

重振国际社会对生物多样性的雄心： 对《生物多样性公约》未来的三方面 展望

Yann Laurans、Aleksandar Rankovic — 然勇狐、
Fiona Kinniburgh — 张飞、Michel Colombier、
Damien Demailly、Sébastien Treyer、
王鑫（可持续性发展与国际关系研究所（IDDDRI））

生物多样性问题开始进入政治议程。很多人认为，在生物多样性领域我们也应该着手开始制定类似在气候变化全球谈判领域所达成的具有约束力的措施。2015年联合国气候变化大会（COP21）就气候问题达成一致意见并通过了《巴黎协定》，那个激动人心的时刻，大家都记忆犹新。于是，人们的目光自然而然地都转向《生物多样性公约》（CBD）（与《联合国气候变化框架公约》一样，都是1992年在巴西里约热内卢召开的地球峰会期间签署的公约），希望以同样的全球治理模式推动生物多样性问题，大力加强各国政府和公民社会的行动，确保行动的可见性和持续时间；加强舆论，特别是要让生物多样性问题在政治层面获得重视。目前，生物多样性问题在政治层面还仅仅是次要问题，而我们距离2020年年末在北京召开的联合国《生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议（COP15）这一关键节点越来越近，届时，国际社会将评定各自实际完成目标与2010年设定目标之间的差距，并必须达成一份与我们目前所面临的挑战相匹配的以2030年为目标年的后续协定。

本文通过三方面阐述2020年北京生物多样性大会的关键节点作用：第一，采取目标制还是目的制；第二，《公约》自身的机制问题；第三，基于《生物多样性公约》阐述《公约》外其他可行的倡议框架和法律工具。我们会在另一篇文章中细述从现在起到2020年年末针对COP15的各个重要环节及标志性工作。这两期互为补充。

本出版物由法国国家科研署（ANR）“未来投资”计划项目（编号ANR-10-LABX-01）以及法国生物多样性署（AFB）的资金支持。

关键信息

- 目前来看，现有公约目标（2010–2020）很难完成，北京会议如果只是简单将这些2010年确定的未完成目标延续到2030年，很难强化《生物多样性公约》的实际影响力与效果。
- 改革目标体系的前提是要评估这些目标对缔约国的生物多样性政策有何影响。
- 按照不同国情制定相应的目标，向每个缔约国分派明确具体的责任，可以使新目标更有约束力。
- 基于《巴黎协定》的成功经验，生物多样性问题必须将全球目标与各个缔约国和非国家行为体的雄心与义务逐项明晰。
- 《生物多样性公约》并非生物多样性全球治理的唯一范畴。需要加强分析其他法律工具与《公约》的相互关系（可将次称为国际行动与承诺“矩阵”），比如针对 虫剂所使用的法律工具。

Institut du développement durable
et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

政策制定者对节点性年份往往既担忧又期盼。因为那是约定的评定成绩的年份，往往都很严酷；又因为那是对下一个十年许下承诺、展望未来的时刻，而新承诺往往更加雄心勃勃，尽管之前的目标很可能并没有达成。这正是生物多样性问题通常所面对的现象。2002年在南非约翰内斯堡召开的地球峰会上，时任法国总统希拉克疾呼“房子着火了，我们却还在看别处”。大会做出了在2010年前大幅降低生物多样性丧失速度（千年发展目标的第7B项目标）的全球承诺。而在2010年，我们不得不承认生物多样性丧失的速度并没有降低。举例而言，亚马逊地区减慢森林砍伐速度的成果被其他地区的持续砍伐（因为新兴经济体快速的城市化进程而更加严重）以及全球各地区持续上升的污染排放量大大抵消了。于是，2010年在日本爱知县召开的《生物多样性公约》缔约方大会第十次会议上，全体与会方满怀热忱地下了大决心，通过了20个“纲要目标”（下称“爱知目标”）。“目标”细述了在下一个十年结束前（即2020年）要达到的目标以及实现目标的方法。

目前，根据主要评估结果，所有人都很清楚到2020年时绝大部分“爱知目标”都无法实现¹，甚至某些目标领域的情况还会恶化²。那么从这一刻起，该如何面对，如何将其变成加强生物多样性保护行动的契机呢？

在我们看来，回答这个问题需要在三个方面做深思并采取行动，这三个方面并不互相排斥，而是相辅相成。这是我们基于联合国《气候变化框架公约》缔约方大会第二十一次会议以及会议达成的《巴黎协定》思考得到的判断。气候大会和《巴黎协定》改变了气候变化治理领域的制度，为生物多样性谈判与政策制定者提供了相当多的可能有益的经验教训。

