

• 保护论坛 •

# 建立生物多样性保护相关国际公约的 国家履约协同战略

薛达元\*

(中央民族大学生命与环境科学学院, 北京 100081)

**摘要:** 目前国际层面已有多与生物多样性保护有关的多边公约(包括条约和协定), 如《生物多样性公约》、《濒危动植物种国际贸易公约》、《湿地公约》等。本文基于相关国际公约的既有战略目标, 分析了这些战略目标与保护生物多样性之间的关系。这些公约的实施在国际层面是由联合国的不同机构负责, 在国家层次也是由不同的政府部门来牵头。在中国, 生物多样性相关公约的履行机构主要有环境保护、林业、农业等多个政府主管部门。我国现有履约机制的模式是针对某一公约建立一个多部门的履约协调委员会, 并在牵头部门建立一个行政办事机构。履约工作中常见的问题有: 各履约机构在参与公约国际谈判和开展国内履约工作中因缺少沟通和协调, 造成对外政策不一致、对内工作重复的现象; 部门间缺少信息共享机制, 甚至相互不提供数据。最后, 作者建议在国家层次上建立生物多样性国际履约的协同战略, 包括为协调生物多样性议题的国际谈判立场而建立协同工作组, 为增强国家履约效率而综合各部门履约行动, 以及建立国家生物多样性信息交换机制等。

**关键词:** 生物多样性, 国际谈判, 履约, 国家战略, 中国

## On establishing the national synergy strategy for the implementation of international agreements related to biodiversity conservation

Dayuan Xue\*

College of Life and Environmental Sciences, Minzu University of China, Beijing 100081

**Abstract:** Internationally, there are a series of conventions (including treaties and agreements) related to biodiversity conservation, such as the Convention on Biological Diversity (CBD), the Convention on International Trade in Endangered Species (CITES), and the Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (Ramsar Convention). At the international level, these are implemented by different United Nations organizations and at the national level by various responding ministries. In China, the leading authorities for implementing the biodiversity-related conventions are the ministries of environmental protection, forestry, agriculture, etc. However, there is very little communication and coordination among the leading ministries for participation in international negotiations and domestic implementation, resulting in the inconformity of external policies and repetition of internal implementation actions. In this paper, the explicit relations between the conventions' objectives and biodiversity conservation are clarified, and based on existing domestic coordination mechanisms for each convention implementation in China, the current mechanism is to establish a multi-ministerial coordination committee coupled with an administrative body for actions set in the responsible ministry. Furthermore, the problems often existing in the convention implementation are revealed as follows: (1) shortage of communication and coordination among the competent authorities leading conventions' implementation; (2) lack of information sharing mechanism among the relevant ministries; and (3) inadequate mutual support from the partner ministries. Finally, it is proposed, in this paper, to establish a synergy strategy at the national level for implementation of the conventions related to biodiversity, including setting up a synergy working group special for coordinating the state positions for

收稿日期: 2015-05-19; 接受日期: 2015-08-16

基金项目: 高等学校学科创新引智计划("111计划" B08044)和环保部生物多样性保护专项

\* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: xuedayuan@hotmail.com

the conventions' intergovernmental negotiations on biodiversity issues and for enhancing the efficiency of the implementation actions by integrating the efforts from relevant ministries, as well as establishment of national clearing-house mechanism for biodiversity.

**Key words:** biodiversity, international negotiation, conventions' implementation, national strategy, China

就全球而言,与生物多样性保护相关的公约、条约和协定已有10多个,近年又成立了“生物多样性与生态服务政府间科学-政策平台”(IPBES)(马克平,2012)。每个公约、条约、协定和平台都设有相应的战略目标、履约任务和行动计划,而作为缔约方的各国政府,都有义务建立相应的履行机构和机制。虽然这些公约、条约、协定和平台各有侧重,就其目标和任务内容而言,都与生物多样性保护相关,且都存在履约资源和履约能力有限的问题。因此,协同增效是加强国际协议有效履行的关键策略,特别是在国家层次,加强履约机制的综合协调、履约行动的整体规划和履约资源的合理分配是国家履约部门和机构面临的重大挑战。

