



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/16/7
11 March 2012

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

科学、技术和工艺咨询附属机构
第十六次会议
2012年4月30日至5月5日，蒙特利尔
临时议程*项目 6.3

海洋生物多样性：海洋空间规划以及审议海洋和沿海地区环境 影响评估和战略性环境评估内的生物多样性的自愿性准则

执行秘书的说明

执行摘要

根据缔约方大会在第 X/29 号决定第 50 段中提出的要求，执行秘书制定了审议海洋和沿海地区环境影响评估和战略性环境评估内的生物多样性的自愿性准则。该自愿性准则草案利用关于同国家管辖以外海洋区域环境影响评估相关的科学和技术性问题的马尼拉专家讲习班报告（UNEP/CBD/SBSTTA/14/INF/5）附件二、附件三和附件四内的指导，以通过第 VIII/28 号决定核准的现行自愿性准则为基础。这些自愿性准则考虑到生态差异、治理差异以及与海洋和沿海区域适用环境影响评估和战略性环境评估相关的其他实际挑战，特别涉及到外海/深海区域，包括国家管辖以外区域的海洋生物多样性。

根据同一决定中的另一项请求（第 75 段），全球环境基金科学和技术咨询小组（全球环境基金科技咨询小组）与生物多样性公约秘书处及其他相关伙伴协作，编写了关于利用海洋空间规划方面经验的综合文件。海洋空间规划能够有效补充和加强现有的努力，以便在实施海洋和沿海综合管理、开发和管理海洋保护区以及查明具有生态或生物重要意义的海洋区域中适用生态系统办法。然而，在实际当中落实海洋空间规划因以下原因而受到限制：跨部门综合管理缺乏必要的技术和管理能力以及适当的体制框架和程序。在落实工作逐步扩展到区域和/或越界一级时挑战进一步加剧。

* UNEP/CBD/SBSTTA/16/1。

建议草案

谨提议科学、技术和工艺咨询附属机构建议缔约方大会在第十一次会议上通过一项措辞大致如下的决定：

缔约方大会，

审议海洋和沿海地区环境影响评估和战略性影响评估内的生物多样性的自愿性准则

*回顾*缔约方大会核准关于涵盖生物多样性各个方面的环境影响评估和战略性环境评估的自愿性准则所通过的第 VIII/28 号决定，

*注意到*海洋地区，特别是外海/深海区域与陆地和沿海地区的生态差异巨大，国家管辖以外区域的治理存在差异，¹因此，这些区域需要具体指导，

1. *核准* 审议海洋和沿海地区环境影响评估和战略性影响评估内的生物多样性的自愿性准则，特别涉及外海/深海区域，包括国家管辖以外区域的海洋生物多样性（UNEP/CBD/SBSTTA/16/7/Add.1）；

2. *请* 执行秘书将本准则提供给各缔约方、其他国家政府和相关组织，特别是联合国海洋事务和海洋法司、国际海事组织、联合国粮食及农业组织、国际海底管理局、各区域海洋组织组织和区域渔业管理组织；

3. *鼓励* 各缔约方和其他国家政府及相关组织根据国际法，包括《联合国海洋法公约》酌情利用自愿性准则，审议海洋和沿海地区环境影响评估和战略性影响评估内的生物多样性，特别是涉及外海/深海区域，包括国家管辖以外区域；以及

4. *请* 缔约方并*邀请* 其他国家政府和相关组织酌情报告执行这些准则的进展情况，包括通过第五次和随后的国家报告；

海洋空间规划

5. *欢迎* UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18 号文件中所载的关于利用海洋空间规划方面经验的综合文件，并且*注意到* 本文件（UNEP/CBD/SBSTTA/16/7）中所载的重要讯息；

6. *请* 执行秘书在秘书处现有的财力和人力资源范围内，与各缔约方、其他国家政府和组织，如联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）政府间海洋委员会（海委会）、联合国环境规划署（环境规划署）、全球环境基金科学和技术咨询小组（全球环境基金科技咨询小组）和其他相关组织协作：

