



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/8/26/Add.1
15 January 2006

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会
第八届会议
2006年3月20日至31日，巴西库里提巴
临时议程*项目 26.3

加强执行综合海洋和沿海地区管理（海洋沿海综合管理）

执行秘书的说明

一. 背景

1. 本文件概述了关于执行综合海洋和沿海地区管理（海洋沿海综合管理）的特设技术专家组会议的主要结论和建议。该特设技术专家组的此次会议于 2005 年 7 月 11 日到 15 日在蒙特利尔召开，荷兰政府对其召开给予了慷慨支助。专家组的报告全文已作为资料文件提交缔约方大会。

2. 召开此次专家组会议的目的是，协助各国促进和改进在地方、国家和区域各级对海洋沿海综合管理的执行情况。根据按照关于海洋和沿海生物多样性的工作方案执行目标 1.1 采取的行动（c）（第 VII/5 号决定附件一），专家组承担了任务，要查明国家和区域两级海洋沿海综合管理执行障碍以及运用诸如伙伴关系、工具和其他手段等制定战略来克服这些障碍，包括就这类工具的运用提供指导。这两个问题在本文件中均有论述。

3. 特设技术专家组开展工作的背景是，海洋和沿海地区的生物多样性不断减少，此情显示在千年生态系统评估（千年评估）和包括全球国际水域评估（水域评估）在内的其他近期全球和区域性评估的结果中。很明显，多年来，沿海区域的部门管理未能阻止海洋和沿海生物多样性的逐渐丧失，必须改进对综合方式的运用。

4. 海洋沿海综合管理系指具有连续性、动态性、反复性、适应性和参与性的过程，其间要制定和执行协调战略以可持续地使用资源。纵向融合国家、区域和地方当局与横向融合多个部门机构、一般公众和有关沿海利益相关者被视为海洋沿海综合管理的基石。沿海

* UNEP/CBD/COP/8/1。

区域综合管理必须不仅能够处理当前的人为压力，还能处理有关气候变化的未来不确定因素，包括海平面的加速上升和暴风雨模式的变化。

5. 《公约》缔约方很早就认识到了海洋沿海综合管理的潜在价值。第II/10号决定鼓励利用海洋沿海综合管理，作为处理人类活动对海洋沿海生物多样性的影响和促进对其的保护和可持续利用的最恰当框架；并鼓励各缔约方酌情制定和/或强化用以发展海洋和沿海生态系统综合管理的机构、行政和法律安排，制定和/或强化针对海洋和沿海地区的计划和战略，并将其纳入国家发展计划之中。基于其重要意义，执行综合海洋和沿海地区管理成为《公约》关于海洋和沿海生物多样性工作方案的组成部分，该方案于1998年通过（第IV/5号决定）、2003年修订（第VII/5号决定）。本文件旨在超越这些决定进行分析，以了解海洋沿海综合管理的执行情况为何未达到应有的程度，以及在实践中如何加强其运用。

6. 谨提议缔约方大会审议本文件第四节中所载建议。

二. 加强执行海洋沿海综合管理：限制因素和基础活动分析

7. 考虑到海洋区域所面临压力的复杂性和该地区用户的多样性，海洋沿海综合管理的执行仍然面临着许多障碍就在情理之中了。认识到这些障碍后，决策者、沿海区管理者和其他利益相关者可设计针对性更强的方案，直接用于处理这些已查明的障碍。

8. 执行海洋沿海综合管理的障碍分为若干类别，这些类别已在《公约》的战略计划（第VI/26号决定，附件，附录）中采用。对这些障碍的查明是基于特设技术专家组的集体经验和各种研究成果。在每种情况下，均拟定了一套基础活动，以克服已查明的障碍。基础活动查明实现预期结果所需的大致期限（短期、中期或长期），并为每项活动推荐最可能的实施者。关于这些活动的更多个案研究可参见特设技术专家组的报告全文。

政治/社会问题

9. 已查明下列政治障碍：

- (a) 缺乏对海洋沿海综合管理的远景规划；
- (b) 国家、区域和地方各级缺乏对海洋沿海综合管理的政治意愿和承诺；
- (c) 选举出的官员及其政党对成本和收益的关注仅限于其任期之内；
- (d) 赞成发展的机构和团体比赞成保护的机构和团体更易接近决策者；
- (e) 为沿海区域拟定的备选发展方案往往与海洋沿海综合管理的目标不一致；
- (f) 缺乏有效执行有关海洋沿海综合管理法律的政治意愿；

(g) 决策过程中对土著和地方社区及其他利益相关者明确表达的优先事项不够重视。

10. 要成功实施海洋沿海综合管理，必须制定远景规划、共担结果和可衡量的目标及指标。此外，还需要国家和地区政府做出坚定而明确的承诺，以及认识并遵守对各相关国际和区域公约做出的承诺。大多数的政府决策按照四到五年的选举周期制定，但可能很少关注如八到十二年的海洋沿海综合管理项目周期或来自可持续资源管理的长期收益等长期问题。选举周期内领导人发生变化有时会导致改变长期资源管理方案的重点。此外，选举出的政府可能不愿考虑超出其任期的成本和收益，而许多海洋沿海综合管理项目却需要多年时间才能显现出公众可迅速看出和察觉的结果。

11. 由于赞成发展的机构更易于接近决策者，且在公开论坛中往往比赞成保护的机构更占优势，从而使得政府的承诺打了折扣。这些派系之间的冲突也可能源于缺乏有利于环境的其他发展方案。

12. 有效的海洋沿海综合管理方案需要解决土著和地方社区及其他利益相关者表明的优先事项。依赖海洋和沿海资源维持生计的社区拥有关于这些资源的现状和对其造成影响的问题的第一手重要知识。然而，决策者却可能不会优先考虑由经济上有利可图的活动所导致的沿海生境和资源退化与损毁等地方性问题。下文第 G 节中还将进一步详细论述经济问题。

与政治障碍有关的基础活动

13. **期望的结果：** 所有政府都致力于海洋沿海综合管理；地方、国家和区域各级有效地执行海洋沿海综合管理所需要的步骤已经就绪；各国政府和利益相关者充分了解海洋沿海综合管理的成本和收益；所有实施者正在付诸实施可实现这些目标（**长期**）的综合进程和承诺。

