•论坛•

《生物多样性公约》审查机制的现状、挑战和展望

于书霞¹, 邓梁春^{1,2,3*}, 吴琼², 王真¹

1. 华中农业大学资源与环境学院, 武汉 430070; 2. 世界自然基金会, 北京 100037; 3. 环境进步中心, 武汉 430070

摘要: 生物多样性丧失是全球共同面临的一项重大挑战, 强化《生物多样性公约》的执行是生物多样性全球治理当前面临的迫切问题, 而推进审查机制建设则是强化执行的一项重要议题, 引起国际社会高度关注。《生物多样性公约》框架下已初步建立起一套涉及多个维度的审查机制, 不断审查《生物多样性公约》及其有关议定书和其他法律文书的执行情况。然而, 审查机制面临着参与审查并强化问责的政治意愿尚显不足、国家信息投入有待加强、审查结论有待助力强化《生物多样性公约》执行、各类审查工具需加强统筹协调等主要问题, 由此也制约了审查工作的完善性和有效性。本文概述了《生物多样性公约》框架下的执行机制, 并重点梳理了审查机制的主要环节和内容, 分析了当前面临的主要障碍, 并就审查机制的进一步建设与强化提出建议, 以期开展《生物多样性公约》履约与制度建设, 以及有关的研究工作提供参考。在战略层面, 本文认为应当在整体、全面和平衡地推进构建“2020年后全球生物多样性框架”的前提下推进《生物多样性公约》审查机制建设, 应当加强高层政治推动并调动各方行动意愿, 为发展中国家适用一定的和必要的灵活性; 在技术层面, 本文认为应当强化作为《生物多样性公约》审查机制前端的国家信息汇报, 应鼓励缔约方参与具有促进性的审查工作, 为国家自主评估执行情况提供重要补充, 并且审查内容也应当全面和平衡, 可以考虑采取全球盘点机制助力各方弥合执行差距并提升执行力度。

关键词: 生物多样性; 生物多样性公约; 爱知目标; 2020年后全球生物多样性框架; 执行机制; 审查机制

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. doi: 10.17520/biods.2020445
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. doi: 10.17520/biods.2020445

The review mechanism of the Convention on Biological Diversity: Status, challenges and prospects

Shuxia Yu¹, Liangchun Deng^{1,2,3,*}, Qiong Wu², Zhen Wang¹

1 College of Resources & Environment, Huazhong Agriculture University, Wuhan 430070

2 World Wide Fund for Nature, Beijing 100037

3 Center for Environmental Progress, Wuhan 430070

ABSTRACT

Background: The loss of global biological diversity represents a global common concern and a major challenge, while it is urgently needed to strengthen the global biodiversity governance and the implementation of the Convention on Biological Diversity. The review mechanism is a crucial agenda item with wide attention of the international community, and a multi-dimensional system has been preliminarily established to support the review of the implementation of the Convention, its protocols and other legal documents.

Challenges: However, the review mechanism has been confronted by the lack of political wills of participation with enhanced accountability, insufficient national inputs, ineffectiveness of review results to enhance implementation, as well as lack of coordination among a proliferation of review tools, all of which constrain the completeness and effectiveness of the review.

Purpose: This paper recaps the implementation mechanism of the Convention and outlines the major processes and contents of the review mechanism, followed by analysis of key obstacles. The paper further discusses and recommends strategic and technical steps to enhance the review mechanism of the Convention, in order to inform the implementation

收稿日期: 2020-11-30; 接受日期: 2021-02-01

基金项目: 华中农业大学新进高层次人才科研启动项目和世界自然基金会(WWF)《生物多样性公约》倡导项目

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: lchdeng@163.com

of the Convention, future development of the Convention and related research works.

Recommendations: Our strategic recommendations include strengthening the review mechanism in the light of a comprehensive and balanced advancement of the entire Post-2020 Global Biodiversity Framework, enabled by high-level political support, as well as by the mobilization of willingness and actions from all stakeholders, meanwhile providing necessary flexibility to developing country parties. On the technical side, it is suggested to further enhance national information reporting to be reviewed and to encourage wide participation of parties in facilitative reviews of implementation, complementing those assessment efforts made by party themselves. Meanwhile, information to be reviewed shall also be comprehensive and balanced, while it is also suggested to consider the global stock-take mechanism to support efforts by parties to close the implementation gaps and to enhance actions and ambitions.

Key words: biodiversity; Convention on Biological Diversity; Aichi Target; Post-2020 Global Biodiversity Framework; implementation mechanism; review mechanism

生物多样性是人类赖以生存和可持续发展的重要基础,然而人类正在加速破坏赖以维生的大自然,生物多样性的丧失当前已成为全球各国共同面临的最重大的挑战之一。为遏止和扭转全球生物多样性丧失的趋势,加强生物多样性的可持续利用以及实现有关惠益的公平合理分享,各国在国家和国际层面采取了诸多行动,达成了《生物多样性公约》(以下简称《公约》)这一重要的国际法律文书,调整生物多样性保护和利用领域内各有关主权国家之间以及与其他具有国际人格的实体之间的关系。

