

“爱知目标”后《生物多样性公约》履约趋势分析和对策

柴立伟¹, 曹晓峰¹, 张洁清², 黄 艺^{1①} (1. 北京大学环境科学与工程学院, 北京 100871; 2. 环境保护部国际司, 北京 100035)

摘要: 2010年,《生物多样性公约》(简称《公约》)通过了新的十年期生物多样性战略和对应的生物多样性目标,即“爱知目标”。新通过的“爱知目标”是对过去十年生物多样性工作的反思,也是对未来生物多样性工作的展望。综合分析了“爱知目标”通过前后《公约》所通过的各种文件和决议,以及与会专家就一些问题的专门论述,认为可以将《公约》履约变化归结为履约机制创新不断、国家层面的履约重点出现转移以及创新资源调动形势3个方面。就我国而言,合理的应对措施包括采取更加积极的措施响应《公约》提出的以主流化为重点的新的生物多样性目标的更新,在谈判中坚持三大目标以防议题多样化造成的议题拖延现象,以及在加大国际生物多样性工作资金支持的过程中增强我国在资金分配中的话语权等应对策略。

关键词: 生物多样性公约; 爱知目标; 资金机制; 主流化; 国家生物多样性战略和行动计划

中图分类号: X176; D996.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 1673-4831(2015)01-0007-05

DOI: 10.11934/j.issn.1673-4831.2015.01.002

Trends of the Implementation of "Convention on Biological Diversity" After Development of "Aichi Targets" and Countermeasures. CHAI Li-wei¹, CAO Xiao-feng¹, ZHANG Jie-qing², HUANG Yi¹ (1. College of Environmental Science and Engineering, Peking University, Beijing 100871, China; 2. Department of International Cooperation, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100035, China)

Abstract: 2010 was the International Biological Diversity Year, when at the Conference of Parties to Convention on Biological Diversity (CBD) in Nagoya, Japan, new ten-year biodiversity strategies and corresponding biodiversity targets, also known as "Aichi Targets", were developed. The newly adopted "Aichi Targets", which is a reflection of the work on international biodiversity in the past decade, and also an outlook of development of biodiversity in the coming decade. After a comprehensive analysis of the documents and resolutions passed by CBD before and after the adoption of the "Aichi Targets", and the specific expositions on some issues made by the experts at the conference, it is found that the implementation of CBD can be summarized into three aspects: (1) continuous innovation of the CBD implementation mechanism; (2) shift of the focus of the implementation on the country level; and (3) mobilization of the innovation resources. In the case of China, it is essential to take reasonable countermeasures, which should include adoption of more positive measures in response to the CBD's request of updating national biodiversity targets with focus laid on mainstreaming, insist on the "three major goals" in the international negotiation so as to prevent possible abeyance of topic discussion due to topic diversification; and obtain greater voice in the international negotiation on allocation of the funds for international biodiversity while increasing capital investment in this topic.

Key words: Convention on Biological Diversity; Aichi targets; funding mechanism; mainstreaming; National Biological Strategy and Action Plan

1992年,《生物多样性公约》(简称《公约》)签署于巴西里约热内卢。《公约》的签署是人类在生物多样性利用和保护方面的一个里程碑式的事件,不仅因为《公约》是人类历史上第1个在生物多样性方面的公约,遗传资源第1次被包含到《公约》范围内,更因为生物多样性保护和可持续利用等议题在《公约》签署后受到了全世界范围内的关注^[1]。《公约》在第1条就确定了《公约》的工作范围和目标,即生物多样性的保护和可持续利用以及公平合