14. **行动：**

- 通过编写一个关于海洋沿海综合管理明显收益的令人信服案例，使决策者深入认识和了解海洋沿海综合管理^{1/}（**实施者：**民间组织、其他组织、沿海区管理者、教育工作者、主要决策者）

^{1/} 支持活动包括：

- 运用资源经济学撰写关于海洋和沿海资源的论文
- 将海洋沿海综合管理纳入世界环境和海洋日的庆祝活动之中
- 开展针对决策者的海洋沿海综合管理培训计划（包括提高对海洋沿海综合管理作为防止海洋资源丧失的政府战略的认识，并在可能时编制一份综合时间表，定期就新情况向决策者提供新信息）。
- 以各种形式传播关于成功的海洋沿海综合管理项目的个案研究/适当信息产品，拟定从中得出的教训
- 出版可显示海洋沿海综合管理收益的出版物（经济的、社会的、环境的利益，包括其对减轻灾难影响和气候变化的作用）

- 促进可使地方选民明确表达其对海洋沿海综合管理的共同愿景和向决策提供投入的进程（**实施者：**沿海区管理者、决策者、社区和其他利益相关者、民间组织、各种组织）
- 将海洋沿海综合管理纳入国家和区域规划进程的主流（**实施者：**决策者、民间组织和其他组织、区域方案）
- 将海洋沿海综合管理纳入日常政治日程（**实施者：**决策者、民间组织和其他组织）
- 令决策者认识不实施与海洋沿海综合管理有关的法规和不履行与海洋沿海综合管理有关的职责将造成的不利影响（**实施者：**民间组织、其他组织、教育工作者、主要决策者）

15. 已查明的社会障碍包括：

(a) 利益相关者和一般公众对海洋沿海综合管理收益、尤其是其在促进资源的可持续利用方面的作用的认识和了解不够；

(b) 利益相关者、尤其是土著和地方社区知情参与决策进程的程度很低；

(c) 供利益相关者就海洋沿海综合管理、冲突避免和解决及执行活动达成一致愿景的结构不充分。

16. 公众参与对成功执行海洋沿海综合管理至关重要。若地方社区面对的是他们没有参与的国家政府决策时，由于缺乏对海洋沿海综合管理进程及其收益的了解，会导致不信任，引发不满情绪。当这类地方社区认为十分重要的问题，如沿海地区污染和沿海生境损毁，在海洋沿海综合管理计划中未得到充分重视时，情况尤其如此。利益相关者还可能感到，除当前的不可持续的资源使用模式之外，没有替代模式可供选择。对于这一问题，海洋沿海综合管理方案可通过经济发展和增加生计备选方案予以解决。成功的海洋沿海综合管理方案不一定需要最好的技术内容，但一定要得到公众的赞成，且必须满足广泛的利益相关者的需要。

17. 一般而言，激起公众意识和促进公众参与意味着做出决策所需的时间会更长。但是，没有公众意识及对管理决策和监管进程失去信任却会对执行海洋沿海综合管理造成巨大的阻碍。如果公众没有积极参与决策，对其不“买帐”，那么，海洋沿海综合管理倡议会出现严重延误，甚至可能完全失败。正式的公众参与机制需对海洋沿海综合管理共同远景的制定和解决执行过程中各方之间可能出现的冲突做出规定。利益相关者应充分了解预期收益和损失，以避免共识基于错误的预期。

与社会障碍有关的基础活动

18. 期望的结果：

- 所有利益相关者和一般公众均认识到海洋沿海综合管理和健全的海洋沿海环境的收益（**长期**）；
- 已做出公认有效的安排，在方案设计、执行、实施和评价等所有阶段，让利益相关者、尤其是土著和地方社区参与和向其征求意见；
- 已建立一致同意的决策进程（**中期**）。

19. **行动：**

- 令公众、尤其是年轻人感知海洋沿海综合管理的收益，并提高他们对海洋沿海综合管理收益的认识^{2/}（**实施者：**教育工作者、民间组织、其他组织、沿海区管理者）
- 确保不断地吸纳海洋沿海综合管理方案的成功和失败经验（**实施者：**沿海区管理者、决策者、各种组织）
- 建立有关机制，促进利益相关者、尤其是土著和当地社区有效地参与方案规划、设计、执行、实施和评价等所有阶段和向其征求意见^{3/}（**实施者：**沿海区管理者、决策者、社区领导者）
- 建立冲突避免和解决机制（**实施者：**沿海区管理者、决策者、社区领导者）

B. 与机构、技术和能力有关的障碍

20. 已查明与机构结构薄弱有关的障碍包括：

- 海洋沿海综合管理机构的权力不足，难于发挥作用；
- 自下而上和自上而下这两种方式缺乏结合；
- 海洋沿海综合管理的管理成分模糊不清；
- 没有机制可允许或确保横向融合
- 利益冲突或重叠的（不协调的）数量众多机构；

^{2/} 例如：

- 适合当地的教育/公众宣传材料，包括用于学校课程的材料
- 适合文化且切合当地的比喻，可解释海洋沿海综合管理
- 关于海洋沿海综合管理所取得的成功/成就的出版物/视听资料
- 公平参与式的结构和机制，如管理论坛/理事会

^{3/} 这些机制应确保：

- 海洋沿海综合管理方案满足利益相关者明确提出的需要
- 公平分享和共担海洋沿海综合管理努力的成本和收益，此类机制成为项目设计的组成部分

(f) 机构内部组织不佳；

(g) 海洋沿海综合管理机构安排、权力和预算不足以在政府和非政府组织的现有单位中形成有效的横向和纵向融合；

(h) 难以聘到和留住有能力、有技能的国内职员；

(i) 过于依赖外国顾问的技能和信息（未能建立国内能力）。

21. 对执行海洋沿海综合管理最严重的障碍之一是融合。在许多情况下，国家、区域和地方各级政府负责海洋沿海综合管理的部门之间没有或很少有协调（垂直融合）。海洋沿海综合管理进程还要求，从事海洋和沿海环境工作的多个部门参与并进行横向融合（如，石油和天然气开发、渔业、滨海旅游业、海产养殖业、海洋哺乳动物保护、港口发展），对影响沿海和海洋环境的陆上部门（如，农业、林业、采矿业、住宅业、旅游业）亦应如此。规定融合的机制可能尚未建立，导致海洋沿海综合管理受到未积极参与其中的那些部门活动的制约。

