

欧盟 海洋保护区 理论 与实践

GREENPEACE
绿色和平



项目协调员

陈书凌 周薇 李小溪 唐铭徽 庄媛

欧盟海洋保护区信息整理

Biljana Aljinovic

致 谢

特别感谢曹玲、黄浩、卢晓强、唐议、薛桂芳、姚锦仙、张朝晖和郑苗壮等审阅专家(排名不分先后,按照姓氏拼音排序)的专业见解和悉心指导,专家们的细致反馈为报告的完善提供了宝贵的参考,鉴于研究时间和报告篇幅的有限性,未能完全采纳所有建议,我们期待在未来的工作中进一步吸收和完善。感谢陈一璇、黄蕴仪、王香奕、Veronica Frank在报告全程中提供的协助与贡献。本报告的研究和完成过程还得益于许多人士的宝贵支持,虽然无法在此一一列举他们的名字,但我们对他们的帮助表示由衷的感激。

设 计

贾森迪

著作权及声明

除标明引用的内容以外,本简报内所有内容(包括文字、数据、图表)的著作权及其他知识产权归绿色和平所有。如需引用本简报中的数据及图表,请注明出处。标明由绿色和平拍摄的照片必须取得绿色和平授权后方可使用。

本简报为基于有限时间内公开可得信息研究产出的成果。如本简报中相关环境信息存在与真实信息不符的情况,欢迎与我们联系:greenpeace.cn@greenpeace.org。由于信息获取渠道的局限性,绿色和平和厦门大学南海研究院不对简报中所含信息的及时性、准确性和完整性作任何担保。

本简报提供的信息基于客观数据和事实,不代表机构观点。本简报仅用于政策参考、信息共享和环保公益目的,不作为公众及任何第三方的投资或决策的参考。

序言一

当前，海洋生物多样性面临多重威胁，如过度捕捞、海水污染和气候变化，这些威胁往往跨国界，单一国家无法独自有效应对。同时，海洋生态系统流动和连通的特质，为各国携手应对环境挑战提出要求。值得庆幸的是，近年来，国际海洋治理进程中，生物多样性保护的重要性逐渐显现。

自《昆蒙框架》发布以来，国际社会开始更加重视海洋生态系统的健康与可持续发展。2023年《BBNJ协定》的达成，标志着全球对海洋生物多样性保护的共识日益加强，这不仅反映了国际社会面对生态危机的紧迫感，也体现了各国在应对共同挑战中的团结与合作。

国际合作正在不断深化——各国通过多边机制、区域合作和双边协议等方式，共同保护海洋生态系统。中国和欧盟是海洋生物多样性保护的合作伙伴，也是国际海洋治理中的重要力量。双方共同推动全球海洋生物多样性保护讨论和《BBNJ协定》通过。

欧盟内部在海洋保护领域建立了政策法律框架，如《海洋战略框架指令》和《自然指令》，这些政策及法律强调了风险防范原则和建立保护区的重要性，推动了海洋资源的可持续管理。此外，欧盟及其成员国积极参与全球海洋生物多样性治理，已承诺在2025年6月第三次联合国海洋大会之前交存《BBNJ协定》批准书。欧盟在实施海洋生物多样性保护过程中积累的经验，为我国提供了重要参考。

作为世界第二大经济体，中国通过“一带一路”倡议，推动沿海国家的海洋经济合作，促进海洋治理的区域协同发展。在建设海洋强国的过程中，中国积极参与多边机制和国际合作，支持建立公平合理的海洋秩序，推动共同应对海洋污染、气候变化和生物多样性丧失等全球性挑战。

我国在海洋保护方面的工作也在逐渐深入，其中包括加强政策法规建设、推动科技创新和公众参与等。近年来，中国通过整合优化海洋保护地和划定海洋生态红线等措施，积极构建海洋生态保护体系，这些努力都体现出中国在加强海洋保护方面的决心。

尽管中国在海洋保护方面取得了一定成就，但仍面临诸多挑战：海洋生态系统的复杂性和区域差异要求保护工作更加精细化。同时，经济发展与环境保护之间的矛盾依然突出。中国在推进海洋经济发展的同时，必须兼顾生态环境的保护需求。

2018年7月，中国和欧盟签署了《关于为促进海洋治理、渔业可持续发展和海洋经济繁荣在海洋领域建立蓝色伙伴关系的宣言》（以下简称“中欧《蓝色伙伴关系宣言》”）。中欧《蓝色伙伴关系宣言》在提升中欧海洋合作的制度化水平的同时，为双方的海洋合作开辟了新的机遇。

通过共享信息和经验交流，中欧双方携手共同应对海洋环境面临的挑战。中欧可互相交流和借鉴海洋生物多样性立法和政策制定方面的经验。在科研、监测和技术等领域，中欧双方可以加强合作，共同提升海洋治理能力，实现双赢。

在国际海洋治理的框架下，中欧双方可以共同推动双多边海洋合作机制的建立，以应对海洋污染、气候变化等全球性挑战。此外，双方还可以在海洋生物多样性监测、海洋资源可持续利用和海洋科技创新等方面开展深入合作。

展望未来，全球海洋治理需要各国各界利益攸关方的共同参与。中欧蓝色伙伴关系的深化，将为双方在海洋保护领域的合作创造更多机会和可能性，共同为全球海洋生态的可持续发展贡献力量。

在此背景下，《欧盟海洋保护区理论与实践》报告的发布恰逢其时。该报告系统梳理了欧盟有关海洋生物多样性的法规和政策，客观地呈现出欧盟在海洋治理进程中的成就及不足。该报告逻辑清晰、结构合理、时效性强，为各界人士了解欧盟海洋保护工作提供了实用的工具。期望研究团队可以继续在海生物多样保护领域探索解决方案，为国际交流合作搭建桥梁，助力中国在海洋保护和国际海洋治理领域取得更多成就。

武汉大学环境法研究所所长 秦天宝



序言二

社会各界正在明显提升对海洋保护议题的关注，正在期待开展更多的海洋保护行动。这种变化来源于公众自己的切身体验和直观感受。在半个世纪内（1970-2020年），大家亲眼看到了海鲜市场上品种日益减少个体越来越小的海产品，看到了海边曾经繁茂的海草海藻消失不见，看到了曾经清澈蓝色的海水变浑变黑，看到了从海面上不断涌来的绿色浒苔和白色垃圾，看到了曾经鸟飞鱼跳蟹横行的滩涂变成一幢幢高楼大厦……

这些过去发生在身边的显著变化让我们感到手足无措，更令人担忧和恐惧的是造成这些后果的威胁并未消失。因此，越来越多的人开始反思和行动，开始关注并投身于海洋的保护。大家期盼可以在不远的未来能够重回记忆中的那片鱼翔浅底贝藻繁盛的蓝色丰饶海洋，期盼未来孩子们仍然可以享受到这片蓝色所带来的希望。

在众多的海洋保护措施中，海洋保护区是最直接最有效的手段，且通常经过法律认可具有强制性排除部分人类活动威胁的能力。在经过多年实践以后，尽管各国由于不同的文化背景、政治体制、行政管理和科学认知等原因，对海洋保护区的理解和定义并不完全一致，但并没有妨碍各国广泛地使用这一工具来保护海洋生态环境、海洋资源、自然景观遗迹和海洋生物多样性等。

环保组织和学术团体等更是积极呼吁推广海洋保护区，甚至在2003年的第五届世界国家公园大会上就呼吁到2012年将20-30%的世界海洋区域纳入海洋保护区管理。政府间国际机构也积极通过《生物多样性公约》《联合国海洋法公约》等多边条约推动各国的海洋保护区建设，并于2010年明确了2020年以前至少保护10%海域的国际目标。这些不懈努力促进了全球海洋保护区的数量从1970年的118处¹快速增加到2024年超过18,000处，海洋保护区成为国际上海洋保护的核心工具和重要措施。

在海洋保护区的成效被广泛认可后，人们就期望通过设立更多的海洋保护区，来实现诸如提升海洋保护强度、减少人类干扰、减少海洋污染、养护渔业资源、提供栖息地/庇护所、保护濒危物种和生物多样性、维持生态系统平衡、维持生态产品和服务、减缓气候变化等预期目标。

“到2030年保护30%的海洋”的呼声近年来备受关注，且已被写入《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》中²，这体现了对原有2020年保护目标的传承和继续，并为未来2030年的全球海洋保护设定方向和标尺。这一目标更是基于风险预防和谨慎原则的雄心愿景和激励，以应对和解决在气候变化和人类活动双重压力下海洋和人类社会自身的可持续发展问题。

中国与世界上大多数国家一样，面临着相似的海洋挑战和保护需求。尽管中国的海洋保护区起步工作较晚，但还是在1990-2020的30年间抢救性保护了约4.1%的管辖海域，为沿海地区的生态文明建设和可持续发展保留了生态基础。但相对欧洲和美国等发达国家和地区而言，中国海洋保护区的管理尚处于初级阶段，在与海洋保护区相关的人才培养、理论体系、方法论研究、管理技术应用、公众认知程度、管理体制创新、能力建设和制度保障等方面存在欠缺，海洋保护区从业人员管理能力不足，距离高效运营精细管理的目标要求还有很长一段路。基于此，绿色和平精心组织编写了本报告，以期为中国海洋保护区体系建设和管理提供欧盟的经验实践和借鉴。

本报告收集了大量的第一手资料并进行了精心梳理，对欧盟海洋保护区进行了系统性论述，是一本通俗易懂的好读物。报告立体完整地呈现了欧盟在海洋保护区方面的相关政策、立法和实践的概况，归纳了欧盟的经验与挑战，所涉及的深度和广度已经超越了一般的综述和科普。它既可以为普通公众解答许多疑惑，也可以为专业人员深刻认识和理解欧盟的海洋保护区体系核心与重要制度安排。读这样的报告其实就是以鸟瞰视角快速了解欧盟海洋保护区的完整构架、问题起源、发展历程、理论基础和方法，解决方案和措施等，可以为我们提供非常好的借鉴和参考。特别是在当前中国正在改革和构建以国家公园为主体的自然保护地体系的背景下，本报告对于中国海洋保护区的体系建设、顶层设计、发展规划和制度设计等，都具有非常高的借鉴价值。

最后也期待通过这本报告，能够让读者对中国和欧盟在海洋保护上有更多的思考和推动，寻求共同的解决方案和努力方向，促进中欧盟在海洋保护目标和能力建设上的深入合作，在海洋命运共同体理念下发挥“蓝色伙伴关系”形成的国际合力，这也是保障全球海洋保护取得预期成效的唯一途径，重回我们心中的那片神圣富饶的蓝色海洋。

自然资源部第一海洋研究所研究员 张朝晖



1 郑苗壮，2020-04-23，中国自然资源报：2020后海洋生物多样性保护怎么做？

2 <https://www.cbd.int/doc/c/e6d3/cd1d/daf663719a03902a9b116c34/cop-15-l-25-en.pdf>

目录

	缩略语清单	1
	执行摘要	4
	主要研究发现	5
01	欧洲海洋保护区简介	8
	1.1 海洋保护区的定义	9
	1.2 欧盟海域海洋保护区	9
02	国际法律文书	14
03	区域公约	17
04	欧盟海洋治理体系	19
	4.1 海洋治理机制	19
	4.2 立法框架	21
	4.2.1 《鸟类指令》和《栖息地指令》	22
	4.2.2 《海洋战略框架指令》	23
	4.2.3 《共同渔业政策》	24
	4.2.4 《海洋空间规划指令》	25
	4.2.5 《自然恢复法》	25
	4.3 欧盟海洋保护区和海洋环境政策回顾和前景展望	26
05	国家指定地点、外延区及海外国家和领土的海洋保护区	29
06	资金机制	31
07	欧盟海洋保护区的多重效益	35
08	欧盟海洋保护区面临的主要挑战	37
09	中国与欧盟在海洋保护区方面的合作进展及展望	42
	参考文献	44

缩略语清单

缩写	全称	中文
ABMT	Area Based Management Tool	划区管理工具
ABNJ	Areas beyond National Jurisdiction	国家管辖范围以外区域
AdrionPAN	Adriatic Protected Areas Network	亚得里亚海保护区网络
BBNJ Agreement	The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction	《联合国海洋法公约》下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定
BD	Birds Directive	《鸟类指令》
BSPA	Baltic Sea Protected Area	波罗的海海洋保护区
CAP	Common Agricultural Policy	《共同农业政策》
CBD	Convention on Biological Diversity	《生物多样性公约》
CCH	Cetacean Critical Habitat	鲸豚关键栖息地
CF	Cohesion Fund	团结基金
CFP	Common Fisheries Policy	《共同渔业政策》
CIS	Common Implementation Strategy	《共同实施战略》
COP	Conference of the Parties	缔约方大会
DG ENV	Directorate General for Environment	欧盟委员会环境总司
DG MARE	Directorate General for Maritime Affairs and Fisheries	欧盟委员会海洋事务和渔业总司
EAFRD	European Agricultural Fund for Rural Development	欧洲乡村发展农业资金
EBSA	Ecologically or Biologically Significant Marine Area	具有重要生态或生物意义的海洋区域
EC	European Commission	欧盟委员会
EcAp	Ecosystem Approach	生态系统方法
EEA	European Environment Agency	欧洲环境局
EEZ	Exclusive Economic Zone	专属经济区
EFH	Essential Fish Habitat	重要鱼类栖息地
EMFAF	European Maritime Fisheries and Aquaculture Fund	欧洲海洋、渔业和水产养殖基金
EMFF	European Maritime and Fisheries Fund	欧洲海事与渔业基金
ERDF	European Regional Development Fund	欧洲地区发展基金
ESF	European Social Fund	欧洲社会基金
EU	European Union	欧洲联盟（简称“欧盟”）
EU BS 2030	EU Biodiversity Strategy 2030	《2030年欧盟生物多样性战略》
FCS	Favourable Conservation Status	有利保护状况
FRA	Fisheries Restricted Area	渔业限制区域

缩写	全称	中文
GES	Good Environmental Status	良好的环境状态
GFCM	General Fisheries Commission for the Mediterranean	地中海渔业总委员会
GI	Green Infrastructure	绿色基建
HAC	High Ambition Coalition	高雄心联盟
HD	Habitats Directive	《栖息地指令》
HELCOM	Convention on the Protection of the Marine Environment in the Baltic Sea Area of 1992	《保护波罗的海地区海洋环境公约》/《赫尔辛基公约》
IBA	Important Bird Area	重要鸟区
ICES	International Council for the Exploration of the Sea	国际海洋勘探理事会
ICZM	Integrated Coastal Zone Management	海岸带综合管理
IMMA	Important Marine Mammal Area	重要海洋哺乳动物区域
IMO	International Maritime Organization	国际海事组织
IUCN	International Union for Conservation of Nature	世界自然保护联盟
KBA	Key Biodiversity Area	生物多样性关键区
LIFE	L' Instrument Financier pour l' Environnement	LIFE环境金融工具
MAP	Mediterranean Action Plan	地中海行动计划
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships	《国际防止船舶造成污染公约》
MCSD	Mediterranean Commission on Sustainable Development	地中海可持续发展委员会
MEA	Multilateral Environmental Agreement	多边环境协定
MedPAN	Mediterranean Protected Areas Network	地中海保护区网络
MFF	Multiannual Financial Framework	多年期财政框架
MPA	Marine Protected Area	海洋保护区
MS	Member States	成员国
MSFD	Marine Strategy Framework Directive	《海洋战略框架指令》
MSP	Maritime Spatial Planning	海洋空间规划
MSSD	Mediterranean Strategy on Sustainable Development	地中海可持续发展战略
MSY	Maximum sustainable yield	最大可持续产量
ND	Nature Directives	《自然指令》
NDS	Nationally Designated Site	国家指定地点
NEAFC	North-East Atlantic Fisheries Commission	东北大西洋渔业委员会
OCTs	Overseas Countries and Territories	海外国家和领土
OECM	Other Effective Area-based Conservation Measure	其他有效的区域保护措施
ORs	Outermost Regions	外延区
OSPAR	Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic	《保护东北大西洋海洋环境公约》
PAF	Prioritised Action Framework	优先行动框架

缩写	全称	中文
PoM	Programmes of Measures	措施方案
pSCI	Proposed Sites of Community Importance	具有社区重要性的拟议地点
PSSA	Particularly Sensitive Sea Area	特别敏感海域
RSC	Regional Sea Convention	区域海洋公约
SAC	Special Areas of Conservation	特别保育区
SCI	Site of Community Importance	具有社区重要性的地点
SDG	Sustainable Development Goal	可持续发展目标
SPA	Specially Protected Area	特殊保护区
SPAMI	Specially Protected Areas of Mediterranean Importance	具有地中海重要性的特殊保护区
STECF	Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries	渔业科学、技术和经济委员会
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union	《欧洲联盟运行条约》
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea	《联合国海洋法公约》
VME	Vulnerable Marine Ecosystem	脆弱海洋生态系统
VTs	Vessel Traffic Service	船舶交通管理系统
WDPA	World Database of Protected Areas	世界保护区数据库
WFD	Water Framework Directive	《水框架指令》

执行摘要

海洋占据地球71%的表面积，它为人类提供氧气、食物等必需品，支撑着沿海居民的生计，与我们的生存和发展息息相关。然而，人类活动导致的海水变暖、酸化、过度捕捞、塑料污染与资源过度开发等问题对海洋生物和生态系统造成了越来越大的压力，削弱了海洋提供关键生态系统服务的能力。海洋的健康正面临前所未有的危机，亟需采取有效措施以保护海洋生物多样性，增强海洋的韧性，恢复海洋生态平衡。

海洋保护区是保护海洋的有效工具。大量科学研究和实践证明，海洋保护区能有效地重建海洋生物多样性，恢复海洋生态系统，维持碳吸收和储存，提供包括渔业资源、防灾减灾等在内的各种生态系统服务，并加强物种、种群和生态系统应对气候变化和其他累积影响的能力。在所有保护级别中，完全或高度保护级别的保护区³具有更好的保护成效，被普遍认为是保护关键物种和栖息地、提升海洋韧性的有效工具。

然而，能否充分发挥这些功效，取决于保护区是否具有良好的生态代表性、连通性、完整性；保护措施是否完备，以及保护措施的落实、执行和积极管理是否有效也影响着保护区的保护效果。

当前全球海洋保护区的数量和质量远远不足以有效地保护海洋生物多样性。截至2024年8月，海洋保护区仅覆盖了全球海洋面积的8.35%⁴，还未能达成《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》所设定的“3030目标”（到2030年有效保护至少30%的全球海洋和陆地）。此外，许多现有的保护区缺乏足够的保护力度，达到完全或高度保护级别的保护区仅占全球海洋面积的2.9%⁵。

尽管任重道远，近年来，全球海洋保护区建设也取得了积极的进展，建设速度有所加快。目前，全球18,000余个海洋保护区不断积累的实践和经验，将为未来保护区的建设工作提供宝贵的参考。

欧盟在多年的海洋保护区建设和管理工作当中积累了丰富的经验和教训。自1979年通过《鸟类指令》并开启保护区网络建设工作以来，欧盟至今已积累了40多年的保护区建设和管理经验。欧盟的海洋保护区覆盖了类型丰富的栖息地和生态系统，既包含人类活动密集的大陆近岸海域，也涉及远离人烟的偏远海域，因此所需应对的挑战非常多元。

鉴于以上背景，本报告研究团队对欧盟海洋保护区的政策及管理实践进行了梳理，力求立体、完整地呈现欧盟在海洋保护区方面的优势与挑战，以期国内相关工作者提供参考，并为中国加强国内海洋保护区建设及参与国际海洋保护区合作提供支持和启发，促进海洋保护区国际经验的分享与交流。我们也期待未来持续深化研究，撰写来自更多国家或区域的海洋保护区理论和实践资料。

人类共同拥有的地球只有一个，海洋亦然。为人类提供资源和生计的海洋亟需保护，应对海洋面临的挑战，仅凭一个或几个国家的努力是远远不够的。守护我们共同的海洋，需要全球各国通力合作、共谋对策、携手行动。

3 完全保护 (Fully Protected) 级别的保护区内不允许进行任何开发或破坏性活动，并将所有影响最小化。高度保护 (High Protected) 级别的保护区内只允许轻度的开发活动，尽量将其他影响降至最低。Oregon State University, IUCN World Commission on Protected Areas, Marine Conservation Institute, National Geographic Society, and UNEP World Conservation Monitoring Centre. (2019) An Introduction to The MPA Guide: <https://www.protectedplanet.net/c/mpa-guide>

4 根据WDPA / Protected Planet 2024年8月15日的网站数据: <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/marine-protected-areas>

5 根据Marine Conservation Institute数据: <https://mpatlas.org/>

主要研究发现

欧盟海洋保护区近况

海洋保护区覆盖欧盟约12%的海域。就与领海基线的距离而言，近岸海域（距离领海基线0-1海里）海洋保护区覆盖率最高，约占近岸海域总面积的48%，领海海域（距离领海基线1-12海里）海洋保护区约占领海海域总面积的27%，离岸海域（距离领海基线12海里以外至200海里）海洋保护区覆盖率较低，约占离岸海域总面积的8%。欧盟四个区域海间，地中海海洋保护区覆盖率最高（约18.7%），其次是波罗的海和黑海，东北大西洋覆盖率最低⁶。

有效管理是欧盟海洋保护区所面临的主要挑战之一。研究指出，有管理计划的海洋保护区仅覆盖欧盟海域面积的1.8%。此外，即使存在管理计划，目前由于保护区报告机制不足，仍无法计算出有效管理下所保护的海域面积及其生物多样性。

欧盟海洋保护区建立的法律基础包括以下三者：根据《鸟类指令》和《栖息地指令》（常被并称为《自然指令》）制定的Natura 2000保护区网络（面积大约覆盖欧盟海域的8.7%，占海洋保护区覆盖面积的43.1%），根据区域海洋公约划定的海洋保护区（占海洋保护区覆盖面积的9%），以及根据国家立法划定的海洋保护区--国家指定地点（面积大约覆盖欧盟海域的4%，占海洋保护区覆盖面积的6%）。这三种类型的保护区之间常发生重叠，重叠的区域占海洋保护区总覆盖面积的41.9%。

欧盟海洋保护区立法概况

在欧盟的立法中，与海洋保护区最相关的是《鸟类指令》、《栖息地指令》和《海洋战略框架指令》。其他与海洋保护区相关的政策还包括《海洋空间规划指令》、《共同渔业政策》、《水框架指令》和近期通过的《自然恢复法》部分内容。

Natura 2000保护区网络是欧盟海洋和陆地保护的基石，也是世界上最大的保护区协作网络，覆盖欧盟27个成员国的陆地和海洋。Natura 2000保护区网络的一个重要立法基础是预防性原则，这是欧盟环境政策的基础，意味着在科学证据存有不确定性的情况下也可以采取保护行动。

《鸟类指令》与《栖息地指令》分别于1979年和1992年通过，核心内容之一是通过建立保护区，以保护欧洲最具价值和受到极大威胁的物种，并维护栖息地的良好状态。

二者要求成员国针对具体物种和栖息地划定Natura 2000保护区，并采取所有必要的养护措施，以维持或修复物种及栖息地。然而《鸟类指令》与《栖息地指令》在海洋环境中的应用范围仍然相当有限，因为它们没有反映出对海洋生态系统的全面理解，也没有体现出基于生态系统的管理方法，即需要考虑并建立整个生态系统的韧性。这导致了欧盟海洋保护区的生态连通性有限、栖息地和物种代表性不足的问题，影响了欧盟海洋保护区为生物多样性提供有效保护的能力。成员国义务为《自然指令》中所列举的物种及栖息地设立Natura 2000保护区，并且报告其进展情况。但由于《自然指令》的落地取决于各成员国的法律框架和规定，具体实施和保护区管理等事项由成员国自行决定。

