中国履行《生物多样性公约》的过程及面临的挑战

秦天宝

摘要 考虑到国土面积和经济实力,中国可以在保护全球环境方面发挥非常重要的作用,其重要途径是通过参与、履行主要的多边环境条约。通过对中国履行《生物多样性公约》的履约过程进行文本分析、历史考察和实证研究,可以发现:发展理念和模式的更新、国家环境利益认知的拓展、经济科技水平的提升以及对全球环境治理态度的转变等因素共同作用,推动了中国在履行《生物多样性公约》过程中发生“追随者—重要参与者—积极贡献者”的角色演变。了解中国履行《生物多样性公约》的过程,有助于我们分析中国在继续履行《生物多样性公约》、保护全球生物多样性方面还面临诸多挑战。这些挑战包括:发展理念更新但经济发展模式仍未完全转型;保护生物多样性开始受到重视,但尚未进入主流视野;经济科技水平提升但投入还需要增加;参与和引领全球环境治理的能力受限。这种分析框架及结论对研究中国以及与中国类似的其他发展中大国积极履行其他的多边环境条约有积极意义。

关键词 《生物多样性公约》;全球治理;生态文明建设;环境保护;可持续发展;人类命运共同体;科学发展观

中图分类号 D996.9;X3 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2021)01-0095-13

基金项目 国家社会科学基金重大项目(19ZDA162)

1992年,在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会上,中国签署了具有约束力的《生物多样性公约》。作为第一项生物多样性保护和可持续利用的全球协议,共有150多个国家在大会上签署了《生物多样性公约》,至今共有196个缔约方。依此来看,保护生物多样性的理念获得了世界范围内快速且广泛的接纳。自2011年以来,履约进入新时期,重点执行《2011-2020年生物多样性战略计划》和“联合国生物多样性2020目标”(下文简称爱知目标),之后四次缔约方大会也充分体现了这个精神^[1](P1145-1146)。但是,从全球现状来看,生物多样性下降趋势未得到根本遏制。生物多样性的持续急剧丧失,给自然和人类社会带来了严重的后果。同时,就目标的完成情况来看,专家们已经基本达成共识,认为20个爱知目标中的大多数目标很难在2020年前如期实现^[2](P85-87)。中国作为2020年第15次缔约方大会的主办方,将以举办大会为契机承担起为全球生物多样性保护做贡献的重任^[3]。因此,第15次缔约方大会不仅是《生物多样性公约》国际进程中承前启后的关键节点(即审议通过“2020年后全球生物多样性保护框架”),而且也与中国国内生物多样性保护的现实需求相契合,是中国成为更加积极主动且生态外向型的负责任环境大国的重要契机。

中国是最早签署和批准《生物多样性公约》的国家之一,尔后又于2005年6月8日和2016年6月8日分别批准了《生物多样性公约》项下的《卡塔赫纳生物安全议定书》和《名古屋议定书》^[4],成

为国际上保护生物多样性的重要力量之一。在加入公约的近30年中,中国一直履行公约义务,始终坚守公约责任,但中国的履约态度和角色不是一成不变的,而是经历了“追随者—参与者—贡献者”的角色转变。这种转变很难通过传统的履约意愿和履约能力框架予以解释和分析。实际上,在1992年、2000年和2012年这三个大时间节点上,中国的发展理念和模式、对环境利益的认识、经济技术水平、参与全球环境治理的态度都发生了巨大变化。这四种因素的共同作用,促成中国在履约过程中的角色转变。

一、传统履约分析框架的缺陷和新的履约分析框架的引入

国际条约的履行通常是指采取使条约所规定国内义务生效的一系列行动。这些行动不仅反映了国家愿意在多大程度上践行条约的精神,客观上也彰显着国家履行条约义务所具有的实力,因而传统思维中经常将意愿和能力作为衡量一国履约的标准。由于其假定国家只有在政府认为国际协定符合它们的利益时才会接受国际协定,所以这种分析模式通常显得僵化^[5](P119)。国家履约是一个有机的过程,针对某一具体领域的履约在不同的时期会有不同的表现,因而通过“即时印象”的方式形成对国家履约行为的“侧写”难免有刻舟求剑之嫌。

