

中国社会组织共同参与  
推进全球生态环境治理

CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO  
GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE



# 如何理解 国际生物多样性治理

全球未来十年保护目标制定达成的基础

## A GLANCE AT THE GLOBAL BIODIVERSITY GOVERNANCE

Build the Foundation for the Next Decade

主办单位



资助单位



指导单位



支持单位



## 前言

生物多样性是地球生命的基础，在维持气候、保护水源、土壤和维护正常的生态过程方面贡献巨大，并且对人类社会有着重要意义和价值。然而，随着人类活动范围的不断扩张以及不加节制地攫取自然资源，全球范围内生物多样性正在以空前的速度遭到破坏，并且其丧失的趋势仍未得到扭转。与此同时，物种灭绝、栖息地的丧失和退化、以及由此引发的疾病的传播已经对人类社会产生了深刻的影响，人们也逐步意识到人类社会对于生物多样性的依赖。人类与自然的关系关乎着人类自身未来命运的走向。没有任何一个人和国家可以置身事外，多边进程的努力显得尤为重要。

《生物多样性公约》自1992年在“里约地球峰会”诞生至今，在保护全球生物多样性、可持续利用生物多样性的组成部分、公平公正地分享遗传资源利用产生的惠益这三方面持续推动着生物多样性国际治理的进程，以全面的方式和整体的视角来解决生物多样性丧失的问题，其意义和作用不容忽视。中国作为《生物多样性公约》的缔约国和第15次缔约方大会的主席国，已于2021年第一阶段会议上发表了昆明宣言，并且成立了昆明生物多样性基金，设立了多个国家公园，表明其推动生物多样性国际治理进程的决心。中国社会组织作为生物多样性国际治理进程中的重要力量，应加深对《生物多样性公约》及其相关进程的了解，进而为相关政策制定和决策建言献策。

为支持中国社会组织参与全球环境相关的国际进程，在万科公益基金会的支持下，北京绿研公益发展中心开展了“支持中国社会组织参与全球环境治理的能力建设项目”。作为项目的知识支撑，这份速读文件以《生物多样性公约》为切入点，重点介绍了其诞生、运行和决策机制、重要的战略计划和执行情况、相关议定书、与其它相关国际公约的联系以及与中国的渊源，旨在帮助参与项目的伙伴快速了解生物多样性国际治理的进程。《生物多样性公约》第15次缔约方大会第二阶段会议将于2022年12月召开，会议将为扭转生物多样性丧失的趋势以及实现与自然和谐共生的愿景提出新的框架和目标。届时，我们期待中国社会组织在谈判以及推动雄心勃勃且可执行的框架和目标达成的过程中贡献智慧和力量。

## 致谢

本速读文件由北京绿研公益发展中心撰写并发布，感谢万科公益基金会对本文件在资金方面的支持。本速读文件由北京绿研公益发展中心项目顾问朱日新、项目专员姜雪原主要撰写，项目总监徐嘉忆提供研究指导，实习生盛学敏提供研究支持。感谢传播主管薛一牵头出版与传播工作，文字编辑谢亮和设计师张烨的支持。

## Foreword

Biological Diversity (Biodiversity) is the foundation of life on earth and is of great importance to human society. It contributes significantly to climate, water and soil regulation, and plays a key role in maintaining ecological processes. However, biodiversity is declining at an unprecedented rate globally due to the continuous expansion of human activities and uncontrolled exploitation of natural resources, and the trend of biodiversity loss has not yet been reversed. Meanwhile, species extinction, habitat loss and degradation, and the resulting disease transmission have been profoundly impacting human society. It is therefore raising awareness of the dependency of human beings on biodiversity, and the relationship with nature has a bearing on the future. Standing at a crossroads, no one person or country can stand aside, and multilateral collaboration is therefore required and necessary.

Since adopted at the Earth Summit in 1992, the Convention on Biological Diversity (CBD) has been working hard to address biodiversity loss crisis through biodiversity conservation, sustainable use of its components, and fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources. The significant role of CBD cannot be overlooked as it tackles biodiversity loss issue in a comprehensive manner using a holistic approach. As a contracting party to the Convention on Biological Diversity and the Chair of Fifteenth meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (COP15), China initiated Kunming Declaration, launched Kunming Biodiversity Fund, and established multiple national parks during the first part of COP15 in 2021, demonstrating strong commitment and endeavor to halt and reverse biodiversity loss. Chinese social organisations have an important role to play in terms of influencing decision-making process and engaging policy makers, and should further improve their understanding of CBD and relevant topics and progress.

With the support of Vanke Foundation, Greenovation Hub has launched a capacity building project to support the participation of Chinese social organisations in the global environmental governance processes. As background reading material, this briefing paper provides an overview of Convention on Biological Diversity, focusing on the history, the operation and decision-making mechanism, multiple strategy plans and their implementation, two protocols under Convention on Biological Diversity, and the implementation progress in China, with the aim to help participants catch up on the progress of global biodiversity governance.

The second part of COP15 will take place in December 2022. It is expected to adopt a new framework with a set of new targets aiming at halting and reversing biodiversity loss and achieving the vision of living in harmony with nature. We look to Chinese social organisations to contribute their wisdom in negotiating and facilitating the adoption of an ambitious and practical framework.

## Acknowledgements

This briefing paper was produced by Greenovation Hub. Special thanks to Vanke Foundation for their funding support. ZHU Rixin, Project Consultant, and JIANG Xueyuan, Project Specialist from Greenovation Hub co-authored this briefing paper. XU Jiayi, Project Director from Greenovation Hub, provided research guidance for this briefing paper. SHENG Xuemin, intern from Greenovation Hub, provided research support. In addition, sincere appreciation to XUE Yi, Communication Director from Greenovation Hub, for leading the publication and communication, XIE Liang, Copy Editor, and ZHANG Ye, Designer, for their support.



北京市东城区珠市口东大街2号丰泰中心 515室  
Room 515, Fengtai Centre, No.2 Zhu Shi Kou East Street,  
Dongcheng District, Beijing, China



+86 10 8447 7697



policy@ghub.org



欢迎关注“星球公社”  
Follow us on WeChat



# 全球生物多样性保护的现状与国际治理

## 全球生物多样性保护形势紧迫

生物多样性是地球生命的基础，对减缓气候变化、保护水源和土壤，以及维护正常的生态学过程均有重要的意义。根据生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台（以下简称“IPBES”）的定义，生物多样性是指“所有来源于包括陆地、海洋和其他水生生态系统及其所构成的生态综合体的活生物体中的变异性，包括遗传、表型、系统发育和功能属性的多样性，以及物种、生物群落和生态系统内部和之间随时间和空间变化的丰度和分布”<sup>1</sup>。简而言之，生物多样性主要包含遗传多样性、物种多样性和生态系统多样性三个层次。遗传多样性是指生物的遗传基因的多样性，物种多样性则是指地球上动物、植物、微生物等生物种类的丰富程度，而生态系统多样性包括生境多样性、生物群落和生态过程多样化等多个方面<sup>2</sup>。

令人担忧的是，自工业革命以来，人类活动对森林、草原、湿地等重要生态系统的破坏日益严重，全球范围内生物多样性已经遭到了不同程度的破坏，并且生物多样性丧失的趋势尚未能够得到逆转。2019年，IPBES发布《生物多样性和生态系统服务全球评估报告》，指出自然环境尤其是生物多样性正以空前的速度遭到破坏。就生态系统而言，75%的陆地表面、65%的海域都受到了影响，85%以上的湿地已经丧失；就物种多样性而言，物种平均丰富度至少下降了50%，

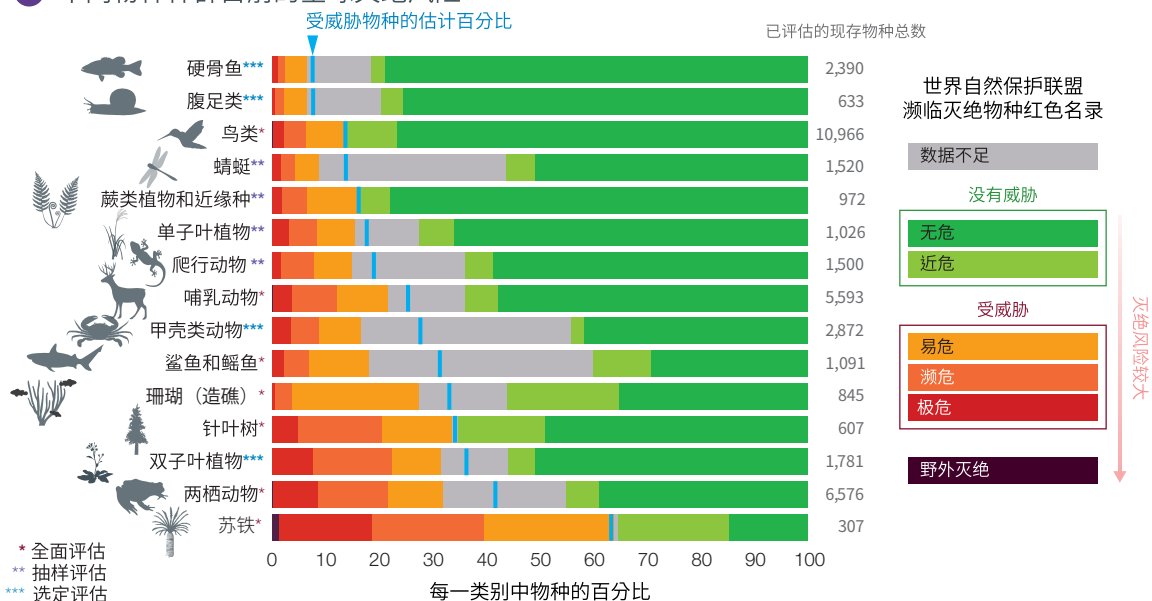
海陆空的野生动物种群数量都呈现下降趋势。与此同时，有25%的动植物物种的生存受到了威胁，预计约有100万物种濒临灭绝<sup>3</sup>（见图1-1）。

导致生物多样性丧失的原因与人类活动密切相关。尽管二战后的经济增长很大程度上提高了人类的生活水平，人类实现了世界人口翻番、全球经济增长四倍和贸易增长十倍，但增长的背后是对人类一直赖以生存的地球生态系统的破坏<sup>4</sup>。在过去的几十年里，陆地生态系统生物多样性丧失的最重要的直接驱动因素是土地利用的变化，主要是将原始的原生栖息地转变为农业系统；海洋生态系统生物多样性丧失的主要原因则是过度捕捞<sup>5</sup>。今天，生物多样性面临的威胁更加复杂，包括但不限于：

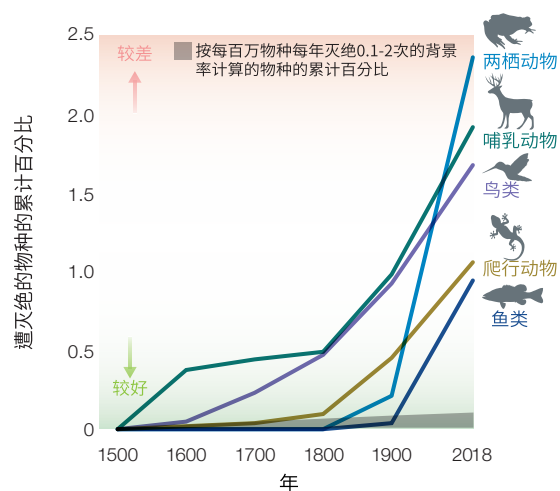
- **土地和海洋资源开发利用导致的生物栖息地丧失和退化：**土地和海洋资源开发利用会导致生物栖息地的丧失、碎片化或退化。常见的对生物栖息地造成威胁的资源利用方式包括不可持续的农业、砍伐、交通基础设施建设、商业发展、能源生产、采矿、河流取水等。
- **生物资源的过度开发：**包括直接和间接的过度开发。直接的过度开发是指为生存或贸易开展的不可持续的捕猎及收获，间接的过度开发是指非目标生物的死亡，如渔业中的意外捕捞（bycatch）。

**图1-1 | 物种灭绝风险、数量以及生存率**

### A 不同物种种群目前的全球灭绝风险

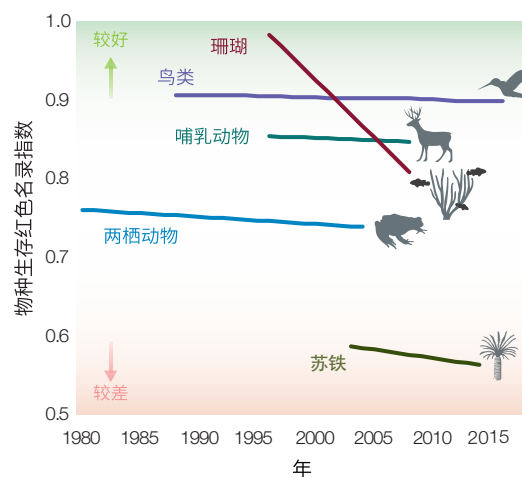


### B 1500年以来的灭绝数量



来源:《生物多样性和生态系统服务全球评估报告》, 2019

### C 物种生存率自1980年以来下降(红色名录指数)







- **物种入侵和疾病：**入侵物种会与本地物种竞争生存空间、食物以及其他资源，甚至散播未曾出现的疾病，破坏生物多样性。
- **环境污染：**环境污染会导致自然环境不再适宜生物生存，并直接破坏生物多样性。同时，环境污染可能会通过影响食物来源或繁殖能力等方式间接影响生物多样性。
- **气候变化：**过去，在全球范围内，气候变化并不是生物多样性损失的主要原因。但随着气候变化的进一步加剧，其引发的自然环境变化可能会导致生态系统的平衡被打破，影响生物多样性。

## 生物多样性是人类社会发展的基础

近几十年来，随着人类社会高速发展，人类活动对生物多样性的破坏达到了前所未有的水平，环境退化速度在近几十年内不断加速。毫无疑问，这样的发展方式是不可持续的。对生物多样性的保护有助于人类扭转这一发展模式，是对人类健康和福祉的一项重要战略投资。

对人类而言，首先，**生物多样性丧失是一个严峻的环境问题和健康问题。**生物多样性是维持良好稳定的生态系统的关键，这对于人类的生存和良好的生活质量至关重要。根据IPBES的一份概念性框架，生物多样性的功能具体包括生境形成和维持、种子和其他繁殖体授粉和扩散、空气质量调节、气候调节、海洋酸化调节、水资源时空分布调节、水质调节、土壤形成与保护、有害生物防治等。生物多样性丧失会破坏这些功能，进而导致人类居住环境退化、健康状况恶化以及生活质量下降，让人类过去在健康领域取得的巨大成就化为泡影。一个典型的例子是环境退化导致的传染病流行。土地利用的变化、农业和食品工业的发展都可能破坏生物多样性，影响生态系统对传染病的调节功能，最终损害人类健康。

其次，**生物多样性丧失是一个经济发展问题。**对人类而言，生物多样性具有直接价值，它为人提供了食物、纤

维、建筑和家具材料及其他生活、生产原料。生物多样性丧失会导致全球性的食物短缺和生产原料匮乏，影响人类社会经济发展。从可持续发展的角度来看，生物多样性的持续丧失将影响大多数联合国可持续发展目标的实现，包括脱贫、消除饥饿、健康、清洁水、能源安全、减缓气候变化、水下生物保护、陆地生物保护等<sup>6</sup>（见图1-2）。

世界经济论坛《新自然经济报告》系列II中的数据显示，44万亿美元的经济价值创造——超过全世界GDP总量的一半——依赖自然及其服务<sup>7</sup>，因此面临着损失的风险。人类目前已经对气候变化、能源安全等问题采取应对措施，但是这尚且不足以应对生物多样性丧失以及自然危机。世界经济论坛发布的《2020年全球风险报告》（The Global Risks Report 2020）也着重强调了生物多样性丧失和生态系统崩溃是未来十年人类面临的五大威胁之一<sup>8</sup>。高度依赖生物多样性的三个最大行业部门共产生了近8万亿美元的总附加值，包括建筑业（4万亿美元）、农业（2.5万亿美元），以及食品和饮料行业（1.4万亿美元），这大约是德国经济规模的两倍。生物多样性丧失对第二和第三产业的影响也可能是巨大的。例如，六个行业（化学品和材料、航空和旅游、房地产、采矿和金属、供应链和运输，以及零售、消费品和生活方式）虽然只有不到15%的总附加值直接依赖生物多样性，但其供应链仍对生物多样性有“隐性依赖”。这些行业的供应链中50%以上的总附加值十分依赖生物多样性和自然<sup>9</sup>。可以说，人类社会和经济活动在根本上依赖于生物多样性。

最后，**生物多样性丧失会造成安全问题和伦理问题。**生物多样性丧失是一个安全问题，因为生物多样性丧失往往意味着生态系统的破坏，进而会导致自然资源的损失、居住环境的恶化。这样的趋势很可能导致地区或国家间的冲突，特别是在贫穷的发展中国家。生物多样性丧失又是一个伦理问题，因为生物多样性丧失导致的健康、经济、安全问题会对贫困人口等弱势群体造成伤害，并进一步加剧世界范围内的不公平现象。同时，许多世界遗产因其独特的自然环境和丰富的生物多样

性而拥有显著的价值，而生物多样性丧失则会对其价值造成巨大的破坏，导致人类的后代无法继续享受世界遗产带来的独特体验，从而造成代际间的不公平。

**图1-2 | 生物多样性保护与可持续发展目标之间的联系**

| 可持续发展目标            | 爱知生物多样性目标         | 生物多样性对可持续发展目标的影响 | 可持续发展目标对生物多样性的影响 |
|--------------------|-------------------|------------------|------------------|
| 1 无贫困              | 18                | +!               | ▽●               |
| 2 零饥饿              | 7 13 16           | +!               | ▲▽●              |
| 3 良好健康             |                   | +!               | ▽                |
| 4 优质教育             |                   |                  | ▽                |
| 5 性别平等             |                   |                  | ▽                |
| 6 清洁饮水和卫生设施        | 5 14              | +!               | ▲▽               |
| 7 经济适用的清洁能源        |                   | +                | ▲●               |
| 8 体面和有尊严的工作        | 4                 | +                | ▽●               |
| 9 产业、创新和基础设施       |                   | +                | ▽●               |
| 10 减少国家内部和国家之间的不平等 |                   |                  | ▽                |
| 11 可持续消费和生产        |                   | +!               | ▲                |
| 12 负责任的消费和生产       | 1                 | +                | ▲                |
| 13 气候行动            |                   | +!               | ▲●               |
| 14 海洋资源            | 3 6 8 10 11       | +!               | ▲                |
| 15 陆地生物            | 2 5 9 11 12 15 16 | +!               | ▲                |
| 16 水下生物多样性         |                   |                  | ▽                |
| 17 伙伴关系            | 19 20             |                  | ▽                |

第1栏开列的是各项可持续发展目标（SDG）。第2栏开列的是其要素在SDG的具体目标中得到体现的爱知生物多样性目标（本版《展望》在第2部分进一步说明了有关目标）12。第3栏显示生物多样性对哪些SDG有很大贡献，以及生物多样性的持续下降是否危及所涉SDG的实现或损害其实现的可能性13。第4栏显示SDG对保护和可持续利用生物多样性所起作用的性质

- + 生物多样性的保护和可持续利用为SDG的实现做出直接贡献
- ⊕ 生物多样性的保护和可持续利用为SDG的实现提供支持
- ! 生物多样性的下降危及SDG的实现
- ▲ SDG的实现为生物多样性做出贡献（直接减轻生物多样性所受压力）。“做出贡献”指的是这样一种关系：SDG的实现将直接减轻生物多样性受到的某项重大直接压力。
- ▽ SDG的实现有助于建立解决生物多样性问题的扶持性环境。“扶持性”指的是这样一种关系：SDG的实现将增进使生物多样性问题得以解决的环境。
- 实现SDG和保护生物多样性有可能相互制约。“相互制约”指的是这样一种关系：如果要既实现SDG，又保护和可持续利用生物多样性，将需要选择特定的途径，以避免可能的冲突和尽量减少取舍。<sup>14</sup>

来源：《全球生物多样性展望（第五版）》，2019



## 《生物多样性公约》的前世今生

联合国《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity, CBD) 是一项保护地球生物资源的国际性公约。该公约于1992年6月1日由联合国环境规划署 (UNEP) 发起的政府间谈判委员会第七次会议在内罗毕通过, 并于1992年6月5日由签约国在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展大会上签署, 于1993年12月29日正式生效, 目前共有196个缔约方。

《生物多样性公约》是一项有法律约束力的公约, 旨在保护濒临灭绝的植物和动物, 最大限度地保护地球上多种多样的生物资源, 造福当代和子孙后代。《生物多样性公约》有三大目标, 即保护生物多样性、可持续利用生物多样性的组成部分、公平公正地分享遗传资源利用产生的惠益。为实现这些目标, 该公约明确规定缔约方政府应当为保护生物多样性制定国家战略、计划或方案, 并将其纳入相关部门的具体工作中, 制定或维持必要立法或其他规范性规章, 依据情况对特定区域采取就地或移地保护的措施。同时, 该公约要求缔约方政府应查明和监测当前生物资源, 并在国家决策过程中考虑到其保护和持久使用, 采取一系列经济和社会措施增强公众对于保护生物多样性重要性以及相关政策的理解; 缔约方也应当尽力创造条件, 采取立法、行政或政策措施, 根据共同商定的条件共享信息, 便于其他缔约国获得资源用于对环境无害的用途。各国也可以通过专业的国际机构和国家机构开展关于生物多样性及其组成部分的合作<sup>10</sup>。

《生物多样性公约》的诞生与当时地球上生物多样性所面临的严峻形势密切相关。在二十世纪末期, 全球比以往任何时候都更加意识到的生物多样性的价值。不同的人为因素和生物勘探的快速进步大大提升了生物多样性的破坏速度, 而这引发了环保主义者、全球领导人和决策者的担忧。正是在物种、污染程度和气候变化的损失不断增加以及生物技术不断发展的情

况下, 《生物多样性公约》的制定被提上了日程。在此背景下, 《生物多样性公约》为全球生物多样性治理带来了新的视角。与其他以物种或栖息地为中心的国际条约不同, 《生物多样性公约》试图用“整体方法”解决生物多样性保护问题, 以全面的方式审视生物多样性, 包括陆地、海洋和其他水生生态系统, 涵盖物种内部和物种之间的多样性, 以及生态系统的多样性。

《生物多样性公约》还首次纳入了保护生物多样性的道德和公平原则, 以及获取遗传资源与与传统知识持有者分享其惠益的原则。可以说, 《生物多样性公约》是国际生物多样性保护的转折点, 重新确定了国际社会在生物多样性领域的义务与责任。更重要的是, 它认识到保护全球生物多样性和将生物资源用于发展目的的重要性。

《生物多样性公约》的决策和运行机制包含缔约方大会、《生物多样性公约》秘书处及附属机构和工作组等 (见下页图1-3)。



[illegible]

- 缔约方 (Parties) 指的是签署或批准《生物多样性公约》的国家, 拥有投票的权利并需要承担相应的义务。
- 非缔约方 (Non-Parties) 指的是尚未批准《生物多样性公约》的国家, 除非缔约方提出请求, 非缔约方可以参会但没有投票权。目前仅有美国和梵蒂冈属于非缔约方。
- 观察员 (Observers) 指的是非营利型非政府组织 (NGOs)、政府间组织 (IGOs)、联合国机构、教



