



中国生物多样性保护 公众参与机制研究

Study on the Public Participation Mechanism
of Biodiversity Conservation in China

唐 艳 / 著



四川大学出版社
SICHUAN UNIVERSITY PRESS

项目策划：李思莹 胡晓燕
责任编辑：胡晓燕
责任校对：肖忠琴
封面设计：墨创文化
责任印制：王 炜

图书在版编目（CIP）数据

中国生物多样性保护公众参与机制研究 / 唐艳著
— 成都：四川大学出版社，2021.10
ISBN 978-7-5690-5063-9

I. ①中… II. ①唐… III. ①生物多样性—生物资源
保护—公民—参与—管理—研究—中国 IV. ①X176

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2021) 第 206479 号

书名 中国生物多样性保护公众参与机制研究

ZHONGGUO SHENGWU DUOYANGXING BAOHU GONGZHONG CANYU JIZHI YANJIU

著 者	唐 艳
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5690-5063-9
印前制作	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	成都金龙印务有限责任公司
成品尺寸	170mm×240mm
印 张	10.25
字 数	192 千字
版 次	2021 年 10 月第 1 版
印 次	2021 年 10 月第 1 次印刷
定 价	60.00 元

版权所有 ◆ 侵权必究

- ◆ 读者邮购本书，请与本社发行科联系。
电话：(028)85408408/(028)85401670/
(028)86408023 邮政编码：610065
- ◆ 本社图书如有印装质量问题，请寄回出版社调换。
- ◆ 网址：<http://press.scu.edu.cn>



四川大学出版社
微信公众号

作者简介

唐艳，厦门大学生态与环境学院环境科学博士。长期从事生态环境领域科学、政策、法律的交叉学科研究。

内容摘要

中国是世界上生物多样性最为丰富的国家之一,受人类活动的影响,中国的生物多样性面临生态系统功能下降、物种急剧减少以及遗传多样性丧失的多重威胁。为了平衡生物多样性保护和人类发展,中国发布了《中国生物多样性保护战略与行动计划(2011—2030年)》,明确了公众参与是生物多样性保护的基本原则,并将公众参与机制的建设作为未来二十年的优先行动之一。中国的民主政治建设、立法推动、战略推进、政府职能转变以及生物多样性保护项目的展开,已经为生物多样性保护的公众参与奠定了基础,但其机制还不完善。本书以生物多样性保护的公众参与机制研究为题,展开理论和实证研究。

第1章,概论。本章分析了生物多样性保护公众参与的研究进展。中国明确了公众参与在生物多样性保护领域的基础地位,并对部分生物多样性保护公众参与方法展开了实证研究。在已有的文献记录中,学者们普遍认可的参与主体包括社区居民、政府相关管理部门、科研机构、非政府组织、企业等相关利益群体。目前,中国对于生物多样性保护公众参与机制的研究尚处于起步阶段,缺乏对生物多样性保护公众参与机制的系统性研究。

第2章,生物多样性保护公众参与机制的理论基础。有关生物多样性保护公众参与机制的研究,涉及环境生态学、政治学、社会学、法学、管理学等多学科领域,各学科的理论体系和实践经验为生物多样性保护公众参与机制奠定了理论基础、方法基础和政策基础。本章首先阐述了公众参与的含义,分析了“环境权理论”“社会冲突理论”“协商民主理论”“阶梯理论”等公众参与相关理论,界定了生物多样性保护公众参与机制的参与主体、客体。然后在此基础上,对政府管理部门、科学家、社区居民、企业、非政府组织等利益相关群体进行了具体分析。本书探讨的生物多样性保护公众参与机制是指所有的利益相关者共同参与生物多样性保护的协调合作的机制。生物多样性保护的公益性和复杂性,要求政策的产生和制定必须由企业、非政府组织、研究机构、政府部门和公众个人共同参与合作。同时,中国生物多样性保护行政管理涉及林业、国土、农业、水利、环保等多个部门,政府部门间的协作是必不可少的。在厘清生物多样性保护公众参

