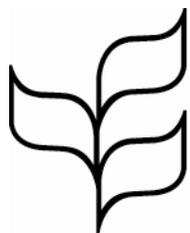




CBD



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/12/21
30 September 2014¹

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会
第十二届会议
2014年10月6日至17日，大韩民国平昌
临时议程*项目25

生物多样性和气候变化

执行秘书的说明

导言

1. 第 XI/19 号决定请执行秘书编制有关降排+² 背景下采取生物多样性保障措施的信息，并向缔约方大会第十二届会议提交进度报告。该决定还请各缔约方汇编关于联合国气候变化框架公约缔约方大会第 2/CP.17 号决定第 67 段的方案和经验（非市场化办法，例如通过采用缓解和适应双管齐下的方法实现综合和可持续森林管理）的信息，这些信息涉及其对《公约》目标的可能的贡献，但并不预先判断气候变化框架公约缔约方大会的任何决定。资料文件中介绍了所收到的 11 份来文。³
2. 根据 UNEP/CBD/SBTTA/18/13 号文件中的进度报告，本说明总结了有关采取降排+保障措施的最新进展（第一节）；执行秘书按照第 XI/19 号决定的要求所采取行动的最新情况（第二节）；以及根据降排+受援国⁴第五次国家报告和经修订的国家生物多样性战略与行动计划，以及其他经同行审查的现有文献而概括的关于运用降排+保障措施和非市场化办法的经验，以及其他现有的经同行审查的文献（第三节和第四节）。第五节提出了结论性意见。

¹ 由于对第 4、7、13 和 24 段作出订正而重新印发。

* UNEP/CBD/COP/12/1/Rev.1。

² 根据《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）第 1/CP.16 号决定第 70 段，降排+是“减少发展中国家因毁林和森林退化所致排放量以及发展中国家保护碳储存、可持续管理森林和加强森林碳储存的作用”的缩写。缩写“降排+”仅为方便使用，而非试图预测当前或今后《气候公约》下的各项谈判。

³ UNEP/CBD/COP/12/INF/13。

⁴ 喀麦隆、哥伦比亚、多米尼克、缅甸。

一. 与采取降排+保障措施有关的最新进展

3. 在 2013 年 11 月举行的气候变化框架公约缔约方大会第十九届会议上，缔约方大会的降排+框架成为一项重大的里程碑。在华沙降排+⁵ 框架下通过了七项关于降排+的决定。除其他外，这些决定涉及测试的模式、报告工作与核查，以及注重成果的融资，为各国继续推进降排+活动提供了积极的参考。

4. 关于降排+融资的决定与《生物多样性公约》的目标有关，重申了激励非碳效益对于提高降排+的长期可持续性的重要性。关于保障措施的运用，气候变化框架公约缔约方大会决定，各缔约国应概述在接受降排+资金⁶ 之前如何处理和推广“坎昆保障措施”。⁷ 通过保障措施信息系统（SIS）将要提供的信息，其类型尚有待确定。

5. 第 12/CP.17 决定的第一节包含有关提供降排+保障措施信息系统的通用指南。在同一决定中，气候变化框架公约缔约方大会同意实施降排+活动的发展中国家在行动实施过程中⁸ 应当定期总结有关采取和遵守所有保障措施的信息。在华沙举行的大会还决定，发展中国家在开始实施降排+活动⁹ 后应通过其国家沟通渠道（包括通过气候变化框架公约网络平台）提供信息摘要。

6. 除上述决定外，气候变化框架公约科学技术咨询附属机构在其第三十八次会议上还要求进一步致力于保障措施的工作。该附属机构鼓励发展中国家继续利用其经验和最佳实践，作为其改进其提交关于如何处理和尊重所有保障措施的信息以及各缔约方分享经验的一部分。¹⁰ 在将于 2014 年 12 月在利马举行的第四十一次会议上，气候变化框架公约科学技术咨询附属机构将对进一步的指导进行审议，以便在通报如何处理和尊重所有保障措施时确保透明度、连续性、全面性和有效性，届时，该附属机构将考虑到各缔约方和所接纳观察员提供的有关保障措施的意见。

