这一点必须有深入的了解。由此可见，对生态系统的管理必须包括一个学习过程，以协助对方式和做法进行调整，使之符合对这些系统的管理和监测方式。可灵活调整的管理办法还应该充分顾及预先防范原则。

76. 方案的制定和实施应适应意外情况，而不能认定凡事都一成不变，刻板行事。

77. 从事生态系统的管理工作需要认识到社会和文化因素的多样性对自然资源使用和可持续性的影响。

78. 此外，政策的制订和执行必须具有灵活性。长期作出硬性决定很可能是不适当的，甚至具有破坏作用。应该把生态系统的管理过程视为一项长期的试验活动，并逐步从工作结果中吸取经验教训。这个“在实践中学习”的过程还将成为一个重要的信息来源，使人们了解如何充分监测管理成果并评估是否正在实现既定目标。在这方面，有必要建立或加强缔约方的监测能力。另外，还应建立可灵活调整的管理学习档案，以便各不同地区之间进行比较和吸取经验教训。

79. 为了针对旅游业与生物多样性采用可灵活调整的管理办法，需要旅游业所有利益相关者，特别是私营部门的利益相关者，同生物多样性管理者进行积极合作。鉴于某个地区生物多样性受到的影响，有时需要迅速减少游客人数，以便防止进一步的损害，使其从不利影响中得以恢复，并可能需要长期全面减少游客流量。在这些

⁵⁵

对于世界遗址的监测还应专门将确定世界遗址所依据的标准包括在内。监测制度的制定应有助于世界遗址定期报告的编制，以便收集有关遗址保护情况的信息。

情况下，游客有可能转往不十分敏感的地区。但是，为了平衡兼顾旅游业与生物多样性，旅游业管理者和生物多样性管理者必须进行密切合作，并需要建立适当的框架来进行管理和对话。

80. 因此，各国政府，包括指定的生物多样性管理部门，需要协同所有其他利益相关者采取适当行动，共同解决所遇到的任何问题，并努力争取实现所商定的目标。这项工作可能包括改变或增加原有的审批条件，需要所涉旅游设施和旅游业活动的开发者和/或营运者以及地方社区的参与，并需要同其进行协商。

81. 对任何特定旅游点实行管理控制的所有各方，包括地方政府、土著和地方社区、私营部门、非政府组织和其他组织，都可以采取可灵活调整的管理办法。

82. 必要时可能需要参照所取得的经验，审查法律框架并对其进行修改，以便支持可灵活调整的管理办法。

C. 通知程序和信息要求

83. 应该采用通知程序提交关于在某个涉及生物多样性的地点举办旅游业开发项目和活动的提案。通知程序在旅游业活动和开发项目的申办者与上文所述管理过程的各个步骤之间建立了联系。特别是，通知程序建立了与影响评价和决策管理步骤之间的具体联系，但这应将地方、区域和国家各级的影响考虑在内。旅游业项目的申办者，包括政府机构，应向所有可能受到影响的利益相关者，包括土著和地方社区，发出及时而详细的提前通知，向其说明拟议的开发项目。

84. 应该在通知中提供的信息可包括：

(a) 拟议的旅游业开发项目或活动的规模和类型，包括概要说明拟议的项目、为什么拟议举办该项目以及申办者是谁，估计的产出和可能产生的影响，并说明开发项目的各个阶段以及每个阶段中可能进行参与的各种机构和利益相关者；

(b) 根据市场状况和趋势对拟议的旅游业开发项目或活动的市场进行的分析；

(c) 旅游业开发项目或活动举办地点的地理情况说明，其中应指出有娱乐机会的地区并具体列出旅游业活动和基础设施开发项目，以及开发项目或活动举办地点的位置，并说明周围环境和生物多样性的特性和任何特点；

(d) 所需人力资源的性质和需求程度，并说明获得这些资源的计划；

(e) 确定参与拟议的项目或可能受其影响的各个利益相关者，其中包括政府、非政府和私营部门中的利益相关者以及土著和地方社区，同时说明其在设计、规划、建设和营运期间参与所拟议项目的详细情况，和/或参加该项目协商的详细情况；

