

《生物多样性公约》国际履约的进展与趋势

张丽荣¹, 成文娟², 薛达元^{2,3,*}

(1. 环境保护部 环境规划院, 北京 100012; 2. 中央民族大学 生命与环境科学学院, 北京 100081;

3. 环境保护部南京环境科学研究所, 南京 210042)

摘要:《生物多样性公约》履约 15a 来, 在国际履约层次上已形成由缔约方大会、科技咨询附属机构会议、特设工作组会议以及技术专家组会议等构成的会议制度与履约机制。《公约》以生态系统方式为指导, 制定了 7 个生态系统类型的专题工作方案; 提出 10 个跨领域议题的准则及其主要目标和原则; 并通过“战略计划”, 提出到 2010 年大幅度降低全球、地区和各国生物多样性锐减速度的战略目标。而在《公约》的国际谈判过程中, 缔约方形成了不同的利益集团。2008 年 5 月召开的第九次缔约方大会, 在遗传资源获取和惠益分享、应对气候变化、构建海洋保护区体系等方面取得进展; 并进一步提出未来在国际层面的履约需要集中资源, 具体实施已经制定的计划和工作方案。

关键词:生物多样性; 生物多样性公约; 履约; 进展; 趋势

文章编号: 1000-0933(2009)10-5636-08 中图分类号: Q16, X176 文献标识码: A

Progress and trends for implementation of the convention on biological diversity

ZHANG Li-Rong¹, CHENG Wen-Juan², XUE Da-Yuan^{2,3,*}

1 Academy of Environmental Planning, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100012, China

2 College of Life and Environmental Science, Minzu University of China, Beijing 100081, China

3 Nanjing Institute of Environmental Science, Ministry of Environmental Protection, Nanjing 210042, China

Acta Ecologica Sinica, 2009, 29(10): 5636 ~ 5643.

Abstract: Since the Convention on Biological Diversity (CBD) entered into force on Dec. 29, 2003, a decision-making system and compliance mechanism for CBD implementation has been formed at the international level, which are constituted by the Conference of Parties, and meetings of the Subsidiary Body of Scientific, Technical and Technological Advice (SBSTTA), *Ad hoc* working group meetings and technical experts group meetings. Guided by the Ecosystem Approach, CBD has developed 7 Thematic Programs for different ecosystems; put forward guidelines including the main objects and principles for 10 cross-cutting issues, and adopted the Strategy Plan which is aiming at a significant reduction of the current rate of biodiversity loss at the global, regional and national level by 2010. Meanwhile, during the international negotiation, parties developed various interests groups. The Ninth Conference of Parties (COP-9), held at Bonn, Germany in May, 2008, made progress on negotiating an international regime for access and benefit-sharing of genetic resources, adapting climate change's impacts on biodiversity, and establishing a protected area system for marine areas beyond national jurisdictions. COP-9 also requested to concentrate the resources to implement the programs and plans that have already been developed at the international level.

Key Words: biodiversity; the convention on biological diversity; CBD; implementation; progress; trends

基金项目: 国家科技支撑计划资助项目(2007BAC03A08); 国家高等学校学科创新引智计划资助项目(2008-B08044)

收稿日期: 2008-03-02; 修订日期: 2009-06-15

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: xuedayuan@hotmail.com

近几十年来,随着生态环境不断恶化,物种丧失的速率正在不断加剧,这已引起国际社会的广泛关注。为保护物种,20 世纪 70 年代,国际社会签署了诸如《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)、《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》等一系列有关物种资源保护的条约。随着研究的发展,人们进一步认识到,保护物种需要首先保护物种的栖息生境,即保护物种生存所依赖的生态系统和物种之间的生态过程,以及保护物种所蕴含的基因资源。于是,20 世纪 80 年代后期,国际社会开始酝酿制定一份对生态系统、物种和遗传资源 3 个层次实行全面保护的国际法律文书,因此,自 1988 年开始进行《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity, 简称 CBD 或《公约》)的政府间谈判,并于 1992 年 5 月达成《公约》文本,随后于 1992 年 6 月在巴西里约热内卢“联合国环境与发展大会”开放签署。1993 年 12 月 29 日,公约正式生效^[1,2]。目前公约拥有 191 个缔约方^[3]。中国于 1993 年初批准加入《公约》,是最早加入《公约》的国家之一。