作为“里约三公约”之一,《生物多样性公约》代表着国际社会为今世后代的利益而保护和可持续地利用生物多样性所达成的高度共识,为解决全球生物多样性面临的问题提供了制度框架,并且得以在该框架下持续发展和完善生物多样性保护和可持续利用及其惠益分享的国际应对行动。然而,《公约》达成、生效并实施至今,包括《公约》在内的多项全球性协议尚未能有效阻止和扭转生物多样性持续下降的趋势。当前,在《公约》框架下《2011–2020年生物多样性战略计划》所制订的20项“爱知目标”中,仅有少数有望实现或取得积极进展,大多数进展有限,甚至偏离目标(IPBES, 2019; 张敏等, 2020)。国际社会目前越发强烈地意识到,必须促进各缔约方作出更多关键承诺,并应进一步强化《公约》的执行,包括强化《公约》框架下的执行机制,方能步入破解当前困局的正确轨道,迈向“与自然和谐共生”的2050年愿景,并最终实现《公约》目标。

近年来,国际社会正在努力构建“2020年后全球生物多样性框架”(简称“后2020框架”),以期作为《公约》第十五次缔约方昆明会议(以下简称COP15)

的重要成果。强化《公约》执行机制不仅面临崭新契机,也有待破解诸多困难。其中,推进审查机制的建设是强化《公约》执行的一项重要议题,也是各缔约方和国际社会共同面临的问题。同时,各方对《公约》和“后2020框架”的执行机制,包括其中的审查机制等议题也存在各不相同的关注和观点(刘文静等, 2018; 徐靖等, 2018; 耿宜佳等, 2020)。然而,专门研讨《公约》执行机制以及审查机制的分析还比较有限。本研究简要总结了《公约》的执行机制,重点梳理了《公约》执行情况的审查机制,分析了存在的问题和面临的挑战,并就审查机制的进一步建设与强化,提出了战略层面和技术层面的建议。

1 《生物多样性公约》执行机制的现状

《公约》的高效运行和有效执行是历次缔约方大会的一大核心议题。《公约》的执行机制主要包括国际层面的实施和国家层面的实施这两个方面,是缔约方大会与缔约方之间循环往复的“指导–执行–反馈–调节”的进程。《公约》通过缔约方会议定期审查《公约》的执行情况,通过非强制的、协商式的、促进性的制度设计来支持和协助各个缔约方履行《公约》及其缔约方大会的有关决定。

在国家层面,缔约方的国内履约工作是执行《公约》的主体和基础。各国行使对其生物多样性拥有的主权权利,制定并滚动更新其国家生物多样性战略和行动计划(National Biodiversity Strategy and Action Plan, NBSAP),包括根据《公约》下的有关战略计划和目标,制定各国的国家目标和指标,并且以此为对照来监测和审查各国NBSAP的执行情况。此外,各国还肩负着向缔约方大会进行汇报

的义务,通过国家报告(National Report, NR)以及缔约方大会确定的任何其他方式,定期通报该国为执行《公约》条款已采取的措施以及这些措施在实现《公约》目标方面的效果。

在国际层面,根据历次缔约方大会所通过的有关决定,《公约》框架下的执行工作逐渐具体化并具有可操作性,广义上主要体现在《公约》框架下对各国开展国内履约和参与国际进程提供的制度性安排,包括《公约》框架下制定的有关战略计划和目标指标、各领域和各专题的工作方案,以及其他各类技术性的和规范性的指导原则、准则、指南和工具包等,也包括提供资金支持、能力建设、科技合作与技术转让、信息交换和知识分享在内的支助机制,还包括科技咨询、审查机制等在内的其他实施手段,以及与《公约》相关的科学评估机制等方面。狭义上,执行机制是在构建“后2020框架”背景下提出的,并作为一项核心要素受到关注。执行机制与各缔约方执行《公约》的责任机制和透明度密切相关,涉及到各国行动的规划、执行情况的报告和对执行进展的审查。有效的审查机制建设是执行机制中的重要内容,与整个执行机制中的另外关键环节也存在密不可分的关系。下文将重点就《公约》的审查机制、面临的主要问题,以及机制的进一步强化进行论述与分析。

2 《公约》的多维度审查机制

缔约方大会承担着不断审查《公约》执行情况的重要职能,并且发展和改进了《公约》框架下的审查工作,逐步建立起一套涉及多个维度的审查机制。2014年,缔约方大会建立了《公约》的执行问题附属机构(Subsidiary Body on Implementation, SBI),以更为完善的制度化常设机构的设置来支持缔约方大会不断审查《公约》及其有关议定书和其他法律文书的执行情况,为更有效地审查《公约》的执行情况奠定了制度基础。

2.1 主要环节和内容

《公约》的审查机制涉及国家信息的汇报、缔约方信息的综合整理汇编与分析、编制《全球生物多样性展望》报告,以及开展自愿同行审议(Voluntary Peer Review, VPR)等主要环节。其中,各缔约方提交的国家报告等资料,为《公约》的审查机制提供了最为基础和关键的信息,对于评估《公

