



## 生物多样性公约

Distr.  
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/9/15  
22 October 2003  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

科学、技术和工艺咨询附属机构  
第九次会议  
2003年11月10日至14日于蒙特利尔  
临时议程项目 7\*

### 外来侵入物种：查明国际监管框架中存在的 具体缺口和矛盾

*执行秘书的说明*

#### 摘要

本说明介绍对外来侵入物种国际监管框架所做的一项分析的要点(其中包括2002年4月在海牙举行的第六次缔约方大会以来的各项发展),以便协助科学、技术和工艺咨询附属机构(科咨机构)根据第VI/23号决定第9段,完成从外来侵入物种对生物多样性造成威胁的技术角度,探索和查明国际监管框架中存在的  
具体缺口和矛盾的任务。有关分析的全文,见资料性文件(UNEP/CBD/SBSTTA/9/INF/32)。

《国际植物保护公约》(《植保公约》)在将生物多样性考虑纳入修订的国际植物保护标准方面,已经取得重大的进展。而国际兽疫局(兽疫局)负责制定的动物健康标准,其重点仅在于病害,并不涉及环境方面。

至于潜在侵入物种的种类,亦即本身具有侵略性的物种,只有当它们符合植物虫害或动物病害的条件时,才属于《植保公约》或国际兽疫局的管辖范围。

国际海事组织(海事组织)正在制定一项关于控制和管理船只压舱水和沉积物的国际公约。但对于风险同样很大的船体污染,却不存在国际监管框架。

水产养殖和商业性、休闲性放养,仍然是将非原生水生物引进水生态系统的途径。尽管水生物多样性对生物侵入的脆弱性已经得到公认,但这类物种仍然不属于任何具有法律约束力的文书管辖。

其他属于没有国际监管框架或监管不力的可能侵入途径,还包括有意的园艺引进和国际援助方案。

\* 见 UNEP/CBD/SBSTTA/9/1.

与贸易有关的活动及相关的运输通道仍然与外来侵入物种的风险有关。在相关论坛上提高对这类风险的认识，是关于外来侵入物种有效战略的一个关键要素。

在不同的自然系统中管理与外来侵入物种有关的威胁，需要有实用的指南：目前正在制定有关湿地和岛屿的指南，森林、缺水地区和海洋环境方面则起步较慢。

预防的重点主要在进口，因而在有些情况下效果不一定理想。快速反应和减缓措施，则在植物和动物健康框架内最为有效。恢复工作受忽略的倾向依然存在，土地管理做法中对使用原生物种的鼓励措施乏善可陈。

在植物和动物健康等具体范围内，风险评估和风险分析的方法早已得到确立。现在有可能将这些方法运用到与外来侵入物种有关的更广泛的问题上去。

跨界合作主要是反应式的，尽管某些地区正在形成更具战略性的方法。涉及外来侵入物种的责任、赔偿和救助问题仍然无人问津。对预防和管理财务支持，主要还是靠在个案基础上得到解决。

### 拟议的建议

1. 科学、技术和工艺咨询附属机构可以考虑建议缔约方大会：

(a) 欢迎《生物多样性公约》与其他公约和组织，尤其是《拉姆萨湿地公约》和《国际植物保护公约》进行合作，共同制定处理外来侵入物种造成的威胁的机制；

(b) 欢迎在起草《关于控制和管理船只压舱水和沉积物国际公约》方面取得的进展，并建议《生物多样性公约》缔约方和其他政府考虑在该公约获得通过并开放签字时批准该公约；

(c) 认识到需要进一步加强各国际组织间的制度性协调，请执行秘书特别在下述方面加强与其他伙伴方的合作：

- (i) 包括通过《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》、《联合国防治荒漠化公约》和保护森林合作伙伴关系联合联络小组，促进在其他国际论坛上更加充分地讨论与外来侵入物种有关的问题；
- (ii) 支持各有关国际文书、地区机构及国际公约和方案的国家联络点之间更紧密的协调；
- (iii) 与《国际植物保护公约》秘书处一起制定联合工作计划；
- (iv) 与国际兽疫局建立更紧密的联系；
- (v) 探索与国际民用航空组织（民航组织）加强合作的备选办法，以便制定预防外来物种经由民用航空途径侵入的战略；
- (vi) 与有关以场地为基础的公约及其他组织合作，为场地管理者制定以生物群落为对象的实用指南；