与主体和客体的基础上,进一步阐述了公众参与机制的概念和内涵,提出了生物多样性保护公众参与机制应当包括对参与主体、客体的选择以及实际参与过程的有效组织实施。

第3章,生物多样性保护公众参与机制的构建。本章从公众参与的法治机制、方法培训机制、公众科学机制、协议保护机制几个方面讨论了生物多样性保护公众参与机制的构建。首先,提出建立公众参与的法治机制,其目的是使公众环境权利得以实现,赋予公民环境知情权和环境参与权,构建公民个人、非政府组织、研究机构、相关资源管理部门共同参与的环境公益诉讼机制。此外,公众参与的法治机制的实现还依赖于当地公众参与的法制建设现状、公众对基本参与权利的诉求、政府部门对参与程序的认知等。其次,阐述通过建立公众参与的方法培训机制,为公众参与生物多样性保护提供具体的方法和途径。建议制定生物多样性保护领域的《公众参与的工具和技术细则》作为《环境保护公众参与办法》的补充,促进公众参与的实践。再次,提出公众科学机制为生物多样性保护的科学研究提供公众参与的平台,以补充生物多样性科研信息的不足,公众科学也是提高公众生物多样性保护意识的途径。最后,探讨协议保护机制。协议保护机制通常运用在自然保护区及其周边地区的生物多样性保护管理中,是一种由保护区的管理部门、林业部门等政府机构,会同研究机构、民间环境保护组织、企业、社区居民等多方参与的新型生态资源保护模式,为公众参与生物多样性保护提供实践模式。

第4章,生物多样性保护公众参与案例解析及参与式工具和方法的实践研究。本章在上述研究的基础上,对目前国内生物多样性保护领域的公众参与案例进行了参与主体、参与方法、参与机制等方面的具体分析。由此认识到,中国在公众参与实践领域,重视居民、社区、政府部门的联合保护;个人公众参与意识逐渐增强,尤其是专家的带领作用能有效引导和激励公众的参与;协议保护项目的开展作为中国生物多样性保护区的一种新模式,为公众参与机制提供了参与平台和范式。此外,本章还阐述了两项参与式工具和方法的实践研究:第一项,选取生物多样性保护优先区域——四川秦巴山区作为研究对象,用参与式方法探讨该区域的可持续发展现状,对秦巴山区可持续发展作了利益相关群体分析,并提出政策建议。第二项,选取位于横断山—岷山北段生物多样性优先保护区域的打色尔村为研究区域,采用公众参与的方法,讨论当地村民对生态资源的利用和保护过程中存在的问题。通过问卷调查和结构式访谈了解当地村民对生态资源保护的认知和态度。采用问题树分析方法分析打色尔村生态资源利用和保护面临的问题。

第5章,生物多样性保护公众参与机制的实践研究。本章在理论研究的基础上,选取了四个位于生物多样性优先保护区域的县作为案例研究地,对当地行政部門人员和普通公众进行问卷调查,并利用 SPSS19.0 软件对调研数据进行统计与分析。调研结果表明:当地生物多样性保护公共事务的执行需要公众的深层次参与;当地公众的权利意识初步形成,但其公共精神不足,接受公共参与知识教育培训的意愿尚需强化;政府人员已经认可公众参与生物多样性保护相关公共事务,并正在积极推动政务信息公开,但当地公众参与生物多样性保护的制度供给尚显不足。

本书的创新点和研究成果:

(1)系统分析了生物多样性保护公众参与机制的理论基础、方法基础和政策基础,界定和阐释了公众参与的主体和客体。

(2)提出了基于生物多样性保护公众参与主体和客体的公共事务选择及参与过程执行的公众参与机制,进一步从法治机制、方法培训机制、公众科学机制、协议保护机制四个方面构建了生物多样性保护公众参与机制。建议制定生物多样性保护领域的《公众参与的工具和技术细则》,以作为《环境保护公众参与办法》的补充。