22. 海洋沿海综合管理机构往往对影响沿海生态系统的土地使用做法没有直接的管理权力，从而使其无法解决跨越行政管理界限的问题。各机构的利益和任务可能相互冲突或重叠，其内部组织不佳。政府多部门之间的决策权力可能不平衡（如，渔业部门和环境部门之间）。因此，海洋沿海综合管理机构安排、权力和预算可能不足以形成有效的横向和纵向融合。在许多发展中国家，机构结构更受到难以聘到和留住有能力的国内人员这一难题，导致它们过于依赖外国顾问的技能和投入。发展支助计划可能无法建立足够的国家能力，可在捐赠方支助结束后继续维持计划。

23. 另一个限制因素是，由于海洋沿海综合管理注重务实的管理事务，导致对其的定义模糊不清。有效的融合管理要求在各个治理级别的众多政府和非政府机构之间协调各项行动和明确指定任务与职责，及在各级执行官员中协调行动和明确指定资源和能力，以便其执行管理任务。此外，还需要用于监测绩效和确保责任的制度。特设技术专家组报告全文附件二中提供的环境规划署海洋沿海综合管理指标集草案，可协助各国政府规划执行海洋沿海综合管理和监测其进度需采取的措施。

与薄弱机构结构有关的基础活动/工具

24. **期望的结果：**

- 建立组织有序的强有力机构并保持其运作，它们要拥有足够的权力和能力，能够有效地实施海洋沿海综合管理（**长期**）；
- 建立以海洋沿海综合管理为法定任务的牵头/协调机构并保持其运作。或者，建立一个在海洋沿海综合管理中起牵头作用的各机构组成的指导委员会，明确规定其各自任务与职责；在区域和地方两级建立适当的团体；实现横向和纵向的融合（**中期**）。

25. **行动：**

- 召开各级政府相关行政管理机构会议，分析其各自的任务和活动，解决纵向融合问题，以便达成对有关任务、职责和协调战略的共识（**实施者：**决策者、所有有关政府机构/部门和各组织的代表）
- 召开代表负责海洋沿海综合管理的不同部门的各级机构代表参加的强制性定期机构/部门间会议，解决横向融合问题（**实施者：**决策者、所有有关政府机构/部门、部门和组织的代表）
- 通过采纳适合国家需要的业经证实的良好做法实例，创建支持海洋沿海综合管理的机构结构模型（**实施者：**决策者、有关政府机构和组织的代表）
- 运用环境规划署海洋沿海综合管理指标集等指标改进海洋沿海综合管理执行情况（**实施者：**沿海区管理者）

26. 已查明与机构能力有限有关的障碍包括：

1. 缺乏人力资源，海洋沿海综合管理知识和经验不足

27. 海洋沿海综合管理要求在规划和执行阶段具备各种专门技能和专业知识。许多国家都缺乏训练有素人才和集体资源，包括资金、技术和现有设备，导致各机构无法开展充分的执行、研究或监测工作。以综合方式工作的经验可能也有限。因此，各机构无法充分计划、执行和评价海洋沿海综合管理方案，也无法评价与发展有关的拟议活动的影响。当前迫在眉睫的是掌握关键技能，如问题解决、战略规划、项目/方案监测与评价和冲突解决等。强化国家和地方两级的能力十分重要，同样，营造从业者可开展工作的有利环境亦至关重要。

与机构能力有限有关的基础活动工具

28. 期望的结果：

- 拥有足够的专业知识且致力于执行海洋沿海综合管理方案的充足人力资源（**长期**）。

29. 行动：

- 增强知识和经验，方式是通过（一）关于海洋沿海综合管理和如何以综合方式联合工作的培训方案；（二）招聘方案（**实施者：**研究和教育机构、有关组织、决策者、供资机构）

30. 已查明与交流有关的障碍包括：

- (a) 科学工作者与管理者之间的交流不足；
- (b) 许多科学工作者不会用非学术语言进行交流；
- (c) 地方管理者未能充分阐明其需要；

- (d) 新闻不“自由”，缺乏获取公共信息的通道；
- (e) 文盲率高，限制了公众的了解和参与；
- (f) 地方一级缺乏适当的语言技能。

31. 在众多利益相关者之间就海洋沿海综合管理进行交流是所有国家面临的一个重大挑战。科学界、管理者和决策层之间的联系往往不够紧密，而科学信息需要有效纳入决策进程的机制。许多科学工作者缺乏用管理者或决策者能够明白的方式传达科学知识的能力、时间或意愿。同样，管理者往往不能将其对海洋沿海综合管理信息的需要传达给科学工作者，或未能吸纳科学工作者提供的科学信息。这样就可能导致做出的决策与科学相左、仅由经济目标促成或未考虑科学上的不确定性和其他假定。下文第 C 节中还将进一步论述管理过程中的科学信息问题。

32. 大多数海洋沿海综合管理项目在地方一级执行，要求土著和地方社区及其他利益相关者的参与。尽管现在已有许多关于海洋沿海综合管理的国内国际信息来源，但是，由于未将其翻译成地方语言，其在地方一级的实际运用往往十分有限。在有些国家，高文盲率限制了公众的了解和参与。在另一些国家，则由于新闻不自由和获取公共信息的渠道受限而妨碍海洋沿海综合管理进程。

与交流有关的基础活动/工具

33. **期望的结果：**

- 消除科学工作者、管理者和当地人民在执行海洋沿海综合管理方面的交流鸿沟（**长期**）；
- 科学工作者和管理者就海洋沿海综合管理问题达成共识（**中期**）；
- 海洋沿海综合管理人员在地方一级的交流更加有效（**短期**）。

34. **行动：**

- 在科学工作者和管理者之间建立稳定的双向定期交流，包括通过信息交换所机制进行交流（**实施者：**研究人员、沿海区管理者、各种组织）
- 制定并执行一个旨在完善海洋沿海综合管理信息基础的研究日程，其中纳入地方和传统知识与文化实践（**实施者：**研究机构、地方和土著社区、沿海区管理者、供资机构）
- 鼓励用非学术的方式解释科学论断，例如，酌情利用第三方帮助解释科学论断（**实施者：**科学新闻工作者、交流人员、教育工作者）
- 为地方管理者提供培训方案等教育方案（**实施者：**研究人员、教育机构、有关组织）

