



•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》资金问题最新进展及展望

李亦欣¹, 李圆圆², 张杨心怡¹, 刘文慧^{2*}

1. 生态环境部对外合作与交流中心, 北京 100035; 2. 中国环境科学研究院, 北京 100012

摘要: 资金问题对于《生物多样性公约》履约和新达成的《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》(简称《昆蒙框架》)的实施都至关重要, 在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会(COP15)通过的一揽子成果文件中, 与资金问题有关的主要是《昆蒙框架》及关于《资源调动》的决定。《昆蒙框架》提出了逐步缩小每年7,000亿美元的生物多样性资金缺口、到2030年每年至少筹集2,000亿美元的资源量等明确的数量目标。关于《资源调动》的决定包含了历史性地设立全球生物多样性框架基金、通过新的资源调动战略、成立资源调动咨询委员会等重要制度安排。这些目标相关承诺和制度安排如何尽快落地是重中之重。本文系统梳理了COP15资金问题相关决定, 综合分析了当前关于生物多样性资金问题的系列重要报告, 概述了全球履约资金的现状和问题, 分析了国际履约的最新资金要求, 展望了未来履约的资金安排, 并对中国如何加强履约资金的调动提出了应继续争取用好好多双边国际赠款、提供持续稳定的财政资金支持、拓宽生态产品价值实现机制、建立遗传资源获取与惠益分享制度以及建立和完善生物多样性补偿和损害赔偿制度等建议。

关键词: 生物多样性; 昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架; 全球生物多样性框架基金; 资源调动; 资金机制

李亦欣, 李圆圆, 张杨心怡, 刘文慧 (2023) 《生物多样性公约》资金问题最新进展及展望. 生物多样性, 31, 23077. doi: 10.17520/biods.2023077.
Li YX, Li YY, Zhang YXY, Liu WH (2023) The progress and prospect of the financial arrangements under the Convention on Biological Diversity. Biodiversity Science, 31, 23077. doi: 10.17520/biods.2023077.

The progress and prospect of the financial arrangements under the Convention on Biological Diversity

Yixin Li¹, Yuanyuan Li², Yangxinyi Zhang¹, Wenhui Liu^{2*}

1 Foreign Environmental Cooperation Center, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100035

2 Chinese Research Academy of Environmental Sciences, Beijing 100012

ABSTRACT

Background & Aim: Matters relating to finance are critical to the implementation both for the Convention on Biological Diversity (CBD) and the newly adopted “Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework” (GBF). Within the package of decisions adopted at the 15th Conference of the Parties (COP15) of the CBD, the Kunming-Montreal GBF and the decision on Resource Mobilization are those related to finance. The Kunming-Montreal GBF sets up clear quantitative financial goals “closing the biodiversity finance gap of \$700 billion per year” and “mobilizing at least \$200 billion per year by 2030 from all sources”. The decision on Resource Mobilization contains important institutional arrangements, namely the historic establishment of the Kunming-Montreal GBF Fund, the adoption of the new strategy for resource mobilization and the establishment of an advisory committee on resource mobilization, etc.

Review Results: How quickly these goal-related commitments and institutional arrangements can be achieved is of paramount importance. This article, based on a systematic review of the finance-related decisions at COP15 and a comprehensive analysis of the key reports on biodiversity finance, provides an overview of the current status of biodiversity finance and an analysis of the new financial needs for the implementation of the CBD and the Kunming-Montreal GBF, with a view towards future arrangements.

收稿日期: 2023-03-13; 接受日期: 2023-04-10

基金项目: 全球环境基金——改善中国自然保护区可持续性项目和《生物多样性公约》履约项目

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: wenhui211@126.com

Recommendations: This article suggests that China should continue to strive for bilateral/multilateral grants, provide continuous and stable financial support for biodiversity, broaden the mechanism for realizing the value of ecological products, establish the mechanisms for access to and benefit sharing for genetic resources and DSI (Digital Sequence Information), and improve the system of compensation and damage compensation for biodiversity, so as to facilitate the implementation of the Kunming-Montreal GBF.

