



## 生物多样性公约

Distr.  
GENERAL

UNEP/CBD/WGRI/5/9  
30 April 2014

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

审查公约执行情况不限成员名额特设工作组  
第五次会议  
2014年6月16日至20日，蒙特利尔  
临时议程\* 项目11

### 与国家以下一级和地方政府的接触

执行秘书的说明\*\*

#### 一. 导言

1. 本文件的目的是为审查公约执行情况不限成员名额特设工作组第五次会议提供关于与国家以下一级政府（包括城市和其他地方政府）的接触以及国家以下一级执行《生物多样性公约》的最新情况。文件提供了关于国家以下一级政府对执行《生物多样性公约》的贡献的重要性的信息，概述了缔约方和公约秘书处在落实公约缔约方大会以往有关国家以下一级执行工作的决定方面取得的进展。文件概述了将要面对的其他挑战，并建议了供工作组审议的建议。

2. 国家以下一级政府<sup>1</sup>在为执行《生物多样性公约》做贡献方面具有极大的潜力。国家以下一级执行工作的很多实例证明了这种潜力。如果能够有更多国家以下一级政府都来和牵头的国家以下一级政府一道对生物多样性和生态系统服务进行考虑，缔约方在实现2011-2020年爱知生物多样性目标和指标的步伐就能加快。在很多情况下，协调全面的战略和各级政府的战略，也能大大加快实现国家目标和指标的总体进展。

3. 城市和城市地区在国家以下一级执行《公约》方面具有特别重要的作用。2007年以来，世界人口50%以上居住在城市，这一微弱的多数造成了全世界四分之三资源的消耗。此外，2000年至2030年期间，城市人口预期将翻一番，达到49亿人，而在同一时

\* UNEP/CBD/WGRI/5/1。

\*\* 由 UNEP/CBD/COP/11/13 号文件更新而来。

<sup>1</sup> “国家以下一级政府”在此情况下是指在国家政府以下的各级政府。

期，城市的总面积将增加三倍，预期 2030 年将实现城市化的全球大多数城市地区要投入建造。<sup>2</sup>

4. 全球城市发展的模式和方向将对生物多样性产生深刻的影响，不仅是发生城市化的地方，而且会出现在全世界的每一个角落。这些影响来自大自然非货物和服务被利用的数量和方法，也来自全球变化包括气候变化的影响。如果要想社会得以持续和发展，未来的发展就必须采取更加战略性的路子，牢记我们对生态系统和生态系统服务的依赖。

5. 面对全球可持续性所面临的这些巨大挑战，公约缔约方可以从与城市和国家以下一级政府一道努力执行《2011-2020 年生物多样性战略计划》和实现爱知目标中获益。国家以下一级政府通过提高认识和保护区管理等各种活动，直接为《战略计划》作出重大贡献。它们的贡献有可能通过与国家政府的额外协调以及这些政府给予指导得到加强，很多国家政府展现了这种工作关系的益处。虽然《公约》为其 194 个缔约方规定了国家一级的义务，国家政府反过来具有集体的能力，能够动员数千个国家以下一级政府和数十万城市为同一个事业努力。

6. 公约缔约方大会以往三届会议提出了关于国家以下一级执行《公约》问题的决定。在其第九届会议上，缔约方大会通过了第IX/28号决定，这是联合国多边环境协定中第一项承认城市和其他国家以下一级政府在执行《公约》方面的重要性的决定。

7. 第 X/22 号决定进一步推进了第 IX/28 号决定，在第 X/22 号决定中，缔约方核准了《国家以下一级政府、城市和其他地方当局和生物多样性行动计划》（2011-2020 年），说明了通过指示性活动清单促成国家以下一级执行工作促进国家政府执行《2011-2020 年生物多样性战略计划》的方式。在第 X/22 号决定的第 1 段，缔约方大会鼓励各缔约方和其他国家政府酌情在《2011-2020 年生物多样性战略计划》下执行该行动计划，并在其第五次国家报告中就活动情况提出报告。

