



## 生物多样性公约

Distr.  
GENERAL

UNEP/CBD/WG-PA/2/2  
26 November 2007

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

保护区问题不限成员名额  
特设工作组  
第二次会议  
2008 年 2 月 11 日至 15 日，罗马粮农组织  
临时议程\*项目 3.1

### 审查 2004—2007 年期间保护区工作方案的执行情况

#### 执行秘书的说明

#### 执行摘要

在第 VIII/24 号决定中，缔约方大会决定召开保护区问题不限成员名额特设工作组第二次会议，评价执行保护区工作方案（第 VII/28 号决定，附件）取得的进展，并拟定改进执行工作的建议。根据所收到的报告和从一系列次区域研讨会收集到的资料，执行秘书编制了本报告，以便利工作组的工作。

一般而言，保护区工作方案在调动和激励国际保护社会在国家一级执行工作方案方面显然取得了成功。在实现以下各项具体目标方面显然取得了进展：具体目标 1.1（建立和加强国家和区域保护区系统）、1.3（建立区域网络和跨界保护区）、1.5（预防和减轻主要威胁的消极影响）、3.1（审查和修订适当的政策）以及 3.2（全面的能力建设）。自工作方案通过以来，大约建立了 2,300 个新的陆地保护区和 50 个新的海洋保护区，覆盖面积大约 5,000 万公顷。然而，在以下目标下的具体目标方面取得的进展十分有限：1.2（将保护区纳入更广泛的土地和海洋范围）、1.4（科学管理）、2.1（公平和惠益分享）、2.2（土著和地方社区的参与）、3.4（可持续的财政）、3.5（公众意识和参与）、4.1（最起码的标准）以及 4.2（保护区管理的有效性）。

\* UNEP/CBD/WG-PA/2/1。

/...

对国家执行工作方案的制约包括：没有政治上的承诺、体制和政策上的障碍、人力资源和能力不足、缺少资金、缺乏数据、缺乏适当的准则和工具，以及有关利益方的认识和参与有限。为解决这些制约和加强工作方案的执行而建议提出的战略主要包括：通过指定联络点和建立多方利益有关者协调委员会以加强政治意愿、建立有利的组织机制、启动区域保护区“挑战”、举办区域培训研讨会和创建技术支助网络、协调技术支助以及动员更多的资金。

### 建议提出的建议

1. 谨建议保护区问题不限成员名额特设工作组**赞赏地欢迎**执行秘书与自然养护组织、世界自然基金会、国际养护组织、国际鸟类联盟、野生动植物保护协会、自然保护联盟世界保护区委员会、欧洲联盟委员会、德国自然保护联邦署以及德国、加拿大、法国、印度、南非和加蓬等政府合作组织的各区域研讨会。这些研讨会为各参与国家查明真正的挑战和制约和找出对加强工作方案的执行的各种挑战提供了重要的平台。

2. 还**建议**工作组建议缔约方大会请各缔约方：

(a) 指定负责保护区工作方案的**国家联络点**；

(b) 建立由各政府机构和部门、非政府组织、自然保护联盟保护区世界委员会和土著及地方社区代表组成的多方利益有关者协调委员会，加快工作方案的执行，以便：

- (一) 指出各组织和机构的作用在责任，并确保各组织和机构间的有效协调与沟通；
- (二) 制订执行工作方案的**国家目标和行动计划**；
- (三) 增强公众意识和制订工作方案的**宣传战略**；
- (四) 监测工作方案的执行情况和报告执行工作方案所取得的进展；
- (五) 确保与《生物多样性公约》和其他与生物多样性相关公约下的其他方案一道协调地执行保护区工作方案；
- (六) 协调技术能力建设和筹资方案，增强执行工作方案的效益和效力；
- (七) 查清并消除政策和立法障碍，并改善有利于执行的条件，包括制订**创新性财务机制**；

(c) 通过酌情确认各社区组织为共同的管理者，将社区保留地纳入国家保护区系统以及确认并将地方社区的知识纳入保护区决策，加强对保护区的管理并使之多元化；

(d) 支持建立或加强在（次）区域一级有效执行工作方案的现有区域或次区域平台，以便除其他外，在建立跨界保护区和生态网络方面进行合作；交流执行工作方案的区域性经验教训；协调区域能力建设计划的执行；为工作方案的各专题领域建立保护区专家的区域网络；以及与各捐助方和多边机构合作举办区域捐助方圆桌会议；

(e) 通过将保护区与发展议程挂钩和展示保护区如何能够有助于减贫和实现千年发展目标，考虑制订增加国家对保护区提供的资金的企划案；

(f) 制订国家数据网和结构（执行人员、学术界、非政府组织）以便简化关于执行工作方案取得的国家进展的报告工作，包括向世界保护区数据库提供信息；

3. 还建议工作组**建议**各缔约方：

(a) 鼓励自然保护联盟世界保护区委员会、各国家和国际非政府组织以及其他专家组织和机构加大在组织和组建区域技术支助网络方面的努力的力度，主要通过以下途径，帮助各国执行工作方案：（一）提供工具和指导；（二）便利信息和知识的分享；（三）协调各次区域研讨会；以及（四）举办区域/次区域性保护区工作方案主要专题方面的技术分析会；

