



## 生物多样性公约

Distr.  
GENERAL

CBD/SBI/2/20  
3 April 2018

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

执行问题附属机构  
第二次会议  
2018年7月9日至13日，加拿大蒙特利尔  
临时议程\*项目8

### 在选择、设计和实施生物多样性融资机制和制定具体工具的保障办法 时，考虑关于生物多样性融资机制保障措施自愿准则

执行秘书的说明

#### 引言

1. 在其第十二届会议上，缔约方大会通过了关于生物多样性融资机制保障措施的自愿准则（[第 XII/3 号决定](#)，附件三）。除其他外，该准则包括：生物多样性融资机制对土著和地方社区权利和生计的可能影响需要依照国家立法切实加以解决，以及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. 在其第十三届会议上，缔约方大会（[第 XIII/20 号决定](#)，第 26 段）请执行秘书汇编和分析关于缔约方、其他国家政府、国际组织、商业组织和其他利益攸关方如何按照第 XII/3 号决定第 16 段，在选择、设计和执行生物多样性筹资机制以及为其制定具体工具的保障办法时考虑到关于生物多样性融资机制保障措施自愿准则的信息，包括良好做法或吸取的经验教训。缔约方大会还在第 XIII/20 号决定第 27 段中请执行秘书向第 8(j)条和相关条款问题不限成员名额特设工作组第十次会议提供这些信息，以制定关于如何运用保障措施才能确保有效解决生物多样性的融资机制对土著人民和地方社区的社会和经济权利和生计的潜在影响的建议，供执行问题附属机构第二次会议审议。
3. 为协助工作组完成这一任务，执行秘书编制了关于在选择、设计和实施生物多样性融资机制和制定具体工具的保障办法时，考虑关于生物多样性融资机制保障措施的自愿准则的文件（CBD/WG8J/10/6）。工作组在其第十次会议上审议了该文件，并在[第 10/4 号建议](#)中邀请各缔约方、其他国家政府、各利益攸关方以及土著人民和地方社

\* [CBD/SBI/2/1](#)。

区就此向执行秘书提交意见。<sup>1</sup> 工作组还请执行秘书汇编所收到的信息并通过《公约》信息交换所机制提供这些信息，同时，根据所收到的信息和工作组第十次会议上已经表达和第 10/4 号建议附件所载土著人民和地方社区的意见，修改这些文件<sup>2</sup> 及其中的建议草案。

4. 根据要求，执行秘书通过日期为 2018 年 1 月 15 日的通知<sup>3</sup> 征求意见，并在随附的另一份情况说明中对所收到意见进行了汇编。<sup>4</sup> 本文件中载有一份建议草案，是根据所收到意见修订的一份先前的文件，其中包括工作组第十次会议提供的意见。

5. 本文件审查了所收到的信息，包括关于生物多样性融资保障措施的良好做法和吸取的经验教训，重点是这些保障措施对土著人民和地方社区的社会和经济权利和生计的可能影响。第一节概述了执行秘书收到的关于利用《公约》的生物多样性融资机制保障措施的自愿准则的经验以及生物多样性融资机制保障措施的其他方面的来文。第二节说明了《公约》的保障措施机制的制定的情况。第三节概述了一系列生物多样性融资机制的现有保障措施系统，以期弄清现状和建立此种保障措施系统的趋势。第四节提供了有关推动执行自愿准则的总结和结论。

6. 最后，在之前各节所提建议的基础上，第五节中载有供执行问题附属机构第二次会议审议的建议草案。建议草案的附件内载有可用作遵守《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则要求的检查单的可能问题。

### 一. 关于生物多样性融资机制保障措施自愿准则的来文概览

7. 根据缔约方和其他组织的来文，执行秘书印发了关于资源调动的意见汇编：评估土著人民和地方社区的集体行动和生物多样性融资机构保障措施的贡献，<sup>5</sup> 以便能及时供第 8(j)条和相关条款问题工作组审议。当时，执行秘书收到了缔约方的两份以及其他相关组织的 4 份关于生物多样性融资机构保障措施的信息和意见的来文。<sup>6</sup>

8. 日期为 2018 年 1 月 15 日的通知<sup>7</sup> 为征求更多意见以便修订文件供执行问题附属机构第二次会议进一步审议提供了机会。根据这一通知，收到了美利坚合众国和土著岛民研究行动基金会（澳大利亚）提供的意见。补充评论已经纳入本节的其他部分。

9. 欧洲联盟及其成员国认为，生物多样性保障措施自愿准则是有效解决生物多样性融资机构对生物多样性和土著人民和地方社区的权利和生计的潜在影响方面的重要

---

<sup>1</sup> “查明、监测和评估土著人民所作贡献的方法指导要素”（[CBD/WG8J/10/5](#)）以及“在选择、设计和实施生物多样性融资机制和制定具体工具的保障办法时，考虑关于生物多样性融资机制保障措施的自愿准则”（[CBD/WG8J/10/6](#)）。

<sup>2</sup> [CBD/WG8J/10/5](#)和[CBD/WG8J/10/6](#)。

<sup>3</sup> 参考号：SCBD/MCO/DC/VN/JS/GD/JH/87060 (2018-007)。

<sup>4</sup> 自以下方面收到了相关来文：新西兰；美利坚合众国；土著岛民研究行动基金会。

<sup>5</sup> [CBD/WG8J/10/INF/10](#)。

<sup>6</sup> 欧洲联盟及其成员国以及来自各国的意见：瑞典、森林人民方案（FPP）、生物多样性问题国际土著论坛成员组织；全球森林联盟/社区保护复原力倡议；拉丁美洲和加勒比土著人民生物多样性网络（RMIB-LAC）；以及斯德哥尔摩复原力中心。

<sup>7</sup> 参考号：SCBD/MCO/DC/VN/JS/GD/JH/87060。

进展。自愿准则获得通过后，需要在实践中予以指导和落实。

10. 瑞典和瑞典国际生物多样性计划和斯德哥尔摩复原力中心两机构是导致缔约方大会第十二届会议通过自愿准则的重要行为方，因为它们都参与了研究工作和广泛的协商进程，为《生物多样性公约》进程提供了意见。支持《2030 年可持续发展议程》<sup>8</sup> 的瑞典全球发展方案（PGU）旨在通过集中注意可持续性、人权和穷人观点，加强该进程的政策协调。瑞典的萨米人议会还秉持自愿准则的精神，本着对可持续性的全面观点，高度参与了《2030 年议程》的工作。

11. 美利坚合众国政府<sup>9</sup> 就案文提供了某些改进拟议建议的若干意见。

12. 森林人民方案和生物多样性问题国际土著论坛（IIFB）的几个成员组织根据保障措施的观点，强调了财务机制工作的三个关键要求，即：(a) 提供明晰和透明的信息；(b) 以土著的观点采取适当方法进行工作；(c) 根据社区自己的经验开展保护传统知识的研究。

13. 土著岛民研究行动基金会（FAIRA）建议作为 2020 年后生物多样性框架的第 8(j)条和相关条款全面统筹工作方案的可能的工作要点，根据《公约》下通过的原则、标准和准则，为土著和地方社区制定《生物多样性公约》下的具体保障措施框架，同时针对任何查明的其他空白。CBD/SBI/2/14 号文件提及这一点，供执行问题附属机构在议程项目 14 下审议。