Key words: biodiversity; Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework; GBF Fund; resource mobilization; financial mechanism

2022年12月19日,中国作为主席国的《生物多样性公约》(以下简称《公约》)第十五次缔约方大会(COP15)第二阶段会议通过了包含4个长期目标和23个行动目标的《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》(以下简称《昆蒙框架》)及其一揽子决定,为直至2030年乃至更长一段时间的全球生物多样性治理擘画了新的蓝图。各缔约方确立了到2030年恢复至少30%的退化生态系统,确保30%的陆地、内陆水域、沿海和海洋区域得到有效保护(即“3030目标”),停止人为导致的已知受威胁物种的灭绝,扭转生物多样性丧失的态势等一系列具有雄心和历史意义的生物多样性保护目标。实现这些目标需要大量资金的投入作为保障,因此资金问题成为《昆蒙框架》谈判的关键,其制度安排将直接关系到《昆蒙框架》能否落实,也关系到人类能否最终扭转生物多样性丧失的趋势。

1 生物多样性资金现状及问题

据第五版《全球生物多样性展望》(Global Biodiversity Outlook 5),2010年COP10提出的“爱知生物多样性目标”(以下简称“爱知目标”)的20个具体目标中,到十年后的2020年只有6个部分实现(SCBD, 2020)。IPBES (2019)指出,此前全球用于生物多样性保护的基金不足以支撑实现“爱知目标”。大多数发展中国家缔约方均认为未能实现“爱知目标”的主要原因之一就是全球生物多样性保护基金不足(IISD, 2022)。对此,有学者建议为《公约》建立新的资金机制以加强生物多样性相关资源的动员(魏伟等, 2021; 王也等, 2022)。

1.1 全球生物多样性资金规模和缺口

根据2020年世界经济论坛《新自然经济报告》(New Nature Economy Report),全球共有44万亿美元的经济中度或高度依赖大自然,这一数字约占全球国内生产总值(GDP)总和的一半(WEF, 2020)。

可以说,在各个国家,包括生物多样性在内的自然资源都是经济社会发展的关键,但相较生产性资本和人力资本,自然资本的重要性和价值一直被低估,定价过低,投资也不足,且去向不明,损失未得到正确认识。另外,由于缺乏对自然资本重要性的认识,同时也缺少合适的利用机制,投资者和决策者对自然资本的价值和重要性这一问题存在盲点,市场机制的作用和潜力没有很好地发挥,企业的社会责任也没有很好地调动起来。

根据经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)发布的*A Comprehensive Overview of Global Biodiversity Finance*估算,全球生物多样性资金每年约为780亿至910亿美元,其中用于各国国内公共资金投入每年约678亿美元,国际公共资金投入每年约39亿至93亿美元,其余为私营部门投入。同时,全世界每年约有5,000亿美元的政府支出支持了对生物多样性有害的活动(OECD, 2020)。据保尔森基金会估算,全球生物多样性保护投资每年约1,240亿至1,430亿美元,但要实现到2030年扭转生物多样性丧失的趋势、实现“自然向好”的目标,每年需要7,220亿至9,670亿美元,每年约有5,980亿至8,240亿美元的资金缺口(Deutz et al, 2020)。需要指出的是,上述计算尚未考虑《昆蒙框架》新提出的相关保护目标(如“3030目标”)。因此,国际社会普遍认为,现有全球生物多样性保护资金严重不足,资金缺口巨大,保护生物多样性资金的规模甚至远小于对生物多样性有害的政府资金投入。在全球生物多样性投资中,仅有不到10%属于支持发展中国家生物多样性保护的国际公共资金,这导致“爱知目标”的许多具体目标在发展中国家无法实施,进而导致了“爱知目标”在全球层面未能实现。

