



•保护与治理对策• 昆蒙全球生物多样性框架专题

《生物多样性公约》及其议定书下“能力建设与发展”议题的磋商、挑战及政策建议

章嫡妮^{ID}, 王蕾, 卢晓强, 王长永*, 刘燕*

生态环境部南京环境科学研究所, 南京 210042

摘要: 能力建设与发展一直是《生物多样性公约》(以下简称《公约》)及其议定书下的重要议题,《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》更是将其作为履约的有效执行手段之一。本文旨在增进生物多样性利益相关方对能力建设与发展问题的全面、深入理解,以及探讨为处理这个问题可选择的优先政策事项。首先,从能力、能力建设和能力发展基本概念入手,概述了这些术语在《公约》及其议定书相关文件中的演变历史;然后,基于历届《公约》及其议定书的决定,全面梳理了能力建设与发展的磋商进程和COP15主要争论焦点,分析了该领域面临的资金、规划、项目、信息分享以及与其他国际公约之间的协同等关键性挑战及其原因;最后,针对能力建设与发展问题,在国际层面上,从拓宽资金渠道、制定或协调不同层次的战略与行动规划、确保项目和方案的长期性和可持续性、完善信息交流机制、提升相关公约间协同增效等方面提出了政策关注点;在国内层面上,从强化顶层设计、更新生物多样性战略与行动计划、查明生物安全和生物遗传资源领域的能力建设需求、加大宣传与参与以及充分利用“昆明生物多样性基金”和“一带一路”倡议等方面提出了政策建议。

关键词: 能力建设与发展; 生物多样性公约; 议定书; 履约; 昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架; 战略框架; 行动计划

章嫡妮, 王蕾, 卢晓强, 王长永, 刘燕 (2023) 《生物多样性公约》及其议定书下“能力建设与发展”议题的磋商、挑战及政策建议. 生物多样性, 31, 22588. doi: 10.17520/biods.2022588.

Zhang DN, Wang L, Lu XQ, Wang CY, Liu Y (2023) Convention on Biological Diversity and its protocols: Negotiation, challenges and recommendations on the “capacity-building and development”. Biodiversity Science, 31, 22588. doi: 10.17520/biods.2022588.

Convention on Biological Diversity and its protocols: Negotiation, challenges and recommendations on the “capacity-building and development”

Dini Zhang^{ID}, Lei Wang, Xiaoqiang Lu, Changyong Wang*, Yan Liu*

Nanjing Institute of Environmental Sciences, Ministry of Ecology and Environment, Nanjing 210042

ABSTRACT

Background & Aim: Capacity-building and development (CDD) is an integral part to implementing the protocols of the Convention on Biological Diversity (CBD), and an effective means to put the new Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF) into action. CDD is crucial, in developing countries, for promoting the implementation of the CBD and achieve positive results. This paper aims to provide guidance for effective implementation of the Kunming-Montreal GBF and completion of its goals, and further explore policy priorities that could potentially address the issue.

Review Results: It is known that none of the “Aichi Targets” have been fully achieved at the global level. Furthermore, the international community realizes the need to alter past approaches that were largely focused towards setting targets than taking actions. Here, we systematically review the policy decisions adopted by the Conferences of the Parties (COPs) to the CBD and its protocols in regard to CDD. The findings show that due to the increasing concerns for the CDD under CBD, the COPs recommend a reorienting of priorities from the long-term focus on information exchange

收稿日期: 2022-10-18; 接受日期: 2023-04-14

基金项目: 国家重点研发计划(2020YFC1806305-04)、国家自然科学基金委员会国际(地区)合作与交流项目(41961144022)、生态环境部生物多样性调查、观测和评估项目(2019-2023)

* 共同通讯作者 Co-authors for correspondence. E-mail: liuyan@nies.org; wcy@nies.org

<https://www.biodiversity-science.net>

and technology transfer to the establishment and performance of a complete institution for the CDD. The latest negotiation results and debates on the CDD contained in the Kunming-Montreal GBF are also presented.

Challenges: The efforts to promote CDD under the CBD and its Protocols still face ongoing challenges, including insufficient co-finance, shortage of systematic needs assessment and inventory, limited knowledge and information sharing, lack of long-term and sustainable interventions, and inadequate synergy among biodiversity-related international conventions.

Recommendations: Strategic recommendations to enhance the CDD are provided, namely, at the international level, (1) strengthening financial support; (2) national biodiversity strategies and action plans (NBSAP) to fully guarantee the implementation of capacity-building and development activities; (3) ensuring the projects and programs for the CDD are systematic, institution-oriented, sustainable; (4) improvement of the information clearing house; and (5) enhancing the synergy of biodiversity-related international conventions; and at the domestic level, (1) strengthening top-level design and employing the China National Commission for Biodiversity Conservation to coordinate the efforts related to biodiversity; (2) updating the NBSAP; (3) identifying capacity-building needs in the areas of biosecurity and genetic resources; (4) improving the publicity campaigns and the participation of various stakeholders; and (5) helping other developing countries to improve the CDD by means of the “Kunming Biodiversity Fund” and the “Belt and Road” to promote a responsible China.

