

TECHNICAL COMMENTARY AND IMPLEMENTATION
STRATEGY FOR THE CONVENTION ON
BIOLOGICAL DIVERSITY

《生物多样性公约》 技术评注与履行策略

薛达元 高振宁 编著

中国环境科学出版社

“八五”国家科技攻关专题“中国生物多样性保护中长期战略方案研究”报告之一

《生物多样性公约》技术评注与履行策略

薛达元 高振宁 编著

中国环境科学出版社

· 北 京 ·

(京)新登字 089 号

图书在版编目(CIP)数据

《生物多样性公约》技术评注与履行策略/薛达元,高振宁编著,—北京:中国环境科学出版社,1995

ISBN 7-80093-804-2

I. 生… II. ①薛… ②高… III. ①联合国专门机构—国际条约,生物多样性公约—评论②联合国专门机构—国际条约,生物多样性公约—运行 IV. D816

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 08372 号

《生物多样性公约》技术评注与履行策略

薛达元 高振宁 编著

责任编辑 张维平

*

中国环境科学出版社出版

(100062 北京崇文区北岗子街 8 号)

江苏地质测绘院印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

*

1995 年 5 月第 1 版 开本 787×1092 1/16

1995 年 5 月第 1 次印刷 印张 6 7/8

印数 1-800 字数 164 千字

ISBN 7-80093-804-2/X·955

定价:15.00 元

前 言

《生物多样性公约》(以下简称《公约》)是联合国环境规划署(UNEP)主持制订的环境保护领域的重要国际法律文件,《公约》于1992年6月里约联合国环境与发展大会期间通过,并有153个国家(包括欧共体)签署,李鹏总理亦在里约代表中国签署了《公约》。1992年11月,七届人大第28次会议审议并批准加入《公约》。《公约》已于1993年12月29日生效。

《公约》旨在通过有效的国际合作,促进保护并持续利用生物多样性及其组成部分,并促使公平合理地分享利用生物资源而产生的惠益。《公约》对全球生物资源的保护与合理利用具有十分积极意义。但是,由于《公约》涉及到利益分配,各国代表出于本国利益,在谈判过程中对条款的内容和文字处理作了激烈的争辩,尤其是发展中国家和发达国家之间针锋相对的斗争十分尖锐,以至于《公约》的最后文本在许多方面形成妥协,有些条款的案文也显得模棱两可,意思含糊,这样势必造成理解上不清晰,影响到《公约》的正确履行。因此,各国都必须认真研究《公约》的条款内容,正确理解各条款文字的含义,明确国家所承担的义务及履行程度,制定履约策略和技术方案以便更有利地履行《公约》和承担国际义务。

鉴于上述目的,国家环保局于1992年向国家科委申报了“中国履行《生物多样性公约》策略”的研究课题,得到国家科委的支持,国家科委在增补“八五”国家重点科技攻关课题——生物多样性保护技术前期研究时,将“中国生物多样性保护中长期战略方案研究”列为其中的一个专题,而该专题的主要研究内容即为履行《生物多样性公约》的对策研究。该专题主要由国家环保局南京环科所承担,并有林业部保护司、中科院生态中心和地理所参加。本报告就是该专题6份研究分报告之一。

本报告内容共分三章。第一章为《公约》的有关背景,介绍了《公约》起草、谈判及签署后的有关活动以及我国的履约行动。第二章为《公约》的技术评注,逐条且详细地注释了《公约》各条款内容,并对要点进行了讨论。第三章为履行《公约》的国家策略,根据《公约》的义务要求、国际背景、特别是中国的实际国情,提出我国履行《公约》各条款义务所需采取的策略和优先行动方案以及对一些关键问题的谈判原则和对策。

在研究工作、撰写报告和出版的过程中,曾得到国家环保局自然司朱广庆、王捷、孙雪峰,国际司白长波,国家环保局南京环科所吴小敏、蒋明康、张更生、郑允文、王长永、曹学章等同志的支持和帮助,在此表示衷心感谢。

履行《公约》是一项意义深远的宏伟事业,因此对《公约》的研究也是一项长期工作,此项工作仅仅是一个开端,有待于更加深入的研究,同时也希望得到各部门领导和专家的指正与帮助。

作 者

1995年3月于南京

目 录

第一章 《生物多样性公约》的有关背景.....	1
一、《公约》的起草背景	1
二、《公约》的重要议题	2
三、《公约》签署后的有关行动	5
四、中国参与《生物多样性公约》的活动	9
第二章 《生物多样性公约》的技术评注	12
一、序言部分评注要点	12
二、一般原则性条款的评注要点(第 1—4 条)	15
三、实质义务性条款的评注(第 5—20 条)	19
四、运转程序性条款的评注(第 21—32 条)	46
五、最后程序条款的评注(第 33—42 条)	54
六、《公约》的附件	58
第三章 履行《生物多样性公约》的国家策略	59
一、关于生物多样性的国际合作	59
二、关于保护和持久使用方面的一般措施	62
三、关于查明与监测	64
四、关于就地保护	68
五、关于生物安全和外来种管理	70
六、关于土著和传统知识问题	72
七、关于移地保护	76
八、关于生物多样性组成部分的持久使用	79
九、关于研究和培训	81
十、关于公众教育和认识	84
十一、关于生物多样性影响评价制度	86
十二、关于遗传资源的取得	89
十三、关于技术的取得与转让	93
十四、关于信息交流、技术和科学合作	97
十五、关于资金机制	99
主要参考文献	103
附录一 中国出席有关《生物多样性公约》国际会议一览表	104