本文试图针对《公约》生效 15a 来的履约进程,对《公约》各阶段涉及的热点问题及发展趋势进行深入分析,为国家层次的履约战略和行动方案提供技术支持。

1 《生物多样性公约》国际层面履约的进展

通常,一个国际环境协定的进程可以分为 5 个阶段^[4]:(1)提出问题:世界各国就某一环境问题的提出达成共识,认识到这个问题可能对人类福祉和社会发展带来不可逆的负面影响;(2)进行谈判:各方就这个问题进行谈判,试图达成一个蓝本以应对问题本身及其带来的负面影响;(3)达成协定:在谈判的基础上达成协议,开放供世界各国签署;(4)国际层面实施:这个阶段包括就议定书、执行和财政机制等进一步的国际谈判;(5)国家层面实施:国家层面的实施又分为 3 个阶段:(a) 国内履行,包括批准公约、国内相关立法、根据国际承诺制定政策项目;(b) 国内履约取得阶段性的成果;(c) 最终环境问题得到解决。

1.1 《公约》的履约机制

《公约》的履约机制实行的是“履约”机制,即设立一个机构指导缔约方履约,并对履行情况进行审议,查明条约决议的执行情况;对未能履行的条款和议题进行分析,提出未能完成和实现的原因、欠缺和需求。《公约》的实际履约是在国家层面上操作,取决于国家对《公约》决议的理解和本身的能力。《公约》在国际层面的一整套履约机制,主要由以下 3 个方面构成:

(1)会议制度 缔约方大会(Conference of Parties, 简称 COP)是 CBD 的最高权力机构^[5],一般每两年召开一次。除缔约方代表参会外,相关的国际组织、非政府组织、土著和地方社区可派代表作为观察员出席大会^[6]。缔约方大会在休会期间对 SBSTTA(科学、技术与工艺咨询附属机构,简称“科咨机构”)^[7]和相关议题工作组提出新的和需要重点审议的议题,经由 SBSTTA 和工作组会议讨论后,选取其中的议题提交缔约方大会讨论,形成一系列具有法律约束力的决议和指导准则,以指导缔约方履约。

(2)休会期间的特设工作组和专家组 针对争议较大的议题,缔约方大会设立若干特设工作组对这些议题进行深入讨论和进行政府间谈判,直到解决这些议题。自《公约》生效以来,已建立了多个工作组。目前,尚有四个不限名额特设工作组:“公约履约情况审议工作组”^[8]、“遗传资源获取与惠益分享工作组”^[9]、“第 8(j)条及相关条款工作组”^[10]和“保护区工作组”^[11]。

(3)行政机构和科学机构 《公约》在加拿大蒙特利尔设立了常设秘书处。秘书处不是《公约》的执行机构,只是缔约方大会的办事机构,主要负责与各缔约方之间的联系,转发相关文件、信息和资料。SBSTTA(科咨机构)是《公约》唯一官方认定的咨询机构,SBSTTA 由缔约方在相关领域的专家组成,主要负责:评价生物多样性的现状;评价根据公约的条款制定的各种措施的有效性;对缔约方大会可能提出的问题做出解答。至 2008 年底,SBSTTA 已经召开了 13 次会议,共向缔约方大会提供了 136 项建议^[7]。

此外,《公约》建立了一个信息交换所机制(Clearing-House Mechanism)^[12],采用电子和纸质资料等方式,促进缔约方之间交流生物多样性保护的经验和做法,便利缔约方的科学和技术合作。《公约》要求在国际和国家两个层面分别建立了 CHM,最终的目标是形成一个整体的网络。整个履约体制是缔约方大会与缔约方之间的“指导-反馈-调节”的机制。