(3)应用参与式工具和方法,在生物多样性保护区域展开了实践研究。

(4)将本书提出的公众参与机制运用到生物多样性优先保护区域进行案例研究,为公众参与机制的实践提供参考。

目 录

引 言	(001)
第 1 章 概 论	(003)
1.1 研究背景	(003)
1.2 选题依据、研究内容和研究方法	(016)
第 2 章 生物多样性保护公众参与机制的理论基础	(020)
2.1 公众参与的含义、相关理论及模式	(020)
2.2 生物多样性保护公众参与的相关概念、主体和客体	(029)
2.3 生物多样性保护公众参与机制的概念和内涵	(035)
第 3 章 生物多样性保护公众参与机制的构建	(039)
3.1 生物多样性保护公众参与的法治机制	(039)
3.2 生物多样性保护公众参与的方法培训机制	(045)
3.3 生物多样性保护公众参与的公众科学机制	(055)
3.4 生物多样性保护公众参与的协议保护机制	(061)
第 4 章 生物多样性保护公众参与案例解析及参与式工具和 方法的实践研究	(068)
4.1 案例解析	(068)
4.2 参与式工具和方法的实践研究	(075)
第 5 章 生物多样性保护公众参与机制的实践研究	(089)
5.1 基本情况	(089)
5.2 研究方案的设计与实施	(090)
5.3 研究数据的统计与分析	(091)
结 语	(131)

引 言

生物多样性是人类赖以生存和发展的重要基础，是生态文明建设的重要内容，是人与自然和谐共生的集中体现，是高质量发展的有效载体。中国是世界上生物多样性高度丰富的国家之一，生物多样性保护工作是建设美丽中国的重要抓手。自 1992 年成为联合国《生物多样性公约》协约国以来，中国在就地保护、迁地保护、生态修复工程、政策法规、国际合作等方面都取得了重要进展^①。未来，面向社会主义强国生态文明建设目标和全球生物多样性保护 2050 年目标，中国在履行《生物多样性公约》的同时，参与并引领着全球生物多样性保护行动。保护行动全民化是未来中国生物多样性保护变革的主流路径，是实现“人与自然和谐共处”的生物多样性保护理想状态^②。

生物多样性保护与人类福祉息息相关，生物多样性保护工作是一项全民公益事业。万物和谐生长的生态环境为人类提供了公共生态产品，以满足人们对优美自然环境的生态需求。建立生物多样性保护公众参与机制与伙伴关系，研究建立社会各方参与的生物多样性保护联盟，组织开展生物多样性保护活动，是中国未来生物多样性保护的优先行动。只有全社会的共同参与，才能促进生物多样性保护的可持续发展^③。健全的公众参与机制是生物多样性保护可持续发展的基石。本书在理论研究部分对生物多样性保护的公众参与机制的理论基础和构建作了详尽阐述。

生物多样性高度丰富和人类活动频繁的山区是建设生物多样性保护公众参与机制的重点区域。全球约有 31% 的陆地面积被森林覆盖，森林生态系统是

① 任海，郭兆晖. 中国生物多样性保护的进展及展望 [J]. 生态科学, 2021, 40 (3): 247-252.

② 齐萍，刘海涛. 习近平总书记生物多样性保护重要论述的内涵意蕴 [J]. 山东理工大学学报(社会科学版), 2021, 37 (4): 21-27.

③ Barnosky A D, Matzke N, Tomiya S, et al. Has the Earth's sixth mass extinction already arrived? [J]. Nature, 2011, 471 (7336): 51-57.

提供丰富的生物多样性的重要区域，这些区域主要分布在山区^①。中国是一个多山的国家，山区面积占国土总面积的 2/3。全国林业面积的 90%、林木蓄积的 80%都集中在山区，山区一直被认为是中国生物多样性保护的重要场所^②。维持生物多样性的同时满足人民的需求，依赖于公众的积极支持。能否得到当地人民的支持是保护政策能否成功实施的基础^③。充分利用山区的自然资源，促进山区经济繁荣，提高山区人民的生活水平，是践行习近平总书记“绿水青山就是金山银山”理念的可行路径。因此，本书的实践研究部分选择以山区为研究区域，探讨生物多样性高度丰富区域的公众参与机制建设。

在此背景之下，探讨生物多样性保护的公众参与机制，有利于营造公众支持并参与生物多样性保护的良好氛围，完善生物多样性保护补偿机制，创新、增加公共生态产品供给，推动全球尽早实现人与自然和谐共生的 2050 年愿景。

① Muccione V, Salzmann N, Huggel C. Scientific knowledge and knowledge needs in climate adaptation policy: a case study of diverse mountain regions [J]. *Mountain Research and Development*, 2016, 36 (3): 364-375.

② 中华人民共和国林业部. 中国 21 世纪议程林业行动计划 [M]. 北京: 中国林业出版社, 1995.

③ Bennett N J, Dearden P. Why local people do not support conservation: community perceptions of marine protected area livelihood impacts, governance and management in Thailand [J]. *Marine Policy*, 2014 (44): 107-116.