(b) 邀请联合国环境规划署世界保护监测中心、自然保护联盟世界保护区委员会和其他世界保护区数据库联合会的其他成员编制各种工具协助监测制订工作方案所取得的进展；

(c) 鼓励各缔约方、其他各国政府和组织继续协助执行秘书组织工作方案的主要专题的次区域研讨会；

(d) 请执行秘书与国际保护界合作、并视资金供应情况，进一步制订和通过资料交换所机制提供广泛的面向不同受众、并翻译成各主要语文的工作方案执行工具。这些工具应包括但不仅限于关于现场和系统一级的保护区资金规划的指导以及在动员私人部门参与支持工作方案的执行方面汲取的经验教训，包括公司的社会责任、运作和抵消对生物多样性的影响。

## 一. 引言

1. 在其第八届会议上,缔约方大会审查了 2004—2006 年期间保护区工作方案的执行情况,并通过了关于保护区问题的第 VIII/24 号决定。在该决定的第 2 段,缔约方大会认识到保护区工作方案审查中的一个主要不足是信息有限,包括提交的报告数量不足。在该决定的第 3 段,缔约方大会认识到需要系统收集有关信息以评价执行保护区工作方案的进展情况,因而鼓励各缔约方、其他各国政府和有关组织及时提供关于工作方案执行情况的高质量信息。在该决定的第 5 段,缔约方大会决定汇报工作应该利用保护区问题不限成员名额特设工作组第 I/4 号建议附件二所载汇总表等工具和其他有关资料,主要集中在结果和进程上,以便对所取得的进展、存在的挑战/障碍和能力建设需要提供战略性的评估。

2. 在该决定的第 15 段,缔约方大会决定在缔约方大会第九届会议之前召开保护区问题不限成员名额特设工作组第二次会议,以便评价进展和拟定向缔约方大会提出的建议,改进保护区工作方案的执行情况。在该决定的第 16 段,缔约方大会请各缔约方、其他各国政府、有关组织和其他利益有关者及时报告关于实现各项目标的进展、存在的挑战/障碍和能力建设需要,供保护区问题不限成员名额特设工作组第二次会议审议。

3. 因此,执行秘书向各缔约方、其他各国政府和有关组织发出了通知(2006 年 7 月 7 日第 2006-80 号通知),请其在 2006 年 11 月 30 日之前,利用不限成员名额特设工作组第 I/4 号建议附件二所载汇总表等工具和其他有关资料,提交关于执行保护区工作方案的资料。后来,提交资料的限期延展至 2007 年 3 月 31 日(见 2006 年 11 月 30 日第 2006-125 号通知)。由于只有少数国家提交资料,2007 年 6 月 1 日又发出了催复函(第 2007-32 号通知),要求在 2007 年 7 月 15 日之前提交资料。截至 2007 年 10 月 29 日,秘书处收到了 34 个缔约方(阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、比利时、加拿大、捷克共和国、中国、哥伦比亚、埃及、萨尔瓦多、欧洲联盟委员会、法国、格鲁吉亚、德国、匈牙利、印度、黎巴嫩、马达加斯加、墨西哥、莫桑比克、缅甸、新西兰、尼日尔、巴布亚新几内亚、波兰、巴拉圭、圣多美和普林西比、西班牙、瑞典、塔吉克斯坦和乌拉圭)、三个联合国组织(环境规划署世界保护区委员会、粮农组织和联合国海洋事务和海洋法司)、4 个非政府组织和一个土著及地方社区组织的呈件。

4. 根据第 VIII/24 号决定第 10 段,执行秘书与与自然养护组织、世界自然基金会、国际养护组织、国际鸟类联盟、野生动植物保护协会、自然保护联盟世界保护区委员会、欧洲联盟委员会和德国自然保护联邦署合作,组织举办了 8 次次区域研讨会。这些研讨会提供了实际并配发工具的培训活动,包括缔约方大会在第 VIII/24 号决定第 9 段中指出的生态漏缺评估、管理成效和能力评估以及可持续的资金规划等优先事项。在这些研讨会中,要求与会者提供关于本国执行工作方案方面的资料。在 2007 年 4 月 2 日至 4 日在印度德拉顿举行的南亚和西亚次区域研讨会(见 UNEP/CBD/WG-PA/2/INF/1)上,收集了阿富汗、孟加拉国、印度、伊朗、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡、阿拉伯叙利亚共和国和也门的资料。在 2007 年 6 月 17 日至 21 日在德国 Isle of Vilm 举行的东欧次区域研讨会(见 UNEP/CBD/WG-PA/2/INF/2)上,收集了阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、捷克共和国、前南斯拉夫的马其顿共和国、黑山、罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚和乌克兰的资料。在 2007 年 8 月 13 日至 16 日在南非开普敦据协定的非中讲英语国家次区域研讨会(见 UNEP/CBD/WG-PA/2/INF/3)上,收集了博茨瓦纳、埃及、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、肯尼亚、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、莫桑

/...