14. 全球森林联盟/社区保护复原力倡议认为，土著人民和地方社区在生物多样性融资机制方面仍面临着偏见，因为这些偏见重视的仍然是以政府为中心且常常是排外的办法。为了扭转这种局面，它们建议更有力地促进社区保护倡议，作为保护和可持续利用生物多样性的有效办法，寻求保护和可持续利用生物多样性的更广泛的法律、整治、社会、经济和其他形式，而不只是狭隘的基于成果的付款。它们还强调了土著人民和地方社区的充分和有效参与以及自由、事先和知情同意的重要性，包括妇女参与国家的生物多样性政策、计划和方案以及相关财务机制的重要性。

15. 拉丁美洲和加勒比的土著妇女生物多样性网络强调了生物多样性融资机制不仅必须以碳固存的回报和惠益为依据，而其必须以广泛的保护和可持续利用惠益为依据，同时联系广泛的生态系统服务的考虑。该网络建议，保障措施应足够强有力，并符合《联合国土著人民权利宣言》<sup>10</sup> 等国际义务和框架，同时得到有效的监测和问责的支持。该网络还建议，应利用《生物多样性公约》的其他文书和决定，包括准则，加强和支持各项保障措施。土著人民和地方社区的充分和有效的参与及其自由、事先和知情同意也应成为有效的保障措施的要求。

16. 斯德哥尔摩复原力中心提请缔约方和其他相关组织及利益攸关方注意，在汇编相关案例研究时，可注意其以往的报告《生物多样性融资和保障措施：吸取的经验教

---

<sup>8</sup> [大会第 70/1 号决议](#)，附件。

<sup>9</sup> 根据第 SCBD/MCO/DC/VN/JS/GD/JH/87060 (2018-007) 号通知提供。

<sup>10</sup> [大会第 61/295 号决议](#)，附件。

训和拟议的指导意见》。<sup>11</sup> 该报告起到了支持缔约方经讨论后通过了自愿准则的作用；下一节中对此作了进一步的评述。斯德哥尔摩复原力中心还提供了一份来自有关生物多样性融资机构保障措施的最新学术文献的参考清单。

17. 缔约方和其他组织及利益攸关方的来文显示了一种趋势，即对于在设计和执行融资机制时需要保障生物多样性和土著人民和地方社区的权利和生计并参与到保障行动中去的了解正在增加。但另一方面，来文还显示，国际、国家和地方各级在经验方面的发展情况不均衡，一部分原因是生物多样性融资机构属于新鲜事物，部分地还是因为《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的实施仍处于初期阶段，同时，其他保障措施和手段也属于新鲜事物，尽管出现和发展都十分迅速，但仍在建立之中，或处于早期应用阶段，因此，关于实施工作的经验教训仍然十分有限。

## 二. 《公约》保障措施的制定情况

18. 缔约方大会通过的[第 X/11 号决定](#)中包括了《生物多样性公约》的资源调动战略（2008–2015 年）。嗣后，缔约方大会 2010 年的第十届会议在其关于资源调动战略的[第 X/3 号决定](#)中强调了“有必要了解关于各种机会以及生物多样性融资机制可能产生的问题的信息，而保障措施被认定为解决这些潜在问题的手段之一”。<sup>12</sup> 《生物多样性公约》各机构在嗣后的讨论中发现生物多样性融资机构保障措施的观念及其重要性，并最终导致缔约方大会在 2014 年的第十二届会议上通过了生物多样性融资机制保障措施自愿准则。题为“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”的文件（[CBD/COP/12/INF/27](#)）展示了《生物多样性公约》的讨论的重要性，同时介绍了国际间制定和实施保障措施的背景，在支持各缔约方通过《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则方面发挥了作用。

19. 同样重要的是，缔约方大会 2012 年在其第十一届会议上通过了[第 XI/19 号决定](#)“生物多样性和气候变化和相关问题：关于就减少发展中国家毁林和森林退化运用相关生物多样性保障措施的咨询意见以及发展中国家养护、可持续管理森林和加强森林碳储备的作用”，在该决定中，缔约方提及联合国气候变化框架公约缔约方大会通过的“坎昆保障措施”，<sup>13</sup> 并注意到，这些措施有可能增进给生物多样性以及对土著和地方社区的惠益。据此，缔约方大会邀请发展中国家缔约方利用该决定附件中提供的关于适用生物多样性相关保障措施的信息。<sup>14</sup>

20. 第 XI/19 号决定中提供的信息在《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的背景下仍然完全有效。该决定中包括与生物多样性和土著人民和地方社区相关的保障措施。在保障措施应设法消除、减少或缓解的可能不利影响中，该决定列出了以下不利影响：

(a) 天然林转型为种植林和其他生物多样性价值较低和复原力较低的土地用途；

---

<sup>11</sup> Ituarte-Lima, C、Schultz, M、Hahn, McDermott, C 和 Cornell, S, 2014 年, 《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》，斯德哥尔摩：国际生物多样性计划/设在斯德哥尔摩大学的斯德哥尔摩复原力中心，作为缔约方大会第十二届会议的 [CBD/COP/12/INF/27](#) 印发。

<sup>12</sup> 同上，第 8 段。

<sup>13</sup> [气候变化框架公约第 1/CP.16 号决定](#)，附录一。

<sup>14</sup> [同上](#)，第 2 段。



- (b) 毁林和森林退化的位置移至碳值较低和生物多样性价值较高的区域；
- (c) 增加了对生物多样性价值较高的非森林生态系统的压力；
- (d) 在生物多样性价值较高的地区植树造林；
- (e) 传统领土的丧失和对土著和地方社区获得、利用和（或）拥有土地和自然资源权利的限制；
- (f) 缺少可供土著和地方社区利用的实际民生福利，并且缺少公平的惠益分享；
- (g) 土著和地方社区被排斥在各项政策和措施的设计和和实施之外；
- (h) 传统生态知识的丧失。

21. 在缔约方大会关于资源调动战略的[第 X/3 号决定](#)的范围内，生物多样性公约关于保障措施的讨论集中于缔约方大会第九届会议通过的资源调动战略（[第 IX/11 号决定](#)）的目标 4 中所界定的“新的和创新性财务机制”上，即：生态系统服务支付计划；生物多样性冲销机制；环境财政改，包括创新性征税模式和财政奖励措施；绿色产品市场、商界-生物多样性伙伴关系和新慈善形式；将生物多样性及其相关生态系统服务纳入国际开发融资；《联合国气候保护框架公约》下气候变化问题筹资机制。

22. 这些机制的种类很多，总的来说还处于发展的阶段。它们在从国际到项目直至地方层级的不同层面上运作，并经由不同的政策进程进行设计或与这些进程相关联，因此有可能涉及到各政府机构、私人实体、民间社会组织和（或）政府间进程。在此情况下，制定实施保障措施的具体方法的进程仍处于初期阶段，并正在采取不同的办法。鉴于《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则只是在 2014 年刚刚通过，《公约》可能有必要在未来持续不断和反复地重新审视其影响和成效。

23. 自愿准则第 3(b)和(c)段建议，在界定各行为方和（或）利益攸关方在生物多样性融资机制中的权利和责任以及在设计其各项规定时，应顾及《生物多样性公约》及其相关决定、指导意见和原则。由第 8(j)条工作方案所产生的《公约》的准则和原则载有针对土著人民和地方社区的相关保障措施规定，对这些规定的理解和使用应有助于《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则，或者作为它的一部分，即便制定这些规定的专题背景所专注的不一定就是财务机制的情况下也应如此。<sup>15</sup>