(一) 传统履约分析框架的缺陷

中国的履约态度和角色的转变很难通过传统的履约分析框架予以解释。

首先,“履约意愿+履约能力”的评价标准过于简单。意愿即缔约主体甘愿接受包含相关义务的条约的束缚,之所以甘愿接受束缚通常缘于缔约主体能够以此获取更多的利益,无论是现实的还是潜在的,也无论这种利益将以何种方式实现。现实中的情况则更为复杂,例如,加入条约所带来的利益是短期的,甚至某些条约所设定的义务可能有悖于国家利益的实现,但某国仍会选择加入条约并履行义务。在这样利益与立场的潜在冲突中国家履约的动因仿佛坠入了黑箱,也难以仅仅通过承担义务的外在表现对意愿进行理性化的分析。此外,条约的遵守可进一步分解为程序上的遵守、实质上的遵守以及条约宗旨意义上的遵守,而国家的履约行为可能并不能够同时满足这三个层面上的评价,此时履约意愿的考量标准就变得莫衷一是^[6](P83)。纯粹的对履约能力的评估也面临着相似的窘境,毕竟国家在履行条约义务上的投入和其实际的客观履约能力不尽相同。

其次,“履约意愿+履约能力”的评价视角趋于静态。随着时间的推移,国际环境、国内经济水平与技术的更迭,不仅影响着国际条约本身的目的、义务强度,也不断重塑着缔约方的履约立场与行为。这意味着,对国家履约的评价需要结合背景情势的变迁进行过程式、阶段性的分析。然而,“意愿”与“能力”的高度概括性导致其难胜其任,无法彰显可能影响履约行为的各种要素的动态变化。

最后,“履约意愿”与“履约能力”存在一定交合。从表面上看,二者分别代表着缔约方在主观上和客观上对条约的遵守,但这样的类型化既不周延,也不易相互区分,因为二者在履约过程中并不是平行发展的。履约的意愿很大程度上决定着履约的能力,只有缔约国自身愿意承担相应的国际义务时,它才会根据这一需要在相关领域作出政策上的倾斜,并进一步提升履约的能力;而当缔约国怠于履行条约义务时,自然会对履约所需要的各方面支撑机制进行一定的缩减。同时,履约能力又能够反作用于意愿,当一国拥有更充沛的履约资源时,往往会对履约采取更为积极的姿态。因此,履约意愿与履约能力在大多数情况下呈现出一种相互促进、相互成就的关系,强行将二者分开讨论既不现实也不科学。

(二) 分析框架的更新与完善

为了解决传统分析框架的诸多问题,本文拟提出一个新的分析框架,以期能够把时间性的纵向维度和阶段性的横向维度相结合,以分析一国履约的情势,特别是其在履约过程中的角色转变。新的分析框架所包含的要素有:发展理念和模式,国家环境利益认知,经济和科技水平,以及全球环境治理态度。

发展理念主要指某一时期国家发展过程中所采取的核心环保政策与环保理念,这种政策及理念的确立通常与国家同期的经济体量、国际地位、环境与发展关系的认识和处理能力等因素相关。这些政策

及理念同时也对下述环境利益、经济与科技水平、全球环境治理态度具有一定的统领作用,广泛影响着国家在履约过程中的资源分配。中国对环境保护的认识经历着由浅入深、由粗到细这一循序渐进的过程,而通过认识升华而来的环保理念,同样呈现出这一趋势。伴随着生物多样性保护重要性的不断凸显,原本处于环境保护领域边缘地位的生物多样性,正在逐步走向政治议题的中心,并且成为中国环境保护理念的重要组成部分,这个流变过程对应着中国履约态度的转变。

