



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/17/Add.1
23 July 2012

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

作为卡塔赫纳生物安全议定书缔约方会议的
生物多样性公约缔约方大会
第六次会议
2012年10月1日至5日，印度海得拉巴
临时议程*项目18

关于执行《议定书》情况的资料分析

执行秘书的说明

一. 范围和方法

A. 背景

1. 《卡塔赫纳生物安全议定书》第35条要求作为卡塔赫纳议定书缔约方会议的缔约方大会，至少每隔五年对《议定书》的成效进行一次评价，包括对其程序和附件作出评估。根据第35条的条款，第一次评价于2008年进行。
2. 2008年5月，在第四次会议上关于评估和审查的第BS-IV/15号决定中，各缔约方指出根据第一次国家报告反映的情况，缔约方在执行《议定书》方面获得的经验有限，而且缺乏业务经验没有为有关评估和审查《议定书》打下良好基础。

B. 对《议定书》成效进行第二次评估和审查

3. 在第BS-IV/15号决定中，《议定书》缔约方特别请执行秘书制定可行的方法，为第二次评估和审查《议定书》、其附件、程序和机制作出贡献。这个方法根据第一次国家报告、第四次会议前缔约方提交的“成效问卷调查”答案、履约委员会的报告中所载的信息、有关生物安全信息交换所的信息以及任何其他相关文件拟定的。还请执行秘书制定标准或指标草案，可以适用于评估《议定书》的成效并对效用作出说明。

* UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/1。

4. 在 2010 年举行的第五次会议上，《议定书》缔约方审议了执行秘书的说明（UNEP/CBD/BS/COP-MOP/5/15），说明特别载有进行执行秘书提议的第二次评估和审查可能办法的内容，并通过了关于评估和审查的第 BS-V/15 号决定。该决定规定，第二次评估和审查《议定书》成效的范围将主要侧重于本决定附件所确定的评估《议定书》核心内容的执行情况。附件确定了一些标准，应按照这些标准讨论执行情况。

5. 第 BS-V/15 号决定还规定评价应以下述资料来源为基础：

- (a) 缔约方的第二次国家报告；
- (b) 生物安全信息交换所；
- (c) 可能通过履约委员会提供的有关其审查一般性履约问题职能的信息；
- (d) 能力建设协调机制；以及
- (e) 其他相关进程和组织。

该决定将第二次评估和审查进程设想为三个阶段：（一）收集和汇编关于执行秘书执行《议定书》情况的资料；（二）分析汇编的资料；以及（三）审查区域平衡的特设技术专家组对资料的分析情况。

6. 因此，本报告试图分析来自第 BS-V/15 号决定确定的不同来源的资料，目的是便利第二次评估和审查《议定书》的成效。根据以下第 4 小节给出的原因，主要资料来源是 2011 年 12 月 31 日前提交的 143 份第二次国家报告。根据执行秘书于 2011 年 11 月发布的职权范围编制的。开始编制本报告时，没有可用于分析的来自不同来源的任何正式资料汇编。不过，第二次国家报告的副本和国家报告“分析”工具可从生物安全信息交换所获取。生物多样性公约秘书处还一直确定和提供了其他相关资料。2012 年 3 月，秘书处汇编了对第二次国家报告问卷调查的答复。¹可通过议定书网站获取同协调机制和履约委员会能力建设有关的文献。通过因特网和网站数据库获取其他资源。

7. 根据第 BS-V/15 号决定附件，本报告探讨的主要领域包括：

- (a) 《议定书》的范围；
- (b) 国内执行《卡塔赫纳议定书》核心程序和其他要求，包括其附件的情况；
- (c) 国际一级的程序和机制；
- (d) 越境转移改性活生物体对生物多样性的影响，顾及给人类健康造成的风险。

关于每个领域，评估的基础是审查第 BS-V/15 号决定附件所列的内容和指标。正如下文将继续探讨的那样，关于目前执行情况的信息在本阶段不允许详细分析项目（d）。

8. 根据第 BS-V/16 号决定第 3 段，本报告的目的是在第二次评估和审查《议定书》的背景以及关于《卡塔赫纳生物安全议定书 2011-2020 年战略计划》的执行情况，为《议定书》缔约方制定《议定书》执行情况的基准。还力求突出执行现状的某些趋势和原因。

¹ UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/16 号文件。

C. 第二次评估和审查成效的背景

9. 作为议定书缔约方会议的公约缔约方大会将于 2012 年 10 月进行第二次评估和审查时,《议定书》生效将满 9 年。自《议定书》于 2003 年生效以来,通过了许多决定来推动执行《议定书》。生物安全信息交换所已全面运作。120 多个国家收到了能力建设协助,以支持编制其国家法律和行政框架初步草案的工作,但迄今为止还有很多国家获得支助用以执行这些框架。²目前,“在执行《议定书》方面仍存在重大挑战”。³

10. 《卡塔赫纳生物安全议定书》的《2011-2020 年战略计划》认为,将在议定书缔约方第六次会议上进行第二次评估和审查后制定《议定书》执行情况的基准和全球指标,以“勾勒实现《战略计划》各项目标的全球蓝图”。⁴

11. 如上所述,第二次评估和审查侧重于评价缔约方在多大程度上执行了《议定书》的核心机制,例如事先知情同意程序或一致的国内措施,以及缔约方能在多大程度上执行这些程序。根据第二次国家报告和其他可利用的材料提供的信息,在总体执行蓝图中各区域之间和内部仍有明显差异。

12. 显然,在本阶段对《议定书》进行评估和审查同审查《议定书》相关能力建设努力的现状和成效密切相连。并且很显然第二次和今后的评估和审查需与《战略计划》中所列的相关目标、成果和指标密切相连。⁵

13. 更广泛地说,应在《议定书》生效以来改性活生物体现状、用途和越境转移方面发展情况背景下考虑评估和审查《议定书》的执行情况。显然,缔约方在执行《议定书》、研究和利用改性活生物体,不论是在封闭使用中、引入环境领域(主要是在农业领域)、作为食品或饲料或用于加工方面处于不同阶段。缔约方在现代生物技术领域的兴趣和活动程度似乎表明这是影响其重视通过和执行其生物安全监管框架优先事项的一个重要因素。

D. 方法和资料来源

14. 该报告系以审查第 BS-V/15 号决定第 1(b)段中确定的资料来源为基础。

第二次国家报告

15. 《议定书》缔约方提交的第二次国家报告是本报告中所采用资料的主要来源。虽然在利用国家报告作为比较和评估趋势的基础方面存在某些挑战(见下文第 25 段),但第二次国家报告提供了丰富、前所未有的最新资料,介绍了缔约方在国内执行《议定书》的情况。2011 年 9 月 30 日,《议定书》有 161 个缔约方(第二次国家报告的截止日期),截至 2011 年 12 月 31 日,143 个缔约方提交了其第二次国家报告。履行报告邀请的程度给人留下了深刻印象,反映了《议定书》缔约方提供方便用户的报告格式⁶以及为编制国家

² 《卡塔赫纳生物安全议定书 2011-2020 年战略计划》,第 BS-V/16 号决定,附件一,第 2 段。

³ 同上,第 5 段。

⁴ 同上,第 13 段。

⁵ 作为缔约方会议的缔约方大会已决定应根据作为缔约方会议的缔约方大会第八次会议上对《战略计划》的中期评价第三次评估和审查成效。第 BS-V/16 号决定,第 4(a)段。另见 UNEP/CBD/BS/A&R/1/3 号文件。

⁶ 第 BS-V/14 号决定。

报告提供支助所做的努力。⁷ 秘书处编制了一份独立的文件（UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/16），概述和分析了同《议定书》各条款有关的国家报告所载的资料。

16. 收到的第二次国家报告的区域细分情况如下：

- 非洲：49 份报告（占本区域缔约方的 100%）；
- 亚太地区：35 份报告（占本区域缔约方的 85%）；
- 中东欧：19 份报告（占本区域缔约方的 86%）；
- 拉丁美洲和加勒比（拉丁美洲和加勒比国家集团）：21 份报告（占本区域缔约方的 75%）
- 西欧和其他国家集团：19 份报告（占本区域缔约方的 90%）。

关于西欧和其他国家集团，在提交的 19 份报告中，15 份来自欧洲联盟（欧盟）和欧盟的单个成员国。在中东欧提交的报告中，作为欧盟成员国的缔约方提交了 10 份报告。⁸ 对于发达国家和小岛屿发展中国家，⁹ 细分情况如下：

- 最不发达国家：39 份报告（占本集团缔约方的 100%）；和
- 小岛屿发展中国家：22 份报告（占本集团缔约方的 76%）。¹⁰

17. 根据《议定书》缔约方决定的第二次国家报告的格式，¹¹请缔约方答复同《议定书》具体条款有关的问题。大多数问题要求缔约方仅标记一个或多个方框，从而说明国内执行《议定书》的现状，对于每个条款，报告格式中的案文部分还允许缔约方介绍执行《议定书》的更多详情。请缔约方确保答案尽可能相关、简洁。为本报告之分析目的，缔约方在案文部分提供的额外信息还探讨了执行过程中的趋势和挑战。