理地分享由利用遗传资源所产生的惠益。

此后,以缔约方大会为核心机构,以下属的科学技术咨询机构和秘书处为组织基础,建立了完善的工作机制。例如:缔约方递交的国家报告和国家

收稿日期: 2014-06-01

基金项目: 环境保护部环境保护对外合作中心《生物多样性公约》履约项目

① 通信作者 E-mail: yhuang@pku.edu.cn

生物多样性战略和行动计划已经成为履约机制的重要组成部分。关于具体议题成立的工作组会议在平时召开,是《公约》日常的重要工作机制。此外,针对各个缔约方都十分关心的议题,如改性活性物质的扩散管理问题和遗传资源获取和惠益公平分享的议题,《公约》都达成了重要的国际共识,签署了重要文件,如《卡塔赫纳生物安全议定书》^[2-4]和《关于遗传资源获取和惠益分享的名古屋议定书》^[4-5]。

尽管如此,生物多样性在全球范围内的衰减趋势仍然没有得到有效遏制,虽然在《公约》框架下达成了数量众多的决议和战略,但是这些决议和战略更多地还停留在纸面上,没有引起人们尤其是决策层应有的重视,从而导致在应对生物多样性方面所调动的战略资源不足,计划和战略难以落实,现实和目标之间还有很大差距^[6]。

2010年在名古屋举行了第10次缔约方大会,会议回顾了过去十年的生物多样性工作,在对2010战略目标评估的基础上,讨论通过了2011—2020年全球生物多样性战略,其中提出接下来几十年的全球生物多样性目标,即“爱知目标”。该战略目标将对未来十年乃至三十年的全球生物多样性保护和利用产生重要影响。因此,笔者将“爱知目标”后《公约》履约进程作为研究对象,结合与此有关的文献分析和个案研究,分析《公约》未来的发展趋势,并提出我国在《公约》履约过程中的对策。

1 “爱知目标”的背景、内容和特点

2002年,在欧盟、联合国环境规划署以及《公约》秘书处的推动下,《公约》第6次缔约方大会通过了“2010年生物多样性目标”,提出希望在2010年能够实现“遏制生物多样性衰减”的目标。为了实现这个目标,国际社会以及《公约》组织做出了许多积极的努力,包括在2003年制定一套专门的易于操作的评估指标,按照指标要求,各国评估本国的生物多样性状况,并按时提交国家报告等^[7]。在欧洲,由政府 and 民间组织发起声势浩大的“倒数2010”运动(Countdown 2010),旨在提高大众对生物多样性损失的认识和加强不同国家之间关于生物多样性工作的协调^[8]。2010年是联合国确定的国际生物多样性年,也是“2010年生物多样性目标”的评估年。《公约》在2010年初完成了“2010年生物多样性目标”的评估工作,并由《公约》下属的《公约》秘书处出版了《全球生物多样性展望(第3版)》(简称《展望3》),公布了评估结果。

评估认为:2010年生物多样性目标未能实现,主要原因包括缺乏对生物多样性衰减根本原因的认识,未能充分调动全球范围内的战略资源,以及缺乏足够的战略资源等原因。此后,缔约方第10次大会在日本名古屋举行,会议制定了国际生物多样性新一期的十年工作计划,即2010—2020年生物多样性战略和相应的生物多样性目标(“爱知目标”)^[9]。从内容上看,“爱知目标”共分为5个战略目标。每个战略目标下各有若干子目标,共同构成子目标总数为20的目标体系。

与2010年生物多样性目标相比,新的“爱知目标”显得更加简洁,目标之间的逻辑结构也更加清晰和合理。在《展望3》中认为2010年生物多样性目标未能实现的首要原因是未能完成生物多样性议题的主流化。在“爱知目标”中,战略目标A:通过将生物多样性纳入整个政府和社会的主流以解决生物多样性丧失的根本问题被置于最重要的地位,这成为整个目标体系的首要目标。同时战略目标E:通过参与性规划、知识管理和能力建设,加强执行工作,可以认为是所有目标完成的基础。其他3个目标分别是战略目标B:减少生物多样性的直接压力和促进可持续利用;战略目标C:通过保护生态系统、物种和遗传多样性,改善生物多样性现状;战略目标D:增进生物多样性和生态系统给所有人带来的惠益;这3个目标在2010年生物多样性目标以及历次大会决议中均有所体现,可以认为是细化的子目标。