育机构、商业私人机构、青年组织、原住民和地方社区 (IPLCs) 等。观察员虽然没有投票权,但可以在参会过程中发挥同等重要的影响。

## 《生物多样性公约》秘书处及附属机构

除了缔约方大会,《生物多样性公约》秘书处及附属机构也是《生物多样性公约》运行和决策机制的重要组成部分。

- 秘书处 (Secretariat): 位于加拿大蒙特利尔,旨在支持《生物多样性公约》各项目标,并负责筹备缔约方大会以及《生物多样性公约》其他附属机构的会议,其职员由国际公务员担任。
- 科学、技术和工艺咨询附属机构 (Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technology Advice, SBSTTA): 开放式的政府间科学咨询机构,主要对现状、各国根据《生物多样性公约》采取措施等进行评估,并提供建议。其还需要定期向缔约方大会汇报工作进度。
- 附属履行机构 (Subsidiary Body on Implementation, SBI): 对执行情况进行审查,并加强现有措施与手段。同时,其主席团也是缔约方大会主席团成员。

随着时间推移,又不断有新的工作组、委员会成立,以持续推进全球范围内生物多样性保护框架的设计和落实。相比于前文所述的各类机构,这些工作组、委员会主要负责就某一方面向缔约方大会提供切实可行的建议。

- 《2020后全球生物多样性框架》不限成员名额工作组 (Open-Ended Working Group on the Post 2020 Global Biodiversity Framework, WG2020): 2018年举办的COP14通过了设立该工作组的决定。该工作组主要负责《2020年后生物多样性框架》的筹备工作。

- 审查《生物多样性公约》执行情况不限成员名额特设工作组 (Working Group on the Review of the Implementation, WGRI): 该工作组主要负责审查《生物多样性公约》各类相关计划的执行情况,并向缔约方大会提出推荐意见,帮助推动《生物多样性公约》的实施。
- 《生物多样性公约》第8(j)条和相关条款问题不限成员名额闭会期间特设工作组 (Ad Hoc Open-ended Working Group on Article 8(j) and Related Provisions of the Convention on Biological Diversity, WG8j): 该工作组主要关注《生物多样性公约》中第8(j)条的落实情况,审查《生物多样性公约》执行过程中是否充分尊重原住民和地方社区的传统生活方式,以及与生物多样性保护和可持续使用相关的知识,确保这些知识的拥有者能够获得相应的惠益。
- 《名古屋议定书》政府间委员会 (Intergovernmental Committee for the Nagoya Protocol, ABS ICNP): 该委员会主要负责提出各类建议,推进《名古屋议定书》的顺利落实。
- 《卡塔赫纳生物安全议定书》政府间委员会 (Intergovernmental Committee for the Cartagena Protocol on Biosafety, Biosafety ICCP): 该委员会主要负责提出各类建议,推进《卡塔赫纳生物安全议定书》的顺利落实。

## 执行机制

《生物多样性公约》设立了多种执行机制,涵盖国家战略和行动计划制定与报告、资金、信息交流、能力建设以及多边合作等,旨在推动和促进各缔约方的履约工作以及《生物多样性公约》三大目标的实现(见表1-1)。

 表1-1 | 《生物多样性公约》主要执行机制简介

| 执行机制                                                                  | 简介                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 信息交换所机制<br>(Clearing House Mechanism)                                 | 该机制构建了一个知识共享、信息交流和多方合作的网络,主要作用包括提供全球信息服务、促进国家生物多样性战略和行动计划等的执行等                                 |
| 资金机制<br>(Financial Mechanism and Resources)                           | 发展中国家可以根据本国生物多样性战略和行动计划,从《生物多样性公约》的资金机制中获得资助。《生物多样性公约》指定全球环境基金 (GEF) 为主要国际资金机制                 |
| 国家生物多样性战略和行动计划<br>(National Biodiversity Strategies and Action Plans) | 为了保护 and 持续利用生物多样性,缔约方应该根据其特殊情况和能力,制定国家战略、计划或方案,或为此目的变更其现有战略、计划或方案。这些战略、计划或方案统称为国家生物多样性战略和行动计划 |
| 国家报告<br>(National Report)                                             | 按照《生物多样性公约》的要求,缔约方有义务定期向缔约方大会提交国家报告,申报实施进展和情况。国家报告是用来评估本国《生物多样性公约》实施情况的重要工具                    |
| 能力建设<br>(Capacity-Building)                                           | 对缔约方,特别是其中的发展中国家,以及原住民和地方社区提供能力建设支持,以有效执行《公约》及其议定书                                             |
| 合作与伙伴关系<br>(Cooperation and Partnerships)                             | 与其他相关国际公约、机构和进程展开合作和协调                                                                         |

创绿研究院整理,信息来源:《生物多样性公约》网站上关于执行机制的内容



在规划方面，根据《生物多样性公约》第6条，各缔约方应根据其情况和能力制定或更改国家生物多样性战略和行动计划，并把生物多样性的保护和可持续利用纳入相关部门和跨部门的政策中。这规定了国家层面的生物多样性规划的义务和责任，也是《生物多样性公约》的核心。国家战略应反映该国计划如何根据具体国情实现《生物多样性公约》的目标，而相关的行动计划则应细化要采取的一系列步骤。同时，《生物多样性公约》第26条要求各缔约方报告其战略和行动计划执行的情况及效果，旨在帮助缔约方大会吸取经验教训、识别能力差距以及做出合适的指导。将国家报告公开还有助于政府间机构、社会组织和科学机构等协助缔约方执行其战略和行动计划，也有助于识别需要解决的共同问题，从而促进地区合作。

在资金方面，《生物多样性公约》第21条规定，应建立向发展中国家提供增款或者优惠条件的资金机制。该机制应在缔约方大会的领导和指导下在民主和透明的管理制度内运作，并由缔约方大会负责。同时，缔约方大会应确定与该机制下资金的获取和利用有关的政策、战略、工作重点和资格标准。发达国家缔约方以及其他国家也可自愿为该机制提供捐款。在《生物多样性公约》缔约方大会第三次会议上，决定《公约》的资金机制将由全球环境基金运作，在缔约方大会的指导下，为完全符合条件的活动提供资金。全球环境基金理事会将为缔约方大会的每次会议准备并提交一份报告，并接受缔约方大会的监督和评估。

此外，《生物多样性公约》第20条规定，发达国家缔约方应提供新的和额外的资金，以使发展中国家缔约方能够支付其为履约而采取的措施增加的共同商定的成本。其他缔约方，包括正在向市场经济过渡的国家，可自愿承担发达国家缔约方的义务。发达国家缔约方还可通过双边、区域和其他多边渠道提供与《公约》执行有关的资金，发展中国家缔约方也可利用这些资源。同时，各缔约方也应考虑加强现有的金融机构为

保护和可持续利用生物多样性提供的资金。

在信息交流方面，信息交换所机制旨在确保所有政府都能获得他们在生物多样性方面工作所需的信息和技术。该机制由执行秘书协调，由缔约方设立的非正式咨询委员会（IAC）监督和指导。该机制的首要任务是确保《公约》的正式记录可以被普遍获取，同时寻求提高公众对《公约》的认识。此外，该机制还建立了生物安全信息交流中心（BCH）的中央门户网站，以支持《卡塔赫纳生物安全议定书》。

在能力建设方面，缔约方大会通过决议，支持对缔约方，特别是其中的发展中国家，以及原住民和地方社区提供能力建设，以有效执行《公约》及其议定书。同时，要求执行秘书评估已经开展的能力建设活动的有效性，审查向缔约方提供能力建设支持的现有伙伴关系和机会，并根据缔约方在其国家报告、国家生物多样性战略和行动计划以及国家能力自我评估（NSCA）报告中提供的信息，分析缔约方的需求和提供的能力建设活动之间的差距。

## 不仅有《生物多样性公约》

生物多样性对于维持人类赖以生存的生态系统的稳定性具有重要意义，生物多样性的保护关乎人类社会的可持续发展。因此，《生物多样性公约》的意义和影响远超过保护生物多样性本身，与联合国《2030年可持续发展议程》和《气候变化框架公约》等其他环境治理框架密切相关。多边环境国际合作和协同可以相互促进和借鉴，有助于多个环境保护目标的共同实现。《生物多样性公约》三大目标的实现也离不开其他国际环境公约的顺利推进和实施。表1-2对部分其他国际公约、条约和议程与《生物多样性公约》的关联进行整理。

表1-2 | 部分其他国际公约、条约和议程与《生物多样性公约》的合作情况

| 签署<br>时间  | 公约、条约或议程<br>名称                                                                                              | 目标                                              | 与《生物多样性公约》的合作情况                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1952<br>年 | 《国际植物保护公约》(International Plant Protection Convention, IPPC)                                                 | 通过防止植物虫害的入侵和传播,推行适当的防治措施,保护全世界的植物资源,包括栽培植物和野生植物 | <p>2005年,两个公约秘书处签署了一份合作备忘录,以促进合作并避免不必要的重复工作。两个秘书处之间的联合工作计划旨在建立《生物多样性公约》和《国际植物保护公约》的协同,包括但不限于:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1.《国际植物保护公约》和《生物多样性公约》之间的合作机制</li><li>2.与植物虫害、外来入侵物种和改性活生物体有关的问题</li><li>3.制定关于植物虫害、外来入侵物种风险分析(包括风险评估和风险管理)的标准和指南等</li><li>4.术语</li><li>5.能力建设</li><li>6.信息共享</li><li>7.通过外来入侵物种联络小组进行合作</li></ol> |
| 1971<br>年 | 《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》(Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat) | 通过当地和国家行动以及国际合作,保护和明智地使用所有湿地,为全世界实现可持续发展做出贡献    | 《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》第13次缔约方大会上通过决议,要求秘书处资源调动、资金机制和合作框架方面加强与《生物多样性公约》的合作,以加强协同作用和资源共享,避免重复,并加强执行                                                                                                                                                                                                                                         |



| 签署时间  | 公约、条约或议程名称                                                                                               | 目标                                                         | 与《生物多样性公约》的合作情况                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1972年 | 《保护世界文化和自然遗产公约》(World Heritage Convention)                                                               | 识别和保护全世界的文化和自然遗产, 制定一份应为全人类保留其卓越价值的遗址清单, 并通过各国之间更密切的合作进行保护 | <p>2010年, 联合国教科文组织和《生物多样性公约》秘书处建立了“生物和文化多样性联合计划”, 旨在:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.为正在进行的生物多样性和文化多样性工作之间架起桥梁</li> <li>2.促进现有方案、项目和活动之间的协同作用和信息共享</li> <li>3.进一步探讨与生物多样性和文化多样性之间的联系以及原住民和当地社区在加强这些联系方面的作用有关的概念和方法问题</li> <li>4.促进收集、汇编和分析将生物和文化多样性联系起来的来自保护区和世界遗产地等实地活动的信息, 以及来自原住民和当地社区的经验</li> <li>5.支持和促进关于生物-文化方法的学习网络, 将基层和社区倡议与地方、国家、区域和全球政策进程联系起来</li> <li>6.提高对生物和文化多样性在资源管理和决策过程中的重要性以及对社会生态系统韧性的认识</li> </ol> |
| 1973年 | 《濒危野生动植物种国际贸易公约》(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES) | 确保野生动植物标本的国际贸易不会威胁到这些物种的生存                                 | <p>在《濒危野生动植物种国际贸易公约》第14次缔约方大会上通过决议:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.呼吁秘书处和《生物多样性公约》秘书处通过联合国环境规划署的协调会议来协调其项目活动</li> <li>2.建议各缔约方根据其国情并为鼓励协同作用, 采取措施实现协调并减少其国家主管部门之间的活动重复</li> <li>3.呼吁各缔约方探讨通过全球环境基金为相关项目(包括多边项目)获得资金的机会, 这些项目应符合资格标准和缔约方大会提供的指导</li> <li>4.建议秘书处调查《濒危野生动植物种国际贸易公约》可以成为合作伙伴的机会</li> <li>5.指示常设委员会主席向《生物多样性公约》缔约方会议转达本决议和其他在第十届和今后所有会议上通过的有关决议和决定</li> </ol>                                                |



# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

| 签署时间  | 公约、条约或议程名称                                                                                   | 目标                                                                   | 与《生物多样性公约》的合作情况                                                                                                                                                                                           |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1979年 | 《保护野生动物迁徙物种公约》<br>(Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, CMS) | 为保护和可持续利用迁徙动物及其栖息地提供全球平台。将迁徙动物经过的国家聚集在一起，并为整个迁徙范围内需要国际协调的保护措施奠定了法律基础 | 两个公约的秘书处建立了2016—2018联合工作计划，包括召开年度协调会议，并根据需要定期进行电话会议，讨论联合工作计划的执行情况，确保继续进行合作以及组织联合活动，包括资金、外联和必要的宣传。联合工作计划中把迁徙物种目标和《生物多样性公约》的爱知目标对应起来，并列出了一系列联合行动                                                            |
| 1982年 | 《联合国海洋法公约》<br>(United Nations Convention on the Law of the Sea)                              | 为海洋建立一种法律秩序，以便利国际交通和促进海洋的和平用途，海洋资源的公平而有效的利用，海洋生物资源的养护以及研究、保护和保全海洋环境  | 2008年，《生物多样性公约》缔约方大会第9次会议通过的决议中强调了《联合国海洋法公约》的普遍性和统一性，并重申《联合国海洋法公约》为所有海洋相关活动的开展提供了必须遵循的法律框架，其完整性需要得到维护。同时，决定召开一次专家研讨会，邀请来自相关组织的专家，讨论与国家管辖范围以外区域的环境影响评估有关的科学和技术问题。此外，根据包括《联合国海洋法公约》在内的相关国际法，建立具有代表性的海洋保护区网络 |
| 1991年 | 《关于环境保护的南极条约议定书》<br>(Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty)           | 加强对南极环境及依附于它的和与其相关的生态系统的保护                                           | 2011年，《生物多样性公约》缔约方大会要求执行秘书处制定一系列联合专家审查程序，以监测和评估海洋酸化对海洋和沿海生物多样性的影响，并广泛传播这一评估的结果，以提高缔约方、其他政府和组织的认识。为此，《生物多样性公约》邀请包括来自《关于环境保护的南极条约议定书》的专家共同商讨和制定                                                             |



| 签署时间  | 公约、条约或议程名称                                                                                     | 目标                                                                                                                                                                                                        | 与《生物多样性公约》的合作情况                                                                                                                                                              |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1992年 | 《联合国气候变化框架公约》<br>(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)               | <p>将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上。这一水平应当在足以使生态系统能够自然地适应气候变化、确保粮食生产免受威胁并使经济发展能够可持续地进行的时间范围内实现</p> <p>2015年达成的《巴黎协定》(Paris Agreement)的具体目标是大幅减少全球温室气体排放,将本世纪全球气温升幅限制在2°C以内,同时寻求将气温升幅进一步限制在1.5°C以内的措施</p> | <p>《生物多样性公约》缔约方大会第5次会议上强调了气候变化的风险,特别是对珊瑚礁和森林生态系统的风险,并强调了生物多样性的丧失对这些生态系统及其相关生计的严重影响。2004年,缔约方大会通过决议,将生物多样性和气候变化的交叉问题纳入《生物多样性公约》的工作中。自此之后,多项加强生物多样性与气候变化问题协同解决的决议和研究工作陆续展开</p> |
| 1994年 | 《联合国防治荒漠化公约》<br>(United Nations Convention to Combat Desertification, UNCCD)                   | <p>联合国国际社会,减轻土地退化的影响并保护土地,以便能够为所有人提供食物、水、住所和经济机会,实现可持续发展</p>                                                                                                                                              | <p>《联合国防治荒漠化公约》《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》是1992年“里约地球峰会”上通过的两项全球协议,共同致力于确保土地、气候和生物多样性从恢复人类与自然平衡的联合方法中受益。为了进一步加强协调与合作,2001年,里约公约的秘书处成立了联合联络小组,收集和分享关于这三个公约工作方案和运作的信息并探索协同的机会</p>     |
| 2001年 | 《粮食和农业植物遗传资源国际条约》<br>(International Treaty on Plant Genetic Resource for Food and Agriculture) | <p>建立一个全球系统,为农民、植物育种者和科学家提供获取植物遗传材料的机会。确保与这些遗传材料的原产国分享从使用这些遗传材料中获得的惠益</p>                                                                                                                                 | <p>确保为执行《粮食和农业植物遗传资源国际条约》和《生物多样性公约》或其《名古屋议定书》而采取的任何立法、行政或政策措施都保持一致并且相互支持。两个秘书处已经签署了合作备忘录并组织了联合研讨会</p>                                                                        |

# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

| 签署时间  | 公约、条约或议程名称                                                                      | 目标                                                    | 与《生物多样性公约》的合作情况                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2001年 | 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》<br>(Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants) | 保护人类健康和环境免受持久性有机污染物的危害                                | 与《生物多样性公约》秘书处就共同关心的各种事项进行合作、协作和信息交流,例如,通过“绿色海关倡议”(Green Customs Initiative)防止和打击环境敏感商品的非法贩运                                                                                                                                                                     |
| 2015年 | 《2030年可持续发展议程》<br>(2030 Agenda for Sustainable Development)                     | 为人类、地球与繁荣制定的行动计划,同时寻求更大的自由与和平,将人类从贫困和匮乏中解放出来,并治愈和保护地球 | <p>可持续发展目标14和15分别直接涉及水生和陆地环境中的生物多样性。除此之外,其他许多目标的实现都直接或间接依赖于阻止生物多样性丧失。为了防止、阻止和扭转全世界生态系统的退化,联合国启动了“生态系统恢复十年(2021—2030)”行动,旨在建立政治意愿和能力,以恢复人类与自然的关系</p> <p>在《生物多样性公约》正在制定的《2020后全球生物多样性框架》中特别提到“框架是为执行《2030年可持续发展议程》做出的一项根本性贡献。与此同时,可持续发展目标的进展将有助于为执行框架创造必要的条件”</p> |

创绿研究院整理,信息来源:各国际公约、条约和议程网站

# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

### 参考文献

1. Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. (2018). Biodiversity. <https://ipbes.net/glossary/biodiversity>.
2. 广东省林业局. (2019). 生物多样性包括哪几个层次? . [http://lyj.gd.gov.cn/news/special/encyclopedias/content/post\\_2646935.html](http://lyj.gd.gov.cn/news/special/encyclopedias/content/post_2646935.html).
3. H. T. Ngo, E. S. Brondízio, J. Settele, & S. Díaz, Eds. (2019). The Global Assessment Report of the Intergovernmental Science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES. <https://ipbes.net/global-assessment>.
4. H. T. Ngo, E. S. Brondízio, J. Settele, & S. Díaz, Eds. (2019). The Global Assessment Report of the Intergovernmental Science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES. <https://ipbes.net/global-assessment>.
5. H. T. Ngo, E. S. Brondízio, J. Settele, & S. Díaz, Eds. (2019). The Global Assessment Report of the Intergovernmental Science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES. <https://ipbes.net/global-assessment>.
6. 生物多样性公约秘书处. (2010). 第五版《全球生物多样性展望》. <https://www.cbd.int/gbo5>.
7. 世界经济论坛. (2020). 新自然经济系列报告II: 自然与商业之未来. <https://cn.weforum.org/reports/new-nature-economy-report-ii-the-future-of-nature-and-business>.
8. World Economic Forum. (2020). The Global Risks Report 2020. <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020/>.
9. World Economic Forum. (2020). Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy. <https://cn.weforum.org/reports/nature-risk-rising-why-the-crisis-engulfing-nature-matters-for-business-and-the-economy>.
10. 联合国. (1992b). 生物多样性公约. <https://www.cbd.int/convention/text/>.