1.2 全球环境基金支持生物多样性状况

全球环境基金(Global Environment Facility,

GEF)是《公约》的资金机制,是生物多样性国际合作的主要资金渠道之一,为发展中国家履行《公约》及其议定书、保护和可持续利用生物多样性提供赠款。GEF成立于1991年,30多年来共向发展中国家提供了约52亿美元赠款用于生物多样性保护和可持续利用,支持了超过1,500个项目。GEF的赠款资金主要来源于其发达国家成员国的捐资及中国等少部分发展中国家的自愿捐资。日本、美国、德国、英国和法国是GEF历史上捐资最多的国家,中国是GEF最大的发展中国家捐资方。

在刚刚结束的GEF第七增资期(2018年7月至2022年6月),GEF在生物多样性领域向发展中国家提供了近13亿美元的赠款。根据GEF-7增资时设定的目标,上述资金将用于实现为保护和可持续利用设立或改善管理2亿公顷陆地保护区、800万公顷海洋保护区,改善3.2亿公顷非保护区陆地景观,并改善2,800万公顷海洋生态环境。

目前,GEF正处于第八增资期(2022年7月至2026年6月),已完成总规模53.3亿美元的增资,预计将向发展中国家的生物多样性保护和可持续利用活动提供19.2亿美元赠款,约占资金总额的36%。虽然GEF在生物多样性领域的支持规模较上一增资期已大幅增加,份额占比排名第一,但与生物多样性面临的资金缺口相比,仍然有很大差距。

2 《生物多样性公约》最新要求

COP15共通过了包括《昆蒙框架》在内的62项

决定,其中关于《昆蒙框架》的决定(决定15/4)与关于《〈昆蒙框架〉的监测框架》《规划、监测、报告和审查机制》《资源调动》《能力建设与发展和科技合作》《遗传资源数字序列信息》的决定(决定15/5-9)被一揽子通过,被认为是COP15的主要成果,后者主要从不同角度支持《昆蒙框架》的未来落地。上述决定中与资金相关的主要包括《昆蒙框架》的长期目标D、行动目标18和19,以及关于《资源调动》的决定(决定15/7)。具体内容见Box 1。

《昆蒙框架》长期目标D提出到2050年逐步缩小每年7,000亿美元的资金缺口,包括到2030年减少每年至少5,000亿美元的生物多样性有害激励措施(含有害补贴),从所有来源(包括国际和国内、公共和私营)筹集至少2,000亿美元,其中发达国家流向发展中国家的国际生物多样性资金到2030年达到每年至少300亿美元。上述目标将通过《资源调动》中确定的资源调动战略、国家融资计划、全球生物多样性框架基金(以下简称框架基金)和资源调动咨询委员会等主要方式进行支持(图1)。

3 《生物多样性公约》未来资金安排展望

尽管国际社会在《昆蒙框架》和关于《资源调动》的决定中就资金做出了相关安排,但就目前形势来看,要想最终扭转全球生物多样性丧失的趋势,真正弥补每年超过7,000亿美元的资金缺口,仍然存在巨大挑战。当前,由于国际地缘政治、新冠疫情等因素的影响,发达国家普遍缺乏出资意愿,而

Box 1 《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》中与资金问题相关和关于《资源调动》决定的主要内容

《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》

长期目标D	所有缔约方逐步缩小每年7,000亿美元的生物多样性资金缺口。
行动目标18	到2030年,确定并消除、逐步淘汰或改革对生物多样性有害的激励措施,包括补贴,每年减少至少5,000亿美元,扩大生物多样性保护和可持续利用的积极激励措施。
行动目标19	到2030年,每年从所有来源至少筹集2,000亿美元,包括:(1)发达国家流向发展中国家的国际生物多样性资金到2030年达到每年至少300亿美元;(2)制定和实施国家生物多样性融资计划或类似工具,大幅增加国内资源调动;(3)利用私营资金、促进公私混合融资,鼓励私营部门向生物多样性投资;(4)加强生态系统服务付费、绿色债券等创新机制;(5)优化生物多样性资金和气候资金的协同等。

