

# 生物多样性公约

Distr.  
GENERAL

CBD/COP/DEC/14/8  
30 November 2018

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会  
第十四届会议  
2018年11月17日至29日，埃及沙姆沙伊赫  
议程项目 24

## 生物多样性公约缔约方大会通过的决定

### 14/8. 保护区和其他有效区域保护措施

缔约方大会，

认识到拉丁美洲国家公园、其他保护区和野生生物技术合作网络（REDPARQUES）和联合国教育、科学及文化组织人与生物圈方案及其世界生物圈保护区网络等国际倡议、经验和活动有其相关意义，推动了保护区和其他有效区域保护措施，

欢迎即将举行的第三届拉丁美洲和加勒比保护区大会（2019年3月，利马），

认识到《里山倡议》下与社会生态生产景观相关的工作，

1. 欢迎本决定附件一和附件二分别所载关于将保护区和其他有效的地区保护措施纳入更广泛的陆地和海洋景观及各部门主流的自愿指导意见和关于治理和公平性的自愿指导意见；

2. 通过“其他有效的地区保护措施”定义如下：

“其他有效的地区保护措施”是指“保护区以外的地理定义地区，对其治理和管理是为了实现生物多样性就地养护的积极、持续的长期成果，<sup>1</sup>并取得相关的生态系统功能和服务，以及在适用情况下实现文化、精神、社会经济价值和其他与当地相关的价值”；

3. 欢迎本决定附件三所载关于将以灵活的方式逐案加以实施的其他有效的地区保护措施的科学和技术咨询意见；

4. 鼓励各缔约方并邀请其他国家政府和相关组织与土著人民和地方社区合作，根据国情和立法，并以同《公约》和其他相关国际义务协调一致的方式，酌情适用附件一和附件二所载关于保护区和其他有效的地区保护措施一体化、主流化以及治理和公平性的自愿指导意见；

5. 鼓励各缔约方并邀请其他国家政府和相关组织与土著人民和地方社区合作，实施附件三所载关于其他有效的地区保护措施的科学和技术咨询意见，并酌情顾及2016年

<sup>1</sup> 如《生物多样性公约》第2条所定义，并按《公约》所规定。

联合国土著人民权利问题特别报告员关于“土著人民与养护”这一专题的报告<sup>2</sup>以及2017年联合国人权与环境问题特别报告员的报告，<sup>3</sup>包括：

(a) 确定其管辖范围内的其他有效的地区保护措施及其各种备选办法；

(b) 向联合国环境规划署世界养护监测中心提交关于其他有效的地区保护措施的数据，以纳入《世界保护区数据库》；

6. 鼓励各缔约方并邀请其他国家政府、相关组织以及土著人民和地方社区在海洋和沿海地区实现爱知生物多样性指标11所有要素的工作中，考虑到本决定附件四所载关于在海洋和沿海地区实现爱知生物多样性指标11的考虑；

7. 又鼓励各缔约方并邀请其他国家政府、相关组织以及土著人民和地方社区分享其他有效的地区保护措施有关的管理办法、治理类型和有效性的案例研究/最佳做法和实例，包括通过《公约》信息交换所机制和其他手段应用指导意见的经验；

8. 邀请国际自然保护联盟和联合国环境规划署世界养护监测中心扩大《世界保护区数据库》，提供关于其他有效的地区保护措施的一个章节；

9. 邀请国际自然保护联盟、联合国粮食及农业组织和其他专家机构继续协助各缔约方确定其他有效的地区保护措施和实施科学和技术咨询意见；

10. 请执行秘书在资源允许的情况下，并与各合作伙伴、缔约方、其他国家政府、相关组织以及土著人民和地方社区合作，提供能力建设，包括培训讲习班，以确保实施本决定附件中所载的科学和技术咨询和指导意见；

11. 敦促各缔约方并邀请有能力的其他国家政府、相关组织和捐助方为能力建设和技术转让提供资源，并支持各缔约方以及土著人民和地方社区确定其他有效的地区保护措施和实施科学和技术咨询和指导意见；

12. 敦促各缔约方按照附件一促进将保护区和其他有效的地区保护措施纳入农业、渔业、林业、采矿、能源、旅游和运输等关键部门的主流。

#### 附件一

### 关于将保护区和其他有效的地区保护措施纳入更广泛的陆地和海洋景观及各部门主流以促进可持续发展目标的自愿指导意见

#### 一. 背景

1. 将保护区纳入更广泛的陆地景观、海洋景观和各部门包括几个组成部分。生境破碎化可对复杂生态系统的功能和完整性带来深远的影响。破碎化的速度和程度，尤其是森林破碎化的速度和程度是十分巨大。2018年的一项研究表明，全球森林覆盖有70%距森林边缘（如道路或变更用途的土地如农用地）只有一公里，生物多样性减少了75%，危及

<sup>2</sup> 人权理事会土著人民权利问题特别报告员维多利亚·陶利-科尔普斯的报告（[A/71/229](#)）。

<sup>3</sup> 人权理事会与享有安全、清洁、卫生和可持续环境有关的人权义务问题的特别报告员约翰·诺克斯的报告（[A/HRC/34/49](#)）。

生态系统的运行。<sup>4</sup> 人们愈加认识到，完整的生境对大型生态系统的运行以及生态系统功能和服务包括水和碳循环以及人类健康至关重要。<sup>5</sup>

2. 关于保护区的工作方案目标 1.2 规定：“应用生态系统办法，到 2015 年将所有保护区和保护区系统纳入更广泛的陆地和海洋景观及有关各部门，同时顾及生态连通性和生态网络的概念。” 缔约方大会第 X/6 号决定除其他外向各缔约方强调了将生物多样性纳入消除贫困和发展的重要性，第 XIII/3 号决定除其他外强调了将生物多样性纳入各部门和跨部门主流的重要性。第 X/31 号决定除其他外请缔约方为将保护区纳入已存在的国家和经济发展计划提供便利。

3. 保护区一体化可以界定为“确保保护区、走廊和周围环境的设计和管理促成连通性、功能性的生态网络的过程”。<sup>6</sup> 保护区主流化可以界定为将生物多样性的价值、影响、依赖性和保护区提供的生态系统功能和服务纳入主要部门，例如农业、渔业、林业、采矿、能源、旅游、交通、教育和健康等。