约》及其战略计划的执行进展具有至关重要的作用。在审查内容方面,依据《公约》及其缔约方大会的有关决定,将会开展多个维度的审议,下文按照从国际到国别的顺序进行梳理。

首先是审查全球行动的进展情况,以及达成《公约》框架下全球目标的进展情况。此项工作要求《公约》秘书处在缔约方大会及其科学、技术和工艺咨询附属机构(Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, SBSTTA)的指导下,定期编制《全球生物多样性展望》(Global Biodiversity Outlook, GBO)报告,总结全球和区域生物多样性的现状和趋势,分析国际社会达成《公约》三大目标的趋势,并且基于国家报告提供的信息总结《公约》的执行情况等等。在该报告的编制进程中,各缔约方及广泛的利益相关方也能够参与并支持。不仅如此,《公约》框架之外的一些全球评估进程的产出也为评估《公约》的全球进展提供了信息,包括生物多样性和生态系统服务政府间科学-政策平台(IPBES)、联合国粮食和农业组织(FAO)等。

其次是审查各国制定国家战略和目标的情况,以及审查各国目标的总体进展情况和各国行动所取得的总体成效。目前,此项工作主要通过《公约》秘书处在缔约方大会授权下开展,从而支持在《公约》框架下开展该项审查。《公约》秘书处将会对各缔约方所提交信息进行综合整理,并编制和发布相关的综合汇编与分析报告,采取不针对单个缔约方的方式,按照各缔约方执行进展分级并汇总每个分级上各国占比的百分数,审查各国达成各项全球目标的总体进展情况。

此外,近些年来随着审查机制的不断发展,对单个缔约方执行情况的审查发展很快。目前,这一维度的审查内容包括单个缔约方制定和达成其国家目标的进展,以及该缔约方所开展的行动及这些行动所取得的成效。在缔约方大会授权下,此项工作目前主要通过缔约方参与自愿同行审议来进行,由《公约》秘书处建立一个由缔约方提名专家组成的审议组来开展,并由《公约》秘书处进行协调和提供支持。另外,《公约》框架下还开启了有关授权,并正在测试一项由缔约方主导的多边审查进程,以审查单个缔约方的执行情况。

以上三项是《公约》框架下目前进行审查的核

心内容,包括全球层面和各缔约方层面对于《公约》的执行情况,体现出整个审查机制逐渐得到系统化发展。其中,对全球执行情况的审查涉及《公约》框架内外的进展,并且主要由《公约》授权并依托秘书处提供支持和开展;而对国家执行情况的审查,正在发展专家审评和缔约方审查两套机制。不仅如此,《公约》框架下的审查机制还包括审查缔约方是否按照《公约》有关规定履行了有关的行政性和程序性的义务,包括:是否向《公约》及其议定书下的有关信托基金履行捐资义务,是否按照有关要求提交了缔约方的国家报告和国家生物多样性战略和行动计划(NBSAP),是否指定了国家主管机关和国家联络点,等等。

2.2 审查机制建设的进展

根据缔约方大会第14/29号决定,《公约》的审查机制还在持续推进和发展之中,并授权《公约》秘书处的执行秘书推进相关工作。其中,为加强《公约》的执行,执行秘书将会进一步拟订加强审查机制的备选办法,供SBI第三次会议(SBI3)审议;执行秘书拟订的议案将以《公约》现有的多维度审查机制各要素为基础,还将对所提备选办法的优势和劣势进行分析,说明缔约方、其他利益相关方和秘书处可能的成本、惠益和负担,同时考虑到其他进程的最佳做法和经验教训,以及SBI上次会议收到的评论意见。

对单个缔约方执行情况的审查也在《公约》框架下得到进一步发展。根据第14/29号决定,缔约方大会继续授权执行秘书促进开展VPR,并邀请各缔约方自愿参与审查并提名审查小组的候选人,可以预见基于专家审评的VPR机制还将进一步发展。此外,缔约方大会还授权筹备、组织并测试一项由缔约方主导的审查进程(a party-led review process),并且于SBI3期间通过一个不限成员名额论坛(an open-ended forum)来开展。期间,部分缔约方将会陈述其执行《公约》的进展、成绩和挑战,并对事先筛选的由缔约方提出的问题作出回应,以达到对该缔约方进行审查的目的,并促进交流执行《公约》的经验和教训。执行秘书还将为在上述不限成员名额论坛自愿提交审查报告拟订指导意见,而各缔约方则受邀自愿提交审查报告,以便在该不限成员名额论坛上测试这一新的审查进程。由于受到新冠疫情的影响,原定于2020年5月召开的SBI3已被推迟

到2021年第一季度召开,并且以线上会议的特殊方式于2020年9月召开了SBI3的预备会议。此次会议测试了前述由缔约方主导的多边审查,并对埃塞俄比亚、芬兰、圭亚那、波兰和斯里兰卡五个国家开展了测试性的审查。