## 1 相关国际公约的战略目标及其与生物多样性的关系

### 1.1 《生物多样性公约》体系下的战略目标

《生物多样性公约》的目标是保护生物多样性,可持续利用其组成部分,以及公平合理分享由于利用遗传资源而产生的惠益(<https://www.cbd.int/convention/>)。《生物多样性公约》于1993年生效,中国于1993年1月5日加入。国内牵头履约的是环境保护部,在环境保护部建立了生物多样性保护办公室(自然生态保护司),负责国际履约和国内生物多样性保护工作。

目前,《生物多样性公约》下已形成3个议定书,即:《关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》(以下简称《名古屋议定书》)(<https://www.cbd.int/abs/>)、《卡塔赫纳生物安全议定书》(<http://bch.cbd.int/protocol>)(以下简称《生物安全议定书》)及《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》(以下简称《生物安全议定书》)。

《名古屋议定书》的目标是公平和公正地分享利用遗传资源所产生的惠益。《名古屋议定书》于2014年生效,中国目前虽然尚未加入,但已启动加入议定书的法律程序。《名古屋议定书》的国内牵

头履约部门亦为环境保护部。

《生物安全议定书》的目标是,针对改性活生物体(即转基因生物)在其转移、处理和使用过程中可能对生物多样性的保护和可持续使用以及人类健康产生不利的影响而采取充分的保护措施。《生物安全议定书》于2003年生效,中国于2005年9月6日正式成为缔约方。国内履约牵头部门也是环境保护部,在环保部内设立了国家生物安全管理办公室(自然生态保护司)。在《生物安全议定书》框架下,针对其第27条的未决事项,经7年后续谈判,于2010年又达成《生物安全补充议定书》,目标是通过制定改性活生物体赔偿责任与补救的国际规则和程序,以支持生物多样性的保护与可持续利用以及人类健康。

### 1.2 物种保护相关公约的战略目标

《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)(<http://www.cites.org/>)的战略目标是,通过物种分级与使用许可证的方式,管制野生物种的贸易,确保野生动植物资源利用市场的可持续性,从而有效保护野生动植物种的生存繁衍。CITES于1975年生效,中国于1981年4月8日正式成为缔约方,同年在国家林业局(原林业部)设立中华人民共和国濒危物种进出口管理办公室,在中国科学院建立中华人民共和国濒危物种科学委员会。国务院于2006年颁布了《中华人民共和国濒危物种进出口管理条例》,作为履约的国家法规。

《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》(以下简称《湿地公约》)(<http://www.cites.org/>)的目标是,通过各成员国之间的合作,加强对世界湿地资源的保护及合理利用,以实现生态系统的可持续发展,通过制定国家政策及采取协调一致的国际行动,确保湿地及其动植物区系得到保护。

《湿地公约》于1975年生效,中国于1992年7月31日加入,2005年8月,成立了中华人民共和国国际湿地公约履约办公室和国家林业局湿地保护管理中心。至2013年,中国已有46处湿地纳入《国际重要湿地名录》。

此外, 还有《保护野生动物迁徙物种公约》(简称《波恩公约》)(<http://www.cms.int/>), 于1983年生效, 中国尚未成为缔约国。

### 1.3 遗传资源保护相关公约的战略目标

《粮食与农业植物遗传资源国际条约》(ITPGRFA)(<http://planttreaty.org/>)的宗旨是: 与《生物多样性公约》相一致, 即为可持续农业和粮食安全而保存并可持续地利用粮食和农业植物遗传资源以及公平合理地分享因利用这些资源而产生的利益。ITPGRFA于2004年生效, 中国尚未成为缔约方, 但正在进行加入ITPGRFA的利弊分析, 为加入该条约作准备。该条约的国内履约牵头部门可能为农业部。

《国际植物新品种保护公约》(UPOV) (<http://www.upov.int/>)旨在承认和保证符合界定条件的植物新品种育种者及其合法继承者的权利。其原则是: 无论是发展本国农业, 还是保护育种者的权利, 保护植物新品种都至为重要; 承认和保护育种者权利所导致的若干特殊问题, 特别是当出于保护公共利益时可能对这种育种者权利加以限制。该公约于1968年生效, 后于1978年和1991年修订成两个版本, 中国于1998年加入该公约的1978年文本, 正在考虑加入该公约的1991年文本。国内履约的牵头部门为农业部(农作物品种)和国家林业局(林木品种)。

