

• 编者按 •

# IUCN保护地绿色名录计划及其在中国的应用潜力

薛达元\*

(中央民族大学生命与环境科学学院, 北京 100081)

## IUCN's Green List of Protected Areas and its potential application in China

Dayuan Xue\*

College of Life and Environmental Science, Minzu University of China, Beijing 100081

世界自然保护联盟(International Union for Conservation of Nature, IUCN)自1948年成立以来,一直是国际自然保护运动的领导力量,也是引领《生物多样性公约》起草、谈判和履行的主要国际机构。基于多年来在保护地管理方面的经验,IUCN近年提出一个激励创新机制,即:IUCN保护地绿色名录(Green List of Protected Areas, GLPA)计划(简称IUCN/GLPA计划),目的是通过制定标准和指标体系,对保护地管理内容与成效进行实际评估,促进其生物多样性保护目标的实现。

### 1 IUCN/GLPA计划是履行《生物多样性公约》的创新机制

建立保护地以就地形式保护生物多样性是《生物多样性公约》(以下简称《公约》)极力倡导的途径,《公约》在其第8条(就地保护)要求每一缔约方应尽可能建立保护地系统以保护生物多样性,并在必要时制定准则用以选定、建立和管理保护地。2004年召开的《公约》第7次缔约方大会(COP-7)以VII/28号决定通过了《保护地工作方案》,提出通过建立全球保护地体系,在全球、区域、国家和地方各级实现《生物多样性公约》的三大目标(<https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-07>)。2010年召开的《公约》第10次缔约方大会(COP-10)以X/2号决定通过了《2011–2020年生物多样性战略计划》和《爱知目标》,《爱知目标》共有20项,其第11

项目标提出,到2020年,至少有17%的陆地和内陆水域以及10%的沿海和海洋区域,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区域,通过有效而公平管理的、生态上有代表性和相连性好的保护地系统和其他基于保护地的有效保护措施而得到保护(<https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-10>)。

IUCN作为全球最大的自然保护国际组织,一直为履行《公约》提供技术支持,积极参与了《公约》第8条的起草和《保护地工作方案》的制定,特别是在起草和谈判《2011–2020生物多样性战略计划》和《爱知目标》的过程中发挥了重要作用。IUCN近年提出的IUCN/GLPA计划正是为落实《公约》X/2号决定而研究制定的创新机制,将从保护地规划制定、公平管治、有效管理和成效影响4个方面(pillar)和多项评估标准(criteria)对保护地的管理进行定量评估示范,为全球保护地建设与管理提供一个评估标准框架,并为进一步制定国家/地区的指标(indicator)和验证方法(means of verification)而提供支持。

### 2 IUCN/GLPA计划在中国应用面临的挑战

由于国情等因素,IUCN/GLPA计划在中国推广应用将面临许多挑战。首先是适用范围的问题。IUCN/GLPA计划适用于IUCN分类体系下的保护地(protected area),这是IUCN于1994年修订的保护地

类型标准体系,包括6个类型,即:(1)严格的自然保护区/荒野地保护区;(2)国家公园;(3)自然纪念物保护区;(4)生境和物种管理保护区;(5)陆地和海洋景观保护区;(6)资源管理保护区。中国并没有明确的“保护地”分类体系,只有“自然保护区”(nature reserve)分类体系,即1993年发布的《中国自然保护区类型与级别划分原则》(GB/T14529-93),该标准将中国自然保护区分为3个大类9个类型([http://kjs.mep.gov.cn/hjbhbz/bzwb/stzl/199401/t19940101\\_82069.htm](http://kjs.mep.gov.cn/hjbhbz/bzwb/stzl/199401/t19940101_82069.htm))。然而,“保护地”的概念与“自然保护区”有很大不同,“自然保护区”只是IUCN“保护地”6个类型之中的一个。因此,IUCN/GLPA计划如果在中国应用,就不能仅限于自然保护区,而应该扩大到所有保护地,包括现有各类具有保护自然和自然资源性质的特定区域,如自然保护区、风景名胜区、自然公园(森林公园、湿地公园、地质公园、海洋公园、国家公园等)、自然保护小区、自然遗产保护地、海洋特别保护区,等等。因此,如果在中国推广IUCN/GLPA计划,必须超越原有的自然保护区范围,而在“保护地”层面上全面实施此计划。IUCN保护地绿色名录中国评委会高瞻远瞩,一开始就从“保护地”层面开展工作,设立了自然保护区、风景名胜区、湿地和森林公园四个工作组,成功跨出了实施IUCN/GLPA计划的第一步。