Key words: capacity-building and development; Convention on Biological Diversity; protocol; international compliance; Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework; strategic framework; action plan

全球生物多样性丧失日益加剧,人类活动改变了75%的陆地表面,影响了66%的海洋环境,从而导致25%的物种正在遭受灭绝威胁(IPBES, 2019)。

《生物多样性公约》(以下简称《公约》)现有196个缔约方,是全球缔约方最多的国际环境公约,有效地推进了全球生物多样性众多议题的磋商及其计划的执行。2010年10月《公约》缔约方大会(Conference of the Parties, COP)第十次会议(COP10)通过的20个爱知生物多样性目标(以下简称“爱知目标”,CBD/COP/X/2)为随后十年全球生物多样性治理提供了战略框架和行动指南。然而,2020年9月《公约》发布的《全球生物多样性展望5》指出,在全球层面,所有“爱知目标”都没有完全实现,其原因有多种,其中一条经验教训明确指出需要更重视执行工作,并针对各国国情提供持续的支持(SCBD, 2020)。在履约过程中,大多数发展中国家缔约方在资金、人力、技术和科学合作等方面普遍存在能力不足的问题。正因如此,2022年12月COP15第二阶段会议上通过的《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》(以下简称《昆蒙框架》,CBD/COP/15/4)高度重视作为履行《公约》重要执行手段的能力建设与发展问题,并就此通过了《长期能力建设与发展战略框架》(CBD/COP/15/8)。

目前,《公约》及其议定书下有关能力建设与发展的公开论文非常有限,并主要侧重于某一个或几个方面。例如重点关注《公约》执行支助机制下

的资金机制(刘海鸥等, 2020; 王也, 2021; 魏伟等, 2021; 王也等, 2022)和评审报告机制(于书霞等, 2021),而对能力建设与发展的全面综述鲜有报导。本文从能力、能力建设和能力发展等基本概念入手,概述了这些术语在《公约》及其议定书相关文件中的演变历史,全面梳理了缔约方大会能力建设与发展的磋商进程、COP15主要争论焦点,梳理并分析了该领域面临的关键性挑战,并就加强国际和国内能力建设与发展工作提出了相关建议,以期《昆蒙框架》的有效执行及其目标的实现提供指引。

1 能力建设与发展相关概念及其使用

自20世纪90年代以来,在国际政策领域,尤其是发展合作领域,“能力建设”(capacity-building)和“能力发展”(capacity development)这两个术语的使用越来越频繁,并逐渐得到广泛认可(UN, 1997; Goodman et al, 1998; UNDP, 1998; WHO, 2001),然而,二者的定义却没有得到一致认可(Qualman & Morgan, 1996; UNDP, 1998; World Bank, 1998; Lusthaus et al, 1999)。联合国系统相关文件定义“能力”(capacity)泛指个人和机构能够高效、有效和持久地履行指定职能的综合潜力;“能力建设”是指为了执行具体任务,提高个人技能或加强某个(些)组织执行具体任务的胜任能力的过程(UN, 1997);“能力发展”是指为了达到经济社会发展目标,个人、组织和社会不断地发挥、加强、创造、调适和维持其

能力的过程(UNSDG, 2017)。“能力建设”和“能力发展”略有不同,前者常常强调从头开始建立某种(些)新的能力,而“能力发展”则强调完善和促进现有能力(如技能、知识、意识、实践等)(Maconick & Morgan, 1999)。

《公约》及其议定书关于“能力建设与发展”概念的使用也经历了一个演变的过程。首先,《公约》正文最初仅在第18条第2款出现“能力”二字,随后在其历届相关决议中便开始频繁使用“能力建设”一词;第二,《卡塔赫纳生物安全议定书》(以下简称《卡塔赫纳议定书》)第22条中已见“能力发展”,而《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》(以下简称《名古屋议定书》)则第22条的“能力”中使用了“能力建设与发展”。此外,在2021年《公约》执行问题附属机构的第三次会议(SBI-3)上通过的决议(CBD/SBI/3/L.13)中,也已经将“能力建设”改为了“能力建设与发展”,并在COP15上通过发布的《长期能力建设与发展战略框架》(CBD/COP/15/8)中援引了改自联合国可持续发展集团的定义(UNSDG, 2017),与上述定义基本一致,但重点强调生物多样性行动应以结果为导向。

2 能力建设与发展的磋商进程

能力建设与发展是历届《公约》缔约方大会的重要议题,如图1所示,《公约》对能力建设与发展议题的认识逐步加深,从长期重点关注的信息交换和技术转让等内容朝着构建全面、完整、系统的能力建设体制机制转变,并通过定期审查能力建设与发展的成果及经验教训总结,目前能力建设与发展的相关内容已逐步趋于完善。

2.1 《公约》缔约方大会磋商

能力建设与发展在《公约》中的地位不断提升,重要性持续得到强化。如图1所示,基于《公约》第18条, COP1至COP10期间,能力建设与发展的重点是缔约方信息交换所机制(Clearing-House Mechanism, CHM)的建设,启动和强化信息知识分享与技能培训,促进技术转让与科学合作^①。COP10通过了《2011–2020年生物多样性战略计划》(CBD/COP/X/2),其中战略目标E指出,应通过能力

