



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/12/13/Add.4
28 August 2014

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14

生物多样性融资机制保障措施自愿性准则备选方案草案

执行秘书的说明

导言

1. 在第 XI/4 号决定的第 20 段，缔约方大会请执行秘书根据自各缔约方和其他相关利益攸关方收到的来文，进一步编制关于保障措施的讨论文件（UNEP/CBD/COP/11/INF/7），以提交审查公约执行情况不限成员名额特设工作组第五次会议；并请工作组第五次会议编制一项建议供缔约方大会第十二届会议审议。在同一决定的第 21 段，缔约方大会还请工作组第五次会议讨论针对具体国家的创新性财务机制的可能风险和好处，包括使用财务机制的可能原则和保障措施，供缔约方大会第十二届会议审议。
2. 在第 5/10 号建议的第 1 (d) 段，审查公约执行情况不限成员名额特设工作组请执行秘书编制供缔约方大会第十二届会议审议的具体而有效的行动的提案，包括根据关于具体国家创新性财务机制可能的风险和好处及保障措施的文件中所确定的这些机制的挑战和可能风险提出的自愿准则备选办法草案。在第 5/10 号建议所载决定草案的第 3 段，工作组建议缔约方大会注意到自愿准则，并邀请各缔约方、业界组织和其他利益攸关方酌情和根据本国立法使用自愿准则。
3. 依照第 5/10 号建议，斯德哥尔摩大学的斯德哥尔摩复原力研究室进一步制定了关于保障措施的讨论文件《生物多样性融资和保障措施：吸取的经验教训和拟议的指导意见》的修订和扩展版本，并作为资料文件印发（UNEP/CBD/COP/12/INF/27）。此外，

2014年8月在瑞士 Kartaue Ittingen 举行的国际生物多样性融资问题讲习班进一步讨论了推广使用生物多样性融资机制（BFMs）¹ 和补充保障措施的备选办法。

4. 本说明的第一节概述了关于保障措施的讨论文件《生物多样性融资和保障措施：吸取的经验教训和拟议的指导意见》的最近版本的主要结论，以及国际生物多样性融资问题讲习班涉及惠益、挑战、可能风险和缓解备选办法以及生物多样性融资机制中的保障措施的结论。第二节载有供缔约方大会第十二届会议审议的决定草案的补充建议，附件中载有拟议自愿准则草案。

一. 关于生物多样性融资机制的惠益、挑战和可能风险以及关于生物多样性融资机制的保障措施的看法和经验教训的总结

生物多样性融资和保障措施：经验教训和拟议准则 – 关于保障措施的订正和扩大讨论文件

5. 关于保障措施的最新讨论文件：《生物多样性融资和保障措施：经验教训和拟议准则》审议了生物多样性融资机制中的各种保障措施。在这份文件中，生物多样性融资机制的保障措施是指各种尽可能扩大保护生物多样性和人的生计而同时尽量减少产生消极影响的措施。

6. 本文件认为，扩大的生物多样性融资可作为达到《公约》目标和实现爱知生物多样性目标的手段，但在为生物多样性调动资源时，需要考虑到它对生物多样性和对土著和地方社区产生的机会和可能存在的影响。本文件最后认为，采用一项准则可帮助解决融资机制产生的意外影响、尽量扩大机会和解决不同的生物多样性融资机制之间相互作用的风险和机会。

7. 本文件还载有提案，载列用于制定生物多样性融资机制保障措施的四种自愿准则。根据订正的讨论文件，这四种自愿准则包含了在制定保障措施时需要加以考虑的一般性要素。在选取、设计和落实生物多样性融资机制时，将这些一般性要素列入考虑能帮助建立必要的信任和共识。它们采纳了从各国融资措施的风险、惠益和保障措施汲取的经验教训。

8. 对不同形式的生物多样性融资机制存在的机会、挑战和可能的风险进行分析的结果作为制定这些拟议准则的基础。本文件载有具体的详细指导，包括个案研究和经验教训，用于制定保障措施以应对具体类型的生物多样性融资机制存在的风险和机会。这份指导的编制以缔约方和相关利益攸关方提出的文件和意见为基础，也包括了从各种国际和国家框架内的现有法律和政策进程汲取的经验教训。根据这项工作，下表总结了潜在的惠益、机会、挑战和风险以及能指导制定应对各项挑战和风险并尽量扩大惠益和机会的保障措施的要害。

¹ 在基多举行的加强生物多样性融资问题的第一和第二对话的结论中，进一步使用了这一术语。这两个专题讨论会指出，在这一涵盖性术语下的资源调动战略中提到的六种“创新财务机制”，实际上并没有创新性，而且是非常不灵活的税收机制、直接融资机制和主流化计划的混合体。因此，根据专题讨论会与会者提出的建议，本说明使用了“生物多样性融资机制”的一般性术语，来指所使用或今后可能用于资助履行《公约》三项目标的所有机制。

