

联合国
粮食及
农业组织Food and Agriculture
Organization of the
United NationsOrganisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agricultureПродовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных НацийOrganización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agriculturaمنظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

渔业委员会

第三十四届会议

2021 年 2 月 1—5 日

其他有效的地区保护措施

内容提要

基于地区的措施是很多渔业管理和生物多样性保护战略和行动采用的关键工具，也是可持续发展目标 14 的组成部分（可持续发展目标 14.5）。这些措施通常被作为生物多样性保护措施加以大力宣传。《生物多样性公约》爱知生物多样性目标 11 呼吁各国承诺将 10% 的海洋和沿海环境划为海洋保护区并采取“其他有效的地区保护措施”（OECMs）进行保护。很多国家面临的挑战是如何履行自身做出的全球性承诺。将生物多样性工作在利用海洋资源的各部门中主流化以及目标 11 中提及的“其他有效的地区保护措施”为我们提供了克服挑战的机遇，但很多国家由于对此缺乏了解仍无法履行自己的承诺，因为有关“其他有效的地区保护措施”的定义和相关标准直到 2018 年末才得以确定。随着《生物多样性公约》各缔约方就“2020 年后全球生物多样性框架”开展谈判，各方有机会继续认可“其他有效的地区保护措施”，从而认识到多种地区管理措施都能给生物多样性带来益处，包括由资源利用部门发起并管理的措施。

本份信息文件介绍“其他有效的地区保护措施”这一概念的背景和相关范围，解释为何此类措施会给渔业部门带来机遇，它们与全球渔业管理和生物多样性保护工作有着何种关联。文件还将介绍联合国粮农组织最近就地区渔业管理开展的工作以及未来预期将要开展的工作。

I. “其他有效的地区保护措施” 概念背景和范围

1. 全球范围内生物多样性丧失问题已进一步激发各方保护环境和减轻人为影响的意愿。因此，自然资源可持续利用和生物多样性保护之间的相互关系已成为实现全球各项可持续发展目标及其具体目标的关键因素。生物多样性对于粮食安全、营养以及世界各地千百万人民的生计而言至关重要。联合国粮食及农业组织（联合国粮农组织）长久以来一直坚持在全球范围内致力于消除饥饿和实现粮食安全。自然资源保护工作已被写入联合国粮农组织《章程》。各成员国也通过联合国粮农组织包括渔业委员会在内的各技术委员会的决定，为生物多样性相关承诺提供了支持。联合国粮农组织已发布了《生物多样性主流化战略》¹，目前正在完成制定相关行动计划的收尾工作。

2. 渔业在保护海洋生物多样性和推动人类福祉方面发挥着重要作用。《2030 年可持续发展议程》中的可持续发展目标 14 旨在协调渔业资源可持续利用、社会公正和经济发展之间的关系。随着全球人口不断增长，在粮食、营养和生计安全方面对渔业和水产养殖活动的依赖性不断加大，因此自然资源的可持续性变得极为重要，且涉及来自不同部门的众多行动方。在这一背景下，在全球和区域层面加大力度采取行动和加强协同合作就显得尤为重要。

生物多样性保护工作中的地区管理

3. 对海洋资源实施地区保护是很多保护战略和行动的主要关注点。《生物多样性公约》各缔约方已于 2010 年确立了爱知生物多样性目标 11（目标 11），从而正式承认地区管理在生物多样性保护中所发挥的作用。目标 11 明确提出了地区保护在海洋生物多样性中发挥的作用，呼吁到 2020 年将 10% 的海洋和沿海环境划为海洋保护区并采取“其他有效的地区保护措施”进行保护（第 x/2 号决定）²。联合国大会在《2030 年可持续发展议程》中通过可持续发展目标 14.5 进一步强调了这一点，其中一项具体目标与之类似，即对 10% 的沿海和海洋地区进行保护。

4. 在这些地区保护目标以及相关承诺的推动下，海洋保护区面积已快速扩大。但快速扩大也引发了对海洋保护区有效性的批评，尤其是涉及其选址、治理、管理是否充分以及其社会生态价值和成本等问题^{3、4、5}。很多海洋保护区选址时考虑的

¹ www.fao.org/3/ca7722en/ca7722en.pdf

² www.cbd.int/decision/cop/?id=12268

³ O’Leary BC, Ban NC, Fernandez M, Friedlander AM, García-Borboroglu P, Golbuu Y, Guidetti P, Harris JM, Hawkins JP, Langlois T 等。2018。“回应对大型海洋保护区的批判”。《Bioscience》，第 68 期：359-370 页。

