



•保护与治理对策•

全球协同落实《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》的挑战与出路：基于SFIC模型的分析

朱旭^{1,2*}, 李嘉奇^{1,2}

1. 西安交通大学马克思主义学院, 西安 710049; 2. 西安交通大学亚欧研究中心, 西安 710049

摘要:《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》(简称《昆蒙框架》)的落实是新阶段全球生物多样性治理的重中之重。本文基于相关文献资料查阅,引入协同治理模型(Starting conditions-Facilitative leadership-Institutional design-Collaborative process, SFIC模型),旨在以一种整体性、系统性思路考察《昆蒙框架》落实面临的挑战,并分析总结应对策略,以期《昆蒙框架》落实提供一定参考。首先,根据《昆蒙框架》落实对全球协同的客观需要,以及现有研究整体性分析思路缺乏的情况,引出本文使用的SFIC模型并说明适用性。然后,根据SFIC模型运行的要素,结合现实情况,分析了《昆蒙框架》落实面临的发展中国家与发达国家治理基础、合作关系、参与动机、信息沟通、信任建立、资金筹措、后续协商、制度设计、主体领导等方面的挑战。最后依照SFIC模型,从推动资源调动和发展中国家能力建设、促进三方援助合作、加强信息沟通共享、强化信任建设、发掘资金潜力、推进协商谈判、寻求制度约束性与激励性的平衡点、提高制度公正合理性、加强联合国责任机构领导力、发挥大国示范担当作用等方面提出了应对策略。

关键词: 全球生物多样性; 昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架; 协同落实; 全球治理; SFIC模型

朱旭, 李嘉奇 (2023) 全球协同落实《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》的挑战与出路: 基于SFIC模型的分析. 生物多样性, 31, 23167. doi: 10.17520/biods.2023167.

Zhu X, Li JQ (2023) Global collaborative implementation of Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework: An analysis of challenge and solutions based on the SFIC model. Biodiversity Science, 31, 23167. doi: 10.17520/biods.2023167.

Global collaborative implementation of Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework: An analysis of challenge and solutions based on the SFIC model

Xu Zhu^{1,2*}, Jiaqi Li^{1,2}

1 School of Marxism, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049

2 Center for Asia-Europe Studies, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049

ABSTRACT

Background & Aims: After the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (CBD), the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF) was implemented to address global biodiversity priorities. This paper brings in a holistic, systematic thinking path based on the SFIC model to research the challenges faced in the implementation of the Kunming-Montreal GBF, and puts forward corresponding policy priorities that offer suggestions to policy-makers on implementation.

Methods: This paper identifies documents related to Kunming-Montreal GBF, Aichi Targets, CBD, United Nations Environment Programme (UNEP), as well as global biodiversity governance and analyzes their contents.

Results: Our results indicate that the implementation of Kunming-Montreal GBF needs global collaborative cooperation instead of acting separately and identifies a lack of holistic analysis in current research efforts. We then combine elements in the SFIC model with data on biodiversity governance, and analyze the implementation challenges. These challenges include basic differences between developing and developed countries, cooperating relationships,

收稿日期: 2023-05-25; 接受日期: 2023-08-23

基金项目: 国家社科基金青年项目(18CGJ012)

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: xu_zhu@xjtu.edu.cn

acting motivations, information communication, trust construction, funds collection, following Kunming-Montreal GBF details, system design, and leadership from the UN branch and major countries.

Conclusion: On analyzing the challenges and the SFIC model structure, we present several policy suggestions, including promoting resource mobilization and capacity building in developing countries, facilitating trilateral assistance and cooperation, strengthening information communication and sharing, consolidating trust construction, accumulating funds, fostering further negotiation, seeking the balance between the constraining force and encouragement of the system, improving the fairness and rationality of the system, strengthening the leadership of UN branch in charge and major countries.

Key words: global biodiversity; Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework; collaborative implementation; global governance; SFIC model

面对“爱知目标”无一完全实现、全球生物多样性持续减退的严峻形势,2022年12月,联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会(COP15)第二阶段会议通过了《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》(简称《昆蒙框架》),制定了雄心与务实兼具的四大长期目标,以及23项2030年全球行动目标,并在资源调动、能力建设、信息交换、科技合作等方面制定了实施准则。《昆蒙框架》的落实是新阶段全球生物多样性治理的关注焦点之一(马克平, 2023),亟需全球各国密切协同。然而,当前关注《昆蒙框架》协同落实的已发表论文非常有限,且多聚焦落实的部分方面,如资金问题(李亦欣等, 2023)、能力建设与发展问题(章嫡妮等, 2023)、国内生物多样性主流化与保护行动开展问题等(张丽荣等, 2023; 张惠远等, 2023),以整体性、系统性思路对全球协同落实过程进行考察的研究缺乏。