### 1.4 其他相关公约下的生物多样性保护目标

《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC) (<http://unfccc.int/>)及其缔约方会议可能通过的任何相关法律文书的最终目标是: 通过阻止人为干扰, 将大气中温室气体的浓度稳定在一个安全水平, 此安全水平足以使生态系统能够自然地适应气候变化、确保粮食生产免受威胁并使经济发展能够在较长时间范围内可持续地进行。UNFCCC于1994年生效, 中国于1993年1月5日交存加入书。中国还于1998年5月签署并于2002年8月核准了该公约下的《京都议定书》。该公约的国内牵头部门为国家发展与改革委员会。

《与贸易相关的知识产权协定》(TRIPs) ([https://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/](https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/))是世界贸易组织(WTO)下的核心公约, 该协定的宗旨是促进对知识产权在国际贸易范围内更充分、有效的保护, 以使权利人能够从其创造发明中获益, 以激励其继续在创造发明方面的努力; 减少知识产权保护

对国际贸易的扭曲与阻碍, 避免知识产权协定的实施及程序对合法贸易构成壁垒。但是, 在《生物多样性公约》影响下, 过去几年讨论的一个焦点问题是在申请知识产权保护时, 是否需要披露遗传资源和相关传统知识的来源, 以便与其提供方公平分享惠益。TRIPs于1995年生效, 中国于2001年11月加入WTO, 同时开始履行TRIPs协定。国内牵头部门为商务部。

此外, 在世界知识产权组织(WIPO)体系下, 于2001年建立了关于知识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会(IGC) (<http://www.wipo.int/tk/en/igc/>), 开展了知识产权与遗传资源、传统知识和民间文学艺术保护为主题的谈判, 目标是建立保护遗传资源、传统知识和民间文学艺术的知识产权保护国际体系, 这与《生物多样性公约》和《名古屋议定书》的目标密切相关。国内牵头部门是国家知识产权局。

### 1.5 各公约的战略目标与生物多样性保护的关系

综上所述, 各公约之间虽然目标各有侧重, 但在生物多样性保护与可持续利用方面具有较强的一致性, 与《生物多样性公约》的三大目标具有较大相似性。其中, 《生物安全议定书》和《名古屋议定书》本身就是《生物多样性公约》下的法律文书, 《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)和《湿地公约》的主要目标是保护珍稀濒危物种、保护水禽鸟类和湿地生态系统, 属于生物多样性保护范畴。

《粮食与农业植物遗传资源国际条约》和《国际植物新品种保护公约》的目标是保护和可持续利用农业遗传资源, 其中前者的目标与《生物多样性公约》完全一致, 体现了遗传资源获取与惠益分享的原则(王述民和张宗文, 2011; 徐靖等, 2013), 而後者的目标是保护植物新品种育种者的权利, 以知识产权方式鼓励生物多样性的可持续利用, 也都符合《生物多样性公约》的三大目标。

《联合国气候变化框架公约》的表面目标是控制温室气体浓度, 防止气候系统受到危险的人为干扰, 实质上是通过人为措施, 确保生态系统能够自然地适应气候变化, 是一种被动保护生物系统和生物多样性的途径; 而《生物多样性公约》下的“减少毁林和森林退化的碳排放机制(REDD)”和“地球工程”正是应对气候变化的重要行动(王敏等, 2014)。

WTO下的《与贸易相关的知识产权协定》和世界知识产权组织体系主要涉及到遗传资源及相关传统知识的保护与惠益分享,目前在这两个系统下开展的谈判,主要是为了在国际层次上协调与《生物多样性公约》和《名古屋议定书》的关系。为了国际公约之间的协调一致,WTO和WIPO有必要进行规则修订,以符合《生物多样性公约》和《名古屋议定书》的精神。