(a) 开发万维数据库/信息共享系统，在万维网上连接现有的资料来源；²

(b) 继续编集利用海洋空间规划实践方面的经验，特别是那些有助于实现爱知生物多样性目标 6、8、10 和 11 的实践，并且将编集好的资料提供给缔约方、其他政府和组织；

¹ UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/6 中进一步阐述。

² 例如，海委会/教科文组织关于海洋空间规划的网页，(http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine_spatial_planning_msp)。

(c) 通过举办专家讲习班，以现行准则为基础，³制定落实海洋空间规划的实用指南和工具包，以便补充和进一步增强缔约方和其他国家政府现在所做的努力，将生态系统办法适用于落实海洋和沿海综合管理；设计、建立和管理海洋保护区；查明具有重要生态或生物意义的区域以及其他基于地区的管理工作；

(d) 与现有的能力建设工作密切联系，举办关于海洋保护区⁴和具有重要生态或生物意义的海洋区域的培训讲习班，⁵以便增强缔约方，特别是发展中国家缔约方将海洋空间规划用作工具方面的能力，以便增强海洋和沿海地区综合管理、海洋保护区、具有重要生态或生物意义的海洋区域和其他海洋生物多样性养护及可持续利用做法方面的现有工作。

³ 例如，海委会/教科文组织海洋空间规划准则。

⁴ 例如，联合国海洋事务和海洋法司海洋保护区培训手册。

⁵ 例如，执行秘书编写的具有重要生态或生物意义的海洋区域培训手册和模块。

一. 引言

1. 根据第 X/29 号决定第 50 段，执行秘书利用关于同国家管辖以外海洋区域环境影响评估相关的科学和技术性问题的马尼拉专家讲习班报告（UNEP/CBD/SBSTTA/14/INF/5）附件二、附件三和附件四内的指导，以通过第 VIII/28 号决定核准的现行自愿性准则为基础，协调编制审议海洋和沿海地区环境影响评估和战略性环境评估内的生物多样性的自愿性准则，同时认识到这些准则对于处理当前没有经过影响评估过程的无管制活动来说将非常有益。

2. 自愿性准则草案与背景资料已经通过 2011 年 11 月 7 日下发的第 SCBD/STTM/JM/JLe/rg/78095（2011-212）号通知，分发给各缔约方、其他国家政府和组织进行同侪技术审查。同侪技术审查提出的意见反映在准则草案（UNEP/CBD/SBSTTA/7/Add.1）和为附属机构第十六次会议编写的背景文件（UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/16）中。

3. 根据同一项决定第 75 段，执行秘书与全球环境基金科技咨询小组秘书处、环境规划署、海委会/教科文组织、各区域海洋组织/区域倡议以及其他组织协作。全球环境基金科技咨询小组秘书处编写并提交了关于海洋空间规划的报告草案（UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18），该报告草案收集和综合了其在利用海洋空间规划方面经验的现有信息，尤其是用于指导这种规划的生态学、经济、社会、文化和其他原则以及基于地区的管理工具的使用。本报告综合了第三次和第四次国家报告提供的资料、各区域海洋组织的供稿以及从研究中收集的补充资料 and 文件以及为审查报告草案举行的专家磋商会议的结果，专家磋商会议是由全球环境基金科技咨询小组秘书处和生物多样性公约秘书处共同组织的，作为 2012 年 1 月 23 日至 24 日在马尼拉举行的《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》实施情况第三次政府间审查的会外活动/会外会议。

4. 第 X/29 号决议对执行秘书提出了另一项请求，与进行海洋评估的组织合作，在评估中增加对生物多样性的考虑（第 69 段）并组织一次海洋保护区专家讲习班（第 75 段）。由于秘书处的人力资源有限，这些活动还没有开展。