24. 对《公约》的相关决定、指导意见和原则中与保障措施相关的规定进行的分析（见 [CBD/WG8J/10/INF/7](#)）表明，即使在《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则通过之前，《公约》便持续关注并积极应对在设计和执行发展、保护或融资行动的背景下应当制定保护土著人民和地方社区的权利和生计的各项保障措施。《公约》重要侧重于发展或保护行动的保障措施的以下要素：

- (a) 保障措施的实质性方面，例如对生物多样性相关生计的保护；
- (b) 保护传统知识持有人的权利；

<sup>15</sup> [CBD/WG8J/10/INF/7](#), 附件一，概述了《公约》的 <https://www.cbd.int/guidelines/> 网页下“《公约》下制定的原则、准则和其他工具”下提供的若干《生物多样性公约》准则和工具的相关保障措施规定。

- (c) 保护土著人民和地方社区的有形和非物质文化遗产，例如圣地和文化价值；
- (d) 防范进一步生计不平等的风险，包括在性别和代间公平方面；
- (e) 促进采取各项措施，以便超越在公平分享发展和保护行动的惠益方面的被动性保障措施；
- (f) 保障措施的程序方面，特别是土著人民和地方社区充分和有效参与触及其土地和资源及其相关生计和文化的各项发展和保护行动的设计和执行的方面；
- (g) 信息的透明性和土著人民和地方社区可以现成的方式分享信息的要求，土著人民和地方社区因此能够借助之中信息进行知情参与；
- (h) 土著人民和地方社区自由、事先和知情同意或核准执行有可能对其权利、文化和生计带来威胁的行动；
- (i) 在已产生影响或无法避免影响时，整合各项纠正措施。

25. 已陈述的一些规定直接回应了《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则，进一步阐明了该准则的实质性和程序性要求。因此，以往通过的准则和原则的保障措施规定与《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则直接有关，并构成了可适用于制定融资机制的补充指导意见。

26. 《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则补充了《公约》的相关决定、指导意见和原则，在自愿准则通过前，《公约》相关决定、指导意见和原则的若干具体议题包括：

- (a) 确保惠益分享的公平或减少惠益分享不公风险的各种规定；
- (b) 文化影响评估程序，具体包括尊重土著人民和地方社区的社会精神和文化价值；
- (c) 作为避免风险的一部分尊重习惯使用；
- (d) 土著人民和地方社区的传统知识方面的缓解和避免风险的规定，特别是在报告其传统权利方面。

27. 初期阶段，可通过作为反映《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的要求以及来自《公约》的决定、指导意见和原则的一套问题拟定的检查单，明确地或从政策的一致性方面对制定财务机制及其保障措施系统和手段时考虑《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的方式进行一次分析。<sup>16</sup> 可根据初步运用的情况进行进一步拟定检查单，使之成为评估生物多样性融资机制符合《公约》的保障措施要求的程度的更详尽的分析工具。附件提供了供执行问题附属机构第二次会议审议的问题检查单草案。

### 三. 关于一系列生物多样性融资机制的现有保障措施系统的概览

28. 本节概述了与生物多样性融资机制相关的现有保障措施系统，首先是《公约》的工具，重点是 2014 年 10 月缔约方大会通过《公约》的生物多样性融资机制保障措施

---

<sup>16</sup> [CBD/WG8J/10/INF/7](#) 中列出了检查单的指示性、非穷尽的问题清单。

自愿准则后制定或更新的系统。[UNEP/CBD/COP/12/INF/27](#)<sup>11</sup> 中深入地报告和分析了保障措施系统初期的制定工作。该分析是非穷尽的分析，同时重要侧重于与生物多样性和土著人民和地方社区更直接相关的各项进程，但需要指出的是，目前没有显示直接关系的若干进程（例如绿色投资的若干手段）却有可能具有相关的影响，因此，需要在今后阶段予以更全面的跟踪。

#### A. 世界银行和国际金融公司

29. 环境和社会方面的保障措施最初是 1990 年代由多边开发机构为了其开发融资业务的应用拟定的。<sup>17</sup> 世界银行 1986 年发表的第一项保障措施政策侧重于“文化财产”；大多数的保障措施政策系于 1990 年至 1998 年之间发表，其中“非自愿重新安置”和“土著人民”为最早发表的政策。<sup>18</sup>

30. 国际金融公司（IFC）是世界银行集团成员，是集中关注发展中国家私人部门的全球最大开发机构。2006 年之前，国际金融公司使用的保障措施与世界银行相同，但 2006 年后，国际金融公司通过了资金的《可持续性框架》，阐明了其对可持续发展的战略承诺。<sup>19</sup> 2012 年，在与各利益攸关方进行了为期 18 个月的全球协商进程后，国际金融公司《可持续性框架》作了更新。<sup>20</sup>

31. 国际金融公司《可持续性框架》包括国际金融公司关于环境和社会可持续性的政策、关于环境和社会可持续性的 8 项业绩标准以及国际金融公司信息取用政策。业绩标准议题包括评估和管理环境和社会风险和影响、土地购置和非自愿重新安置、土著人民和文化财产。<sup>21</sup>

32. 世界银行和国际金融公司环境和社会保障措施已成为国际间制定保障措施的重要模式。这方面的一个实例是森林碳伙伴关系基金（FCPF）2011 年通过了该基金的“多方交付活动环境和社会保障措施共同办法”，其中包括世界银行相同的应用。<sup>22</sup>

33. 国际金融公司 2012 年对业绩指标的修订，迎来了国际融资系统中环境和社会保障措施的新阶段，在这方面，“保障措施系统已更加全面和系统化，很多开发机构加强了相互协调”。<sup>23</sup> 鉴于国际金融公司业绩标准是在下文解释中提及的当前世界银行进程之前予以更新，但却从世界银行系统进行的审查以产生国教训和经验的很多进程中受益，国际金融公司多年来已成为新一代保障措施的主要参考。

---

<sup>17</sup> [UNEP/CBD/COP/12/INF/27](#) 中列出了对保障措施系统演化情况的详细分析，为 2014 年缔约方大会第十二届会议的讨论提供了实质性的支持。

<sup>18</sup> 世界银行 1990 年 6 月第 4.30 号业务指令以及 1991 年 9 月第 4.20 号业务指令。

<sup>19</sup> [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/safeguards-pre2006#Safeguard](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/safeguards-pre2006#Safeguard)。

<sup>20</sup> 国际金融公司。关于环境和社会可持续性的业绩标准。2012 年 1 月 1 日。

<sup>21</sup> 2012 年以来，国际金融公司未发布关于其保障措施政策和工具的最新情况，但制作了一系列资料支持执行工作，例如工具包、手册和良好做法指南。这些资料可查阅：  
[http://www.IFC.org/wps/wcm/connect/Topics\\_Ext\\_Content/IFC\\_External\\_Corporate\\_Site/Sustainability-At-IFC/](http://www.IFC.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Sustainability-At-IFC/)。

<sup>22</sup> <https://www.forestcarbonpartnership.org/common-approach-environmental-and-social-safeguards>。

