



CBD



生物多样性公约

关于审查《公约》执行情况的

不限成员名额特设工作组

第一次会议

2005年9月5日至9日，蒙特利尔

临时议程^{*}项目 4.3

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/WG-RI/1/5
19 July 2005

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

审查财政资源和财务机制

执行秘书的说明

执行摘要

本说明概述了《公约》第 20 条和第 21 条的执行情况，以及缔约方大会做出的各项决定，这些决定分别涉及国家财政资助和鼓励、外部财政资源、财务机制和加强现有的财务机构。执行秘书应缔约方大会的要求，编写了若干出版物，对有关这些问题的资料进行了汇总，这一过程经常得到各缔约方的参与。对其他决定的反应有时会相差很大，或者产生了没有进一步行动规定的后果。拟定指导的过程随着时间的发展而不断变化，但仍有机会做出更加系统和完整的指示。据发现，迄今为止并没有机会对财政资源和财政工具进行深入、综合的审议。根据本文的讨论，拟定了一些建议，兹列示如下。

提出的建议

谨提议关于审查《公约》执行情况的工作组

1. 建议缔约方大会：

(a) 促请各缔约方和各国政府立即执行第 VII/28 号决定所载的保护区工作方案目标 3.4，以便提供关于生物多样性相关活动之财务可持续性的早期经验；并建议需要大

* UNEP/CBD/WG-RI/1/1。

量实地工作的《公约》其他工作方案参考保护区工作方案制定目标的经验，考虑制定一项财务可持续性指标；

(b) 认识到各缔约方和各国政府应当按照《战略计划》和《公约》工作方案以及国家生物多样性战略和行动计划决定其各自的国家生物多样性活动筹资重点；

(c) 决定在其第九届会议上对财政资源和财务工具进行深入审查；

(d) 决定考虑为发达国家向生物多样性相关活动提供外部财政援助建议一个数量指标，如国民生产总值或国民总收入的某个百分比；

(e) 通过修订后的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，具体做法是修订第 I/2 号决定通过的名单；

(f) 遗憾地注意到缺乏执行关于财务机制效用第三次审查安排的第VII/22 号决定所需的自愿捐款，请执行秘书拟定改善财务机制审查过程的方式和方法，供缔约方大会第八届会议审议。

2. 注意到、并鼓励执行秘书定期修订执行秘书应缔约方大会的要求编写的《支助国家生物多样性活动的国家财政措施和鼓励》、《生物多样性外部筹资来源》、《全球外部供资生物多样性相关项目：官方发展合作/援助》、《〈生物多样性公约〉捐助者指南》、《财务机制手册》和《〈生物多样性公约〉缔约方大会对财务机制的指导》等出版物，以及全球环境基金理事会数据库；

3. 请执行秘书制定供缔约方大会第八届会议审议的工作计划，其中包括对第三次国家报告和各缔约方及组织提交的其他文件中所载的相关信息进行分析的规定，并为第九届会议深入审议财政资源和财务工具做好筹备工作；

4. 请执行秘书按照有关缔约方的通知，拟定发达国家缔约方和自愿承担发达国家义务的其他缔约方名单，供缔约方大会第八届会议审议；

5. 欢迎经济合作与发展组织/发展援助委员会（经合组织/发援会）统计工作队于 2004 年 6 月 10 日至 11 日做出的决定，即通过贷方报告制度收集关于为实现《里约公约》目标而提供的援助的数据，请执行秘书和经济合作与发展组织进一步就数据收集展开合作，并向缔约方大会提供关于生物多样性筹资现状和趋势的定期报告；

6. 请执行秘书考察与经济合作与发展组织发援会环境与发展合作网合作的机会，以参与其活动并通过发援会网促进对生物多样性相关财政问题的审议；

7. 鼓励执行秘书与捐助者及其机构达成合作备忘录，以确保关于缔约方大会就与生物多样性有关的财政资源所作的决定之执行情况的信息的定期流动，并为这些决定提供信息；

8. 请执行秘书拟定关于银行业、商业和生物多样性全球倡议的行动框架，以增加对生物多样性的财政资助和将生物多样性纳入财务部门的工作主流，同时推动执行《公约战略计划》的战略目标 4.4。