	惠益和机会	挑战和风险	制定保障措施的指导
生态系统服务付费机制	<p>生态系统服务付费机制是推动有利环境的行为的积极刺激措施</p> <p>生态系统服务付费机制能为土著社区持续提供收入</p> <p>政府和政府组织为全球生态系统服务付费机制提供 97-99% 的经费。但私有部门也已参与某些生态系统服务付费机制</p>	<p>限制本地社区使用传统农地能导致农业生物多样性和生态知识的丧失</p>	<p>间接保障措施能解决不可持续的自然资源管理问题（例如，盗林）。</p> <p>程序性保障措施能使所有相关行为体有效参与，包括土著和地方社区事先知情同意和/或核准及参与生态系统服务付费机制的设计和实施。</p>
抵消对生物多样性的影响机制	<p>抵消对生物多样性的影响机制遵守污染者付费的原则</p> <p>利用汇聚的资金，各个机构能够利用补偿土地在大型土地景观和海洋景观中创造绿色通道。</p> <p>一些私有部门的企业已经自愿采用抵消措施。</p> <p>金融机构已经制定了环境保障措施，其中包括抵消对生物多样性的影响。（国际金融公司 PS6，亚洲开发银行的保障措施政策）</p>	<p>总体而言，抵消措施可导致需要通过更多核准程序。</p> <p>经抵消措施核准对一个具体地区的生态系统产生的影响可扰乱整个系统并影响到它的恢复能力。</p> <p>生态系统及其功能，包括提供生计的机会，可能无法全面取代。</p> <p>抵消对生物多样性的影响机制可能没有考虑到生物多样性的非使用性和内在价值。</p> <p>一个地区当地居民的生计可能依赖该地区的生物多样性。</p>	<p>实质性的保障措施可预见采用缓解的层次结构并将取得规划许可的程序与决定适当补偿的程序分开。</p> <p>保障措施能有助于确保抵消措施得到的保护成果高于和超过不采取抵消措施的成果。抵消措施的设计和落实应避免进行对其他地区的生物多样性有害的活动。</p> <p>社会保障措施的目标可以通过尊重法律和习俗的安排就一个项目的责任、风险和报偿取得公平的均衡。</p> <p>程序性保障措施能使用《生物多样性公约》的工具，例如关于环境、社会和文化影响评估的《阿格维古准则》，对抵消机制的设计、核准和实施进行审慎和参与性的评估。</p>
环境财政改革	<p>环境财政改革能增加收入，而同时能推动环境目标</p> <p>从环境财政改革得到的资源能用于各种用途，包括建立生物多样性融</p>	<p>取消津贴可能在政治上有困难。</p>	<p>实质性的保障措施可减少有害的刺激措施，例如，要求不对环境上不可持续的做法提供津贴。</p> <p>当生态系统服务付费机制从专门的财务改革提供资金</p>

	<p>资机制，例如生态系统服务付费机制。</p> <p>环境财政改革也有助于创造就业机会和公平分享惠益。</p>		<p>时，财务改革的保障措施能与生态系统服务付费机制的保障措施取得一致。</p>
新的和创新的官方发展援助来源	<p>生物多样性融资机制被视为不同于官方发展援助，但官方发展援助可提供启动资金并且生物多样性融资机制能为官方发展援助提供工具。</p> <p>生物多样性融资机制能从官方发展援助汲取与保障措施有关的问题的经验教训。</p>	<p>缺乏保障措施可危及透明度、协调性、一致性、效率、自主权、参与办法、所有权和使用权以及性别平等问题。</p>	<p>可用的程序性保障措施包括对捐助款项的影响评估（例如，环境影响评估、社会影响评价和战略环境评估进行评估）。</p> <p>特别是贸易、环境和发展合作之间的政策一致性可惠及社会和环境保障措施。</p>
绿色产品市场	<p>有广泛和日益增多的认证和标签机制，用于为“绿色产品”制定环境和社会绩效标准。</p> <p>刺激措施用于各个部门，从认证抵消生物多样性的影响到设定碳、木材、农产品和旅游业的标准等。</p> <p>使用认证作为评估和核实使用保障措施的手段极具潜力。</p>	<p>认证机制的实质性优先次序差异很大。有些将社会惠益作为优先事项，另一些侧重于保护生物多样性的标准。</p> <p>需要不断进行研究和交流，以确保从认证得到的社会和环境惠益的透明度。</p>	<p>实质性保障措施可解决相互竞争的商标可能存在的扩散问题并对不同的标准的定义和应用提供交流、教育和透明度。</p>
生物多样性和气候融资	<p>以森林为基础的减轻气候变化、保护生物多样性和增进依靠森林维生的人的福祉有可能存在双赢局面。</p> <p>降排+²促使将气候融资用于减少森林丧失。</p>	<p>与降排+有关的潜在消极影响可能包括对地方社区或将自然生态系统转变为树木种植园区的影响。</p>	<p>《气候公约》第 1/CP.16 号决定附录一载有利于降排+的保障措施清单。</p> <p>《生物多样性公约》在第 XI/19 号决定附件中对适用生物多样性的降排+保障措施提供了咨询意见，如这些意见得到采用，能帮助确保气候融资惠及生物多样性以及人们的生计。</p>