协同治理模型(Starting conditions-Facilitative leadership-Institutional design-Collaborative process, SFIC模型)由美国学者Chris Ansell和Alison Gash对多国、多政策部门协同治理的137个案例进行归纳和抽象得出,是通过不同参与变量的相互作用关系分析和优化治理过程的经典模型(Ansell & Gash, 2008),与《昆蒙框架》落实这一多主体协同的动态过程具有理论和实践的契合性。因此,本文引入SFIC模型,通过梳理各关键变量,结合现实情况,以一种系统性思路分析《昆蒙框架》落实过程面临的主要挑战,并就应对策略提出相关建议。

1 《昆蒙框架》落实案例的SFIC分析框架构建

在SFIC模型中,“协同结果”可视为“起始条件”“协同过程”“制度设计”“催化领导”的函数,4个变

量相互作用,构成协同治理的有机整体,最终产出治理结果。其中,起始条件包含各主体的资源和权力等状况、协同动机和协作经验;协同过程包括对话沟通、建立信任、过程投入、达成共识、阶段性效果等要素,通过多次循环最终产生协同结果;制度设计突出参与的开放性、过程的透明性和清晰的基本规则;催化领导则对规则的制定和维护、各方谈判与互利合作至关重要(Ansell & Gash, 2008)。

参照现实情况,将SFIC模型要素与《昆蒙框架》落实相结合发现,在起始条件层面,发展中国家与发达国家间在生物多样性议题的资源和权力差异、围绕该议题的合作经历共同塑造了双方参与生物多样性治理的动机,深刻影响着协同过程。在协同过程中,各国则需充分沟通信息,并努力推进信任建设、保障行动投入,不断凝聚共识,达成《昆蒙框架》目标,形成阶段性成果。这一协同过程不仅需要相关制度设计托底,以保障落实过程的合法化与程序化,还需要强有力的主体领导作为落实的直接推动力(图1)。

2 协同落实《昆蒙框架》的现实挑战

以SFIC模型结合现实情况观之,发展中国家与发达国家参与治理的起始条件差距较大,协同过程中信息、信任、投入、共识形成等方面阻力重重,制度设计尚不完备,《昆蒙框架》落实责任主体领导力不足等问题需要重点关注。

2.1 起始条件差距较大

发展中国家与发达国家在生物多样性领域资源和权力不对称,双方合作关系不对等,参与治理的动机不同,形成了较大的治理鸿沟。具体如下:

(1)发展中国家与发达国家的资源和权力不对称。《昆蒙框架》在资源调动、能力建设、信息交

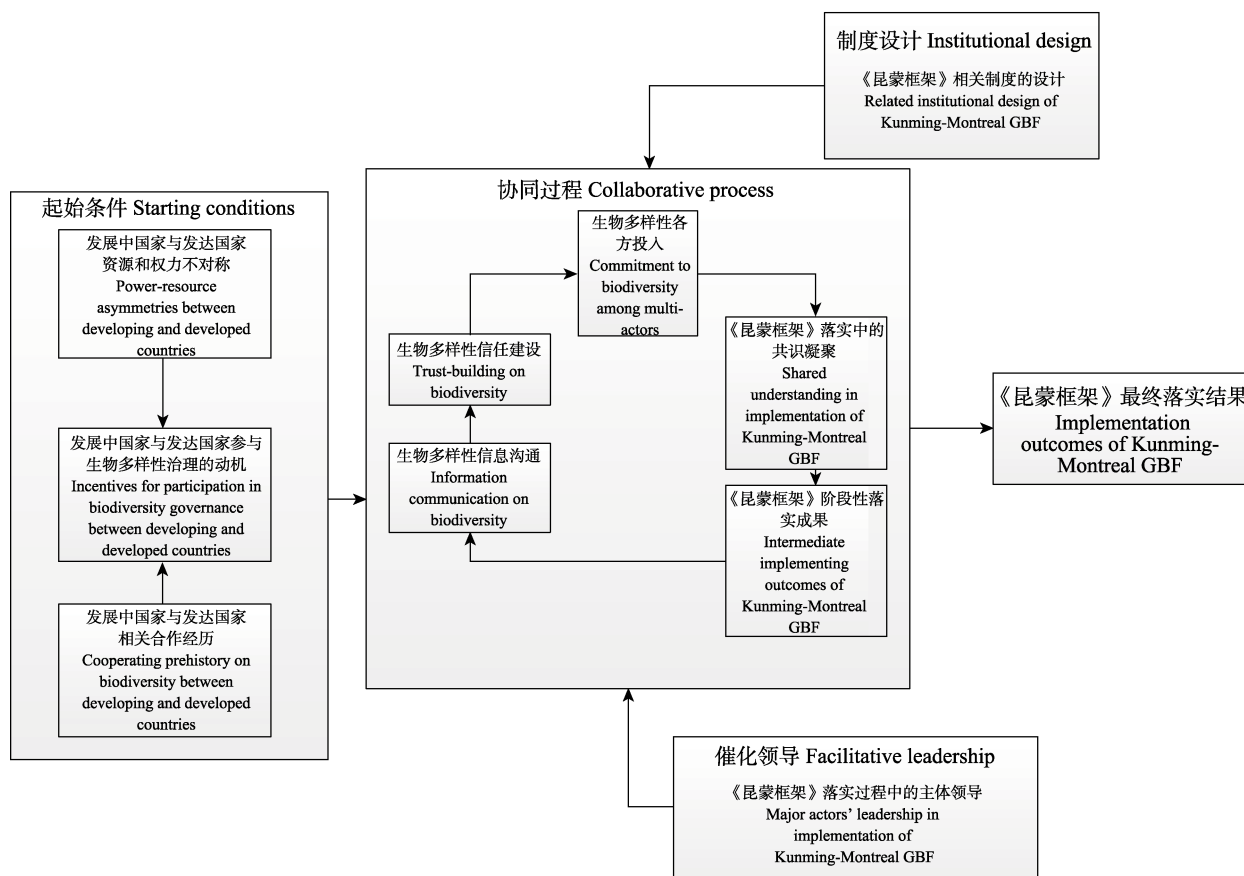


图1 协同落实《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》的协同治理(SFIC)模型

Fig. 1 Starting conditions-Facilitative leadership-Institutional design-Collaborative process (SFIC) model on collaborative implementation of the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF)

换等方面谋划了合作格局，但在落实层面，双方基础条件相差较大。发达国家在《昆蒙框架》落实中能够投入足量的人力、物力和财力，且拥有强势话语权。发展中国家生物多样性是保护的重点，但资源和权力相对缺乏成为其落实《昆蒙框架》的主要障碍，其中最突出的是资金短缺问题，如印度尼西亚国内资金只能满足生物多样性治理支出的25.3% (<https://www.cbd.int/doc/interventions/639e0e298470130001d60169/Intervention%20Indonesia%20Stocktaking%20Plenary%202017%20December%202022%20Final.pdf>)，这将导致国家对相关领域从业者的激励缺乏、难以建设生物多样性人才队伍，从而加剧国际话语权和专业性弱的窘境。因此，落实《昆蒙框架》迫切需要发展中国家与发达国家通过合作实现资源调动和协同治理。

(2)发展中国家与发达国家的合作关系不对等。当前双方在生物多样性领域已经开展较多务实合

作项目，取得了一定成效。然而，在已有的经历中，不对等的合作关系仍然大量存在，这不仅导致发展中国家的显性或隐性损失可能大于其获得的国际援助，还容易产生潜在的利益纠纷，如日本与东盟的生物多样性合作涵盖基本保护、绿色城市建设、海洋垃圾处理、治理能力建设等多方面，虽然内容丰富，且形式上是平等协商沟通的，但无法掩盖日本通过多种援助主导合作过程、传播本国理念、塑造东盟国家认知并强化其对日依赖、服务自身地缘政治诉求的本质意图(靳冠辉, 2023)。不对等的合作关系为发展中国家与发达国家未来进一步协同落实《昆蒙框架》埋下隐患。

(3)发展中国家与发达国家参与治理的动机分化。双方基础条件和合作关系不对称的现状，进一步致使其参与全球生物多样性治理的动机出现分化。以COP15第二阶段会议为例，发展中国家意在争取公平性、增加代表性、体现自主性。如小岛屿

国家力争更好更灵活的治理机制；菲律宾谋求将所有菲律宾人纳入落实过程，坚持“共同但有区别的责任”；印度力争作为农业大国的独立性，反对减少农药补贴；多数发展中国家均致力于获取资金和技术援助。而发达国家动机则集中于服务自身战略、保障强势地位。如欧盟的动机是强化自身绿色领导力、促进生物资源利用、应对自然和社会压力。发展中国家与发达国家动机的分化为《昆蒙框架》落实过程增加了阻力。

2.2 协同落实过程不畅

加强生物多样性信息沟通有助于建立多边信任，促进资金投入，推动凝聚共识并取得阶段性落实成果。然而，当前各国沟通缺乏，信任不足，筹资金任重道远，围绕《昆蒙框架》后续执行仍需达成诸多共识。

(1)生物多样性信息沟通阻塞。信息沟通是落实《昆蒙框架》各项合作的前提，《昆蒙框架》行动目标21、22均强调信息沟通的重要性。但现实中，国家内部、各国之间沟通并不顺畅。第一，大多数发展中国家尚未建立生物多样性监测系统，且只有46个《生物多样性公约》缔约方建立了信息交换所，生物多样性信息的披露也处于起步阶段，严重制约沟通。第二，国家对地方主体的权益和参与度保障不力，有益经验难以推广，这一情况甚至存在于部分欧洲发达国家(Whitehorn et al, 2019)。第三，地方信息化硬件建设和教育的相对滞后，也阻碍生物多样性信息的普及。第四，发达国家的数据保护法规定不一也会阻碍沟通，如欧盟在“生物多样性数据用于科学研究”上允许各成员国自行规定数据“准许什么研究目的”“谁能使用”“谁能传播”，但对外数据保护则呈现保守严格态势(王倩等, 2023)，“外紧内松”的政策导致信息壁垒的形成，阻碍广大用户正常的查询使用。