建设加强其执行工作,这也是“能力建设”首次出现在《公约》战略计划中。COP11 (CBD/COP/XI/2)和COP12 (CBD/COP/XII/2)连续审查了秘书处与合作伙伴向发展中国家缔约方提供能力建设支持的进展。COP13 (CBD/COP/XIII/23)首次针对能力建设与发展、技术与科学合作形成单独的决议,其附件《为执行<公约>及其各项议定书而加强和支持能力建设的短期行动计划(2017–2020年)》(以下简称《短期行动计划》)针对“爱知目标”,明确了能力建设活动的内容、时限、预期成果、指标以及合作伙伴。2020年后全球生物多样性框架是推进未来十年乃至更长时间全球生物多样性治理进程的纲领性文件(耿宜佳等, 2020; 罗茂芳等, 2022), COP14 (CBD/COP/14/24)为配合框架草案的制订,启动了能力建设长期战略框架的编制。

2.2 议定书缔约方大会磋商

鉴于《公约》关于能力建设与发展机制的成果,两项议定书自通过伊始,就强调能力建设与发展对于其执行至关重要(图1)。基于《卡塔赫纳议定书》第22条,作为其缔约方大会的第一次会议(First Meeting of the Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Cartagena Protocol on Biosafety, CP-MOP1)通过了《有效执行<卡塔赫纳生物安全议定书>的能力建设行动计划》(CBD/CP/MOP/BS-I/5),分国家、区域和次区域以及国际3个层面列出了具体的能力建设活动,包括机构建设,人力资源开发和培训,建立生物安全信息交换所(Biosafety Clearing-House, BCH),提高改性活生物体风险评估和风险管理,检测、识别和长期监测的能力等关键行动。CP-MOP4 (CBD/CP/MOP/BS-IV/3)修订了监测执行情况的指标。CP-MOP5通过了《2011–2020年卡塔赫纳生物安全议定书战略计划》(CBD/CP/MOP/BS-V/16),其中能力建设被列为战略目标优先重点领域之一。CP-MOP6 (CBD/CP/MOP/BS-VI/3)通过了《为有效执行<卡塔赫纳生物安全议定书>进行能力建设的框架和行动计划》,并决定在CP-MOP8对其审查。

根据《名古屋议定书》第22条要求,作为《名古屋议定书》缔约方大会的第一次会议(First Meeting of the Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Nagoya Protocol on

^① CBD/COP/I/3, II/3, III/4, IV/2, V/14, V/20, VI/18, VI/27, VII/23, VII/29, VIII/11-12, IX/14, IX/29-30, X/15-16.