一、导言

1. 本说明旨在协助关于审查《公约》执行情况的不限成员名额特设工作组第一次会议审议财政资源和财务机制。它简要介绍了《公约》第 20 条和第 21 条以及缔约方大会做出的相关决定的执行情况。本说明共分五节，以下四节与第 20 条和第 21 条的结构相对应，即国家财政支持和鼓励问题、外部财政资源、财务机制和加强现有的财务机构。

二、国家财政资助和鼓励

2. 根据《公约》第 20 条第 1 款，各缔约方同意为那些旨在实现《公约》目标的活动提供财政资助和鼓励。2002 年，缔约方大会通过了《战略计划》，¹ 该计划包括目标 2：增进各缔约方执行《公约》的财力、人力以及科学、技术和工艺能力。缔约方大会还促请各缔约方和各国政府及时采取行动，确保切实执行《战略计划》。² 不过，战略目标 2 并没有制定数量指标。

3. 关于其第七届会议通过的保护区工作方案，缔约方大会制定了一个次级财务目标和指标，并建议各缔约方采取一系列行动来实现这一指标。³ 现在评估在实现财务指标方面取得的进展还为时过早，目前，根据《公约》制订的其他工作方案还没有确立类似的具体财务指标。各缔约方似宜根据保护区工作方案制定指标的经验，考虑制定其他工作方案的财务指标。

4. 缔约方大会还强调了为执行国家生物多样性战略和行动计划以及支持实施《卡塔赫纳议定书》的能力建设提供财政资助的重要性。⁴ 它还请各缔约方和各国政府通过《公约》的资料交换所机制交流经验，⁵ 鼓励执行秘书编辑和散发此类信息。⁶ 秘书处还根据生物多样性国家研究、国家生物多样性战略和行动计划、以及第一次和第二次国家报告，按区域编辑了关于国家财政措施和鼓励的现有信息，并将通过资料交换所机制将这些信息分发给各缔约方和其他有关利益方。

5. 缔约方大会在其第二届会议上，请各国报告各自的生物多样性相关活动预算。⁷ 若干发展中国家在其国家行动计划和第一次国家报告中考虑了这一要求，但大多数国家报告都没有包含详细的预算信息。缔约方大会已经请各缔约方和各国政府审查国家预算和货币政策；⁸ 不过，迄今为止执行这一规定的缔约方非常少。

¹ 第VI/26号决定。

² 第VII/21号决定，第1段。

³ 第VII/28号决定，目标3.4。

⁴ 第V/11号决定，第11段。

⁵ 第VI/16号决定，第7(a)段。

⁶ 第VII/21号决定，第2段。

⁷ 第II/17号决定，附件。

⁸ 第VI/16号决定，第7(b)段。

6. 缔约方大会还认识到纳入部门计划在为生物多样性相关活动调动国家财政资助方面的潜力。大会请各缔约方和各国政府进一步将生物多样性方面的问题，包括保护区的各项目标，⁹纳入其部门发展和援助方案，¹⁰并交流将生物多样性纳入筹资工作主流方面的经验。¹¹许多国家已经将其在将生物多样性问题纳入部门计划方面的经验写入了国家报告。可对这些信息进行编辑和分析，以促进知识共享。

7. 缔约方大会只简单提到了税收工具，如生物多样性相关捐款的免税。¹²对第一次和第二次国家报告的迅速评估表明：有些国家确实采取了有利于开展生物多样性相关活动的税收措施。应当采取努力，系统地交流各国在支持生物多样性的税收工具方面的经验，以改善这些工具的规划和实施。

8. 创造收入也许是对生物多样性相关活动持续提供财政资助的最可靠的方法。若干国家在通过保护和持续利用以及利益共享措施来创收方面积累了大量的经验，不过，缔约国大会的任何决定都没有审议这一财政工具。

