

中国履行《生物多样性公约》第一次国家报告

执行概要

1、中国的生物多样性

中国是世界上生物多样性特别丰富的国家之一，高等植物有 30000 余种，脊椎动物有 6347 种，分别占世界总种数的 10% 和 14%。中国生物物种不仅数量多，而且特有程度高，生物区系起源古老，成份复杂，并拥有大量的珍稀孑遗物种。中国广阔的国土、多样化的气候以及复杂的自然地理条件形成了类型多样化的生态系统，包括森林、草原、荒漠、湿地、海洋与海岸自然生态系统，还有多种多样的农田生态系统，这些多样化的生态系统孕育了丰富的物种多样性。中国有 7000 年的农业历史，在长期的自然选择和人工选择作用下，为适应形形色色的耕作制度和自然条件，形成了异常丰富的农作物和驯养动物遗传资源。然而，由于中国人口众多，经济落后，保护与开发的矛盾尖锐，导致对生物资源的掠夺式利用和自然生境的日益缩小，使生物多样性遭受严重威胁。由于中国生物多样性是全球生物多样性的重要组成部分，因此，保护好中国生物多样性将会对保护全人类自然遗产作出巨大的贡献。

2、国家战略与行动计划

中国在 1992 年联合国环发大会上签署上《生物多样性公约》，并于 1993 年初批准《公约》，成为世界率先加入《公约》的少数几个国家之一。中国政府对《公约》的履行采取了认真的态度，不仅积极参与了联合国环境规划署（UNEP）组织的各种《公约》后续行动和出席《公约》缔约国大会，还在国内组织和实施了一系列的履行《公约》的行动和措施，认真履行了对《公约》义务的承诺。

中国政府早在 1992 年 11 月就发布了落实联合国环发大会精神的“中国环境与发展十大对策”，提出国家经济发展实行可持续发展战略；植树造林，推广生态农业，切实加强生物多样性保护；运用经济手段保护环境等。在 1996 年 3 月发布的《国民经济和社会发展的“九五”计划和 2000 年远景目标纲要》文件中，再次强调了实施国家可持续发展战略和加强生态环境保护的基本国策。为落实环境保护的基本国策，国务院于 1996 年 9 月发布了《关于加强环境保护的决定》，《决定》中明确提出“积极保护生物多样性，发展自然保护区”。

为了履行《公约》第 6 条，将生物多样性保护和持续利用纳入国家战略和行动计划方案，中国于 1992 年开始编制《中国生物多样性保护行动计划》，并于 1994 年 6 月正式发布该《行动计划》，《行动计划》确定了中国生物多样性优先保护的生态系统地点和优先保护的物种名录，并明确了七个领域的目标，包括 26 项优先行动方案。还根据保护的迫切性和可行性，提出需立即实施的 18 个优先项目。

与此同时，中国还编制并发布了《中国 21 世纪议程--中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》，该文件从中国具体国情和人口、环境与发展总体联系出发，提出促进经济、社会、资源与环境相互协调和可持续发展的总体战略、对策和行

动计划。特别是以第 15 章专门论及“生物多样性保护”，提出生物多样性保护方针、保护目标、优先领域以及优先项目计划。

1995 年始，中国开始进行生物多样性国情研究项目，该项目收集了大量资料，对中国生物多样性的本底进行了分析和归纳，对中国保护与持续利用生物多样性的努力作了总结，评价了中国生物多样性的经济价值，估算了中国履行《公约》全部额外费用和保护的效益。并且，《国情研究报告》以第 6 章阐述了中国生物多样性保护国家能力建设的战略目标，包括法规建设、机构建设、人力资源建设、政策体系建立、保护设施建设、科学技术发展、宣传教育与公众参与，信息管理、国际合作等多个方面。