5. 本文件支持实现《2011-2020 年生物多样性战略计划》目标 6、8、10 和 11：

- **目标 6：**到 2020 年，以可持续的方式，通过适用基于生态系统的方式合法地管理和捕捞所有鱼类和无脊椎动物种群，以此避免过度捕捞，为所有枯竭种群制定恢复计划和措施，渔业不会给受威胁物种和脆弱的生态系统造成重大的不良影响，渔业对种群、物种和生态系统的影响处于安全的生态限度之内。
- **目标 8：**到 2020 年，污染，包括过分养分造成的污染被控制到不危害生态系统功能和生物多样性的范围。
- **目标 10：**到 2015 年，尽量减少气候变化或海洋酸化对珊瑚礁和其他脆弱生态系统的多重人类压力，以维护其完整性和功能。
- **目标 11：**到 2020 年，至少有 17% 的陆地和内陆水域以及 10% 的沿海和海洋地区，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地区，通过

有效和公平管理的、生态上有代表性和妥善关联的系统性的保护区和其他有效的基于地区的保护措施受到保护，并纳入更广泛的地貌景观和海洋景观。

二. 审议海洋和沿海地区环境影响评估和战略性影响评估内的生物多样性的自愿性准则

6. UNEP/CBD/SBSTTA/16/7/Add.1 号文件载有：

(a) 审议海洋和沿海地区环境影响评估内的生物多样性的自愿性准则草案（第一部分）；

(b) 涵盖生物多样性各个方面的海洋和沿海地区战略性环境评估的指导草案（第二部分）。

7. 准则得到编写审议海洋和沿海地区环境影响评估和战略性环境评估内的生物多样性的自愿性准则的背景文件（UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/6 号文件）的支持。该背景文件介绍并分析了关于同国家管辖以外海洋区域环境影响评估和战略性环境评估相关的科学和技术性问题的马尼拉专家讲习班报告（UNEP/CBD/SBSTTA/14/INF/5）附件二、三和四阐述的重要指导和意见。

8. 编写自愿性准则时以马尼拉讲习班的指导以及选定的全球、区域和部门框架审查为基础。关键要素经过确认列入准则草案中。这些要素随后纳入《生物多样性公约》现行的审议环境影响评估内的生物多样性的自愿性准则和第 VIII/28 号决定所载的涵盖生物多样性各个方面的战略性环境评估的指导，以便增强准则对于海洋区域的益处和相关性，特别是涉及外海/深海区域，包括国家管辖以外区域的海洋生物多样性。除完全适用于陆地生态系统的案文外，在此过程中保留了准则的原始案文。

9. 具体来讲，《生物多样性公约》环境影响评估自愿性准则涉及以下差距：

(a) 获得国家管辖以外海洋生态系统更多的知识，以便评估和决策以充足的资料和扎实的科学依据为基础；

(b) 编集海洋生态系统，特别是国家管辖以外区域如何应对以往的人类影响和自然力量以及有效减缓措施有哪些方面的经验；

(c) 制定全球可接受扰动标准并酌情制定区域标准；

(d) 进行研究，以便更好地了解海洋生态系统中影响与的生态系统过程之间的联系；

(e) 审议在国家管辖以外海洋区域执行环境影响评估可行的治理结构，包括加入“利益攸关方”小组的资格有哪些、利益攸关方如何才能平等地参与决策、如何确定享受补偿权利以及在环境影响评估中适用谁的“标准”；

(f) 促进各国与拥有技术、能力和权限的国际组织更好地协作，以便在涉及国家管辖以外海洋区域完成环境影响评估所涉及的一切科学、技术和治理任务；以及

(g) 增强各国和国际组织对环境影响评估条件进行合法监测、控制和监督的能力以及遏制选择执行自定的养护标准的团体采取行动的能力。

10. 在根据马尼拉讲习班的结果编制海洋和沿海区域战略性环境评估指导草案时，要考虑《生物多样性公约》战略性环境评估指导草案中缺乏的要素，特别是由于它与国家管辖以外海洋区域的战略性环境评估相关。

11. 有人注意到，在马尼拉讲习班上，战略性环境评估的优势很突出，它特别适合于规划国家管辖以外区域的海洋生物多样性管理。这种优势有助于海洋空间多重用户的活动通过区域和次区域综合管理计划等机制来协调。制定这些计划是为了维护整个水体直到海底和海底土在内在时间和空间上的物种生境和生态系统结构。这种优势也能考虑到用户和自然环境变化的单独影响和累积影响。