9. “财政资源和财务机制”被视为缔约方大会议程上的一个常设项目，并且列入了缔约方大会直至 2010 年的多年期工作方案。¹³不过，并没有一个部门间进程来协助缔约方会议处理这一议程项目；因此，缔约方大会迄今为止对这一项目的审查非常有限。执行秘书编写的关于审查《公约》下的进程的说明（UNEP/CBD/WG-RI/1/3）进一步讨论了这个问题，提出了一个审议支持执行《公约》战略问题的时间表，以此作为直至 2010 年的多年期工作方案的一部分。根据这项提议，财政资源和财务机制将由审查《公约》执行情况的不限成员名额特设工作组第二次会议进行审查，从而为缔约方大会在第九届会议上的审查做好准备。为深入审查财政资源和财务机制拟定一个工作计划，将有助于简化和促进审查准备工作。

10. 缔约方大会还讨论了不同程度的和按照问题领域通过不同方法进行筹资的问题。¹⁴例如，生物安全和利用及利益共享行动计划载有关于解决财务问题以及制定筹资战略的详细要求。就保护区而言，缔约方大会呼吁召开捐助机构和其他相关组织会议，讨论执行工作方案可以选择的调动新的和额外资金的办法。在其他决定中，缔约方大会呼吁对财务机制进行比较研究，消除为多国倡议供资的任何不必要的障碍。不过，迄今为止，并没有制定对捐助者会议或比较研究予以指导、从而实现理想成果的方针。

11. 缔约方大会的各项决定有一个总的的趋势，即要求各缔约方和各国政府为特定的专题领域或交叉问题提供财政资助。这些要求的数量已从缔约方大会第四届会议上的七个增加到第七届会议上的十八个。虽然缔约方大会鼓励向已经发现资金缺口的方案领域提供财政资助这一点很重要，但增加对各缔约方和各国政府提供财政资助的要求也许没有多大的意

⁹ 第VII/28号决定，第 11 段。

¹⁰ 第VII/21号决定，第 7 段。

¹¹ 第VI/16号决定，第 6 段。

¹² 第V/11号决定，第 16 段。

¹³ 第VII/31号决定，附件。

¹⁴ 如第IV/12号决定；第VII/5号决定，附录 5；第VII/19, F, 号决定，附件；第VII/29号决定，第 14 段和BS-I/5号决定，附件一。

义，因为各缔约方和各国政府不得不确定国家生物多样性活动的轻重缓急，并对财政资源做相应的分配。

三、外部财政资源

12. 《公约》第 20 条第 4 款强调了外部财政资源对于发展中国家执行《公约》的重要性。该条第 2 和第 3 款载有发达国家缔约方关于向发展中国家执行《公约》提供财政资源的承诺，特别是通过财务机制提供新的和额外的财政资源。除了在《公约战略计划》中列入一项财政资源目标外，缔约方大会还将“为支持《公约》提供的官方发展援助”作为评估在实现 2010 年生物多样性目标方面取得进展的一个指标。但没有提供量化数字来指导这些规定的进一步执行。因此，各缔约方似宜考虑制定一个发达国家向发展中国家的生物多样性活动提供财政援助的数量指标，如国民生产总值或国民总收入的某个百分比。

13. 根据第 20 条第 2 款，缔约方大会应定期审查并在必要时修订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。第 I/2 号决定附件二包含一个此类缔约方名单；但在若干发达国家后来成为《公约》缔约方之后，并没有对该名单进行审查和修订。因此，各缔约方似宜请执行秘书修订该名单，供缔约方大会第九届会议审议。

14. 曾多次要求执行秘书确定额外的财政资源和获得这些资源的方式和方法，¹⁵ 也要求各缔约方和相关机构提供与外部财政资源相关的信息。¹⁶ 为此，执行秘书在题为《生物多样性外部筹资来源》的文件中对有关外部筹资来源的信息进行了汇编，该文件可在《公约》网站上浏览。