4. 保护区保护着生物多样性和生态系统，而生物多样性和生态系统支撑着可持续发展目标。<sup>7</sup> 保护区对于实现减贫、水安全、碳固存，适应气候变化、经济发展和减灾等目标尤为重要。保护区是以自然办法应对各种全球挑战（例如水安全）这一新兴领域的一项基本战略。<sup>8</sup> 保护区作为一种自然解决办法，对于减缓<sup>9</sup> 和适应<sup>10</sup> 气候变化特别重要。如果要将地球温升保持在 1.5 摄氏度以下，至少三分之一的办法可来自大自然，而保护区是实现这一目标的重要战略。

5. 尽管如此，出于缺乏足够的人力、财力和行政资源等原因，保护区一体化和主流化的进展仍然缓慢，在其国家生物多样性战略和行动计划中确定了具体战略的国家很少。<sup>11</sup> 各缔约方需采取紧急行动在这两个目标上取得进展。

---

<sup>4</sup> Haddad, N.M. 等，2015 年，“生境破碎化及其对地球生态系统的长久影响”，《科学进展》：1(2): e1500052, 2015 年 3 月。<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4643828/>。

<sup>5</sup> Watson, J. 等，2018 年，“完整森林生态系统的特别价值”，《自然生态与进化 2》，599-610。

<sup>6</sup> Ervin, J., K. J. Mulongoy, K. Lawrence, E. Game, D. Sheppard, P. Bridgewater, G. Bennett, S.B. Gidda 和 P. Bos, 2010 年，“使保护区具有相关性：将保护区纳入更广泛的陆地景观、海洋景观和部门计划与战略的指南”，《生物多样性公约技术丛书》第 44 号，加拿大蒙特利尔：生物多样性公约，第 94 页。

<sup>7</sup> 例如见《生物多样性公约》，2016 年，“生物多样性与 2030 年议程”，蒙特利尔：生物多样性公约秘书处。可查阅 <https://www.cbd.int/development/doc/biodiversity-2030-agenda-policy-brief-en.pdf>。

<sup>8</sup> 例如见：联合国开发计划署，2018 年，《自然有水，自然有生活：实现全球目标的自然解决办法》，纽约，开发计划署。可查阅 [www.natureforlife.world](http://www.natureforlife.world)。

<sup>9</sup> 见 Bronson 等，2017 年，“气候变化的自然解决办法”，PNAS: 114(44): 11645-11650。可查阅 <http://www.pnas.org/content/114/44/11645>。

<sup>10</sup> Dudley, N. 等，2009 年，“自然解决办法——保护区：帮助人们应对气候变化”，瑞士，自然保护联盟。可查阅 <https://www.iucn.org/content/natural-solutions-protected-areas-helping-people-cope-climate-change>。

<sup>11</sup> 见开发计划署，2016 年，“国家生物多样性战略和行动计划：加速行动实现可持续发展目标的自然催化剂”，中期报告，联合国开发计划署，2016 年 12 月，UNDP: New York, United States of America. 10017。可查阅 <https://www.cbd.int/doc/nbsap/NBSAPs-catalysts-SDGs.pdf>。

## 二. 自愿指导意见

### A. 加强和支持纳入陆地景观和海洋景观及各部门的拟议措施

(a) 审查国家愿景、目标和指标，确保这些愿景、目标和指标中包括了保护区一体化和其他有效的地区保护措施的要害，以增加生境的连通性和减少陆地景观和海洋景观规模上的生境破碎化；

(b) 确定那些破碎化是其面临的主要问题并可从改善连通性中受益的关键物种、生态系统和生态过程，包括易受气候变化影响的物种、生态系统和生态过程以及分布范围随气候变化影响而改变的物种；

(c) 确定重要地区并进行优先排序，以改善其连通性，缓解陆地景观和海洋景观破碎化的影响，包括给物种年度和季节性迁徙、各生命阶段以及气候适应造成障碍和瓶颈的地区以及对维持生态系统运行（例如沿河洪泛平原）非常重要的地区；

(d) 进行一次国家审查，查明重要物种、生态系统和生态过程的陆地景观和海洋景观生境破碎化和连通性的现状和趋势，包括审查保护区和其他有效的地区保护措施对保持陆地景观和海洋景观连通性的作用以及存在的主要差距；

(e) 确定对生境破碎化负最大责任的部门并进行优先排序，包括交通、农业、渔业、林业、采矿、旅游、能源、基础设施和城市发展，并拟定办法使这些部门参与制定战略，减少对保护区和保护区网络的影响，包括其他有效的地区保护措施，以及对正在开展恢复方案地区的影响；

(f) 审查和修改陆地景观和海洋景观计划和框架（包括部门内和部门间），包括土地使用和海洋空间计划以及部门计划，例如国家以下级土地使用计划、综合流域计划、综合海洋和沿海地区管理计划、运输计划和与水有关的计划，以改善连通性和互补性，减少破碎化和影响；

(g) 排定措施的先后次序并加以执行，减少陆地景观和海洋景观的生境破碎化，提高连通性，包括建立新的保护区和找出能够在生境之间起垫脚石作用的其他有效地区保护措施以及土著和社区保护区，建立保护走廊以连接主要生境，建立缓冲区以减轻各部门的影响，加强保护区和养护区，推动能够减少减轻对生物多样性影响的部门做法，如有机农业和长轮伐林业。

### B. 加强和支持将保护区和其他有效的地区保护措施纳入各部门主流的建议措施

(a) 确定、描绘对重要的生态系统功能和服务非常重要的地区并进行优先排序，包括对以下方面非常重要的生态系统：粮食（如渔业依赖的红树林）、减缓气候变化（如森林、泥炭地、红树林等碳密集的生态系统）、水安全（如提供地表水和地下水的山地、森林、湿地、草地）、减贫（如维生、提供生计和就业的生态系统）以及减灾（如缓冲海岸风暴的生态系统，包括珊瑚礁、海草床、洪泛平原）；

(b) 审查和更新部门计划，确保保护区和其他有效的地区保护措施提供的许多价值得到承认并纳入部门计划；

(c) 拟定有针对性的宣传活动，目标是那些依赖保护区和其他有效的地区保护措施所提供生物多样性和生态系统功能和服务的政府和私营部门，包括农业、渔业、林业、

水、旅游业、国家和国家以下级安全、发展、气候变化，目的是使其更加认识到自然对其部门的价值；

(d) 审查和修订现有政策和融资框架，以便寻找机会改善扶持政策 and 融资环境，促进部门主流化；

(e) 鼓励创新性融资，包括投资者、保险公司和其他机构，找出和资助新旧保护区和其他有效区域保护措施，恢复重要退化保护区，以提供重要生态系统功能和服务，推广增进长期保护区系统可持续性的融资模式；