欧盟的海洋环境政策与渔业政策之间的协作机制复杂，且反映了欧盟多层次的治理结构。欧盟及其成员国对海洋环境政策（包括《鸟类指令》、《栖息地指令》和《海洋战略框架指令》）有共同的管理权限，但欧盟对渔业政策（《共同渔业政策》）有专属的管理权限，相关规则由欧盟决定。成员国在其领海内的海洋保护区中可以对本国及其他成员国的渔船活动施加控制。在成员国领海以外（即距离领海基线12海里-200海里之间的专属经济区）的海洋保护区中，成员国不能对其他成员国的渔船实施单方面限制。此类限制措施需要在欧盟《共同渔业政策》下进行多边磋商决策，这种分散的治理框架导致难以在领海以外海域的海洋保护区控制渔业捕捞的影响，从而提供有效的保护措施。

⁶ 此处为英国脱欧前数据，未纳入欧盟成员国的海外领地的海洋保护区数据。

《海洋战略框架指令》于2008年通过，旨在通过综合性治理方法确保欧盟海域的良好环境状态。《海洋战略框架指令》要求成员国进行初始环境评估，设立环境目标，并通过合作建立监测机制、采取包括设立海洋保护区在内的相应保护措施。实施过程中，成员国还须对国家海洋战略的执行情况进行成效评估。《海洋战略框架指令》指出，整合海洋保护区的保护目标、管理措施以及监测和评估活动，对于实现“良好环境状态”至关重要。为了采用整体方法设计和管理欧洲海域的保护区网络，《海洋战略框架指令》引入了生态系统方法，并要求建立生态连通且有代表性的海洋保护区网络。

欧盟海洋保护区的设立依据还包括区域海洋公约，这些公约通过实施协调监测方案和联合海洋环境状况评估识别海域周边相邻国家之间的生物多样性和生态系统保护需求，并将其付诸实践。欧盟的四个区域海洋公约涵盖波罗的海（《赫尔辛基公约》）、东北大西洋（《保护东北大西洋海洋环境公约》）、地中海（《巴塞罗那公约》）和黑海（《布加勒斯特公约》）。区域海洋公约为国家间交流与合作提供了良好的知识和经验交流以及合作平台，但由于其授权和职能有限，迄今对海洋保护的效果仍较为局限。

大多数欧盟海洋保护区目前依然允许有害的人类活动，有证据表明，这些区域在有效保护海洋生态系统方面都存在不足之处。目前，在所有海洋保护区内设立禁捕区并实施全面保护的做法正在得到大力倡导。

海洋保护区的生态、社会和经济效益

在过去的几十年里，尽管存在诸多挑战，欧盟的实践依然证明了海洋保护区，特别是得到完全和高度保护的保护区，能够带来的诸多生态效益和社会经济效益。

在禁止开发活动（完全保护级别）的海洋保护区内，关键生物指标通常显示出明显正增长趋势，并通过溢出效应增加了周边海域的鱼类种群的丰度和（或）生物量。

溢出效应可以提高周边海域的渔业效益，带来捕捞量的增长，确保海产品的供应，同时增加渔民收入。在欧盟海洋保护区里，有多个渔业⁷因此获益的案例。

有效管理的海洋保护区也促进了当地的娱乐、教育和精神文化活动并有可能提升当地的经济发展水平。

管理良好的海洋保护区有助于增强海洋生态系统的韧性，以应对酸化、海平面上升、风暴潮、物种分布的变化、生产力下降和低氧等气候变化引起的累积效应，同时控制污染以及人类活动的影响。

利益相关方充分参与保护区决策过程乃至管理工作，对于提升海洋保护区的接受度、优化效益分配机制至关重要，这一点在依赖海洋生态系统的社区中尤为明显。海洋保护区与社区的联系并不总是直接和清晰的，因此需要通过包容的多方合作来加深这种联系。

欧盟海洋保护区的经验教训

欧盟海洋保护区的经验明确强调了加强现有保护区管理的必要性。这需要在不同的层面上进行——从政策到实地行动，都需通过定义和适当实施管理计划，比如积极的养护措施和分区计划，以确定禁止破坏性和资源开发性活动的完全保护级别的海洋保护区。必须通过执法、定期监测、强有力的合规制度落地，确保海洋保护区内有效实施养护和管理措施。

海洋养护行动的规划和实施，包括将海洋保护区作为实现养护目标最有效的工具之一，必须通过生态系统方法进行。这种办法将提供一个整体视角：只有考虑到海洋生态系统健康的所有影响因素，才能妥善处理海洋生态系统的复杂性问题。必须通过为所有相关部门制定互补的政策和条例，在政策层面解决这一问题，努力实现共同的总体目标。

实现保护目标需要时间，同时需要调整和改进立法和政策框架，以及管理和实施过程。定期评估和报告对于巩固这些进程至关

⁷ 涵盖不同渔具类型和目标物种

重要。不同海洋保护区的保护制度及其实施的复杂性，以及生态过程中的周期和反应时间，清楚地反映出建立长期或永久海洋保护区的必要性，以确保其设立目的和保护目标能够得到实现并长期维持。

长期和可持续的资金机制和来源是成功发展和有效管理海洋保护区的关键。为了确保保护工具正常发挥作用，海洋保护区必须有稳定的可用于保护的预算来管理保护团队、支持保护活动，并对保护团队进行持续的能力建设。

复杂的监管机制可能会阻碍环境政策的充分实施。更有效的方式是规划易于调整或应用到区域或地方决策进程的监管机制，界定海洋和沿海管理中的明确分工，并确保所涉及的不同机构或部门可以持续永久地合作。

欧盟的海洋保护区目前依然面临诸多挑战，包括保护区网络缺乏生态代表性和连通性；已经建立的保护区缺乏有效的管理；缺乏有效的资金机制；保护区的监测和报告不到位等，因此欧盟的海洋保护区正承受着来自各类人类活动不断累积且日益加剧的压力。欧盟未来的工作重点将放在全面执行现有保护政策和实现直接、透明的报告机制上。

欧盟海洋保护区政策展望

展望未来，《2030年欧盟生物多样性战略》提出：到2030年，海洋保护区应至少覆盖欧盟30%的海域，且所有的保护区都应有明确的保护目标和养护措施，得到有效的管理和恰当的监测，以及采取措施加强保护区网络的连通性。根据科学建议，得到“严格保护”的保护区应至少覆盖10%的海域（“严格保护”的定义还有待明确），这其中包括湿地、红树林和海草床等对于固碳有重要意义的生态系统。在国际层面上，欧盟计划继续引领生物多样性和气候谈判，并与各国进行高级别的政治接触和沟通，以促成有雄心的成果，例如，达成全球“3030目标”，批准并实施《BBNJ协定》⁸，以及进一步加强国际海洋治理的政策框架。

中欧海洋保护合作展望

近年来，中国与欧盟在海洋领域的交流与合作不断深化。2018年，中欧双方签署了《蓝色伙伴关系宣言》，明确在保护海洋生物多样性、建立海洋保护区方面开展合作。中国的多项发展规划已明确提出构建包括海洋保护地在内的自然保护地体系的目标，欧盟“2030年生物多样性战略”也提出至少将30%的欧洲陆地和海洋设为生态保护区，中欧对于加强各自管辖海域内海洋保护区建设工作的明确强调，为双方开展海洋保护区交流与合作提供了坚实基础。

在国内（域内）海洋保护区建设方面，中欧双方不仅可以开展管理人员、学界、智库、社会组织之间的研究交流与合作，还可以开展海洋保护区之间的互访、互学和共建，缔结友好保护区关系。此外，在国际舞台上，中欧合作将积极带动海洋生物多样性保护国际进程，携手各国共同建立一个管理有效、具有良好连通性的海洋保护区网络，推进全球海洋生态环境治理。

2023年达成的历史性的《BBNJ协定》为设立全球海洋保护区网络提供了前所未有的机制。中国和欧盟在《BBNJ协定》的达成过程中都发挥了建设性作用，双方应合作确保《BBNJ协定》的早日生效和有效实施。为此，双方应特别注意推动以下领域的工作：加快协定批准工作并鼓励各国做出同样努力；确保建立协定的财务机制，并促进资金筹集工作；确保筹备委员会为第一次缔约方大会做出充分的准备，特别是确保筹备委员会必须设立一个能力建设和海洋技术转让工作组，以评估各国和各区域的需求和优先事项，确保兑现协定中有关对发展中国家提供支持的承诺；提升利益相关方以及公众对于《BBNJ协定》的关注和支持，例如支持相关研究、开展公众教育等多种形式的活动；就有关海洋保护区相关的问题开展交流合作，例如第一批国家管辖范围以外区域海洋保护区的选址和建设，与海洋保护区相关的科学研究、能力建设等。

8 全称为《<联合国海洋法公约>下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》，本报告中简称为《BBNJ协定》。

01

欧洲海洋保护区简介

欧洲海域（包括边缘海和内陆海）面积超过1,100万平方公里，其中有570万平方公里属于欧洲联盟（简称“欧盟”）成员国和英国⁹。欧洲海域分布着各种各样的栖息地，这些栖息地上生活着成千上万种动植物，为地球上一些最具多样性的海洋生态系统构建了基础。欧洲海域的物产十分丰富，为欧盟境内逾540万人提供了大量的生态系统产品及服务。每年，这些海域带来了将近5,000亿欧元的附加值（European Commission, 2015a）。

欧洲有四大区域性海域：波罗的海、东北大西洋、地中海和黑海（图1）。

图1 欧洲区域性海域

（来源：Vaughan et al., 2019）



9 State of Europe's seas, European Environment Agency (EEA), <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-europes-seas>

从半封闭的浅海到广阔的深海，从寒冷的北极水域到温暖的亚热带海域，欧洲海域在全球海洋保护领域扮演着重要角色。海岸上分布着高生产力的潮间带、潟湖和古老的海草床（EEA, 2017）。欧洲的地中海海域属于全球生物多样性热点区域¹⁰，海洋生物多样性占全球的4%到18%（Bianchi & Morri, 2000），物种数量达到至少17,000种（Coll et al., 2010）。

海洋保护区是全球公认的海洋生物多样性保护工具，在保护欧盟海域生物丰度及多样性方面发挥关键作用。欧盟大多数海洋保护区都属于欧盟Natura 2000自然保护区网络（简称“Natura 2000”），该网络依据《鸟类指令》和《栖息地指令》建立。其他海洋保护区则根据区域海洋公约和成员国国家保护计划设立。

1.1 海洋保护区的定义

一般而言，海洋保护区是处于不同地理位置、拥有既定保护目标的区域。海洋保护区的宗旨是保护指定区域的生物多样性和海洋生态系统健康，维持生态系统服务供应¹¹。近年来，国际上针对海洋保护区给出了多种定义，以厘清一般情况下保护区特别是海洋保护区的主要功能及目标。根据世界自然保护联盟（International Union for Conservation of Nature, IUCN）给出的定义，“保护区”是指“为保护自然及其相关生态系统服务、文化价值，通过法律或其他有效手段认可、指定及管理的明确界定的地理空间”（Dudley, 2008）。

《生物多样性公约》将“保护区”定义为“一个划定地理界限，为达到特定保护目标而指定或实行管制和管理的地区”。¹² 2023年6月最新通过的《BBNJ协定》对于“海洋保护区”的定义为“一个地理上界定的、为达到特定长期生物多样性养护目标而指定和管理，并可以酌情允许符合养护目标的可持续利用的海域”。欧盟委员会则将海洋保护区定义为“在欧洲各海域采取的一项旨在保护脆弱物种及栖息地的措施。更确切地说，海洋保护区是地理学上定义的，以自然保护为明确主旨，通过法律或其他有效手段实施监管以实现该目标的海洋区域”（European Commission, 2015c）。

目前，从完全保护区到允许可持续利用的区域，海洋保护区的类别多种多样；但是，所有这些区域都需要以自然和生物多样性保护为主要目标。海洋保护区（Marine Protected Area, MPA）囊括不同级别的保护，其效益随着保护级别的提高而增加，其中，完全保护级别的海洋保护区在实现生物多样性和生态系统健康方面最为有效。此外，那些没有通过具体措施进行有效管理的海洋保护区（即所谓的“纸上公园”），无法发挥其应有的作用，也不会积累生物多样性保护效益（Grorud-Colvert et al., 2021）。¹³

2010年，《生物多样性公约》爱知生物多样性目标11提出了“其他有效的区域保护措施”（Other Effective Area-based Conservation Measure, OECM）的概念¹⁴。未明确定义海洋保护及恢复这一长期目标的海洋区域不属于海洋保护区，可能被纳入OECM的范畴，本报告不包含OECM的相关内容。

1.2 欧盟海域海洋保护区

根据Agnesi等人（2020）的报告，欧盟共有5,559个海洋保护区，总覆盖面积达到604,104平方公里，占总海域面积的12%¹⁵。随着新的海洋保护区建立，这些数字可能发生了变化，但目前尚未有更新的分析报告全面清晰地介绍欧盟所有的海洋保护区。因此，本报告将以Agnesi等人的数据作为参考。还应注意的是，其中一些数字可能与其他研究或报告（部分数据在本报告的其他章节有所提及）中提出的同期数字不同，这反映了海洋保护区分类以及数据分析方法的复杂性。

10 Explore the Biodiversity Hotspots, Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF), <https://www.cepf.net/our-work/biodiversity-hotspots>

11 Marine protected areas, European Environment Agency (EEA), <https://www.eea.europa.eu/themes/water/europes-seas-and-coasts/assessments/marine-protected-areas>

12 《生物多样性公约》，联合国，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/cbd>

13 Oregon State University, IUCN World Commission on Protected Areas, Marine Conservation Institute, National Geographic Society, and UNEP World Conservation Monitoring Centre. (2019) An Introduction to The MPA Guide: <https://www.protectedplanet.net/c/mpa-guide>,

14 《生物多样性公约》的定义：“除保护区以外的地理区域，其治理和管理方式能够促使生物多样性就地养护取得积极、持续的长期成果，并提供相关的生态系统功能和服务，在适用情况下还具有文化、精神、社会经济价值和其他与当地相关的价值” 更多信息可查阅<https://www.cbd.int/doc/recommendations/sbstta-22/sbstta-22-rec-05-zh.pdf>

15 该报告涉及27个欧盟成员国200海里范围内的海域，不包括海外国家和领土以及国家管辖范围以外的海洋保护区信息。

表1展示了海洋保护区的数量及其覆盖海域面积、覆盖率，并按区域和次区域对这些保护区进行了划分。¹⁶

表1 欧洲海洋区域及次区域的海洋保护区面积、覆盖率及海洋保护区总数¹⁷

(数据来源: Agnesi et al., 2020)

区域及次区域	海洋保护区覆盖面积 (平方公里)	海洋保护区覆盖率 (%)	海洋保护区 个数
波罗的海	61,927	16.8	2,598
东北大西洋	304,006	9.0	1,440
凯尔特海	39,861	8.1	330
北海(含卡特加特海峡、英吉利海峡)	63,741	28.2	659
比斯开湾、伊比利亚海岸	132,745	16.5	325
马卡罗尼西亚	67,658	3.6	140
地中海	228,980	18.7	1,476
西地中海	180,365	27.4	668
爱奥尼亚海和地中海中部	19,492	7.7	213
亚得里亚海	6,967	5.8	389
爱琴海—黎凡特海	21,886	11.5	220
黑海	9,192	14.3	49
总计	604,104	12.0	5,559

在区域性海域中，地中海的海洋保护区覆盖率最高（18.7%），其次是波罗的海和黑海。自英国退出欧盟以来，欧盟海洋保护区的总覆盖率（12%）未出现明显变化。在欧盟27国¹⁸指定（或称“划定”）新海洋保护区（一般范围较大）之后，英国退出欧盟所造成的海洋保护区缩小已被相应比例增加的保护面积所抵消（Agnesi et al., 2020）。

这一覆盖率表明，欧盟成功地在2020年之前实现了《生物多样性公约》中的爱知目标11。然而，一些研究也指出，大多数海洋保护区缺乏有效管理，尚未完成海洋保护任务（见第8章）。从欧盟海域各海洋保护区的分布情况来看，大多数海洋保护区位于近岸（所有区域性海域覆盖率均达到35%以上），离岸水域的覆盖率则非常低（所有区域性海域覆盖率均低于15%，表2）。

16 海洋保护区的总覆盖率数据与欧盟生物多样性战略数据平台上显示的最新数据（12.1%）一致（最近更新时间：2023年4月）。

17 包括Natura 2000、国家指定地点和区域性海域公约保护区，同时将海洋保护区的最终重叠面积视为唯一值，以避免重复计算水面面积。

18 欧盟27国指当前27个欧盟成员国。

表2 欧盟海域近岸区、领海区和离岸区的海洋保护区面积及覆盖率

(近岸区: 0-1海里; 领海区: 1-12海里; 离岸区: 12-200海里)

(来源: Agnesi et al., 2020)

区域性海域	近岸区		领海区		离岸区	
	海洋保护区面积 (km ²)	海洋保护区覆盖率 (%)	海洋保护区面积 (km ²)	海洋保护区覆盖率 (%)	海洋保护区面积 (km ²)	海洋保护区覆盖率 (%)
波罗的海	19,122	37	27,725	18	15,090	9
东北大西洋	20,502	60	74,503	33	209,001	7
地中海	26,751	49	88,648	27	113,581	14
黑海	1,076	85	5,039	51	3,077	6
总计	67,440	48	195,915	27	340,749	8

欧洲主要有三种海洋保护区类型 (或网络): Natura 2000海洋保护区、根据区域海洋公约划定的海洋保护区和国家划定的海洋保护区。这三种类型的海洋保护区有可能发生重叠, 在一些案例中, 一个海洋保护区会同时指定在国家、区域和欧盟的保护机制下。例如, 有些海洋保护区同时是Natura 2000保护区、SPAMI保护区和国家保护区, 且有着相同的边界, 如意大利的Portofino海洋保护区; 有些海洋保护区包含三种不同的管理机制, 但边界并不完全相同, 只在某些区域重叠, 如法国的Port-Cros国家公园。多种机制下指定的单一保护区 (或其部分保护区) 仍遵循不同的指定程序, 并受制于不同的法律要求。在欧盟, 指定海洋保护区受一系列国际、区域公约、欧盟及国家协定和倡议的驱动, 欧盟及其成员国就此做出了正式承诺 (见第2章至第4章)。

表3详细列举出海洋保护区体系中不同指定类型占海洋保护区总面积的比例 (或称“贡献率”), 以及由于两个及以上指定类型的海洋保护区交叉重叠区域的贡献率。

表3 不同指定类型的欧盟海洋保护区在各个海域的贡献率

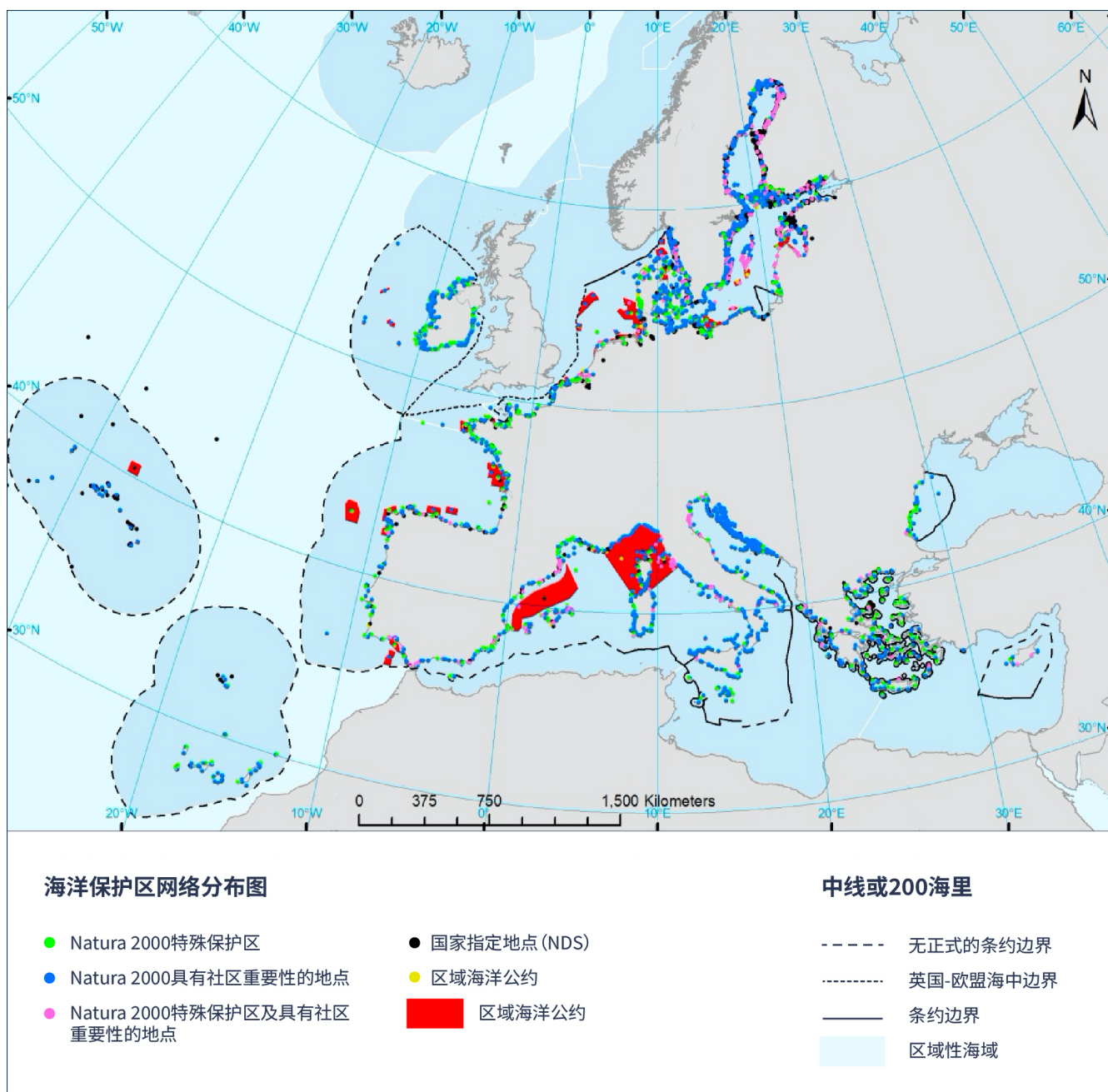
(注: N2K: Natura 2000; NDS: 国家指定地点; RSC: 区域海洋公约)

(来源: Agnesi et al., 2020)

区域性海域	所有海洋保护区覆盖率 (km ²)	N2K贡献率 (%)	NDS贡献率 (%)	RSC贡献率 (%)	保护区交叉重叠区域贡献率 (%)
波罗的海	16.8	21.0	3.6	3.0	72.4
东北大西洋	9.0	53.2	10.4	0.1	36.3
地中海	18.7	33.4	1.1	22.9	42.7
黑海	14.3	99.1	0.0	不适用	0.9
总计	12.0	43.1	6.0	9.0	41.9

图2 欧盟27国在欧洲区域性海域(最远距领海基线200海里)内的海洋保护区分布图

(来源: Agnesi et al., 2020)



从完全保护级别的海洋保护区(禁捕区)到多用途保护区,欧洲海洋保护区包含不同保护级别。根据分区保护计划,在保护区的全部或部分区域允许开展特定的人类活动并对人类活动实施监管。原则上,目前欧盟大部分海洋保护区都属于多用途保护区。研究表明,允许多用途的海洋保护区在保护海洋生态系统有效性方面存在不足,目前多家机构正努力倡导在所有海洋保护区当中实行全面保护或设立禁捕区(Gomei et al., 2021; WWF, 2019a)。

欧洲海洋保护区评估方法

在欧洲，至少有40种保护区管理评估方法，这些方法从地方自行评估到国家保护区系统评估，再到国际学术研究中海洋保护区进行评估。它们在涉及的利益相关方、目标保护区类别、应用范围和制度化程度方面各不相同 (Nolte et al., 2010)。尽管存在多种管理有效性的评估方法，但大多数欧盟国家的（海洋）保护区尚不存在保护区网络层面的系统数据。近年来，适用于欧洲海洋保护区的创新和更全面或更有针对性的方法不断涌现，例如MOSE（保护区总体成功评估），这是一种定量评估框架，用于评估社会生态系统视角下海洋保护区的整体有效性和管理绩效 (Picone et al., 2020)。还有MAREA工具，它适用于评估完全保护级别的海洋保护区有效性 (Villaseñor-Derbez, 2018)。