12. 有人还注意到，对国家管辖以外海洋区域进行战略性环境评估的过程可能因缺乏以下方面的资料而受到限制：

- (a) 物种和生境的分布和丰量；
- (b) 物种和生境分布的自然变异；
- (c) 人为事件对物种和生境的影响；以及
- (d) 物种与其物理环境之间的联系。

13. 战略性环境评估可以提供一段时间内对综合管理计划进行修改的基本原理，因为对于国家管辖以外海洋区域的生态系统和生态多样性及人类活动影响的严重性需要更多的了解。战略性环境评估可能建议建立环境网络以对海洋环境进行进一步研究并鼓励业界、政府、非政府组织和科学机构共同供资。

14. 进行战略性环境评估可能是为了研究大规模的海洋生态系统，如深海平原淤泥和洋中脊大山脉以及本地和孤立生态系统的关联性，如深海热泉、冷水珊瑚礁和海峰。这种评估可能考虑到海底地形、纬度变化、深度分带（例如，温度和压力对动物生理学的影响）以及光合和化合源产生的食物影响。

三. 海洋空间规划

15. 本节以文件（UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18）中所载的关于利用海洋空间规划方面经验的综合文件的结果为基础，该文件编集了全世界海洋空间规划活动范围、从空间规划利用及管理过程和工具中吸取的经验教训以及不同规模的成功标准方面的现有信息。

16. 该综合文件探讨了空间管理作为保护海洋和沿海生物多样性同时满足人类需要的手段，特别集中研究了沿海、海湾和三角洲、近岸环境以及外海宝贵的生态系统服务。该文件审查了常规规划过程，查明了新的创新工具并且讨论了潜在的海洋空间规划——还没有完全定稿，后者使养护与开发利益挂钩，同时保护重要的生态系统、所提供的服务以及它们所支持的生物多样性。

17. 海洋空间规划的存在形式千差万别，越来越被用来改善管理和减少冲突，减少海洋和沿海资源及空间直接用户之间的冲突，或者在管理影响这些资源和区域的活动方面起一定作用的机构之间的冲突。海洋空间规划扩散表明，不进行这种规划，沿海和海洋管理制度就无法应对日益增长的沿海和海洋利用、资源获取和权利摩擦带来的日益增多的挑战。

18. 各种各样的海洋空间规划办法表明，有效进行海洋空间规划没有单一方法。应该注意的还有，生物多样性养护一般不是海洋空间规划的主要目标，也不总是海洋空间规划的

结果。然而，成功的海洋空间规划元素为本次研究详细阐述的积极养护和发展结果做出了贡献。

海洋空间规划是什么？

19. 海洋空间规划是指在涉及使用海洋资源和空间时提供改善决策手段的一种办法或框架。生态系统办法和基于生态系统的管理是构成沿海和海洋区域多数海洋空间规划基础的原则。海洋空间规划具有前瞻性，以预先界定的宗旨、目标和政策为依据。

20. 所有海洋空间规划的共同基础都是空间管理，换言之，是基于地方的管理，无论是在什么规模和什么社会环境或生物群落里实施。人们如何理解生态系统的空间层面、有助于综合管理的空间联系、以及人类与海洋和沿海生态系统及其生物多样性的关联，都是规划和实施有效管理方面极其重要的考虑因素。

21. 海洋空间规划不仅基于地区，还具有时间性；即利用预测和季节性管理。这意味着海洋空间规划不仅基于预测的管理对策（在生态和社会领域），而且基于所涉及的对策和滞后时间。

22. 海洋空间规划没有替代沿海地带综合管理或海洋和沿海地区综合管理，而是以这些重要办法以及支助它们的政策为基础。海洋空间规划还以其他限制性更强的空间工具，如基于地区的渔业评估、地方或市政土地使用计划、基于地区的生物多样性措施，如查明具有重要生态或生物意义的区域和确定海洋保护区地址以及海洋保护区网络为基础。因此，广义上界定的源于海洋空间规划的管理包括海洋和沿海地区综合管理、海洋保护区设计和落实以及海事利用/海事部门的空间分配（例如，航道、油气租赁、禁渔区、科研基地等）。

