

主 编◎邓维杰

副主编◎赵志龙 庄 平 王 甫

BSAP

区域生物多样性 保护策略与行动计划(BSAP) 编制指南

QYU SHENGWU DUOYANGXING
BAOHU CELUE YU XINGDONG JIHUA(BSAP)
BIANZHI ZHINAN



西南交通大学出版社

[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

区域生物多样性保护策略与 行动计划（BSAP）编制指南

主 编 邓维杰

副主编 赵志龙 庄 平 王 甫

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

区域生物多样性保护策略与行动计划 (BSAP) 编制指南 / 邓维杰主编. —成都: 西南交通大学出版社, 2011.11

ISBN 978-7-5643-1495-8

I. ①区… II. ①邓… III. ①区域生态环境—生物多样性—生物资源保护 IV. ①X176

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 235534 号

区域生物多样性保护策略与行动计划 (BSAP) 编制指南

主编 邓维杰

*

责任编辑 牛 君

封面设计 原谋书装

西南交通大学出版社出版发行

成都二环路北一段 111 号 邮政编码: 610031 发行部电话:
028-87600564

<http://press.swjtu.edu.cn>

成都蓉军广告印务有限责任公司印刷

*

成品尺寸: 146 mm × 208 mm 印张: 3

字数: 57 千字

2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5643-1495-8

定价: 32.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

《区域生物多样性保护策略与 行动计划 (BSAP) 编制指南》

编 委 会

- 主 编 邓维杰
- 副 主 编 赵志龙 庄 平 王 甫
- 编 委 李 蓓 周荣华 邵慧敏 王 彬
王 飞 谢桂蓉 徐 霞 廖自咸
朱大海 田家志 尚 涛
- 项目主持 都江堰市世界遗产管理委员会办公室
四川农业大学旅游学院
- 资助单位 联合国教科文组织驻华代表处
- 协作单位 中国科学院植物研究所华西亚高山
植物园
龙溪—虹口国家级自然保护区管理局

目 录

1	前 言	1
1.1	《生物多样性公约》与中国 NBSAP—1994	2
1.2	NBSAP—2010 与区域 BSAP 编制	3
1.3	中国区域 BSAP 编制现状	4
2	区域 BSAP 编制的指导原则	8
2.1	可操作性	9
2.2	基于区域框架下的热点关注	10
2.3	综合保护与发展	11
2.4	生物科学与社会科学结合	11
2.5	部门合作与制度安排	12
2.6	实践与政策（法律）倡导	13
3	区域 BSAP 编制的基本框架与常用方法	15
3.1	基本框架	16
3.2	区域 BSAP 编制的常用方法	17
4	区域 BSAP 编制的基本步骤与方法	30
4.1	BSAP 编制工作小组的组建	31
4.2	BSAP 编制动员研讨会	33
4.3	二手资料的收集与分析	36
4.4	开展区域生物多样性评估	40

4.5	开展区域社会经济评估	50
4.6	生物多样性与社会经济评估分享研讨会	61
4.7	BSAP 第一初稿编写	73
4.8	BSAP 第一初稿分享研讨会	73
4.9	BSAP 第二稿编写	75
4.10	BSAP 终稿送审和发布	76
4.11	制定和实施 BSAP 执行的监测和评估计划	78
5	BSAP 的修编	80
5.1	成立修编工作组	81
5.2	修订工作的重点	82
6	附件：区域 BSAP 文本参考框架	85
7	致 谢	88

1

前言

1.1 《生物多样性公约》与中国

NBSAP—1994

《生物多样性公约》是 1992 年 6 月 5 日至 14 日在巴西首都里约热内卢召开的联合国环境与发展大会期间，由包括中国在内的众多国家签署的针对生物多样性定义、生物多样性价值、生物多样性保护的国家责任和义务以及国际合作等方面的一个国际公约。1992 年 6 月 15 日至 1993 年 6 月 4 日，联合国在总部公布了该公约，供其他国家和各区域经济一体化组织陆续签署。该公约已经成为最为重要的国际公约之一。

《生物多样性公约》在其序言中明确指出：

- 缔约国意识到生物多样性的内在价值，和生物多样性及其组成部分的生态、遗传、社会、经济、科学、教育、文化、娱乐和美学价值，还意识到生物多样性对进化和保持生物圈的生命维持系统的重要性。
- 缔约国确认保护生物多样性是全人类共同关切的问题，重申各国对它自己的生物资源拥有主权权利，也重申各国有责任保护它自己的生物多样性，并以可持续的方式利用它自己的生物资源。
- 缔约国承认有必要大量投资以保护生物多样性，而且这些投资可望产生广泛的环境、经济和社会惠益。