- 通过交流互访等方式促进使用适当技能（**实施者：**科学工作者、地方和土著社区、沿海区管理者）

C. 缺乏可获取知识/信息

35. 已查明与缺乏可获取知识/信息有关的障碍包括：

(a) 信息与可预见性：（一）能力有限，无法模拟复杂的系统以实施充分的影响评估和方案评价；（二）缺乏具有成本效益的正确模型和/或基线及时间序列数据；

(b) 科学工作者、管理者和利益相关者之间的信息传播不经常或不充分；

(c) 科学工作者、管理者和利益相关者之间对管理目标和需要未明确界定、未达成一致和未适当交流；

(d) 地方、区域和全球各级海洋沿海综合管理机构之间的交流不经常；

(e) 由于语言和出版物的格式过于专业化，无法将科学研究成果传播到科学界之外；获取科学出版物的渠道有限；

(f) 对知性知识和文化知识与产权缺乏尊重；

(g) 知识支离破碎，限制了知情决策。

36. 作为海洋沿海综合管理进程的一部分而做出的决策应当依据可靠的科学信息和准确的预测模型，这些科学信息和预测模型可以相当的准确性用于评估发展建议的潜在影响和其他备选规划或管理政策的结果。然而，许多情况下却缺少这类科学信息，也缺少用于分析的适当技术。即使在可提供数据的情况下，这些数据也可能未用于指导管理。问题存在于科学界和管理层两方面：创造科学知识的组织可能未迅速传播这些知识，或未通过明白易懂的形式和媒介进行传播，因而未能确保及时根据科学信息做出管理决策。同样，管理者和决策者可能未对研究界明确表达其需要，或不会采用不符合当前资源使用政策的研究成果。即使在可提供信息的情况下，这些信息也可能支离破碎，散布在不同的机构里，缺乏共享知识的机制。

37. 海洋沿海综合管理进程通常要求对地方人民的疑问做出回答，而供资机构可能不会支助仅会产生地方性收益的研究工作。科学工作者收集的数据只有在专家审查刊物上发表之后才有可能供管理者使用，而这往往是在一年或更长时间之后。随着沿海环境受到的压力日益增大，管理者无法等到科学数据与建议发表之后才按其采取行动。订阅科学出版物十分昂贵，从而限制了资金雄厚的研究机构以外的人员获取科学出版物。联网以增进地方管理者与科学机构之间的联系，业已证明此法行之有效。

38. 除科学知识外，地方知识在管理过程中也有着重要的作用。土著和地方社区往往对其生态系统具备深入的了解和知识，这是基于世代对沿海区域资源的相互影响。然而，制定海洋沿海综合管理计划时却可能不会吸纳这些知识，或者，研究人员可能未经适

当声明即盗用这些知识。在海洋沿海综合管理进程中利用地方性知识，这要求管理者就海洋沿海综合管理进程的目标和活动与地方社区建立信任，并寻求其参与海洋沿海综合管理的执行工作。

与缺乏可获取知识/信息有关的基础活动

39. 期望的结果:

- 与海洋沿海综合管理有关的决策获得了现有最佳科学知识与经验知识（适应性管理）；科学工作者、管理者和社区之间建立有效的工作关系，促成知情采纳集体目标和制定更加有效、清晰和全面的海洋沿海综合管理决策（**中期**）；
- 所有利益相关者均能及时收到以易懂格式提供的科学研究成果；地方性知识和传统知识已得到应有认可，并被纳入海洋沿海综合管理之中（**短期**）。

40. 行动:

- 通过定期交流和会议，在科学工作者、管理者和资源使用者之间建立伙伴关系 4/（**实施者**：科学工作者、社区和其他资源使用者、沿海区管理者）
- 确保与海洋沿海综合管理有关的研究成果得到广泛共享和运用 5/（**实施者**：科学工作者、沿海区管理者、决策者）
- 共享关于海洋沿海综合管理具体需要的最佳管理做法 6/（**实施者**：沿海区管理者、各种组织）
- 提高所有实施者对海洋沿海综合管理重要性的认识 7/（**实施者**：教育工作者、沿海区管理者、民间组织和其他组织、主要决策者）
- 令科学信息为公众所用 8/（**实施者**：研究人员、沿海区管理者、教育工作者、民间组织、决策者）

4/ 支持活动包括：

- 满足各级、尤其是地方一级的信息要求
- 共同编写关于管理目标和需要的明确说明
- 鼓励科学工作者、资源管理者和地方利益相关者开展联合研究——合作研究
- 完善海洋沿海综合管理指标

5/ 支持活动包括：

- 共享研究成果（许可制度）和与现场管理者协商搜集数据
- 根据地方和区域条件，利用最好、最恰当的方法传播信息
- 设立特别工作组，专门负责将科学数据转化成管理计划
- 提高科学数据提供的及时性，以利于即时决策

6/ 可通过在相关团体（国家级、区域级、全球性）之间促成和/或建立关联网络来实现这种共享。

7/ 支持活动包括：

- 将海洋沿海综合管理组成部分纳入世界环境日和世界海洋日的庆祝活动之中
- 在国家级和区域级科学与管理会议上促成举办海洋沿海综合管理讨论会

- 以明白易懂的方式向社区提供数据用于规划目的（例如，水污染数据）（**实施者：**沿海区管理者、决策者、民间组织）
- 令海洋沿海综合管理计划可根据新出现的科学问题进行调整（**实施者：**研究人员、沿海区管理者、决策者）
- 对宣传大使进行海洋沿海综合管理培训^{9/}（**实施者：**教育工作者、沿海区管理者、研究人员）
- 对地方/传统知识给予适当关注，并将其用于制定减轻不利影响的措施，同时注意避免出现对地方性知识文化盗用（滥用）（**实施者：**科学工作者、沿海区管理者）^{10/}
- 建立并鼓励始终使用国家级、区域级和全球性海洋沿海综合管理数据库、元数据库、信息系统及与海洋沿海综合管理有关知识的档案库^{11/}（**实施者：**研究机构、其他有关组织、包括政府部门）