比克、纳米比亚、卢旺达、塞舌尔、南非、斯威士兰、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦的资料。在 2007 年 8 月 19 日至 23 日在德国 Isle of Vilm 举行的中亚和高加索国家次区域研讨会（见 UNEP/CBD/WG-PA/2/INF/4）上，收集了亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、中国、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦、蒙古、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、土耳其、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的资料。目前，正在设法举行一次非洲讲法语国家研讨会。

5. 根据第 VII/28 号决定中关于非政府组织承诺支持保护区工作方案问题的第 2 段，自然养护组织提交了关于玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁、巴哈马、伯利兹、哥斯达黎加、多米尼加共和国、格林纳达、圣文森特和格林纳丁斯、危地马拉、海地、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、密克罗尼西亚联邦、印度尼西亚、帕劳和巴布亚新几内亚等国家在国家执行支助伙伴关系联盟的资料（见 UNEP/CBD/WG-PA/2/INF/5）。

6. 执行秘书编制和本说明综合了自各缔约方和各组织（见上文第 3 至 5 段）收集到的资料，以便利不限成员名额特设工作组第二次会议审查保护区工作方案的执行情况。第二节载有实现工作方案各项具体目标所取得进展情况的综合。第三节说明了各国在执行工作方案遇到的主要障碍和解决这些障碍的方式方法。

7. 根据第 2007-118 号通知，2007 年 10 月 1 日至 10 月 20 日曾印发本说明的初稿，所收到评论意见已酌情作了收录。

## 二. 实现工作方案具体目标方面的进展

8. 应该指出，本报告所使用的百分比系建立在收到资料的全部缔约方基础上的百分比，或者是来自收到的报告，或者是来自所收集的资料。在说明一般性进展时，“几乎所有”是指至少 70% 以上，“很多”是指至少 40%，“一些”是指至少 15%，而“很少”是指不到 15%。

### **具体目标 1.1: 建立和加强国家和区域保护区系统，并纳入全球网络，借以帮助时限全球商定的目标（陆地时限为 2010 年，海洋时限为 2012 年）**

9. 几乎所有报告国家都表示在具体目标 1.1 方面取得了进展。在很多非洲和西亚和南亚国家，建立全面和有代表性的保护区网络的工作正处于初期阶段。在大多数报告国家，现有保护区网络并不全面，生态上也没有代表性，它们正在设法进行全面的漏缺分析。报告国家的保护区的陆地覆盖面积为 0.65% 至 16%。在多数国家，保护区网络覆盖所有主要的生物群落（森林、草原、沙漠、草地、山区和湿地），并包括了私人、公共和社区保护区。代表性不足的生物群落通常包括：沿海地区、绿洲、洞穴系统、喀斯特地区、草地、河流与河谷、沼泽地以及更为重要的海洋系统。大多数国家对自己的保护区都酌情使用了自然保护联盟的分类办法。占主导的类别包括二类（国家公园）。三类（天然遗迹）、四类（生境物种管理区）和六类（受管理资源保护区）。表 1 列出了自工作方案通过后 24 个国家新建立的保护区。这些保护区包括大约 2,300 个国家公园、自然保留地、自然养护区、自然公园、景观保留地、天然遗迹、受保护景观、生态土地、科学保留地和具有社区重要性的地区以及 50 个海洋保护区，覆盖面积大约 6,000 万公顷的陆地和海洋地域。

/...

**表 1. 2004 年以来 24 个国家建立的保护区的数量和覆盖面积（适用时）（根据提交生物多样性公约秘书处的报告统计）**

国家	保护区
阿尔巴尼亚	2 个新的受管理自然保留地、一个新的受保护景观
澳大利亚	43 个海洋保护区，覆盖面积为 1,480 万公顷 1700 个新的陆地保护区，覆盖面积为 760 万公顷
阿尔及利亚	2 个国家公园，覆盖面积为 27,284 公顷
巴西	1,190 万公顷新的保护区
比利时	66 个保留地区，覆盖面积为 5,843 公顷；6 个 Natura 2000 保护地，覆盖面积为 42,570 公顷，以及 5 个湿地，覆盖面积为 57 公顷
波斯尼亚和黑塞哥维那	2 个新的天然遗迹，覆盖面积为 615 公顷
哥伦比亚	4 个新的国家公园和一个禁猎区的扩建，1,180 万公顷
厄瓜多尔	2 个新的保护区
埃及	3 个新的保护区，覆盖面积为 530 万公顷
法国	12 个自然保留地和 2 个国家公园
德国	588 个自然保护地（138,039 公顷）、2 个国家公园（16,424 公顷）；152 个景观保留地（82,453 公顷）、7 个自然公园（53,6574 公顷）
印度	14 个新的保护区，覆盖面积为 55 万公顷
印度尼西亚	13 个新的保护区，覆盖面积为 300 万公顷和 7 个新的海洋保护区
黎巴嫩	2 个新的生物圈保护区、3 个待宣布的新保护地
墨西哥	24 个新的保护区，覆盖面积为 980 万公顷
黑山	2 个新的保护区
尼日尔	1 个在建新保护区，覆盖面积为 500 万公顷
挪威	234 个新的保护区，覆盖面积为 120 万公顷
秘鲁	1 个新的国家公园，覆盖面积为 75 万公顷
波兰	22 个景观公园、34 个自然保护地、3 个受保护景观地、28 个文献性保护地、160 个生态土地、3 个自然景观综合体
罗马尼亚	2 个国家公园；7 个自然区；77 个自然保留地、3 个天然遗迹和 2 个科学保留地
圣多美和普林西比	3 个新的保护区
西班牙	257 个新的保护区和 1,168 个具有社区重要性的地区
瑞典	14 个新的湿地保留地
乌克兰	54 个新的保护区（5,0762.1 公顷）；9 个保护区的规模扩大，面积增加 1,382.2 公顷

/...

