

# 《联合国生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP15）第一阶段会议观察

## Observations of the Phase I of the COP15 to the United Nations Convention on Biological Diversity

■文 / 乐祎 徐嘉忆 栾欣茹



2021年10月15日,《联合国生物多样性公约》第十五次缔约方大会(COP15)/《卡塔赫纳生物安全议定书》第十次缔约方大会(CP/MOP10)/《关于获取遗传资源和公正公平分享利用遗传资源所产生惠益的名古屋议定书》第四次缔约方大会在春城昆明落下帷幕。本次昆明大会的背景与举办方式都比较特殊。首先,受到新冠肺炎疫情的困扰,原本定于2020年举办的大会被推迟了整整一年之久,并最终决定采取线上与线下相结合的形式;另外,由于疫情尚未平息,本次大会分为两个阶段进行。刚刚结束的是第一阶段会议,而2022年年初的第二阶段暂定以线下的形式进行,为深入的面对面谈判提供便利。作为全球期待的“后2020全球生物多样性框架”(Post-2020 Global Biodiversity Framework, GBF)将在第二阶段搬上谈判桌。

中国生态环境部部长、COP15主席黄润秋总结了昆明大会第一阶段的三项重要成果,分别是“为全球生物多样性治理提供高级别的政治推动力”“发布

了《昆明宣言》、注资15亿元人民币并成立了昆明生物多样性基金”以及“宣布了中国生物多样性保护的新举措”。

### 高级别会议展现政治决心

COP15是《生物多样性公约》历史上首次在高级别会议上设置领导人峰会的缔约方大会,包括中国国家主席习近平、俄罗斯总统普京、法国总统马克龙在内的九位国家政要以及联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯发表了讲话。古特雷斯指出:“世界必须改变其轨迹;它正在输掉与自然的自杀性战争。加上即将举行的气候谈判,缔约方大会第十五次会议是奠定基础与自然达成永久和约的最后机会。”全球生物多样性正面临着前所未有的危机,“不再一切照旧”已经成为绝大多数国家的共识。领导人峰会为全球生物多样性治理的根本性变革提供了强大的政治推动力。

除了各国政府高层的呼吁,本次大会也十分重视自下而上和各利益相关方的声音,与原住民、环保组

织、青年群体等利益相关方展开了相关专题的讨论会议。在高级别会议期间,菲律宾伊瓦洛伊-坎奈族青年Josefa Cariño Tauli女士也作了发言,她阐述了土著人民在保护和捍卫土地方面的作用,鼓励决策者采取行动,创造一个清洁、安全和健康的环境,这既是一项人权,也是为了遏制过去不可持续的发展模式。

### 多方做出资金与执行承诺

资金问题一直是生物多样性保护领域的短板,联合国开发计划署指出,每年在全球范围内的生物多样性保护资金缺口高达7000亿美元。本次高级别会议圆桌讨论环节的一个主题便是缩小财务缺口与确保执行手段。讨论会共有约380名与会者参与。有许多国家与机构组织提出愿意增加资金层面的支持,全球环境基金、联合国开发计划署和联合国环境规划署共同承诺支持制定国家目标并将其纳入国家生物多样性战略和行动计划;日本宣布将向日本生物多样性基金追加拨款;法国总统马克龙在领导人峰会上宣布,将确保30%的气候变化资金进入生物多样性保护领域。另外,有9家慈善机构承诺在未来10年内,认捐50亿美元资金以支持2020年后全球生物多样性框架,欧盟也宣布将生物多样性资金从55亿欧元增加到60亿欧元。这一系列的资金承诺,与早前在领导人峰会期间中国国家主席习近平提出设立的昆明生物多样性基金一样,将撬动更多国家对于发展中国家生物多样性保护的关注与支持,亦为GBF的落实执行发挥有益的作用。

