



•论坛•

生物多样性国际发展援助作用、现状与中国行动思考：基于CBD履约视角

陈曦*, 王烁

商务部国际贸易经济合作研究院, 北京 100710

摘要: 生物多样性国际发展援助是在全球范围达成《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity, CBD)目标和联合国可持续发展目标(Sustainable Development Goals, SDGs)的主要途径, 也是中国在全球范围践行习近平生态文明思想、参与国际环境治理、维护中国海外发展利益和构建良好国际形象的重要政策工具。当前中国生物多样性对外援助理论和实践尚处于起步阶段, 研究基于对全球生物多样性官方发展援助(Official Development Assistance, ODA)融资水平分析, 以及全球主要多边和双边生物多样性援助组织政策经验总结, 从援助融资、总体布局、重点实施三个层面提出中国生物多样性对外援助总体规划 and 行动建议, 以期为即将于2021年在云南举办的COP15大会上, 中国作为东道国提出未来十年全球生物多样性治理国际倡议和国家行动计划提供理论支持。

关键词: 生物多样性; 对外援助; 国际融资; 生物多样性公约; 爱知目标; 可持续发展目标; COP15

陈曦, 王烁 (2021) 生物多样性国际发展援助作用、现状与中国行动思考: 基于CBD履约视角. 生物多样性, 29, 247–258. doi: 10.17520/biods.2020392
Chen X, Wang L (2021) The role, status quo and China's action of international development assistance for biodiversity: Based on the implementation of CBD. Biodiversity Science, 29, 247–258. doi: 10.17520/biods.2020392

The role, status quo and China's action of international development assistance for biodiversity: Based on the implementation of CBD

Xi Chen*, Luo Wang

Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, Beijing 100710

ABSTRACT

Background and Important Implications: Biodiversity aid is the main way to achieve the Convention on Biological Diversity (CBD) goals and the Sustainable Development Goals (SDGs). It is also an important policy tool for China to export and practice Xi Jinping's ecological civilization, participate in international environmental governance, safeguard China's overseas development interests and build a good international image.

Current Financing Level: From the perspective of global biological diversity Official Development Assistance (ODA) financing level, the total funds has reached more than 130 billion US dollars by 2018. In recent years, the annual global biological diversity ODA have shown a trend of weak growth of multilateral financing and fluctuating growth of bilateral financing.

Current Policy Level: From the perspective of biodiversity assistance policy, the Executive Secretariat of CBD leads the global biodiversity strategy, IUCN focuses on in-depth assessment of National Biodiversity Strategies and Action Plans(NBSAP)implementation, and the United States, the European Union, France, Germany and Japan have also formulated clear biodiversity assistance policies.

Recommendations: As one of the richest biodiversity resources countries in the world, China is performing its biodiversity protection more effectively, and at the same time, it could also undertake a wider range of international biodiversity protection obligations through foreign aid, including raising the level of biodiversity foreign aid funds, formulating a systematic biodiversity foreign aid plan and strengthening its implementation.

收稿日期: 2020-10-09; 接受日期: 2021-01-19

基金项目: 本研究得到世界自然基金会(WWF)支持

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: chenxi@caitec.org.cn

Key words: biodiversity; foreign aid; international financing; CBD; Aichi Target; SDGs; COP15

生物多样性是人类生产生活和经济社会可持续发展的基础。近年来全球生物多样性丧失对人类生存和发展构成重大风险,世界各国也越来越紧密合作共同应对日益严峻的全球性生物多样性危机。2021年即将在中国云南召开以“生态文明:共建地球生命共同体”(Ecological Civilization: Building a Shared Future for All Life on Earth)为主题的《联合国生物多样性公约》第十五次缔约方大会(COP15),这是中国近期的一次重大主场外交活动,也是生物多样性全球治理的新起点。对外援助是中国在南南合作框架下推动其他发展中国家经济社会可持续发展、构建人类命运共同体的重要政策工具,也是参与全球治理乃至平衡全球政治经济伙伴关系的重要政策支点。中国在国际生物多样性领域构建全球利益共同体、责任共同体、价值共同体和行动共同体,参与并引领全球环境治理,需要首先系统构建中国生物多样性对外援助总体政策规划和具体行动计划。

1 国际发展援助与生物多样性

1.1 国际发展援助对于全球生物多样性保护的重要意义

国际发展援助具备政治和经济双重属性。从经济学角度理解国际发展援助,是国际经济活动中具有正向激励性质的跨国资源配置,包括商品、服务、技术、资本等生产要素无偿或低偿的跨国转移。生物多样性援助,即是旨在改善生物多样性保护、可持续利用与惠益分享的国际发展援助。其包括生物多样性直接相关的资源跨国转移,也包括帮助受援国健全生物多样性相关法律、政策、行政管理、教育培训、技术研究以及组织筹备等辅助工作。

1.1.1 生物多样性援助是达成《生物多样性公约》(CBD)目标的主要途径

《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity, CBD)作为环境领域联合国三大公约之一,为全球生物多样性治理制定了战略目标。历史上多次联合国《生物多样性公约》缔约方大会(COP)均对国际发展援助提出要求:2010年在日本名古屋举行的COP10上通过了“爱知目标”,其中目标20明确

提出:为有效执行生物多样性战略计划,需要大幅提高各类财政资源,包括国内公共支出的财政资源以及官方发展援助(Official Development Assistance, ODA)的财政资源;2012年在印度海德拉巴举行的COP11大会上,提出截至2015年将投入在生物多样性相关领域的国际资金规模翻倍,并至少维持到2020年;2014年在韩国江原道举行的COP12大会上,各国政府重新确认了COP11大会上将用于生物多样性保护的增加1倍的决议,并提出资金主要流向最不发达国家和小岛屿发展中国家。

国际发展援助之所以对于全球生物多样性保护至关重要,根本原因在于其自身的公共产品属性。作为一定程度上具备非竞争性和非排他性且没有明确界定财产权的国际公共产品,生物多样性保护几乎没有私人商业投资(IUCN, 2015),因而很大程度上依赖于政府支持。但全球生物多样性热点地区大都为发展中国家,难以为维护本国生物多样性提供足够财政支持。生物多样性保护供给和需求出现空间错配,需要相关商品、服务、技术和资本的跨国转移、协调和分配。因此,生物多样性国际发展援助尤其是以政府为主体、财政资金支持的官方发展援助成为调节全球生物多样性保护缺口、实现《生物多样性公约》目标的重要途径。