<sup>23</sup> GEF/ME/C.52/inf. 08。

34. 2012 年国际金融公司标准涉及世界银行系统不得力或世界银行本身的审查显示需要做出改变的若干问题，或涉及代表土著人民和地方社区的组织长时间以来一直在提出问题的问题。一个重要的实例是世界银行系统从保护“物质文化资源”转向保护国际金融公司标准中的“文化遗产”，在这方面，保护 (a) 无形文化遗产和 (b) 社区使用，都是新纳入的要素。另一重要实例是作为关于土著人民的标准的一部分实行的“自由、事先和知情同意”，以及对文化遗产的保护，包括土著人民的知识、创新和做法。

35. 世界银行几年来对环境和社会保障措施进行了几次审查，作为审查的一部分，一些保障措施逐步作了更新。具体而言，如 2011 年，世界银行审查了其土著人民标准的实施情况，<sup>24</sup> 并发现了在解决保有权和获取权以及实施“自由、事先和知情同意”等问题上存在的重大弱点。

36. 国际金融公司业绩标准总的来说与《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则要求相符。很大程度上，国际金融公司的标准中拥有涉及保护土著人民和地方社区的权利、生计和文化遗产的标准和规定；从程序上说，利益攸关方的参与是国际金融公司标准以及信息获取的一项严格要求。关于自由、事先和知情同意，对于将“某些情形”设定为条件的做法提出了质疑，这方面需要进一步审查实践中是如何界定这种情形的。

37. 根据从审查以及同对于改善保障措施系统感兴趣的利益群体的持续互动中吸取的经验教训，世界银行近年来进行了一次深入的协商审查，导致于 2016 年 8 月通过了新的环境和社会框架（ESF），其目的是“进行广泛的报道，包括透明度、非歧视、社会包容、公共参与和问责制方面的重要进步”。<sup>25</sup> 新的环境和社会框架虽然已获通过，但要到 2018 年才能发布实施。为了筹备这一工作，2017 年 11 月 1 日，世界银行发布了供协商用的一系列指导说明，<sup>26</sup> 提供了详细的信息，并就如何采取措施确保保障措施的实施提出了建议。

38. 世界银行的《环境和社会框架》包括三个支柱：关于可持续发展、环境和社会政策以及环境和社会标准的设想。<sup>27</sup> 新的环境和社会标准与本次审查更直接有关，其中包括：对环境和社会风险和影响的评估和管理；土地购置、限制土地用途和非自愿重新安置；对有生命的自然资源的生物多样性保护和可持续利用；土著人民/萨南非洲历来获得服务不足的传统地方社区；文化遗产；利益攸关方的参与和信息披露。

39. 最新版的世界银行环境和社会框架显示了与《生物多样性公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的一致。该框架承认有必要保护土著人民和地方社区的权利和生计；该框架还授权实施包容性项目做法。与国际金融公司相似，该框架包括“某些情形”下的自由、事先和知情同意的要求，并将其关于文化资源的保障措施扩

---

<sup>24</sup> 世界银行土著人民政策的实施情况：学习审查（2006-2008 财政年），2011 年 8 月。

<sup>25</sup> 环境和社会框架“是世界银行进行的最深入的协商的结果，进行了将近 4 年的分析以及全世界各国政府、发展问题专家和民间社会团体的参与，参与者达到 63 个国家的将近 8,000 个利益攸关方。”世界银行，环境和社会框架，2017 年 7 月。

<sup>26</sup> <http://www.worldbank.org/en/programs/environmental-and-social-policies-for-projects/brief/environmental-and-social-framework-esf-draft-guidance-notes-for-borrowers>。

<sup>27</sup> 同上，第 ix 页。



大到“文化遗产”。不过，一些土著人民和地方社区组织表示，现行的环境和社会框架将执行和问责的责任更多赋予了借贷人而不是世界银行，后者看来将实施留给各国政府酌处。

40. 关于自由、事先和知情同意，2017 年 11 月 1 日发布的指导说明草案解释说，要求予以实施的情形是出现以下情形时，即项目：(a) 给土著人民/萨南非洲历来获得服务不足的传统地方社区传统上拥有或习惯使用或占领的土地和自然资源带来不要滥用，(b) 造成其搬迁，或 (c) 给其文化遗产带来重大影响。<sup>28</sup>

41. 这一受到批评的公式的一个方面是，评估影响以确定其条件性资格（不利的、重大的）将先于获得自由、事先和知情同意流程发生，因此，无法确知将由什么人或通过何种程序对影响进行打分，以决定是否触发自由、事先和知情同意。

## B. 全球环境基金

42. 全球环境基金（全环基金）目前是五个主要国际环境公约的财务机制，即：《联合国气候变化框架公约》；《生物多样性公约》；《斯德哥尔摩持久性有机污染物公约》；《联合国防治荒漠化公约》；以及《关于汞的水俣公约》。全环基金的保障措施系统同样地适用于这五个公约下的所有机构和业务。同样，全环基金在落实其保障措施要求方面的总体影响可能十分重大。

43. 2011 年 11 月，全环基金通过了“关于机构的环境和社会保障措施最低标准的政策”，并于 2015 年 2 月发布了关于“实施关于机构的环境和社会保障措施最低标准的政策”的修订指导意见。<sup>29</sup>

44. 全环基金通过 18 个机构建立的伙伴关系进行运作，其中包括：各联合国机构，多边开发银行，国际养护组织和一些国家的国家机构。全环基金要求，所有机构均须遵守其关于环境和社会保障措施的八项标准，<sup>30</sup> 这些标准中包括环境和社会影响评估、自然生境、非自愿重新安置、土著人民、物质文化资源以及问责和申诉制度。2015 年指导意见发布后，全环基金的 18 个机构中大多数于 2015 年和 2016 年建立环境和社会保障措施系统，因此，它们只有新近的实施经验。

45. 最近，更新全环基金环境和社会保障措施的进程包括了改进机构履约情况的重大努力，随后还要进一步更新该系统，在这方面，《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的贡献将非常宝贵。必须指出的是，全环基金大幅扩大了其在《生物多样性公约》内外的的工作责任，其中包括形成、支持和包括常规的项目实施之外的新的和创新性机制的行动。为此，全环基金进程有可能对保障措施系统的结构和在全球的实施产生重大影响。

46. 2017 年 5 月，全环基金对其关于机构的环境和社会保障措施最低标准的政策，以及在第六次充资周期内，该项政策尤其在解决环境和社会风险方面的成效进行了一

<sup>28</sup> 关于土著人民最新标准（ESS7）的指导说明。土著人民/萨南非洲历来获得服务不足的传统地方社区。征求公众意见草案，2017 年 11 月 1 日，第 12 页。

<sup>29</sup> SD/GN/03。

<sup>30</sup> GEF/ME/C.52/inf. 08。

次深入的审查。<sup>31</sup> 继该审查后，全环基金理事会在 2017 年 11 月的第五十三次会议上审议了“关于审查全环基金的社会和环境保障措施的计划”，<sup>32</sup> 以期解决该审查所产生的各项建议，并将其整个系统提升至最新国际标准和政策规定的水平。该计划将于 2017 年 12 月至 2018 年 11 月期间付诸实施，它将为加强与《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的协调配合提供有益的机会。

47. 此外，全环基金还于 2017 年 11 月印发了关于审查全环基金与土著人民接触情况的报告，其中特别载有 18 个全环基金机构对于土著人民保障措施的分析，同时还为探讨如果根据《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的要求加强保障措施的实施提供了有益的经验教训。