7. 气候变化框架公约科学技术咨询附属机构第三十八次会议还审议了有关非市场化办法的问题。2014 年 6 月，科学技术咨询附属机构第四十次会议与会者在一次会期专家小组会议上讨论了有关非市场化办法的方法性指导。该附属机构还将在其第四十一次会议（2014 年 12 月）和第四十二次会议（2015 年 6 月）上分别继续讨论有关非市场化办法和非碳效益的问题。绿色气候基金（GCF）下也讨论环境和社会保障措施体系，预期将于 2014 年内就其保障措施和初步成果作出决定。¹¹

⁵ 第 9/CP.19 号决定是注重成果的融资工作计划，旨在推进第 1/CP.16 号决定第 70 段所述活动的全面实施；第 10/CP.19 号决定涉及与减缓发展中国家森林碳排放有关活动的实施支持协调，包括制度安排；第 11/CP.19 号决定涉及国家森林监测体系形式；第 12/CP.19 号决定涉及关于如何应对和遵守决定 1/CP.16 附录 I 中提及的所有保障措施的信息摘要的发表时间和频率；第 13/CP.19 号决定涉及适用于缔约方关于计划森林参考排放水平和/或森林参考水平提交文件的技术评估的指导方针和程序；第 14/CP.19 号决定涉及测量、报告和核查形式；以及有关应对毁林和森林退化驱动因素的第 15/CP.19 号决定。

⁶ 第 1/CP.16 号决定，附录一。

⁷ 第 12/CP.19 号决定涉及关于如何应对和遵守决定 1/CP.16 附录 I 中提及的所有保障措施的信息摘要的发表时间和频率。

⁸ 第 12/CP.17 号决定。

⁹ 第 12/CP.19 号决定。

¹⁰ SBSTA38（FCCC/SBSTA/2013/3，第 28-33 段）。

¹¹ 绿色气候基金：董事会决定 - 董事会第七次会议，2014 年 5 月 18-21 日（决定 B.07/02）
<http://www.gcfund.org/documents/board-meeting-documents.html>。

二. 执行秘书的协作行动

8. 缔约方大会第十一届会议通过了第 XI/19 号决定，指出了降排+对于生物多样性以及土著和地方社区的益处。缔约方大会还注意到第 XI/19 号决定的附件，其中载有关于运用联合国气候变化框架公约第 1/CP.16 号决定附录一所载保障措施的进一步指导。该决定邀请发展中国家缔约方在规划和实施降排+活动时考虑附件中所载信息。该决定还邀请各缔约方、其他国家政府和组织在编制国家报告和汇报实现爱知生物多样性目标的进展的来文，以及适当编制其他进程下的其他相关来文时，顾及所提到的信息。

9. 下文各段概述了执行秘书根据第 XI/19 号决定第 16(a)段所采取的支持缔约方促进降排+活动以实现《公约》各项目标的活动。

10. 2014 年 7 月 8 日至 11 日，在喀麦隆杜阿拉举办了“中非国家降排+及国家生物多样性战略和行动计划之间的协同增效”问题讲习班，该讲习班是与环境规划署-世界养护监测中心和中部非洲林业委员会（中非林委会）协作举办的。讲习班的重点是查明联系和支持各缔约方为推动降排+活动对实现《公约》各项目标作出贡献而进行的努力。讲习班为交流意见提供了便利，这些意见涉及降排+活动如何能够符合并促进国家生物多样性战略和行动计划设计和实施。与会者包括来自九个中部非洲国家负责生物多样性公约和降排+问题的政府代表，以及来自国际和区域组织以及土著和地方社区的若干代表。讲习班报告将作为情况说明予以印发。¹² 该讲习班是一系列与爱知生物多样性目标 5、11 和 15 相关的生态系统保护和恢复问题讲习班的一部分。¹³