D. 经济、政策和财政资源

41. 已查明与经济、政策和财政资源有关的障碍包括：

- (a) 用社会经济价值来衡量不可直接量化的环境条件与环境质量（如，濒危物种、景观美、社区特性）；
- (b) 成本（高昂且出现在早期阶段）与收益（缓慢且在将来才会出现）不对称；
- (c) 未认识到自然资源的价值和海洋沿海综合管理可带来的收益；
- (d) 决策中对经济与环境的重视失衡；
- (e) 资金与需要不相称，导致供资水平不当；

^{8/} 支持活动包括：

- 在网站上建立流动图书馆和提供免费下载
- 利用所有现有媒介传播信息

^{9/} 支持活动包括：

- 制作用来培训宣传大使的视频材料
- 开办儿童海洋营地，以培养出会成为未来领导人的年轻宣传大使

^{10/} 支持活动：吸纳民族科学和准分类人员（地方人民对分类情况的监测）参与资源勘察与清查。

^{11/} 此类数据库和信息系统应向所有国家免费开放。例如，关于海洋沿海综合管理努力的全球交互式数据库（世界银行）。支持活动包括：

- 建立资料交换所机制，并在海洋沿海综合管理的执行范围内提供（包含所有相关信息并对地方利益相关者明白易懂）
- 开发改进的基于地理信息系统的系统，用于分析科学数据
- 建立关于海洋沿海综合管理/生物多样性的区域和全球数据中心（如，生物多样性信息基金、海洋生物地理信息系统或通过区域海洋项目）
- 为创建区域/全球数据中心提供资金

- (f) 缺乏确保供资后的可持续性机制；
- (g) 实现海洋沿海综合管理收益的财政金融政策不明确；
- (h) 缺乏收益共享。

42. 各国政府最关心的问题往往是殷实的经济和创造就业机会，而不是环境。人们往往认为经济计划与生态计划是竞争关系，即使经济的发展（如旅游业）可能要取决于保护环境。这说明了許多政治家和技术人员对自然资源价值和可持续经济发展对健全环境的依赖性缺乏认识。用货币价值来衡量不可直接量化的收益（如濒危物种、美学价值和精神价值等）尤其困难，从而这类收益在政治进程中处于不利地位（或被忽视）。

43. 各个时期成本和收益的流量与表现不尽一致。海洋沿海综合管理方案的成本往往立即产生，且对为数不多的利益相关者来说代价十分昂贵，因为他们可能面临现有和潜在的就业机会减少或财产价值缩水。而重建渔业或濒危物种种群等的收益却往往需要数年时间才能显现，并且是广泛地惠及所有公众。

44. 供资可能与海洋沿海综合管理的需要不相称。有些国家可能没有能力处理好几百万美元的大规模项目，这类项目可能也与其需要不相称。但是，许多供资机构却无法为小项目供资。执行海洋沿海综合管理所需的资金大约是规划所需资金的 10 到 100 倍。在开始阶段，这一点往往没有考虑进来，导致许多海洋沿海综合管理计划未获执行。在现有的海洋沿海综合管理供资倡议中，绝大多数以项目为基础，因而只持续有限的一段时期。捐赠者应从小项目开始，然后逐渐扩大，他们应认识到海洋沿海综合管理的成功需要较长时间，还应认识到需要从捐赠者支助的项目转向可持续的国家支助方案。

45. 当没有明确建立起适当机制确保与地方社区和在地方社区之间共享来自管理努力的收益时，缺乏收益共享也可能成为执行海洋沿海综合管理的一个障碍。如果社区不能从海洋沿海综合管理进程中直接获益，那么，他们不仅不可能予以配合，甚至还可能进行破坏。共享收益需要调整预期，尤其需要根据可能出现损失的时限，来平衡预期收益出现的时限。

与经济、政策和财政资源有关的基础活动

46. *期望的结果：*

- 为海洋沿海综合管理提供的资金与需要及国家吸收和维持投资水平的能力相称；海洋沿海综合管理方案所需资金的长期可持续性得到确保（**长期**）；
- 捐赠者与接受国结成伙伴关系，以便长期执行海洋沿海综合管理，促使其对项目后的可持续性做出承诺（**中期**）；
- 政府和利益相关者充分认识到海洋和沿海资源的经济价值，并在决策时予以考虑；政府和利益相关者认识到执行海洋沿海综合管理的重要性、收益和紧迫性（**短期**）。

- 促请发达国家和全球环境基金调动适当的财政资源，支助发展中国家和转型经济国家执行海洋沿海综合管理，作为海洋和沿海生物多样性工作方案的一部分（**实施者：**政府）
- 确保公平共享来自海洋沿海综合管理进程的收益，尤其是与土著和地方社区共享收益（**实施者：**政府）
- 提高对海洋沿海综合管理和健全的沿海生态系统所具有的经济利益的认识^{12/}（**实施者：**有关国家、区域和国际组织、民间组织、经济学家）
- 确保海洋沿海综合管理项目和方案对环境、资源基础和利益相关者、尤其是地方社区产生切实且可计量的增值收益（**实施者：**沿海区管理者、决策者、社区代表）
- 使用和推广对环境影响较小的技术，并为其提供资金^{13/}（**实施者：**决策者、行业、民间社会、社区）
- 确保海洋沿海综合管理计划在财务上合理^{14/}（**实施者：**接受国与捐赠机构、拥有财务专家的有关组织）
- 确保捐赠者的支助与国家的需要和维持项目的能力相称^{15/}（**实施者：**接受国与捐赠机构）
- 加强与供资组织的对话^{16/}（**实施者：**接受国与捐赠机构）
- 建立并执行满足海洋沿海综合管理要求的财政金融立法机制（**实施者：**政府、法律和金融专家）

^{12/} 支持活动包括：

- 向不同群体传播有关海洋沿海综合管理经济利益的个案研究
- 向不同群体提供关于海洋沿海综合管理经济利益的短期、中期和长期预测
- 编写具有经济价值的海洋环境案例（评估环境服务的价值）
- 对基于自然资源的现有生计进行估价（这些生计的价值与发展项目的价值）
- 制定强调自然生态系统提供的商品和服务的战略愿景