(d) 特别认识到有必要就外来侵入物种作为一个与贸易有关的问题，以及贸易进一步自由化对潜在侵入物种的运动的影响，在国际、地区和国家各级上加强机构间协调，

- (i) 请世界贸易组织及其相关委员会在审议中适当考虑外来侵入物种带来的风险；

- (ii) 请执行秘书在可行和适当时尽量与世界贸易组织秘书处合作，参加其培训、能力建设和信息活动，以便提高对外来侵入物种问题的认识，促进加强在这个问题上的合作；
  - (iii) 请执行秘书继续申请世界贸易组织卫生和植物检疫措施委员会 (SPS 委员会) 观察员地位，以便加强各相关组织间有关外来侵入物种审议情况和近来发展的信息交流；
  - (iv) 请缔约方和各国政府在进行贸易协定的环境评估以及建立或扩大双边和地区自由贸易安排时，恰当考虑来自外来侵入物种的风险；及
    - (i) 请缔约方和各国政府改善本国环境、贸易和其他有关主管部门之间的交流与合作，以便提高对有关预防和管理来自潜在外来侵入物种的风险问题的觉悟，保证国家政策和方案的统一性；
- (e) 请《生物多样性公约》有关缔约方、其他政府及国家、区域和国际组织：
- (i) 改善区域各项措施之间的协调，通过制定区域标准，建立风险分析的区域支持和区域合作机制，解决各种跨界问题；
  - (ii) 通过进一步制定告警清单、诊断工具和进行能力建设，支持国家和区域决策及快速反应；
  - (iii) 为边检和检疫措施配置适当资源和能力，以改善关于贸易促进、食品安全、人类健康和环境保护等项政策目标之间的协同作用；
  - (iv) 酌情加强生物多样性、农业和土地管理机构之间在运用环境风险分析标准和指南方面的合作；
  - (v) 在土地和水管理及其他方案中，考虑对使用原生物种推出恰当的激励措施；
  - (vi) 制定战略，积极争取利害关系方群体参与预防和减缓外来侵入物种的影响，包括提高觉悟，进行培训，以及设计和实施恰当的激励措施；
- (f) 欢迎对外来侵入物种国际监管框架中存在的缺口和矛盾所做的分析 (见 UNEP/CBD/SBSTTA/9/15 和 UNEP/CBD/SBSTTA/9/INF/32)；
- (g) 注意到国际监管框架中仍然存在具体缺口，尤其是对于那些具有侵入性但不符合植物虫害或动物病害条件的物种，以及下述潜在的通道：
- (i) 在水产养殖中和为商业或休闲目的在海洋和内陆水域系统放养鱼类时，使用非原生物种；
  - (ii) 船体污染，包括在海洋和可航行水道上；
  - (iii) 通过发展援助、人道主义方案和军事行动无意中引进外来侵入物种；及
  - (iv) 为园艺目的有意引进；
- (h) 请科学、技术和工艺咨询附属机构建立一个特设技术专家小组，负责处理国际监管框架中的缺口和矛盾问题，尤其是上文(g)段所述各项具体缺口，并在该专家小组的工作基础上，就充分和有效执行《公约》第8(h)条事宜向缔约方大会提出建议。专家小组应该：
- (i) 进一步澄清国际监管框架中存在的缺口和矛盾；

(ii) 尽可能在现有各国际框架的范围内拟定解决这些缺口和矛盾的切实可行的备选办法，以便充分有效地执行第 8(h) 条；

(i) 请执行秘书会同全球入侵物种方案及其各参与组织，以及其他的有关组织，为排定第 VI/23 号决定和本决定中所确定的实际行动的优先顺序，制定一个更新的工作方案。

2. 科学、技术和工艺咨询附属机构还可以考虑建议缔约方大会，对改善预防、快速反应和管理的可持续供资的必要性进行审议。

## 目录

	页码
摘要.....	1
拟议的建议.....	2
I. 导言.....	6
II. 国际监管框架的范围及查明的缺口和矛盾.....	6
A. 受监管框架覆盖的外来侵入物种的类别.....	6
B. 按外来侵入物种潜在侵入途径的覆盖情况.....	7
C. 按外来侵入物种所威胁的生态系统和生境的覆盖情况.....	8
D. 在预防、消灭和遏制活动中对各项文书的应用.....	9
III. 合作.....	9