8. 在缔约方大会第十一届会议上，关于其他利益攸关方、主要群体和国家以下一级当局的第 XI/8 A 号决定述及同国家以下一级政府、城市和其他地方当局促进生物多样性有关的问题。第 XI/8 A 号决定的第 4 段邀请各缔约方和其他国家政府与其地方和国家以下一级政府一道，根据其国家生物多样性战略和行动计划制定准则和能力建设举措，以制定、加强或调整地方和国家以下一级的生物多样性战略和行动计划，或将生物多样性纳入可持续发展，以确保所有管理层面统一而连贯地执行《2011-2020 年生物多样性战略计划》和爱知生物多样性目标。

9. 第XI/8 A号决定的第5段邀请各缔约方、发展组织和其他捐助者支助补充《行动计划》的地方和国家以下一级网络并直接促进各缔约方实现爱知生物多样性目标的倡议；

10. 第XI/8 A号决定的第6段鼓励生物多样性指标伙伴关系，根据例如城市生物多样性指数，编制指标，去跟踪城市为实现爱知生物多样性目标的住居进展情况，并鼓励各缔约

---

<sup>2</sup> 《城市与生物多样性展望：行动和政策》：<http://www.cbd.int/en/subnational/partners-and-initiatives/cbo/cbo-action-and-policy-executive-summary>。

方监测其城市对于实现各项《目标》的贡献和提出报告、特别是在其第五次国家报告中提出报告。

11. 第XI/8 A号决定的第7段请执行秘书在资源允许的情况下，支助地方和国家以下一级的生物多样性行动全球伙伴关系<sup>3</sup>及其活动，作为进行科学技术合作、能力发展和传播最佳做法以促进地方和国家以下一级执行《公约》的有效平台，并继续让地方和国家以下一级政府参加审查和更新国家生物多样性战略和行动计划的一系列讲习班，包括区域活动。

#### **A. 缔约方支持国家以下一级执行工作的活动**

12. 截至 2014 年 4 月 24 日，在 43 份第五次国家报告中，大多数国家报告明确提到国家以下一级的执行情况。希望这一令人鼓舞的趋势能够进一步体现在仍待提交的第五次国家报告中。以下国家以下一级执行情况的实例摘自迄今所提交的第五次国家报告，并提供了有关为实现《2011-2020 年生物多样性战略计划》的目标和指标的协调行动的证据。这些证据涉及以下各项议题：对国家以下一级政府的支助和指导；证明为执行工作进行合作的倡议；政策措施；国家以下一级战略和行动计划；生物多样性评估和估值；以及响应通过地方政府联网加强执行工作的需要。

13. 比利时的第五次国家报告包括组成该国的三个国家以下一级政府的各自执行工作的章节，以及国家政府就国家以下一级的执行工作采取的实质性步骤。例如，在最新版的比利时《2020 年国家战略》中，战略目标增列的一项是“促进城市、省和其他地方当局执行 2020 年生物多样性战略”。联邦和国家以下一级的更具体的决定包括，“到 2019 年，公共空间管理者必须在不实用植物保护产品的情况下管理市镇”。比利时还报告称，城市生物多样性指数（又称新加坡指数）在布鲁塞尔首都区作了测试。

14. 在中华人民共和国，在财政部的指导下，30 个省（自治区和直辖市）迄今均在矿区设立了生态和环境恢复基金，通过这些基金从采矿作业中征收资金。几个省还设立了本省专门的保护区基金。中国的国家以下一级政府正在国家政府的指导下制定生物多样性展览会行动计划，有 7 个省迄今已启动其生物多样性战略和行动计划。国土资源部制定了城、乡和镇各级土地用途总体规划。规定要求地方政府掌控城乡发展土地用途和确定自然保护区、森林公园、地质公园和野生动植物自然生境的核心保护区以及水资源核心保护区。2009 年至 2013 年期间，中国进行了 8 个生一级的森林资源普查。这些以及以往进行的普查的结果是迄今最权威的数据，反映了国家和省级的森林资源的现状。

15. 刚果共和国已开始执行将地方政府纳入对水和森林用途的行政管理的条款。

16. 丹麦环境和丹麦地方政府部正在更新该国各市重要自然生境登记册，该登记册大约有 310,000 个场点。丹麦还报告说，将在市镇规划倡议中对自然区之间的生态走廊加以扩大和补充，同时鼓励地方当局制定各自生态走廊的质量目标。环境部正在致力于促进城镇