生物安全信息交换所

18. 生物安全信息交换所上提供了大量资料。¹² 作为本研究的一部分，对生物安全资料交换所上的资料进行了调查，尤其是在关于越境转移改性活生物体以便有意引入环境中以及关于直接用作食物或饲料或用于加工的改性活生物体的国家法律和条例记录、国家决定和交流的相关方面。然而，未采取综合措施利用生物安全信息交换所中提供的资料反复核

⁷ 见第 BS-V/5 号决定，第 4(c)段和生物多样性公约缔约方大会第 X/25 号决定，第 20(c)段。

⁸ 来自亚太集团缔约方和欧盟一个成员国的一份报告。

⁹ 该细分情况来自 UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/16 号文件。

¹⁰ 最不发达国家的现有名单包括 48 个联合国会员国（非洲、亚洲和太平洋及加勒比分别有 33 个、14 个和 1 个）。小岛屿发展中国家的现有名单包括 38 个联合国会员国（非洲、亚洲和太平洋、拉丁美洲和加勒比分别有 6 个、16 个和 16 个）和 14 个非联合国会员国/区域委员会的准成员。两个国家集团（最不发达国家和小岛屿发展中国家）共同拥有 10 个联合国会员国。关于最不发达国家和小岛屿发展中国家的更多资料可查阅最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处（最不发达等国家高代办）的网站，网址 <http://www.unohrrls.org/en/home/>。

¹¹ 第 BS-V/14 号决定。

¹² 例如，截至 2012 年 3 月 30 日，关于生物安全信息交换所的 709 份记录涉及国家法律、条例和指南；479 份记录涉及关于改性活生物体越境转移在国际一级应用于环境领域的决定；以及 649 份记录涉及关于改性活生物体用于实物或饲料或用于加工的决定。一些非缔约方提供了大量关于生物安全信息交换所的资料。

对国家报告中的数据。¹³ 生物安全信息交换所中的所有资料类型均向非缔约方开放并包括非缔约方提交的文件。

履约委员会

19. 将履约委员会有关其审查一般性履约问题的报告和文件纳入考虑。¹⁴ 根据对第一次国家报告的分析，履约委员会在 2007 年和 2008 年举行的第三、第四和第五次会议上指出，在国家一级实施必要的立法、行政和其他措施这项义务方面仍存在巨大差距。委员会还注意到履行推动公共意识和参与的义务工作并未达到满意水平。还确定了执行要求以在国家一级采取措施解决改性活生物体非法越境移动问题方面存在的差距，并将此类事件报告生物安全信息交换所。¹⁵ 在 2009 和 2010 年举行的第六和第七次会议上，履约委员会就向生物安全信息交换所提供关于核准改性活生物体的国内决定以及与此类决定有关的危险评估报告的资料，向作为缔约方会议的缔约方大会提出建议。¹⁶

能力建设协调机制

20. 根据第 BS-I/5 号决定建立了执行为有效执行《议定书》进行能力建设的行动计划协调机制。协调机制由若干部分组成，包括为实施和/或自主生物安全能力建设活动的政府和组织举办的协调会议。协调机制为缔约方交流信息和分享目前各项举措方面的经验、确定其能力建设需求和生物安全方面新出现的问题、研究办法，解决此类需求和问题以及确定合作机遇提供了机会。

21. 迄今为止，供为执行或资助生物安全能力建设各项活动的政府和组织举办了八次协调会议，最近一次会议举行于 2012 年 3 月。各次会议在确定有关执行缔约方确定的《议定书》具体部分的能力建设需求、措施和办法方面发挥了作用。

22. 还举行了生物安全能力建设联络小组第九次会议。通过这些会议，联络小组就与执行《议定书》不同部分有关的若干能力建设问题向执行秘书提供建议，包括就议定书战略计划草案、关于公共意识、教育和参与的工作方案草案和改进生物安全问题专家名册的措施提供建议。

23. 为本报告之目的，审查了在协调机制下开展的工作，以确定已查明有主要能力建设需求的领域和迄今为止为满足这些需求所采取的措施。已对《能力建设行动计划》进行单个独立评价，供议定书缔约方第六次会议审议。¹⁷

¹³ 尽管该任务不在本报告的范围内，应指出目前国家报告和某些其他来源中的数据和其生物安全信息交换所中的数据似乎的确不一致。一些缔约方在其国家报告中解释称，它们正在比较和/或审查资料，以便将其提供给生物安全信息交换所。UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/16 号文件的确对第二次国家报告所提供资料和生物安全信息交换所中的资料进行了某些比较。

¹⁴ 履约委员会第五次会议决定设立关于“审查一般性履约问题”的常设议程项目。UNEP/CBD/BS/CC/5/4，第 23 段。

¹⁵ UNEP/CBD/BS/COP-MOP/4/2，《履约委员会的报告》，2007 年 12 月 5 日，第 16-18 段。UNEP/CBD/BS/CC/5/4，《履约委员会在卡塔赫纳生物安全议定书第五次会议工作下的报告》，2008 年 11 月 21 日，第 19 段。

¹⁶ UNEP/CBD/BS/CC/7/3，《履约委员会在卡塔赫纳生物安全议定书第七次会议工作下的报告》，2010 年 9 月 23 日，第 24 段。

¹⁷ 见 UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/INF/2 号文件。

其他进程和组织

24. 审查了来自其他来源的资料，包括官方文件、学术和灰色文献及相关文件。这些材料可参阅脚注及必要的文献目录中提及的资料。更具体而言，获得的资料涉及通过全球环境基金资助的项目的存在情况和现状以及参与能力建设的其他组织。¹⁸

同数据有关的问题

25. 通过第二次国家报告和生物安全信息交换所提供的资料概览了缔约方为执行《议定书》已经或正在做哪些工作。它们还提供了一些明证，介绍了在多大程度上正在推进国内程序和机制。关于履约委员会和能力建设协调机制工作的报告还提供了国家一级执行《议定书》的若干一般性资料，并提供了对执行《议定书》过程中各种困难的见解和观察结论以及解决这些困难的途径。由于包括以下原因在内的若干原因，评估《议定书》的总体执行情况正提出挑战：

(a) 缔约方在执行《议定书》方面显然处于不同阶段。¹⁹一些缔约方在《议定书》生效时就制定了生物安全的监管框架，可能对这些框架进行了调整，使其包括关于改性活生物体越境转移的具体《议定书》要求。另一些缔约方在许多方面“从头开始”制定新的生物安全监管框架，尽管它们有可能适用于或可能适用于《议定书》中所涉及问题的若干部门法律和条例；

(b) 报告打算评估《议定书》的总体执行情况。这并非是个别缔约方对《议定书》执行或履约情况的审查。缔约方采取不同办法执行《议定书》。然而，缔约方的起点、政策背景和监管办法的多样性对趋势的任何整体分析提出了挑战；

(c) 缔约方在其国家报告中提供的资料数量不同。例如，一些缔约方就现行或不断变化发展的国内立法和条例或特殊监管决定提供了非常详细的资料，而另一些缔约方在案文选项部分并未回答具体问题或提供详细情况；

(d) 缔约方可能对第二次国家报告问卷调查中提出的问题给出了不同解释，并利用不同的进程收集报告中提供的资料。本研究的宗旨并非核实国家报告汇总所载的资料，在这个意义上，报告只有在所依据数据基础才尽可能准确。报告依据的假设是国家报告所提供的资料是最新的准确资料；

(e) 如前所述，国家报告所提供资料、生物安全信息交换所中可利用的相应资料或通过其他来源获得的资料之间似乎存在某些不一致地方。在已提交第二次国家报告的143个缔约方中，67个缔约方报告称它们向生物安全信息交换所提交的资料不完整或不是最新资料。本报告视需要大概突出了一些明显不一致的地方；

(f) 第二次国家报告并未明确探讨第BS-V/15号决定附件所列的所有具体部分和指标。在这种情况下，尽最大努力解释在所涉具体部分和指标的背景下提供的数据，或通过生物安全信息交换所或另外的来源找到相关资料；

¹⁸ 此类资料来自为能力建设协调会议和作为缔约方会议的缔约方大会编制的汇编报告或直接来自相关组织的网站。

¹⁹ 由于许多缔约方正在执行最近编制的国家生物安全框架，执行情况也“正在发展之中”。例如，虽然本报告正在编制之中，据称加纳的《生物安全法》经过多年讨论后获得总统同意。（墨瑞迪安学院，《粮食安全和农业生物技术新闻》，2012年2月17日）。

(g) 国家报告在许多方面倾向于关注缔约方为执行《议定书》（“执行文件”）而拟定或正在拟定的各项措施而非关注实践中这些措施的执行和实施情况，和/或其影响和成果方面取得的成功。在很大程度上，这是因为许多缔约方仍然处于执行其国家生物安全框架的初级阶段这一事实。

26. 并未为编制本报告特别进行其他正式调查、访问和协商。考虑到档案来源，尤其是国家报告中来自缔约方的区域均衡的最新资料，认为依据这些来源可能促成更均衡、可靠的概览，尤其是由于资源不会允许对被访问者进行大量抽样调查。不过，来自国家和区域视角以及进程中不同有关利益方视角的建议和评论将大大有助于敲定关于执行现状的结论以及由此给出的建议。在这方面，《议定书》缔约方借助区域均衡的特设技术专家组审查和讨论评估报告的机会提供了此类建议。履约委员会在审议一般性履约问题时或许还可有效地审议该报告。已将当前评估工作以非正式方式提交 2012 年 3 月 12 日至 14 日在布拉格举行的执行或资助生物安全能力建设活动政府和组织第八次会议。