## I. 导言

1. 第六次缔约方大会要求科咨机构继根据第 V/8 号决定所做的审查之后，从外来侵入物种对生物多样性造成威胁的技术角度，探索和查明国际监管框架中存在的**具体缺口和矛盾**（第 VI/23 号决定第 9 段），以便缔约方大会为充分和有效地执行《公约》第 8(h) 条确定备选办法。
2. 本说明介绍对外来侵入物种 (IAS) 国际监管框架所做的一项分析的要点，其中包括（2002 年 4 月在海牙举行的）第六次缔约方大会以来的各项发展，以便协助科咨机构完成从外来侵入物种对生物多样性造成威胁的技术角度，探索和查明国际监管框架中存在的**具体缺口和矛盾**的任务。有关分析的全文，见资料性文件 (UNEP/CBD/SBSTTA/9/INF/32)。
3. 对国际监管框架的覆盖范围，可以从几个角度进行审视：**可能侵入物种的类别的角度**；可能受到外来物种威胁的生境、生物群落或物种的类别的角度；引进外来侵入物种的潜在通道的角度；以及预防、减缓或控制等干预阶段的角度等。下文第 II 部分从上述各个角度对现有国际监管范围进行审查。
4. 构成国际监管框架的各项文书，可以包括各种公约或具有同等法律约束力的文书，经政府间机构认可或未经其认可的各类行为守则或其他自愿性措施，以及一般性技术指南和最佳做法等。公认的国际标准也是监管框架的一个重要组成部分。有关各项行动之间的合作和更加广泛地运用既定的风险评估和风险分析方法，见下文第 III 部分。

## II. 国际监管框架的范围及查明的缺口和矛盾

### A. 受监管框架覆盖的外来侵入物种的类别

5. 几乎没有什么文书按照具体生物分类群对侵入物种或潜在侵入物种进行规范。最近，为一个动物分类群通过了具体的指南，即：《养护非洲—欧亚迁徙水鸟协定》缔约方会议 2002 年 9 月通过的《关于防止引进外来迁徙水鸟物种及其控制的准则》。
6. 《国际植物保护公约》（《植保公约》）和国际兽疫局（兽疫局）分别对植物和动物的风险进行规范。这两项文书制定的标准在世界贸易组织《卫生和植物检疫措施协定》中得到承认。本身具有侵入性的物种必须符合植物虫害或动物病害的条件，才属于上述各协定管辖的范围。
7. 《国际植物保护公约》（《植保公约》）在将生物多样性考虑纳入修订的国际植物保护标准方面，已经取得重大的进展：

(a) *环境风险分析*（国际植物检疫措施标准（国际植检标准）补篇 11 *应检疫害虫的危害风险分析*）规定，必须对可能侵入的杂草进行控制，尽管它们对农业系统并不造成直接影响，而且要求对其他直接或间接影响到植物的害虫进行控制（如生物控制物重寄生物；危害授粉昆虫或蚯蚓的害虫；外来蚁类或其他改变生态系统的程度足以对植物群落造成破坏的物种）；

(b) *关于正确理解‘潜在的经济意义’及相关用语包括由此提及的环境考虑的准则*（国际植检标准补篇 5: *植物检疫用语汇编*）所做的澄清指出：虫害风险分析可以使用金钱或非金钱价值从经济的角度对环境关注做出评价，而且市场影响并不是虫害造成的后果的唯一指数。因此，对于在某一区域内对植物、植物产品或生态系统造成的经济损害难以进行量化的害虫，而这种害虫又具有“潜在的经济意义”，亦即有可能经过虫害风险分析后被引进该区域，存活后有可能发生蔓延，而且有可能对植物造成有害影响，对这样的害虫可以采取植物检疫措施。对植物的有害

影响不仅包括农作物产量或质量上的损失，而且包括对生态系统、生境或物种的损害，以及植物受影响后对休闲、旅游或美观等其他特定价值造成的损害。

8. 上述补篇可以扩大《植保公约》的实施范围，将其覆盖面扩大到农业系统以外更广阔的问题领域。这对于许多植物健康监管者而言，还是一个新的领域。

### **B. 按外来侵入物种潜在侵入途径的覆盖情况**

9. 第 VI/23 号决定第 14 段敦促加大对引进外来侵入物种的途径进行评估和管理的行动力度。在有些途径方面取得了进展，但仍然存在缺口，在全面处理各部门内多重途径的问题上仍然可以有所做为。