(2)生物多样性信任建立艰难。国家间信任是落实《昆蒙框架》这一集体行动的基石。但在国际谈判中，“环境部长在高级别会议上表达的愿景与该国国家层面的谈判立场几乎不一致”(IISD, 2021)造成信任损失；部分发达国家通过利用对国际条约的主导权，以“合作”或“援助”的名义附加政治目的，甚至干涉别国内政，导致其可信任水平走低，如欧美在推动物种保护合作的同时并未放弃殖民逻辑，而是加强对话语权的把控，垄断知识话语，在援助

和经验分享中通过非法化非西方的传统利用方式、合法化西方的传统利用方式，或塑造物种分布国的无人地理环境，以干预其自然资源管理权和分配权(连佑敏, 2023)，这类行为更是导致发展中国家与发达国家间生物多样性信任建立困难。

(3)生物多样性资金筹措任重道远。增资是落实《昆蒙框架》的重要保障。《昆蒙框架》要求每年从官方发展援助、金融机构、私营部门等渠道调动的用于生物多样性保护和可持续利用的相关资金要达到2,000亿美元，其中到2025年发达国家向发展中国家每年提供200亿美元，到2030年每年提供300亿美元。然而，目前每年全球实际生物多样性投入仅约1,420亿美元(Trankmann, 2023)，2030年前预计全球每年生物多样性资金的缺口达5,980亿至8,240亿美元(<https://www.unep.org/news-and-stories/speech/time-unlock-financing-biodiversity-protection-now>)。作为主要的增资渠道之一，全球环境基金(Global Environment Facility, GEF)目前处于第八增资期，已完成了53.3亿美元增资规模，生物多样性也已成为GEF的第一大出资领域，但尚不足以填补资金缺口(李亦欣等, 2023)。而且更令人担忧的是，在发展中国家财政紧张、亟需援助之际，发达国家作为另一大资金责任方却并未表现出强烈的增资意愿。

(4)后续协商任务依旧艰巨。凝聚共识是落实《昆蒙框架》的必要条件。各国在保护目标、履约机制等方面经过磋商和妥协已经达成了暂时的平衡，但在《昆蒙框架》后续落实方面，各国仍面临艰巨的协商任务。例如在目标实施责任方面，由于生物多样性地区分布不均，“3030目标”不强制要求每个缔约方都各自达成，而是作为一个全球目标(马克平, 2023)。这表明，各国在微妙的平衡局面中进行目标实施责任的细化协商将是一大现实挑战；在规划、监测、报告和审查方面，国家生物多样性战略与行动计划的更新修订、国家生物多样性目标执行情况的评估、《昆蒙框架》执行进展的盘点、缔约方执行情况的审查、遗传资源数字序列信息(Digital Sequence Information, DSI)的获取及惠益分享模式等事项的诸多细节也需要缔约方进一步达成共识(徐靖和王金洲, 2023)。

2.3 制度设计尚不完备

《昆蒙框架》在推进生物多样性保护进程方面

作出了较详细的制度安排，但仍未完全解决生物多样性制度体系的固有问题，即缺乏对各方行动的法律约束，且制度“非中性”问题仍然突出，这将对新阶段生物多样性治理产生负面影响。

(1)《昆蒙框架》的执行、监督和激励机制总体法律约束力弱。资金方面，《昆蒙框架》强调以有效、及时和容易获得的方式增资，但未说明增资方式如何衡量；出资总量虽然得到量化，但比例分配不明朗，难以保障缔约方的投入意愿和自觉性。执行进度方面，《昆蒙框架》邀请多元参与主体自愿作出承诺，支持自愿国家审查与同行评议，并以便利、非侵入性、非惩罚性方式进行规划、监测、报告和审查，尊重国家主权，避免给缔约方特别是发展中国家带来不必要的负担，但这也显示出《昆蒙框架》具有与《生物多样性公约》相似的弱点，即没有建立保障缔约方履约状态的“不遵守情事程序”（王倩慧, 2023），难以有效敦促执行。激励措施方面，生物多样性价值量化难度大、收益周期长、投资风险大，需要明确具体的激励措施，但《昆蒙框架》并未说明如何激励以及如何评估激励效果，这可能影响各缔约方资金投入积极性。