10. 大多数国家确定了建立更多保护区和通过保护区具体目标的计划。这些具体目标已列入有的环境政策、国家可持续发展战略、国家生物多样性战略、国家野生动植物行动计划和方案。扩大的覆盖面积占了各国总地理面积的 5.74% 至 30%。突出的例子有：

国家	国家一级目标
中国	2010 年和 2020 年分别达到该国地理面积的 17% 和 18%
巴哈马	2020 年实现 20% 的海洋保护区覆盖面积
密克罗尼西亚联邦	2020 年实现海洋 30%、陆地 20% 的覆盖面积
印度尼西亚	2020 年实现海洋 20% 的覆盖面积
帕劳	2020 年实现海洋 30%、陆地 20% 的覆盖面积

**具体目标 1.2：将所有保护区和保护区系统纳入更广泛的地貌和海洋景观以及有关的部门，办法是采用生态系统方式，并顾及生态的连接性和适当顾及生态网络的概念（时限为 2015 年）**

11. 欧洲和其他少数发达国家在实现这一具体目标方面取得的进展较为明显。大多数报告国家显示存在着有利的立法、政策措施和工具将保护区纳入更广泛的地貌和海洋景观及部门利益。一些实例包括：阿尔巴尼亚的《保护区法》；澳大利亚发布的《关于国家保留地制度—伙伴关系方式的指示》；《欧洲联盟委员会鸟类和生境指示下的关于保留地问题的指示—欧洲共同体成员国 Natura 2000》；德国的《联邦自然保护法》第 3 条；法国的《国家自然遗产计划》；黎巴嫩的《战略环境评估》；以及乌克兰的《生态网络法》。

12. 在很多国家，保护区通过区域发展规划、空间规划—包括生态走廊、核心地区、缓冲区和生物圈保护区的建立—被纳入了周边的地区。很多报告国家表示，它们采取了增强连接性和生态网络的各项措施。一些实例包括：澳大利亚的阿尔普斯至阿瑟顿走廊（A2A 连接保护走廊）；越南的大湄公河次区域生物多样性保护走廊；匈牙利的绿色生态走廊；比利时的生态隧道和生态通道。很多发展中国家报告称，从概念上说，对于在区域一级采取生态系统方式和建立/管理保护区非常理解，但在实践中，由于部门利益和争相使用土地，很难将保护区纳入更广泛的地貌和海洋景观。目前还没有关于如何努力将海洋和沿海保护区纳入周边海洋景观的资料。

**具体目标 1.3：建立和加强跨界保护区，与跨国界的相邻保护区和区域网络进行合作，加强生物多样性的保护和可持续利用，实行生态系统方式和加强国际合作（时限为 2010/2012 年）**

13. 几乎所有报告国家都表示存在与邻国在建立跨界保护区和区域网络方面的合作以及跨界管理协定。2007 年 8 月在德国 Vilm 举行的次区域研讨会上，中亚和高加索地区国家提到了作为一项优先事项建立和管理了跨界保护区。

14. 《移栖物种公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《拉姆塞尔湿地公约》等多边环境协定和《生物多样性公约》，以及包括《关于特别保护区和野生动植物的议定书》、《巴塞罗那公约》和《阿尔卑斯公约》在内的很多其他区域性文书，都为区域合作提供和适当的框架，便利和这一具体目标的实现。尽管还没有全部提供列入区域网络的保

/...

保护区总数，但重要的区域保护区网络包括了中美州区域网络、阿尔卑斯保护区网络、泛欧生态网络、中部非洲保护区网络、西印度洋国家海洋保护区网络以及波罗的海东岸网络跨国河流盆地地区。跨界倡议主要包括：**ZIMOZA**（津巴布韦、莫桑比克和赞比亚）跨界倡议；**KAZA**（纳米比亚、博茨瓦纳、津巴布韦和赞比亚）倡议；坦桑尼亚和莫桑比克之间的跨界海洋保护倡议；罗马尼亚、乌克兰和摩尔多瓦之间的多瑙河三角洲和普鲁特倡议；东喀尔巴阡迁徙走廊（波兰—斯洛伐克—乌克兰生物圈保护地）；厄立特里亚、吉布提和索马里之间的跨界保护区；以及东亚—澳大拉西亚迁飞路线。

**具体目标 1.4：使所有保护区都实行有效的管理，办法是利用参与性和有科学依据的保护区规划进程，这些进程能够在现有办法基础上确立明确的生物多样性目的、目标、管理战略和监测方案，并实行一项利益有关者积极参与的长期管理计划（时限为 2012 年）**

15. 一般而言，报告都显示至少 30% 的保护区有科学的管理计划，还有 30% 的管理计划正在制订的过程中。在一些报告国家，制订管理计划是强制性要求，这些国家几乎所有的保护区要么已有管理计划，要么正在制订的过程中。然而，在几乎所有的发展中国家和一些发达国家，没有足够的人力资源和资金，是影响管理计划得到有效执行的一个主要的障碍。大多数报告国家为制订管理计划拟定了准则和方式，并在制订管理计划时利用了吸纳有关利益方的意见的参与行方式。

**具体目标 1.5：确保建立有效的机制，以发现、防止和/或减轻主要威胁对保护区的消极影响（时限为 2008 年）**

16. 几乎所有的报告国家都至少拟定了某种措施以发现、防止和/或减轻威胁对保护区的消极影响，但这些措施的细致程度各异。一般而言，作为对个别保护区管理计划的一部分，通过“减少威胁分析”查出对保护区的威胁。还通过工作人员、社区成员或公众成员的例行性实地巡察查出威胁。各国之间的对保护区的威胁以及这种威胁的程度都不相同。流行的威胁包括生境的支离破碎、相毗连土地的用途相互矛盾、外来侵入物种、采矿和石油勘探、污染、遭改变的火情和水文情态、合法与非法伐木、游客的影响、打猎、农业习惯和气候变化。