## 2 中国现有国际公约履约机制的现状与经验模式

### 2.1 《生物多样性公约》的履约机制

生物多样性保护涉及若干领域,相关部门达20多个。对于生物多样性保护的管理,最重要的是建立管理机构和机制,前者是某一主管部门针对生物多样性管理职能而设置的常设机关,赋有职能和人员编制;而后者是在共同赋有生物多样性保护管理职能的多个主管部门之间设置的有效协调体系与方式。由于国际公约的履行往往涉及多个部门,建立协调机制显得尤为重要。目前我国有关生物多样性保护已建立有3个协调机制,一是中国履行《生物多样性公约》工作协调组。1993年建立,经不断扩大,现有24个相关部门,协调组组长为环保部主管副部长,成员为各部门的相关司局主管领导([http://sts.mep.gov.cn/swdyx\\_1/guanli/200607/t20060725\\_91254.htm](http://sts.mep.gov.cn/swdyx_1/guanli/200607/t20060725_91254.htm))。二是国家生物物种资源保护部际联席会议。2003年建立,由国务院17个部门组成,联席会议召集人为环保部部长,成员为各部门主管副部长([http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=108630](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=108630))。三是中国生物多样性保护国家委员会。2010年建立,由国务院26个部门组成,委员会主席为国务院主管环保的副总理,成员为各部门的副部长(<http://www.zhb.gov.cn/ztbd/rdzl/sdwyh/>)。

目前,3个协调机制同时存在,各有特点且层次级别不同。“中国履行《生物多样性公约》工作协调组”建立时间最早,为1992年底至1993年初,与中国加入《生物多样性公约》的时间(1993年1月5日)基本一致。在履约初期会议频繁,在协调国际谈判和协调各相关部门开展生物多样性保护项目方面发挥了重要作用。但是,随着时间推移和其他新协调机制的建立,该机制逐渐受到冷落。

“生物物种资源保护部际联席会议”产生于2003

年,侧重点是加强生物物种和遗传资源的保护与管理。这一机制的产生具有国际和国内两方面的需求背景:一是应对国际上有关遗传资源获取与惠益分享国际制度(即后来的《名古屋议定书》)的政府间谈判,二是应对多起国外生物技术公司剽窃中国生物遗传资源的事件。国务院指定由当时的国家环保总局牵头成立生物物种资源保护部际联席会议,作为一项部门间协调制度,在建立之初发挥了重要作用。部际联席会议自成立以来至2014年10月,共召开了7次会议(<http://news.hexun.com/2014-10-17/169426667.html>)。前期会议较多,后期会议渐少。

2010年,为响应“2010联合国生物多样性年”,中国政府建立了“联合国生物多样性年中国委员会”。2011年联合国大会又通过决议,将2011–2020年定为“联合国生物多样性十年”,为此,国务院于2011年决定将原“联合国生物多样性年中国委员会”改名为“中国生物多样性保护国家委员会”,作为生物多样性保护领域的最高决策和协调机构。委员会已于2012年6月(<http://roll.sohu.com/20120627/n346628923.shtml>)和2014年12月召开两次会议([http://news.china.com.cn/2014-12/08/content\\_34261330.htm](http://news.china.com.cn/2014-12/08/content_34261330.htm)),为国际履约和国内生物多样性保护制定重大决策。

以上3个协调机制的秘书处都设在环境保护部生物多样性保护办公室(即环保部自然生态保护司),自然生态司下设的综合处和物种处等行政机构承担以上3个协调机制的办公室,负责3个协调机制的日常工作,同时协调和管理全国的生物多样性保护工作。

### 2.2 其他相关公约的履约机制

目前,除了《生物多样性公约》,还有若干其他相关的国际公约。中国作为这些公约的缔约方,已分别建立了履约的机制和机构体系。通过多年的运转实践,基本形成了履约协调机制的一般模式,并取得经验与成效。

(1)《湿地公约》的履约机制。2007年9月,国务院批准成立了“中国履行《湿地公约》国家委员会”(<http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/72/content-348285.html>)。该委员会由国家林业局、外交部等16个部门组成,国家林业局主管湿地保护的副局长任主任委员,各相关部门的主管司局负责人为成员。委员会的主要职能是:协调和指导国内相关部

门开展履行《湿地公约》的相关工作;研究制定国家履行《湿地公约》的有关重大方针、政策;协调解决与履约相关的重大问题;研究审议参加《湿地公约》有关国际谈判的重要议题对策和方案。该委员会秘书处设在国家林业局。