---

<sup>3</sup> 地方和国家以下一级的生物多样性行动全球伙伴关系是国家以下一级政府和支持这些政府的合作伙伴的一个附属组织，包括致力于执行《生物多样性公约》的国家政府。国家以下一级政府的指导委员会以及城市的指导委员会都部分地由缔约方大会的东道国组成，代表伙伴关系，向生物多样性公约缔约方转达国家以下一级政府的声音。

的生物多样性，因此，据报告一些地方当局正在更多强调城市地区的绿色多功能空间。国家 2020 年自然保护目标包括确保城市计划不会损害国际自然保护区。

17. 德意志联邦共和国政府的创建生境走廊的联邦再联网方案要求联邦、地区和地方当局以及养护和用户协会之间密切合作。此外，联邦一级根据“灯塔项目”为旨在执行再联网措施（例如试点和开发项目“荷尔斯泰因生境走廊”）的项目提供援助。大约 220 个城镇签署了“市镇生物多样性”宣言，其中很多市镇宣布准备今后会更多关注生物多样性的养护，作为可持续城市和地方发展的基础，并采取具体行动在地方一级养护和加强生物多样性。宣言包括签字人宣布其准备联手共同促生物多样性的打算。联邦环境部和联邦自然保护署正在为上述联盟的启动阶段提供技术和财政援助。

18. 日本政府采取主动行动让城市生物多样性指数适合日本的具体情况。日本政府为建立城市公园以及地方政府购买用于特别绿色养护的土地提供援助；并为根据《促进自然恢复法》制定自然保护项目的执行计划以及向地方政府宣传项目提供援助。还为 27 个地方市镇制定地方生物多样性战略提供了支助，包括 23 个县和 32 个市。日本政府还在制定地方生物多样性战略拟定准则，目的是促进区域战略的拟定。日本的一个县即爱知县还修订该县的区域生物多样性战略，以便将爱知生物多样性目标列入其中。日本政府于 2011 年 10 月建立了生物多样性地方政府网络，通过该网络地方政府间的合作得到了加强。

19. 蒙古环境与绿色发展部以及蒙古国立大学与乌兰巴托市合作，成功地将欧亚河狸重新引进图勒河流域。

20. 缅甸联邦共和国报告说，该国的渔业部和野生动植物保护协会正与地方当局协作，对伊落瓦底海豚保护区开展监测和监督。

21. 在尼泊尔的主要生物多样性相关政策和战略中，有 2013 年起实施的环境友好型地方政府框架。此外，尼泊尔还在国家生物多样性战略和计划的国家目标中列入了地方政府的生物多样性管理方案的制定和执行工作。

22. 2010 年，阿鲁巴岛、库拉索岛和圣马丁岛成为“荷兰的三个特别市”，荷兰政府从 2012 年起开始制定荷属加勒比生物多样性监测战略。该战略订已于 2014 年完成，将构成整个荷属加勒比的生物多样性监测战略框架，并于该地区的其余部分联系起来。荷兰政府还在生态系统和生物多样性经济学（TEEB）的倡议下发表了各种关于生态系统估值的研究。其中一项研究“绿色给生态系统和生物多样性经济学城市带来好结果”（“Groen loont met TEEB stad”）表明，将“绿色蔚蓝发展”纳入空间规划，能够带来很多净社会回报，例如节省保健费用，增加房地产价值，节省能源成本以及节省雨水处置和净化成本。这些惠益比投资和维护的成本多出 1.5 至 2 倍。

23. 地方政府的专题专家参与了新西兰第五次国家报告的编写。这就解释了何以 2010 年增订的新西兰沿海政策声明能够为地方政府根据《资源管理法》规划文件处理同沿海管理相关的某些事项提供方向，通过提出有关主要事项的最新和更具体的政策，支持更好的环境成果；例如，这些事项涉及自然特征的保留，特殊自然景观和特点的保护，土著生物多样性和生境的保护，沉淀和和其他排出物的控制，水质量的改善，酌情通过预防办法，以

及监测。此外，新西兰还根据《资源管理法》草拟了关于土著生物多样性的国家政策声明，该声明将要求地方当局通过地区和区域计划管理各项活动的影响，确保重要的土著生物多样性不会出现净丧失。

