



《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP15）第二阶段会议的成功展示了中国在全球环境治理中的领导力

The success of the second phase of the 15th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (COP15) demonstrated China's leadership in global environmental governance

■ 文 / 高翔

由中国担任主席国的联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP15）第二阶段会议12月19日在加拿大蒙特利尔完成相关议程后休会，大会通过了历史性的“昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架”（下称“框架”），为全球生物多样性治理提供了新的蓝图。国际社会对此表示高度赞赏。美国

国务卿布林肯表示，美方赞赏中方发挥领导力和联合国《生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议主席国作用，推动达成富有雄心的生物多样性保护“框架”。中国担任COP15主席国并在过去4年中积极参与和引领全球生物多样性治理进程，最终领导达成全球生物多样性治理领域堪比气候变化《巴黎

协定》的里程碑式成果，这是中国作为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者的又一次成功实践和新的突破。

一、“框架”的内涵和各方博弈焦点

COP15达成的“框架”设定了全球合作落实《生物多样性公约》

的愿景、使命、2050年长期目标、2030年行动目标、执行框架的考虑因素、执行和支助机制及扶持性条件、责任和透明度、宣传认知等内容,并配合以资源调动,监测指标和方法学,规划、监测、报告和审查机制,能力建设和发展战略,遗传资源数字序列信息(DSI)利用和惠益分享,国际合作等机制,形成了一揽子的目标和执行框架。

“框架”并不是一个新鲜事物。自1992年《生物多样性公约》达成以来,这已经是第三个“框架”。2002年,在《生物多样性公约》开放签署十年后,为促进各方更好履约,缔约方谈判达成了《〈生物多样性公约〉战略计划》,设置了2010年的全球生物多样性保护和可持续利用愿景,安排了四大类19项具体任务。这是全球合作落实《生物多样性公约》的第一个“框架”。

2010年,各方基于《〈生物多样性公约〉战略计划》的实施情况,更新制定了“2011-2020年《生物多样性战略计划》和爱知生物多样性目标”(下称“爱知目标”),这是第二个“框架”。然而2019年《生物多样性公约》秘书处发布的第五版《全球生物多样性展望》指出,在全球层面,“爱知目标”提出的20个目标没有一个完全实现,仅有6个部分实现。而生物多样性和生态系统服务政府间科学-政策平台(IPBES)同年发布的《生物多样性和生态系统服务全球评估报告》也指出,尽管各方面不断作出努力,但是生物多样性仍正以人类历史上前所未有的速度在全球范围恶化。

各方普遍认为“爱知目标”重目标设定、轻进展落实,尤其是缺乏与之配套的资源调动机制、能力建设机制、量化监测框架、信息报告审查和盘点机制,是其实施不利的主要原因。这是全球生物多样性治理的宝贵经验,但也从一开始就给COP15提出了系统性设计“框架”的难题,其中最复杂、成为各方博弈焦点的是如何设置目标,以及如何保障目标实施。

难题之一是设定什么样的目标才能兼具雄心与务实平衡?

“框架”自谈判一开始就针对《公约》目标和基于之前的实践,提出了三个领域的目标群共20个行动目标,包括减少对生物多样性的威胁、通过可持续利用和惠益分享来满足人的需求、执行工作和主流化的工具和解决方案。这些目标涉及空间规划、保护地、防止外来物种入侵、减少环境污染、应对气候变化、可持续农业生产、城市生物多样性保护、DSI惠益分享、商业活动行为规范、资源调动、土著人权益等诸多方面。这些目标有的是科学问题,有的是政治意愿和经济发展问题,有的全球普遍适用,有的取决于国家的自然地理和社会经济状态,有的建立在“爱知目标”实施经验教训的基础上,有的则缺乏全球实践基础,有的可量化有的不可量化。由于各国经济社会发展对于自然资源、生物多样性的依赖程度不同,政府与市场关系不同,科技研发水平与利用生物多样性获益的手段和程度不同,因而各方对于目标“雄心”的认同程度差异也很大。在很大程度上,对于保护和利用,各国考虑更多的是比例

多少取得平衡的问题;而对于惠益分享和提供支持,很多国家首先考虑的是政治意愿上能否接受的问题。因此“框架”目标设定背后的学科多元性、经济利益性、政治平衡性十分复杂。

难题之二是如何保障实施目标的资金和相应的能力,尤其是发展中国家的资金和能力?