环境利益是保护与发展措施之下自然资源所能带来的长远红利,环境利益的认知直观地表现为对环境保护重要性的认识与政策确认。国家对环境利益的认知通常都会经历一个由表及里的过程,这也是环境问题越来越受关注、环境治理正在迈向全球治理中心的根本原因。以生物多样性的环境利益认知为例,作为自然资源的一种,生物多样性同样包含自然资源的两大特征:一是自然资源赋存的天然属性,二是自然资源开发利用的社会性^[7]。生物多样性所蕴含的生态和经济价值,是经济社会可持续发展的物质基础,从而引起了全球对其开发利用的关注,并成为各国维护国家利益和安全的重要领域。

环境保护不仅需要动态灵活的政策指引,还需要坚实可靠的物质基础,缺少资金与技术支持将导致环境政策的价值目标变成空头支票。经济发展不仅是一国国力的重要衡量标准,而且是提升综合国力的物质基础,经济水平在一定程度上决定了一国某一阶段落实环保政策、履行公约义务的能力;科技作为第一生产力也已经成为一国综合国际竞争力的决定性因素,众多环境保护项目的开展都以相应的环境科技为依托。经济与科技二者相辅相成,构成了国家履约的财力支柱和技术支撑。

“全球环境治理,主要是国际社会通过建立新的公平的全球伙伴关系,经由条约、协议、组织所形成的复杂网络来解决全球环境问题,以促进人类社会的可持续发展。这个由条约、协议、组织所形成的复杂网络就是全球环境治理机制。它主要由结构主体、议题领域、作用渠道、原则规范、操控方式来构成和运作。”^[8] (P39) 全球环境治理是全球治理的重要命题,旨在通过管理人口、资源和环境三大治理要素,落实以社会、经济和环境为支柱的“联合国 2030 年可持续发展目标”。其中,国家作为主要的结构主体,其环境政策及参与全球环境治理的态度将在很大程度上影响治理机制的有效运作。一国参与全球环境治理的态度可以从多个侧面来解析,大致包括:参与、出席各种国际会议、论坛和缔约方大会,以及通过参会提供本土环境治理理念与方案的价值输出;参与、批准、加入与国家环境发展相关的条约、协议与修正案;通过资金援助、人才培养、科技研发、知识培训等渠道开展国际合作项目;主办、承办较高层次、较大规模的国际环境发展的会议和论坛;以及通过支持国内非政府组织参与国际会议与论坛等。

履约分析框架更新后将主要呈现三个方面的理论优势:

首先,对履约的分析更加全面。本框架的分析要素相对多元化,将传统分析范式中的“意愿”与“能力”进行拆解,并细化为更加周延且具体的要素。其中发展理念是履约意愿的深层来源,将其引入分析框架能够破解履约意愿的抽象性难题;国家环境利益认知是履约意愿的现实驱动因素,对环境利益认知的评价能够较好地排除履约评估中的干扰因素,防止对履约意愿的评价落入标准莫衷一是的困境。反映经济与科技的发展水平的要素是对履约能力的进一步深化,既能够阐释能力变化的动因,亦能够对履约能力作出量化分析。全球环境治理态度则是国家履约与国际环境共同作用的结果,旨在拓展履约评估视角,对“意愿+能力”二元框架下的国内评估的局限性做出修正与完善。

其次,对履约的分析更具动态性。传统分析框架的分析范式倾向于对国家履约形成一个固定性的评价,这与履约的持续性和长期性存在着潜在冲突。本框架以国家的发展理念与发展模式作为分析的基础背景,意味着我们需要且应当以一种动态的观察方式审视国家的履约行为。类似于中国这样在较短时间内实现跨越式发展的国家,其发展理念不免经历过阶段性的质变;而发展理念与模式所映射出的利益认知、财力支撑、国际参与态度等,亦会随之发生变化。因而动态性的视角不仅更贴合持续变化的国情,还能提升评估结论的科学性。