3、跨部门行动计划与政策

除了国家水平上的战略和行动计划，国务院有关主管部门也积极地将生物多样性保护和持续利用纳入到跨部门的行动计划和方案之中。

1993 年，国家环保局与国家计委联合编制并发布了《中国环境行动计划》（1991—2000 年），该计划提出 90 年代环境保护目标、跨部门环境保护行动计划和国家在环境保护政策与管理方面需要加强和改革的重点领域，与生物多样性保护有关的领域主要有：森林资源保护与持续利用；草原保护与持续利用；防治土地荒漠化；防治水土流失；海洋环境与海洋资源保护；物种保护；湿地保护；自然保护区建设与管理等。

1996 年，国家环保局、国家计委和国家经贸委共同制定了《国家环境保护“九五”计划和 2010 年远景目标》，提出今后 15 年中国环境保护分阶段的目标、政策和“九五”期间的环境保护的主要任务和计划指标等，并将生物多样性保护列为“九五”期间国家环境保护的主要任务。

为加强生物多样性就地保护，1995—1997 年，国家环保局和国家计委同林业、农业、海洋、建设、地矿等有关部门，编制了《中国自然保护区发展规划》（1996—2010 年）。该《纲要》总结了全国自然保护区建设和管理的现状，提出 1996—2000 年和 2001—2010 年两个阶段的自然保护区规划目标，并制定了具体的规划方案。

1993 年至 1996 年，国务院环委会、全国人大环资委组织全国环保、林业、农业、工商管理、外贸、海洋、商业、公安、司法、新闻等多个部门，联合进行全国环境保护和野生动物保护执法大检查，对非法经营野生动物及其产品和违法狩猎、收购、加工、进出口野生动物的行为进行了严肃查处，并依法审理了数万件违法事件。

此外，国家环保局、中共中央宣传部、国家教委等部门于 1996 年联合制定并发布了《全国环境宣传教育行动纲要（1996—2010 年）》；全国人大环资委、中共中央宣传部、广播电视电影部、国家环保局、林业部、农业部、水利部、共青团中央等 8 个部门联合于 1994 年在全国进行了“94 中华环保世纪行”宣传活动，宣传主题包括了生物多样性保护。

国家科委在其制定《国家中长期科学技术发展纲要（1990—2000—2010）》中，对生态环境保护、生物技术等领域的科技发展提出一系列重点任务和关键技术；并在 1996 年制定的《社会发展科技计划》中，将生物多样性数据共享研究等纳入社会发展环保专项行动和“九五”社会发展重大科技项目计划。中国科学院在其“21 世纪议程行动计划”中，确定生物多样性为优先发展领域，还在其《“九五”及 2010 年科技发展规划》和《21 世纪宏观生物学发展战略与对策》中，将生物多样性研究列为 21 世纪中国科技发展战略重点。国家教委也在其“九五”重大基础研究中将生物多样性保护及生态环境系统、生物技术作为重点支持领域。在过去的数年中，中科院和国家教委已组织实施多项生物多样性科研重大项目，并在生物多样性研究人才培养方面取得成就。

国家环保局、国家计委、财政部、中国人民银行 4 部门于 1993 年发布通知，要求“加强国际组织贷款建设项目环境影响评价管理工作”；中国人民银行于 1995 年发出通知，要求各级金融部门在信贷工作重视生态资源的保护；财政部也于 1995 年发出通知，对自然保护区建设、森林保护、野生动物保护等项目给予税收优惠；1995 年，国家环保局会同国家旅游局、建设部、林业部、国家文物局联合发布通知，加强了旅游区环境管理；等等。

4、部门政策、法规、行动计划与方案

为了履行《公约》第 6 条和切实保护生物多样性，林业部、农业部、国家环保局、国家海洋局、建设部、国家中医药管理局等部门都积极努力，为保护和持续利用生物多样性制定本部门和政策、法规、行动计划和方案，并在实施方面取得明显的进展。

环保部门是全国生物多样性保护的牵头部门，负责制定了一系列全国自然保护管理政策、自然保护经济政策等；实施了《自然保护区条例》，会同国家土地管理局发布了《自然保护区土地管理办法》等；加强了自然资源开发建设项目的的环境管理和湿地生态保护；发布了《中国环境保护 21 世纪议程》、《中国跨世纪绿色工程规划》等；牵头编制了《全国自然保护区发展规划》、《中国生物多样性保护行动计划》、《中国生物多样性国情研究报告》；实施了《中国生物多样性数据管理》等项目；并在协调各部门履行《生物多样性公约》和综合管理全国自然保护区等方面取得显著进展。

