



CBD



## 生物多样性公约

Distr.  
GENERAL

UNEP/CBD/WG-RI/2/4  
16 May 2007

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

关于审查《公约》执行情况的  
不限成员名额特设工作组  
第二次会议  
2007年7月9日至13日，巴黎教科文组织

### 筹集资源的备选办法，包括创新性财务机制，以及支 持实现《公约》目标的资源筹集战略草案

执行秘书的说明

#### 摘要

在第 VIII/13 号决定中，缔约方大会第八届会议决定深入审查包括来自财务机制的财政资源的可用性，要求执行秘书与缔约方、各政府和有关伙伴协商，探讨调集资源的备选办法，包括创新性财务机制，并参考深入审查工作的各项内容，制订筹集资源以支持实现《公约》各项目标的战略草案，并通过审查公约执行情况不限成员名额特设工作组向缔约方大会第九届会议提交关于以上备选办法和战略草案的报告。本说明就是根据这一要求编写的。

本说明提供了关于《公约》项下资源调动的背景资料，以及各政府和非政府组织对调动资源的看法。本说明提议，以正在进行的双边和多边相关举措，包括全球环境基金（环境基金）及其执行和实施机构开展的活动为基础，制订和补充资源调动政策。本说明还探讨了国家、区域和全球各级可用于推进《公约》项下资源调动的各种备选方案，包括创新性财务机制。

进一步制订该战略需要进行更多研究和分析，并将得益于缔约方和有关利益方的更多投入。要就一项支持实现 2010 年及以后生物多样性目标的战略达成必要的共识，必须有这种政府间的参与。因此，谨建议工作组促进战略的指导或制订工作。

推动发展合作筹资适当用于支持可持续发展的生物多样性相关活动，将是所有战略的基本要素。定于 2008 年下半年在多哈举行的发展筹资问题国际会议将提供一个进行解释和促进将生物多样性问题纳入发展合作筹资的重要机会。

### 提出的建议

谨建议审查《公约》执行情况不限成员名额特设工作组通过以下建议：

忆及在第 VIII/13 号决定中，缔约方大会决定在第九届会议上深入审查可获得财政资源的情况，并请执行秘书编写资源调动战略草案；

1. 鼓励缔约方和观察员在 2007 年 10 月 15 日之前提交对可获得财政资源情况审查以及所提出的资源调集战略各项要素的看法；

2. 请执行秘书组建由每个区域小组各出两名代表的咨询工作组，就依据第 VIII/13 号决定第 4 段进一步制订资源调动战略草案问题提供咨询意见，并在进一步制订战略草案的过程中考虑到缔约方和观察员在工作组第二次会议期间提出的评论意见以及缔约方和观察员提交的呈文。

3. 建议缔约方大会第九届会议授权大会主席向将于 2008 年下半年在多哈举行的发展筹资问题国际会议转达关于生物多样性和发展筹资问题的文告。上文第 2 段提及的咨询工作组不妨编写文告草案供缔约方大会审议。

## 一、导言

1. 在第 VIII/13 号决定中，生物多样性公约缔约方大会决定在第九届会议上深入审查包括来自财务机制的财政资源的可用性，并请执行秘书与缔约方、各国政府和有关伙伴协商，探讨调动资源的各种备选办法，包括创新性财务机制，并参考深入审查工作的各项内容，制订调动资源以支持实现《公约》各项目标的策略草案，并通过审查公约执行情况不限成员名额特设工作组向缔约方大会第九届会议提交关于以上备选办法和策略草案的报告。为答复这项请求编写了本说明。
2. 为同缔约方、各国政府和有关伙伴协商，执行秘书分发了通知，要求就该主题和环境基金提出建议。执行秘书已收到了阿尔及利亚、澳大利亚、加拿大、德国、代表欧洲共同体及其成员国的欧洲联盟委员会、洪都拉斯、墨西哥、缅甸、瑞士以及国际绿色和平运动和皇家保护鸟类协会（RSPB）、（联合王国禽鸟生命伙伴组织）提出的建议。这些呈文的汇编正作为工作组会议资料文件（UNEP/CBD/WG-RI/2/INF/8）分发。
3. 本说明旨在协助审查公约执行情况不限成员名额特设工作组讨论备选方案和资源调动战略草案，同时参考深入审查财政资源可用性工作的各项内容。本说明根据大量资料编写而成，其中包括国家报告、国家生物多样性战略和行动方案以及缔约方及合作组织提交的材料。第二部分提供了《公约》项下资源调动的背景资料，第三部分总结了根据第 VIII/13 号决定提交的建议，第四部分概述了制订资源调动战略的基本考虑，第五部分提供了可用于促进《公约》项下资源调动的备选方案，包括创新性财务机制。本说明的结尾部分提出了一些最终意见。