同时,经中央机构编制委员会办公室批复,于2007年在国家林业局成立了“国家林业局湿地保护管理中心”(对外称“中华人民共和国国际湿地公约履约办公室”),主要职能是承担组织、协调全国湿地保护和有关国际公约履约的具体工作,下设3个处,包括履约与国际合作处(<http://baike.sogou.com/v66179179.htm>)。

(2)《荒漠化公约》的履约机制。中国防治荒漠化协调小组于1994年8月成立,对外称“《联合国防治荒漠化公约》中国执行委员会”(<http://baike.sogou.com/v74371341.htm>),其前身是“中国防治荒漠化协调小组”和“全国治沙工作协调小组”。2012年11月,国务院同意调整“中国防治荒漠化协调小组”组成,由国家林业局局长任组长,国务院19个部门的主管副部长作为小组成员。主要职能为协调全国防治荒漠化工作和中国履行《荒漠化公约》的工作,此项工作在生态系统多样性保护层次与生物多样性息息相关。

之后,于1998年1月,经中央机构编制委员会办公室批准,在国家林业局(原林业部)成立“防治荒漠化管理中心”(<http://baike.sogou.com/v71041821.htm>),为直属的行使行政管理职能的事业单位。主要职能是拟定全国防治荒漠化和防沙治沙的工作方针、政策、法规,并监督执行;参与编制全国防治荒漠化和防沙治沙中长期规划;负责组织全国荒漠化监测工作;承担《荒漠化公约》的履约工作;承办《荒漠化公约》中国执委会秘书处、中国防治荒漠化协调小组办公室的日常工作。该中心下设6个处,其中国际处主要承担履约工作。

(3)《联合国气候变化框架公约》(以下简称《气候变化公约》)的履约机制。为履行《气候变化公约》和切实加强应对气候变化行动的领导,2007年6月,国务院决定成立“国家应对气候变化工作领导小组”,作为国家履行《气候变化公约》和应对气候变化工作的议事协调机构。领导小组组长由国务院总理担任,成员为27个国务院相关部门的部长(<http://baike.sogou.com/v8482622.htm>)。领导小组在

国家发展与改革委员会设办公室,具体承担领导小组的日常工作。“国家应对气候变化工作领导小组”的前身是1998年成立的“国家气候变化对策协调小组”,由发展与改革委员会主任担任协调小组组长,该小组是当时国家应对气候变化和履行《气候变化公约》的协调机构。

2008年,国家发展与改革委员会在机构改革中设立了“应对气候变化司”,具体承担“国家应对气候变化工作领导小组”所设办公室的工作。主要职责是:综合分析气候变化对经济社会发展的影响,组织拟订应对气候变化的重大战略、规划和重大政策;牵头承担国家履行《气候变化公约》的相关工作,会同有关方面牵头组织参加气候变化的国际谈判工作;协调开展应对气候变化的国际合作和能力建设。下设5个处级机构。

### 2.3 现有履约机制特点

由于生物多样性相关国际公约的履行都涉及多个政府部门,因而履约机制多采用了建立跨部门协调机制的做法,同时建立一个行政办事机构,具体实施决策,两者相辅相成,具有较好的效果,是中国有效履行国际公约的一个比较成功的模式。具体程序如下:

(1)成立一个跨部门的履约协调机制,由不同级别的政府领导人牵头,相关部门的不同级别的负责人作为成员,针对履约中的重大问题,通过协商而形成决策。《气候变化公约》的履约机制级别最高,由国务院总理任领导小组组长,27个部委的部长为成员;《生物多样性公约》次之,由主管副总理任国家生物多样性保护委员会主席,各成员部门的副部长任委员;《荒漠化公约》和《湿地公约》的履约协调机制级别较低,分别由国家林业局的局长和副局长任协调委员会主任,相关部委的副部长和主管司局负责人任委员。此外,《气候变化公约》的协调机制是国务院议事协调机构,其他公约的仅为部门协调机构。

(2)建立一个行政办事机构,具体执行履约协调机制的决策和确定的任务。办事机构因履约协调机制的级别而有差异,如《气候变化公约》的办事机构是发改委新设的“应对气候变化司”,是一个政府行政机构;《生物多样性公约》只是在原有“自然生态保护司”上加挂了“生物多样性保护办公室”的牌子;而《湿地公约》和《荒漠化公约》的办事机构