不仅如此,执行秘书还将进一步与缔约方和其他利益相关方进行协商,并与按照第14/34号决定所设立的支持“后2020框架”筹备工作的不限成员名额工作组(OEWG)进行协商,以便探讨在制定“后2020框架”过程中采用某些可能的模式来加强执行情况审查,并将协商的进展情况向SBI3报告;此外,执行秘书还可以探讨上述可能模式,提请SBI3加以审议。针对上述授权,OEWG分别于2019年8月在内罗毕和2020年2月在罗马召开了两次会议,并且于OEWG-2前召开了关于透明执行、监测、汇报和审查的专题协商会,OEWG联合主席还于2020年1月发布了拟订的第零稿“后2020框架”案文(以下简称“零稿案文”)。根据有关会议的成果,“透明执行《公约》、监测和汇报机制”作为审查机制的主要内容已被确立为“后2020框架”的核心要素之一,OEWG联合主席“零稿案文”则以较为框架性的“责任制和透明度”案文,反映出“后2020框架”中涉及到透明执行、监测、汇报和审查《公约》在国家、区域和全球层面的执行情况的内容。

根据上述专题协商会上联合牵头人的有关总结以及OEWG-2会后的报告和建议(CBD, 2020a, b),参会各方围绕以下内容逐渐达成一致,包括:NBSAP作为关键的规划工具、国家报告作为监测工具、审查进程的促进性作用而非惩罚性作用、须顾及有关国情提供灵活性、审查进程全程须体现包容性、须开展全球盘点、避免过于复杂的审查进程并简化汇报等。此外,会议中也提出了一些新的议题,包括是否开展专题性审查而非综合性审查,抑或是同时进行这两类审查,包括关于《公约》执行支助的委员会,以及是否制订一些所有缔约方均可汇报的全球主要指标等等。在该专题协商会之后,联合牵头人下一步将会整理汇编会议中关于透明执行、监测、汇报和审查的各项要素和方案选项,以供各缔约方进一步审议讨论。

根据缔约方大会授权,在前述有关磋商的基础之上,2020年10月,《公约》秘书处发布了《加强规划、报告和审查机制以加强<生物多样性公约>执行

的有关选项》(CBD/SBI/3/11)文件(CBD, 2020c), 为各缔约方围绕该议程事项进行讨论提供了重要的建议。CBD/SBI/3/11文件就发展《公约》框架下现有的审查机制提出了进一步的方案建议, 提出了包括国家(以及各类非国家主体)承诺、国家汇报、对各国逐个多边审查和全球分析审评在内的强化的规划、报告和审查机制。

3 《公约》框架下审查机制面临的挑战

当前, 《公约》框架下的审查工作正呈现出机制化和系统化的发展趋势, 然而还存在着参与审查并强化问责的政治意愿尚显不足、国家信息投入有待加强、审查结论有待助力强化《公约》执行、各类审查工具需加强统筹协调等主要问题。

3.1 参与审查并强化问责的政治意愿尚显不足

如前所述, 《公约》框架下的审查机制, 尤其是面向单个缔约方的审查工具, 正在迅速建立和发展起来, 然而各方参与审查的积极性还不高, 尤其是对强化《公约》框架下的问责机制存在顾虑, 这在一定程度上也反映出当前各缔约方参与审查的政治意愿水平。

一方面, 基于专家审评的VPR迫切需要扩大缔约方的参与程度, 促进更多缔约方重视并参与VPR, 包括提名候选人作为专家参与审评。尤其是对于被审评的缔约方, 为加强其执行《公约》, 需要充分发挥VPR的促进作用, 审评应帮助该缔约方更精准地识别其执行《公约》的障碍并分析有关的能力建设需求; 同时, VPR的审议结果, 包括对于该缔约方的建议, 也应当充分考虑到该国的特殊国情、特定能力和特别需要, 并且也需要该国的政府主管部门、尤其是高级别官员及技术团队能够直接和深入地参与审查进程, 以此确保生物多样性保护的国家自主性, 并有利于提升其政治意愿, 为该缔约方强化执行《公约》提供信息, 并且促进经验分享和互学互鉴。

另一方面, 相比具有自愿参与性质的VPR, 正在建立的一项由缔约方主导的多边审查进程将会进一步考验各缔约方强化《公约》框架下的审查义务与问责机制的政治意愿。根据以往的谈判进程与各方的观点立场, 诸多缔约方对于将国家层面执行进展纳入《公约》框架下的审查义务, 以进一步强化《公约》的审查和问责机制这一点仍然存在顾虑

(Ulloa et al, 2018)。当前, 对于此项新的多边审查工具, 已经初步确立了缔约方陈述, 并与事前书面提问并确认参加审查的其他缔约方开展促进性问答和对话的模式。然而, 首次测试性的审查会议虽然很好地达到了经验交流和互相学习的目的, 但是对各国执行情况的真正审查尚有欠缺, 众多缔约方对于审查工作中参与审阅审查报告等事前准备尚不充分。对此, 多边审查进程所蕴含的政治意义和经济影响还有待各方充分评估, 其具体的实施效果也尚待实践检验。

3.2 缔约方信息投入有待加强

当前, 审查《公约》执行情况所面临的一大重要问题仍然在于作为审查机制前端的信息投入不足, 尤其是从国家报告中获取的信息不够充分、连贯和一致。缔约方向《公约》提交的国家报告等信息, 是高效运行审查机制的最重要资料。然而, 迟交、未交或者未按有关建议提交国家报告和其他有关信息, 会导致包括各缔约方执行《公约》的进展情况等重要信息缺失; 有关信息在更新频率、详尽程度以及透明度水平等方面的差异, 也会增加对这些信息进行对比、分析和汇总的难度, 削弱对于《公约》整体执行进展的评估和审查。对此, 迫切需要解决有关缔约方普遍面临的障碍, 包括缺乏技术能力、缺乏人力投入、缺乏资金保障、缺乏系统监测执行情况的国家体系、国内磋商进程耗时, 以及未能及时获得全球环境基金提供的资金等等。

