



生物多样性公约

Distr.: General
12 June 2026
Chinese
Original: English

执行问题附属机构

第七次会议

2026 年 8 月 4 日至 12 日，内罗毕

临时议程* 项目 4(a)

资源调动与财务机制：资源调动

考虑到扩大捐助方基础的潜在机会，为审查和修改根据《公约》第 20 条第 2 款所确定名单而发出通知的最佳周期**

秘书处的说明

一. 导言

1. 执行秘书根据关于资源调动的第 [15/7](#) 号决定第 47(b)分段的要求发出通知，邀请发展中国家缔约方和经济转型国家缔约方根据本国国情，考虑是否能够根据《公约》第 20 条自愿承担发达国家缔约方的义务，如果能够，请向执行秘书表明（见 2023 年 6 月 13 日第 [2023-063](#) 号通知和 2023 年 12 月 11 日第 [2023-132](#) 号通知）。
2. 缔约方大会在关于资源调动的第 [16/34](#) 号决定第 18 段中注意到，没有任何缔约方对执行秘书根据上述请求发出的通知作出回应，从而请执行秘书考虑发出新一轮通知的最佳周期。
3. 在同一决定的第 24 段，缔约方大会请执行问题附属机构在缔约方大会第十七届会议之前审议该决定第 22(a)和 23(a)分段所述要素，并“进一步讨论扩大捐助方基础的机会”。
4. 第 [16/34](#) 号决定第 18 和第 24 段中的请求密切相关。尽管扩大捐助方基础这一议题在概念上更广，除了传统的公共生物多样性融资外，还包括加强（非主权）私人融资和创新融资的作用，但这个议题的一个重要元素，是考虑到如《公约》第 20 条第 2 款所述，需要提供新的额外的资金，因此须扩大提供国际生物多样性融资的主权行为体的范围，把发展中国家和经济转型国家也包括在内。¹ 根据《公约》第 20 条

* CBD/SBI/7/1。

** 本文件未经正式编辑。

¹ 全球环境基金独立评价办公室编写的《第八次整体绩效评估报告》中的一段话表明了这个议题的广泛和多层面性质：“改进共同出资做法，并继续推进当前使供资基础多样化的努力，以增强财务可持续性和减少对少数捐助方的依赖。（……）为确保长期资金稳定，全环基金应采取一项战略性的资源调动计划，在其中纳入以下举措：扩大主权捐助方基础、争取以前的捐助方参与，以及把范围扩大到代表性不足的地区。”

第 2 款确定并定期审查和修改的名单，即第 [16/34](#) 号决定第 18 段中的请求所指名单，正是为了反映这一范围的任何扩大。

5. 扩大捐助方基础这一议题同时涉及第 [16/34](#) 号决定第 19 段规定的两个任务，包括该决定第 22(a)和第 23(a)分段规定的这两个任务下的两项初步工作：

(a) 在进一步拟定负责运行财务机制的体制结构的标准方面，值得注意的是，第 [16/34](#) 号决定附件二所载意见汇编中的一个要点也提到“旨在从所有来源调动资源的捐助方基础”。CBD/SBI/7/3/Add.3 号文件进一步探讨了这个问题；

(b) 在找到阻碍全球生物多样性融资成效的因素并就进一步加强全球生物多样性融资成效的要素提出建议方面，可以把较为窄小的捐助方基础视为一个障碍，而把扩大这一基础作为加强全球生物多样性融资的一项要素。CBD/SBI/7/3/Add.4 号文件进一步探讨了这个问题。

6. 本文件的其余部分将考虑到根据《公约》第 20 条第 2 款所维持的名单的最佳更新周期，重点讨论扩大主权行为体捐助方基础这一议题。

二. 根据第 20 条第 2 款开展的工作

7. 《公约》第 20 条第 2 款规定（加重字体为后加）：

“发达国家缔约国应提供新的额外的资金，以使发展中国家缔约国能支付它们因执行那些履行本公约义务的措施而承担议定的全部增加费用，并使它们能享受到本公约条款产生的惠益（.....）。其他缔约国，包括那些处于向市场经济过渡进程的国家，可自愿承担发达国家缔约国的义务。为本条的目的，缔约国会议应在其第一次会议上确定一份发达国家缔约国和其他自愿承担发达国家缔约国义务的缔约国名单。缔约国会议应定期审查这份名单并于必要时加以修改。（.....）”