第一章 《生物多样性公约》的有关背景

一、《公约》的起草背景

鉴于全球生物多样性遭受严重威胁并逐渐丧失的现状和趋势,自 80 年代以来,国际社会普遍关注生物多样性的保护和持续利用,并将其作为当今全球环境保护的热点问题。早在 1984 年的世界自然保护同盟(IUCN)大会上,就探讨了建立一项以保护生物多样性为主题的国际公约的可能性,并引起广泛重视。1987 年,联合国大会通过决议,确定由联合国环境规划署(UNEP)组织制定一项旨在保护世界生物多样性的法律文书。UNEP 立即委托 IUCN 于 1988 年完成“国际生物多样性就地保护及其基金机制的法律文书”(草案)

1988 年,UNEP 建立“公约起草特别工作组”,邀请各国政府参加公约的起草。1988 年 11 月,UNEP 主持在日内瓦召开“第一次公约起草特别工作组会议”,对 IUCN 起草的“法律文书草案”进一步讨论、修改,有 25 个国家和一些国际组织的代表参加。这次会议议定,虽然现已有多项国际公约涉及到生物多样性保护问题,但都比较零散,仅涉及到生物多样性的一些方面,如《世界遗产公约》涉及到一些国际性重要的自然遗迹,《濒危物种贸易公约》(CITES)涉及部分珍稀濒危物种,《湿地公约》涉及到重要水禽的栖息生境,《迁徙物种公约》则仅涉及到部分迁移性动物种,等等,这些公约尚不能满足当前保护世界生物多样性需要,有必要在全球水平上建立一项包揽无遗的国际生物多样性公约。

然而,特别工作组很快就明白,制定一项能总揽现有公约内容并包罗万象的公约在法律和技术上是不可能的。在 1990 年 2 月于日内瓦召开的第二次特别工作组会议上,大家达成一个共识,即:制定一项新的全球生物多样性公约是迫切需要的,但它应建立在现有公约的基础上,并以一个框架性条约的形式。

在讨论此公约的内容范围时,有些国家超越了野生生物资源的框框,并打破严格意义上的保护限制,将保护的范围放宽到生物多样性的所有方面,即包括:野生物种和驯化物种;就地保护和迁地保存;生物资源的持续利用;遗传资源和相关技术的获取以及由这些技术产生效益的分享;遗传改变活生物体的安全;以及新的额外的财政支持等。这些问题的提出发生于 1990 年 7 月在日内瓦召开的第三次特别工作组会议上。参加这次会议的国家已扩展到 60 多个。在对原“法律文书草案”作大量修改的基础上,形成“国际生物多样性公约草案”。

自 1990 年 11 月,“公约草案”从起草阶段进入反复讨论、修改的阶段,原来的“特别专家组”更名为“法律与技术专家组”,并于 1990 年 11 月,在 UNEP 总部所在地——内罗毕召开“法律与技术专家组第一次会议”,1991 年 2 月在内罗毕召开专家组第二次会议,同年 6 月 24 日—7 月 3 日在马德里召开第三次会议,参加的国家已增加到 80 多个,这三次会议对公约草案进行了逐条讨论和修改。

《公约》的正式谈判始于马德里会议,此时的“法律与技术专家组”已更名为“生物多样性公约政府间谈判委员会”(INC),因此,第三次法律与技术专家会议又称为“政府间谈判第一次会议”。为了提高谈判的时间效率,谈判分两个工作组进行。第一组讨论公约的一般议题的条款,如基本原则、一般义务、就地和迁地保护的措施、本公约和其他法律文书的关系等;第二组着重讨论公约的敏感条款,如遗传资源及相关技术的获取、技术转让、技术援助、财务机制和国际合作。谈判进展缓慢,发达国家和发展中国家形成两大阵营,对条款的文字处理争论激烈,互不相让,小组全体会议的讨论经常停下来,由小型的小组会议进行协调,因此,谈判的时间效率不高,有时为了一个句子要花费一天的时间。为了加快谈判进程,UNEP 分别于 1991 年 9 月在内罗毕,1991 年 11—12 月在日内瓦,1992 年 2 月在内罗毕,1992 年 5 月在内罗毕,召开了政府间谈判的第二、三、四、五次会议。

1992 年 5 月召开的内罗毕会议实际上是“通过生物多样性公约最终案文会议”,又称“内罗毕最终案文会议”。尽管谈判工作艰苦紧张,争论僵持,但由于自我约束公约签字限期——1992 年 6 月在巴西召开的联合国环境与发展大会(UNCED)即将来临,这强制了公约谈判必须在 5 月的内罗毕会议结束。实际上,直到 5 月 22 日,即内罗毕会议的最后一天的最后一次会议,公约是否通过才出现明朗,所有谈判国家在公约最终案文上达成协议,使公约案文通过。这导致了 6 月 5 日在里约联合国环发大会上 153 个国家签署公约。签约国家之多,这在联合国的签约历史上是史无前例的,签约后 18 个月,公约即行生效也同样是鼓舞人心的。

二、《公约》的主要议题

《生物多样性公约》的制定和生效被视为全球生物多样性保护的一个里程碑。《公约》第一次对生物多样性作了全面阐述,第一次将遗传多样性保护纳入国际条约,第一次承认将生物多样性保护作为人类的共同关注,并且在许多问题的认识方面取得突破。《公约》涉及面很广,述及了遗传资源的取得和利用,技术转让与生物安全,以及开辟额外资金的财务机制;等等,几乎述及了保护生物多样性所有方面的意愿。其中,主要议题有以下几点:

