

• IUCN 自然保护区绿色名录专题 •

保护地绿色名录对我国海洋保护区管理的借鉴意义

王 斌*

(国家海洋局办公室, 北京 100860)

IUCN Green List of Protected Areas and its reference significance to marine protected areas management in China

Bin Wang*

General Office of State Oceanic Administration, Beijing 100860

海洋保护区作为海洋生物多样性保护的主要手段,近年来在国内外都引起各方面重视。据统计,2003–2010年,世界海洋保护区数量增长了150%,总数大约为5,880个,覆盖了约420万平方公里海域,尽管仅约占全球海洋面积的1.17%,但是却占陆架海面积的4.32%(Toropova, 2010)。从我国海洋保护区发展来看,近10年来数量呈现迅速增长态势。截至2014年,共建立各级各类海洋保护区260个,总面积10多万平方公里,约占我国管辖海域总面积的3.3%。初步形成了以海洋自然保护区、海洋特别保护区及海洋公园为主体的海洋保护区网络体系。红树林、珊瑚礁、滨海湿地、海草床、海岛、海湾、入海河口、上升流等典型海洋生态系统和一批海洋珍稀濒危物种得到有效保护,对减缓和控制海洋生态恶化起到了重要作用。

1 我国海洋保护区建设管理概况及存在问题

近年来,各级海洋部门加大工作力度,积极推进海洋自然保护区、海洋特别保护区及海洋公园的建设和管理,取得了一系列成效。

(1)统筹规划,分类指导。在海洋管理工作中,将海洋保护区建设作为重要内容,纳入相应的海洋环境保护规划和海洋生态建设规划体系,积极将重要海洋生态功能区、敏感区和脆弱区选划为海洋保护区。同时,注重海洋自然环境、生态价值和人类

开发影响的差异,分类推进海洋自然保护区、海洋特别保护区及海洋公园建设,在建设模式、发展定位、过程管理、体制机制、资金投入等方面实施差异化的指导方式。

(2)建章立制,严格监管。先后制定出台了《关于进一步规范海洋自然保护区内开发活动管理的若干意见》、《关于进一步加强自然保护区海域使用管理工作的意见》、《关于在国家级海洋自然保护区设立中国海监机构的若干意见》、《海洋特别保护区管理办法》、《国家级海洋公园评审标准》、《国家级海洋保护区规范化建设与管理指南》等一系列规章制度和标准规范,完善监督管理体系,不断加大执法力度,有效制止和严肃处理破坏海洋保护区生态环境的违法行为。

(3)保护优先,加大修复。各类各级海洋保护区广泛开展了海洋生态监测、调查、评估以及科研工作,研发海洋保护区生态整治与修复关键技术,结合保护区生态状况开展适度修复。

(4)提高能力,加大投入。海洋保护区管理机构日趋健全,人员编制得到保障,资金投入实现多元化,监管能力显著增强,国际合作途径广阔。此外,海洋部门还多次组织开展保护区管理绩效检查评估。同时,公众对海洋保护区的认知和重视程度逐步提高,海洋保护区已经成为生态旅游和海洋科普宣教的重要基地。

当然,我国海洋保护区网络体系还有待于进一

步健全,保护区建设和管理还存在许多问题和挑战,主要表现在:

(1)总体数量偏少,总面积及个体面积偏小,缺乏全国性总体发展规划,空间布局不尽合理,一些海洋生物多样性丰富的区域尚未划建海洋保护区。

(2)保护和开发矛盾突出。随着沿海开发热潮导致涉保护区建设项目等开发利用活动快速增加,保护区面临巨大的生态影响和破坏压力,自然保护与社区发展的矛盾未能得到有效的统筹协调,地方政府对海洋保护区的认识和支持不到位。

(3)海洋保护区管护能力薄弱。一些保护区在经费投入、基础设施、人员编制、巡护力量等方面还存在较大缺口,管理绩效评估方法和机制不够完善。

2 IUCN保护地绿色名录与海洋保护区

伴随着国际上新建一批大型海洋保护区的热潮,海洋保护区存在的“重规模数量、轻质量效益”的问题也日益引起关注,海洋保护区管理绩效成为国际海洋自然保护领域的重点问题,在2013年召开的第三届国际海洋保护区大会(IMPAC3)和2014年第三届国际海洋保护大会(IMCC3)上都将其作为主要讨论议题。在提高海洋保护区管理方面,国际海洋自然保护界也做出了许多探索和努力,例如IUCN在2004年出版了《你的海洋保护区如何?》(*How is Your MPA Doing?*) (Pomeroy *et al.*, 2004),激励海洋保护区建立绩效评估体系。亚太地区“珊瑚三角区”国家共同制定了“珊瑚三角区海洋保护区系统框架和行动计划”(CTI-CFF, 2009),包含了一套海洋保护区管理绩效评估框架。此外,海洋自然保护其他相关领域也建立了相应的认证和标准框架体系,如蓝旗标志(Blue Flag) (FEE, 2007)、全球海洋避难所系统(GLORES) (Marine Conservation Institute, 2015)等。