没有资金和能力,再好的愿景、战略、目标都无法实施。对于国际条约而言,通过国际合作解决全人类面临的共同挑战,其中的国际资金安排是重中之重。一些发展中国家提出发达国家需每年提供至少1000亿美元才能帮助发展中国家落实2030年“框架”的安排,这些资金要独立于既有的“全球环境基金”(GEF),通过新建“全球生物多样性基金”来提供,同时还需要为发展中国家提供监测、报告、技术转让等方面的支持,否则即便“框架”制定了具有雄心的目标、确定了相应的监测指标和方法,发展中国家也很难实施。然而根据经济合作与发展组织(OECD)评估,2016-2020年,发达国家每年向发展中国家提供的用于生物多样性保护的公共资金仅49.2亿美元,同时发达国家认为只考虑新建基金而不考虑资金的来源和使用并不解决问题。发达国家与发展中国家的谈判预期差距很大。

二、中国发挥的领导作用

自党的十八大以来,中国积极践行习近平生态文明思想,生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化,生态环境状况得到显著改善,中国站在人与自然和

谐共生的高度谋划发展,推动构建人类命运共同体,积极参与全球治理体系改革和建设,成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。中国为全球控制消耗臭氧层物质、防治荒漠化等进程做出了突出贡献,在气候变化《巴黎协定》的谈判、达成、生效、落实进程中发挥了重要的引领作用。主办《生物多样性公约》COP15、领导多边进程谈判达成新的“框架”,进一步展现了中国在全球环境治理领域的领导力。

中国的领导力首先来自于理念引领。中国积极参与全球环境治理所依托的指导思想是习近平生态文明思想和习近平外交思想。一方面,牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展;另一方面践行共商共建共享的全球治理观,坚持真正的多边主义,坚持绿色低碳,推动建设清洁美丽的世界。面对各国和利益相关方越来越重视生物多样性带来的经济价值,聚焦利益争夺,为遏制别国发展设定障碍,中国作为主席国在2019年提出“生态文明:共建地球生命共同体”的大会主题,推动制定“框架”,为未来全球生物多样性保护设定目标、明确路径,引导了国际社会加强合作,心往一处想、劲往一处使,共建地球生命共同体。

政治引领是中国发挥领导力的重要途径。COP15制定面向2030年的“框架”是全球生物多样性治理十年一度的大事。习近平总书记高度重视COP15进程,先后三次发表专题讲话,阐述生态文明主张,提出全球生物多样性

治理建议,分享中国生物多样性治理和生态文明建设经验,建立“昆明生物多样性基金”支持发展中国家生物多样性保护事业,承诺持续加强生态文明建设、深化国际交流合作、推动全球生物多样性治理迈上新台阶。作为全球最大的发展中国家、生物多样性大国、COP15主席国,中国国家元首在最高层面的持续推动,为COP15的谈判进程提供了强大动力。中国作为主席国,还在COP15第一阶段会议期间举办了《生物多样性公约》历史上首次领导人峰会,在第二阶段会议期间举办的高级别论坛成为公约史上部长级领导人参与最多的活动,凝聚各国协力解决全球生物多样性保护问题,求同存异达成“框架”的政治共识。