1.1.2 生物多样性援助是实现联合国可持续发展目标(SDGs)的重要支持

2015年联合国可持续发展峰会上通过了《2030年可持续发展议程》,包括涉及经济发展、社会进步和环境保护三大方面的17大项可持续发展目标和169项具体目标,其中遏制生物多样性丧失是联合国可持续发展目标(Sustainable Development Goals, SDGs)的核心议题。尤其是目标13(采取紧急行动应对气候变化及其影响)、目标14(保护和可持续利用海洋及海洋资源以促进可持续发展)、目标15(保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统、可持续森林管理、防治荒漠化、制止和扭转土地退化现象、遏制生物多样性的丧失)均与“爱知目标”具有直接紧密关联。

可持续发展和生物多样性保护都是全球政府的重要政策目标,长期而言,没有保护的发展和没

有发展的保护都不可持续：破坏环境的发展会威胁地球生命支持系统的稳定运行，从而危及人类福祉；而从道德上讲，以牺牲最贫穷者为代价的保护在实践上也不可行。无论是“爱知目标”还是更为复杂和更有抱负的可持续发展目标，均对生物多样性领域的国际发展援助提出了更大挑战。随着生物多样性保护目标范围的扩大，国际发展援助尤其是官方发展援助的资金需求也必然随之扩大，同时也需要更有力的国际和国家各层级援助政策以支持援助资金更有效的分配和使用。

1.2 中国生物多样性对外援助的重大意义

中国是联合国《生物多样性公约》最早的一批缔约国。2016年12月中国成功申办COP15，体现了中国积极参与生物多样性国际多边合作的决心和国际社会对于中国生物多样性履约工作的认可。虽然中国自身生物多样性保护成绩斐然，但生物多样性对外援助才刚刚起步。政府、学界和公众对于生物多样性对外援助的重要性认知依然不足。生物多样性对外援助的重要价值，需要置于中国参与国际治理、谋求国际发展的大格局中进行系统思考。

1.2.1 生物多样性对外援助是在全球范围践行习近平生态文明思想的重要政策工具

党的十八大以来，以习近平为核心的党中央深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明的重大理论和实践问题，从而形成了习近平生态文明思想。2018年5月18日习近平在全国生态环境保护大会上提出了推进生态文明建设的六项重要原则：“坚持人与自然和谐共生”“绿水青山就是金山银山”“良好生态环境是最普惠的民生福祉”“山水林田湖草是生命共同体”“用最严格制度最严密法治保护生态环境”“共谋全球生态文明建设，深度参与全球环境治理”。2020年9月30日习近平在联合国生物多样性峰会上的讲话中再次强调：中国将“用生态文明理念指导发展”“采取有力政策行动”并“积极参与全球环境治理”。

习近平生态文明建设六项原则与《生物多样性公约》保护、可持续利用、惠益分享三大目标高度对应。最后一项原则携手世界共谋全球生态文明的共赢全球观则为中国深度参与全球生物多样性治理提供了理论指引。对外援助作为中国在南南合作

框架下推动其他发展中国家经济社会可持续发展、构建人类命运共同体的重要政策工具，也是参与全球治理乃至平衡全球政治经济伙伴关系的重要政策支点。在推进“一带一路”倡议和“中非合作论坛”等国家重大外交活动中，对外援助起到了经济外交压舱石的重要作用。在全球生物多样性治理领域输出习近平生态文明思想、践行习近平生态文明建设六项原则，更需生物多样性对外援助持续发力，不断扩大中国在全球生物多样性治理乃至全球环境治理中的影响力和话语权。

1.2.2 生物多样性对外援助是维护中国海外发展利益和构建良好国际形象的重要实践基础

生态安全与政治安全、经济安全、社会安全和文化安全一样关乎每个国家和国民的切身利益，没有哪个国家可以在全球日益恶化的生态环境中独善其身。生物多样性问题、气候变化问题、荒漠化问题等国际生态环境领域的焦点问题相互紧密关联，构成全人类经济社会可持续发展的生态阈值。生物多样性是生态安全的重要基础和基本组成，全球生物多样性得不到基本保护，则中国的发展利益也无从谈起。中国要谋求更广阔的外部发展空间，就要通过扩大对外援助在全球生物多样性治理中更好地起到负责任大国作用。

改革开放尤其是加入WTO以来，中国分享全球经济发展红利并成为经济全球化的最大受益者。中国要在环境领域构建良好国际形象，从而突破国际发展环境瓶颈、赢得海外发展友好环境、提升国际经济竞争力，需要以环境尤其是生物多样性领域的对外援助为引领，以彰显中国在后疫情时代与世界共谋国际生态文明发展之路、携手实现联合国可持续发展目标、增进生物多样性保护与人类福祉的负责任大国形象。

1.3 中国生物多样性对外援助概况及评析

中国自20世纪90年代至21世纪初，曾经是全球生物多样性援助的主要受援国之一。虽然从1950年至2020年，中国对外援助已走过70年发展历程，但在生物多样性领域，中国近十年来才逐步开始从受援国向援助国进行角色转换。中国生物多样性对外援助在理念和实践中尚处于萌芽阶段，对外援助水平有待提高。

Box 1 中国生物多样性对外援助主要项目统计

- **林业援外培训:** 1993年起组织林业援外培训; 2018年起开始组织境外培训。
- **发展中国家“沙漠化研究与治理国际培训班”:** 2009年起建立国际荒漠化和土地沙化防治技术援助交流平台, 帮助乌干达等多个发展中国家提升沙漠治理技术。
- **野生动物和森林资源保护援助:** 2010–2018年向柬埔寨等多国提供巡逻车、防护用具、雷达等野生动物巡护和森林资源保护物资。
- **援建肯尼亚中非联合研究中心:** 2013年援建肯尼亚中非联合研究中心, 并提供相关技术培训。
- **非洲野生动物保护援助:** 2014年5月, 李克强总理访问肯尼亚期间提出中方将加强同非洲在保护生态和野生动物方面的合作, 并承诺为非洲野生动物保护提供1,000万美元资金援助。
- **援建尼泊尔国家自然保护基金会研究中心:** 2014年援建尼泊尔国家自然保护基金会研究中心, 帮助尼泊尔在野生动物保护和生物多样性保护、应对气候变化等方面的工作。
- **非洲国家野生动植物保护管理与履约研修班:** 2014年、2018年、2019年分别组织非洲乌干达等11个《濒危野生动植物种国际贸易公约》(Convention on International Trade in Endangered Species, CITES)缔约国开展技术培训。
- **蒙古戈壁熊保护技术援助项目:** 2018年起向蒙古提供包括栖息地环境质量评价研究、栖息地食用植物种群动态研究、栖息地生物多样性监测研究、戈壁熊种群数量研究、培训保护区技术和管理人员、提供保护区专用设备、安装自动气象站、戈壁熊繁育援助等一揽子援助。