⁴ Jantke K, Jones KR, Allan JR, Chauvenet ALM, Watson JEM, Possingham HP。2018。“造价高昂的保护区制度缺乏生态代表性：对海洋保护区 35 年不断扩张的评价”。《Conservation Letters》：e12584。

⁵ Klein CJ, Brown CJ, Halpern BS, Segan DB, McGowan J, Beger M, Watson JEM。2015。“全球保护区网络未能充分代表海洋生物多样性”。《Scientific Reports》，第 5 期：17539。

是其政治意义，而非生态意义，且缺乏科学依据；大多数海洋物种并未得到覆盖；很多海洋保护区范围过小，无法提供充分保护；有些在管理、监测和执行方面较薄弱，因此成为“有名无实的摆设”。还有一些保护区因其高成本遭到批评。

5. 各方已开始关注目标 11 中提到的“其他有效的地区保护措施”，这类措施让各种可持续利用相关部门通过自身的地区管理举措，为实现全球生物多样性目标做出贡献，从而帮助各国履行自己按目标 11 做出的对 10% 的海洋和沿海地区实行保护的承诺。但在《2020 年框架》下仅仅靠对海洋保护区进行报告实现地区管理目标依然是一项挑战。有关“其它有效的地区保护措施”的定义、标准和建议已于 2018 年 11 月在《生物多样性公约》第 14 次缔约方大会上正式通过。大会的第 14/8 号决定⁶将“其它有效的地区保护措施”定义为“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，并取得相关的生态系统功能和服务，同时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”。第 14/8 号决定（附件 III）提出了 13 条指导原则，详细介绍“其它有效的地区保护措施”应该具备的特点，同时还提出了四条标准和十条分项标准，用于确认哪些地区管理措施属于“其他有效的地区保护措施”。

II. “其他有效的地区保护措施”在全球保护议程中的作用

6. “其他有效的地区保护措施”概念为各国带来了新机遇，使各国从更加广泛的空间管理措施视角，比以往更清晰地认识到生物多样性保护的潜力。已做出各种国际性努力，界定、落实“其他有效的地区保护措施”，并就此为多个部门提供指导。在渔业领域，很多地区渔业管理措施（ABFMs）已经将实现可持续性作为自己的目标，非常符合“其它有效的地区保护措施”的相关标准。此类措施已被广泛纳入各项渔业管理计划和进程⁷。一旦被认定为“其他有效的地区保护措施”，各国就更有动力在自己的专属经济区内渔业和其它相关部门之间协调好地区渔业管理措施和其他部门使用的地区管理工具之间的关系。这些已正式确立、具有明确空间界线的渔业管理措施可在相互竞争的部门之间统一使用，以减少相互冲突，帮助利益相关方在相互竞争的海洋环境利用用途之间实现平衡。

7. “其他有效的地区保护措施”带来了一个重要机遇，有助于促使可持续利用相关部门的人们以及来自其他领域的人们共同参与生物多样性保护。这一概念尤其有助于让各种可持续利用相关部门通过自身的地区管理举措，为实现全球生物多样性目标做出贡献。这有助于朝着实现生物多样性保护迈出重要三步：1) 将生物多样性

⁶ CBD/COP/DEC/14/8

⁷ Diz, D., Johnson, D., Riddell, M., Rees, S., Battle, J., Gjerde, K., Hennige, S. 和 Roberts, J.M.。 2018。“将海洋生物多样性纳入可持续发展目标：其他有效的地区保护措施的作用(可持续发展目标 14.5)”。《海洋政策》，第 93 期：251-261 页。

保护目标纳入自然资源利用管理工作的主流；2) 确保可持续利用相关部门的目标被纳入生物多样性保护相关讨论和决定；3) 通过协调可持续利用/自然资源相关部门和环境机构以及任何其它相关部门（如公共交通、林业、能源、规划）之间的关系，进一步推动跨部门对话和协调。此外，必须强调，要想成功保护海洋生物多样性，各国应既要确定海洋保护区，又要采取“其他有效的地区保护措施”。创建海洋保护区和“其他有效的地区保护措施”网络有助于更有效地开展整体保护工作。承认“其他有效的地区保护措施”还有助于使保护成为一项多部门共同努力完成的工作，明确考虑到人民的需求（如粮食安全、创收、生计、文化价值）。