1. 国家主权与人类共同关注

过去,有一个普遍的提法,即生物多样性是人类的“共同遗产”,这种提法在《公约》的谈判中遭到发展中国家的强烈反对,因为大多数生物多样性的组成部分分布在国家的管辖区内,是国家自然资源的一部分,而国家对其领土上的自然资源拥有主权。《公约》明确了国家对自然资源拥有主权,这在公约的序言和正文中都有体现,《公约》第 3 条逐字重复了“斯德哥尔摩宣言”的第 21 条原则,“各国具有按照其环境政策开发其资源的主权权利”。

然而,强调资源的国家主权与保护资源的责任相平衡,这是发达国家一致的要求。这些责任一方面是由主权本身所衍生,另一方面是基于整个国际社会共同关注生物多样性保护的事实。强调主权还基于国家对其管辖区内的生物多样性的保护责任。《公约》序言清楚地表明国家有责任保护生物多样性,并有责任以持续方式利用构成生物多样性的生物资源,这些责任在《公约》第 6 条、第 8 条和第 10 条中得到强调。

强调国家主权的同时还与“人类共同关注”相联系,“共同关注”在序言中首先提出,这意

意味着生物多样性的利用对整个国际社会的发展和全人类的生存都具有极其重要的意义,同时也暗示了整个国际社会对生物多样性的保护负有共同的责任。

2. 保护与持续利用

《公约》包含了一系列有关生物多样性保护和生物多样性组成部分持续利用的长远义务。

在战略和规划方面,《公约》新增了一些义务,如制定国家战略和计划,并将生物多样性保护和持续利用纳入相关部门和跨部门的计划、方案和政策内(第6、10条)。

为了使保护行动建立在科学的基础上,每一缔约国要查明生物多样性的的重要组成部分。确定可能需要实施的优先保护项目和潜在优先项目,鉴别和监测可能对生物多样性保护和利用产生重大不利影响的的活动类型与过程(第7条)。

就地保护的义务也得到强调,要求采取措施,措施范围从建立保护区系统到重建退化的生态系统和恢复受威胁物种,保护自然生境以及维持自然环境中有生存力的物种群体(第8条),同时补充实施迁地保护措施(第9条)。

对生物资源持续利用的义务交织在许多条款中,如序言中提出土著和地方社区在保护生物多样性方面的作用,在第8条(j)和第10条(C)段中则提出鼓励公平分享因利用他们的知识、创新和传统做法而产生的惠益。相关的义务还有研究和培训的措施、公共教育和意识的措施、环境影响评价的措施、国家决策的措施等。此外,这些义务有以下两个特点:

第一,《公约》在结构上区别了保护与持续利用,这在谈判时争论比较激烈。许多人辩解,“保护”应当作为一个广泛的术语,应包括持续利用的概念,在《世界自然保护大纲》中就是这种理解。而谈判最终是将“持续利用”作为一个独立的术语,并在第2条中作了定义,这样做正是强调“持续利用”的极端重要性,因为有很多国家,特别是发展中国家依赖于生物资源的利用。

第二,《公约》条文的注意力往往集中在各类生物资源的保护和持续利用,而不是生物多样性本身。“保护与持续利用”的义务常常体现在生态系统、物种和遗传资源,或者讲体现在生物资源上。这种处理使《公约》的义务更加清晰而可操作,增强了《公约》的适用性,因为作为生物多样性组成的地球上所有生物资源都隶属于此条款下,因此“保护与持续利用”的义务对所有国家都重要,而不单纯是对生物多样性特别丰富的国家。

3. 获取的问题

获取的问题是公约谈判中最为棘手的问题,获取问题最初仅限定在对遗传资源的获取,发达国家多年来一直奉行一个原则,即“遗传资源自由获取的原则”,此原则已体现在1983年“联合国粮农组织(FAO)植物遗传资源承诺”中,然而这是一个没有约束力的文件。自80年代初,有几个发展中国家限制了对其管辖区内的遗传资源获取,并号召所有发展中国家将遗传资源纳入国家控制之下,后来呼声渐高,以致在本公约谈判一开始就出现资源主权的争论。随着谈判的展开,获取的问题在范围上得到扩展,发展中国家提出不能仅限于对遗传资源的获取,还要联系获取相关的技术,包括生物技术,同时还提出获取因利用遗传材料开发生物技术而产生的效益。这样一来,获取的内容实际上至少包括三个方面,前者主要是发达国家对发展中国家的获取,后二者是对前者获取的回报。

对于遗传资源获取问题,发展中国家强调要服从国家主权,因为至今尚没有法定的理由使遗传资源豁免于国家对其自然资源享有主权的权利。并且,还出于一个实际的考虑,即:控

制遗传资源获取可给这些国家提供谈判的机会,可通过商定的条件公平地分享第 15 条(7)款中要求的利益。

对于技术获取问题,发达国家提出知识产权问题,当今世界尤其对工业化国家来说,知识产权保护是必然的发展趋势,而且也是将来发展中国家的发展趋势。知识产权的范围将越来越广阔,限制也将越来越严格。知识产权问题已成为技术获取的主要障碍。