最后,对履约的分析更具结构性。本框架下的各要素都具有相对自成一体的叙述语境,同时彼此又存在有机关联,这与传统框架下履约意愿与能力重叠的混乱状态不同。发展理念与模式具有基础性地位,一定程度上决定了各种社会指标之间的关系以及资源配给方式。其中,通过对发展理念的总结与提炼,可以形成对某一时期的主流环境利益的认知;而发展模式则制约着与环境、生物多样性保护相关的经济与科技投入;全球环境治理态度属于发展理念与模式的延伸,是国内发展理念国际化的过程。环境利益认知、经济科技水平和全球治理态度之间的关系,则呈现出一种纵深发展的递进式关联:环境利益认知层次的提升刺激着经济与科技投入,在治理能力不断提升之后,方能实现国际层面的价值输出。结构性的关联有助于本文在逐一分析各项具体要素的同时,形成相对宏观的对阶段特征的认知。

二、中国履行《生物多样性公约》的过程

在新的分析框架之下,通过四个要素之间的对比,中国在履行《生物多样性公约》过程中呈现出追随者、参与者和贡献者三种角色定位,三者之间转换的时间节点相对清晰可辨。

(一) 1992-2000年:作为追随者的履约阶段

中国在追随者阶段,更多地体现出对现有国际体系的认同。在这一时期,中国工业化进程开始进入第一轮重化工时代,城市化进程加快,伴随着粗放式经济的高速发展,环境问题全面爆发,工业污染和生态破坏总体呈加剧趋势,流域性、区域性污染开始出现,各级政府开始越来越重视污染防治工作,环保投入力度不断加大,污染防治工作逐渐转向流域和城市污染综合治理。1992年6月,中国在联合国环境与发展大会上签署了《生物多样性公约》,并且于同年11月成为率先加入该公约的缔约国之一。并且中国开始根据该公约第六条即“为保护和可持续利用生物多样性制定国家战略、计划或方案,尽可能并酌情将生物多样性保护与可持续利用纳入有关的部门或跨部门计划、方案和政策内”的要求,制订了《中国生物多样性保护行动计划》。这份行动计划确定了优先保护的生态系统和物种,并且明确了7个具体保护领域和26个优先行动。这份行动计划从时间、动机到内容设置,都是为了顺应公约要求。但由于中国对生物多样性保护的认识还不够深刻,国内相关战略、计划、政策、法律、机构建设以及国际交流尚停留在初级阶段,处于一种以履行公约为目的而被动参与和配合的状态。

根据新理论框架,这一时期中国履约身份的形成原因包含如下几个方面:

第一,发展理念和模式方面。1992年,联合国环境与发展大会通过了《21世纪议程》,提出可持续发展战略。同年11月,中共中央、国务院批准了中国的《环境与发展十大对策》,指出中国必须转变发展战略,走持续发展道路。随后,国务院于1994年通过了《中国21世纪议程:21世纪人口、环境和发展白皮书》,提出了促进社会、经济、环境与资源综合发展和可持续发展的总体战略、基本对策和行动方案,要求建立体现可持续发展的环境资源法体系^[9]。1996年,中国通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》将可持续发展作为指导原则和战略目标。这一系列文件中对可持续发展理念的描述和法律规定均可以证明:可持续发展理念已被引入中国,并且成为一项国家战略得到高度肯定。然而,对可持续发展战略的运用仅停留在概念解释阶段,其战略目标的规定更多是政策宣示,而非用于指导实践。实际上,可持续发展战略并未与已有经济发展规划进行有效对接,缺乏后续行之有效的保障措施,因此,尚未对中国的社会实践造成显著影响。

第二,国家环境利益认知方面。此阶段的国内环境政策侧重于污染防治领域,出台了如《关于淮河流域防止河道突发性污染事故的决定(试行)》等相关文件。但是有关生物资源和环境保护的政策也并非完全空白,国家采取了“退耕还林(草)、封山绿化”的政策以及建设“三北”、长江等流域防护林体系等生态恢复工程,初步形成了全国自然保护区网络。相较于污染防治投入力度来看,资源保护尚显薄弱,生物多样性保护作为资源保护领域中更微观的层面,还处于被保护的边缘。随着中国在联合国环境与发展会议上签署了5份体现可持续发展思想的文件,中国国内的法律、法规和行政规章进行了一系列的修