48. 全环基金保障措施总的来说与《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的条款相符，但在若干方面有所改进。2017 年对全环基金最低标准的审查发现，尽管系统的核心原则“目前依然关系重大，[...]但在随后的若干年中，环境和社会保障措施标准在专题的范围、特殊性和程序方面有了重大的发展”，<sup>33</sup> 因此，应考虑在以下方面作出改进：人权、非歧视和公平；利益攸关方的参与；可持续的资源管理；非自愿重新安置；土著人民和自由、事先和知情同意；以及文化遗产。

49. 审查建议的拟议改进方向看来完全符合《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的精神和规定。因此，如将《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则视为一种指导框架和检查单，将使未来更新全环基金系统的进程大大受益。

### C. 联合国气候变化框架公约财务机制下的资金

50. 缔约方大会第 IX/11 号决定中确定的“新的和创新财务机制”清单第四项提及联合国气候变化框架公约（UNFCCC）下的财务机制。

51. 必须指出的是，气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议（2015 年，巴黎）认识到“需要加强地方社区和土著人与处理和应对气候变化相关的知识、技术、做法和努力”，并设立“一个平台，用于以全面和综合方式交流和分享有关减缓和适应的经验和最佳做法”。<sup>34</sup> 此外，在其 2017 年 11 月的第二十三届会议上，缔约方大会决定，除其他职能外，平台“应推动在以尊重和促进地方社区和土著人权利和利益的方式设计和实施国际和国内行动、方案和政策时融合不同的知识体系、实践和创新”。<sup>35</sup>

52. 气候变化框架公约的财务机制拥有三个业务实体，<sup>36</sup> 履行不同但又相辅相成的职能。<sup>37</sup> 全环基金自 1994 年以来一直发挥着财务机制的业务实体的作用。2011 年，气候

<sup>31</sup> GEF/ME/C.52/inf.8。本节中有几个部分系基于全环基金审查的结论。

<sup>32</sup> GEF/C.53/07。

<sup>33</sup> GEF/ME/C.52/inf. 08。

<sup>34</sup> 气候变化框架公约第1/CP.21号决定，“通过巴黎协定”（[FCCC/CP/2015/10/Add.1](#)），第135段。

<sup>35</sup> 气候变化框架公约第2/CP.23号决定，“地方社区和土著人民论坛”（[FCCC/SBSTA/2017/11/Add.1](#)），第6段。

<sup>36</sup> <http://bigpicture.unfccc.int/content/climate-finance/what-is-the-financial-mechanism-what-are-the-other-funds.html>。

<sup>37</sup> 气候变化框架公约第 11/CP.23 号决定，“第六次审查资金机制”（[FCCC/CP/2017/11/Add.1](#)）。

变化框架公约的缔约方指定绿色气候基金（GCF）为财务机制的一个业务实体。各缔约方还于 2001 年设立了《京都议定书》下的适应基金。

## 1. 绿色气候基金

53. 绿色气候基金是全球性基金，其设立是为了帮助发展中国家限制或减少温室气体排放和适应气候变化，支持其应对气候变化挑战。

54. 绿色气候基金通过等诸多获认证的私人或公共、非政府、国家以下级、国家、区域或国际各级实体进行运作，这些实体的作用是筹集实施工作的资源。截至 2017 年 8 月，有 186 个实体进行了认证认可申请的登记，54 个机构已经获得认证。

55. 通过 2017 年 8 月 14 日的 SCBD/MCO/DC/AF/NP/ML/YX/86771 号通知，执行秘书向各缔约方通报了绿色气候基金为合力执行《里约公约》带来的机会。通知中指出，绿色气候基金发展迅速，已成为最大的多边环境基金，作为初步资源调动为 2015-2018 年方案期间筹集了 103 亿美元的认捐。绿色气候基金的工作领域与《生物多样性公约》的该目标直接有关。

56. 绿色气候基金向 2017 年 11 月气候变化框架公约缔约方大会第二十三届会议通报其资金组合已增加到 26.9 亿美元，包括其经常方案及其“准备和筹备支持方案”。虽然很多捐款尚未兑现，但它代表了其业务的重大扩展。<sup>38</sup>

57. 绿色气候基金在审查其保障措施方面的重要性，涉及资金和业务的规模，同时也涉及该基金通过许多获认证实体进行运作这一特点，这些实体的数量今后几年内有可能达到 200 个。

58. 2017 年 10 月，绿色气候基金启动了建立其环境和社会管理系统协商进程的第二阶段，这一进程主要包括绿色气候基金的环境和社会政策，以及一套环境和社会保障措施和相关的实施程序。获认证实体目前根据国际金融公司标准<sup>39</sup>使用“临时性环境和社会保障措施”开展业务。

59. 绿色气候基金具有遵守适用于所有获认证实体的保障措施的要求。这意味着，在其获得认证时，获认证实体必须表明它们：(a) 将社会和环境保障措施纳入其自身体制框架并通过了各自政策规定，(b) 承诺在所有其筹集资源的项目中实施保障措施系统，以及 (c) 指定了确保有效实施保障措施的必要方法。

60. 迄今为止，根据要求，绿色气候基金的 54 个获认证实体通过了符合绿色气候基金临时规定的环境和社会保障措施系统，并通过了将保障措施用于其绿色气候基金项目和相关方法。此外，134 个目前申请认证的机构必须遵守相同的要求。

61. 绿色气候基金的新的环境和社会政策“阐明了绿色气候基金如何将环境和社会因素纳入其决策和业务，以便有效地管理环境和社会风险及影响并改进成果”。<sup>40</sup> 基金

<sup>38</sup> 气候变化框架公约第 9/CP.23 号决定，“绿色气候基金报告和对绿色气候基金的指导意见”（[FCCC/CP/2017/11/Add.1](https://www.unfccc.int/documents/2017/11/Add.1)）。

<sup>39</sup> 国际金融公司环境和社会可持续性业绩标准，2012 年 1 月 1 日。

<sup>40</sup> [http://www.greenclimate.fund/documents/20182/820027/GCF\\_2017\\_Inf.02\\_-\\_Environmental\\_and\\_social\\_management\\_system.pdf/fec82d6c-1e68-4398-908e-f32c14f2814f](https://www.greenclimate.fund/documents/20182/820027/GCF_2017_Inf.02_-_Environmental_and_social_management_system.pdf/fec82d6c-1e68-4398-908e-f32c14f2814f)。

的新的环境和社会管理系统除了政策外，还将包括各种进程和程序、利益攸关方参与框架以及执行环境和社会政策和标准的指导意见和工具。

62. 此份关于绿色气候基金环境和社会管理系统及其保障措施概要显示，《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的所有相关要素均在制定的过程中得到了考虑。不过，在当前利益攸关方协商进程中，一些民间社会组织认为，协商具有限制性的时间表，因此，提出了这方面的建议，并提出了关于加强有关自由、事先和知情同意、积极成果和增强获认证实体在遵守保障措施方面的问责的规定的建议。