2 “爱知目标”后《公约》履约变化趋势分析

按照国际环境公约的发展规律:(1)提出问题;(2)谈判公约内容;(3)达成协议和履约协定;(4)国际层面实施;(5)国家层面实施^[10]。“爱知目标”后的《生物多样性公约》进入了第4阶段的国际议定书和各项机制的深入谈判,以及第5阶段部分国家层面履行公约的阶段。

在《公约》举行的历次会议上,与会专家都强调了履约的重要性,履约最重要的是国家层面履约。从“爱知目标”文本来看,新的目标体系明显吸收了旧目标体系的经验,无论是正面的还是反面的。例如,战略性目标由过去的11项变成现在的5项,而且这5项之间存在着明显的逻辑关系,结构更加紧凑。另一个重要的表现在于“主流化”被置于一个首要位置,而形成对比的是,在旧的目标中,主流化被当作一般目标没有过分强调。这种具体目标设置的变化体现了对过去生物多样性工作的反思。

由于新的“爱知目标”承载了国际社会对生物多样性问题更多的关注和希望,也有望获得更多的国际援助和支持,因而,为了推动“爱知目标”的实现,《公约》在履约机制、履约内容和资源调集方面表现出一系列新的动向。同时需要看到的是,这些新的变化与“爱知目标”的履行是相辅相成的:一方面,这些在履约机制和内容上的变化推动了“爱知目标”的通过;另一方面,“爱知目标”作为《公约》工作进程中重要的成果文件,也是对过去《公约》在履约机制和内容上的一种确认和加强。

2.1 履约机制创新

《公约》借鉴气候变化问题的国际解决机制,建立了与《公约》相互独立的科学评估机构——生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台(IPBES),试图通过加强科学界、政府和其他利益相关者之间的对话机制,推动全球生物多样性和生态系统服务的保护和利用^[11-12],在IPBES最新的成果文件《釜山成果》中,强调了IPBES在未来的主要工作是开展评估,通过开展评估,推动生物多样性问题的全球解决^[13]。因而,新成立的IPBES很可能成为推进《公约》工作的“助推器”。通过独立的评估,加强科学界、决策层和公约组织的有效联系,发挥更加广泛的影响力,通过推进生物多样性问题的主流化等方式推动生物多样性问题的解决。关注IPBES谈判取得的新进展,分析IPBES评估可能对我国产生的影响将成为一项重要工作。以上2项机制的转变是过去一段时间内值得注意的新动向。

2.2 履约要求重点的转移

履约的主要形式是递交国家报告和国家生物多样性战略和行动计划。未来对以上2项的要求更加侧重推动生物多样性问题在各国主流化,更加强调将“爱知目标”整合入国家的生物多样性战略和行动计划。

2.2.1 讨论议题多样化

从《公约》签署后的第1次缔约方大会开始,到2012年在印度举行的第11次缔约方大会,历届会议所讨论的议题数量不断增加,从第1次会议的13项决定到最多时的第10次缔约方会议的47项决定,讨论议题不断增加,做出的决定逐渐变多,涉及的内容也从森林、湿地、海洋和沿海等不同生态类型生态系统的保护到促进商业界、私营企业对生物多样性工作的参与。在《公约》第7次缔约方大会(COP-7)上,气候变化和生物多样性的关系被提出,在COP-7做出的第15项决定中,提到了将气候变化问题纳入生物多样性议题的讨论范围,编写生

物多样性和气候变化之间的报告,鼓励各缔约方采取措施,管理其生态系统,以保持生态系统对极端气候事件的抵抗力,帮助减少气候变化对生物多样性的影响,适应气候变化(UNEP/CBD/COP/7/VII/15)。这种讨论议题的变化一方面显示了生物多样性问题的复杂性,另一方面,可能使得在众多问题的讨论中失去重点,出现什么都讨论,但是什么都没有深入解决的情况。