二. 审查《议定书》的执行情况

A. 《议定书》的范围

要素 1: 《议定书》的地理范围和《议定书》改性活生物体越境转移的范围

《议定书》缔约方

27. 截至 2011 年 12 月 31 日，《卡塔赫纳议定书》有 161 个缔约方。²⁰ 缔约方的区域细分情况如下：

- 非洲：49 个缔约方(占区域集团中国家的 91%);
- 亚洲-太平洋：41 个缔约方(占区域集团中国家的 75%);
- 中东欧：22 个缔约方(占区域集团中国家的 96%);
- 拉丁美洲和加勒比：28 个缔约方(占区域集团中国家的 85%);
- 西欧和其他国家集团：20 个缔约方(占区域集团中国家的 69%)。

国家联络点

28. 生物安全信息交换所中的资料显示，共为《议定书》指定了 182 个国家联络点：缔约方指定了 163 个（四个缔约方指定了两个国家联络点），非缔约方指定了 19 个（两个非缔约方指定了两个国家联络点）。²¹ 2011 年 12 月 31 日前已提交其国家报告的全部 143 个缔约方指定了一个或多个国家联络点。

国家报告的提交

29. 如前所述，许多缔约方及时提交了其第二次国家报告。截止 2011 年 12 月 31 日，143 个缔约方（占《议定书》所有缔约方的 88%）已提交其报告。报告的区域细分情况如下：

²⁰ 乌拉圭于 2012 年 1 月 31 日成为第 162 个缔约方，巴林于 2012 年 5 月 7 日成为第 163 个缔约方。

²¹ 根据 2012 年 3 月 30 日秘书处发布的文件，182 个国家为《议定书》指定了联络点（包括《议定书》的一些非缔约方和《生物多样性公约》的一个非缔约方）。

- 非洲：49 份报告（占本区域缔约方的 100%）；
- 亚洲-太平洋：35 份报告（占本区域缔约方的 85%）；
- 中东欧：19 份报告（占本区域缔约方的 86%）；
- 拉丁美洲和加勒比（拉丁美洲和加勒比国家集团）：21 份报告（占本区域缔约方的 75%）；
- 西欧和其他国家集团：19 份报告（占本区域缔约方的 90%）。

向非缔约方出口或从非缔约方进口改性活生物体的缔约方

30. 在很大程度上参与改性活生物体越境转移的许多国家显然是《议定书》的非缔约方。在其第二次国家报告中，37 个缔约方²²报告从非缔约方进口了改性活生物体，而 7 个国家报告称向非缔约方出口了改性活生物体。²³ 在从非缔约方进口改性活生物体的国家中，13 个国家来自西欧和其他国家集团区域，7 个国家来自拉丁美洲和加勒比国家集团，9 个国家来自亚洲和太平洋，4 个国家来自中东欧，4 个国家来自非洲。在向非缔约方出口改性活生物体的国家中，4 个国家来自西欧和其他国家集团，2 个来自拉丁美洲和加勒比国家集团，1 个来自非洲。

31. 在报告称越境转移改性活生物体行为涉及非缔约方的 37 个缔约方中，31 个缔约方表示这类越境转移行为始终遵循《议定书》的宗旨。²⁴ 其中一些缔约方指出，其国内监管框架同样适用于从缔约方和非缔约方进口改性活生物体；一些缔约方报告称从非缔约方进口的改性活生物体仅直接用作食品、饲料或加工；一些缔约方报告称进口或出口了改性活生物体用于封闭使用或小规模实地试验。其他一些缔约方报告称，由于它们缺乏监测和甄别改性活生物体进口的能力，它们不能肯定是否从非缔约方进口了改性活生物体。一个缔约方报告发生一起从非缔约方越境转移改性活生物体的事件，这起事件为非故意行为，因此与《议定书》不一致。

32. 许多非缔约方核准改性活生物体有意引入环境和/或用于食品、饲料和/或加工。若干此类国家在生物安全信息交换所上提供有关这些核准情况的资料。实际上，非缔约方记录了大量关于生物安全信息交换所的决定。例如，在生物安全信息交换所上 649 个用于食品、饲料和加工的改性活生物体方面决定的记录中，四个非缔约方记录了至少 223 个记录（超过三分之一）。在关于越境转移有意引入环境中改性活生物体的 479 项决定中，四个非缔约方记录了 155 项决定。农业生物技术应用国际置办服务处（农业生技处）公布的最新报告指出，2011 年 29 个国家种植了改性活生物体作物。2011 年，在报告提及的 29 个国家中，6 个国家为《议定书》非缔约方。²⁵

²² 注意欧洲联盟有 27 个成员国，是报告从非缔约方进口改性活生物体的缔约方之一。一些欧盟成员国还报告称从非缔约方进口了改性活生物体，而另一些国家未报告有此类行为。

²³ 第 162 和 163 个问题。本文件脚注中的问题编号指的是第 BS-V/14 号决定所列第二次国家报告格式中提出的问题。

²⁴ 第 164 个问题。

²⁵ C. James, 《2011 年商业化生物技术/转基因作物的全球现状》，ISAAA Brief 43, 2011 年, 《执行摘要》，第 2 页。其中提及的一个国家于 2012 年 1 月成为《议定书》的缔约方。

B. 在国家一级执行《卡塔赫纳议定书》包括其附件的核心程序和其他要求

33. 这个问题是审查《议定书》执行情况的核心。根据第 BS-V/15 号决定附件，评估国家一级《议定书》的核心程序和其他要求执行情况的要素包括：

- (a) 已针对越境转移改性活生物体以有意引入环境行为，制定了与《议定书》一致的事先知情同意程序或国内监管框架（要素 2）；
- (b) 这些程序和框架正在运作和运转（要素 3）；
- (c) 制定了就越境转移改性活生物体行为作出相关决定的程序，并正在运作（要素 4）；
- (d) 改性活生物体的风险评估程序已经拟定并正在运作（要素 5）；
- (e) 已制定相关的改性活生物体风险管理措施和对其进行监测的程序并正在运作（要素 6）；
- (f) 已制定甄别和解决非法越境转移改性活生物体行为的程序并正在运作（要素 7）；
- (g) 已制定相关的改性活生物体风险管理措施和对其进行监测的程序并正在运作（要素 8）；
- (h) 已制定和执行《议定书》有关处置、运输、包装和甄别改性活生物体要求的相关要求（要素 9）；
- (i) 已制定向生物安全信息交换所通报必要资料的程序并正在运作（要素 10）；
- (j) 正在自行促进公共意识的程序和措施（要素 11）。

34. 下文根据第 BS-V/15 号决定所确定的具体指标依次审查了这些要素。²⁶ 总体而言，在制定和运作上述确定的程序和机制方面显然取得了若干重大进展。然而，前景仍不均衡。预期本阶段各区域在多大程度上运作就越境转移改性活生物体作出决定的行政系统方面仍然存在巨大变数。尤其是，虽然多数缔约方已制定了国家生物安全框架，当许多缔约方尚未颁布相关的法律，仍是草案形式，或尚未有监管或行政系统或尚未投入运作。

要素 2： 根据《议定书》，为越境转移改性活生物体以便有意引入环境行为制定了事先知情同意程序（或与《议定书》一致的国内监管框架）

35. 83 个缔约方报告称已制定运作事先知情同意程序或与《议定书》一致的国内监管框架的法律和条例。60 个缔约方报告称它们尚未这样做。本阶段可能预料的是，在这方面存在明显的地域差异。近一半已提交国家报告的亚太和非洲集团缔约方报告称它们尚未制定关于事先知情同意程序的法律和条例。对至少 38 个缔约方而言，生物安全信息交换所提供的唯一国家法律或条例是处于最终形式或草案形式的国家生物安全框架。

²⁶ 本节各表所载的资料均来自第二次国家报告“分析”工具，可在 2011 年 12 月 31 日前访问议定书网站。

表 1: 已为运作事先知情同意程序制定法律和条例和/或措施的缔约方²⁷

区域	是	否
非洲	22	27
亚洲-太平洋	19	16
中东欧	15	4
拉丁美洲和加勒比国家集团	8	13
西欧和其他国家集团	19	0
共计	83	60

36. 许多缔约方报告称它们已起草但尚未通过或正在起草相关法律和条例。值得注意的是截止 2011 年底, 约 123 个国家通过联合国环境规划署(环境规划署)在全球环境基金的支助下, 实施了编制国家生物安全框架草案的项目。其中, 117 个国家在环境规划署-全球环境基金项目下完成了其国家生物安全框架的起草工作, 包括非洲的 39 个国家、亚洲和太平洋的 34 个国家、中欧和东欧的 18 个国家一级拉丁美洲和加勒比的 26 个国家。²⁸ 多数国家生物安全框架酌情包括生物安全法草案。从第二次国家报告显然可以看出, 多数情况下这些框架尚未完全付诸执行: 这是由于尚未颁布相关的国家法律草案或由于尚未通过执行生物安全系统所必要的行政系统。²⁹

