•编者按•

《生物多样性公约》履约新进展

薛达元*

(中央民族大学生命与环境科学学院, 北京 100081)

The latest development for implementation of the Convention on Biological Diversity

Dayuan Xue*

School of Life and Environmental Science, Minzu University of China, Beijing 100081

《生物多样性公约》(CBD, 以下简称《公约》)于1992年5月22日获得通过, 并于1993年12月29日生效, 目前有196个缔约方。《公约》旨在促进生物多样性的保护、可持续利用以及公平公正地分享因利用遗传资源及相关传统知识所产生的惠益。目前《公约》框架下通过了3个议定书:《卡塔赫纳生物安全议定书》、《名古屋-吉隆坡关于责任与赔偿的补充议定书》和《关于遗传资源获取与惠益分享的名古屋议定书》。《公约》还通过了一系列的工作计划、准则、指南、倡议等规范性文件, 如《2011–2020生物多样性战略计划》(包括“爱知目标”)为全球生物多样性规划了蓝图。目前《公约》下运行的附属机构有: 科学、技术和技艺咨询附属机构(SBSTTA, 以下简称科咨机构); 第8(j)(传统知识)及相关条款工作组; 履约附属机构(SBI)。

《公约》的最高决策机制是《公约》缔约方大会(COP)及其通过的决定。自1993年生效至今, 《公约》已经召开了13届缔约方大会, 通过了400多项决定。2011年以来, 履约进入新的时期, 重点是执行《2011–2020生物多样性战略计划》(包括“爱知目标”), 3次缔约方大会主题也充分体现了这个精神。

COP11 (2012年10月, 印度海德拉巴)通过的决定包括以下内容: 关于生态系统恢复、海洋和沿海生物多样性, 传统的可持续利用方式, 关注国家以及地方层级的履约。大会还通过了一项“截至2015年, 将投入在生物多样性相关领域的国际资金资源翻倍, 至少到2020年维持这个数字”的中期目标, 以确保《2011–2020生物多样性战略计划》(包括“爱知目标”)的实施。

COP12 (2014年10月, 韩国平昌)重新确认了COP11关于将投入到发展中国家的生物多样性保护资金翻倍的决议。大会还通过了一揽子决定, 统称为“平昌路线图”, 包括资源调动、能力建设、结合生物多样性与减贫的科学与技术合作、监测《2011–2020生物多样性战略计划》的履行以及实现“爱知目标”。大会还通过了一项关于传统方式可持续利用生物多样性的行动计划; 决定使用“土著人民和地方社区”的术语; 在整合《公约》与下辖区议定书的工作方式方面取得共识, 包括同期举行《公约》和议定书会议、建立履约附属机构(SBI), 以服务于《公约》下的所有3个议定书。

COP13 (2016年12月, 墨西哥坎昆)的主题是“为人类福祉而将生物多样性保护主流化”。大会审议了实施《2011–2020生物多样性战略计划》和实现“爱知目标”的进展, 以及履约的相关途径; 考虑了提升实施战略计划以及“爱知目标”的战略行动, 包括生物多样性主流化以及将生物多样性整合到相关部门内和跨部门的活动中。大会还审议了《公约》与议定书相关的议题, 包括《公约》与其各议定书之间的整合; 能力建设和技术与科学合作; 与其他公约及国际组织的合作; 资源调动; 资金机制和下一个两年期预算等。

科咨机构是讨论《公约》缔约方大会主题的重要平台, 为《公约》前进方向和履约决策提供科学技术支持。将于2017年12月11–14日在加拿大蒙特利尔召开的科咨机构第21次会议将讨论COP14和COP15的会议议题, 重点为以下方面:

(1) 2050年生物多样性保护愿景目标与现有相

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

关目标之间的联系。保持生物多样性战略目标与行动的连贯性和持续性对于生物多样性的保护、可持续利用以及促进全球社会-经济可持续发展至关重要。梳理和研究生物多样性相关战略目标与指标的特征,寻求互补、协同增效,以及承上启下做好衔接,可促进生物多样性的长效保护。目前国际上与生物多样性相关的战略目标有两个:一是《2011–2020生物多样性战略计划》及其“爱知目标”,“爱知目标”共5类20项,每项目标下都设定了具体指标;二是联合国《2030年可持续发展目标》,将生物多样性的保护和可持续利用作为提高人类福祉的重要指标。而国际社会正在考虑建立的“2050年生物多样性保护愿景目标”,需要与现有的战略目标相衔接。