到 2008 年底,缔约方大会已召开九次会议,通过了 249 项决议。其中部分决议确定了生物多样性保护和惠益分享的重点工作领域、原则和方法;部分决议是审议这些工作计划的实施执行情况。例如,2002 年的第六次缔约方大会通过的第 VI/26 号决议通过的《战略计划》^[13],对前期制定的计划方案进行了审议。

1.2 《公约》实施的工具包:生态系统方式

生态系统、物种和人类的活动之间是一个复杂的过程,由于这种关系的复杂性,在一个地方采取的行动在另一个地区可能出现意想不到的后果,有时这种后果的影响非常深远,需要很多年才能显现。因此,COP 确定了生态系统方式作为综合管理土地、水和生物资源的总体战略^[14]。生态系统方式并不是一套具体的、适合于各种生态系统管理的方法,而是一个按照生态学原理和可持续发展的原则,对生态系统管理进行思考和制定行动计划的框架^[15]。

1995 年的第二次缔约方大会(COP-2)建议将生态系统方法作为履约的基本行动框架^[16]。2000 年 5 月在肯尼亚召开的第五次缔约方大会(COP-5)上正式通过生态系统方法和 12 项准则^[17],第七次缔约方大会提出了生态系统途径的实施准则^[18]。至此,生态系统途径已经成为《生物多样性公约》实施和履行的一种工具。公约的保护机制强调在生态系统层面,这将《生物多样性公约》与之前的其他公约有所区别。许多缔约方逐步在国家的生物多样性保护和资源利用的过程中采纳这种方式。

1.3 《公约》的工作方案和相关准则

《公约》在主要的框架行动框架确定后,制定了一系列的工作方案和行动准则,将《公约》的条款转变成为行动计划。这些工作方案和准则可以归为四类:保护区工作方案、专题工作方案、跨领域工作方案和相关准则与方针,以及科咨机构(SBSTTA)与工作组。

就地保护是公约强调的生物多样性保护的主要方式,保护区的建立成为实施公约的关键因素之一。2004 年《公约》第七次缔约方大会上通过了《保护区工作方案》^[19],提出最迟于 2010 年在陆地,于 2012 年在海洋,建成全面、得到有效管理和在生态上具有代表性的国家和区域保护区网络。通过建立这样一个全球网络^①,将有助于实现《公约》的 3 项目标以及最迟于 2010 年大幅度减缓当前生物多样性丧失速度的目标。《保护区工作方案》还提出建立保护区网络和网络管理所需要的直接行动,以及创造有利的社会、经济环境的支持性活动。

在生态系统方式的指导下,1995 年的第二次缔约方大会,讨论了九个生态系统的工作方案。由于第三次和第四次缔约方大会讨论的陆地生物多样性和第五次缔约方大会讨论的草原生物多样性可以纳入其他的专题,因此缔约方大会最终制定了 7 个专题工作方案(表 1)。这 7 个工作方案基本涵盖地球上主要的生态系统类型。各个工作方案为未来的工作构画了远景规划;确定了可能的活动和结果;并且为实现这些结果提出了时间表和实施途径。

为了保障工作方案的实施,COP 同时提出了若干跨领域议题,并为公约跨领域议题制定了准则,以支持和协助专题工作方案的实施(表 2)。这些跨领域议题包括生物多样性的查明和监测、技术转让、影响评估、激励措施以及外来入侵物种。

1.4 《战略计划》的制定与实施

第六次缔约方大会通过了《公约》的“战略计划”。“战略计划”旨在指导国家、区域和全球各个层面进一步履行公约,实现公约的 3 个目标。“战略计划”重申了生物多样性的重要性,分析了目前履约的障碍和已经取得的进展^[20]。在此基础上,COP 提出公约的“2010 年目标”:到 2010 年大幅度降低当前全球、各地区和各国的生物多样性减少速度,从而缓解贫困、保护地球生物。在这一总的目标下,《公约》提出了 4 个单独的战略目标:(1)《公约》在国际生物多样性问题上的领导地位;(2)缔约方加强履约的能力建设;(3)国际生物多

① 全球网络将把各缔约方联系起来,在其他方面的协作下交换意见和经验,进行科技合作,开展能力建设活动,并采取合作行动,来共同支持国家和区域保护区系统,以便共同为实现工作方案的目标做出贡献;这个网络对于国家或区域系统没有任何权力或任务规定