(f) 评估和更新改进保护区和其他有效区域保护措施主流化所需能力，包括创造有利政策环境的能力，为重要生态系统功能和服务进行空间测绘的能力，评估生态系统功能和服务的多重价值的的能力。

## 附件二

### 关于保护区管理的有效治理模式包括公平性并同时考虑到第 8(j) 条和相关条款下开展的工作的自愿指导意见

#### 一. 背景

1. 要使保护区成功保护生物多样性并支持可持续生计，治理是一个关键因素。从多样性、质量、有效性和公平性等方面加强保护区治理，有助于实现爱知生物多样性指标 11 和应对地方和全球面临的持续挑战。<sup>12</sup> 承认地区保护工作中各种行为者和各种办法的作用和贡献，有助于实现目标 11 的覆盖面、代表性、连通性和定性要素。这种多样性可扩大自主权，并有可能推动合作，减少冲突和促进发生变化时的复原力。

2. 符合具体情况，具有社会包容性，尊重权利，能有效提供保护和生计成果的保护区和养护区治理安排，往往能够在土著人民和地方社区乃至全社会提升保护区和养护区的合法性。

3. 缔约方大会第 [X/31](#) 号决定除其他外确认保护区工作方案关于治理、参与、公平和惠益分享的组成部分 2 是一个需要加强重视的优先问题。<sup>13</sup> 此后缔约方取得了经验，制定了方法和工具用于评估治理情况和设计行动计划。这增加了对基本概念的理解，特别是公平性。<sup>14</sup>

#### A. 关于治理多样性的自愿指导意见

4. 《生物多样性公约》和国际自然保护联盟（自然保护联盟）按照谁有权责制定并执行决定，将保护区和养护区的治理分为四大类型：(a) 政府治理；(b) 共同治理（各方共同参与<sup>15</sup>）；(c) 个人或组织治理（通常是土地所有者通过私人保护区方式）；(d) 土著人民

<sup>12</sup> 几项研究（包括最近对全球 165 个保护区的分析）发现，那些当地人直接参与保护工作并从中受益的保护区，在生物多样性保护和社会经济发展方面更为有效。Oldekop, J.A.等（2015），“对保护区社会和保护成果的全球评估”，《保护生物学》，30 (1): 133-141。

<sup>13</sup> 同一决定邀请缔约方根据国家法律和适用国际义务建立明确机制和程序，以公平分享保护区的成本和惠益，保证土著人民和地方社区的充分和有效参与；承认土著人民和地方社区保护区和其他利益攸关方的保护区在生物多样性保护、合作管理、治理类型多样化等方面的作用。

<sup>14</sup> CBD/SBSTTA/22/INF/8。

<sup>15</sup> 如土著人民和地方社区与政府之间，或个人与政府之间。

和（或）地方社区治理（通常称土著和社区保护区 (ICCAs) 或土著保护区）。

5. 治理的多样性主要涉及现有的从法律规定和实践上一系列不同的治理类型和子类型，以及它们在实现就地保护方面的互补性。治理类型的概念还关系到一个特定类型是否符合特定情况。<sup>16</sup>

6. 根据第 VII/28 号和第 X/31 号决定，本自愿指导意见提出在承认、支持、核实和协调、跟踪、监测和报告土著人民和地方社区、私人土地所有者和其他行为者自愿保护区方面可采取的措施。特别是在由土著人民和地方社区管理的领地和地区，应在获得土著人民和地方社区的自由、事先和知情同意，依照国家政策、规章和国情及适用国际义务和在尊重其权利、知识和制度的基础上，采取这些措施。此外，对于私人土地所有者的保护区，应经其批准并在尊重所有者权利和知识的基础上采取这些措施。<sup>17</sup>

7. 建议采取以下措施加强和支持国家或国家以下级保护区和养护区系统的治理多样性：

(a) 与各利益攸关方协商制定高层政策或愿景声明，承认多样化的保护行为者及其对国家或国家以下级保护区系统的贡献。此种声明有助于为随后的立法调整建立框架，还可鼓励行为者采取就地保护举措；<sup>18</sup>

(b) 促进不同治理类型的多点协调管理，以适当方式在较大规模陆地景观和海洋景观实现保护目标；

(c) 酌情与其他（国家以下级、部门）当局协调，澄清和确定国家或国家以下级保护区和养护区系统承认的所有相关国家和非国家行为者的体制任务、作用和责任；

(d) 以多利益攸关方协作方式开展一次系统级治理评估。这一评估很大程度上是对现有国家或国家以下级保护区网络与潜在的可实现地区保护之间的差距进行一次分析，如果由各类行为者和办法实际保护或养护和养护的地区得到承认并被鼓励和支持承担或分担责任；<sup>19,20</sup>

(e) 通过适当手段并根据国家法律，促进对不同治理类型的保护区和养护区的协调监测和报告，包括向《世界保护区数据库》报告，同时适当考虑其对目标11要素的贡献；

(f) 根据评估中找到的机会并根据第X/31号决定，审查和修订保护区和养护区政策、法律和监管框架，以激励和从法律上承认不同的治理类型；<sup>21</sup>

<sup>16</sup> 这是因为治理类型涉及谁是带头发起建立保护区并对保护区拥有权责的行为者，因保有权和利益攸关方的期望不同而有所不同。

<sup>17</sup> 有用指南包括：《生物多样性公约技术丛书》第 64 号，《联合国土著人民权利宣言》；Sue Stolton、Kent H. Redford 和 Nigel Dudley（2014），《私有保护区的未来》，瑞士格朗，自然保护联盟。

<sup>18</sup> 例如国家以下级政府、地方政府、土地所有者、小农、非政府组织和其他民间团体、土著人民和地方社区等行为者。

<sup>19</sup> 有用指南包括：《自然保护联盟最佳做法准则 No. 20：保护区的治理：从了解到行动》（2013）。

<sup>20</sup> 这种评估还有助于查明对生物多样性特别重要的地区，其保护状况，是由谁和如何管理的，表明可能对现有网络做出贡献的机会。应考虑经济、社会和文化成本和惠益。