15. 为了促进筹资相关信息的传播，缔约方大会鼓励各缔约方和各国政府采取如下行动：编写关于为实现《公约》目标提供财政资助的标准信息，¹⁷ 在其国家报告中提供筹资信息；¹⁸ 确立对生物多样性财政资助的监督进程；¹⁹ 并在其各自的网站上发布关于已获资助的生物多样性相关项目的信息。²⁰ 对这些决定的反应各不相同。有些发达国家已经与经济合作与发展组织（经合组织）合作编制标准化的信息。另一些国家，如德国和法国，也在其网站上和/或出版物中公布了项目信息。不过，总的来说，大多数国家都能提供与生物多样性有关的官方发展援助方面的某些信息。

16. 缔约方大会曾在若干场合请执行秘书汇编和散发与生物多样性有关的供资信息，以便监测供资现状，查明供资活动中的不足之处和制定备选方案。²¹ 为此，执行秘书编写了

¹⁵ 第I/2号决定，第 7 段和第II/6号决定，第 9 段。

¹⁶ 第VI/16号决定，第 6 段。

¹⁷ 第III/6号决定，第 4 段。

¹⁸ 第III/6号决定，第 4 段和第V/11号决定，第 4 段。

¹⁹ 第V/11号决定，第 4 段。

²⁰ 第VII/21号决定，第 5 段。

²¹ 见第V/11号决定，第 6 段；第IV/12号决定；第V/11号决定，第 1 段和第VII/21号决定，第 6 段。

一份关于“全球外部供资生物多样性相关项目”的文件，可以通过资料交换所机制进行浏览。

17. 缔约方大会在若干决定中强调了经合组织在收集财务数据方面的作用。²² 经合组织发展援助委员会（经合组织/发援会）统计工作队在 2004 年 6 月 10 日和 11 日举行的会议上一致认为应当在贷方报告制度中收集关于为实现《里约公约》目标而提供的援助的数据，并在有结果时向缔约方大会进行汇报。这一决定为执行秘书提供了与经合组织进一步合作、共同收集与生物多样性相关活动的供资有关的数据的机会，特别是与发援会环境与发展合作网合作，促进对与生物多样性相关的财务问题的审议。

18. 最近，缔约方大会表现出对审查国家预算和货币政策的关注，包括拨给生物多样性的官方发展援助的效力，并请执行秘书促进有关信息的交流。²³ 但到目前为止，并没有对拨给生物多样性相关活动的官方发展援助的效力进行广泛的审查，这方面的信息也很有限。

19. 缔约方大会为调动新的和额外的财政资源提供的指导有限。它鼓励财务机制增资²⁴，并讨论了外债和生物多样性问题，特别是用于实施自然举措的债务。²⁵ 不过，要为按照《公约》审议资源调动问题创造一个更为广泛的有利环境，在很大程度上需要依靠重大的国际筹资进程，如《蒙特雷共识》。²⁶

20. 缔约方大会的许多决定都承认了与供资机构合作的重要性。缔约方大会考察了加强其与供资机构之间联系的各种方式和方法，²⁷ 如研究生物多样性活动所特有的特点、²⁸ 促进供资机构和各国政府之间的对话²⁹ 和举办讲习班。³⁰ 第二次国家报告所载的信息表明，大多数报告国在其与供资机构的关系中确实考虑到了生物多样性的问题。2001 年 7 月在古巴哈瓦那举办了生物多样性筹资讲习班，但之后采取的后续行动非常少。与供资机构之间的合作基本上是一种专项合作，可以通过鼓励执行秘书与供资机构达成合作备忘录来加强这种合作。这样有助于确保将缔约方大会的指导传达给这些机构，并利用这些机构产生的信息来协助各缔约方的决策。