11. 秘书处将于 2014 年 8 月 29 日至 31 日在哥斯达黎加圣何塞举办一次有关降排+和爱知生物多样性目标的区域间讲习班，以提请注意关于降排+活动和实现爱知生物多样性目标的行动之间的实际国家经验。将与联合国环境规划署-世界养护监测中心协作，提出对于信息需要以及降排+和国家生物多样性战略和行动计划规划和实施的现有信息，以及探讨协同增效的空间数据工具。还将述及关于保障措施信息系统的初步反馈。

12. 2014 年 9 月 23 日，联合国气候变化峰会将在纽约召开，¹⁴这次峰会将由联合国秘书长潘基文主持，目前关于启动森林研究项目的筹备工作中正在进行中。与森林问题合作伙伴关系和全球森林景观恢复伙伴关系其他成员协作编制了各项倡议。这些倡议的目的是根据爱知生物多样性目标 5 和 15 以及“波恩挑战”，¹⁵加强制定国家恢复目标的政治承诺。

13. 根据第 XI/19 号决定和第 X/33 号决定现有任务规定，执行秘书将采取进一步行动加强与气候变化框架公约秘书处和森林问题合作伙伴关系其他成员、森林碳伙伴关系基金、“联合国降排方案”及其他相关组织和倡议的协作，支持各缔约方推进降排+活动以实现《公约》的各项目标。将在资金允许的情况下开展以下活动：

(a) 将借助各区域间讲习班有关降排+和爱知生物多样性目标的结论举办后续性讲习班，以协助各缔约方在设计降排+保障措施信息系统时利用现有关于生物多样性保障措施的咨询意见。将与气候变化框架公约秘书处和其他相关组织一道，进一步努力集中关注确定和交流指导，以便将降排+保障措施付诸实施；

¹² UNEP/CBD/COP/12/INF/14。

¹³ 有关这些讲习班的更多信息载于 UNEP/CBD/COP/12/22 号文件。

¹⁴ www.un.org/climatechange/summit。

¹⁵ 波恩挑战旨在 2020 年前通过森林景观恢复计划恢复 1.5 亿公顷退化土地。

(b) 执行秘书将加强与降排+融资机构的协作，审查国家和国家以下一级各项倡议的生物多样性保障措施要求；

(c) 未来的讲习班还将审查各缔约方在将森林生物多样性和气候变化因素纳入国家森林政策的主流方面的经验。通过与森林问题合作伙伴关系成员合作，支持国家森林计划，能够有助于促进国家生物多样性战略和行动计划与国家森林政策与监测框架之间的协同增效。与各合作伙伴合作，对于查明信息需要以及实施区域性爱知生物多样性目标过程中生成的信息以及相关进展评估指标，同样至关重要。

三. 关于实施生物多样性降排+保障措施的经验总结

14. 根据爱知生物多样性目标 5，阻止森林的消失和大幅度降低森林退化速度，对于集体致力于应对气候变化至关重要。目前，世界热带森林的退化和毁林所占了全球净碳排放的大约 10%。¹⁶ 尽管热带毁林速度及其对人为碳排放的相对贡献程度有所下降¹⁷，但在“一切照旧”的情况下，2020 年前将无法实现爱知生物多样性目标 5。¹⁸

15. 借助森林部门的缓解潜力，对于能否实现减排目标而言至关重要。政府间气候变化专门委员会第五次评估报告强调了政策性办法和积极的奖励措施在减少毁林和森林退化所致排放，通过各项热带森林的保护、管理和恢复措施¹⁹ 将全球气温降低 2 摄氏度方面的潜在作用。降排+活动如果能够持续地开展，将能够成为缓解气候变化的一项有效的政策选择，具有潜在的经济、社会和其他环境和适应共同效益。造林、可持续森林管理和减少毁林被认为是林业部门的成本效益最好的缓解选项，其相对重要性在各区域间的差别很大。