但是,值得注意的是,知识产权体系注重于酬报人类的创造性,却忽略了自然的原材料的价值,而且还忽略了考虑土著人民和农民在多年的作物栽培和畜牧业生产中对维持和开发遗传多样性的贡献。

在谈判中,77 国集团的目标是确保原材料本身的价值和贡献能得到适当的承认。遗传材料的使用者必须为保护和持续利用这些原材料提供惠益的回报。通过艰苦努力,《公约》第 15、16 和 19 条要求立足于双边水平获取这些成果和利益,以便提供原材料的那些缔约国能够获得一个公平的利益分享。但是,在实际履行这些条款方面还存有许多困难,因为在第 15 条(7)、16 条(3)和 19 条(2)款下的义务尚给有关缔约国留有相当多的自由斟酌权。再者,鉴别从哪份材料取得效益并不是一件简单的事,特别是它可能在时间上是效益实现之前 10 年或更长时间的事,并且使用的遗传资源可能来源于多个方面。

此外,关于技术转让和关于生物技术利益获取的规定,都限于第 15 条(3)款关于遗传资源的定义,该定义排除了发展中国家在历史上提供的遗传资源。

4. 资金问题

为了实现《公约》的种种目标,需要一种“由北向南”的资金流动。对此,从没有怀疑过,但是资金流动的方式却是谈判中的主要议题。

谈判中曾提出多种财务机制,包括设立一个国际基金,依靠征收发达国家利用生物资源、特别是遗传资源的出资。但最终谈判各方商定创立一个更加经典的财务机制,即:由发达国家缔约国提供捐献,用于发展中国家的专项用途。根据《公约》第 20 条,资金将是新的和额外的,将用以满足发展中国家缔约国因实施履约措施而商定的全部增加费用,这些费用的确切数目将在某一发展中国家与运转财务机制的机构之间通过双边协商来确定。

《公约》对于增加费用的解释提出了问题。“增加费用”的术语来源于《臭氧层耗竭公约》,但两者的情形有所不同。臭氧公约的“增加费用”较易确定,并已成功应用。而对于生物多样性公约,其增加的费用较难确定。因此在第 20 条(2)款提出需要满足的增加费用必须经过商定,这使财政义务更加现实。

《公约》规定由缔约国确定阶段性资金数量和来源,资金捐献必须考虑到充分、可预测和及时,以便满足《公约》义务的履行。这项规定曾引起发达国家对开放财务承诺的极大恐惧。对此,发达国家进行了激烈的辩论,直到“公约案文”通过前的最后一刻仍不能接受,进而导致 19 个发达国家在《公约》通过时提出一个联合解释声明。

第 21 条的财务机制和第 39 条的临时财务安排对上述问题似乎有一点缓冲作用,第 21 条规定发展中国家的财政来源是建立在赠与或减让条件的基础上,并在缔约国会议的权力下。第 39 条指定全球环境贷款设施(GEF)作为一个临时性机构,在阶段性和有条件改组的基础上负责运行本公约的财务机制。而对于发展中国家来说,接受这个解决方案存在极大的勉强,因为他们认为 GEF 不能以一个透明和民主的方式来运转,而这一点正是第 21 条第 1 款所要求的。

三、《公约》签署后的有关行动

1. 履行决议 2 的行动

1992 年 5 月召开的“内罗毕最终案文会议”是一个具有重要历史意义的会议,在其 5 月 22 日的最后一次会议上,不仅通过了《生物多样性公约》的最终案文,而且还通过了有关签署后期间履约行动安排的三个决议。其中决议 2 是关于《公约》生效前在生物多样性保护及其组分持续利用方面进行国际合作的有关事宜。为履行决议 2 第 2 条中的行动,UNEP 在《公约》签署后相继开展了一系列的履约活动,主要有以下几方面的工作。

(1) 召开专家组会议

虽然《公约》已于 1992 年 6 月 5 日开放签署,但《公约》中尚有许多具体技术问题尚未解决,需要采取一系列后续行动。根据决议 2 的要求,UNEP 成立了“《公约》后续行动专家组”,并在 4 个月内主持召开了三次专家组会议,研究并讨论了一些敏感的具体技术问题,为召开《生物多样性公约》政府间委员会第一次会议做好技术准备。

专家组分为 4 个专家小组,每个小组由 12—14 个国家的代表组成,其中一半来自发达国家,另一半来自发展中国家,各小组的议题各不相同,但又相互关联。其中:

第 1 小组的议题为生物多样性保护与持续利用的优先行动和科技研究议程;

第 2 小组的议题为评价生物多样性保护和持续利用以及生物、遗传资源的潜在经济意义;

第 3 小组议题为技术转让和财政援助;

第 4 小组议题是为转让和控制经生物技术改变的任何活有机体而制定议定书的形式。

该专家组于 1992 年 12 月 9—12 日在内罗毕召开了第 1 次会议;于 1993 年 2 月 1—5 日在内罗毕召开了第 2 次会议,又于 1993 年 3 月 17—23 日在加拿大蒙特利尔召开了第 3 次会议。该专家组的每次会议都分 4 个专家小组进行,并有时举行全体会议。会议对上述敏感问题进行了详细的讨论。虽然名为专家组会议,但专家们都是国家委派而来,各代表本国利益,实为发达国家和发展中国家的技术谈判。因此,一些问题仅仅得到进一步阐明,而没有结论。会后,4 个小组在 1993 年 4 月底都向 UNEP 提交了小组报告。