^{13/} 支持活动：考量各种技术的积极影响和消极影响

^{14/} 支持活动包括：

- 将综合经营规划（成本预测）纳入海洋沿海综合管理计划的各个阶段、尤其是项目后阶段
- 要求开发者支付专项资金用以减轻对环境的影响（如，污染者付费）
- 收取环境影响费
- 鼓励用来自环境的经济收益进行再投资
- 制定鼓励私营部门对海洋沿海综合管理做出贡献的机制，包括制定相关指导方针
- 就如何偿付海洋沿海综合管理的成本及如何令海洋沿海综合管理具有可持续性（以及如何使海洋沿海综合管理具有成本效益）制定指导方针

^{15/} 支持活动：捐赠者与接受国共担责任，以长期执行海洋沿海综合管理

^{16/} 支持活动：加速资金运用程序，并使其透明化

E. 协作/合作

47. 已查明与协作/合作有关的障碍包括（亦可参见上文第 **B** 节中关于薄弱机构结构部分）：

- (a) 缺乏纵向融合；
- (b) 没有允许或确保横向融合的机制；
- (c) 缺乏用以协调任务相似或重叠的机构的机制；
- (d) 缺乏跨境合作。

48. 若没有用于纵向融合和横向融合的适当机制，必要信息的流动就会受到阻碍，规划与执行之间的差距依然存在。在各机构之间缺乏协调的情况下，需要加强更为传统的基于部门的资源管理方式。缺乏协调会不时加剧各个机构之间的权力冲突。因此，做出的各种决策用以解决眼前由政治原因引发的冲突，而不是着力解决长期的社会经济冲突。各机构之间缺乏融合、合作或协调还会导致对海洋沿海综合管理的不同目标缺乏了解，进而往往导致无法达成一致意见。许多情况下，建立新结构来应对海洋沿海综合管理的挑战比强化旧结构更为合适。

49. 按照生态系统方式管理包括流域和共同的海岸线在内的整个生态系统需要跨境合作。在许多地区，区域海洋项目和行动计划为这类协作提供了一个平台。包括双边协议和大型海洋生态系统（大型生态系统）项目在内的其他机制在推进海洋沿海综合管理目标方面也业经证明行之有效。

与协作/合作有关的基础活动

50. 期望的结果：

- 建立旨在有效执行海洋沿海综合管理的协商进程与协调机制并使其保持运作（**长期**）；
- 明确规定现有机构在执行海洋沿海综合管理中的任务与职责，或新设立一个专门负责海洋沿海综合管理的机构（**中期**）；
- 为管理共同的资源建立跨境合作（**中期**）。

51. 行动：

- 通过召开国家、区域和地方各级相关管理机构会议，分析其各自的任务和活动，解决纵向融合问题，令海洋沿海综合管理项目透明化和责任化（**实施者：有关各级机构的代表**）

- 通过召开强制性定期机构/部门间会议，确保协调不同任务，解决横向融合问题（**实施者：**政府机构和与海洋沿海综合管理有关部门的代表，有关组织的代表）
- 酌情召开现有区域性机构和组织等的会议，通过跨境倡议和协议（**实施者：**各国政府与区域机构和组织的代表）

F. 法律/司法障碍

52. 已查明的法律/司法障碍如下：

- (a) 对现有的有关海洋沿海综合管理的法规缺乏综合分析；
- (b) 法律、法令和规章用语模糊和/或互相矛盾；
- (c) 缺乏用以执行国际法律文书条款的授权法规；
- (d) 法律和规章的权力和预算拨款执行条款不足；
- (e) 未成为其他国际环境公约的缔约方；
- (f) 缺乏适当且充分的法规；
- (g) 未使用其他争端解决机制在利益相关者及其他方面之间促进交流和友善解决问题；
- (h) 有关海洋沿海综合管理的审判/司法实践不足；
- (i) 对违法者执法不力。

53. 为满足海洋沿海综合管理的需要，法规必须向海洋沿海综合管理项目提供：
（一）可藉以实现所有必要范围融合的机构安排；（二）制定明确、可计量且不相冲突的目标所需的能力；（三）解决争端所需的必要权力与预算。在有些情况下，要么没有制定法规，要么法规的用语模糊或互相矛盾，或者，权力和预算拨款执行条款不足。有些国家虽然已成为与沿海资源管理有关的全球性和区域性公约的缔约方，但却没有在国家层面制定藉以执行这些文书条款的授权法规，而另外一些国家则尚未加入与海洋沿海综合管理有关的国际法律文书。对现有国家法规进行综合分析可有助于查明差距和矛盾。

54. 立法薄弱是有效执行海洋沿海综合管理面临的主要障碍，执法能力和意愿的不足同样是极其重要的因素。规章可能十分复杂、未被充分了解、甚至遭到误解，这实际上会使执行这些规章的能力受到限制。同样，立法过程可能十分漫长，而执法又往往带来高昂成本和长期拖延。尽管为充分执法提供的资金可能不足，但应以实现不需要执法为目标。备选争端解决机制应为不诉诸诉讼解决问题提供一种合作式方式。

55. 必须指出，在缺乏具体的海洋沿海综合管理法律的情况下，各国利用现有的法律框架至少已在某种程度上成功实施了海洋沿海综合管理。在缺乏充分的法规时，可使用国际和区域法律文书中的相关条款。

与法律/司法障碍有关的基础活动

56. 期望的结果：

- 管理海洋沿海综合管理执行的国家法律十分充分，并适时制定新法律，包括根据相关国际文书的要求制定法律（**中期**）；
- 制订充分的执法方法及适当的支持法规（**中期**）。

57. 行动：

- 综合审查环境及与海洋沿海综合管理相关的其他有关法规^{17/}（**实施者**：政府和法律专家）
- 制定用以执行《生物多样性公约》和与海洋沿海综合管理有关的其他国际和区域性文书之规定的授权法规^{18/}（**实施者**：政府和法律专家）
- 鼓励各国加入与海洋沿海综合管理有关的适当国际文书（**实施者**：民间组织）
- 审查审判/司法和执法系统，以便查明并解决与海洋沿海综合管理有关的不足、推广最佳做法（**实施者**：政府和法律专家）
- 为司法机构与执法机构制定关于沿海和海洋资源可持续使用的重要意义的教育项目（**实施者**：政府、教育工作者、研究人员）
- 推动建立替代争端解决机制（替代解决机制），以在利益相关者及其他人之间促进交流和友善解决问题（**实施者**：政府、法律专家、社区代表、在沿海区运营的各部门代表）