关于《资源调动》的决定

资源调动战略	包含一个短期战略(2023-2024年),并将在COP16期间修订;通过扶持行动、增加国际生物多样性相关资金流动和所有来源的资金、大幅增加所有来源的国内资源调动等方式加强生物多样性资源调动。
国家融资计划	鼓励各缔约方基于对生物多样性支出和资金需求的评估,并基于国家生物多样性战略和行动计划,制定、更新和实施国家生物多样性融资计划或类似工具。
全球生物多样性框架基金	在全球环境基金(GEF)下设立一个全球生物多样性框架信托基金(运营至2030年,除非另有决定),可从所有来源获得资金捐助。
资源调动咨询委员会	成立资源调动咨询委员会,主要职责包括:(1)支持修订资源调动战略;(2)评估现有全球生物多样性资金效率、有效性、差距等;(3)探索新的全球生物多样性融资工具。

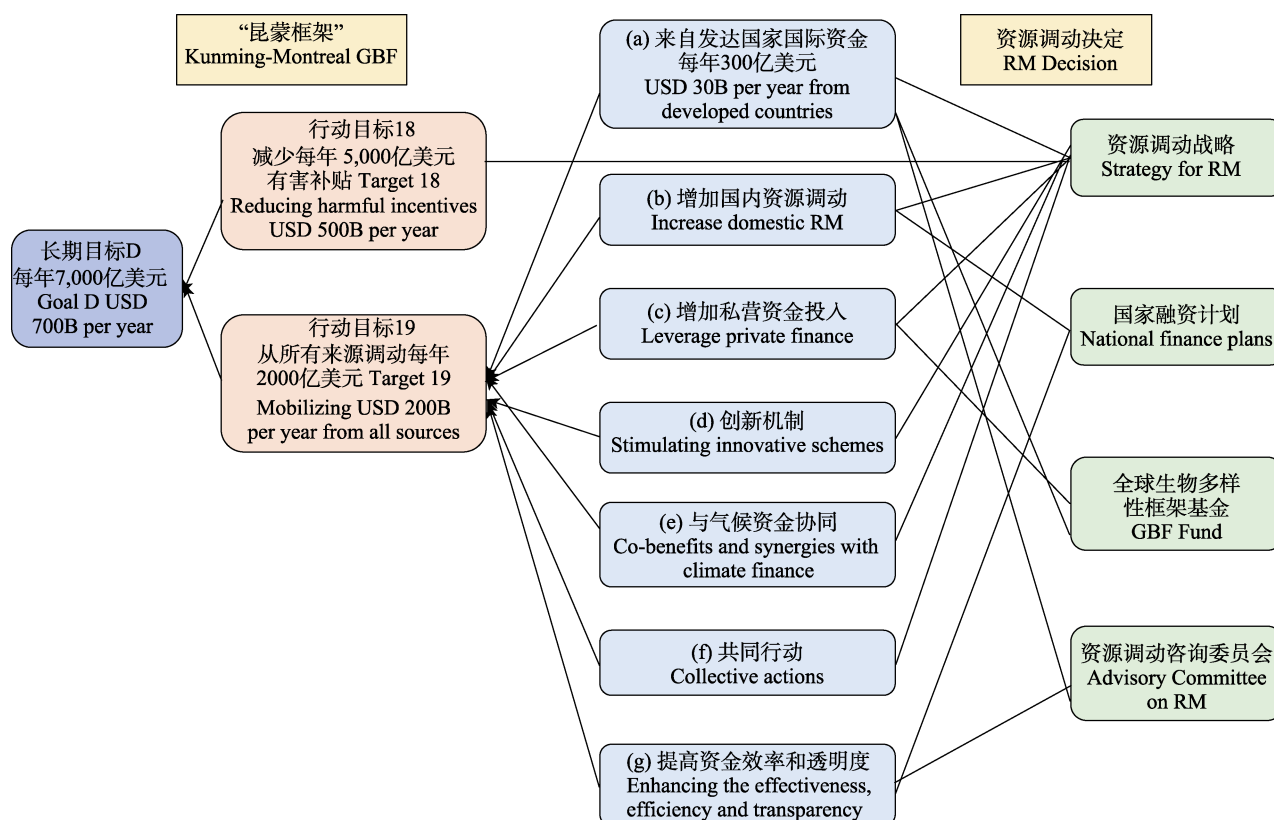


图1 《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》与关于《资源调动》的决定中资金问题的关系

Fig. 1 The relationship between the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF) and Resource Mobilization (RM) Decision, regarding matters relating to finance

全球生物多样性主要集中分布在发展中国家。但受制于国际资金不足、发展中国家的履约能力有待加强等因素,《昆蒙框架》提出的目标存在像“爱知目标”一样最终无法实现的风险。若国际社会希望进一步确保《昆蒙框架》目标实现,确保其不再重蹈“爱知目标”的覆辙,还需考虑做出更多的安排。

3.1 建设独立资金机制