1.3.1 中国生物多样性对外援助主要项目概况

目前中国生物多样性对外援助的主要方式包括赠款、物资赠与、成套项目、技术培训等, 但项目规模和资金规模都相对较小(中国生物多样性对外援助代表项目详见Box 1)。

1.3.2 中国生物多样性对外援助水平有待加强

虽然中国生物多样性对外援助实践已取得一定成果, 但生物多样性在中国对外援助中依然是小众和边缘化的议题。随着环境问题尤其是生物多样性问题成为全球焦点议题, 以及世界对中国在全球生物多样性治理领域的期望不断增强, 中国生物多样性对外援助理论和实践水平亟待加强。而精准施策必须规划先行, 谋定而后动。中国应逐步构建在南南合作框架指导下中国特色生物多样性对外援助总体政策规划和具体行动计划, 这首先需要当前全球生物多样性两大核心问题——融资水平和政策制定进行深入了解和研究。

2 全球生物多样性官方发展援助融资水平分析

融资是全球生物多样性保护的核心议题。生物多样性官方发展援助是调节全球生物多样性保护资金缺口的重要途径, 也是大多数发展中国家生物多样性保护的主要资金来源, 援助方政府通过多边以及双边渠道向全球生物多样性保护提供国际财

政支持。生物多样性官方发展援助可以分为多边援助和双边援助两个渠道: 其中全球环境基金(Global Environment Fund, GEF)和世界银行集团(World Bank Group, WBG)是两个最主要的生物多样性多边融资主体; 经济合作与发展组织发展援助委员会(Organization for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee, OECD-DAC)的30个成员国和欧盟则可以代表生物多样性双边融资主体。

2.1 多边融资分析

全球生物多样性保护多边援助是通过国际组织提供的, 而双边援助出于经济和政治利益考量, 会将援助重点放在特定国家和地区, 两者相比, 多边援助更有利于将资源配置在更广泛和更合理的国家和地区。

2.1.1 年度融资规模——近年明显回落

根据对全球环境基金(GEF)和世界银行集团(WBG)项目库中标记为生物多样性保护的一共2,232组项目进行数据统计分析, 结果表明(图1), 截至2018年, 全球生物多样性多边融资规模累计达到438亿美元, 年平均约14亿美元, 其中2009年达到历史峰值约28亿美元, 近年来下降较为明显, 基本回落至2005年左右水平。

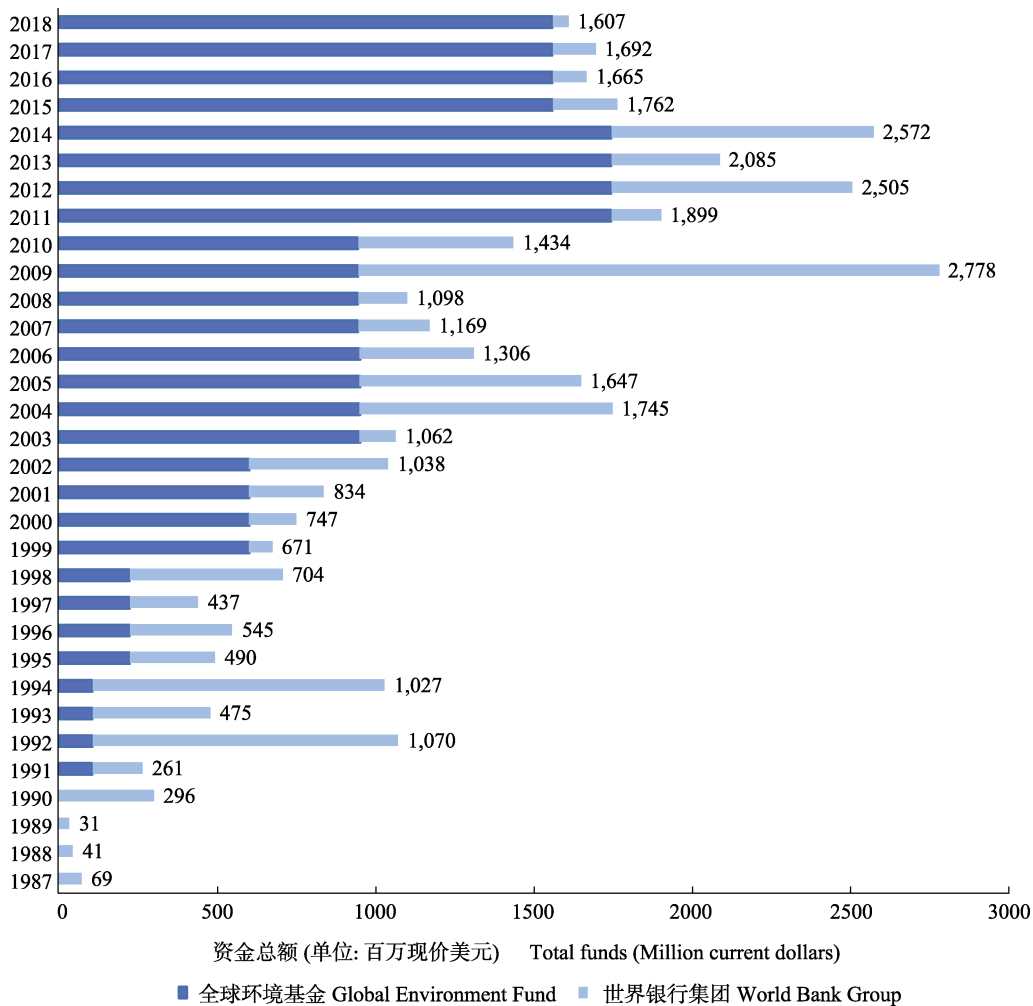


图1 全球生物多样性多边援助资金总额(根据GEF和WBG项目库数据整理计算, WBG生物多样性项目库中来源于GEF的项目已剔除, 避免重复计算)

Fig. 1 Global total multilateral aid for biodiversity. Source: according to the GEF (https://www.thegef.org/projects-faceted?search_api_views_fulltext=biodiversity) and WBG (<https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?searchTerm=biodiversity>) project database. The project from GEF in WBG project library has been eliminated to avoid double calculation.

