

生物多样性公约 23 年

Twenty three years of the convention on biological diversity

文、图/夏堃堡

《生物多样性公约》(以下简称《公约》)于1992年5月22日通过,1992年6月在里约热内卢联合国环境与发展大会开放签字,1993年12月29日正式生效。这是1992年联合国环发大会《21世纪议程》框架下的三个称为“里约公约”的重要多边环境协议之一,目前有194个缔约方,秘书处设在加拿大蒙特利尔,由联合国环境规划署管理。

《公约》主要内容

《公约》的目标是保护生物多样性,持久使用其组成部分以及公平合理分享由利用遗传资源而产生的惠益;实现手段包括遗传资源的适当取得及有关技术的适当转让,但需顾及对这些资源和技术的一切权利,以及提供适当资金。

《公约》重申各国对于自然资源主权的权利,同时也要尊重其他国家的权利。《公约》规定缔约国有责任保护他们行政管辖范围内的生物多样性以及在某些情况下国家管辖范围外的生物多样性。《公约》要求缔约方采取合作行动,保护国家行政范围以外的地区的生物多样性。《公约》也规定了缔约方有下列责任:

- 制订和实施保护和可持续利用生物多样性的战略、计划或规划;
- 监测生物多样性的组成部分,确

定保护每一类物种的紧迫程度,根据他们所具有的风险,对他们采样、分析;

- 在查明、保护和可持续使用生物多样性方面,开展研究和培训教育,提高公众意识;

- 在计划的国家项目有可能对其他国家的生物多样性具有负面影响的情况下,与他国交换信息和开展磋商。

《公约》在国际法中首次明确保护生物多样性是一个“人类共同关心的问题”,是发展过程中不可分割的部分。

《公约》包括了所有的生态系统、物种和遗传资源,它将传统的保护措施同可持续地使用生物资源的经济目标相联系。同时还确立了公平合理地分享使用遗传资源产生的惠益以及商业使用资源所产生效益的原则,也包括了正在迅速发展的生物技术领域,涉及技术发展和转让、惠益分享和生物安全的问题。重要的是,该公约是具有法律约束力的,缔约国有责任实施其各项条款。

《公约》提醒决策者,自然资源不是无穷无尽的。它建立了一个可持续使用的哲学思想。过去的保护工作目的是保护特定的物种和生境,而《生物多样性公约》指出,生态系统、物种和基因必须为人类的利益而使用,但这种使用必须以不造成生物多样性长期的减少的方式和速度进行。

《公约》也给决策者就预防的原则

提供了指导。就是说,在生物多样性有明显减少和丧失危险的情况下,充分的科学肯定性的缺乏不能作为推迟采取措施防止和最大程度地减少这种威胁的借口。《公约》指出,保护生物多样性必须要有充足的投资,作为回报,保护将给人类带来重大的环境、经济和社会效益。

《公约》涉及许多问题,下面是其中的几个:

- 保护和可持续使用生物多样性的措施和刺激手段;
- 依法获取遗传资源,包括提供资源方必须遵循“事先知情同意程序”;
- 技术(包括生物技术)的获取和转让;
- 科学技术合作;
- 环境影响评价;
- 教育和公众意识;
- 财政资源的提供;
- 实现《公约》承诺的国家报告。

卡塔赫纳生物安全议定书

《卡塔赫纳生物安全议定书》是为转基因生物越境转移立法的第一个国际协议,是《生物多样性公约》的一个附属协议。该议定书于2000年1月在蒙特利尔举行的《生物多样性公约》特别缔约方大会上通过,2000年5月在内罗毕开放签字,并于2003年9月生效。《生



在第12次缔约方大会高级别部分主席台上，左起：联合国环境规划署执行主任易普拉欣·蒂奥，全球环境基金首席执行官兼主席石井菜穗子，12次缔约方大会主席、韩国环境部长尹成奎，韩国总理郑烘原，联合国开发计划署署长海伦·克拉克，韩国江原道知事崔文洵，生物多样性公约执行秘书布劳略·迪亚斯

物安全议定书》现在有194个缔约方。

《生物安全议定书》对那些对生物多样性有负面影响的转基因生物（LMOs）的安全转移、处置和使用作出了规定，其中包括了它们对人体健康的影响，尤其是越境转移。它包括管理转基因生物的进口的“事先知情同意程序”，也包括预防的措施以及危险评估和管理的机制。