表 1 专题工作方案
Table 1 Work programs discussion

议题 Issue	第一次缔约方大会 COP-1	第二次缔约方大会 COP-2	第三次缔约方大会 COP-3	第四次缔约方大会 COP-4	第五次缔约方大会 COP-5	第六次缔约方大会 COP-6	第七次缔约方大会 COP-7	第八次缔约方大会 COP-8	第九次缔约方大会 COP-9
森林生物多样性保护 Forest Biodiversity		●	●	●	●	●	●	●	●
海洋和沿海生物多样性 Marine and Coastal Biodiversity		●		●	●	●	●	●	●
农业生物多样性 Agriculture Biodiversity			●	●	●	●	●	●	●
陆地生物多样性 Inner land Biodiversity			●	●					
内陆水域生物多样性 Inland waters Biodiversity				●	●	●	●	●	●
草原生态系统 Grassland Biodiversity					●				
缺水 and 半湿润地区 Dry and mid-humid Biodiversity						●	●	●	●
山地生物多样性 Mountain Biodiversity							●		
岛屿生物多样性 Island Biodiversity								●	●

表 2 《公约》跨领域议题的准则和主要目标或原则

Table 2 Guidelines and main objectives or principles for the cross-cutting issues under CBD

序号 No.	准则 Guide lines	主要目标或原则 Main objective or principle
1	《关于获得遗传资源和公正公平地分享其利用所产生的惠益的波恩准则》	该准则的目的是指导缔约方和利益相关者拟订国内立法和政策。该准则提供以下内容:协调各方的作用;明确提供者和使用者的责任;便利利益相关者参与;说明获取和惠益分享程序中的步骤。
2	《阿格维古自愿性准则》	该准则提供的建议包括:如何将土著和地方社区在文化、环境和社会方面的考虑事项纳入新的或已有的环境影响评估程序中,以确保适当的利用。该准则支持土著和地方社区全面有效地参与甄别、详细研究和发展规划活动,同时认识到其传统知识、创新和做法。
3	《关于可持续利用生物多样性的亚的斯亚贝巴原则和准则》	这是一个向利益相关者提供建议的框架,说明如何利用生物多样性组成部分而不导致生物多样性长期衰减,相反地为保护生物多样性并消除贫困做出贡献。在生物多样性的消耗性和非消耗性利用方面,该准则考虑到与政策、法律和条例、生物多样性管理、社会经济条件以及信息、研究和教育有关的问题。
4	《关于外来入侵物种的指导原则》	该原则的目的是帮助缔约方控制外来入侵物种,提出包括关于预防有意和无意引入以及减轻影响的 15 项原则。
5	把与生物多样性有关的问题纳入环境影响评估立法和/或过程以及战略性环境评估的准则	环境影响评估是一个促进可持续发展的工具,用来确保项目、方案和政策在经济方面是可行的,在社会方面是公平的,在环境方面是可持续的。这些准则提供了关于将生物多样性有关的问题纳入新的或已有的环境影响评估和战略环境评估程序的建议。
6	关于生物多样性和旅游业发展的准则	该准则提出以生态、经济和社会可持续的方式管理旅游业活动的综合途径,强调让多个利益相关者参与的咨询方式,并且制定了管理方案的十个步骤。
7	制定和执行奖惩措施的提议	奖惩措施用于纠正市场失灵的情况,目的是正确反映生物多样性对社会的价值。该提议明确并说明了在利用奖惩措施来保护和可持续利用生物多样性时需要考虑的关键因素。这些提议还提供为进行能力建设以及为管理、监督和强制执行而实施补充措施的建议。
8	进一步完善和审议有关应用各种方法和手段取消有害奖励措施或减轻其影响的提议	负面的奖励措施引发破坏生物多样性的不可持续行为,常常是为实现其他目标的政策未曾预期到的副作用。这些提议为消除或减轻有害奖励措施提供基本框架,提出三个阶段的步骤:查明产生有害奖励措施的政策和做法;制定并实施适当的改革;监督、执行和评估改革措施。
9	把与生物多样性有关的问题纳入环境影响评估立法和/或过程以及战略性环境评估的准则	环境影响评估是促进可持续发展的全面方法和评估工具,用来确保项目、方案和政策的经济可行性、社会公平性和环境可持续性。该准则提供将生物多样性有关的问题纳入新的或已有的环境影响评估和战略环境评估程序的建议。
10	植物保护全球战略	包括 16 个注重结果的目标,旨在到 2010 年实现一系列可衡量的成果。该战略为所有利益相关者为实现这些目标而采取行动提供了一个框架。