10. 如前一部分所述，植物和植物产品，牲畜和牲畜产品的贸易，主要是通过《植保公约》和国际兽疫局进行管理的。

11. 2002 年，《植保公约》项下批准了关于一种传播媒介的新国际标准。《国际贸易中木包装材料管理准则》（国际植检标准 15）规定了具体措施，以降低因国际贸易中使用木包装材料造成应检疫害虫的引进和/或蔓延的风险。

12. 关于更新国际植检标准 3—生物控制物的问题，《植保公约》定于 2003 年进行审议。

13. 根据经合发组织种子计划等国际标准，目前许多国家禁止在商业种子袋中混入有害杂草。

14. 园艺历来就是引进潜在外来侵入物种的主要途径，加上现在从因特网上买卖罕见种子、球茎和植物，更对检疫和管理部门带来了新的挑战。虽然针对这一威胁已经进行了若干活动，但没有一个监管框架作为基础执行上恐怕会有困难。仅就符合对植物或植物产品有害的条件的潜在侵入植物而言，《植保公约》关于环境风险分析的新指南是可以有效加以应用的。

15. 释放驯养猎物、养鸟和饲养水族等，是引进的其他途径。这方面的问题目前一般仅通过国家立法加以处理，而且只有一些国家有这种法律。

16. 水产养殖和为商业或休闲目的放养鱼类，仍然是将非原生水生物引进水生态系统的途径。现有的监管框架包括以引进鱼类的病害风险而非其侵入性本身为主的国际兽疫局各项守则，以及无约束力的技术指南和实践守则，如粮农组织制定的《负责任捕鱼行为守则》等。外来水生物种仍然不受任何有法律约束力的文书管辖，尽管水生物多样性对生物侵入的脆弱性已经得到公认。例如，将外来水生物放入跨界水系，就没有具有约束力的风险评估要求。不过，在侵入水生物数据库方面已经取得较好的进展：粮农组织水生物引进数据库现已包括淡水鱼类、软体动物、甲壳动物和海洋鱼类，而且有些地区还在建设水生物数据库网络。

17. 1997 年的《国际水道非航行使用法公约》虽然提到引进外来侵入物种的问题，但目前尚未生效，而现行有效的双边水道协定中则鲜有涉及外来侵入物种的例子。

18. 目前，在国际海事组织（海事组织）的框架内正在制定一项关于控制和管理船只压舱水和沉积物的国际公约。这项公约预计将在 2004 年 2 月 9 日至 13 日举行的外交会议上完成并获得通过。海事组织全球压舱水方案的目的，在于提高觉悟，加强区域合作和发展中国家执行海事组织各项现有准则的能力，并为制定新的海事组织公约做好准备。

19. 与国际航运有关的另一条传播途径就是船体污染，现在一般认为它的风险相当于甚至大于压舱水处理，但目前仍然不受监管。《生物多样性公约》缔约方已经呼吁国际海事组织(海事组织)作为紧迫事项建立机制，将船体污染限制在最小程度。
20. 因非航运活动(如疏浚河道、休闲性驶船、垂钓及来自近海石油和天然气掘井平台的污染等)引起的外来侵入物种风险，则基本上无人理会。
21. 与民用航空有关的风险(如载运棕树蛇(*Boiga irregularis*)问题)目前正由国际民用航空组织(民航组织)进行探讨。在民航组织秘书处准备的一项分析的基础上，民航组织理事会将考虑是否有必要制定一项预防战略，2004年民航组织大会将对此事项进行审议。
22. 发展援助、人道主义和军事方案提供了非贸易类传播途径，因而不在于监管的框架之内。全球侵入物种方案一份初步报告发现，上述方案不断造成与外来侵入物种有关的各种严重问题，而且经常无案可查。
23. 与贸易有关的活动及相关的运输通道仍然与外来侵入物种的风险有关。必须进一步努力，在贸易论坛上提高对这些风险的认识。