### 主办单位



### 资助单位



### 指导单位



### 支持单位



北京市东城区珠市口东大街2号丰泰中心 515室  
Room 515, Fengtai Centre, No.2 Zhu Shi Kou East Street,  
Dongcheng District, Beijing, China

+86 10 8447 7697 policy@ghub.org



欢迎关注“星球公社”  
Follow us on WeChat



## 《生物多样性公约》的战略计划及执行情况

自《生物多样性公约》正式生效以来，其缔约方大会陆续确认了执行框架，成立了相应附属机构并建立了相关机制，针对《生物多样性公约》中的各项内容逐步开展工作。为了在全球层面更有效地指导和统筹实现《生物多样性公约》三大目标而展开的工作和行动，多个战略计划、目标和行动框架在不同时期应运而生。本章将重点梳理2000年至今《生物多样性公约》的三个“十年计划”和相应目标，以及其执行情况或现阶段进展，来呈现《生物多样性公约》下展开的生物多样性国际治理进程。

### 《生物多样性公约战略计划》和“2010年生物多样性目标”

尽管《生物多样性公约》的诞生推动了各国的生物多样性保护工作，但是在执行过程中也面临着一系列挑战，包括：缔约方缺乏政治意愿以及公众参与不足，在制度、技术和能力层面存在差距，缺乏可获取的知识和信息，缺乏合适的经济激励政策和足够的资金，国家和国际层面的协同和合作不足，其他的社会经济问题（如贫困和人口问题），以及气候变化危机和全球共同面临的其他危机<sup>1</sup>。同时，《生物多样性公约》三大目标涵盖内容较广，以及将生物资源的保护和可持续利用在国家的经济部门、社会和政策制定中主流化这一核心问题，意味着多方合作和以生态系统方法为基础的自然资源综合管理至关重要。

鉴于此，2000年5月于内罗毕召开的《生物多样性公约》缔约方大会第5次会议（COP 5）将战略计划的制定提上日程，并于2002年4月召开的《生物多样性公约》缔约方大会第6次会议（COP 6）上通过了《生物多样性公约战略计划》（Strategic Plan for the Convention on Biological Diversity），以指导《生物多样性公约》在全球、地区和国家层面更好地执行，围绕共同商定的目标展开基础广泛的行动。

### 重点领域和目标

各缔约方在《生物多样性公约战略计划》框架下做出承诺，将以更有效、连贯的方式推动《生物多样性公约》三大目标的实现，2010年前实现在全球、地区和国家层面大幅减缓生物多样性丧失的速度，从而为减少贫困和增进地球上所有生命的福祉作出贡献<sup>2</sup>。这一目标和承诺随后得到了2002年在约翰内斯堡举行的世界可持续发展峰会（World Summit on Sustainable Development）以及联合国大会（United Nations General Assembly）的认可，并被纳入千年发展目标（Millennium Development Goals）下成为一个新目标，也被称为“2010生物多样性目标”。

《生物多样性公约战略计划》主要包含四大战略目标和若干具体目标（见表2-1），涉及《生物多样性公约》在生物多样性问题上的领导作用、缔约方的执行能

力建设、国家生物多样性战略和行动计划（National Biodiversity Strategies and Action Plans）的制定以及生物多样性的主流化等多项内容，为2010年前在全球范围内《生物多样性公约》的执行指明了具体行动方向。

在《生物多样性公约战略计划》通过后，缔约方大会制定了一个框架以加强对《生物多样性公约战略计划》和“2010生物多样性目标”执行情况和进展的评估。该框架包括七个重点领域，并为每个领域都制定了相应

 **表2-1 | 《生物多样性公约战略计划》中的目标**

| 战略目标                                                          | 具体目标                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 目标1:《生物多样性公约》在国际生物多样性议题上发挥领导作用                                | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 确保《生物多样性公约》能够确定全球生物多样性议程</li><li>2. 确保《生物多样性公约》能够促进有关的国际文书和进程之间的合作，以便增强政策的协调性和一致性</li><li>3. 确保其他国际进程根据其各自的框架积极支持《生物多样性公约》的实施</li><li>4. 确保《卡塔赫纳生物安全议定书》得到广泛实施</li><li>5. 确保生物多样性关注问题能够纳入区域和全球一级的各有关部门或跨部门计划、方案和政策</li><li>6. 确保各缔约方为实施《生物多样性公约》在区域和次区域一级进行合作</li></ol>                             |
| 目标2:各缔约方加强执行《生物多样性公约》所需的融资、人员、科学、技术和研究能力                      | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 确保所有缔约方都具备适当的能力采取国家生物多样性战略和行动计划中规定的优先行动</li><li>2. 确保发展中国家缔约方，特别是使其中的最不发达国家、小岛屿发展中国家和经济转型缔约方能够获得足够的现有资源，争取实现《生物多样性公约》的三项目标</li><li>3. 确保发展中国家缔约方，特别是使其中的最不发达国家、小岛屿发展中国家和经济转型缔约方能够获得更多的现有资源和技术转让，执行《卡塔赫纳生物安全议定书》</li><li>4. 确保所有缔约方都具备执行《卡塔赫纳生物安全议定书》的适当能力</li><li>5. 确保技术和科学合作为能力建设作出重大贡献</li></ol> |
| 目标3:制订国家生物多样性战略和行动计划，并把生物多样性问题纳入有关部门，以此作为实现《生物多样性公约》各项目标的有效框架 | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 确保每一缔约方都能制订出切实有效的国家战略、计划和方案，以便为争取实现《生物多样性公约》的三项目标和确定明确的国家优先事项提供一个全国性框架</li><li>2. 确保《卡塔赫纳生物安全议定书》缔约方都为实施该议定书建立一个管理框架并发挥功能</li><li>3. 确保生物多样性关注问题能够纳入本国有关的部门和跨部门计划、方案和政策</li><li>4. 确保积极采取国家生物多样性战略和行动计划中规定的优先行动，以便在本国实施《生物多样性公约》，并为全球生物多样性议程作出重大贡献</li></ol>                                        |
| 目标4:使人们更好地了解生物多样性和《生物多样性公约》的重要意义，并使全社会更为广泛地参与执行               | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 确保所有缔约方都执行一项沟通、教育和宣传战略，并促使公众支持《生物多样性公约》</li><li>2. 确保《卡塔赫纳生物安全议定书》的每一缔约方促进和教育公众支持该议定书</li><li>3. 确保原住民社区和地方社区切实参与国家、区域和国际各级《生物多样性公约》实施工作和进程</li><li>4. 确保关键行为者和利益相关者（包括私营部门）参加为执行《生物多样性公约》所建立的合作伙伴关系，并把生物多样性关注问题纳入有关部门和跨部门计划、方案和政策</li></ol>                                                        |

创绿研究院整理，信息来源：《生物多样性公约》网站上关于《生物多样性公约战略计划》的内容





的目标和次级目标（见表2-2），以进一步细化“2010年生物多样性目标”，并为国家和区域目标的制定提供一个灵活的框架来促进工作方案的一致性。

**表2-2 | 七个重点领域的目标和次级目标**

| 重点领域               | 目标                                | 次级目标                                                         |
|--------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 重点领域: 保护生物多样性的组成部分 | 目标1: 促进生态系统、栖息地和生物群落的生物多样性保护      | 次级目标1.1: 世界上每个生态区域至少有10%得到有效保护                               |
|                    |                                   | 次级目标1.2: 保护对生物多样性特别重要的领域                                     |
|                    | 目标2: 促进物种多样性的保护                   | 次级目标2.1: 恢复、维持或减少特定物种种群数量减少的水平                               |
|                    |                                   | 次级目标2.2: 受威胁物种的状况得到改善                                        |
|                    | 目标3: 促进遗传多样性的保护                   | 次级目标3.1: 农作物、牲畜、树木、鱼类和野生动物以及其他珍贵物种的遗传多样性得到保护, 并保留相关的原住民和地方知识 |
|                    | 重点领域: 促进可持续利用                     | 次级目标4.1: 基于生物多样性的产品来源是被可持续管理的, 以及生产区域的管理与生物多样性保护这一目标一致       |
|                    |                                   | 次级目标4.2: 减少生物资源的不可持续消费, 降低对生物多样性的影响                          |
|                    |                                   | 次级目标4.3: 没有因国际贸易而濒临灭绝的野生动植物物种                                |
| 重点领域: 解决对生物多样性的威胁  | 目标5: 减轻栖息地丧失、土地利用变化和退化以及不可持续用水的压力 | 次级目标5.1: 自然栖息地丧失率和退化率下降                                      |
|                    | 目标6: 控制外来入侵物种的威胁                  | 次级目标6.1: 控制主要潜在外来入侵物种的入侵路径                                   |
|                    |                                   | 次级目标6.2: 为威胁生态系统、栖息地或物种的主要外来物种制定管理计划                         |
|                    | 目标7: 应对气候变化和污染对生物多样性的挑战           | 次级目标7.1: 保持和加强生物多样性组成部分适应气候变化的韧性                             |
|                    |                                   | 次级目标7.2: 减少污染及其对生物多样性的影响                                     |

# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

| 重点领域                        | 目标                                   | 次级目标                                                      |
|-----------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 重点领域：维持来自生物多样性的商品和服务来支持人类福祉 | 目标8：维持生态系统提供商品和服务以及支持生计的能力           | 次级目标8.1：保持生态系统提供商品和服务的能力                                  |
|                             |                                      | 次级目标8.2：维持支持可持续生计、当地粮食安全和医疗保健的生物资源，特别是贫困人口的生物资源           |
| 重点领域：保护传统知识、创新和实践           | 目标9：保持原住民和地方社区的社会文化多样性               | 次级目标9.1保护传统知识、创新和实践                                       |
|                             |                                      | 次级目标9.2：保护原住民和地方社区利用其传统知识、创新和实践的权利，包括分享惠益的权利              |
| 重点领域：确保公平和公正地分享使用遗传资源所产生的惠益 | 目标10：确保公平和公正地分享使用遗传资源所产生的惠益          | 次级目标10.1：所有遗传资源的转让都符合《生物多样性公约》、《粮食和农业植物遗传资源国际条约》和其他适用协议   |
|                             |                                      | 次级目标10.2：与提供遗传资源的国家共享遗传资源的商业和其他利用所产生的惠益                   |
| 重点领域：确保提供充足的资源              | 目标11：缔约方提高了执行《生物多样性公约》的资金、人力、科学和技术能力 | 次级目标11.1：根据第20条，向发展中国家缔约方转移新的和额外的资金，以便有效履行其在《生物多样性公约》下的承诺 |
|                             |                                      | 次级目标11.2：根据第20条第4款，向发展中国家缔约方转让技术，以便有效履行其在《生物多样性公约》下的承诺    |

创绿研究院整理，信息来源：《生物多样性公约》网站上关于“2010生物多样性目标”进展评估的内容



## 执行情况

《全球生物多样性展望》(Global Biodiversity Outlook) 是《生物多样性公约》的旗舰出版物。《全球生物多样性展望(第三版)》于2010年暨国际生物多样性年正式发布,总结了生物多样性现状和趋势的最新数据,并依据第四次国家报告中的信息评估了“2010生物多样性目标”的进展。

评估结果非常令人遗憾。“2010生物多样性目标”尽管在地方一级部分地完成了任务,但是在全球范围内并没有得到实现(见图2-1)。生物多样性仍然在丧失。但是,随着应对措施不断完善和加强,部分地区生物多样性遭受损害的速度已经放缓。

图2-1 | “2010生物多样性目标”各次级目标实施进展情况

### 大目标1: 促进养护生态系统、生境和生物群落生物多样性

|  |                                |                                                                                  |
|--|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
|  | 目标1.1: 使世界上每个生态区域的至少10%得到有效养护。 | 尚未在全球实现这一目标。但是超过一半的陆地生态区域实现了10%的保护目标。然而,一些保护区的管理效率低下。虽然正在加强保护海洋和内陆水域系统,但是仍然力度不够。 |
|  | 目标1.2: 保护对生物多样性特别重要的地区。        | 尚未在全球实现这一目标。但是越来越多对于保护鸟类来说很重要的地区,以及任何物种中仅存动植物的栖息地正在得到保护。                         |

### 大目标2: 促进养护物种多样性

|  |                                     |                                                           |
|--|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
|  | 目标2.1: 恢复和维持选定生物分类群体的种群数量,或降低其下降的速度 | 尚未在全球实现这一目标。许多物种的丰度持续下降,分布范围持续缩小。但是,所作的某些努力使目标物种得到了恢复。    |
|  | 目标2.2: 改善受威胁物种的现状                   | 尚未在全球实现这一目标。从总体上来看,各物种灭绝的风险正在上升。但是,采取行动后,一些物种转移到了更低的风险类别。 |

### 大目标3: 促进养护遗传多样性

|  |                                                        |                                                                                                                                                           |
|--|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | 目标3.1: 养护作物、牲畜、所收集的各类树木、鱼和野生动植物及其他有价值的物种,并维持相关土著和地方知识。 | 有关遗传多样性的信息零碎不全。通过移地行动养护作物的遗传多样性已取得了一些进展,但是农业系统持续过于简化。虽然确定野生物种的遗传多样性更加困难,但是本报告所提到的生物多样性出现整体下降的现象有力地证明,遗传多样性没有得到保护。正通过某些项目保护原地遗传资源和传统知识,但是从整体上来看,遗传多样性持续下降。 |
|--|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 大目标4: 促进可持续利用和消费

|  |                                                          |                                                                             |
|--|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
|  | 目标4.1: 以生物多样性为基础的产品取自得到可持续管理的来源,并且对生产区以符合生物多样性养护的方式进行管理。 | 尚未在全球实现这一目标。但是在生物多样性的组成部分,如森林和某些渔场取得了一些进展。从全球来看,产品和生产区总数中有一大部分没有采用可持续的利用方式。 |
|  | 目标4.2: 减少对生物资源的不可持续消费或减轻这种消费对生物多样性的影响。                   | 尚未在全球实现这一目标。不可持续消费有所上升,并继续构成生物多样性丧失的主要原因。                                   |
|  | 目标4.3: 没有野生动植物物种受到国际贸易的威胁。                               | 尚未在全球实现这一目标。国际贸易使野生动植物数量继续下降,但是通过实施《濒危野生动植物种国际贸易公约》(《濒危物种公约》),取得了一些成就。      |

### 大目标5: 减轻生境丧失、土地利用变化和土地退化及不可持续的水利用所造成的压力

|  |                        |                                                            |
|--|------------------------|------------------------------------------------------------|
|  | 目标5.1: 减缓自然生境丧失和退化的速度。 | 尚未在全球实现这一目标。许多生物多样性敏感区域持续减少,但是在降低某些地区的生物多样性丧失率方面,取得了一定的进展。 |
|--|------------------------|------------------------------------------------------------|

### 大目标6: 控制外来入侵物种的威胁

|  |                                      |                                                                                     |
|--|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
|  | 目标6.1: 控制主要潜在外来入侵物种的传播途径。            | 尚未在全球实现这一目标。随着运输、贸易和旅游的增加,外来入侵物种的引入持续增加。但是,在某些国家和生态系统,与植物保护和压舱水有关的国家行动有效地减少了新的入侵行为。 |
|  | 目标6.2: 针对威胁生态系统、生境或物种的主要外来物种,制定管理计划。 | 虽然制订了一些管理计划,但尚未在全球实现这一目标。许多国家缺少有效的管理方案。                                             |

# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

|                                                                                     |                                                          |                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 大目标7：解决气候变化和污染对生物多样性造成的挑战                                                           |                                                          |                                                                                                                               |
|    | 目标7.1：保持和加强生物多样性组成部分的复原力以适应气候变化。                         | 尚未在全球实现这一目标。来自气候变化的压力持续上升。仅实施了有限的行动来维护和增加生物多样性的复原力。                                                                           |
|    | 目标7.2：减轻污染及其对生物多样性的影响。                                   | 结果好坏参半。采取了各种措施，以减少污染对生物多样性所产生的影响。其结果是，恢复了一些原先严重退化的生态系统。但是，许多原始地区正在退化。在许多区域，氮沉积继续成为生物多样性的主要威胁。                                 |
| 大目标8：维护生态系统提供产品和服务及支持生计的能力                                                          |                                                          |                                                                                                                               |
|    | 目标8.1：维持生态系统提供产品和服务的能力。                                  | 尚未在全球实现这一目标。生态系统持续承受着各种压力，在某些情况下，承受的压力甚至变得更大。但是，已采取了某些行动来确保持续提供生态系统服务。                                                        |
|    | 目标8.2：维护支持特别是穷人的可持续生计、地方粮食安全和保健的生物资源。                    | 尚未在全球实现这一目标。许多维持生计的生物资源，如鱼类、哺乳动物、鸟类、两栖动物和药用植物的数量正在下降，世界上贫困人口受到的影响尤为严重。                                                        |
| 大目标9：维护土著和地方社区的社会文化多样性                                                              |                                                          |                                                                                                                               |
|    | 目标9.1：保护传统知识、创新和做法。                                      | 尚未在全球实现这一目标。尽管在一些地区采取了保护行动，但是从长期来看，传统知识和权利持续减少。                                                                               |
|    | 目标9.2：保护土著和地方社区对其传统知识、创新和做法的权利，包括分享收益的权利。                | 尚未在全球实现这一目标。但是建立了很多共同管理系统和社区保护区，土著和本地社区的权利得到了更好的保护。                                                                           |
| 大目标10：确保公平、公正地分享利用遗传资源所产生的惠益                                                        |                                                          |                                                                                                                               |
|   | 目标10.1：遗传资源的所有转让都应符合《生物多样性公约》、《粮食和农业植物遗传资源国际条约》及其他适用的协定。 | 尚未在全球实现这一目标。但是在该《条约》下制定了许多材料转让协定。                                                                                             |
|  | 目标10.2：与提供遗传资源的国家分享通过商业及其他方式利用此种资源所产生的惠益。                | 尚未在全球实现这一目标。几乎没有与提供遗传资源的国家分享通过商业及其他方式利用此种资源所产生的惠益。这部分是由于下述事实所造成的：自本目标通过之时（即2002年）到2010年，获取和惠益分享制度还在制定过程中，而该制定工作的截止期也是本目标的截止期。 |
| 大目标11：各缔约方为实施《公约》，提高了其在财政、人力、科学、技能和技术方面的能力                                          |                                                          |                                                                                                                               |
|  | 目标11.1：根据第20条，向发展中国家缔约方转让新的和额外的财政资源，以便有效实施其在《公约》下的各项承诺。  | 尚未在全球实现这一目标。虽然持续缺乏财政资源，但是与生物多样性相关的官方发展援助略有上升。                                                                                 |
|  | 目标11.2：根据第20条第4段，向发展中国家缔约方转让技术，以便有效实施其在《公约》下的各项承诺。       | 尚未在全球实现这一目标。从国家报告可以明显看出，一些发展中国家已制订了技术转让的机制和方案。但是，我们也可以明显看到，只能获得有限的技术是实施《公约》的一个障碍，也是许多发展中国家实现2010年生物多样性目标的障碍。                  |
|  | 全球范围尚未实现                                                 |                                                                                                                               |
|  | 全球范围尚未实现但取得一些进展                                          |                                                                                                                               |
|  | 全球范围尚未实现但取得重要进展                                          |                                                                                                                               |

来源：《全球生物多样性展望（第三版）》，2010

## 《2011—2020年生物多样性战略计划》和“爱知生物多样性目标”

“2010生物多样性目标”的实现情况不尽如人意。《全球生物多样性展望（第三版）》指出，履行《生物多样性公约》的行动力度还不够，还没有充分将生物多样

性问题纳入更广泛的政策、策略和规划中，造成生物多样性丧失的根本驱动因素尚没有得到解决。报告同时也提出了应对挑战的多个建议：针对关键地区、物种和生态系统服务制定目标明确的政策；找到造成生物多样性丧失的根本原因或间接驱动因素；要在经济体



系和市场中反映生物多样性；不断恢复陆地、内陆水域和海洋生态系统，重新建立生态系统的功能，并确保其提供有价值的服务；政府必须发挥重要的推动作用；不能再将生物多样性的持续丧失和变化同解决贫

困、改善人民健康、促进社会繁荣和安全以及应对气候变化等社会核心关切事项分割开来<sup>3</sup>。这些建议为制定新的“十年计划”奠定了基础。

## 图2-2 | 《2011-2020年生物多样性战略计划》

**愿景：**与自然和谐相处，到2050年，生物多样性受到重视、得到保护、恢复及合理利用，维持生态系统服务，实现一个可持续的健康地球，所有人都能共享重要惠益。

**任务：**采取有效和紧急的行动，制止生物多样性的丧失，以确保在2020年之前，生态系统有复原能力并继续提供主要服务，从而能够保障地球生命的多样性，为人类福祉和消除贫困作出贡献。……

|                         |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 战略目标A                   | 将生物多样性纳入整个政府和社会的主流,解决导致生物多样性丧失的根本原因                                                 |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
|                         |    |    |    |    |                                                                                    |                                                                                      |
|                         | 提高生物多样性意识                                                                           | 纳入生物多样性的价值                                                                          | 改革奖励措施                                                                              | 可持续生产和消费                                                                             |                                                                                    |                                                                                      |
| 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                                                                |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
|                         |   |   |   |    |  |  |
|                         | 使生境的丧失<br>减半或减少                                                                     | 可持续管理水生<br>生物资源                                                                     | 可持续的农业、<br>水产养殖和林<br>业                                                              | 减少污染                                                                                 | 防止和控制入侵<br>外来物种                                                                    | 易受气候变化<br>损害的生态<br>系统                                                                |
| 战略目标C                   | 通过保护生态系统、物种和遗传多样化,改善生物多样性的现状                                                        |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
|                         |  |  |  |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
|                         | 保护区                                                                                 | 降低灭绝风险                                                                              | 保护遗传多样性                                                                             |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
| 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                                                               |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
|                         |  |  |  |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
|                         | 生态系统服务                                                                              | 生态系统的恢复和复原力                                                                         | 获取遗传资源和分享其带来的<br>惠益                                                                 |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
| 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                                                            |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
|                         |  |  |  |  |                                                                                    |                                                                                      |
|                         | 生物多样性战略和行动<br>计划                                                                    | 传统知识                                                                                | 分享信息和知识                                                                             | 从所有来源调动资源                                                                            |                                                                                    |                                                                                      |
| 执行、监测、审查和评价             |                                                                                     |                                                                                     | 支持机制                                                                                |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
| • 提供财政资源                |                                                                                     |                                                                                     | • 促进有效的国家行动的能力建设                                                                    |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
| • 国家生物多样性战略和行动以及国家和区域目标 |                                                                                     |                                                                                     | • 信息交换所机制和技术转让                                                                      |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
| • 所有相关利益攸关方的参与          |                                                                                     |                                                                                     | • 资金                                                                                |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
| • 支持和鼓励土著人民和地方社区的举措和活动  |                                                                                     |                                                                                     | • 通过伙伴关系和倡议加强合作                                                                     |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |
| • 公约的工作方案               |                                                                                     |                                                                                     | • 为研究、监测和评估提供支持的机制                                                                  |                                                                                      |                                                                                    |                                                                                      |

来源：《全球生物多样性展望（第五版）》，2019

### 更为完整、清晰的战略计划和目标

2010年，日本爱知县举办了《生物多样性公约》缔约方大会第10次会议，会议讨论通过了《2011—2020年全球生物多样性战略计划》（Strategic Plan for Biodiversity 2011—2020）。新的战略计划设立了愿景和任务，并提出了5个战略目标及相关的20个具体目标（包含60个具体要素），统称为“爱知生物多样性目标”，简称“爱知目标”<sup>4</sup>（见图2-2）。

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。《全球生物多样性展望（第三版）》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，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（战略目标A）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，通过参与性规划、知识管理和能力建设来加强执行工作（战略目标E）是所有目标完成的基础。其他三个目标分别是减少生物多样性的直接压力和促进可持续利用（战略目标B）；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C）；增进生物多样性和生态系统给所有人带来的惠益（战略目标D）。

《2011—2020年全球生物多样性战略计划》的执行主要通过在国家及以下各级开展活动，辅以区域和全球一级的行动。同时，新的战略计划也为设定国家和区域的目标提供了灵活的框架，指出国家生物多样性战略和行动计划是将战略计划转变为国家做法的关键工具。新的战略计划还指出各缔约方需要致力于扩大生物多样性的政治支持，以及建立各级生物多样性保护机构的伙伴关系，确保“将生物多样性纳入所有政府部门、社会和经济主流”。

《2011—2020年全球生物多样性战略计划》同时也规定了报告和审查机制。缔约方有义务向缔约方大会

通告其为执行《2011—2020年全球生物多样性战略计划》而通过的国家目标和承诺及政策性文书，以及实现这些目标的阶段性目标，并报告实现这些目标和阶段性目标的进展情况，包括通过其第五次和第六次国家报告。缔约方大会在其他条约机构，特别是审查执行情况问题不限成员名额特设工作组的支持下负责审查各个缔约方的履约情况，并就如何克服在实现“爱知目标”过程中遇到的障碍提出建议。

支持机制也是该战略计划的重要组成部分。《2011—2020年全球生物多样性战略计划》规定了五项支持机制（促进有效的国家行动能力建设机制、信息交换所和技术转让机制、资金机制、通过伙伴关系和倡议加强合作机制，以及支持研究、监测和评估机制），支持发展中国家制定国家生物多样性战略及行动计划，同时促进信息交流和跨部门合作。

### 执行情况

《全球生物多样性展望（第五版）》于2019年发布。其评估结果显示，全球范围内20个具体目标都没有得到完全实现，只有目标9、11、16、17、19、20得到部分实现（见表2-3）。60个子目标中，大部分都处在实现进程中，其中7个得到完全实现。各国提交的报告中，只有23%的国家目标与“爱知目标”完全一致，大多数都不完全相同。在这种情况下，只有34%的国家有望实现目标，51%的国家取得了一定进展但不足以完成任务。从整体来看，全球总进度无法实现“爱知目标”提出的具体任务<sup>5</sup>。