<sup>21</sup> 一些缔约方有许多指南和经验供有兴趣的国家政府和其他利益攸关方索取。有用指南包括：《生物多样性公约技术丛书》第 64 号；Sue Stolton、Kent H. Redford 和 Nigel Dudley（2014），《私有保护区的未来》，瑞士格朗，自然保护联盟；资料文件 CBD/SBSTTA/22/INF/8。

(g) 通过适当手段支持和确保所有治理类型的保护区和养护区的保护地位并加强这些治理类型的管理；

(h) 支持按治理类型成立国家保护区和养护区协会或联盟（如土著和社区养护区联盟、私有保护区协会），以提供同行支持机制；

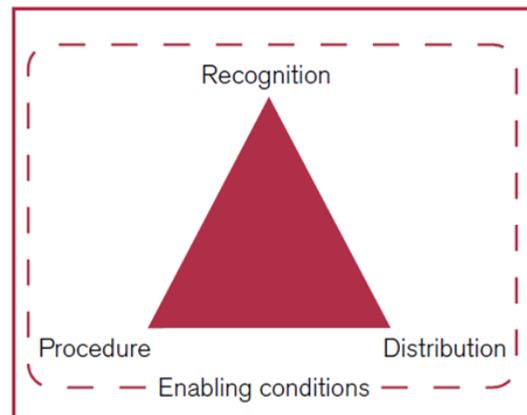
(i) 通过测绘和其他适当手段，核实这些地区在覆盖面和保护状况方面对全面实现国家保护区系统的贡献。

## B. 关于有效和公平治理模式的自愿指导意见

8. 保护区和养护区的有效和公平治理模式是决策和执行决策的安排，通过这种安排使“善治”原则获得采用和实施。应实施善治原则，而不论治理属于何种类型。根据联合国机构和其他组织制定的善治原则，自然保护联盟提出了关于保护区和养护区的治理原则和考虑因素，作为合法、胜任、包容、公正、有远见、负责任和在尊重权利的前提下进行决策和执行决策的指南。<sup>22</sup>

9. 公平概念是善治的要素之一。公平可分为三个维度：承认、程序和分配。“承认”是指承认并尊重权利持有人<sup>23</sup>和利益攸关方的权利及权利持有人和利益攸关方身份、价值观、知识体系和制度的多样性；“程序”指规则和决策的包容性；“分配”意味着保护区管理所产生的成本和惠益必须在不同行为者之间公平分享。下图显示了这三个维度。最近制定的旨在促进保护区公平性的框架<sup>24,25</sup>提出了一套原则，用于评估这三个维度。

图. 公平性的三个维度及其有利条件



来源：改编自 McDermott 等（2013），“检查公平性：评估生态系统服务费用支付公平性的多维框架”，《环境科学与政策》33：416-427，Pascual 等（2014年），“生态系统服务费用支付中的社会公平很重要”。《生物科学》64（11）1027-1036。

10. 善治意味着可能的负面影响，特别是对弱势和靠自然资源维生的群体的福祉的负面影响得到评估、监测和避免，而正面影响得到加强。治理类型以及决策和执行决策的安排

<sup>22</sup> 《自然保护联盟最佳做法准则 No. 20》。

<sup>23</sup> 就保护区而言，“权利持有人”指按国家立法对自然资源和土地拥有合法或习惯权利的行为者。“利益攸关方”指对自然资源和土地感兴趣和关切的行为者。

<sup>24</sup> Schreckenber, K. 等（2016年），“保护区养护公平性解析”，《PARKS Journal》。

<sup>25</sup> “保护区：促进实现爱知多样性目标 11”（UNEP/CBD/COP/13/INF/17）。

要符合具体情况，确保受保护区影响的权利持有人和利益攸关方能够有效参与。

11. 保护区和养护区有效和公平管理模式的要素包括：

(a) 土著人民和地方社区根据国家立法和顺应监管体制，充分和有效参与的适当程序和机制，<sup>26</sup> 确保性别平等，充分尊重其权利并承认其责任，并确保其合法性，包括在其传统领地（土地和水域）建立、治理、规划、监测和报告保护区和养护区方面；<sup>27</sup>

(b) 其他利益攸关方有效参与和（或）协调的适当程序和机制；

(c) 承认和容许保护区习惯保有权和治理制度的适当程序和机制，<sup>28</sup> 包括符合《可持续习惯使用行动计划》的习惯做法和可持续习惯使用；<sup>29</sup>

(d) 透明度和问责制的适当机制，同时考虑到国际商定的标准和最佳做法；<sup>30</sup>

(e) 公平解决争端或冲突的适当程序和机制；

(f) 公平分享惠益和成本的规定，包括：

(一) 评估建立和管理保护区所涉经济、社会文化成本和惠益；

(二) 减少、避免或补偿成本；

(三) 根据权利持有人和利益攸关方商定的标准<sup>31</sup> 公平分享惠益；<sup>32</sup>

(g) 公正和有效实施法治的保障措施；

(h) 涵盖治理问题包括对土著人民和地方社区福祉的影响的监测系统；

(i) 与第8(j)和10(c)条及相关条款、原则和准则保持一致，包括征得自由、事先和知情的同意，依照国家政策、规章和国情，尊重、保持和维护土著人民和地方社区的传统知识，<sup>33</sup> 对其生物多样性可持续习惯利用给予应有的尊重。

12. 建议缔约方可采取的支持根据其所管保护区情况所设立的有效和公平治理模式的行动包括：

(a) 与有关权利持有人和利益攸关方协商，对照包括公平在内的善治原则，对保

<sup>26</sup> 其他利益攸关方的有效参与适用于管理保护区的公共实体，而与其他利益攸关方的协调适用于管理保护区的非国家行为者。

<sup>27</sup> 另见第 VII/28 号决定：“指出保护区的建立、管理和监测工作应该有土著人民和地方社区的充分和切实参与，并充分尊重这些社区的权利，同时符合国家法律和适用的国际义务”。

<sup>28</sup> 有用指南包括：粮农组织《保有权负责任治理自愿准则》（2012年）；《生物多样性公约技术丛书》第 64 号。

<sup>29</sup> 第 XII/12 号决定，附件，特别是关于保护区的任务三。

<sup>30</sup> 有用指南包括：联合国欧洲经济委员会，《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（奥胡斯公约）。