不少国家在圆桌会议讨论中表达了近年来增加生物多样性保护力度的努力,如伯利兹、巴基斯坦、格鲁吉亚承诺扩大保护区面积,克罗地亚采用污染者付费原则作为自然保护的机制,以及塞舌尔于2018年发布的全球首个蓝色主权债券,这些实践能够为各国在国内层面的生态治理提供更多的思路。但同时也有一些国家表示,新冠肺炎疫情造成的经济衰退使得调动资金保护生物多样性变得更加困难,因此必须找到更好的方法,调动所有资金和资源,将生物多样性纳入相关经济部门的决策。

### 《昆明宣言》正式发布,为GBF指明方向

在2021年10月13日的高级别会议闭幕会上,大会主席正式宣布了《昆明宣言》(以下简称《宣言》)。

该宣言是COP15第一阶段所通过的最重要的书面文件,联合国《生物多样性公约》秘书处执行秘书伊丽莎白·穆雷玛女士称宣言的发布“凸显出生物多样性正逐渐成为全球政策制定的核心”。

中国于2021年8月下旬向联合国《生物多样性公约》秘书处提交了《宣言》的零草案,接受国际社会各利益相关方的建议,并在相应修订后将终版本于10月9日进行了公示,回应各方对于《宣言》的期待与关切。根据黄润秋部长公布的信息,在两轮的意见征询过程中,共收到57个缔约方400多条意见,并有49个国家的各类机构参与到《宣言》的修改之中。在高级别会议过程中,不少国家对《宣言》的内容表示支持,也会根据《宣言》对本国的生物多样性战略进行调整,但在全会推进过程中,日本代表团对《宣言》的内容提出希望进一步探讨和关切。大会主席成立了这个议题的接触小组,与相应国家和代表进行了进一步讨论。

《宣言》针对前一阶段的生物多样性保护实践做了反思,并提出17项承诺,包括确保制定、通过和执行一个有效的GBF,并提供必要的资源和有效的监测和审查机制,使生物多样性最迟在2030年走上恢复之路,并迈向全面实现“与自然和谐相处”的2050年愿景。《宣言》也概述了成功的关键要素,包括主流化、重新定向补贴、推进法治建设以及采用“全社会”的方法使土著人民、地方社区、妇女以及青年等各群体充分发挥作用。《宣言》体现了三点共识:首先可以看到各国对于“爱知目标”落实不力的反思,《宣言》文本中多次出现“有效性”“实施”相关的词汇,体现出国际社会对于在下一个十年加强行动落实上的共识。其次,《宣言》多次提到在国内政策、全球法律框架、资金方面加强行动保护生物多样性,包括与其他国际环境和可持续发展制度的协同,体现了对生物多样性进一步主流化的共识。最后,《宣言》还专门提到保护海洋和沿海生物多样性,加强海洋和沿海生态系统对气候变化的复原力,也反映了自爱知会议以来的十年中迅速增长的对于加强海洋保护的共识。

### 中国引领生物多样性保护

作为大会的东道国,中国的生物多样性治理尤其引人注目。在COP15正式开幕前的2021年10月8日,国务院新闻办公室发布了《中国的生物多样性保护》白皮书,系统地向世界介绍了中国的生物多样性保护

历程与成效。在昆明大会领导人峰会上,中国国家主席习近平宣布了一系列举措,包括出资15亿元人民币建立昆明生物多样性基金,正式设立第一批国家公园,以及出台碳达峰、碳中和与“1+N”政策体系等。中国的这些举措与筹备会议的努力均受到穆雷玛女士的高度赞扬。

与日本作为COP10主办国建立日本生物多样性基金类似,中国建立昆明生物多样性基金旨在支持发展中国的生物多样性保护事业。所不同的是中国自身就是一个发展中国家,而通过实际行动率先投入,既反映出中国作为大国的责任担当,也提振了国际社会实现生物多样性目标的信心。另外,中国也呼吁并欢迎各方为基金出资。