第 1 章 概 论

本章阐述了中国生物多样性保护公众参与机制的研究背景，以及选题依据、研究内容和研究方法。

1.1 研究背景

1.1.1 中国生物多样性保护现状

1.1.1.1 概况

中国是世界上生物多样性最为丰富的国家之一，拥有森林、灌丛、草甸、草原、荒漠、湿地等地球陆地生态系统，以及黄海、东海、南海、黑潮流域等海洋生态系统；拥有高等植物 34984 种，居世界第三位；脊椎动物 6445 种，占世界脊椎动物种类总数的 13.7%；已查明的真菌种类约 10000 种，占世界真菌种类总数的 14%。中国生物遗传资源丰富，是水稻、大豆等重要农作物的起源地，也是野生果树和栽培果树的起源中心之一。据不完全统计，中国有栽培作物约 1339 种，其野生近缘种达 1930 种，果树种类居世界第一。中国是世界上家养动物品种最丰富的国家之一，有家养动物品种 576 个^①。

1.1.1.2 受威胁现状

中国生物多样性面临的威胁表现在生态系统多样性、物种多样性、遗传多样性威胁三个方面。同时，人类活动的影响与生物多样性息息相关。

1. 生态系统功能退化

人类的活动会导致自然生境受到破坏，使生物多样性受到威胁。近几十年来，中国的生态系统功能不断退化，物种濒危程度加剧，遗传资源不断丧失和流失。其主要表现为：中国人工林树种单一，抗病虫害能力差；90%的草原有不同程度的退化；内陆淡水生态系统受到威胁，部分重要湿地退化，海洋和海

^① 中华人民共和国环境保护部. 中国生物多样性保护战略与行动计划（2011—2030 年）[M]. 北京：中国环境科学出版社，2011：1.

岸带物种及其栖息地不断丧失，海洋渔业资源减少。

2. 物种种群数量减少

2015年11月12日，世界自然基金会（World Wide Fund for Nature or World Wildlife Fund, WWF）和中国环境与发展国际合作委员会（CCICED）共同公布了关于中国生物多样性状态与自然资源需求关系的研究报告。报告指出，1970—2010年间，中国陆生脊椎动物种群数量减少幅度最大，达到了一半，其中两栖爬行类物种种群数量下降幅度达到了97%，兽类物种种群数量减少了51%^①。

2015年，环境保护部联合中国科学院发布了《中国生物物种名录》（2015版）和《中国生物多样性红色名录》。中国约有10.9%的高等植物和21.4%的脊椎动物正遭受生存威胁。对中国已知的4357种脊椎动物的分类评估显示，中国脊椎动物的灭绝风险远高于世界平均水平。据估计，中国野生高等植物濒危比例达15%~20%，其中，裸子植物、兰科植物等高达40%以上。野生动物濒危程度不断加剧，有233种脊椎动物面临灭绝，约44%的野生动物种群数量呈下降趋势，非国家重点保护野生动物种群数量下降趋势明显^②。

3. 遗传资源丧失

一些农作物的野生近缘种的生存环境遭受破坏，导致栖息地丧失，如野生稻原有分布点的60%~70%已经消失或萎缩。部分珍贵和特有的农作物、林木、花卉、畜、禽、鱼等种质资源流失严重。一些地方传统和稀有品种资源丧失^③。

4. 人均生态足迹超过了生态承载力

《地球生命力报告·中国2015》的研究结果显示，中国生态足迹总量占全球六分之一，排名世界第一；中国人均生态足迹虽低于全球水平，但消耗着自身生物承载力2.2倍的资源。中国当前的生物生存性面积无法完全满足中国人口增长的资源需求，生态赤字效应比较明显。随着人口的增长，生态赤字还会持续走高，会引起更为严重的生态问题（如森林减少、水资源减少、土地沙漠

^① WWF中国. 地球生命力报告·中国2015 [R/OL]. (2015-11-12) [2019-06-09]. <http://www.wwfchina.org/content/press/publication/2015/地球生命力报告.中国2015.pdf>.

^② 中华人民共和国生态环境部. 生态环境部和中国科学院联合发布中国生物多样性红色名录 [EB/OL]. (2018-05-22) [2019-11-30]. http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/201805/t20180522_630182.html.

^③ 中华人民共和国环境保护部. 中国生物多样性保护战略与行动计划（2011—2030年）[M]. 北京：中国环境科学出版社，2011：1.