8. 这样，该款：

(a) 确立了发达国家缔约方向发展中国家缔约方提供新的额外的资金的义务；

(b) 规定其他缔约方可自愿承担这些义务；

(c) 规定缔约方大会将制定一份发达国家缔约方和自愿承担发达国家缔约方义务的其他缔约方名单，并定期予以审查，在必要时进行修改。

9. 此外，第 21 条第 1 款在述及向《公约》财务机制缴款的缔约方之间分担负担时也提到该名单。

10. 因此，1994 年举行的缔约方大会第一届会议制定并通过了发达国家缔约方和自愿承担发达国家缔约方义务的其他缔约方名单。这份名单由两份子名单组成：一份

该计划还应建立一个结构化框架，借鉴各主要的全球性基金的行之有效的办法，争取慈善基金会、企业和其他非主权捐助方的参与。与此同时，全环基金应探索与二十国集团等高度关注环境问题的区域和全球组织开展合作；其中二十国集团已经向全环基金提出过建议，而且其成员也全部是全环基金的合作伙伴。所有这些行动将有助于降低集中度风险、拓宽全环基金的融资基础，并提升其应对日益严峻的全球环境挑战的能力。”见 <https://www.gefio.org/content/dam/partners/ieo/docs/mgr/support-docs/OPS8-English-Executive-Summary.pdf>。

是发达国家缔约方名单，其中包括 22 个缔约国，另一份是自愿承担发达国家缔约方义务的缔约方名单，其中尚未列入任何国家（见第 [1/2](#) 号决定第 1 段和附件二）。

11. 2006 年举行的缔约方大会第八届会议通过了一份修改后的名单（见第 [VIII/18](#) 号决定第 1 段和附件）。修改后的名单不再区分发达国家缔约方和自愿承担发达国家缔约方义务的缔约方，共开列了 25 个缔约国。

12. 如上所述，在根据第 [15/7](#) 号决定第 47(b) 分段发出通知后，没有收到任何国家的加入该名单的意向。因此，最新的名单仍是缔约方大会第八届会议通过的名单。

13. 从概念上讲，各国有两个途径被列入该名单：

(a) 所涉国家为发达国家；

(b) 所涉国家如果为其他国家，但自愿决定承担发达国家缔约方的义务。在作出这样的决定时，一个重要的考虑因素可能是负责的决策者认为本国在多大程度上“接近”成为发达国家。

14. 在确定征集被列入名单的意向的最佳周期时，关键在于根据合理预期，能够收到多少这样的意向，即，在特定时间点，可能或预期有意通过上述两个途径之一被列入名单的《公约》缔约国是否达到“临界质量”。这取决于两方面的标准：

(a) 首先，需要一套标准来据以判定一个国家是否属于上文第 13(a) 分段所述“发达国家”类别；

(b) 其次，对于其他国家，可以采用标准来指导其根据上文第 13(b) 分段决定，是否自愿承担发达国家的义务。

15. 使上文(a)分段所述复杂化的是，对于“发达国家”这一术语，目前尚无全球公认的定义（和相关标准）。不过，联合国和相关国际组织正在维持和适用若干国家分类体系和相应标准。也许可以把这些体系和标准作为代理标准，或可以在上文(b)分段所述情况下为其他国家提供参考，以便其决定是否自愿承担发达国家的义务。

三. 对现有分类体系的审查和分析

A. 审查

16. 并没有正式的全联合国范围的“发达国家”或“发展中国家”名单。最接近于正式名单及相关程序的是：联合国发展政策委员会自 1971 年以来维持的“最不发达国家”名单，用于确定在可持续发展中面临结构性障碍的国家；国际开发协会维持的有资格获得世界银行赠款或高度优惠贷款的国家名单。下文所述其他分类体系采用的是收入代理标准或定性代理标准。由此得出的国家名单载于一份资料文件。

17. 最不发达国家名单。² 最不发达国家名单每三年接受一次审查（下一次审查定于 2027 年进行），审查标准以三个指数为依据：(a) 人均国民总收入（GNI）；(b) 人力资产指数，这是一项由健康和教育指标组成的综合评分（0-100 分）；(c) 经济和环境脆弱性指数，这是一项衡量经济和环境脆弱性的综合评分（0-100 分）。一个国家如果要具备最不发达国家资格，必须符合全部三个标准或是获得特别推荐。目前的各项门槛值为：人均 GNI（三年平均值）≤ 1,088 美元；人力资产指数 < 60（表明人力资产

