

• IUCN 自然保护区绿色名录专题 •

自然保护区绿色名录：内容、进展及为中国自然保护区带来的机遇和挑战

张 琰* 刘 静 朱春全

(世界自然保护联盟中国代表处, 北京 100600)

IUCN Green List of Protected Areas: introduction, progress, opportunities and challenges for protected areas in China

Yan Zhang, Jing Liu, Chunquan Zhu

International Union for Conservation of Nature (IUCN) China Office, Beijing 100600

自然保护区(protected area)是几乎所有国家和国际生物多样性保护战略的核心部分, 受到各国政府和生物多样性公约等国际机构的重视。自然保护区的良好管理决定着生物多样性和重要生态系统服务保护目标的实现, 其成果不仅能够惠及每一个人, 还关系到地球上的全部生命。世界上很多国家和地区的自然保护地在管理方面已经达到优秀的水平, 但还有大量自然保护区在保护资源和有效管理方面有待提高。为了通过一个相对简单的激励机制来有效推动自然保护区管理水平的提升, 世界自然保护联盟(International Union for Conservation of Nature, IUCN)提出了一项全新的计划——IUCN自然保护区绿色名录(Green List of Protected Areas, 以下简称绿色名录)。

1 背景和目的

2010年10月,《生物多样性公约》缔约方大会第十次会议在日本召开。会议通过了《生物多样性战略计划》(2011–2020年)并确定了2020年全球生物多样性目标(也称爱知目标, 共20项, https://www.iucn.org/news_homepage/events/cbd/work/copy_of_aidhi_targets_24072013_1641/), 为全球生物多样性保护确定了路线图和时间表。其中第11项目标为: 到2020年, 至少有17%的陆地和内陆水域以及10%的海岸和海洋区域, 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, 通过建立有效而公平管理的、生态上有代表性和连通性好的保护区系统和其他基于区域的有效保护措施而得到保护, 并被纳入更广泛的陆地景观和海洋景观。2012年世界自然保护大会第41号决议进一步阐明, IUCN“应该开发面向物种、生态系统和自然保护区的绿色名录客观标准, 以评估物种和生态系统的状况, 并评估自然保护区的状况和管理有效性”。

绿色名录是IUCN为帮助各国实现《生物多样性公约》爱知目标中第 11 项目标, 落实2012年世界自然保护大会相关决议, 并且促进以自然保护区为基础的生物多样性保护而制定的一个激励机制。期望在开发、试点和完善后, 推出一系列新的全球性自然保护区管理标准, 促进自然保护区更公平和更有效的管理。绿色名录将根据标准开展评估, 并建立定期发布的长效机制。

绿色名录鼓励利益相关方对自然保护区管理采取积极手段, 并对其管理的公平性和有效性进行评估, 进而对创新和卓越的管理予以鼓励, 以促进各利益相关方更积极地参与到管理中, 并提高各国在相关国际进程中的参与度。

2 进展和计划

绿色名录的概念最早出现在2008年。之后, IUCN和世界自然保护区委员会(World Commission

收稿日期: 2015-06-12; 接受日期: 2015-07-05

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: yan.zhang@iucn.org

of Protected Areas, WCPA)开始在澳大利亚、韩国和哥伦比亚就其标准和方法等进行探讨。从2012年开始,绿色名录进入第一个试点阶段,全球共有8个国家参与了试点工作,包括法国、意大利、澳大利亚、南非、肯尼亚、哥伦比亚、韩国和中国。这些参与试点的国家都根据IUCN的相关指南成立了绿色名录评审委员会(Reference Group,以下简称评委会),并且根据《IUCN自然保护地绿色名录全球标准框架》(http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_quality/gpap_greenlist/gpap_greenliststandard/),细化制定了相应的绿色名录本国标准。

在第一个试点阶段,8个试点国家共有40个(包括中国的18个)自然保护地参与了绿色名录的申报评估工作。其中24个(包括中国的6个)表现突出的自然保护地被收录形成全球第一份《IUCN自然保护地绿色名录》,并于2014年11月在澳大利亚举办的IUCN世界公园大会上正式发布(详见附录1)。

从2015年开始,绿色名录进入第二个试点阶段。其标准、运作模式和程序将根据第一阶段的经验进行必要的调整和完善,而相应的评估和申报工作也将随之启动,将在2016年9月于夏威夷举办的IUCN世界自然保护大会上发布第二份绿色名录。