### C. 按外来侵入物种所威胁的生态系统和生境的覆盖情况

24. **农业生物多样性** 《植保公约》项下已经制定了大量的关于农业系统风险的指南和标准。《卡塔赫纳生物安全议定书》的规范对象，则是可能对生物多样性造成不利影响的改性活生物体的跨界运动。
25. **森林生态系统的生物多样性** 相对而言，外来侵入物种问题在国际森林政策进程中极少得到注意。政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛提出的行动建议，虽然主张使用原生物种，尤其是在森林覆盖少的国家，但并没有明确对外来侵入物种进行规范。《生物多样性公约》森林生物多样性扩大工作方案中，包含了两项具体针对在森林生态系统中防止引进外来侵入物种和减少其影响的活动。若干在种植林、小片林和农林混合林中生长的物种，已知具有侵入性。粮农组织已经开始编制有关森林侵入物种的资料。虽然《植保公约》适用于森林，但迄今在执行上一直是以农业为主。
26. **缺水和半湿润地区的生物多样性** 《生物多样性公约》与《联合国防治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)联合工作方案列举的优先行动中，包括了对外来侵入物种的管理。但《荒漠化公约》迄今并未做出任何明确针对外来侵入物种的决定。应该制定相关指南，在通过植树造林、种植防风林和防护林带解决土地退化问题和利用物种控制水土流失及增强地力等方案中，防止引进潜在的外来侵入物种。
27. **内陆水域的生物多样性** 湿地生态系统中外来侵入物种的问题，由《拉姆萨湿地公约》缔约方大会2002年通过的关于侵入物种与湿地的第VIII.18号决议进行规范。该项决议敦促缔约方利用各机构和其他公约项下制定的工具和指南，以果断和纵观全局的方式处理与外来侵入物种有关的湿地问题。但该决议并未提出可资湿地管理者借鉴的实用性指南。如上所述，监管框架在处理水系统外来侵入物种的若干个通道问题上，还存在着缺口。
28. **海洋和沿海生态系统的生物多样性** 如上所述，有些主要的途径正在通过海事组织进行处理，但仍然存在缺口。另外，有些区域性海洋协定也在制定预防和管理外来侵入物种的积极政策。



29. *岛屿生态系统的生物多样性* 新西兰政府、侵入物种专家小组和全球侵入物种方案正在拟制一个岛屿外来侵入物种国际合作倡议。《公约》项下拟议制定的岛屿生态系统生物多样性工作方案，将提供一个统合外来侵入物种有关问题的重要机会。

#### **D. 在预防、消灭和遏制活动中对各项文书的应用**

30. 《生物多样性公约》指导原则 2 提出预防、消灭和遏制三阶段分级处理策略，这对于各国制定本国执行《公约》第 8(h) 条的战略和方案，应该是有所助益的。

31. 前面各分节提到的大多数文书均是以预防为主。而预防又是以对进口实行监管为主。在植物和动物健康的框架以外，并不存在任何管制办法，限制已知的/高风险侵入性植物或动物向其很可能造成问题的国家出口。完全依靠进口管制有时没有效率，或是没有效果：因为对于本身能力有限的国家来说，对国家预防努力的区域性支持，才是决定成败的关键。

32. 快速反应和减缓措施在植物和动物健康的框架内最为有效。恢复工作受忽略的倾向依然存在，土地管理做法中对使用原生物种的鼓励措施乏善可陈。

### **III. 合作**

33. 鉴于构成外来侵入物种国际监管框架的文书数量很大，各组织之间的合作是关键性的。如上所述，第 VI/23 号决定通过之后，《公约》与《国际植物保护公约》以及与《拉姆萨公约》之间的合作均得到了加强。在其他协定方面也有重大的发展，特别是国际海事组织，以及与世贸组织交流信息方面。《公约》与国际兽疫局、民航组织和世贸组织之间仍有加强合作的机会。

34. 在植物和动物健康等具体范围内，风险评估和风险分析的方法早已得到确立。现在有可能将这些方法运用到与外来侵入物种有关的更广泛的问题上去

35. 区域协调对预防和管理外来侵入物种的许多方面也是很关键的。有些地区把重点放在制定区域战略和能力建设上，有关这方面取得进展的实例见本说明所附资料性文件 (UNEP/CBD/SBSTTA/9/INF/32)。其他地区则需要将外来侵入物种作为一个区域可持续发展问题来提高认识，并在促进各区域机构之间协调方面做更多的工作。跨界合作主要是反应式的，尽管某些地区正在形成更具战略性的方法。

36. 涉及外来侵入物种的责任、赔偿和救助问题仍然没有得到明确讨论。

37. 预防和管理及相关能力建设活动的财务支持，主要还是靠在个案基础上加以解决。虽然外来侵入物种项目现在可能符合全球环境基金不同重点领域的供资条件，但提供可持续供资的专门机制尚未到位，尤其在支持快速反应方面。世界银行和世贸组织已经建立了一项供资业务，以帮助发展中国家遵守各项国际标准，参与《卫生和植物检疫措施协定》的工作。

-----