16. 早期制定降排+活动的工作显示，一些发展中国家采取措施纳入了生物多样性问题，以期让降排+产生积极的生物多样性影响。例如，哥斯达黎加和刚果民主共和国正在将关于生物多样性目标以及为实现和监测这些信息将要采取的行动的信息列入其降排+框架。²⁰ 然而，只有经过一段时间和趋势监测，才可能获得有关生物多样性保障措施运用以及土著和地方社区的具体信息。

运用生物多样性保障措施的经验教训，包括实施降排+活动给土著和地方社区带来的惠益

17. 通常来说，降排+保障措施框架的制定必须包括以下方面：²¹

(a) 查明涉及保障措施并且适合确保降排+活动与“坎昆保障措施”相吻合的现有政策、法律和（或）条例。这通常包括对潜在的社会和环境风险以及降排+的效益进行初步的研究和评估，也包括对一个国家为实现其保障措施办法的目标而需要建立的规范框架所存在的差距进行的评估；

¹⁶ 气候专委会（2013 年，自然科学基础。政府间气候变化专门委员会第五次评估报告第一工作组投稿。

¹⁷ 气候专委会（2014 年，决策人摘要，气候变化 2014，减缓气候变化。政府间气候变化专门委员会第五次评估报告第三工作组投稿。

¹⁸ 参见文件 UNEP/CBD/COP/12/9。

¹⁹ 气候专委会（2014 年，决策人摘要，气候变化 2014，减缓气候变化。政府间气候变化专门委员会第五次评估报告第三工作组投稿。

²⁰ Panfil, S.N. 和 Harvey, C.A.（2014 年，降排+和生物多样性保护：改进成果的方法、经验和机会。美国国际开发署支持森林碳，市场与社区计划。美国哥伦比亚特区华盛顿。

²¹ 来自提交科学、技术和工艺咨询附属机构第十八次会议的信息（UNEP/CBD/SBSTTA/18/13）并考虑了会上表达的意见。

(b) 制定保障措施信息收集系统，以便收集和分享有关如何在降排+的所有阶段处理并尊重“坎昆保障措施”的信息。这一系统可包括能够证明符合法律框架的内容，例如监测和信息系统、申诉和矫正机制以及违约行为机制；

(c) 查明现有机构、进程以及为履行一个国家的国际义务和政策承诺而制定的程序之间的可能的联系。例如，可酌情与“森林执法、治理与贸易”（FLEGT）自愿伙伴关系协定（VPAs）、私营部门商品认证计划、多边降排+准备倡议以及其他数据收集、分析和交流的国家进程建立联系。

18. 两个已超越了降排+准备阶段的国家的情况进一步说明了这一点，它们集中关注的是将降排+活动同“坎昆保障措施”联系起来的原则和标准。

19. 哥斯达黎加国家森林融资基金（FONAFIFO）是该国负责降排+的机构，一直在努力为其降排+保障信息系统制定概念框架和方法。这一项目得到了联合国降排+方案的支持。依照联合国气候变化框架公约第 12/CP.17 号决定，哥斯达黎加的提议系以现有的信息系统为基础。截至 2013 年，国家森林融资基金一直致力于审查哥斯达黎加的法律框架，包括相关政策、法律、法规和国家规划工具。国家森林融资基金还分析了各种指标和不同的国家信息系统，同包括生物多样性公约在内的相关公约的联络点开展了国家层面上的协商。通过森林碳伙伴基金（FCPF），哥斯达黎加正在制定一项降排+战略，包括分析降排+活动如何以及在哪些方面降排+活动可能对生态系统服务产生积极的影响，改善人类的福祉。截至 2014 年 12 月，关于降排+保障措施信息系统的提议预期会得到负责该系统的机构的验证。2015 年，哥斯达黎加降排+秘书处将制定一项参与性进程，同国家降排+利益相关者（包括来自地方社区、土著人领地和其他相关机构的代表）共同分析这一提议。²²