《生物安全议定书》建立了一个“生物安全交换所”，以促进信息交流，还包括了能力建设和财政资源方面的条款，特别重视发展中国家和那些没有国内立法制度的国家。

从本质上来说，《生物安全议定书》旨在规范所有对保护和可持续使用生物多样性可能有负面影响的转基因生物的国际贸易、处置和使用，同时也考

虑了到对人体健康的危险。

《生物安全议定书》是保护生物多样性采取的一项重要步骤。它特别强调对于转基因生物向环境转移要采取预防的措施。预防的原则是本协议的核心。它意味着缔约国在对于某些转基因产品的安全性缺乏科学认识和一致性的情况下，有权禁止和限制这些转基因生物的进口和使用。

《生物安全议定书》要求缔约国在进口转基因作物的时候，事先要得到通知，并且要同意，这叫做“事先知情同意程序”。缔约国必须首先得到进口国的明确同意，才能出口要转移到环境当中的转基因生物。

《生物安全议定书》是一个历史性的成就。在国际法中首次明确地要求缔约国要采取预防的措施来预防转基因

生物对生物多样性和人体健康造成的危害。

为了能够达成协议，许多重要的生物安全的措施没有列入，但是《生物安全议定书》还是迈出了正确的一步。现在的议定书制定了必须执行的最低标准。

名古屋议定书

2010年10月在日本名古屋召开的

《公约》第10次缔约方大会通过了《关于获取遗传资源和公平和公正分享其利用产生的惠益的名古屋议定书》(以下简称《名古屋议定书》)。《名古屋议定书》的目的是通过以适当的方式对遗传资源的获取、相关技术的转让以及资金的提供,公正和公平地分享因使用遗传资源所获得的利益,以保护生物多样性和可持续地利用其组成部分。《名古屋议定书》于2014年10月12日生效,目前有57个缔约方。

《名古屋议定书》还规定了以下具体目标:在2020年底前,扩大保护世界上的森林、珊瑚礁与其他受威胁的生态体系,达成保护17%的陆地及10%的海洋的目标;控制或消灭外来物种入侵;使珊瑚礁等生态系统所受的全球变暖和海洋酸化等压力降至最低;防止已知濒危物种灭绝,并致力改善或维持其保护状况;农业、水产养殖业和林业的作业,要接受可持续性管理;环境污染控制在某个水平,以不损害生态系统功能和生物多样性为目标。

关于资金,《名古屋议定书》规定,《公约》财务机制,即全球环境基金是《议定书》的财务机制,还规定应充分考虑发展中国家,特别是最不发达国家以及经济转型国家依照《公约》相关规定所产生的资金需求。

关于生物遗传资源利用及其利益分配规则,《名古屋议定书》规定,利益分配的对象仅限于该议定书生效之后利用的生物遗传资源。

《名古屋议定书》还规定,2015年前,所有缔约国要制订国家生物多样性战略和行动计划。为加强监管,防止不正当对遗传资源的获取和使用,资源利用国须设立至少一个以上的监管机构。

补充议定书

于2010年10月在日本名古屋举行的《生物安全议定书》第五次缔约方会议通过了《卡塔赫纳生物安全议定书关于赔偿责任和补救的名古屋——吉隆坡补充议定书》(简称《补充议定书》)。《补充议定书》通过了一些行政性办法,以解决一旦源于越境转移的转基因生物体给生物多样性的保护和可持续利用造成损害时采取的补救规则和应对措施。

缔约方大会

《生物多样性公约》缔约方大会是《公约》的决策机构。到2014年底,《生物多样性公约》共召开了12次缔约方大会,《卡塔赫纳议定书》和《名古屋议定书》分别召开了七次和一次缔约方会议。下面对其中比较重要的会议作些介绍。

1994年11月到12月,在巴哈马拿骚召开了《公约》的第一次缔约方大会。这次大会建立了实施《公约》的总体框架,包括决定建立生物安全信息交换所机制和科学技术咨询附属委员会,并决定全球环境基金作为《公约》的资金机制。

2008年5月在德国波恩召开的《公约》第九次缔约方大会通过了关于下列问题的决议:2010年前完成一项关于遗传资源的获取和利益分享国际协议的谈判的路线图;集资战略;需要保护的海洋区域科学标准和指南;以及建立一个生物多样性和气候变化特别技术专家组。

《生物安全议定书》第一次缔约方会议于2004年2月在马来西亚吉隆坡举行。这次会议通过了下列决议:信息交流和生物安全信息交换所;能力建设;决策程序;处置、运输、包装和标识

(HTPI);议定书的执行;责任和危害纠正;监测和报告;秘书处;资金机制指南;中期工作方案。会议还决定建立执行委员会和责任危害纠正工作组。工作组的任务是根据《议定书》的规定,研究转基因生物越境转移造成的危害的责任和纠正方案。