(2) 组织编制生物多样性国别报告和行动计划

早在《公约》谈判期间,UNEP 就开始酝酿要求各国编制生物多样性国别研究报告。UNEP 于 1990 年 3 月 20 日、1991 年 7 月 9 日和 1991 年 9 月 16 日曾三次以执行主任托尔巴博士的名义向各国政府致信,要求各国关注进行生物多样性国别报告的编写。UNEP 还着手起草“国别报告编写指南”,并成立了一个与此相关的指导委员会和一个多学科的专家组。

1992 年 5 月 22 日,在“内罗毕最后文件会议”上通过了“决议 2”,该决议的 2(a)等条款明确提出援助各政府进行生物多样性国别研究。

1992 年 11 月,UNEP 主持在哥斯达黎加召开专门会议,讨论和修改 UNEP 于 1991 年 5 月完成的“国别报告编写指南”和有关的扩展技术文件。

哥斯达黎加会议后,UNEP 认为“国别报告编写指南”有必要作重大修改,并吸收有关国家的专家参加。因此,UNEP 成立了“《指南》编辑专家小组”,由一些国际专家和 12 个国家的专家代表组成(后增加中国)。1993 年 2 月 1—5 日,UNEP 在内罗毕召开“《公约》后续行动专家组第二次会议”的同时,召开了《指南》编辑专家小组第一次会议。接着,又于 1993 年

3月17—23日,在蒙特利尔召开“《公约》后续行动专家组第三次会议”的同时,召开了“《指南》编辑专家小组第二次会议”。因此,这两次会议实际都是5个专家小组同时开会,是“4+1”的组织形式。

在蒙特利尔会议上,“《指南》编辑专家小组”完成了《生物多样性国家报告编写指南》的最终文本,并提交 UNEP。有编辑《指南》的同时,特别是《指南》完成后,UNEP 积极组织了有关国家的生物多样性国家报告编写项目。至1994年,已有10多个国家完成“国家报告”的编写,如肯尼亚、哥斯达黎加、印度尼西亚、乌干达、智利、埃及、泰国、巴哈马、德国、波兰、尼日利亚、挪威、加拿大等。还有一些国家的编写项目正在进行,如中国等。

另一方面,UNEP 还积极开展了国家生物多样性行动计划和生物多样性保护国家战略等项目的准备工作,这些项目将在有关国家完成“生物多样性国家报告”基础上立即组织实施。此外,在 GEF 运行的第一阶段,UNDP、UNEP 和世界银行组织了部分国家编制生物多样性保护行动计划的试点项目,如中国、印度尼西亚等国完成生物多样性行动计划的编制和发布。

2.《公约》政府间委员会会议

在1992年5月召开的“内罗毕最终案文会议”上,还决定了公约签署后至缔约国会议第一次会议期间的组织形式,即成立“《公约》政府间委员会”,此委员会将负责处理在缔约国会议之前有关《公约》生效和履行的一切重大事务。1993年5月 UNEP 理事国会议以17/30号文正式批准建立该组织形式,由所有签署《公约》的国家和其他国家参加。1993年10月11—15日,UNEP 在日内瓦主持召开《公约》政府间委员会第一次会议,又于1994年6月20日—7月1日在内罗毕召开第二次会议,这两次会议的目标是根据《公约》后续行动专家组四个小组的讨论、协商结果,处理有关的技术问题及其他问题,为召开《公约》缔约国大会做好一切筹备工作。两次会议的主要议题和结果有以下几方面。

(1) 关于对《公约》后续行动专家组四个小组工作报告的审议。

①第1小组的报告主要涉及到生物多样性保护与持续利用的优先重点,根据《公约》第6—14条和第17—18条的义务,重点研究了国家履行《公约》义务时如何确立优先行动的顺序,并提出一个科技研究的议程表。

②第2小组的报告主要涉及到生物多样性的内在价值,详细讨论了生物多样性及其组分在生态服务、遗传、教育、经济、文化、美学等方面的价值,并提出定量评价生物多样性的全部效益与保护投资。

③第3小组报告主要包括技术转让和财务两个敏感问题。前者涉及有关技术的范畴、技术转让的形式以及总体途径的探讨等;后者包括 GEF 的政策指南、投资选择、增加费用的理解及资金获取和利用的资格标准等。

④第4小组报告主要包括对是否需要生物安全议定书以及议定书形式两个问题的讨论。会议大多数代表认为,出于加强国家之间在生物技术和生物安全方面的合作,有必要制定一份有法律作用的议定书,但以什么形式尚有争论。另外许多人认为该议定书中所定义的生物技术改变活体不应包括常规育种技术的材料。