23. 如管理部门必须解决的问题所证明的，当相互关联的生态系统得到系统对待，所有产生影响的使用/压力得到解决时，海洋空间规划就能带来积极的生物多样性成果。

24. 海洋空间规划本身并不是目的，也不是一项政策——而是一个侧重于三维通常是动态空间的框架，这是交付社会需要和期望海洋生态系统提供的货物和服务以及计划如何利用这一空间所必需的。最有效的做法是，海洋空间规划从自然和政治边界两方面对此加以考虑，以公正公平的方式调和相互矛盾的空间利用，确认并促进增效使用、承认生物多样性的固有价值以及在现行的政治、法律、行政和文化制度内开展工作。

落实海洋空间规划理论和实践综述

25. 海洋空间规划和由于此产生的空间管理制度，如沿海管理和海洋分带已经在全世界以各种规模出现，从地方管理的小型海洋区和市政进行的沿海规划，到中等规模州省规划和管理，再到整个专属经济区的海洋利用规划不等，从海脊到海礁不等（从分水岭一直到大海的沿海区域，有时跨越国界线），以及在区域海域和大型海洋生态系统内。海洋空间规划倡议的规模、动员利益攸关方和制定规划的方法以及工具都各不相同，已阐明的海洋空间规划宗旨和目标也是如此。

26. 很少有人怀疑指示海洋空间规划是否落实和如何落实的是现行的政治、法律、行政和文化制度。在关于海洋空间规划的任何讨论中，都必须承认且包容这些差异，因此海洋空间规划没有放之四海而皆准的模式。虽然没有单一的海洋空间规划模式，但有一个通用的规划过程，涉及确定愿景、制定宗旨以及决定可衡量目标，在空间允许范围内从中分配空间和资源以及实施必要的针对具体区域的管理以维持利益攸关方共同珍视的生态系统。本说明后面几节将介绍这一过程。

确定愿景、制定宗旨以及决定目标

27. 制定宗旨是所有海洋空间规划必走的第一步。海洋空间规划倡议调查表明，以海洋空间规划为指导的世界愿景包括：用户冲突大大减少、沿海和海洋管理得到改善且更加有效、生态系统健康、生物多样性完整以及海洋、沿海和海湾为人类社会提供的生态系统服务得到维护。

28. 战略宗旨用于界定要实现这一愿景需要做些什么，比海洋空间规划过程中的目标更加宽泛。最有效的计划是根据极其明确阐述的非常具体的目标制定的计划。当目标拥有与其相关联的衡量尺度和商定的指数和指标时，能够取得可衡量成功。同时，监测海洋空间规划的社会生态影响的系统必须到位——这些系统可能是科学的和/或参与型的，这取决于具体环境。监测产生的信息应当为管理变通提供依据。不过，鉴于宗旨会发生变化，正如生态环境和人类需要也会发生变化，海洋空间规划也应当是个循环过程，其中包括定期评估宗旨和目标是否仍然相关。

现有的工具和创新方法

29. 为海洋空间规划提供依据或指导的创新概念、技术和进程极大地增强了其改善沿海和海洋管理的潜力。这些新的概念包括在各种规模上同时或以系统分阶段的方式进行规划；以及包括海底和水体因素在内的海洋空间三维规划。

30. 绘图是海洋空间规划的核心。环境特征图、物种和生境分布图、生态系统货物、服务和脆弱性图、人类重视海洋和沿海空间方式图、人类活动或压力及其累积影响图，都需要数据，而且通常都得不到。在许多情况下，这是海洋空间规划的主要技术和科学障碍。

31. 成功的海洋空间规划不仅涉及制定计划，而且涉及审查利弊和制定能够有助于提高人们对获取和利用海洋和沿海空间和资源的决定后果的认识的方案。最佳方法和决定支持工具，如 MARXAN⁶有助于评估各种选项，但必须明确阐述和商定指导原则。在全世界大多数海洋空间规划的实际情况下，选项首先都是根据专家意见得出的，然后再由现有数据所支持的工具来评估。执行空间管理计划的后果（正反两方面——例如使渔民流离失所、增加工业用户的成本、减少用户冲突）应通过利弊分析、方案制定或利益攸关方关于可能结果的简单讨论进行预测和评估。