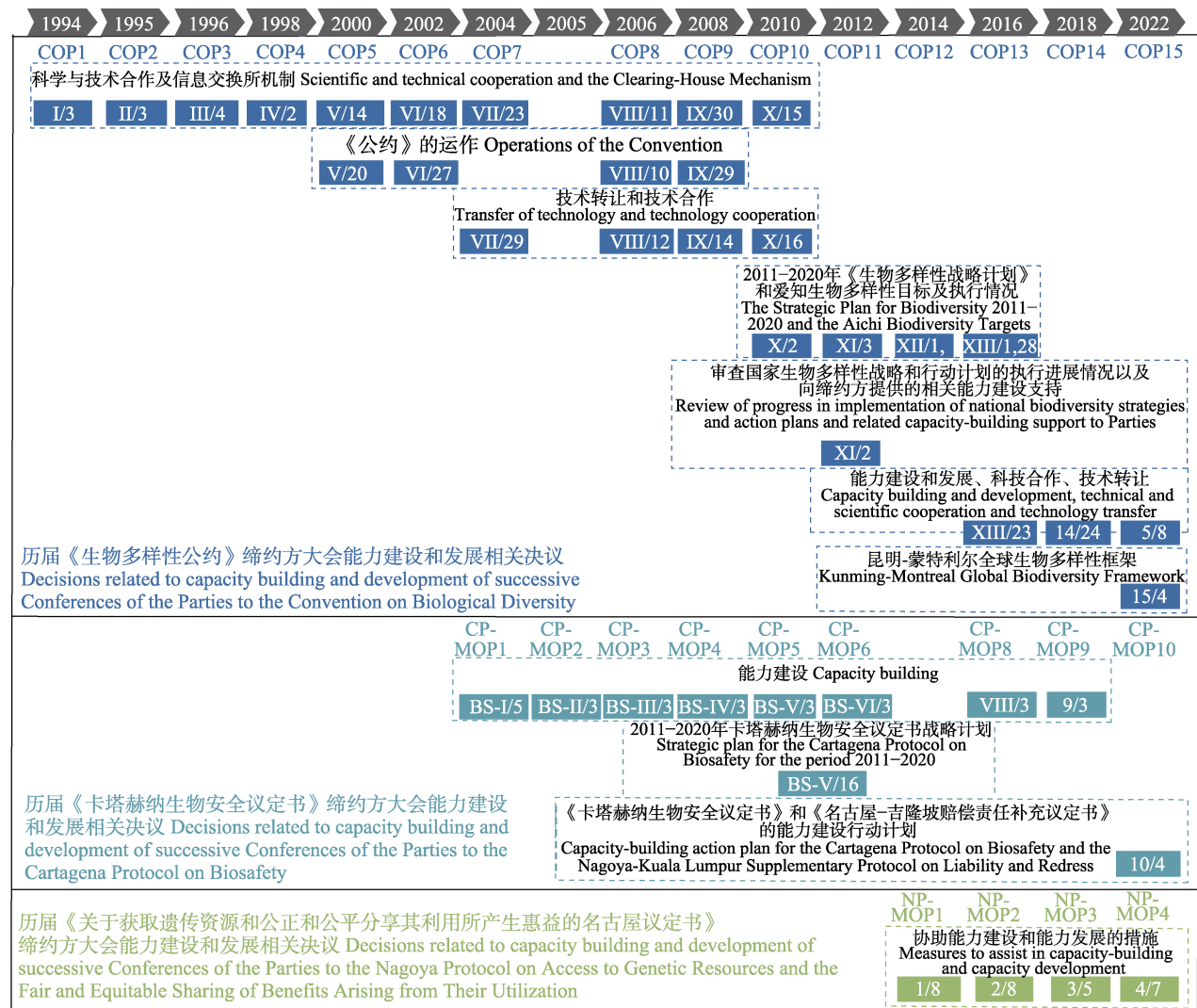


图1 历届《公约》及其议定书缔约方大会通过的能力建设与发展相关决议梳理(源自《公约》网站已发布的决议)
Fig. 1 Capacity-building and development related decisions adopted by successive Conferences of the Parties to the Convention and its Protocols (Sort out the decisions which published on the website of the Convention on Biological Diversity. <https://www.cbd.int/decisions/>)

Access and Benefit-sharing, NP-MOP1)通过《支持有效执行<名古屋议定书>的能力建设与发展战略框架》(CBD/NP/MOP/1/8),作为指导各方在执行《名古屋议定书》能力建设与发展活动方面的参考文件,主要涉及各国获取和惠益分享立法,行政或政策措施,以及提升本国遗传资源价值的研究能力。NP-MOP2通过《短期行动计划》(CBD/NP/MOP/2/8),其中也包含促进《名古屋议定书》执行(包括爱知生物多样性目标16, CBD/COP/X/2)的能力建设活动。NP-MOP3 (CBD/NP/MOP/3/5)请《公约》执行秘书对有效执行《名古屋议定书》的能力建设与发展战略框架进行评估并列列出评估要素。

2.3 COP15磋商

2.3.1 最新进展与要求

《昆蒙框架》为未来十年乃至更长时间全球生物多样性治理指明了方向,擘画了新的蓝图(潘家华, 2022; 胡理乐, 2023; 徐靖, 2023),它汲取了“爱知目标”的经验教训,将能力建设与发展作为其案文讨论中不可或缺的议题,以改变过去“重目标,轻执行”的不足。此外,能力建设与发展在《昆蒙框架》的2050长期目标、行动目标20、执行支助机制、责任和透明度等内容中均有表述,反复强调其对推动《昆蒙框架》有效执行的重要性和紧迫性。

除《昆蒙框架》本身, COP15通过的能力建设

与发展和科技合作决议(CBD/COP/15/8)中还包含了《长期能力建设与发展战略框架》(以下简称《长期战略框架》),涵盖能力建设与发展的战略方向和成果、指导原则、改进的关键战略、执行机制等内容(图2)。此框架旨在支持缔约方实施《昆蒙框架》在其“国家生物多样性战略与行动计划”(National Biodiversity Strategies and Action Plan, NBSAP)中确定的优先事项;鼓励政府和相关非政府主体设定各级能力建设与发展目标,并纳入NBSAP等相关文件;力求通过协调、统一的战略方式,以促进各级能力建设与发展工作的连贯性、效率和效力。

此外,作为《长期战略框架》的补充,与COP15同时召开的CP-MOP10通过了《卡塔赫纳议定书》和《名古屋-吉隆坡赔偿责任补充议定书》的执行计划(CBD/CP/MOP/10/3)以及能力建设行动计划(CBD/CP/MOP/10/4)。此“能力建设行动计划”为“执行计划”中的长期目标和关键能力建设领域提供了具体的活动、指标、成果和实例,缔约方可根据本

国具体情况和需要,将其作为生物安全领域采取能力建设干预措施的参考重点;NP-MOP4则通过了协助能力建设与发展措施的决议(CBD/NP/MOP/ 4/7),提出支持《名古屋议定书》持续能力建设与发展的具体优先事项,包括制定获取和惠益分享立法或监管要求、监测遗传资源的利用、支持土著人民和地方社区参与执行工作、提高利益攸关方的关注度、利用遗传资源及相关传统知识所产生的货币和非货币惠益等的能力建设与发展需求等。

2.3.2 主要争论焦点

能力建设与发展决议历经多轮磋商,从草案要素同行评审(CBD/POST2020/WS/2020/2/3),决议草案审议(CBD/SBI/REC/3/8),到最终通过正式文件(CBD/COP/DEC/15/8),期间争论焦点主要围绕以下内容:

(1)履约资金的来源。发展中国家尤其是非洲国家以及巴西、阿根廷等拉美国家强调发达国家的额外出资义务,极力主张获得更多外部资金和技术以

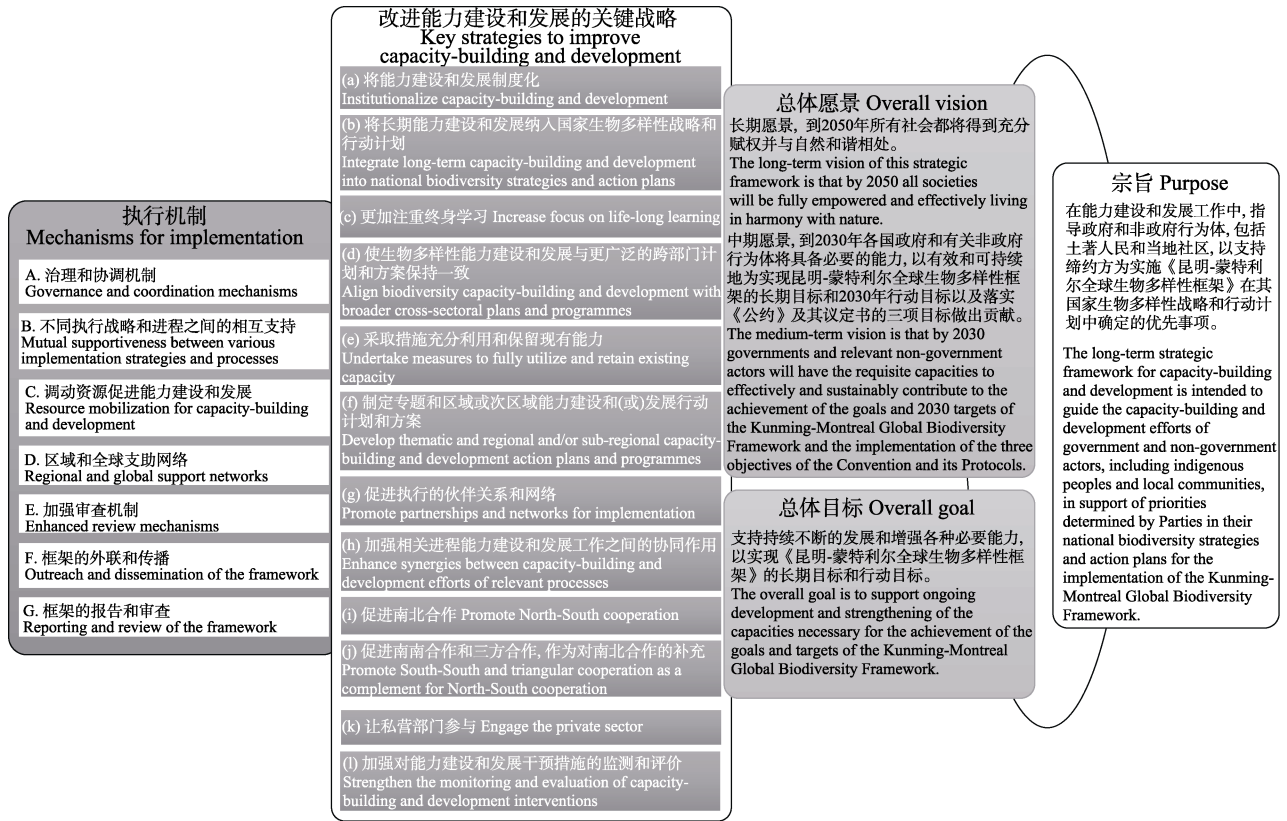


图2 长期能力建设与发展战略框架(CBD/COP/DEC/15/8) (<https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-08-en.pdf>)
Fig. 2 Long-term strategic framework for capacity-building and development(CBD/COP/DEC/15/8, <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-08-en.pdf>)

满足其能力发展的需求;而发达国家则希望弱化《公约》第21条的出资义务,对各类出资建议均持审慎态度。例如,英国、欧盟、瑞士等发达国家代表强调应调动国内资源,提高现有资源利用率,并争取私营企业与金融机构等的支持。

(2)在全球一级建立新的高级别生物多样性能力发展委员会。《公约》秘书处旨在通过该发展委员会获得高层指导和政治支持,促进更加协调一致的能力发展方法,助力协同增效。白俄罗斯代表赞同秘书处的提议,支持建立全球范围的高级别能力发展委员会;欧盟、挪威等发达国家代表则认为需要进一步澄清高级别能力发展委员会的作用及职能,明确相匹配的资金支持机制/来源,否则建议继续使用现有的非正式咨询小组以及相关机制/工具,避免重复。

(3)开发一套新的能力发展指标用于报告和审查。以往能力建设成效没有具体衡量的指标。对此,白俄罗斯和泰国代表支持制定配套的指标以便提升能力建设执行的有效性和可操作性;而英国、墨西哥和加拿大则表示希望能力发展战略框架的报告和审查继续沿用现有的机制,即国家报告和监测框架。

3 能力建设与发展的挑战与政策建议

3.1 关键性挑战

近几年来,《公约》框架下各缔约方关于能力建设与发展工作已取得积极成效。据初步统计(CBD/COP/15/INF/5),2017–2020年期间举办了105次面对面的研讨会和圆桌会议,共有2,800多名参与者受益;通过与生物多样性相关的各类基金和倡议等支持了近90个试点和示范项目,提升了国家和区域两级的协作,使40多个国家直接受益;围绕《公约》下多项跨领域问题(如野生动物和可持续利用保护、保护区、传统知识、公众认识、教育和参与等)举办了15个在线课程和17个网络研讨会。

但在当前以及今后一段时期内,针对《长期战略框架》设定的任务与成果,《公约》缔约方,特别是发展中国家缔约方在能力建设与发展领域仍然面临着资金、规划、项目、共享以及协同等方面的关键挑战。

(1)配套资金不足、来源渠道单一。在一定程度

上,生物多样性是一种具有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多分布于财政有限的发展中国家,特别是这些国家中的贫困区域。因此,多边和双边的国际援助对于推动全球生物多样性治理至关重要(Stepping et al, 2018)。