《生物安全议定书》第五次缔约方会议于2010年10月在日本名古屋举行。会议通过了《补充议定书》,还通过了其他16项决定,包括:执行委员会;生物安全信息交换所;能力建设;生物安全专家名录;处置、运输、包装和标识标准;转基因生物过境方的责任和/或义务;监测和报告;评估和审核;战略计划和多年工作方案;与其他组织、公约和项目的合作;危险评估和管理;公众意识和公众参与;财务机制和资金;预算等。

《公约》第10次缔约方大会于2010年10月在日本名古屋召开。经过激烈的讨论、谈判和多个深夜的会议,特别是在遗传资源的获取和分享、战略计划和集资战略等问题上,大会通过了一揽子协议,使这次大会成为《公约》历史上最成功的一次会议。会议最大成果是通过了《关于获取遗传资源和公平和公正分享其利用产生的惠益的名古屋议定书》。

会议还通过了下列决议:《2011年-2020年生物多样性公约战略计划》;实施第九次缔约方大会通过的集资战略的行动和指标;事实上暂停转基因工程;在合成生物学问题上的立场,敦促政府对合成生命释放到环境中采取预防的措施;《公约》在“减少发展中国家森林砍伐和退化,包括保护造成的排放”(REDD+)中的作用;特加里瓦伊埃里道德行为守则。会议还确定了加强里约公约之间合作,为里约+20峰会



出席《生物多样性公约》第12次缔约方大会的中国代表薛达元和柏成寿在会场阅读报道大会情况的《地球谈判报告》(Earth Negotiation Bulletin)

准备的步骤。

《公约》第11次缔约方大会于2012年10月8日到19日在印度的海得拉巴举行。第11次缔约方大会讨论了遗传资源获取和分享的《名古屋议定书》的现状、《2011-2020战略计划》的实施和实现爱知生物多样性目标的进展以及集资战略的实施情况等问题。

在第10次缔约方大会通过了《名古屋议定书》以后，第11次缔约方大会标志着从政策制定到政策实施的转变。大会共通过了33个决定，从生态恢复、海洋和沿海生物多样性到《名古屋议定书》的实施，从生物多样性的传统的可持续利用到在国家和地方一级实施《议定书》而开展工作奠定基础。这次会议在资金问题上，包括实施集资战略的目标和预算这些问题上，进行了激烈的争论，最后在2012年10月20日清晨达成了一个妥协性的协议。会议决定到2015年向发展中国家提供的与生物多样性有关的国际财政资金的流动要翻一番，而且要将这个水平至少维持到

2020年。会议还达成了改善基础信息的收集和分享的目标，以及为了监测集资情况的一个初步报告框架。

《公约》第12次缔约方大会于2014年10月6日至17日在韩国的平昌举行。在第12次缔约方大会的第二周，即10月13至17日举行了《名古屋议定书》第一次缔约方会议。

大会对《2011-2020生物多样性战略计划》实施的进展情况进行了中期审议，还审议通过了能力建设、科技合作和其他手段对《公约》实施提供支持的进展情况。大会还讨论了下列重要问题：集资和其他与资金有关的问题；提高《公约》的效率；生物多样性和可持续发展；与其他组织的合作；海洋和海岸的生物多样性；生物多样性和气候变化；生物燃料；传统知识；可持续的野生动植物管理；入侵外来物种；合成生物学；生态系统的保护和恢复。第12次缔约方大会围绕这些问题和其他问题共通过了33项决定。

2014年10月12日《名古屋议定

书》正式生效。《议定书》第一次缔约方会议通过了10项决定，其中包括：遗传资源获取和惠益分享信息交换以及信息交流；监测和报告；《议定书》的执行；能力建设；意识提高；全球惠益分享机制的必要性和模式；组织、财务和预算等问题。

《公约》第12次缔约方大会在多个问题上取得了实质性的进展，特别是开始了关于遗传资源的获取和惠益分配的《名古屋议定书》的实施进程。

履约状况

20多年来，由于国际社会的共同努力，《公约》的履约工作取得了一定的成绩。《公约》本身是一个框架性的多边环境法律协议，缺乏实施的具体机制。后来通过的《生物安全议定书》、《名古屋议定书》和《补充议定书》提供了这种机制，并扩大了《公约》的范围，这本身就是一个成就；许多缔约国建立了履行《公约》的国家机构，制订了有关法律法规；170多个国家按照

《公约》的要求制订了《国家生物多样性战略和行动计划》，采取了包括建立自然保护区等许多行动；各国能按要求递交国家报告；在全球和地区范围内举行了许多的讨论会和经验交流会，开展了各种各样的合作活动。这一切都推动了全球生物多样性的保护。