海洋空间规划在越境资源管理中的战略作用

32. 理论上，海洋空间规划在越境空间和国家管辖以外区域中进行，但在这种区域进行系统规划却很少见。除少数情况外，海洋空间规划仍然是一种本地或国家办法，针对特定社会或州的具体需要和条件而专门制定。

33. 海洋空间规划在改善地方和生态系统的共有资源管理方面潜力巨大。确定和阐明机构作用、责任和关联性关系到成败。究竟有多难，主要取决于行政/管辖问题。生态系统组成部分是在一个管辖区内，还是跨越一个国家的两个独立行政区界线，跨越两个国家或者跨越国家与国家管辖以外区域，就会出现不同的治理问题。一个行政地区内的海洋空间规划治理可能情况最简单，要求渔业、养护、船运、沿海和分水岭土地使用、能源等主管当局之间建立机构联系。复杂性从国家到跨国再到有国家管辖以外区域的越界逐步增加。

⁶ 见<http://www.uq.edu.au/marxan>, <http://www.pacmara.org/tikiwiki/tiki-index.php?page=Marxan+Resources+and+Training>。

34. 现有的多边机构，如支持区域海域和大型海洋生态系统的机构显然是执行越界海洋空间规划的跨国平台。其中一个实例包括波罗的海——一个半封闭海域，为波罗的海国家提供重要的生态系统货物和服务，但在环境压力下很脆弱。承认陆地与海洋空间规划之间的重要性，对波罗的海的海洋空间规划产生了非常有益的影响。此外，海洋空间规划能够将越界诊断分析和分析衍生的战略行动计划用到管理领域里。

35. 许多区域都有越界区域和国际水域海洋空间规划的基础工作。例如，采用依据《生物多样性公约》编制的科学标准（第 IX/20 号决定，附件一）等国际公认标准，通过秘书主持的系列区域讲习班而进行的具有重要生态或生物意义的海洋区域科学描述正在进行之中。然而，海事组织、各区域渔业管理组织、国际海底管理局和国际海事组织等国际组织的参与，对于在国家管辖以外区域落实海洋空间规划十分关键。

36. 从区域海洋空间规划倡议中可以看出，确认实现生态目标的正确规模以使机构能力不会负担过重的确是一件棘手的事情。在开展跨越国界的工作时，最好是逐步/适应性地进行规划和投资，以找到共同利益、目标和愿景，创建学习网络也是如此。已认识到的越界海洋空间规划的障碍包括国家管辖方面的保护主义、国家和越界体制筒仓、文化传统、信息交流限制以及缺乏可能推动越界海洋空间规划的宝贵资源/服务的信息。

海洋空间规划障碍和清除障碍的手段

37. 综合或大型海洋空间规划的确遇到多重限制和障碍，特别是在多重管辖领域。这些障碍可以归为四类：体制障碍、环境或生态因素、社会限制和经济限制。本说明逐个讨论了这一系列障碍并提出了清除障碍的方法。

体制障碍

38. *担心对决策进程失去控制权。*这源于一种认识：规划是中性的——是把数据和信息装进去的黑匣子，而且带来不可预测的结果（对于决定/建议可能产生不确定性）。对具体行业承担监管责任的国家机构独立工作似乎更惬意，而且可能愿意在收到的申请的基础上做决定（制定者引导），而不是由以协商一致方式制定的计划来引导。

39. 海洋空间规划 *缺乏理解和普遍的体制支持。*海洋空间规划是一个新术语，一个没有认真界定或解释的术语。有关海洋空间规划如何通过确保现有的所有信息都得到整理并在该进程中能够利用而提高决策质量和效率的交流还不充分。

40. 体制参与 *不充足。*区域海域、大型海洋生态系统和国际组织（海事组织、国际海底管理局和渔业组织）是基于海洋空间规划推进跨国和越境生态系统的正确的机构平台。这些平台也在成功地用于交流经验和科学资料以及改善海洋空间规划能力。将其用作海洋空间规划早期跨国磋商的平台潜力巨大。越界诊断分析和战略行动计划是一种有益开端。

