



CBD



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/WG-RI/1/3/Add.2
14 July 2005

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

关于审查《公约》执行情况的不限成员名额
特设工作组
第一次会议
2005年9月5日至9日，蒙特利尔
临时议程*项目4.2

审查《公约》下的进程

执行秘书的说明

增编

审查在根据《公约》制定的工作方案、准则和工具

一、 导言

1. 本增编系对执行秘书关于审查《公约》下进程的说明的增编，审查了根据《公约》开展的工作，但没有审查根据《卡塔赫纳生物技术安全议定书》开展的工作，因这不属于工作组的范围。更为具体地说，本说明评估了《公约》工作方案和工具是如何促进《公约》的执行的。第二节概述了根据《公约》开展的工作。第三节评估了专题工作方案，第四节评价了根据《公约》开发的执行工具。有关工作方案和《公约》工具的建议载于执行秘书关于审查《公约》下进程的说明（UNEP/CBD/WG-RI/1/3）和关于《公约》执行情况和2010年目标实现情况监测框架的说明（UNEP/CBD/WG-RI/1/9）。

*

UNEP/CBD/WG-RI/1/1。

二、在《公约》下开展的工作的概况

2. 自《公约》生效以来，缔约方大会在以下七个专题领域启动了工作方案：

- (a) 农业生物多样性；
- (b) 干旱和半湿润地区的生物多样性；
- (c) 森林生物多样性；
- (d) 内陆水域生物多样性；
- (e) 内陆生物多样性；
- (f) 海洋和沿海生物多样性；
- (g) 山地生物多样性。

3. 每个工作方案均提出了有关未来工作的设想和指导未来工作的基本原则；阐述了供审议的关键问题；确定了潜在产出；并就实现这些产出的时间表和手段提出了建议。缔约方、秘书处和相关组织都为专题工作方案的执行发挥推动作用，而科学、技术和工艺咨询附属机构（科咨机构）及缔约方大会定期审查和修订专题工作方案。

4. 缔约方大会还为解决各种交叉问题而开展了工作，这些交叉问题与《公约》实质性条款（第 6 至第 20 条）中涉及的许多问题相对应（见表 1）。解决交叉问题的工作对专题工作方案具有支持和补充作用。开展工作的方式各式各样，既包括设立特设工作组、通过工作方案，也包括开发离散产品。

表 1. 《生物多样性公约》处理的交叉问题	
取得遗传资源和惠益分享	影响评估
外来入侵物种	指标
生物多样性和旅游	责任和补救——第 14（2）条
气候变化与生物多样性	保护区
经济、贸易和奖励措施	公众教育和意识
生态系统办法	生物多样性的可持续利用
全球植物保护战略	技术转让与合作
2010 年生物多样性目标	传统知识、创新和做法
全球分类倡议	

5. 通过开展解决交叉问题的工作，制定了促进《公约》执行的若干原则、准则及其他工具（见表 2）。这些原则、准则和工具是根据专家的技术和法律建议制定的。

表 2. 在《公约》下制定的原则、准则和其他工具
生态系统办法的内容、原则和运作准则（ http://www.biodiv.org/programmes/cross-cutting/ecosystem/default.asp ）
关于取得遗传资源和公正、公平地分享其利用所产生的惠益的波恩准则（ http://www.biodiv.org/programmes/socio-eco/benefit/bonn.asp ）
可持续利用生物多样性的亚的斯亚贝巴原则和准则（ http://www.biodiv.org/programmes/socio-eco/use/addis-principles.asp ）
外来入侵物种指导原则（ http://www.biodiv.org/decisions/?dec=VI/23 ）
关于对拟议在圣地和在土著和当地社区历来占据或使用的土地和水域从事的、或可能会对这些土地和水域产生影响的开发活动进行文化、环境和社会影响评估的 Akwe：Kon 自愿准则（ http://www.biodiv.org/doc/ref/tk-akwe-en.pdf ）
将生物多样性相关问题纳入环境影响评估立法和/或进程及纳入战略环境评估的准则（ http://www.biodiv.org/decisions/default.aspx?dec=VI/7 ）
生物多样性和旅游发展准则（ http://www.biodiv.org/programmes/socio-eco/tourism/guidelines.asp ）
关于制定和执行奖励措施的建议（ http://www.biodiv.org/programmes/socio-eco/incentives/proposals.asp ）
消除或减少不正当激励方式方法的适用建议（ http://www.biodiv.org/decisions/default.aspx?dec=VII/18 ）
2010 年框架（ http://www.biodiv.org/2010-target/default.asp ）
全球植物保护战略（ http://www.biodiv.org/programmes/cross-cutting/plant/default.asp ）