都是新设管理中心,为事业编制。

(3)对于涉及范围较小的少数公约,履约协调机制可能缺失。例如,《国际濒危动植物种贸易公约》(CITES)的履约仅涉及农、林、海关等少数部门,履约机制由“中华人民共和国濒危物种进出口管理办公室”和“中华人民共和国濒危物种科学委员会”组成,两者为平行机构,分别设在国家林业局和中国科学院。

### 3 国家履约过程中存在的问题

虽然有多个公约涉及生物多样性议题,但相关公约之间并没有形成有效的协调机制。存在的问题主要有以下几个方面。

#### 3.1 各履约机构间缺少正常的协调机制

由于履约的各牵头部门常常仅限于本部门策略,在不同公约的国际谈判中对于同一议题可能出现不同的国家立场。如环保部牵头《生物多样性公约》及其《名古屋议定书》有关建立遗传资源与传统知识获取与惠益分享制度的谈判;商务部牵头世界贸易组织(WTO)下《与贸易相关的知识产权协定》(TRIPs)的谈判,涉及申请专利时是否披露遗传资源和相关传统知识来源以及是否实施惠益分享的问题;国家知识产权局牵头世界知识产权组织(WIPO)下有关遗传资源、传统知识和民间艺术及其知识产权保护制度的谈判,而农业部牵头《粮食与农业植物遗传资源国际条约》和《国际植物新品种保护公约》下遗传资源和品种权保护的谈判。这几个公约的谈判都与遗传资源及相关传统知识获取与惠益分享这一议题有关(薛达元, 2007; 薛达元等, 2012)。由于各履约机构之间缺乏有效的沟通和协调,导致相关部门在相应的国际谈判中对同一议题采取了相互不一致的国家立场。如商务部在《与贸易相关的知识产权协定》(TRIPs)的谈判中,与巴西、印度等国一道,旗帜鲜明地提出TRIPs第29条补充条款,要求建立生物资源及相关传统知识来源证书,而在《生物多样性公约》谈判中,中国并未旗帜鲜明地与巴西、印度等生物多样性大国保持一致,而是采取了“参而不促、跟而不紧”的策略。

公约谈判立场的形成也与组团方式有关。多年来,环保部门在牵头《生物多样性公约》及其议定书的谈判时,比较注重相关部门的参与,常常组成由多部委参加的代表团,但其他相关公约的谈判很

少这样做,造成《生物多样性公约》与其他相关公约履约相脱离的现象;此外,在国际关系中还容易造成与盟友国家之间的矛盾,影响中国的负责任大国形象。

#### 3.2 部门间缺少数据信息的共享机制

生物多样性信息管理存在很多问题。多年来各部门为加强科学决策而开展了大量物种资源调查工作,建立了多个生物多样性相关的数据库和信息中心。但是,部门之间数据常常不能共享,原因是国家层面上缺少一个管理机制,尚没有一个权威机构能对全国生物多样性相关数据库进行统筹规划和协调管理。具体问题主要是:

(1)各部门和各单位之间缺少生物多样性数据共享机制。多年来部门内自成体系,部门间信息沟通不畅。例如,环保与林业之间,林业与农业之间,虽然都是生物物种和遗传资源的主管部门,但未能建立有效的数据与信息共享渠道,在数据统计方面常出现信息分割,导致各部门项目重复设置的现象。

(2)数据集中在高校和科研院所,未能用于生物多样性管理决策。例如,中国科学院的许多研究所以及高等院校在多年的研究过程中积累了大量数据,但由于科研机构与政府主管部门之间缺少交流互动机制,这些数据多半沉睡在科研院所,未能为政府管理决策和国家履约提供参考。

(3)一些数据掌握在研究人员个人手中,未能为管理所用。虽然项目经费都是来源于国家有关部门的公共资源,但是单位和个人常常不愿意与他人共享,或者有条件共享,使数据不能发挥最大作用。

(4)因项目管理漏洞,对数据管理没有严格要求。项目结束后,主管部门也未要求数据归档管理,或者不能继续提供经费以保证数据的维持和更新,造成项目成果不能使用,浪费了宝贵的研究经费、人力和物力。