## 二、生物多样性筹资背景

4. 我们正在以前所未有的速度损失越来越多的生物多样性。根据千年生态系统评估，这一灭绝速度以后还将保持下去，或是有所提高。我们必须付出空前的努力才能实现 2010 年生物多样性目标，即，到 2010 年显著降低各层次生物多样性的损失速度。
5. 一旦签署《公约》，各国政府就承担了保护、可持续发展和惠益共享的广泛责任，应致力于通过各种渠道提供可持续投资，支持实现《公约》的三项目标。我们已经建立了财务机制，为各国开展的生物多样性项目和活动提供更多财政来源。然而，国家和国际两方面在执行重点行动方面取得的成效仍然有限，普遍缺乏财政资源是一个关键的制约因素。的确，缔约方报告称，缺少人力、财力和技术资源以及财政激励措施，是国家生物多样性战略和行动计划的执行工作面临的最普遍因素，执行秘书编写的国家生物多样性战略和行动计划执行困难综述和分析（UNEP/CBD/WG-RI/2/2/Add.1）也反映了这一情况。
6. 新世纪伊始，各国政府重新评价生物多样性，将其视为共同关注的问题，致力于用更加有效和更加一致的方式来实现《公约》的三项目标，以便在 2010 年之前实现在全球、区域和国家各级显著降低当前的生物多样性丧失速度，为减贫做出贡献，为地球上所有生命造福。在可持续发展世界首脑会议上，世界各国领导人强调，要更加有效、更加一致地实现《公约》的三项目标，并在 2010 年之前实现显著减少当前的生物多样性丧失速度，就必须向发展中国家提供新的、更多的财政资源和技术资源。
7. 2002 年《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》是向着实现消除贫困、可持续经济增长和促进可持续发展等目标迈出了重要一步。许多发达国家都做出回应，制订了实现目

标的时间表，要在 2015 年之前将国民生产总值的 0.7% 用于官方发展援助，到 2010 年之前将至少 0.5% 的国民生产总值用于官方发展援助。据经济合作与发展组织（经合组织）指出，到 2010 年之前，提供给所有发展中国家的官方发展援助将每年增加约 500 亿美元。联合国大会已同意于 2008 年下半年在多哈举行发展筹资问题后续国际会议。

8. 一些发展合作机构越来越多地强调，要联系商定的国家战略的执行情况，例如减贫战略和千年发展目标执行战略，以方案为基础（而不是以项目为基础）进行筹资，并提供一般性预算支持。这可能意味着捐助方将资金指定用于生物多样性的机会更少，关于国家生物多样性战略和行动计划执行困难综述及分析的执行秘书说明（UNEP/CBD/WG-RI/2/2/Add.1）所探讨的、关于生物多样性问题纳入更为广泛的国家规划进程主流工作的重要性就现得更加突出。另一方面，有很多机会可以凸现生物多样性在减贫和整体发展工作中的重要性，2006 年 9 月在巴黎举行的“生物多样性纳入欧洲发展合作会议”的与会者编写的《巴黎文告：将生物多样性纳入发展合作》以及将 2010 年生物多样性目标纳入千年发展目标框架都体现了这一点。上文第 7 段提及的即将召开的发展筹资问题国际会议将提供一个重要机会，在更广泛的领域内将生物多样性问题纳入发展合作筹资。

9. 开发创新性筹资来源的国际工作也有稳步进展，例如“采取行动战胜饥饿和贫穷”以及国际融资机制等。已有几个国家实施了促进发展项目筹资的创新措施。全球政策对话使得多边发展机构和双边捐助机构已经制订了新的资源分配政策和程序。联合国开发计划署（开发署）和联合国环境规划署（环境署）合作开办了贫困和环境中心，旨在帮助发展中国家将减贫和增长政策同良好的环境管理结合起来。联合国发展集团正在探索新方法，在八个试点国家加强国家一级的团结协作。此外，在气候变化制度不断演变的背景下，重要机制已经到位，或正在审议当中，如能制订必要的标准，这些机制还能够支持保护和可持续利用生物多样性。这些机制包括《联合国气候变化框架公约》项下的清洁发展机制以及该论坛就减少毁林造成的温室气体的各项机制正在进行的讨论。慈善基金会和私营部门在生物多样性筹资方面的作用也得到增强。

10. 总的说来，尽管取得了上述进展，而且国际财政环境迅速发展变化，我们迫切需要在各个层次加强对《公约》的执行工作，但对生物多样性的财政支助并没有因此自动增加。从第二次国家报告到第三次国家报告之间过去了四年，各国政府为执行《公约》财政条款而向相关优先事项提供的支助反而有所减少。根据《全球生物多样性展望 2》提供的数据，近年来，无论是绝对值还是在官方发展援助总量中所占比例，与生物多样性有关的官方发展援助都大幅下降，正如《全球生物多样性展望 2》强调指出，发展中国家和发展合作机构将《公约》目标纳入国家整体计划和战略的力度不足。

11. 经济合作与发展组织（经合组织）2007 年 4 月 3 日公布的最新统计数据表明，同 2005 年相比，主要捐助方——经合组织发展援助委员会 22 个成员国在 2006 年提供的援助总额减少了 5.1%。在 22 个成员国中，有 16 个国家完成了在 2002 年发展筹资问题蒙特雷会议制订的 2006 年官方发展援助目标。但提供给撒哈拉以南非洲的援助（不包括债务减免）在 2006 年没有发生变化，这为实现到 2010 年将非洲发展援助翻一番的格伦伊格尔斯八国集团首脑会议承诺带来了挑战。由于针对尼日利亚和伊拉克的债务减免幅度下降，预计 2007 年的官方发展援助将再次略有减少。随着捐助方履行近日做出的承诺，预计其他类型的援助将有所增加。

### 三、缔约方、各国政府和有关伙伴提交的呈文摘要

12. 阿根廷的呈文对全球环境基金资源分配框架表示关注，并重申全球环境基金理事会成员代表阿根廷、玻利维亚、智利、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭等国就分配框架的通过程序、透明度、方法、指标、所用数据以及对各国执行《公约》可能造成的影响表达的观点。强调在深入审查期间审查资源分配框架的重要性。