<sup>31</sup> Franks, P 等（2018年），“了解和评估保护区养护的公平性：治理、权利、社会影响和人类福祉”。环发学会议题文件。伦敦，环发学会。

<sup>32</sup> 第 VII/28 号决定，建议活动 2.1.1；第 IX/18A 号决定第 6(e)段；第 X/31 号决定第 31(a)和 32(d)段。

<sup>33</sup> 第 VII/28 号决定，保护区工作方案目标 1 建议活动 1.1.7。

保护区政策和立法进行一次审查，同时考虑到国际商定的相关标准和指导意见。<sup>34</sup> 审查可以作为系统级治理评估的一部分进行；

(b) 推动和参加参与式多利益攸关方进程的定点治理评估，定点采取改进措施，为政策层面汲取经验教训；<sup>35</sup>

(c) 酌情在审查和审查结果基础上修改关于保护区的建立、治理、规划、管理和报告的政策和立法，同时考虑到上文第11段所述各项要素；

(d) 促进评估和监测保护区的建立和管理所涉经济、社会文化成本和惠益，避免、减少或补偿成本，同时加强和公平分配惠益；<sup>36</sup>

(e) 制定或加强关于获取保护区遗传资源和公平和公正分享其利用所产生惠益的国家政策；<sup>37</sup>

(f) 推动参与有关保护区治理和公平性的能力建设举措；

(g) 适当提供资金以确保所有权利持有人和利益攸关方的有效参与。

13. 建议管理保护区的其他行为者采取提高治理的有效性和公平性的行动包括：

(a) 在权利持有人和利益攸关方参与下进行定点治理和公平性评估并采取改进措施；

(b) 评估、监测和减轻保护或养护区的建立和（或）维护所带来的负面影响，加强正面影响；<sup>38</sup>

(c) 参与有关保护和养护区治理和公平性的能力建设举措。

### 附件三

#### 关于其他有效的地区保护措施的科学和技术咨询意见

确定其他有效的地区保护措施的指导原则和共同特点及标准适用于目前或可能对生物多样性至关重要的所有生态系统，并应以灵活的方式逐案应用。

#### A. 指导原则和共同特点

(a) 其他有效的地区保护措施具有重要生物多样性价值，或包含实现这一点的目标，这是为实现《2011-2020年生物多样性战略计划》战略目标C目标11对其加以考虑的依据；

<sup>34</sup> 有用指南包括：联合国欧洲经济委员会，《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（“奥胡斯公约”）；粮农组织《保有权负责任治理自愿准则》（2012）；《生物多样性可持续习惯使用行动计划》（第XII/12号决定，附件）；《阿格维古准则》；《联合国土著人民权利宣言》；粮农组织《小规模渔业自愿准则》。

<sup>35</sup> 有用指南包括：“定点治理评估方法”（环发学会，即将出版）——定点评估有助于了解实践中的治理，找到改进办法和（或）更好地根据当地情况设定治理类型和决策安排。

<sup>36</sup> 有用指南包括：Franks, P 和 Small, R (2016) “保护区社会评估”，《保护区社会评估主持人方法手册》，伦敦，环发学会。

<sup>37</sup> 第VII/28号决定，建议活动2.1.6。

<sup>38</sup> 有用指南包括：“保护区社会评估”。

(b) 其他有效的地区保护措施在保护生物多样性和生态系统功能和服务方面具有重要的作用，与保护区互补并有助于保护区网络的一致性和连通性，在将生物多样性纳入其他陆地和海洋及跨部门用途的主流方面也具有重要作用。因此，其他有效的地区保护措施应酌情加强现有的保护区网络；

(c) 其他有效的地区保护措施为长期就地保护海洋、陆地和淡水生态系统生物多样性提供了机会。有可能既允许进行可持续的人类活动，同时又明显有助于保护生物多样性。确定这样一个地区，可对维持现有生物多样性价值和改善生物多样性保护成果产生激励作用；

(d) 其他有效的地区保护措施能够带来具有与其他保护区的可比意义和互补性的生物多样性成果；这包括它们对代表性、对生物多样性和相关生态系统功能和服务重要领域的覆盖、对更广泛的陆地景观和海洋景观中的连接和一体化以及对管理的有效性和公平性的要求的贡献；

(e) 其他有效的地区保护措施具有相关科学和技术信息和知识，有可能通过成功保护原生物种、栖息地和生态系统以及相关生态系统功能和服务，通过防止、减少或消除现有的或潜在得到威胁和加强复原力来展示积极的生物多样性成果。其他有效的地区保护措施管理符合生态系统办法和预防性办法，提供为实现生物多样性成果（包括长期成果）而进行调整的能力，包括管理新威胁的能力；

(f) 其他有效的地区保护措施能够帮助提高保护区系统的代表性和连通性，从而有助于解决对生物多样性构成部分和生态系统功能和服务更广泛和更普遍的威胁，并提高复原力，包括在气候变化方面；

(g) 对其他有效的地区保护措施给予承认后，应与有关治理当局、土地所有人和权利所有人、利益攸关方和公众进行适当的协商；

(h) 对其他有效的地区保护措施给予承认后，还应采取措施加强其合法当局的治理能力，确保其对生物多样性的积极而持续的长期成果，包括预防和应对威胁的政策框架和法规；

(i) 对土著人民和地方社区领地内的其他有效的地区保护措施的承认，应以自我识别为基础，并酌情获得其自由、事先和知情同意，并符合国家政策、规章和国情以及适用的国际义务；

(j) 因其文化和精神价值而进行保护的地区，以及尊重文化精神价值并以其为导向的治理和管理，通常会产生积极的生物多样性成果；

(k) 其他有效的地区保护措施承认、促进和凸显不同治理制度和行为者在生物多样性保护中的作用；确保成效的激励措施可包括一系列社会和生态惠益，包括赋予土著人民和地方社区权能；

(l) 应根据国际义务和框架，例如《联合国土著人民权利宣言》和《生物多样性公约》的文书、决定和准则，使用现有最佳科学信息、土著和地方知识，承认其他有效的地区保护措施，确定其位置和面积，通报管理办法和衡量绩效；