除了管理之外，这些方法还可以评估海洋保护区及其网络的其他方面，如连通性或代表性，这类评估需要用到大量已有科学数据和空间建模。2019年进行的一项有关波罗的海、东北大西洋和地中海海洋保护区网络生态连贯性 (ecological coherence) 的评估，重点考察了这些区域内保护区网络的代表性、可复制性及连通性。结果显示，该区域内目前建立的三个海洋保护区网络均不具有生态连贯性¹⁹ (WWF, 2019a)。尽管东北大西洋保护区网络满足可复制性的标准，且覆盖足够多同种栖息地的“副本”（通过在不同位置设立保护区，以实现同一类型的栖息地得到足够的覆盖），但是这些保护区未覆盖足够多的区域性海洋栖息地，且保护区之间的距离相对较远。在波罗的海，绝大多数海洋保护区都设立在海岸带及领海水域，很少设立在较深的离岸区域（距离沿海基线12-200海里）。就地中海而言，其保护区网络最薄弱的一点在于各地点的连通性不强。

该分析结果并非只关注区域海洋公约下的海洋保护区网络，显然各区域需要针对海洋保护区进行更多协调，为各区域最有价值、最脆弱的海洋生态系统提供有效的海洋保护，而区域海洋公约能为协调行动提供助力。在向欧盟委员会及成员国提出的一系列建议中，该评估报告强调需要进一步正式保护欧洲海域的所有离岸区域（距离沿海基线12-200海里）和深海生态系统，并呼吁有效管理海洋保护区（包括不允许破坏性和资源开发型人类活动的完全保护级别的海洋保护区）。



绿色和平在Adlergrund Natura 2000保护区检查是否有底层接触式渔具的遗留痕迹
© Axel Heimken / Greenpeace

19 为实现良好的代表性，每个栖息地必须至少有30%的区域位于区域性海域海洋保护区网络内部。为实现良好的可复制性，每个栖息地必须至少位于区域性海域四个独立的海洋保护区内。而为实现良好的连通性，海洋保护区各栖息地必须位于区域性海域内另一个海洋保护区相同栖息地至少10个地块的20公里范围内。

02

国际法律文书

在国际层面，欧盟通过缔结若干国际条约设立海洋保护区。欧盟及其成员国作为条约缔约方，在相关国际会议上通常以团体身份发表联合声明，采取协调行动。欧盟和/或其成员国在各自权限范围内执行条约。作为缔约方，欧盟根据其成员国授予的公共权力与成员国共同采取行动。

《联合国海洋法公约》

1982年通过的《联合国海洋法公约》（简称“《公约》”）²⁰规定了各国在不同海区享有的权利和承担的义务。该公约未具体说明各国应如何实现对公海资源的保护及可持续利用。在确定领海基线的基础上，各国可以主张距离基线12海里至200海里的区域为其专属经济区。《公约》缔约方应制定各自专属经济区内的海洋生物资源养护和管理措施。同时，《公约》进一步概述了海洋生态系统的保护规定，为设立海洋保护区提供了法律依据。所有缔约方都负有保护海洋环境的一般义务（第192条），包括保护和保全稀有或脆弱的生态系统，以及衰竭、受威胁或有灭绝危险的物种和其他形式的海洋生物的栖息地（第194.5条）；且必须适当开展全球合作或区域合作（第197条）。另外，养护和管理措施必须考虑捕捞目标物种、与被捕物种相关联的或存在依赖关系的物种影响，同时确保不会因过度开发对物种构成威胁（第61条）。

《BBNJ协定》

2023年6月，联合国通过了一项历史性的新协定，即《<联合国海洋法公约>下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（《BBNJ协定》或《海洋生物多样性协定》²¹），以落实《公约》规定的相关义务。《BBNJ协定》涵盖了以下内容：

- 海洋遗传资源，包括公平公正地分享惠益；
- 包括海洋保护区在内的划区管理工具等措施；
- 环境影响评价；
- 能力建设和海洋技术转让；
- 若干跨领域问题。

《BBNJ协定》将在第60个国家交存批准书、核准书、接受书或加入书120天后生效。在本报告定稿时，已有13个国家交存了批准书。²²

20 United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Overview and full text, United Nations, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm

21 BBNJ Agreement, United Nations, <https://www.un.org/bbnjagreement/en>;
《<联合国海洋法公约>下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》，联合国，https://treaties.un.org/doc/Treaties/2023/06/20230620%2004-28%20PM/Ch_XXI_10.pdf

22 CHAPTER XXI, LAW OF THE SEA, 10. Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction, United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en (2024年9月30日数据)

《BBNJ协定》正式生效后,将为在全球国家管辖范围以外区域建立海洋保护区网络提供法律依据和执行机制。届时,缔约方可以单独或联合提交海洋保护区提案。提案须包括清晰标识出待保护区域的地理位置和空间范围、其海洋生物多样性受到的威胁以及含有拟议管理措施的管理计划草案。然后,利益相关方将有机会对提案进行审查并提交看法,提案方将根据收到的各方反馈酌情修订提案。

提案将最终由协定的缔约方大会做出决定。理想情况下,缔约方大会将以协商一致的方式做出建立海洋保护区的决定,但如果不能通过协商一致达成共识,还可以采用投票表决的方式,届时将需要获得3/4多数的支持才能设立海洋保护区。缔约方在特定条件下可选择反对有关建立保护区决定,相关决定对反对方将不具有约束力,但反对方仍需承担相关义务。该协定的相关条款还规定了有关海洋保护区建立之后的执行、监测和审查的指导方针,这些内容都有助于确保保护区对相关生物多样性的有效保护。

此外,《BBNJ协定》还通过提供能力建设和海洋技术转让来帮助发展中国家,增强其有效建设、监测、管理和执行海洋保护区的能力。

○ 欧盟在《BBNJ协定》进程中的角色

欧盟从一开始就是制定和达成《BBNJ协定》的主要参与者之一。2022年,欧盟牵头发起了一个由52个国家组成的“BBNJ高雄心联盟”(High Ambition Coalition on Biodiversity Beyond National Jurisdiction),在最高政治层面做出承诺,从而支持和促进协定的达成²³。欧盟于2023年9月签署了该协定,所有成员国也都单独签署了该协定。2024年4月,欧洲议会高票通过了批准《BBNJ协定》的决议²⁴,欧洲理事会于2024年6月正式通过了该协定,代表欧盟已经完成《BBNJ协定》的批准流程。根据欧盟委员会的声明,欧盟已经做好了正式交存批准书的准备,欧盟及其成员国承诺在2025年6月联合国海洋大会之前交存批准书。²⁵

根据欧盟法律,《BBNJ协定》需要在欧盟及其成员国层面均获得批准²⁶。成员国方面,根据公开消息,2024年5月,法国国民议会出席代表全票通过了有关批准协定的决定,后续待参议院表决通过后,总统可正式核准批准书²⁷;2024年6月,拉脱维亚完成了《BBNJ协定》的批准流程²⁸;德国、比利时、西班牙等国家政府部门代表也都做出公开表态正在为批准该协定而努力。此外,比利时正积极倡议将《BBNJ协定》秘书处设于首都布鲁塞尔²⁹。

欧盟已承诺利用其《国际海洋治理议程》(2022年)³⁰中的“欧盟全球海洋计划”提供4000万欧元的资金,支持《BBNJ协定》的批准和早期实施,并邀请“BBNJ高雄心联盟”成员国家根据自身能力采取同样的行动。³¹

《生物多样性公约》

《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity, CBD)作为有关生物多样性保护及可持续利用的主要国际性法律文书,提倡采用生态系统方法,为改善海洋和沿海区域的综合管理提供政策框架。该公约下2011-2020年《生物多样性战略规划》及其**爱知目标11**³²,指出到2020年,至少有10%的沿海和海洋区域,“通过建立有效而公平管理的、生态上有代表性和连通

23 Protecting the ocean, time for action, European Commission, https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/ocean/international-ocean-governance/protecting-ocean-time-action_en

24 Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea: conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, European Parliament, <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1784350&t=e&l=en>

25 The EU is ready to ratify the High Seas Treaty, European Commission, https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/eu-ready-ratify-high-seas-treaty-2024-06-17_en

26 Declaration of Competence of the European Union made in accordance with Article 67(2) of the Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction [2024/1832], EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/eli/declar/2024/1832/oj>

27 Tweet by Andrea Breutara, <https://x.com/andreabreutara/status/1795860067658436979>

28 Tweet by Latvian MFA, https://x.com/Latvian_MFA/status/1803725795560489278

29 Choose BRUSSELS for the BBNJ Secretariat, BBNJ Brussels, <https://www.bbnjbrussels.be/>

30 Setting the course for a sustainable blue planet - Joint Communication on the EU's International Ocean Governance agenda, European Commission, https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/publications/setting-course-sustainable-blue-planet-joint-communication-eus-international-ocean-governance-agenda_en

31 Ocean biodiversity: global agreement on protection and sustainable use of resources and biodiversity in high seas, European Commission, https://ec.europa.eu/commis-sion/presscorner/detail/en/IP_23_1382

32 Aichi Biodiversity Targets, Convention on Biological Diversity, <https://www.cbd.int/sp/targets/>

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”。2022年，《生物多样性公约》缔约方大会上通过了《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》（简称“昆蒙框架”），并将以此为基础探索迈向“与自然和谐共处”的2050年愿景。昆蒙框架包含了到2030年有效保护和管理“至少30%的陆地、内陆水域、沿海和海洋区域，特别是对生物多样性和生态系统功能和服务特别重要的区域”的目标，该目标又称为“3030目标”³³。

联合国《2030年可持续发展议程》

联合国《2030年可持续发展议程》可持续发展目标（以下简称“可持续发展目标”）目标14“水下生物”有关海洋生态环境问题。该目标指出，各国应“保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展”。³⁴该目标第14.5项涉及海洋保护区：“到2020年，根据国内和国际法，并基于现有的最佳科学资料，保护至少10%的沿海和海洋区域。”在可持续发展目标14的背景下，欧盟通过建立和支持海洋保护区为海洋和沿海生态系统提供支持³⁵。

此外，欧盟亦在其他海洋和沿海保护区相关的国际条约和平台中扮演缔约方角色，这些条约包括《保护世界文化和自然遗产公约》³⁶、联合国教科文组织人与生物圈计划³⁷、《野生动物迁徙物种保护公约》（或称《波恩公约》）³⁸及《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（简称《湿地公约》，又称《拉姆萨尔公约》）³⁹。



特雷米蒂群岛 (Tremiti Island) 海洋保护区内的一种海蛞蝓 (*Cratena peregrina*)
© Greenpeace / Lorenzo Moscia

33 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, CBD COP 15, <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>

34 目标14：保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展，联合国可持续发展海洋页面，<https://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/oceans/>

35 Sustainable Development Goals, European Commission, https://ec.europa.eu/international-partnerships/sdg/life-below-water_en

36 World Heritage Marine Programme - World Heritage Centre, UNESCO, <https://whc.unesco.org/en/marine-programme/>

37 World Network of Island and Coastal Biosphere Reserves, UNESCO, <http://www.islandbiosphere.org/>

38 Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, CMS, <https://www.cms.int/>

39 The Convention on Wetlands, Ramsar Convention, <https://www.ramsar.org/>

03

区域公约

区域海洋公约 (RSCs) 覆盖欧洲四大海域, 旨在促进各国携手保护共同的海洋环境, 并提供政府间框架以应对海洋环境退化的问题。区域海洋公约将海域周边的欧盟成员国和邻国团结起来, 协调实施监测计划, 并对海洋环境状况进行联合评估, 以识别生物多样性和生态系统的保护需求。

目前共有四个区域海洋公约为欧洲海域提供合作框架, 分别涵盖波罗的海、东北大西洋、地中海和黑海。通过签订这些公约, 欧盟成员国和第三方国家已开展30余年的合作。此类合作也是欧盟《海洋战略框架指令》的要求。欧盟27国海域范围内, 区域海洋公约内建立的海洋保护区网络总面积 (不包括黑海) 为280,694平方公里 (表4)。

表4 欧盟27国海域内区域海洋公约覆盖的海域面积、覆盖率以及与Natura 2000的重叠比例

(来源: Agnesi et al., 2020)

区域海洋公约名称	区域性海域	欧盟海域内 区域海洋公约下的 海洋保护区网络面积 (km ²)	欧盟海域内区域海洋 公约下的海洋保护区 网络与N2K的重叠 区域面积占比 (%)	欧盟海域内区域海洋 公约下的海洋保护区 网络与N2K的重叠 区域面积占比 (%)
《赫尔辛基公约》	波罗的海	43,310	11.7	94.0
《保护东北大西洋 海洋环境公约》	东北大西洋	99,927	3.0	92.1
《巴塞罗那公约》	地中海	137,457	11.2	14.6
《保护黑海公约》	黑海	无数据	无数据	无数据

东北大西洋区域海洋公约及其海洋保护区

1992年《保护东北大西洋海洋环境公约》(Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, 简称为“OSPAR公约”, 可追溯至1972年和1974年更早的版本), 旨在防治污染, 保护海洋环境免受人类活动的不利影响, 促进海产品和服务的可持续利用。该公约规定了海洋保护区的设立准则, 指出缔约方应单独及共同采取必要措施保护海洋免受人类活动的不利影响, 同时强调OSPAR委员会有义务“根据国际法制定与特定区域或地点相关或者与特定物种或栖息地相关的保护、养护、恢复或预防措施”。OSPAR公约是第一个通过设立海洋保护区网络保护国家管辖范围以外区域生物多样性的区域海洋公约 (OSPAR Commission, 2010)。

OSPAR公约所规定的海洋保护区是“为保护海洋环境中物种、栖息地、生态系统或生态过程而采取保护、养护、恢复或预防措施的区域。”根据2022年的报告, 缔约方管辖海域内 (包括领海和专属经济区) 共有581个OSPAR海洋保护区。⁴⁰其中, 有20%的保护区位于国家领海, 有11个OSPAR海洋保护区位于国家管辖范围以外的区域 (占整个区域的19.5%)。⁴¹

40 OSPAR Marine Protected Areas Database, OSPAR Commission, <https://mpa.ospar.org/home-ospar>

41 OSPAR海洋保护区网络2022年状况, OSPAR, <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/committee-assessments/biodiversity-committee/status-ospar-network-marine-protected-areas/assessment-sheets-mpa/mpa-status-2022/> (截至2024年7月)

在实践中, OSPAR公约缺乏足够的权限和职能管理海洋保护区的人类活动, 相关机构也没有义务遵循其建议。它们的管理需要与其他区域性或全球性组织主管当局合作或达成一致, 如东北大西洋渔业委员会、国际海事组织或国际海底管理局等。保护措施成功与否主要取决于这些机构实施和执行OSPAR所建议的保护措施的意愿和投入水平 (Matz-Lück & Fuchs, 2014)。

波罗的海区域海洋公约及其海洋保护区

1992年《赫尔辛基公约》或《保护波罗的海地区海洋环境公约》(可追溯至1974年更早的版本) 旨在保护海洋环境免受一切污染源的影响。该公约涵盖整个波罗的海海域, 包括内陆水域和海床。为减少陆源污染, 公约同时考虑了整个波罗的海的集水区。公约包含关于设立波罗的海海洋保护区的规定, 以保护波罗的海海洋及沿海生态系统物种和自然栖息地。由于缺少公海海域, 波罗的海海洋保护区几乎完全是沿海保护区。

《赫尔辛基公约》海洋保护区设立的宗旨是“保护波罗的海宝贵的海洋和沿海栖息地”, 这一宗旨需要通过将具有特定自然价值的区域指定为保护区并管理保护区内的人类活动来实现。截至报告撰写时, 波罗的海共有188个《赫尔辛基公约》海洋保护区⁴²。

地中海区域海洋公约及其海洋保护区

1995年《保护地中海沿海区域公约》(可追溯至1976年更早的版本, 或称《巴塞罗那公约》) 规定了许多与特定活动(包括由倾倒导致的污染、船舶污染或陆源污染以及生物多样性保护) 相关的一般义务及标准。

该公约的《地中海特别保护区和生物多样性议定书》(SPA/BD议定书)⁴³呼吁各国设立海洋保护区, 然后将其列为“具有地中海重要性的特殊保护区”, 以促进在自然区域管理和保护、濒危物种及其栖息地保护方面的合作。目前, 有39块区域被列为具有地中海重要性的特殊保护区⁴⁴。具有地中海重要性的特殊保护区网络是欧盟及非欧盟国家开展活动的主要区域性网络, 可在各缔约方管辖的海洋区域及部分或全部公海区域设立。

由于复杂的地缘政治局势、分散的区域治理格局以及协调机制存在的不足, 地中海的保护区网络迄今为止进展有限。与OSPAR公约类似, 这一公约的实施要求与有关机构, 如国际海事组织、地中海渔业委员会, 以及联合国环境规划署地中海行动计划等密切合作, 但目前缺乏实际的法律机制和授权执行公约建议 (Greenpeace, 2019)。

黑海区域海洋公约及其海洋保护区

1992年《保护黑海公约》⁴⁵(或称《布加勒斯特公约》) 旨在保护黑海海域有代表性的沿海和海洋生态系统、湿地及其他栖息地类型。该公约的目标是“明确缔约方预防、减少和控制黑海污染的一般义务, 以保护海洋环境, 为履行该义务所采取的合作及协调一致行动提供法律框架。”⁴⁶公约包括三个完整的议定书及《恢复和保护黑海战略行动计划》, 它们构成了包括设立海洋保护区在内的基本行动框架。黑海委员会具体负责管理公约所规定的工作。作为政府间机构, 该委员会由公约缔约方的6个国家代表组成。⁴⁷

42 HELCOM Marine Protected Areas Database, HELCOM, <http://mpas.helcom.fi/apex/f?p=103:1> (2024年7月登录)

43 Specially Protected Areas and Biodiversity Protocol, UNEP-MAP, <https://www.unep.org/unepmap/who-we-are/contracting-parties/specially-protected-areas-protocol-spa-and-biodiversity-protocol>

44 目前设立的具有地中海重要性的特殊保护区合作平台由特殊保护区/区域咨询委员会 (UNEP-SPAMI Collaborative Platform, <http://spami.medchm.net/en>) 管理, 该平台集中了与具有地中海重要性的特殊保护区相关的所有文件、参考文件及工具。

45 Convention and Protocols, Commission on the Protection of the Black Sea Against Pollution, <http://www.blacksea-commission.org/Official%20Documents/The%20Convention/Full%20Text/>

46 Related, Commission on the Protection of the Black Sea Against Pollution, http://www.blacksea-commission.org/_convention.asp

47 欧盟是前三个公约的缔约方, 而《布加勒斯特公约》目前仅对欧盟成员国开放。欧盟已正式表示希望成为《布加勒斯特公约》正式缔约方, 且正在讨论必要的修订案。

04

欧盟海洋治理体系

4.1 海洋治理机制

欧盟海洋治理受到联盟多层次政治格局的整体影响。过去几十年来，欧盟海洋治理体系急剧变化，形成了当前国际、欧盟和国家三个层次的分散型治理架构 (Kern & Gilek, 2015)。在这样的历史背景下，**欧盟目前在海洋治理方面呈现出监管机制错综复杂、海岸管理机构间职责交叉的特点。**

在欧盟层面，海洋治理的主体包括欧盟委员会 (European Commission, EC) 及其下属的两个部门：

○ 环境总司 (The Directorate-General for Environment, DG ENV)：

负责欧盟包括海洋政策在内的总体环境政策。环境总司的宗旨为“保护、维护和改善环境以造福今世后代；制定及实施政策以确保高水平的环境保护、维护欧盟公民的生活质量；督促各成员国正确实施欧盟环境法，并在国际会议上代表欧盟处理环境事务”。⁴⁸在海洋和沿海环境方面，环境总司制定了应对欧洲海洋环境威胁、实现可持续利用的规则，负责监督《自然指令》(Nature Directives, ND) 和《欧盟生物多样性战略》的实施。

○ 海洋事务和渔业总司 (The Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, DG MARE)：

主管渔业政策、《联合国海洋法公约》以及海事事务；致力于“确保海洋资源的可持续利用，促进沿海社区及渔业的繁荣发展，实施海洋政策，推动可持续蓝色经济发展，提升国际海洋治理水平。”⁴⁹该部门的重点工作内容包括《共同渔业政策》(Common Fisheries Policy, CFP)、欧洲海洋、渔业和水产养殖基金 (European Maritime Fisheries and Aquaculture Fund, EMFAF)、欧盟渔业管制和蓝色经济体系。

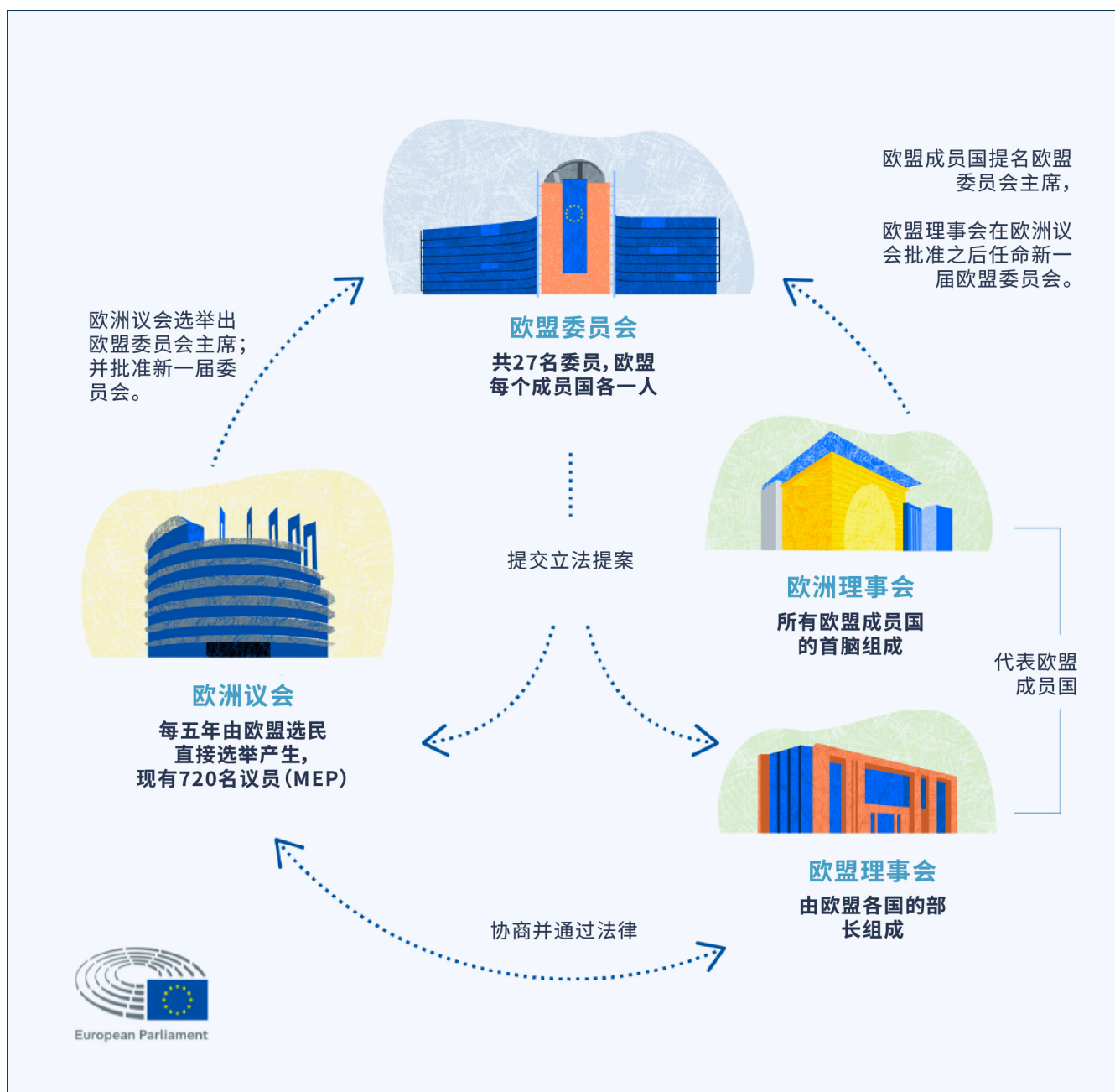
此外，欧盟的其他下属总司，包括气候行动总司、能源总司、交通运输总司和科研创新总司，在海洋治理领域也发挥着重要作用。