13. 澳大利亚的呈文确认了多项供资举措，例如提高社区的认识和参与度，实施传播战略、土著土地问题协调人以及承诺利用博物馆、高等教育机构和大学等机制开展知识转让和交流。澳大利亚主要的国家级基金包括澳大利亚政府水资源基金、塔斯马尼亚森林保护基金、自然遗产信托基金、澳大利亚政府环境基金以及区域自然遗产方案。

14. 加拿大提出的呈文提出了一份供资活动、倡议和方案综合清单：

- (a) 由政府资助的生物多样性教育；
- (b) 通过不断举办筹资活动为生物多样性筹资；
- (c) 出售物品，例如特许销售的餐具、邮票、海报、饰针和啤酒；
- (d) 生物多样性承诺/项目供资方案；
- (e) 土地信托和管理方案；
- (f) 保护使用权和税收奖励；
- (g) 加拿大以外的来源提供的营利性财务机制；
- (h) 关于创新性机制的建议；以及
- (i) 国际财务机制。

15. 德国和欧洲联盟委员会代表欧洲共同体及其成员国在呈文中对第 20 条和第 21 条的所有相关执行问题提出了多项看法和经验，特别是，

- (a) 缔约方大会对全球环境基金的指导意见，包括关于适用全球惠益指数（生物多样性）的指导意见，以改善资源分配框架；
- (b) 指导国际发展合作议程的审查活动和机制，例如《援助实效问题巴黎宣言》所述，包括强调接受国的所有权以及同接受国的协调与合作；
- (c) 在接受国的国家计划和方案中，例如减贫战略文件和行业发展计划中，采纳并优先考虑生物多样性，并通过战略性环境评估；
- (d) 在经济和其他部门的项目和方案范围内，尤其是与自然资源管理有关的项目和方案范围内，将很大比例的生物多样性相关供资用于可持续使用和处理与生物多样性相关的生物和食品安全问题；
- (e) 只有在国家、区域和国际经济与预算充分考虑到生物多样性时，才能调动足够和持续的供资。环境财政改革办法在两个方面具有很大潜力：提供新办法帮助各国政府增加收入；以及积极推动可持续生物多样性管理和其他政策目标，例如创收、减贫、善政和增长；

(f) 通过提供生态服务和将可持续管理的惠益市场化来创造资金收入;

(g) 私营部门要促进人们深入理解生物多样性，更加积极地动员人们支持实现《公约》的各项目标;

(h) 三个里约公约要相互合作与配合，增加运用财政资源的有效性，联合国高级别小组在报告中提出建议：在全系统保持一致，进一步协调联合国有关机构之间在环境领域的工作；

(i) 国家生物多样性战略和行动计划应确定供资重点；

(j) 2006 年 9 月 19 日至 21 日在巴黎举行的“将生物多样性纳入欧洲发展合作”会议所传递的信息；以及

(k) 建立和管理环境基金的经验。

16. 洪都拉斯的呈文重点是环境管理基金和保护区基金。

17. 墨西哥在呈文中就财务机制提出了八项提案，其中包括：

(a) 详细说明财务机制项下符合条件的国家名单；

(b) 审核及拨付程序；

(c) 国内确定优先程序提出的建议；

(d) 资助区域和全球项目的标准；

(e) 能力建设；

(f) 公约秘书处参与审查资源分配框架；

(g) 不限成员名额特设工作组审查惠益指数所用的指标；以及

(h) 管理效率。

18. 缅甸在呈文中建议提出专项要求，奖励有能力提供财政捐助的发达国家，以便加强《公约》的财政资源，以及应当优先重视拥有丰富生态资源的最不发达国家。

19. 瑞士呈文包含多个实例，涉及瑞士参与的部分欧洲生物多样性筹资举措。这项举措是在欧洲复兴开发银行以及泛欧生物多样性和地貌景观开发战略的框架范围内制订的。瑞士阐述了这项举措所应对的挑战以及将生物多样性筹资机制和生物多样性技术援助设施用于有利于生物多样性的商业投资方面所取得的进一步发展情况。

20. 国际绿色和平运动的呈文建议，根据对备选方案的审查，为陆地保护区全球网络提供更多资金，国家环境税收机制是最适于填补供资差额的备选方案。基于全球可适用性和国际管理能力，国际绿色和平运动认为，对碳、木材和现金交易征税最有可能增加全球保护区网络的收入

21. 英国禽鸟生命伙伴组织的呈文指出，环境基金是确保发展中国家的保护区实现可持续供资的最重要机制之一，环境基金的建立及其筹资活动应当成为《公约》今后的资源调动战略的重要内容。

#### 四、制订资源调动战略

22. 有必要以正在进行的双边和多边相关举措，包括全球环境基金及其实施和执行机构开展的活动为基础，制订并补充支持实现《公约》各项目标的资源调动政策。《公约》财务规定应当成为资源调动战略和相关决定的基础，缔约方大会通过的相关决定具有持续的针对性，可直接用于资源调动战略。在制订资源调动战略时，还应当以各项建议、国家报告、各种战略以及行动计划中阐述的国家经验为基础，同时要考虑到新出现的供资机会以及任何可能对支持《公约》执行工作的资源调动产生重大影响的可预见因素。

##### **A. 《生物多样性公约》的相关条款**

23. 《公约》序言、第 20、第 21、第 8 (m)、第 9 (e)、第 12 (c)、第 15 (7)、第 16 (2) 和 (3) 条明文规定的财务规定是资源调动战略的重要指导，现归纳如下：

