

《关于具有国际意义的湿地，特别是 作为水禽栖所的湿地的公约》 (《拉姆萨尔公约》)与 《生物多样性公约》之间的合作

1. 导言

1. 《生物多样性公约》(本《公约》)第 23 条第 4(h)款要求缔约国会议通过秘书处与处理本《公约》所述涉事项的各公约执行机构联系，以期与它们建立适当形式的合作。第 24 条第 1(d)款要求秘书处与其他有关国际机构协调，尤其是作出可能必要的行政和订约安排，以便有效地履行其职责。

2. 缔约国会议第一次会议请执行秘书与处理本《公约》所涉事项各公约秘书处联系，以期建立适当形式的合作，并向缔约国会议提出报告(I/5 号决定)。缔约国会议第二次会议审议了 UNEP/CBD/COP/2/Inf. 2 号文件，请执行秘书同与生物多样性相关的有关公约秘书处协调，以期：促进交流资料和经验；探讨是否可能提议在切实可行的范围内建立协调这些文书和公约所规定的报告要求的程序；探讨是否可能协调其各自的工作方案；就与生物多样性有关的这些公约和其他国际法律文书可以如何促进本《公约》各项规定得以执行一事开展协商(II/13 号决定)。

3. 本文件由执行秘书与《关于具有国际意义的湿地，特别是作为水禽栖所的湿地的公约》(《拉姆萨尔公约》)秘书长合作编写，本文件以及《拉姆萨尔公约》管理局编写的附件说明了本《公约》和《拉姆萨尔公约》可在哪些领域开展协调并可能进行合作。本文件是为缔约国会议编写的，作为对 UNEP/CBD/COP/3/29 号文件的补充，以提供本《公约》和《拉姆萨尔公约》之间开展协调和合作的具体实例。

4. 本说明第二部分简要阐述了湿地生态系统对于保护及可持续使用生物多样性的的重要性。第三部分介绍《拉姆萨尔公约》。第四部分概述了本《公约》和《拉姆萨尔公约》之间某些方面的协调和重叠。《拉姆萨尔公约》管理局编写的文件(UNEP/CBD/COP/3/Inf. 21)比较详细地阐述了其中若干问题。第五部分介绍了 1996 年执行秘书和《拉姆萨尔公约》秘书长签署的《合作备忘录》。最后，第六部分对本《公约》和《拉姆萨尔公约》近期可进一步开展合作的领域提出了若干建议。

2. 湿地与生物多样性

5. 湿地是长期积水或一年中至少有一段时间积水的地带。湿地的生态系统变化多样，其中包括河流、湖泊、沼泽、河湾、环礁湖、红树丛海涂、海草底床和泥炭地，它们是地球上最富有价值的自然资源。

6. 许多湿地都支持着高度的生物多样性，并为人类大多数以及其他物种提供维持生命的重要条件。河湾、海草底床和热带淡水沼泽地的生产力最强，珊瑚礁则具有最多多样化的生态系统(几乎三分之一已知的鱼类以珊瑚为生)。其他湿地支持着许多种类的植物、无脊椎动物、鱼类、两栖动物、爬行动物和哺乳动物以及数百万移栖性和定居性水鸟。

7. 然而，不同湿地生态系统之间的物种多样性程度差别很大：有些湖泊具有很高程度的多样性和特有性(即拥有其他地方所没有的许多物种)，而有些湖泊维持的生命却寥寥无几。与许多地面生态系统相比，人们对很多水生态系统的丰富程度依然了解甚少，它们中间有着大量尚未记载的物种，尤其是鱼类和无脊椎动物。

