

# 生物多样性公约

## ——保护全球生物的法律保障

宋荔

(外交部条法司, 北京 100701)

**摘要** 《生物多样性公约》是为对付全球生物资源的锐减而制订的,《公约》为环发大会签署的重要文件,反映了国际社会对生物资源保护与利用之间关系的新认识。《公约》针对生物多样性保护中存在的主要问题提出了解决办法,因而具有较强的操作性。《公约》确认了生物资源归各国所有,同时在生态系统方面属全球共有;《公约》为各国使用其生物资源附加了不得对其他国家或全球公域造成环境污染的责任;《公约》规定向发展中国家转让有关生物多样性保护和持久利用的技术,以及为使发展中国家履行《公约》义务而设立了财务机制。《公约》在上述几方面较以前的有关法律文件有所发展,为全球生物多样性保护提供了法律保障。

**关键词** 公约,法律保障

《生物多样性公约》是在联合国环境署主持下谈判制订的,并于1992年6月在里约热内卢召开的联合国环境与发展大会期间开放签字。《生物多样性公约》是环发大会签署的最重要的法律文件之一,也是环发大会进程所取得的成果的主要标志之一。我国签署了该《公约》并于1993年初批准了《公约》。

物种的灭亡是一种自然现象。然而,据估计近二十或三十年全球将有四分之一的物种灭绝。这种由于人类活动而造成的物种锐减已引起国际社会的极大关注。虽然目前已有若干保护动植物的国际法律文件,如《濒危野生动植物种国际贸易公约》、关于特别是作为水禽栖息地的国际重要《湿地公约》、《国际捕鲸公约》、《保护野生动物迁徙物种公约》、《南极海洋生物资源保护公约》等。但是这些法律文件仅仅涉及生物多样性部分物种的保护。而且这种对某些物种单纯孤立的保护效果不甚理想,因为生物多样性系一完整的生态系统,其各个组成部分之间存在着有机的联系。为此需要制订一个保护生物多样性的全面国际公约。此外,人类的生存对生物多样性的依赖很大,只谈生物资源保护,不涉及资源使用,其最终结果不一定能够有效地保护资源。《生物多样性公约》正是为协调这两方面的关注而产生的。

《生物多样性公约》于1989年开始谈判,经过七次正式谈判和若干次法律专家会议,于1992年5月22日通过并于6月5日开放签字。公约谈判不同的阶段有不同的重点,不同的国家与地区有不同的关注,但从总体上讲,谈判主要在发展中国家与发达国家之间进行。双方不同的立场主要反映在以下问题上:《公约》的重点是单纯保护,还是同时包括合理利用;保护方式是侧重就地保护还是迁地保护;资源提供国的权利如何在《公约》中得到保护;技术转让的条件;生物技术安全问题;财务问题,其包括提供资金的承诺,财务机制,以及经济转轨国家有否使用《公约》资金的权利等。

最后达成的《公约》由序言、42项条款以及两个附件构成,大体可分为四个方面的内容:(一)一

般性规定,其中包括序言、目标、用语、原则、管辖范围、合作等;(二)保护和可持续利用,其中包括就地保护和移地保护、公众教育等;(三)技术转让与财务问题,包括遗传资源的取得、技术的取得和转让、生物技术的处理及其惠益的分配以及资金和财务机制等;(四)有关《公约》机构的规定和最后条款。《生物多样性公约》是里约环发大会产生的法律文件,其中反映了国际社会对环境与发展之间关系的新认识。为此《公约》较以前的有关法律文件有所发展。

首先《公约》确定了生物资源的归属。在《生物多样性公约》之前,国际社会在这一问题上没有形成统一的认识。例如《公约》谈判期间,一些国家依然主张生物多样性为人类共同继承财产。通过与国会代表的深入讨论,《公约》最后确认:各国对它自己的生物资源拥有主权权利。原因为,生物资源是依附于一国的土地、森林、草原、水域等生存的,它所赖以生存的生境正是生物多样性的三个组成部分之一。而构成生物多样性生境的土地、水域等,根据国际法正是构成一国领土的要素。与生物多样性所有权相联系的生物资源的取得方式也得到了相应的改变。以前所采用的“自由取得”不能再继续适用了。发展中国家主张,《公约》确认生物多样性为各国所有资源,生物多样性的取得应根据商业原则,或在双方同意的基础上进行。上述主张在《公约》中得到了确认。然而,如果确认了一国的生物资源为各国所有,又如何能解释生物多样性的保护和合理利用需要全球性努力。从科学上说,人类只有一个地球,以生物多样性为主体的生态系统是全球性的,它不能被人为地划分为若干块。从全球生态环境上说,生物多样性是全人类所共有的,因此生物多样性的保护需要全球努力。为此《公约》确认生物多样性的保护为人类共同关切的事项。