37. 许多缔约方正在推进执行努力。全球环境基金尤其支持若干关于执行国家生物安全框架的项目, 并且此类项目正在进行。除了 2011 年 11 月全球环境基金理事会核准的 12 个国家生物安全框架执行项目外, 另外 41 个国家全球环境基金支持的国家生物安全框架执行项目也获得批准, 但极少项目已经开始。³⁰ 此外, 四个区域项目和两个涉及执行方面的全球专题项目(BCH I 和 II)也获得了批准。³¹ 正在全球环境基金支助背景下并通过其他双边、区域和多边倡议编制其他国家、区域和专题项目。³² 执行项目允许符合资格的缔约方寻求资助, 以发展同执行国家生物安全框架有关的具体能力或拟定执行该框架办法。例如, 至少一个缔约方编制了旨在建设甄别和监测改性活生物体方面能力的项目; 另一缔约方正在实施一个项目, 以形成和建立国家监测和控制改性活生物体和外来侵入物种的系统。

38. 在报告没有事先知情同意程序或其他监管框架以管理改性活生物体越境转移行为的缔约方, 那么可预见的是它们也尚未执行《议定书》的其他要素。但是, 应指出, 许多缔

²⁷ 第 29 个问题。

²⁸ <http://www.unep.org/biosafety/National%20Biosafety%20frameworks.aspx>, 网址访问时间 2012 年 1 月 27 日。

²⁹ 下文要素 3 相关部分提供了更多细节。

³⁰ 全球环境基金项目数据库, <http://www.gefonline.org/projectListSQL.cfm>, 网址最后访问时间为 2012 年 3 月 30 日; 2012 年 3 月环境规划署提供的资料。

³¹ 在四个核准的区域项目中, 只有一个项目已经开始。在专题项目中, BCH I 完成了对 120 个国家的支助, 而 BCH II 将于 2012 年完成对 50 个缔约方的支助。

³² 例如, 见 UNEP/CBD/BS/CM-CB/8/INF/1 号文件, 《能力建设项目/倡议: 目前生物安全能力建设项目和其他倡议的最新情况: 各国政府和组织来文汇编》, 2012 年 3 月 9 日。

约方报告称存在与改性活生物体有关的某些部门性法律、措施和体制安排，例如在植物保护和检疫程序、食品安全、公共健康和常见的环境保护方面。

39. 许多缔约方对延迟制定生物安全框架作出了解释。在多数情况下，这些同缺乏人力、财力和技术资源有关。其他原因包括未对生物安全问题作出优先安排；公众和决策者始终对这个问题缺乏了解；需要修订和增订已编制的国家生物安全框架；员工更替；政府部门职责调整；更广泛的政治不稳定或经济动荡。因此，妨碍执行《议定书》的一些阻碍限于生物安全条例，而另一些阻碍涉及各缔约方更广泛的政治、经济和/或体制背景。

国家主管当局

40. 134 个缔约方报告称制定了国家主管当局，其中 92 个缔约方指定了一个国家主管当局，42 个缔约方指定了多个国家主管当局。9 个缔约方报告称它们尚未指定国家主管当局。指定国家主管当局并不表示该当局必然具有根据《议定书》要求就改性活生物体的拟议进口作出决定的法律和技术能力。

要素 3： 越境转移改性活生物体以有意引入环境中的事先知情同意程序（或与《议定书》一致的国内监管框架）正在运作和运转

表 2. 已采取必要的立法、行政和其他措施以便执行《议定书》的缔约方³³

区域	充分运作	部分运作	临时措施	框架草案	没有制定措施
非洲	9	23	5	10	2
亚洲-太平洋	11	14	3	7	0
中东欧	12	6	0	1	0
拉丁美洲和加勒比国家集团	2	12	1	6	0
西欧和其他国家集团	18	1	0	0	0
共计	52	56	9	24	2

41. 如上所述，执行国家生物安全框架并未完成，尤其是在发展中国家缔约方中。在其国家报告中，许多缔约方报告称它们尚未制定运作期国家生物安全框架所必要的法律和条例。例如，非洲的 23 个、亚洲-太平洋的 14 个、拉丁美洲和加勒比国家集团的 12 个、中东欧的 6 个以及西欧和其他国家集团的 1 个缔约方报告称它们部分制定了其国内监管框架。非洲 10 个、亚太 7 个、拉丁美洲和加勒比国家集团的 6 个和中东欧的 1 个缔约方报告称仅有一个框架草案。此外，非洲 5 个、亚太 3 个以及拉丁美洲和加勒比的 1 个缔约方报告称仅制定了临时措施。另一方面，仅 2 个缔约方报告在制定执行《议定书》的法律和条例方面迄今未取得任何进展。

表 3. 已作出国内体制和行政（决策）安排以处理事先知情同意申请（越境转移改性活生物体以有意引入环境）的缔约方³⁴

区域	是	否
非洲	25	24
亚洲-太平洋	16	18

³³ 第 15 个问题。注意在国家报告格式中，该问题涉及《议定书》第 2 条，因此不止是执行在环境中有意引入改性活生物体方面的事先知情同意程序。另见表 3。

³⁴ 第 31 个问题。

中东欧	14	5
拉丁美洲和加勒比国家集团	9	12
西欧和其他国家集团	19	0
共计	83	59

42. 83 个缔约方指定了一个机制，以便就将改性活生物体有意引入环境的第一次有意越境转移采取决定，59 个缔约方尚未这样做。在尚未制定此类机制的缔约方中，亚太、拉丁美洲和加勒比国家集团、中东欧和非洲分别有 18 个、12 个、5 个和 24 个缔约方。广泛承认处理申请和便利就越境转移改性活生物体作出决定的行政系统是有效执行《议定书》的主要组成部分。³⁵ 在 83 个报告已制定此类机制的缔约方中，79 个报告称它们将同一机制应用于在国际一级将改性活生物体引入不受越境转移限制的环境的案例。

43. 在执行事先知情同意程序的实际经验方面，36 个缔约方报告称它们已就申请/通告有意越境转移改性活生物体以便有意引入环境采取决定，其中 26 个缔约方表示它们至少核准了一个此类进口。³⁶ 在报告的缔约方中，未就进口采取任何决定。一些缔约方指出，由于没有可适用的法律框架，不能采取任何决定。其他缔约方指出，在报告所涉期间未收到任何通告或申请。实际上，103 个缔约方表示从未收到关于有意越境转移改性活生物体以便有意引入环境的任何申请/通告。³⁷ 一个缔约方报告称已就国内的改性活生物体而非进口采取决定。

44. 全球环境基金支持的国家生物安全框架执行项目（见上文第 37 段）的发展表明，今后应在执行和运作事先知情同意程序方面取得更大进展。然而，这些项目的结果可能需要时间来实现。虽然最近完成了许多项目，但其他项目处于初始阶段，将延续三至四年时间。2008 年，环境规划署在关于执行国家生物安全框架（2002-2006 年）的初次示范项目中表示，“评估仍在发展演变的国家生物安全框架的可操作性和成效为时尚早”，尚未在实际应用方面严格测试项目所促成的国家生物安全框架。³⁸

供资和人员配置

表 4. 具有运作其国家生物安全框架资金预算安排机制的缔约方³⁹

区域	是	否
非洲	23	26
亚洲-太平洋	15	19
中东欧	10	9
拉丁美洲和加勒比国家集团	12	9

³⁵ 见生物多样性公约秘书处，《生物安全议定书新闻：国家生物安全行政系统》，第 9 期，2011 年 7 月。

³⁶ 第 38 和第 39 个问题。仅 19 个缔约方似乎在生物安全信息交换所登记了有关越境转移改性活生物体以引入环境方面决定的资料。

³⁷ 第 37 个问题。40 个缔约方报告收到了此类通告或申请。

³⁸ 环境规划署，《执行国家生物安全框架指南：从环境规划署示范项目中吸取到的教训》，编制单位：环境规划署-全球环境基金生物安全股，截至 2008 年 4 月，第 2 页。

³⁹ 第 17 个问题。

西欧和其他国家集团	18	0
共计	78	63

45. 78 个缔约方报告称它们已制定用以运作国家生物安全框架的资金预算分配机制；而 63 个缔约方没有此类机制。108 个缔约方报告称已安排长期工作人员负责运作国家生物安全框架。然而，在可利用的人员数量上存在巨大差异：一些缔约方报告有若干全职长期工作人员；而其他诸多缔约方报告称，来自不同机构的长期工作人员参与生物安全框架（例如，作为国家生物安全委员会的成员），但并未全职工作。

要素 4： 就越境转移改性活生物体用于食品、饲料和加工作出决定制定程序并正在运作

表 5. 就越境转移改性活生物体用于食品、饲料和加工作出决定而制定的程序⁴⁰

区域	是	否
非洲	28	21
亚洲-太平洋	15	20
中东欧	15	4
拉丁美洲和加勒比国家集团	9	12
西欧和其他国家集团	17	2
共计	84	59

46. 84 个缔约方报告称已制定就进口用于食品、饲料和加工的改性活生物体作出决定的机制；59 个缔约方未制定此类机制。83 个缔约方报告称它们通过了有关国内用途，包括将用于食品、饲料和加工的改性活生物体投入市场方面决定的具体法律和条例。许多缔约方再次指出，虽然它们尚不具有作出决定程序，但正在制定此类程序。