三、评估《公约》工作方案

6. 专题工作方案的宗旨是指导《公约》条款按生物群落的执行。它们共同为《公约》按缔约方的执行提供了主要框架；因此，必须考虑它们是否适当反映了《公约》的条款和目标，以及它们能否有效地促进这些目标的实现。

7. 一般而言，工作方案反映了《公约》的目标和大部分实质性条款（第 6 至第 20 条）。虽然许多交叉问题被直接纳入了工作方案，但有些问题，如取得和惠益分享（第 15 条），尊重、保存和维持传统知识、创新和实践（第 8（j）条）和生物安全（第 19

条），却是由工作组具体处理的（工作组为它们的执行提供了重点更明确的指导），就生物安全而言，它是通过一项议定书处理的。专题工作方案未予充分处理的主要问题是国家生物多样性战略和行动计划（第 6 条）、责任和补救（第 14 条第 2 款）、公众教育和意识（第 13 条），处理程序稍为充分的是易地保护（第 9 条）、恢复已退化的生态系统（第 8（f）条）和能力建设（第 12、第 17 和第 18 条）。尽管这些问题应当纳入工作方案，《公约》就这些交叉问题所开展的工作还可加强或列为优先事项。对国家生物多样性战略和行动计划来说，尤其如此。尽管国家生物多样性战略和行动计划是《公约》的基本执行机制，对它们的处理或评估尚不全面（见 UNEP/CBD/WG-RI/1/2）。

8. 专题工作方案和交叉问题之间的重叠导致一些缔约方提议从专题工作方案中删除所有交叉问题，但也有些缔约方建议将交叉问题充分纳入工作方案，而不是在《公约》下单独启动有关交叉问题的工作。虽然由于交叉问题的不同，每个建议的可行性可能会有所不同，但缔约方不妨在《公约》的执行阶段取得进一步进展及专题工作方案办法和交叉问题工作办法变得更加明朗后，再考虑该办法的成效。

9. 专题工作方案办法支持在执行《公约》上采取生态系统办法。工作方案是按生物群落组织的。工作方案处理特定生物群落的生物多样性受到的威胁，却常常没有考虑来自其他生物群落的威胁（包括潜在的未来威胁）以及对其生物群落开展的活动对其他生物群落的生物多样性的影响。可请科咨机构根据千年生态系统评估¹的结果并作为专题工作方案深入审查（见 UNEP/CBD/WG-RI/1/9）的一部分，查明此类威胁。

10. 为解决威胁的起因，每个工作方案都必须除其他外，寻求让那些在其生物群落开展活动的行业或对其生物群落有着影响的行业，与开展工作方案确定的活动的部门进行合作。经验表明，在国家一级，大多数工作方案仅由国家协调人和政府环境部门负责执行，一些工作方案，如森林方案，已在获得相关行业的参与上取得一些成果。将生物多样性考虑纳入行业政策，或开展与相关政府机构、行业协会和相关民间组织的合作，都可促进工作方案的行业执行。

11. 阻碍工作方案执行的一个常见障碍是国家一级没有足够的能力和资源。许多工作方案的规模自首次通过起已有所扩大，使得这一问题更加严重。工作方案的全面提高，使它们得以更好地反映《公约》的条款和目标并确定全球研究议程，但也导致对本已有限的资源的竞争变得激烈。虽然最终决定如何执行工作方案的是缔约方，但缔约方提供指导，说明如何在工作方案中确定各个目标和活动的优先顺序，或许不无益处。待每个工作方案的目标和指标确定后再制定此种指导，可能会更容易些。

12. 为确定专题工作方案中各项活动的优先顺序，可开展缺口分析，以查明哪些活动正在通过其他机制、进程和协定开展以及存在着哪些缺口。基于这种评估，并考虑到生物多样性的状况和趋势及生物多样性受到的威胁，即可确定《公约》的优先事项。通过缺口分析确定优先事项，还有助于指导其他组织、机构和过程的研究和活动。此外，缔约方也可做出这样的选择，即承认其他活动对促进实现工作方案目标的作用并将工作重点放在能够

1

www.maweb.org。

填补缺口的活动上。这样做将有助于优化资源利用，减轻缔约方的执行负担，加强与其他国际公约、组织和进程的合作。缺口分析可作为深入审查至 2010 年工作方案的的工作的一部分来开展（UNEP/CBD/WG-RI/1/9）。