《公约》自通过以来,主要依赖全球环境基金(Global Environment Facility, GEF)提供资金支持,已为全球生物多样性保护和可持续利用投资了超过52亿美元,并撬动了134亿美元的额外资金,支持了158个国家的1,500个项目(<https://www.thegef.org/what-we-do/topics/biodiversity#relatedtopics>),其中缔约方履约的能力建设需求也是GEF各增资期生物多样性领域的热点问题(刘海鸥等, 2020),但GEF资金来源有限,主要来自缔约方政府捐资,且只有30%左右用于生物多样性领域,仍存在巨大缺口(魏伟等, 2021)。《短期行动计划》报告也明确表示,该行动计划中未能执行的活动主要是因为缺乏资金;而资金渠道主要来自欧盟、日本和韩国等少数发达国家的有限财政援助。有些资金不能及时到位或根本得不到保障,从而限制了计划活动的实施。在《昆蒙框架》磋商进程中,非洲集团、拉美集团等发展中国家也在能力建设与发展议题下反复提及对资金不足问题的关切。

(2) NBSAP未能充分保障能力建设与发展活动的实施。迄今为止,196个缔约方中有193个编制了NBSAP,对其中177个NBSAP的审查表明,至少55%的国家明确强调能力发展是一种有效的实施手段。但是,只有玻利维亚、马拉维、帕劳、老挝等少数发展中国家缔约方制定了国家生物多样性能力发展计划或战略,并作为其NBSAP的章节或独立文件(<https://www.cbd.int/cb/plans/>)。我国2010年发布NBSAP(2011–2030年)(https://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201009/t20100921_194841.htm),能力建设与发展相关内容涵盖在保障措施章节,尚未有单独的能力发展计划或战略。

(3)多边和双边资助项目缺乏长期性和可持续性。以往GEF项目以及能力建设短期行动计划实施活动中,许多能力建设举措都是短期性质的,包括大量的一次性讲习班,成本高、后续行动有限,而

且主要关注个人层面的能力发展,对机构和社会层面能力发展的关注十分有限。能力建设是一项长期工作,尤其对于生物多样性而言,其影响很难在短期内实现,需要制定长期的方案,这样才能在具体项目结束后,保持项目成果的可持续性和促成能力发展环境的根本性变化。

(4)知识和信息共享能力有待提高。CHM是《公约》下现有的知识和信息共享平台,但是CHM建设进程缓慢,196个缔约方中只有46个建立了本国CHM。许多缔约方即使建立了CHM,但仍然面临技术上的挑战(包括互联网访问有限),并缺乏有效获取、管理、分享和利用CHM信息的专业知识和技能。此外,CHM是基于能够使用计算机和互联网的城市化社会设计的,不适合非城市地区的利益攸关方,特别是原住民、当地社区以及农民等群体。我国CHM网站(<http://biodiv.mee.gov.cn>)也存在着信息更新缓慢、利用率不高等问题。

(5)与其他生物多样性相关国际公约(biodiversity-related conventions, BRCs)^①协同有限。八项BRCs在生物多样性领域有着共同目标和类似的执行方法(如地点、物种、遗传资源和/或基于生态系统等)与工具(如工作计划、贸易许可和证书、获取和利益分享的多边系统、区域协议、地点清单、基金等)(CBD, 2020)。对于已开展的能力建设与发展相关合作活动,例如爱知目标的实施, NBSAPs的制定和实施,信息管理和知识传播,生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台,报告、监测和指标,以及机构合作等,公约之间的工作一直存在任务重叠、合作机制不畅通等问题(王敏等, 2017; Rogalla von Bieberstein et al, 2018)。

3.2 主要政策建议

3.2.1 国际水平的政策关注点

(1)拓宽融资渠道,增加资金投入。GEF等捐助方应在制定《昆蒙框架》实施方案的同时,规划相应的资金支持。参考绿色气候基金(<https://www.greenclimate.fund/>)、保尔森基金会(Paulson Institute, 2020)等其他国际公约基金,考虑建立全球性生物

多样性专项基金,同时引导各国政府、商业界和社会组织通过生物多样性信贷、债券、行业基金等不同融资形式参与其中,重点支持发展中国家生物多样性的相关能力建设。

(2)制定或协调不同层次的战略与行动规划。除了NBSAP,根据实际情况,以需求为导向,考虑区域差异,酌情制定区域、次区域和地方级能力建设与发展行动计划和方案,或者纳入国家、地方和部门的发展规划,调动各级政府和社会各界的积极性,全面支持《昆蒙框架》各项目标的执行。

(3)确保能力建设项目和方案的长期性和可持续性。这其中的措施可包括确保国家对项目的充分所有权,将能力建设活动制度化,纳入现有的结构和职能。另外,可考虑在捐助者之间就与生物多样性有关能力建设建立某种形式的持续关系,或者与区域、国家和社区伙伴关系建立联系,来匹配相互间的能力建设活动,以促进生物多样性平台的目标和产品同当前利益的一致性。在拓宽能力建设的层次方面,除对个人专业技能进行培训外,还需要不断改善机构和组织的整体能力发展水平,从而建立有利于生物多样性的社会环境。