2.1.2 资金流向领域——侧重加强保护与目标执行

从资金流入领域来看, 按照《爱知目标》^①划分, 约有178亿美元资金流向战略目标C (加强保护: 通过保护生态系统、物种和遗传基因多样性来改善生物多样性现状), 占比41%。其次是战略目标E (响应措施: 通过参与性规划、知识管理和能力建设加强目标执行), 资金总额约128亿, 占比约为30%, 其他

三大目标包括战略目标A (响应方式: 通过政策、宣传与意识提升将生物多样性纳入发展主流)、战略目标B (减缓压力: 减少生物多样性直接压力并促进可持续利用)、战略目标D (惠益分享: 提高生态系统服务能力并增进生物多样性给公众带来的惠益), 资金总额均在44亿美元左右, 各占10%。

2.1.3 资金流向区域与国别——主要为亚洲和南美洲国家

根据本研究对于GEF和WBG项目库数据统计, 从资金流向区域来看, 亚洲是全球生物多样性资金流入最多的区域(1,100亿美元), 占比约30%; 其次是南美洲(955亿美元)和非洲(889亿美元), 占比均

^① 2010年, 《生物多样性公约》(CBD)缔约方大会第十次会议在日本爱知县举办, 会上通过了2011–2020年《生物多样性战略计划》, 战略中的五个战略目标及相关的20个纲要目标统称为“爱知生物多样性目标”(常简称为“爱知目标”)。爱知目标的宗旨是激励所有国家和利益相关方在联合国生物多样性十年期间采取措施, 推动实现CBD生物多样性保护、可持续利用和惠益共享三大目标。

在24%左右;欧洲(401亿美元)、北美洲(431亿美元)各占11%左右;大洋洲最少(4亿美元),仅占1%。

从国别来看,巴西、中国、墨西哥和菲律宾是全球生物多样性多边援助的最大受援国。其中巴西累计受援金额高达47亿美元,占全球比重约11%。中国是全球生物多样性多边援助第二大受援国,受援金额约30亿美元,占比约6.8%。墨西哥和菲律宾累计受援金额均在19亿美元左右,占比4%以上。其后依次是印度(16亿美元)、尼日利亚(12亿美元)、印度尼西亚(10亿美元)、秘鲁(9亿美元)、马达加斯加(8亿美元)、南非(8亿美元)。

2.2 双边融资分析

发展援助委员会(DAC)通过其债权人报告系统(Creditor Reporting System, CRS)收集了30个成员国以及欧盟机构针对《生物多样性公约》的生物多样性保护双边援助数据。

2.2.1 年度融资规模——总体呈波动上升趋势

统计数据表明(图2),2002–2018年17年间,发展援助委员会成员共提供了约880亿美元的生物多样性援助资金。自2002年以来,发展援助委员会成员生物多样性双边援助金额呈现波动上升趋势,并在2017年达到历史峰值约88亿美元,较2010年增长了一倍多,2018年略有缩减。其中,根据里约标记为首要目标的项目资金总额在2015年达到峰值约42亿美元,里约标记为重要目标的项目资金总额在2017年达到峰值约54亿美元。

2.2.2 资金流向区域——非洲近年显著增多

从2010年和2018年区域资金的流向来看,2010年生物多样性双边援助资金分配相对均衡,约55%流向亚洲(17亿美元)和非洲(16亿美元),其他主要分布在南美洲(12亿美元)和未指定区域(9亿美元),北美洲、大洋洲和欧洲均在3亿美元以下。而2018年资金配比发生了较为明显的转变,约32亿美元流向非洲,占比高达37%,未指定区域的项目金额(21亿美元)占比接近1/4,而流向亚洲、北美洲、大洋洲和欧洲的资金几乎没有增长。

2.2.3 援助国别——日、德、法、欧、美为全球前五大援助组织

从近17年累计数据来看,日本是生物多样性保护双边援助第一大国,累计援助资金总额达到约165亿美元。其后依次是德国(127亿美元)、法国(108

亿美元)、欧盟机构(99亿美元)、美国(98亿美元)。此外,挪威(55亿美元)也是生物多样性援助力度较大的国家,荷兰、澳大利亚、瑞典、英国累计援助资金总额也均在30亿美元左右。

从年度历史数据来看(图3),在2011年之前,日本一直是全球最大生物多样性双边援助国,2015年也位列世界第一并达到其援助金额峰值(约18亿美元)。2010年之后,法国、美国、日本和欧盟纷纷大幅上调了生物多样性援助规模,尤其是法国在2013年后增幅急速扩大,在2016、2017年两年位列世界第一达到全球峰值约24亿美元。2018年法国、德国、欧盟生物多样性援助规模相当,均在16亿美元左右。

2.3 总体分析

2.3.1 近年全球生物多样性官方发展援助融资乏力

多边和双边汇总数据表明(图4),截至2018年,全球生物多样性官方发展援助累计融资已达到1,300亿美元以上。近年来全球生物多样官方发展援助资金呈现多边融资乏力、双边融资波动增长态势,2018年资金总额(包括多边和双边)达到约100亿美元,仅比2010年约76亿美元增加了30%,并未实现COP11所提出的国际资金翻倍目标。而据全球资源评估高级别小组估计,为实现“爱知目标”全球每年生物多样性保护费用约在1,500–4,400亿美元,关键国家资金严重不足依然是生物多样性有效保护的主要障碍。

2.3.2 中国在21世纪初曾是全球最主要生物多样性受援国

中国曾经是全球最主要的生物多样性受援国(图5),接受多边和双边生物多样性累计资金总额达到72.75亿美元,其中多边29.71亿美元,双边43.04亿美元,多双边比例为2:3。从年度金额来看,2002年中国生物多样性受援资金占全球比重高达1/4,此后占比逐渐波动下降。但在2007年达到金额峰值接近10亿美元。2008年后,中国生物多样性受援资金无论规模还是全球占比都明显下降。