第一个方面：更清楚地重新表述目标

更清楚地重新表述“爱知目标”、更新“爱知目标”的内容，这当然是大势所趋。而且，在迫人的形势面前，这几乎是各协商方和《生物多样性公约》秘书处所拥有的唯一选项：一方面因为这种改革属于他们的正常能力范畴，另一方面因为这也是他们目前的主要职能。

在技术层面，要重新表述目标，必须先评估目前的目标给全球就生物多样性问题所采取的行动提供了什么。这主要是因为，目标没有实现并不意味着目标毫无作用：应该要看到谁朝目标“射出了箭”，而这些“箭”又是否起到了一些作用：有或没有“爱知目标”到底是让生物多样性的状况变得更糟、有所改善还是没有变化呢？这就有待不同情况下的案例研究了。

然而，“爱知目标”的重新表述不应该单纯地局限于技术层面。特别是，这个体系的一个弱点就在于所做承诺的集体性。公众对“爱知目标”与针对其完成情况的定期评估³情况知之甚少，主要原因是“爱知目标”和其评估是全球层级的，并没有具体针对每个国家层面的相关目标与内容。然而，我们都知道，只有当评估阐明了各个具体的行为体以及与之相称的行动后，才能对结果做评价，才能（1）研究并推广成功模式，（2）对每个参与国所制定的政策形成某种形式的国内和国际政治压力。正是为了避免目标个别化所产生的政治压力，过去的协商都拒绝了这种个别化。于是，缔约方就保持忠于1992年《生物多样性公约》的精神和文本；而该《公约》规定各个国家在制定国内政策时必须遵守全局辅从性原则，却没有对缔约国规定任何具体义务。

为此，必须有愿意扛起责任的国家率先采取一项或多项强有力的举措，然后希望他们能带动其他国家。或者，必须依靠一种两级体系。其形式为，一级是由愿意做出更多承诺、采取可比国家评估并且接受问责制的国家所结成的联盟；另一级是遵循国际最低限度协调程度的其他缔约方。

第二个方面：改变机制

我们认识到，要避免2020年大会仍只是单纯地制作一份2030年愿景报告，各种政策动态应当力争超越商定于1992年的《生物多样性公约》机制的限制。如果要避免简单延续当前内容这种已经普遍的漠不关情的做法，我们必须竭力有所革新。

为此，气候领域的《巴黎协定》的经验教训很值得借鉴。起初，《气候公约》同《生物多样性公约》一样也不包含个别化的承诺，仅有一个全体发达国家（《气候公约》附录1）的总体承诺，即“将大气中温室气体的浓度稳定在能使气候系统免于任何人为危险干扰的水平”（《气候公约》条款2）。之后，就在1995年《气候公约》缔约方大会第一次会议前夕，政府间气候变化专门委员会的报告中首次提到减少排放的紧迫性，而不再只是要“稳定”。再后来，为制定《京都议定书》所开展的协商便主要集中在确定附录1中所列各国的减排承诺上。这是第一次就发达国家所要做的努力做了个别化的公布。不过，该议定书中并没有“全球碳预算”这一概念，也没有关于这一全球强制性限制在各国间的分摊；而是写明了某些国家的减排承诺。

在此之后，2009年丹麦哥本哈根气候大会的失败或许源于强行规定的“自上而下”的管理逻辑。哥本哈根会议采纳了关于旨在遏制气候变暖的全球碳排放“预算”的科学分析，该分析还就各国间碳排放限制的分摊建议了一些具体数值。这使得各方立场间出现紧张状态，进而形成障碍导致了轰动世界的2009年缔约方大会第十五次会议失败。

1. 能够实现的主要深远目标是让17%的陆地和内陆水域得到保护（无论保护状态的稳固性如何）。另外，《名古屋议定书》的实行和报告的提交这些程序目标基本上都能实现。

2. 特别是大幅减少栖息地退化和细碎化、减少污染以及珊瑚礁所承受的压力、濒危物种的保护状况，还有关心土著和地方社群以及贫穷妇女的需求。

3. <http://www.cbd.int/gbo/>

只有当所牵涉的政治共同体设法彻底摆脱了这类准则时，新的动态才变得可能了。这是一个折衷的过程，是在先前的管理逻辑（即让各国分摊由计算所得的全球要做的努力）和一种上行管理逻辑（或称之为“自下而上”的管理逻辑，即由各方自愿做出承诺而没有任何集体压力）之间的折衷。于是，便有了像小布什政府及其盟国所做的完全自愿的承诺，而将核查和衡量责任留给《气候公约》和联合国。