样性战略和行动集合以及在其他部门整合生物多样性问题;(4)加强对生物多样性和《公约》的认识,同时每个目标下分设了五个子目标。此外,COP-6 要求提出更好的方法,有目的地评价公约和战略计划的实施进展。

《公约》在履约方针、专题方案和跨领域方案与相关准则的设立上,以及审议与反馈机制的建立上,已经取得一定进展。但是,《公约》要真正有效地取得有利于生物多样性的具体成果,必须依靠国家一级的履约,特别是要将生物多样性在环境领域以外的其他领域中主流化,并纳入所有相关的部门政策和计划中。

2 缔约国的利益分化与结盟

在公约的谈判和实施的过程中,《公约》逐渐表现出其政治性的一面。由于缔约国生物多样性丰富程度不一,各国经济发展水平的差异,以及世界的政治和经济格局变化,各个国家政府逐渐构成了不同的利益集团。这些利益集团为了维护共同的利益,在谈判中紧密合作,表达一致的声音。利益集团的分化和形成既是促进《公约》实施的动力,而有些时候也会对《公约》的谈判形成阻碍。

早在《公约》的谈判和实施初期,缔约国在诸如公约中的知识产权条款、财政资源等问题上产生分歧,明确形成了发展中国家和发达国家两大阵营。直到如今,这种分化仍然是缔约国分化的主要格局,但随着议题的变化和公约实施,发达国家缔约国和发展中国家缔约国内部分别形成了新的小集团。近年来,由发展中国家形成的,比较活跃的集团主要有:77 国集团 + 中国,生物多样性大国联盟(Like-Minded Megadiverse Countries, LMMCs),非洲集团和拉丁美洲和加勒比集团。而发达国家主要分为欧洲联盟、非欧盟的发达国家和日新澳集团。

77 国集团 + 中国于 20 世纪 90 年代中期形成,主要致力于维护发展中国家民族独立和国家主权,争取经济利益,在一些涉及重大共同利益的问题上协调立场,发挥积极作用。在《公约》的谈判和实施中也不例外。在公约实施的早期(主要是 COP-4 之前),经常代表发展中国家发表意见,谋求共同的利益。但由于集团过于庞大,发展中国家缔约国的利益存在些微的差距,77 国集团 + 中国内部形成了若干新的小集团,包括非洲集团、阿拉伯集团、拉丁美洲和加勒比集团、小岛屿国家联盟等。2002 年,全球生物多样性最丰富的 17 个国家组成生物多样性大国联盟。该集团主要在遗传资源获取和惠益分享的议题上立场表现高度的一致性。

欧盟作为一个独立的政治实体,由于政治、经济等因素,在《公约》的谈判和实施中逐渐倾向比较中立的立场。发展中国家和欧盟的立场分化,导致日本、澳大利亚和新西兰形成一个日益紧密的集团。由于美国没有批准《公约》,美国作为这个集团的幕后推手,借由日澳新集团表达意见。

尽管在个别议题上,部分发达国家和发展中国家可能利益相同,立场一致。但缔约国主要的格局分化还是呈现二元化。

3 公约第九次缔约方大会的最新进展

2008 年 5 月 19 至 30 日,《生物多样性公约》第九次缔约方大会(COP-9)在德国波恩召开,高级别部长会议于 28 至 30 日同时召开。COP-9 是历届 COP 中议题最多的一次会议,对 CBD 而言也是至关重要的一次会议,同时还是“2010 年目标”审议前的最后一次缔约方大会。