(a) 必须有保护生物多样性的可持续投资，必须有满足发展中国家需求的专门规定，包括提供新的额外财政资源以及获得有关技术的适当途径；的确，《公约》第 20 条第 4 款明确规定：“发展中国家有效执行其在《公约》项下义务的力度取决于发达国家缔约方有效执行其在《公约》项下与财政资源和技术转让有关的义务的力度。”

(b) 缔约方均应采取措施，提供与国家活动有关的财政支助和奖励；

(c) 发达国家缔约方应通过财务机制提供新的额外财政资源，帮助发展中国家缔约方支付因采取措施履行《公约》义务而花费的全部商定增加费用；

(d) 发达国家可通过双边、区域和其他多边渠道提供财政资源；

(e) 缔约方考虑强化现有财政机构，以提供财政资源；

(f) 缔约方充分考虑最不发达国家的具体需求和特殊情况、因依赖捐助而产生的特殊状况以及生态多样性在发展中国家缔约方，尤其是小岛屿国家的分布情况；

(g) 考虑发展中国家的特殊情况，包括环境极为脆弱的国家，例如干旱和半干旱地带、沿海和多山地区的国家；

(h) 应当开展合作，为就地保护和迁地保护、研究和培训相关问题、获得遗传资源和技术的途径以及技术转让提供财政支助。

##### **B. 现有决定**

24. 缔约方大会将财政资源和财务机制作为各届常会的常设议程项目，并通过了八项关于财政资源的决定：第 I/2、第 II/6、第 III/6、第 IV/12、第 V/11、第 VI/16、第 VII/21 和第 VIII/13 号决定。这些决定大多正在实施，其中的相关内容可作为战略投入，对于《公约》条款中有所体现以及上文提及的更多投入内容现简要总结如下。

25. 现有决定序言部分列举的各项要素包括：

(a) 有必要可持续地增加用于执行《公约》的国际财政支助，这一援助应更易于流动；

(b) 缺乏与生物多样性发展援助的趋势有关的详尽资料；

(c) 关于所有有关来源为执行《公约》各项目标而提供的财政支助的完备资料，包括缔约方大会制订的工作方案、帮助制订财务机制进一步指导意见以及同其他供资机构的进一步协调；

(d) 均衡处理实现《公约》三重目标的需求时在各层次出现的供资差额；

(e) 支持《生物多样性公约》的官方发展援助水平；

(f) 消除贫困、可持续发展和实现《公约》的三项目标紧密相连；

(g) 联合国发展筹资问题国际大会的积极成果是向着消除贫困、实现可持续经济增长和促进可持续发展等目标迈出的决定性一步；

(h) 各项里约公约之间的协同为增加财政资源的使用效率提供了机会；

(i) 确定支持《公约》的替代性供资来源的重要性；

(j) 有必要研究所有可能的备选方案，减少供资差额，将尽可能多的财政资源，特别是环境基金，用于支助《公约》的执行工作；以及

(k) 让所有有关利益方参与促进《公约》的执行工作。

26. 由缔约方、各国政府、国际和区域财政机构和发展机构以及其他捐助方制订的现有行动决定中的各项要素包括：

(a) 财政支助对于执行国家生物多样性战略和行动计划的重要性以及对于《卡塔赫纳议定书》执行能力建设工作的重要性；

(b) 及时采取行动，确保有效执行工作方案以及《公约》战略方案和有关目标；

(c) 采取具体行动审查生物多样性事项，进一步将其纳入重大国际发展举措，例如重债穷国倡议、减贫战略、全面发展框架以及国家可持续发展计划以及有关部门性政策和计划的制订和执行；

(d) 提供更多机会，运用包括减债工具在内的各种举措来促进对生物多样性的保护和可持续利用；

(e) 促进、鼓励新的国家和区域环境基金，加强/扩大现有的此类基金，通过创造和加强国家及国际学习网络或社区，促进关于这些机制的知识转让和交流；

(f) 让公众和执行秘书能够在接受资助的生物多样性相关项目的网站上了解这些项目；以及

(g) 生物多样性相关供资程序、适当标准、方案重点以及将生物多样性纳入供资活动的经验。

27. 呼吁所有缔约方和各国政府采取行动的现有决定的各项要素包括：

(a) 以战略计划、国家生物多样性战略和行动计划为基础，确定本国生物多样性活动供资重点，同时考虑《公约》工作方案的有关内容；

(b) 国家预算和货币政策，包括划拨给生物多样性的官方发展援助的成效，目的是促进对生物多样性的保护和可持续利用，同时特别关注积极的激励措施及其成效，以及不当的激励措施和取消及减少其损害的方式方法。

(c) 审查国内税收制度中与生物多样性相关捐助有关的税收免除规定；

(d) 将生物多样性纳入部门发展和援助方案，在发展一规划制度，包括减贫战略文件中适当考虑到生物多样性，为调动财政资源提供尽可能多的机会；

(e) 制订并执行用于支持国家生物多样性战略和行动方案的财政措施的经验，例如生物多样性信托基金以及促进私营部门支持生物多样性；

(f) 旨在促进生物多样性财政投资的伙伴关系，与供资机构和其他有关利益方，包括银行业和商业部门的生物多样性相关伙伴关系安排，以及它们之间的生物多样性相关伙伴关系安排，以便促进支持《公约》各项目标以及商定的全球目标的实现，重点是银行业、商业和生物多样性全球倡议等举措的制订和执行；