47. 40 个缔约方报告称它们就国内用作食品、饲料和用于加工且可能进行越境转移的改性活生物体作出了最终决定。⁴¹ 15 个缔约方看上去在生物安全信息交换所上记录了这类决定。如前所述，在生物安全信息交换所上记录有关用于食品、饲料和加工的改性活生物体的 649 项决定中，四个非缔约方记录了至少 223 项决定（超过三分之一）。

要素 5： 已制定改性活生物体风险评估程序并正在运作

48. 共有 95 个缔约方表示它们已制定了进行风险评估的机制，70 个缔约方具有关于改性活生物体的风险评估指南（见下文表 6 和 7）。

表 6. 已制定风险评估机制⁴²

区域	是	否
非洲	27	21

⁴⁰ 第 54 个问题。

⁴¹ 第 51 和第 57 个问题。注意关于欧洲联盟，就欧盟全境将用于食品、饲料和加工的改性活生物体投入市场做出决定。

⁴² 第 81 个问题。在第 BS-V/15 号决定附件中，指标 5(c)探讨了“成立了咨询委员会或制定了其他安排以开展或审查风险评估工作的缔约方的数量。”

亚洲-太平洋	22	13
中东欧	16	3
拉丁美洲和加勒比国家集团	11	10
西欧和其他国家集团	19	0
共计	95	47

表 7. 已制定改性活生物体风险评估指南⁴³

区域	是	否
非洲	19	29
亚洲-太平洋	16	19
中东欧	11	8
拉丁美洲和加勒比国家集团	8	13
西欧和其他国家集团	16	1
共计	70	70

49. 仅 63 个缔约方报告称其获得了进行风险评估所需要的能力（见下文表 8），包括拉丁美洲和加勒比国家集团三分之一的缔约方、亚太地区不足一半的缔约方和非洲不足四分之一的缔约方。许多缔约方再次指出国家生物安全法律和条例尚未形成法律这一事实。

表 8. 获得进行风险评估所需国内能力的缔约方⁴⁴

区域	是	否
非洲	11	36
亚洲-太平洋	14	21
中东欧	12	7
拉丁美洲和加勒比国家集团	7	14
西欧和其他国家集团	19	0
共计	63	78

50. 表 8 中的答复突出了这一事实，即在根据《议定书》制定的程序和机制在所有缔约方充分运作前需进一步发展风险评估方面的能力。实际上，许多缔约方在其国家报告中需要在其国家报告该领域中继续发展能力。风险评估问题在能力建设协调会议工作中也很突出。若干缔约方报告称某些区域合作，不论当前合作还是未来的合作，涉及对改性活生物体进行风险评估和释放后监测。在全球一级，缔约方委托风险评估和风险管理特设技术专家组特别编制关于风险评估的其他指南。作为缔约方会议的缔约方大会还授权生物多样性公约秘书处正在举办的区域能力建设风险评估讲习班。⁴⁵

51. 47 个缔约方报告称对有意引入环境的改性活生物体进行了风险评估，34 个缔约方对一个或多个用于食品、饲料或加工的改性活生物体进行了风险评估。⁴⁶ 12 个缔约方报告它们已向生物安全信息交换所提交了所有风险报告的简要报告，15 个缔约方“仅有

⁴³ 第 83 个问题。

⁴⁴ 第 84 个问题。

⁴⁵ 第 BS-V/12 号决定。

⁴⁶ 第 86 和第 87 个问题。

时”这样做。⁴⁷ 在生物安全信息交换所中搜索“风险评估”⁴⁸ 有 639 个记录，记录分别由 24 个缔约方⁴⁹ 和 2 个非缔约方提交。在最近的报告所涉期间约三分之二的缔约方未进行风险评估；25 个缔约方进行了超过 10 次风险评估；11 个缔约方进行的风险评估不足 5 个。⁵⁰ 根据国家报告中所载资料，许多缔约方似乎未进行风险评估，因为它们并未收到申请，核准改性活生物体要求进行此类评估。

要素 6： 已制定改性活生物体适当风险管理措施和对其进行监测的程序并正在运作

52. 根据同国家报告问卷调查中该指标有关的问题，若干缔约方再次总体指出正在制定生物安全法律和条例但尚未颁布。

表 9： 已制定和维护相关的运作机制、措施和战略以监管和控制将改性活生物体有意引入环境中风险评估所确定风险的缔约方⁵¹

区域	是	某种程度上	否
非洲	8	12	29
亚洲-太平洋	12	8	15
中东欧	12	4	3
拉丁美洲和加勒比国家集团	7	3	11
西欧和其他国家集团	17	2	0
共计	56	29	58

表 10： 已制定和维护机制、措施和战略以监管和控制将改性活生物体有意引入环境中风险评估所确定风险的缔约方⁵²

区域	是	某种程度上	否
非洲	8	11	30
亚洲-太平洋	10	8	17
中东欧	12	6	1
拉丁美洲和加勒比国家集团	3	3	15
西欧和其他国家集团	17	2	0
共计	50	30	63

⁴⁷ 针对该问题（国家报告问卷调查第 89 个问题），57 个缔约方报告称它们从未向生物安全信息交换所提交风险评估简要报告。对做出此种答复的一些缔约方，解释似乎立足于它们尚未进行风险评估这一事实。该问题不可选择“不适用”。

⁴⁸ 截至 2012 年 3 月 31 日。

⁴⁹ 非洲、亚太、中东欧、拉丁美洲和加勒比国家集团及西欧和其他国家集团分别有 1 个、7 个、2 个、6 个和 8 个缔约方。

⁵⁰ 第 90 个问题。

⁵¹ 第 94 个问题 a) 项。

⁵² 第 94 个问题 b) 项。

53. 56 个缔约方报告称已制定和维护机制、措施和战略以监管和控制将改性活生物体有意引入环境中风险评估所确定风险，29 个缔约方在“一定程度上”这样做。58 个缔约方报告称尚未这样做（见表 9）。后一类别包括一半以上的非洲缔约方以及亚太和拉丁美洲和加勒比近一半的缔约方。

54. 50 个缔约方针对用于食品、饲料和加工的改性活生物体制定了类似的措施，30 个缔约方在“一定程度上”这样做。64 个缔约方报告称尚未制定此类措施（见表 10）。后一类别包括非洲以及拉丁美洲和加勒比国家集团一半以上的缔约方和亚太近一半的缔约方。

55. 若干缔约方提及在不同区域和次区域就风险管理（风险评估）开展区域合作⁵³，其他缔约方注意到这些领域开展区域合作的潜力。若干发展中国家缔约方还注意到需要加强风险管理方面的能力。

要素 7： 制定了可用以查明和处理非法越境转移改性活生物体等行为的程序且程序可操作

56. 86 个缔约方报告称已通过了旨在预防和惩治非法越境转移改性活生物体行为的措施，而 55 个缔约方尚未通过此类措施（表 11）。大多数提交报告的缔约方（87 个）尚未制定检测非法越境转移行为的战略。⁵⁴ 许多缔约方在其报告中提及相关国内法律中就非法越境转移改性活生物体行为的惩治作出规定的条款，其他缔约方指出其国家生物安全框架内有就此类惩治作出规定的条款。在很多情况下，此类条款到目前为止尚未使用或尚未生效。

表 11. 制定国内措施以预防和惩治非法越境转移改性活生物体行为的缔约方⁵⁵

区域	是	否
非洲	27	20
亚洲-太平洋	18	17
中东欧	13	6
拉丁美洲和加勒比国家集团	9	12
西欧和其他国家集团	19	0
共计	86	55

57. 在第二次国家报告涵盖期间，似乎很少有非法越境转移改性活生物体事件的报告。⁵⁶ 15 个缔约方报告称收到信息的此类转移事件不足 5 例，2 个缔约方报告有 5-9 例，1 个缔约方报告有 10 例以上。仅有 2 个国家向生物安全信息交换所报告了非法越境转移的案例。⁵⁷ 正如国家法律所反映的那样，报告的非法越境转移行为数量之少可能仅表明对

⁵³ 例如，这些包括生物多样性公约秘书处、非洲联盟和东盟提及的相关活动。

⁵⁴ 第 169 个问题。

⁵⁵ 第 168 个问题。

⁵⁶ 第 170 个问题。

⁵⁷ UNEP/CBD/BS/CM-CB/8/1.Add.1, 《临时议程的说明》，执行或资助生物安全能力建设倡议的各国政府和组织第八次协调会议，2012 年 1 月 7 日，第 11 段。

《议定书》程序的遵守。与此同时，正如本报告早些时候指出的那样，很多缔约方显然尚未制定相关法律框架或框架不可完全操作。大量发展中国家缔约方指出执行非法越境转移方面条款存在阻碍，特别是在缺乏侦查和监测方面法律条款和缺乏技术能力的相关方面。正如某些缔约方在其第二次国家报告中指出的那样，在这类情况下，缔约方或许无法在非法越境转移改性活生物体行为发生地点查明这些行为。公共意识的缺乏或许也是非法越境转移行为本身或无法查明和报告这些转移行为的原因之一。许多国家报告也表明，一些进行方式不符合《议定书》条款的越境转移行为是无意的越境转移，因此生物安全信息交换所并未将其记录为非法越境转移。