**表2-3 | 2011—2020年全球生物多样性保护取得的进展**

| 战略目标                  | 取得的进展                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 消除导致生物多样性丧失的原因(战略目标A) | 近100个国家已将生物多样性价值纳入国民核算系统(具体目标2)                                                                                                                                                                   |
| 减少生物多样性的直接压力(战略目标B)   | 1.与上个十年相比,全球去森林化速率下降约三分之一(具体目标5)<br>2.凡实行良好渔业管理政策的地方,海洋鱼类种群的丰度得到保持或重建(具体目标6)<br>3.根除岛屿外来入侵物种,锁定优先物种和进入途径以避免今后引进,这类成功的例子越来越多(具体目标9)                                                                |
| 改善生物多样性现状(战略目标C)      | 1.2000年至2020年,保护区的面积显著扩大,陆地面积从约10%增加到15%,海洋面积从约3%增加到7%。同期,对生物多样性具有特别重要意义的区域的面积也从29%增加到44%(具体目标11)<br>2.通过扩建保护区、限制狩猎、控制外来入侵物种等方式减少了鸟类和哺乳动物的灭绝数量(具体目标12)                                            |
| 加强执行工作(战略目标E)         | 1.《名古屋议定书》已经生效,现至少在87个国家和国际上充分运作(具体目标16)<br>2.85%的《生物多样性公约》缔约方根据《2011—2020年全球生物多样性战略计划》更新了国家生物多样性战略和行动计划(具体目标17)<br>3.公民、研究人员和决策者可获得的生物多样性数据和信息大幅增加(具体目标19)<br>4.通过国际资金流动使生物多样性可用财务资源翻了一番(具体目标20) |

创绿研究院整理,信息来源:《全球生物多样性展望(第五版)》,2019

《全球生物多样性展望(第五版)》将“爱知目标”未能达成的原因总结为:

- 生产和消费模式依然处于不可持续状态;
- 人口增长,环境压力增大;
- 技术发展带来的不确定性;
- 缺乏总体规划与统筹布局;
- 原住民和地方社区的力量未能得到充分发挥;
- 目标规划、执行和评估在时间上的滞后性;
- 国家缺乏积极性。

同时,《全球生物多样性展望(第五版)》也强调了五大行动重点:

- 各国根据实情加强保护力度,扩大保护区等其他地区管理方式的范围,提高其成效,改善耕地、内陆水体、海洋、海岸等自然景观,注重城市规划中的自然条件;
- 重视气候变化与生物多样性之间的协同作用,努力控制其远低于工业化前水平之上2°C,接近1.5°C。利用“基于自然的解决办法”推动国家的环境适应力,从而有效应对气候变化问题,保证对生物多样性目标的行动力度;
- 需要对生物多样性在生态系统、物种、遗传资源三方面面临的威胁采取有效措施,例如及时保护海洋和内陆水域的物种以及生态;
- 实现生产和消费模式的可持续发展,促进全球范围内的农业转型,使得人口增长与土地保护的关系得到平衡;
- 推动健康生活方式,减少粮食浪费,在林业、淡水供应等方面减少消费对于生物多样性的影响。

### 《2020后全球生物多样性框架》

从“2010生物多样性目标”到“爱知目标”,过去二十余年全球生物多样性保护进程取得的成效并不理想,生物多样性丧失的趋势并未得到逆转,与实现2050愿景(到2050年,生物多样性受到重视,得到保护、恢复和合理利用,维持生态系统服务,实现地球的可持续、健康发展,所有人民都能共享重要惠益)仍存在差距。

人类已经迈入新的十年,全球的生物多样性保护工作也亟需一个新的框架来指导和引领社会各界对生物多样性丧失问题展开紧急有效的行动。《2020后全球生物多样性框架》(以下简称“框架”)将是《生物多样性公约》第15次缔约方大会的核心成果,也将是

指导未来全球生物多样性保护进程和行动的纲领性文件,以推动2050愿景的实现,因此广受各方关注。

框架的制定是《生物多样性公约》多年期工作方案的决定事项。2014年,《生物多样性公约》第12次缔约方大会通过了决定,将在《生物多样性公约》缔约方大会第15次会议期间审议框架。2016年,《生物多样性公约》第13次缔约方大会要求秘书处编制框架筹备进程及时间表。2017年,《生物多样性公约》秘书处在广泛征求缔约方及其他利益相关方意见的基础上,起草了《关于编制2020后全球生物多样性框架的全面和参与性进程的建议》。2018年,《生物多样性公约》第14次缔约方大会在该建议的基础上,重点讨论了编制框架的工作安排,包括机构设置、时间安排及框架推进方式等。会议决定组建不限成员名额工作组(OEWG)专门负责制定框架。

2021年7月,《2020后全球生物多样性框架》(初稿)(First Draft)发布,随后在10月份《生物多样性公约》第15次缔约方大会第一阶段进行了讨论。框架初稿一共包含11个部分:第1到4部分阐述了该框架的背景、宗旨、与《2030年可持续发展议程》之间的关系,并且详细叙述了该框架的变革理论,为未来的全球生物多样性保护绘制了一幅蓝图;第5、6、7部分介绍了框架的愿景和使命、框架的2050长期目标、2030里程碑以及行动目标;最后4个部分阐述了保障框架能够顺利落实的四大机制,包括执行支助机制、扶持性条件机制、监测报告审查机制和宣传机制<sup>6</sup>。

### 变革理论

与之前的战略计划相比,《2020后全球生物多样性框架》(初稿)建立在变革理论(见图2-3)的基础之上,阐明了实现2050愿景的路径。框架初稿的变革理论认为需要在全球、区域和国家层面采取紧急行动,转变经济、社会和金融模式,到2030年使生物多样性丧失



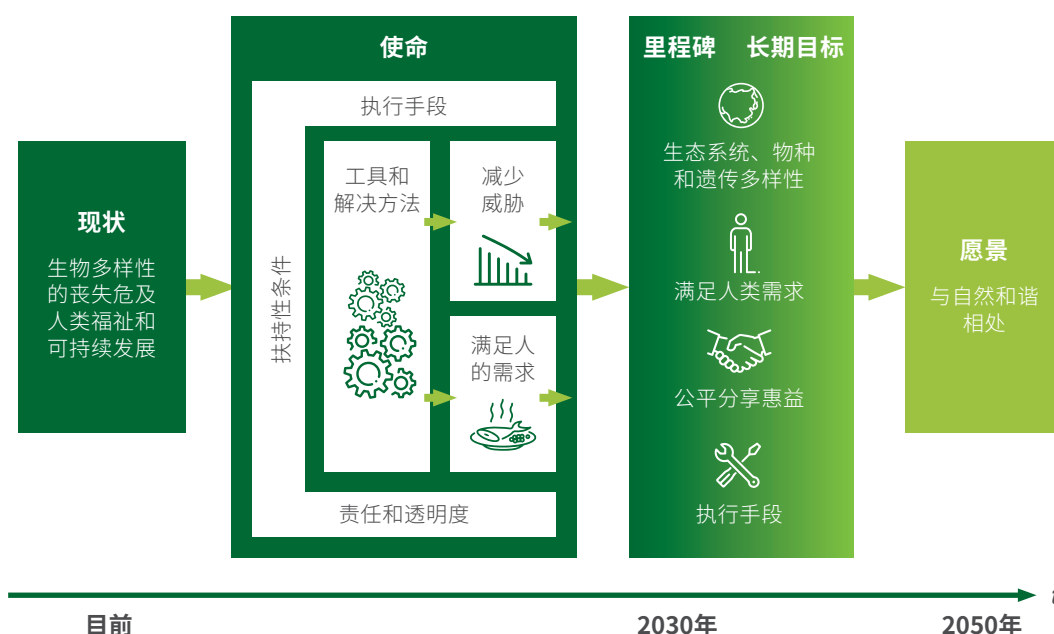
失的趋势稳定下来，并在其后20年使自然生态系统恢复，到2050年实现“与自然和谐共生”的愿景。变革理论还认为，有必要在下一个十年采取全政府和社会方法进行必要的变革。因此，各国政府和社会需要确定优先事项，分配财政和其他资源，将自然价值内化，并认识到不作为的代价。

框架初稿的变革理论认为，采取变革行动的目的包括为执行工作和生物多样性主流化制定工具和解决办法、减少对生物多样性的威胁、确保可持续利用生物多样性以满足人类需求。框架设想实现这些目的需要

确保提供扶持性条件和财政资源、能力和技术等适当执行手段来支持这些行动，同时还要以透明和负责任的方式监测框架落实的进展，开展适当的评估工作，确保到2030年全世界走上实现2050年愿景的道路。

同时，框架初稿的变革理论承认必须注重性别平等、增强女性权能，以及保障原住民和地方社区在框架执行工作中的充分有效参与。此外还有一个基本的认识，即框架的执行工作将通过各个全球、国家和地方组织之间的伙伴关系进行。执行工作将采取基于权利的方法，承认代际公平原则。

**图2-3 | 《2020后全球生物多样性框架》(初稿) 变革理论**



来源：《2020后全球生物多样性框架》(初稿)，2021

## 愿景、里程碑和目标

作为指导未来全球生物多样性保护工作最重要的文件，《2020后全球生物多样性框架》（初稿）提出了长期的2050年愿景和短期的2030年使命。框架初稿希望，到2050年，生物多样性受到重视、保护、恢复及合理利用，维持生态系统服务，实现一个可持续的健康地球，所有人都能共享重要惠益。框架初稿同时也明确指出了为了实现2050年愿景，在2030年必须完成以下使命：

全社会采取紧急行动，保护和可持续利用生物多样性，确保公平公正分享使用遗传资源所产生的惠益，使生物多样性到2030年走上恢复之路，造福地球和人类。

在以上长期愿景和短期使命的基础上，框架初稿为2050年确立了四个与2050年生物多样性愿景有关的长期目标，同时每个2050年长期目标都有若干相应的里程碑，用于在2030年评估实现2050年长期目标方面的进展情况（见表2-4）。

 **表2-4 | 《2020后全球生物多样性框架》（初稿）2050年长期目标和2030年里程碑**

| 长期目标                                                                                                                              | 里程碑                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 所有生态系统的完整性都得到增强，自然生态系统的面积、连通性和完整性至少增加15%，从而确保所有物种种群健康且充满复原力；灭绝速度至少减少十倍；所有分类组和功能组的物种灭绝风险减半；野生和驯化物种的遗传多样性得到保护，所有物种当中至少90%的遗传多样性得到保持 | <ol style="list-style-type: none"><li>1.自然系统的面积、连通性和完整性增加至少5%</li><li>2.灭绝率的上升幅度减少一半或被逆转，灭绝风险至少降低10%，受威胁物种所占比重降低，物种种群的丰度和分布增加或至少得到保持</li><li>3.野生和驯化物种的遗传多样性得到保护，至少90%的遗传多样性得到保持的物种比例有所增加</li></ol>                     |
| 通过保护和可持续利用珍视、维护或增加自然为人类做出的贡献，支持全球发展议程，造福所有人                                                                                       | <ol style="list-style-type: none"><li>1.自然及其为人类做出的贡献得到充分考虑，为所有相关的公共和私人决策提供参考</li><li>2.确保自然为人类做出的各类贡献的长期可持续性，恢复当前正在减少的贡献，从而促进每一项相关的可持续发展目标</li></ol>                                                                    |
| 分享利用遗传资源所产生的惠益，分享的货币和非货币惠益大幅度增加，其中包括用于保护和可持续利用生物多样性的惠益                                                                            | <ol style="list-style-type: none"><li>1.包括传统知识持有者在内的提供者得到的货币惠益份额有所增加</li><li>2.非货币惠益（如包括传统知识持有者在内的提供者在研发中的参与）有所增加</li></ol>                                                                                             |
| 可以得到的财务执行手段和其他执行手段与实现2050年愿景所必需的执行手段之间的差距被消除                                                                                      | <ol style="list-style-type: none"><li>1.得到和部署足够的财务资源用于执行框架，逐步缩小财务缺口，在2030年之前每年至少使缺口缩小7000亿美元</li><li>2.得到和部署足够的其他手段，包括能力建设和发展、科技合作和技术转让，用于在2030年之前的期间执行框架</li><li>3.最迟在2030年为2030年至2040年期间规划或承诺提供足够的财务资源和其他资源</li></ol> |

创绿研究院整理，信息来源：《2020后全球生物多样性框架》（初稿），2021



为了确保2050年长期目标能够顺利实现，框架初稿还设立了21个以行动为导向的目标（见表2-5），并且特别强调了实现这些行动目标的重要性，要求“必须立即开始每一项行动目标中规定的行动，最迟在2030年完成，以使我们能够达到2030年里程碑，并最终实现2050年长期目标”。

**表2-5 | 《2020后全球生物多样性框架》(初稿) 2030年行动目标**

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 减少对生物多样性的威胁 | <ol style="list-style-type: none"><li>1.确保正在对全球所有陆地和海洋区域进行包括生物多样性在内的综合空间规划，以应对土地和海洋利用的变化，保留现有的未受损害的荒野地区</li><li>2.确保正在对至少20%的发生退化的淡水、海洋和陆地生态系统进行恢复，确保它们之间的连通性，关注重点生态系统</li><li>3.确保形成得到有效和公平管理、具有良好生态代表性和连通性的保护区系统，并采取其他有效的基于区域的保护措施，使全球至少30%的陆地和海洋区域得到保护，尤其是保护对生物多样性及其对人类所做贡献特别重要的区域，并将这些区域纳入更广泛的陆地景观和海洋景观</li><li>4.确保采取积极的管理行动（包括移地收集保存），恢复和保护野生和驯化物种的物种和遗传多样性，并有效管理人与野生物种之间的互动，从而避免或减少人与野生物种之间的冲突</li><li>5.确保对野生物种的采猎、贸易和使用以可持续、合法、对人类健康无害的方式进行</li><li>6.管理外来入侵物种的引进途径，防止其引进和定居，或使其引进率和定居率至少降低50%，并控制或根除外来入侵物种，从而消除或降低其影响，关注重点物种和重点地带</li><li>7.把所有来源的污染降低到对生物多样性和生态系统功能以及人类健康无害的水平，包括为此把进入环境的营养物流失至少减少一半，把进入环境的农药至少减少三分之二，并消除塑料废物的排放</li><li>8.尽量降低气候变化对生物多样性的影响，通过基于生态系统的方法帮助减缓和适应气候变化的影响，每年为全球减缓气候变化影响的努力至少贡献100亿吨二氧化碳排放当量，并避免所有减缓和适应努力对生物多样性产生任何负面影响</li></ol> |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

|                    |                                                                                                                                                           |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 通过可持续利用和惠益分享满足人类需求 | 9.可持续管理野生陆地、淡水和海洋物种，保护原住民和地方社区的传统可持续利用方式，从而确保人类(特别是最弱势群体)得到的惠益，包括营养、粮食安全、医药和生计                                                                            |
|                    | 10.确保所有农业、水产养殖和林业地区都得到可持续管理，特别是 为此保护和可持续利用生物多样性，提高这些生产系统的生产力和复原力                                                                                          |
|                    | 11.保持和增进自然在为所有人调节空气质量、水的质量和数量以及防止环境危害和极端事件造成损害方面做出的贡献                                                                                                     |
|                    | 12.增加城市地区和其他人口稠密地区的绿色和蓝色空间的面积、享用这些空间的机会和这些空间给人类健康和福祉带来的好处                                                                                                 |
| 框架执行和主流化的工具和方法     | 13.在全球层面和所有国家采取措施，为获取遗传资源提供便利，并确保公平公正分享利用遗传资源以及在适用情况下利用相关传统知识所产生的惠益                                                                                       |
|                    | 14.将生物多样性价值观充分纳入各级政策、法规、规划、发展进程、减贫战略、核算和环境影响评估，确保所有活动和资金流动都符合生物多样性价值观                                                                                     |
|                    | 15.所有企业评估和报告自己从地方到全球对生物多样性的依赖程度和影响，逐步将负面影响至少减少一半并增加正面影响，降低企业面临的与生物多样性相关的风险，并逐渐使企业的生产方式实现充分的可持续性                                                           |
|                    | 16.在顾及文化偏好的同时，鼓励人们做出负责任的选择，并获得相关信息和替代办法，从而将粮食和其他材料的浪费以及适用情况下的过度消费至少减少一半                                                                                   |
|                    | 17.在所有国家制定措施并实施，加强相关能力建设，预防、管理或控制生物技术对生物多样性和人类健康的潜在有害影响，降低这些影响带来的风险                                                                                       |
|                    | 18.以公正和公平的方式改变对生物多样性有害的激励措施的方向，调整其用途，对其进行改革或予以取消，并确保激励措施（包括公共和私营部门的经济和监管激励措施）对生物多样性无害或具有正面影响                                                              |
|                    | 19.使所有来源的资金（包括新的、额外的和有效的资金）增加到每年至少2000亿美元，使流入发展中国家的国际资金每年至少增加100亿美元，撬动私人资金，在考虑到国家生物多样性融资规划的同时，增加对国内资源的调动并加强能力建设、技术转让和科学合作，以满足执行工作的需要，与框架的长期目标和行动指标的远大设想相称 |
|                    | 20.确保用相关知识（包括在事先知情同意的情况下从原住民和地方社区获得的传统知识、创新和做法）指导对生物多样性进行有效管理的决策，为监测工作创造条件，并为此促进宣传、教育和研究                                                                  |
|                    | 21.确保原住民和地方社区以及妇女、女童和青年公平和切实地参与关于生物多样性的决策过程，并尊重他们对土地、领土和资源的权利                                                                                             |

创绿研究院整理，信息来源：《2020后全球生物多样性框架》（初稿），2021





## 执行机制

执行是“爱知目标”的一大软肋。《2020后全球生物多样性框架》（初稿）的执行机制包含四大部分：执行支助机制、扶持性条件机制、监测报告审查机制和宣传机制。

执行支助机制将通过《生物多样性公约》下包括财务机制在内的支持机制和资源调动战略、能力建设和发展、科技合作和技术转让、知识管理，以及其他公约和国际进程下的相关机制，支持框架的执行工作及其长期目标和行动目标的落实。

扶持性条件机制提出要“采取综合治理和全政府方法，确保政策的连贯性和有效性、政治意愿和政府最高层的认可”，同时也强调了全社会共同参与到生物多样性保护中的重要性，认为需要“采取一种参与性和包容性的全社会方法，让除了国家政府以外的行为体参与进来”，并且应当加强或建立合作机制，提高所有参与方的效率和功效。

监测报告审查机制是确保框架能够有效执行的关键。框架“将通过有效的规划、监测、报告和审查机制来支持责任和透明度”，同时，各个国家和缔约方有责任实施规划、监测、报告和审查机制。缔约方应该通过以下方式通报进展情况，及时纠偏和提供信息，用于编制下一个全球生物多样性框架：

1. 制定国家行动目标，将其作为国家战略和行动计划的一部分，并作为对实现全球目标的贡献；
2. 报告国家行动目标，以便能够在需要时整理与全球行动目标相关的国家行动目标，并对其加以调整，使其符合全球行动目标；
3. 为对照行动目标评估国家和集体行动创造条件。

宣传机制对生物多样性的主流化进程十分重要。框架规定过程中，各个缔约方应该更多地了解、认识和领

会生物多样性的价值，包括原住民和地方社区的相关知识、价值观和方法，同时使所有行动方更多地认识到《2020年后全球生物多样性框架》的长期目标和行动目标的存在以及在实现这些目标方面取得的进展。积极促进或建立平台和伙伴关系同样关键，包括与媒体和民间社会之间的平台和伙伴关系，因为这有助于分享生物多样性行动方面的成功信息和经验教训。

## 最新进展

2022年3月和6月，在日内瓦<sup>7</sup>和内罗毕<sup>8</sup>召开的不限名额工作组会议进一步针对框架的4个长期目标和20多项行动目标进行了讨论和推进，尤其是对保护、可持续利用和惠益共享的一些基础目标进行了讨论，更是在资源数字序列信息的相关讨论上取得长足进展。值得注意的是，各个缔约方在资源调动、执行机制和2030年前保护全球至少30%的陆地和海洋目标等方面仍有重大分歧，但在关于气候与生物多样性在减缓和适应上的协同，以及“不让一个人掉队”的性别、青年、当地社区、原住民议题方面已经取得了进一步共识。通过一份更为完善的框架是第15次缔约方大会的最重要任务，就目前的情况而言，各国对于框架的讨论取得了一定的进展，但距离完整的框架仍有一段距离，尚有重要的议题未得到充分的讨论。关于《2020后生物多样性框架》的第五次工作组会议将于2022年12月3-5日召开，会议将对框架做最后的讨论和完善，以便在缔约方大会提交审议。

# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

### 参考文献

1. 《生物多样性公约》缔约方大会. (2002). 《生物多样性公约》缔约方大会第六次会议通过的各项决定. <https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-06>.
2. 《生物多样性公约》缔约方大会. (2002). 《生物多样性公约》缔约方大会第六次会议通过的各项决定. <https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-06>.
3. 生物多样性公约秘书处. (2010). 第三版《全球生物多样性展望》. <https://www.cbd.int/gbo3/>.
4. 《生物多样性公约》缔约方大会. (2010). 生物多样性公约缔约方大会第十届会议通过的决定 X/2. 2011-2020 年《生物多样性战略计划》和爱知生物多样性目标. <https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-10>.
5. 生物多样性公约秘书处. (2010b). 第五版《全球生物多样性展望》. <https://www.cbd.int/gbo5>.
6. 2020年后全球生物多样性框架不限成员名额工作组. (2021). 2020 后全球生物多样性框架初稿. <https://www.cbd.int/conferences/post2020>.
7. International Institute of Sustainable Development. (2022). Geneva Biodiversity Conference. IISD Earth Negotiations Bulletin. <https://enb.iisd.org/cbd-sbstta24-sbi3-global-biodiversity-framework>.
8. International Institute of Sustainable Development. (2022). 4th Meeting of the Open-ended Working Group on the Post-2020 Global Biodiversity Framework. IISD Earth Negotiations Bulletin. <https://enb.iisd.org/fourth-meeting-working-group-post-2020-global-biodiversity-framework>.