跨部门协调工作被纳入包括《海洋战略框架指令》在内的综合政策中，旨在通过实施生态系统方法保护海洋环境及资源。欧盟委员会负责提出、制定并监督此类法律政策的实施。欧盟成员国在欧洲议会（由欧盟选民选举出的议员）和欧盟理事会（部长级官员）都设有代表，在批准及通过欧盟委员会提出的政策和法律方面发挥关键作用。

⁴⁸ DG for Environment, European Commission, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/organisation/dg-env-dg-environment_en

⁴⁹ DG Maritime Affairs and Fisheries, European Commission, https://ec.europa.eu/info/departments/maritime-affairs-and-fisheries_en

图3 欧盟主要机构的分工合作模式示意图

(来源: 欧洲议会⁵⁰)

欧盟的海洋环境决策得到了欧洲环境局 (European Environment Agency, EEA) 的大力支持, 作为欧盟设立的机构, 欧洲环境局主要负责提供环境相关的独立可靠信息, 旨在“通过向决策机构及公众提供及时、相关、可靠且有针对性的信息, 帮助实现欧洲环境的明显改善, 支持可持续发展。”⁵¹ 在渔业管理方面, 渔业科学、技术和经济委员会 (Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, STECF) 专家库向欧盟委员会提供建议, 同时国际海洋勘探理事会 (International Council for the Exploration of the Sea, ICES) 也作为北大西洋政府间的海洋研究机构向欧盟委员会提供科学建议。

50 What do the EU institutions do? (infographic), European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20240524STO21650/what-do-the-eu-institutions-do-infographic>

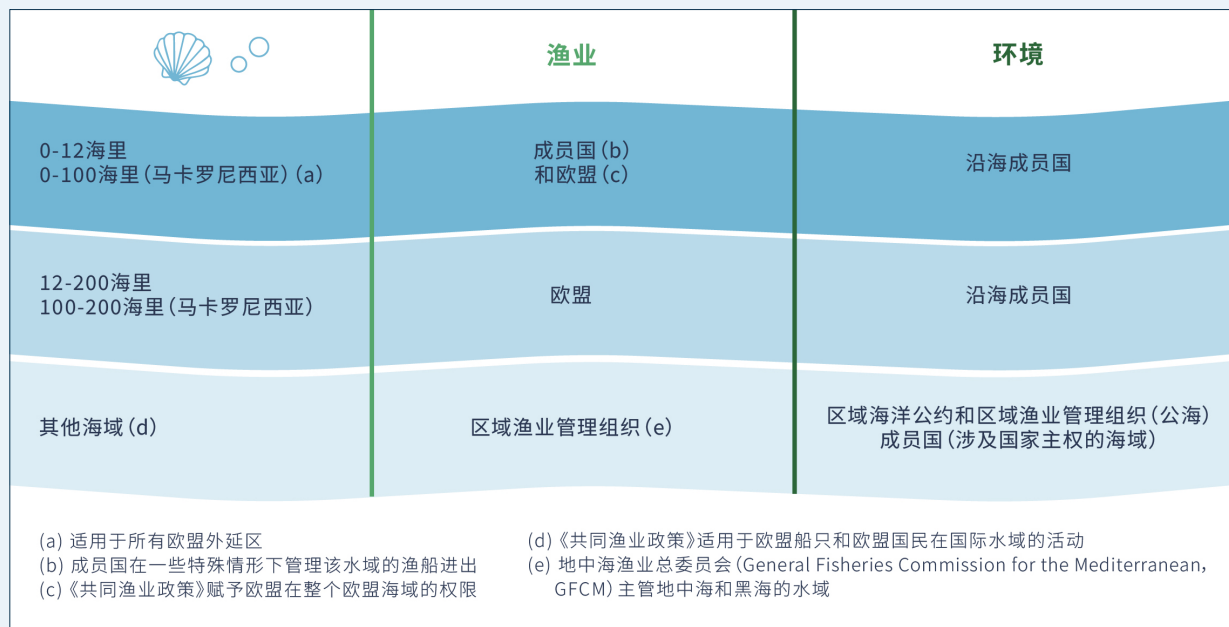
51 About us, European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/about-us>

欧盟环境和渔业管理职责分配

欧盟的海洋生物多样性和渔业法律规定了将海洋环境保护（主要由成员国负责）与渔业养护措施（欧盟专属权限）互相关联的机制。成员国在其领海内建立海洋保护区，并对本国渔船实施限制，还可以限制通常在相邻国家邻近港口水域作业的渔船进入。然而，针对领海以外（即超出12海里）的海洋保护区，成员国不能单方面采取行动，而是需要在《共同渔业政策》下进行多边讨论（European Court of Auditors, 2020）。在《自然指令》（Nature Directives, ND）和《海洋战略框架指令》（Marine Strategy Framework Directive, MSFD）下，成员国可以通过国家法律限制本国渔船在保护区的捕捞活动；但与此同时，《共同渔业政策》赋予一个成员国在另一个成员国水域捕鱼的权利。因此，国家法律通过的限制对他国船只不具有直接约束力，这使得这些船只可能在本国渔民被禁止捕鱼的区域继续进行捕捞（European Court of Auditors, 2020）。

图4 欧盟环境和渔业管理的分工示意图

（来源：European Court of Auditors, 2020）



4.2 立法框架

在成员国授权下，欧盟制定环境保护等方面的法律，并通过对成员国有约束力的法案。**本报告涉及的欧盟法案可分为两大类——条例 (Regulation) 和指令 (Directive)。**条例在成员国国家法律中可直接适用，属于规定性质；指令则灵活性更强，通常只会设定具备法律约束力的目标，由成员国在一段时间内自行决定各自的实施路径并将指令中的准则转化为本国法律⁵²。

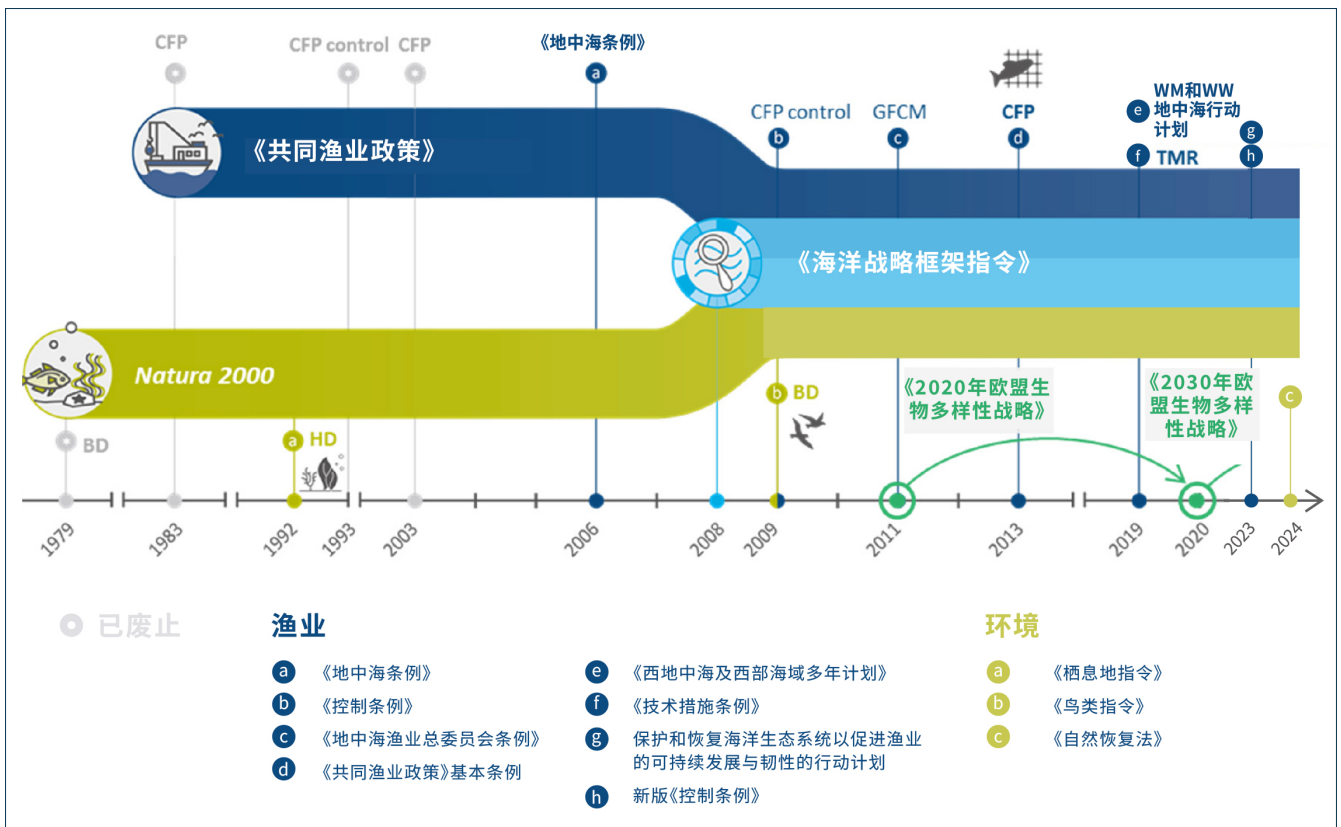
为建立法律框架，欧盟机构制定欧盟的总体战略和政治方向。每隔五年，在新一届欧盟委员会任期开始时，委员会主席会确定其任期内的战略重点。欧盟委员会每年通过年度工作计划将这些优先事项转化为具体行动，列出未来十二个月的行动计划。

欧盟委员会和欧盟成员国共同分担制定和实施环境法案的责任。**其中，《海洋战略框架指令》、《鸟类指令》及《栖息地指令》中含有与海洋保护区最相关的规定，包括建立海洋保护区网络。**其他相关法案包括《海洋空间规划指令》、《共同渔业政策》及部分《水框架指令》（图5），其中欧盟通过《共同渔业政策》享有海洋生物资源保护的专属权限。

52 Types of legislation, European Union, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_en

图5 欧盟政策出台时间线

(原始图片来源: European Court of Auditors, 2020)



4.2.1 《鸟类指令》和《栖息地指令》

1963年,世界自然保护联盟制定红色名录,人们随之认识到许多物种濒临灭绝,大片栖息地正在消失(Evans, 2012)。这一趋势促使20世纪下半叶全球保护区数量显著增加(Dudley, 2008)。为了应对欧盟境内野生候鸟物种数量锐减,自然栖息地丧失以及野生动植物灭绝的问题,欧盟《鸟类指令》和《栖息地指令》分别于1979年和1992年获得通过。这两项指令都是在欧洲议会成员和非政府组织的推动下制定的,合称为“《自然指令》”。《栖息地指令》同时也是《欧洲野生动物和自然生境保护公约》(简称《伯尔尼公约》)⁵³的一种执行手段(Evans, 2012)。

《自然指令》的核心是通过设立特别保育区、建立覆盖陆地和海洋的“连通的欧洲生态网络”(Natura 2000)来帮助实现保护目标。这两项指令旨在实现(指令保护的)栖息地和物种的长期可持续性。具体而言,两项指令均试图避免对物种造成干扰和/或指令保护的栖息地发生恶化,维持和恢复目标栖息地以及物种在自然范围内的“有利保护状态”(Favourable Conservation Status, FCS)。海洋保护区(或其他保护区)若不涉及指令附件中列出的栖息地或物种,即不符合Natura 2000网络中规定的欧盟指定资格。Natura 2000保护区相互之间以及与国家指定地点之间经常会发生重叠。

《鸟类指令》和《栖息地指令》共同构成了欧盟的两大保护支柱:

○ **Natura 2000保护区**: 对于《栖息地指令》附件一中列出的栖息地类型、附件二中列出的物种以及《鸟类指令》附件一列出的鸟类和未列入附件但定期出现的候鸟物种,欧盟成员国需要指定并管理Natura 2000保护区,以确保这些保护对象可以持续或在适当情况下恢复到有利保护状态。Natura 2000保护区主要组成部分是《栖息地指令》下规定的特别保育区(Special Areas of Conservation, SAC)和《鸟类指令》下规定的特殊保护区(Specially Protected Area, SPA)。这些保护区构成了Natura 2000网络,覆盖了欧盟27个国家的陆地和海洋,是欧盟海洋和陆地保护的基石,也是世界上最大的保护区协调网络。Natura 2000网络对包括物种和栖息地在内的保护对象给予法律上的认可和保护。

53 Details of Treaty No.104, Council of Europe-Treaty Office, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=104>

○ **对物种的严格保护**：对于《栖息地指令》附件四中列出的物种及所有野生鸟类，欧盟成员国必须在整个自然生态系统范围内实施严格的保护制度。

这两项指令包含一个共同的重要立法内容，即**预防性原则**（precautionary principle，《栖息地指令》第6条第（3）款），该原则适用于所有类型的Natura 2000保护区。预防性原则最早起源于20世纪70年代的德国，后来逐渐被引入到国际环境条约、《欧盟运行条约》以及成员国的国家立法中⁵⁴。该原则规定，应对Natura 2000保护区的拟定计划及项目实施“适当评估”（尽管这对于管理而言并非必需），且实施过程必须根据现有的最佳科学证据来进行。这意味着，我们可以采取行动保护人类健康和/或环境，以防潜在风险的出现，尽管目前可能缺乏关于这些风险存在或分布范围的确凿科学证据。在无法排除健康和环境风险的情况下，应该采取保护措施（Client Earth, 2015）。就人类活动（例如渔业）而言，Natura 2000保护区理论上不禁止这些活动，而是评估其对敏感物种和栖息地可能造成的影响。如果发现负面影响，则需要通过具体措施对活动进行限制，甚至完全禁止（取决于具体的管理决策）。例如，Natura 2000保护区通常不会全面禁止商业捕捞，或者仅在部分区域禁捕（通常只有部分区域被指定为禁捕区）。

2016年，欧盟委员会对这两项指令进行了适宜性检查（REFIT Fitness Check），以评估其有效性、效率性、相关性、欧盟附加值以及与其他欧盟现行法⁵⁵的一致性。通过一系列研究和磋商，委员会最终得出结论，即这两项指令符合生物多样性保护目的，并在更广泛的欧盟生物多样性政策框架内具有高度相关性，但执行方面需要进一步改善（European Commission, 2016）。

在海洋环境方面，**Natura 2000海洋保护区是欧洲海洋保护区网络的核心**。尽管海洋保护区的建设进度远远滞后于陆地，但它仍是区域海洋生物多样性保护取得的重大成就。《栖息地指令》列出了9种海洋栖息地类型及1个要求通过指定海洋保护区进行保护的物种，而《鸟类指令》则列出了另外60种需要海洋保护区提供保护的鸟类。第一批Natura 2000海洋保护区是在1995年指定的。2005年，离岸海洋保护区的数量显著增加（尽管与其他区域相比仍然存在差距）。根据欧洲环境机构的最新数据，截至2022年，欧盟27国共有3,075个Natura 2000海洋保护区，覆盖面积为451,538平方公里，占有海洋保护区总覆盖面积的9%。⁵⁶

在整个欧洲海域，Natura 2000海洋保护区网络的适用或指定⁵⁷方式存在差异。⁵⁸其中，包括卡特加特海峡和英吉利海峡在内的北海是Natura 2000覆盖率最高的次区域（2021年的覆盖率为27.6%），而马卡罗尼亚次区域的覆盖率最低（2021年仅为1.8%）。离岸水域的代表性尤其低，这可能是由于《栖息地指令》对较深的水域栖息地覆盖不足。就分布状况而言，近岸水域的保护区网络覆盖率最高，所有区域/次区域的覆盖率均高于30%。

因此，Natura 2000海洋保护区网络覆盖了为数不多的脆弱海洋物种及栖息地。尽管该网络原则上提供了一种海鸟、海龟、海洋哺乳动物的整体保护方法，但对海洋鱼类、无脊椎动物及海洋栖息地的保护效果并不显著。另外，海鸟保护区的指定进度缓慢，也是由于欧盟保护的海洋栖息地及物种分布信息不足，特别是在识别区域和制定适当管理措施方面所需信息的详细程度非常不足。尽管部分欧盟成员国在海洋调查方面付出了很大的努力，以帮助识别和选择合适的保护区地点，但离岸科学研究依然面临复杂且昂贵的重大挑战。

4.2.2 《海洋战略框架指令》

2008年，欧盟委员会通过了《海洋战略框架指令》，采用更为全面的方法来提升欧盟海洋环境保护水平，该指令的目标是“到2020年之前使欧盟海域达到‘良好的环境状态’，以保护海洋相关社会经济活动所依赖的资源”。⁵⁹该指令首次在欧盟立法框架内引入生态系统方法来管理对海洋环境有影响的人类活动，整合环境保护和可持续利用的概念，确保生态系统方法与《海洋战略框架指令》相得益彰，互为基础。因此，该指令的主要目标是保护海洋环境，恢复受损的生态系统，并防止和减少对海洋环

54 The precautionary principle: Definitions, applications and governance, European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA%282015%29573876

55 欧盟现行法是对所有欧盟成员国具有约束力的共同权利和义务的法规体系，其中包括条约的内容、原则和政治目标；根据条约和欧盟法院判例法通过的立法；欧盟通过的宣言和决议；共同外交和安全政策下的文书；司法和内政文书；欧盟缔结的国际协定以及它们之间在联盟活动范围内缔结的协定。

56 Natura 2000 coverage in Europe's seas, European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/natura-2000/natura-2000-coverage-in-europe-an-seas-4> (2024.07)

57 “保护区指定”是《鸟类指令》和《栖息地指令》中使用的通用术语。值得注意的是，根据世界自然保护联盟（IUCN）的说法，“指定”仅是实际“建立”海洋保护区多级流程的一个步骤（Gorud-Colvert et al., 2021）。

58 Natura 2000在线查看平台，欧洲环境局，<https://natura2000.eea.europa.eu/> 以及Natura 2000数据库，欧洲环境局，<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/natura-11>

59 Marine Strategy Framework Directive, European Commission, https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/marine-strategy-framework-directive/index_en.htm

境的污染。该指令设定了明确的监管目标，即“到2020年之前保持生物多样性”，以此为基础达到良好的环境状态。

“良好的环境状态”是指海域生态多样化、充满活力，并且保持清洁、健康、富有生产力的状态；海洋环境达到可持续利用水平，从而保障后世后代的使用及活动。

通过包含生物多样性和污染防治在内的11个定量描述指标，评估海洋区域或次区域的环境状态。

（摘自《海洋战略框架指令》第3条第(5)款）

《海洋战略框架指令》认可建立海洋保护区是该指令框架下（序言，第6段）实现良好环境状况的重要途径。该条款指出，需要对海洋保护区的保护目标、管理措施、监测及评估活动进行整合，以实现《海洋战略框架指令》规定的目标（序言，第21段）。

此外，《海洋战略框架指令》的措施之一是使用“空间保护措施”，促进建立连续、有代表性的海洋保护区网络，充分覆盖各生态系统的多样性。⁶⁰

4.2.3 《共同渔业政策》

欧盟制定的《共同渔业政策》⁶¹最初是《共同农业政策》的一部分，随着时间的推移逐渐演变成一项单独的条例。该条例于1970年出台，主要侧重于共同市场组织。多年来，随着欧盟成员国及其渔业资源和船队数量的增加，处理与渔业相关的具体问题（如引入专属经济区后的资源保护及国际关系问题）变得很有必要。

《共同渔业政策》的目标是实现渔业的可持续管理，采用生态系统方法确保鱼类种群的最大可持续产量。该政策必须与欧盟环境法保持一致，特别是与达到良好的环境状态要求相关规定保持一致。

《共同渔业政策》的最近一次改革始于2013年，⁶²欧盟委员会于2024年6月启动了一项磋商，以评估该法律的有效性和效率。⁶³此次磋商涉及一系列利益相关方，包括个人、渔业和海事部门、非政府组织以及成员国的国家行政部门。其目的是考察《共同渔业政策》自2013年以来如何实现其目标，包括：

- 渔业和水产养殖的长期可持续性；
- 对海洋环境保护的贡献；
- 食品供应情况；
- 渔业和水产养殖业社区的公平生活标准。

考虑到渔业资源的共享性质，欧盟将《共同渔业政策》下的渔业列入其专属权限实施监管，意味着仅欧盟有权实施立法及通过具有约束力的法案。《共同渔业政策》第11条专门涉及海洋保护区相关议题。该条款与其他法律依据之间的关系经常引发解释争议。

60 《海洋战略框架指令》第13.4条：“根据本条制定的措施方案应包括空间保护措施，以促进连续、有代表性的海洋保护区网络的建立，充分覆盖作为海洋保护区网络组成部分的各个生态系统的多样性，例如：根据《栖息地指令》设立的特别保育区、根据《鸟类指令》设立的特殊保护区以及欧共体或相关成员国作为缔约方的国际或区域协定框架中规定的海洋保护区。”

61 Common fisheries policy (CFP), European Commission, https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/policy/common-fisheries-policy-cfp_en

62 Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy, amending Council Regulations (EC) No 1954/2003 and (EC) No 1224/2009 and repealing Council Regulations (EC) No 2371/2002 and (EC) No 639/2004 and Council Decision 2004/585/EC, European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1380>

63 Commission launches consultation on the common fisheries policy, European Commission, https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/commission-launches-consultation-common-fisheries-policy-2024-06-20_en

4.2.4 《海洋空间规划指令》

《海洋空间规划指令》于2014年通过，旨在建立海洋空间规划框架，以“促进海洋经济的可持续增长、海洋区域的可持续发展及海洋资源的可持续利用。”

《海洋空间规划指令》将“海洋空间规划”定义为“相关欧盟成员国主管部门分析、组织海洋区域人类活动，以实现生态、经济及社会目标的过程”。⁶⁴该政策还支持建立一个生态连通、管理完善的海洋保护区网络，要求各国采用生态系统方法来管理海上的人类活动。

与海洋空间规划概念相关的是海岸带综合管理 (Integrated Coastal Zone Management, ICZM) 方法。作为海岸带规划及综合管理的一种形式，该方法旨在促进欧盟沿海地区的可持续管理，涵盖了海岸带管理中的信息收集、规划（最广义的）、决策、管理和实施监测的整个周期，目的是在自然环境的限制下，平衡环境、经济、社会、文化和休闲娱乐等目标。它以所有利益相关方的知情参与和合作为基础，对特定海岸带地区的社会目标进行评估，并采取行动实现这些目标。该方法的目的是在时间和空间上整合和协调所有相关的政策领域、部门和行政级别，以及目标区域的陆地和海洋组成部分。⁶⁵在地中海区域，《巴塞罗那公约》⁶⁶框架专门针对海岸带综合管理制定了具体的议定书⁶⁷，进一步推动了这一方法的实施。

在海洋保护区方面，海洋空间规划和海岸带综合管理方法通过调节生态敏感区域或周边区域活动，更好地实现海洋和沿海空间的可持续利用。海洋空间规划汇集了来自不同海洋部门的利益相关方，增强了决策过程中的协同作用。如果这些措施目标与海洋保护区的保护目标一致，则可确保实现有效的保护，减少人类活动的累积影响，有助于建立连通的跨境海洋保护区网络，进而成为达到“良好的环境状态”的重要工具。认真规划并密切监测海洋空间规划和海岸带综合管理的过程至关重要。如需实现和维持有效的保护，则必须将实现此类可持续利用的海洋保护区与完全保护级别的海洋保护区相结合 (Gomei et al., 2021)。海洋空间规划应基于生态系统方法，以确保人类在海上的活动不会对特别敏感的栖息地、物种和/或生态过程的区域产生负面影响，并且必须辅之以区域保护管理措施，如海洋保护区 (WWF - European Policy Office, 2021)。