(m) 必须透明方式记录其他有效的地区保护措施，以便对目标11方面的有效性、功能和相关性进行相关评估。

## B. 识别标准

<b>标准A: 地区目前未被确认为保护区</b>	
不是保护区	<ul style="list-style-type: none"> <li>目前不是确认或报告的保护区或保护区的一部分；可能是为其他功能而设立的地区。</li> </ul>
<b>标准B: 地区受治理和管理</b>	
划定的地理空间	<ul style="list-style-type: none"> <li>规模和面积经过描述，必要时包括三维描述。</li> <li>界限经过地理划定。</li> </ul>
合法治理当局	<ul style="list-style-type: none"> <li>治理具有合法当局，适合实现区内生物多样性就地保护。</li> <li>土著人民和地方社区进行治理根据国家立法和适用的国际义务自我识别。</li> <li>治理反映《公约》通过的公平考虑。</li> <li>单一当局和(或)组织治理或多个主管当局协作治理共同应对威胁。</li> </ul>
管理下的	<ul style="list-style-type: none"> <li>管理方式有助于在保护生物多样性中实现积极和持续成果。</li> <li>列明参与管理的有关当局和利益攸关方。</li> <li>设有有助于维持生物多样性就地保护的管理系统。</li> <li>管理符合生态系统办法，具有实现预期生物多样性保护成果包括长期成果的调整能力，包括管理新威胁的能力。</li> </ul>
<b>标准C: 持续和有效促进就地保护生物多样性</b>	
有效	<ul style="list-style-type: none"> <li>在就地保护生物多样性方面实现或有望实现积极而持续的成果。</li> <li>有效处理现有和合理预期的威胁，对其进行预防、大幅度减少或消除，并恢复退化的生态系统。</li> <li>建立了政策框架和规章等机制，以便确认和应对新威胁。</li> <li>在相关和可能的情况下，整合其他的有效的地区保护措施内外的管理。</li> </ul>
持续与长期	<ul style="list-style-type: none"> <li>其他有效的地区保护措施是长期的或可能是长期的。</li> <li>“持续”指治理和管理的连续性，“长期”指生物多样性成果。</li> </ul>
就地保护生物多样性	<ul style="list-style-type: none"> <li>确认其他有效的地区保护措施预计将包括查明生物多样性属性范围，而地点对这此十分重要（例如稀有、受威胁或濒危物种群落、有代表性自然生态系统、范围受限物种、关键生物多样性地区、提供关键生态系统功能和服务的地区、生态连接地区）。</li> </ul>
信息和监测	<ul style="list-style-type: none"> <li>识别其他有效的地区保护措施时应尽可能记录地区的已知生物多样性属性，包括酌情记录文化和（或）精神价值，以及现行治理和管理情况，用作评估有效性的基线。</li> <li>监测系统帮助管理层了解生物多样性措施的有效性，包括健康的生态系统。</li> <li>应设有程序用于评估治理和管理的有效性，包括公平性。</li> <li>界线、目标和治理等该地区等一般数据是可提供的信息。</li> </ul>

标准D: 相关生态系统功能和服务和文化、精神、社会经济及其他与当地有关的价值	
生态系统功能和服务	<ul style="list-style-type: none"> <li>支持其他有效的地区保护措施生态系统功能和服务, 包括那些对土著人民和地方社区具有重要意义的服务, 同时考虑到生态系统功能和服务之间的相互作用和取舍, 以确保生物多样性的积极成果和公平。</li> <li>加强某一生态系统功能和服务的管理工作不应对该地整体生物多样性产生负面影响。</li> </ul>
文化、精神、社会经济及其他与当地有关的价值	<ul style="list-style-type: none"> <li>在存在文化、精神、社会经济及其他与当地有关价值的地方, 治理和管理措施酌情确定、尊重和维护地区的这些价值。</li> <li>治理和管理措施尊重和维护对就地保护生物多样性至关重要的知识、做法和制度。</li> </ul>

### C. 其他考虑

#### 1. 管理办法

(a) 其他有效的地区保护措施在目的、设计、管理、参与者和管理方面各不相同, 尤其是考虑到相关文化、精神、社会经济及其他与当地有关的价值更是如此。因此, 其他有效的地区保护措施的管理办法目前而且将来也是多样化的;

(b) 根据国家法律和国情, 并符合国家政策和法规, 管理办法应考虑:

- (一) 土著人民和地方社区与生活在保护区的野生生物之间关系的任何不稳定性;
- (二) 土著人民和地方社区在跨界保护区和保护走廊方面的现有治理和公平制度;
- (三) 其他有效地区保护措施与土著人民和地方社区保护的现有领土和地区之间存在任何重叠冲突, 包括其治理系统, 同时适当考虑到自由、事先和知情同意;

(c) 一些其他有效的地区保护措施主要为维持生物多样性就地保护而建立、承认或管理。这个目的或是主要管理目标, 或是一组预定管理目标的一部分;

(d) 一些其他有效的地区保护措施可能不是主要为就地保护生物多样性目的而建立、承认或管理。因此, 它们对就地保护生物多样性的贡献属于其主要预期管理目标或目的的附带惠益。最好将这种贡献明确列为该其他有效的地区保护措施的管理目标;

(e) 在所有将就地保护生物多样性确定为管理目标的情况下, 应明确具体管理措施并予以实施。

(f) 需要监测其他有效的地区保护措施的有效性, 这应包括: (一) 基准数据, 如生物多样性价值和要素的记录; (二) 酌情进行持续的社区监测和纳入传统知识; (三) 长期监测, 包括如何维持生物多样性, 改进就地保护; (四) 监测有助于实现生物多样性成果的治理和管理系统;

## 2. 对实现爱知生物多样性指标 11 的作用

(a) 根据其定义，符合 B 节标准的其他有效地区保护措施有助于爱知生物多样性指标 11 的定量要素（即 17% 和 10% 的覆盖）和定性要素（即代表性、对生物多样性非常重要的地区的覆盖、连通性、纳入更广泛陆地景观和海洋景观、管理效力、公平性）；

(b) 由于其他有效的地区保护措施在目的、设计、治理、利益攸关方和管理方面各不相同，通常也将有助于实现爱知生物多样性其他目标、《2030 年可持续发展议程》目标以及其他多边环境协定的目的或目标。<sup>39</sup>