### 主办单位



### 资助单位



### 指导单位



### 支持单位



北京市东城区珠市口东大街2号丰泰中心 515室  
Room 515, Fengtai Centre, No.2 Zhu Shi Kou East Street,  
Dongcheng District, Beijing, China

+86 10 8447 7697 policy@ghub.org



欢迎关注“星球公社”  
Follow us on WeChat



## 《生物多样性公约》不是单一进程

《生物多样性公约》是解决生物多样性问题最重要的国际公约之一。除了关注对物种和栖息地的保护,《生物多样性公约》的目标还涵盖遗传资源和传统知识的获取及其惠益的分享以及生物技术安全,并为此出台了两个议定书,即《卡塔赫纳生物安全议定书》(The Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity)和《关于获取遗传资源和公正公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》(Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and The Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from Their Utilization to The Convention on Biological Diversity,以下简称《名古屋议定书》)。这些议定书都具有法律约束力,对推进生物多样性问题的解决以及《生物多样性公约》目标的实现具有重要意义。本章将从两个议定书的诞生背景、谈判历程、内容和执行情况等方面对《生物多样性公约》的国际治理进程进行补充。

### 《名古屋议定书》

#### 诞生背景

1992年在联合国环境与发展大会通过的《生物多样性公约》提出了三大目标,即保护生物多样性、可持

续地利用生物多样性组成部分、公平公正地分享因利用遗传资源而产生的惠益。其中,第三项目标获得了发展中国家的特别关注,并在《生物多样性公约》第15条有所体现,即:遗传资源具有国家主权,能否获取取决于资源提供国政府和国家法律;获取遗传资源须征得资源提供国的“事先知情同意”,并在“共同商定条件”下,确定惠益共享方案。此外,第8条(j)<sup>a</sup>也提出尊重和维持原住民与地方社区拥有的、能够体现生物多样性保护和可持续利用的传统知识、创新和实践,并促进其利用与惠益分享。

将“公正公平的惠益分享”作为《生物多样性公约》的目标之一,是发展中国家的普遍诉求。他们认为,发达国家的生物技术企业常常以非正当方式从发展中国家获得遗传资源及相关传统知识,在利用其技术优势开发成专利产品后,再到提供遗传资源及相关传统知识的国家出售以牟取暴利<sup>1</sup>,而提供遗传资源和相关传统知识的国家往往没能分享到其中的商业利益。此外,自1993年《生物多样性公约》生效后,尽管其第一、第二目标都已经取得了一定的进展,但在实现第三目标方面进展缓慢<sup>2</sup>。由于发达国家往往在保护生物多样性方面对生物多样性资源丰富的发

a. 《生物多样性公约》第8条(j):依照国家立法,尊重、保存和维持原住民和地方社区体现传统生活方式而与生物多样性的保护和持久使用相关的知识、创新和做法并促进其广泛应用,由此等知识、创新和做法的拥有者认可和参与其事并鼓励公平地分享因利用此等知识、创新和做法而获得的惠益。

展中国家提出苛刻要求，不愿意履行惠益分享的义务，发展中国家对此强烈不满并要求建立一项有关遗传资源及相关传统知识获取和惠益分享的国际制度，切实履行第15条和第8条(j)的规定。

### 谈判历程

《生物多样性公约》关于获取和惠益分享(Access and Benefit Sharing, ABS)的谈判工作始于1998年。当年召开的《生物多样性公约》第4次缔约方大会决定建立一个符合地域平衡原则的专家小组，目的是汲取所有相关经验，包括关于获取遗传资源和分享产生于遗传资源使用的惠益的立法、政策和行政措施、最佳做法以及个案研究，以便探讨以共同商定的条件获取和分享惠益的所有办法<sup>3</sup>。

2000年召开的《生物多样性公约》第5次缔约方大会决定设立一个不限成员名额的特设获取和惠益分享工作组，提出了包括事先知情同意、共同商定条件、利益相关方参与、惠益分享机制、传统知识保护等的指导方针<sup>4</sup>。在该工作组的努力下，2002年召开的《生物多样性公约》第6次缔约方大会通过了有关获取和惠益分享的《波恩准则》<sup>5</sup>。然而，《波恩准则》没有法律约束力，发展中国家对此非常不满。在发展中国家的推动下，2002年9月召开的联合国全球可持续发展高峰会议讨论了生物多样性议题，并将“建立一项旨在加强遗传资源公平惠益分享的国际制度”写入了大会通过的“约翰内斯堡执行计划”中。2002年12月召开的第57届联合国大会重申了这一要求<sup>6</sup>，有力推动了获取和惠益分享制度的政府间谈判。

获取和惠益分享制度的国际谈判在2004年《生物多样性公约》第7次缔约方大会上取得了实质性的进展。此次会议通过了获取和惠益分享能力建设行动计划，并且授权获取和惠益分享工作组在确保原住民和地方社区、非政府组织等利益相关方的参与下，拟定和谈判获取和惠益分享国际制度。2006年3月在巴

西召开的《生物多样性公约》第8次缔约方大会要求工作组于2010年第10次缔约方大会召开之前尽早完成关于获取和惠益分享国际制度的谈判。2008年5月在德国召开的《生物多样性公约》第9次缔约方大会通过了获取和惠益分享国际制度谈判的路线图，指示工作组召开三次会议以最终完成谈判，并将达成的获取和惠益分享国际制度文本提交《生物多样性公约》第10次缔约方大会审议通过<sup>7</sup>。

尽管获取和惠益分享工作组就制度谈判的问题在两年内召开多次谈判会议和技术专家研讨会，但是发展中国家和发达国家在部分关键问题上的矛盾仍然难以调和。直到2010年10月《生物多样性公约》第10次缔约方大会在日本名古屋召开时，关于获取和惠益分享国际制度的谈判仍然没有结束。谈判继而成为《生物多样性公约》第10次缔约方大会的核心内容，一直持续到大会的最后一天。最终，在日本政府的协调和谈判各方的妥协下，具有历史意义的《名古屋议定书》终于获得通过<sup>8</sup>，其制定历程如图3-1所示。

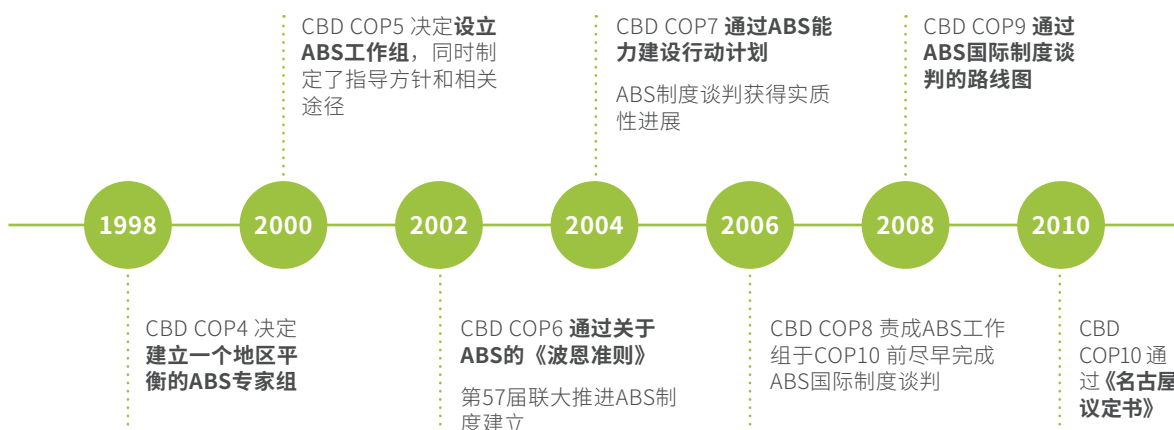
《名古屋议定书》的通过在全球生物多样性保护领域具有里程碑意义，将为遗传资源的提供者提供更多法律保障。通过规定缔约方在获取遗传资源、惠益分享和履约相关方面的核心义务，它有助于确保公平公正的惠益分享，同时使得遗传资源获取的过程更加透明。通过完善获取和惠益分享制度的法律保障框架，《名古屋议定书》进一步鼓励关于遗传资源的研究，并推进对遗传资源的保护和可持续利用。此外，《名古屋议定书》与“爱知目标”中的第16条（到2015年，关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书已生效，并根据国家立法予以实施）息息相关。

### 议定书内容及支助机制

《名古屋议定书》是一个具有法律约束力的文件，主要内容包括四大部分：遗传资源的惠益分享、遗传资源的获取、履约机制、传统知识的获取和惠益分享。



图3-1 | 《名古屋议定书》制定历程



创绿研究院整理，信息来源：An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-Sharing, IUCN, 2012

### 关于遗传资源的惠益分享

《生物多样性公约》第15条第7款要求每个缔约方应采取立法、行政或政策措施，以期与提供遗传资源的缔约国“按照共同商定的条件”公平分享研究和开发遗传资源的成果，以及商业和其他方面利用遗传资源所得的利益。然而，发达国家的生物技术企业公司常常违背这一规定，这引起发展中国家的强烈不满。

《名古屋议定书》最终文本第5条（公正和公平的惠益分享）使“惠益分享”成为有法律约束力的缔约方义务。第5条明确规定“应与提供遗传资源的缔约方分享因利用资源及嗣后的利用和商业化所产生的惠益，分享时应遵循共同商定的条件”，同时各缔约方应“酌情采取立法、行政或政策措施”<sup>9</sup>。

### 关于遗传资源的获取

《生物多样性公约》第15条第1款规定：“确认各国对其自然资源拥有的主权利，国家可否取得遗传资源的决定权属于国家政府，并依照国家法律行使。”第15

条第5款还要求：“遗传资源的取得须经提供这种资源的缔约国事先知情同意，除非该缔约国另有规定。”尽管在谈判过程中发达国家一直不愿意接受“事先知情同意”，但《名古屋议定书》最终文本的第6条（遗传资源的获取）满足了发展中国家的要求。

第6条规定：“在行使其对其自然资源的主权利时，并在符合国内获取和惠益分享的立法或管制要求的情况下，为了利用而对遗传资源的获取，应经过作为此种资源来源国的提供缔约方或是根据《生物多样性公约》已获得遗传资源的缔约方的事先知情同意，除非该缔约方另有决定。”<sup>10</sup>这是一个具有深远意义的规定，再次确认了国家对遗传资源的主权。第6条同时也规定在获取原住民和地方社区的遗传资源时应当得到原住民和地方社区的事先知情同意或批准与参与。

### 关于履约机制

履约问题也是《名古屋议定书》的核心问题。《名古屋议定书》履约机制部分的谈判过程中，发展中国家提出



了3个方面的履约机制：一是披露机制，即要求在申请专利时披露其使用遗传资源及相关传统知识的来源和原产地；二是建立国际公认的证书制度，由提供资源的国家签发，用以证明遗传资源的合法身份；三是检查点机制，即在资源使用方国家，尤其是使用方国家的知识产权主管部门建立若干检查点，核查“事先知情同意”和“共同商定条件”两大原则是否得到遵守。然而，这样的要求遭到了以欧盟为代表的发达国家的强烈反对。

由于发达国家的强烈反对，发展中国家不得不做出一定的妥协。《名古屋议定书》最终文本中与履约机制有关的部分没有体现披露的义务，弱化了设置检查点的要求，不过保留了有关国际公认的证书制度的内容<sup>11</sup>。《名古屋议定书》第17条（监测遗传资源的利用）规定，依照第6条第3款（e）项<sup>b</sup>的规定，提供给获取和惠益分享信息交换所的许可证或等同文件应成为国际公认的遵守证明书，同时，证书的信息应包括颁发证书的部门、颁发日期、提供者、证书的独特标识、被授予事先知情同意的人或实体、证书涵盖的主题或遗传资源、已订立共同商定条件、获得事先知情同意、商业和非商业用途。

#### 关于传统知识的获取和惠益分享

《生物多样性公约》第8（j）条提出尊重和维持原住民与地方社区拥有的、能够体现生物多样性保护和可持续利用的传统知识、创新和实践，并促进其利用与惠益分享。在《名古屋议定书》的谈判过程中，原住民与地方社区的代表非常强调他们拥有遗传资源及传统知识的权利，想要获取这类遗传资源和相关传统知识，必须遵循“事先知情同意”的原则，并按照共同商定的条件与原住民和地方社区分享惠益。

《名古屋议定书》文本充分体现了对传统知识的重视和

对原住民与地方社区的尊重。第3条（范围）明确规定：

“本议定书还适用于与《生物多样性公约》范围内的遗传资源相关的传统知识以及利用此种知识所产生的惠益。”在惠益分享方面，第5条（公正和公平的惠益分享）第5款规定：“各缔约方应酌情采取立法、行政或政策措施，以确保同持有与遗传资源相关传统知识的原住民，和地方社区公平公正地分享利用此种知识所产生的惠益，这种分享应该依照共同商定的条件进行。”在遗传资源获取方面，第7条（与遗传资源相关传统知识的获取）明确规定：“缔约方应根据国内法酌情采取措施，以期确保获取由原住民和地方社区所持有的与遗传资源相关的传统知识，得到了这些原住民和地方社区的事先知情同意或批准及参与，并订立了共同商定的条件。”此外，《名古屋议定书》还在第12条（与遗传资源相关的传统知识）专门要求各缔约方在履行议定书时，考虑原住民和地方社区的习惯法、原住民和地方社区的有效参与、社区行为守则、共同商定最低条件、惠益分享示范合同条款等<sup>12</sup>。

为了保证各个国家能够有效执行《名古屋议定书》中的条款，《名古屋议定书》提供了以下支助机制：

- 国家联络点机制：建立国家联络中心和国家主管部门，作为获取信息、批准获取和缔约方之间开展合作的联络点；
- 信息交换所机制：建立一个以网络为基础的获取和惠益分享资料交换所，用于分享信息，支持落实《名古屋议定书》；
- 能力建设机制：帮助进行能力建设，以便支持执行的关键环节。根据一国对国家需求和优先事项进行的自我评估，能力建设可包括制定国内获取和惠益分享立

b. 《名古屋议定书》第6条第3款（e）项规定：应在获取时签发许可证获取证书或等同文件，证明作出了给与事先知情同意的决定和拟定了共同商定的条件，并相应地通告获取和惠益分享信息交换所。





法、协商共同商定的条件、提高国内的研究能力等；

- 认识提高机制：宣传《名古屋议定书》，与包括原住民和当地社区、研究界和其他人在内的关键利益攸关方交流经验和信息，增强认识；
- 技术转让/协作与合作机制：通过在技术和科学研究以及发展方案，包括生物技术研究方面开展协作与合作，实现技术转让；
- 财务机制：通过《名古屋议定书》的财政机制——全球环境基金，有针对性地为能力建设和发展举措提供财政援助；
- 监测与报告机制：缔约方应对其各项义务的履行情况进行监测，并且应当按照一定的时间间隔和格式，就其为执行《名古屋议定书》所采取的措施向缔约方大会提供报告；

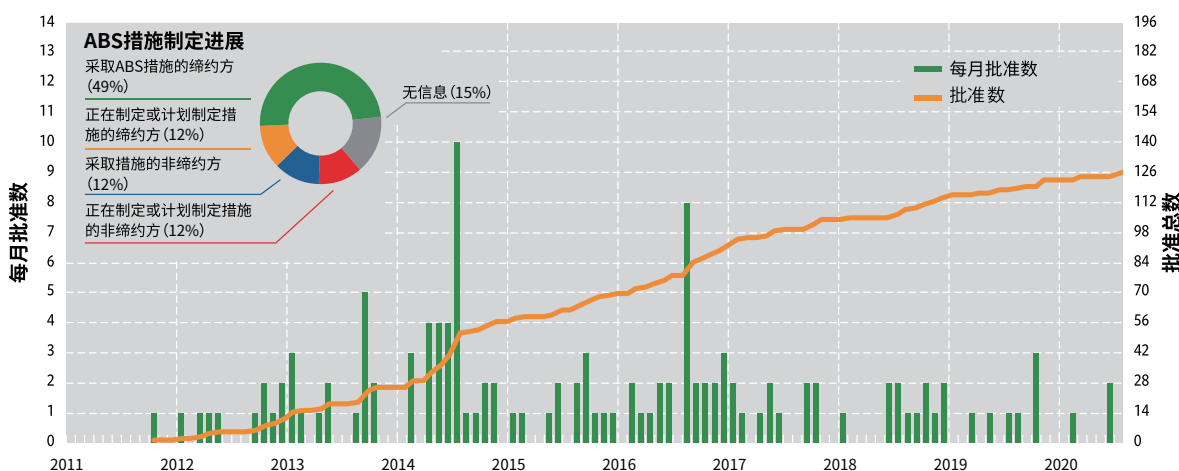
- 评估与审查机制：缔约方大会应在《名古屋议定书》生效四年后审查其成效，随后根据缔约方大会确定的时间间隔进行评价。

### 执行情况与谈判进展

截至2020年7月，已有126个《生物多样性公约》缔约方（64%）批准了《名古屋议定书》，其中87个缔约方出台了国家遗传资源获取和惠益分享措施，设立了国家主管部门<sup>13</sup>（见图3-2）。在国际层面，遗传资源获取和惠益分享信息交换所和《名古屋议定书》履约委员会已经开始运作。

尽管关于执行《名古屋议定书》产生的货币和非货币惠益的信息有限，然而，有27个缔约方报告称从遗传资源或传统知识的惠益分享中受益。此外，根据《全球生物多样性展望（第五版）》，获取和惠益分享越来越受到关注，包括17%的美容企业（2009年为2%）和5%的食品和饮料企业（2012年为2%）的关注<sup>14</sup>。

**图3-2 | 批准《名古屋议定书》和制定获取和惠益分享措施进展趋势**



饼状图显示截至2020年7月已经制定、正在制定或计划制定ABS措施的《名古屋议定书》缔约方和非缔约方所占比例。趋势线显示《名古屋议定书》的批准总数。条形显示每月批准的数量。

来源：《全球生物多样性展望（第五版）》，2019

《名古屋议定书》缔约方会议 (Meeting of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-Sharing, NP COP-MOP) 自2014年开始举办, 迄今已经举办了5次会议 (包括一次特别会议)。根据《名古屋议定书》第26条,《生物多样性公约》缔约方大会是该议定书的缔约方会议, 需要就执行本议定书所必需的任何事项提出建议。

第1届《名古屋议定书》缔约方会议于2014年在韩国平昌召开。会议通过了13项重要决议, 包括有关获取和惠益分享信息交换所、监测与汇报、履约机制等问题的重要内容。主要成果包括: 根据《名古屋议定书》第30条, 缔约方会议设立了履约委员会, 作为促进遵守议定书规定和处理不履约情况的合作程序和体制机制; 通过了一系列协助能力建设和能力发展的措施, 以及关于提高对遗传资源和相关传统知识重要性的认识的决定; 通过了关于调动资源和确保发展中国家有足够资源执行议定书的决定<sup>15</sup>。

第2届《名古屋议定书》缔约方会议于2016年在墨西哥坎昆召开。会议通过了14项决议, 主要成果包括: 核准了《名古屋议定书》履约委员会议事规则; 审查了“爱知目标”第16条的进展情况, 认为需要采取进一步措施推进此目标的落实; 讨论了获取和惠益分享信息交换所机制, 敦促缔约方向信息交换所提供许可证或等同文件, 以便使其构成国际公认的遵守证书; 讨论了全球多边惠益分享机制的必要性和模式, 承认目前仍然缺少执行议定书关于原住民和地方社区所拥有与遗传资源相关的传统知识的条款方面的信息。值得注意的是, 这次会议首次涉及遗传资源数字序列信息 (Digital Sequencing Information, DSI) 这一主题<sup>16</sup>。会议指出: 关于遗传资源的数字序列信息是一个跨领域问题, 可能涉及《生物多样性公约》的三个目标; 鉴于遗传资源数字序列信息在使用方面的快速进展, 在《生物多样性

公约》框架内及时解决这一问题非常重要。会议决定在《生物多样性公约》第14届缔约方会议上考虑遗传资源数字序列信息对《生物多样性公约》三项目标的任何潜在影响。

第3届《名古屋议定书》缔约方会议于2018年在埃及沙姆沙伊赫召开。会议评估和审查了《名古屋议定书》的成效, 审查了履约委员会提交的报告, 敦促尚未采取获取和惠益分享相关政策和立法的缔约方尽快推进获取和惠益分享制度落实<sup>17</sup>; 审查了获取和惠益分享信息交换所的运行情况, 敦促缔约方尽快公布一切必要的信息。会议还决定鼓励各个缔约方在《2020年后全球生物多样性框架》范围内加强《名古屋议定书》的执行力度。

第4届《名古屋议定书》缔约方会议第一阶段于2021年在中国昆明召开。第一阶段主要是为谈判注入政治雄心, 并没有达成太多实质性的决定。遗传资源数字序列信息是讨论的热门话题, 许多发展中国家要求将其也纳入《名古屋议定书》下的惠益分享机制中, 但这一主张遭到了许多发达国家的强烈反对, 双方没能就这一议题达成共识<sup>18</sup>。第一阶段会议通过的《昆明宣言》, 决定加大力度, 通过《名古屋议定书》以及其他协定, 确保遗传资源和相关传统知识得到公正和公平的分享利用, 同时充分考虑遗传资源数字序列信息的特殊性<sup>19</sup>。

## 《卡塔赫纳生物安全议定书》

### 诞生背景

《卡塔赫纳生物安全议定书》(以下简称《卡塔赫纳议定书》) 是在《生物多样性公约》框架下, 为保护生物多样性和人体健康而控制和管理“生物技术改性活生物体” (Living modified organisms, LMOs) 跨境转移的国际法律文件。《卡塔赫纳议定书》于2000年1月29日达成谈判文本, 截至目前, 共有173个国家和经



济一体化组织（欧盟）已批准加入或核准成为《卡塔赫纳议定书》缔约方<sup>20</sup>。

《卡塔赫纳议定书》的出现缘于生物技术的不断发展以及随之而来的安全问题。随着生物技术产品的产业化水平不断提高，生物技术的安全问题引起广泛关注，逐渐成为国际环境合作、环境谈判的热门议题。对于许多发展中国家来说，他们尚缺乏有效处理生物安全问题的办法，因此对于外来的生物技术产品表现出谨慎与担忧。这些国家希望国际社会能够通过一项国际生物安全协议，从而在国际法规、资金和技术支持的基础上，增强本国处理生物安全问题的能力。由于此项协议涉及生物技术产品的贸易问题，许多发达国家也对其表示极大关注<sup>21</sup>。

与此同时，在《生物多样性公约》的谈判过程中，生物安全问题逐步成为谈判焦点和核心内容。例如，第8 (g) 条要求各缔约国“制定或采取办法以酌情管制、管理或控制由生物技术改变的活生物体在使用和释放时可能产生的危险”；第19 (3) 条要求各缔约国“考虑是否需要一项议定书，规定适当程序……适用于可能对生物多样性的保护和持久使用产生不利影响的由生物技术改变的任何活生物体的安全转让、处理和使用”。第19 (4) 条要求各缔约国提供与这些改性活生物体有关的资料。

### 谈判历程

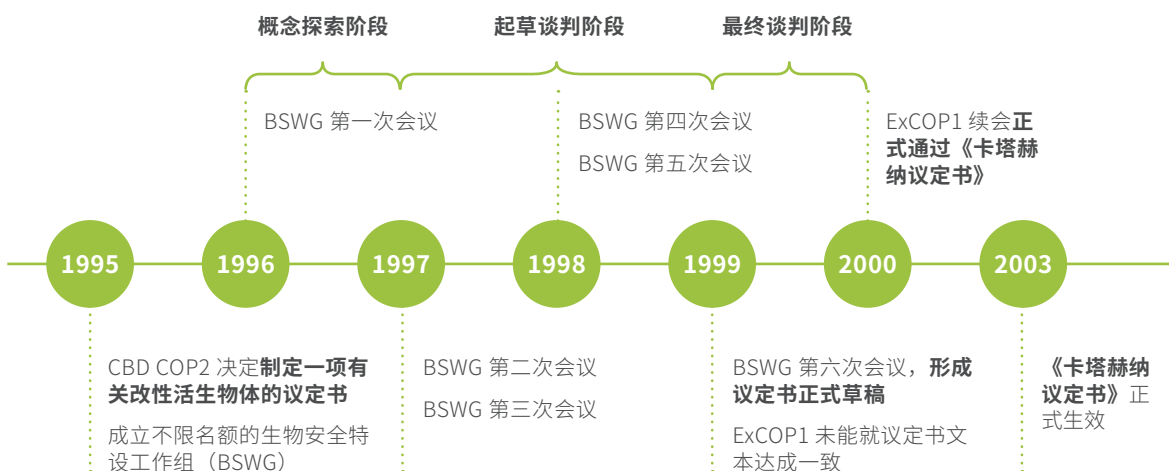
《卡塔赫纳议定书》的起草过程曲折，前后历经多年。1994年《生物多样性公约》第1次缔约方大会上，有两场会议被授权审议生物安全议定书的必要性和基本形态。1995年7月，不限成员名额特设生物安全问题专家组在马德里召开会议，编制了与生物安全相关的报告并提出建议。马德里会议的大多数成员同意制定一个有关生物安全的议定书，但在许多问题上仍然难以达成一致意见。1995年11月在印度尼西亚首都雅加达召开的《生物多样性公约》第二次缔约方大会确定制定一项有关改性活生物体的议定书，并特别注重由现代