21. 相关机构提供的供资信息对于详细说明《公约》规定的财政任务非常必要。缔约方大会一再呼吁供资机构提交这些信息，³¹ 并建议这些机构在其各自的网站上发布这些信

²² 如第VI/16 号决定，第 10 段和第VII/21 号决定，第 4 段。

²³ 第VI/16 号决定，第 11 (b) 段和第 7 (b) 段。

²⁴ 第VI/16 号决定，第 4 段和第 5 段，以及第VII/21 号决定。

²⁵ 第VI/16 号决定，第 11 (f) 段和第VII/21 号决定，第 9 段。

²⁶ 第V/11 号决定，第 7 段；第VI/16 号决定，第 11 (e) 段和第VII/21 号决定，第 3 段。

²⁷ 见第III/6 号决定，第 2 (a) 段；第IV/12 号决定；第V/11 号决定，第 8 段和第VI/16 号决定，第 11 (a) 段。

²⁸ 第II/6 号决定，第 9 段。

²⁹ 第V/11 号决定，第 9 和第 10 段。

³⁰ 第V/11 号决定，第 2 段。

³¹ 第III/6 号决定，第 2 (b) 段和第 5 段；第V/11 号决定，第 5 段；第VI/16 号决定，第 6 段和第VI/16 号决定，第 11 (c) 段。

息。³² 执行秘书根据所提交的信息和相关网站上的信息，编辑了若干文件，可以通过资料交换所机制浏览这些文件。

22. 缔约方大会自第二届会议以来，多次请供资机构和发展机构以及其他捐助者提供财政资源来支持《公约》工作方案的各个领域。缔约方大会第七届会议的决定中所载的此类要求达十七次之多。为了提供一个简单的参考工具，执行秘书编写了《〈生物多样性公约〉捐助者指南》，其中包括现行决定的所有供资规定和相关信息，发布在《公约》网站上。缔约方大会还请所有供资机构努力使其活动为《公约》提供更多的支助，³³ 并敦促其采取具体行动，审查并进一步将生物多样性问题纳入制定和实施重大的国际发展举措之内，³⁴ 其中包括债务减免手段。³⁵ 缔约方大会的其他决定载有针对供资机构和发展机构的关于应用指导方针、审议专题事项或简化行政程序的一些规定。在大多数情况下，执行秘书已经将这些决定传达给若干供资机构和发展机构，但并没有关于如何执行这些决定的具体规定。

四、财务机制

23. 第 21 条第 1、2、3 款介绍了缔约方大会和负责管理《公约》财务机制业务的体制机构之间的关系。缔约方大会和全球环境基金理事会之间的《谅解备忘录》反映了这些规定。全球环境基金已成为直接服从缔约方大会指导的生物多样性相关活动最重要的资金来源。因此，执行秘书建立了一个全球环境基金理事会决定数据库，并编制了《财务机制手册》，二者均可在《公约》网站上浏览。

24. 为财务机制制定的资格标准规定：“只有是《公约》缔约方的发展中国家才有资格在《公约》对其生效后获得资金。”³⁶ 但目前并没有《公约》发展中国家缔约方名单。实际上，如果一国可以从世界银行（IBRD³⁷ 和/或 IDA³⁸）贷款，或者可以通过其国家指示性规划数字获得开发计划署的技术援助，那么该国就有资格接受全球环境基金的赠款。在过去的十年里，有几个中高收入国家没有资格参加这些进程；但它们并未被列入第I/2 号决定附件二通过的发达国家缔约方名单。

25. 缔约方大会在其第一届会议上通过了获得和利用财政资源的政策、战略、方案优先项目。³⁹ 缔约方大会接下来的每一届会议都增加了其他指导。⁴⁰ 为了促进和推动这些指导的落实，执行秘书已通过资料交换所机制公布了为财务机制提供的指导汇编。

³² 第VII/21号决定，第5段。

³³ 第III/6号决定，第1段。

³⁴ 第VI/16号决定，第8段。

³⁵ 第VII/21号决定，第9段。

³⁶ 第I/2号决定，附件一。

³⁷ 国际复兴开发银行。

³⁸ 国家开发协会。

³⁹ 第I/2号决定，附件一。

⁴⁰ 第II/6、III/5、IV/13、V/13、VI/17 和VII/20号决定。

26. 拟定指导的过程随着时间的变化而不断变化。缔约方大会已经请执行秘书⁴¹ 和科技咨询机构⁴² 提出建议，并决定在每次会议上将指导纳入一项单独的决定。⁴³ 执行秘书编制了每个议程项目的现有指导，以此作为缔约方大会每届会议的信息文件。全球环境基金曾有机会为缔约方大会的指导信息提供有关资料交换所机制⁴⁴ 和利用及利益共享⁴⁵ 方面的资料，并被要求提供关于若干交叉问题的信息和经验。缔约方大会还请全球环境基金发起一次对话，以便更有效地执行对财务机制的指导，并探索精简该项指导的机会。⁴⁶