(2)制度“非中性”问题仍突出。《昆蒙框架》虽然助力发展中国家获得了资金、技术、能力建设等方面的承诺，但对其知识体系和话语权等深层次方面的支持和保障力度仍然不足。例如，在平台机制上，生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台(The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES)排斥与西方不兼容的知识体系(Turnhout et al, 2014)。在资金机制上，发达国家能够通过优势表决权影响全球环境基金的资金流向，如大部分资金流向了印度尼西亚、巴西等能够编制以西方捐助者的语言书写的大额赠款提案的国家，而非所有需要援助的缔约方，古巴和伊朗等国就被排除在外，无法从该渠道获得援助(Annah et al, 2023)。而从《昆蒙框架》的通过过程和文本来看，这些问题仍然存在，发展中国家在谈判中的弱势并未根本改变。

2.4 责任主体领导力有待加强

《昆蒙框架》落实过程中的规则引导、沟通协商、互利合作离不开强力领导。然而，全球生物多样性保护责任主体的领导力仍有较大提升空间。

(1)联合国责任机构领导力未完全发挥。一方面，联合国环境规划署(United Nations Environment Programme, UNEP)的处境相对弱势。UNEP作为联合国唯一有权处理包括生物多样性在内的环境问题的专门机构，更多充当“协调者”“召集人”角色，难以统领联合国系统内的相关政策，距离“领导者”地位仍有差距(董亮, 2017)。另一方面，生物多样性保护各责任机构间存在联动问题，如联合国开发计划署(United Nations Development Programme, UNDP)、世界银行(World Bank, WB)等机构在行动中显示出一定的职能重叠，且彼此联动并不顺利，甚至各自为营。解决该问题需要UNEP发挥统筹作用，但这恰恰超出了UNEP领导能力的范畴。此外，UNEP等机构还面临着内部改革困难、地缘政治压力、资金缺口扩大等问题，如UNEP在2021年接收的资助仅占其核定预算的78% (<https://www.unep.org/news-and-stories/speech/global-environmental-governance-uncertain-world>)，进一步削弱了其领导力。

(2)主要大国领导力相对不足。当前部分大国在生物多样性议题的影响力减弱，个别甚至成为“超级不负责任大国”（毛维准, 2018），难以为《昆蒙框架》落实提供稳定的领导力。客观上，全球经济下行、公共卫生事件、地区冲突削弱了部分大国的影响力，如“自然与人类高雄心联盟”于2019年成立，呼吁保护全球至少30%的土地和30%的海洋，欧盟于2021年加入该联盟，致力于增强其在全球生物多样性治理上的影响力。然而，由于遭遇经济衰退、俄乌冲突等问题困扰，欧盟参与全球生物多样性保护的精力明显不足。此外，美国参与全球生物多样性保护的态度消极(王思丹, 2021)，由于担心自身生物技术公司需分享知识产权，需对贫穷国家进行物种保护援助，以及国内需因此实施更多的环境法规，美国拒不批准《生物多样性公约》，美智库“传统基金会”(The Heritage Foundation)更是宣称《生物多样性公约》“威胁美国主权”(<https://www.heritage.org/global-politics/report/key-treaties-threaten-american-sovereignty-which-the-senate-must-oppose>)。

3 协同落实《昆蒙框架》的出路

根据SFIC模型的构建逻辑，应对《昆蒙框架》落实的挑战，需从缩小起始条件差距、畅通协同落

实过程、改进相关制度设计、强化责任主体领导方面着力。

3.1 缩小起始条件差距

发展中国家与发达国家存在生物多样性治理资源和权力的巨大鸿沟，合作关系不对等，导致参与动机各异。为此，国际社会需积极调动资源，提高发展中国家落实《昆蒙框架》的能力；优化合作环境，协商推进生物多样性三方援助合作。

(1)积极调动资源，促进发展中国家能力建设。为缩小发展中国家与发达国家之间的鸿沟，国际社会一是要发挥资源调动咨询委员会在科学评估和意见指导上的作用，促进生物多样性保护所需资金、紧缺技术和硬件设施向发展中国家有序调动。此外，也应完善投融资工具箱，健全紧急拨付机制，精简申请和审批流程，提高生物多样性紧急资源的调动速率；二是要支持发展中国家围绕《昆蒙框架》目标，科学制定、更新和实行国家与次国家层面行动计划，在评估各类资源供需形势的基础上，推动生物多样性进一步主流化，激发从国家到地方各界统筹调动资源的积极性；三是要积极帮助发展中国家开展长期可持续的能力建设，通过相关项目加强援助国同受援国的联结，促进紧缺知识传授和实际能力培养并行，尽快协助受援国组建专业队伍。同时，还可积极推动搭建企业、公众和社会组织广泛参与的系统化教育培训平台，提高当地机构和组织的整体能力水平，为《昆蒙框架》落实营造良好的社会环境。

(2)优化合作环境，推进生物多样性三方援助合作。面对传统南北合作中的不对等关系，国际社会在《昆蒙框架》落实过程中，可尝试推进以联合国为重要协调力量、发达国家和发展中国家共同作为援助国的三方合作。这种援助合作新模式融合了南北、南南合作和国际组织治理的比较优势，特别是以其他发展中国家和联合国同时作为参与方和监督方的设计，使得生物多样性合作更加突出多边包容性、对话性与规范性，有望改善传统南北合作中发达国家过于强势的现状，促进发展中国家既获得资金技术的援助、治理能力的提升，又在合作中保持自身独立性。相应地，国际社会也需要就生物多样性三方援助合作的程序、管理制度、责任分工等方面进行深入协商。

