



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/WG8J/7/6
22 July 2011

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约第 8(j)条和相关条款问题不限
成员名额闭会期间特设工作组
第七次会议
2011 年 10 月 31 日至 11 月 4 日，蒙特利尔

关于专题领域和其他跨领域问题的深入对话

生态系统管理、生态系统服务和保护区

执行秘书的说明

导言

1. 为致力于将第 8(j)条和相关条款作为一个贯穿各领域的问题纳入《公约》的各项专题工作方案中，缔约方大会在第 X/43 号决定第 12 段中决定，自第 8(j)条和相关条款工作组第七次会议开始，将一项新的议程项目列入工作组今后会议，该议程项目的题目是：“关于各专题领域和其他贯穿各领域的问题的深入对话”。此外，缔约方大会还决定工作组第七次会议深入对话的主题是：*生态系统管理、生态系统服务和保护区*。
2. 秘书处 在 2011 年 3 月 29 日的第 2011-065 号通知（编号：SCBD/SEL/OJ/JS/DM/74443）中，请缔约方和利益攸关方于工作组第七次会议之前提出对该问题的观点。从澳大利亚和中国以及森林人民方案收到的观点见 UNEP/CBD/WG8J/7/INF/4 号文件。
3. 秘书处编写了这份背景文件以促进和指导对话。第一节概述了收到的呈文；第二节概述了与保护区有关的土著和地方社区相关问题；第三节为生态系统管理、生态系统服务和保护区概述；第四节提出了可供对话期间讨论的议题；第五节包含一份可能的建议草案，供工作组审议，以确定下次会议深入对话的主题。
4. 开展深入对话时，最好先由专家小组发言，随后同与会者进行互动对话，对话由某缔约方代表主持。深入对话的预期成果可能包括关于相关工作方案的可能建议和/或意见，重点是将第 8(j)条和第 10(c)条纳入其中。

一、 收到呈文的概述

5. 澳大利亚的呈文提请注意生态系统的传统利用和管理情况，重点是澳大利亚北方地区土著人民的火灾管理。澳大利亚北方土著人民火灾管理项目受到澳大利亚北方土著土地和海洋管理联盟的支持，由土著土地管理团体负责执行，重点是在澳大利亚北方采用传统的镶嵌式火灾管理做法。该项目是整个“关爱国家”方案的一部分，将有助于预防重大野火，这类火灾通常在一个火灾季节就能将某些热带稀树草原区的 40% 烧毁，严重破坏生物多样性。政府呈文指出，采取更好的火灾管理做法将可减少温室气体排放量，还能提供进入碳市场的机会，并为传统社区创造经济惠益，方法是通过开展防火与土地管理活动实现传统生态知识的代代相传。

6. 土著保护区方案在支持土著社区为国家保护目标做出贡献方面十分成功，方法是通过建立和承认土著及地方社区保留地；已有轶事证据表明这项工作给参与个人及社区带来了广泛惠益。

7. 土著及地方社区保留地为国家保护区体系做出了贡献。目前，在澳大利亚各州和地区（澳大利亚首都特区除外）土著人民所有的土地中，土著及地方社区保留地的面积已超过 2,390 万公顷。这超过了整个澳大利亚国家保护区体系的 25%，几乎占到土著人民所有土地的 20%。土著保护区方案之所以能够取得成功是因为它以土著社区对其所有土地的知识、热情和承诺为基础，并珍视这些财富。可取的做法是建立起参与人员的自豪感和自尊感，为传统社区创造经济惠益，加强这些社区的社会凝聚力和通过将传统的生态及文化知识代代相传对儿童进行持续教育。此外，土著及地方社区保留地还通过保护这些偏远地区的独特自然及文化价值观为澳大利亚人民提供重要的生态系统服务。

8. 中国政府在其呈文中要求深入对话处理一系列旨在更好地理解地方社区在保护努力中的作用的的问题。中国提出的三个问题是：

(a) 一个国家如何在促进发展和减少贫穷的同时提高地方社区的收入水平和改善其生计？

(b) 如何组织和开展培训、教育和宣传活动，以促进地方社区参与保护区管理；

(c) 如何在管理生态系统和自然保护区时尊重与生物多样性养护有关的传统文化、习俗和地方习惯规则/做法，并将这些因素作为提高自然保护区管理能力的重要推动力。

9. 有鉴于这些呈文，谨建议专家小组和深入对话参与者进一步考虑澳大利亚呈文中提出的让土著社区参与养护工作的优势，包括通过建立土著及地方社区保留地，以及反应中国政府提出的问题。