化、生物多样性进一步减少等^①。

1.1.1.3 中国生物多样性保护的政策现状

中国对于生物多样性保护的政策主要包括以下四个方面。

1. 与生物多样性相关的国际条约的履约

中国加入的与生物多样性相关的国际条约包括以下四类。

(1) 关于生物多样性保护的综合性公约。

1992年,在巴西里约热内卢举行的世界环境与发展大会上,一百多个国家(包括中国)签署了《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity, CBD),这是有关生物多样性的综合性全球性公约。《生物多样性公约》的主要目标:保护生物多样性,持久使用其组成部分,以及公平合理地分享利用由遗传资源产生的惠益。《生物多样性公约》要求各缔约国按照公约的要求,以公约的文本及历次缔约方大会的决议为基础,根据本国国情制定各自的生物多样性保护政策。《生物多样性公约》是有关生物多样性保护和可持续发展的国际条约,是第一个全面认识生物多样性在可持续发展中的作用的国际条约。

(2) 关于生态系统多样性保护的公约。

截至2015年7月,共有168个缔约国参加了《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》(又称《拉姆萨尔公约》)。根据公约划为“拉姆萨尔湿地”的地点有2208个,总面积达2011亿公顷。中国于1992年7月31日正式实施《拉姆萨尔公约》的规定,截至2013年,全国共有46个拉姆萨尔湿地,面积达400万公顷^②。

1994年6月7日,《联合国防治荒漠化公约》(United Nations Convention to Combat Desertification, UNCCD)在巴黎签订,于1996年12月生效。中国于1994年10月14日签署该公约,于1997年5月9日对中国生效。

(3) 关于物种多样性保护的公约。

1973年,《濒危野生动植物种国际贸易公约》签订,现已有166个主权国家加入。中国自1981年正式加入公约以来,认真履行公约义务,推动了野生动植物种保护和国际贸易的各项工作工作的开展。2001年,中国启动实施了全国野生动植物保护及自然保护区建设工程,由此,中国濒危野生动植物保护事业

^① WWF 中国. 地球生命力报告·中国 2015 [R/OL]. (2015-11-12) [2019-06-09]. <http://www.wwfchina.org/content/press/publication/2015/地球生命力报告.中国2015.pdf>.

^② The Convention on Wetlands. China's newest Ramsar Sites [EB/OL]. (2013-10-24) [2019-11-30]. <https://www.ramsar.org/news/chinas-newest-ramsar-sites>.

得到快速发展^①。

1946年12月3日,《国际捕鲸管制公约》于华盛顿签订,并于1948年11月10日生效。中国于1980年9月24日起成为该公约的当事国。

1983年12月1日,《保护迁徙野生动物物种公约》(又称《波恩公约》)生效,其是为保护通过国家管辖边界以外的野生动物中的迁徙物种而订立的国际公约,目标在于保护陆地、海洋和空中的迁徙物种的活动空间范围。

(4) 关于遗传多样性保护的条约。

2001年11月,联合国粮食及农业组织在第31次会议上批准了《粮食和农业植物遗传资源国际条约》。该条约于2004年6月30日正式生效。《粮食和农业植物遗传资源国际条约》的宗旨与《生物多样性公约》相一致,即保存和可持续利用粮食和农业植物遗传资源,并公平合理地分享利用这些资源而产生的利益。

2. 开展国际合作,制定双边协定

中国和日本政府为了保护和管理候鸟及其栖息环境,于1981年3月3日签订了《中华人民共和国政府和日本国政府保护候鸟及其栖息环境的协定》。该协定于1981年6月8日生效。

1986年10月20日,《中华人民共和国政府和澳大利亚政府保护候鸟及其栖息环境的协定》在堪培拉签订。该协定用于保护迁徙于中华人民共和国和澳大利亚之间并栖息于两国的候鸟,是两国在保护候鸟及其栖息环境方面进行的合作。

3. 制定生物多样性国家政策

中国的生物多样性国家政策由综合性生物多样性政策和专项生物多样性政策组成。综合性生物多样性政策是国务院或其他相关职能部门着眼于长远和全局考虑,在较长时间内针对生物多样性保护和可持续利用而进行的战略部署和整体规划;专项生物多样性政策是国务院或其他相关职能部门颁布的针对某一具体领域的生物多样性保护和管理而制定的政策、规划。

20世纪90年代,中国开始了生物多样性保护政策的制定。1994年6月,经国务院环境保护委员会同意,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》,确定了7大行动目标,26项优先行动。该行动计划的实施有力地促进了中国生物多样性保护工作的开展,是中国政府履行联合国

^① 郑北鹰. 中国当选濒危野生动植物种国际贸易公约亚洲地区代表 [EB/OL]. (2004-11-22) [2019-11-30]. <http://www.gmw.cn/olgmrb/2004-11/22/content-135780.htm>.