与此同时, 在国家报告中采用有关指标来追踪和评估执行进展方面, 各缔约方在指标选取上, 仍然存在着不全面、不平衡与差异化的特性, 且与缔约方大会所认可的框架性指标体系的契合程度也有限(Pereira et al, 2012; Bowles-Newark et al, 2015; Mihoub et al, 2017; Bhatt et al, 2020)。指标选取的差异性加强了各缔约方的自主性, 却限制了目标进展报告的一致性, 这制约了国家目标与全球目标的契合程度, 并且削弱了跟踪以及将国家进展量化为对全球目标的贡献的能力。国家目标和指标上的多样性和差异性, 对于识别执行障碍和确定优先行动也带来一定的挑战, 也使得对报告的有关信息进行审查时效率比较低。专题领域、时间序列及空间分布的有关数据也存在缺失, 因此难以对所有的国家和生态群落建立起可靠的指标加以评估, 这进一步限制了追踪执行进展的全面性和有效性。此外, 由

于对全球执行情况的审查是耗时较长的周期性进程，并且评估时可供利用的数据和信息往往已有一定的时间滞后性，这一耗时长、重回顾和周期性的评估进程难以实现实时预测和跟踪进展情况，使得《公约》框架下难以对新出现的问题和趋势作出迅速响应，并促进各缔约方及时地采取各自的和整体的政策行动。

3.3 审查结论有待助力强化《公约》执行

审查机制的效果也是制度建设的重要考虑，目前审查工作的产出在有效影响各缔约方的目标与行动方面尚且不足。《公约》框架下现有的审查机制缺乏对审查结论进行监测和追踪的机制，来确认审查机制的产出是否提升或扩展了《公约》及其战略计划的整体执行情况，也无法确定这些产出是否以及在多大程度上影响到各缔约方的国家规划、执行、监测和报告活动，包括促进生物多样性主流化的有关活动。其中，结合缔约方更新NBSAP和国家目标的进程，对《公约》执行情况的审查如何为缔约方提供有影响力和促进性的信息，也亟待探索和实践，尤其是能否促进各国的NBSAP及其国家目标的制定与更新，并反映出尽可能大的力度水平，从而满足达成《公约》目标的要求。不仅如此，尽管缔约方大会促请将审查机制的有关产出，比如将《2011–2020年生物多样性战略计划》的中期评估等成果提交联合国大会等重要的国际平台，然而这些产出是否引起了各缔约方领导人的重视并提升国家层面的政治意愿，也是不得而知的。在整个执行与审查的进程之中，如何发挥缔约方、秘书处、民间组织等不同主体的作用，最大化地激发有关各方的意愿与行动，协力提升《公约》全面、平衡和有效执行的力度水平，应当成为审查机制有效性的重要考虑因素。

3.4 各类审查工具需加强统筹协调

随着《公约》框架下审查工作不断机制化和系统化，各项审查工具之间有待加强统筹协调，这将成为审查机制发展的重要问题。统筹协调的最主要目的，是在审查机制的不断建立、发展和完善过程中注重提升投入产出方面的费用有效性，提升审查机制的效率。各项审查工具的不断扩展，应当避免为本已能力不足的缔约方带来更多负担，为此应当加强作为信息投入的国家报告面向各类审查工具的适用性。在这一问题上，面向单个缔约方的自愿

性专家审评和由缔约方主导的多边审议可以在审查的广度和深度上进行区分，在审查方法和产出效果方面实现互补。另外，在面向全球执行进展的审查工作方面，核心是针对《公约》目标、现状与进展评估、执行差距与挑战、提升行动力度这一链条，周期性地通过审查工作来准确和及时地提供促进性信息，并助力有关的募集资源和支助、调动政治意愿并克服执行障碍，从而加强《公约》的执行。

4 对《公约》审查机制的展望与建议

《公约》下的审查机制是强化《公约》有效执行的重要保障，也是《公约》框架下制度建设与完善的重要领域。依托前文对于《公约》执行机制尤其是审查机制的梳理与分析，本节分别从战略层面和技术层面提出强化《公约》现有审查机制的建议。

4.1 在“后2020框架”下推进《公约》审查机制建设

在“后2020框架”的构建进程中，框架的中长期目标及其力度、执行《公约》及其战略计划的实施手段、资源调动与资金支持，以及审查机制及其透明度安排是进一步推进生物多样性全球治理体系建设的核心要素，目前已经较为全面地反映在OEWG联合主席发布的“零稿案文”中，为最终达成全面、平衡和有力度的“后2020框架”奠定了良好的基础。在战略层面上应当明确，审查机制的发展应遵循《公约》所确立的生物多样性资源的国家主权原则，将《公约》的审查机制定位于缔约方对执行情况所开展国家自主评估的重要补充而非取代。《公约》框架下审查机制的进一步发展，迫切需要国际社会增强生物多样性全球治理的政治势头，将会依赖于“后2020框架”的整体推进情况，审查机制的强弱程度与其他核心要素所体现出来的力度水平也存在密切关系。