58. 作为需要能力建设支持和行动的关键要素之一，各缔约方在第 BS-III/3 号决定中通过的《有效执行〈卡塔赫纳生物安全议定书〉的能力建设增订行动计划》包括“处理意外和/或非法越境转移改性活生物体行为的措施”。2012年3月举行的执行和/或资助生物安全能力建设活动的各国政府和组织第八次协调会议审议了增强各缔约方在检测、预防和管理非法越境转移改性活生物体行为方面能力的措施。⁵⁸

要素 8： 制定了可用以预防、查明和处理意外越境转移改性活生物体等行为的程序且程序可操作，包括通告和应急措施

59. 93 个缔约方报告称已根据第 17 条向生物安全信息交换所通报了关于意外越境转移改性活生物体问题的联络点。但是，生物安全信息交换所仅列出针对第 17 条国家联络点只有 83 个，包括 1 个缔约方通报的 11 个联络点和另一缔约方通报的 2 个。

表 12. 向生物安全信息交换所通报了其意外越境转移改性活生物体问题联络点的缔约方⁵⁹

区域	是	否
非洲	29	20
亚洲-太平洋	19	16
中东欧	12	7
拉丁美洲和加勒比国家集团	15	6
西欧和其他国家集团	18	1
共计	93	50

60. 80 个缔约方已设立处理应急措施的机制，以防意外越境转移改性活生物体。⁶⁰ 9 个缔约方报告称收到了关于在第二次国家报告涵盖期间导致或可能导致意外越境转移行为事件的信息。其中，2 个缔约方指出它们已经通报了受到事件影响或可能受到影响的国家但未通报生物安全信息交换所。⁶¹

⁵⁸ 公约秘书处发布了一份时间为 2012 年 4 月 6 日的说明，列举了第 17 条国家联络点。该说明反映了在生物安全信息交换所可获取的信息，还包括了目前在生物安全信息交换所尚不能获取的第 17 条一方缔约方的国家联络点的细节。

⁵⁹ 第 100 个问题。

⁶⁰ 第 101 个问题。

⁶¹ 生物安全信息交换所内似乎没有任何意外越境转移的记录。

要素 9： 针对《议定书》关于处理、运输、包装和标识改性活生物体的规定制定了相关要求并加以执行

61. 关于处理、包装和运输，61 个缔约方报告称，顾及相关国际规则 and 标准，已采取措施确保越境转移可能涉及的改性活生物体在安全条件下得到处理。25 个缔约方报告称已在“某种程度上”采取此类措施；44 个缔约方尚未采取此类措施。⁶²

62. 第 BS-V/15 号决定中该要素的指标还解决了依照《议定书》第 18 条及作为议定书缔约方会议的缔约方会议随后作出的相关决定制定了关于处理、运输、包装和标识改性活生物体的规定的缔约方的数量：（一）指定封闭使用的改性活生物体；（二）拟用作有意引入环境的改性活生物体；（三）拟直接用作食品、饲料或加工的改性活生物体。不同区域中已制定此类措施的缔约方数量见表 13-16。

表 13. 已采取措施确保指定封闭使用的改性活生物体所附单据明确标识其为改性活生物体并满足第 18 条中关于这种改性活生物体其他要求的缔约方⁶³

区域	是	某种程度上	否
非洲	15	12	22
亚洲-太平洋	10	12	13
中东欧	11	5	3
拉丁美洲和加勒比国家集团	6	3	12
西欧和其他国家集团	19	0	0
共计	61	32	50

表 14. 已采取措施要求记录有意引入明确将之列为改性活生物体的进口缔约方环境中伴随的改性活生物体并满足第 18 条中与这类改性活生物体其他相关要求的缔约方⁶⁴

区域	是	某种程度上	否
非洲	14	11	24
亚洲-太平洋	11	9	15
中东欧	12	3	4
拉丁美洲和加勒比国家集团	5	2	14
西欧和其他国家集团	18	0	1
共计	60	25	58

⁶² 第 108 个问题。

⁶³ 第 111 个问题。

⁶⁴ 第 112 个问题。

表 15. 已采取措施要求记录直接用作食品、饲料或加工的改性活生物体，在未知改性活生物体标识的情况下通过标识保护系统等手段来标识，其或许含有改性活生物体，并非拟用作有意引入环境，以及用以获得其他信息的联络点的缔约方⁶⁵

区域	是	某种程度上	否
非洲	12	11	26
亚洲-太平洋	8	7	20
中东欧	12	3	4
拉丁美洲和加勒比国家集团	0	4	17
西欧和其他国家集团	18	0	1
共计	50	25	68

表 16. 已采取措施要求记录直接用作食品、饲料或加工的改性活生物体，在已知改性活生物体标识的情况下通过标识保护系统等手段来标识，他们含有改性活生物体，并非拟用作有意引入环境，以及用以获得其他信息的联络点的缔约方⁶⁶

区域	是	某种程度上	否
非洲	14	12	23
亚洲-太平洋	9	11	14
中东欧	12	4	3
拉丁美洲和加勒比国家集团	0	3	18
西欧和其他国家集团	19	0	0
共计	54	30	58

63. 从这些响应中似乎明显看出，在执行第 18 条，特别是执行其关于单据要求的条款方面仍有大量工作要做。在一定程度上，和《议定书》其他方面一样，执行这些条款方面的缺陷反映了上文所讨论的国家生物安全框架的总体执行状况。许多缔约方在其国家报告中指出一旦通过这些条款，将把与文献有关的条款纳入其国家监管框架。很多缔约方报告称它们没有（42 个缔约方）或者仅有一些（63 个缔约方）执行识别和记录改性活生物体要求的能力。⁶⁷

要素 10：制定了可用以向生物安全信息交换所通报必要信息的程序且程序可操作

64. 生物安全信息交换所为 191 个缔约国和欧盟列出了生物安全信息交换所联络点。⁶⁸ 大多数缔约方报告称已设立了在其生物安全信息交换所联络点、《议定书》的国家联络点和其向生物安全信息交换所提供信息的国家主管机构之间进行协调的机制。

⁶⁵ 第 109 个问题。

⁶⁶ 第 110 个问题。

⁶⁷ 第 113 个问题。

⁶⁸ 参见要素 10 的指标 (a)：“针对向生物安全资料交换所通报信息的问题进行了职责分配的缔约方的数量”。

表 17. 已在生物安全信息交换所联络点、国家联络点和国家主管机构之间设立协调机制的缔约方⁶⁹

区域	是	否
非洲	31	16
亚洲-太平洋	27	8
中东欧	17	2
拉丁美洲和加勒比国家集团	18	3
西欧和其他国家集团	17	2
共计	110	31

65. 截至 2012 年 3 月 30 日，生物安全信息交换所中关于国家法律、法规和方针的记录有 709 条；关于越境转移用作有意引入环境的改性活生物体的决定的记录有 479 条；关于直接用作食品、饲料或加工的改性活生物体的决定的记录有 649 条。一些非缔约方向生物安全信息交换所提供了大量信息。第二次国家报告问卷调查要求缔约方指出它们是否已向生物安全信息交换所提供了某些类别的信息和这些信息是否可获取。对于几个类别的信息，绝大多数缔约方报告称信息无法获得，反映了到目前为止很多缔约方在这方面经验相对有限。⁷⁰

66. 正如本报告早些时候指出的那样，67 个缔约方报告称它们向生物安全信息交换所提交的信息是不完整的或需要更新。许多缔约方报告称它们没有在核对和更新信息以提交给生物安全信息交换所。

67. 一些缔约方报告称在生物安全信息交换所方面存在困难，但这些困难主要涉及获取可靠的网络接入。一些报告指出在语言方面存在困难。

要素 11：正在落实各项旨在提高公众意识的程序和措施

68. 50 个缔约方在其国家报告中报告称它们已经制定了提高公共意识的战略或法律，还有 50 个缔约方报告称它们已“在某种程度上”这样做。43 个缔约方尚未制定这种战略（表 18）。大量缔约方汇报了具体的公共意识活动，特别是在国家生物安全框架发展过程的背景之下。很多缔约方还报告称已建立具体网站。但是，除此之外，大量发展中国家缔约方报告了在公共意识和参与机制的发展方面因缺乏相关专门知识和/或资助而遇到的阻碍。

⁶⁹ 第 126 个问题。参见要素 10 的指标 (b)：“制定了各种制度以管理执行《议定书》所需生物安全信息的缔约方的数量”。

⁷⁰ 这些类别包括，例如，管制改性活生物体过境的决定（107 个缔约方）；发生的意外越境转移事件（133 个缔约方）；非法越境转移行为（126 个缔约方）；关于进口和发布改性活生物体的最终决定（80 个缔约方）；关于进口拟直接用作食品、饲料或加工的改性活生物体（93 个缔约方）。

表 18. 已制定用于提高公共意识的战略或法律的缔约方⁷¹

区域	是	某种程度上	否
非洲	14	17	18
亚洲-太平洋	8	16	11
中东欧	11	3	5
拉丁美洲和加勒比国家集团	3	10	8
西欧和其他国家集团	14	4	1
共计	50	50	43

69. 64 个缔约方已在关于改性活生物体的决策过程中设立了同公众进行磋商的机制，27 个缔约方已在某种程度上这样做（表 19）。大量缔约方指出虽然国家生物安全框架中含有公共意识和参与的条款，但由于国家生物安全框架有待实施或缔约方尚未处理过跨境转移改性活生物体的申请，所以还没有执行这些条款的实践经验。

