

2004年11月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

渔业委员会

第二十六届会议

2005年3月7-11日，意大利罗马

海洋保护区与渔业

内容提要

严格控制（或禁止）开采活动的保护区（和保留地），历来用于保护水生生物多样性、重要生境或濒危物种。更多地利用保护区是《生物多样性公约》和可持续发展世界首脑会议行动计划要求建立和发展保护区的预期结果。同时也在主张将海洋保护区和保留地当作渔业管理工具。海洋保护区对渔业具有各种潜在有益的特性，但如果设计不当，一些限制可能成为障碍。海洋保护区对渔业影响的经验仍然不足，但在慢慢积累。它们对渔业资源和生计的作用在很大程度上取决于需要保护的资源种类和利用保护区的渔业状况。需要进行更多的试验，才能够明确地说明海洋保护区对不同情况下渔业管理的潜在作用。需要在主要利益相关者的积极参与下建立试验性海洋保护区。

1. 尽管渔业体制框架取得了长足进步，但约有25%的世界资源被过度开发。按照联合国《海洋法》和2002年可持续发展世界首脑会议的要求，将资源维持在接近最高生物繁殖力的水平，需要采取一系列复杂的互动措施，如捕鱼权，减少捕捞能力，提高参与和透明度，更有效地实施和遵守，消费者参与等。所要求的适应性、预防性和注重生态系统的转变进程，具有重大的经济、社会和政治代价。更为复杂的是，还需要应对危及生物多样性和生态系统结构的其他人类活动的影响，如污染、化学和放射性污染、生境退化等。未来的任务极为艰巨，没有快速的解决办法，也

为了节约起见，本文件印数有限。请各位代表及观察员携带文件与会，
如无绝对必要，望勿索取。粮农组织的大多数会议文件可在
因特网 www.fao.org 网站查阅。

没有廉价的万全之策，对海洋保护区的使用，必须从这一背景上加以考虑。

2. 世界自然保护联盟将海洋保护区界定为：“**潮间或低潮地带的任何区域，连同所覆盖的水域及相关植物、动物、历史和文化特点，以法律和其它有效手段加以保留，以保护部分或全部封闭环境**” (Kelleher 和 Kenchington, 1991)。实际上，海洋保护区一词用来指禁止开采活动（特别是捕鱼）的海洋保留地，或允许某些开采活动但为保护生境和生物多样性又具体限制开采活动的管理区。因此，需要认真考虑两类海洋保护区对渔业资源和沿海社区各自造成的经济、社会、政治和伦理影响。

3. 关于渔业的一些国际文书将海洋保护区看作是保护海洋资源和管理渔业的必要手段。其中包括 1992 年《生物多样性公约》框架内的 1995 年《关于海洋和沿海生物多样性的雅加达授权》和 2002 年 9 月可持续发展世界首脑会议制定的《执行和发展计划》。1995 年粮农组织《负责任渔业行为守则》没有明确提及海洋保护区，但除其它外规定保护和恢复重要生境，防止全面退化。相关的渔业管理和注重生态系统的渔业办法技术指南承认，海洋保护区可在确保可持续渔业方面发挥关键性作用。许多国家积极响应这些号召，逐步地将海洋保护区纳入自己的渔业管理系统。此外，近年来，环境团体和机构也大力呼吁将海洋保护区当做关键的渔业管理工具，并经常将它们说成是解决过度捕捞的首选办法。这样做可能造成一种不符合现实的期待，将注意力和资源从其它同样甚至更重要的补救活动中转移出去。

4. 在粮农组织内，渔业研究咨询委员会在 2002 年第四届会议（粮农组织，2003）上指出，海洋管理区不是粮农组织的优先任务。它承认，虽然海洋保护区的主要目的是保护生物多样性，但也可对渔业资源和渔民的社会经济条件产生积极和消极影响。委员会指出，“**现有知识不足以客观地判断在生物多样性保护目标以外，海洋保护区在促进渔业管理目标方面可发挥哪些潜在作用。**”（渔业研究咨询委员会第四届会议的报告，罗马，2002 年 12 月 10—13 日，粮农组织，渔业报告第 699 号，罗马，粮农组织，2003 年，第 25 页，附件 E）。虽然已有大量科学文献记录了海洋保护区的生态效益，但研究尚未成熟，无法建议在注重生态系统的渔业办法中广泛采用海洋保护区。自那时以来，又积累了一些新的信息（见 Gell 和 Roberts, 2003）。虽然存在一些问题，应避免匆忙下结论，但取得一些可供借鉴的成功案例和失败后，人们对海洋保护区和保留地对渔业的作用、潜在影响和缺陷已逐步加深了解。

5. 地中海一般渔业委员会通过其 COPEMED 项目，审查了海洋保护区作为渔业管理工具的作用（Esplá、Valle Pérez、Bayle Sempere 和其他人，2004）。研究认为，如果为渔业加以审慎和具体的设计，并与传统的管理措施，如减少捕捞能力、限制捕捞量、设立捕鱼权、改进选择性等相结合，海洋保护区原则上可以在以下各方面受益于渔业：

