

## 第二章

# 生物多樣性國際法概述

### 第一節 生物多樣性國際法的產生與發展

生物多樣性保護的歷史由來已久。在古代的中國就有樸素的生物多樣性保護思想，並在文獻著作中有相關記載。但這些思想在當時並沒有形成具體、成熟的保護制度。而在國外，早在西元前18世紀巴比倫王國的《漢謨拉比法典》（Codex Hammurabi）中就有生物多樣性保護的相關規定，如對牧場、林木進行保護。不過，古代的生物多樣性保護發展速度相當緩慢。到了近現代，生物多樣性保護才發展得相當迅速。18世紀，歐洲由於農業和畜牧業的發展以及產業革命的影響，原始森林明顯減少，生態環境破壞速度加快，促使人們以採取保護地域的形式來保護自然。其中最有影響力的就是1872年美國建立黃石國家公園，把廣大原始地區開闢為永久性的保護區域，隨後世界各國相繼建立了各種形式的自然保護區域。

可見，早在19世紀甚至更早以前，國際社會就已經有了調整個別生物多樣性問題的國際法規則。不過，作為專門因應生物多樣性問題的現代生物多樣性國際法的產生與發展，還是20世紀60年代以後的事情了。由於諸多因素綜合作用的結果，保護生物多樣性領域的國際法的發展，經歷了由慢到快、由簡單變複雜、由零散到系統的過程。這個發展過程，根據其保護理念來看，大致可分為利用價值保護、內在價值保護和生態系統保護三個階段。

## 一、萌芽階段：利用價值保護

20世紀50、60年代之前，並不存在現代意義上的國際環境法；相應的，保護生物多樣性的國際法也處於萌芽狀態。這一階段的國際法主要是根據個別物種對於人類的利用價值（特別是經濟價值）提供保護，而對生物物種的內在價值、生態系統以及生物的多樣性等方面則很少涉及。

歷史上，野生生物的利用和保護一直被認為是國內法的事項，反映了各國對其自然資源的永久主權。不過，儘管國家擁有重要的利益，野生生物很長時間以來便是國際合作的內容。因為野生生物的活動範圍並不總是停留在某個國家的政治和地理疆界之內。例如侯鳥等在多個國家間遷徙的物種，其保護就需要進行國際合作。類似的，其棲息地橫跨幾個國家、或者位於國家管轄範圍之外的國際公域的非遷徙物種，其保護也自然需要進行國際合作。由此，生物多樣性國際法逐漸形成。

19世紀60年代開始，歐洲出現了早期的保護生物物種的國際條約，主要有1867年《英法漁業公約》（Fisheries Convention）、1882年《北海過量捕魚公約》（North Sea Fisheries Convention）、1886年《萊茵河流域捕撈大馬哈魚的管理條約》（Treaty concerning the Regulation of Salmon Fishery in the Rhine River Basin）、1902年《保護農業益鳥公約》（Convention for the Protection of Birds useful to Agriculture）、1911年《保護海豹條約》（Convention for the Preservation and Protection of Fur Seals）等<sup>1</sup>。在這些生物保護條約中，締約國透過談判分配了各種資源資源（主要是魚類以及海豹）的開發權，希望能夠達到某種可持續捕獲的水平。實際上，諸如《保護海豹條約》等早期的野生生物

---

<sup>1</sup> 王曦編著：《國際環境法》（第二版），法律出版社，2005年版，第20頁。

保護條約是最早反映可持續發展思想的條約——即最大限度的可持續產出的概念。

此後，很多環境主義者不斷呼籲要禁止對野生生物的商業性開發。在此背景下，國際社會通過了一些比較重要的保護生物多樣性的國際條約，如1933年《保護天然動植物公約》（Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in the Natural State）、1946年《國際捕鯨管制公約》（International Convention for the Regulation of Whaling）、1950年《國際鳥類保護公約》（International Convention for the Protection of Birds）和1951年《國際植物保護公約》（International Plant Protection Convention, IPPC）等<sup>2</sup>。例如，國際捕鯨委員會，最初是一個在成員國間分配捕鯨量的組織，現在逐漸轉變為禁止商業性捕鯨的機構。國際捕鯨委員會充分說明了當時國際野生生物法內的主要焦點，即如何在開發與保護之間進行適當的平衡。早期的條約很少考慮野生生物的保護問題，而是專注於如何在不同利益國之間進行資源的分配。隨著環境關注的日益提升，這些野生生物條約開始將其興趣由在締約國之間分配資源，轉變為實現可持續的開發水平，即「可持續產出」。不過，在很多情況下，實現生物資源可持續產出的努力並無法成功。有時候，國際條約締結的太晚，錯過了將種群保持在能夠可持續產出的水平上的時機。另外，關於可持續捕獲水平的準確估計，在科學上還缺乏充分的認識。而且，即使科學家發現了確定的數位，關於開發的政治壓力也會促使決策者確定不可持續的水平。