4.2.5 《自然恢复法》

欧盟《自然恢复法》⁶⁸是“欧盟生物多样性战略”的关键要素，于2024年通过。该条例设定了具有约束力的目标，以恢复退化的生态系统，尤其是那些在捕获和储存碳以及预防和减少自然灾害影响方面具有巨大潜力的生态系统。该条例确立了一个全面的恢复目标，旨在实现欧盟陆地和海洋区域的自然生态系统的长期恢复，同时为特定的栖息地和物种设立了具有约束力的恢复目标。这些恢复行动计划到2030年覆盖至少20%的欧盟陆地和海洋，最终目标是到2050年恢复所有需要恢复的生态系统。各成员国必须在2026年年中之前向欧盟委员会提交国家恢复计划，说明本国将如何实现这些目标。

在海洋环境方面，该法规重点解决了污染、过度捕捞和气候变化造成的海洋退化问题，并促进了海草床、湿地和沿海生态系统的恢复。涉及海洋生态系统的具体目标是恢复海洋生境，如海草床或沉积物底层，这些生境不仅有助于减缓气候变化，还能促进标志性海洋物种的恢复，如海豚和江豚、鲨鱼和海鸟。⁶⁹当海洋恢复目标与底拖网捕捞等破坏性捕鱼方式发生冲突时，欧盟国家需要合作制定解决方案，尤其是在与邻国共享的海域。⁷⁰

64 Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning, European Union, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0135.01.ENG

65 Integrated coastal zone management, European Environment Agency (EEA), <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/integrated-coastal-zone-management>

66 Barcelona Convention and Amendments, UNEP, <https://www.unep.org/unepmap/who-we-are/contracting-parties/barcelona-convention-and-amendments>

67 Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean, UNEP/MAP/PAP, http://paprac.org/storage/app/media/Dokumenti/Protokol_publikacija_May09.pdf

68 Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2024 on nature restoration and amending Regulation (EU) 2022/869 (Text with EEA relevance), European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1991&qid=1722240349976>

69 Nature Restoration Law, European commission, https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en

70 Marine wins in the EU Nature Restoration Law, seas at risk, <https://seas-at-risk.org/publications/marine-wins-in-the-eu-nature-restoration-law/>

4.3 欧盟海洋保护区和海洋环境政策回顾和前景展望

在2019年5月的欧洲议会选举之后，欧盟基于欧盟领导人、各国部长、欧盟机构和当选为欧洲议会议员的政治团体之间的对话，为2024年之前的政治和政策议程设定了一系列优先事项。其中《欧洲绿色新政》被认为是欧盟未来几十年气候和环境政策的核心。2020年，欧盟通过了《欧洲绿色新政》，这是一系列政策举措，旨在引领于2050年走向气候中和。《欧洲绿色新政》提出了一项行动计划⁷¹，通过转向清洁、循环经济，恢复生物多样性以及减少污染，实现资源的有效利用。

《欧洲绿色新政》覆盖多个政策领域，其中包括生物多样性，同时生物多样性在《2030年欧盟生物多样性战略》得到进一步阐述。作为“一个全面、高雄心且长远的计划，《2030年欧盟生物多样性战略》旨在保护自然并逆转生态系统的退化。”在海洋生物多样性方面，欧盟承诺到2030年保护30%的海域，严格保护至少10%的海域（尤其是具有高生物多样性价值的区域）。

《欧洲绿色新政》中与海洋环境相关的其他战略还包括零污染行动计划⁷²和气候适应战略⁷³。此外，欧盟委员会还通过了一种实现欧盟可持续蓝色经济的新方法（“实现欧盟蓝色经济转型，打造可持续发展未来”）⁷⁴。该方法要求“确保蓝色经济部门间的一致性，促进这些部门和谐共存，在不对环境造成破坏的前提下发挥海洋空间的协同作用”。在2024欧盟新一届选举中，欧洲委员会主席获得连任并于2024年7月向欧洲议会提出了她为下一任欧洲委员会（2024-2029年）的政治指导方针，承诺将继续推进《欧洲绿色新政》⁷⁵。

《2030年欧盟生物多样性战略》

2006年，欧盟启动欧盟生物多样性行动计划（Commission of the European Communities, 2006），试图解决生物多样性丧失问题及其对欧盟长期可持续发展构成的威胁。之后，欧盟于2011年发布了《2020年欧盟生物多样性战略》（European Commission, 2011），设定了到2020年之前阻止生物多样性丧失及欧盟陆地及海洋生态系统退化的目标。2015年，该战略的中期审查结果确认，欧盟海洋物种及生态系统仍在不断衰退，而作为该战略实施基础的Natura 2000海洋保护区网络却依然不够完善。2020年5月，欧盟通过了《2030年欧盟生物多样性战略》（EU BS 2030）（European Commission, 2020）。

《2030年欧盟生物多样性战略》⁷⁶进一步阐述了《欧洲绿色新政》内容，是欧盟为实现更广泛的生物多样性目标而采取的主要政策框架，旨在保护自然，并扭转生态系统退化的趋势。

在海洋生物多样性方面，欧盟承诺在2030年之前保护30%的欧盟海域，并将其中10%的海域作为高生物多样性价值区域加以严格保护。

《2030年欧盟生物多样性战略》与海洋保护区及海洋环境相关的内容包括：

- 到2030年之前，必须将至少30%的欧盟海域划定为管理完善的海洋保护区，其中10%的海域将采取严格的保护措施；
- 到2030年之前，至少30%目前尚未达到有利保护状态的物种和栖息地应被纳入严格保护物种类别，或表现出明显的积极转好态势；
- 欧盟将在《生物多样性公约》第15次缔约方大会（CBD COP15）⁷⁷上推动达成一项有雄心的“2020年后全球生物多样性框架协议”；
- 到2021年之前，达到新《欧盟自然恢复计划》中规定的具有法律约束力的自然恢复目标⁷⁸；
- 承诺到2021年之前，针对国家管辖范围以外区域海洋生物多样性及南大洋三个大型海洋保护区达成一项有雄心的协定。⁷⁹

71 Communication from the Commission — The European Green Deal, European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2>

72 Zero Pollution Action Plan, European commission, https://ec.europa.eu/environment/strategy/zero-pollution-action-plan_en

73 EU Adaptation Strategy, European commission, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/adaptation-climate-change/eu-adaptation-strategy_en

74 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on a new approach for a sustainable blue economy in the EU Transforming the EU's Blue Economy for a Sustainable Future, European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:240:FIN>

75 Towards a new Commission (2024-2029), European Commission, https://commission.europa.eu/about-european-commission/towards-new-commission-2024-2029_en

76 Biodiversity strategy for 2030, European Commission, https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_en

77 会议通过了《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》

78 目标于2021年提出，2024年6月通过《欧盟自然恢复法》

79 2021年7月8日，欧盟议会通过了一项关于设立南极海洋保护区和保护南大洋生物多样性的规定（链接：https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0361_EN.pdf），详情见《BBNJ协定》部分。

该战略还制定了关于提升和扩大陆地和海洋保护区网络的目标，以建立真正连续的跨欧洲自然网络。欧盟应到2030年实现其“3030”的海洋保护区覆盖目标。成员国应直接将海洋保护区指定为Natura 2000保护区或将其列入国家保护计划。所有保护区都应制定明确的保护目标及措施，并采取有效的管理措施。新战略希望能在特定方面为成员国拟定指导规范，如：适当管理规划的定义、严格保护以及其他基于区域的有效保护措施对于《2030年欧盟生物多样性战略》的贡献程度。

为了追踪欧盟及其成员国在实现2030年既定目标方面的进展，欧盟委员会建立了欧盟生物多样性战略仪表盘⁸⁰，显示每个目标、子目标和指标的实施进展。

前景展望

在海洋环境方面，欧盟将在未来一段时间内根据其战略目标，全面实施《2030年欧盟生物多样性战略》、《鸟类指令》和《栖息地指令》（包括改进与Natura 2000管理相关的方面）及《共同渔业政策》。

此外，根据《欧洲绿色新政》⁸¹和《2030年欧盟生物多样性战略》⁸²：

- 欧盟采取的一切新举措都将与《欧洲绿色新政》目标保持一致。同时，欧盟还将推进创新进程，明确利益相关方，对削弱《欧洲绿色新政》实施有效性的不连贯法律加以调整。例如，欧盟委员会正在审查《海洋战略框架指令》的成果及不足，探讨改善方案，并提出可能的修订建议。到目前为止，欧盟委员会已经准备了初始影响评估，收集了反馈并进行了公众咨询，计划在2023年第一季度通过修订后的指令，然而截至本报告发布时仍未完成。⁸³
- 作为到2030年之前恢复退化的生态系统并对生态系统实施可持续管理计划的组成部分，欧盟于2021年提出了具有约束力的自然恢复目标⁸⁴，并于2024年6月通过《自然恢复法》。该法规预计将在未来几年内全面实施。欧盟成员国需在法规生效后两年内（即2026年中期）向欧盟委员会提交本国的详细恢复计划。
- 欧盟委员会已于2023年通过一项新的行动计划⁸⁵，以保护渔业资源和海洋生态系统。委员会出台了多重措施限制，并进一步规范对生物多样性最具危害性的渔具的使用，其中包括海底作业的必要工具（如对海底破坏最大的触底渔具）。此外，该行动计划要求在所有海洋保护区内，根据明确定义的保护目标及现有的最佳科学建议制定渔业管理措施。

在国际层面，《欧盟国际海洋治理议程》（International Ocean Governance, IOG）于2016年首次发布，并于2022年进行了更新，旨在提升欧盟在国际海洋治理中的积极参与，并致力于加强欧盟实施联合国《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标14的承诺。该议程确定了四个目标，并为实现这些目标制定了61项行动方案。这些目标包括加强国际海洋治理框架，到2030年实现海洋的可持续发展，确保海上安保和安全以及积累海洋知识。它与《欧洲绿色新政》的优先事项保持一致，关注应对气候变化、生物多样性丧失和污染等主要威胁。《欧盟国际海洋治理议程》为加强欧盟在《BBNJ协定》中的积极作用以及在南大洋建立新的海洋保护区提供了框架。

此外，欧盟计划继续引领生物多样性和气候谈判，以促进实现其宏伟目标（如：全球“3030目标”及在联合国通过的有雄心的《BBNJ协定》），进一步巩固国际政策框架。总体而言，欧盟计划加强生物多样性保护与人权、性别、健康、教育、冲突敏感性、基于权利的方法、土地使用权、原住民及当地社区之间的联系。2022年，欧盟委员会和欧盟高级代表提交了一份关于国际海洋治理的联合通报《为可持续发展的蓝色星球设定方向——欧盟国际海洋治理议程联合通信》，该文件列出了欧盟在下一阶段国际海

80 EU Biodiversity Strategy Dashboard, European Commission, <https://dopa.jrc.ec.europa.eu/kcbd/EUBDS2030-dashboard/?version=1#COHERENT%20NETWORK%20OF%20PROTECTED%20AREAS>

81 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS The European Green Deal, European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2>

82 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives, European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>

83 Marine environment: EU policies to protect Europe's ocean, seas and coasts, European Commission, https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/review_of_the_directive.htm

84 Nature Restoration Law, European Commission, https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en

85 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS EU Action Plan: Protecting and restoring marine ecosystems for sustainable and resilient fisheries, European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023DC0102>

洋治理方面的主要优先事项⁸⁶, 包括:

○ **遏制并扭转海洋生物多样性的丧失:**

- 尽快缔结一项高雄心的联合国公海条约 (国家管辖范围以外的生物多样性条约) (已完成)
- 实现高雄心的2020年后全球生物多样性框架, 到2030年建立30%的海洋保护区
- 在南大洋划定新的大型海洋保护区

○ **保护海床:**

- 暂停深海采矿, 直至科学认知空白适当得到填补, 采矿不会产生有害影响, 并且海洋环境得到有效保护
- 必要时规范使用对生物多样性危害最大的渔具

○ **确保渔业和水产养殖的可持续发展:**

- 对非法、未报告和无管制 (Illegal, Unreported and Unregulated, IUU) 捕捞活动采取零容忍态度
- 以2022年6月达成的世贸组织关于有害渔业补贴的全球协定为基础, 推动加强该协定中尚未达成一致的内容
- 修订欧盟渔业和水产养殖产品销售标准

○ **确保遵守国际规则 and 标准:**

- 促进船旗国履行公开登记的义务

○ **应对气候变化, 共建健康海洋:**

- 到2050年实现气候中和, 包括使捕鱼和其他海事活动脱碳
- 保护海洋的蓝碳功能
- 在推进任何新的地球工程应用以清除二氧化碳之前, 确保有充分的科学依据来证明此类活动的合理性, 并适当考虑相关风险和影响

○ **治理海洋污染:**

- 到2024年缔结一项高雄心且具有法律约束力的《全球塑料协定》(Global Plastics Treaty)

○ **累积海洋知识:**

- 鼓励为可持续海洋建立一个政府间科学政策界面, 目标是建立一个政府间海洋可持续性小组 (Intergovernmental Panel for Ocean Sustainability, IPOS)

○ **投资海洋:**

- 2021-2027年期间投资10亿欧元, 用于海洋 (包括公海) 和沿海生物多样性和气候研究
- 2021-2027年期间每年为海洋研究提供3.5亿欧元 (“地平线欧洲” 计划)

《欧洲绿色新政》政策的实施将在未来十年动员1万亿欧元, 并通过 “公正过渡机制”⁸⁷ 提供支持。

86 JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Setting the course for a sustainable blue planet - Joint Communication on the EU's International Ocean Governance agenda, European Commission, https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/document/download/77056529-c1fe-49e4-9776-11c54b060a97_en?filename=join-2022-28_en.pdf

87 Protecting the marine environment – review of EU rules, European Commission, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12898-Protecting-the-marine-environment-review-of-EU-rules_en

05

国家指定地点、外延区及海外国家和领土的海洋保护区

国家指定地点

欧盟政策要求成员国将其转换为自己国家的规定并实施相应的保护措施，⁸⁸成员国利用自己的政策工具来实施和遵循欧盟政策。在遵循《自然指令》所确立的保护制度之外，大多数成员国还通过划定国家指定地点 (Nationally Designated Site) 来识别和保护区域及国家的核心特征，如其他重要物种和景观等。这样，各成员国就可以保护其他栖息地及物种或整个生态系统及特定生态特征。另外，对于国家公园和自然公园等地点，可以指定比指令更为严格的保护制度，并将其作为旅游部门的推广工具（这些类别已被广泛认可为国家旅游产品的附加价值）。

各国海洋保护区覆盖4%的欧盟海域，占各类海洋保护区总覆盖面积的三分之一。国家指定地点被列入欧洲国家指定区域清单中⁸⁹，该清单是将欧洲各国保护区信息纳入世界保护区数据库的官方来源。

截至2020年，欧盟27国共有2,171个国家指定地点，覆盖面积达到204,036平方公里 (Agnesi et al., 2020)。北海的国家指定地点覆盖率最高，包括卡特加特海峡和英吉利海峡 (15.9%) 及西地中海 (12.9%)。大多数国家指定地点位于海岸带，覆盖范围随着离岸距离的增加稳步下降。近一半的国家指定地点区域同时被指定为Natura 2000 (Agnesi et al., 2020)。

评估显示，仅极少数欧盟成员国在通过海洋保护区保护海洋方面步入了实现全球及区域目标的轨道 (WWF, 2019a; WWF, 2016)，各国仍有很大改进空间。评估工作往往因缺乏数据和国家报告不足而受阻。值得肯定的是，德国和法国在海洋保护区指定及覆盖率方面取得了重要进步。与其他波罗的海沿海国家相比，丹麦拥有更多的区域海洋公约保护区（《赫尔辛基公约》）且在管理有效性方面得分很高；同时，芬兰和丹麦在管理措施监控和实施方面表现较好。另一方面，评估显示，波兰、德国以及西班牙、希腊和克罗地亚等地中海国家的海洋保护区缺乏管理计划 (WWF, 2019a; WWF, 2016)，尽管西班牙、希腊和克罗地亚在过去几年均取得了一些进展——它们的全国海洋保护区管理计划或已完成流程设计，或在策划制定中，甚至已处于最终敲定阶段。^{90,91}

欧盟外延区和海外国家和领土的海洋保护区

欧盟的外延区 (Outermost Regions, ORs) 和海外国家和领土 (Overseas Countries and Territories, OCT) 分布在5个大洋上，拥有具有全球重要性的生物多样性，其特有动植物物种种类甚至超越了欧盟大陆全境。这些区域涵盖了22个政治实体（包括9个ORs和13个OCTs），并与5个欧盟成员国（丹麦、法国、荷兰、葡萄牙和西班牙）相联系。

88 英国则正在经历一个复杂的过程，即重新确定国家政策的总体优先事项及方法，特别是海洋环境和海洋保护区相关政策。目前，英国面临的一个巨大挑战是确保保护制度的连续性、避免影响当前所做工作，这需要得到及时有效的解决。

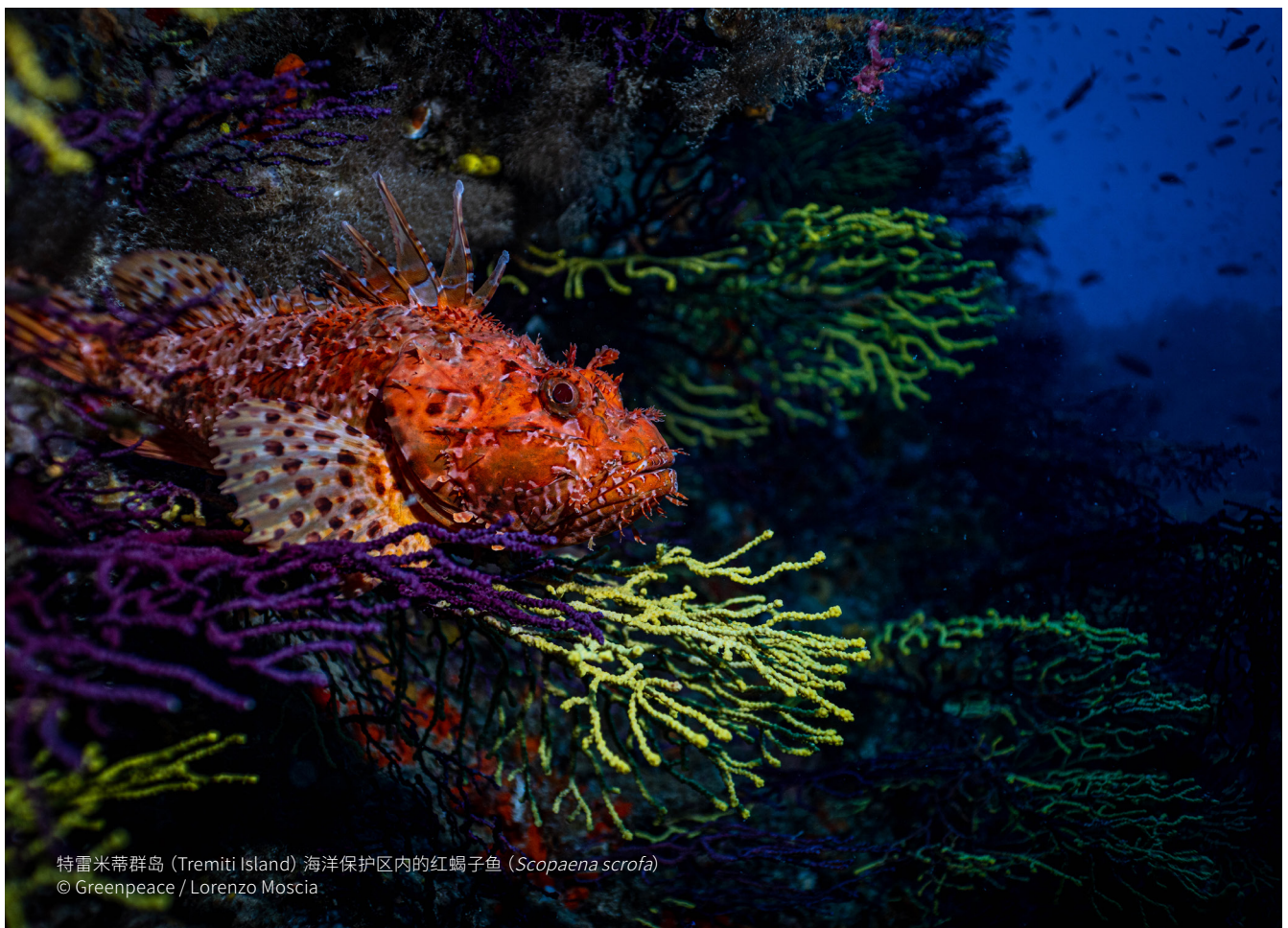
89 Nationally designated areas, European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/nationally-designated-areas-national-cdda-16>

90 Conservation Result, LIFE INTEMARES, <https://intemares.es/en/conservation/>

91 Project “Development of a framework for the management of the ecological network Natura 2000”, Croatian Ministry of Economy, <https://mingo.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-zastitu-prirode-1180/ekoloska-mreza-natura-2000/projekt-razvoj-okvira-za-upravljanje-ekoloskom-mrezom-natura-2000/5990>

外延区⁹²是欧盟不可分割的一部分，但由于它们与欧盟的距离和面临的具体挑战，它们更常面对治理层面的困境。这些外延区归属于法国、葡萄牙和西班牙。⁹³因此，这三个国家的国家立法决定了这些外延区对海洋保护区的治理。就Natura 2000而言，马卡罗尼亚是唯一包括在该网络中的欧盟外延区，在陆地和海洋上有290个保护区，面积超过32,500平方公里。该区域还包括11个《OSPAR公约》海洋保护区。⁹⁴

尽管海外国家和领土⁹⁵不是欧盟的一部分⁹⁶，但它们通过海外国家和领土协会合作，并依据欧盟法律（而不是欧盟成员国的宪法法律）联系在一起（Kochenov, 2013）。该协会为海外国家和领土就共同关注的议题（例如自然资源的可持续管理）提供了政策对话与合作的框架，其成员包括国家政府当局、当地政府、公共服务提供者、民间社会组织、区域和次区域组织。该框架就生物多样性的可持续管理和保护以及渔业等领域的合作做出了详细的规定。⁹⁷根据WDPA的数据⁹⁸，目前海外国家和领土中有102个海洋保护区，覆盖5,128,120平方公里的海洋面积。海外国家和领土上海洋保护区的治理取决于它们各自的立法和与欧盟相关国家的协议。管理机构包括联邦、国家或地方部委或机构，或非政府组织。（例如，萨巴海洋保护区由萨巴保护基金会非政府组织⁹⁹管理，博内尔国家海洋公园由Stichting Nationale Parken Bonaire非政府组织¹⁰⁰管理）。再如新喀里多尼亚，其管理和治理体系更为复杂，涉及三个省（行政区划）、地方管理委员会（社会组织）与国家政府等多方协作（Martinez et al., 2017）。



特雷米蒂群岛 (Tremiti Island) 海洋保护区内的红蝎子鱼 (*Scopaena scrofa*)
© Greenpeace / Lorenzo Moscia

92 其中包括法属圭亚那、瓜德罗普、马提尼克、马约特、留尼汪岛和圣马丁（法国）、亚速尔群岛和马德拉（葡萄牙）以及加那利群岛（西班牙）

93 更多信息请查阅https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/outmost-regions/

94 Highlights and funding needs: Macaronesia, LIFE4BEST, <https://www.life4best.org/wp-content/uploads/2021/02/Macaronesia-RIS-Final.pdf>

95 其中包括 阿鲁巴（荷兰）、博内尔（荷兰）、库拉索（荷兰）、法属波利尼西亚（法国）、法属南方和南极领土（法国）、格陵兰（丹麦）、新喀里多尼亚（法国）、萨巴（荷兰）、圣巴塞莱米（法国）、圣尤斯特歇斯（荷兰）、圣马丁岛（荷兰）、圣皮埃尔和密克隆（法国）、瓦利斯和富图纳群岛（法国）。

96 更多信息查阅https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/overseas-countries-and-territories_en

97 EU Associated territories & others, Brexit Legal, <http://brexitlegalguide.co.uk/eu-associated-territories-others/>

98 Discover the world's protected and conserved areas, Protected Planet, <https://www.protectedplanet.net/en>（2021年11月10日版本）