13. 审查每个工作方案的影响和成效极其困难，因为执行工作系于国家一级开展，提交的国家报告也常常过于宽泛，没有提供审查执行情况所需的详细信息。此外，一些工作方案没有提出目标和指标，无法据以对它们进行评价。在走向 2010 年的过程中，随着目标和指标被不断纳入工作方案，这种情况将会有所改善，但为审查专题工作方案提供指导并修正数据收集机制，显然也是必要的。执行秘书关于 2010 年目标实现情况监测和专题工作方案审查框架的说明（UNEP/CBD/WG-RI/1/9），对这一问题进行了更为全面的讨论。

四、《公约》工具的评估

14. 在《公约》下提出的原则、准则和其他工具旨在推动缔约方执行《公约》的工作。虽然有证据显示，工具所反映的规定和原则正在得到执行，但工具在多大程度上推动了执行工作，并不明朗。部分原因是许多工具推出的时间并不长，因此，评估它们的效力可能还为时过早，还有部分原因是，现在尚未为评估在《公约》下开发的工具的效力而建议机制。

15. 然而，对缔约方大会第七届会议之前开发的工具的初步分析（见本说明附件）显示，大多数工具至少都有一些缔约方在使用，而且对指导生物多样性相关机关、组织和机构的工作起到了帮助作用。

16. 分析还显示，在许多情况下，提出原则、准则和其他工具的过程，对如何处理缔约方之间以及相关机构、组织和进程之间的复杂问题，也起到了加强理解、消除误解和建立共识的帮助作用。工具还有助于提高人们对生物多样性相关问题和正式《公约》进程以外的推动行动的认识。这对 2010 年目标和框架来说尤其如此。2010 年目标和框架已成功地使个人、组织、政府和其他生物多样性利益相关者为了一个共同目标而团结起来。

17. 在开发《公约》下的工具之前先开展缺口分析，有助于缔约方确定其对新工具的需要，也有助于它们查明现有的有用工具，对这些工具，它们不妨予以认可，而不是从新开发。这将有助于优化对可用于实现《公约》目标的有限资源的利用，有助于促进在实现 2010 年目标及以后目标上的合作。

18. 在一些情况下，通过其他进程制定的现有准则和工具可能非常有用，但却并不能充分反映《公约》的目标。试图影响这些工具可能需要放弃对它们的自主权，但对于一些问题或目标受众来说，这样做对《公约》执行工作的影响可能比制定新工具还要大。将生物多样性考虑纳入现有准则和工具，特别是为其他行业制定的并为其他行业所使用的准则和工具，也有助于将生物多样性纳入主流。

19. 但在另一些情况下，在《公约》下制定新工具会有助于填补空白或有助于提供指导框架，然后据此制定或采用更具体的工具。

20. 缔约方大会经常请其他机构和组织使用在《公约》下制定原则、准则和其他工具；但它却很少采取措施，积极促进此种工具的使用或确定各组织是如何使用它们的。在《公约》下制定的原则和准则有成为国际标准的可能。在 1 月 20 至 21 日在伦敦举行的企业与 2010 年生物多样性挑战会议上（见 UNEP/CBD/B2010/1/3）和 2005 年 6 月 16 日至 17 日在赫尔辛基举行的多边环境协定和私人投资问题经合组织讲习班上，一些公司、组织和机构，包括国际金融机构确定了此种生物多样性相关标准的必要性和潜在用途。因此，缔约方不妨在制定和修订原则与准则时铭记这种需要，并请执行秘书找出方式方法，更积极地促进国际组织和机构对在《公约》下制定的工具的使用。

21. 有证据表明，在《公约》下制定的原则、准则和其他工具正在得到使用，但是，缔约方仍不妨在获得使用工具的经验 and 拥有使用工具的时间时，对工具的效力开展更加充分的评估。开展此种评估时，可考虑各项原则和准则是否正被国际组织和机构，包括国际金融机构和国际争端解决进程用作国际标准。开展评估的目的可以是改进现有准则（如果必要的话）及查明阻碍准则实施的任何障碍。