(2) 关于缔约国会议第一次会议的筹备工作

①审议、修改并通过《生物多样性公约》缔约国会议的议事规则草案。经过激烈辩论,在“议事规则草案”中明确了缔约国会议的正式语言和工作语言应为联合国组织的正式语言和

工作语言,确定了缔约会议主席团的副主席人数,缔约国常会的间隔时间,会议议程的确定方式,以及代表权、附属机构、秘书处等一系列事务。

②成立了《公约》临时秘书处,并讨论了今后《公约》常设秘书处的职能和选择可履行《公约》秘书处职能的委托机构的条件。

③ 审议了《公约》秘书处经费的财务细则,讨论了秘书处经费的来源,向秘书处供资的方式,临时秘书处编制的财务细则草案。

④ 决定设立科学与技术合作资料交换所机制,讨论了资料交换所机制的主题、领域、范围和建立资料数据总库和区域网络系统等。

⑤ 审议了“关于获取和使用财务资源的政策、战略、方案重点及资格标准”,讨论了选择GEF作为临时金融体制结构的问题和利弊。

⑥ 审议了“发达国家缔约国及自愿承担发达国家缔约国义务的其他缔约国名单”,讨论了“名单”的确定原则、标准。

(3) 关于对《公约》政府间委员会第一届会议产生事项的处理

① 审议了“不限成员名额的生物多样性科学专家组政府间会议(墨西哥,1994,4,11—15)的报告”,认为该会议结果与政府间委员会结果间有种种关联。

② 审议了拟订一项生物安全性议定书的必要性及其方式方法,提出将生物安全议定书问题列入缔约国会议第一次会议的议程,并立即着手起草议定书和订立技术准则。

③ 审议了“移地遗传资源的所有权和取得”的问题。讨论了粮农组织的《植物遗传资源国际承诺》应与《生物多样性公约》有关条款相一致的问题,以及《公约》生效前遗传资源收集品的拥有权问题。

④ 审议了“农民的权利及类似团体的权利”,普遍认识到应承认地方社区和土著人民的创新措施,并对此提供补偿,提出要保护农民的权利。

⑤ 审议了“临时秘书处关于根据政府间委员会第一届会议的要求所采取的行动的进度报告”。

(4) 关于需要缔约国会议第一次会议采取的行动

①审议了“缔约国会议第一次会议临时议程草案”,提出缔约国会议第一次会议议程不要负担过重,要确定重点问题,如行政和体制问题等。还强调,缔约国会议第一次会议的目的不在于深入审议所提出的所有项目,而在于预审并确定其今后工作方案的重点。

②审议了《生物多样性公约》参与可持续发展委员会第三届会议的筹备工作,拟定1994年9月在西班牙马德里召开一次高级专家座谈会,以讨论向可持续发展委员会提供的材料,并提出重视《公约》缔约国会议与可持续发展委员会之间的实质性关系和保持联系。

③讨论了科学、工艺和技术咨询附属机构的职能、职权范围、组织安排和运作,并商定:咨询附属机构应提供科学和技术咨询,其中包括就涉及科学和技术方案及研究与开发方面的国际合作的政策问题提供咨询,它不应介入其他政策问题,该机构应依缔约国会议的要求行事,而不是预先估定会议的要求。咨询附属机构具有多学科性质,建议在缔约国会议第一次会议议程中列入一个关于使咨询附属机构开始运作的项目。

3.《生物多样性公约》缔约国会议第一次会议

《生物多样性公约》缔约国第一次会议于1994年11月28日至12月9日在巴哈马首都拿骚召开,127个国家的政府代表团和128个国际机构及非政府组织的约1500人参加了会

议。会议取得以下几点进展。

(1)关于财务机制

确定公约的财务机制是本届会议争论的重点。根据《公约》第 21 条规定,在第一次缔约国会议上可对此作出决定,在此之前由全球环贷(GEF)作为公约的临时财务机制。然而,发达国家坚持以 GEF 作为公约的永久性财务机制,拒绝建立任何新的资金机制。而发展中国家的意见出现分歧。经过艰苦谈判,会议决定已改组后的 GEF 在今后一年里仍作为公约的临时财务机制。会议还通过了取得和使用财务资源的政策战略、方案重点和资格标准。

(2)关于缔约国会议中期工作方案(1995—1997 年)

发达国家缔约国和发展中国家缔约国在中期工作方案的优先考虑重点方面意见分歧,经多次磋商,大会通过了缔约国会议中期工作方案和决议,该方案充分考虑了发展中国家的要求,优先考虑了财务机制、生物技术转让、遗传资源获取及惠益分配、科学技术合作交换所机制、生物安全议定书、知识产权(包括土著和地方社区的知识、创新与传统做法)等。

(3)关于科学技术合作资料交换所机制

会议代表对科学技术合作资料交换所机制建立的意义取得共识,但在一些具体问题上存在争议。会议最后通过了建立科学技术合作资料交换所机制的决议。决议认为该资料交换所应充分利用业已存在的与《公约》履行有关的信息系统;该机制应建成包括区域、亚区域和国家中心组成的开放型信息网络;该机制的建立将在缔约国会议的直接指导下分阶段进行,其所需费用列入秘书处的正常预算中。

(4)关于科学技术和工艺咨询附属机构(科技咨询机构)

《公约》的成功履行在很大程度上取决于科技咨询机构的能力及其提供的咨询意见。经多次磋商,形成如下决议:

① 组成若干处理具体问题的工作组;

② 组成平等代表各区域由 10 人组成的多学科指导委员会,成员组成两年轮换一次。

此外,会议还讨论了科技咨询机构的性质、职权范围、运作方式等问题,并确定科技咨询机构的第一次会议于 1995 年 9 月 6 日至 8 日在法国巴黎召开。

(5)关于公约秘书处的东道主和设立地点

会议经讨论,大多数缔约国选定 UNEP 作为《公约》秘书处的东道主组织。但秘书处办公地点却竞争激烈,争执不下。会议最后决定,这一问题推迟到下次缔约国会议再定。

(6)关于秘书处的预算和经费的筹措

会议审核后的 1995 年秘书处预算为 479 万美元。如何筹措这笔经费争论较大,发达国家坚持各国一律按联合国比例分摊捐款,发展中国家提出“任何一个发达国家要比任何一个发展中国家出资多”的提案。会议最后决定,暂时按联合国的比例分摊,下次缔约国大会再确定筹资的比例。