3 生物多样性国际发展援助政策经验借鉴

推进全球生物多样性保护、可持续利用和惠益分享,不仅需要调动更多国际资金,也需要国际发展领域政治、经济和社会政策制定与实施中将生物

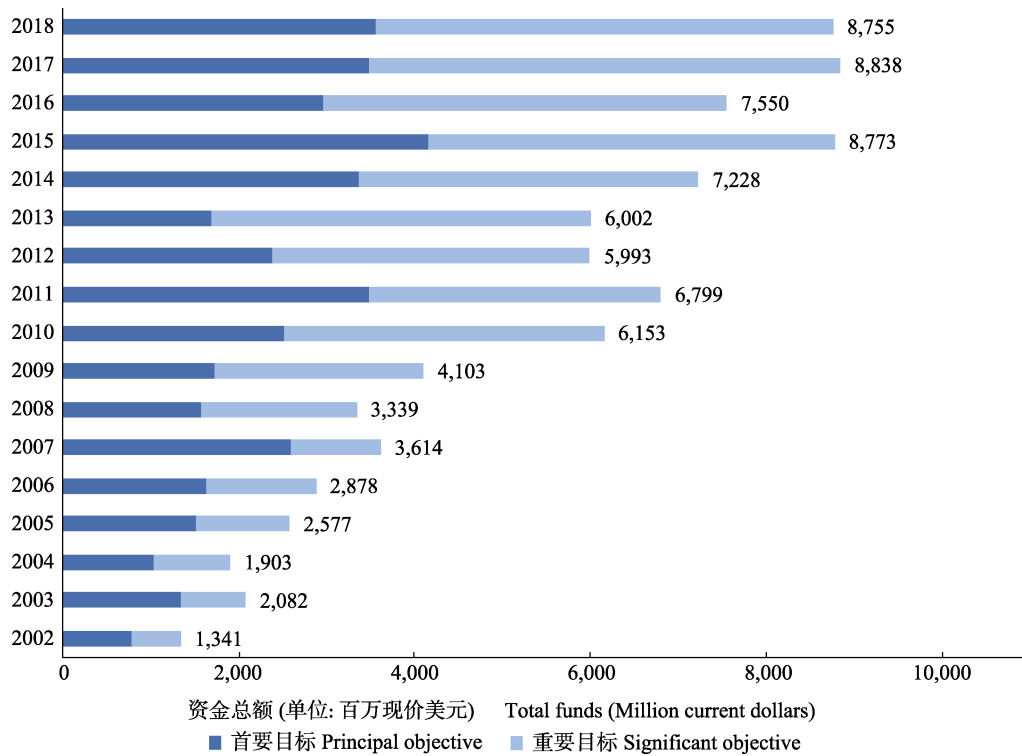


图2 发展援助委员会成员国年度总计生物多样性保护援助资金总额(根据OECD.Stat数据库信息整理计算)

Fig. 2 Total annual aid funds for biodiversity conservation of DAC Member States (Source: OECD.Stat Database information, <https://stats.oecd.org/>)

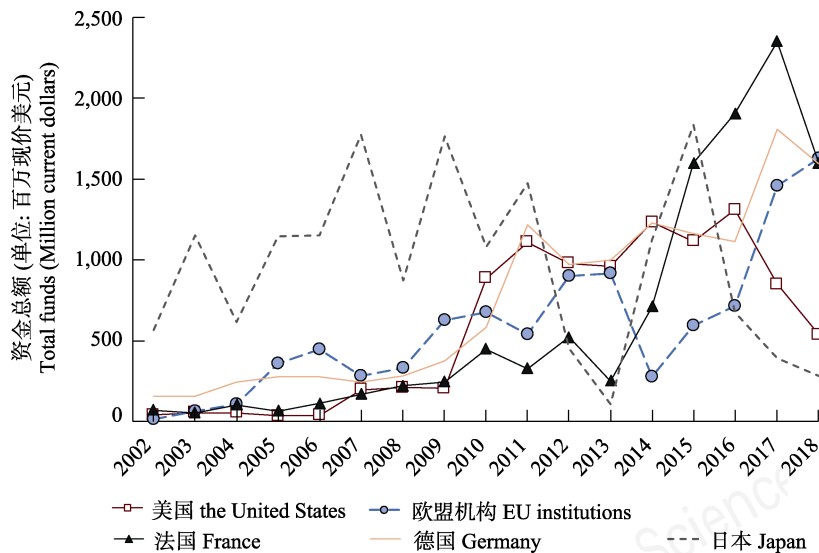


图3 法、德、日、美、欧生物多样性援助年度资金总额(根据OECD.Stat数据库信息整理计算)

Fig. 3 Annual total funds for biodiversity assistance of the United States, EU institutions, France, Germany and Japan (Source: OECD.Stat Database information, <https://stats.oecd.org/>)

多样性全面纳入考量范畴, 通过更合理和更有力的政策支持资金更高效的分配和使用。生物多样性领域主要国际多边组织和全球主要生物多样性援助国的政策制定可为中国提供良好经验借鉴。

3.1 多边政策借鉴

全球生物多样性保护的主要多边组织, 如生物多样性公约秘书处、世界自然保护联盟(IUCN)等均于 2020 年发布了重要文件, 展示了过去十年全球

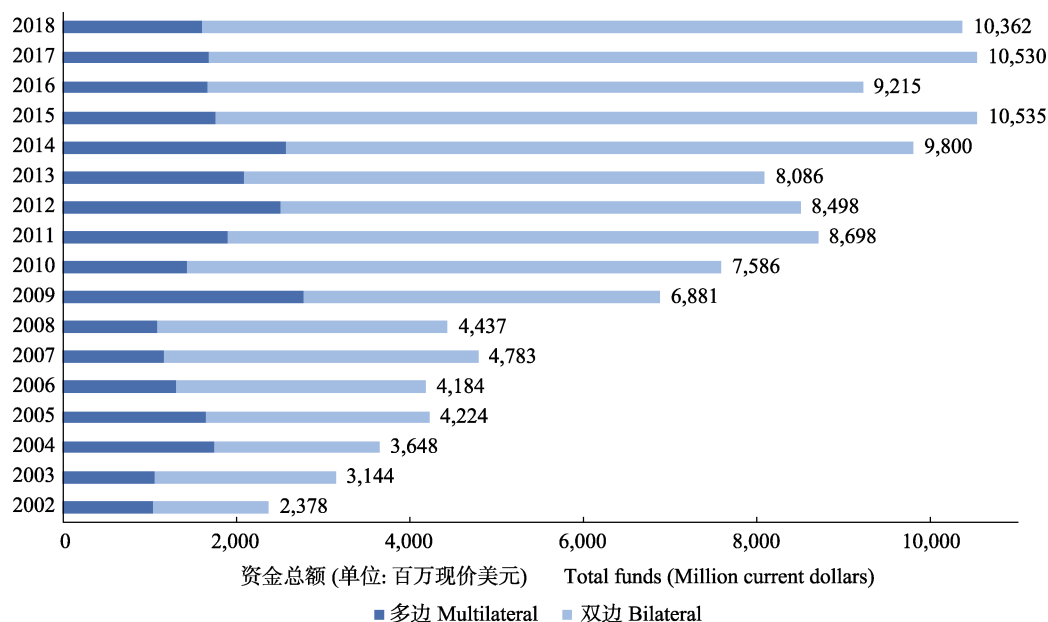


图4 全球生物多样性援助资金总额(根据本研究搜集数据整理计算)

Fig. 4 Total fund of global biodiversity aid (Source: the data are collected in this study)