99 Index page, Saba Conservation Foundation, <http://www.sabapark.org/index.php>

100 Document page, Stinapa bonaire National Parks Foundation, <https://stinapabonaire.org/stinapa/>

06

资金机制

在不同欧盟国家之间，海洋保护区的融资情况存在极大差异，并受制于国家法规和拨款分配。资金可能来源于国家或欧盟，也可能来源于海洋保护区本身的收入。然而，自筹资金并不普遍，且在很大程度上取决于国家或区域的保护治理结构和地理位置。在大多数情况下，自筹资金来自与旅游相关的活动收入（游客门票与户外活动费用等）。

目前，欧盟形成了多个适用于海洋保护区的财务机制，主要通过Natura 2000保护区网络基金运作。**这些基金大多通过综合方法，在战略层面上将生物多样性目标与陆地资源和自然资源关联起来。**

欧盟预算通过“多年期财政框架”（Multiannual Financial Framework, MFF）确定，该框架规定了欧盟预算每年在广泛政策领域（“条目”）的最高支出额，并确定了支付和承付款项的年度总上限。最新的欧盟多年度财务框架（2021-2027）¹⁰¹分为九个条目，每个条目与一特定政策领域相关，其中包括自然资源与环境。以下列出了为海洋保护区提供资金支持的主要欧盟基金：

- 欧盟环境金融工具（LIFE）；
- 欧洲海洋、渔业和水产养殖基金（EMFAF）；
- 欧洲地区发展基金（ERDF）；
- 科研与创新框架计划（“地平线欧洲”，Horizon Europe）。

根据综合方法，仅欧盟环境与气候行动金融工具为生物多样性和Natura 2000提供专门支持；其他基金主要着眼于实现欧盟总体发展目标，即实现农村、区域、基础设施、社会及科学事业的发展。欧盟资金来源分为若干种，其中金融工具、拨款和补贴是最具相关性的类型。详情参见表5。

表5 欧盟不同资金类型

资金类型	来源和具体形式
拨款 (Grant)	通过捐赠的方式，欧盟给服务于欧盟政策的第三方（通常是非营利组织）提供的直接财政捐助。这些支出大多由欧盟委员会集中管理，直接由欧盟委员会下属部门管理或间接通过欧盟机构、执行机构或国家机构管理。 拨款主要包括两大类： 1. 资助旨在帮助实现欧盟政策框架下的某一目标的行动； 2. 用于资助机构的业务开支，这些机构通常追求实现欧洲的一般利益目标或欧盟政策目标。
金融工具 (Financial instrument)	为了实现欧盟的具体政策目标，从预算中以补充方式提供的财政支持措施。 这些工具可能采取股权投资或准股权投资、贷款或担保的形式，或其他风险共担工具的形式，并且在适当的情况下，可以与拨款结合使用。
补贴 (Subsidy)	欧盟或欧盟代表为追求特定政策目标的机构/个人提供的财政捐助。例如，直接向渔民支付现金，以便他们能够增加收入。 补贴还旨在减少欧盟最贫困地区的经济和社会差异。通过欧盟的凝聚基金（Cohesion Fund），提供补贴以推动基础设施项目 and 环境保护。
信托基金 (Trust fund)	一种资金池融资机制，其中多个捐助者根据共同商定的目标和报告格式共同资助一项行动。每个欧盟信托基金都有自己的管理董事会，该董事会决定如何使用资金池的资源。欧盟信托基金代表欧盟和所有资金提供者集体行动。目前，欧盟信托基金尚未涉及环境问题。

101 The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU, Facts and figures, Publications Office of the European Union, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>

为推进Natura 2000网络资金的分配和监测，成员国必须制定优先行动框架（Prioritised Action Framework, PAF）。优先行动框架是一套多年度战略规划工具，旨在全面概出实施欧盟Natura 2000网络及相关绿色基建所需的措施。

欧盟环境与气候行动金融工具计划

欧盟环境与气候行动金融工具计划（LIFE Programme）是欧盟为应对环境问题和采取气候行动所设立的主要融资工具，旨在通过共同资助具有欧洲附加价值的试点项目或示范项目，促进欧洲环境和气候政策及法律的实施、更新和发展。资助范围涵盖4个类别的子项目：自然和生物多样性、循环经济和生活质量、减缓和适应气候变化以及清洁能源转型。这些子项目旨在“促进向可持续、循环、节能、可再生能源、气候中立和有韧性的经济转型；保护、恢复和改善包括空气、水和土壤在内的环境质量；制止和扭转生物多样性丧失，解决生态系统退化问题”¹⁰²。环境与气候行动金融工具对公共或私营部门、参与者、单一受益人或合伙机构开放，其项目的最高联合融资率为合格项目总费用的60%，而环境与气候行动金融工具计划提案可获得高达75%的资金。这些提案关注《鸟类指令》和《栖息地指令》中的优先物种或栖息地类型。2021-2027年，环境与气候行动金融工具计划的总体预算预计为54.3亿欧元。

环境与气候行动金融工具计划最早的版本即环境金融工具计划。自1992年设立至2018年，环境金融工具计划共联合资助大约120个海洋保护区项目，筹集到了3.2亿欧元左右的资金，其中包括欧盟提供的1.7亿欧元资金。这些项目旨在实现整个欧盟范围内保护方案的可转移性及可复制性。该计划框架指定了欧盟区域性海域150多个离岸和沿海Natura 2000保护区及50万平方公里的Natura 2000海洋保护区，同时出台了相应的管理措施（European Commission, 2018）。自2014年以来，环境金融工具计划设立了综合项目（Integrated Projects），专门支持欧盟成员国以更高的融资金额执行环境和气候法律，自此，环境金融工具计划演变成环境与气候行动金融工具计划。专注于Natura 2000的综合融资项目包括西班牙的LIFE-IP Intemares¹⁰³和葡萄牙的LIFE-IP Azores Natura¹⁰⁴。

一项研究审查了过去20个LIFE项目对有效管理海洋保护区的贡献（NEEMO, 2022）。研究结果喜忧参半，研究总结出项目取得的一些成就，包括改进了对目标栖息地和物种的保护措施，改善了部分保护状况和/或趋势，提高了对栖息地分布、物种生态学和恢复技术的认知；同时也证明，若想通过这些项目有效保护物种和栖息地，还有许多工作要做。这包括优先消除威胁，加大投入以实现利益相关方的充分参与和共同管理，确保项目结束后的资金和影响延续性，以及改进关键栖息地恢复项目的范围和规模等。

欧洲海洋、渔业和水产养殖基金

欧洲海洋、渔业和水产养殖基金（EMFAF）可用于水产和海事资源可持续利用及管理领域的创新项目，例如帮助渔民向可持续渔业过渡，支持沿海社区经济多样化发展，为创造新就业机会和改善欧洲沿海生活质量的项目提供资金。该基金支持欧盟《共同渔业政策》、欧盟海洋政策和欧盟国际海洋治理议程的实施与欧盟气候和环境政策路线图—《欧洲绿色新政》的目标。该基金的目标之一是“加强国际海洋治理，可持续地管理海洋，并确保海洋环境的安全、可靠以及清洁”。2021-2027年，欧洲海洋、渔业和水产养殖基金的总体预算预计为61.08亿欧元。

根据欧洲海洋、渔业和水产养殖基金2021-2027年的条例规定¹⁰⁵，Natura 2000保护区的具体需求以及该方案对养护和恢复海洋生态系统的贡献应被纳入成员国的国家EMFAF方案。专项资金可用于管理、恢复、监督和监测沿海和海洋的Natura 2000保护区，以及为Natura 2000保护区中与渔业有关的活动制定保护和管理计划。此外，该基金还可以为其他类型的海洋保护区的管理、恢复和监测提供资金，以支持《海洋战略框架指令》的实施，例如用于促进维持欧盟海洋保护区网络的整体生态连通

102 Programme for the Environment and Climate Action (LIFE), European Commission, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/programme-environment-and-climate-action-life_en

103 Life Integrated, Conservation Result, LIFE INTEMARES, <https://intemares.es/en/the-project/life-integrated>

104 website of LIFE IP AZORES NATURA project <https://www.life.azoresnatura.eu/en/projecthttps://www.life.azoresnatura.eu/en/>

105 Regulation (EU) 2021/1139 of the European Parliament and of the Council of 7 July 2021 establishing the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and amending Regulation (EU) 2017/1004, European Commission, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.247.01.0001.01.ENG

性，助力科学家和渔民之间的合作，并推动农村社区生计的多元化发展。

欧洲地区发展基金

欧洲地区发展基金旨在通过缩小区域之间的经济、社会 and 领土差距，并支持欠发达地区全面融入欧盟内部市场，加强欧盟的经济、社会和区域凝聚力。其重点是净零碳经济、创新和研究、互联互通、解决社会问题以及推动当地发展和环境保护。

该基金2021-2027年的具体目标之一是增加保护自然和生物多样性的资金投入，并呼吁促进生物多样性领域的投资。¹⁰⁶

此外，该基金还为一系列更广泛的区域可持续发展活动提供支持，这些活动可能与Natura 2000管理存在间接联系。比如，支持旨在缓解和适应气候变化的投资，以及将与Natura 2000相关的社会经济发展机会纳入更为广泛的城市和农村社区计划中。2021-2027年，欧洲地区发展基金的总体预算预计为2,260.5亿欧元。

在欧洲地区发展基金内部，Interreg工具¹⁰⁷尤为重要。该工具旨在通过跨境、跨国和区域间合作促进发展的平衡性，增强经济、社会及区域凝聚力；它还服务于应对共同挑战，在包括环境在内的各个领域寻求共同解决方案。¹⁰⁸Interreg基金的最终受益者通常为公共主管部门、非营利组织或研究机构。2021-2027年的预算预计为80亿欧元，通过一系列有针对性的计划予以拨付。在上一资助周期，Interreg已经批准和实施了大量与海洋保护区相关的项目，如Fish MPABlue2¹⁰⁹和海洋保护区网络¹¹⁰。

“地平线欧洲”计划

“地平线欧洲”(Horizon Europe)计划是欧盟推出的一项提供研究、开发及创新资金支持的研究与创新计划，旨在“促进研究的卓越发展，并为顶尖研究人员和创新者提供必要的支持，以推动所需的系统性变革，确保一个绿色、健康和有韧性的欧盟。”¹¹¹作为一种协作性金融工具，该计划以下列三个支柱领域的资金需求为基础：卓越科学(Excellent Science)、全球挑战和欧洲产业竞争力(Global Challenges and European Industrial Competitiveness)以及创新欧洲(Innovative Europe)。该计划涵盖应对气候变化、可持续交通与运输、价格合理的可再生能源以及食品安全和保障。它包括“恢复我们的海洋和水域”在内的五个研究和创新使命。2024年7月，欧盟委员会宣布将投入1.269亿欧元来完成这项使命。¹¹²2021-2027年，“地平线欧洲”计划的总体预算预计为955.1亿欧元，并计划在2025年至2027年间将总预算的10%投入生物多样性相关问题研究。¹¹³

考虑到“地平线欧洲”的资金范围，需要在开展研究的背景下为Natura 2000海洋保护区和其他海洋保护区活动提供资金支持。但该计划可以为一系列更广泛的Natura 2000保护措施提供资金，主要涉及新管理方法的开发及测试和/或对过去Natura 2000管理框架或行动的评估(Kettunen et al., 2014)。

其他类型的资金

106 Regulation (EU) 2021/1058 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund, European Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1058>

107 Interreg即区域之间 (Inter Region)

108 About Interreg, Interreg, <https://interreg.eu/about-interreg/>

109 Fishmpablue2, Interreg, <https://fishmpablue2.interreg-med.eu/>

110 MPA networks, Interreg Mediterranean, <https://mpa-networks.interreg-med.eu/>

111 Horizon 2020, European Commission, <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/horizon-2020-brief-eu-framework-programme-research-innovation>

112 EU Mission ‘Restore our Ocean and Waters’: €126.9 million for 26 new projects, European Commission, https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/eu-mission-restore-our-ocean-and-waters-eu1269-million-26-new-projects-2024-07-12_en

113 欧盟通过“地平线欧洲”计划第二个战略规划, 新华社, 2024年3月21日 <http://www.xinhuanet.com/world/20240321/13bd4634f39747c1856b5730b8bcd5f6/c.html>

海洋保护区融资也可通过国家资金支持来实现，这些资金主要用于共同资助欧盟出资的项目，如：根据欧盟环境与气候行动金融工具计划开展的项目。克罗地亚于2004年设立了环境保护与能源效率基金，旨在为养护生物多样性、可持续利用和改善环境的项目、计划及类似活动提供额外的资金支持。2012-2014年，欧盟成员国用于海洋保护区的国家支出超过1.2亿欧元（Binet et al., 2015）。

此外，海洋保护区资金捐赠方还包括基金会和个人等。比如，过去的20年间，瑞士MAVA基金会¹¹⁴在地中海海洋保护方面发挥了重要作用。该基金会根据应对主要问题的具体行动计划，为在地中海实施的各个项目提供资金支持，如减轻捕捞对海洋物种及栖息地的影响和压力。MAVA基金会当前已不再运营。

由于获得必要资金的高度不确定性，一些海洋保护区已开始探索其他策略，使自身更加独立于公共预算和国际援助，例如克罗地亚的Telašćica自然公园（Pascal and Milović, 2016）。

海洋保护区区域可持续发展融资示例：地中海基金会

2015年，一项关于地中海海洋保护区可持续融资的研究首次评估了有效管理和实现爱知目标11的融资需求和资金缺口，并得出结论：现有资源仅能覆盖海洋保护区有效管理所需资金的8%。此外，该研究通过评估得出创建地中海海洋保护区的平均总成本为42,600欧元，而有效管理的海洋保护区单位面积的平均成本为25,784欧元/平方公里/年（Binet et al, 2015）。为了应对这些挑战，地中海区域已建立起一个区域层面的可持续融资机制——地中海基金会。

地中海基金会旨在通过建立环境金融融资机制来加强地中海海洋保护区的财务可持续性，为地中海海洋保护区的长期有效管理做出贡献。这是一个保护信托基金，作为基金会成员间的合作平台，目前由6个欧盟和非欧盟地中海国家（法国、突尼斯、摩纳哥、摩洛哥、阿尔巴尼亚和西班牙）及区域公民社会组织组成。资金支持重点放在地中海各国南岸和东岸海洋保护区上，长期目标是设立一个在整个地中海流域运作的环境基金。

该基金通过拨款支持地中海海洋保护区的管理和共同管理组织，主要受益者是非政府组织和国家部门。

2025年之前，地中海基金会的目标是“在7个地中海国家为20多个区域（共7,000平方公里）提供支持”，这个目标已经实现，到目前为止，地中海基金会已拨款超过1,500万欧元，用于支持克罗地亚、黑山、希腊、阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、突尼斯、黎巴嫩、土耳其和摩洛哥的20个海洋保护区（共覆盖9,127平方公里）。¹¹⁵为监测分配资金产生的影响，地中海基金会开发了各种工具，以评估受资助海洋保护区的管理效率及有效性。



亚速尔群岛 (Azores) 海域分布的热液喷口及周边生物多样性
© Greenpeace/ Lorenzo Moscia

¹¹⁴ Mava Foundation, <https://mava-foundation.org/>

¹¹⁵ About us, The MedFund, <https://themedfund.org/en/about-us/> (截至2024年7月)

07

欧盟海洋保护区的多重效益

海洋保护区带来了广泛的效益，其中包括作为保护区主要目标的保护效益，以及通过保护完备、健康的生态系统造福人类的一系列社会经济效益及生态系统服务 (Stolton et al., 2015)。欧洲海洋保护区是极具生物多样性价值的区域，与数百万居住在海洋保护区或其附近的居民、游客或依赖此处资源的人们的生计密切相关。以下是近年来受到强调的欧洲海洋保护区的保护效益及其带来的社会经济效益 (保护效益改编自Russi et al., 2016)。

- **海洋保护区的禁捕制度能够全面实现海洋保护的综合效益。**分析显示，在74个得到全面保护的欧洲海洋保护区内，动物和海藻的生物量平均增加238%，平均密度增大116%，鱼类体型平均增长13%，总体平均物种多样性增加19% (Fenberg et al., 2012)。采取禁捕保护制度的海洋保护区的关键生物变量指标表现出明显的正向增长，还可通过溢出效应增加相应区域个体的丰度和/或生物量。世界自然基金会于2021年进行的建模分析显示，与目前的情况相比，未来几年内，将有至少30%的地中海区域得到有效保护，捕食性物种 (增量可达4%) 和大型中上层鱼类及商业鱼类 (4%-20%) 的生物量会有明显增加，从而带来相应效益 (Gomei et al., 2021)。
- **粮食安全和渔民生计的改善与上述保护效益直接相关。**欧盟捕鱼船队每年可创造超过77亿欧元的收入及43亿欧元的总附加值 (STECF, 2020)。正如在欧洲海洋保护区所观察到的，溢出效应会增加周边区域的捕捞产量 (Fenberg et al., 2012)，使用不同渔具捕获的各类目标物种的捕获量也会有所增加 (European Commission, 2017)。这就是保护区在食物供应和渔民收入增加方面的益处。
- **气候变化减缓及适应：**海洋物种和海洋生态系统 (如海草) 是重要的碳汇。海洋保护区为这些碳汇提供保护，借助保护、恢复措施为减缓气候变化做出贡献。例如，《鸟类指令》中，优先保护的地中海栖息地波西多尼亚海草床每年每公顷可储存3.7吨二氧化碳¹¹⁶。此外，管理得当的海洋保护区有助于提高对气候变化影响 (如酸化、海平面上升、风暴潮、物种分布变化、生产力下降、缺氧及累积效应) 的适应能力 (Roberts et al., 2017)。根据计算，由于需要建造替代海岸保护基础设施及再生沿海区域，西班牙南部所有的波西多尼亚海草床造成的破坏可能导致9600万欧元的成本损失 (Junta de Andalucía, 2014)。海洋保护区可在保护和恢复物种和生态系统以及改善沿海安全方面发挥关键作用。
- **推动基于自然的旅游业发展：**欧盟沿海和海洋旅游业就业人数超过220万人，是迄今为止蓝色经济部门中提供就业机会最多的行业 (Scholaert et al., 2020)。海洋保护区的建立有助于提高相应地点的吸引力，为旅游和娱乐业带来新的可持续发展的商业及创业活动机会。理想情况下，旅游业所获得的部分收入可为海洋保护区的监测和管理提供资金支持。例如，国家公园制度 (包括禁捕区) 下的克罗地亚海洋保护区收取游客门票收入和其他旅游服务 (如导览) 收入，然后将部分收入用于海洋保护区内研究、监测和保护活动。为了与海洋保护区的保护目标保持一致，这些区域内的旅游活动必须按照可持续旅游和生态旅游的原则 (如遵循联合国世界旅游组织 (UN World Tourism Organization, UNWTO) ¹¹⁷和世界自然保护联盟¹¹⁸的方法) 进行。
- **带来科研与创新的新机遇：**现有数据表明，欧盟海域海洋生态系统在遗传和物种层面上都十分多样。如果这些物种和生态系统在海洋保护区框架内得到有效保护，它们就能繁衍生息，为人类提供研究机会，促进海洋资源可持续利用这一创新理

116 CLIMATE CHANGE IN THE MEDITERRANEAN SNAPSHOT: Blue carbon and Marine Protected Areas, IUCN, https://mpa-adapt.interreg-med.eu/fileadmin/user_upload/Sites/Biodiversity_Protection/Projects/MPA-ADAPT/2.2.4_FACTSHEET_IUCN_Blue_Carbon_EN.pdf

117 Ecotourism and Protected areas, UN Tourism, <https://www.unwto.org/sustainable-development/ecotourism-and-protected-areas>

118 Tourism and visitor management in protected areas, IUCN, <https://portals.iucn.org/library/node/47918>

念的发展。例如，在瑞典的科斯特Natura 2000海洋区域的一项开创性研究正在开发可持续的工业生产活动，针对大型藻类的多种应用进行研究 (Russi et al., 2016)。总体而言，海洋及其海床仍属于相对未知的领域，但迄今为止已显示出能带来变革性发现的巨大潜力 (包括医学领域的发现)¹¹⁹。

- **海洋保护区的其他社会经济效益：**有效管理的海洋保护区还可以增加及改善娱乐、教育、文化和精神活动机会，提升当地经济潜力。例如，据估计，南欧每个海洋保护区可为非居民娱乐用户服务行业创造64万欧元的收入 (Roncinet al., 2008)。然而，需要注意的是，和旅游类似，海洋保护内区的娱乐及其他用途不得对被保护的海洋生态系统造成伤害，且需要符合海洋保护区规定，以防过度利用导致保护区发生退化，降低保护区效益。

海洋保护区的整体效益，可以通过一系列案例得以彰显，这些案例有力地证明了投资自然保护所获得的收益远高于其成本。一项有关保护全球至少30%海洋和陆地的多情景、全球性研究 (Waldorn et al., 2020) 发现，自然保护的收益与成本之比至少为5:1。以西班牙Llevant海洋保护区 (即马略卡岛渔业权益保护区) 为例，一项利用自然资本核算方法的研究 (Zerbarini et al., 2021) 表明，每年为该保护区投入1欧元，能产生10欧元的收益。该海洋保护区的自然资本每年为当地经济贡献4,826,518欧元 (相当于每年每公顷75欧元)。其中，占比最大的收益与娱乐活动有关，占总收益的65% (3,141,340欧元)，其次是监管服务，如防止海岸侵蚀 (772,547 欧元，16%) 和维护生物多样性 (447,313 欧元，9%) 等。

对于海洋保护区及其周边区域而言，确保接受度和惠益共享的核心在于利益相关方的有效参与，尤其是那些生计直接依赖保护区生态环境有效保护的当地社区。他们的积极参与是决策过程中不可或缺的一环。社区生计和海洋生态系统保护之间的联系并不总是十分清晰或直接，需要通过协作和包容性活动予以增强。案例表明，如果地中海的渔民可以参与海洋保护区禁捕制度的规划与执行，禁捕制度就能实施得非常成功。著名案例意大利托雷瓜塞托海洋保护区 (Torre Guaceto MPA) 的成功表明，在与当地小规模渔民共同做出禁渔决定后，鱼类生物量和密度明显增加。看到保护区附近的区域的效益后，渔民自身便会率先倡导对海洋保护区实施全面保护，在空间和时间上进一步推进禁渔 (Russi, 2020)。与此同时，旅游部门重新制定了战略，把重点放在小批量、高价值、以自然为导向的旅游上，为居民提供维持生计的机会，降低环境影响 (Russi, 2020)。这是一个很突出的、实现双赢的例子，既实现了有效保护，又为该区域的多个部门带来多重效益。



佩拉戈斯海洋保护区 (Pelagos Sanctuary) 里记录到的长须鲸
© Greenpeace / Paul Hilton

119 Covid tests and superbugs: why the deep sea is key to fighting pandemics, the Guardian, <https://www.theguardian.com/environment/2021/sep/29/covid-tests-and-superbugs-how-the-deep-sea-could-help-us-fight-pandemics>

08

欧盟海洋保护区面临的主要挑战

人类活动带来的压力

即使在偏远的海洋区域，欧盟海域及其生态系统也同样面临着多种人类活动带来的压力。这些压力经常会交互发生（Jackson et al., 2001），对海洋生态系统造成累积性的不利影响（Halpern et al., 2008; Micheli et al., 2013）。这些压力包括渔业活动、用水及其他物理压力，包括污染物、富营养化、缺氧、海洋垃圾、水下噪音与入侵物种带来的压力（EEA, 2019a）。气候变化所造成的温度和酸度变化、海平面上升等现象，尤其使海洋生态系统更容易受到其他压力的影响。

2015年，欧洲环境局的报告指出许多海洋物种及栖息地的状况不佳，并得出不能认为欧洲海洋是“健康”或“清洁”的结论（EEA, 2017）。2020年，欧洲环境局的报告表示，欧洲海域海洋生物多样性丧失的趋势并未停止，很大一部分海洋物种和栖息地的评估结果都表明其处于不利的保护状况或未知状况（EEA, 2019b）。