二、 与土著和地方社区及保护区有关的问题

10. 土著和地方社区对建立保护区的主要担忧是它们可能会对其生计造成不利影响。有时，因为要建立保护区，他们被迫离开世代生存的土地和水域；或者出现忽视传统土地和水域的惯常用法或传统边界的情况。一旦出现这种情况，土著和地方社区就会感到他们为家人提供日常必需品的活动受到干扰，有时甚至面临刑事定罪。

11. 近期，在承认土著及地方社区保留地方面实现了进展。此外，环境保护主义者和政府也日益认识到地方传统环境知识在生态系统管理方面的作用，以及由地方管理保护区的成本效益性和可取性。政府开始越来越积极地让土著和地方社区参与保护区的建立，相关社区也开始通过各种地方旅游业举措和其他地方经济举措，如销售手工艺制品（包括非林木森林产品）寻找发展可持续经济的机会。赤道倡议——联合国开发计划署（开发计划署）正式记录了许多土著和地方社区提高生物和文化多样性的倡议范例。设立了一个网页记录和介绍赤道奖得主的杰出工作——代表社区自然资源管理、生物多样性养护与可持续利用、可持续生计和气候变化适应方面最佳做法的倡议见：http://www.equatorinitiative.org/index.php?option=com_content&view=article&id=653&Itemid=725。

12. 来自赤道倡议、获奖者的案例研究和经验教训表明，土著和地方社区对以下事项十分感兴趣：养护及可持续利用；承认其所有的保护区；以及管理和共同管理保护区（包括通过就业形式）的机会；以及最重要的，遵循惯常用法，以及能够继续在其世代生存或使用的土地和水域上运用他们的传统知识、创新和做法，并继续将其传给后代。澳大利亚还在其呈文中宣传了其中很多经验教训。

还有哪些地区养护措施？

13. 无论是出于经济还是文化、精神和审美方面的原因，土著和地方社区历来在保护各种自然环境和物种中发挥着重要作用。今天，世界各地有数以千计的土著及地方社区保留地，包括森林、湿地和陆上景观、乡间湖泊、集水区、河流与沿海地带以及海洋地区。

14. 令人庆幸的是，有越来越多的人开始认可土著及地方社区保留地，承认它们在保护生物多样性方面的作用。保护区工作方案承认这些保留地应获得支助，并可酌情纳入国家和国际体系。一些政府纷纷效仿。有些甚至已经将其纳入正式的保护区体系。

什么是土著及地方社区保留地？

15. 土著及地方社区保留地指具有重大生物多样性价值、生态服务和文化价值，由定居和流动的土著人民和地方社区通过习惯法或其他有效方法实施自愿保护的天然和/或改造后的生态系统。土著及地方社区保留地包括的生态系统面临由小至大的人类影响，以及继续、重振或改造传统做法，或者社区在面临新威胁或机会时采取新举措的情况。其中包括一些未受破坏的区域，如面积大小不一的陆地和水上景观。

土著及地方社区保留地的覆盖面如何？

16. 全球共有 4-8 亿公顷的森林归各地方社区所有，或由其管理。在 18 个森林覆盖率最大的发展中国家中，超过 22% 的森林为社区所有，或专供他们使用。在其中一些国家（如墨西哥和巴布亚新几内亚），社区所有的森林占森林总面积的 80%。¹在其他生态系统中，社区管理着更多的土地和资源。土著及地方社区保留地联合会指出，全世界约 12% 的陆地面积归土著及地方社区保留地所有。这只是猜测的估计数，但一些区域（澳大利

¹ Molnar, A., Scherr, S. 和 Khare, A., 2004年。《谁在保护世界上的森林：社区主导的保护森林和尊重权利战略》。森林趋势和生态农业伙伴，华盛顿特区；White, A., Khare, A. 和 Molnar, A., 2004年。《谁拥有，谁治理和为什么这很重要》。森林趋势，华盛顿。

亚、亚洲、非洲和拉丁美洲国家)的实际数据为测定世界各区域不同生态系统中土著及地方社区保留地所有土地的总面积提供了证据。

17. 土著及地方社区保留地有何重大价值?