首先，高层政治推动对于《公约》制度建设至关重要。国家领导人通过元首外交推进重要议题发展是全球环境领域的一大特点，此举能够极大助力生物多样性议题在国际国内舞台上蓄能增势，实现在国家发展议程中体现出更高的优先性，在纷繁的国际事务中吸引到更高的关注度，这对于达成“后2020框架”以及推进包括强化审查机制在内的核心要素等，都具有非常关键的作用。中国作为《公约》COP15的主席国，建议中国进一步重视和参与生物多样性保护的国内行动与国际合作，以《公约》

COP15昆明会议、马赛世界保护大会(WCC)、气候变化格拉斯哥大会(UNFCCC COP26)为契机,呼吁和鼓励各方积极重视生物多样性丧失和危机影响人与自然和谐发展的迫切现实,积极、主动且全方位地讲好“人与自然和谐相处”的中国故事,推进生物多样性的全球治理进程。与此同时,中国可以考虑通过进一步表明生物多样性全球治理的国家立场,通过与有关国家发布联合声明,通过重要多边场合牵头发布领导人联合宣言等形式,定调提出将“后2020框架”中强化执行和审查机制作为COP15昆明会议的重要产出之一。

其次,调动各方政治意愿转化为切实承诺与务实行动迫在眉睫。“后2020框架”及其审查机制的发展和强化取决于缔约方的承诺。由于生物多样性的资源及其快速丧失的危机主要存在于发展中国家,因此需要争取发展中国家的广泛参与和积极支持,并帮助其破解环境与发展的双重挑战。对此,发达国家缔约方、有能力的其他国家(包括美国以及有能力和意愿的发展中大国)以及广泛的非缔约其他利益相关方应当展现出积极的意愿。各方应当就发展中国家履行《公约》的实施手段、尤其是广大发展中国家重点关注的支助问题保持充分的关切并提出建设性方案。其中,对于能力建设、科学研究与评估、科技合作与技术转让、宣传教育、信息分享与经验互学等领域,各方可以通过发起支持性和促进性的合作伙伴关系,促成所有缔约方、尤其是发展中国家缔约方更广泛地支持和参与,促进“后2020框架”实现更大的力度和更有效的实施。中国作为COP15主席国,可以考虑并联合有意愿的缔约方在执行与审查议题上发起为期十年的能力建设伙伴关系计划,支持有需要的缔约方在《公约》框架下强化有关规划、报告和审查的行动。此外,中国也可以结合国家发展战略和国际合作倡议(如“一带一路”倡议),响应有关缔约方、尤其是发展中国家的兴趣与诉求,比如围绕某些旗舰物种及其栖息地保护与“一带一路”沿线有关国家设立专项资金,并鼓励和调动各方广泛参与开展保护合作,作出特殊的贡献。

此外,《公约》框架下在审查机制及其透明度安排方面的制度建设,应当在“后2020框架”中与其他核心要素全面、整体和平衡地推进和体现。对于《公约》框架下制度建设的各个重要议题,以及“后

2020框架”中的各项核心要素,各个缔约方以及更广泛的利益相关方的利益诉求会存在差异,只有坚持广泛征询、共同协商、携手共建,方能实现全球生物多样性保护的广泛参与,并达成力度水平较大的全球目标。目前,国际社会正紧密磋商制定有力度的“后2020框架”中长期目标,并正积极推进关于审查机制及其透明度安排的讨论,然而对于执行《公约》及其战略计划的实施手段、尤其是对于资源调动与资金支持的磋商尚不充分,进展有限(刘海鸥等, 2020),这将会影响到“后2020框架”的整体推进,也会影响到执行和审查机制的进一步完善。

最后,应当在保障环境整体性和有效性的前提下,为“后2020框架”下的审查机制设置一定的灵活性。应当充分考虑到发展中国家消除贫困和实现可持续发展是具有压倒性的国家优先议程,考虑发展中国家、尤其是最不发达国家和小岛屿发展中国家的特殊国情、特别需要和特定能力,可以考虑在特定的条件下为依能力需要灵活性的发展中国家缔约方提供适当的灵活性安排。此外,还应当考虑到《公约》框架下审查机制的不断发展,尤其是基于在国别和国际层面不断习得的相关经验,设计和实施审查机制的试行阶段,允许并鼓励发展中国家缔约方自愿参与并提供有针对性的能力建设支持,以边干边学的方式实现审查机制的不断改进和完善。

4.2 推进《公约》审查机制发展的技术建议

在技术层面上,依托《公约》框架下现有的审查机制,针对前文所分析的有关问题,并根据《公约》自身特点及酌情借鉴有关的国际经验,可以从多个方面进行技术性改进,强化《公约》审查机制,进而达到强化《公约》执行的目的。