2020年，海洋环境保护组织Oceana评估了人类活动对欧盟海域海洋生物多样性造成的威胁（Perry et al., 2020），发现这些威胁在Natura 2000海洋网络中广泛存在：在所分析的地点中，有72%的地点受到（所评估的13种威胁中）至少一种威胁的影响。就面积而言，未受任何威胁的海洋保护区仅占整个海洋网络的0.07%。最常见的威胁是海上交通（占海洋保护区的66%）、渔业（占海洋保护区的32%）和海底电缆（占海洋保护区的26%）。在整个欧盟中，一半以上的海洋保护区都面临着威胁，在比利时该比例更是达到了惊人的100%。2024年的一项研究显示，多达86%的欧盟海洋保护区保护水平较低，或因允许工业活动而不符合保护目标。该研究观察到，各成员国、海域和法律分类中的大多数海洋保护区都只提供了最低限度的保护，因此欧盟海洋保护区网络的生态保护成效有限（Aminian-Biquet et al., 2024）。

有时候，海洋保护区区域内部受到的压力甚至比区域外部受到的压力还大。2019年，另一项研究得出结论，59%的海洋保护区内发生的商业拖网捕捞作业多于非保护区海域，且许多海洋保护区并未对脆弱物种采取保护措施（Dureuil et al., 2019）。

在污染物、富营养化、外来入侵物种、商业捕捞和海洋垃圾等关键压力来源方面，在2020年前实现欧洲海域环境状况良好的目标尚未达到。检测发现，在北海沿海区域及大陆架区、波罗的海部分区域、亚得里亚海和地中海西部存在影响最广泛的、多方面叠加的压力。由于密集的渔业活动和沿海活动，这些区域都受到多种人为压力（包括污染、渔业捕捞、人为干扰等）的影响。¹²⁰在过去半个世纪中，地中海海洋哺乳动物的数量减少了41%，约80%的鱼类种群被过度捕捞，一半以上的鲨鱼种类面临灭绝危险，地中海波西多尼亚海草（*Posidonia oceanica*）减少了34%（Randone et al., 2017）。

管理计划和管理有效性

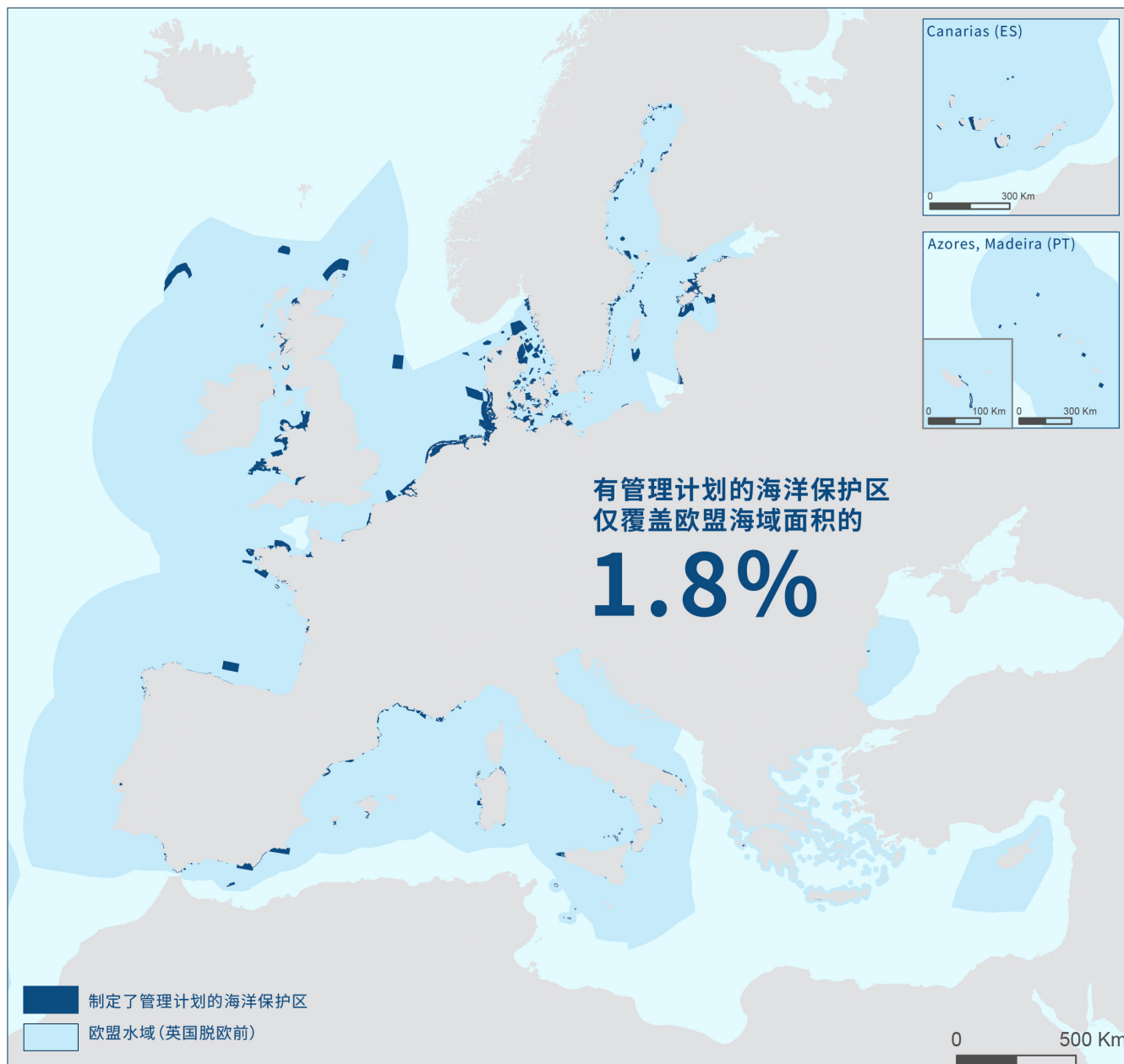
欧洲海洋保护区的管理或规划过程并未完全涵盖应对上述压力及其累积影响的适当方法。目前，欧盟有超过10%的海洋区域被指定为海洋保护区，欧盟也因此因此在名义上履行了对《生物多样性公约》爱知目标11的义务。然而，从管理计划的制定上看，实际成果小很多：根据一项2019年的研究，对于所有欧盟海域而言，制定了管理计划的海洋保护区仅占整个海洋区域的1.8%

¹²⁰ Multiple pressures and their combined effects in Europe's seas, European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/themes/water/europes-seas-and-coasts/multiple-pressures-and-their-combined>

(WWF, 2019a) (图6)。研究显示,在23个欧盟海洋成员国中,有19个成员国没有制定覆盖其海洋面积10%的海洋保护区管理计划(这其中有11个成员国未针对其海洋区域制定及报告任何管理计划)。仅有4个成员国针对10%以上的海洋区域制定了海洋保护区管理计划。

图6 已制定管理计划的欧盟海洋保护区分布图(英国脱欧前)

(来源: WWF, 2019a)



另一项来自Oceana的研究显示,尽管法律上要求采取保护措施,但评估涉及的43个海洋保护区中,有53%的保护区(包括8个特别保育区和15个特殊保护区)未制定管理计划(Perry et al., 2020)。仅比利时的海洋保护区管理计划覆盖其30%以上的海域,而7个成员国(包括芬兰、法国、意大利、立陶宛、荷兰、西班牙、瑞典)的海洋保护区管理计划仅覆盖其不到10%的海洋区域。

制定管理计划仅是促使海洋保护区有效保护海洋环境的第一步。制定出管理计划也并不直接意味着海洋保护区已得到有效管理,这些计划需要转化为保护措施或积极的自然恢复行动,包括在禁止实施破坏活动和资源开发活动的地方设立完全保护级别的海洋保护区。在实践中,仅有不到1.8%的已制定管理计划的欧盟海洋保护区得到有效的管理和监测。事实上,很多声称已

制定管理计划且进展似乎非常顺利的国家仅落实了很少的保护行动，甚至未实施保护行动 (WWF, 2019a)。更令人担忧的是，部分国家的管理计划中还缺乏特定的保护目标及方法 (Perry et al., 2020)。

保护区指定和有效管理之间的差距可归结于多重原因，包括国家未做优先考虑、主管部门能力建设和实际管理（包括执行）投入不足、关键保护价值存在差距、各种压力及报告不足等（见下节）。

保护区管理有效性的重要性在政策层面上正日益得到认可。它是《生物多样性公约》2020年后议程、《欧洲绿色新政》及《巴塞罗那公约》¹²¹制定的2020年后海洋保护区战略中的关键目标之一 (MedPAN, 2021)。同样地，《OSPAR公约》的目标是，到2022年之前明确实现海洋保护区有效管理的阻碍，到2024年之前采取合适的方式逐步解决 (OSPAR Commission, 2021; OSPAR Commission, 2024)。《赫尔辛基公约》计划到2030年之前通过各种措施提高保护的有效性，以加强波罗的海海洋保护区的管理。

自2004年以来，管理有效性一直被列入《生物多样性公约》议程，其目标是到2015年之前对占保护区总面积60%的区域实施评估，这一承诺在2016年得到重申。但是，大多数缔约方目前尚未实现该目标，特别是就海洋保护区而言。《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》的目标1¹²²提出了到2030年确保管理有效性的必要性，因此强调通过更详细的指标和目标实现管理有效性的重要性。《BBNJ协定》在关于第26条“监测和审查”中提到“评估包括海洋保护区在内的划区管理工具，包括有关措施的有效性及其实现其目标的进展”。新制定的《欧盟2030年生物多样性战略》指出，需要借助 Natura 2000 地点评估工具来确保对保护区实施有效管理，强调健康海洋生态系统的重要性以及海洋保护区的有效管理在维护健康的海洋生态系统方面发挥的作用。自2021年以来，欧盟一直在根据世界自然保护联盟PAME方法，¹²³开发和测试评估 Natura 2000 保护区和其他保护区管理有效性的方法。在地中海，联合国地中海行动计划 (UNEP-MAP) 的2020年后有关海洋保护区和其他有效的区域保护措施 (OECM) 的区域战略将海洋保护区管理有效性问题作为其战略支柱4的重点。¹²⁴

报告

及时、全面的保护措施报告及指定海洋保护区基线评估对于确保海洋环境保护的完全透明性及实现进度的可衡量性至关重要。

2019年，世界自然基金会指出，在其研究分析所涉及的所有海洋保护区数据库中，存在着明显的报告空白 (WWF, 2019a; WWF, 2019b)。同一个海洋保护区几种不同保护方案的共同部分需要向不同的数据库报告，而通常并非所有欧盟成员国都会完成。而且，一些欧盟成员国将同一个海洋保护区的管理职责分配给不同主管部门间（如，海岸警卫队负责海洋保护区的海洋部分，森林服务组织负责岛屿部分），进一步导致报告复杂化，且报告的数据出现歧义。

另外，由于报告不充分，目前无法计算在有效海洋保护区管理下提供生物多样性保护的海洋面积。目前，在报告机制中，似乎尚未对现有管理计划类别进行统一，例如如何使用IUCN管理类别对海洋保护区的保护级别进行分类 (EEA, 2015)。

海洋保护区网络的生态连通性及代表性

欧洲区域性海域在海洋保护区覆盖范围及不同类型生态系统代表性方面存在很大差异。这个问题源自政策层面，主要是因为《鸟类指令》和《栖息地指令》仅关注了特定的敏感物种和栖息地，没有全面反映对欧盟海洋生态系统的了解，也没有明确地以基于生态系统的方法（要求把生态系统作为一个整体，考虑并建立其恢复力）进行管理 (Bastmeijer, 2019)。

实际上，欧盟海域已确定并描述了1000多个海洋栖息地和不包括微生物的36,000个物种 (Davies et al., 2004; Costello & Wilson,

121 Regional strategy for marine and coastal protected areas and other effective area-based conservation measures in the mediterranean, SPA/RAC, https://www.rac-spa.org/sites/default/files/doc_spa/mcpa_oecm_strategy.pdf

122 “确保所有区域，处于参与性、综合性、涵盖生物多样性的空间规划，和/或其他有效管理进程之下，到2030年之前使具有高度生物多样性重要性的区域，包括生态系统和具有高度生物多样性的区域的丧失接近于零，同时尊重土著人民和地方社区的权利。”

123 Evaluating effectiveness: a framework for assessing management effectiveness of protected areas, IUCN, <https://www.iucn.org/resources/publication/evaluating-effectiveness-framework-assessing-management-effectiveness>

124 战略成果 4: 有效管理大型海洋保护区，成功实现养护成果

2011; EEA, 2015c)。《栖息地指令》附件中列出的九个海洋栖息地沿海分布范围各有不同,例如整体分布(如入海口)或局部范围分布(如由泄露气体构成的海蚀洞和海底结构)。尽管它们之中的一些栖息地定义十分广泛,但它们依然不能完全代表在欧盟海域发现的海洋栖息地的多样性;值得注意的是,这九个栖息地不包括Natura 2000保护计划之外的海洋生态系统的重要(离岸)特征。专门被列入保护范围的海洋物种(不包括鸟类)的数量相对较少。因此,Natura 2000重点关注脆弱物种及栖息地,从目前形式来看,它并非旨在建立一个具有生态连通性及代表性的海洋保护区网络。

总体而言,欧盟海洋保护区的连通性有限,栖息地和物种代表性不足,这意味着它们在各自的范围内无法代表足够的栖息地,也因为与其他海洋保护区的距离不够接近而无法发挥有效的生物多样性保护功能。

就规模而言,需要指定范围更大的地点来补充欧盟海洋保护区网络。范围较小的地点可能有利于保护单一脆弱生物多样性特征,但可能由于规模太小而无法支撑生态系统的恢复力。欧盟约有一半海洋保护区面积小于30平方公里,其中绝大部分保护区面积在5平方公里以下¹²⁵。规模较大的海洋保护区可通过空间保护行动的系统方法来改善欧洲海域的服务功能。这也可能有助于提升鱼类生物量的溢出效应,对保护区以外的渔业活动提供支持,对保护区以内的生物多样性进行保护。指定沿海水域以外的海洋保护区有着发挥这一重要作用的巨大潜力。

资金

大多数地区都报告了欧盟海洋保护区的资金缺口(Binet et al., 2015; Álvarez Fernández, 2019),这与全球的情况一致(Gill et al., 2017)。稳定和充足的国家级资金并不常见,或者仅适用于某些类别的海洋保护区(例如克罗地亚的海洋国家公园不接受州级资金)。目前,只有一小部分欧盟资金用于海洋保护(European Court of Auditors, 2020)。此外,可用的资金并未充分发挥其潜力,因为针对不同成员国的部分欧盟资金仍未得到使用。这有时归因于申请与实施欧盟项目时,面对繁琐复杂的行政程序,部分成员国的相关能力有所欠缺,有时则因为该国本身将特定的资金项目优先处理。以2014-2020年欧盟海事与渔业基金(European Maritime and Fisheries Fund, EMFF)为例,最近一项关于EMFF支出的研究表明,该基金中只有一小部分用于有利于西班牙、法国和克罗地亚海洋生物多样性的行动和项目。研究还强调了在获取该基金所提供的各类补贴相关信息时,存在显著的清晰度和透明度问题(Barajas et al., 2020; Caron-Strehlow et al., 2020; Aljinović et al., 2020)。

“欧盟方案”

为了缩小差距,采用整体方法设计、管理欧洲海域海洋保护网络,欧盟在《海洋战略框架指令》和《共同渔业政策》中引入了生态系统方法,并提出了更具现代化的设计原则(如,具有生态连通性的网络的代表性和充分性原则)。此外,虽然Natura 2000网络并未明确基于生态系统方法,但其法律要求与生态系统方法的实施特点紧密相关,且被欧盟委员会认为是实施Natura 2000的重要法律组成部分(Bastmeijer, 2019; European Commission, 2007b)。

基于这一考虑,欧盟可能无需颁布新法律,而需要重点关注现有政策的全面实施与透明度,并加强直接报告机制。欧盟已建立起广泛的数据信息库及相应的指导文件,海洋保护区网络应利用它们来实现保护目标(EEA, 2019a; Schmidt, 2021; Van der Sluis & Schmidt, 2021)。在压力方面,采用生态系统方法对于评估累积影响并采取相应的应对措施至关重要。

由于近年来政府和非政府机构及组织在不同评估中都明确提出了上述挑战,《2030年欧盟生物多样性战略》正在积极应对。《鸟类指令》和《栖息地指令》将重点放在扩大和完善Natura 2000网络、确保对所有地点实施有效管理,同时强化物种保护规定,并对呈下降趋势的物种和栖息地采取保护措施(European Commission, 2020)。欧盟委员会还将“确保更好地实施对生物多样性有影响的相关环境立法(如关于环境影响评估、环境责任和环境犯罪的战略环境评估指令),并在必要时实施审查和修订工作”(European Commission, 2020)。欧盟委员会将特别关注生物多样性价值或极具潜力的区域,严格保护至少三分之一的保护区(分别占欧盟陆地及海域的10%,尽管未与“3030目标”保持一致)¹²⁶。这一计划包括发布用于指定保护区的标准及

¹²⁵ Marine protected areas, European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/themes/water/europes-seas-and-coasts/assessments/marine-protected-areas>

¹²⁶ The Blue Leaders - 30x30 - Highly and Fully Protected, Health Food Chain Safety Environment, <https://www.health.belgium.be/en/blue-leaders-30x30-highly-and-fully-protected>

指南¹²⁷，涵盖严格保护的定义及适当的管理规划。此外，该战略呼吁根据明确定义的保护目标及现有的最佳科学建议，在所有海洋保护区制定渔业管理措施。

根据欧盟《2030年生物多样性战略》，希腊和瑞典最近宣布在其海洋保护区内禁止底拖网捕捞。其中，希腊承诺到2026年在国家公园内禁止底拖网捕捞，到2030年在所有海洋保护区内禁止底拖网捕捞，并引入包括无人机在内的先进监控系统来执行禁令；¹²⁸瑞典则宣布将在其整个领海实施禁令。¹²⁹

欧盟的非政府部门也积极参与了新立法提案的讨论，贡献意见的同时，倡导长久有效的解决方案；通过清晰阐述各自愿景与建议，全力支援应对欧盟海洋保护所面临的各项挑战。2020年1月，以欧洲国际鸟盟、欧洲环保协会、海洋环境保护组织、海洋危机组织、欧洲冲浪者基金会和世界自然基金会为首的100多个组织（包括绿色和平组织）共同发表蓝色宣言：2030年¹³⁰健康海洋路线图。这是一项统一的行动呼吁和救援计划，通过设定具体日期来制定具体行动方案，以实现到2030年之前保护欧洲海域及海岸线的目标。蓝色宣言呼吁到2030年之前对至少30%的海洋提供高度保护或完全保护，同时这些海洋保护区有长期预算和监管计划。2023年的年度¹³¹蓝色宣言的欧盟表现评估发布。评估结果显示，尽管目前欧盟取得了部分进展，但在成员国层面仍然需要付出更多努力促使《2030年欧盟生物多样性战略》在实现目标方面取得足够大的进展。

某些挑战可以通过本土方案予以解决，同时，欧盟的海洋保护区间正日益加强经验交流。保护区通过共同构建海洋保护区管理人员网络、建立联盟和共同管理机制来精准应对各类具体问题。例如，土耳其的戈科娃湾（Gökova Bay）海洋保护区找到了应对相关区域有关执法和监控的挑战的方案。2010年，学术界、政府管理部门、非政府组织和当地渔业合作社在海洋保护区合作设立了六个禁渔区。然而，由于执法和监督力度不够，非法捕鱼活动增加，而没有提供解决方案。2012年，海洋保护协会（Marine Conservation Society，一家非政府组织）建立了海洋守护者系统，通过培训、雇佣当地渔民担任海洋守护者，为渔民提供快艇等设备，与海岸警卫队密切合作。随着其他一系列针对性活动的展开，鱼类种群得到有效保护，一些物种的丰度骤增，渔民收入增多（Ünal & Kizilkaya, 2019），这也因此成为一个可复制到其他海洋保护区的成功案例。解决欧盟海洋保护区资金短缺问题的资金机制已在第6章讨论。



127 Draft Technical Note on Criteria and Guidance for Protected Areas Designations Version 2, European Commission, [https://circabc.europa.eu/sd/a/1442d421-7da0-4ac4-a62b-f18db94a4deb/Draft note protected areas v2 TC.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/1442d421-7da0-4ac4-a62b-f18db94a4deb/Draft%20note%20protected%20areas%20v2%20TC.pdf)

128 Greece becomes first EU country to ban bottom fishing in marine protected areas, Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/greece-becomes-first-eu-country-to-ban-bottom-fishing-in-marine-protected-areas/>

129 Sweden to ban bottom fishing in territorial waters, Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/sweden-to-ban-bottom-trawling-in-territorial-waters/>

130 Blue Manifesto, Seas at Risk, <https://seas-at-risk.org/blue-manifesto/>

131 Blue Manifesto-2022 progress assessment, BirdLife Europe & Central Asia, ClientEarth, Oceana, Seas At Risk, Surfrider Europe, and WWF, <https://seas-at-risk.org/wp-content/uploads/2023/08/SAR-BLUE-MANIFESTO-Background-Ed.-2023-BaT-No-Protect.pdf>

09

中国与欧盟在海洋保护区方面的合作进展及展望

海洋保护区是中国和欧盟各自海洋保护行动的重要组成部分

海洋保护区作为关键的海洋生物多样性就地保护工具，已在中国和欧盟域内得到广泛实践，并成为双方国际海洋合作的重要组成部分。本报告已经介绍了欧盟在海洋保护区方面的政策、实践及国际合作。近年来，中国在海洋生物多样性保护方面也持续积极行动，海洋保护地（即海洋保护区）已成为中国海洋生态文明建设中不可或缺的一部分。最新数据显示，中国已建立了352个涉海自然保护地，覆盖约9.33万平方千米的海域。¹³²同时，中国正积极推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设，确定了如山东长岛等海洋类型国家公园的候选区域，并且正在稳步推进其创建工作¹³³。

在国际合作方面，中国秉持构建海洋命运共同体的理念，致力于全方位开展海洋生态环境保护国际合作，共建一个清洁美丽的海洋。2017年，中国在联合国首届海洋可持续发展会议上发出“构建蓝色伙伴关系”倡议。2022年联合国海洋大会期间，中国发布了《蓝色伙伴关系原则》¹³⁴，并在2023年发布了《“一带一路”蓝色合作倡议》¹³⁵。这两份文件均强调建立和有效管理海洋自然保护地网络这一重要任务，作为保护海洋生态，促进海洋生态系统的健康与韧性的的重要手段。

中欧海洋合作日益深化，海洋保护区是重要纽带

中国与欧盟在海洋领域的合作日益深化。2010年，双方签署《关于在海洋综合管理方面建立高层对话机制的谅解备忘录》。2017年，“中欧蓝色年”成功举办，为双方在海洋领域建立紧密合作关系奠定了坚实的基础。2018年，双方签署了《关于为促进海洋治理、渔业可持续发展和海洋经济繁荣在海洋领域建立蓝色伙伴关系的宣言》¹³⁶（以下简称“中欧《蓝色伙伴关系宣言》”），正式建立了“蓝色伙伴关系”（Blue Partnership）。

中欧《蓝色伙伴关系宣言》涵盖了全球海洋治理、可持续蓝色经济和可持续渔业三大合作领域，并提出通过开展海洋保护区最佳实践交流等跨领域行动，促进伙伴关系的落实。“蓝色伙伴关系”的建立进一步促进了双方在海洋领域的对话和交流。2019和2023年，第一届和第二届中欧“蓝色伙伴关系”论坛分别在比利时布鲁塞尔和中国深圳举办。迄今为止，在这一伙伴关系框架内已实施两个合作项目：EMOD-PACE（中国-欧盟EMODnet伙伴关系）和CEMDnet

132 《中国的海洋生态环境保护》，中华人民共和国国务院办公厅，2024年7月，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6962503.htm
此外，中国还采取了多种海洋保护区以外的划区管理工具措施，包括划定海洋生态保护红线约15万平方千米，建立国家级水产种质资源保护区535处，等等。（信息来源：《2023年中国海洋生态预警监测公报》、《中国生物多样性保护战略与行动计划（2023—2030年）》）