(a) 它们有助于保护重要的生态系统和濒危物种,维持关键的生态系统功能(如水安全),以及为动物与基因活动提供走廊与联系,包括通过两个或两个以上正式的保护区;

(b) 它们是数百万人文化和经济生计的基础,是获得资源(能源、食物、水、饲料)和收入的保障;

(c) 它们有助于创造农业生物多样性与野生生物之间关联的协同作用,促进陆地/水上景观一级的更大融合;

(d) 它们为对正式保护区实施参与性管理提供至关重要的经验教训,并有助于解决保护区与当地人民之间的冲突;

(e) 它们以“因地制宜”的规则和机构为基础,(生物文化多样性),拥有丰富的适应性管理经验,可以做出灵活的、符合文化规范的应对措施;

(f) 它们以精细的集体生态知识和能力为基础,包括可持续利用野生资源和维护农业生物多样性——这经受住了时间的考验;和

(g) 它们通常旨在维护至关重要的生计资源,以备不时之需,如战争、重大气候时间和其他自然灾害期间。

三、 秘书处编写的生态系统管理、生态系统服务和保护区概述

生态系统

18. 生态系统是一个植物、动物和微生物群落动态发展的复合体,其非生物环境也是其中的一个功能单元。人也是生态系统一个不可或缺的组成部分。生态系统的规模差异巨大;空心树中暂时形成的池塘和海洋流域都属生态系统。

生态系统服务

19. 生态系统服务系指人从生态系统中获得的惠益。《千年生态系统评估》分析了 24 项生态系统服务,发现其中 15 项出现退化,或利用方法不可持续。服务减少对全世界弱势群体造成的影响最大,它阻碍了世界范围和发展中国家的可持续发展,为实现减少贫穷与饥饿这项联合国千年发展目标造成了巨大障碍。

20. 《千年生态系统评估》将生态系统服务分为以下四类:

(a) 供给服务,如提供食品和水;

(b) 调节服务——有助于稳定生态系统进程,如气候和水源的存储与净化;

(c) 支助服务,包括土壤形成和营养物循环;和

(d) 文化服务,如娱乐、精神、宗教和其他非物质利益。

21. 在过去 50 年间，其中的许多服务都已退化，如水源供给、废物处理、渔业、自然灾害防护、空气质量调控以及区域和地方气候调控、防止侵蚀、精神满足和审美享受。
22. 渔业的现状极其危急。它们被剥削程度已远远超过可持续水平，但需求仍在继续增加。至少四分之一的商品化鱼类种群遭到过度捕捞。
23. 淡水供应面临更严峻的挑战。全球 5-25%的淡水使用超过了长期可用的供应量，现在的需求只能依靠人工调水或过度开采地下水得到满足。采集的约 15-35%的灌溉用水超过供给率。

生态系统方法

24. 《生物多样性公约》支持将生态系统方法作为执行本公约的主要行动框架。生态系统方法是一种以平等方式促进养护和可持续利用的土地、水和生物资源的综合管理战略。
25. 它承认人是许多生态系统的必要组成部分。本公约明确规定生态系统方法需要采用适应性管理应对复杂多变的生态系统和提高对其功能的全面认识或理解，即便尚未从科学角度确定因果关系，也需采取这些措施。

生态系统管理

26. 生态系统管理计划从单个（即分部门）方法转向环境管理，并在森林、土地、淡水和沿海生态系统影响整个生态系统服务供应的地方采取囊括所有这些生态系统的方法。
27. 按照不同部门（如林业、农业）或生物群落区（与地理或气候有关的天然社区）实施环境管理的传统方法存在诸多劣势。比如，它们将生态系统问题与发展问题相分离，忽视生态系统服务与人类需求之间的相互依存关系，也不承认生态系统服务减少对各社会群体的不同影响。
28. 通过更全面地认识生态系统服务与人类之间的联系，生态系统管理借助生态系统方法弥补这些不足，及重视维护生态系统的功能与复原力，并可确保公平获得这些服务。这种方法还请所有相关利益攸关方参与集体决策、优先事项的确定以及冲突解决。
29. 任何生态系统管理方案都应遵循以下概念，其中包括五个彼此相连的要素：
 - (a) 人类福祉，
 - (b) 改革的间接推动因素，
 - (c) 改革的直接推动因素，
 - (d) 生态系统功能，以及
 - (e) 生态系统服务