G. 社会经济因素

58. 已查明的社会经济障碍包括：

- (a) 过分依赖不可持续的资源使用模式；
- (b) 寻找替代或补充生计方法十分困难；
- (c) 由于污染、沉积、城市化、工业和旅游业扩展等造成沿海地区退化；

^{17/} 研究其他国家有关海洋沿海综合管理的实例，来制定本国的法规。

^{18/} 例如：阐明和促进可接受且公正的沿海地区资源产权制度，确保承认对这些资源的习惯和传统权利，在海洋沿海综合管理项目中指定对沿海和海洋资源的管理职责。

- (d) 沿海地区的人口进出迁移；
- (e) 政策倡议不足以改善沿海地区依赖自然资源维持生计者的社会经济条件、生活质量和技能，包括使其生计多样化以减轻对自然资源的压力；
- (f) 依赖自然资源维护生计的沿海社区对其长久以来一直使用的资源所拥有的权利未得到充分认可/阐明，也未充分增强他们的能力，使其可以可持续的方式保护和管理资源；
- (g) 不同利益相关者间相互影响的发生频率与相对重要性；海洋沿海综合管理项目的成本往往立即产生，并且，对为数不多的利益相关者可能代价昂贵，而相比之下，其收益则相对较低，且广泛分散在众多受益人中，这是形成和维持海洋沿海综合管理的支持者所面临的一个主要问题（另见关于经济、政策和财政障碍的D节）。

59. 在发展中国家，贫穷是影响海洋沿海综合管理执行的众多社会经济因素的主要动因。此处查明的许多障碍均是直接或间接产生于当地人民缺乏替代生计来源及其可怜的社会经济状况。在这种情况下，基本的人类生存需要，如足够的粮食和居所等，往往会阻止几乎一切保护沿海资源与保护环境的努力。通过完善规划、管理和发展所实现的社会经济和环境收益可能会被人口增长化为乌有，在最低收入人群中尤其如此。倘若穷人以增加家庭人口来作为应对其可怜境况的合理措施（需要更多人手获得更多收入），则问题的症结在于政府无力为其人民确保基本生活质量。

60. 长久以来，沿海土著和地方社区一直依赖沿海资源维持生计。但是，随着沿海资源的其他用途剧增，沿海居民的生计变得日益脆弱。由于教育水平低和政治边缘化等因素，沿海社区可能无法注意到这些新情况或无法使其生计多样化，许多人继续以不可持续的方式使用沿海资源来竭力维持生活。例如，随着通常使用破坏性渔具的捕鱼船队效率越来越高，渔业资源面临的压力越来越大，而传统的小规模渔民可能无法继续从事渔业，争夺日益枯竭的资源。

61. 沿海人口数量迅速增长，主要因素是移民涌入、人口出生率高和游客访问。沿海地区的人口密度几乎是内陆地区的三倍。沿海社区在整体上接近那些提供最多的生态系统服务也最脆弱的系统，包括入海口和热带地区的红树林及珊瑚礁。这些地区许多未受保护或保护很少，缺乏长期规划和对人类压力的管理，导致资源退化、污染和迅速衰退。

与社会经济因素有关的基础活动

62. **期望的结果：**

- 沿海区域的自然资源得到可持续利用；开发模式符合沿海生态系统的承受能力（**长期**）；
- 会同地方利益相关者合作查明并开发替代和/或补充生计（**中期**）。

63. **行动：**

- 确保可持续使用生物资源^{19/}（**实施者：**决策者、沿海区管理者、资源使用者，包括有关产业部门和社区）
- 在沿海地区实现经济多样化，创造新活动，以改善现有生计^{20/}（**实施者：**决策者、沿海区管理者、社区、研究人员、可持续产业）
- 制定和完善沿海地区的土地使用规划和资源使用规划，并顾及社区和土著问题^{21/}（**实施者：**决策者、沿海区管理者、研究人员、民间组织、有关组织、社区和产业代表）
- 制定国家环境标准及符合国家标准的基于社区的土地、空气和水质监测项目，将退化与其起源联系起来（**实施者：**研究人员、决策者、社区）
- 确保始终如一地运用独立的战略环境评估，来评估发展工作的外部影响和累积影响（**实施者：**政府、产业、民间组织）
- 调整海洋沿海综合管理规划，使其符合社区的特点和人民的愿望，以此来利用现有机遇（**实施者：**沿海区管理者、社区、研究人员）
- 将传统做法与创新纳入海洋沿海综合管理的执行过程（**实施者：**沿海区管理者、社区、研究人员）

H. 自然现象和环境变化

64. 已查明与自然现象和环境变化有关的障碍包括：

- (a) 对有可能影响沿海基础设施、改变生态系统平衡的生物现象和自然现象（如，飓风、台风、海啸和入侵物种）缺乏准备和应对措施。

65. 沿海区域是世界上自然灾害密集度最高的地方。这些灾害可包括：

^{19/} 支持活动包括：

- 使用合适/精选的渔具和做法
- 使用积极激励——如，购回破坏性渔具，在禁渔期向渔民发放补贴
- 执行粮农组织《负责任渔业行为守则》
- 因地制宜地实施充分的渔业管理
- 强化渔获后技术、加工和处理做法

^{20/} 支持活动包括：

- 开展有关查明/开发因地制宜的恰当替代性资源使用的详细研究
- 通过与其他区域和国家共享经验，提出替代生计的设想
- 确保本地生产且符合社区和生态标准的产品获得更高售价
- 每个乡村各自选定一个独特产品，进行生产和宣传
- 加强地方社区用地方资源开发增值产品的能力
- 开发生态旅游业——最大限度地利用本地区知识
- 通过吸纳妇女自助团体和失业青年参与来调动人力资源