2.2.2 极力推进生物多样性问题的主流化

主流化(mainstreaming)议题一直以来都是各次缔约方会议讨论的重要议题。然而主流化问题的讨论一直以来并没有被放在首要地位。根据《展望3》中对过去生物多样性工作的总结,主流化不足被认为是2010年生物多样性目标未能够实现的主要原因。因此,不同于“2010年生物多样性目标”将主流化问题设置为一般的平行目标,在“爱知目标”中将主流化问题置于首要地位,希望唤起决策者对生物多样性问题的重视。

2.2.3 推动以更新战略行动计划为基础的国家层面的履约

随着《公约》的进一步发展,生物多样性相关工作进入更加强调国家层面上的集约性和可操作性的新阶段。2010年第10次缔约方大会后,《公约》要求各缔约方根据现有的“爱知目标”更新本国国家生物多样性战略和行动计划(National Biodiversity Strategy and Action Plans, NBSAPs),即第3版NBSAPs。第3版NBSAPs的重点是为了配合全球生物多样性目标的实现,各国须在自身情况的基础上,完成“爱知目标”在各地的本土化过程,即要求各国制定与“爱知目标”相似的国家“爱知目标”。制定国家层面的“爱知目标”,能够为各国的《履约》提供充分自由,制定符合本国国情的生物多样性工作计划,同时,也明确了各国应有的国际责任,为未来评估本国的生物多样性成绩提供依据。

为此,由《公约》秘书处推动,在日本政府的资助下,“爱知目标”本土化的地区研讨会在20多个地区举行,160多个国家参与到讨论中。研讨会的结果为推动“爱知目标”在世界不同地区的适用提供了帮助。如在加勒比海地区研讨会上,关于海洋生物多样性保护的议题被重点讨论;土耳其政府根据本国生物多样性工作的经验提出目标落实的关键在于目标在不同国家的定量化和可操作化^[14]。此后,在印度举行的第11次缔约方大会上,履约的重要性又被反复提及,帮助发展中国家更新本国的NBSAPs成为下一阶段工作的重点,为此联合国环

境发展署和《生物多样性公约》组织成立了新的机构,称为 NBSAPs 论坛,其目的在于帮助各缔约方更新、完善本国的 NBSAPs,同时为推动生物多样性问题和“爱知目标”在各个国家的主流化提供相关咨询。

“爱知目标”的本土化过程至今已经取得一定进展,截至 2014 年 10 月,已经陆续有 31 个国家公布了本国的生物多样性战略和行动计划。这些新公布的国家生物多样性战略的主要特点是以“爱知目标”结构为蓝本,在强调主流化重要地位的基础上,制定可量化可操作的本国生物多样性目标。例如,澳大利亚作为一个有着丰富生物多样性资源的国家,按照“爱知目标”要求,针对性地制定了增加 25% 的公众和私人参与生物多样性工作,并且将这个目标细化为提高公众认识、提高公众参与、提高私人企业参与以及提高跨区域参与 4 个部分,并针对每个部分制定了详细可参考的细节和步骤。

2.3 尝试创新资金新形式

《公约》的履约资金主要来自于全球环境基金(GEF)。在 GEF 中,有关生物多样性的支出占 GEF 资金支出的 1/3^[15-16],到 2012 年全球达到 33.5 亿美元。自 1991 年以来,GEF 已经为 CBD 组织提供了超过 10 亿美元的援助资金,用于超过 155 个国家的 755 个生物多样性项目上^[15]。50% 以上的项目位于中南美洲、加勒比地区和非洲等经济欠发达地区。超过 33% 的国家森林公园和 26% 的海岸、沼泽和水域生态系统受益于 GEF 的捐款。然而,与前期的 2010 年生物多样性目标相比,“爱知目标”的各项指标均有所提高,为实现这些目标所需的资金支持也可能需要相应的提高。