17. 关于防止和减轻影响措施，很多国家报告称，它们拟定了立法、政策和管制措施，包括对开发项目和奖励计划进行强制性环境影响和战略性环境评估。一些国家表示，在防止和减轻威胁的同时，还进行了减轻威胁分析的预先防范的行动，包括与保护区工作人员和地方社区分摊责任以及解决冲突。

18. 很多国家报告称已采取措施恢复和重建保护区的生态完整性。一些实例包括：边界的划定；森林保留地的有选择的救护行动；当地物种的重新栽植；严格执法；转变沼泽地和沼泽群的水平衡；建立草地放牧制度；为高价值的草地、沼泽地和沼泽群去除灌木和树木；以及，珊瑚礁的系泊。



**具体目标 2.1: 建立机制用以公平地分摊建立和管理保护区过程中产生的费用和惠益（时限为 2008 年）；以及**

**具体目标 2.2: 在充分尊重土著和地方社区的权利和确认其责任的情况下，依照国家法律和适用的国际义务，使这些社区全面和有效的参与现有保护区的管理以及新保护区的建立和管理，并同时实现利益有关者的参与（时限为 2008 年）**

19. 几乎所有国家都报告称拥有公平分摊建立和管理保护区带来的费用和分享所产生惠益的立法和政策框架。但只有少数国家提供了详细情况，很多国家表示在公平分摊费用和分享惠益方面存在漏缺。一个国家表示，其所有州（邦）和领土都拥有私有土地产权的养护性契约方面的有利立法。一些国家制订了共同/合作/参与性森林管理方案，与地方社区分享收入。大多数报告国家还没有对保护区的经济、社会和文化费用和惠益进行过评估。很多国家报告称通过建立保护区采取措施避免和减轻对土著和地方社区的消极影响，主要包括备用生计选择办法；获得赔偿赠款；契约方案和循环资金；以及制订条例保护土著和地方社区的权利和利益。有两个国家表示，它们承认社区的保留地和共同管理地区，但它们没有提供关于将这些地区纳入国家保护区系统的资料。另一国家报告称建立了 22 个覆盖面积为 1,400 万公顷的土著保护区。

20. 大多数答复的国家报告称，它们的相关法律和政策包括了有关利益方和土著及地方社区参与保护区的规划、建立和管理的明确要求。一些国家还报告称，在建立保护区之前，在国家和地方各级实行了与公众尤其是与地方社区进行协商的进程。一般而言，多方利益相关者保护区咨询委员会或保护理事会方便私有有关利益方参与的一种重要机制。很多国家表示采取了措施支持由土著和地方社区保留的地区，其中包括培训，非政府组织的支助、传播信息和提供资金。

21. 4 个非政府组织报告称，虽然很多国家拥有公平分享惠益和确保土著和地方社区参与的立法和政策框架，但这些框架要么还不充分，要么还没有得到有效实施。就海洋保护区而言，地方上的渔业界还有充分地参与。保护区对通知和地方社区的一些消极影响包括：限制生计资源的获取、有形的取代和野生动植物造成的损害。它们还报告称，虽然一些国家的新立法为承认各种管理形式和社区保护倡议提供了空间，但其实施还处于初期阶段。

22. 尽管存在公平分摊费用和分享惠益以及在土著和地方社区的参与方面有立法和政策框架，但还需做更多努力才能使之得到实施，确保通知的地方社区能够切实地参与保护区的建立和管理并参与将各种管理形式纳入国家保护区系统。

**具体目标 3.1: 酌情对政策进行审查和修订，包括利用社会和经济价值评定措施和奖惩措施，为更有效建立和管理保护区和保护区系统创造有利的扶持性环境（时限为 2008 年）**

23. 大多数报告国家表示已拥有有效建立和管理保护区的适当政策、体制和社会经济框架。一些国家还颁布了保护区的具体立法，一些国家并专门为海洋地区颁布了立法。尽管一些国家表示它们对保护区的货物和服务进行过定价，并使用过不同形式的社会经济定价办法，但没有提供关于如何将这价值计入国家账户的信息。一些国家制订并试行过保护区对区域发展所具有的影响方面的社会经济定价办法。很多国家表示没有评定保护区货物和服务的价值和将其计入国家账户、即国内生产总值和国家预算的专门知识和能力。

/...

24. 从所提供资料来看，在有效建立和管理保护区方面存在的一些主要障碍包括缺乏资金；缺乏受过培训的人力和能力；争相需要土地；缺乏部门间的协调，没有明确的角色和责任；管辖冲突；赔偿问题和地权权利和所有权制度；人口和资源消费增长过快；缺乏政治支持；缺乏公众认识和支持；传统领导者之间的边界争端；野生动植物造成的损害和地方社区与管理当局中间关系紧张。

**具体目标 3.2: 举办全面的能力建设方案和举措，以发展个人、社区和机构的知识和技能，并提高专业水平（时限为 2010 年）**

25. 几乎所有国家都报告在实现这一具体目标方面取得了进展。几乎所有国家报告称进行了能力需要评估和制订了能力建设方案。在大多数国家，能力建设是保护区管理计划的一个组成部分。在某些国家，建立了主要的专门性培训机构，开展管理人员和第一线工作人员的定期和专门性培训方案。其中一些机构得到了地区国家的区域培训机构的承认。在某些国家，还为非政府组织和社区团体以及政府保护区工作人员制订了培训方案。很多报告国家落实了面向项目的培训方案。少数国家表示，它们在管理保护区问题上采取了多学科方式，将自然科学、社会、经济和政治科学方面的信息与传统知识结合起来。