63. 此外，在 2018 年 2 月 26 日至 3 月 1 日在大韩民国仁川松岛举行的第十九届会议上，绿色气候基金（GCF）理事会在第 GCF/B.19/4 号决定（涉及减少来自毁林和森林退化的排放（“降排+”）的第 8.7 段）中通过了一项将适用于“降排+”行动的绿色气候基金所支持活动的政策措施，包括准备阶段、基于成果支付以及任何利用和融资形式、指导意见、职权范围以及绿色气候基金就“降排+”制定的评估工具。因此，认为就绿色气候基金所提议的“降排+”活动，包括基于成果的支付，均须确保解决这一政策以及绿色气候基金的其他相关政策和标准的各项要求，例如《巴黎协定》<sup>41</sup>和气候变化框架公约的“降排+”决定，包括《“降排+”华沙框架》，同时强调，为了绿色气候基金的目的，所提及的利益攸关方包括该政策规定的土著人民。这一倡议是第一项多边性的基于成果的支付框架，规定了应同样地更加重视生物多样性和土著人民和地方社区的作用。

## 2. 适应基金

64. 适应基金为作为《京都议定书》缔约方的发展中国家中的脆弱群体的气候适应项目和方案提供资助。该基金通过执行实体运作，截至 2017 年 3 月，执行实体的数目达到了 43 个（25 个国家实体、6 个区域实体和 12 个多边实体）。2017 年 11 月，在气候变化框架公约缔约方大会第二十三届会议上，适应基金宣布的有效资金组合为 9,330 万美元。

65. 2013 年，适应基金通过了环境和社会政策（ESP），并于 2016 年予以修订。该政策规定，“应审查所有项目/方案的环境和社会影响，弄清这些影响，并根据其潜在的环境和社会影响对拟议的项目/方案进行分类”。<sup>42</sup>

66. 适应基金的环境和社会政策由 15 项环境和社会保障措施原则组成，分别涉及以下议题：(a) 公正和公平地获取惠益；(b) 避免给边缘化和脆弱群体造成严重不利影响；(c) 尊重并在适用情况下促进国际人权；(d) 性别平等；(e) 符合《联合国土著人民权利宣言》和其他与土著人民相关的国际文书规定的权利和责任；(f) 避免或尽可能减少非自愿重新安置的必要性；以及(g) 避免对文化遗产造成影响。

67. 2016 年 6 月，适应基金发布了“对执行实体遵守适应基金环境和社会政策的指导文件”，以支持各执行实体“实现和表明在项目周期内，在项目执行工作有可能触发环境和（或）社会风险的任何时候，遵守环境和社会政策”。<sup>43</sup>

<sup>41</sup> 联合国，《条约汇编》，登记号：I-54113。

<sup>42</sup> [https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2013/11/Amended-March-2016\\_-OPG-ANNEX-3-Environmental-social-policy-March-2016.pdf](https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2013/11/Amended-March-2016_-OPG-ANNEX-3-Environmental-social-policy-March-2016.pdf)。



68. 对适应基金的环境和社会政策和指导意见进行的分析显示，该系统遵守了《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则以及《公约》的相关准则和原则规定的要求。适应基金的环境和社会政策在方法和工具方面的架构看来比绿色气候基金或全环基金的架构轻巧，但看起来并未影响要遵守保障措施的要求；由于这一架构系建筑在很多执行实体已在恪守的其他系统的现有方法之上，它在实践中有可能同样能够确保执行和遵守。不过，正如在其他情况下一样，它正处于发展和实施的初期阶段，今后应对该系统的健全程度做进一步的审查。

### C. “降排+”和相关保障措施

69. 如 UNEP/CBD/COP/12/INF/27 中所述，建立了数项制定适用于降低森林砍伐和退化所致排放（“降排+”）的标准的进程，首先是气候变化框架公约在其第 1/CP.16 号决定中通过的保障措施。<sup>44</sup> 该文件还概述了《生物多样性公约》下通过的决定，就“降排+”保障措施的实施提供了咨询意见。

70. 本节审查了与“降排+”相关并在近期内更新的两项倡议，即：气候、社区和生物多样性（CCB）标准和全球目标黄金标准。

71. 与“降排+”保障措施相关的最新发展是 2017 年 6 月发布的 3.1 版的气候、社区和生物多样性标准。<sup>45</sup> 气候、社区和生物多样性标准最初是由气候、社区和生物多样性联盟（CCBA）与“CARE 国际”、大自然保护协会、雨林联盟和国际野生动物保护学会组建的伙伴关系一道，通过多重利益攸关方进程制定的。<sup>46</sup> 气候、社区和生物多样性标准在场址项目的层级开展工作，2014 年 11 月以来，一直由经验证碳标准方案（VCS）负责管理；<sup>47</sup> 这些标准适用于任何“给气候变化适应、地方社区和生物多样性带来净福利”的土地管理项目；因此，这些标准并非具体针对“降排+”但可以将其包括在内。

72. 气候、社区和生物多样性标准是一种认证工具，是能够为能够满足 17 种成套标准的项目提供履约标签或气候、社区和生物多样性标准批准书的方案；因此，该方案超过了保障措施，并核查项目是否能够带来切实的惠益。上述 17 中标准是强制性标准，特殊的项目还拥有三种可供选择的标准（“黄金级标准”）。<sup>48</sup>

73. 气候、社区和生物多样性联盟还为政府主导的“降排+”战略和行动制定了社会和环境标准（“降排+”社会环境标准）。“‘降排+’社会环境标准所涉问题以及气

---

<sup>43</sup> <https://www.adaptation-fund.org/document/guidance-document-implementing-entities-compliance-adaptation-fund-environmental-social-policy/>。

<sup>44</sup> 气候变化框架公约第 1/CP.16 号决定，“坎昆协议：《公约》之下的长期合作问题特设工作组的工作结果”，附录（[FCCC/CP/2010/7/Add.1](https://unfccc.int/kyoto_protocol/annexes/annex_1/kyoto_protocol/annex_1.html)）。

<sup>45</sup> <http://www.v-c-s.org/project/ccb-program/rules-requirements-and-guidance/updates-to-the-ccb-standards-version-3/>。CBD/COP/12/INF/27 号文件报告了这些标准初期的拟定情况 – 见第 11 页方框 4 以及第 15 页脚注 61。2012 年版本后，关于“降排+”社会环境标准没有最新的情况。

<sup>46</sup> <http://www.climate-standards.org/about-ccb/>。

<sup>47</sup> <http://www.v-c-s.org/project/ccb-program/>。

<sup>48</sup> <http://www.climate-standards.org/ccb-standards/summary-scorecard/>。

候、社区和生物多样性标准所涉问题非常相似，但这些标准都是经由单独的多重利益攸关方进程制定，在结构和组织上也各不相同”。<sup>49</sup>

74. 气候、社区和生物多样性标准的重点以及场址项目方案及其认证办法同等地适用于政府机构、非政府组织和私人部门的项目（“私人公司、多边机构和投资于碳项目或承包碳信用额的其他供资方”）。<sup>50</sup> 这是一项重要考虑，因为它们涉及项目时不考虑项目的资金来源，因此，它们拥有以确保遵守保障措施的方式补充气候变化框架公约的财务机制实体的作用的潜力。

75. 气候、社区和生物多样性标准中与保障措施相关的议题与《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则完全一致。所涉问题既有实质性的（例如土地保有权和获得资源的安全性），也有程序性的（例如利益攸关方的充分参与和自由、事先和知情同意）。就方法而言，标准要求各项目不仅应通过可核实的信息对风险管理措施作出证明，而且通过对没有执行项目和有执行项目的情景进行比较分析以证明积极成果的产生。