(g) 监测生物多样性财政支助程序；以及

(h) 全面执行关于发展筹资的《蒙特利尔共识》，成功结束多哈发展回合进程。

28. 对于发展中国家而言，这些要素包括将支持执行《生物多样性公约》各项目标的方式方法纳入与供资机构的对话。对于发达国家，这些要素包括：

(a) 在其双边供资机构以及区域和多边供资机构的供资政策中为《生物多样性公约》各项目的执行提供支助；以及

(b) 酌情制订与《生物多样性公约》各项目的财政支助有关的标准化资料，并在国家报告中提交这些资料。

29. 公约秘书处制订的现有行动决定中的各项要素包括：

(a) 为避免重复工作、确定活动中存在的差额并确定必要的活动和资金，在为生物多样性提供资金时，缔约方捐助者、各国政府、双边、区域和多边供资机构以及发展机构之间要协调、一致并相互配合；

(b) 与供资机构合作，促进各项工作，加强对《公约》支持力度的可能方式；

(c) 进一步同相关公约和协定的供资机制合作，与国际和区域组织涉及生物多样性的有关方案合作，为详细说明供资战略和方案以及促进能力建设提供援助；

(d) 就关于生物多样性供资状况及趋势的定期报告的数据收集问题与经济合作与发展组织进一步合作；

(e) 与可持续发展委员会项下《21世纪议程》的筹资工作进一步合作，促进大会发展供资问题高级别磋商会议，落实可持续发展问题世界首脑会议关于额外财政资源的工作成果；

(f) 生物多样性活动独有的特征，让缔约方大会向供资机构提出关于其在生物多样性领域的活动如何更加有利于《公约》的建议；

(g) 与外债对于保护和可持续利用生物多样性的影响有关的资料，以及通过“以环境换外债”举措支持执行《生物多样性公约》的可能性；

(h) 能否进一步确定用于支持《公约》的各项目标以及工作方案各组成部分的额外财政资源；

(i) 制订关于银行业、商业和生物多样性的全球举措的机会，同时考虑现有机制和机构以及其他全球和区域举措或进程，旨在增加对生物多样性的筹资，并将生物多样性问题纳入财政部门的工作主流；

(g) 能否进一步鼓励私人部门参与支持《公约》各项目标；

(k) 慈善机构促进《公约》执行的支持活动；

(l) 监测用于执行《公约》的财政支助；

(m) 可能与相关机构开展的合作，以满足收集筹资机构和其他捐助方关于生物多样性相关活动资料的需求；

(n) 生物多样性相关筹资资料的编辑和传播工作，以便监测筹资情况，确定筹资差额，制订备选方案，包括与生物多样性项目筹资途径、筹资活动及筹资来源有关的资料以及运用现有财政资源的成功事例和最佳做法；

(o) 关于生物多样性相关筹资资料的数据库，可酌情通过信息交换所机制和其他传播手段进入数据库。

### 30. 国际组织做出的现有行动决定中的各项要素包括：

(a) 联合国环境规划署通过其财政部门的举措、世界银行以及其他金融机构促进金融部门考虑生物多样性问题；

(b) 与《公约》的财政支助以及通过各项活动支持《公约》的方法有关的资料；

(c) 更加有利于《公约》的各项活动；

(d) 与《公约》结成的报告关系；以及

(e) 养护筹资联盟。

31. 全球环境基金做出的现有行动决定中的各项要素包括：举办生物多样性筹资问题讲习班，目的是在筹资机构之间交流知识和经验；以及探索全球环境基金发挥筹资催化剂作用的潜能。

32. 此外还应指出的是，关于后续行动问题，缔约方大会决定将财政资源和财务机制作为各届会议的常设议程项目。

### C. 国家经验

33. 大多数国家生物多样性战略和行动计划都包含了财政方面的考虑，例如：

(a) 财政限制程度；

(b) 确定筹资要求；

- (c) 调整组织结构;
- (d) 安排国家优先事项的方案文件;
- (e) 制订财政战略的程序或专项供资计划的制订;
- (f) 圆桌会议或咨询小组会议;
- (g) 国家对生物多样性收入、支持和预测的核算;
- (h) 所有捐助方详细目录;
- (i) 明确的筹资目标, 叙述性文字或载有具体的专项规模或增长速度;
- (j) 国家预算程序, 例如根据年度生物多样性工作方案, 在国家预算中设立生物多样性专项项目;
- (k) 审查部门和国家预算, 促进将生物多样性问题纳入部门和国家预算;
- (l) 双边、区域和多边合作, 包括国家一级的全球环境基金战略;
- (m) 建立并加强运用环境基金;
- (n) 作为援助来源的私营部门和非政府组织, 让环境成为一种公私伙伴关系;
- (o) 针对《公约》具体主题领域的供资措施;
- (p) 项目设想/概念清单;
- (q) 环境核算和环境影响评估;
- (r) 新机制, 例如使用费或创造资源的其他措施;
- (s) 生态系统服务的市场/报酬;
- (t) 巩固适当保护和可持续利用所需的供资机制;
- (u) 在制订项目和接受申请方面的能力建设;
- (v) 提高所有部门的认识;
- (w) 同伴国家的交流活动; 以及
- (x) 保护和可持续利用生物多样性以及消除废物的监测系统和投资效益指标。

34. 国家生物多样性战略和行动方案以及发达国家报告中阐述的战略办法, 其中包括:

- (a) 具体供资目标/估算, 例如将国民生产总值的 1% 用于环境相关援助, 将 3% 的发展援助用于生物多样性, 或通过官方发展援助, 每年将 0.1% 的国民生产总值用于保护国际自然和环境;
- (b) 将生物多样性作为官方发展援助的具体目标;
- (c) 针对生物多样性的专项援助方案;
- (d) 将生物多样性纳入新的主要政策文件;
- (e) 包含在环境援助方案和其他援助方案中的生物多样性项目;

/...