首先,强化作为《公约》审查机制前端的国家信息汇报具有极其重要的作用。从国家报告进程的发展来看,特别是结合第六次国家报告的有关经验,在范围、内容和结构上,国家报告已越来越要求与《公约》战略计划及其目标所构建起来的框架相一致,在形式与格式上,国家报告也逐渐系统化和模版化,并以定量与定性相结合的问卷调查来开展,这些均有利于更好地对国家目标、行动与贡献、进展情况、实施效果、执行障碍等进行评估与审查。建议针对国家报告的有关模版,在尽可能简洁清晰和有针对性的同时,也注重避免增加缔约方的负担,强调各国所提供信息的连贯性和一致性,以便可以

在时间序列方面与同期各国之间在横向和纵向上均可进行比较,并且具有一定的可汇总性。此外,NBSAP以及国家目标中也可以考虑设定一些通用框架与模版,指导并鼓励所有缔约方加以采用,同时考虑为那些依能力需要灵活性的发展中国家提供设定有一定条件的灵活性,并提供改善国家能力的能力建设与其他相关支助。在国家目标和指标的选取方面,可以考虑制定几项关键的一级指标,采用国际通用的统计核算标准,并相应加强与联合国统计数据库、可持续发展目标和指标数据库的对接,提供相应的核算技术指导,国家可自主选择二级指标,并采用统一标准核算一级指标。

其次,对于各缔约方的国家报告以及提交的其他有关信息,建议《公约》秘书处在缔约方大会的授权下,积极促进《公约》审查机制在执行中进一步实现公开、透明和多方参与。根据各缔约方报告信息中的关键内容,尤其是与全球目标及其达成密切相关的国家信息,《公约》秘书处可以依托现有的信息交换所机制,以综合数据信息表、全球及区域填色地图、时间序列趋势图等多种方式公开呈现,并辅以根据国家报告所摘录的事实性说明和方法论阐述,尽可能全面和简明地公开呈现有关事实。此外,还可以进一步利用《公约》框架下的信息交换所机制,促进有关技术专家以及包括社会团体、民间组织等在内的广泛利益相关方对上述信息作出反馈和建议,为各缔约方国家报告可能的修改和更新提供更多参考信息,从而便于各缔约方随时和及时更新其国家报告,也通过更为充分的沟通和澄清,为进一步审评这些信息做好准备,并间接地形成政治、社会和舆论等方面的建设性压力与促进性动力,再通过重要的国际平台与进程进行反馈,强化有关的执行工作。通过上述强化措施,确保了各缔约方是评估的主体,也能够促进各个重要的利益相关方能够建设性地参与和支持缔约方开展自主评估,避免了《公约》秘书处对于汇报内容进行授权之外的主观性阐述。

此外,《公约》框架下的任何审查和评估机制的强化仍然应当强调全面、平衡和促进性。基于专家审评的VPR机制有必要更广泛地开展,由缔约方主导的多边审查也有待进一步进行测试,应鼓励更多的缔约方广泛参与该进程,并进一步识别、总结和归纳相关经验,以此促进《公约》审查机制各个

模块的发展与完善。不管何种具体的审查工具,其目的均应当是鼓励广泛参与并具有促进性的,应当成为各缔约方对其各自执行情况所开展的国家自主评估的重要补充,而非取代国家评估的主体地位。审查的内容也应当是全面和平衡的。具体来说,审查的内容应当包括NBSAP与《公约》战略计划的关联度和一致性程度,以及国家目标与全球目标的关联度和一致性程度,应当协助缔约方识别其国家目标执行的差距并提出弥合差距的具体措施。此外,审评不应只关注目标与行动本身,还应当关注实施手段以及向发展中国家提供的相关支助,需要系统分析和审评缔约方面临的执行障碍,识别出与资源调动、能力建设、科技合作、宣传教育、信息分享等相关的特定问题及造成问题的根本原因,并提供在这些问题上面临的差距、局限,以及可能的解决途径和方案。应当指出,目前CBD/SBI/3/11文件在全面性和平衡性方面是不够的,尚未充分考虑对执行障碍、资源调动和资金支持方面的审查。

最后,建议通过创新的制度设计强化《公约》的审查机制,弥合全球执行进展与达成全球目标之间的鸿沟,以此强化《公约》的执行。对此,可以借鉴气候变化《巴黎协定》的有关制度设计(王田等, 2019; 柴麒敏等, 2020),试验性地开展生物多样性全球盘点(global biodiversity stocktake),逐渐确立为《公约》审查机制的重要环节和审评内容,定期对全球层面执行《公约》及其战略计划和全球目标的总体差距进行审评,对于执行障碍、履约经验及优良实践也进行国际层面的盘点,以便为缔约方更新与强化其NBSAP提供促进性的信息,也为缔约方提升其国家目标、尤其是行动与支助的力度水平提供促进性的信息。考虑到《公约》战略计划以及缔约方大会召开的时间框架,可以考虑利用缔约方大会所创造的重要政治契机与平台,周期性地轮流开展全球盘点和提升目标的进程。全球盘点的审评结果,应当鼓励和促进各缔约方更新后的NBSAP和国家目标相对于更新前体现出连续的进步(progression),并且以“渐进”(ratchet)方式提升国家行动与目标的力度水平(Xu et al, 2021);与此同时,也应当同时识别各缔约方、尤其是发展中国家缔约方对于资金和技术支助的需要以及能力建设方面的差距,以“渐进”方式提升《公约》对于发展中国家缔约方执行手段方面的支助,由此弥合《公约》