8. 湿地是水理周期的重要组成部分，水在陆地、海洋和大气层中不断循环再生，在提供和维持水的质量和数量方面发挥了关键作用。

9. 湿地不仅维持生物多样性，而且发挥了具有社会和经济价值的许多其他功能。譬如，它们在下列方面都可能发挥重要作用：保护海岸，防止或减轻水灾，维持水的质量和消除污染，调节供水量(包括地面水)，以及维持重要的养鱼场和可持续的猎场。许多湿地每年还为众人提供休闲、旅游和娱乐机会——这是许多国家都很重视的经济和社会因素。

10. 长期以来，湿地的多方面利益没有得到重视，在许多地方，湿地被当作废料的倾弃场，或者排水填土，用作建筑工地或农地。农业的扩展和精耕细作导致湿地逐渐消失，这种趋势依然存在，国家的各种补贴和政策往往鼓励将湿地转为他用。通过排水、填土、污染、引入奇异物种等方式消除湿地，或通过建造水坝、挖掘运河或转移水道等方式改变水的自然流量，这都造成生境的恶化和瓦解并严重减损生物多样性。然而，最近人们对湿地的生态、经济和社会功能有了比较清楚的了解。

11. 湿地几乎都从外界、有时甚至从遥远的地区和生态系统获得关键的输入(最明显的是水源)。因此，在执行措施保护并可持续使用湿地及其资源时，必须采用综合性办法，应充分考虑到各种活动在湿地整个蓄水区内潜在影响。

3. 《拉姆萨尔公约》

12. 《拉姆萨尔公约》于 1971 年获得通过。其任务是“通过国家行动和国际合作，保护并明智地使用湿地，以期在全世界实现可持续发展”。该《公约》自 1975 年生

效以来，已有 93 个国家成为缔约国，缔约国在《具有国际意义的湿地拉姆萨尔清单》中已列入 800 多个湿地地点(共计 500 000 多平方公里)。

13. 《拉姆萨尔公约》第 1(1)条为该公约的目的将湿地定义为蓄有静止或流动的淡水、微咸水、咸水的沼泽、泽地、泥炭或蓄水地区，而不论其是自然的或是人造的、永久性的或暂时的，包括退潮时深度不超过六米的海水地区。

14. 各国成为《拉姆萨尔公约》缔约国后，应立即指定至少一个湿地，将其列入《具有国际意义的湿地清单》中(《拉姆萨尔公约》第 2(5)条)。缔约国还必须制订并执行计划，以期促进保护《清单》中所列的湿地，并尽可能明智地使用其领土内的湿地(《拉姆萨尔公约》第 3(1)条)。

15. 《拉姆萨尔公约》缔约国还必须通过设立自然保护区，促进保护其领土内的湿地，并促进研究、管理和看守领域的训练。《拉姆萨尔公约》第 5 条要求缔约国协商如何履行各项义务，尤其应协商如何针对越界湿地和共有水系统履行各项义务。

16. 为了协助实现《拉姆萨尔公约》的目标，《拉姆萨尔公约》缔约国会议通过了关于下列方面的各项决议和建议：

- (a) “明智使用”、“准则”和“补充准则”的定义，以帮助执行明智使用概念并协助制订国家湿地政策；
- (b) 拉姆萨尔“保护和明智使用湿地小笔赠款基金”；
- (c) 描述湿地状况的标准化数据表；
- (d) 湿地全面分类；
- (e) 湿地管理规划准则；
- (f) 对“生态特征”的工作定义；
- (g) “蒙特勒记录册”，其中记载需要采取紧急保护行动的拉姆萨尔地点；
- (h) “管理指导程序”，本《公约》籍此为蒙特勒记录册上的地点提供咨询意见和援助。

17. 1993 年设立了一个科学技术审查小组(科技审查小组), 每年至少开会一次, 为实施和审查拉姆萨尔系统内各种程序、标准和准则而执行必要的科学技术方面的任务。科技审查小组由具有适当科学技术知识的七名成员组成, 成员由缔约国会议任命, 但以个人身份工作, 不作为缔约国的代表。任命成员时充分注意到各区域的公平分配。