(4)完善信息交流机制,确保信息的有效共享。建立数据共享协议和标准,实现与各种区域和国际知识管理系统和数据库的互操作性。通过宣传活动和意识提升,鼓励访问和使用。同时,各缔约方应指定、培训和授权更多的用户为CHM更新信息,定期维护CHM网站,拓展使用CHM的创新方法,包括开发手机应用程序,以促进轻松和及时地获取CHM中的信息。

(5)加强生物多样性相关国际公约间的协同,提升履约成效。国际组织或机构可以先期开展相关示范性研究,并将最佳做法进行推广。《公约》秘书处可提高生物多样性相关公约联络小组工作和进程的效率,并邀请其他有关组织加入讨论,制定和加强联合工作方案和谅解备忘录;在信息和知识管理方面,协调缔约国的数据收集、报告、监测等;查明各公约交叉议题,分享正在进行的、计划的以及即将开展的能力建设方案、项目和倡议,以促进相互间的协调,避免重复工作。

3.2.2 国内水平的政策建议

(1)强化顶层设计。利用好中国生物多样性保护

^① 《生物多样性公约》(CBD);《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES);《保护野生动物迁徙物种公约》(CMS);《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》(《拉姆萨尔公约》);《保护世界文化和自然遗产公约》(WHC);《粮食和农业植物遗传资源国际条约》(ITPGRFA);《国际植物保护公约》(IPPC);《国际捕鲸管制公约》(ICRW)。

国家委员会机制统筹生物多样性相关工作;加强中央相关部门间的协作与联动;针对重点区域、重点领域的关键问题,中央相关部门和地方政府应形成合力,协调开展能力建设与发展的工作,并更多地关注和宣传其可持续性成果。

(2)更新NBSAPs。细化和补充其中的能力建设与发展相关内容,并形成单独章节,明确提升生物多样性领域能力建设的具体措施;设立生物多样性领域研究专项,构建数据库和信息平台,完善生物多样性调查、观测和评估等相关技术和标准体系,为生物多样性治理提供有力科技支撑。


(3)查明生物安全和生物遗传资源领域的能力建设需求。适当加强对《卡塔赫纳议定书》《名古屋议定书》相关议题的研究,例如改性活生物体的识别、风险评估,遗传资源数字序列信息的应用等方面的科学手段,以进一步增强我国的履约能力和水平。

(4)加大宣传力度,带动多方参与。鉴于COP15成功举办的后续影响,建议由政府主导,继续围绕生物多样性开展系列宣传培训活动,通过激励措施,鼓励对生物多样性有重大依赖和影响的相关行业深度参与,共同助力提升我国生物多样性治理的能力建设与发展工作。

(5)充分利用“昆明生物多样性基金”和“一带一路”倡议,帮助其他有需要的发展中国家提高履约能力,展示我国负责任的大国形象。在COP15第一阶段领导人峰会上,习近平主席宣布我国将出资15亿元人民币成立昆明生物多样性基金,这对国际社会起到了示范引领作用。建议充分利用这个种子性基金,继续吸引各方(包括缔约方和其他利益相关方)参与该基金的后续融资,特别是争取金融机构和企业等的大力支持,共同推动《昆蒙框架》的有效实施。

鉴于“一带一路”沿线分布着大部分全球生物多样性热点地区,建议结合“一带一路”倡议,与沿线发展中国家开展科研合作,建立生物多样性科技合作网络体系;积极部署生物多样性科教基地,通过国际人才计划为青年人提供培训机会;设立合作项目,进行野外考察,展开生物多样性领域联合研究,共同应对生物多样性丧失问题。

ORCID

章嫡妮  <https://orcid.org/0000-0003-3180-8216>

参考文献

- CBD (Convention on Biological Diversity) (2020) Report of the IUCN Survey on Capacity Building for Coherent Implementation of the Biodiversity-related Conventions. <https://www.cbd.int/doc/c/233f/98e7/b5e4973c007e4562aefb4dcc/post2020-ws-2020-02-inf-03-en.pdf>. (accessed on 2020-02-28)
- Geng YJ, Tian Y, Li JS, Xu J (2020) Progress and prospects of the post-2020 global biodiversity framework. *Biodiversity Science*, 28, 238–243. (in Chinese with English abstract) [耿宜佳, 田瑜, 李俊生, 徐靖 (2020) “2020年后全球生物多样性框架”进展及展望. *生物多样性*, 28, 238–243.]
- Goodman RM, Speers MA, McLeroy K, Fawcett S, Kegler M, Parker E, Smith SR, Sterling TD, Wallerstein N (1998) Identifying and defining the dimensions of community capacity to provide a basis for measurement. *Health Education & Behavior*, 25, 258–278.
- Hu LL, Chen JC, Zhang PQ (2023) Biodiversity conservation in China under the “Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework”. *Green China*, (2), 8–13. (in Chinese) [胡理乐, 陈建成, 张鹏骞 (2023) “昆蒙框架”下的中国生物多样性保护. *绿色中国*, (2), 8–13.]
- IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) (2019) Summary for Policymakers of the Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. https://www.ipbes.net/sites/default/files/ipbes_7_10_add.1_en.1.pdf.
- Liu HO, Zhang FC, Zhao FW, Du LS, Xue DY (2020) Biodiversity sensitive issues from changes in the strategic objectives of the financial mechanism for the Convention on Biological Diversity. *Biodiversity Science*, 28, 244–252. (in Chinese with English abstract) [刘海鸥, 张凤春, 赵富伟, 杜乐山, 薛达元 (2020) 从《生物多样性公约》资金机制战略目标变迁解析生物多样性热点问题. *生物多样性*, 28, 244–252.]
- Luo MF, Guo YF, Ma KP (2022) A brief introduction to the negotiations of the Post-2020 Global Biodiversity Framework. *Biodiversity Science*, 30, 22654. (in Chinese with English abstract) [罗茂芳, 郭寅峰, 马克平 (2022) 简述《2020年后全球生物多样性框架》谈判进展. *生物多样性*, 30, 22654.]
- Lusthaus C, Adrien MH, Perstinger M (1999) Capacity development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation. *Universalia Occasional Paper No. 35*, September, 1999.
- Maconick R, Morgan P (1999) Capacity-Building Supported by the United Nations: Some Evaluations and Some Lessons.