上述这些探索和实践都进一步证明,一种面向管理者的综合性保护区管理认证及标准体系对于提高保护区有效管理是必要的。但是,尽管有了上述探索和实践,仍然缺乏一个完整权威的海洋保护区认证、名录或奖励的全球体系。为此,从2008年起,IUCN和世界保护地委员会(World Commission on Protected Areas, WCPA)开始正式研讨保护地绿

色名录的设想,同时,WCPA的海洋领域行动计划也将绿色名录引入海洋保护区,以通过绿色名录这样的综合性标准和认证框架,来推行海洋保护区有效管理的国际基准实践(Laffoley, 2008)。此后,在2013年第三届国际海洋保护区大会上全面提出了绿色名录项目,并介绍了绿色名录在法国和意大利的海洋保护区中的应用进展(IMPAC3, 2013)。

2014年11月,世界公园大会(WPC, 2014)发布了第一份IUCN保护地绿色名录,该名录列入了从中国、澳大利亚等8个国家40处候选保护地中筛选出的24处(IUCN, 2014)。在这40处候选保护地中,共有4个国家的8处海洋及海岸带保护区,其中包括我国广东南澎列岛海洋生态国家级自然保护区。最终有6处被列入绿色名录(张琰等, 2015)。上述海洋保护区都在有效管理方面做出了成功实践,例如法国于1974年建立的塞尔贝尔-巴纽尔斯海洋自然保护区,拥有成功的海洋物种和栖息地恢复经验,鼓励社区参与保护区管理,并积极推动渔业和旅游业的发展,现在比利牛斯山脉下的科特韦尔梅尔的水下教育体验已成为最热门的海洋旅游活动(IUCN, 2014)。

海洋保护区被列入绿色名录,不仅标志着该保护区在有效管理方面达到了全球统一的权威标准,而且还会带来其他许多益处,包括被授予全球最佳管理典范带来的声誉,以及随之而来的各方重视和资金投入,同时还会吸引更多游客和自然爱好者的光临。此外,列入绿色名录对保护区保持荣誉而持续改进管理是一种激励,并且在更加公平地吸纳当地社区参与管理以共同促进海洋保护目标方面也是一种重要机制。

随着全球范围内绿色名录的推广,绿色名录的标准也将根据全球实践经验和保护地面临的新挑战而不断发展完善。类似于日趋成熟的森林责任管理委员会、海洋责任管理委员会等认证体系,国际认证服务组织正在帮助绿色名录开发可持续标准和认证体系,以确保其在全球应用中可信、稳定、公正和精确。

3 借鉴绿色名录提升我国海洋保护区管理绩效

针对当前我国海洋保护区管理中面临的挑战

和问题,通过借鉴绿色名录这一国际保护地管理标准和认证体系,可以进一步提升海洋保护区管理水平。目前,绿色名录的标准主要由4部分构成,即:针对保护区本身的自然环境以及社会文化背景,确立了清晰的、着眼于长期保育的目标;公平治理的典范;有效管理的典范;展示了自然保护方面的突出成就和对世界的贡献。上述4个部分又可根据保护区所在国家或地区的实际情况进一步细化为若干具体指标,用以衡量保护区管理是否达到绿色名录标准。

进一步分析可以发现,绿色名录的标准体系在许多方面与包括海洋保护区在内的我国保护区传统管理实践和绩效考评有共同之处。实际上,我国海洋保护区在建设和管理中也注重相关工作的开展,包括突出自然生态的核心价值保护,制定相应的规划,识别面临的威胁。在此基础上,依法依规选划建立和管理保护区,加强生态系统和自然资源管理,积极应对各种影响和破坏保护区的威胁因素,同时加强游客管理,开展监测调查,提升管护能力,组织绩效评估,不断创新管理等,以此来有效促进保护核心价值的实现。