因此,根据《生物多样性公约》的规定,每一缔约国都要结合自己的国情,制定并及时更新生物多样性保护与行动计划(BSAP)的国家战略、计划或方案,以指导以下层面(省级和区域级)BSAP的工作。中国政府作为缔约国之一,积极履行了《生物多样性公约》的义务。1994年6月,经国务院环境保护委员会同意,原国家环境保护局会同相关部门发布了《中国生物多样性保护行动计划》,成为中国第一个生物多样性保护策略与行动计划(简称NBSAP—1994)。到2010年,NBSAP—1994所确定的七大目标已经基本实现,其中的26项优先行动大部分已完成,并有力地促进了中国生物多样性保护工作的开展。例如,都江堰市人民政府基于NBSAP—1994,在2003年编制并发布了都江堰市生物多样性保护策略与行动计划(简称DJY-BSAP—2003),为都江堰区域的生物多样性保护和可持续发展作出了显著的贡献。都江堰市也因此成为中国第一个编制和发布区域BSAP的地区。

1.2 NBSAP—2010与区域BSAP编制

在全球经济高速发展以及全球一体化的背景下,生物多样性的状况也发生了巨大的变化,包括中国在内的全球生物多样性的状况更加令人担忧。近年来,随着转基因生物安全、外来物种入侵、生物遗传资源获取与惠

益共享等问题的出现,生物多样性保护受到更多的关注。在中国,生物多样性下降的总体趋势尚未得到有效遏制,资源过度利用、工程建设以及气候变化严重影响着物种生存和生物资源的可持续利用,生物物种资源流失严重的形势没有得到根本改变。

为了有效应对中国生物多样性保护面临的新问题和新挑战,2007年4月,国家环保总局(现环保部)会同20多个部门和单位,成立了国家BSAP编制专家组,历时3年时间编制完成了《中国生物多样性保护战略与行动计划》(2011—2030年,简称NBSAP—2010),确定了我国未来20年生物多样性保护的总体目标、战略任务和优先行动。NBSAP—2010已经经国务院常务会议第126次会议审议通过,2010年9月17日,环保部以“环发〔2010〕106号”文件形式发放各省区,要求贯彻执行。NBSAP—2010优先领域二的优先行动4之(3)就是要求各省级政府编制本地区生物多样性保护战略与行动计划,即编制和发布区域BSAP。

1.3 中国区域 BSAP 编制现状

虽然BSAP在中国还属于新鲜事物,但是已经有一些省市和地区编制甚至修订了区域BSAP,其中包括:

- 四川省都江堰市:都江堰市是成都市下属一个县级市。2001年8月,在中国环境与发展国际合作委员

会（国合会，简称 CCICED）、野生动植物保护国际（FFI）等机构的支持下启动了都江堰市生物多样性保护策略与行动计划编制工作，并于 2003 年由都江堰市人民政府正式发布执行（简称 DJY-BSAP—2003）。2011 年 6 月，在联合国教科文组织驻华代表处等机构的支持下，都江堰市人民政府对 DJY-BSAP—2003 进行了修编并正式发布（简称 DJY-BSAP—2011）。都江堰市是中国首个编制区域 BSAP 的地区，也是中国第一个开展 BSAP 修编工作的地区，为其他地区 BSAP 的编制和修编工作提供了借鉴。

- 重庆市：在环保部、中欧生物多样性保护项目（ECBP）以及野生动植物保护国际（FFI）等机构的支持下，重庆市于 2008 年 6 月启动了重庆市 BSAP 的编制工作，并于 2010 年 10 月由重庆市人民政府正式发布实施（简称 CQ-BASP—2010）。CQ-BASP—2010 是中国第一个直辖市人民政府编制发布的省级 BSAP。
- 河南信阳市：在环保部和中欧生物多样性保护项目（ECBP）的支持下，河南信阳市于 2008 年启动了淮河源生物多样性保护策略与行动计划的编制工作，并与 2009 年 9 月由信阳市人民政府正式对外发布实施（简称 XYS-HHY-BSAP—2009）。XYS-HHY-BSAP—2009 是中国第一个围绕流域生物多样性保护编制的 BSAP。

- 广西西南：在环保部、中欧生物多样性保护项目 (ECBP) 以及野生动物保护国际 (FFI) 等机构的支持下，广西环保厅于 2007 年 11 月启动了桂西南生物多样性保护策略与行动计划的编制工作，并于 2010 年 10 月正式发布实施（简称 GXXN-BSAP—2010）。GXXN-BSAP—2010 是中国第一个围绕生物多样性富集区而编制的跨行政区域的生物多样性保护策略与行动计划。

根据环保部的统计，截至 2011 年 6 月底，全国编制完成省级 BSAP 的省市有 2 个，分别是重庆市和四川省。启动省级 BSAP 编制工作的省份有 17 个，包括天津、黑龙江、浙江、江苏、安徽、福建、河南、湖北、湖南、广东、贵州、云南、西藏、陕西、青海、宁夏、新疆，以及辽河保护区。根据环保部的部署，其他省份以及一些地区也将陆续启动 BSAP 编制工作。