- United Nations, New York.
- Pan JH (2022) The ambitious Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework reached a global consensus. *World Environment*, (6), 26–27. (in Chinese) [潘家华 (2022) 勃然雄心的“昆明-蒙特利尔生物多样性框架”达成全球共识. *世界环境*, (6), 26–27.]
- Paulson Institute (2020) Financing Nature: Closing the Global Biodiversity Financing Gap. https://www.paulsoninstitute.org/wp-content/uploads/2020/10/FINANCING-NATURE_Full-Report_Final-with-endorsements_101420.pdf.
- Qualman A, Morgan P (1996) Applying Results-based Management to Capacity Development. Policy Branch, CIDA, Hull. https://v1.cepa.lk/content_images/publications/documents/449-S-CIDA%207-%20Applying%20RBM%20to%20Capacity%20Deve.pdf. (accessed on 2022-06-05)
- Rogalla von Bieberstein K, Sattout E, Christensen M, Pisupati B, Burgess ND, Harrison J, Geldmann J (2018) Improving collaboration in the implementation of global biodiversity conventions. *Conservation Biology*, 33, 821–831.
- SCBD (Secretariat of the Convention on Biological Diversity) (2020) Global Biodiversity Outlook 5. <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-en.pdf>. (accessed on 2020-10-12)
- Stepping KMK, Meijer KS (2018) The challenges of assessing the effectiveness of biodiversity-related development aid. *Tropical Conservation Science*, 11, 1–11.
- UN (United Nations) (1997) Operational Activities of the United Nations for International Development Cooperation: Follow-Up to Policy Recommendations of the General Assembly Addendum Capacity-Building. <https://digitallibrary.un.org/record/234923?ln=en>. (accessed on 2022-06-05)
- UNDP (United Nations Development Programme) (1998) Capacity Assessment and Development: In a Systems and Strategic Management Context. <https://digitallibrary.un.org/record/1488762>. (accessed on 2022-06-05)
- UNSDG (United Nations Sustainable Development Group) (2017) UNDAF Companion Guidance: Capacity Development. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-UNDAF-Companion-Pieces-8-Capacity-Development.pdf>. (accessed on 2022-06-28)
- Wang M, Wu L, Feng XZ (2017) International negotiations on the cross-boundary issues and China's countermeasure analysis within the three Rio Conventions. *Climate Change Research*, 13, 383–389. (in Chinese with English abstract) [王敏, 吴良, 冯相昭 (2017) 里约三公约交叉议题谈判进展及应对策略研究. *气候变化研究进展*, 13, 383–389.]
- Wang Y (2021) Challenges and solutions to biodiversity financing under ambition. *World Environment*, (5), 24–26. (in Chinese) [王也 (2021) 雄心之下, 生物多样性筹资的挑战与出路. *世界环境*, (5), 24–26.]
- Wang Y, Zhang FC, Nan X, Li HT, Liu HO (2022) Financial issues of the Convention on Biological Diversity and its reference for China's CBD implementation. *Biodiversity Science*, 30, 22401. (in Chinese with English abstract) [王也, 张凤春, 南希, 李宏涛, 刘海鸥 (2022) 《生物多样性公约》资金问题分析及对我国履约的启示. *生物多样性*, 30, 22401.]
- Wei W, Shen XL, Liu YN (2021) Toward developing a new funding mechanism to support post-2020 biodiversity conservation. *Biodiversity Science*, 29, 259–268. (in Chinese with English abstract) [魏伟, 申小莉, 刘忆南 (2021) 2020年后生物多样性保护需要建立新的资金机制. *生物多样性*, 29, 259–268.]
- WHO (World Health Organization) (2001) What Do We Know about Capacity Building? An Overview of Existing Knowledge and Good Practice. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/67394/a76996.pdf?sequence=1>.
- World Bank (1998) Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. Oxford University Press, Oxford.
- Xu J, Wang JZ (2023) Analysis of the main elements and implications of the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. *Biodiversity Science*, 31, 23020. (in Chinese with English abstract) [徐靖, 王金洲 (2023) 《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》主要内容及其影响. *生物多样性*, 31, 23020.]
- Yu SX, Deng LC, Wu Q, Wang Z (2021) The review mechanism of the Convention on Biological Diversity: Status, challenges and prospects. *Biodiversity Science*, 29, 238–246. (in Chinese with English abstract) [于书霞, 邓梁春, 吴琼, 王真 (2021) 《生物多样性公约》审查机制的现状、挑战和展望. *生物多样性*, 29, 238–246.]

(责任编辑: 薛达元 责任编辑: 周玉荣)