表 19. 已在关于改性活生物体的决策过程中制定同公众进行磋商的机制的缔约方⁷²

区域	是	某种程度上	否
非洲	19	9	21
亚洲-太平洋	10	9	16
中东欧	13	3	3
拉丁美洲和加勒比国家集团	3	6	12
西欧和其他国家集团	19	0	0
共计	64	27	52

70. 一些缔约方提到了实施公众参与条款方面由于问题的复杂性、缺乏适当的机制和语言问题而遇到的困难。许多缔约方介绍了为公共参与，包括在公共网站上公布资料以及在适当情况下举行磋商会议的可能性而拟定的程序。

C. 国际一级的程序和机制

71. 自《议定书》生效起，做了很多重要的工作以制定国际一级的程序和机制，旨在支助和审查《议定书》的执行情况。第 BS-V/15 号决定认定，《能力建设行动计划》、履约委员会和生物安全信息交换所应作为《议定书》成效第二次评估和审查的一部分加以分析的要素。

要素 12: 能力建设行动计划正在有效执行

72. 《议定书》缔约方在其第一次会议上通过了一份关于能力建设的《行动计划》，并且为执行该《行动计划》设立了一个协调机制。大会还通过了一套用于监督《行动计划》

⁷¹ 第 151 个问题。参见要素 11 的指标 (a)：“开展了提高公众意识方案或活动的缔约方的数量”。

⁷² 第 154 个问题。参见要素 11 的指标 (b)：“允许公众在某种程度上参与改性活生物体相关决策进程的缔约方的数量”。

执行情况的指标，⁷³ 缔约方第四次会议对该套指标进行了修订。⁷⁴ 缔约方会议还定期审议包括双边、区域和多边倡议在内的能力建设活动状况的报告。

73. 根据第 BS-V/3 号决定，能力建设《行动计划》的执行是具体的独立评估的对象，在此不会单独分析。⁷⁵ 独立评估总结称，为有效执行《议定书》开展的能力建设在整体上取得了一些进步。有许多倡议，例如全球环境基金（全环基金）资助的关于国家生物安全框架的制定和执行的项目，这些倡议为很多缔约方开展生物安全的能力建设提供了进身之阶。

74. 独立评估总结称，《行动计划》在引导、促进和利用国家、区域和国际一级各项能力建设活动方面发挥了不同程度的效力。在大多数情况下，《行动计划》对国家和一些组织来说是有用的引导工具。但是，在设计和执行某些捐助者倡议时，似乎未被用作指南。

75. 尽管仍然相关，但有人建议需要修改目前的《行动计划》，以便使其满足缔约方新的需求并与新的《卡塔赫纳生物安全议定书战略计划》相一致。还需要对其要素进行优先次序安排和阐述，以使其与国家生物安全框架和《议定书战略计划》主要组成部分之间的联系更为清晰，并促进基于结果的做法。此外，还需要一个具体的监督框架。

76. 执行《行动计划》的一个关键挑战是，整体而言，在过去的几年间，生物安全能力建设的资金整体上减少。考虑到发展中国家未得到满足的和新出现的需求，特别是鉴于许多国家有待推行决定性的能力建设倡议以履行其《卡塔赫纳议定书》的义务和执行其国家生物安全框架这一事实，资金问题是一个严重关切。在议定书财政机制的背景下，在当前的《资金透明分配体系》以及之前的《资金分配框架》内，生物安全活动与其他关于生物多样性的活动共同竞争资金的分配。这一竞争形势导致用于生物安全活动的资金减少。《议定书》缔约方或许需要特别关注这一问题。

77. 能力建设秘书处的作用在补充执行《行动计划》方面依然重要。秘书处需要继续其工作，特别是在组织区域级和次区域级培训讲习班和制定在线培训工具供缔约方使用方面。

要素 13： 履约委员会正在运作

78. 履约委员会已完全设立，并定期举行会议讨论关于履约和其自身运行的问题。但是，到目前为止，尚未有任何缔约方使委员会注意到不履约的具体情况，无论是关于其自身的还是关于另一缔约方的。⁷⁶ 在第 BS-V/1 号决定中，《议定书》缔约方解决了履约委员会在向缔约方提供建议和援助方面的支持型角色。根据这一决定，在一个缔约方没能提交其国家报告或者已根据生物安全信息交换所中表明该缔约方在履行其议定书义务方面正面临困难的信息并通过国家报告或秘书处收到信息的情况下，委员会可以考虑采取措施。

⁷³ 第 BS-I/5 号决定。

⁷⁴ 第 BS-IV/3 号决定。

⁷⁵ 见 UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/INF/2 号文件第 74-77 段。

⁷⁶ 履约委员会在其第六次会议上审议了自身是否有任务授权接收和审议非政府组织声称某一缔约方不根据《议定书》履行其义务的来件这一问题。委员会总结称其没有审议来件的任务授权，因为第 BS-I/7 号决定的说明中通过的履约程序第四节只允许一个缔约方针对自身或另一缔约方启动该程序。UNEP/CBD/BS/CC/6/4，第 20 和 21 段。

预计这会给委员会一些空间来启动履约程序和发挥更积极、更具支持性的作用。在此之前，履约程序只能由一个缔约方针对自身或另一缔约方来启动。

79. 委员会关于决策程序的规则尚未最后确定，委员会程序规则的第 18 条规则仍载于方括号内。⁷⁷ 但是，委员会在目前达成的一致的基础上已能够运行并通过决定。

要素 14：生物安全信息交换所可操作、可访问

80. 生物安全信息交换所机制已完全设立且可操作。⁷⁸ 很多工作已转向将生物安全信息交换所发展成为一个可访问可运行的工具。关于生物安全信息交换所的内容是否可靠和实时更新的问题已在本报告前几节得到解决。虽然生物安全信息交换所正在运行，且大多数情况下可访问，但也有缔约方没有及时向生物安全信息交换所机制通报《议定书》规定信息的情况。

81. 26 个缔约方报告了访问或使用生物安全信息交换所的困难，而 113 个缔约方没有遇到问题。一些缔约方报告了关于生物安全信息交换所的技术困难，这些困难在与生物多样性公约秘书处联络后得到解决；其他缔约方列举了人力、财政和技术能力方面的一般性困难；一些缔约方提到了语言方面的具体困难。

D. 越境转移改性活生物体对生物多样性的影响，顾及对人类健康造成的风险

82. 根据第二次国家报告所载信息，在缔约方之间和大部分缔约方与非缔约方之间转移改性活生物体的地方，这些转移似乎是根据《议定书》在进行。但是，许多缔约方在越境转移改性活生物体方面尚未使用《议定书》程序，原因是这些程序尚未在国内一级执行且/或尚未收到通报或申请。第二次国家报告显示一些缔约方持续关切可能发生的非法或意外越境转移改性活生物体事件以及他们预防、检测和/或响应这些转移行为的能力。但是，《议定书》已经提高了对越境转移改性活生物体相关问题的意识，推动在草拟和执行国家生物安全框架方面取得了重大进展。

要素 15：应以《生物多样性公约》为背景，考虑开展生物多样性指标方面的工作

83. 根据第 35 条，《卡塔赫纳议定书》成效评估和关于《2011-2020 年生物多样性战略计划》（《公约战略计划》）进展评估之间的具体联系似乎尚未划分开来。在第 X/7 号决定中，《生物多样性公约》缔约方大会授权一个特设技术专家组进行《2011-2020 年生物多样性战略计划》指标的制定工作。或许应考虑提取出这一进程和注重成果的《卡塔赫纳议定书》成效评估指标之间的联系是否可能会有帮助。

84. UNEP/CBD/BS/A&R/1/3 号文件就关于注重成果的评估指标的可能制定进程作出了初步建议，该指标用以评估《卡塔赫纳议定书》实现其目的的成效。在适当的时候，缔约方似宜考虑这样一个进程是否和在多大程度上可与关于《公约战略计划》指标更广泛的进程联系起来。

⁷⁷ 参见关于《履约委员会程序规则》的第 BS-II/1 号决定。

⁷⁸ 第 BS-I/3 号决定。

三. 关于执行状况的结论和建议

85. 本报告试图根据第 BS-V/15 号决定查明的信息来源，提供关于《卡塔赫纳议定书》某些核心要素的执行状况的总体情况。本节重点强调从这一分析中得出的结论和试探性的建议。

86. **范围：** 尽管《议定书》已在不同区域的大量国家获得广泛通过，很多参与越境转移改性活生物体的国家仍为非缔约方。所有缔约方已指定《议定书》的国家联络点。执行《议定书》的国家报告的及时提交水平是好的，但仍可进一步改进。

87. **管制框架：** 上述分析明确表明许多缔约方仍处于执行其国家生物安全框架的相对初级阶段，特别是很多发展中国家缔约方远未有完全设立和运行并满足《议定书》要求的生物安全管制框架。下一次评估和审查期间，一个重大挑战仍是便利这些框架的最终确定和生效。

88. 大多数情况下，发达国家缔约方似乎已制定了执行《议定书》的管制框架，但是挑战可能来自这些框架在特定情况中的应用。对于发展中国家缔约方而言，进程则更为参差不齐，执行正在进展当中，还不完整，在执行的某些方面的能力限制经常被列举出来。但是，几乎所有缔约方已采取了某些措施来制定执行《议定书》的法律、行政和其他措施，特别是通过制定国家生物安全框架。