- (f) 运用年度环境审计/环境影响评估;
- (g) 将生物多样性纳入发展援助项目的选择、制订和评价标准;
- (h) 开展能力建设，确定环境优先事项并强化关于环境的专门知识;
- (i) 有效、协调、统一执行《公约》和其他有关国际承诺和协定的规定;
- (j) 通过寻求战略互补和协调各项政策和办法，使双边供资文件发挥最大影响；以及
- (k) 探索新的供资机会和新产品。

## 五、调动资源的备选方案，包括创新性财务机制

### A. 国家一级的备选方案

35. 国家报告和计划提供了多项国家一级的调动资源备选方案，例如：

- (a) *国家规划:*
  - (i) 国家预算以生物多样性方案为基础;
  - (ii) 全部门（环境和自然资源部门）的预算分配措施（包括捐助方支助）；
  - (iii) 国家生物多样性工作方案，鼓励确保环境健康的开发政策的协调性，通过各项方案将政府提供及预算外供资提供的预算支助纳入其中；
  - (iv) 多年期国家计划，包括《公约》的执行工作直接或间接相关的各项行动的方案；
  - (v) 估计的供资需求；
  - (vi) 满足生物多样性保护供资基本需求方面的国家预算；
  - (vii) 为环境部门支出的资金数额，包括在国内生产总值中所占比例；
  - (viii) 银行部门的参与，例如用于环境建设的优惠贷款；
  - (ix) 确保永久保护的环境基金或预拨基金；
  - (x) 环境津贴或提前偿付；
  - (xi) 专项支出方案；
  - (xii) 所有供资来源，包括国际支助；
  - (xiii) 国家全球环境基金战略；
  - (xiv) 审查供资来源，清楚了解通过有具体针对性的方案实现生物多样性目标的可行程度；
  - (xv) 对不遵约行为或影响环境行为的约束力；
  - (xvi) 预算改革，避免或减少对生物多样性的任何潜在负面影响；

/...

- (xvii) 国家税收制度中对于生物多样性相关捐助的税收减免规定;
  - (xviii) 新的额外国家财政资源，有益于调动私营部门财政资源的管理框架;
  - (xix) 国家调动国内财政资源的能力和机制;
  - (xx) 支持国家工作的次区域、区域和国际合作要求；以及
  - (xxi) 参加双边和多边财政合作机构。
- (b) **国家生物多样性账户:**
- (i) 监测针对生物多样性的国内外财政支助情况，确保合理使用现有资源，确定资源分配差额；
  - (ii) 国家政府提供给自然保护系统内所有机构及其方案和项目的年度预算分配；
  - (iii) 国家在与生物多样性相关的林业、自然保护区和保护区、渔业、农业、农业环境、旅游业、自然资源、教育和科学、工业、贸易、区域开发和公共建设工程、能源、海洋、交通、城市发展、水、采矿、植物园和植物标本馆、卫生、国防等方面的支出；
  - (iv) 省政府和地方政府用于自然保护的年度预算；
  - (v) 停止重复支出和基本建设支出；
  - (vi) 在环保和减少损害方面的公共投资发展趋势；以及
  - (vii) 加强生物多样性预算方法，体现无形成本。
- (c) **国家协调结构:**
- (i) 部门间协调程序；
  - (ii) 国家生物多样性办公室或单位；以及
  - (iii) 资源调动专家。

### **C. 区域一级的备选方案**

36. 国家报告和计划中提供了多项区域一级的调动资源备选方案：

- (a) 促进区域资源的区域圆桌会议；
- (b) 双边和多边机构，特别是全球环境基金资助的区域方案或项目；
- (c) 区域开发银行的潜力以及促进区域资源的组织；
- (d) 区域进程的领导力量；以及
- (e) 建立区域供资机制。

### **D. 全球一级的备选方案**

37. 现有的缔约方大会各项决定为全球一级的调动资源备选方案提供了广泛的指导意见。但有必要促进捐助方、各国政府、双边、区域和多边供资机构和发展机构之间在生物

/...

多样性筹资方面的协调、一致和协同，避免重复工作，消除筹资差额。此外还有必要促进和推动各项行动，从而调动资源并将现有的、新的及额外的财政资源分配给国家、次区域和区域方案、项目以及报告的制订和执行工作，特别是在发展中国家和经济转型国家。这种协调可以现有机构为基础，例如《公约》的财务机制、经合组织发展援助委员会以及捐助方圆桌会议等。可以研究能否利用公约缔约方大会召开并行的捐助方会议，为各国政府和捐助机构提供机会，展示现有的生物多样性相关筹资举措以及宣传生物多样性项目与方案的筹资计划。此外还可以考虑以市场机制为基础，设立特设技术专家小组，负责提供技术建议，评估国家和国际创新性筹资机制，例如研究生态系统服务的补偿问题。

#### E. 创新性财务机制

38. 许多国家的生物多样性战略和行动计划都提到了创新性财务机制，但是，目前似乎还没有定义创新性财务机制的明确标准。分析财务机制必须具备创新性的原因；创新性财务机制的特征；如何促进创新性财务机制的制订；在地方一级可以运用哪些工具和方法分享并调整创新性财务机制；以相关资料为基础，审查如何改善关于创新性财务机制的知识交流情况，实现《公约》各项目标；国际社会如何更好地援助各国复制和调整创新性财务机制；以及如何促进鼓励创新性财务机制的政策可能会有所帮助。