(7)关于生物安全问题

此问题受到会议的广泛关注,并被列为缔约国会议中期工作方案的优先项目之一。

4. 其它有关《公约》的重要会议

在《公约》签署后,UNEP 和其他国际组织以及一些国家组织召开了一系列有关《生物多样性公约》的国际学术会议,其中有两次是由 UNEP 参与组织的比较重要的学术会议。

(1) 挪威/UNEP 生物多样性专家大会

1993年5月24—28日,由挪威政府和 UNEP 共同主持在挪威特隆赫姆市召开国际生物多样性专家大会,出席会议的有 80 多个国家、数十个国际机构和非政府组织的专家代表,挪威首相布伦德兰德夫人和 UNEP 执行主任多德斯威尔夫人也出席会议。会议的目标是提供一个论坛,让全世界各国的专家们共同研究、讨论《公约》条款中涉及到的科学、技术问题。会议的另一个目标是促进 UNEP 尽快实施《公约》签署后的后续行动,通过对研究、管理两方面的集中讨论,提出《公约》履行中存在的问题,进而向 UNEP 执行主任提出建议,并将建议提交将于 1993 年 10 月召开的《公约》政府间委员会第一次会议。会议采用了大会学术报告的形式,报告的主要议题有:

- ① 生态系统功能;
- ② 生物多样性编目与监测;
- ③ 海洋生物多样性;
- ④ 森林生物多样性的持续利用;
- ⑤ 生物多样性的社会、文化和经济价值;
- ⑥ 生物多样性商业应用新前景;
- ⑦ 如何促使生物多样性保护从科学到行动;
- ⑧ 生物多样性与人类生存。

会议还进行了 4 个非正式工作组的活动,UNEP《公约》后续行动专家组 4 个小组也在大会上分别作了工作汇报。

(2) 不限成员名额的生物多样性科学专家组政府间会议

1994 年 4 月 11—15 日,UNEP 和墨西哥政府共同主持在墨西哥召开了不限成员名额的生物多样性专家组政府间会议。这次会议的主要目标是提出科学设想,协助政府间委员会就科学技术事项向缔约国会议提出建议。会议的主要议题有:

- ① 查明与保护和持续利用生物多样性有关的研究与开发方面的科学方案和国际合作;
- ② 安排拟订一项关于保护生物多样性和持续利用其组成部分的科学和技术研究议程,其中包括为尽早实施《生物多样性公约》各项规定可能做出临时性体制安排以促进各国政府间的科学合作;
- ③ 查明与保护和持续利用生物多样性相关的首创性高效最新技术和专门知识以及促进此类技术的开发和/或转让的方式方法。

四、中国参与《生物多样性公约》的活动

中国是一个发展中大国,同时中国又是世界上生物多样性最丰富的国家之一,保护和持续利用生物多样性不仅符合全人类的愿望,也是中国人民的利益所在。由于中国的生物多样性在世界上具有举足轻重的地位,因而保护好中国的生物多样性将对全球生物多样性的保护作出巨大贡献。

中国政府积极参与了各项全球环境保护行动,也是国际生物多样性保护运动的积极支持者和参与者。自《生物多样性公约》起草,到《公约》签署、履行,中国都走在前列,在国际上树立了良好的形象。

1. 积极参与了《公约》的起草、修改和谈判

自 1988 年 11 月“《公约》起草特别工作组第一次会议”始,我国国家环保局一直派代表或组团参加了《公约》起草、修改和谈判的全部 10 次会议(见附录一)。在这些会议上,我国代表和各国代表一道,积极努力工作,有理有节地参与意见,为《公约》的最终通过作出了重要贡献。在参与《公约》起草、谈判的整个过程中,我国政府采取了以下态度和原则:

- ①积极参与《公约》的起草和谈判;
- ②努力承诺《公约》的有关义务;
- ③坚持尊重各国对其生物资源拥有的主权;
- ④坚持明确发达国家对于全球生物多样性的损害负有责任;
- ⑤要求发达国家为保护世界生物多样性提供更多的经济与技术援助;
- ⑥坚持保护与开发相协调的持续发展方针,提出要充分考虑到发展中国家的经济发展和人民生活需求;
- ⑦提出要充分估计各国对《公约》的履行能力。

2. 率先批准《公约》

1992 年 6 月 3—14 日,举世瞩目的联合国环境与发展大会在巴西里约热内卢举行,李鹏总理、国务委员宋健及国家环保局局长曲格平等领导人出席了会议。李鹏总理于 6 月 11 日下午代表中国政府签署了《生物多样性公约》,使中国成为《公约》第 64 个签约国。里约大会后,国家环保局和外交部等七部委立即着手准备《公约》的批准加入手续,即提交全国人大审议批准。1992 年 10 月 30 日—11 月 7 日召开的第七届全国人大常委会第 28 次会议审议并批准加入《生物多样性公约》,使我国成为世界上最先加入该公约的少数几个国家之一,并且是最先批准《公约》的发展中国家。中国的率先加入在国际上产生很大影响,受到 UNEP 和其他国家的赞扬。