订。由于生物多样性涉及遗传多样性、物种多样性和生态系统多样性这三个层次^[10] (P16), 因此, 多部新制定和修改的环境资源法律法规和行政法规均在一定程度上涉及对生物多样性的保护。然而, 从形式上看, 还没有专门针对生物多样性保护的法律法规; 从内容上看, 上述环境资源单行法都是按要素立法, 相对于生物多样性这一具有整体性特点的保护对象而言, 现有立法呈现出明显的分散性和碎片化特征。

第三, 经济科技水平方面。在生物多样性履约背景下考量经济科技水平需要关注国家某一时期总体的经济体量、科技水平及其与环境保护、生态资源的互动程度。自 1978 年改革开放以来, 中国经济进入了快速发展阶段, 到 1992 年实行社会主义市场经济体制伊始, 中国经济发展真正走上了快车道。从 1992 年到 2000 年, 中国的 GDP 总量翻了近三倍。庞大的经济总量给中国的各领域建设发展注入了强大自信, 但是中国传统经济发展建立在牺牲环境的基础上, 随之而来的资源过度消耗和环境污染等问题, 已经严重阻碍了中国的发展。因此在可持续发展的战略指引下, 中国必须采取一系列环境保护措施, 其中加大环保投入支持力度是目前实现这一现代化建设目标最可行、最直接和最高效的执行方式。在“八五”和“九五”期间, 中国环境保护领域的资金投入在 GDP 中的比重逐步提升^[11] (P56-61)。针对保护生物多样性, 国家在科研支持力度上也予以倾斜, 开展了诸多旨在对履行《生物多样性公约》进行支持的研究, 国家教委系统、环保、林业、海洋、建设、中医药等相关部门也设立了不少针对生物多样性的科研项目。这一时期对中国生物多样性保护的科研项目集中于这些领域: 建立生物多样性保护和生物资源持续利用示范工程; 开发脆弱生态恢复技术; 研发治理滥用农药、农膜和化肥所造成的土壤污染和破坏的技术; 建立生态示范区。

第四, 全球环境治理态度方面。由于在技术、资金、理念和履约能力上缺乏雄厚实力支撑, 中国早期对于全球环境治理的态度相对保守被动, 实行以外促内的政策, 主要采取接受国际援助和借鉴国外经验等方式。为了完成《生物多样性公约》的履约任务, 中国于 1992 年 7 月 2 日确定由国家环境保护局牵头实施该公约, 并且专门设立了该公约的履约工作协调组负责具体的履约行动。该协调组设立之初有 12 个相关部门参与, 到 1996 年 6 月, 已经扩展到 20 个部门。该履约协调组每年召开会议, 就参与《生物多样性公约》国际谈判和实施国内履约活动进行协调。同时, 为了加强对生物资源的养护和管理, 国务院还批准设立了关于保护生物物种资源的部际联席会议, 由环境保护部门牵头, 由 17 个部委和委员会构成。上述特定部门设立的目的是为了履行公约, 因此, 带有明显的事后应对性和临时性特征, 未能进入决策体制的主流领域。

缔约方大会 (Conference of Parties, 下文简称 COP) 是《生物多样性公约》的最高权力机构, 每两年召开一次。在 1992 年至 2000 年期间, 共召开了 COP1 到 COP5 五次大会。中国不仅一直是该公约秘书处的有力支持者, 而且一直积极与其他缔约方分享关于生物多样性保护法律、政策、计划以及中国在执行该公约中所总结出的成功经验。中国还在与生物多样保护有关的专题会议上, 就外来物种入侵、遗传资源的获取与惠益分享、对传统知识的保护、生物安全、交换所机制、生态系统管理方法和可持续性旅游等议题发表意见, 并且提出了相应的改进方案。虽然这一时期中国对参与国际合作有着较高的主动性, 但是参与的方式及能力还缺乏全方位的支持, 因而从整体水准上来评价, 中国在本阶段不论是参与、举办相关会议, 还是发表意见, 都存在着会议的级别不够高、无法主导会议议题设置等问题。