76. 全球目标黄金标准是一种项目证明方案，它被称为“下一代的标准”，它确保各项倡议能够通过“强化的保障措施、全面的项目设计、对权衡的管理以及当地利益攸关方的参与”，量化和证明项目的影响并使之最大化。<sup>51</sup> 该方案要证明的项目的范围很广，并特别寻求瞄准创新性方法，包括“可再生能源证明书、降排证明书（…）、可持续发展目标证明书或碳信用额”。该方案于 2003 年设立，2017 年 7 月方案的系统进行了升级。

77. 项目要获得黄金标准的证明，必须符合一系列的原则、规则和要求，包括三个领域的保障措施：(a) 社会保障措施、(b) 经济保障措施，以及(c) 环境和社会保障措施。<sup>52</sup> 生活和经济保障措施由 12 项原则组成，其中包括：人权、性别平等和妇女权利、文化遗产、土著人民、搬迁和重新安置、土地保有权和其他权利。为了补充保障措施的实质性方面，黄金标准还制定了“利益攸关方协商和参与程序、要求和准则”以及性别问题准则和性别平等政策。<sup>53</sup>

78. 黄金标准的保障措施要求十分全面，符合《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则中所作规定；关于土著人民问题，虽然并未明确提及《联合国土著人民权利宣言》，但保障措施涵盖了所有的相关问题。就程序而言，由各项要求和评估手段构成的系统看来能够确保适当的实施和对各项保障措施进行检查。

79. 本节内审查的两种系统具有几个共同点：两种系统都注重项目，面向项目证明，包括有私人投资者的项目，同时涵盖了一系列与土地管理相关的项目，同时还关注与气候变化相关的项目，包括“降排+”。这两种系统都于 2017 年 6-7 月将其标准和保障

---

<sup>49</sup> [http://www.v-c-s.org/wp-content/uploads/2017/06/CCB-Standards-v3.1\\_ENG.pdf](http://www.v-c-s.org/wp-content/uploads/2017/06/CCB-Standards-v3.1_ENG.pdf)，第 7 页。

<sup>50</sup> 同上，第 4 页。

<sup>51</sup> <https://globalgoals.goldstandard.org/>。

<sup>52</sup> <https://globalgoals.goldstandard.org/100/101-4-gold-standard-for-the-global-goals-safeguarding-principles-requirements>。

<sup>53</sup> <https://globalgoals.goldstandard.org/100/101-3-gold-standard-for-the-global-goal-stakeholder-procedure-requirements-guidelines>。

措施升级。它们的系统也显示了很多的共同点，既涉及保障措施的实质性方面，也涉及程序性要素，利益攸关方的参与、土著人民的自由、事先和知情同意明确地纳入其中。两种系统的一个重要特点是它们都不在正规的气候变化相关融资之内，其运作也在政府或政府间控制和报告系统之外，但这并不意味着在问责方面存在不足，因为它们是在重要的标准制定网络之内运作或与之相关联，例如：核实碳标准方案（VCSA）<sup>54</sup> 和国际认可和标签联盟，后者是致力于可持续性标准的全球性协会。<sup>55</sup>

#### 四. 推动执行自愿准则的总结和结论

80. 过去几年里，一些与生物多样性相关的国际财务机制修订了自身的保障措施系统，或者通过了新的保障措施系统以应对《生物多样性公约》缔约方和《公约》的广大的利益群体（包括土著人民和地方社区）表达的相同关切。目前，一个总的重要趋势是制定并更新生物多样性和环境融资中的保障措施系统，以便符合生物多样性和生态系统保护以及保护土著人民和地方社区的权利和生计和确保性别平等的更高标准。<sup>56</sup>

81. 整体而言，对相关财务机制的保障措施系统的审查表明：(a) 保障措施系统的数量和所覆盖的行动在增加；(b) 这些系统的设计、架构和手段在不断发展；(c) 这些系统正在扩展专题范围；(d) 这些系统正在更深入地审视执行机制。<sup>57</sup> 新一代的保障措施和标准系统正在出现，本节中所审查的案例只是建立和（或）更新此种系统方面的这种不断变化的实例。

82. 近年来，保障措施系统总体上已更趋全面和系统化，在很多机构、行为方和进程之间也更趋协调统一。这是近年来范围更加广泛的重要发展，这一发展为《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则提供了重要机会，因为这些准则能够在遵守系统的规定的基础上明确地促进、支持和便利协调统一。

83. UNEP/CBD/COP/12/INF/27 号文件中指出的保障措施从“保护型”向“注重积极成果型”转变的趋势正在加强。事实上，保障措施初期阶段的意图是减少风险和伤害，因此，是为了“保护”脆弱群体和生态系统不受威胁或危险事态发展的侵害。目前，正如《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则专门提议的，几乎所有保障措施系统都包括能够产生有利于社区和生态系统的具体办法或与这些办法相关联。不过，这种转变可能难以持续下去，因为原来作为保护型保障措施设计的手段还不足以确保积极的成果。

84. 同样，从保障措施被视为更广泛的标准架构要素的意义上说，“保障措施”正在向“标准”过渡。保障措施基本上是避免、减少和缓解伤害的政策和工具；标准是实现高度的业务以避免伤害和创造良好成果的基于原则的框架和工具。尽管《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则侧重于保障措施，但其目的却是制定一种标

---

<sup>54</sup> <http://www.v-c-s.org/wp-content/uploads/2016/05/2012-Annual-Report-FINAL.pdf>.

<sup>55</sup> [https://www.isealliance.org/sites/default/files/ISEAL\\_Mission\\_Goals\\_2013.pdf](https://www.isealliance.org/sites/default/files/ISEAL_Mission_Goals_2013.pdf).

<sup>56</sup> 正如全环基金审查所总结的，“很多国际开发和金融机构通过了环境和社会保障措施，反映了各国政府、开发问题经济学家、环境和社会问题专家、民间社会群体和其他利益攸关方在这些议题对于实现可持续发展成果和避免和（或）尽可能减少社会和环境伤害问题上达成的广泛共识”，GEF/ME/C.52/inf. 08，第 38 页。

<sup>57</sup> 全环基金审查进一步说明了保障措施这一架构和专题范围的扩大的一些方面。见 GEF/ME/C.52/inf. 08，第 38 页。

准和就运作模式的原则提出建议，而这种模式落实生物多样性和社区的共同发生的积极成果的程度最高。

85. 新一轮加强原则基础的标准和保障措施体现了明晰的意愿，为此，这些标准和保障措施越来越多地利用能够提供可信的参考和方向的国际文书，例如《世界人权宣言》和《联合国土著人民权利宣言》。<sup>58</sup> 联合国环境和人权问题特别报告员和土著人民权利问题特别报告员的呼吁和介入，进一步加强了这一意愿，特别报告员在涉及这一议题时，呼吁在各自任务中加强执行保障措施。<sup>59</sup>

86. 从实质上和程序上说，新一代保障措施越来越趋向与《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则中包括的主要共同原则相同。例如，土著人民和地方社区的保有和获取权利不应受财务机制或项目的应的实质性要求已被普遍认可；同样，利益攸关方在整个周期内的参与以及自由、事先和知情同意，目前都已成为共同原则（但还存在某些情况下如何拟出“同意”和“协商”的问题）。可以通过利用《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则，将其作为权威性的参考框架，进一步地加强和推动走向共同办法的这一进程。