27. 第 21 条第 3 款规定，缔约方大会应定期审查财务机制的功效，并在必要时采取适当行动，增进该机制的功效。缔约方大会在第四届会议上结束了第一次审查，⁴⁷ 在第六届会议上结束了第二次审查。⁴⁸ 第三次审查应在缔约方大会第九届会议上结束，⁴⁹ 但由于各缔约方和各国政府的自愿捐款匮乏，此次审查的筹备工作已经暂停。为确保及时重新开始这一审查过程，各缔约方似宜请执行秘书制定改善这一过程和减少其成本的方式和方法。

28. 缔约方大会还通过在每届会议上审议全球环境基金的报告和讨论与特定专题事项或交叉事项有关的问题或新出现的问题，审查了财务机制的绩效，并拟定了提高其绩效的指导。这些审议的成果反映在缔约方大会的若干决定中。⁵⁰ 此外，缔约方大会还对接受关于个别专题领域或交叉问题的报告表现出强烈的关注，并已请全球环境基金参与编写这些报告。⁵¹ 这些报告经常作为信息文件提交给与《公约》有关的会议，或者由全球环境基金在附带活动中予以介绍。此类报告的编写和审议并没有统一的形式、内容和程序，有些报告也没有得到充分的审议。鉴于这些报告的重要价值和意义，应当对其编写和审议采取更加系统的方法，以确保报告的实用性，并能得到充分的利用。

五、加强现有的财务机构

29. 《公约》第 21 条第 4 款规定：各缔约方应审议如何加强现有的财务机构，以便为生物多样性的保护和持续利用提供资金。这条规定一般是与第 20 条第 2 款和第 3 款一道进行审议的，但还包括利用私人部门、特别是财务部门的支助来执行《公约》这个额外方面。⁵²

⁴¹ 第IV/11 号决定，第 4 段。

⁴² 第IV/16 号决定，第 13 段。

⁴³ 第V/20 号决定，第 8 段。

⁴⁴ 第II/3 号决定，第 9 段。

⁴⁵ 第III/5 号决定，第 7 段。

⁴⁶ 第VI/17 号决定，第 7 段。

⁴⁷ 第III/3 号决定和IV/11 号决定。

⁴⁸ 第V/12 号决定和VI/17 号决定。

⁴⁹ 第VII/22 号决定。

⁵⁰ 第II/6、III/5、IV/6、IV/16、VI/10、VI/19 和VI/27A 号决定。

⁵¹ 第II/3、III/5、IV/1、VII/9 和VI/10 号决定。

⁵² 见第III/6 号决定，第 3 段；第IV/12 号决定；第 V/11 号决定，第 12 段；第V/11 号决定，第 13 段和第V/11 号决定，第 14 段。

30. 缔约方大会考察了让国际一级的财务部门参与进来的方式和方法 — 通过联合国环境规划署的财务部门倡议和机构、全球环境基金以及国家一级的伙伴关系安排。⁵³ 缔约方大会在其第六届会议上，请执行秘书与有关的伙伴一道制订一项关于银行业务、商务和生物多样性的全球倡议的机会，⁵⁴对这一想法还需要进一步的设想。缔约方大会还注意到慈善机构、全球环境基金和保护筹资联盟在促进生物多样性私人财务投资方面的潜力。⁵⁵

⁵³ 第V/11号决定，第15段；第VI/16号决定，第11(d)段和第VII/21号决定，第8段。

⁵⁴ 第VI/16号决定，第11(d)段。

⁵⁵ 第V/11号决定，第16段；第VI/16号决定，第2段；第VI/16号决定，第3段和第VI/16号决定，第9段。