(二) 2000-2012 年: 作为参与者的履约阶段

在这一时期, 中国经济高速增长, 重化工业加快发展, 给生态环境带来了前所未有的压力, 国家已经认识到环境问题制约社会经济事实, 并采取了一系列相应措施。虽然这一阶段经济发展仍然优先于环境保护, 但是中共中央、国务院开始着力实施的污染物排放总量控制, 生态环境保护示范工作, 以及进一步提升环境监管和政策管理整体能力的系列行动都在客观上起到了保护环境的作用。为了改变整体环境污染问题, 协调好经济发展和环境保护的关系, 十六届五中全会将建设资源节约型和环境友好型

社会确定为国民经济与社会发展中长期规划的一项战略任务。为了真正落实可持续发展观,中国在五个层面发生了转变:转变发展理念、转变经济增长方式、转变经济体制、转变政府职能和转变各级干部的工作作风。其中,转变理念、经济增长方式和政府职能均提到了要以节约资源、保护环境为目标,提倡绿色生产方式,在指标体系中加入环境保护和生态建设等具体要求。自20世纪90年代中期以来,中国政府适时提出了“做国际社会负责任大国”的外交理念^[12](P49-56),并迅速为国际社会所熟知,这成为中国参与国际机制、回归国际社会的重要身份元素。虽然这一时期中国更多的是将关注点放在国内,对除气候变化等少数几个领域之外的国际环境事务参与仍然有限^[13],但是中国以更积极的态度承担国际责任、迎接共同的环境问题、参与生物多样性保护工作的事实也不容置疑,其在战略、计划、政策、法律、机制和国际合作层面所做出的调整和改变充分展现出中国已经转变成正面主动的积极态度。本阶段履约的核心特征是由被动应对转变为主动参与。

根据新的理论框架,这一时期中国履约身份的形成原因包含如下几个方面。

第一,发展理念和模式方面。在总结改革开放以来成功经验的基础上,中国结合自身发展国情和国际上可持续发展理念,于2003年第一次提出了中国化的可持续发展战略——科学发展观。中国化的意涵在于,它要求我们必须立足于中国特殊的自然生态环境、人口素质状况、经济文化发展水平和社会政治条件,建设具有中国特色的生态文明,同时要把建设社会主义生态文明的目标与社会主义现代化建设的其他远景目标有机地结合起来。可持续发展战略中国化,将有利于中国政治、经济、文化发展中的生态化改良:在物质文明建设中促进社会经济与生态环境的平衡发展,在政治文明建设中实现人与自然的和谐共处的制度安排,在精神文明建设中推行环境保护的思想观念^[14](P4-5)。科学发展观的提出是中国将国际上可持续发展理念融入中国社会经济发展的最好证明,也表明中国已经从最初的概念引入走向实际运用的新阶段。科学发展观不仅提升了全社会的环境保护意识,而且间接地对生物多样性的保护和可持续利用产生了显著的积极影响。这一时期,无论是宏观层面的国家战略,还是相对微观层面的领域战略,都已经继承了可持续发展理念,使得中国的生物多样性保护拥有良好的大环境。

第二,国家环境利益认知方面。这一阶段,生物多样性保护逐渐受到了国家的重视,政府出台了专门的行动计划,最具代表性的例子是自1994年中国发布《中国生物多样性保护行动计划》以来,于2010年进行了首次更新,并颁布了《中国生物多样性保护战略和行动计划》(2011-2030年)(NBSAP)。该计划是专门针对生物多样性保护的国家计划,提出了未来20年中国生物多样性保护的指导原则、战略目标和任务。该行动计划制定时间表、分解目标的实现过程,旨在分阶段、稳步地推进中国生物多样性的保护工作。除了《中国生物多样性保护战略和行动计划》(2011-2030年)这类专门性的计划之外,还有其他各类有利于生物多样性保护的规划和政策,比如,就地保育是生物多样性保护中的重要领域,而生态功能区划更是就地保育工作开展的前提和基础。2000年,国务院颁布了《全国生态环境保护纲要》要求开展全国生态功能区划工作;2005年,国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》再次要求“抓紧编制全国生态功能区划”;2006年,国家“十一五”规划纲要明确要求对22个重要生态功能区进行优先保护、适度开发;2008年,环保部和中科院联合发布《全国生态功能区划》。生物多样性保护已经从环境保护的边缘领域逐步走向中心地带,并且制定了分步骤、可操作的行动计划。但是,在中国整体社会发展宏观大背景下,环境利益依旧让位于经济发展。