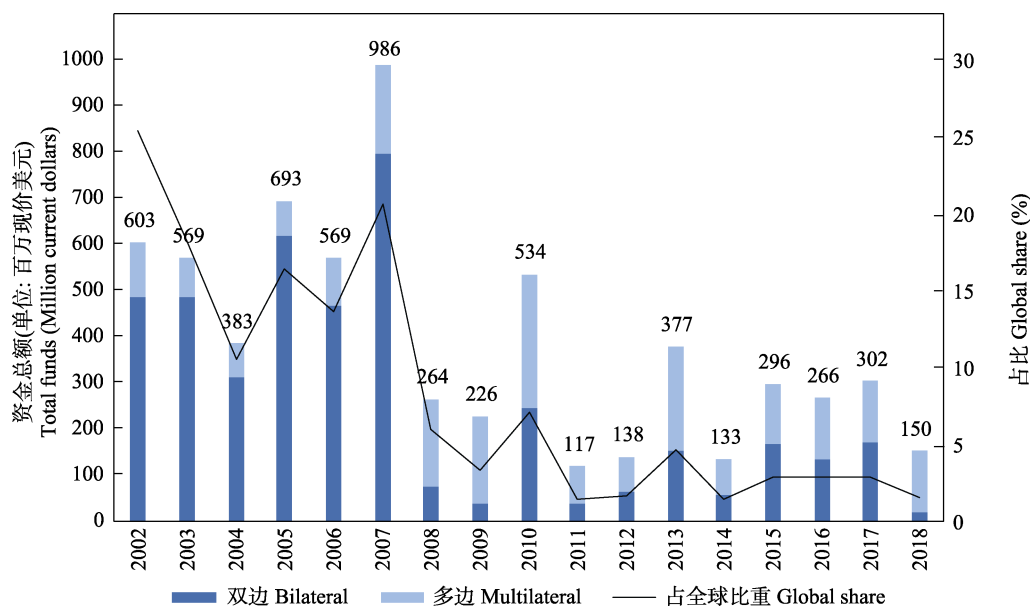


图5 中国生物多样性受援资金总额和占比(根据本研究搜集数据整理计算)

Fig. 5 total recipient aid funds and global share of China's biodiversity (Source: the data are collected in this study)

为生物多样性保护、可持续利用和惠益分享所做出的巨大努力和经验教训，并为实现生物多样性愿景制定了全球行动指南。

3.1.1 生物多样性公约(CBD)秘书处——引领全球生物多样性战略

2020年8月18日，第五版《全球生物多样性展望》(GBO-5)发布。其概述了“爱知目标”的实现进

度，指出土地利用变化与生境破坏、气候变化、过度开发、外来物种入侵和污染将严重影响《生物多样性公约》目标的实现，并提出通往2050年生物多样性愿景的达成途径。GBO-5指出未来全球生物多样性主要改革的方向包括：加大力度解决生物多样性丧失的直接和间接驱动因素；加强性别平等、土著人民和地方社区的作用以及利益相关方的参与；

加强国家生物多样性战略和行动计划及相关规划进程；精心设计目标和指标；提高国家承诺的宏伟程度；减少规划中的时间滞后并考虑到执行中的时间滞后；进行有效审查并向各国提供持续和有针对性的支持；关注执行工作。

3.1.2 世界自然保护联盟(IUCN)——深入评估生物多样性NBSAP实施

2014年起，世界自然保护联盟(IUCN)与生物多样性公约(CBD)秘书处启动了国家生物多样性战略与行动计划(NBSAP)实施的记录和分析工作(IUCN, 2015)。NBSAP是国家执行《生物多样性公约》和其他与生物多样性有关的公约的主要手段。IUCN通过其区域和国家办事处，可以很好地协助各国发展和更新其国家生物多样性战略和行动计划。IUCN通过记录来自世界不同地区的10个发展中国家NBSAP实施情况，总结了执行NBSAP的经验教训和改进建议，包括：避免政治NBSAP和技术NBSAP脱节，培养国家政治承诺；通过建立利益共享和风险共担的伙伴关系来平衡领导力，促进伙伴关系；进行系统、具备灵活性和适应性的规划设计；加强公众沟通意识，及时宣传成功经验；提供足够技术和财政资源。

3.2 双边政策借鉴

美国、欧盟、法国、德国和日本作为全球最主要的生物多样性援助双边组织，在其长期生物多样性援助实践中不断完善政策制定和执行，系统总结其生物多样性援助政策特色，可为中国生物多样性对外援助提供有益支持。

3.2.1 美国——明确制订生物多样性战略规划和行动计划

美国国际开发署(USAID)是美国生物多样性援助的执行机构。美国《对外援助法》要求USAID将防止生物多样性丧失列为高度优先事项，并采取支持热带雨林保护和可持续管理行动。《联邦法规》(22 CFR 216)的环境影响评估程序，必须考虑开发投资的环境影响，其中包括对生物多样性的影响。USAID于2014年首次发布了其《生物多样性政策》(Biodiversity Policy)，明确提出生物多样性对外援助具体目标，包括：创造并支持生物多样性保护的有利条件；减少生物多样性威胁的驱动因素；整合并平衡生物多样性治理中的保护与发展；建立伙伴关系以更好调动资源支持生物多样性保护；影响生

物多样性保护的关键国际政策；通过应用科学、技术和培训以加强生物多样性保护实践。同时，文件还详细阐释了达成上述目标的对外援助指导原则、实施路线以及基于生物因素和制度因素的生物多样性援助优先区域选择方法，从而为美国生物多样性对外援助提供了明确的战略规划和详尽的行动指南。

3.2.2 欧盟——积极将生物多样性援助纳入国际治理框架

生物多样性是欧盟在国际发展合作领域的优先事项。根据2020年5月发布的《2030生物多样性战略》，欧盟生物多样性对外援助的最大特色是注重将生物多样性纳入其国际治理框架中，通过前瞻性、战略性的区域治理和领域治理规划，既支持其完成生物多样性保护目标，更有利于帮助其达成参与乃至主导全球治理的雄心。欧盟不仅发起“绿色外交协议”“绿色联盟”“自然非洲倡议”“全球生物多样性联盟”等来扩大其在生物多样性治理领域的影响力，同时倾其外交能力积极主导国际海洋治理，包括：通过推动达成国家管辖范围以外区域(BBNJ)海洋生物多样性协议、在南极周边划定3个广阔海洋保护区协议、支持小岛屿发展中国家与其他伙伴关系国家参与区域和全球组织及机构会议、打击过度捕捞、资助有关深海采矿活动和环保技术研究(European Commission, 2020)。

3.2.3 法国——注重将生物多样性纳入援助主流

法国开发署(AFD)是法国对外援助的主要执行机构。AFD将生物多样性保护列为其核心行动。为遏制生物多样性丧失并保护生态系统，AFD全力支持自然保护区修复和可持续管理，以原住民受益为本，并将生物多样性纳入其所有发展政策，包括：在AFD支持项目周期中更加重视生物多样性；促进生物多样性保护的私人投资；在利益相关者之间分担生物多样性保护成本；在所有活动中更多考虑生物多样性，并将生态影响纳入项目审批标准；确保其他领域(能源、水、可持续城市、交通、体育等)相关项目不会造成关键栖息地生物多样性的任何净损失，并确保其在生物多样性方面产生共同利益；增加财政承诺(AFD, 2013)。