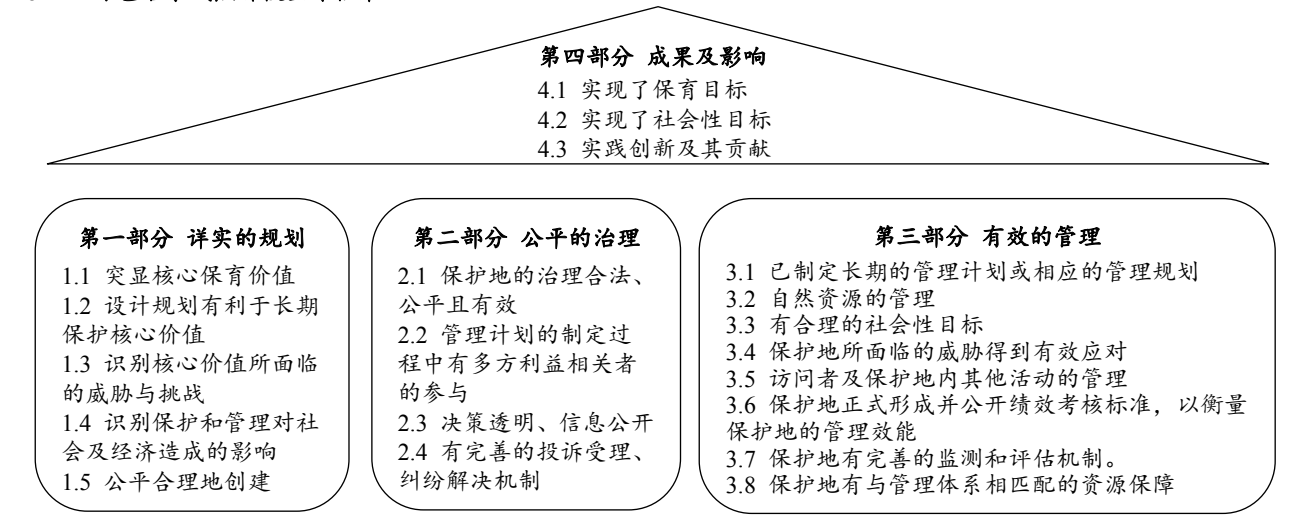
3 标准和运作

绿色名录由IUCN统一管理。从机构的角度看,国际层面上的绿色名录全球委员会(GLPA Com-

mittee)负责绿色名录的战略计划和整体运作,并对绿色名录具有最终决定权。参与绿色名录的国家及地区首先应当成立国家/地区评委会,并根据绿色名录全球标准框架制定相应的国家或地区绿色名录标准。评委会还应当根据IUCN的统一指南制定明确的申请及评审程序,并且开展相应的申报、评审、提名等工作。同时,IUCN还将在区域(或洲际)层面上委任独立的绿色名录区域独立审核员,为评委会的建立、国家/地区标准的制定、相关程序合规以及申报材料外部审核等方面提供支持。

国家/地区的绿色名录评委会及其成员应当具备以下条件:(1)评委会应当确保其中立性,其成员应当以独立身份参与;(2)评委会成员应当具备自然保护、社区参与、认证、社会经济文化等方面的能力并代表相关领域的权威;(3)成员应当包括WCPA委员;(4)评委会在《IUCN国家/地区评委会职责和任务大纲》基础上开展工作;(5)评委会应依据全球标准框架,制定国家/地区标准;(6)评委会应根据国家标准,与外部审核员积极合作,开展相关提名及评估工作,感兴趣的自然保护地可以以自愿参与或评委会委员提名参与的方式参加绿色名录评估申报,根据要求准备相应的申请材料,特别是对应的支持材料;而评委会应当为每一个参与的自然保护地指定一名评委,来指导相关材料的准备。申请材料提交后,将由评委会进行内部评审和区域独立审核员开展外部评审,产生相应的国家/地区提名名单,并最终交由全球委员会进行终审。

Box 1 绿色名录试点阶段全球框架



作为核心和关键组成部分, IUCN和WCPA从2008年开始就不断地探讨制定合适的绿色名录标准。最初的设想是建立全球统一标准, 后来经多方考量, 最终采取在全球层面上制定标准框架, 各国在框架基础上细化本国标准的模式。目前, 绿色名录的标准包括两个尺度上的4个层次, 包括全球统一的“部分”(Pillar)和“准则”(Criteria), 以及各国家/地区可以根据具体情况进一步细化形成的“指标”(Indicator)和“验证方法”(Means of Verification)。

绿色名录全球标准框架制定了全球统一的4大部分和20项准则(图1), 包括了规划、治理模式、管理计划和执行, 以及管理成果和影响等涉及自然保护区管理的4大方面。参与绿色名录的区域/国家应当在该框架基础上制定相应的国家或地区标准(更多详细信息请见 <http://iucn.org/zh/china/ourwork/greenlist/>)。而《IUCN自然保护区绿色名录中国标准第一版》则根据20项全球统一的准则, 进一步细化制定了45个指标, 并说明了每个指标的一个或多个验证方法。

4 对中国自然保护区的机遇和挑战

中国对于绿色名录十分重要, 不仅仅因为中国拥有丰富的生物多样性, 还因为中国的自然保护区体系建设历史悠久, 成果丰硕, 同时中国在全球事务中的地位不断加强, 这也会对绿色名录的发展产生积极深远的影响。绿色名录在中国的前期试点十分成功, IUCN也得到了保护国际(Conservation International)、IUCN中国会员单位、各相关部门和专家的大力支持, 这都为绿色名录在中国下一步的发展打下了坚实的基础。