因此，区域（省级及以下）BSAP 的编制将是未来中国生物多样性保护的一个基本任务。但是，除了有类似 ECBP 项目支持的区域外，多数区域的相关部门在编制区域 BSAP 的时候，都面临着缺乏编制经验和技术指导的问题，很容易将区域 BSAP 编制成一个庞大而空洞的科研规划。《区域 BSAP 编制指南》就是顺应这种需求，在总结中国已有区域性 BSAP 编制经验教训基础上总结而成的。《区域 BSAP 编制指南》是在联合国教科文组织驻华代表处的资助下，在都江堰市世界遗产管理委员会办公室的主持下，由四川农业大学旅游学院、中国科学院植

物研究所华西亚高山植物园和龙溪—虹口国家级自然保护区管理局等机构和部门的专家编写而成的，主要编写人员都有参与区域 BSAP 编制和（或）修编工作的经历，尤其是参与（或部分参与）了 DJY-BSAP—2003、DJY-BSAP—2011、CQ-BSAP—2010 和 GXXN-BSAP—2010 的相关工作，比较熟悉国际上 BSAP 编制工作的相关程序和方法。希望《区域 BSAP 编制指南》能够对中国区域性 BSAP 的编制工作有所帮助。

2

区域 BSAP 编制的 指导原则

2.1 可操作性

BSAP 本身的基本功能更多的是一个管理计划，是一个方向性、指导性和原则性的框架性文件，而不是一个科研计划或者调查计划。因此，BSAP 的可操作性应该体现在以下几个方面：

- 经济性：所谓经济性是指 BSAP 所涉及的资金预算不能太大，更不会涉及更多的额外或者非预算外的资金。换句话说，BSAP 的经济性体现在基于现有的工作计划（包括中期和年度计划）及其配套预算的整合，就能实现或者基本实现 BSAP 所设定的管理目标。
- 机构能力：BSAP 强调的是部门之间的协调和合作（例如，常见的环保、林业、农业、水务和自然保护区等部门），而不是单一机构完成（如自然保护区）。因此，BSAP 必须充分考虑所在区域 BSAP 所涉及机构的技术能力（生物学能力、社会学能力、管理能力，以及机构之间的协调能力）。区域 BSAP 不要尝试让所有的机构和人员都是生物多样性保护方面的专家，更不是 BSAP 的专家。当然，能力建设也应该是 BSAP 的组成部分之一。
- 成效性：BSAP 通常是 3~5 年为一个周期。要充分认识到生物多样性以及 BSAP 是一个持续的过程而

非独立的工程。所以 **BSAP** 必须考虑其目标的有效性和实现目标的时效性, 在保护效果和效率之间更侧重保护效果, 也就是在既定的时间段内取得应有的成效, 而不要将保护目标设定过高而脱离实际情况。

正如上面已经提到的, **BSAP** 不是一个科研计划, 而是一个管理计划。所以必须考虑 **BSAP** 的实际的執行者是以地方政府部门为主, 而非科研机构的专家。所以 **BSAP** 文本的术语使用、解释、操作程序等方面应该充分考虑这些实际情况。

2.2 基于区域框架下的热点关注

如同上面提到的一样, **BSAP** 是以生物多样性的有效保护管理为目标, 同时也是一个方向性、指导性的框架性文件。换句话说, **BSAP** 是一个针对区域发展情况 (现实和未来发展规划) 所设定的确保区域生物多样性安全的“红线”。这个“红线”的目的是规范相关的发展活动, 并与生物多样性保护的战略一致。所以, 一个区域 **BSAP** 的编制应该基于区域社会经济发 展的框架, 包括其中所关注的热点来形成自己的 **BSAP** 框架, 从而达到实现生物多样性保护的目的。例如, 如果一个区域将旅游开发作为未来发展的重点, 政府为此投入大量资金, 开展各种建设活动, 则 **BSAP** 应该对此进行响应, 提出

与之相适应的同时又是规范性的生物多样性保护策略和行动。BSAP 不能脱离现实以及区域社会经济文化发展方向和战略规划。

2.3 综合保护与发展

BSAP 既不是一个科研计划，也不是一个单纯的保护计划，而是一个综合考虑区域社会经济文化可持续发展尤其是未来发展需求的战略性框架。因此不能单纯以生态保护为目的，而应以综合保护与发展为目的，推动区域的可持续发展。同时，BSAP 应该按照区域生物多样性保护（生态保护）分类的原理，对于区域范围内以及全球范围内具有特殊和不可逆转价值的生物多样性给予更多的关注，在此基础上考虑合理利用、推动发展的问题。而对于那些以发展为目的的资源利用行为（区域），则强调科学和可持续利用。分类保护更有利于兼顾综合保护与发展的需求。

2.4 生物科学与社会科学结合

BSAP 是一个战略行动计划，其核心是基于生物多样性的生物学现状，寻求其现状与人类活动之间的关联，提出改善生物多样性生物学现状的管理策略和行动。所