第三,经济科技水平方面。在这一时期,中国的经济发展速度承袭了1992-2000年的高速增长,基本上保持着年均10%的增长速度,环境保护也能够得到更加充裕的资金支持。但与前一时期不同的情势是,经济高速增长下积累的环境问题开始集中爆发,环境保护与经济发展之间的张力不断加大,环境保护远远落后于经济发展,成效亦不甚理想。因此,为了缓和二者的矛盾,从环境保护压力骤增的“十五”时期开始,国家积极拓宽环境保护投资渠道,提高资金保障水平,全社会环境保护投资得到较快增长;“十

“一五”期间,国家首次将“211 环境保护”科目纳入政府收支分类体系,将环境保护纳入政府投资清单为环保投入的稳步增长奠定了基础。

第四,环境科技方面。《国家环境科技发展“十五”计划纲要》中指出,要“开展高效生物技术、环境信息技术、生态恢复技术、生态农业技术等新工艺和新技术的开发研究实施发展环境保护高新技术创新科技行动,使中国的环境科技水平上一个新的台阶”;确立了“重点研究生物多样性保护技术和国家履约对策、西部开发对生物多样性的影响与对策;进行生物多样性保护政策与技术、关键生物类群保护生物学和重点地区生态系统保护研究”的目标^[15](P3-9)。“十一五”国家科技支撑计划设立了“中国陆地生态系统综合监测、评估与决策支持系统”“典型脆弱生态系统重建技术与示范”等重点项目。国家重点基础研究发展规划设立了“农业生物多样性控制病虫害和保护种质资源的原理与方法”等项目。国家高技术研究发展计划(863 计划)中的一些项目也涉及生物多样性保护与生物资源可持续利用的技术开发。国家在自然资源平台平台建设方面,安排了涉及动物、植物、微生物等方面的资源调查与收集、信息平台建设、实物和信息共享工作。这些研究工作形成了一系列有价值、有影响的科研成果,为中国生物多样性保护提供了科技支撑。

第五,全球环境治理态度方面。生物多样性保护本身就是一个极具技术性的复杂过程。为了提高生物多样性保护的效率和科学性,加强对生物物种资源丧失和流失的管理,国务院于 2003 年成立了由环境保护部部长牵头、其他相关部门共同组成的“生物物种资源保护与管理部际联席会议制度”,同时建立了国家生物物种资源保护专家委员会,负责为生物多样性保护工作提供专业的技术支持。在新的履约阶段,原有临时性的履约协调小组和部级联席会议已经不能适应国内长期保护生物多样性的要求,为此,中国政府适时成立“2010 国际生物多样性年中国国家委员会”,由国务院副总理担任委员会主席,共有 25 个部委和单位参加,其秘书处设在当时的环境保护部。2011 年,国务院决定将“2010 国际生物多样性年中国国家委员会”更名为“中国生物多样性保护国家委员会”,作为统筹协调全国生物多样性保护工作的常设性机构。该委员会的成立标志着中国生物多样性保护机构从原来低级别、临时性的机构转变成高级别、常设性的部门。