在国内层面,中国正加快构建以国家公园为主体的自然保护地体系,将自然生态系统最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的区域纳入国家公园体系。为此,将正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批国家公园,保护面积达23万平方公里,涵盖近30%的陆域国家重点保护野生动植物种类。同时,本着统筹就地保护与迁地保护相结合的原则,启动北京、广州等国家植物园体系建设。

另外,为推动实现碳达峰、碳中和目标,中国将陆续发布重点领域和行业碳达峰实施方案和一系列支撑保障措施,构建起碳达峰、碳中和“1+N”政策体系,持续推进产业结构和能源结构调整,大力发展可再生能源,在沙漠、戈壁、荒漠地区加快规划建设大型风电、光伏基地项目,第一期装机容量约1亿千瓦的项目已于近期有序开工。这些措施将使气候变化与生物多样性保护得以协同推进。

中国的生态保护实践,对于国际社会亦有重要的参考与推广价值。在COP15大会期间举行了为期两天的“生态文明论坛”,该论坛是COP15第一阶段会议的一大重要场外活动,也是第一阶段会议期间唯一举办的线下平行活动。论坛旨在为各行业的代表提供一个交流平台,以分享各领域在生态文明建设和生物多样性保护方面的经验和做法,形成生态文明的广泛共识,并促进全球生物多样性保护领域的交流与合作。来自国内外研究机构、非政府组织、国际组织等近2000名代表通过线上线下的方式,围绕碳中和、生态文明主流化、基于自然的解决方案、金融部门与生物

多样性融资等共七个主题开展讨论。2021年10月15日论坛顺利闭幕,全体代表发布了“保护生物多样性,共建全球生态文明”倡议。论坛共形成了10多项成果,黄润秋部长对此表示:“这些成果,对共谋全球生态文明建设,共建地球生命共同体,将发挥重要的推动作用。”论坛的举办体现出中国所贯彻的“生态文明”理念也为国际社会所接受。

### 展望:COP15第二阶段任重道远

大会的第一阶段在积极而融洽的氛围中结束了,穆雷玛女士表示:“过去几天我们的对话为雄心勃勃的‘2020年后全球生物多样性框架’和进一步建设全人类的共同未来铺平了道路。”对于这样一场在中国“主场”举行的重要会议,我们固然乐于见到各方展现出良好的姿态,但目前的进展并不足以使各界高枕无忧。第一阶段会议主要的目的在于呼吁与动员,而第二阶段围绕GBF的谈判才是更加艰难的考验。

国家的发展程度与其所承担的生物多样性损失是不平衡的。正如联合国秘书长古特雷斯所说的那样,生态系统崩溃每年可能造成近3万亿美元的损失,最贫穷和负债最重的国家首当其冲。尽管发达国家已经做出了承诺,但这些承诺是否与其所应承担的责任相匹配?除此之外,尽管不少国家与机构组织已做出了资金支持的承诺,但对于巨大的资金缺口而言,我们还需要更加广泛和全面的手段,推动更多的生物多样性资金,而这必然会涉及大量的利益相关方的承诺,谈判的困难可想而知。

COP15的第一阶段使我们看到,生物多样性面临前所未有的危机,各国并不缺乏变革的雄心,《昆明宣言》的发布便是这种雄心的充分体现。第二阶段谈判的关键,就在于将《昆明宣言》的承诺反映到GBF中,并且尽快地投入实施。除此之外,应汲取“爱知目标”失败的经验教训,在COP15第二阶段除了要制定雄心勃勃且务实可行的GBF,更要推动各缔约方进一步重视和执行目标。各国应抓住COP15的契机,扭转全球生物多样性丧失的趋势,缓解生物多样性面临的压力,实现可持续发展目标到2030年保护30%的海洋和30%的陆地,以及实现2050年人与自然和谐共生的目标。

2022年的COP15第二阶段,仍然有很长的一段路要走。■

作者单位:创绿研究院