3.2.4 德国——加强生物多样性国际与区域合作

德国经济合作与发展部(BMZ)是德国对外援助的主管机构。BMZ积极参与生物多样性保护领域的

国际发展合作,代表项目包括:推动全球财富核算和生态系统服务评估伙伴关系(WAVES)行动计划;推动区域海洋治理伙伴关系(PROG),改善全球海洋资源的超区域管理;2017-2022年提供390万欧元财政预算支持STRONG公海项目,加强区域治理结构,保护国家管辖范围以外地区海洋生物多样性;与南太平洋常设委员会和《阿比让公约》秘书处共同支持对东南太平洋和东南大西洋区域的生态系统综合治理;支持建立陆地和海洋保护区全球网络;2011年与全球森林和景观恢复关系伙伴(GPFLR)和世界自然保护联盟(IUCN)共同发起“波恩挑战赛”;2014年承诺实施《纽约森林宣言》;作为全球最大援助国捐款3.6亿欧元用于森林碳伙伴基金;支持中非森林倡议(CAFI),支持保护中非雨林(覆盖面积2.4亿公顷);参与非洲森林景观恢复倡议(AFR),与非洲撒哈拉以南地区26个国家合作,支持在2030年前修复1亿公顷森林和木材生产用地(BMZ, 2018)。

3.2.5 日本——促进多利益主体共同参与生物多样性援助

日本国际协力机构(JICA)是日本对外援助的主管机构。JICA于2017年12月发布了《自然保护合作战略——努力建设一个永不落后的可持续发展社会》,以向国际社会和参与JICA自然环境保护相关活动的利益相关者介绍日本在可持续自然环境中所做出的努力。主要包括:注重受援国的主人翁意识和能力建设,注重合作项目成果的可持续性;通过可持续的科学技术研究伙伴关系(SATREPS)为发展中国家生物多样性保护科学技术发展做出贡献;促进绿色经济,确保自然资源的可持续利用并改善当地社区生计;促进农业、林业和渔业增殖产品开发、促进生态旅游和引入生态服务付费、鼓励与私营企业建立伙伴关系,以确保项目持续性并扩大项目活动规模和产出;强化参与式管理,通过使地方社区参与生物多样性监测及管理,加强保护区管理能力,制定并适时调整保护区(包括缓冲区)的管理计划(JICA, 2017)。

4 中国生物多样性对外援助总体政策规划与具体行动计划建议

中国作为全球生物多样性最丰富的国家之一,在更加有效履行本国生物多样性保护的同时,也应

通过对外援助承担更广泛的国际生物多样性保护义务。中国应基于当前全球生物多样性融资水平和经验借鉴的基础上,在南南合作框架下,制定中国生物多样性对外援助总体政策规划和具体行动计划,深入参与全球生物多样性治理。

4.1 援助融资建议

充足的国际资金支持是履行《生物多样性公约》(CBD)并实现全球生物多样性保护战略目标的前提和基础。受新冠肺炎疫情全球大流行影响,全球经济加速衰退已成事实,生物多样性国际融资更趋乏力。而中国要深度参与全球环境治理,应倡导加大生物多样性对外援助资金规模,从而在生物多样性领域获得更多国际影响力和话语权。

4.1.1 在南南合作基金项下建立生物多样性专项基金

长期、稳定、可持续的资金支持对于生物多样性保护至关重要。中国有必要建立生物多样性专项资金来支持生物多样性保护大型国际合作项目。目前可考虑在中国南南合作基金项下设置生物多样性专项对外援助资金池用于未来十年“一带一路”、非洲等中国重点国际合作伙伴国家和地区的生物多样性保护合作。

4.1.2 每年按一定比例安排生物多样性保护援助资金

除建立专门的生物多样性专项资金池外,中国也可参考当前OECD发展援助委员会成员国平均生物多样性援助占其官方发展援助的比例,在中国当前每年对外援助资金池中划拨一定比例资金作为发展性援助和人道主义援助项目中的生物多样性保护配套项目资金。

4.1.3 淘汰有损生物多样性的援助资金安排

在中国对外援助储备项目中,应有意识逐步淘汰环境非友好型尤其是有损生物多样性的援助资金安排,限制或停止农业、林业、能源领域以及生态环境敏感区的对外援助项目。同时进一步促进对外援助项目中反映环境成本(包括生物多样性丧失)的资源定价制度、成本核算制度和项目评估制度,支持建立国际自然资本会计审核制度。

4.1.4 推进对外援助绿色金融支持

除建立以上在财政资金项下支持国际生物多样性保护的资金体系,中国也应考虑为优惠贷款和优惠出口买方信贷即“两优贷款”支持的对外援助项

目提供长期的、确定性的、可持续的绿色金融支持。中国可考虑在未来10年, 基于公私混合融资筹集资金, 建立中国对外援助乃至整个国际贸易和对外投资体系中的自然资本和循环经济计划。

4.2 总体布局建议

通过生物多样性对外援助深度参与全球环境治理, 必须扭转中国对外援助领域传统原则中“受援国提出、受援国主导”的被动模式, 中国需要以全球生物多样性战略为基础, 结合中国对外援助总体目标和中国国际贸易及对外投资政策, 主动规划、主动布局, 形成南南合作框架下中国生物多样性对外援助总体规划, 使生物多样性对外援助更好服务于全球环境治理目标和中国国际发展大局。

4.2.1 推动建立“一带一路”生物多样性绿色保护地网络

保护地是生物多样性的重要空间载体, 中国应配合绿色“一带一路”倡议, 推动建立“一带一路”生物多样性绿色保护地网络计划。通过划定生态保护红线, 在“一带一路”沿线建立跨国界的、连贯的自然保护地网络, 以特别支持“一带一路”沿线国家具有高度生物多样性价值和潜力地区的保护。尤其要加强对接壤国家特别是东南亚国家生物多样性的跨境保护合作, 如支持中国与缅甸、老挝、柬埔寨等国共同建立重要自然生境、生态廊道和物种保护联盟。

4.2.2 推动实行非洲生物多样性保护计划

非洲作为全球生物多样性热点地区, 也是中国主要传统受援地区和重要外交战略支点。近年来美国、欧盟等发达国家大幅提高对非洲生物多样性投入, 积极推进与非洲多项生物多样性相关国际合作。中国也应注重与非洲国家携手, 在全球环境治理中贯彻执行中非合作论坛精神, 共同在生物多样性领域开拓中非合作新篇章。