#### 3.3 牵头履约部门与其他相关部门之间缺乏相互支持

由于协调不够,相关部门之间有时缺乏履约支持,影响了对国际义务的执行,降低了国家履约的质量。例如,中国是《生物多样性公约》下《生物安全议定书》的缔约方,自20世纪90年代始,环境保护部就牵头组织农业、林业、科技、食品与药品等主管部门参与《生物安全议定书》的谈判。履行

该议定书的一项基本义务是建立国家生物安全信息资料交换所(BCH), 负责与国际BCH交换生物安全相关信息, 要求及时交换国家批准转基因环境释放、商业化生产以及转基因生物及其产品进出口的信息。但是, 目前中国转基因生物的相关信息主要在农业部, 而农业部既未通过环保部(国家联络点)向国际BCH提交相关信息, 也未建立与国际BCH直接交换的途径, 导致中国转基因生物的相关信息至今不能及时与国际交流, 有损中国的负责任大国形象。

## 4 建立生物多样性国际履约的协同战略

### 4.1 建立国际履约协同战略的必要性

《生物多样性公约》第九次缔约方大会决定(IX/7), 促请各缔约方加强并促进更广泛和有效地利用“生态系统方式(ecosystem approach)”, 将之作为制定和执行国家生物多样性战略和行动计划的有效工具, 并在所有部门进一步推动采用生态系统方式, 加强部门间的合作(<https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=11650>)。然而, 我国现有的资源管理法律要求各部门承担各自的角色, 分别管理生物多样性的各组成元素, 忽视了生态系统的整体性和生物多样性各元素之间相辅相成的联系, 从而难以在景观层次上对生物多样性实施有效管理。如林业部门是实施《森林法》的主管部门, 农业部门为实施《草原法》的主管部门, 而缺少一部《生物多样性保护法》, 从整体上将生物多样性各个要素的保护考虑进去并有机地结合起来。因此, 有必要在国家立法和部门及跨部门规划中, 利用生态系统方式的理念, 考虑对生物多样性的各个层次进行一体化保护与管理, 以协调各部门和各地方的资源和能力, 做到统一制定规划, 协调保护行动。

2010年国务院批准发布的《中国生物多样性保护战略与行动计划(2011–2030)》, 在其战略任务中提出“完善生物多样性保护和生物资源管理协作机制”, 并在优先行动3中提出: 建立健全相关部门的生物多样性管理机构和地方政府生物多样性管理协调机制, 加强基层保护和管理机构的能力建设; 评估现有“中国履行《生物多样性公约》工作协调组”和“生物物种资源保护部际联席会议制度”的有效性, 加强其协调与决策能力; 加强国家和地方管理机构之间的沟通和协调; 建立打击和破坏生物多

样性违法行为的跨部门协作机制([http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201009/t20100921\\_194841.htm](http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201009/t20100921_194841.htm))。这也是应用“生态系统方式”的体现。

### 4.2 在现有协调机制下建立协同履约工作组

建议在国家层面建立生物多样性相关国际公约谈判与履约的协调增效机制, 通过建立工作大纲和会议制度, 即时沟通各公约的国际谈判和国内履约进展, 协调相关议题的国家立场, 从而确保最大程度地维护国家利益。

可考虑在现有“生物物种资源保护部际联席会议”和“中国生物多样性保护国家委员会”的机制下建立“生物多样性相关国际公约协同履约工作组”, 由环境保护部、外交部、国家林业局、农业部、发改委、商务部和国家知识产权局等部门的成员组成。工作组的主要职能是协调中国参与生物多样性相关各国际公约的国家立场、策略和具体行动方案, 同时协调与履约相关的国内政策和项目活动。因协同履约工作组涉及部门少, 且为工作层面的活动, 成员级别可稍低, 可根据需要及时召开会议, 工作方式更加灵活, 工作内容更加具体, 效率更高。

环境保护部的自然生态保护司(生物多样性保护办公室)作为部际联席会议和国家委员会的秘书处, 可专门为协同履约工作组建立一个实体的机构(如“协同履约处”), 或设专人负责此项工作, 其主要职责是做好相关公约履约机构的联络, 组织召开协同履约工作组会议, 研究各相关公约在涉及生物多样性议题时出现的问题, 协调各部门的意见, 形成国家立场。协同履约的工作范围还可扩大到与地方政府、学术机构和社会团体等开展的履约活动, 建立公众参与的机制。