附件

对于在《公约》下开发的工具之效力的分析

工具	工具的使用	工具的影响
生态系统方法的说明、原则和运作准则	<ul style="list-style-type: none"> 虽然生态系统方法得到了广泛应用，但由于不同方法之间的相似点，要确定是否运用了《生物多样性公约》原则来指导该方法的运用是很难的。在生态系统管理案例研究数据库中的 14 个案例研究中，只有 1 个明确提到使用了《生物多样性公约》原则，但所有案例研究都是根据这些原则来实施的。在应用生态系统方法方面还有一些使用《生物多样性公约》原则的例子。 关于生态系统方法的文献中提到了《生物多样性公约》原则。 	<ul style="list-style-type: none"> 该工具的影响尚不明确。虽然有些例子充分证明生态系统方法得到了有效的执行，并取得了成功，但《生物多样性公约》原则在应用生态系统方法中的作用尚且未知。
《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》	<ul style="list-style-type: none"> 若干缔约方报告，在国家一级采取了执行《波恩准则》的举措。 一些供应国正在建立它们的国家利用和惠益分享制度。不过，《波恩准则》在这一过程中是否以及在多大程度提供了援助并不总是很明确。 大量使用遗传资源的国家报告说，在提高认识、公共宣传、进行国家利益相关者之间的信息交换和收集以提高总体上对利用和惠益分享，以及特别对《波恩准则》的认识方面采取了一些举措。有些国家还报告了为支持遵守供应国的利用和惠益分享要求而采取的实际措施，如将利用和惠益分享列为供资的前提条件，并在国家专利法中载入一项在专利应用中公布遗传资源来源的规定。 	<ul style="list-style-type: none"> 虽然各缔约方都承认《波恩原则》是一个有益的工具，但在其执行的早期阶段，其影响还很难衡量。许多国家有的在建立国家利用和惠益分享制度，有的则在国家一级提高各利益相关者对利用和惠益分享的认识。
《关于外来侵入物种的指导原则》	<ul style="list-style-type: none"> 其他国际机构，如《国际植物保护公约》提到并审查了这些指导原则。 相关文献讨论了这些指导原则。 	<ul style="list-style-type: none"> 现在说明这些原则是否已开始运作还为时过早。

《将生物多样性相关问题纳入环境影响立法和/或进程以及环境战略评估的准则》	<ul style="list-style-type: none"> 非正式讨论表明，该准则正被用于制定立法和各项进程。 《生物多样性公约》协调人和影响评估人员之间脱离了关系，这表明评估人员未必了解这些准则。目前正在评估人员的会议上宣传和推广这些准则。 	<ul style="list-style-type: none"> 没有大量的案例研究，是很难确定这些准则的影响的。不过，缺乏影响还可能是有关环境问题的经济或政治决策所造成的，而不是由于准则的质量。 现在说明将这些准则考虑在内的立法是否产生了影响还为时过早。
关于制定和实施奖励措施的提案	<ul style="list-style-type: none"> 有些奖励措施有助于实现《公约》的目标。虽然有些国家提到按照《公约》拟定了提案，但这些提案的运用程度还不太明确。 	<ul style="list-style-type: none"> 拟定提案的过程有助于增强对如何制定和实施奖励措施的理解，并且有助于就此达成共识。 由于各项提案是在缔约方大会第六届会议上通过的，现在就明确说明它们对执行《公约》的影响还为时过早。
2010 年框架（目标、次级目标、指标）	<ul style="list-style-type: none"> 2010 年目标在可持续发展问题世界首脑会议和联合国大会得到了部长们的核可。 对指标框架做了一些变通，供欧洲联盟使用，这是泛欧生物与景观多样性战略的一部分，此外还通过《北极动植物群保护》供北极理事会使用。 许多与生物多样性有关的公约和民间社会组织都在利用或参考框架内容。 2010 年目标和相关框架在有关文献中被频繁提及。 	<ul style="list-style-type: none"> 2010 年目标和框架为保护界、各国政府、捐助组织、公众和参与生物多样性相关问题的其他机构和组织提供了一个重点。它调动了各方面的资源，将这些不同的团体集合在一起，并为他们提供了一个制订方案和确定活动的框架和共同目标。 该框架为评估在实现 2010 年目标方面所取得的进展汇集了信息。这在提出该框架的概念之后就开始了。
《全球植物保护战略》	<ul style="list-style-type: none"> 一些国家已经以全球战略为基础，制定了它们自己的战略。 若干组织参加了伙伴关系，并在参与执行这一战略。 国际植物园议程与全球战略保持了一致。 	<ul style="list-style-type: none"> 全球战略将各种组织、机构、倡议和政府集合在一起，努力实现共同的目标，并将其资源集中在这些目标上。它还加强了植物学界的工作与《公约》目标之间的联系。 在实现目标 1、目标 2 和目标 8 方面取得了进展，有些其他目标可以通过相关组织和机构的工作来实现。 在需要各缔约方执行的目标方面取得的进展尚不明确。