中国已经批准《生物多样性公约》和《生物安全议定书》，是这两个多边环境法律协议的缔约国，并在履约方面采取了一系列积极措施，生物多样性保护取得积极进展。中国履约行动主要包括：（一）建立了生物多样性保护的工作协调机制，成立了由25个部门组成的中国生物多样性保护国家委员会；（二）发布了50多部相关法规和规划计划，初步建立了生物多样性保护法规体系；（三）生物多样性就地和迁地保护成绩显著。截至2014年底，建立自然保护区2729个，其中国家级自然保护区428个。自然保护区总面积147万平方公里，占陆地国土面积14.84%，超过世界12.7%的平均水平；（四）重视生态系统建设、保护和修复工作，组织开展了多项全国或区域性的重要物种资源调查和监测工作；（五）组织开展了一系列宣传和教育活动，公众生物多样性保护和参与意识得到提高；（六）开展国际合作与交流，与多个国家和国际组织开展项目合作。

从全球范围来看，《生物多样性公约》的履行还存在着不少问题。

美国对《公约》一直持消极态度，它于1993年签署了《公约》，但迄今没有批准，因此还不是缔约国。美国、阿根廷和加拿大生产了全世界90%的转基因作物，但他们现在还没有批准《生物安全议定书》。这些国家和其他一些支持转基因生物的国家，统称为迈阿密集团。《名古屋议定书》虽然已经

生效，但至今只有57个缔约国，另有91个国家虽然签署了该议定书，但尚未批准，美国等国家至今没有签署该议定书。

资金的问题。按照《公约》的规定，发达国家缔约方应向发展中国家缔约方提供新的和额外的资金，以使发展中国家完成《公约》所规定的义务，而且还规定，全球环境基金是《公约》的基金机制。但是，长期以来，发达国家没有真正兑现他们的承诺，给发展中国家提供的资金一直短缺。在2010年召开的第10次缔约方大会上，发展中国家再次呼吁发达国家兑现他们的承诺，并说明如果没有充足的资金支持，他们难以实施《2011-2020生物多样性战略计划》，但发达国家对此持消极态度。2012年召开的第11次缔约方大会在资金问题上取得了进展。会议决定到2015年向发展中国家提供的与生物多样性有关的国际财政资金的流动要翻一番。但在2014年召开的第12次缔约方大会上，一些发达国家企图从11次大会作出的承诺上后退。他们要求将上次作出的目标推迟5年，即至2020年实现，但发展中国家坚持原来2015年实现的目标。最后大会通过的决定是到2015年向发展中国家提供的资金要翻一番。发展中国家要求在决定中写上这是“最终目标”，但遭发达国家反对而用了“目标”两字。这给以后在此问题上重新谈判留下了余地。资金的缺乏是许多发展中国家不能完成公约所规定的义务的一个重要原因。

技术转让也是履约中一直存在的问题。联合国环发大会作出决定，发达国家应以优惠和减让性的条件向发展中国家提供保护全球环境需要的技术。《公约》规定，为支持履约，要建立专门的技术转让和科学和技术合作的方案。但

在这个问题上，发达国家和发展中国家一直存在着重大的分歧。发达国家强调技术转让应当通过市场机制来实现，而且强调保护知识产权的重要性，因此对向发展中国家转让保护生物多样性的技术一直持消极态度。在保护生物多样性传统知识的转让问题上，各国也存在着分歧，有的国家担心这不能保证生物多样性的有效保护。还有一个分歧是谁来主导技术转让。第10次缔约方大会讨论了建立生物多样性技术方案的问题。关于该方案的秘书处，非洲集团主张设在《生物多样性公约》秘书处，而欧盟主张设在联合国环境署。由于有这些分歧和争论，《公约》所确定的技术转让的目标一直没有真正的实现。许多发展中国家因为缺乏相关的技术而不能完成《公约》和议定书所规定的义务。

关于国家层面的履约问题，《公约》本身存在着问题。它没有很明确的国家层面应当采取哪些行动的条款，譬如没有明确要求制定国家法律的条款。因此不少国家没有制定生物多样性保护的法律。关于遗传资源获取和分享，只有少数国家制定了相关法律。《公约》在国家层面上的履约的主要工具是《国家生物多样性战略和行动计划》，大部分缔约国已经制订了这样的计划并采取了行动，取得了具体的效果。但是，调查表明，这还没能足以减少造成生物多样性丧失的主要根源，全球生物多样性仍在继续丧失。☒

作者简介：现任环境保护部科技委员会委员，曾任国家环保局国际合作司司长、联合国环境署能力建设部主任、环境署驻华代表等职。