41. *机构被迫进行规划，而不是主动制定规划。*海洋空间规划需求应当源于利益攸关方（包括政府）。因此，当强制采用或强迫采用这种办法就会出现障碍。在人们有强烈的需要或坚定的承诺之前就提出海洋空间规划或其他管理框架或工具，也可能给执行方面带来挑战。各方往往急于求成并看重财政机会，而不是在正式通过方案之前建立机构单位或做出承诺。

42. *缺乏支助性法律框架。*缺乏连贯一致的法律框架或地方、州和国家各级缺乏法律上的一致性和和谐，本身就有问题，可能造成怠工、混乱和相互矛盾的政策。但是，支持性法律框架可能不是基本的或切合实际的初始条件，但可以通过实践来创造。

43. *能力不足。*为海洋空间规划基本的相关活动培训人力和机构能力而进行长期投资，对于成功非常关键。这包括相关的信息开发/存储/分析、规划、执行和评估。能力培养包括公共部门海洋空间规划卫士的领导能力，其中包括资源使用行业（渔民、旅游业等）的领导能力。如果海洋空间规划是在沿海地区综合管理的坚实基础上建立起来的，由于财政限制、机构能力、执行挑战以及——可能最重要的——缺乏可能反映沿海的而不是海洋的优先事项的法律框架，将海洋空间综合规划移到海上可能不好办。执行方面的投资固然重要，但必须与能力培养投资和参与型规划进程取得平衡。

环境障碍

44. *海洋空间规划没有充分面向养护，或者过于以自然为中心的认识。*海洋空间规划一般涉及解决冲突和向不同用户分配空间而不是养护或保护。然而，海洋空间规划的确促进了养护区的认定和分配，它还通过将现有信息编入生态系统货物和服务及脆弱性图以及在决策中对其加以使用而促进环境的整体改善。另外，交流和培训能够清除这一障碍。

45. *应对多重累积影响方面的挑战。*提前规划能够查明政策中的缺陷并有助于避免缓慢逐渐递增的损害，但只有所有重大影响得到监测、管理对策是针对管理问题以及海洋空间规划提出要实现的宗旨和目标而专门制定的解决办法才可以。

社会障碍

46. *海洋空间规划不是头等大事以及规划者和管理机构若要接纳这一新方法必须抛弃所做的一切的认识。*海洋空间规划是全新的概念，还不清楚该规划将如何补充而不是替代沿海和海洋资源管理基于社区的办法。

47. *难以调和自上而下的大型规划与向自下而上且更加本地化的管理。*海洋空间规划必须认识到现有的自下而上办法的重要性——这不意味着要取代这些倡议而是要进行协调并以它们为基础。海洋空间规划是个迭代过程，鼓励自下而上的倡议以及高层治理改进。海洋空间规划实际上能够确认协调增效作用并管理促进空间多重使用的用途。

经济障碍

48. *原有部门本来可以免费获得鱼类、油气、管道和电缆、船运和导航等，可能认为自身在海洋空间规划过程中失去了这一切。*新用途，如可再生、沙石采掘和养护等对海洋空间的需求将继续下去且可能增加。不参与提高为这些活动规划空间分配有一个明显坏处。参与并寻求减轻、妥善和协调增效至关重要。

49. *对成本和惠益缺乏关注。*实实在在的惠益（即使被视为高于成本）也并非永远都向机构和领导交待清楚。变革可能是有代价的，将改变当前惠益流的现状。应当对将来的惠益进行确认和切合实际的评估，同时考虑成本。鼓励进行机构间协作（资金、降低成本等）能够促进海洋空间规划进程的启动及其最终成功。能力培养是一项缓慢辛苦但也不可少的任务。没有驾驭复杂进程的能力，海洋空间规划就可能失败。由于供资周期一般较短，所以难以维持能力。

50. *应当预料到海洋空间规划会受到抵制。*这种抵制可能源于强势的既得利益机构（军队、政治领导人、资源使用团体等）或不感兴趣的权威机构（缺乏明确的需求、在紧迫问题面前优先程度低）。管辖重叠和“行业纠纷”应在海洋空间规划进程中得到确认和消除。值得再次强调的是，海洋空间规划不是灵丹妙药，不会在所有情况下清除这种阻力，因为从本报告提出的失败或不充足的海洋空间规划倡议就看出了这一点。