**具体目标 3.3: 考虑到缔约方大会关于技术转让和技术合作的决定，大大改进用于保护区有效管理的适当技术和创新方法的开发、认证和转让工作（时限为 2010 年）**

26. 大多数国家报告称在建立和管理保护区问题上运用了创新的方式和技术。总的来说，这些技术包括：遥感和地理信息系统、生境和地貌景观制图、卫星遥测和放置照相机捕捉。一些新的方式包括：公私伙伴关系、管理成效跟踪工具、保护区管理快速评估和确定轻重缓急，以及自然保护联盟管理成效框架。一些国家报告称发展了新的概念和技术，例如“实地群落生境网络规划”、“生态安全”和“地貌景观安全”。一些国家报告称制订了保护区综合信息管理制度，用以传播有效管理保护区的信息和方式。很多报告国家表示在国内和/或与其他国家进行了合作和分享了信息和技术。很多发展中国家呼吁在使用创新性新技术方面进行区域合作、能力和专门知识以及财政支柱。

**具体目标 3.4: 筹集充足的财务、技术和其他资源，用以支付有效落实和管理国家和区域保护区系统的费用，包括从本国和国际资源筹集这些资源，特别将其用于支持发展中国家、经济转型国家和小岛屿发展中国家的需要（时限为 2008 年）**

27. 从所提交的报告来看，在实现这一具体目标方面情况并不令人满意。除少数例外，大多数报告国家未对财政需要进行评估，也没有对执行工作方案开支作出估计。大多数答复国家表示，保护区资金的重要来源是国家和省预算。除少数例外，大多数国家包括发达国家都觉得建立和管理保护区的资金有限或十分有限。一些发展中国家用捐助方提供的多边资金补充保护区方面的国家预算拨款。没有任何报告国家提到已颁布或正在拟定中的确保为国家保护区系统提供长期性资金的战略。极少数国家对补充性资金机制作了说明。次区域研讨会中提到的一些适宜的财务机制包括：信托基金、用户收费和游客收费、环境税、权益费、公司赞助、标识、彩票、自愿性旅馆附加税、出口捐助、特别基金和游艇捐款。

**具体目标 3.5: 大大加强公众对保护区重要性和惠益的认识、了解和掌握 (时限为 2008 年)**

28. 大多数国家报告称至少采取了某些传播、教育和公众意识活动以提高公众对保护区的了解和理解。在很多国家, 保护基金会和非政府组织对政府为提高公众意识努力开展的活动作出了补充。在一些国家, 联邦和省政府都参与了宣传生物多样性和保护区的其他价值的教育战略和方案。公众意识活动包括: 出版手册、小册子、海报、网站、硬拷贝; 组织导游; 组织民俗艺术和文化展演; 建造和经营自然小道、野营、山地自行车、娱乐性车游; 比赛; 纪念重要节假日; 在保护区建立保护教育/解释中心、游客中心和旨在让家庭亲身体验保护价值的“发现巡游者方案”。一个国家报告称制订了国家保护区系统、包括其海洋保护区的宣传战略。虽然没有任何报告国家表示实行过各国教育方案的审查机制, 但一些国家告知, 它们通过反馈性调查问卷评价这种方案的成效。很多报告国家将环境教育列入到学教的课程中。没有国家提出关于具体将保护区列入学校的正规教程方面的资料。

**具体目标 4.1: 为保护区和保护区网络系统的规划、选址、建立、管理和治理制定和通过自愿性最低标准和最佳做法 (时限为 2008 年)**

29. 从所收到报告和收集的资料来看, 在实现这一具体目标方面进展十分有限。少数国家 (15%) 报告称拥有保护区场地的选择、管理和管制方面的全面准则、标准和最佳做法。一些国家正式规定了监测某些类别的保护区的程序。关于 Natura 2000 网络, 欧洲联盟一级已制订出若干场地管理准则<sup>1/</sup>。一个报告国家提到海洋保护区的系统性保护以及在陆地保留地开展新活动的标准和最佳做法。<sup>2/</sup>

**具体目标 4.2: 由缔约方通过并执行在保护区保护地、国家和区域系统和跨边界保护区各级对保护区管理有效性进行监测、评估和报告的框架 (时限为 2010 年)**

30. 在衡量这一具体目标上取得的进展时, 可发现各国之间存在一些重大的区域内和区域间的不同。在一个地区内, 一些国家表示在开展管理成效评估方面取得了重大进展。但同一地区的一些国家还没有进行管理成效评估。大多数报告国家表示采纳了自然保护联盟世界保护区委员会管理成效框架, 并采纳了世界自然基金会保护区管理快速评估和确定轻重缓急办法, 或采取计分板式的方式开展评估。一些国家强烈表示有必要以当地语文提供这些办法和工具, 并增强其进行管理成效评价的技术能力。目前, 还没有提出关于已评价过的保护区全部覆盖的百分比、或评价的结论以及将评价结果纳入保护区管理计划的资料。

---

<sup>1/</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/nature\\_conservation/natura\\_2000\\_network/manging\\_natura\\_2000/exchange\\_of\\_good\\_practice/index.html](http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/natura_2000_network/manging_natura_2000/exchange_of_good_practice/index.html)。

<sup>2/</sup> [http://www.gbrmpa.gov.au/corp\\_site/management/zoning/planners\\_info.html](http://www.gbrmpa.gov.au/corp_site/management/zoning/planners_info.html)  
[http://www.parks.tas.gov.au/publications/tech/management\\_code/summary.html](http://www.parks.tas.gov.au/publications/tech/management_code/summary.html)。

/...