林业部门近年来建立了森林和野生动植物资源管理基本制度，实行了野生生物资源有偿使用和限额使用制度；发布了《陆生野生动物保护实施条例》，实施了《野生植物保护条例》；制定了《中国生物多样性保护林业行动计划》、《全国林业生态建设规划》、《中国 21 世纪议程林业行动计划》、《执行〈关于森林问题的原则声明〉的实施方案》、《大熊猫及其栖息地保护工程计划》等等、并在自然保护区建设、野生动植物保护、湿地保护、荒漠化防治和植树造林等方面取得进展。

农业部门制定了农田基本保护区政策、发展生态农业的政策、节约和开发农村能源的政策等；制定并颁布了《植物新品种保护条例》、《种子管理条例农作物种子实施细则》、《水生野生动物保护实施条例》；实施了《野生植物保护条

例》；制定了《农业生物多样性保护行动计划》、《农业环境保护“九五”计划和2010年规划》等；并在遗传资源保护、生态农业建设、农业环境监测等方面取得实施进展。

城建部门实施了风景名胜资源有偿使用的政策；发布了《风景名胜区建设管理规定》、《关于加强动物园野生动物移地保护工作的通知》、《城市动物园管理规定》、《加强古树名木保护和管理的通知》等；制定了《大熊猫移地保护计划》、《朱保护计划》、《华南虎保护计划》、《城市园林生态系统和生态环境多样性保护计划》、《城市珍贵园林植物品种资源的集中保护计划》等；并在珍稀濒危物种的移地保护方面取得进展。

海洋部门制定了海洋资源开发与保护相结合的政策；发布了《海洋自然保护区管理办法》；编制《中国海洋21世纪议程》、《中国海洋生物多样性保护行动计划》、《中国海洋保护区发展规划纲要》、《中国红树林生态系保护和管理行动计划》等；并在海洋生物资源保护、海洋信息管理和海洋环境监测方面取得进展。

中医药管理部门实施了中药材资源持续利用政策，坚持与开发利用相结合的方针；制定了中药行业1991-2000年产业政策；实施了《野生药材资源保护管理条例》；编制了《中医药事业“九五”计划及2010年规划设想》；特别是在全中国药资源普查、编目和发展人工药材资源养殖、种植业方面取得进展。

5、实施进展与进一步行动

中国政府及有关的主管部门一直致力于创造条件，争取资金，确保上述各项战略、行动计划、方案 and 政策的启动和实施。实际上，几乎所有的行动计划和方案都得到不同程度的实施，特别是《中国21世纪议程》和《中国生物多样性保护行动计划》中列出的优先项目，已有许多得到实施或正在启动实施计划。但是，从总的情况看，许多行动计划的实施启动很慢，主要原因是缺乏资金，在国家水平、跨部门水平和部门水平上都面临着资金短缺的困难，需得到国际社会的资金援助和技术支持。

履行《公约》第6条意义深远，任务繁重，虽然中国已采取了积极的履行措施，但尚存在差距和空白。在国家水平上，尚需在“国情研究报告”和“行动计划”的基础上制定具体的实施方案，在跨部门水平上，需尽快完成“中国湿地保护战略与行动计划”，编制“野生植物和野生动物保护战略与行动计划”，制定生物安全管理法规等；在部门水平上，要制定保护遗传资源、持续利用中药材、生物多样性科研和教育、保护红树林和珊瑚礁等方面的行动计划、实施方案，还要制定一系列相关的法规和政策。

中国在履行《公约》的实践中，已取得进展，并在实施可持续发展战略、加强生态建设、强化行政管理、促进部门协调等方面积累了一些经验。中国还力图在国内建立实施履约行动的有效监督机制，并希望通过此次报告的编写，扩大国家之间的交流，以便向其他国家学习更多的经验。