8. 尽管建立海洋保护区和“其他有效的地区保护措施”相关网络十分有益，但“其他有效的地区保护措施”这一名称却给人们带来了不少困惑，主要原因是各缔约方并未事先就如何确认哪些措施属于或不属于目标 11 提及的“其他有效的地区保护措施”提出和确立官方指导意见。虽然目前此类措施已经有了官方定义和标准(CBD/COP/DEC/14/8)⁸，但很多国家仍不清楚如何解读和应用这一概念，以履行自身就目标 11 做出的承诺。鉴于目前各缔约方正正在就“2020 年后框架”中的新具体目标展开谈判，很可能会提出新的地区管理目标，呼吁将 30% 的海洋和沿海环境划为海洋保护区或通过“其他有效的地区保护措施”加以保护。各国要想成功实现这一新目标，就有必要同时对渔业和其他部门的海洋保护区和“其他有效的地区保护措施”做出报告。

9. 很多国家目前需要就如何解读和应用“其他有效的地区保护措施”官方定义并符合标准得到指导意见，包括在渔业和水产养殖部门。此类指导意见将帮助他们利用海洋保护区和“其他有效的地区保护措施”实现《生物多样性公约》“2020 年后框架”中商定的地区目标。这对于一些国家而言尤为重要，他们目前尚不具备在向《生物多样性公约》报告时确认和评估潜在的“其他有效的地区保护措施”的能力。

III. 联合国粮农组织渔业司 有关“其他有效的地区保护措施”的工作综述

10. 联合国粮农组织最近就地区管理开展的工作侧重于空间管理措施的落实，尤其重视“其他有效的地区保护措施”以及渔业资源的长期保护和可持续利用。此项工作包括通过为渔业空间管理措施的落实提供支持，从而对生态系统进行管理和保护。指导此项工作的是以往渔委各届会议，尤其是渔委第三十三届会议，会上提出：

⁸ www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-08-en.pdf

渔委欢迎联合国粮农组织支持《生物多样性公约》实现《爱知生物多样性目标》以及联合国粮农组织参与实现《生物多样性公约》2020年后愿景。渔委要求联合国粮农组织继续开展与区域性管理工具有关的工作，并要求联合国粮农组织继续与就此开展工作的其他组织进行合作。渔委要求联合国粮农组织继续与《生物多样性公约》和联合国环境署开展合作，推动区域管理机构和区域海洋计划之间建立正式协调机制（渔委第三十三届会议报告第79段）。

11. 2018年和2019年，联合国粮农组织作为《生物多样性公约》的观察员，参与了有关“其他有效的地区保护措施”定义和标准的制定工作，并为《生物多样性公约》科学、技术和工艺咨询附属机构（SBSTTA）中的联合国粮农组织成员国和缔约方大会提供了支持，在缔约方大会上各缔约方就“其他有效的地区保护措施”开展了辩论和谈判，最终确定了其定义、指导原则和确认标准。⁹

12. 近年，联合国粮农组织一直定期参加《生物多样性公约》秘书处为帮助各国改善目标11相关报告工作和制定“2020年后框架”而开展的各项进程和活动。2018年，联合国粮农组织加入了“爱知目标11伙伴关系”，该平台由《生物多样性公约》秘书处为各国和各组织建立，意在努力实现目标11，携手努力推动各区域为各国履行自身就目标11做出的承诺提供支持。

13. 《生物多样性公约》第14次缔约方大会通过了有关“其他有效的地区保护措施”的定义及其确认标准和指导原则之后¹⁰，联合国粮农组织、世界自然保护联盟（IUCN）生态系统管理委员会以及欧洲保护和发展局（EBCD）与《生物多样性公约》秘书处合作，在北欧部长理事会支持下，2019年5月7-10日在联合国粮农组织总部举办了一次专家会议，启动了支持渔业部门参与为爱知目标11确定“其他有效的地区保护措施”的进程¹¹。专家会议的目的是在《生物多样性公约》缔约方大会第14/8号决定的基础上，就海洋捕捞渔业部门确立“其他有效的地区保护措施”收集各类专家建议。与会专家来自不同组织，因此给会议带来了多种多样的知识和信息，涉及“其他有效的地区保护措施”以及与生物多样性保护相关的各种空间措施可能做出的贡献。专家会议集中审议了以下话题：（1）就海洋捕捞渔业部门的“其他有效的地区保护措施”制定指导意见的理由；（2）“其他有效的地区保护措施”的定义；（3）指导原则和共同特点；（4）确认和评价标准；（5）渔业背景下的关键概念和跨部门问题；（6）评价哪些地区应纳入“其他有效的地区保护措施”报告和管理工作的；（7）监测、评价和报告；（8）对“其他有效的地区保护措施”的重新评价；（9）若干治理问题。