### 三. 执行保护区工作方案时遇到的障碍以及克服这些障碍的方式方法

#### A. 障碍

31. 次区域研讨会为参与国家查清各自国情中的真正挑战和制约和能力建设需要以便更有效执行工作方案提供了重要的平台。查出的挑战和障碍包括：

(a) **缺乏政治承诺：**缺乏领导、政治意愿和承诺；缺乏对国家承诺和义务的清晰了解；给与保护区的国家重视程度很低；缺乏对保护区惠益、货物和服务及其对可持续发展的贡献的了解；政治局势不稳定；缺乏区域合作；

(b) **体制和政策障碍：**缺乏眼光、态度和认识。缺乏部门间的协调；立法相互冲突；政府政策相互矛盾而限制了机会；缺乏多方利益相关者的协调机制；保护区货物和服务的推销战略有限；政府落实评估结果的意愿很低；官僚主义的障碍；决策进程缺乏透明性；《公约》各联络点与保护区人员之间存在沟通方面的漏缺；执法不力；缺乏保留保护区所产生收入的立法和政策性措施；非政府组织和政府机构间缺乏合作；对建立新税收的抵触；缺乏跨界保护区管理框架；

(c) **人力资源和能力不足：**人手不足；缺乏具有献身精神的热情的人员；缺乏对具有献身精神工作人员的奖励措施；训练有素的人员之间没有连续性以及人员的变动；缺乏高素质的工作人员；能力有限、缺乏能够带来收入的当地能力；

(d) **资金有限：**资金非常有限；政府拨款不足一保护区的优先地位低；缺乏赔偿机制；高度依赖一种资金来源；

(e) **缺乏适当的数据：**数据收集和分析的环节薄弱；缺乏数据收集与管理；

(f) **缺乏适宜的准则和工具：**缺乏简单和容易理解的办法和指导；无法以当地语文提供准则和办法；缺乏获得现有资料的途径；评价保护区的办法不多；缺乏资金动员技术；缺乏地理信息系统和制图工具；

(g) **缺乏认识：**公众意识有限；保护区工作人员缺乏对生物多样性公约要求的认识；

(h) **土著和地方社区及各有关利益方参与有限或不足：**土著和地方社区的参与不足；科学和学术界参与不足；地方社区的抵触；公众的参与有限。

#### B. 克服障碍的方式方法

32. 各次区域研讨会的与会者花了很多时间就如何解决加强工作方案的执行工作方面存在的障碍交换看法。下文重点介绍的是提议的解决办法。

##### 1. 有力的政治承诺和建立组织性机制

33. 强有力的政治领导和承诺，对于有效执行工作方案至关重要。一些国家元首和政府首脑的承诺以及自然保护组织的国家执行支助伙伴关系的落实，作为加强执行工作取得成效的例子常常被人提及。明确说明支持保护区的各机构和各组织的作用和责任，对于这些机构间进行有效的协调十分必要。作为组织性机制的一部分，由各政府机构和部门、非政府组织以及地方社区代表组成的专门性联络点和多方利益相关者协调委员会，能够加强工

/...

作方案的执行，办法是：制订执行工作方案的国家据不明白和行动计划；加强与保护区机构和管理人员的沟通；提高公众意识；以及监测执行情况和报告工作。

## **2. 区域性挑战**

34. 生物多样性公约缔约方大会第八届会议期间启动的“密克罗尼西亚挑战”，是一个实例，说明区域保护区挑战有可能成为加强政治意愿和确保资金承诺手段和作为促进国家和区域行动以便为执行工作方案提供行动框架的手段。区域挑战涉及一个国家公开承诺维持一定数量的资金供应和有效管理保护区的覆盖范围，同时也鼓励邻国和捐助方同它们一起为实现这一目的努力。区域方式可以被认为数借助政治支持和资金的手段。

## **3. 非正式伙伴关系联合会和区域研讨会**

35. 秘书处建立了非正式的伙伴联合会，其中包括国际保护非政府组织的成员（自然养护组织、世界自然基金会、国际养护组织、国际鸟类联盟、野生动植物保护协会）自然保护联盟世界保护区委员会、欧洲联盟委员会、德国自然保护联邦署和东加勒比国家保护区组织以及相关生计项目。这一非正式伙伴联合会从 2006 年起到 2007 年 8 月对 8 个次区域研讨会进行了协调（见上文第 4 段）。这些研讨会提供了重点活动方面的实际和配发工具的培训，包括生物多样性公约缔约方大会第八届会议所确定的生态漏缺评估、管理成效和能力评估以及可持续资金规划（第 VIII/24 号决定第 9 段）。

36. 这些研讨会涉及 80 个国家，出席的有近 500 名保护区规划人员、执行人员和决策人员。这些研讨会的成果包括以下重要的惠益：

- (a) 提供了向各国扩展的机会，开启了更好了解主要障碍的对话；
- (b) 制订了一套全面的学习材料和个案研究；
- (c) 提供了区域一级讨论、合作和今后协作的论坛；
- (d) 向决策者介绍和说明了各项主要问题；以及
- (e) 加强了采取实际行动的动机。