4.2.3 深化中法两国生物多样性领域通力合作

中国和法国目前已在国家层面达成在生物多样性领域的深入合作共识: 2018年1月中法两国政府相关部门签署了关于开展国家公园体制建设的合作协议和环境保护行动计划(2018–2020); 2018年7月生态文明贵阳国际论坛上法国表示认同中国的生态文明理念, 并将在COP15大会上给中国以帮助和支持; 2019年11月中法生物多样性保护和气候变化北京倡议发布, 展示中法联手协调一致解决生物

多样性丧失、减缓和适应气候变化等问题的雄心; 法国开发署近年也在中国开展生物多样性等多项项目支持中国生态文明建设。中国未来应更加重视与法国在生物多样性领域的国际合作, 以扩大中国在国际生物多样性治理领域的影响力和领导力。

4.3 重点实施建议

在上述中国生物多样性对外援助总体规划的指引下, 应着重设计一系列可落地、可实施、可持续的具体行动计划, 以推进生物多样性在中国对外援助领域的全面主流化。

4.3.1 在发展性援助项目中重点将生物多样性纳入评估体系

目前中国发展性援助主要是以建设公共设施和基础设施为主的成套项目, 一些大型成套项目如体育馆等公共设施、公路和铁路等基础设施项目以及水电等能源项目, 可能会对受援国生物多样性产生潜在负面影响。在此类发展性援助项目中, 应在项目选址、项目设计、项目施工到后期运营管理的全项目周期中重点考虑生物多样性保护和修复, 提高生物多样性等环境信息披露, 将生物多样性影响纳入前、中、后期项目评估中。

4.3.2 在人道主义援助灾后重建中注重生物多样性修复

人道主义援助是中国对外援助的重要类型, 中国可将生物多样性与人道主义援助相结合, 以加强自然灾害影响下的生物多样性保护能力。中国可一方面培训由灾害风险管理人员、应急人员、人道主义援助人员、生物多样性保护与修复人员组成的联合团队, 促进人道主义危机中生物多样性保护修复援助的行动协调能力; 另一方面不断规范人道主义援助以及灾后重建过程中生物多样性保护程序, 并将其纳入当地灾害管理、应急响应和人道主义援助中。

4.3.3 结合自身优势开发“小而美”生物多样性援助示范项目

生物多样性援助项目与中国传统对外援助成套项目不同, 不需要一次性、大规模投入, 更多需要小额、长期、稳定、可持续的项目安排和资金支持。中国可选择自身在生物多样性保护方面的优势项目, 如旗舰种和濒危物种保护(可参考熊猫(*Ailuropoda melanoleuca*)、雪豹(*Uncia uncia*)、朱鹮(*Nipponia nippon*)的保护), 保护地建设、巡护、监

测以及防盗猎,打击非法野生动植物贸易,生态示范村,技术培训等方面重点输出项目、技术和经验,设计单个项目规模约200万人民币量级的项目库,打造“小而美”生物多样性援助示范性项目品牌。

4.3.4 加强培育生态、生计与发展平衡的参与式产业链建设

对于受援国生物多样性保护而言,原住民是非常重要的社会力量。而得到原住民支持的前提是必须考虑当地社区减贫问题。只有解决原住民生存与发展问题,平衡好生态与生计、环境利益与经济利益、公共利益与个体利益,生物多样性保护才能可持续。因此,生物多样性援助应帮助受援地区发展环境友好型绿色项目,由单方面保护转向经济、教育、休闲旅游观光等多产业建设,将资源环境优势转化为产业优势、经济优势,并在产业链建设中注重原住民的参与和利益共享。从培育重点产业出发,中国也可考虑输出本国先进生物技术,共同与受援国公平、合理、互惠分享生物资源,开拓中国海外生物制药基地和市场。

4.3.5 科技牵引加强生物多样性援助能力建设

中国参与国际环境治理、改善全球生物多样性丧失,应以提高科学技术水平为基础。中国可酌情建立长期全球生物多样性研究议程,以物种起源等重大科学问题为牵引,牵头全球生物多样性资源摸排,配套输出资金、技术、人员和工程。此外,中国应继续开拓生物多样性领域援助培训,通过加强受援国制度建设和人力资本积累,帮助受援国更有效实施援助政策。

4.3.6 积极拓展生物多样性国际伙伴关系建设

随着生态环境问题日益得到国际社会关注,环境外交已从国际政治边缘转移到核心位置,国际环境立法、谈判、条约履行以及国际环境纠纷处理等逐渐成为国际事务的重要组成部分。生物多样性作为环境领域道义制高点,应作为中国环境对外援助乃至中国环境外交的重要政策支点。中国应更主动推进生物多样性领域双边、三边、区域、诸边和多边合作交流,更积极参与生物多样性领域全球规则

制定,从国家层面建立更稳定、更可持续的合作机制,同时更诚恳寻求与国际组织、非政府组织、私营部门以及受援地区原住民的紧密合作,以拓展生物多样性国际伙伴关系建设为基础撬动中国环境外交发展,在生物多样性领域乃至全球环境治理领域赢得更广泛共识、更深入影响以及更有力话语权。

参考文献

- AFD (Agency of French development) (2013) Evaluation of the Second Objective of the Biodiversity Cross-cutting Intervention Framework. <https://www.afd.fr/en/ressources/evaluation-second-objective-biodiversity-cross-cutting-intervention-framework-2013-2017>. (accessed on 2020-09-24)
- BMZ (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development) (2018) Committed to Biodiversity. <http://www.bmz.de/en/issues/biodiversitaet/grundlagen/index.html>. (accessed on 2020-09-24)
- European Commission (2020) EU Biodiversity Strategy for 2030-Bringing Nature Back into Our Lives. https://ec.europa.eu/environment/biodiversity/business/news/news-213_en.htm. (accessed on 2020-09-21)
- IUCN (International Union for Conservation of Nature) (2015) Societal participatory processes in the Revision of National Biodiversity Strategies and Action Plans (NBSAPs). <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-12/information/cop-12-inf-38-en.pdf>. (accessed on 2020-09-25)
- JICA (Japan International Cooperation Agency) (2017) JICA Cooperation Strategy for Natural Environment Conservation: Working Toward a Sustainable Society that Leaves No One Behind. https://www.jica.go.jp/activities/issues/natural_env/ku57pq00002cubqh-att/position_paper_natural_env_en.pdf. (accessed on 2020-09-14)
- The Executive Secretary of Convention on Biological Diversity (CBD) (2020) Summary of the Second Global Biodiversity Outlook. <https://www.cbd.int/sites/default/files/2020-08/gbo2-summary-en.pdf>. (accessed on 2020-09-25)
- USAID (United States Agency for International Development) (2015) USAID Biodiversity Policy. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/USAID%20Biodiversity%20Policy%20-%20June%202015.pdf>. (accessed on 2020-09-23)

(责任编辑: 时意专)