中国的领导力还来自于行动示范引领。党的十八大以来,中国国内生物多样性保护取得突出成就,不断强化生物多样性主流化,实施生态保护红线制度,建立以国家公园为主体的自然保护地体系,实施生物多样性保护重大工程,实施最严格的执法监管,一大批珍稀濒危物种得到有效保护,生态系统多样性、稳定性和可持续性不断增强。这给了我们引领全球治理的底气。COP15第一阶段会议期间,中国政府、智库、民间组织等在昆明举办了一系列国际论坛,与国际社会交流生物多样性保护经验;第二阶段会议期间生态环境部在蒙特利尔组织了“中国角”,集中展示了中国国内各利益相关方积极践行习近平生态文明思想、开展生物多样性保护取得的成就,云南、四川、

上海等省市还主办了专题日,生动地传播了中国理念、中国行动和中国成效,使与会各国和各方面代表加深了对中国务实行动的认知。中国以实干的效果为全球树立了用生态文明理念指导发展,建设人与自然和谐共生的现代化,负责任践行《生物多样性公约》国际法义务的榜样,增强了各方面对中国的信任和对中国发挥领导力的认可。

中国代表团在激烈的谈判中展现了搭桥引领的作用。如上所述,生物多样性的经济和社会价值近年来受到前所未有的关注,全球生物多样性治理已经越来越多地超越了环境保护的传统边界,跟经济、贸易、发展问题挂钩,各国的利益争夺也越发激烈。中国代表团一方面作为维护国家利益的代表,在涉及国家主权、发展权益等核心利益的问题上据理力争寸步不让;另一方面作为大会主席,既要不偏不倚,又要说服各方放弃极端立场,积极妥协促成共识。大会主席和中国代表团团长、主要谈判代表、各议题代表坚持开放、包容、透明的工作方式,广泛倾听各方意见,主动对接关键国家和非政府组织等利益相关方了解其核心利益诉求,积极与相关各方协调寻找搭桥方案。大会主席还就最关键的三个问题建立了部长级协调组,广泛依托各方面力量,真正体现了共商共建。在各方历时四年的充分意见表达基础上,COP15期间经过最后的谈判和磋商,中国代表团与《公约》秘书处、部长级协调组反复评估,拿出了一揽子包容、透明、兼具雄

心与务实平衡的主席建议案文，得到了所有方面的赞赏，体现了中国“搭桥”的质量。在平衡吸纳各方必要的修改意见后，中国提出的案文获得了COP15通过。这是中国在全球环境治理领域，针对“十年规划”的里程碑，中国提出全面一揽子框架性成果中国方案，并且成功获得全球认可的历史性突破。

三、展望


“框架”达成只是全球生物多样性治理新阶段的第一步。必须看到的是全球生物多样性丧失的趋势尚未得到扭转，全球合作保护和可持续利用生物多样性、实现公平惠益分享的良性循环尚未建立。中国虽然在《生物多样性公

约》COP15的谈判和“框架”达成过程中展现了领导力，但距离全面引领全球治理朝着更加公正合理的发展方向发展还有很大的差距。

从生物多样性领域看，中国要继续发挥引领作用，首先就是要带头实施“框架”的各项安排，按照要求制定、通报和落实国家行动计划；其次要构建起国内监测、报告、审查体系，并考虑与国际接轨，为开展全球评估提供技术支撑；同时也要继续积极参与和引领后续谈判，继续完善各项实施细则；还要充分发挥“昆明生物多样性基金”的作用，积极推进生物多样性国际合作，尤其是帮助发展中国家提高参与谈判和实施“框架”的能力。

从全球环境治理领域看，中

国应当盘点本次COP15展现领导力的经验教训，结合已经在全球气候治理领域发挥的引领作用和其他多边环境进程中做出的贡献，对比其他国家的成功经验，总结出引领全球环境治理的一般性规律和模式，识别中国特色和存在的不足，对全面引领全球环境治理做出部署，开启构建地球生命共同体的新篇章。

本文系国家社会科学基金重点项目（21AZD063）的阶段性成果。

作者简介：国家应对气候变化战略研究和国际合作中心，研究员，联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP15）第二阶段会议政府团随团成员。