24. 在汇编帕劳共和国最新国家生物多样性战略和行动计划时，在征求意见的利益攸关方中有国家和地方政府。

25. 卢旺达共和国报告说，向保护区周围地方政府和社区进行宣传的活动取得了成功。

26. 所罗门群岛生物多样性战略的目标之一是，霍尼拉市议会在 2017 年之前制定、通过并开始实施一项入侵物种战略。

27. 南非共和国环境事务部经与利益有关方磋商后，制定了地方政府支助战略，确定了迫切需要采取措施的 108 个市（总共有 234 市）。在这一支助战略背景下，南非国家生物多样性研究所（SANBI）制定了向各市提供有针对性的能力建设方案，目的是将空间生物多样性优先事项纳入其规划和决策工作。特别是，同地区市管理者和其他决策平台进行了若干次的接触，以便鼓励将生物多样性因素纳入市镇规划和决策工作。南非同“环境倡议理事会-地方政府促进可持续性协会”协作，为豪登省各市制作了促进土地用途规划和开发的生物多样性主流化工具箱。南非同国家生物多样性研究所合作，实施了另一项倡议，目的是为所有 234 个市提供“生物多样性概要”，向各市提供基于科学的生物多样性信息，包括空间数据，支持其履行报告责任，例如草拟国家环境报告。该国的水事务部也与 eThekwin、uMgungundlovu District 和 Msunduzi 市建立了伙伴关系，促进旨在加强大 uMngeni 区域集水的生态基础设施投资协作与协调。南非的 2013 年新的《空间规划和土地用途法》将更多的决策权下放给各市，从而为将生物多样性纳入市镇规划和决策的助理提供了机遇和挑战。南非为一系列省份的城市制定或业已制定 17 项生物多样性部门计划和 8 项生物地区计划。这些计划以各省的空间生物多样性计划为基础，包括市级规模的重要生物多样性地区和生态支助地区的地图，同时还有为指导一系列部门的土地用途规划和决策而公布的土地用途准则。

28. 就编制瑞典第五次国家报告征求意见的机构和组织包括瑞典地方当局和区域协会。瑞典政府打算任命一名主管生态系统服务事务的协调员，以增强各市和其他公共当局的生物多样性和生态系统服务的知识基础。将为中央、区域和地方当局制定生态系统评估指导。现有国家和区域环境质量目标监测指数包括制定了绿色基础设施计划的城市数量。

29. 根据这些实例，同时考虑到议程上这一项目，请各缔约方介绍有关国家以下一级执行工作的经验和承诺情况，并根据本文件的第二节，就此种行动（包括各级政府的生物多样性报告工作和生物多样性协调）如何可能被缔约方通过一事，向缔约方大会提出建议。

## **B. 公约秘书处支持国家以下一级执行工作的活动**

30. 根据第 XI/8 号决定 A 节第 7 段，并为支持缔约方为便利《公约》的国家以下一级的执行工作所做不断努力，秘书处同合作伙伴一道参与了一系列倡议，其中包括：

(a) 由秘书处共同组织、由蒙特利尔市和加泰罗尼亚政府作为东道国家以下一级政府，2013 年分别于蒙特利尔和巴塞罗那举行了地方和国家以下一级促进生物多样性全球伙伴关系会议。2014 年 7 月，将于大韩民国江原道举行城市指导委员会和全球伙伴关系国家以下一级政府指导委员会的联合会议。国家以下一级政府咨询委员会还收到了秘书处为制定供全球伙伴关系其他成员考虑的试行项目范本而提供的技术援助；

(b) 秘书处为全球性评估“城市化、生物多样性和生态系统服务：挑战和机遇”提供了支助和意见。这是斯德哥尔摩复原力研究中心根据各研究机构和其他伙伴所提供意见编写的一份出版物；

(c) 在日本政府外务省的资助下，秘书处目前正在完成一项试行项目，以协助印度、马拉维和南非的一些主要城市根据相关国家生物多样性战略和行动计划，制定地方性生物多样性战略和行动计划；

(d) 在加拿大政府的资助下，秘书处正在协调一项实行项目，以便在有关国家和有家以下一级政府的支持下，评估加拿大、巴西和南非等三国地方政府一级生物多样性规划中的联系；