⁹ www.cbd.int/doc/c/91c3/4484/ab24ef8c1ed10ba59b020342/cop-14-l-19-en.pdf

¹⁰ CBD/COP/DEC/14/8

¹¹ COFI/2020/SBD.19

14. 就“2020年后框架”而言，联合国粮农组织在2019年末为《生物多样性公约》首次开放工作组和工作组主席召集的几次主题磋商会（主题涉及地区措施、海洋和沿海生物多样性、恢复）做出了贡献。重要的是，联合国粮农组织已提供相关技术建议，为有关将“其他有效的地区保护措施”概念纳入新的“2020年后全球生物多样性框架”地区管理目标的相关讨论提供信息，指出要想全面保护生物多样性，就必须让消耗性利用和非消耗性利用相关部门携手合作。

15. 联合国粮农组织继续开展工作，推动在“其他有效的地区保护措施”相关对话和《生物多样性公约》框架中认识到渔业和水产养殖业发挥的作用，并正在筹备为正在准备在“2020年后框架”中就加大对沿海和海洋地区的地区保护达成一致意见的联合国粮农组织各成员国就“其他有效的地区保护措施”和海洋保护区的确认、评估、保护和监测提供支持。联合国粮农组织2019年和2020年曾向渔委主席团说明了继续提供此类支持的理由，主席团多名成员对联合国粮农组织继续着手制定一份工作计划表示了支持。此外，联合国粮农组织2020年初曾应要求协助世界自然保护联盟举办了一期讲习班¹²，来自多个北非国家（摩洛哥、阿尔及利亚、突尼斯、利比亚、埃及）以及黎巴嫩各部委的政府官员和主要利益相关方应邀参会了解“其他有效的地区保护措施”概念，着手在本国认定可按照“其他有效的地区保护措施”相关标准进行评估的地区措施，并在区域背景下就“其他有效的地区保护措施”开展小组讨论，内容涉及陆地和海洋区域（特别关注渔业保护措施和地区），就该区域潜在的“其他有效的地区保护措施”举出具体实例和开展案例分析。

16. 爱知目标十年期即将结束，“2020年后框架”尚在谈判，相关计划有待第15次缔约方大会批准，因此目前正在开展多项国际活动，在多个部门推动“其他有效的地区保护措施”的界定、落实工作并提出指导意见。许多国家已开始思考未来在自己的海洋管辖区内开展地区保护。有些国家已经取得巨大进展，而有些则仍处于概念阶段，正在就如何进一步推进寻求指导意见。

17. 联合国粮农组织可帮助各成员国提高自身的报告能力，汇报渔业部门如何为实现当前和未来的地区生物多样性保护目标做出贡献。为协助各成员国和区域渔业机构评估和确认渔业部门的“其他有效的地区保护措施”，联合国粮农组织计划开展以下六类主要活动：

- a) 在亚太、非洲、拉丁美洲及加勒比区域主办和参加交流学习活动。这些活动的目标是：1) 将利益相关方、专家、政府汇集到一起，指导各国认定、确立、监测、评价和报告有助于海洋生物多样性保护的地区

¹² 讲习班材料和报告参见：www.iucn.org/news/mediterranean/202006/tapping-oecms-potential-advance-aichi-target-11-southern-and-eastern-mediterranean-countries.

管理工具（ABMTs）；2）向各国学习在海洋环境里利用地区管理工具的相关经验，这将为下文的第 iii 项活动提供支持。预期参加此类讲习班的为渔业相关机构和区域渔业机构的人员。《生物多样性公约》秘书处已表示要和联合国粮农组织一道规划和推动此类活动。

b) 通过咨询活动和宣传材料，在全球和区域层面广泛宣传空间管理工具的使用及其给渔业和生物多样性领域带来的益处。

c) 就“其他有效的地区保护措施”在渔业部门的确立和管理征求建议并制定指导意见，作为现有非本部门指导意见的补充。活动 a) 将为此类指导意见的制定提供信息，推动全球和区域性指导意见的制定。

d) 在区域/国家层面为各国提供援助，就应用各种地区管理工具推动生物多样性保护交流经验，借此扩大“其他有效的地区保护措施”的应用范围。

e) 支持各成员国在本国水域应用地区管理工具相关指导意见，帮助各国实现全球地区管理目标，同时加强粮食安全和营养。

f) 协助联合国粮农组织各成员国制定可用于监测海洋保护区和其他地区管理工具（包括“其他有效的地区保护措施”）应用情况的社会、经济、环境指标，促使其有效推动渔业和生物多样性保护、粮食安全以及实现可持续发展目标。