保护区

30. 国际自然保护联盟（自然保护联盟）2008 年²对保护区的定义是——“一片明确界定的地理空间，通过法律或其他有效手段承认、致力于和努力实现自然及相关生态系统服务和文化价值观的长期保护”。建立全面、具有生态代表性、有效管理和资金有保障的保护区网络是一项至关重要的战略，不仅有助于保护生物多样性，还可保障生态系统产品和服务，促进气候变化适应与缓解，以及帮助各国实现千年发展目标。

生物多样性公约保护区工作方案

31. 认识到保护区的这些关键作用，《生物多样性公约》缔约方于 2004 年 2 月达成一系列全面的专门行动，即保护区工作方案。该方案强调公平分担成本和分享收益，承认各种管理类型，还突出生态代表性、管理效用和多重惠益，它是有效执行保护区方案的最全面的全球行动计划，并被视为未来几十年保护区的决定性框架或蓝图。《生物多样性公约》缔约方称赞该工作方案是《公约》所有方案中执行次数最多的方案，是一项成功的举措。

32. 保护区工作方案共有四个方案要点，其中第 2 项涉及治理、参与、公平和惠益分享。方案重申，为实现其最终目标——建立全面、具有生态代表性和有效的保护区体系——需要严肃、系统地关注社会经济和体制问题，且不应局限于生物因素和标准。这项方案要点包括通过增加保护区对土著和地方社区的利益促进公平和惠益分享，以及加强土著和地方社区及相关利益攸关方的参与。考虑到治理、参与、公平和惠益分享对于保护区的重要性，工作方案四个要点中的一个专门关注这些赋能活动。

33. 人与保护区之间的关系是一项最具挑战的问题，它涵盖了公众利益与个人权利及需求之间权衡交易的固有问题。保护区工作方案方案要点 2 制定了一些避免这种冲突和支持公平分担成本效益的标准，方法是通过强调不同的保护区类型、参与式决策和管理进程——融入并满足广泛利益攸关方的利益，特别是土著和地方社区。

34. 生物多样性公约缔约方大会第七届至第十届会议的后续决定创造了有效执行保护区工作方案（包括方案要点 2）的有益氛围。一些相关决定包括：

第 IX/18 号决定

- 邀请各缔约方“着力执行保护区工作方案方案要点 2；”（第 4 (c)段）
- 第 5(b)段鼓励缔约方建立“主要由[……]土著和地方社区[……]组成的多部门咨询委员会，通过提供咨询，支持在国家和国家以下各级执行保护区工作方案”；
- 邀请各缔约方“改善保护区管理类型，并酌情使其多元化得到加强，以促进制订或使其遵守适当国家立法，包括承认并酌情考虑土著组织、地方组织和其他社区组织”（第 6 (a)段）；“通过国家立法的确认或其他有效手段，酌情确认国家保护区系统内共同管理的保护区、私有保护区和土著及地方社区保留地的贡献”（第 6 (b)段）。