此外, 亦可考虑对目前生物多样性履约协调机制的改革, 对相同职能的履约机制进行合并, 撤销一些时间上已过时、组织上已弱化、功能上已被替代的协调机制。例如, “中国履行《生物多样性公约》工作协调组”的功能早已由“国家生物物种保护部际联席会议”和“中国生物多样性保护国家委员会”代替。甚至可以考虑将后两种机制进一步合并, 只保留“中国生物多样性保护国家委员会”, 在此机制下, 根据需要建立以主题领域为导向的分支协调机制。

### 4.3 综合实施相关公约协同履约的国家战略行动

公约间协同履约的理念要落实到具体的战略行动中。各公约都有阶段性的战略目标、战略计划



和行动计划。然而, 这些目标、计划和行动存在交叉, 各公约在其国际谈判中都将面临与生物多样性相关的议题, 而在国家层面的履约活动中也将出现不同程度的重复。为了协同国际谈判立场, 提高履约效率和成本效益, 有必要在建立国家协同履约机制的基础上, 进一步实施协同履约的国家战略行动。为此, 建议采取以下措施:

(1) 建立国家履约信息交换机制和报告制度。各履约机构间要及时交换信息, 对相关公约的国际进展和国内履约行动及成果要及时交流, 对公约谈判和履行中取得的经验和已出现的问题进行沟通, 对可能发生的问题提出预警, 以便其他公约的履约机构能够及时应对。协同履约机构需要对当年各公约的履约进展进行总结, 并以年报形式发布。

(2) 共同组团参与重要议题的国际公约谈判。由于许多公约都涉及生物多样性问题, 在参与公约的重要议题谈判时应尽可能邀请其他公约相关人员出席, 以便共同应对并及时解决谈判中出现的问题。

(3) 开展协同增效的国家履约行动。要针对各公约在生物多样性领域的战略目标, 明确共同的任务。各公约履约机构在制定中长期规划和年度规划时, 要加强合作, 针对各自的需求, 共同规划和设定相应的项目和活动, 以避免重复。并在生物多样性保护、科学研究、宣传教育与培训、公众参与、信息管理、国际合作、地方合作等多方面进行实质性的项目合作, 共同开展行动, 以达到协同增效的作用。

(4) 启动大部制的机构改革。虽然生物多样性保护涉及20多个部门, 但主要集中在环保、林业、农

业和海洋等几个部门, 特别是环保和林业部门。如果通过大部制改革, 将主要的生物多样性保护职能归在一个部门, 就会便于协调和加强管理。此项考虑虽已议论多年, 但没有实质进展, 建议通过生物多样性领域的试点, 促进我国的大部制改革。

## 参考文献

- Ma KP (马克平) (2012) Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Service (IPBES): an IPCC for biodiversity. *Biodiversity Science* (生物多样性), **20**, 409–410. (in Chinese)
- Wang M (王敏), Liu Z (刘哲), Feng XZ (冯相昭), Tian CX (田春秀) (2014) Cross-boundary issues under the United Nations Framework Convention on Climate Change and Convention on Biodiversity. *Biodiversity Science* (生物多样性), **22**, 431–437. (in Chinese with English abstract)
- Wang SM (王述民), Zhang ZW (张宗文) (2011) The implementation progress on the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. *Journal of Plant Genetic Resources* (植物遗传资源学报), **12**, 493–496. (in Chinese with English abstract)
- Xu J (徐靖), Yin SL (银森录), Li JS (李俊生) (2013) The comparison of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture and Nagoya Protocol. *Journal of Plant Genetic Resources* (植物遗传资源学报), **14**, 878–883. (in Chinese with English abstract)
- Xue DY (薛达元) (2007) Access and benefit sharing of genetic resources: background, progress and challenges. *Biodiversity Science* (生物多样性), **15**, 563–568. (in Chinese with English abstract)
- Xue DY (薛达元), Qin TB (秦天宝), Cai L (蔡蕾) (2012) *The Regime of Access and Benefit Sharing for Traditional Knowledge Associated with Genetic Resources* (遗传资源相关传统知识获取与惠益分享制度研究), pp.112–125. China Environmental Science Press, Beijing. (in Chinese with English abstract)

(责任编辑: 时意专)