第二是管理体制的挑战。中国的各类保护地,既没有统一的管理机制,也没有一个统一的管理机构,而且涉及许多政府部门,包括环保、林业、农业、住房与建设、国土资源、海洋等,甚至在一个部门内涉及多个司局机构,如林业部门的自然保护区、森林公园和湿地公园由不同司局主管。因此,实施IUCN/GLPA计划需要动员国务院相关主管部门采取一致行动,还要得到保护地所在地方政府、地方社区和其他利益相关方的全面理解与支持。

### 3 IUCN/GLPA计划在中国的应用潜力与机遇

首先,IUCN/GLPA计划在中国具有巨大的应用潜力。中国现有的数千个保护地是IUCN/GLPA计划的潜在用户。例如,截至2014年底,中国已建立各种类型、不同级别的自然保护区2,729个,总面积约14,699万公顷,占全国陆地面积的14.84%([http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201506/t20150604\\_302855.htm](http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201506/t20150604_302855.htm));至2013年1月,国务院先后批准设

立国家级风景名胜区8批共225处,面积990万公顷([http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201507/t20150703\\_222769.html](http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201507/t20150703_222769.html)),加上省级风景名胜区737处,两者总面积约1,937万公顷,占国土面积约2%;到2013年底,国内已建立国家级、省级和县(市)级森林公园共2,948处,总面积达1,757万公顷,约占国土面积1.8%(<http://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotal-LY-CY2014Z2005.htm>);至2015年6月,全国建有555处国家湿地公园及试点单位(<http://www.shidi.org/lib-reserves-park.html>);至2014年底,全国建有国家级水产种质资源保护区464处([http://www.moa.gov.cn/sjzz/yzjzw/yyywyzyj/201412/t20141204\\_4266734.htm](http://www.moa.gov.cn/sjzz/yzjzw/yyywyzyj/201412/t20141204_4266734.htm)),等等。然而,这数千个保护地因管理目标不同,其生物多样性保护功能和效果差异较大。IUCN/GLPA计划的实施,将有助于协调各类保护地的管理内容和保护行动。

第二,IUCN/GLPA计划在中国推广面临新的机遇。2015年1月,国家发改委会同13个相关部门联合通过了《建立国家公园体制试点方案》(<http://www.ocn.com.cn/chanye/201505/wotpy20085416.shtml>),提出在9个省开展国家公园体制试点。试点目标是:在试点区域的国家级自然保护区、国家级风景名胜区、世界自然与文化遗产、国家森林公园、国家地质公园等禁止开发区域,基本解决交叉重叠、多头管理的碎片化问题,形成统一、规范、高效的管理体制和可复制、可推广的保护管理模式。国家公园体制试点方案的目标是规范各类保护地管理,改革管理体制,建立保护与管理模式,这与前文所述的IUCN/GLPA计划4个方面评估示范的内容是一致的。因此,可利用实施国家公园体制试点方案的契机,加强IUCN/GLPA计划评估指标的示范应用,将两种示范有机结合起来,起到协同增效的作用。

综上所述,实施IUCN/GLPA计划对规范和提升中国各类型保护地的管理具有实际价值,有助于生物多样性保护,可为中国保护地管理改革注入新的理念与方法。当前,需要通过宣传和建立示范,以充分体现IUCN/GLPA计划的价值。为此目的,本期设有“保护地绿色名录专题”,组织了7篇文章专门介绍IUCN/GLPA计划及其对中国保护地管理的意义。

(责任编辑:周玉荣)