3. 积极履行了《公约》的后续行动

我国加入《公约》后,国务院指定由国家环保局牵头协调国内的履约事务,在过去的 2 年时间内,国家环保局积极努力,开展了以下几方面的工作。

(1) 建立全国履行《公约》的协调机构

国家环保局于 1993 年初和有关部门协商,成立了国家履约协调机构,该机构由国家环保局牵头,有外交部、国家计委、财政部、国家科委、林业部、农业部、建设部、国家海洋局、国家专利局、海关总署、国家中医药管理局、中国科学院等共 13 个部门参加。该协调机构还成立了办公室,设在国家环保局自然保护司,自 1993 年 5 月到 1995 年 3 月,该协调组已召开 3 次会议。

(2) 编制《中国生物多样性保护行动计划》

在 UNDP 和世界银行的支持下,国家环保局牵头,组织 10 个部门共同编制了《生物多样性行动计划》,该《行动计划》项目于 1992 年初启动,1993 年底完成。1994 年 6 月 13 日在北京隆重召开《行动计划》发布大会,国务委员宋健代表国务院宣布《行动计划》发布并实施。

(3) 准备并开始实施“中国生物多样性国家报告”编写项目

国家环保局于 1993 年初正式向 UNEP 申请编制“生物多样性国家报告”项目,得到 UNEP 的支持。经过 2 年时间的技术准备,该项目已于 1995 年初开始实施。项目由国家环保局负责协调,委托北京大学和国家环保局南京环科所具体承担编写工作。项目将于 1996 年 3 月完成。

(4)有关部门广泛进行了生物多样性的管理和科学研究工作

国家环保局、林业部、中国科学院、农业部和国家海洋局等部门多次举办有关生物多样性和持续利用的研讨会和培训班。国家科委在“八五”期间组织了“生物多样性保护前期技术研究”的攻关课题。中科院将生物多样性研究列为院内重大科研项目,组织了若干科研课题;林业部正在制订《全国湿地保护行动计划》;农业部加强了作物、畜禽品种资源的收集和保存工作;国家计委将自然保护区发展列入《全国生态建设规划纲要》;国家海洋局加强了海洋生态系统和红树林保护工作,正与国家环保局等部门一道制定《中国红树林保护行动计划》,等等。

4. 出席《公约》缔约国大会第一次会议

在《公约》签署后,我国积极参与了几乎所有 UNEP 主持的有关《公约》的重大后续行动,包括两次出席《公约》政府间委员会会议和三次出席《公约》后续行动专家组会议以及为召开《公约》缔约国大会第一次会议所进行的各项筹备工作(见附录一)。中国政府十分重视出席于 1994 年 11 月 28 日至 12 月 9 日在巴哈马首都拿骚召开的缔约国大会第一次会议,为了开好会议,国内进行了充分准备。国务院批准组成了以国家环保局王玉庆副局长为团长、由 9 个部门 14 人组成的中国代表团,在这次会议上,中国代表团就《公约》财务机制、缔约国会议中期工作方案、科学技术合作资料交换所机制、科学技术和工艺咨询附属机构等问题发表了自己的意见,受到大会的好评。此外,中国代表团团长王玉庆被选入大会主席团,成为《公约》缔约国会议主席团 9 个副主席之一,这表明中国在生物多样性国际事务中将发挥更加重要的作用。

第二章 《生物多样性公约》的技术评注

《生物多样性公约》由序言、正文和附件三部分组成。《公约》正文部分共含 42 条,按其内容可分为一般原则性条款(第 1—4 条)、实质义务性条款(第 5—20 条)、运转程序性条款(第 21—32 条)和最后程序条款(第 33—42 条)。现参照世界自然保护同盟(IUCN)编写的“A Guide to the Convention on Biological Diversity”(《公约》指南)等文件,对《公约》各条款的要点进行逐条评注,以便更全面、深入地理解《公约》内容,有针对性地制定国家履约策略和行动计划。

一、序言部分评注要点

在任何公约中,序言作为法定协议的一部分,但它本身并没有具约束力的义务,仅仅阐明谈判国家的关注和动机,特别是概括了所论及的主题和阐明制定公约的需要。此序言部分的内容较详细,文字也多,主要原因是在谈判后期将第 3 条(原则)中的许多内容归并到序言中。序言部分一共 23 段,现分段评注。

第 1 段案文: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,

评注要点:此段强调了生物多样性的内在价值,并将此写入一个有约束力的国际法律文件中,这是一个重要的创举,它公开承认所有生物多样性组分不依赖其对人类的价值而独立存在的权力。这种提法源于《世界自然宪章》,在这个没有约束力的文件中,将每一个生命形式都视为唯一的并得到尊重,而不管它对人类的价值如何。

第 2 段案文: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,

评注要点:此段承认了保护生物多样性的两个功利主义理由:第一是“进化”,一个宏大的生物多样性库的价值在于它维持了进化选择的开放;第二是承认了生物多样性在维持生态系统结构和功能方面的重大意义。

第 3 段案文:确认生物多样性的保护是全人类的共同关切事项,

评注要点:此段强调保护生物多样性是全人类的利益所在,因为生物多样性对于维持地球上的所有生命是必不可少的。因而,保护生物多样性不仅仅是国家事务,也需要国际行动。

第 4 段案文:重申各国对它自己的生物资源拥有主权权利,

评注要点:此段紧接在第 3 段,其意义在于表明强调国家主权是在全人类共同关注的基础上,将生物资源主权与人类共同关注的分享联系起来。

第 5 段案文:也重申各国有责任保护它自己的生物多样性并以可持久的方式使用它自己的生物资源,