20. 墨西哥是率先立法支持努力减少因毁林和森林退化造成的排放的国家之一。2012 年，墨西哥改革了《可持续森林开发总法》（第 134 条之二），以便将“坎昆保障措施”和一套补充性保障措施适用于与环境服务相关的政策和行动，包括降排+。对具体法律的修订所注重的是：统一主要术语的定义；制定促进环境服务和为森林所有者和森林土地使用者带来惠益的公众经济性工具和手段；依照气候变化框架公约的决定和墨西哥国家降排+战略纳入降排+保障措施。²³除了降排+活动外，墨西哥还在集中开展更广泛的活动，以便适用其各项保障措施，选择能够包括降排+的全部门系统。²⁴因此，陆地活动正被纳入各主要经济部门和公共方案，并被作为降排+取得长期成功的一个重要组成部分得到了确认。

21. 尽管一些国家在制定保障措施框架方面取得进展，²⁵但这些系统尚未大规模应用在降排+上。降排+经验常常局限于较小的规模和较少的地方。²⁶此外，少数付诸实施的倡议通常受制于各供资机构的不同保障措施要求，这些要求的范围和义务各异。²⁷尽管供资方的政策的目的是避免危害生物多样性，但一些主要供资方并不规定所资助的活动必须对生物多样性产生积

²² <http://www.un-redd.org/Newsletter2014Issue2/CostaRicaSIS/tabid/133378/Default.aspx>。

²³ http://www.un-redd.org/Newsletter28/Mexico_REDD_Legal_Reforms/tabid/104165/Default.aspx。

²⁴ Rey, D.和 Swan, S.R.（2014 年），国家主导的保障方法：国家降排+项目指导方针。SNV-荷兰开发组织，降排+计划，胡志明市。

²⁵ 例如巴西、哥斯达黎加、厄瓜多尔、印度尼西亚、刚果民主共和国、墨西哥和越南。

²⁶ Panfil, S.N.和 Harvey, C.A.（2014 年），降排+和生物多样性保护：改进成果的方法、经验和机会。美国国际开发署支持的森林碳排放、市场和社区计划。美国华盛顿哥伦比亚特区。

²⁷ 联合国-降排+项目政策简报，第三期，降排+保障和保障信息系统实践。

极的影响。²⁸ 一捐助缔约方的来文²⁹ 指出，一些情况下，主办降排+项目的国家和地方政府、组织机构以及非政府组织合作伙伴在采用不同捐助方的保障措施时遇到困难。有关测量、报告与核查的重点和要求稍有不同，便会给受援国造成负担。

22. 根据提交给科学、技术和工艺咨询附属机构第十八次会议的信息，³⁰ 规划和实施降排+活动时被证明有助于实施生物多样性保障措施的额外措施包括：

- (a) 贯穿各降排+相关部门的部际协商和技术工作组；
- (b) 将国家生物多样性战略和行动计划的国家目标纳入降排+计划，并在国家生物多样性战略和行动计划中提及降排+行动；
- (c) 确保根据不同的多边倡议开展的保障措施工作相互补充，而不是相互重叠；
- (d) 降低改变土地用途造成其他生物多样性价值高的生态系统失去依托的风险，降低用非本地物种或物种多样性少的森林进行造林或重新造林的风险；
- (e) 降低导致毁林的跨国性失去依托的情况转移至目前很少有毁林现象国家的风险；
- (f) 确保保障措施补充旨在增进降排+带给生物多样性和当地生计的多重惠益的目的；
- (g) 让各利益攸关方参与降排+的设计和实施，包括场地选择和管理战略；
- (h) 增进降排+为创建可持续和公平的降排+进程的多重惠益，包括纳入和尊重传统知识以及土著和本地社区的创新和做法；
- (i) 建立评估降排+措施的生态系统惠益的经济模型；
- (j) 在临时阶段（降排+从准备发展到全面实施的同时）内制定促进生计和生物多样性保护的奖励措施。