生物技术产生的转基因生物的越境转移。而后，成立了不限名额的生物安全特设工作组（BSWG），具体承担《卡塔赫纳议定书》的起草和谈判，并要求在1998年底前完成最终文本。

工作组于1996—1998年共召开5次议定书起草与谈判会议，但未能就其条款取得一致意见。1999年2月，工作组第六次会议在哥伦比亚卡塔赫纳召开，形成了生物安全议定书的正式草稿。草稿随后被提交给同样在卡塔赫纳召开的《生物多样性公约》缔约方大会第1次特别会议（Extraordinary Meeting of the Conference of the Parties, ExCOP），但与会各方未能就议定书的文本达成一致的协议，特别会议被迫暂时休会。为了推进谈判的顺利进行，两次非正式会议分别于1999年9月和2000年1月在奥地利维也纳和加拿大蒙特利尔召开，对议定书内容分歧进行了进一步的磋商。这一阶段的核心议题主要包括议定书的范围、直接用于食物或饲料的改性活生物体、风险预防原则、议定书与其他国际条约的关系等。2000年1月24—29日，在加拿大蒙特利尔召开的《生物多样性公约》缔约方大会第1次特别会议续会上，各缔约方最终一致通过《卡塔赫纳议定书》最终文本。2003年9月11日，《卡塔赫纳议定书》正式生效<sup>22</sup>，其制定历程如下页图3-3所示。

《卡塔赫纳议定书》的制定为改性活生物体的越境转移建立了国际规则，并且再次强调了改性活生物体进口国有权拒绝改性活生物体的进口。考虑到生物技术贸易所能带来的收益，《卡塔赫纳议定书》的相关条款也强调了在生物安全与改性活生物体跨境贸易领域风险预防原则的应用，并且明确提出各国间贸易与环境协定的签署应当是互惠互利的<sup>23</sup>。《卡塔赫纳议定书》在进一步规范化生物技术贸易管理的同时，对保护生物多样性以及人类健康有重要的意义。其框架内的“信息交换所”机制有助于确保生物安全信息的全球共享，促进信息透明，对世界各国尤其是发展中国家具有重要意义。

图3-3 | 《卡塔赫纳议定书》制定历程



创绿研究院整理，信息来源：An Explanatory Guide to the Cartagena Protocol on Biosafety, IUCN, 2003

### 议定书内容及补充条款

《卡塔赫纳议定书》的目标是“协助确保在安全转移、处理和使用凭借现代生物技术获得的、可能对生物多样性的保护和可持续使用产生不利影响的改性活生物体领域内采取充分的保护措施，同时顾及对人类健康所构成的风险并特别侧重越境转移问题”<sup>24</sup>。《卡塔赫纳议定书》以改性活生物体的越境转移为重点，为改性活生物体的安全转移、处理和使用确立规则和程序，促进生物安全。该议定书主要针对可能对生物多样性的保护和可持续使用产生不利影响的改性活生物体，并将这些改性活生物体对人体健康造成的影响考虑在内<sup>25</sup>。

《卡塔赫纳议定书》提供了一整套关于改性活生物体安全转移、处理和使用的程序，包括将改性活生物体引入环境中的程序（事先知情同意），以及将改性活生物体直接用作食品或饲料，或用于加工目的的程序。

《卡塔赫纳议定书》规定，缔约方必须确保在安全的条件下操作、包装和运输改性活生物体，同时必须有

相应的文件，才能进行改性活生物体的越境转移；这些文件应该明确标注改性活生物体的来源和身份，以及获取更多关于改性活生物体的信息的渠道。这些程序和要求旨在为进口方提供一切必要信息，帮助改性活生物体的进口方就是否接受改性活生物体做出决定，并以安全方式操作改性活生物体。《卡塔赫纳议定书》核心内容见表3-1。

此外，《卡塔赫纳议定书》还规定了开展风险评估的原则与方法。在相关科学信息和知识不足的情况下，进口方应在其做出进出口决定时使用预防性措施，也可以要求针对具体问题提供更详细的资料，或采用适当方法对环境中的改性活生物体开展监测。缔约方还必须采取适当的风险管理方法，在改性活生物体意外释放发生时采取必要的紧急措施。为促进自身的实施，《卡塔赫纳议定书》还建立了便于各缔约方交流信息的生物安全信息交换所，并包含一些重要条款，其中包括能力建设、财务机制、履约程序以及公共意识和参与。



**表3-1 | 《卡塔赫纳议定书》核心内容**

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 关于提前知情同意程序                 | 第7条规定,对于有意向进口缔约方的环境中引入的改性活生物体,在其首次有意越境转移之前,应适用“提前知情同意程序”。第8条规定,出口缔约方应要求出口者在首次有意越境转移改性活生物体之前,确保以书面形式通知进口缔约方的国家主管部门,同时出口缔约方应制定法律,规定出口者所提供的资料必须准确                                                                                                                                                                                                         |
| 关于同意进口的决定程序                | 第9条规定,进口缔约方应在收到通知九十天内确认收到通知,并告知是否将依据国内规章制度处理进口申请。第10条规定,进口缔约方将以书面形式通知出口方和生物安全资料交换所,表明有条件进口、无条件进口或禁止进口,或根据国内规章条例要求提供更多的资料。第10(5)条补充规定,即使进口方未能在收到通知后二百七十天内通报其决定,也不意味着对有意越境转移表示同意                                                                                                                                                                         |
| 关于列明资料                     | 第8条第1款规定,出口改性活生物体的缔约方应要求出口者以书面形式通知进口方的国家主管部门,通知中需要列有附件一所列明的资料;出口缔约方应对出口者提供资料的准确性做出规定                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 关于进口拟作食物或饲料或加工之用的改性活生物体的程序 | 第11(4)条规定,缔约方可根据国内规章条例,就进口拟作食物、饲料或加工之用的改性活生物体作出决定。进而,第11(8)条规定,即使对拟作食物、饲料和加工之用的改性活生物体对生物多样性的影响程度缺少科学定论,亦不妨碍进口缔约方酌情就该改性活生物体的进口做出决定,以避免或最大限度减少潜在的不利影响。在其首次越境转移之前,“提前知情同意程序”同样适用于直接用作食物、饲料或用于加工的改性活生物体                                                                                                                                                    |
| 关于风险评估                     | 第15(2)条规定,进口缔约方应确保对拟进口的改性活生物体进行风险评估 <sup>d</sup> ,也可要求出口方进行此种风险评估。如果进口缔约方要求由出口方发出通知者承担风险评估的费用,则发出通知者应承担此种费用                                                                                                                                                                                                                                            |
| 关于运输、包装和标识                 | 第18(2)条规定,每一缔约方应采取措施,要求:<br><ol style="list-style-type: none"><li>1.拟直接作食物、饲料或加工之用的改性活生物体应附有单据,明确说明其中“可能含有”改性活生物体且不打算有意将其引入环境之中,并标明其特征和任何特有标识</li><li>2.预定用于封闭性使用的改性活生物体应附有单据,明确将其标明为改性活生物体,并具体说明安全处理、储存、运输和使用的要求,以及获取该改性活生物体更多信息的渠道</li><li>3.拟引入进口缔约方的环境的改性活生物体和议定书范围内的任何其他改性活生物体应附有单据,明确将其标明为改性活生物体,并具体说明其特征和相关的特性,以及任何有关安全处理、储存、运输和使用的要求</li></ol> |
| 关于赔偿责任和补救                  | 第27条提出,将在该议定书缔约方会议的第一次会议上就拟定适用于因改性活生物体的越境转移而造成损害的赔偿责任和补救方法的国际规则和程序进行谈判,并努力在4年内完成这一进程                                                                                                                                                                                                                                                                   |

创绿研究院整理,信息来源: Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, United Nations, 2000

- c. 附件一的资料要求带有强制性,它要求出口者提供:拟越境转移的改性活生物体在出口国的安全类别;受体生物体或亲本生物体的特性、起源中心和基因多样性中心;供体生物体的特性;有关改性活生物体的核酸、做出的改变、使用的技术及由此产生的特性;改性活生物体或其产品的预定用途;拟转移的数量和体积;风险评估的报告;在出口国受管制的情况等。
- d. 《卡塔赫纳议定书》附件2规定了风险评估的原则和步骤,主要包括:查明与可能影响生物多样性的改性活生物体相关的任何新的基因型和表现型特性;审评产生这些不利影响的可能性和导致的后果;估计改性活生物体所构成的总体风险;对所涉风险提出管理建议。



《卡塔赫纳议定书》第27条规定各缔约方应就拟定适用于因改性活生物体的越境转移而造成损害的赔偿责任和补救方法的国际规则和程序进行谈判，并努力在4年内完成这一进程。为此，2004年2月23日至27日在吉隆坡举行的《卡塔赫纳议定书》第1次缔约方会议设立了《卡塔赫纳议定书》范围内赔偿责任和补救问题不限成员名额法律和技术专家特设工作组，主要负责分析问题和拟定备选办法，并提出相关建议。

经过七年的谈判，2010年10月15日在日本名古屋召开的《卡塔赫纳议定书》第5次缔约方会议通过了《卡塔赫纳生物安全议定书关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书》（The Nagoya-Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety，以下简称《补充议定书》）。《补充议定书》通过了一项行政性办法，规定了针对越境转移的改性活生物体对生物多样性保护和可持续利用造成的损害的赔偿和补救措施。同其母条约《卡塔赫纳议定书》一样，《补充议定书》能够有效防止改性活生物体越境转移造成损害，同时也为现代生物技术的发展和应用建立了一项信任措施，可以进一步推进对改性活生物体的有效利用。

### 执行情况与谈判进展

2010年，《生物多样性公约》第5次缔约方大会在日本名古屋举行。会议通过了2011—2020年《卡塔赫纳生物安全议定书战略计划》（以下简称《卡塔赫纳战略计划》）。《卡塔赫纳战略计划》列有业务目标和相关指标，广泛涉及以下12个专题领域：国家生物安全框架，协调和支助，风险评估和风险管理，可能产生不利影响的改性活生物体或特性，赔偿责任和补救，处理、运输、包装和标识，社会经济因素，过境、封闭使用、无意中造成的越境转移和应急措施，信息共享，履约和审查，公众意识和参与、生物安全教育和培训，外联与合作<sup>26</sup>。

2021年5月16日至6月13日以及2022年3月14日至28日举行的《生物多样性公约》执行问题附属机构第三次会议评估并审查了《卡塔赫纳议定书》的成效，并对《卡塔赫纳战略计划》的效果进行了评价（见表3-2）。

根据《生物多样性公约》缔约方大会第14次会议通过的决定，《2020后全球生物多样性框架》将在《生物多样性公约》及其各项议定书下适用。在《卡塔赫纳议定书》第9次缔约方会议上，将生物安全纳入《2020后全球生物多样性框架》的重要性再次得到确认。会议决定制定基于《2020后全球生物多样性框架》并与之互补的《卡塔赫纳议定书》2020年后具体执行计划。会议还决定为执行《卡塔赫纳议定书》及其《补充议定书》制定一项具体能力建设行动计划，该行动计划应与执行计划相一致，并为执行《2020后全球生物多样性框架》提供支持的长期能力建设战略框架做补充。

2022年3月在瑞士日内瓦举办的《生物多样性公约》执行问题附属机构第三次会议（续会）通过了卡塔赫纳议定书执行计划和能力建设行动计划的草案。执行计划以《2020后全球生物多样性框架》为支点，其长期目标、行动目标和成果有助于实现《2020后全球生物多样性框架》的2050年愿景，并有助于实现全社会共同采取行动，保护生物多样性的使命。执行计划旨在为缔约方实现与生物安全有关的长期目标和行动目标提供一定的指导和支持，还有助于部分可持续发展目标的实现，例如目标2（消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业）和目标3（确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉）。能力建设行动计划列举了为实现执行计划中的长期目标需要开展的能力建设活动<sup>27</sup>，以支持实现执行计划的长期目标。卡塔赫纳议定书执行计划和能力建设行动计划将在《卡塔赫纳议定书》第10次缔约方会议上审核。





**表3-2 | 《生物多样性公约》执行问题附属机构对《卡塔赫纳议定书》成效的评估**

| 领域                 | 进展                                                                                                                                                           | 建议                                                                                                                                                       |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 国家生物安全框架           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 几乎所有缔约方都有常设工作人员管理生物安全相关职能</li> <li>2. 仅有超过一半的缔约方充分采取了必要法律和规章制度履行《卡塔赫纳议定书》规定的义务,《卡塔赫纳战略计划》中期评估以来这方面的进展有限</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 缔约方应该为其生物安全机构的运作划拨必要资源</li> <li>2. 缔约方应该调动所有资源,以进一步支持生物安全机构的运作</li> <li>3. 缔约方应尽快采取必要法律、行政和其他措施履行义务</li> </ol> |
| 协调和支助              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 大多数区域在满足能力建设需求方面缺乏进展</li> <li>2. 与第三次评估和审查及《卡塔赫纳战略计划》中期评价相比,较少缔约方在国家预算之外获得额外财务资源以支持议定书的落实</li> </ol>               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 鼓励缔约方在生物安全能力建设方面进行合作,包括区域一级的合作</li> <li>2. 全球环境基金根据本决定确定的进一步支助需求,继续协助符合条件的缔约方在优先领域开展活动</li> </ol>              |
| 风险评估和风险管理          | <p>缔约方根据议定书开展风险评估取得进展。生物安全信息交换所发布的绝大多数决定(96%)都附有相应风险评估摘要报告</p>                                                                                               | <p>需要进一步支持风险评估和风险管理,加强人力资源能力建设,推进技术基础设施建设,以便获得充足的财务资源和适当的科学知识</p>                                                                                        |
| 可能产生不利影响的改性活生物体或特性 | <p>缔约方普遍报告有能力检测(79%)、识别(77%)、评估(77%)、监测(71%)可能对保护和可持续利用生物多样性产生不利影响的改性活生物体或特性</p>                                                                             | <p>需要进一步的支助,以便加强人力资源和体制能力建设,特别是通过加强缔约方之间的国际合作,识别、评估和监测可能对保护和可持续利用生物多样性产生不利影响的改性活生物体或特性</p>                                                               |
| 赔偿责任和补救            | <p>只有47个(不到三分之一)《卡塔赫纳议定书》缔约方批准了《关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书》</p>                                                                                                  | <p>执行秘书应开展提高认识和能力建设活动,推进批准工作</p>                                                                                                                         |
| 处理、运输、包装和标识        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 几乎所有缔约方(96%)都报告说一些实验室人员接受了改性活生物体检测培训</li> <li>2. 大多数缔约方(87%)报告说有使用实验室设施的可靠途径</li> </ol>                            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 约有一半缔约方表示需要更多的培训</li> <li>2. 仍然有缔约方缺乏必要的实验室设施,需要支助</li> </ol>                                                  |

# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

| 领域                      | 进展                                                                                                                                                                                                                                                        | 建议                                                                                                                                                                        |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 社会经济因素                  | 约半数缔约方 (52%) 报告说制定了具体办法或要求, 方便在改性活生物体决策中考虑社会经济因素                                                                                                                                                                                                          | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 应该收集和分享更多关于方式方法的信息, 鼓励缔约方交流社会经济因素方面的研究和信息, 支持缔约方把社会经济因素考虑在内</li><li>2. 鼓励缔约方在研究社会经济因素时提高原住民和地方社区、妇女和青年的参与程度</li></ol>            |
| 过境、封闭使用、无意中造成的越境转移和应急措施 | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 大多数缔约方报告已采取措施管制改性活生物体的封闭使用 (80%) 和过境 (70%)</li><li>2. 大多数缔约方 (70%) 报告有能力采取适当措施应对改性活生物体的无意越境转移</li></ol>                                                                                                          | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 尚未采取必要措施的缔约方应尽快采取这些措施</li><li>2. 必须支持这些缔约方采取这些措施和建设这方面的能力</li></ol>                                                              |
| 信息共享                    | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 生物安全信息交换所信息共享方面呈现积极趋势</li><li>2. 几乎所有缔约方都指定了议定书国家联络点 (92%) 和生物安全信息交换所国家联络点 (97%)。</li></ol>                                                                                                                      | 尚未向生物安全信息交换所充分提供所有规定信息的缔约方应提供这些信息, 重点是以下相关信息: 国家立法、条例和准则, 风险评估摘要, 关于改性活生物体的进口或释放的最终决定, 国家联络点、国家联系人和国家主管当局, 关于缔结的双边、区域或多边协定或安排的信息, 关于改性活生物体非法越境转移的信息                       |
| 履约和审查                   | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 缔约方在履行《卡塔赫纳议定书》规定的主要义务方面进展差异很大</li><li>2. 许多缔约方没有充分履行《卡塔赫纳议定书》规定的主要义务, 一是采取必要法律、行政和其他措施执行《卡塔赫纳议定书》规定的义务, 二是及时提交国家报告义务</li><li>3. 截至议定书第四次评估和审查和战略规划最后评价的分析截止日期, 第四次国家报告提交数量有限 (99份), 这对现状和趋势的评估会造成不利影响</li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 缔约方需要为执行《卡塔赫纳议定书》建立监测和执法系统</li><li>2. 应及时提供资金, 支持符合条件的缔约方编写国家报告</li><li>3. 建议为未来报告周期确定提交承诺书的严格期限, 此后应迅速提交项目提案供全球环境基金核准</li></ol> |



| 领域                | 进展                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 建议                                                                                                                                            |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 公众意识和参与、生物安全教育和培训 | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 更多缔约方 (+5%) 报告说已建立决策意见征求机制, 超过四分之三的缔约方报告说至少在某种程度上建立了这样的机制。然而越来越少的缔约方 (-5%) 报告说已把现有参与模式告诉公众。报告设有国家生物安全网站的缔约方 (大约三分之二) 数量略有减少, 一些缔约方表示由于缺少资源而未能建立国家生物安全网站</li><li>2. 超过三分之二的缔约方报告本国学术机构提供生物安全教育和培训课程, 以及相关专题。提供和使用生物安全教育材料的缔约方也有所增加</li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 要在公众认识、教育和参与这一领域提供更多支助</li><li>2. 鼓励缔约方利用生物安全信息交换所机制分享公众意识、教育和参与的相关材料</li></ol>                      |
| 外联与合作             | 只有少数缔约方报告说向公众提供了教育材料或在线教育模块。只有大约一半的缔约方报告称制定了国家生物安全宣传战略或关于生物安全的国家认识和外联方案                                                                                                                                                                                                              | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 除了政府间组织之间的合作之外, 缔约方之间的合作对于支持《卡塔赫纳议定书》的执行也很重要</li><li>2. 必须与原住民和地方社区以及妇女、青年和其他有关的利益攸关方联络与合作</li></ol> |

创绿研究院整理, 信息来源: 评估和审查《卡塔赫纳议定书》的成效, 《生物多样性公约》执行问题附属机构, 2020



#### 参考文献

1. Dayuan, X. (2011). Analysis for the Main Elements and Potential Impacts of Nagoya Protocol. Biodiversity Science, 19(1), 113–119. <https://doi.org/10.3724/sp.j.1003.2011.07001>.
2. Greiber, T., Peña MorenoS., ÅhrénM., Nieto Carrasco, J., Kamau, E. C., Cabrera Medaglia, J., ... Ali, N. (2012). An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing. IUCN. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-083.pdf>
3. Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. (1998). 《生物多样性公约》缔约方大会第四次会议通过的各项决定. <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-04/full/cop-04-dec-zh.pdf>.
4. Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. (2000). 《生物多样性公约》缔约方大会第五次会议通过的决定. <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-05/full/cop-05-dec-zh.pdf>.
5. Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. (2002). 《生物多样性公约》缔约方大会第六次会议通过的各项决定. <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-06/full/cop-06-dec-zh.pdf>.
6. Greiber, T., Peña MorenoS., ÅhrénM., Nieto Carrasco, J., Kamau, E. C., Cabrera Medaglia, J., ... Ali, N. (2012). An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing. IUCN. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-083.pdf>
7. Dayuan, X. (2011). Analysis for the Main Elements and Potential Impacts of Nagoya Protocol. Biodiversity Science, 19(1), 113–119. <https://doi.org/10.3724/sp.j.1003.2011.07001>.
8. Dayuan, X. (2011). Analysis for the Main Elements and Potential Impacts of Nagoya Protocol. Biodiversity Science, 19(1), 113–119. <https://doi.org/10.3724/sp.j.1003.2011.07001>.
9. 《生物多样性公约》秘书处. (2010). 生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书. <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-zh2.pdf>.
10. 《生物多样性公约》秘书处. (2010). 生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书. <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-zh2.pdf>.
11. Dayuan, X. (2011). Analysis for the Main Elements and Potential Impacts of Nagoya Protocol. Biodiversity Science, 19(1), 113–119. <https://doi.org/10.3724/sp.j.1003.2011.07001>.
12. 《生物多样性公约》秘书处. (2010). 生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书. <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-zh2.pdf>.
13. 《生物多样性公约》秘书处. (2020). 《全球生物多样性展望（第五版）》. <https://www.cbd.int/gbo5>.
14. 《生物多样性公约》秘书处. (2020). 《全球生物多样性展望（第五版）》. <https://www.cbd.int/gbo5>.

# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

15. Nagoya Protocol on ABS COP/MOP-1. (2014). 作为关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书缔约方会议的缔约方大会第一次会议通过的决定. <https://www.cbd.int/doc/decisions/np-mop-01/full/np-mop-01-dec-zh.pdf>.
16. Nagoya Protocol on ABS COP/MOP-2. (2016). 获取和惠益分享名古屋议定书缔约方通过的决定 2/14. 遗传资源数字序列信息. <https://www.cbd.int/doc/decisions/np-mop-02/np-mop-02-dec-14-zh.pdf>.
17. Nagoya Protocol on ABS COP/MOP-3. (2018). 关于获取遗传资源和惠益分享的名古屋议定书缔约方通过的决定 3/1. 评估和审查《议定书》的成效. <https://www.cbd.int/doc/decisions/np-mop-03/np-mop-03-dec-01-zh.pdf>.
18. Kong, L. (2021). 生物多样性保护迎来“昆明时间”，挑战依然重重. 中外对话网. <https://chinadialogue.net/zh/6/73546/>.
19. Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. (2021). 昆明宣言. <https://www.cbd.int/doc/c/7534/8fad/255759ff5df0e26db1300bb/kunmingdeclaration-zh.pdf>.
20. United Nations. (2000). Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtidsg\\_no=XXVII-8-a&chapter=27&clang=\\_en#1](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtidsg_no=XXVII-8-a&chapter=27&clang=_en#1).
21. 中华人民共和国生态环境部. (2005). 联合国《卡塔赫纳生物安全议定书》相关背景. 中华人民共和国生态环境部政府网. [https://www.mee.gov.cn/home/ztbd/swdyx/bjjs/200505/t20050519\\_66694.shtml](https://www.mee.gov.cn/home/ztbd/swdyx/bjjs/200505/t20050519_66694.shtml).
22. Mackenzie, R., Burhenne-Guilmin, F., La Vina, A., Werksman, J. D., Ascencio, A., Kinderlerer, J., ... Tapper, R. (2003). An Explanatory Guide to the Cartagena Protocol on Biosafety. IUCN. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/eplp-046.pdf>.
23. 张舒君. (2014). 生物多样性国际制度的发展——以《卡塔赫纳生物安全议定书》为例. 南京大学.
24. 《生物多样性公约》秘书处. (2000). 卡塔赫纳生物安全议定书. <https://ivdc.chinacdc.cn/sysgl/swaq/fgbz/201203/P020120323378302881464.pdf>
25. 张舒君. (2014). 生物多样性国际制度的发展——以《卡塔赫纳生物安全议定书》为例. 南京大学.
26. 《生物多样性公约》执行问题附属机构. (2020). 评估和审查卡塔赫纳议定书的成效. <https://www.cbd.int/doc/c/554c/445e/5365b4ba3221d004faee30c1/sbi-03-l-02-zh.pdf>.
27. 《生物多样性公约》执行问题附属机构. (2022). 执行问题附属机构通过的决议 3/4. 卡塔赫纳议定书执行计划和能力建设行动计划. <https://www.cbd.int/doc/recommendations/sbi-03/sbi-03-rec-04-zh.pdf>.

主办单位



资助单位



指导单位



支持单位



北京市东城区珠市口东大街2号丰泰中心 515室  
Room 515, Fengtai Centre, No.2 Zhu Shi Kou East Street,  
Dongcheng District, Beijing, China

+86 10 8447 7697 policy@ghub.org



欢迎关注“星球公社”  
Follow us on WeChat



## 中国与《生物多样性公约》

中国是世界上生物多样性最为丰富的国家之一。1992年，在巴西举行的联合国环境与发展大会上，中国签署了《生物多样性公约》，并于同年经第七届全国人民代表大会常务委员会批准加入该公约，成为这一公约最早的缔约方之一。自从1993年《生物多样性公约》正式生效以来，中国作为缔约方在生物多样性保护方面出台了相应政策，采取了大量行动来保护生态系统、物种和遗传多样性，为全球生物多样性保护工作贡献了力量和智慧。此外，作为《生物多样性公约》缔约方大会第15次会议的主席国，中国积极筹备和协调，确保了会议的第一阶段于2021年10月在昆明顺利召开。同时，中国承诺出资15亿元设立昆明生物多样性基金，为全球生物多样性保护工作的开展投入资金。本章将重点从《生物多样性公约》缔约方和缔约方大会主办方的角度，梳理中国在全球生物多样性保护进程中所做的努力及其进展。

### 履约工作

#### 建立生物多样性保护管理机制

生物多样性的保护和持续利用是一项复杂的综合工程，涉及多个部门之间的合作。为了更好地履行《生

物多样性公约》，1992年底至1993年初，经由国务院的领导与协调，中国履行《生物多样性公约》工作协调组<sup>a</sup>成立。经过多年的发展，该工作组目前由生态环境部牵头，成员涵盖了外交部、原国家计委、教育部、科学技术部、公安部、财政部、原建设部、原农业部、海关总署、原国家广电总局、原国家工商管理总局、原国家林业局、国家知识产权局、新华社、中国科学院、原国家海洋局、国家中医药管理局、人民日报社、光明日报社等。该工作组每年都召开相关会议，就参与《生物多样性公约》谈判和实施国内履约活动的相关工作进行协调。多部门的合作在履约过程中发挥了重要作用。

为了协调《生物多样性公约》获取和惠益分享国际制度的谈判，加强对于生物物种资源丧失和“生物海盗”

(bio-piracy)<sup>a</sup>现象的管理，国务院于2003年成立生物物种资源保护部际联席会议制度。该制度由时任国家环境保护总局局长解振华牵头，其他相关部门主管副部长协同参与。同时，国务院还牵头建立了负责提供科学技术咨询服务和技术支持的国家生物物种资源保护专家委员会。联席会议制度是继中国履行《生物多样性公约》工作协调组之后又一个部门之间的协调机制。

a. “生物海盗” (bio-piracy) 指的是“非法提取生物遗传资源基因”的现象，具体而言是通过专利或知识产权寻求独家垄断控制的个人或机构未经授权占用农业和土著社区的知识和遗传资源。

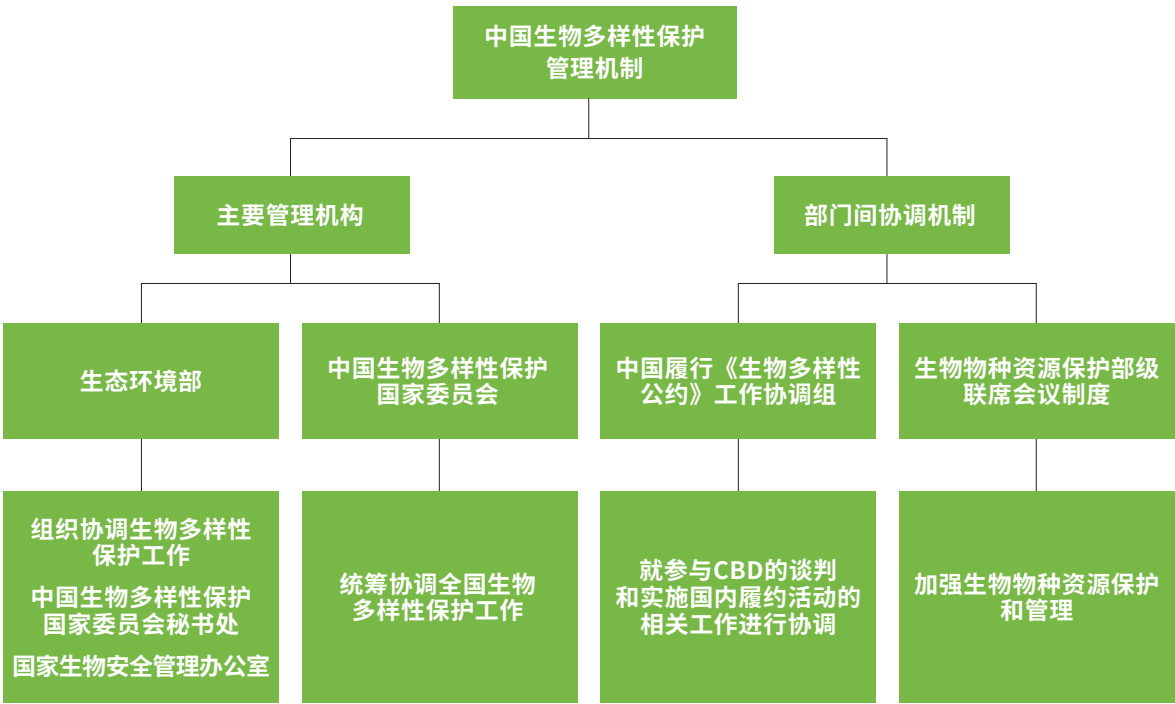


2010年，联合国大会把2011-2020年确定为“联合国生物多样性十年”，中国成立了2010国际生物多样性年中国国家委员会，由时任国务院副总理李克强担任主席。2011年，国务院又在原有委员会的基础上成立了中国生物多样性保护国家委员会，统筹协调全国生物多样性保护工作。该委员会成员涵盖原环境保护部、国家发展改革委、财政部等22个部门，由分管的国务院副总理担任主席。

2018年3月，第十三届全国人民代表大会第一次会议批准了国务院机构改革方案，组建生态环境部，明确生态环境部负责“组织协调生物多样性保护工作”，“承担中

国生物多样性保护国家委员会秘书处和国家生物安全管理办公室工作”，以及“负责有关国际公约国内履约工作”。随后，中国建立了“生态环境部门统一协调、各部门齐抓共管”的生物多样性管理机制（见图4-1）。部分相关部门也成立了生物多样性管理相关机构。例如，原国家林业局于2014年成立了全国林业生物多样性保护委员会。一些省级政府也建立了生物多样性保护的协调管理机制。例如，云南省成立了生物多样性保护委员会，其主要任务是“统筹协调全省生物多样性保护工作，督促和指导《云南省生物多样性保护战略与行动计划（2012—2030年）》的实施，研究制定生物多样性保护的政策措施，协调解决工作中的重大问题”<sup>1</sup>。

图4-1 | 中国生物多样性保护管理机制



创绿研究院整理，信息来源：Development Course of Biodiversity Conservation Policy in China, Environment and Sustainable Development, 2021



## 完善生物多样性保护制度体系

完善的生物多样性保护相关法律法规与政策体系是有效开展生物多样性保护工作的重要保障，也有助于缔约方进一步履行《生物多样性公约》。中国的生物多样性制度体系主要由《中华人民共和国宪法》中的相关规定，以及与生物多样性保护和可持续利用相关的法律、法规、行政规章和规范性文件组成<sup>2</sup>。现行立法涵盖生态系统保护、自然保护地管理、野生动植物管理等方面，涉及《生物多样性公约》规定的生物多样性的三个层面。这些规定是中国生物多样性制度法律法规与政策体系的核心，为中国的生物多样性保护和可持续利用管理提供了重要的法律依据。

虽然中国尚没有以生物多样性命名的法律，但有大量针对生物多样性保护和利用的法律法规。例如，《中华人民共和国环境保护法》第三十条明确要求，“开发利用自然资源，应当合理开发，保护生物多样性，保障生态安全，依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施。引进外来物种以及研究、开发和利用生物技术，应当采取措施，防止对生物多样性的破坏。”另外，《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国草原法》《中华人民共和国野生动物保护法》《中华人民共和国自然保护区条例》等法律法规也都提及了生物多样性保护的相关内容。据不完全统计，中国已制定并实施了20多部有关生物多样性保护的法律法规、40多部行政法规和50多部部门规章<sup>3</sup>。除了国家层面的法律和政策外，一些地方政府也制定了地方性法规。例如，云南省于2018年发布了《云南省生物多样性保护条例》，明确规定各级人民政府应当对本行政区域内的生物多样性保护负责，同时罗列了生物多样性保护和可持续利用的措施，还第一次涉及了生物遗传资源获取和惠益分享的内容。

近年来，中国相继出台了一系列与生物多样性保护相关的政策文件，包括《生态文明体制改革总体方案》《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《建立

国家公园体制总体方案》《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》《关于进一步加强生物多样性保护的意見》等。2021年3月发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》对生物多样性保护作出了进一步的要求，包括深化与其他沿海国家在海洋环境和监测方面的合作、加强海洋战略资源和生物多样性调查、实施生物多样性保护重大工程、加强栖息地修复、加强外来物种管控、完善自然保护地管理体制等。这些政策和规划文件的出台有助于中国进一步提高生物多样性保护能力和管理水平，确保重要生态系统、物种和遗传资源得到全面保护。

尽管经过了多年的努力，中国已经初步建立起生物多样性保护的制度体系，但仍然存在进一步完善的空间。2021年出台的《关于进一步加强生物多样性保护的意見》在许多方面作出了相关的指导，为完善生物多样性制度保障体系提供了重要的方向和依据（见表4-1）。

表4-1 | 《关于进一步加强生物多样性保护的意见》的主要内容

| 生物多样性制度保障体系完善的主要方向 | 具体内容                                                                                                                         |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 完善法规体系基础           | 加快生物多样性保护法治建设,研究推进生物多样性保护相关领域立法的制定和修订工作;要求研究起草生物多样性相关传统知识保护条例,制定完善外来入侵物种名录和管理办法                                              |
| 贯彻保护优先和预防为主的原则     | 从不同层面对保护优先、预防为主原则给予回应,要求将生物多样性保护纳入各地区、各有关领域中长期规划,推进生物多样性“主流化”进程                                                              |
| 完善生物多样性法律制度和机制     | 推进完善生物多样性法律制度和机制;要求建立健全生物遗传资源获取和惠益分享监管制度,实施生物遗传资源及其相关传统知识调查登记,建立生物遗传资源信息平台,促进生物遗传资源获取、开发利用、进出境、知识产权保护、惠益分享等监管信息跨部门联通共享       |
| 健全保障和激励措施          | 要求建立健全的保障和激励体系,一方面要求加强各级财政资源统筹,支持生物多样性保护,另一方面要求研究建立多渠道投融资机制,实现生物多样性保护目标;健全生态保护补偿制度和生态环境损害赔偿制度                                |
| 严格考核和责任追究机制        | 要求构建生物多样性保护绩效考核指标体系,将生物多样性保护成效作为领导干部考核评价及责任追究、离任审计的重要参考;对造成生态环境和资源严重破坏的官员实行终身追责;要求完善获取、利用和出入境审批责任制和责任追究制,遏止中国重要生物遗传资源流失和不当利用 |

创绿研究院整理

### 制定《中国生物多样性保护战略与行动计划 (2011—2030年)》

1993年底,为满足《生物多样性公约》中对于制定国家战略、计划或方案的要求,在原国家环境保护局的协调下,中国完成了《中国生物多样性保护行动计划》的编制。该计划于1994年正式对外发布,成为当时指导中国生物多样性保护与可持续利用的纲领性文件。

2005—2006年,在原国家环境保护总局的协调下,中国编制了《全国生物物种资源保护与利用规划纲要(2006—2020年)》,并于2007年10月发布。随后,2008年发布的《全国生态功能区划》和2010年发布的《全国主体功能区规划》也都明确将生物多样性保护列为重点任务。

随着时间的推移,《生物多样性公约》谈判出现了包括基因资源、转基因生物、获取和惠益分享等新的议题



和热点，同时，国内的经济状况和环境资源状况也发生了重大变化。为了适应变化，2007—2010年，原环境保护部协调多部门对《中国生物多样性保护行动计划》进行了更新和修订。2010年，国务院批准实施《中国生物多样性保护战略与行动计划（2011—2030年）》（以下简称《战略与行动计划》）。

《战略与行动计划》是目前国内最新的生物多样性保护工作的行动计划，主要由中国生物多样性保护国家委员会各成员单位负责落实。《战略与行动计划》提出了2015年、2020年、2030年三个阶段的战略目标和实现这些目标需要完成的8项战略任务（见表4-2）、

10个优先领域的30项优先行动（见表4-3），以及39项生物多样性保护优先项目。另外，《战略与行动计划》在综合考虑生态系统代表性、特有程度、特殊生态功能，以及物种丰富度、珍稀濒危程度、受威胁因素、地区代表性、经济用途、科学研究价值、分布数据的可获得性等因素的基础上，划定了35个生物多样性保护优先区域，包括大兴安岭区、三江平原区、祁连山区、秦岭区等32个内陆陆地及水域生物多样性保护优先区域，以及黄渤海保护区域、东海及台湾海峡保护区域和南海保护区域3个海洋与海岸保护优先区。其中，32个陆地优先区涉及全国27个省份的885个县，约占国土总面积的28.8%<sup>4</sup>。

表4-2 | 中国生物多样性保护战略

|      |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                     |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 战略目标 | 近期目标:到2015年,力争使重点区域生物多样性下降的趋势得到有效遏制                                                                                                             | 完成8~10个生物多样性保护优先区域的本底调查与评估,并实施有效监控。加强就地保护,陆地自然保护区总面积占陆地国土面积的比例维持在15%左右,使90%的国家重点保护物种和典型生态系统类型得到保护。合理开展迁地保护,使80%以上的就地保护能力不足和野外现存种群量极小的受威胁物种得到有效保护。初步建立生物多样性监测、评估与预警体系、生物物种资源出入境管理制度以及生物遗传资源获取与惠益共享制度 |
|      | 中期目标:到2020年,努力使生物多样性的丧失与流失得到基本控制                                                                                                                | 生物多样性保护优先区域的本底调查与评估全面完成,并实施有效监控。基本建成布局合理、功能完善的自然保护区体系,国家级自然保护区功能稳定,主要保护对象得到有效保护。生物多样性监测、评估与预警体系、生物物种资源出入境管理制度以及生物遗传资源获取与惠益共享制度得到完善                                                                  |
|      | 远景目标:到2030年,使生物多样性得到切实保护                                                                                                                        | 各类保护区域数量和面积达到合理水平,生态系统、物种和遗传多样性得到有效保护。形成完善的生物多样性保护政策法律体系和生物资源可持续利用机制,保护生物多样性成为公众的自觉行动                                                                                                               |
| 战略任务 | 完善生物多样性保护相关政策、法规和制度;推动生物多样性保护纳入相关规划;加强生物多样性保护能力建设;强化生物多样性就地保护,合理开展迁地保护;促进生物资源可持续开发利用;推进生物遗传资源及相关传统知识惠益共享;提高应对生物多样性新威胁和新挑战的能力;提高公众参与意识,加强国际合作与交流 |                                                                                                                                                                                                     |

创绿研究院整理, 信息来源:《中国生物多样性保护战略与行动计划（2011—2030年）》，中华人民共和国环境保护部，2010

**表4-3 | 《战略与行动计划》10个优先领域的30项优先行动**

| 优先领域                      | 优先行动                            |
|---------------------------|---------------------------------|
| 完善生物多样性保护与可持续利用的政策与法律体系   | 制定促进生物多样性保护和可持续利用政策             |
|                           | 完善生物多样性保护与可持续利用的法律体系            |
|                           | 建立健全生物多样性保护和管理机构,完善跨部门协调机制      |
| 将生物多样性保护纳入部门和区域规划,促进持续利用  | 将生物多样性保护纳入部门和区域规划、计划            |
|                           | 保障生物多样性的可持续利用                   |
|                           | 减少环境污染对生物多样性的影响                 |
| 开展生物多样性调查、评估与监测           | 开展生物物种资源和生态系统本底调查               |
|                           | 开展生物遗传资源和相关传统知识的调查编目            |
|                           | 开展生物多样性监测和预警                    |
|                           | 促进和协调生物遗传资源信息化建设                |
|                           | 开展生物多样性综合评估                     |
| 加强生物多样性就地保护               | 统筹实施和完善全国自然保护区规划                |
|                           | 加强生物多样性保护优先区域的保护                |
|                           | 开展自然保护区规范化建设,提高自然保护区管理质量        |
|                           | 加强自然保护区外生物多样性的保护                |
|                           | 加强畜禽遗传资源保种场和保护区建设               |
| 科学开展生物多样性迁地保护             | 科学合理地开展物种迁地保护体系建设               |
|                           | 建立和完善生物遗传资源保存体系                 |
|                           | 加强人工种群野化与野生种群恢复                 |
| 促进生物遗传资源及相关传统知识的合理利用与惠益共享 | 加强生物遗传资源的开发利用与创新研究              |
|                           | 建立生物遗传资源及相关传统知识保护、获取和惠益共享的制度和机制 |
|                           | 建立生物遗传资源出入境查验和检验体系              |
| 加强外来入侵物种和转基因生物安全管理        | 提高对外来入侵物种的早期预警、应急与监测能力          |
|                           | 建立和完善转基因生物安全评价、检测和监测技术体系与平台     |
| 提高应对气候变化能力                | 制定生物多样性保护应对气候变化的行动计划            |
|                           | 评估生物燃料生产对生物多样性的影响               |
| 加强生物多样性保护领域科学研究和人才培养      | 加强生物多样性保护领域的科学研究                |
|                           | 加强生物多样性保护领域的人才培养                |
| 建立生物多样性保护公众参与机制与伙伴关系      | 建立公众广泛参与机制                      |
|                           | 推动建立生物多样性保护伙伴关系                 |

创绿研究院整理, 信息来源:《中国生物多样性保护战略与行动计划(2011—2030年)》, 中华人民共和国环境保护部, 2010



《战略与行动计划》明确了2011—2030年中国生物多样性保护的大方向，是中国生物多样性保护的一个里程碑，也是中国为推动《生物多样性公约》下“爱知目标”等相关目标的实现所做的努力。

### 进行生物多样性国情研究

根据《生物多样性公约》生效前政府间谈判会议的决议，各缔约国需要进行生物多样性的国情研究。1995—1997年，原国家环境保护局协调10多个部委，实施了生物多样性国情研究项目，10多个部门的相关人员和数十所高校和科研院所的数百位专家参与了研究工作。项目成果——《中国生物多样性国情研究报告》（以下简称《国情报告》）详细分析了中国生物多样性的本底现状，总结了生物多样性保护的努力与成就，评估了生物多样性的效益，特别是生态服务的经济价值，还对履约行动的成本花费作了分析与概算，提出生物多样性保护的投入需求和其他能力建设需求。《国情报告》还在大量基础数据和专家经验的基础上，提出17个中国生物多样性保护的关键区域，其中11个为森林和草原，3个为湿地，3个为海洋与海岸，为相关部门和地方政府采取保护行动提供了科学依据。《国情报告》是一部具有重大科学价值和管理价值的报告，1997年由国务院发布。

2018年，中国发布了《中国生物多样性国情研究报告2》，成为世界首个率先做出了第二版生物多样性国情报告的国家。这份报告是“迄今为止对中国生物多样性最权威、最全面和最系统的解读”。第二版报告内容分为8个章节，形成了4个主要成果：一是基本探明了中国生物多样性家底；二是首次系统评估了中国的生物多样性价值；三是总结了中国的生物多样性保护行动成效；四是提出了中国的生物多样性保护和可持续发展战略。相比较于之前的《国情报告》，《中国生物多样性国情研究报告2》新增了对农村和城市生态系统生物多样性的评估以及对“能源植物遗传多样性”的评估，对于陆生高等植物的统计有了更为准确的数

据，同时报告中脊椎动物种数有所增加。第二版报告还评估了生物多样性的价值，结果显示，全国生态系统生物多样性每年产生的总价值约87万亿元。第二版报告的最后还提出了中国未来生物多样性保护与可持续发展的四大战略，其中最重要的是“生物多样性主流化战略”，其次是“生物多样性保护与国家扶贫相结合的战略”“全民参与战略”以及“生物多样性保护国际履约国家协同战略”<sup>5</sup>。这些战略与《生物多样性公约》的相关战略不谋而合。

### 开展自然保护地体制改革

自然保护地是由各级政府依法划定或确认，对重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域。自然保护地在维护国家生态安全中居于首要地位<sup>6</sup>。

过去，中国的自然保护地管理体制较为混乱。2018年之前，中国建立了自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园以及海洋特别保护区（包括海洋公园）等十多种类型的自然保护地，由不同的部委负责管理。这导致自然保护地管理工作交叉重叠，容易出现权责不明、管理混乱的问题<sup>7</sup>。

为解决上述问题，中国近年来开始实行自然保护地体制改革，目的是建立统一、规范、高效的自然保护地管理体制。自然保护地体制改革的一项重要任务就是全面建立国家公园体制。2013年11月，中国共产党第十八届三中全会提出建立国家公园体制。2015年9月，《生态文明体制改革总体方案》正式发布，方案对建立国家公园体制提出了具体要求。2017年9月，《建立国家公园体制总体方案》发布，提出要“构建统一规范高效的中国特色国家公园体制，建立分类科学、保护有力的自然保护地体系”。2019年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》，明确要“按照保护区域