关于战略资源的筹集也一直是缔约方大会上所讨论的一个极富争议性的议题。发展中国家主张发达国家应加强对发展中国家在生物多样性保护方面的资金援助,发达国家则更希望发展中国家能够充分利用本国资金,完成本国所设立的国家目标^[17]。在全球经济衰退的现阶段,大幅提高 GEF 在生物多样性领域投入的可能性较小,因此《公约》可能在资金收集和分配机制方面有所创新。应实施开源节流,一方面增加一些主要国家对国际生物多样性工作的资金支持,另一方面,通过改革资金分配方式,提高资金利用效率和资金投入的生态效益。

不同国家根据本国的利益和实际情况,可能采取不同的应对策略。发达国家希望在尽可能减少普通国家资金需求的前提下,通过更加严格的资金

审查和专项的小型基金,达到提高资金利用效率的目的。例如,日本建立日本生物多样性基金,资助各国 NBSAPs 的制定和更新。荷兰、法国和日本政府注资“《名古屋议定书》实施基金”,帮助最不发达国家履行《名古屋议定书》规定的国际义务等。新兴市场国家,如中国、印度和巴西等国,经济实力较强,本国生物多样性资源丰富,在全球经济衰退的大背景下,在资金投入方面被寄予更高的期望。这些国家通过制定捐款方式,在增加资金投入的同时,力争将捐款主要用于本国的生物多样性工作,如印度资助《公约》下属的有关资源分配的高级别委员会(High-Level Panel on Resourcing, HLP),以期在资金的分配过程中提高本国的话语权。

3 新形式下的中国履约策略

根据以上分析可以发现,“爱知目标”不仅是《公约》对 2011—2020 年十年期工作所确定的目标,“爱知目标”对缔约国的履约产生了重要影响,表现在更加重视生物多样性问题在各国社会和决策层的主流化,更加注意完善国家层面的履约目标和评估,同时也要求国际社会增加对发展中国家,特别是极不发达国家履约的资金支持。

我国正处在经济转型发展的关键时期,《生物多样性公约》的履约对我国走可持续发展的道路十分重要。“爱知目标”既是挑战,也是进一步深化我国生物多样性工作的一次重要契机。在后“爱知目标”时代,中国应当关注《生物多样性公约》履约出现的新形势,可以采取的措施如下。

3.1 推动生物多样性问题在我国的主流化进程

作为未来十年生物多样性工作的重点,推动生物多样性保护目标与国家社会经济发展目标的深度结合,使生物多样性问题在我国的决策层实现主流化。我国在 2010 年公布了新一期国家生物多样性战略和行动计划,按照《公约》的最新履约形势,大部分国家已经完成了第 2 期国家生物多样性战略。根据最新的谈判结果,在各缔约方制定新一版的国家生物多样性战略计划时,应该在国家目标中体现“爱知目标”的要求,即需要完成“爱知目标”在本国的具体化和指标化。

正如前文所述,我国生物多样性战略和行动计划的公布时间早于“爱知目标”通过的时间,此后关于“爱知目标”国家化的要求成为《公约》对各缔约方的一项重要要求,有 20 个国家在本国生物多样性战略和行动计划中根据“爱知目标”的结构体系制定了本国相应的国家目标。

考虑到《中国生物多样性保护战略与行动计划》(2011—2030年)的通过经过了严格的法律程序,短时间内并无修改的可能。但是为了进一步明确我国的履约责任,为2020年评估我国的履约成就提供依据,乃至在生物多样性2020—2050年的长期工作中,有关“爱知目标”在我国的具体化和指标化工作应该成为未来我国生物多样性公约政策研究的重点。

3.2 坚持《公约》的谈判和履约以3大目标为基础

我国在《公约》的谈判中,在尊重生态系统管理沿着“生物多样性保护—生物资源利用—生态系统修复”变化的科学规律基础上,重点强调《公约》的谈判应该回到最初的3大目标上来。以生态系统方法和生态系统管理理论为基础,推动生物多样性就地保护和异地保护相关的一系列具体协议和资金支持机制;以“爱知目标”为导向,建立国家层面的以生物多样性保护为基础的履约策略与行动,推动生物多样性保护的主流化等谈判,以避免缔约方大会谈判中不断出现气候变化、海洋问题等这些我国敏感的新议题。