23. 除了向科学、技术和工艺咨询附属机构第十八次会议所提供的信息外，³¹ 对喀麦隆、哥伦比亚、多米尼克和缅甸的修订国家生物多样性战略和行动计划的审查提供了有关国家降排+进程如何能够促进国家生物多样性战略和行动计划实施的信息。已查明的互利活动包括：

- (a) 应对毁林和森林退化的驱动因素和根源；
- (b) 为保护区提供资金和同地方社区一道分享保护带来的经济惠益；
- (c) 审查不同的土地用途的备选办法，考虑降排+活动对当地发展和对生物多样性保护的贡献；
- (d) 将森林问题纳入国家发展计划、国家适应计划、国家减少灾害风险计划及其各自融资战略的主流；
- (e) 加强跨部门协调和协商；

²⁸ Panfil, S.N.和 Harvey, C.A. (2014年)，降排+和多样性保护：改进成果的方法、经验和机会。美国国际开发署支持的森林碳排放、市场和社区计划。美国哥伦比亚特区华盛顿。

²⁹ UNEP/CBD/COP/12/INF/13（联合王国提交文件）。

³⁰ UNEP/CBD/SBSTTA/18/13。

³¹ UNEP/CBD/SBSTTA/18/13。

(f) 通过加强监控和数据收集，支持实现爱知生物多样性目标5、7、11和15。

24. 资料文件内载有关于降排+活动与实现爱知生物多样性目标之间在国家一级的协同增效的进一步信息，包括 5 个个案研究。³²

四. 关于非市场办法，例如作为非市场替代办法的综合和可持续管理 森林的联合缓解和适应办法的经验总结

25. 各缔约方和组织根据关于非市场化办法问题的第 2013-113 号通知（参考号：SCBD/SAM/DC/CS/ac/82980）提交的信息十分有限，并已报告给科学技术咨询附属机构第十八次会议。³³嗣后并无进一步的信息提供。

26. 2014 年 6 月，在联合国气候变化框架公约科学技术咨询附属机构第四十次会议期间举行了会期专家会议，³⁴专家会议承认有必要进一步界定非市场化办法的范围和目的，并更好地理解应将哪些非市场化办法纳入各种办法框架。科学技术咨询附属机构同意在其第四十一次会议（2014 年 12 月）上继续审议制定有关非市场化办法的方法性指南的情况。³⁵

一. 结论性意见

27. 尽管国家降排+保障措施的实施尚未开始，但本报告介绍了各缔约方在查明和制定其保障措施框架方面经验的实例，并就研究如何着手落实其在生物多样性以及土著和地方社区问题上的保障措施承诺向降排+受援国提出了见解。

28. 迄今为止，关于降排+保障措施信息系统的指南为各国界定其社会和环境目标以及开展其他方面的工作（包括审查现有法律、政策和规定，评估差距、优势和风险，以及查明随后的治理和监测进程的类型）提供了一种灵活的办法。尽管有了这一办法，但仍由很多国家需要进一步的支助来确定本国的保障措施信息系统。

29. 由于常常需要从不只一个渠道获得资金以实现降排+准备，发展中国家常常面临相互矛盾的保障措施要求。对于受援国而言，遵守各种决定、供资规定、国家政策和自愿性指南是一种沉重负担。

30. 另外，反对保障措施要求，尤其是那些与“坎昆保障措施”不一致的要求，可能给受援国带来潜在的负担，导致重复性活动和高昂的交易成本。开展国家、次区域和国家以下各个层面的降排+倡议的供资机构，应对其保障措施要求进行审查，以确保其与“坎昆保障措施”保持一致，并且利用第 XI/19 号决定中关于生物多样性的保护和土著和地方社区问题的指导。

³² UNEP/CBD/COP/12/INF/15。

³³ UNEP/CBD/SBSTTA/18/13。

³⁴ http://unfccc.int/meetings/bonn_jun_2014/workshop/8278.php。

³⁵ 请注意 FCCC/SBSTA/2013/3 号决定，第 38–42 段，以及第 9/CP.19 号决定，第 8 段。