《生物多样性公约》的重要内容。彼时,中国的生物多样性国家政策形成了以《中国生物多样性保护行动计划》为代表的综合性政策,另外包括森林、农业、海洋及海岸、湿地、草原、荒漠等生态系统专项政策,以及其他领域的生物多样性保护规划。中国的生物多样性国家政策的形式主要为计划、通知和办法^①等,国家政策的制定和发布机构一般为国务院、生态环境部及农业、林业、水利、建设等与生物多样性保护工作相关的政府部门。

尽管如此,中国生物多样性下降的总体趋势尚未得到有效遏制。为了进一步加强中国的生物多样性管理工作,有效应对生物多样性保护面临的新问题和新的挑战,2010年9月,中国环境保护部会同20多个部门和单位发布了《中国生物多样性保护战略与行动计划(2011—2030年)》,提出了中国未来30年生物多样性保护的总体目标、战略任务和优先行动。为全面达成社会主义现代化强国的生态文明建设目标和全球生物多样性保护2050年目标,中国将继续履行《生物多样性公约》,并引领全球生物多样性保护行动^②。

4. 划定专门区域保护生物多样性

国家以法律法规规划出一定的区域范围禁止人为破坏,以此来保护其中的物种和生态环境。设立自然保护区、森林公园等,对生物多样性进行就地保护,是生物多样性保护的传统模式。中国设立了35个生物多样性优先保护区域,其中包括32个内陆生态系统保护区域和3个海洋生态系统保护区域。内陆生态系统保护区域总面积达232.14万平方公里,约占国土总面积的24%。截至2015年底,中国已经建立了各级自然保护区3381个^③;截至2019年2月,中国建成国家级森林公园897处^④。

^① 目前中国制定的生物多样性管理规定、办法主要有《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》《中华人民共和国水生生物自然保护区管理办法》《海洋自然保护区管理办法》《国家森林公园管理办法》《占用征用林地审核审批管理办法》《森林植被恢复费征收使用管理暂行办法》《沿海国家特殊保护林带管理规定》《国家重点保护野生动物驯养繁殖许可证管理办法》《中华人民共和国植物新品种保护条例实施细则(林业部分)》《鸟类环志管理办法(试行)》《林业行政执法监督办法》《林业行政执法证件管理办法》《林业行政处罚程序规定》《林业行政处罚听证规则》《林业工作站管理办法》等。

^② 任海,郭兆晖. 中国生物多样性保护的进展及展望[J]. 生态科学, 2021, 40(3): 247-252.

^③ 中华人民共和国生态环境部. 全国自然保护区名录[EB/OL]. (2016-05-12) [2019-11-30]. <http://www.mee.gov.cn/stbh/zrbhq/qgzrbhqml/>.

^④ 我国新增11处国家森林公园 目前总数量达897处[EB/OL]. (2019-02-13) [2019-11-30]. <http://finance.people.com.cn/n1/2019/0213/c1004-30642222.html>.

1.1.2 中国生物多样性保护公众参与的政策现状

1.1.2.1 生物多样性保护公众参与的国际政策

中国于1993年加入《生物多样性公约》，是加入《生物多样性公约》最早的成员国之一。在《生物多样性公约》的框架下，一系列关于生物多样性保护的国际政策和文件形成。

2000年5月，于肯尼亚内罗毕召开的《生物多样性公约》第五次缔约方大会通过第V/6号决定《生态系统方式》，以此作为公约的重要实施框架。其中明确指出，生态管理要求所有相关的社会部门和科学部门参与，公众参与是《生物多样性公约》的基本原则之一。