在這一階段，保護生物多樣性國際法體現出三大特點：首先，除少數條約規定了現代意義上的環境保護手段和措施、具有

---

<sup>2</sup> [法]亞歷山大·基斯著：《國際環境法》，張若思編譯，法律出版社，2000年版，第413頁。

真正的生態保護含義外，絕大多數公約所表現的是一種短期的功利主義，<sup>3</sup>即：側重於保護漁業資源、海豹等經濟性的資源，或對某一物種經濟利益的保護，忽略了對其維護生態平衡的作用的保護；目的是為了保護相鄰國家間的經濟利益，而非保護環境。其次，這一時期的生物多樣性保護手段是不充分的，主要採取的方法是簡單的禁捕、禁採、禁伐。一般而言，「最通常的作法是禁止捕獲屬於某個特定物種的個別生物，而不考慮該物種的生存條件是否存在。」<sup>4</sup>第三，它採用的是一種跨界解決方式，參與這些國際法的主要是與保護對象有直接利益關係的少數邊界相鄰的國家。

## 二、初步形成階段：內在價值保護

二戰後，各國忙於戰後重建恢復經濟，世界經濟和國際貿易的發展規模也不斷增大，開始出現一些全球性的環境問題；各國對資源能源的不合理開發和利用也帶來了嚴重的危機。此時，環境科學和生物科學得以興起並迅速發展，其研究成果促使人們不斷深化對生物物種的內在價值的認識。所謂內在價值，是指自然界每一個有生命的或者具有潛在生命的物體都具有某種神聖並且應當受到尊重的價值。此時，人們已經認識到，各個物種之間內在價值是平等的；以是否可以為人類服務為標準來判斷生物物種資源的價值，本身就是一種物種的偏見。在這種背景下，一系列旨在保護生物資源的國際法律文件應運而生，現代意義上的生物多樣性國際法也開始正式形成和發展。

在這一時期，國際社會依然締結了一些對物種的利用價值進

---

<sup>3</sup> [法]亞歷山大·基斯著：《國際環境法》，張若思編譯，法律出版社，2000年版，第28頁。

<sup>4</sup> [法]亞歷山大·基斯著：《國際環境法》，張若思編譯，法律出版社，2000年版，第235頁。

行保護的公約和協定，但更多的國際文件開始側重於對生物的內在價值進行保護。例如，1973年通過的《瀕危野生動植物物種國際貿易條約》形成了一套詳細的、但也是比較複雜的管理制度，涵蓋數千種動植物。事實證明，這種類型的國際合作也是應對國際經濟活動（主要是不斷增加的野生動物和植物貿易）對生物帶來負面影響所必須的。儘管有旨在控制物種國際貿易的公約以及旨在保護遷徙物種的多項公約，但是野生生物物種在很多地區還是出現了喪失的現象。有些是商業開發的原因，但更多的是棲息地遭到破壞的原因，特別是對那些遷徙物種。這就促成了1971年《關於特別是作為水禽棲息地的國際重要溼地公約》（Convention on Wetlands of Especial International Importance as Waterfowl Habitat，簡稱為《拉姆薩爾公約》或《濕地公約》）和1972年《保護世界文化和自然遺產公約》（Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage，簡稱為《世界遺產公約》）的出台。這些條約旨在為保護具有特別重要性的生物棲息地提供資源和政治意願。

除了上述國際條約外，比較重要的國際法律文件還有1968年《非洲自然和自然資源保護公約》（African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources）、1979年《野生動物遷徙物種保護公約》（Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals，即《波昂公約》）、1979年《歐洲野生物和自然棲息地保護公約》（Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats，即《伯爾尼公約》）、1980年的《南極海洋生物資源保護公約》（Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources）、1982年《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）和1986年《南太平洋地區自然資源和環境保護的公約》（Convention for the Protection of the Natural Resources