18. 《拉姆萨尔公约》缔约国会议最近一次会议(第六次会议)通过了 1997—2002 年战略计划。这项计划详细列述了《拉姆萨尔公约》在今后五年内的目标, 该计划载于 UNEP/CBD/COP/3/Inf. 42 号文件。这项战略计划为确定《拉姆萨尔公约》和《生物多样性公约》之间开展合作的领域提供了依据, 并为以下各节提供了依据。

4. 《生物多样性公约》和《拉姆萨尔公约》之间的合作

19. 《生物多样性公约》和《拉姆萨尔公约》在保护和可持续使用自然资源方面有若干相同的目标。如果这两项公约相互取长补短, 就会大大促进保护和可持续(即“明智地”)使用湿地生物多样性。

20. 《1997—2002 年拉姆萨尔战略计划》明确列入一项行动, “以加强与《生物多样性公约》的合作与协调, 在将湿地问题纳入国家生物多样性战略以及对湿地具有影响的项目规划和执行方面尤为如此”(战略计划行动 7.2.3)。缔约国会议不妨参照本《公约》第 6 条注意到这项行动的重要性。

21. 本《公约》第 7 条阐述如何确定和监测生物多样性的各项组成部分。这些工作是《拉姆萨尔公约》工作计划中的长期组成部分。因此, 《拉姆萨尔公约》管理局支持其他合格的科学技术伙伴参与编制世界各地湿地的区域清单, 并鼓励缔约国编制国家湿地清单。目前《拉姆萨尔公约》管理局正开始确定全球湿地资源的数量, 作为审议保护湿地或湿地消失趋势的基线资料(战略计划行动 6.1.3)。《战略计划》行动目标 6 的目的是指定将符合拉姆萨尔标准的湿地、尤其是《拉姆萨尔清单》中所列数量不足的湿地类别列入《清单》。

22. 如何在原地保护湿地生态系统是本《公约》和《拉姆萨尔公约》极为关切的问题; 譬如, 如何设立并管理保护区, 如何可持续(明智地)使用湿地资源, 如何恢复退化的地区, 如何管制和防止引入奇异物种, 以及如何发展有效的国家管理能力。若要在原地有效开展保护, 就必须在各级生态组织——遗传、物种和生态系统——方面具有完整性和代表性的一系列地点中维持生态系统的功能和进程。缔约国会议不妨确认, 为《具有国际意义的湿地拉姆萨尔清单》指定湿地是促进保护和可持续使用湿地的有效方法。

23. 本《公约》和《拉姆萨尔公约》都确认必须开展进一步研究、训练以及其他能力建设行动(本《公约》第 12 条和《拉姆萨尔公约》第 4 条第 3 款和第 5 款)。若要

顺利地确定和管理具有国际意义和国家意义的湿地，就必须采取这些行动。这两项公约都确认必须开展国际合作，包括转让无害环境的技术和交流信息，以实现其目标(本《公约》第 17 条和第 18 条以及《拉姆萨尔战略计划》一般目标 4)。《拉姆萨尔公约》还打算鼓励私营部门参与和参加，以便在考虑开发提案时更广泛地认识到湿地的功能和价值(《拉姆萨尔战略计划》行动目标 2.8)。

24. 这两项公约都确认，需要得到足够的资金，尤其是为发展中国家获得资金，以便开展执行活动。《拉姆萨尔战略计划》的若干条款述及有必要协助发展中国家和转型期经济国家获得资金，以便履行《拉姆萨尔公约》规定的各项义务。其中包括与双边和多边机构密切合作，调动这些机构支助发展中国家，支持保护和明智使用湿地以及执行战略计划。缔约国会议不妨确认拉姆萨尔小笔赠款基金及其最近“为未来保护湿地”行动的重要作用。