在生物多样性保护机制方面,COP-9 审议了各个专题工作方案。在保护区问题上,COP-9 确立了海洋保护区建立的科学标准。长期以来,《公约》对于解决国际法管辖范围之外的生物多样性保护问题备受争议。此次,COP-9 不但为海洋保护区的建立和管理提供了科学基础,同时也明确了《公约》与联合国大会作用的区别,为全球海洋保护区的构建起到了积极的促进作用。

这次大会取得的显著成果集中体现在遗传资源获取和惠益分享(ABS),以及气候变化相关的议题上。ABS 一直是《公约》的热点议题之一。在经历 8a 的艰辛谈判后,ABS 议题取得重大进展,各方的态度也有所缓和^[21~25]。COP-9 为 ABS 国际制度今后两年的谈判进程设计了“路线图”:COP-9 之后召开 3 次工作组会议;同时召开 3 次技术专家组会议,分别解决履约、术语和相关传统知识的技术问题。许多缔约方乐观地认为国际制度谈判能够在大会确定的最后期限,即 2010 年 10 月 COP-10 召开的 6 个月之前完成。

气候变化问题作为对生物多样性构成威胁的因素也成为《公约》的热点议题。许多缔约方提出气候变化

相关的生物多样性问题已经被《联合国气候变化框架公约》涉及,《公约》应该避免不必要的重复工作;但部分缔约方也提出两公约应该共同努力,以期达到“协同增效”。

生物燃料也因为与气候变化和粮食安全问题挂钩而成为各方关注的焦点,会上更是提出制定“可持续生产和利用生物燃料的指导方针”。但最终的决议并没有提及相关信息,而是要求缔约方开展研究和信息交换,为 COP-10 达成一项信息充分的决议提供基础。

COP-9 在很多议题上取得进展,但同时不断提出新的挑战。比如,COP-9 提出一种新型战略:“资源流动战略”。这一战略支持生物多样性保护的主流化,为不同行业的各方人士提供一系列履约方法,但同时也就需要更多用于履约和体现成果的资金。

4 履约面临的挑战和未来的趋势

为了实现《公约》目标,平衡各方利益,缔约方在国际层面的履约进程中开展了一轮又一轮的谈判,制定和完善了《公约》保护对象、保护机制、支持机制和反馈机制。2010 年 10 月,《公约》将在日本名古屋召开第十次缔约方大会,大会将对《公约》的“战略计划”进行调整。

2010 年之前的整个履约阶段可以归纳为一个从点到面的进程,与之相反,2010 年之后将从面到点的过程。总的说来,2010 年之前,公约试图在国际层面构建一个宏观的、全面的保护机制,以实现保护生物多样性、可持续利用其组成部分,以及公平公正分享由其利用产生惠益的三大目标。2010 年之后,《公约》将更倾向于政策的执行,以及加强国家和国家、《公约》与其他公约的合作。为更好地实现《公约》的三大目标,未来履约的趋势可以归纳为 5 点:

(1) 保护机制方面 生物多样性的查明和监测是公约未来需要继续开展的重点工作,但不是重点议题。生态系统方式仍然是《公约》履行的主要机制。生物多样性保护的框架已经构建,但是应用生态系统方式在国家层面实施《公约》,成为各国落实《公约》战略与政策的关键一步。

(2) 保护对象的扩大 除了上述生物多样性本身的保护,《公约》所涉及的范围还包括对生物多样性产生不利影响的行为。当前,与生物多样性丧失和负面影响相关的问题主要集中在气候变化问题、世界粮食和能源问题上。这些问题基本上都是全球尺度的问题,并掺杂各种政治、经济因素,因此十分复杂多变。而这些问题与生物多样性丧失与保护的关系密切,未来这些问题将是《公约》讨论的主要议题。同时公约与相关的《联合国气候变化框架公约》的联系与合作也将加强,以避免浪费资源和资金。