### 附件四

#### 在海洋和沿海地区实现爱知生物多样性指标 11 的考虑

这些因素系基于海洋保护区和其他有效的地区保护措施问题专家讲习班关于在海洋和沿海地区实现爱知生物多样性指标 11 的讨论以及为该讲习班编制的背景材料（见 CBD/MCB/EM/2018/1/3）。

#### A. 与地区保护/管理措施相关的海洋环境的独特方面

1. 在海区和陆上进行地区保护/管理所用工具和办法相似，但海洋和陆地环境之间存在着一些固有的差异，这些差异影响到地区保护措施的应用。这些独特方面包括：

(a) 海洋环境的三维性质（深海最大深度接近 11 公里），受物理化学性质包括压力、盐度和光照变化的严重影响；

(b) 海洋环境的动态性质，受海流和潮汐影响并促进生态系统和生境之间的连通性；

(c) 海洋环境中生境破碎化和连通性的性质；

(d) 保护的地物位置遥远，缺少可见性；

(e) 海洋环境初级生产常限于沿海地区的生境形成物种，浮游植物分布于上层的光带，而陆地环境中的生物现存量则广泛而有结构性。海洋环境初级生产还有较高的周转率，随年度温度和水流周期而变化；

(f) 在陆地环境中大气混合的范围更广，而在海洋环境中混合变化发生在小得多的范围内；

(g) 气候变化将对海区和陆区产生非常不同的影响，沿海地区受到侵蚀和风暴潮的侵袭，一次大型天气事件就可能使保护工作损失殆尽。海洋酸化蔓延可能影响一个海域初级生产的生物现存量，并在整个食物网中产生连锁效应；

(h) 生物多样性和生态系统复原力和复原速度的差异；

(i) 监测和数据收集办法和难度的差异；

(j) 相同海区的不同部分可能实行不同的法律制度（例如国家管辖范围以外海域的海床和水柱）；

(k) 海洋环境中特定领域往往缺少清晰的所有权，存在多个使用方和利益攸关

<sup>39</sup> CBD/PA/EM/2018/1/INF/4 提供了许多贡献范例。

方，利益上往往有重叠甚至相互冲突；

(l) 一个领域常有几个具有管辖权的监管当局；

(m) 对基于资源的“成果”的期望：从经济角度而言，在许多情况下，人们期望海洋环境下的地区保护措施可以改善渔业资源，恢复产量。在陆地环境下重点是保护动物，而不是期望种群增加后就可以捕获。

## **B. 海洋和沿海地区主要类型的地区保护措施**

2. 在海洋和沿海地区实施了许多不同类型的地区保护/管理措施。这些措施可以按不同的方式分类，不一定相互排斥。这些地区保护/管理措施一般可以分为：

(a) 海洋和沿海保护区：《公约》第2条将“保护区”界定为一个划定地理界限，为达到特定保护目标而指定或实行管制和管理的地区；

(b) 土著人民和地方社区治理和管理的地区：在这类办法中，往往将部分或全部治理和（或）管理权力交给土著人民和地方社区，且保护目标往往与土著人民和地方社区的粮食安全和获得资源挂钩；

(c) 地区渔业管理措施：是正式建立且划定空间的渔业管理和（或）养护措施，用于实现一项或多项预定的渔业成果。这些措施的成果通常与渔业的可持续利用有关。但也往往包括保护生物多样性、生境或生态系统结构和功能，减少对其影响；

(d) 其他部门性地区管理办法：其他部门在不同规模上为不同目的实施的一系列地区措施。其中包括特别敏感的海区（因具有生态、社会经济或科学意义而由国际海事组织指定以免受国际海事活动损害的区域）、特别环境利益区（因其生物多样性和生态系统结构和功能由国际海底管理局指定以免受深海海底采矿损害的海底区域），国家海洋空间规划工作范围内的办法，以及其他部门的保护措施。

## **C. 加快在海洋和沿海地区实现爱知生物多样性指标 11 的办法**

3. 以下办法能加快国家在海洋和沿海地区实现爱知生物多样性指标11方面取得进展，同时认识到这些方法并不完全，在这些问题上可从其他来源获得指南：

### **1. 提供足够的信息基础**

(a) 确定处理定量要素所需的信息，包括关于生物多样性、生态系统和生物地理的信息以及生物多样性当前面临的威胁以及新的和正在出现的压力可能造成的威胁的信息；

(b) 在酌情适用于土著人民的知识并符合国家政策、规章和国情以及适用的国际义务的情况下，在获得自由、事先和知情同意的情况下，综合融汇各类信息，包括关于具有重要生态或生物意义的海洋区域、生物多样性重要区域、脆弱海洋生态系统、特别敏感海区、重要海洋哺乳动物区等；