- 保护在海洋保护区生存时间较长的脆弱目标物种或偶然被捕获的濒危物种免遭灭绝；
- 保护关键资源生命周期的关键阶段，可以提高产卵生物量和繁殖；
- 保护重要生境 (如珊瑚礁、藻类或海草植床)不因捕鱼而受到不可逆转的退化；
- 提供一个缓冲区，防止不确定性，通过原地遗传保护加强种群抵御不利气候条件的能力，建立产卵生物量‘储存库’，改进苗种的存活，维持生态系统的功能；
- 增加渔业生态系统的知识，提供未加触动的参照点；
- 充当新型渔业初级发展阶段的预防手段；
- 改善渔业的社会经济条件，维持生物多样性，提高生物量和产量，提供替代就业机会，如增加对旅游业的兴趣；
- 优于或改善传统办法，传统办法如在种群集结产卵，集聚区首先成为正常目标情况下，实行可允许总捕获量和配额；
- 有效的海洋保护区可能比经常遭到违反的鱼体最低尺寸管理办法或禁止捕获怀卵雌鱼办法更加有效。

6. 相反，如果在设计时没有全面的科学认识，对渔业需求和现有管理措施注意不够，海洋保护区可能对渔业部门不起作用，甚至产生相反的效果，因为：

- 其总体影响受海洋保护区的结构、资源和渔业、幼体扩散形态、受影响渔民可利用的其它选择的限制；
- 其总体效果经常不为人们所知，虽然已经表明对海洋保护区本身的生物量和多样性具有积极影响，并对毗邻海洋保护区边界的地方产生外溢效应，但仍然不了解对离开海洋保护区各种距离的渔业的总体效果；
- 可能使渔民远离传统的捕鱼地区，强迫他们到更遥远地方捕鱼，增加了作业成本，可能危及船员的生命，并可能使渔业活动集中于其它地区；
- 可能扰乱传统安排和洄游种群的捕捞方式，影响公平和增加冲突源；
- 可能扰乱沿海生计，包括陆地和海上职业之间的平衡，例如妇女有可能被剥夺传统加工和贸易活动；
- 在应对毒饵或炸药等破坏性办法方面，没有提供真正优越于传统办法的途

径。传统办法一般早已禁止，但在边远地区或极端贫困地区仍然难以消除。

事实上，审查各国建立海洋保护区的实践，可以看出不成功的执行比例相当高，特别是在发展中国家。例如，最近的一项研究表明，菲律宾接近 80% 的海洋保护区不成功，‘在目前的社会政治和环境条件下，执行起来极具挑战’（Pollnac 和其他人，2001，Christie 和其他人引述，2002）。

7. 海洋保护区的总体影响，它们对解决渔业问题的贡献多大以及渔业社区的接受程度，主要取决于：

- 海洋保护区的种类，可以是有管制地进行渔业活动的多用处空间管理区域，也可以是禁渔的保留地；
- 海洋保护区的组织，有人指出，如果将海洋保护区建成合理设置和相互连接的区域网络，可以产生更大的效益，在地区和渔民之间更好地分配收益；
- 总体保护程度和与鱼类种群总体分布的联系，人们通常指出，为使保护区充分有效，10—35% 的有关鱼类种群分布区应该得到保护（如 Gell 和 Roberts，2003）；
- 海洋保护区与周围地区之间鱼类资源的分布和洄游模式，因为鱼类在海洋保护区的短暂逗留时间将减少或消除任何效益；
- 行业的反应，为遵守海洋保护区的要求实现需要替代目标，将影响实施成本和绩效；
- 所涉及的渔业活动种类，因为海洋保护区对小型沿海社区捕捞的常栖沿海多物种资源可能最为有用，而传统评估和管理办法又不实际或费用无法承受。

8. 虽然据报在某些地区当地渔民支持海洋保护区（特别是对当地有利时），但捕捞界通常坚决抵制被要求在传统渔场以外捕鱼的概念。考虑到经济、社会和伦理的影响，这是可以预见的。在许多情况下，海洋保护区作为渔业管理的补充措施，特别是在实行高度参与性和注重生态系统的渔业管理方法的背景下，潜力仍然很大，不容忽视。科学界一致认为，迫切需要对各种情况下的海洋保护区进行科学测试，以便发现潜力、缺陷和成功的条件（Hilborn，2003）。

需要委员会采取的行动

9. 请委员会思考与利用海洋保护区保护生物多样性和管理渔业有关的社会需求，以及与可持续发展世界首脑会议到 2012 年建立海洋保护区网络的目标有关的社会需求。还请委员会提供经验和意见，特别是有关海洋保护区作为渔业管理工具

利弊的经验和意见。最后，请委员会提出粮农组织会员国和秘书处应在这一问题上采取的行动。委员会不妨表明其对拟定在渔业管理中试行海洋保护区技术指南的意见。

参考文献

- Esplá, R., A. Valle Perez, C. Bayle Sempere. 2004. Areas marinas protegidas como herramientas de gestión pesquera en el Mediterraneo (Área COPEMED). FAO. GFCM. COPEMED: 157 p.
- Christie, P., White, A. and Deguit, E. 2002. Starting point or solution? Community-based marine protected areas in the Philippines. *Journal of Environmental Management*, 66, pp441-454.
- FAO 2003. Report of the fourth session of the Advisory Committee on Fisheries Research (ACFR), Rome, 10–13 December 2002. FAO Fisheries Report No. 699
- Gell, F.R. and C.M. Roberts. 2003. The Fishery Effects of Marine Reserves and Fishery Closures. WWF-US, Washington, DC
- Hilborn, R.; K. Stokes; J. Maguire *et al.* 2003. When Can Marine Protected Areas Improve Fisheries Management? *Ocean and Coastal Management*
- Kelleher, G. and Kenchington, R. 1991. Guidelines for establishing marine protected areas. A marine conservation and development report. IUCN, Gland, Switzerland. 79pp.