² 见 <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/LDC-Handbook-2024.pdf>。

水平低)；经济和环境脆弱性指数 > 36 (表明脆弱性高)。从该名单“毕业”的门槛值被定为比 GNI 标准高出 20% (即人均 GNI $\geq$ 1,306 美元)。一国若在连续两次三年期审查中至少达到两项标准，即具备毕业资格；如果 GNI $\geq$ 毕业门槛的三倍 (3,918 美元) 且据信可以持续，也例外具备毕业资格。毕业并不是自动的，需要发展政策委员会提出建议，经济及社会理事会予以核准，并由联合国大会通过决议。即将毕业的国家将得到 3 至 6 年的筹备期，该期限可因脆弱性而延长。截至 2026 年 3 月，共有 44 个最不发达国家。自 1992 年以来，共有 8 个国家从最不发达国家名单中毕业。首次毕业发生在 1994 年。

18. 国际开发协会名单。³ 国际开发协会维持着一份有资格接受世界银行赠款或高度优惠贷款的国家名单。资格标准主要的依据是人均 GNI 低于 1,325 美元 (2026 年数据)，但同时也包括小型经济体地位和接受世界银行标准贷款时的信用情况。在 2026 年，该名单上有 78 个国家。符合资格的国家总数长期在 70 大几至 80 出头的范围内波动，新独立国家和偶尔发生的逆向毕业情况抵消了毕业国家的数目。1992 年以来，有 20 个国家从该名单毕业 (不包括逆向毕业)；其中 13 个是在 2006 年之后毕业。

19. 世界银行的分类。⁴ 世界银行每年根据人均 GNI 把经济体 (2026 年为 217 个) 划入不同的收入组。目前的门槛值为：(a) 低收入： $\leq$ 1,135 美元；(b) 中低收入：1,136 美元至 4,495 美元；(c) 中高收入：4,496 美元至 13,935 美元；(d) 高收入： $>$ 13,935 美元。⁵ 这一分类与上述名单不同，没有正式的毕业程序：GNI 一旦超过门槛值，即自动划入其他组；某些处于“边缘”的经济体会在不同组之间反复进出。2024 年 (最新可用数据)，《公约》缔约方中有 25 个低收入国家，50 个中低收入国家，53 个中高收入国家，63 个高收入国家。⁶ 1992 年以来，《公约》缔约方中共有 32 个国家进入高收入组，其中 19 个是在 2006 年之后进入的 (不包括随后跌出该组或数据缺失的情况)。根据《公约》第 20 条第 2 款确定的缔约方名单上的所有国家均被列为高收入国家；共有 38 个高收入国家虽然是《公约》缔约方，但不在《公约》的这份名单上。

20. 国际货币基金组织 (IMF) 的分类。⁷ IMF 在其《世界经济展望》中为分析目的对经济体进行分类，将其划分为“先进经济体”以及“新兴市场和发展中经济体”。这一分类不包括一些非 IMF 成员。⁸ 分类并非基于严格的规则，而是把人均收入、出口多样化程度和融入全球金融体系的程度考虑在内。没有任何正式的毕业或过渡程序。划入其他类的情况较为罕见，通常是以经济的持续进步为依据。2025 年 10 月 (最新可用数据)，《公约》缔约方中共有 37 个先进经济体国家、153 个新兴市场和发展中经济体国家。1992 年 (直至发表 1997 年 5 月的《世界经济展望》)，先进

³ 见 <https://ida.worldbank.org/en/about/borrowing-countries>。

⁴ 见 <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>。

⁵ 见 <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/understanding-country-income--world-bank-group-income-classifica>。

⁶ 世界银行未对五个《公约》缔约方进行分组。提供的数字也是基于其自己的计算结果，因为分组开列的是“经济体”，而一些国家包含多个经济体。

⁷ 见 <https://www.imf.org/-/media/files/publications/weo/2025/october/Chinese/text.pdf>。