^{21/} 支持活动包括：

- 推广针对酒店、餐馆和其他商业机构的环境认证
- 促进实施保护海洋环境免受陆地活动影响的全球行动计划

- (a) **生物灾害**，如外来入侵物种；
- (b) **自然灾害**，如海岸侵蚀、山崩、河流或入海口洪灾、暴风雨引发洪灾、海风引发暴风雨（如飓风、龙卷风和台风）、地震、海啸和火山喷发；
- (c) **与气候变化有关的灾害**，如海平面上升和暴风雨发生次数增加。

66. 沿海开发及因而对沿海湿地和红树林的清除，往往使沿海居民陷入自然现象和环境变化的影响。必须养护沿海自然植被，使用规划和工程备选方案，以降低或消除各种类型的沿海灾害所造成的毁坏。同时，还必须铭记，居住在易发生灾害地区的人民，如容易发生山崩的陡坡、河流洪水平原或周期性发生暴风雨的紧邻滨海地区，往往十分贫穷，因此极易遭受自然灾害的影响。

与自然现象和环境变化有关的基础活动

67. **期望的结果：** 海洋沿海综合管理项目旨在应对意外的自然灾害或生物灾害（**短期**）。

68. **行动：**

- 提供与各级利益相关者、尤其是地方一级利益相关者有关的自然灾害可能造成影响的信息（**行动者：**沿海区管理者、研究人员、组织、媒体人员）
- 在规划过程中提供和使用有关沿海区脆弱和风险的数据（**行动者：**研究人员、沿海区管理者）
- 通过改进流域、沉积和水质管理，提高海岸的恢复力^{22/}（**行动者：**研究人员、沿海区管理者、决策者、社区）
- 制定并执行海洋沿海综合管理计划，并考虑到恶劣天气、气候变化和生物现象的预期影响（**行动者：**研究人员、沿海区管理者、决策者）
- 建立适当的自然灾难预测模型，用以预测海啸、龙卷风、洪水、海平面上升等自然灾害（**行动者：**研究人员）
- 建立风险评估系统，拟定减轻灾害不利影响的措施（**行动者：**研究人员、沿海区管理者、决策者、社区）
- 运用海洋沿海综合管理为决策提供信息，以做出保护、减轻不利影响或取消保护的决定（**行动者：**研究人员、沿海区管理者、决策者）

^{22/} 支持活动包括：

- 保护恢复能力最强的物种和地区
- 修建贮水设施，运用战略沉积管理（贮存具有适当特征的沉积物供将来使用）

三. 结论

69. 由于存在大量限制因素，从海洋沿海综合管理规划转变到执行与长期可持续性已成为众多沿海区管理项目面临的一个挑战。但欣慰的是，所有这些限制因素并非同时同地出现在同一个国家，且海洋沿海综合管理即使在不完善的情况下仍能继续执行。不过，对本报告中提到的障碍及基础活动考量的分析，将有助各国制定可改进海洋沿海综合管理执行的针对性方案，促成降低海洋和沿海生物多样性的当前丧失速度。

四. 建议

70. 缔约方大会可

1. 欢迎关于执行海洋沿海综合管理的特设技术专家组报告所载、本文件概述的对于综合海洋和沿海地区管理（海洋沿海综合管理）有关的障碍和基础活动的分析；

2. 认识到海洋沿海综合管理对实现 2010 目标的重要意义，促请各缔约方和其他国家政府酌情通过以下措施营造有效执行海洋沿海综合管理的有利政治气候：

(a) 将参与式进程制度化，以使利益相关者、尤其是土著和地方社区提供投入，促进决策过程以及明确表达其对将海洋沿海综合管理纳入国家和区域进程主流的共同愿景；

(b) 为海洋沿海综合管理建立机构结构，并在必要时予以强化，例如，通过建立：

(一) 具有明确的法定任务的牵头机构；或

(二) 协调机制，明确界定每个机构在海洋沿海综合管理方面的任务和职责；

(c) 必要时制定和通过国家海洋沿海综合管理战略；

(d) 开展对与海洋沿海综合管理有关的环境和其他相关法规的综合审查，必要时制定适当的法规；

(e) 制定授权法律，以执行与海洋沿海综合管理有关的国际和区域文书的规定；

(f) 确保执法有力，包括令司法机构和执法机构了解可持续使用沿海和海洋资源的重要性以及促进守法、惩治违法的重要性；

(g) 积极参与国际倡议和协定，如区域海洋项目、大型海洋生态系统（大型生态系统）项目和流域倡议等，以促进跨界合作；

3. 请各缔约方和其他国家政府，会同沿海区管理者与有关组织，

(a) 通过并运用环境规划署海洋沿海综合管理进展指标集（参见关于执行综合海洋和沿海地区管理的特设技术专家组报告附件二），评估海洋沿海综合管理执行情况的基准水平；

(b) 授予地方社区和其他利益相关者可持续地使用资源的权力，促进其提高可持续使用资源的能力，并酌情使其经济和生计基础多样化；

(c) 对自然资源及其经济意义进行评价，并将该信息用于决策参考；

(d) 确保在政府官员、决策者、沿海资源使用者和一般公众间广泛传播关于海洋沿海综合管理的社会、经济、健康、环境和文化利益的信息；

(e) 通过定期的培训和招募方案，极大完善海洋沿海综合管理活动的能力建设；

(f) 支助建立和使用全球交互式海洋沿海综合管理努力数据库。

4. 请缔约方在其国家报告中报告它们为加强执行海洋沿海综合管理而采取的措施；

5. 促请缔约方和其他国家政府支助沿海区管理者和科学工作者提出的倡议，以：

(a) 建立适当机制以克服交流鸿沟，充分考虑地方知识和传统知识及文化习俗，鼓励使用非学术性语言；

(b) 改进信息的收集、整理、解释、交流与传播，提高利益相关者在管理决策执行中的参与度；

(c) 设计适应性海洋沿海综合管理项目，顾及/应对环境变化及反复发生或新出现的自然或生物灾害；

6. 请执行秘书会同各缔约方和有关组织，汇编和分析关于执行海洋沿海综合管理的成功和失败个案的研究，并将从中得出的教训提交科咨机构，供其在缔约方大会第十届会议之前审议。

7. 促请供资机构与发展中国家缔约方结成伙伴关系，以支助其国家和区域的努力，以便建立有效执行海洋沿海综合管理的长期能力，确保提供的资金可满足国家海洋沿海综合管理的需要。