(2)生物多样性与人类健康。COP13提出,就生物多样性和人类健康议题召集机构间联络小组会议,由《公约》和世界卫生组织(WHO)牵头,要求政府及相关部门增加对于生物多样性和人类健康相互关系的关注,在实施生物多样性战略计划以及编制“爱知目标”后续目标时,要将保护生物多样性与促进人类健康联系起来。

(3)可持续的野生生物管理。随着人口的增加、猎获技术的提高以及野生动物相关产业和贸易的发展,利用野生动物资源的活动日益加剧,导致野生生物种群急剧减少,加速了生物多样性的丧失,并降低了生态系统的服务功能(如种子扩散等)。科咨机构希望在《公约》下建立一个野生生物可持续利用管理指南,指导各缔约方规范野生动物相关产业和贸易。

(4)生物多样性在生产部门的主流化。主流化是生物多样性保护的关键,将生物多样性主流化到主要生产部门可缓解这些部门对生物多样性的潜在负面影响。COP13通过了“将生物多样性主流化到农业、林业、渔业、旅游业的决定”(第XIII/3号决定)。在该决定的第109段中,提出在COP14上审议“将生物多样性保护纳入到能源和采矿、基础设施、制造和加工业及卫生部门,使之成为这些部门的主流化工作。”这将大大促进生产领域中生物多样性效益和贡献最大化。

(5)评估执行《2011–2020生物多样性战略计划》

政策措施的成效。《公约》第26条要求各缔约方以国家报告的形式评估其履约的措施及成效。COP13第XIII/27号决定通过了第六次国家报告模板,要求各缔约方报告其为实现国家目标所采取的措施和行动计划,并对成效进行评估。第XIII/1号决定要求各缔约方对执行《2011–2020生物多样性战略计划》所采取措施的成效做出评估,并通过第六次国家报告和信息交换所机制提交关于成效评估的方法及经验教训。此项成效评估有利于调整未来工作思路,指导履约资源的调配,但目前需要就系统的成效评估手段开展相关研究。

(6)正在出现的新问题。全球范围内利用生物资源的技术和产业迅速发展,为生物多样性保护、可持续利用及惠益共享带来了新的机遇和挑战。这要求履约工作要紧跟技术革新的脚步,做到与时俱进,及时分析其对生物多样性保护的潜在影响。例如:与合成生物学相关联的基因启动子技术为履约带来新的挑战。经过基因工程处理的基因启动子可以强化某个基因的遗传特性,增加其在某个种群中的普遍适应性,确保某个特定性状能够在未来世代中遗传下去。这种技术能够使人类对生态系统的干预达到空前程度,同时也可能产生不可预见的负面影响。遗传资源数字序列信息技术的使用为生物勘探的管理和《名古屋议定书》惠益分享义务的实施带来挑战。由于该项技术可根据数字信息人工合成所需的生物化合物,这就能绕开对于遗传资源的直接实物获取,对获取与惠益分享的界定带来困难。

COP14将于2018年在埃及召开,COP15将于2020年在中国举行,特别是COP15将审议并通过生物多样性2050愿景战略目标和《2021–2030生物多样性战略计划》。随着《公约》履行进入新的时期,将建立新的目标,并面临新的机遇和新的挑战。

本期“《生物多样性公约》履约专题”共5篇文章,2篇是关于《公约》下《名古屋议定书》的履约,包括遗传资源获取与惠益分享国际制度进展、国家制度的构建与重点问题讨论;1篇通过国别对比分析了各国对“爱知目标”各项目标的关注程度;1篇基于中国主办2020年COP15会议提出我国在生物多样性方面的环境外交战略;还有1篇是关于推动生物多样性保护中的女性主流化。