3.3 关注履约新机制的形成及其对中国履约的影响

需要紧跟IPBES的发展,积极参与IPBES的工作,为《公约》履约的机制转变和未来可能的生物多样性问题政治解决的谈判做好必要的准备。

3.4 积极创新资金机制

日本通过设立履约基金和建立区域工作组,帮助生物多样性丰富区域履约,印度提供高额的指定性捐款,支持以保护本国生物多样性为主的履约工作,为我们提供了发达国家和新兴市场国家捐资和用资的新模式。在国际社会对中国捐资期望不断增高的形势下,中国需要创建符合国情的资金机制,如把中国的援外工作与增资结合起来,在不增资太多的情况下,达到积极资助本国和传统援助国的生物多样性履约工作的目的,增强本国在国际生物多样性工作中的话语权。

参考文献:

[1] 钱迎倩,马克平.《生物多样性公约》的起草过程与主要内容

[J].生物多样性,1994,2(1):54-57.

- [2] 万霞.生物安全的国际法律管制:《卡塔赫纳生物安全议定书》的视角[J].外交学院学报,2003(1):68-74.
- [3] 刘标,薛达元.国际生物安全现状与我国的生物安全对策[J].农村生态环境,2000,16(1):34-37.
- [4] 徐靖,蔡蕾,王爱华,等.全球多边惠益分享机制:遗传资源获取和惠益分享谈判的新焦点[J].生物多样性,2013,21(1):127-131.
- [5] 薛达元.《生物多样性公约》新里程碑:《名古屋ABS议定书》下[J].环境保护,2010(24):76-78.
- [6] 生物多样性公约秘书处.全球生物多样性展望(2010年)[M].3版.蒙特利尔:[出版者不详],2010:83-87.
- [7] 马克平.监测是评估生物多样性保护进展的有效途径[J].生物多样性,2011,19(2):125-126.
- [8] MACE G M, BAILLIE J. The 2010 Biodiversity Indicators: Challenges for Science and Policy[J]. Conservation Biology, 2007, 21(6): 1406-1413.
- [9] 徐海根,丁晖,吴军,等.2010年生物多样性目标:指标与进展[J].生态与农村环境学报,2010,26(4):289-293.
- [10] ROSENDAL G. The Convention on Biological Diversity and Developing Countries[M]. The Netherland: Kluwer Academic Publisher, 2000: 27-36.
- [11] 徐海根,丁晖,吴军,等.2020年全球生物多样性目标解读及其评估指标探讨[J].生态与农村环境学报,2012,28(1):1-9.
- [12] 马克平. IPBES: 生物多样性领域的 IPCC [J]. 生物多样性, 2012, 20(4): 409-410.
- [13] 吴军,徐海根,丁晖. IPBES 的建立、前景及应对策略[J]. 生态学报, 2011, 31(22): 6973-6977.
- [14] HOSONO G. Japan's Continuous Support to Capacity-Building Activities[J]. Aichi Targets Newsletter, 2011, 1(3): 3.
- [15] 郭晨星. 全球环境基金与中国[J]. 南京林业大学学报: 人文社会科学版, 2008, 8(2): 71-74.
- [16] 朱光耀. 全球环境基金与中国可持续发展[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2007: 15-18.
- [17] HERKENRATH P, JAKUES M. The 11th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity- Progress on the Road to Achieving the Aichi Biodiversity Targets [J]. ORYX, 2013, 47(1): 17-18.

作者简介: 柴立伟(1990—),男,山西太原人,硕士生,研究方向为水环境控制与环境生物技术。E-mail: chailiwei@pku.edu.cn

(责任编辑:李祥敏)