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。

2014年8月在瑞士卡尔特修道院举行的国际生物多样性融资讲习班的相关成果

9. 参加讲习班的与会人员讨论了加强使用生物多样性融资机制和补充保障措施的各种可能选项，并审议了各个生物多样性融资机制的惠益以及风险和挑战。共同主席在讲习班提出的总结³中指出，生物多样性融资机制需要根据国情而定，而且需要由国家推动，但在全球层面为选择、设计和落实生物多样性融资的机制制定一些一般性准则可能是有用的。讲习班与会人员强调，适当的保障措施对扩大实现爱知生物多样性目标所需的公共和私有投资至为重要。采用保障措施可被视为是解决生物多样性融资机制的一些风险的一种方法。在缔约方选取、设计和落实生物多样性融资机制时，需要为其提供个案研究、良好做法和经验教训、能力建设以及技术支助。

二. 决定草案的补充建议

10. 如上所述，在第 5/10 号建议的第 3 段，审查公约执行情况不限成员名额特设工作组建议缔约方大会注意到关于保障措施的自愿准则，并邀请各缔约方、业界组织和其他利益攸关方酌情和根据本国立法使用自愿准则。

11. 如上文所述，关于保障措施的讨论文件的最新版本载有关于如何制定针对其具体风险和机会的不同生物多样性融资机制的保障措施的具体而详细的指导，包括个案研究和所吸取的经验教训，以及关于如何建立选择、设计和执行生物多样性融资机制的保障措施的一般性“高层次”准则。由于其一般性，后者适用于广泛的生物多样性融资机制，包括今后可能出现的机制。本文件附件所载《关于生物多样性融资机制中的保障措施的自愿准则》，是根据《生物多样性融资和保障措施：吸取的经验教训和拟议的指导意见》编制的成套准则。缔约方大会第十二届会议不妨考虑通过附件中所载准则，与此同时注意到讨论文件中所载更详细的信息。

12. 因此，缔约方大会第十二届会议不妨考虑其决定的以下要点，用这些要点取代工作组编制的决定草案的第 3 段：⁴

通过 本决定随附的关于生物多样性融资机制中的保障措施的自愿准则；

注意到 执行秘书说明中所载进一步信息，包括关于生物多样性融资机制中的保障措施的自愿准则的备选办法草案⁵ 以及关于保障措施的讨论文件《生物多样性融资和保障措施：吸取的经验教训和拟议的指导意见》的最新版本；⁶

邀请 各缔约方、其他国家政府、业界组织和其他利益攸关方在选择、设计和执行为生物多样性筹集资金的机制时顾及关于生物多样性融资机制中的保障措施的自愿准则，以期有效地促进积极的影响和缓解以外的不利影响；

邀请 各缔约方考虑酌情对现有规范生物多样性融资机制的立法和政策进行一次审查和评估，以期查明建立或加强保障措施的机会，并向执行秘书提供有关这一工作的信息，包括实际的经验和吸取的教训；

³ 共同主席提出的讲习班总结报告载于 UNEP/CBD/12/INF/5 号文件。

⁴ UNEP/CBD/COP/12/4，附件。

⁵ UNEP/CBD/12/14/Add.4。

⁶ UNEP/CBD/12/INF/27。

请 执行秘书汇编和分析各缔约方提供的信息，供审查公约执行情况不限成员名额特设工作组第六次会议审议。⁷

⁷ 或如果已建立，由执行问题附属机构第一次会议审议。

附件

关于生物多样性融资机制中的保障措施自愿准则

1. 在选择、设计和执行生物多样性融资机制时，既需要考虑到机会，也需要考虑到风险。生物多样性融资机制对生物多样性不同组成部分的可能影响，及其对于土著和地方社区的权利和生计的可能影响，需要切实加以解决。需要特别注意对于土著和地方社区以及妇女的影响以及它们/她们的贡献，并需要特别注意她们积极参与生物多样性融资机制的选择、设计和执行。

2. 生物多样性融资机制中的保障措施能够有助于促进对于生物多样性和生计的积极影响，避免或减轻意外的不利影响。

3. 这些保障措施均属自愿性的措施。各缔约方和利益攸关方在选择、设计和执行生物多样性融资机制时，应该遵循以下各项指导，以期有效地避免或减轻生物多样性融资机制的意外影响，并尽量扩大其机会：

(a) 在选择、设计和执行生物多样性融资机制时，应该承认生物多样性和生态系统功能对于地方生计和复原力的作用以及生物多样性的内在价值；

(b) 应该依照《联合国土著人民权利宣言》，以公正和公平的方式和在所有相关行为者的有效参与下，包括土著和地方社区的事先知情同意和（或）批准即参与，仔细界定各行为者和（或）利益攸关方在生物多样性融资机制中的权利和责任；⁸

(c) 生物多样性融资机制中的保障措施应该立足于本地情况，根据相关针对具体国家/具体进程和国家法律予以制定，充分虑及相关的国际协定和指导，并根据《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》国际人权条约和《联合国土著人民权利宣言》等予以制定；

(d) 应该制定适当而有效的体制框架，包括各种能够确保透明度和问责和遵守相关保障措施的机制。

⁸ 大会第 61/295 号决议。