3.2 畅通协同落实过程

为畅通《昆蒙框架》协同落实过程，国际社会应加强生物多样性信息沟通共享、强化信任建设、发掘资金投入潜力、加紧落实过程各项细节的多边谈判。

(1)打破信息壁垒，加强生物多样性信息沟通共享。为应对信息沟通问题，国际社会一是要协助发展中国家提高生物多样性信息化水平，加强监测系统和信息交换所等关键项目建设，完善生物多样性大数据平台，促进必要信息的披露与共享，为决策活动提供科学数据支撑；二是要促进各国国内生物信息流通，推进地方信息化设施建设与宣传教育，及时公开相关政策文件，解决信息闭塞问题；鼓励地方民众、私营部门、社会组织查询和使用生物信息，分享地方传统知识与经验，深入了解生物多样性形势、《昆蒙框架》行动目标和协作前景，加强对《昆蒙框架》实施的理解和参与；三是要加强国际生物多样性信息沟通协商，强化涉产权、版权谈判，增强各国生物信息交换法律法规的互通性，适应《昆蒙框架》落实的客观需求，力争达成全球性的信息沟通与共享协议，促进《昆蒙框架》落实过程中的信息畅通。

(2)秉持公共立场，强化《昆蒙框架》落实信任建设。面对信任赤字，国际社会一是要坚持《昆蒙框架》的全人类公共产品属性，通过谈判协商整合各国立场，合理管控矛盾分歧；反对借助《昆蒙框架》落实和生物多样性治理推行霸权主义、强权政治的行径，反对将自身获利建立在损害别国正当生物权益之上，尊重和支持各国独立自主选择符合国情的《昆蒙框架》落实方案；发挥国际舆论监督作用，逐步改善生物多样性信任环境。二是要以情感信任加强战略信任，充分发挥联合国生物多样性大会、全球部长级环境论坛和各区域合作平台的作用，密切各国在落实《昆蒙框架》过程中的互动，及时帮扶援助，促进各国在生物多样性合作这一共同叙事中塑造新的集体身份(吴志成和李佳轩, 2020)，以各国同舟共济的精神认同提高信任质量。

(3)畅通融资渠道，多方发掘资金投入潜力。面对增资任务，全球环境基金、世界银行等官方融资机构应根据《昆蒙框架》目标要求，积极推动全球融资合作，倡导各国适当发行绿色债券，增强资金

吸纳能力；同时，可通过自身金融工具和产品，引导资金流向生物多样性行业相关的基础设施建设、人才培养和宣传教育等方面。此外，国际社会可参考气候议题的融资经验和发展中国家的建议，在积极发挥“框架基金”广泛接受各主体捐资优点的同时，协商搭建独立的资金机制，保障资金募集的延续性，以应对“框架基金”可能于2030年停运的局面。在注重官方融资的同时，国际社会也应重视私营部门和民间资金来源，积极促进同智库、社会团体、公共媒体的互动，鼓励企业、个人、社会组织等参与融资，呼吁各国创造有利于社会融资的政策环境。

(4)立足多边共赢，加紧《昆蒙框架》后续协商谈判。在《昆蒙框架》谈判达成微妙平衡局面后，保护责任分配、执行评估、惠益分享等繁复的协商工作亟待开展。为此，国际社会应牢固树立多边主义和命运共同体思想，积极通过缔约方大会等平台深化多边谈判，在充分考虑发展中国家实际执行能力、生物多样性客观分布的基础上，开展针对性政策制定，促进《昆蒙框架》落实的责任分配兼具原则性与灵活性。在关于规划、监测、报告和审查方面的磋商上，国际社会也应根据各国国情和客观需求敲定细节，共同制定更加精细化的《昆蒙框架》落实策略，既整合最大公约数，又考虑各方合理关切，做好随《昆蒙框架》落实过程进一步提供各项援助的准备。

3.3 改进相关制度设计

面对现行全球生物多样性治理制度的缺陷，国际社会应努力围绕《昆蒙框架》完善约束力与激励性兼具、更公正合理的制度体系，促进全球各主体高质量、平等、有序参与《昆蒙框架》落实进程。

(1)精准打磨制度，寻求约束性与激励性的平衡点。《昆蒙框架》相关制度的法律约束力和激励性相对缺乏，将制约其落实效果。然而，提高约束力是一把“双刃剑”。明确出资比例、建立不遵守情事程序等措施既可强化对发达国家出资义务的约束，也将强化发展中国家的履约义务，这可能增加发展中国家的经济社会负担，反而降低其执行力，这时激励性相对更加重要。因此，国际社会需对现行制度进行精细化打磨，寻求约束性与激励性的平衡点，更好服务《昆蒙框架》落实，如在监测、报告和审查机制中进一步量化评价指标，提高进度跟