² Dudley, N. (编辑), 2008 年。《保护区管理类别实施指南》。Gland, 瑞士。自然保护联盟。x + 86 页。

第 X/31 号决定

- 第 7 (a)段请执行秘书“继续举办区域和次区域能力建设讲习班，重点关注要点 2（治理、参与、公平和惠益分享）……”；
- 第 30 (a)段“鼓励各缔约方在国家一级加强保护区工作方案与《生物多样性公约》内其他相关进程的协调，这些进程包括：森林生物多样性和海洋以及沿海生物多样性工作方案、获取和惠益分享以及第 8(j)条和《公约》有关规定的工作和与《关于生物多样性可持续利用的亚的斯亚贝巴原则和准则》³和《对拟议在圣地和土著和地方社区历来居住或使用的土地和水域上进行的、或可能对这些土地和水域产生影响的开发活动进行文化、环境和社会影响评估的阿格维古自愿性准则》相关的进程，以期交流关于执行这些方案的信息以及为增强执行力度可能采取联合行动提出建议；”
- 第 30(b)段“推动将涉及《公约》的第三项目标的获取和惠益分享规定纳入保护区的管理工作，并支持关于保护区对减贫和土著和地方社区生计方面的作用的倡议；”
- 第 31 段邀请各缔约方(a)“根据国家法律和适用国际义务，建立公平的费用分摊和惠益分享以及土著和地方社区充分切实参与的明确信息交换机制和程序；”(b)“认识到土著和地方社区保留地以及其他利益攸关方的保留地在保护生物多样性、协作管理和治理方式多样化方面的作用”。
- 第 32 (c)段“建立有效的程序，以便土著和地方社区进行有效的参与，其中充分尊重它们的权利和承认它们的责任，以便根据国家法律和适用国际义务管理保护区；(d)进一步制定和落实各项措施，以便公平分担和分享设立和管理保护区的成本和惠益，并根据国家法律和适用的国际义务使保护区成为地方和全球可持续发展的重要组成部分；(e)在编制关于保护区工作方案国家报告的协商时，在国家审查保护区体系的实效时，将土著和地方社区纳入多边利益攸关方的咨询委员会中”。

《2011-2020 年生物多样性战略计划》目标 11

35. 为有效应对这些问题，缔约方大会在《2011-2020 年生物多样性战略计划》目标 11 中呼吁建立公平管理的保护区和采取其他以地区为基础的保护措施。

什么是公平管理？

36. 公平即指公正分享和分担设立保护区的成本和惠益——谁受益？谁承担费用？设立和管理保护区的成本包括直接和间接成本，如购买土地、迁移和重新安置社区、人与野生生物之间的冲突、缺少获取自然资源的途径、机会成本和丧失的潜在税收。保护区惠益包括地方、国家和全球各级的物质和非物质惠益、产品、价值观和服务。公平分配指按照公平、公正、社会平等和道德考虑的原则，将这些惠益分配给各利益攸关方。如不能公平地分担和分享成本与惠益，则保护区就没有实现公平管理。

³

第 VII/12 号决定，附件。

什么是保护区治理？

37. 治理涉及权力、关系、责任与问责制。有些人将其定义为决定权力如何实施、公众关切问题的决定如何做出以及公民或其他利益攸关方如何行使话语权的各结构、进程与传统做法之间的相互作用。就保护区来说，治理的一个基本内涵是谁掌握管理权和职责，谁负有法律、习俗或其他法定权利方面的责任。从这方面来说，治理对于实现保护区目标（管理效用）至关重要，它决定了相关成本和惠益的分担及分享（管理公平性），还是预防或解决社会冲突的关键，影响着能否获得和维系社区、政治和财政支持。

38. 治理是一个强有力的概念，在近期才被应用于保护区。保护区的所有相关人员都应理解这一概念，并能明确它与管理的区别。这二者的区别简单易懂：管理指在某特定地点或情况下采取*哪些*行动，治理指*何人*、*如何*做出这些决定。

39. 理解了何为治理，即能回答一些基本问题。就某一具体保护区来说，这些问题是：

具体保护区的治理	
在一个岌岌可危的保护区中，谁掌权、负责和承担责任？	通过本问题的答案你能获知该保护区的治理类型
权力如何行使？公平性、有效性、透明度以及问责情况如何？	通过本问题的答案你能获知该保护区的治理质量

40. 如果是保护区系统（区域、国家或国家以下一级），则问题应为：

保护区系统的治理	
保护区系统内治理类型的多样化程度如何？	通过本问题的答案你能获知保护区系统在社会背景下的灵活性和响应性如何
在发展和建立该系统时是否遵循了某些明确的原则及标准？	通过本问题的答案（是或否，以及哪些具体原则和标准）你能获知该系统是否获得“良好治理”