39. 创新性财务机制应包含创造性思想，即应当包括设想和执行调动和分配财政资源的新方法，例如吸收新要素、重新组合现有要素、显著改变或放弃传统方法。创新性财务机制应当对新问题提供有效的、具有创造性的独特解决方案，或为原有问题提供新的答案，并且可以由接受这项财务机制的国家进行进一步改造。创新性财务机制可以新产品、新政策和方案、新方法以及新进程的形式出现。新产品是适于销售的新型筹资工具，可用于吸引公共和私营部门为生物多样性活动和项目进行投资。考虑到生物多样性将在今后创造广泛的环境、经济和社会利益，有大量机会在国家和国际层制订具有吸引力的新产品。新政策主要指在国家或国际发展合作体制中的创新性收支政策。国家的创新性收支政策取得了明显进步，但国际收支政策方面仍需进一步探索机会。只有少数几个国家制订了新的资源调动方案。大多数发展中国家和经济转型国家往往将附有项目概念清单的行动计划作为调动资源的手段，但似乎常常忽视范围较广的战略框架。全球环境基金制订的生物多样性新战略可以为发展中国家和经济转型国家制订新的资源调动新方案提供机会。新办法包括引进新形式的财务机制。新进程的重点在于提高财政资源调动的质量。根据生物多样性管理所处阶段的不同，财务机制可能被视为已经完全融入某种环境，但在另一地区却可能被当作新事物。

40. 总的说来，《公约》进程缺乏财政创新性。在 20 世纪，几乎引入了所有可以称之为“创新”的财务机制。复制和调整这些出现较早的创新性财务机制的速度相对较慢。新的筹资产品包括《联合国气候变化框架公约》项下提供的数十亿美元，其中包括在财务机制和三个创新性弹性机制（清洁发展机制、联合履约和排放额交易）框架范围内的三个专项基金（特别气候变化基金、最不发达国家基金和适应基金）。国际融资机制、债务转化和航空旅行统一捐助是引发国际社会争论的最重要的其他机制。近期估计表明，在全球范围内对每张机票收取 5 欧元捐助款并对商务舱和头等舱机票额外收取 20 欧元的举措将产生 100 亿欧元，大约相当于目前官方发展援助总量的六分之一。法国提议将这笔捐助所产生的部分收益用于抗击艾滋病毒/艾滋病，重点是长期资助购买抗逆转录病毒药物。世

界银行资料显示，通过正规渠道的全球汇款在近五年来增加了两倍，目前已经超出国际援助金额两倍，这就为提供重要的福利收入和减少贫困创造了机会。

41. 联合国开发计划署和自然保护联盟近日采取的各项举措可以为制订创新性财务机制创造有利机会，特别是在国际层面。在完成了“千年生态系统评估”之后，联合国开发计划署资助了“关于创建生态系统服务扶贫市场的高级别集思广益讲习班”，分析了已经在全球执行的各种生态环境补偿试点项目以及由此产生的对这种补偿制度实际可行性的各种看法。2006年9月举行的进一步会议确定了多项值得进一步研究的潜在可行机制：

(一) 样本基金；(二) 虚拟国际贸易平台；(三) 生物多样性的上限与贸易机制；  
(四) 上述机制的总和。行动计划预见到：(一) 协调应用研究，目的是应对国际层面生态系统服务补偿发展问题上的技术、政策和机构挑战及限制；(二) 以调查和访问的方式确定和调动补偿意愿，详细说明生态系统服务补偿动机的讲习班，目的是让需求方明确表示有议参加国际层面的生态服务系统补偿；以及(三) 在被选中的国家与生态系统服务提供者以及其他有关利益方进行讨论，弥和供求差距，处理地方需求、在分配方面的关注以及参加国际补偿计划的请求，并与提供国、感兴趣的生态系统服务潜在买方以及其他伙伴组织合作，制订试点项目。环境基金还积累了大量关于生态系统服务补偿和其他基于市场的举措的经验，并充分认识到生态系统服务补偿在国内和国际各级遇到的各种限制以及在政策、机构以及可持续性方面存在的挑战。

## 六、提出的资源调动战略草案框架和各项要素

42. 资源调动战略可包含背景、愿景、带有目标和目的的任务、战略规划、审查以及评价等结构性要素。关于愿景的陈述要描述资源调动战略力图实现的最终状态。关于任务的陈述则要指明制订和执行战略的宗旨或较宽泛的目标。目标（简要陈述的目的）和目的或对象（反映了时限和影响范围的具体目的）则用来消除当前状况和将来期望实现的状况之间的差距。许多资源调动战略中还包括提出了执行计划的各种方案。为便于说明，以下提供了一些关于拟议资源调动战略框架及某些要素的初步建议。进一步制订战略草案时，可酌情结合本框架文件前一章节不同标题项下各备选方案。

**背景：**

**例如：**

- 1992年地球首脑会议关于新的额外财政资源需求的协议。
- 援助水平方面的趋势变化以及发展合作方式。
- 《公约》财务机制的演变。
- 其他环境基金和机制的出现
- 私营部门和各基金会的作用日益加强，以及愈来愈多地考虑生态系统服务补偿概念。
- 有必要采取无先例可循的行动来实现2010年生物多样性目标。
- 将2010年生物多样性目标纳入千年发展目标框架

**战略任务/宗旨:****例如:**

- 提供国家、国以下各级、区域和全球各级的行动框架，以增加从所有来源获得的资源，用于执行《公约》并实现 2010 年生物多样性目标。
- 为缔约方大会审查《公约》相关条款和有关决定的执行情况提供框架，并评估《战略计划》和 2010 年生物多样性目标的在有关目标方面取得的进展。