这种动态的成果便是还有待巩固和具体化的《巴黎协定》：（1）它有基于各国自愿承诺的“上行”的一面，这不仅指国家的目标高度还包括承诺所覆盖的领域，比如：国家承诺可以规定或者不规定关于土地（农业、森林、城市、自然）占用的措施；（2）然而，《协定》又对各国各自许下的承诺设定了一个集体评判：不是评判各国或各地区间所分摊的任务量，而是评判每个国家自由行动的进程与“到2050年使经济‘脱碳’”这一共同承诺之间的一致性。

我们能否从这种制度革新中有所借鉴，从而强化《生物多样性公约》并使之更具可信度和政治可见性，引发更多国内辩论和政策？这看来是一个场有待开展的讨论。我们呼吁各国授予协商代表们权限以便探讨目前的制度是否可能朝那样一种机制衍变：举例而言，《生物多样性公约》各缔约方就生物多样性制定的国家战略和行动方案，也能像《巴黎协定》里规定的那样，充作国家自主贡献。所有的举措能否成为更新《生物多样性公约》动态的工具呢？要回答这个问题，需要那些希望对推进协商进程起领导作用的国家进行高层级的技术调研并采取政治创举。愿意提出这种承诺的国家可以考虑摸索出一种“联盟”，而且这些国家会考虑“抛出”他们在《生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议前的国家自主贡献，以便形成一种凝聚力。再谋求将国家行为体的承诺（如：“减少50%杀虫剂”的国家承诺）与非国家行为体的承诺（如：“零毁林”的企业承诺）相结合，从而配合上述进程。

第三个方面：作为“母模”的《公约》

作为框架公约，《生物多样性公约》不仅应被视为囊括了所有生物多样性保护行动的完整治理制度，而且应该甚至更应该被视作制度“母模”；这种制度“母模”能够产生、协调并阐明涉及已界定经济领域或行动的专项举措，进而提出、协调并阐明更具体且坚定的承诺。杀虫剂就是一例。杀虫剂对生物多样性退化的决定作用越来越得到确认；于是杀虫剂，至少某些杀虫剂，成为目标承诺的对象；这目标承诺在或然与《生物多样性公约》分离的法律和制度框架下，却得到《公约》在认可和指示方面的强化。

必须很诚恳地承认，这种行动属于最难操作执行的。而关于这一点，2015年联合国气候变化大会又给我们上了启发性的一课：尽管做了各种不同尝试，但是《巴黎协定》却未能明确不同领域的雄心和工具。不过，这一方面却在严格意义上的多边框架之外得到了接力：最终是国家组和/或非国家行为体（国际机构、企业、非政府组织、民营集体等）集团建立了联盟、做出了集体承诺并规定了验证手段（比如对碳、汽车或海运行业）。这或许给保护生物多样性的行动，尤其是公民社会的行动，提供了一个新的灵感思路。譬如，这让我们联想到了农业食品领域及其大量的关于在供应链中杜绝毁林的承诺。像上文杀虫剂案例中所提及的那样动员国家行为体和非国家行为体形成一种同盟来“消除（部分）杀虫剂”，这既是由于《生物多样性公约》到期所产生的驱动动态，又反过来强化了《生物多样性公约》。

总结

无论如何，如果不振奋勇气，进而没有若干坚决的国家以及公民社会采取雄心勃勃的举措，那么《生物多样性公约》以及生物多样性的国际治理都很可能被认为没有实际作用，而只适于构建其他人必须掌握以便行动的学说。如此一来又会强化某种形式的退却。民族国家框架应该是制定和讨论保护生物多样性的政治决策的唯一框架，而没有更多可以让每一个地球居民用来评估自己对其选择所产生的后果要承担的责任，并用来要求所有类型和所有国家的政府及企业为此负责的全球参考。尽管美国退出了《巴黎协定》，但这并不意味着气候变化领域出现了我们如上所描述的情况的退却，因为对于气候政策，国际框架在今日确实已经获得认可和接受。

鉴于文化、污染、城市化、海洋酸化和过度捕捞等因素的持续加速扩张，我们应该期待一个能应对现有与未来生物多样性问题挑战的政策