37. 2008 至 2010 年，这种非正式伙伴联合会应该以更协调和更具战略意义的方式继续下去。次区域研讨会应继续注重工作方案的及时和主要的专题，除了其他紧急行动之外，还包括关于如何评估和增进保护区的经济惠益的指导，保护区内的威胁，保护区政策环境，治理和更广泛的地貌和海洋景观的联系。

## **4. 区域技术支助网络和执行人员分析会**

38. 尽管区域和次区域研讨会十分有用，但这些研讨会还不足以让各国能够拥有技术支助处理工作方案中需要处理的各项行动。提供技术支助的有用的途径是：

(a) 直接的交流，这包括一个国家的工作人员可在一个较短时期内走访另一个国家学习具体的工具和方式。

(b) 执行人员分析会，这包括一个国家内或者跨地区性的有重点的技术性分析会，这种分析会让各方面的专家就某一专题坐到一起，帮助解决各项主要挑战和障碍，并提供直接的培训。

/...

(c) 技术支助网络，可以是致力于分享信息和对一段时间以来具体专题和目标进行同行审查的一组个人和组织。自然保护联盟世界保护区委员会、国家和国际非政府组织、其他专家组织和机构以及某一地区的土著和地方社区可以组织和组建这种区域性技术支助网络。在不同地区拥有 8,000 名保护区执行人员的自然保护联盟世界保护区委员会能够在协调各区域技术支助网络方面发挥重要的作用。对于执行工作方案的各保护区的执行人员来说，这种网络能够在提供技术支助、提供工具和指导、分享信息和知识方面发挥作用。

### **5. 提供适当工具、办法和方式的可能性**

39. 全面执行工作方案需要一整套工具、办法和方式。虽然在查清现有的工具和制订主要活动方面的指导方面取得了一些进展，例如在生态漏缺评估和可持续资金规划方面，但在其他的活动方面，所提供的指导既有限也不够。此外，大多数工具和方式仅以英语的方式存在。国际保护社会应合作制订一套完整的面向不同受众的工具，这些工具应译成主要的语文，并通过网络和印刷品予以提供。这样做既需要新的工具和办法，也需要对现有工具进行更好的组织和使之更容易获得。

### **6. 动员充分的资金**

40. 双边和多边捐助支持，是发展中国家保护区现有资金的一个主要部分。但就目前的数量而言，这些资金对于有效执行保护区工作方案来说是不够的。增加公共资金对于资金的可持续性至关重要。为资助工作方案的执行而作出强有力的体制性安排非常重要。各机构、包括各国政府、国际非政府组织和私人部门都应寻找机会建立协同增效和伙伴关系，齐心协力解决资金不足的问题。

41. 最近发起的全球环境基金的初期行动赠款项目，有可能推动在工作方案初期活动方面采取行动。各次区域研讨会的经验明确显示，筹资奖励措施如果能够得到有利于技术支助的各种机制的支持，就能够产生巨大的影响。因此，区域技术支助学习网络应该通过知识分享和培训方案加强现有的筹资方式。还应考虑扩大全球环境基金初期行动赠款方案的规模和范围，以使之适用工作方案中不属初期行动活动的其他活动，并适用于其他发展中国家。作为《公约》的从我就是，全球环境基金在为工作方案提供国际资金支持方面具有重要的作用。其他筹资机构，特别是双边捐助机构，需要为保护区提供大量的补充资金。需要建立一个持续存在的捐助平台支持工作方案的执行。

### **7. 执行保护区工作方案国家联盟**

42. 在已与非政府组织建立国家联盟或伙伴关系的国家，制订工作方案取得的进展更加突出。例如，自然保护组织在 20 多个国家建立和伙伴关系，并建立了国家联盟或工作组，一起增强政治意愿和协调工作方案的执行。世界自然基金会根据其有利于生命之源保护区方案，在 5 个生态区（阿尔泰-塞颜、喀尔巴阡、高加索、迪纳拉弧型地区和西非海洋）内建立了由 25 个国家组成的国家一级执行工作方案的多方利益相关者进程。

43. 一些国家专门为执行工作方案成立了执行联盟。其他一些国家则利用了现有的机构间论坛。大多数国家建立了针对各成员确定的具体目的的一系列委员会。参加联盟的情况随着国家的不同而有很大的区别，但牵头的都是政府的一个部或机构，同时也包括了各支助非政府组织的参与。一般证明，这些执行联盟在以下方面是一种有用的机制：（一）增

/...

进执行工作方案的政治认识和意愿；（二）让国家主要行动者集中关注共同议程和确保就实施各项活动持续开展合作；以及（三）利用各伙伴的资金用于共同的保护区目的。

## **8. 报告工作方案的进展**

44. 迄今为止，就工作方案执行情况提出报告的还是零星的。在第 VIII/24 号决定的第 5 段，缔约方大会决定，需要对所取得的进展、存在的挑战/障碍和能力建设需要提供战略性的评估。当前包括了汇总表方式的报告制度仅仅提供了十分笼统和表面性的概述，并未提出可靠的机制真正衡量所取得的进展。有必要制订一种透明、确切的报告制度，各国能够通过利用具体和一致的阈值报告所取得的进展。这种制度应确保指出在哪些方面取得了进展，并查明解决这些漏缺的技术、财政和人力资源。

- - - - -