踪和监督效能，同时制定紧急预案或变通执行方案。在推动相关国家履行出资义务的同时，国际社会也应考虑发展中国家的履约负担，促进相关援助和能力建设项目尽快落实到位，还应明确一些具体激励措施，如融资指导、财政补贴、税收减免、宣传推广等，并依据相关国家现实情况合理运用，切实减轻其后顾之忧。

(2)推进制度改革，增强公正合理性。国际社会可积极推动以开放包容性和表决权为导向的制度体系改革，一是立足《昆蒙框架》关于透明度的条款，及时推动各项生物多样性援助信息公开，完善能力建设项目多方测评机制，开放各层次融资的监测；二是推进全球环境基金改革，既要确保资金的充足性、可预测性和及时流动性，也要推进表决权份额适当调整，逐步增加发展中国家代表性，改变资金分配高度政治化的局面。三是逐步提高对多种知识系统，特别是非西方国家知识系统的包容性，在生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台、全球生物多样性信息网络(Global Biodiversity Information Facility, GBIF)等平台积极纳入发展中国家及其社会组织、企业等多元主体的知识贡献，增强《昆蒙框架》落实过程中跨知识系统的互补和协同(Tengö et al, 2014)，扩大决策参考信息范围，完善生物多样性治理智力支撑体系。

3.4 强化责任主体领导

强化《昆蒙框架》落实过程中的主体领导，一方面有赖于联合国责任机构领导能力的提高，另一方面则需要发挥大国的示范作用，凝聚全球生物多样性治理合力。

(1)多方共同行动，加强联合国责任机构领导力。作为全球落实《昆蒙框架》的核心领导主体，联合国环境规划署(UNEP)可以联合国环境大会这一最高环境决策机制为抓手，逐步强化自身领导力。2024年新一届联合国环境大会以“采取有效、包容和可持续的多边行动，应对气候变化、生物多样性丧失和污染”为主题，是UNEP促进与联合国开发计划署、世界银行等机构的联动，加强生物多样性与气候、经济、发展教育等领域的协同治理，推进议程更多体现《昆蒙框架》落实相关内容的良好契机。同时，UNEP可进一步突出服务功能，在主流化、国际援助、谈判磋商等方面发挥领导作用，如

为各国设置国家层面目标提供专业咨询; 协助化解围绕《昆蒙框架》落实的矛盾纠纷; 倡导地球生命共同体理念, 推动各国通过协商扩大利益交汇点等, 为全球生物多样性治理注入新动能。此外, 各缔约方也需加强对UNEP等机构的外交、资金等支持, 积极响应其各项倡议, 将《昆蒙框架》顶层设计同国家政策相结合, 完善国家生物多样性战略和行动计划, 自觉接受评估和监督。

(2) 大国率先垂范, 发挥中流砥柱作用。大国必须积极回应全球治理时代的责任要求, 担当起全球治理的责任(朱旭, 2023)。大国拥有显著的资源 and 权力优势, 在全球变乱交织的环境下, 大国需要努力推进生物多样性保护重大工程, 加强国家自主贡献, 强化自身执行力和政策稳定性, 为全球协同落实《昆蒙框架》增加信心; 着眼人类共同命运, 秉持多边主义立场, 发挥科学技术和创新优势, 保障资金、技术和能力建设援助, 促进生物多样性信息沟通共享, 减少资源调动壁垒, 推动平等务实合作; 重视发展中国家在代表性和知识体系构建等方面的诉求, 支持其在《昆蒙框架》落实中发挥更大作用; 利用自身国际话语权与影响力, 强化与多元主体的良性互动, 多渠道宣传生物多样性治理的价值, 调动利益攸关方深度参与, 形成落实《昆蒙框架》的全球合力。