其次,《公约》确定了各国有权利用其生物资源,同时也应承担相关的义务。生物多样性属性的确立,即生物资源从法律上属于不同的国家,从生态上属于全球共有,对生物资源的利用也产生了影响。正如《公约》第三条“原则”所规定,各国具有开发其资源的主权权利,同时亦负有责任,确保在其管辖或控制范围内的活动,不致对其它国家的环境或国家管辖范围以外地区的环境造成损害。针对全球公域环境实际上无人负责的局面,《公约》通过确定个别缔约国的管辖范围以保障《公约》的保护义务在全球范围内得以执行。《公约》还规定各国应与其它国家或国际组织合作,以便保护国家管辖范围以外地区的生物资源。

再其次,《公约》规定向发展中国家转让有关生物多样性保护和持久利用的技术。生物资源是生物技术研究及开发所必不可少的材料。而生物技术对生物多样性保护和改善人类生存条件有着巨大的潜力。目前的情况是发展中国家一般拥有生物资源,发达国家拥有技术。无可否认双方合作是唯一的选择。问题在于交换的具体条件。例如发达国家提出,只能承诺转让公共部门的技术,但绝大多数技术是掌握在私营部门。又如,技术转让的条件是遵守技术拥有国有关专利保护的法律等。而发展中国家则认为,提供资源的国家应享有参与有关的技术研究和分享研究成果的权利。《公约》的有关规定在不同程度上采纳了上述要求。然而问题并没有完全解决,许多问题仍有待于今后缔约国会议的决定。从总体上说《公约》有关技术转让的规定是公平与可行的,是有益于环境保护的。

作者想提及的《公约》的最后一大特点,是其有关资金机制的规定。《公约》的资金机制是近年《环境公约》的一项新创造,即由发达国家提供资金,以使发展中国家能够履行《公约》的规定。环境保护从总体上说是一项耗资的事业。如果要求发展中国家象发达国家一样履行《公约》的规定,发展中国家脆弱的经济定会受到严重的损害。为解决发展中国家的实际问题,以保证《公约》的普遍性、有效性,《公约》设立了履约供资机制。这是国际法上公平原则的最新体现。然而,鉴于《公约》在要求发达国家缔约国提供资金方面只作了比较原则的规定,《公约》与其指定的财务机制还有许多问题尚待解决。这一供资机制将能在何种程度上服务于发展中国家,还有待于《公约》缔约国会议的决定。

定和发达国家的政治意愿。

从以上几点不难看出,《公约》的规定是在针对全球生物多样性保护中存在的主要问题的基础上作出的,因而具有较强的可操作性。《公约》在诸如确定生物多样性属性等问题上发展了国际法,从而结束了那种只谈使用,而无人保护的局面。这也为生物资源的商业化奠定了法律基础。可以预见,其对保护生物多样性的积极影响将是巨大的。同时《公约》还为各国使用其生物资源附加了不得对其他国家或国家管辖范围以外地区造成环境污染的责任。一国的生物资源虽为该国所有,但同时又为全球生态系统的组成部分,这就要求资源拥有国合理使用其自然资源。技术转让与财务机制照顾到了发展中国家的特殊需要,利于其在发展经济的同时提高其保护资源的能力。这其中体现的公平原则有利于各国为保护生物多样性进行的全球性合作。为此可以说,《生物多样性公约》为全球生物多样性保护提供了法律保障。目前已有十九个国家批准了公约,预计公约将会于年底或明年年初生效。《公约》所提供的法律保障尚待各国的努力将其变为切实的行动。不管我们面临的困难有多大,国际社会毕竟在生物多样性保护方面迈出了成功的第一步,给减缓生物多样性锐减带来了希望。

## 〔附〕 批准与将批准国际《生物多样性公约》的国家

《生物多样性公约》将于三十个国家批准后第九十天生效。截止六月,共有十九个国家批准了公约,其中我国于今年一月向联合国秘书长交存了批准书。目前各国对《生物多样性公约》的签署及批准情况已经创造了记录,即:已有 160 多个国家签署了《公约》,在《公约》签署的第一年中,就已有近二十个国家批准。实际上,《公约》生效的日期将在很大程度上取决于欧共体国家批准《公约》的时间。这些国家将在欧共体作出批准《公约》的集体决定后交存批准书。据了解这一决定可能在九月左右作出。为此预计《公约》将在年底或明年年初生效。

### 已经批准《公约》的国家

中国 马尔代夫 摩纳哥 加拿大 亚美尼亚 几内亚 赞比亚 毛里求斯 塞舌尔 墨西哥 厄瓜多尔 秘鲁 圣基茨和尼维斯 安提瓜和巴布达 巴布亚新几内亚 瓦努阿图 马绍尔群岛 斐济 库克群岛。

### 准备批准的国家

西班牙 意大利 奥地利 瑞士 德国 比利时 荷兰 英国 丹麦 瑞典 挪威 美国 俄罗斯 波兰 匈牙利 埃及 扎伊尔 巴西 日本 印度 印度尼西亚 菲律宾 澳大利亚等。

以上系根据 News Letter No. 5, The Biodiversity Coalition 提供的信息编译。