⁸ IMF 未对六个《公约》缔约方进行分类。

经济体类别称为“工业化国家”，共有 22 个经济体；这意味着自 1992 年以来该类新增了 15 个经济体，其中 11 个是在 2006 年之后增加的。《公约》的这份名单上的所有 IMF 成员国均被划为先进经济体；此外，《公约》缔约方中共有 13 个国家虽被划为先进经济体，但未被列入该名单。

21. 经济合作与发展组织（经合组织）发展援助委员会成员资格。⁹ 经合组织发展援助委员会（发援委）是双边发展援助提供方的主要国际论坛，集中关注发展合作、援助成效、减贫和可持续发展。发援委成员资格与上述各种体系不同，其依据不是诸如人均 GNI 或官方发展援助（ODA）数量这样的固定数字门槛，而是采用发援委自行管理的定性评估程序。双边援助提供方（无论是否经合组织成员）可表达加入意愿，然后将根据提供捐款的准备程度对候选者进行评估。关键评估标准是：(a) 具备相应的政策、制度和问责框架，使所涉国家致力于利用公共资源与发展中国家和经济转型国家建立伙伴关系，寻求可持续发展；(b) 表现出积极参与发援委的工作并与这些工作保持一致；(c) 具备逐步取得进展并最终达到发援委规范（例如关于官方发展援助报告的规范）的意愿和能力。加入程序采取邀请制，须得到发援委的协商一致核准。1992 年以来，发援委新增了 13 个成员，其中 9 个是在 2006 年之后增加的。目前有 32 个正式成员（包括 31 个国家成员和欧盟）是《公约》缔约方。

22. 截至目前，《公约》最新名单上的所有国家均为发援委正式成员，唯独摩纳哥例外，不过，该国已获认可为非发援委援助提供方，并自 2022 年起一直向经合组织提出活动层面的报告。《公约》缔约方中共有八个发援委正式成员未列入名单。

23. 发援委参与方或准成员。除发援委正式成员外，还有一个准成员（该成员也是当前经合组织的候选国之一）以及 7 个发援委参与方。参与方与正式成员或候选国不同，不享有决策权，也无须履行发援委规定的全部义务。参与方以自愿方式进行参与，成为官方发展援助提供方或新捐助方。目前的八个发援委参与方和准成员均未进入《公约》的这份名单。

B. 分析

24. 从上述审查得出了一些观察结果。首先，除经合组织发援委成员资格标准外，所有分类都把人均 GNI 作为一项重要标准。然而，在多数情况下，该标准有其他标准作补充，或被其部分抵消，这些标准的例子包括：教育和健康状况、经济和环境脆弱性、小型经济体地位、信誉状况、出口多样化程度以及融入全球金融体系的程度。其中后两项标准与经济脆弱性相关。这些标准在不同体系之间没有统一规范，因此，尚无一套公认的标准可作为参考，用于根据上文第 13 段做出决定。

25. 值得注意的是，关于发达国家的定义，第 20 条第 2 款是在谈到向发展中国家提供新的额外的资金时提到发达国家的，也就是说，侧重于发达国家的资金提供者身份。在这个背景下，一个国家如果是经合组织发援委的正式成员，这一点本身就是一个相关指标，表明该国把自己视为向发展中国家和经济转型国家提供官方发展援助的国际社会一员。

26. 以往实践表明，发援委正式成员身份并不是进入《公约》名单的必要条件：(a) 摩纳哥早在 1996 年便被列入名单，但迄今仍不是发援委成员（不过，该国被视为非发援委成员的官方发展援助提供方，并自愿向发援委提供信息）；(b) 冰岛于 1996 年

⁹ 见 <https://www.oecd.org/en/about/committees/development-assistance-committee.html>。

被列入名单，但直到 2013 年才成为发援委成员，此前自 1990 年起一直是发援委的观察员；(c) 捷克于 2006 年被列入名单，但直到 2013 年才加入发援委，自 1995 年加入经合组织以后一直是发援委的观察员。(d) 斯洛文尼亚于 2006 年被列入名单，但直到 2013 年才加入发援委，自 2010 年加入经合组织以后一直是发援委的观察员。然而，如上所述，除摩纳哥外，名单上的所有缔约方均为发援委的正式成员。

27. 因此，发援委正式成员身份尽管不是被列入《公约》名单的必要条件，但鉴于上文所述成为发援委正式成员的理由，并考虑到第 20 条第 2 款是在谈到向发展中国家提供新的额外的资金时提到发达国家，因此可以说，发援委成员身份本身便构成被列入名单时的一个相关指标。