- (f) 认为当地利益相关者应该在所拟议开发项目中发挥的作用；
- (g) 可能适用于具体开发地区的各种法规，包括概述地方、省和全国一级的现行法律、现有的使用办法和习俗、有关的区域和国际公约和协定及其现状、以及国与国之间的各种协定和谅解备忘录和任何拟议的立法；
- (h) 开发地区与人类住区和社区、这些住区和社区的居民为维持生计和进行传统活动所使用的地区、以及传统胜地、文化胜地和圣地之间的毗邻程度；
- (i) 有可能受旅游业开发项目或活动影响的任何植物群、动物群和生态系统，包括关键、稀有、濒危或当地特有的物种；
- (j) 开发地点及其周围地区的生态特点，包括指明任何保护区；具体介绍生态系统、生境和物种的情况；关于生境和物种丧失情况的数量和质量信息(主要原因和趋势)；物种索引；
- (k) 对执行旅游业开发项目或进行旅游业活动的人员进行培训和监督的情况；
- (l) 有可能在旅游业开发项目和活动所在地区以外产生的影响，包括可能越境产生的影响和对移栖物种的影响；
- (m) 说明目前的环境和社会经济状况；
- (n) 预计旅游业项目和活动给环境和社会经济状况带来的变化；
- (o) 为避免或尽量减少旅游业开发项目或活动带来的不利影响所拟议采取的管理措施，包括对这些措施实施情况进行审查的结果；
- (p) 拟议在旅游业开发项目或活动引起问题时采取的减轻影响、取消活动和提供补偿的措施；
- (q) 为尽量增加旅游业开发项目或活动给当地人类住区和社区、生物多样性以及生态系统带来的惠益拟采取的措施，这些惠益可以包括，但并不仅限于：
 - (一) 使用当地产品和技能；
 - (二) 就业机会；
 - (三) 恢复生物多样性和生态系统；
- (r) 有关区域内任何以前的旅游业开发项目或活动所提供的关于可能产生的积累效应的信息；

(s) 申办者以前举办的任何旅游业开发项目或活动所提供的有关信息。

85. 提议各国政府考虑对所通知的旅游业开发提案及关于允许进行旅游业开发的申请作出以下答复：

- (a) 无条件批准；
- (b) 有条件批准；
- (c) 请申办者提供更多资料；
- (d) 推迟审批，以待其他机构进行更多的基准研究；
- (e) 否决提案。

D. 教育、能力建设和宣传活动

86. 需要针对专业人士以及全体公众进行教育和提高认识的宣传运动，并应使其了解旅游业对生物多样性产生的影响以及这方面的良好做法。私营部门，特别是旅游业者，可以更为广泛地向其顾客—即游客—提供信息，阐述旅游业与生物多样性问题，并鼓励他们保护生物多样性和文化遗产，避免对其造成有害影响，尊重所访问国家的法律以及该国土著社区和地方社区的传统，同时支持根据本套准则采取的措施。

87. 应该使宣传运动适合各种各样的对象，特别是适合各种利益相关者，包括旅游业的消费者、开发者和营运者，向其解释文化多样性和生物多样性之间的联系。

88. 各级政府开展宣传教育活动。在这方面应当增进各相关部委之间的相互了解，包括采取联合和创新的方式来处理旅游业和环境问题。

89. 政府内部和外部进行宣传，使人们了解脆弱的生态系统和生境经常位于土著和地方社区所占居和使用的土地和水域中。

90. 应该鼓励整个旅游业以及游客在其消费选择和行为方面尽量减少任何对生物多样性和地方文化产生的不利影响，并尽量增加有利影响，例如通过道德守则来达到这个目的。

91. 同样重要的是，应该提高负责就生物多样性与可持续旅游业之间的相互作用进行培训和研究的学术机构的意识，使其认识到自己在关于这些问题的公众教育、能力建设以及宣传方面可以发挥的作用。

92. 能力建设活动的目标应该是建立并加强各国政府和所有利益相关者协助切实执行本套准则的能力，也许有必要在地方、国家、区域和国际各级进行能力建设。

93. 可以通过可灵活调整的管理程序确定能力建设活动，其可以包括：加强人力资源和体制能力；专门知识转让；建立适当设施；就生物多样性与可持续旅游业问题进行培训，以及进行影响评估和影响管理技术的培训。

94. 这些活动应该保证使地方社区在游客流入之前事先具备必要的决策能力、技能和知识，并具备旅游服务和环境保护方面的有关能力和接受该方面的培训。

95. 能力建设活动应该包括，但不仅限于：

(a) 为协助所有利益相关者，包括政府以及土著和地方社区，举办以下方面的能力建设活动和培训：获取、分析和解释基准资料；进行影响评估和评价；实行影响管理；进行决策；开展监测和可灵活调整的管理活动；

(b) 建立或加强有所有利益相关者参与的影响评估机制，包括核准影响评估的方式、内容和范围的机制；

(c) 在开展的活动中争取各利益相关者的多方参与，包括政府部门、旅游业、非政府组织、土著和地方社区以及其他利益相关者的参与；

(d) 对旅游业专业人员进行有关环保和生物多样性问题的培训。

96. 应该鼓励在所有受旅游业影响或参与旅游业活动的利益相关者、包括私营部门之间建立网络和合作伙伴关系，以便为实现可持续旅游业交流信息和广泛合作。