通过建立衡量管理有效性的标准并建立相应的激励机制, 绿色名录期望能够为中国自然保护区的主管部门和各相关方带来如下直接和间接的益处和机遇:

(1)为自然保护区及其管理机构优异管理水平提供国际认可, 并且激励管理者保持并达到更高的管理水平。

(2)为入选自然保护区带来更多的关注, 从而为获得更多政策和资金支持创造机会。

(3)鼓励自然保护区建立多方参与和利益分享等机制, 从而改善与当地社区的关系并得到更多利益相关方的支持。

(4)取得旅游业和游客的认可, 提供更高质量的游客体验。

但与此同时, 绿色名录作为一个国际标准及机制, 在技术和规则上都对中国自然保护区提出了一系列的挑战:

(1)绿色名录的全球标准框架借鉴了很多国际上有关自然保护区的标准和做法, 并将其作为准则, 而大部分的中国自然保护区的管理中并没有参考这些标准和做法, 如根据IUCN的《自然保护区管理分类》明确自然保护区类型, 或者在规划和管理过程中保证公平和透明, 并积极邀请如社区等利益相关方参与等。

(2)绿色名录的标准强调自然保护区管理的过程和结果, 并要求提供相当的客观材料或证据加以证明, 而很多的中国自然保护区缺乏这些材料积累, 特别是针对如自然保护区管理计划、年度工作计划和资金规划、年度报告等硬性指标, 难以提供相应的支持材料。同时, 很多中国的自然保护区在利益相关方公平治理、保证管理过程的透明度、发挥社会效益等方面, 也还存在一定的不足。

(3)绿色名录采取国际通行的证据优先的机制, 申报材料的文字、图片和视频等仅作为参考, 而很多的中国自然保护区恰恰是将大量的时间花在了文字等内容上, 而忽视了相应的支撑材料和证据等, 这也为评估和提名带来了不利的影响。

(责编: 薛达元 责任编辑: 时意专)

附录 Supplementary Material

附录1 第一份IUCN自然保护区绿色名录

Appendix 1 The first checklist of the IUCN Green List of Protected Areas

<http://www.biodiversity-science.net/fileup/PDF/w2015-166-1.pdf>

附录1 第一份IUCN自然保护地绿色名录

Appendix 1 The first checklist of the IUCN Green List of Protected Areas

亚太地区 Asia Pacific

韩国 Korea	智异山国立公园 Jirisan National Park
韩国 Korea	五台山国立公园 Odaesan National Park
韩国 Korea	雪岳山国立公园 Seoraksan National Park
澳大利亚 Australia	穆塔古岛自然保护区 Montague Island Nature Reserve
澳大利亚 Australia	阿拉瓜国家公园和拜伦角国家保护区 Arakwal National Park and Cape Byron State Conservation Area
中国 China	龙湾群国家森林公园 Longwanqun National Forest Park
中国 China	唐家河国家级自然保护区 Sichuan Tangjiahe National Nature Reserve
中国 China	东洞庭湖国家级自然保护区 East Dongting Lake National Nature Reserve
中国 China	黄山国家级风景名胜区 Mount Huangshan National Scenic Area
中国 China	五大连池国家级风景名胜区 Wudalianchi National Scenic Area
中国 China	长青国家级自然保护区 Changqing National Nature Reserve

欧洲 Europe

意大利 Italy	大帕拉迪索国家公园 Gran Paradiso National Park
西班牙 Spain	多尼亚纳国家公园 Doñana Natural Space (暂定, 有待一步评估) (Provisional- under further evaluation)
西班牙 Spain	萨拉内瓦达国家公园 Espacio Natural de Sierra Nevada
法国 France	伊丽丝国家海洋公园 Natural Marine Park of Iroise
法国 France	比利牛斯国家公园 Pyrénées National Park
法国 France	塞尔贝尔-巴纽尔斯海洋自然保护区 Marine Natural Reserve of Cerdère-Banyuls
法国 France	“Marais d’Episy”敏感自然区 Sensitive Natural Area "Marais d’Episy"
法国 France	瓜德罗普岛国家公园 Guadeloupe National Park (Overseas territory)

非洲 Africa

肯尼亚 Kenya	莱瓦野生动物保护区 Lewa Wildlife Conservancy
肯尼亚 Kenya	奥尔佩杰塔保护区 Ol Pejeta Conservancy

南美洲 South America

哥伦比亚 Colombia	加勒拉斯桑图阿里奥野生动物保护区 Galeras Santuario de Flora y Fauna Galeras
哥伦比亚 Colombia	格尔格纳国家公园 Parque Nacional Natural Gorgona
哥伦比亚 Colombia	塔塔姆国家自然公园 Parque Nacional Natural Tatamá