(3) 遗传资源获取和惠益分享国际制度的构建与实施 ABS 是公约的目标之一,一直以来是 COP 的热点议题。2002 年,CBD 第六次缔约方大会通过了《波恩准则》;2004 年 CBD 第七次缔约方大会决定建立 ABS 工作组;2006 年 CBD 第八次缔约方大会要求 ABS 工作组在 2010 年 COP-10 之前完成 ABS 国际制度的谈判。因为分享的惠益可以作为生物多样性保护的新的财务资源,目前普遍认为《公约》提出的“公平公正的惠益分享”是一项有利于生物多样性保护的措施。同时,惠益的分享是当地人,特别是土著和地方社区保护当地生物多样性的一个动因^[26,27]。但是这还有一个不得不考虑的问题:如果新的 ABS 国际制度保证了公平的惠益分享,就可能导致对遗传资源的大量开发利用,而这种开发方式究竟是不是可持续利用,对生态系统的作用是正面还是负面的,仍然需要进一步的观察和研究。总之,如果 COP-10 通过 ABS 国际制度,特别是当该制度具有法律约束力时,后续的有效执行仍然是《公约》面临的最重要的问题之一^[28,29]。

此外,资金和资源问题依然是公约面临的挑战之一。COP-9 上议题众多,已呈现出一个“伞形”的结构^[30]。议题的扩展是《公约》资源和资金需求增加的一个主要因素。此外,对已经讨论的议题进行深入实施也是原因之一。《公约》目前的资金来源主要是依靠捐资,需要逐步探索新的和多样化的资金来源,例如在 COP-9 上提出的生态系统功能的付费使用等。作为捐资方式的补充措施,《公约》未来必然将继续寻求更多的资金来源。

5 结语

《生物多样性公约》试图在资源利用与保护之间寻求可持续发展的平衡之路。但《公约》同时也是发达国

家、发展中国家、生物多样性丰富国家、传统知识悠久的土著和地方社区等的各个利益相关方博弈的产物。在众多国际多边环境协定中,该公约具有其独特性。《公约》提出“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”的三大目标,这 3 项目标充满挑战性,其保护范围涵盖全球所有物种、遗传资源及其所栖息的自然生态系统。此外,正如《公约》第 3 条指出的,《公约》的管辖范围除了生物多样性本身,还包括对生物多样性可能产生影响的活动。

经过各缔约方 15a 的努力,《公约》在国际层面基本形成一个完整的履约机制框架,后续的履约活动将逐步从国际宏观战略向国家深入履约措施的转变。由于《公约》议题的广泛性,从宏观战略向具体政策和实际操作的转换过程也极具挑战性。

Reference:

- [1] Xue D Y, Gao Z N. Technical Commentary and Implementation Strategy for the Convention on Biological Diversity. Beijing: China Environment and Science Press, 1995.
- [2] David Hurlbut. Fixing the Biodiversity Convention: Toward a special protocol for related intellectual property. *Nat. Resources J.*, 1994, 34: 379.
- [3] Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Convention on Biological Diversity. <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-un-zh.pdf>.
- [4] Kristin Rosendal G. The Convention on Biological Diversity and Developing Countries. New York: Springer, 2000.
- [5] Convention on Biological Diversity. Conference of Parties. <http://www.cbd.int/convention/cops.shtml>.
- [6] Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Handbook of the Convention on Biological Diversity Including its Cartagena Protocol on Biosafety, 3rd edition. London: Earthscan, 2001.
- [7] Convention on Biological Diversity. Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice. <http://www.cbd.int/sbstta/>.
- [8] Convention on Biological Diversity. Working group on the review of the implementation. <http://www.cbd.int/wgri/>.
- [9] Convention on Biological Diversity. Working Group on Access & Benefit Sharing. <http://www.cbd.int/convention/wgabs.shtml>.
- [10] Convention on Biological Diversity. Working Group on Article 8(j). <http://www.cbd.int/convention/wg8j.shtml>.
- [11] Convention on Biological Diversity. Working Group on Protected Areas. <http://www.cbd.int/convention/wgpa.shtml>.
- [12] Convention on Biological Diversity. Clearing-house mechanism. <http://www.cbd.int/chm/>.
- [13] Convention on Biological Diversity. COP-6 Decision VI/26. <http://www.cbd.int/decisions/view.shtml?id=7200>, 2002.
- [14] Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Global biodiversity outlook (Edition 2). Montreal, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2006.
- [15] Wang S L, Zhao S D. Ecosystem approach: A new concept for ecosystem management. *Chinese Journal of Applied Ecology*, 2004, 15(12): 2364—2368.
- [16] Convention on Biological Diversity. COP-2. <http://www.cbd.int/doc/?mtg=cop-02>, 1995.
- [17] Convention on Biological Diversity. COP-5 Decision V/6. <http://www.cbd.int/decisions/view.shtml?id=7148>, 2000.
- [18] Convention on Biological Diversity. COP-7, Decision VII/11. <http://www.cbd.int/decisions/view.shtml?id=7748>, 2004.
- [19] Convention on Biological Diversity. COP-7, Decision VII/28. <http://www.cbd.int/decisions/view.shtml?id=7765>, 2004.
- [20] United Nations Environment Programme. The 2010 Biodiversity Target: A Framework for Implementation-Decision from the Seventh Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, 2004.
- [21] Bernd Siebenhuner, Tom Dedeurwaerdere and Eric Brousseau. Introduction and overview to the special issue on biodiversity conservation, access and benefit-sharing and traditional knowledge. *Ecological Economics*, 2005, 53: 439—444.
- [22] Geertrui Van Overwalle. Protecting and sharing biodiversity and traditional knowledge: Holder and user tools. *Ecological Economics*, 2005, 53(4): 585—607.
- [23] Xue D Y, Cai L. Advances in negotiation of the access and benefit sharing of genetic resources in the Convention on Biological Diversity. *Environmental Protection*, 2007, (22), 72—74.
- [24] Xue D Y. Access and benefit sharing of genetic resources: background, progress and challenges. *Biodiversity Science*, 2007, 15(5), 563—568.
- [25] Xue D Y, Cai L. New hotpot of Convention on Biological Diversity: traditional knowledge protection. *Environmental Protection*, 2006, (24), 72—74.
- [26] Grethel Aguilar. Access to genetic resources and protection of traditional knowledge in the territories of indigenous peoples. *Environmental Science & Policy*, 2001, 4(4-5): 241—256.
- [27] Tvedt, Morten Walloe and Tomme Young. Beyond Access: Exploring Implementation of the Fair and Equitable Sharing Commitment in the CBD.

Sweitzerland: IUCN, 2007.

- [28] Santiago Carrizosa, Stephen B. Brush, Brian D. Wright and Patrick E. McGuire. Accessing Biodiversity and Sharing the Benefits: Lessons from Implementing the Convention on Biological Diversity. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 2004.
- [29] Zhao F W, Xue D Y. International Trends of and State Legislation on Access and Benefit Sharing of Genetic Resources. Journal of Ecology and Rural Environment, 2008,24(2): 92—96.
- [30] Huang Y, Zheng W S. Dynamics in international implementation of the Convention on Biological diversity. Biodiversity, 2009,17(1):97—105.

参考文献:

- [1] 薛达元,高振宁.《生物多样性公约》技术评注与履行策略.北京:中国环境科学出版社,1995.
- [3] 生物多样性公约秘书处.生物多样性公约. <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-un-zh.pdf>.
- [15] 汪思龙,赵士洞.生态系统途径——生态系统管理的一种新理念.应用生态学报,2004,15(12):2364~2368.
- [23] 薛达元,蔡蕾.《生物多样性公约》遗传资源获取和惠益分享国际制度谈判进展.环境保护,2007年11月B.
- [24] 薛达元.遗传资源获取与惠益分享:背景、进展与挑战.生物多样性,2007,15(5):563~568.
- [25] 薛达元,蔡蕾.《生物多样性公约》新热点:传统知识保护.环境保护,2006年12月B.
- [29] 赵富伟,薛达元.遗传资源获取与惠益分享制度的国际趋势及国家立法问题探讨.生态与农村环境学报,2008,24(2):92~96.
- [30] 黄艺,郑维爽.《生物多样性公约》国际履约过程变化分析.生物多样性,2009,17(1):97~105.