参考文献

- Ansell C, Gash A (2008) Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543–571.
- Dong L (2017) How does the UNEP utilize incremental strengthening? *Journal of China University of Geosciences (Social Sciences Edition)*, 17(1), 100–109. (in Chinese with English abstract) [董亮 (2017) 联合国环境规划署如何渐进强化. *中国地质大学学报(社会科学版)*, 17(1), 100–109.]
- IISD (International Institute for Sustainable Development) (2021) Summary of the UN Biodiversity Conference (Part One), 11–15 October 2021. <https://enb.iisd.org/UN-Biodiversity-Conference-CBD-COP15/summary>. (accessed on 2023-03-10)
- Jin GH (2023) Japan and ASEAN cooperation on biodiversity: History, characteristics, prospect and enlightenment. *Yuejiang Academic Journal*, 15(1), 161–170, 175. (in Chinese with English abstract) [靳冠辉 (2023) 日本与东盟生物多样性合作: 历程、特征、前景与启示. *阅江学刊*, 15(1), 161–170, 175.]
- 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. (in Chinese with English abstract) [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.]
- Lian YM (2023) Failures of European-American approach to global species conservation strategies: Manifestations, causes and responses. *Pacific Journal*, 31(6), 80–94. (in Chinese with English abstract) [连佑敏 (2023) 欧美式全球物种保护策略的失灵: 表现、成因及应对. *太平洋学报*, 31(6), 80–94.]
- Ma KP (2023) Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework: An important global agenda for biodiversity conservation. *Biodiversity Science*, 31, 23133. (in Chinese) [马克平 (2023) 《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》是重要的全球生物多样性保护议程. *生物多样性*, 31, 23133.]
- Mao WZ (2018) Power and Responsibility during the Rise of Great Powers. Nanjing University Press, Nanjing. (in Chinese) [毛维准 (2018) 大国崛起中的权力与责任. 南京大学出版社, 南京.]
- Tengö M, Brondizio ES, Elmqvist T, Malmer P, Spierenburg M (2014) Connecting diverse knowledge systems for enhanced ecosystem governance: The multiple evidence base approach. *AMBIO*, 43, 579–591.
- Trankmann B (2023) Biodiversity Crisis must be Urgently Addressed. <https://www.undp.org/china/blog/biodiversity-crisis-must-be-urgently-addressed>. (accessed on 2023-07-21)
- Turnhout E, Neves K, De Lijster E (2014) ‘Measurementality’ in biodiversity governance: Knowledge, transparency, and the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). *Environment and Planning A*, 46, 581–597.
- Wang Q, Liu YY, Niu H (2023) Comparison and game analysis of regulatory models of cross-border data flow in Europe and America. *Journal of Intelligence*, 42(3), 174–180, 173. (in Chinese with English abstract) [王倩, 刘杨钺, 牛昊 (2023) 欧美跨境数据流动规制模式对比及博弈分析. *情报杂志*, 42(3), 174–180, 173.]
- Wang QH (2023) Implementation dilemma and reform path for the Convention on Biological Diversity. *Local Legislation Journal*, 8(1), 78–91. (in Chinese with English abstract) [王倩慧 (2023) 《生物多样性公约》的履行困境与改革路径. *地方立法研究*, 8(1), 78–91.]
- Wang SD (2021) Dilemma, motivations and prospects of upgrading global biodiversity governance. *Yuejiang Academic Journal*, 13(5), 15–28, 120. (in Chinese with English abstract) [王思丹 (2021) 全球生物多样性治理升级: 困境、动能与前景. *阅江学刊*, 13(5), 15–28, 120.]
- Whitehorn PR, Navarro LM, Schröter M, Fernandez M, Rotllan-Puig X, Marques A (2019) Mainstreaming biodiversity: A review of national strategies. *Biological*

- Conservation, 235, 157–163.
- Wu ZC, Li JX (2020) China's perspective on global trust deficit governance. *CASS Journal of Political Science*, 155(6), 24–36, 125–126. (in Chinese with English abstract) [吴志成, 李佳轩 (2020) 全球信任赤字治理的中国视角. *政治学研究*, 155(6), 24–36, 125–126.]
- 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.]
- 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. (in Chinese with English abstract) [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.]
- Zhang HY, Qi Y, Liu HY (2023) China's biodiversity conservation actions and prospects under the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. *World Environment*, (2), 19–22. (in Chinese) [张惠远, 齐月, 刘海燕 (2023) “昆蒙框架”下的中国生物多样性保护行动与展望. *世界环境*, (2), 19–22.]
- Zhang LR, Luo M, Zhu ZX, Sun YQ, Jin SC, Yang CY, Meng R, Zhang LJ (2023) Analysis on the implementation path of biodiversity mainstreaming in China under the guidance of “Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework”. *Guihaia*, <https://kns.cnki.net/kcms2/detail/45.1134.Q.20230711.0858.002.htm>. (in Chinese with English abstract) [张丽荣, 罗明, 朱振肖, 孙雨芹, 金世超, 杨崇曜, 孟锐, 张丽佳 (2023) “昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架”指引下我国生物多样性主流化实施路径探析. *广西植物*, <https://kns.cnki.net/kcms2/detail/45.1134.Q.20230711.0858.002.htm>.]
- Zhu AL, Weins NW, Chen RS (2023) Wealthy Nations Prioritised Unrealistic Targets over a Global Biodiversity Fund. <https://www.eco-business.com/news/wealthy-nations-prioritised-unrealistic-targets-over-a-global-biodiversity-fund/>. (accessed on 2023-07-21)
- Zhu X (2023) China's concept on global governance: Conceptual basis, constituting elements and practice principles. *International Studies*, 215(3), 1–25, 122–123. (in Chinese with English abstract) [朱旭 (2023) 中国的全球治理观: 立论基础、内在逻辑与实践原则. *国际问题研究*, 215(3), 1–25, 122–123.]

(责任编委: 徐靖 责任编辑: 周玉荣)