**目标和目的:****例如**（注：这些实例摘自《战略计划》和 2010 年生物多样性目标框架）：

**目标：**缔约方改善了用于执行《公约》的财力、人力、科学、技术和技术能力（《战略计划》的目标 2 和 2010 年目标框架的目标 11）。

**目的:**

- 所有缔约方都有适当能力，能够执行国家生物多样性战略和行动计划的重点行动。（《战略计划》的目标 2.1）
- 发展中国家缔约方，尤其是其中的小岛屿发展中国家和最不发达国家，以及其他转型经济体国家，能获得足够的资源来执行《公约》的三项目标（《战略计划》的目标 2.2）
- 将新的额外财政资源转交发展中国家缔约方，使其得以根据第 20 条有效执行其在《公约》项下的承诺（2010 年目标框架的目标 11.1）

**范围:**

资源调动战略应寻求从所有有关来源筹集生物多样性资源：通过国内和国际转让；利用公共和私营部门；利用各专项基金以及将生物多样性纳入其他活动。

**战略:**

下文提出的框架中有三项拟议“战略办法”，由多个“支持部门”给予支持。有必要在国家一级（某些情况下在国以下各级）适用这些战略办法，并由国际一级（区域、全球）采取的行动给予支持。

**一、生物多样性资源调动战略办法:****1. 通过将生物多样性纳入部门和跨部门战略、计划和方案的主流来影响生物多样性资源:**

**例如：**将生物多样性纳入部门战略、计划和方案（如农业、林业、渔业、旅游业和采掘工业）和国家跨部门战略、计划和方案（如国家发展计划、执行千年目标国家计划和减贫战略），并将生物多样性纳入各级政府的规划进程（国家/联邦、国家/省和市）。

**2. 发展生物多样性专项基金**

**例如：**执行包括保护区网络在内的国家生物多样性战略和行动计划所需的政府核心活动基金和独立的生物多样性基金（公营、私营和公私合营）。

### 3. 开展其他机制的生物多样性筹资工作

例如：将促进保护和可持续使用生物多样性作为其他机制的共同利益，（清洁发展机制、拟议的减排因毁林造成的温室气体的各项机制等），与可适用的国际协定保持一致。

## 二、支持资源调动的支持部门

例如：

1. **传播和提高认识。**与决策者和普通公众一起培养对生物多样性的认识和了解，通过专项基金或主流化工作来开展筹资活动。
2. **知识管理与交换。**提供获得以下所需资料的途径：即与资源调动成功事例、生物多样性和生态环境服务的价值、保护和可持续使用生物多样性的成本和收益有关的资料，以告知资源调动的需求及优先事项。
3. **机构建设。**确保由发展完善的国家机构执行国家生物多样性筹资战略，包括执行国家生物多样性战略和行动计划的国家级部门间委员会。
4. **能力建设。**在资源调动、成本—收益分析和评价、项目编制和主流化等领域进行培训。
5. **监测和审查。**监测资源调动战略的范围和效率，以便在战略适用过程中不断加以改进。

## 七、结束语

43. 本说明仅仅是为支持《公约》的执行工作而制订一份前瞻性、且具有现实性的资源调动战略的出发点。进一步的可持续研究和分析必须跟上可行的资源调动备选方案和战略。此外，缔约方和观察员提供的额外投入应有助于确保各国的需求得到资源调动战略的回应，并确保达成必要的一致意见。

44. 国家层面的调动资源备选方案相当全面，但区域和全球层面的备选方案仍然相当优先，审查公约执行情况特设工作组和所有有关利益方，包括全球环境基金和生物多样性公约秘书处，必须开展进一步的讨论和审查。特别是，全球层面的备选方案只包括少数几个构想，应审议更多的备选方案，包括多个国家的政府及非政府组织在本说明第三部分提出的某些建议。相关战略必须在国际政策议程中有效地包含生物多样性资源调动问题，“波茨坦倡议—生物多样性 2010”就是这方面的例证，该倡议将筹资作为其十项活动的一部分，获得了八国集团和五个主要新兴工业化国家的资助。此外还可以审议并分析近十年来成立的多个环境基金的作用和有效性，重点是侧重于保护生物多样性的环境基金。

45. 关于《公约》财务机制的国际运作结构问题，全球环境基金必须发挥重要作用，制订调动资源备选方案和战略。。全球环境基金生物多样性新战略将制订可持续财务机制的重点放在国家一级（见 UNEP/CBD/WGRI/2/5 号文件）。此外，全球环境基金计划加强生物多样性保护工作的公私伙伴关系，这一点可予以强调。

46. 考虑到将生物多样性筹资纳入发展合作主流的重要性，缔约方大会主席可能是向 2008 年将在多哈举行的发展筹资问题国际会议发出生物多样性和发展筹资通知的适当人选。通知中可能包含以下要素：

(a) 强调生物多样性的丧失和生态系统服务的退化将会阻碍千年发展目标的实现，同时，在促进经济发展和减少饥饿及贫困方面采取的多项行动可有助于阻止生物多样性的丧失；

(b) 着重指出应以综合方式继续执行千年发展目标、2010 年显著减少生物多样性丧失速度的目标以及其他有关生物多样性、环境可持续性和发展的国际商定目标；以及

(c) 鼓励与会者通过国内、双边和多边渠道确保财政资源被用于保护和可持续利用生物多样性，以支持千年发展目标。

-----