89. 很多缔约方报告称，在建议的进口拟用作有意引入环境的改性活生物体或拟直接用作食品、饲料或加工的改性活生物体的决策方面尚未有实际经验。原因似乎各不相同。某些情况下是因为没有适当的法律框架和进行这种决策的技术能力。很多缔约方没有可供考虑的通报或申请。无论何种原因，目前，根据《议定书》所列程序，如果收到进口改性活生物体的申请，许多缔约方似乎明显无法处理。很多缔约方没有处理要求的机制和决策程序；即使是在这些机制和程序存在于字面上的地方，缺乏审查申请的能力，包括在作出决定前开展或审查风险评估的能力，这仍是一个大的挑战。

90. 许多缔约方就目前为止阻碍其充分执行《议定书》的障碍进行了说明。大多数情况下，这些障碍涉及缺乏人力、财政和技术资源。其他原因包括生物安全问题缺乏优先权；公众和政策制定者对这一问题持续缺乏意识；需要修订和更新已准备的国家生物安全框架；人员流动；改变政府部门的职责；及更广泛的政治不稳定性或经济动荡。因此，执行方面的某些障碍是生物安全法规特有的，而另一些则和每一缔约方更广泛的政治、经济和/或体制背景相关。某些限制和挑战似乎很可能会继续影响今后几年的执行进展。

91. 在发展中国家缔约方已经开始研究和应用生物技术的领域，管制框架的制定似乎已更为充分，但是某些重要领域可能仍然存在能力需求。一些发展中国家在其报告中列举了因邻国或贸易伙伴使用改性活生物体而带来的制定管制框架的需求以及有意和无意越境转移改性活生物体的可能性。

92. **生物安全法规的执行：** 大多数已制定国家生物安全框架的缔约方似乎已在国家生物安全框架内处理或者拟在国家法律内处理对非法越境转移改性活生物体行为的惩治、意外越境转移改性活生物体的情况和越境转移改性活生物体所附单据的要求。但是，根据国家报告所载的信息，有制度或者能力执行这些条款的国家相对较少。在这方面，许多发展中国家缔约方特别介绍了缺乏取样和检测改性活生物体的技术和设施能力。

93. **区域做法：**国家报告中值得注意的是，区域合作是很多缔约方《议定书》执行战略的一个重要组成部分，特别是在风险评估和风险管理方面。因此，许多缔约方在其国家报告中提到了现行的或将来的区域合作形式。区域合作还是某些全环基金资助的生物安全项目的一个基点，例如西非和加勒比海区域的项目，还有更多项目显然正在考虑当中。鉴于这些模式获得的经验，各缔约方似宜考虑其他机会进行适当的区域和次区域级合作。这是作为缔约方会议的缔约方大会根据能力建设协调会议的建议已经处理的一个问题。对能力建设行动计划进行独立评价供缔约方第六次会议审议也建议将区域能力建设措施作为一项重点。⁷⁹

94. **信息分享和生物安全信息交换所：**生物安全信息交换所是完全可操作、可访问的，但是其中来自缔约方的信息不够完备，没有实时更新，包括关于国家生物安全法律的强制性信息、风险评估概要或就改性活生物体采取的决定。信息交流是执行《卡塔赫纳议定书》的中心要素，因此，各缔约方需要考虑如何通过生物安全信息交换所促进信息交流。这或许牵涉到各缔约方向生物安全信息交换所提供《议定书》规定信息的方式；及对缔约方作出的向生物安全信息交换所提供额外类别的信息的建议。这可能需要进一步探索生物安全信息交换所和其他相关的生物技术数据库和生物安全信息之间的联系。例如，这可能会有帮助，例如，有助于对生物安全信息交换所和其他地方提供的管制决定的信息展开全面审查，以促进生物安全信息交换所内部的一致性和全面性。这可能还会有助于邀请政府和提醒各缔约方在其国内大小规模的实地试验涉及任何将改性活生物体引入环境行为时将这些试验的批准信息列入生物安全信息交换所这一义务。⁸⁰目前，各缔约方之间的做法似乎各不相同。一个更完备的信息库可能会便利将来对《议定书》在实现其目的方面的成效进行评估和审查。

95. **能力建设和财政资源：**为发展执行《议定书》的能力，已作出了重大努力并提供了大量的财政资源。但是，各国家报告清楚表明执行的能力发展和财政支持需求仍然对取得进一步的进展至关重要。与此同时，全球经济气候意味着生物安全资金的可利用性可能会进一步紧缩。如上所述，《能力建设行动计划》一直是单独的独立评估和建议的对象，但是，对行动计划的任何审查再次考虑如何更好地借贷和使用资金进行能力发展将看似必不可少。独立评估建议缔约方会议制定一个新的能力建设框架和一个基于结果的行动计划，列出优先的行动、具体的目标和一个监督框架并包含可持续性措施。⁸¹

四. 分析审查

96. 《卡塔赫纳生物安全议定书》第二次评估和审查特设技术专家组根据《议定书》第 35 条和第 BS-V/15 号决定审查了本报告所载的信息分析。如 UNEP/CBD/BS/COPMOP/6/17 和 UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/INF/21 号文件所反映的那样，特设技术专家组汇编了其结论，向缔约方本次会议提出了适当的建议。

⁷⁹ UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/INF/2。

⁸⁰ 《卡塔赫纳生物安全议定书》第 10.3 条和第 20.3 (d) 条。

⁸¹ 同上。

部分参考文献

文件

作为卡塔赫纳生物安全议定书缔约方会议的生物多样性公约缔约方会议的决定

第 BS-IV/3 号决定 能力建设

第 BS-V/1 号决定 履约委员会的报告

第 BS-V/3 号决定 能力建设活动状况

第 BS-V/5 号决定 财政机制和资源

第 BS-V/14 号决定 监测和报告（第 33 条）

第 BS-V/15 号决定 评估和审查（第 35 条）

第 BS-V/16 号决定 《卡塔赫纳生物安全议定书 2011-2020 年战略计划》

《生物多样性公约》缔约方大会的决定

第 X/7 号决定 《审查注重成果的大目标和目标及相关指标，以及审议 2010 年后其可能的修订》

官方文件

UNEP/CBD/BS/CM-CB/5/4, 《执行或资助生物安全能力建设活动的各国政府和组织第五次协调会议报告》，2009 年 10 月 1 日

UNEP/CBD/BS/CM-CB/6/2, 《执行或资助生物安全能力建设活动的各国政府和组织第六次协调会议报告》，2010 年 4 月 6 日

UNEP/CBD/BS/CM-CB/7/2, 《进行能力建设以执行国家生物安全管制框架》，2011 年 6 月 20 日

UNEP/CBD/BS/CM-CB/8/INF/1, 《能力建设项目/倡议：目前生物安全能力建设项目和其他倡议的更新：政府和组织来件汇编》，2012 年 3 月 9 日

UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/INF/2, 《有效执行〈卡塔赫纳生物安全议定书〉能力建设行动计划独立评估报告》，2012 年 2 月 10 日[草拟中]

UNEP/CBD/BS/CC/5/4, 《〈卡塔赫纳生物安全议定书〉履约委员会第五次会议工作报告》，2008 年 11 月 21 日

UNEP/CBD/BS/CC/6/3, 《审查履约的一般性问题：信息分享》，2009 年 9 月 30 日

UNEP/CBD/BS/CC/6/4, 《〈卡塔赫纳生物安全议定书〉履约委员会第六次会议工作报告》，2009 年 11 月 27 日

UNEP/CBD/BS/CC/7/3, 《〈卡塔赫纳生物安全议定书〉履约委员会第七次会议工作报告》，2010 年 9 月 23 日

UNEP/CBD/BS/CC/8/3, 《〈卡塔赫纳生物安全议定书〉履约委员会第八次会议工作报告》，2011 年 10 月 14 日

UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/16, 《监督和报告（第 33 条）：分析第二次国家报告的结果和趋势》，2012 年 2 月 28 日[草拟中]

UNEP/CBD/AHTEG-SP-Ind/1/3, 《2011-2020 年生物多样性战略指标特设技术专家委员会报告》，2011 年 8 月 22 日

其他文件材料

C. James, 《商业化生物技术的全球状况/转基因作物：2011 年》（2011 年），《国际农业生物技术应用服务组织简报》第 43 期

A. Kingiri, 《超越生物安全法规：在发展中国家背景下使用生物技术研究的影响》（2011 年）RIU 讨论稿 24

D. Obonyo, L. Nfor 和 S. Uzochukwu（2011 年），《已查明的撒哈拉以南非洲在生物安全知识和专门知识方面的差距》，14(2) *农业生物论坛*, 71-82

生物多样性公约秘书处（2011 年），《国家生物安全行政体系》，《生物安全议定书新闻》第 9 期

联合国环境规划署-全球环境基金生物安全组（2008 年），《引导执行国家生物安全框架：从联合国环境规划署示范项目中吸取的教训》

其他来源

生物安全信息交换所机制，<http://bch.cbd.int>

全球环境基金项目数据库，www.gefweb.org

联合国环境规划署，生物安全，www.unep.org/biosafety

生物技术工业组织，生物贸易状况网站和某些农业生物技术产品管制和市场状况数据库，www.biotradestatus.com