的总体执行差距,并最终促进全球生物多样性保护目标的实现。

ORCID

于书霞 <http://orcid.org/0000-0003-3606-3639>

邓梁春 <http://orcid.org/0000-0001-8270-5781>

参考文献

- Bhatt R, Gill MJ, Hamilton H, Han XM, Linden HM, Young BE (2020) Uneven use of biodiversity indicators in 5th National Reports to the Convention on Biological Diversity. *Environmental Conservation*, 47, 15–21.
- Bowles-Newark NJ, Chenery A, Misrachi M, Despot-Belmonte K (2015) Barriers to the Use of Global Indicators and Datasets to Support NBSAP Implementation and National Reporting Processes. UNEP-WCMC, Cambridge, UK. <http://www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-19/information/sbstta-19-inf-10-en.pdf>. (accessed on 2020-11-20)
- CBD (2020a) Report of the Open-Ended Working Group on the Post-2020 Global Biodiversity Framework on Its Second Meeting. CBD/WG2020/2/4. 29 February, 2020. <https://www.cbd.int/doc/c/b14d/6af5/a97c4f2c9d58203f5e2e059c/wg2020-02-04-en.pdf>. (accessed on 2020-11-20)
- CBD (2020b) Recommendations adopted by the Open-Ended Working Group on the Post-2020 Global Biodiversity Framework. CBD/WG2020/REC/2/1. 29 February, 2020. <https://www.cbd.int/doc/recommendations/wg2020-02/wg2020-02-rec-01-en.pdf>. (accessed on 2020-11-20)
- CBD (2020c) Options to Enhance Planning, Reporting, and Review Mechanism with a View to Strengthening the Implementation of the Convention. CBD/SBI/3/11. 19 October, 2020. <https://www.cbd.int/doc/c/3572/0ba5/0c4173a13cf0e7b040f7e6e2/sbi-03-11-en.pdf>. (accessed on 2020-11-20)
- Chai QM, Fu S, Qi Y, Fan X (2020) Evaluation on the Paris Agreement work program and prospects for global climate governance. *Climate Change Research*, 16, 232–242. (in Chinese with English abstract) [柴麒麟, 傅莎, 祁悦, 樊星 (2020) 《巴黎协定》实施细则评估与全球气候治理展望. 气候变化研究进展, 16, 232–242.]
- 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.]
- IPBES (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. Bonn, Germany.
- 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.]
- Liu WJ, Xu J, Geng YJ, Tian Y, Yin SL (2018) Progress in negotiations on the Post-2020 Global Biodiversity Framework and suggestions for Chinese government. *Biodiversity Science*, 26, 1358–1364. (in Chinese with English abstract) [刘文静, 徐靖, 耿宜佳, 田瑜, 银森录 (2018) “2020年后全球生物多样性框架”的谈判进展以及对我国的建议. 生物多样性, 26, 1358–1364.]
- Mihoub JB, Henle K, Titeux N, Brotons L, Brummitt NA, Schmeller DS (2017) Setting temporal baselines for biodiversity: The limits of available monitoring data for capturing the full impact of anthropogenic pressures. *Scientific Reports*, 7, 1–10.
- Pereira HM, Navarro LM, Martins IS (2012) Global biodiversity change: The bad, the good, and the unknown. *Annual Review of Environment and Resources*, 37, 25–50.
- Ulloa AM, Jax K, Karlsson-Vinkhuyzen SI (2018) Enhancing implementation of the Convention on Biological Diversity: A novel peer-review mechanism aims to promote accountability and mutual learning. *Biological Conservation*, 217, 371–376.
- Wang T, Dong L, Gao X (2019) Establishment and implementation prospects of the enhanced transparency system under the Paris Agreement. *Climate Change Research*, 15, 684–692. (in Chinese with English abstract) [王田, 董亮, 高翔 (2019) 《巴黎协定》强化透明度体系的建立与实施展望. 气候变化研究进展, 15, 684–692.]
- Xu HG, Cao Y, Yu DD, Cao MC, He YX, Gill M, Pereira H (2021) Ensuring effective implementation of the post-2020 global biodiversity targets. *Nature Ecology & Evolution*, <https://doi.org/10.1038/s41559-020-01375-y>
- Xu J, Geng YJ, Yin SL, Shi CZ (2018) A study on elements of Post-2020 Global Biodiversity Framework based on sustainable development goals. *Environmental Protection*, 46(23), 17–22. (in Chinese) [徐靖, 耿宜佳, 银森录, 史朝中 (2018) 基于可持续发展目标的“2020年后全球生物多样性框架”要素研究. 环境保护, 46(23), 17–22.]
- Zhang M, Yang XH, Lan Y, Peng N (2020) The assessment on the implementation progress of Aichi Biodiversity Targets and policy recommendations. *Environmental Protection*, 48(19), 60–63. (in Chinese) [张敏, 杨晓华, 蓝艳, 彭宁 (2020) 爱知生物多样性目标实施进展评估与对策建议. 环境保护, 48(19), 60–63.]

(责任编委: 徐靖 责任编辑: 时意专)