的自然属性、生态价值和管理目标进行梳理调整和归类，逐步形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统”。自然资源部、国家林业和草原局也随后部署了自然保护地整合优化工作，以更好推进国家公园体制建设，保护生态环境，实现可持续提供生态系统服务和产品。这一系列改革措施意味着中国以国家公园为主体的自然保护地体系建设发展进入了一个新的阶段。

到目前为止，中国已建立数量众多、类型丰富、功能多样的各级各类自然保护地。截至2020年底，各类自然保护地已经有1.18万个，国家级自然保护区有474个，各类自然保护地的面积占陆域国土面积的18%，提前实现了联合国《生物多样性公约》“爱知目标”第11项所确定的17%的目标要求。

2021年10月，习近平主席在《生物多样性公约》第15次缔约方大会上宣布，中国正式设立三江源国家公园、大熊猫国家公园、东北虎豹国家公园、海南热带雨林国家公园、武夷山国家公园等第一批国家公园，保护面积达到23万平方千米，涵盖接近30%的陆域国家重点保护野生动植物种类<sup>8</sup>。通过构建科学合理的自然保护地体系，90%的陆地生态系统类型和71%的国家重点保护野生动植物物种得到有效保护，部分珍稀濒危物种野外种群也在逐步恢复。另外，通过开展“绿盾”自然保护地强化监督专项行动，中国有效减少了自然保护地遭受的负面影响。

### 开展生态修复工程

长期以来，中国一直存在生物多样性丧失、自然资源过度利用、环境污染、外来物种入侵等环境问题。近年来，全球气候变化也对中国生态环境造成了影响<sup>9</sup>。为了应对生态环境问题，践行可持续发展的理念，中国政府于20世纪80年代开始了大型生态修复工程。

在森林生态系统修复方面，中国实施了天然林保护工

程、“三北”防护林工程、长江中下游地区防护林工程等重点防护林体系建设工程。自1999年起，中国还在全国范围内积极落实退耕还林还草工程<sup>10</sup>。这些大型生态修复工程有效增加了中国的植被覆盖率，提高了生态系统的固碳能力，控制了水土流失，还产生了很多其他方面的积极生态效应。同时，中国政府也一直致力于恢复退化草地生态系统，为此也开展了大量工程项目，如2002年开始实施的京津风沙源治理工程和2003年开始实施的退牧还草工程<sup>11</sup>。

在湿地生态系统修复方面，中国于1998年长江中下游地区洪灾后启动了几项大规模的湿地生态系统恢复工程，将大面积的低产耕地恢复为湿地来修复湿地生态系统。2016年，国务院办公厅印发了《湿地保护修复制度方案》。紧接着，国家海洋局也发布了《关于加强滨海湿地管理与保护工作的指导意见》，强调要加强重要自然滨海湿地保护，同时决定修复受损的湿地生态系统，目标是修复超过8500公顷的滨海湿地<sup>12</sup>。

2016—2018年，包括原环境保护部在内的多个部委共同组织实施了3批25个“山水林田湖草生态保护与修复工程”试点，全方位修复遭到破坏的各类生态系统，具体措施包括国土绿化、土地综合整治、海洋湿地保护修复、防沙治沙、水土保持、生物多样性保护、海洋生态修复等。2020年6月，《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035年）》正式发布，提出在“到2035年，通过大力实施重要生态系统保护和修复重大工程，全面加强生态保护和修复工作……生态系统质量明显改善，生态服务功能显著提高，生态稳定性明显增强”。该规划同样给出了生态系统修复的具体指标，包括森林覆盖率达到26%、森林蓄积量达到210亿立方米、天然林面积保有量稳定在2亿公顷左右、草原综合植被盖度达到60%、湿地保护率提高到60%、新增水土流失综合治理面积5640万公顷、75%以上的可治理沙化土地得到治理、自然海岸线保有率不低于35%、以国家公园为主体的自然保护地占



陆域国土面积18%以上等。2020年9月，自然资源部联合多部门正式印发《山水林田湖草生态保护修复工程指南（试行）》，进一步推动了山水林田湖草一体化保护和修复，有力地推进了中国生态环境修复工作。

### 加强生物安全管理

为了有效控制生物安全风险，中国颁布实施了《中华人民共和国生物安全法》，将生物安全纳入国家安全体系，系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设，同时不断完善外来物种入侵防控机制，生物遗传资源保护、生物技术健康发展和监管力度不断增强。近年来，中国在加强生物安全管理方面采取的行动主要包括以下方面<sup>13</sup>。

一是严密防控外来物种入侵。近年来，中国陆续发布4批《中国自然生态系统外来入侵物种名单》，制定《国家重点管理外来入侵物种名录》，同时不断加强防范外来物种入侵，完善外来入侵物种防控体系，建立外来入侵物种防控部际协调机制，推动联防联控；开展外来入侵物种普查，推进外来入侵物种监测预警、防控灭除和监督管理；在边境口岸加强外来物种防控，防止境外动植物疫情疫病和外来物种传入。

二是完善转基因生物安全管理。中国政府先后颁布实施《农业转基因生物安全管理条例》《农业转基因生物安全评价管理办法》《生物技术研究开发安全管理办法》《进出境转基因产品检验检疫管理办法》等法律法规，完善转基因生物和生物技术管理制度。开展转基因生物安全检测与评价，管控转基因生物环境释放可能对生物多样性产生的不利影响。发布生物技术标准200余项，不断完善转基因生物安全管理体系。

三是强化生物遗传资源监管。中国注重加强对生物遗传资源保护、获取、利用和惠益分享的管理和监督，保障生物遗传资源安全。近年来，中国开展了多次重要生物遗传资源调查和保护成效评估，查清重要生物遗传

资源分布、保护及利用现状：组织开展第四次全国中药资源普查，获得1.3万余种中药资源的种类和分布等信息；正在开展的第三次全国农作物种质资源普查与收集行动已收集作物种质资源9.2万份，其中超过90%为新发现资源；2021年启动了第三次全国畜禽遗传资源普查，初步完成鉴定新发现的8种畜禽的遗传资源；组织开展第一次全国林草种质资源普查，秦岭地区调查试点工作已经完成。另外，中国政府不断加快推进生物遗传资源获取和惠益分享相关立法进程，完善生物遗传资源管理体制，持续强化生物遗传资源保护和监管，防止生物遗传资源流失和无序利用。

### 开展生物多样性多边和双边合作

一直以来，中国与联合国环境规划署（UNEP）、联合国开发计划署（UNDP）、世界银行、全球环境基金（GEF）以及《生物多样性公约》秘书处等机构密切合作，积极参与全球生物多样性保护相关的多边合作。除了《生物多样性公约》以外，中国还加入了多个与生物多样性保护相关的国际公约来协同促进履约工作，涵盖《联合国气候变化框架公约》、《联合国防治荒漠化公约》、《保护世界文化和自然遗产公约》、《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》等。此外，中国也是一些生物多样性保护国际伙伴关系的重要成员，如旨在保护迁飞区内迁徙水鸟及其栖息地的东亚—澳大利西亚迁飞区伙伴关系（East Asian-Australia Asian Flyway Partnership, EAAFP）等。

在区域合作方面，中国加强和推动与周边国家或相关地区的合作，加入了中日韩三国环境部长会议机制、大湄公河次区域环境合作机制、东盟与中国（10+1）和东盟与中日韩（10+3）机制下的环境合作、中欧环境部长会议、中国—阿拉伯国家环境合作会议等一系列区域合作机制<sup>14</sup>。中国还发起“一带一路”倡议，积极与欧亚大陆、非洲和中东地区的国家开展生物多样性方面的合作研究<sup>15</sup>。

中国同样重视与其他国家和地区的生物多样性保护双边合作。中国与欧盟、德国、挪威、美国、加拿大、俄罗斯等多个国家和地区通过共同投入资金的方式，在科研、政策制定、能力建设、宣传教育及意识提升等方面开展了一系列合作。其中中国-欧盟生物多样性项目（CEPB）是双边合作的典型代表。

### 履约成效

履行《生物多样性公约》20年来，中国政府加大了生物多样性保护力度，进一步完善保护政策、加强保护体系建设、恢复退化生态系统、控制环境污染、强化科学技术研究、推动公众参与、增加资金投入等。目前，生态破坏加剧的趋势有所减缓，部分区域生态系统功能得到恢复，一些重点保护物种种群数量有所增长。《中国生物多样性保护战略与行动计划（2011—2030年）》的实施开局良好并取得积极进展。

根据2018年发布的最新的《中国履行<生物多样性公约>第六次国家报告》，作为世界上生物多样性最丰富的国家之一，中国认真落实“爱知目标”，明确各项任务和责任，目标执行取得积极成效，20个“爱知目标”当中，3个目标（目标14、15、17）进展超越了“爱知目标”预期，13个目标（目标1、2、3、4、5、7、8、11、13、16、18、19、20）取得了关键性进展且极有可能实现，4个目标（目标6、9、10、12）取得阶段性成绩但距离实现目标仍有距离。“爱知目标”执行的总体情况好于全球平均水平<sup>16</sup>。

2021年10月，国务院新闻办公室发布《中国的生物多样性保护》白皮书。这是中国政府发布的第一部生物多样性保护白皮书。白皮书介绍了中国生物多样性保护的政策理念、重要举措和进展成效，以及中国践行多边主义、深化全球生物多样性合作的倡议行动和世界贡献。根据白皮书，近年来中国在多个领域推动生物多样性保护取得了显著的成效（见表4-4）。

 **表4-4 | 中国近年来履行《生物多样性公约》取得成效的十个主要领域**

| 领域       | 进展                                                                                                 |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 优化就地保护体系 | 中国构建了以国家公园为主体的自然保护地体系，率先在国际上提出并实施生态保护红线制度，明确了生物多样性保护优先区域。目前，中国90%的陆地生态系统和71%的国家重点保护野生动植物物种得到有效保护   |
| 完善迁地保护体系 | 中国近年来持续加大迁地保护力度，系统实施濒危物种拯救工程，显著提高了生物遗产资源收集保存水平，不断完善迁地保护体系，对就地保护形成有效补充，多种濒危野生动植物得到保护和恢复             |
| 加强生物安全管理 | 中国颁布实施《中华人民共和国生物安全法》，将生物安全纳入国家安全体系，系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设。不断完善外来物种入侵防控机制，生物遗传资源保护、生物技术健康发展和监管力度不断增强 |



| 领域            | 进展                                                                                                                        |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 改善生态环境质量      | 中国持续实施系列生态保护修复工程,加大生态修复力度,推进山水林田湖草沙冰系统性保护和治理。目前,中国生态恶化趋势基本得到遏制,自然生态系统总体稳定向好,服务功能逐渐增强。通过污染防治攻坚战,有效减轻了生物多样性保护的壓力,生态环境质量持续改善 |
| 协同推进绿色发展      | 中国注重以自然承载力为基础,不断加快转变经济发展方式。协同推进高水平生物多样性保护和高质量发展,加快行业产业绿色转型,推进城乡建设绿色发展进程,探索生态产品价值实现路径                                      |
| 完善政策法规        | 中国将生物多样性保护上升为国家战略,纳入各地区、各领域中长期规划,推进生物多样性“主流化”,强化组织领导,完善生物多样性政策法规体系,颁布和修订20余部与生物多样性相关的法律,还调整了《国家重点保护野生动物名录》                |
| 强化能力保障        | 中国政府组织开展全国生物多样性调查和评估,建立完善监测观测网络,持续加大资金投入,支持科技研发,推进生物多样性保护重大工程和项目                                                          |
| 加强执法监督        | 中国政府开展中央生态环境保护督察,组织监督自然保护地保护情况,开展“碧海”海洋生态环境保护、打击野生动植物非法贸易等专项执法行动,始终保持对生物多样性违法犯罪问题高压态势                                     |
| 倡导全民行动        | 中国不断加强生物多样性保护宣传教育和科学知识普及,基本在全社会形成了政府加强引导、企业积极行动、公众广泛参与的行动体系,公众生物多样性保护意识不断提高                                               |
| 深化全球生物多样性保护合作 | 中国认真履行国际公约,参与全球生物多样性制度设计。坚定践行多边主义,积极开展国际合作,为发展中国家保护生物多样性提供力所能及的支持和帮助,推进构建“人类命运共同体”                                        |

创绿研究院整理,信息来源:《中国的生物多样性保护》白皮书,国务院办公厅,2021

### 举办《生物多样性公约》缔约方大会

《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP 15）是中国首次主办最高规格的多边环境会谈，也是中国2021年最重要的外交活动之一<sup>17</sup>。COP15选择在云南昆明召开，可以说是国际社会对中国生物多样性保护工作的认可。通过举办COP15，中国将有机会在国际多边进程种融入更多中国话语，如“生态文明”“人类命运共同体”等。

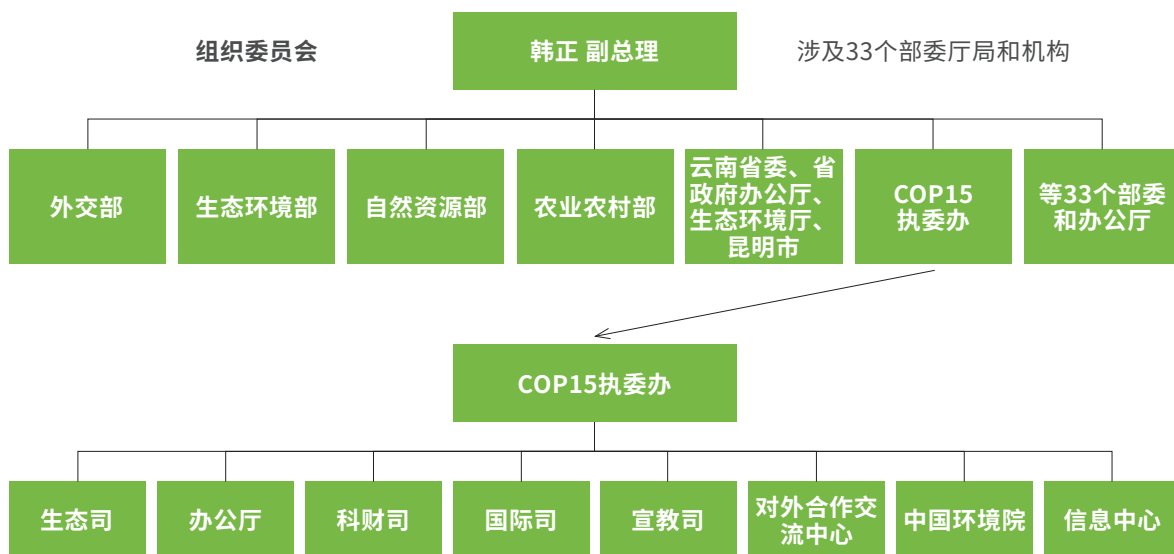
为筹备COP15，中国政府和民间社会组织开展了大量工作。在政府层面，2019年8月，COP15筹备工作组织委员会（以下简称“组委会”）和COP15筹备工作执行委员会（以下简称“执委会”）正式成立。组委会共涉及执委会、生态环境部、外交部等33各部委厅局和机构（见图4-2）。自成立之后，执委会与国内环境组织、

《生物多样性公约》秘书处以及其他缔约方代表开展了密集的对话与协作。在社会组织层面，COP15 NGO平行论坛于COP15第一阶段会议前夕在昆明召开。论坛由中国的社会组织承办，吸引了超过30个国家的249个机构参加，讨论议题涉及生物多样性保护的民间参与、资金投入等，达成了广泛的共识<sup>18</sup>。论坛还承诺未来10年投入25.5亿元，协助保护10万平方千米的中国土地。

2021年10月11日至15日，COP 15第一阶段会议以线上线下结合的形式在中国昆明举办，意味着对《2020后全球生物多样性框架》的谈判进入了一个新的阶段。COP 15 第一阶段会议主要达成了三项成果<sup>19</sup>：

1. 为全球生物多样性治理提供了高级别政治推动力。COP 15第一阶段会议除了完成大会的一般性议程，

图4-2 | 中国COP 15组委会结构



创绿研究院整理



还举行了高级别会议,包括领导人峰会及部长级会议。领导人峰会上,多国领导人和国际组织负责人呼吁各国应当团结一致,加强全球生物多样性保护和生态环境治理。部长级会议期间,国际组织负责人和各国部长级代表一致认为要加强国际协作,促进知识、创新和惠益分享,并加大资金、技术和能力保障,推进生物多样性保护能力建设,为开创全球生物多样性保护新局面注入了强大的政治动力。

2. 发布《昆明宣言》。《昆明宣言》承认过去十年《2011—2020年生物多样性战略计划》取得的进展并不足够,生物多样性和人类生存仍然面临威胁;为了扭转这一趋势,社会各部门需要采取积极行动,推进转型变革和生物多样性的主流化,保护和可持续利用生物多样性,公正和公平地分享利用遗传资源所产生的惠益;承诺制定、通过和执行《2020年后全球生物多样性框架》,确保到2050年顺利实现“与自然和谐相处”的愿景<sup>20</sup>。
3. 宣布了中国生物多样性保护的新举措。在领导人峰会上,习近平主席宣布了一系列生物多样性保护的相关措施,包括出资15亿元设立昆明生物多样性基金、正式设立第一批国家公园、构建以国家公园为主体的自然保护地体系、建立国家植物园体系、实施“1+N”碳减排政策体系等。

由于新冠肺炎疫情的影响,COP 15第二阶段会议将在《生物多样性公约》秘书处所在地加拿大蒙特利尔举行,中国将继续作为主席国,领导大会实质性和政治性事务。我们期待第二阶段会议在中国和各方努力下达成雄心勃勃的《2020后全球生物多样性框架》,为未来十年全球生物多样性保护指明方向。





#### 参考文献

1. 云南省政府办公厅. (2017). 云南省人民政府办公厅关于成立云南省生物多样性保护委员会的通知. 云南省农业农村厅. [https://nync.yn.gov.cn/html/2017/yunannwenjian qtwj\\_0426/357482.html](https://nync.yn.gov.cn/html/2017/yunannwenjian qtwj_0426/357482.html).
2. 中华人民共和国生态环境部. (2021c). 专家解读 | 加快生物多样性法治建设, 全面提升生物多样性治理效能. 中华人民共和国生态环境部政府网. [https://www.mee.gov.cn/zcwj/zcjd/202110/t20211025\\_957628.shtml](https://www.mee.gov.cn/zcwj/zcjd/202110/t20211025_957628.shtml).
3. Wang, W., Feng, C., Liu, F., & Li, J. (2020). Biodiversity Conservation in China: A Review of Recent Studies and Practices. *Environmental Science and Ecotechnology*, 2. <https://doi.org/10.1016/j.es.2020.100025>.
4. Li, J., Jin, Y., Wang, W., Zhao, Z., & Wu, X. (2016). 中国陆域生物多样性保护优先区域. 科学出版社.
5. Ye, X. (2017). 第二版“中国生物多样性国情报告”即将出炉: 我国生物多样性保护步入“主流化.”. <https://r.cnki.net/KXReader/Detail?ecode=CJFQ&TIMESTAMP=637945902999445907&DBCODE=CJFQ&TABLEName=CJFDLASN2017&FileName=HJYS201711019&RESULT=1&SIGN=qksV2OKz5Csh3iX7TXIJ6s7v kLQ%3d>.
6. 中共中央办公厅, 国务院办公厅. (2019). 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》. [http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/26/content\\_5403497.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/26/content_5403497.htm).
7. Wang, W., & Li, J. (2021). Development Course of Biodiversity Conservation Policy in China. *Environment and Sustainable Development*, 6.

# 中国社会组织共同参与推进全球生态环境治理

## CHINESE SOCIAL ORGANIZATIONS' CONTRIBUTION TO GLOBAL ECOLOGICAL AND ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

8. 国家林业和草原局. (2022). 2021年中国自然保护地十件大事. 国家林业和草原局政府网. <http://www.forestry.gov.cn/main/58/20220525/145956037659929.html>.
9. Zhang, X., Wang, F., & Luo, H. (2021). Spatio-temporal Characteristics of Environment Pollutions of China from 1978 to 2018: A Study Using News Reports from the People's Daily. *Geographical Research*, 40(4). 10.11821/dlxyj020200206
10. 国家林业和草原局. (2020). 中国退耕还林还草二十年 (1999—2019). 国家林业和草原局政府网. [http://www.forestry.gov.cn/html/main/main\\_195/20200630085813736477881/file/20200630090428999877621.pdf](http://www.forestry.gov.cn/html/main/main_195/20200630085813736477881/file/20200630090428999877621.pdf).
11. Wang, W., & Li, J. (2021). Development Course of Biodiversity Conservation Policy in China. *Environment and Sustainable Development*, 6.
12. 国家海洋局. (2016). 国家海洋局印发《关于加强滨海湿地管理与保护工作的指导意见》. 中国政府网. [http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/24/content\\_5152456.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/24/content_5152456.htm).
13. 中华人民共和国国务院新闻办公室. (2021). 中国的生物多样性保护. 中华人民共和国国务院新闻办公室政府网. <http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/44689/47139/index.htm>.
14. Wang, W., & Li, J. (2021). Development Course of Biodiversity Conservation Policy in China. *Environment and Sustainable Development*, 6.
15. Huang, G., Ping, X., Xu, W., Hu, Y., Chang, J., Swaisgood, R. R., Zhou, J., Zhan, X., Zhang, Z., Nie, Y., Cui, J., Bruford, M., Zhang, Z., Li, B., Zhang, L., Lv, Z., & Wei, F. (2021). Wildlife Conservation and Management in China: Achievements, Challenges and Perspectives. *National Science Review*, 8(7). <https://doi.org/10.1093/nsr/nwab042>.
16. Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China. (2018a). China's 6th National Report for the Convention on Biological Diversity. <https://chm.cbd.int/pdf/documents/nationalReport6/241353/2>.
17. Peng, K. (2022). 失去COP15昆明主场后, 中国亟需发挥主席国能动作用. 中外对话网. <https://chinadialogue.net/zh/6/83873/>.
18. Peng, K. (2022). 失去COP15昆明主场后, 中国亟需发挥主席国能动作用. 中外对话网. <https://chinadialogue.net/zh/6/83873/>.
19. 中华人民共和国生态环境部. (2021b). 全文实录 | 联合国生物多样性大会高级别会议新闻发布会. 中华人民共和国生态环境部政府网. [https://www.mee.gov.cn/ywdt/zbft/202110/t20211016\\_956781.shtml](https://www.mee.gov.cn/ywdt/zbft/202110/t20211016_956781.shtml).
20. 中华人民共和国生态环境部. (2021a). 2020年联合国生物多样性大会(第一阶段)高级别会议昆明宣言. 中华人民共和国生态环境部政府网. [https://www.mee.gov.cn/ywdt/szyw/202110/t20211014\\_956499.shtml](https://www.mee.gov.cn/ywdt/szyw/202110/t20211014_956499.shtml).

主办单位



资助单位



指导单位



支持单位



北京市东城区珠市口东大街2号丰泰中心 515室  
Room 515, Fengtai Centre, No.2 Zhu Shi Kou East Street,  
Dongcheng District, Beijing, China

+86 10 8447 7697 policy@ghub.org



欢迎关注“星球公社”  
Follow us on WeChat