由GEF托管的“框架基金”作为《昆蒙框架》的配套新基金,是国际社会在COP15上妥协的结果,也是一种临时性安排。也正因为如此,“框架基金”设定了“日落条款”,即仅运营至2030年,而非长期运营。主要发展中国家更加希望得到的是独立于GEF,类似于《联合国气候变化框架公约》下绿色气候基金的独立资金机制——全球生物多样性基金。相较于GEF和“框架基金”,发展中国家代表在谈判中普遍认为新的独立资金机制将能够募集更多国际资金,聚焦生物多样性保护和可持续利用,以及遗传惠益分享和传统知识,这也将是下一阶段资源调动咨询委员会重点研讨的内容。

3.2 长期运营全球生物多样性框架基金

如上文所说,“框架基金”被认为是一种临时性安排,但仍然有其独特优势和创新性。其依托于成熟的《公约》资金机制运行实体GEF,能够跳过机构设立的漫长过程,充分借鉴GEF此前的经验与教训,快速启动运营。值得注意的是,“框架基金”相较于GEF本身,除对所有缔约方开放捐资外,还将接受来自企业等私营部门的资金和来自慈善机构的资金,大大拓宽了资金来源,也与《昆蒙框架》提出的从所有来源调动资源相一致。

GEF已于2023年初启动了“框架基金”的治理结构、项目规划的制定工作,预计将于年内启动运营。若基金能够有效解决GEF项目周期长、申请难等问题,合理考虑私营资金和慈善机构资金的诉求,在提供赠款的同时加强创新性融资方式的利用,“框架基金”将可能募集到较大规模的资金。这种情况下,取消“日落条款”,使基金长期运营将是更为合理的方案,这不但能有效支持发展中国家在2030年前实施《昆蒙框架》,未来还可支持更长时间的生

生物多样性相关工作。

3.3 完善《生物多样性公约》下报告审评相关制度安排

《昆蒙框架》中发达国家最终承诺，到2030年每年向发展中国家提供和动员300亿美元国际生物多样性资金，但能否实现仍存在变数。目前，《公约》下也不存在需要发达国家报告出资情况的机制，此前要求各缔约方提供国家资金报告的授权已在2020年到期。因此，到2030年发达国家的出资情况将存在难以统计、无法审评的问题。

与《公约》情况相类似，发达国家于2010年在《联合国气候变化框架公约》下曾承诺到2020年每年向发展中国家提供和动员1,000亿美元气候资金(即长期气候资金)，但截至2022年都未能实现。《昆蒙框架》作为《公约》缔约方大会决定的附件，与长期气候资金类似，均无强制法律约束力，存在发达国家到期无法履行的风险。