28. 关于其他国家的决策者如何断定本国是否应考虑自愿承担《公约》第 20 条第 2 款规定的发达国家缔约方的义务，应注意到，作出这样的断定可能存在困难，因为许多国家的决策者可能认为本国由于“接近”发达国家，处于某种灰色地带。出于同样的原因，若要从上文讨论的其他分类体系中优先选用某一具体分类办法，例如世界银行体系中的“中高收入”和“高收入”类别，或 IMF 体系中的“先进经济体”类别，将其作为作出断定的唯一依据，也可能存在困难。不过，如果把所讨论的其余各种体系放在一起，仍可提供有用的信息，帮助穿越这一灰色地带，为国家决策者提供指导，以便其考虑本国作为《公约》缔约方是否应自愿承担《公约》第 20 条第 2 款规定的发达国家缔约方义务。¹⁰

四. 结论和一项建议的要素

29. 对于根据《公约》第 20 条第 2 款制定和维持的缔约方名单，最近一次的更新尝试是在 2023 年，侧重于那些如《公约》该款所述，自愿承担发达国家缔约方义务的国家。然而，根据第 20 条第 2 款，所制定并定期审查和修改的名单应该既包括发达国家，也包括自愿承担发达国家义务的国家。

30. 关于邀请各国表明加入名单的意向的最佳周期，上文第二节采用了“临界质量”这一概念。前一节的分析表明，就上述两个概念路径而言，已经存在这样的临界质量：

(a) 就发达国家而言，为第 20 条第 2 款的目的，即使采用最窄的分析标准（具备经合组织发援委成员身份），仍有总共八个发援委正式成员虽然是《公约》缔约方，但未被列入《公约》的这份名单；

(b) 就可能根据第 20 条第 2 款自愿承担发达国家义务的国家而言，即使是剩余名单中最短的一个名单（经合组织发援委的参与方和准成员），依然总共有八个国

¹⁰ 为便于说明，这种指导可以采取一系列指示性问题的形式，例如：

- (a) 有关国家是否不在联合国发展政策委员会维持的最不发达国家名单上？
- (b) 国家是否不在国际开发协会维持的有资格获得世界银行赠款或高度优惠贷款的国家名单上？
- (c) 国家的经济是否被世界银行列为“中上收入”或“高收入”？
- (d) 国家的经济是否被世界银行列为“高收入”？
- (e) 国家的经济是否被国际货币基金组织列为先进经济体？
- (f) 国家是不是经济合作与发展组织（经合组织）发展援助委员会的参与方或准成员？

可以把得到肯定回答的问题数目作为一项标准，与其他标准（例如上文第 24 段提及的标准）一起用于做出这种决定。

家，即经合组织发援委的七个参与方和一个准成员，虽然是《公约》缔约方，但未被列入《公约》的名单。

31. 这些临界质量的存在表明，可立即发出通知，邀请发达国家缔约方和可能根据《公约》第 20 条自愿承担发达国家缔约方义务的其他缔约方表明被列入名单的意向。未来行动的周期也将取决于这次立即行动的成效；从一开始，如果将行动周期设定为每隔一届缔约方大会会议进行一次，可能是一个合理的折衷办法，既可避免“通知疲劳”，同时又与缔约方大会的会议周期相配合。可在缔约方大会未来的一届会议上审查这一安排。

32. 鉴于上述信息和分析，执行问题附属机构不妨通过一项包括以下要素的建议：

(a) 邀请发达国家缔约方和可能根据《公约》第 20 条第 2 款，自愿承担发达国家缔约方义务的其他缔约方表明被列入《公约》名单的意向；

(b) 决定今后在每届届数为单数的缔约方大会会议上发出这一邀请；

(c) 请秘书处：(一) 向缔约方传达上文(a)分段中的邀请；(二) 以后根据上文(b)分段发出邀请；(三) 根据收到的意向修改名单，从第十八届缔约方大会会议起，将其提交每届届数为双数的缔约方大会会议；

(d) 在缔约方大会第二十一届会议上审查这些安排。

33. 将把包括这些要素的案文列入 CBD/SBI/7/3 号文件所载综合建议草案。