(c) 制定和（或）改进信息标准化、交换和整合机制（例如信息交换所机制、全球海洋观测系统和其他监测系统）。

### **2. 权利所有人和利益攸关方的参与**

(a) 确定相关权利所有人和利益攸关方，考虑不同规模的生计、文化和精神特

点；

(b) 发展和促进同业交流群和权利所有人和利益攸关方网络，促进相互学习和交流，支持治理、监测、执行、报告和评估工作；

(c) 各权利所有人和利益攸关方就目标和预期成果达成共识；

(d) 培养和加强海洋保护区和其他有效的地区保护措施管理和从业人员的社交和沟通技巧。

### 3. 治理、监督和执法

(a) 查明实施中的政策和管理措施，包括保护区外的政策和管理措施；

(b) 根据国家立法更好地利用开源数据方面的新发展（例如卫星信息）；

(c) 建立和（或）加强全球监测机制和伙伴关系，降低监测的总成本；

(d) 根据国家立法发动土著人民和地方社区以及德高望重的地方领袖参与监测和执法，提高地方社区的监测能力；

(e) 加强科学家使用土著和地方知识的能力，尊重有关文化背景；

(f) 建设管理和从业人员的能力；

(g) 促进管理和从业人员之间合作、沟通和交流最佳做法；

(h) 查明有效治理和履约方面的差距和障碍；

(i) 利用现有标准和指标，提高各项全球和区域标准的可见性和吸收度，促进不同规模的共同办法；

(j) 根据国家立法，承认并支持土著人民和地方社区在治理、监测和执法方面的作用。

### 4. 评估和报告实现爱知生物多样性指标 11 定性要素方面的进展情况

评估

(a) 确保具有适当条件以便进行评估和分析（例如法律依据、政策、保护目标和专门知识）；

(b) 各利益攸关方群体根据保护区的目标就有效性的含义达成共识；

(c) 制定明确、可靠和可计量的指标，用于评估保护区在实现目标方面的有效性；

(d) 制定标准化办法进行跨机制/程序评估；

(e) 既评估整个保护区网络，也评估单个保护区；

(f) 发展和促进同业交流群以支持评估；

报告

(a) 提高报告的频率和准确性，包括最大限度地利用现有报告机制；

(b) 提高报告的可见度，鼓励各学科专家进行分析；

- (c) 通过适当的反馈机制，确保报告和分析能够有效地指导管理，促进适应性管理；
- (d) 建设发展中国家进行报告和管理效力分析的能力；
- (e) 建立政治意愿，支持及时和有效报告，包括政府承诺进行定期和适当报告；
- (f) 让土著人民和地方社区参与报告和评估工作；
- (g) 制定跨机制/程序进行报告的标准办法；
- (h) 发展和促进同行交流群以支持报告。

4. 以下办法能够加快国家在海洋和沿海地区实现爱知目标11，特别是确保将海洋保护区和其他有效的地区保护措施有效纳入更广泛的陆地景观和海洋景观海景，同时认识到这些办法并不完全，在这些问题上还可从其他来源获得指导：

(a) 查明海洋保护区和其他有效的地区保护措施如何纳入和加强陆地景观和海洋景观规划框架，包括海洋空间规划、综合沿海管理和系统性保护规划；

(b) 评估需要哪些信息并确定收集信息的最佳规模，包括现有的法律和政策框架；生态和生物特征以及具有特定保护重要性的地区；在更广泛的陆地景观和海洋景观以及特定保护重要性地区的使用和活动，在更广泛的陆地景观和海洋景观中活跃或有利益的相关利益攸关方，以及人类使用的潜在相互作用；在各空间范围内的累积影响，系统对更多人类使用和自然力量的反应和复原力/脆弱性；陆地景观和海洋景观内外的连通性；

(c) 查明现有的数据和信息来源（包括传统和地方知识），确定信息差距，汇总现有数据、模型和其他相关信息，开发和（或）改进用户友好型、开源、高效和透明的数据可视化和集成工具；

(d) 认识和了解不同的价值体系；

(e) 确保土著人民和地方社区充分和有效参与；

(f) 各利益攸关方就将海洋保护区和其他有效的地区保护措施纳入更广泛的陆地景观和海洋景观的目标达成共识；

(g) 确保对在海洋保护区和其他有效的地区保护措施内外造成影响的所有活动问责；

(h) 制定明确、可靠和可计量的指标，用于评估海洋保护区和其他有效的地区保护措施在实现其目标方面的有效性，评估更广泛的陆地景观和海洋景观的状况；

5. 以下是管理更广泛的陆地景观和海洋景观以确保海洋保护区和其他有效的地区保护措施的有效性的办法，同时认识到这些办法并不完全，在这些问题上还可从其他来源获得指导：

(a) 建立（或）加强综合治理和管理，以支持陆地景观和海洋景观规划，协调跨地理范围的规划、目标设定和治理；

(b) 开发和（或）完善陆地景观和海洋景观规划的决策支持工具；

(c) 确保制定和执行相关立法；

- (d) 了解和评估更广泛陆地景观和海洋景观的使用和管理状况，查明需要加强保护的地区；
- (e) 开展威胁评估，使用减缓层级；
- (f) 评估现有和拟议用途的相对兼容性和（或）不兼容性以及更广泛的环境变化（如气候变化）的相互作用和影响；
- (g) 了解生计冲突和丧失生计情况，找出适当办法提供替代生计和补偿；
- (h) 以可及、有效和适当的方式与更广泛陆地景观和海洋景观的相关利益攸关方进行沟通并让其参与；
- (i) 确保规划和管理符合更广泛陆地景观和海洋景观的文化和价值体系；
- (j) 查明地方/国家领袖和卫士并与其协作；
- (k) 建立和（或）增强能力支持更广泛陆地景观和海洋景观的规划。

#### **D. 海洋和沿海地区使用各类区域保护/管理措施的经验教训**

6. 强调了以下来自海洋和沿海地区内的各类地区保护/管理措施的经验教训：

- (a) 对各类地区保护/管理措施（不同面积、持续时间和限制程度）而言，保护生物多样性的业绩可能大不相同，这往往取决于地区的生态、社会经济和治理环境以及措施的执行性质；
- (b) 虽然增加面积、持续时间和限制程度通常会增加对许多生物多样性组成部分的保护，但在这些活动持续存在的地区，被禁止的人类活动对生态系统的影响也可能会增加。有效的总体保护规划需要考虑所有这些因素；
- (c) 即使面积不大且不进行永久性限制，精心设计和执行的措施也可能有效力，而设计或执行不当的措施可能无效力，无论其规模如何；
- (d) 应逐案评估地区保护措施的有效性，同时考虑到正在执行的措施的特点和执行的环境，共同承担责任；
- (e) 评估地区保护/管理措施的具体应用情况时需要考虑的主要地区特点包括：
  - (一) 特定地区和更大区域涉及毗邻生态系统的特别保护问题的生态组成部分，以及该措施如何促进其保护；
  - (二) 该地区的大小、持续时间、限制和置放的范围；
  - (三) 措施通过后管理当局的执行能力，措施建立后管理当局的监测和执法能力；
  - (四) 除保护外，该措施可能对当地人口和可持续利用能够作出的贡献；
- (f) 逐案评估中还应考虑采取措施的重要背景特征，包括：
  - (一) 措施在多大程度上是在生态系统办法内制定并与其他使用中的措施很好地结合；
  - (二) 制定措施时在多大程度上利用了现有最佳科学信息及土著和地方知识并适当采用审慎做法；

(三) 措施对高度优先生物多样性组成部分的保护程度，同时考虑到同一地区（并酌情考虑地区之外）的其他实际或潜在威胁；

(四) 导致制定和通过措施的治理程序，此程序所涉遵守措施并与之合作问题。

(g) 必须提供灵活性，以便能够设计出涉及多个成果目标的针对具体情况措施，而不是依赖规定性投入要求；

(h) 保护成果必须得到强有力的科学证据的支持，因此在设计区域保护/管理措施时应建立适当的监测和评价框架，以便建立可靠的证据，证明这些措施正在实现保护成果。

---