因此，国际社会还需考虑通过更具有约束力的制度安排，以推动发达国家最终履行承诺。国际社会应进一步考虑，对于发达国家出资情况建立更加完善的报告审评机制，例如要求发达国家在2030年前每两年报告一次向发展中国家提供和动员国际生物多样性资金的情况，以推动发达国家履行承诺，使发展中国家能够得到更加充足的国际生物多样性资金。

3.4 利用遗传资源数字序列信息的惠益分享

在COP15期间，《公约》第一次就遗传资源数字序列信息(Digital Sequence Information, DSI)的全球多边惠益分享形成了决定，将建立全球多边惠益分享机制。DSI作为遗传资源信息的数字载体，在生物多样性基因资源的可持续利用方面拥有广阔的空间，这其中，许多DSI来自于发展中国家丰富的生物多样性，若进行合理有效的制度安排，一方面DSI的惠益分享将成为生物多样性保护和可持续利用的重要资金来源，另一方面DSI的商业价值将进一步推动发展中国家保护生物多样性。尽管现在DSI全球多边惠益分享仅形成了初步框架，但可以预期的是，这将是《公约》下一步谈判的重点之一，也将是加强生物多样性资源调动的重要途径。

3.5 加强生物多样性主流化

生物多样性治理面临巨大的资金缺口，为弥补

这一资金缺口，在增加对生物多样性有益的资金的同时，也要减少对生物多样性有负面影响的补贴和投资。这就要求必须加强生物多样性在政府、金融机构和企业的主流化。政府部门需要研究现有的补贴政策，以合适的方式确定并消除、逐步淘汰或改革那些不利于生物多样性的激励措施，同时加强有利于生物多样性的激励措施。金融机构应当将生物多样性纳入其服务策略和决策过程，使其投融资行为有利于促进《昆蒙框架》目标的实现，包括识别、披露与投融资项目相关的生物多样性风险，避免对生物多样性造成威胁和破坏，并推动财政和金融资源向生物多样性领域倾斜。企业应充分发挥社会责任，定期监测、评估和透明地披露其对生物多样性的风险、依赖程度和影响，逐步减少对生物多样性的不利影响，增加有利影响，并促进采取行动确保可持续的生产经营模式。

4 对中国加强资源调动实施《昆蒙框架》的建议

中国自加入《公约》以来，在履约方面取得了显著成效，尤其是党的十八大以来，中国将生物多样性治理作为推动生态文明和美丽中国建设的重要内容，作为推动高质量发展的重要抓手。中国作为COP15的主席国，在《昆蒙框架》的磋商和达成过程中发挥了重要的引领作用，在全球生物多样性治理进程中实现了从“跟随者”到“贡献者”再到“引领者”的转变。未来两年，中国应当继续发挥好主席国的引领作用，推动《昆蒙框架》的落实。与此同时，中国应继续依托“二十大”确立的实现人与自然和谐共生的现代化的蓝图，做好国内生物多样性治理工作，加强资源调动，在推动《昆蒙框架》目标实现中打造出中国样板，讲好中国故事，做好中国经验总结和推广，把生物多样性治理打造成为中国参与国际生态环境治理的优势领域。

(1)继续争取用好多双边国际赠款。中国生物多样性丰富而独特，是世界上12个生物多样性特别丰富的国家之一，拥有多个具有全球意义的生物多样性关键地区。但不可否认的是，中国的生物多样性同样面临着严峻的形势，整体退化的趋势仍未得到有效遏制。同时，中国依然是最大的发展中国家，高质量发展依然是第一要务。作为发展中大国和生

生物多样性大国的结合体,中国生物多样性的保护工作对于全球生物多样性治理意义重大。中国应继续积极争取全球环境基金、全球生物多样性框架基金、发达国家国际援助等多双边国际资金用于中国生物多样性治理,继续加强生物多样性国际合作与交流。