与此同时,也要看到绿色名录标准体系与我国海洋保护区传统管理的差别之处,主要体现在绿色名录更加注重保护区建设和管理中的社会和社区因素,以及气候变化等全球性问题。具体来讲,绿色名录标准突出了以下几个要求:

(1)强调保护区对周边社会及经济造成的正负两方面的影响,明确要求保护区必须有合理的社会性目标,并通过实施有效管理实现这些目标,为社区发展作出贡献。在我国海洋保护区管理实践中,已经逐步认识到要防止因割裂与周边生态系统的关联而使保护区成为“生态孤岛”的问题,但对于同时也要防止割裂与周边社区的关联而使保护区成为“社会孤岛”的问题关注尚不多,因此绿色名录对社会性目标的要求是一个重要的借鉴,将有利于保护区形成保护管理的合力,构建和谐的管理氛围。

(2)强调保护区管理中应有多方利益相关者的参与,并且要做到决策透明、信息公开,要有完善的投诉受理、纠纷解决机制。在这些方面,我国海洋保护区在传统的管理模式下考虑不多,但是联系到当前国家提出的全面推进政务公开的方针政策,特别是国家明确要求要以“公开为常态、不公开是例外”为原则,推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开,这些国家政策实际上与绿色名录的具体要求是不谋而合的,应引起海洋保护区的足够重视。

(3)强调气候变化这一全球性问题给保护区带来的挑战,并要求保护区在管理中有效应对挑战。海洋生态环境和生物多样性是气候变化影响的重要方面,也是适应和抵御气候变化的重要手段,因此海洋保护区通过有效管理来应对气候变化,也是今后提升保护区管理绩效的应有之意。

由此可见,海洋保护区在申请加入绿色名录过程中,一方面要继续深化传统管理中已经列入绿色名录标准的工作,另一方面要抓紧完善社区发展、气候变化等传统管理关注不多但是绿色名录又突出强调的工作,全方位地提升管理绩效。当然,我国海洋保护区在借鉴绿色名录管理标准的过程中,还要考虑海情、国情。所谓“海情”就是要认识到,绿色名录是基于陆地和海域保护区通用的管理要求,甚至考虑陆地特点更多一些,在一些具体标准中尚未充分顾及海洋生态环境和生物多样性的特殊性;所谓“国情”则是要认识到,绿色名录是基于全球保护区通用管理要求,甚至考虑西方国家的特点更多一些,在一些具体标准中并未充分顾及特定国家的实际情况,这些都应在今后海洋保护区管理中予以进一步完善。

文中引用的参考文献见附录1 (<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/w2015-014-1.pdf>)

(责任编辑: 孙军 责任编辑: 时意专)

附录1 参考文献

- CTI-CFF (2009) *CTI Regional Plan of Action*. <http://www.coraltriangleinitiative.org/library/cti-regional-plan-action>
- FEE (Foundation for Environmental Education) (2007) *20 Years of Blue Flag*. <http://www.blueflag.org/materiale/publication-downloads/20thannpublication.pdf/>
- IMPAC3 (2013) *Executive Summary Focusing Action Picking Up the Pace for Ocean Conservation*. http://www.impact3.org/images/WPC_Marine_Docs/IMPAC3_ExecutiveSummary_2014.pdf
- IUCN (2014) *Green is the New Gold*. http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_quality/gpap_greenlist/gpap_greenlistnews/?18624/Green-is-the-new-gold
- Laffoley D d'A (2008) *Towards Networks of Marine Protected Areas. The MPA Plan of Action for IUCN's World Commission on Protected Areas*. IUCN WCPA, Gland, Switzerland.
- Marine Conservation Institute (2015) *Global Ocean Refuge System Fact Sheet*. <http://globaloceanrefuge.org/wp-content/uploads/2014/06/MCI-GLORES-Fact-Sheet-FINAL-5-5-14.pdf/>
- Pomeroy RS, Parks JE, Watson LM (2004) *How is Your MPA Doing? A Guidebook of Natural and Social Indicators for Evaluating Marine Protected Areas Management Effectiveness*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Toropova C, Meliane I, Laffoley D, Matthews E, Spalding M (2010) *Global Ocean Protection: Present Status and Future Possibilities*. IUCN WCPA, Gland, Switzerland.
- Zhang Y (张琰), Liu J (刘静), Zhu CQ (朱春全) (2015) IUCN Green List of Protected Areas: introduction, progress, opportunities and challenges for protected areas in China. *Biodiversity Science* (生物多样性), **23**, 437-439. (in Chinese)