25. 《拉姆萨尔公约》各缔约国 每三年须提交一份执行报告。这些报告是根据一项标准大纲编写的，提交给《拉姆萨尔公约》管理局。各国当局必须遵守许多国际协定的监测和报告程序，对许多国家而言，这成为一项庞大和日益困难的行政负担。缔约国会议不妨考虑，是否应该努力确保本《公约》和《拉姆萨尔公约》就湿地生态系统事项提出报告的要求尽可能具有兼容性。缔约国会议还不妨考虑这两项公约的国家联络中心之间可以何种方式开展协调。缔约国会议在审议协调报告要求时，不妨注意到《拉姆萨尔公约》、本《公约》和其他公约以及国际程序可能重叠的领域；例如，湿地程序和与森林有关的程序都涉及红树丛生态系统，一系列养鱼场资源评估和协定都涉及养鱼场。

26. 关于本《公约》与《拉姆萨尔公约》之间的科学技术合作，1996 年 3 月《拉姆萨尔公约》缔约国会议第六次会议通过的 VI.9 号决议指示科技审查小组与本《公约》的科学、技能和技术附属机构(科技附属机构)交流资料并合作和协调各项活动。《拉姆萨尔公约》科技审查小组一名代表以观察员身份出席了科技附属机构的第二次会议。同样，科技附属机构主席团一名成员也出席了《拉姆萨尔公约》科技审查小组最近的一次会议。

5. 合作备忘录

27. 根据本《公约》第 24 条第 1(d)款和缔约国会议 II/12 号决定第 4 段规定，《拉姆萨尔公约》秘书长和本《公约》执行秘书与 1996 年 1 月 19 日签署了一项《合作备忘录》。

28. 《合作备忘录》提出了四个行动领域：机构合作；交流信息和经验；协调工作方案；共同采取保护行动。它指出，两个秘书处将采取措施，就如何执行备忘录进行

协商，就此向各自理事机构报告，并要求就新的合作领域提出指导意见。备忘录全文载于 UNEP/CBD/COP/3/Inf. 38 号文件。

29. 《拉姆萨尔公约》缔约国会议第六次会议通过的 VI.9 号决议欢迎《合作备忘录》，并要求《拉姆萨尔公约》管理局在其工作方案中确定执行《合作备忘录》工作的优先地位。

6. 结论

30. 缔约国会议不妨核可《合作备忘录》，并考虑执行秘书应优先注意在哪些领域开展合作。

31. 缔约国会议不妨注意到《1997—2002 年拉姆萨尔公约战略计划》，并鼓励本《公约》缔约国中尚不是《拉姆萨尔公约》缔约国的国家成为该《公约》的缔约国。

32. 现已作出具体努力，以便在本《公约》和《拉姆萨尔公约》与湿地生态系统有关的工作中加强合作与协调。缔约国会议不妨考虑采取具体行动，以期从两项公约的合作中获益。尤其在短期内，缔约国会议不妨考虑采取下列行动：

- (a) 请执行秘书与《拉姆萨尔公约》管理局合作，调查是否可能与《拉姆萨尔公约》共同设立一个综合资料管理系统和数据库。这可以成为一项更广泛努力的第一阶段，以期同其他与生物多样性有关的公约共同设立一个综合资料系统。这项努力还可以包括探讨是否可能协调两项公约的报告要求；
- (b) 请执行秘书在为缔约国会议第四次会议审议内陆水生态系统的状况和趋势开展筹备工作时，征求《拉姆萨尔公约》的意见；
- (c) 详细说明《拉姆萨尔公约》在执行《关于海洋和沿海生物多样性的雅加达任务书》方面的作用；
- (d) 鼓励本《公约》缔约国依照《公约》第 6 条规定，将湿地纳入国家战略、计划或方案；
- (e) 请《拉姆萨尔公约》作为主要伙伴，在执行本《公约》与湿地有关的活动时给予合作；
- (f) 请《拉姆萨尔公约》向缔约国会议提出一份报告，说明与本《公约》开展合作的进展情况。