51. *如果出现冲突，应该进行调解而不是压制。*在致力于交付货物和服务，甚至是促进社会、经济和环境可持续发展过程中，海洋空间规划一般被视为中性。然而，在现实中，海洋空间规划（以及海洋和沿海地区综合管理、海洋保护区和其他目标更明确的空间管理工具）可能不再保持中立。在这种情况下，海洋空间规划成为特别宝贵的系统代表，该规划可能被视为有效并且代表大多数人的利益，但因此也可能遇到其他看重别的价值的人的抵制。这种冲突必须得到调解。

52. *认识和语言举足轻重。*举个例子，作为海洋空间规划结果的分带做法在欧洲得到广泛接受，但在其他地方则被视为一种不切实际的政治想法。在有些情况下一个或多个用户集团抵制海洋空间规划，但也有证据表明通过公开讨论海洋空间规划是什么和不是什么可以改变认识。在有些情况下，在有些情况下，用户不仅支持海洋空间规划进程，而且还驱动该进程。因此，通过调解讨论和参与性、公开和尽可能公平的规划过程，可以清除误解和语言障碍。

四. 结论

53. 海洋空间规划是一个有助于基于生态系统的管理的框架，因为它认识到土地、淡水和海洋生态系统之间的关联性，并且涉及所有这些系统中的人类使用和重要影响。就其本身而言，综合性海洋空间规划有可能极大地改进管理、减少生态系统服务的丧失、帮助应对或避免冲突并为实施和管理创造规模经济和效率。致力于公平分享惠益的规划者会对海洋空间规划给予更多且更持久的支持。

54. 没有放之四海而皆准的海洋空间规划；为使海洋空间规划发挥其全部潜能，需要为针对具体环境的规划和治理培养能力。需要多种规模进程，将自上而下和自下而上的倡议聚集到系统办法中。动员领导人参与、产生共识以及建立工作组，有助于更多的人接受、共同供资以及改善管理。

55. 综合性海洋空间规划倡议比较新，因此大都未经过测试。进行之中的倡议似乎更加强调规划而不是计划后执行。这与规模较小的海洋空间规划进程，如作为海洋和沿海地区综合管理或海洋保护区设计基础的规划进程形成对比。稳健的海洋空间规划进程考虑到实施的可行性，这反过来影响了海洋空间计划的制定。

56. 支持海洋空间规划的支持性法律框架和有助于定期重新审查战略宗旨和目标的参与型规划和适应性管理的治理制度，提供了海洋空间规划取得成功所必需的基本要素。在制定海洋空间规划时，应当明确界定海洋空间规划将要应对的问题以及参与该进程可能遇到的风险和费用。制定参与型规划进程，对于制定海洋空间规划的合法性和接受程度必不可少。

57. 成功的海洋空间规划不仅需要立法框架，而且需要善治（在这种情况下，“善”是指适合于社会和政治环境及能力；“治”是指各种形式的治理，而不仅仅是指政府的治理工作）。

58. 承认支持海洋空间规划需要可持续的资金流并就此采取行动很重要。获得适中但稳定连贯的支助量，如生态系统服务付款或用户缴费产生的收入流可能更理想，因为巨额赠款会产生依赖性。

59. 政府间组织和国家及地方政府应当支持针对相关受众的、关于海洋空间规划用途的充足的能力建设和公众意识活动，作为国际、国家和地方各级沿海地带和海事空间的重要管理办法之一，这涉及一系列主题，包括：

(a) 加强有助于将海洋空间规划纳入现有管理框架主流的治理、体制和法律框架；

(b) 建立或加强生态系统货物和服务的监测、数据分析和方案模型，作为海洋空间规划制定的基础；

(c) 支持影响评估并将实效监测纳入现有的海洋空间规划努力中；以及

(d) 培养和促进多边组织、政府、私营和公共部门、教育和科研机构、土著和地方社区共同制定和落实海洋空间规划。