87. 保障措施和标准系统越来越多地认识到的多范围的需要和挑战，如果从相辅相成的角度来看，这些系统能够有助于解决地方和国家范围。这一趋势十分切合《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则关于制定以地方情况为基础同时由符合国家框架的保障措施的概念。

88. 保障措施和标准系统目前在发展或进行改进时，一般都明确确定利用《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则，其主要理由是作为时间框架的《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则系于 2014 年通过，当时，现行进程的大多数在之前即已开始，虽然其新的结构只是最新才出现。现阶段，很多这种进程仍处于发展之中，如前面所建议的，《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则将十分有益，但要加快进展，还需要通过更积极的外联来宣传这一工具。

89. 财务机制和保障措施系统背后的行为方系统地提到最大的挑战，即执行。很多的系统将缺乏足够的工具、能力和体制安排；此外，建立和维持有利的进程和条件对很多国家来说非常具有挑战性和困难。这超出了保障措施系统的设计和发展，与此同时，要求不同的行为方（包括《生物多样性公约》缔约方和各利益攸关方组织）之间加强协同增效，以便产生确保切实实现《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的目标所需要的大量至关重要的社会行动。

## 五. 拟议建议

90. 根据第 XIII/20 号决定第 27 段的要求，并鉴于本文件所载评论和建议，执行问题附属机构第二次会议不妨审议下文的可能建议草案，供缔约方大会第十四届会议通过。

---

<sup>58</sup> [General Assembly resolution 217 A.](#)

<sup>59</sup> 分别见：[A/HRC/34/49](#) 和 [A/HRC/36/46](#)。



**生物多样性融资的保障措施，重点是这些保障措施对于土著人民和地方社区的生活和经济权利和生计的潜在影响**

缔约方大会

1. 强调现有发展和（或）改善财务机制的保障措施系统以及《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的进程之间正在出现的一致性，并对此表示赞赏，同时鼓励所有这些进程进一步参考准则以便增进协同增效；

2. 确认土著人民和地方社区传统领土（土地和水）的保有权在土著人民和地方社区的生存和生活方式中的重要性，因此，必须根据国际义务和框架，例如《联合国土著人民权利宣言》<sup>60</sup>以及《生物多样性公约》的文书、决定和准则，包括土著人民和地方社区的充分有效参与及其自由、事先和知情同意，采取以透明的问责制和持续的警惕为依托的全面、健全的保障措施；

3. 特别注意到《联合国气候变化框架公约》财务机制的运作实体为设立、建立和实施保障措施系统所开展的进程，这些保障措施系统将涵盖其所负责的所有与气候相关的融资；

4. 尤其欢迎全球环境基金审查和更新其环境和社会保障措施及其各机构的相关系统的进程，同时注意到，此种进程的结果将同样适用于由该基金自主的所有项目，并邀请该基金向缔约方大会通报该基金在其重要进程中是如何考虑到《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的；

5. 邀请各缔约方、其他利益攸关方组织和其他机构继续利用《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则，以便涉及和运作其财务机制和建立自身的保障措施系统，并酌情利用本决定附件中所载的检查单；

6. 又邀请各缔约方、其他利益攸关方组织和其他机构提供关于推动实施《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则给生物多样性融资机制的设计和运作带来的经验、机会和备选办法的意见；

7. 请执行秘书汇编关于《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则以及各缔约方、其他利益攸关方组织和国际机构就制定和实施相关保障措施系统提出的《公约》下的其他相关指导意见的用途和价值的进一步信息。

8. 还请执行秘书考虑作为 2020 年后生物多样性框架内的第 8(j)条和相关条款全面统筹工作方案的可能的工作要点，纳入根据《公约》下通过的原则、标准和准则制定一项关于《生物多样性公约》下土著人民和地方社区 2020 年后具体保障措施框架，并针对任何查明的其他空白，同时顾及将制定可能的要点和任务指示性清单供缔约方大会第十四届会议和第 8(j)条和相关条款工作组第十一次会议审议。

---

<sup>60</sup> [联合国大会第 61/295 号决议](#)，附件。

## 附件

## 评估《生物多样性公约》生物多样性融资机构保障措施的要求

以下问题可用作遵守《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则各项要求的检查单。

## 关于《公约》的生物多样性融资机制保障措施自愿准则的目的的总体问题

财务机制是否拥有旨在有效避免或缓解其对土著和地方社区的权利和生计的无意造成的影响和最大限度地增加其支持土著和地方社区的权利和生计的机遇的保障措施系统？

**准则 A：选择、设计和执行生物多样性融资机制时，应承认生物多样性和生态系统功能对于当地生计和复原力的作用以及生物多样性的内在价值。**

A.1 选择、设计和执行机制时，是否承认生物多样性和生态系统功能对于当地生计和复原力的作用？

A.2 生物多样性的内在价值是否得到承认？

**准则 B：应在国家一级，以公正和公平的方式，在所有相关行为方的有效参与下，仔细地界定各行为方和（或）利益攸关方在生物多样性融资机制中的权利和责任，包括土著和地方社区的事先知情同意或核准和参与，同时亦顾及《生物多样性公约》及其相关决定、指导意见和原则，并酌情考虑到《联合国土著人民权利宣言》。**

B.1 行为方和（或）利益攸关方的权利和责任是否仔细和公平地得到了捍卫？

B.2 各相关行为方是否都有效地参与了这些作用 and 责任的界定？

B.3 界定这些作用和责任时是否有土著和地方社区的事先知情同意或核准和参与？

B.4 机制是否考虑了《生物多样性公约》及其相关决定、指导意见和原则，并酌情顾及了《联合国土著人民权利宣言》？

**准则 C：生物多样性融资机构保障措施应以当地情况为基础，其制定应符合相关的国家驱动/具体国家进程以及国家立法和优先事项，并顾及《生物多样性公约》下制定的相关国际协定、宣言和指导意见，并酌情考虑到《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。**

C.1 财务机制的保障措施是否以当地情况为基础？

C.2 保障措施是否符合相关国家驱动/具体国家进程以及国家立法和优先事项？

C.3 保障措施是否考虑了 B.4 点中提到的文书和酌情顾及《联合国气候变化框架公约》、国际人权条约等？

**准则 D：适当和有效的体制框架对于保障措施的付诸实施至关重要，应建立这种体制框架，并应包括能够确保透明度和问责以及遵守相关保障措施的执行和评价机制。**

D.1 是否制定了适当和有效的体制框架以确保保障措施的付诸实施？

- D.2 保障措施系统是否包括执行和评价机制？
- D.3 是否纳入了透明度和问责要求？
- D.4 是否要求所有利益攸关方遵守保障措施规定？

根据《生物多样性公约》下的相关决定、指导意见和原则拟定的补充性问题包括以下问题：

- E. 是否有确保惠益分享的公平或减少不公平风险的规定？
  - F. 保障措施文书中是否包括文化影响评估程序？保障措施文书中是否具体包括尊重土著人民和地方社区的精神价值？
  - G. 是否考虑了习惯使用以避免风险？
  - H. 在土著人民和地方社区的传统知识方面，特别是就保护其知识权利而言，是否有关于减缓和避免风险的保障措施规定？
-