《生物多样性公约》的《卡塔赫纳生物安全议定书》第23条指出，公众意识、教育和参与是有效实施议定书的根本要素。对于公众来说，知道和理解与改性活生物体相关的问题和流程、能够访问相关信息以作出知情选择和行动，以及能够有效地参与决策流程都十分重要。同样，公众参与决策流程对于促进透明度和问责制，以及加强公众对改性活生物体相关决定的支持至关重要。

《粮食和农业植物遗传资源国际条约》建立了资源获取和利益分享的多边系统，鼓励自然人或法人把他们实际控制的遗传资源放进多边系统，为公众参与遗传多样性的保护提供了途径和平台。

2010年，日本名古屋达成了《〈生物多样性公约〉关于获取遗传资源和公正公平分享其利用所产生的惠益的名古屋议定书》（简称《名古屋议定书》），制订了2011—2020年的生物多样性保护框架，明确了20个生物多样性目标——爱知县生物多样性目标（Aichi Biodiversity Targets）。《名古屋议定书》指出，公众对生态系统和生物多样性价值的认识，以及与生物多样性的监管人公正公平地分享这种经济价值，是保护生物多样性和可持续利用其组成部分的关键性激励因素。《名古屋议定书》同样也强调了当地居民和社区，尤其是妇女参与所有层次的生物多样性保护政策的制定和执行的必要性。

《名古屋议定书》第7条：“各缔约方应根据国内法酌情采取措施，以期确保获取由土著和地方社区所持有的与遗传资源相关的传统知识，得到了这些土著和地方社区的事先知情同意或核准和参与，并订立了共同商定条件。”

第11条：“在不止一个缔约方的领土内就地发现存在相同的遗传资源时，这些缔约方应酌情尽力合作，在适用的情况下由有关土著和地方社区的参与，以期执行本议定书。”“在与遗传资源相关的同一传统知识由几个缔约方的一个或一个以上土著和地方社区共同拥有时，这些缔约方应酌情尽力在有关土著和地方社区的参与下进行合作，以期落实本议定书的目标。”

第12条：“缔约方应在相关土著和地方社区的有效参与下，……公正和公平分享利用此种知识所产生惠益的措施。”

第21条：“(b) 土著和地方社区以及利益攸关方会议；(c) 为土著和地方社区以及相关利益攸关方建护服务平台；……(e) 同土著和地方社区以及相关利益攸关方协商宣传自愿性行为守则、准则和最佳做法和/或标准；……(h) 让土著和地方社区以及相关利益攸关方参与本议定书的执行；(i) 提高对土著和地方社区规约和程序的认识。”

以上条款强调了公众参与遗传多样性保护的重要性，并且对地方社区的参与和具体参与程序作了说明。

1.1.2.2 生物多样性保护公众参与的国家政策

中国履行《生物多样性公约》工作协调组是中国生物多样性管理的协调机构。2003年，按照国务院专题协调会议意见，由国家环保总局牵头，建立了由发展改革委、教育部、科技部、财政部、建设部、中国科学院等17个部门组成的生物物种资源保护部际联席会议，并且成立了国家生物物种资源保护专家委员会。联席会议制度是中国建立的跨部门协调机制。

公众参与在中国环境政策领域具备坚实的法律基础。《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）将公众参与作为基本原则之一，并且于2015年9月1日开始施行与之配套的《环境保护公众参与办法》（简称《办法》）。《办法》的起草过程充分听取了社会各界包括专业人士和普通公众的意见和建议，从制定开始就贯彻公众参与、民主决策的原则。《办法》明确了公众的知情权、参与权、监督权和诉讼权，规定了公众参与的方式（包括征求意见，问卷调查和召开座谈会、专家论证会、听证会等）。《办法》的实施有利于切实保障公民、法人和其他组织获取环境信息、参与和监督环境保护的权利，畅通参与渠道，促进环境保护公众参与依法有序发展。

在生物多样性保护相关国家政策中，对公众参与作了相应的规定。《中国生物多样性保护战略与行动计划（2011—2030年）》明确指出，公众参与是生物多样性保护的基本原则；要加强生物多样性保护宣传教育，积极引导社会团体和基层群众广泛参与，强化信息公开和舆论监督，建立全社会共同参与生物多样性保护的有效机制；并将公众参与作为中国生物多样性保护领域的战略任务之一。

1.1.3 生物多样性保护公众参与机制的研究进展

1.1.3.1 国外研究进展

国外对生物多样性保护公众参与机制的研究大致经历了公众参与理念的形