41. 治理类型包括：

- (a) 由国家或地方（国家以下一级）政府和指定实体管理的保护区；
- (b) 通过跨界、合作管理或联合管理安排共同治理的保护区；
- (c) 由个人、非政府组织、公司或其他所有者出于非盈利或盈利目的治理的私有保护区；和
- (d) 公共治理涵盖的保留地，包括土著人民保留地和土著人民及地方社区保留地。

42. 自然保护联盟的保护区管理类型与治理方法分类区分了六种管理目标和四种治理类型，如下所示：

自然保护联盟保护区管理类型与治理方法汇总表

自然保护联盟分类（主要管理目标）	自然保护联盟治理类型										
	A. 政府治理			B. 共同治理			C. 私人治理			D. 土著人民和地方社区治理	
	负责的联邦或国家部委或机构	负责的地方部委或机构	政府指定的管理者（如非政府组织）	跨界保护区	集体管理（各种多方影响）	集体管理（多方管理委员会）	个人宣布所有并经营	非营利组织宣布所有并经营	个人为营利目的宣布所有并经营	土著人民宣布所有并经营	地方社区宣布所有并经营
一- 严格的自然或野生环境保护											
二- 生态系统保护和娱乐											
三- 保护天然胜地或景观											
四- 保护栖息地和物种											
五- 保护陆地或海上景观											
六- 保护和可持续资源利用											

四、 可供对话期间讨论的话题

43. 谨建议专家组成员、缔约方代表和其他参与者主要考虑讨论以下议题：

- (a) 传统知识在生态系统管理中的作用以及土著和地方社区实施地方管理的惠益；
- (b) 生态系统服务和保护区，包括土著及地方社区保留地，在提供关键服务中的作用，以及为生态系统服务与减少贫穷买单的问题；
- (c) 保护区、习惯性利用和就业、可持续发展及减少贫穷的机会；
- (d) 生态系统管理中的传统管理做法（包括火灾管理和季节性烧荒），包括减少温室气体排放量和进入碳市场的机会；
- (e) 保护区可能为土著和地方社区创造经济利益；
- (f) 绘制土地使用和习惯性利用地图，及其在保护区和土著及地方社区保留地中的作用；

- (g) 一个国家如何在促进发展和减少贫穷的同时提高地方社区的收入水平和改善生计？
- (h) 如何组织和开展培训、教育和宣传活动，以促进地方社区参加保护区管理？
- (i) 如何在管理生态系统和自然保护区时尊重与保护生物多样性有关的传统文化、习俗和地方习惯性规则/做法，并把这些要素作为提高自然保护区管理能力的重要驱动力？
- (j) 以权利为基础的方法如何强化保护区的设立工作，包括在建立保护区时事先获得土著和地方社区的知情同意；
- (k) 如何鼓励采取多种形式的治理和管理类别，特别是通过确保相关立法和政策预见和通过适当方法进行监管；
- (l) 如何确保名义上存在的治理类型——特别是“共同治理”或合作管理的保护区——确实存在，换言之，在保护区决策过程中确实存在某种程度的协商和权力共担；
- (m) 如何通过宣传、示范和能力建设举措促进创新型保护区治理，包括通过以国家为基础的区域交流和作为专业训练的一部分；
- (n) 如何制定土著及社区保留地和私有保护区方面的财政和政策奖励措施；和
- (o) 如何通过实施透明度、问责制（如通过公众审查委员会）、公众参与（如让土著人民和地方社区及其他利益攸关方参与保护区管理委员会、成立社区咨询小组、建立国家多利益攸关方保护区体系规划机构）和尽可能开展参与式治理评估机制促进改善治理质量。

五、 可供工作组考虑的建议

谨建议第8(j)条和相关条款问题工作组建议缔约方大会在第十一届会议上通过一项措词大致如下的决定：

注意到 第8(j)条和相关条款问题工作组在第七次会议上围绕*生态系统管理、生态系统服务和保护区*的话题开展了一次深入对话；

1. *鼓励* 各缔约方、其他政府、土著人民和地方社区以及相关组织，并*请* 执行秘书在执行《公约》相关专题领域时考虑本决定附件所载的关于对话的意见建议，又*请* 执行秘书报告工作组第八次会议取得的进展。

2. *决定* 将在第8(j)条和相关条款问题工作组第八次会议上举行的第二次深入对话的主题是：[……]