(2)持续稳定的财政资金支持。生物多样性关乎人类的福祉,中国积极开展生物多样性治理不仅是作为负责任大国履行国际公约的需要,更是中国实现可持续发展的必然选择。生物多样性及其所提供的生态系统服务具有显著的公共产品属性,生物多样性治理需要持续的公共财政投入。中国应加强各级财政资源统筹,通过现有资金渠道继续支持生物多样性相关工作,同时依托生物多样性保护重大工程设立生物多样性专项资金,提供持续稳定的财政资金支持,发挥财政资金的引导和激励作用,支持生物多样性治理工作。

(3)拓宽生态产品价值实现机制。生物多样性资金面临巨大缺口,多年实践证明,仅靠公共资金已难以扭转生物多样性丧失的趋势。因此,《昆蒙框架》提出要从所有来源调动资源,包括国内和国际、公共和私营资源。近年来,中国政府在生态文明思想和“绿水青山就是金山银山”理念的指引下,正在探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径。建议在此基础上不断拓宽生态产品价值实现机制,探索建立多元化投融资机制,促进混合融资,鼓励私营部门投资,筹集新的和额外的资源用于生物多样性治理。鼓励探索具有环境和社会保障的创新计划,如生态系统服务付费、绿色债券等,通过绿色制度创新,引导更多资金和资源投入生物多样性友好型项目。

(4)建立遗传资源获取与惠益分享制度。COP15历史性地将DSI的全球多边惠益分享以及将建立全球多边惠益分享机制达成了共识。然而,作为遗传资源大国,中国一直未建立遗传资源获取与惠益分享制度,呼吁尽快建立健全该制度,加强对我国生物遗传资源采集、保藏、利用、对外提供等活动的监督和管理,同时也加强遗传资源的获取与惠益分享,用于反哺生物多样性的保护与可持续利用,促进《公约》三大目标协同推进。

(5)建立和完善生物多样性补偿和损害赔偿制度。推动将生物多样性和生态系统服务的多重价值

纳入生态补偿制度体系,提升人们对于生物多样性价值的认识。将生物多样性纳入生态环境损害赔偿制度,明确赔偿范围、责任主体、索赔主体、损害赔偿解决途径等形成相应的鉴定评估管理和技术体系、资金保障和运行机制,逐步建立生物多样性损害的修复和赔偿制度。

ORCID

李亦欣  <https://orcid.org/0009-0005-3361-998X>

参考文献

- Deutz A, Heal GM, Niu R, Swanson E, Townshend T, Zhu L, Delmar A, Meghji A, Sethi SA, Tobin-de la Puente J (2020) Financing Nature: Closing the Global Biodiversity Financing Gap. The Paulson Institute, the Nature Conservancy, and the Cornell Atkinson Center for Sustainability.
- IISD (International Institute for Sustainable Development) (2022) The 4th Meeting of the Open-ended Working Group on the Post-2020 Global Biodiversity Framework. Earth Negotiations Bulletin, Vol. 9, No. 776. <https://enb.iisd.org/fourth-meeting-working-group-post-2020-global-biodiversity-framework>. (accessed on 2023-02-10)
- IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) (2019) Global Assessment Report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES Secretariat, Bonn.
- OECD (The Organization for Economic Co-operation and Development) (2020) A Comprehensive Overview of Global Biodiversity Finance. OECD Environment Directorate.
- SCBD (Secretariat of the Convention on Biological Diversity) (2020) Global Biodiversity Outlook 5. <https://www.cbd.int/gbo5>. (accessed on 2023-02-28)
- 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.]
- WEF (World Economic Forum) (2020) New Nature Economy Report II, The Future of Nature and Business. World Economic Forum, Cologny/Geneva, Switzerland.
- 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.]

(责任编辑: 徐靖 责任编辑: 周玉荣)