(e) 秘书处将召集一次由中国政府主办并支助的南亚、东亚和东南亚城市和生物多样性问题区域讲习班，作为建立整个区域地方一级生物多样性规划能力和专门知识的一种手段；

(f) 秘书处将为与 2014 年 10 月由大韩民国政府和江原道主办的缔约方大会第十二届会议同时举行的国家以下一级政府的另一次首脑会议提供便利；

(g) 秘书处提供技术援助，帮助建立国家以下一级政府的网络，以支持《生物多样性公约》的国家以下一级执行工作，其中包括：地中海生物多样性城市网络（MediverCities）、海事创新领土国际网络（MITIN）和城市生物圈倡议（URBIS）；

(h) 秘书处继续向处理城市化问题的其他联合国机构提供生物多样性咨询意见和专门知识。例如，执行秘书出席了 2014 年 4 月在麦德林举行的世界城市论坛的联合国国际版机构间会议的特别会议以确保生物多样性在实现人居三的新城市议程中占有一席之地。同样，还答复了为联合国经济及社会理事会关于可持续城市化问题的讨论提供意见的要求。与此同时，秘书处继续寻求机会加强与其他联合国机构和其他机构的关系，寻求对缔约方在国家以下一级执行《公约》的支助。

31. 尽管第 XI/8 号决定 A 节第 7 段还请执行秘书继续让地方和国家以下一级政府参加审查和更新国家生物多样性战略和行动计划的系列讲习班，包括区域活动，但决定在缔约方大会第十一届会议之后，不再进行这一讲习班系列。

## 二. 建议的建议

32. 谨建议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第十二届会议通过以下措辞大致如下的决定：<sup>4</sup>

*缔约方大会，*

*注意到* 将生物多样性纳入生物多样性公约缔约方、人居署和经社理事会等联合国系统内的机构、国家以下一级政府以及努力支持这些政府的组织（例如环境倡议理事会-地方政府促进可持续性协会）为解决可持续城市化的挑战所采取措施的重要性，并在 2015 年后可持续发展议程的背景下，

*赞赏地注意到* 来自环境倡议理事会-地方政府促进可持续性协会的一名临时借调工作人员的宝贵贡献，秘书处目前依靠该名工作人员开展秘书处关于国家以下一级执行工作的工作，

1. *承认* 量化和提请注意与当前城市化模式相关的挑战和解决办法的各种努力，例如出版全球评估“城市化、生物多样性和生态系统服务：挑战与机遇”，<sup>5</sup>并鼓励对其进行广泛的传播和利用；

2. *邀请* 各缔约方加倍国家一级的努力，以确保、支持和指导战略和可持续的城市化，办法是，例如限制、淘汰或改革有害生物多样性的奖励措施，制定并运用积极的奖励措施促进生物多样性的保护和可持续利用，特别是作为实现爱知生物多样性目标 3 的一部分这一点适用于城市化土地用途规划，并在 UNEP/CBD/WGRI/5/4/Add.1 号文件中作了广泛的讨论；

3. *鼓励* 仍在编制其第五次国家报告的缔约方将关于国家以下一级的执行工作的报告纳入其中，并向秘书处提供关于不同级别政府间协调的例子；

4. *又鼓励* 各缔约方支持促进实现可持续城市化模式的倡议，例如城市生物圈倡议（URBIS）、海事创新领土国际网络（MITIN）和地中海生物多样性城市网络；

5. *还鼓励* 国家以下一级政府继续为实现《2011-2020 年生物多样性战略计划》做出贡献，特别是通过将生物多样性因素纳入可持续促进城市化的计划；

6. *请* 执行秘书在资源允许的情况下加紧努力：

---

<sup>4</sup> 除了本建议案文外，同时鉴于国家以下一级执行工作的全面和贯穿各领域的性质，国家以下一级执行工作也应反映在缔约方大会其他决定中，以便在贴切的情况下让国家以下一级执行工作问题得到考虑。因此，请工作组第五次会议在关于其他议程项目的文件中考虑关于国家以下一级执行工作的建议。还请工作组酌情建议此种案文。

<sup>5</sup> Springer 于 2013 年出版的公开出版物，可查阅：<http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-94-007-7088-1>。

(a) 将生物多样性纳入参与国家以下一级工作的其他机构和主要合作伙伴的工作的主流；

(b) 协助各缔约方、国家以下一级政府和其他合作伙伴更有效地将国家以下一级政府的贡献纳入《2011-2020 年生物多样性战略计划》的执行工作。

- - - - -