133 《国家公园空间布局方案》印发，中华人民共和国国家林草局、财政部、自然资源部、生态环境部等，2022年12月，https://www.gov.cn/xinwen/2022-12/30/content_5734221.htm

134 《蓝色伙伴关系原则》在2022联合国海洋大会期间发布，中国海洋发展基金会，2022年7月，<https://www.cfocean.org.cn/html/web/shidaxingdong/lansehuobanguanxixing-dong/gongzuodongtai1739944108849434625/50939.html>

135 《“一带一路”蓝色合作倡议》及蓝色合作成果清单发布，2023年11月，

136 Declaration on the establishment of a Blue Partnership for the Oceans: towards better ocean governance, sustainable fisheries and a thriving maritime economy between the European Union and the People's Republic of China, European Union and the People's Republic of China, http://ec.europa.eu/newsroom/mare/document.cfm?doc_id=53843

(中国-欧盟海洋数据网伙伴关系)，重点关注海洋数据、知识交流和外交。¹³⁷此外，目前中国与欧盟之间定期开展海洋综合管理高级别对话、渔业高级别对话、中欧打击非法捕捞工作组、中欧海洋法和极地事务对话，就海洋领域议题广泛交换意见、分享立场和信息。

中欧海洋保护区合作展望

经过多年的交流与合作，中欧在海洋保护区领域的共同愿景日益清晰，合作基础不断巩固。展望未来，双方在这一领域拥有巨大的合作潜力和影响力，进一步合作不仅符合中欧双方的长远共同利益，更有望为实现联合国2030可持续发展目标，尤其是目标14，以及“昆蒙框架”确立的“3030目标”等全球性目标注入强劲动力。

在国内（域内）海洋保护区建设方面，依托于欧盟和中国在各自管辖海域内的保护区实践，双方不仅可以开展管理人员、学界、智库、社会组织之间的研究交流与合作，还可以开展海洋保护区之间的互访、互学和共建，缔结友好保护区关系。

在全球海洋生态环境治理方面，中欧通过加强对话与交流，能够形成兼顾不同视角和需求的解决方案，并在双方合作基础上，进一步为构建一个包容不同国家和地区，平衡各方利益、实现多元融合的全球治理机制做出贡献。中欧的合作将有望积极带动海洋生物多样性保护国际进程，携手各国共同建立一个管理有效、具有良好连通性的海洋保护区网络。

特别值得一提的是，中欧合作为促进具有里程碑意义的《BBNJ协定》达成发挥了建设性作用。《BBNJ协定》是中欧《蓝色伙伴关系宣言》确立的重要合作议题之一，在该协定拟定的进程中，双方通过相关对话机制积极就协定内容进行交流和讨论。随着《BBNJ协定》进入批准和生效阶段，将面临一系列具体问题的解决和推进，这为中欧双方提供了进一步深化合作的机遇。双方已明确表示，将继续就该协定的批准和实施加强沟通协调¹³⁸。

为促进《BBNJ协定》的尽快生效和有效实施，以下方面的工作值得中欧双方特别关注、合作推进并携手各国共同努力：加快协定批准进程；确保建立相应的财务机制并促进资金筹集；确保筹备委员会为第一次缔约方大会做出充分的准备，特别是设立一个能力建设和海洋技术转让工作组，以评估各国和各区域的需求和优先事项，确保兑现协定中对发展中国家提供支持的承诺；提升利益相关方以及公众对于《BBNJ协定》的关注和支持，例如支持相关研究、开展公众教育等多种形式的活动。

在此基础上，具体到《BBNJ协定》下的海洋保护区议题，中欧双方可以共同探索和合作的具体事项包括：第一批国家管辖范围以外区域海洋保护区的选址和建设，例如整合现有的科学资料，识别具有高保护价值的区域和保护目标；促进与海洋保护区相关的科学研究、能力建设、资金筹集；提供平台和机会，与更多利益相关方共同探讨海洋保护区相关的问题等。



山东长岛国家公园候选区的斑海豹 (*Phoca largha*)
© Greenpeace / Zhang Huaixian

137 EMOD-PACE and CEMDNET, European Commission, <https://emodnet.ec.europa.eu/en/emod-pace-and-cemdnet>

138 第四次中欧环境与气候高层对话联合新闻稿，新华社，2024年7月24日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-07/24/c_1129765487.htm

参考文献

- Agnesi, S., Annunziatellis, A., Chaniotis, P., Mo, G., Korpinen, S., Snoj, L., Tunesi, L., Reker, J. (2020) Spatial Analysis of Marine Protected Area Networks in Europe' s Seas III. ETC/ ICM Technical Report 3/2020: European Topic Centre on Inland, Coastal and Marine waters, 40 pp.
- Aljinović, B., Campos, B. and Rajković Ž. (2020) The use of the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) in Croatia in relation to the protection of the marine environment and its resources. Association BIOM and BirdLife Europe and Central Asia, 27 pp.
- Álvarez Fernández, I. (2019) Design, governance and management performance of Marine Protected Areas in the North-East Atlantic Ocean. Doctoral thesis, University of A Coruña, Spain.
- Aminian-Biquet, J., Gorjanc, S., Sletten, J., Vincent, T., Laznya, A., Vaidianu, N., Claudet, J., Young, J., Horta e Costa, B. (2024) Over 80% of the European Union' s marine protected area only marginally regulates human activities. *One Earth*. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2024.07.010>
- Baltic Marine Environment Protection Commission (2021) HELCOM Baltic Sea Action Plan 2021 update. 31 pp. Available at: <https://helcom.fi/media/publications/Baltic-Sea-Action-Plan-2021-update.pdf>
- Barajas, B., Arcos, J.M., Campos, B., Carricondo A. and Lago, P. (2020) El uso del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) en España entre 2014- 2018 y recomendaciones para el siguiente periodo. *SEO/BirdLife* 47 pp.
- Bastmeijer, K. (2019) The Ecosystem Approach for the Marine Environment and the Position of Humans: Lessons from the EU Natura 2000 Regime. 10.1163/9789004389984_008. In: *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance*, Publisher: Brill/Nijhoff. pp 195-220.
- Bianchi, Carlo & Morri, Carla. (2000) Marine Biodiversity of the Mediterranean Sea: Situation, Problems and Prospects for Future Research. *Marine Pollution Bulletin - MAR POLLUT BULL.* 40. pp. 367-376.
- Binet, T., Diazabakana, A., Hernandez, S. (2015) Sustainable financing of Marine Protected Areas in the Mediterranean: a financial analysis. *Vertigo Lab, MedPAN, RAC/SPA, WWF Mediterranean*, 114 pp.
- Bouwma, I., Beunen, R., Liefferink, D. (2018) Natura 2000 management plans in France and the Netherlands; carrots, sticks, sermons and different problems, *Journal for Nature Conservation* (2018), 46: 56-65.
- Carić, H., Cukrov, N., Omanović, D. (2021) Nautical Tourism in Marine Protected Areas (MPAs): Evaluating an Impact of Copper Emission from Antifouling Coating. *Sustainability*. 2021; 13(21):11897. <https://doi.org/10.3390/su132111897>
- Caron-Strehlow, A., Campos, B., Loubat, P. and Micol T. (2020) The use of the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) in France in relation to the protection of the marine environment and its resources. *LPO France and BirdLife Europe and Central Asia*, 25 pp.
- Client Earth (2014) Article 11 of the EU Common Fisheries Policy. Briefing, 26 pp.
- Client Earth (2015) European protected areas - navigating the legal landscape 4. Article 6(3): the precautionary principle and proportionality. Briefing, 8 pp.
- Coll, M., Piroddi, C., Steenbeek, J., Kaschner, K., Ben Rais Lasram, F., et al. (2010) The biodiversity of the Mediterranean Sea: estimates, patterns, and threats. *PLoS ONE*, 5 (8): e11842.
- Convention on Biological Diversity (2021) Report of the Open-ended Working Group on the Post-2020 Global Biodiversity Framework on its third meeting (Part I), 167 pp. Available at: <https://www.cbd.int/doc/c/aa82/d7d1/ed44903e4175955284772000/wg2020-03-05-en.pdf>
- Commission of the European Communities (2006) Communication from the Commission - Halting the loss of biodiversity by 2010 - and beyond - Sustaining ecosystem services for human well-being {SEC(2006) 607} {SEC(2006) 621} /COM/2006/0216 final. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006DC0216>
- Dudley, N. (ed.) (2008) Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland, Switzerland: IUCN. x + 86pp.
- Dureuil, M., Boerder, K., Burnett, K.A., Froese, R. and Worm, B. (2018): "Elevated trawling inside protected areas undermines conservation outcomes in a global fishing hot spot", *Science*, Vol. 362, Issue 6421, pp. 1403-1407, 2018.
- EEA (2015) Marine protected areas in Europe' s seas - An overview and perspectives for the future. Report, 3/2015, 36 pp.
- EEA (2017) State of Europe' s seas. Report, 220 pp.

- EEA (2019a) The European environment —state and outlook 2020. Report, 499 pp.
- EEA (2019b) Marine messages II. Navigating the course towards clean, healthy and productive seas through implementation of an ecosystem-based approach. Report, 77 pp.
- Etty, Thijs F. M. and Somsen, J. (2008) The Yearbook of European Environmental Law: Volume 8, Oxford University Press.
- European Commission (2007a) Guidance document on Article 6(4) of the ‘Habitats Directive’ 92/43/EEC. 30 pp.
- European Commission (2007b) Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment. Application of the Habitats and Birds Directives. 112 pp.
- European Commission (2011) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The Economic and Social Committee of the Regions: Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020. COM/2011/0244 final. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0244>
- European Commission (2015a) Natura 2000. The marine environment. Nature and Biodiversity newsletter, no. 37, 16 pp.
- European Commission (2015b) The maritime spatial planning directive. Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, 6 pp.
- European Commission (2015c) Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the progress in establishing marine protected areas (as required by Article 21 of the Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC) COM/2015/0481 final. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52015DC0481>
- European Commission (2016) Commission Staff Working Document: Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives).
- European Commission (2017) Study on the economic benefits of Marine Protected Areas. Literature review analysis. Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EASME), 147 pp.
- European Commission (2018) LIFE and the marine environment. Directorate-General for Environment, 76 pp.
- European Commission (2020) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee of the Regions: EU Biodiversity Strategy, Bringing nature back into our lives. 27 pp.
- European Court of Auditors (2020) Marine environment: EU protection is wide but not deep. Special Report. 74 pp.
- Evans, D. (2012) Building the European Union’s Natura 2000 network. *Nature Conservation* 1: 11-26.
- Fenberg, P.B., Caselle, J., Claudet, J., Clemence, M., Gaines, S., García-Charton, J.A., Gonçalves, E., Grorud-Colvert, K., Guidetti, P., Jenkins, S., Jones, P.J.S., Lester, S., McAllen, R., Moland, E., Planes, S. and Sørensen, T.K. (2012) The science of European marine reserves: status, efficacy and needs. *Marine Policy* 36(5), 1012-1021. doi:10.1016/j.marpol.2012.02.021
- Fraschetti, S., Pipitone, C., Mazaris, A.D. et al. (2018) Light and Shade in Marine Conservation Across European and Contiguous Seas. *Frontiers in Marine Science*, 20 November 2018 <https://doi.org/10.3389/fmars.2018.00420>.
- Gill, D.A., Mascia, M.B., Ahmadi, G.N., Glew, L., Lester S.E. et al. (2017) Capacity shortfalls hinder the performance of marine protected areas globally. *Nature*, 543, 665-669.
- Gomei M., Bellia R. (2019) WWF Principles for Sustainable Fishing Tourism. WWF Mediterranean Marine Initiative, Rome, Italy. 20 pp.
- Gomei, M., Steenbeek, J., Coll, M. and Claudet, J. (2021) 30 by 30: Scenarios to recover biodiversity and rebuild fish stocks in the Mediterranean. WWF Mediterranean Marine Initiative, Rome, Italy, 29 pp.
- Greenpeace (2019) BARCON COP21 Briefing, 4 pp.
- Grorud-Colvert, K., Sullivan-Stack, J., Roberts, C., Constant, V., Horta e Costa, B. et al. (2021) The MPA Guide: A framework to achieve global goals for the ocean. *Science* 373. 10.1126/science.abf0861.
- Halpern, B.S., Walbridge, S., Selkoe, K.A., Kappel, C.V. et al. (2008) A global map of human impact on marine ecosystems. *Science* 319(5865), pp. 948-952.
- Hammond, A. and Jones, P.J.S. (2021) Protecting the ‘blue heart of the planet’: Strengthening the governance framework for marine protected areas beyond national jurisdiction. *Marine Policy* 127: 104260. ISSN 0308-597X, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104260>
- Henichart, L.M., Morgan, R. Lesueur, M. (2012) Diversification of fisheries activities in the English Channel. Report. Interreg program (English Channel) CHARM 3. Les publications du Pôle halieutique AGROCAMPUS OUEST (n°10), 27 p.
- Hoyt, E. (2018) Marine Protected Areas. In: *Encyclopedia of Marine Mammals* (Würsig, B., Thewissen, J.G.M. and Kovacs, K.M., eds.), pp 569–580.
- Jackson, J. B. C., Kirby, M.X., Berger, W.H., Bjørndal, K.A. et al. (2001) Historical overfishing and the recent collapse of coastal ecosystems. *Science* 293(5530), pp. 629-637.

- Junta de Andalucía (2014) Conservación de las praderas de Posidonia oceánica en el Mediterráneo andaluz. PROYECTO LIFE09 NAT/ES/000534, Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía. Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.
- Jones, N., Graziano, M., Dimitrakopoulou, P.G. (2020) Social impacts of European Protected Areas and policy recommendations. *Environmental Science and Policy* 112 134–140.
- Kern, K. and Gilek, M. (2015) Governing Europe's Marine Environment: Key Topics and Challenges. In: *Governing Europe's Marine Environment. Europeanization of Regional Seas or Regionalization of EU Policies?* (Michael Gilek, Kristine Kern, eds.), Ashgate Publishing, pp.1-12.
- Kettunen, M., Torkler, P. and Rayment, M. (2014) *Financing Natura 2000 Guidance Handbook. Part I – EU funding opportunities in 2014-2020*, a publication commissioned by the European Commission DG Environment, 88 pp.
- Kochenov, D. (2013) The Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories After the Entry into Force of The Treaty of Lisbon. *International Law Review* 20 (3): 269-743.
- Lai, S. (2020) Hindrances to Effective Implementation of the Habitats Directive in Italy: Regional Differences in Designating Special Areas of Conservation. *Sustainability* 12(6):2335.
- Martinez, C., Rockel, S., Vieux, C. (2017) European Overseas coastal and marine protected areas - overview of coastal and marine conservation efforts in the European Union's Overseas Countries and Territories and Outermost Regions. Gland, Switzerland: IUCN, xxvii + 182 pp.
- Matz-Lück, N. and Fuchs, J. (2014) The impact of OSPAR on protected area management beyond national jurisdiction: Effective regional cooperation or a network of paper parks? *Marine Policy*, Volume 49, pp. 155-166.
- MedPAN (2018) Science for MPA management: Understanding the UN/EU Ecosystem Approach and the role of MPAs. Issue 7, 13 pp.
- MedPAN (2021) Science for MPA management: Towards assessing management effectiveness of Mediterranean MPAs. Issue 11, 17 pp.
- MedPAN and SPA/RAC (2021) MAPAMED - The database of MARine Protected Areas in the MEDiterranean- User Manual, April 2021 version. MedPAN and SPA/RAC. Available at: <https://www.mapamed.org/>
- Micheli, F., Halpern, B.S., Walbridge, S., Ciriaco, S. et al. (2013) Cumulative human impacts on Mediterranean and Black Sea marine ecosystems: assessing current pressures and opportunities. Meador, J. P. (ed.), *PLoS ONE* 8(12), p. e79889.
- NEEMO (2022) LIFE and Marine Protected Areas: How Effective are Europe's MPAs? Conclusions of the 2021 ex-post visits to closed projects: Summary Report by Lynne Barratt.
- Nolte, C., Leverington F., Kettner, A., Marr, M., Nielsen, G., Bomhard, B., Stolton, S., Stoll-Kleemann, S. and Hockings, M. (2010) Protected Area Management Effectiveness Assessments in Europe. A review of application, methods and results. Bundesamt für Naturschutz Skripten 271a, 92 pp.
- OSPAR Commission (2010) Protecting and conserving the North-East Atlantic and its resources. Annual report 2009-2010. 20 pp. Available at: <https://www.ospar.org/documents?v=7248>
- OSPAR Commission (2021) Strategy of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 2030. Available at: <https://www.ospar.org/documents?v=46382>
- OSPAR Commission (2023) Quality Status Report. Available at: <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023/synthesis-report/>
- OSPAR COMMISSION (2024) OSPAR Report on potential solutions to overcoming barriers to effective management of Marine Protected Areas. 20 pp. Available at: <https://www.ospar.org/documents?v=57743>
- Paasivirta, E. (2015) The European Union and the United Nations Convention on the Law of the Sea. *Fordham International Law Journal*, Volume 38, Issue 4, Article 5.
- Pascal, N. and Milović, A. (2016) Marine Protected Area Telašćica Nature Park Croatia: Exploratory Study for Financing Mechanisms. Sunce, WWF and Blue Finance ECRE, 34 pp.
- Perry, A.L., Blanco, J., Fournier, N., Garcia, S. & Marín, P. (2020) Unmanaged = Unprotected: Europe's marine paper parks. *Oceana*, Brussels. 52 pp.
- Picone, F., Buonocore, E., Claudet, J., Chemello, R. Russo, G.F. and Franzese, P.P (2020) Marine protected areas overall success evaluation (MOSE): A novel integrated framework for assessing management performance and social-ecological benefits for MPAs. *Ocean and Coastal Management* 198:105370.
- Ramieri E., Bocci M., Markovic, M. (2019) Linking Integrated Coastal Zone Management to Maritime Spatial Planning: The Mediterranean Experience. In: *Maritime Spatial Planning* (Zauchka J., Gee K., eds.). Palgrave Macmillan, Cham.
- Randone, M., Di Carlo, G. and Costantini, M. (2017) Reviving the economy of the Mediterranean Sea: Actions for a sustainable future. WWF Mediterranean Marine Initiative, Rome, Italy, 64 pp.

- Roberts, C.M., O' Leary, B.C., McCauley, D.J., Cury, P.M. et al. (2017) Marine reserves can mitigate and promote adaptation to climate change. *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)* 114 (24): 6167-6175.
- Roberts, C.M., Page, R.W., O' Leary, B.C., Allen, H.L., Yates, K.L., Tudhope, A.W., McClean, C., Rogers, A.D. and Hawkins, J.P. (2019) 30x30: A Blueprint for Ocean Protection. Greenpeace, 49 pp.
- Rodriguez-Basalo, A., Sanchez, F., Punzon, A., Gomez-Ballesteros, M. (2019) Updating the Master Management Plan for El Cachucho MPA (Cantabrian Sea) using a spatial planning approach. *Continental Shelf Research* 184: 54–65.
- Roncin, N., Alban, F., Charbonnel, E., Crechriou, R., et al. (2008) Uses of ecosystem services provided by MPAs: How much do they impact the local economy? A southern Europe perspective. *Journal for Nature Conservation*, 16, 256–270.
- Russi, D., Pantzar, M., Kettunen, M., Gitti, G., Mutaoglu, K., Kotulak M. & ten Brink, P. (2016) Socio-Economic Benefits of the EU Marine Protected Areas. Report prepared by the Institute for European Environmental Policy (IEEP) for DG Environment.
- Russi D. (2020) Chapter 17 - The Torre Guaceto marine protected area - what can we learn from this success story? *Marine Protected Areas*, pp. 329-342.
- Schmidt, A.M. & Van der Sluis, T. (2021) E-BIND Handbook (Part A): Improving the availability of data and information on species, habitats and sites. Wageningen Environmental Research/ Ecologic Institute /Milieu Ltd. Wageningen, The Netherlands, 90pp.
- Scholaert, F., Margaras, V., Pape, M., Wilson, A. and Kloecker, C.A. (2020) The Blue Economy. Overview and EU policy framework. European Parliamentary Research Service, 31pp .
- STECF (2020) The 2020 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 20-06), EUR 28359 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-27164-2, doi:10.2760/500525, JRC123089.
- Stolton, S., Dudley, N., Avcioğlu Çokçalışkan, B., Hunter, D. et al. (2015) Values and benefits of protected areas. In: *Protected Area Governance and Management* (G. L. Worboys, M. Lockwood, A. Kothari, S. Feary and I. Pulsford, eds.), pp. 145–168, ANU Press, Canberra, Australia.
- UNEP-WCMC and IUCN (2021) Protected Planet: The World Database on Protected Areas (WDPA) and World Database on Other Effective Area-based Conservation Measures (WD-OECM) [Online], June 2021, Cambridge, UK: UNEP-WCMC and IUCN. Available at: www.protectedplanet.net.
- Ünal, V. and Kizilkaya, Z. (2019) A Long and Participatory Process towards Successful Fishery Management of Gökova Bay, Turkey. In: *From Catastrophe to Recovery: Stories of Fishery Management Success* (C.C. Krueger, W.W. Taylor, and S.J. Youn, eds.), American Fisheries Society, 572 pages, ISBN: 978-1-934874-55-4, USA.
- Van der Sluis, T. & Schmidt, A.M. (2021). E-BIND Handbook (Part B): Scientific support for successful implementation of the Natura 2000 network. Wageningen Environmental Research/ Ecologic Institute /Milieu Ltd. Wageningen, The Netherlands, 102 pp.
- Vaughan D., Korpinen S., Nygard H., Andersen J.H. et al. (2019) Biodiversity in Europe' s seas. ETC/ICM Technical Report 3/2019: European Topic Centre on Inland and Marine Waters, 92pp.
- Villaseñor-Derbez; J.C., Faro, C., Wright, M., Martínez, J., Fitzgerald, S., Fulton, S., Mancha-Cisneros, M.M., McDonald, G., Micheli, F., Suárez, A., Torre, J., Costello, C. (2018) A user-friendly tool to evaluate the effectiveness of no-take marine reserves. *PLoS ONE* 13(1): e0191821. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0191821>
- Virtanen, E. A., Viitasalo, M., Lappalainen, J. and Moilanen A. (2018) Evaluation, Gap Analysis, and Potential Expansion of the Finnish Marine Protected Area Network. *Frontiers in Marine Science* (5): 402. DOI=10.3389/fmars.2018.00402.
- Waldorn, A., Adams, V., Allan, J., Arnell, A., Asner, G et al. (2020) Protecting 30% of the planet for nature: costs, benefits and economic implications. Working paper analysing the economic implications of the proposed 30% target for areal protection in the draft post-2020 Global Biodiversity Framework. 58 pp.
- WWF (2016) Scorecard - Marine Protected Areas in the Baltic Sea. 28 pp.
- WWF (2019a) Protecting Our Ocean -Europe' s Challenges to Meet the 2020 Deadlines. 32 pp.
- WWF (2019b) Protecting Our Ocean: Technical Annex. 15 pp.
- WWF - European Policy Office (2021) Ecosystem-based Maritime Spatial Planning in Europe and how to assess it. Guidance paper. 59 pp.
- Zampoukas, N., Palialexis, A., Duffek, A. and Graveland J. (2014) Technical guidance on monitoring for the Marine Strategy Framework Directive. Publications Office of the European Union, Luxembourg 175 pp. EUR 26499 EN.
- Zerbarini, S., González Redín, J., Álvarez García, D., Carrasco Naranjo, J., Reviriego, B., Dickie, I. and García, G. (2021) Natural Capital Accounting: a pilot study in a protected marine area in the Balearic islands. EU Interreg Mediterranean Programme, MPA Networks project. 73 pp.
- Zwicker Kompar, G. (2019) Marine protected areas in Croatia. Presentation, Izola, Slovenia, 19 Sept 2019



GREENPEACE 绿色和平

地址：北京东城区东四十条 94 号亮点文创园 A 座 201 室

邮编：100007

电话：86 (10) 65546931

传真：86 (10) 64087851

www.greenpeace.org.cn



地址：福建省厦门市思明南路422号厦门大学南安楼220室

邮编：361005

电话：0592-2181920

scsi.xmu.edu.cn