将这一时期的中国定义成积极参与者,还有一个非常重要的原因,即中国采取了多边、双边和南南等多种合作形式来促进生物多样性保护进程。国际交流与合作分为两个层面:第一个层面是加强生物多样性公约本身与其他关联公约之间的联系,相互促进,以实现“1+1>2”的效果。《生物多样性公约》与《濒危野生动植物国际贸易公约》《湿地公约》《联合国气候变化框架公约》之间休戚相关,中国作为这些公约的缔约国,在认识到公约之间具有共通性的前提下,不仅通过参与公约谈判、积极履行公约义务的方式侧面影响《生物多样性公约》,而且不断寻求与全球环境基金、世界银行、联合国开发计划署和联合国环境署等国际组织和机构的合作,获得数亿美元的项目资金,以开展一系列与生物多样性保护相关的非政府间合作项目。这种协作不仅为国际履约提供了示范,也对国内生物多样性保护产生了积极影响,有利于推进国际履约进程^[16](P625)。第二个层面是与众多缔约国之间建立广泛的政府间合作与交流渠道。一方面,中国与德国、美国、俄罗斯、英国、挪威、加拿大和澳大利亚等 50 多个国家就生物多样性保护及生物资源可持续利用方面达成双边合作。其中,最重要也是影响最深远的是“中国—欧盟生物多样性项目”,这是欧盟资助最大规模的海外生物多样性保护项目,资金总额达 5100 万欧元。该项目于 2005 年 6 月启动,为期三年,旨在:通过加强生物多样性管理,保护中国特殊的生态系统;加强履行《生物多样性公约》协调组秘书处的能力;建立有效的监测和信息反馈机制,提高协调组的有效性。另一方面,中国作为发展中国家,在面对生物多样性保护这一全球议题时,紧密结合发展中国家,加强南南合作。中国于 2007 年在第 11 届中国—东盟高峰会议上倡议建立“中国—东盟环境保护合作中心”,该中心于 2010 年正式成立,宗旨是在保护生物多样性和生态环境、清洁生产、环境教育意识等领域开展合

作。生物多样性保护合作被列为优先合作领域。该机构通过传播中国生物多样性保护的经验和提升东盟国家的保护能力,是印证中国负责任大国形象的重要凭证。

(三) 2012年至今:作为贡献者的履约阶段

伴随着中国经济的发展以及国际地位的提高,中国的崛起已经成为当今世界不可忽略的事实,中国政府也将重新调整与之相符的外交态度。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,中国在2012年提出大力推进生态文明建设,这标志着中国对生物多样性的保护进入了新的历史起点。2018年3月,“生态文明”和“美丽中国”被写入《中华人民共和国宪法修正案》,这为生态文明建设提供了国家根本大法的支撑^[17](P1636-1644)。2018年5月,全国第八次生态环境保护大会正式确立了习近平生态文明思想,为环境战略政策改革与创新提供了思想指引和实践指南^[18](P7-19)。生态文明建设给中国政治、经济、法律和外交等诸多方面带来了重大改革。在生态文明思想的引领下,中国经济走上绿色发展之路。依据“保护第一”的政策,中国政府出台了一系列贯彻了绿色发展和生态保护优先的行动计划,在国民经济发展规划中一步步引入绿色发展和生物多样性保护的内容。同时,为了落实国家五年社会发展规划中对环境保护的要求,国务院和相关部委也出台了具有专门性、可操作性的生态环境保护规划。随着生态文明建设的不断成熟和推进,生物多样性保护被正式提上日程,成为重要的政治议题,生物多样性法律体系日趋建立,国内履约机制日趋完备。2015年,由中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》中明确提出“积极参与全球治理”,这标志着中国自发地承担治理责任,已渐有引领全球发展之势。故本阶段履约的核心特征表现为中国力量在全球治理中的重要性不断提升。

根据新理论框架,这一时期中国履约身份的形成原因包含如下几个方面:

第一,发展理念和模式方面。生态文明是人类社会进步的重大成果。生态文明建设是将可持续发展提升到绿色发展高度,实现中华民族永续发展的正确路径。党的十八大报告中首先出现“生态文明建设”,报告对生态文明建设的重大成就、重要地位、重要目标进行了详细描述。中央将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局进行统筹考虑,生态环境保护工作成为生态文明建设的主阵地,环境战略政策改革进入加速期^[19](P10-24)。党的十八大通过的《中国共产党章程(修正案)》将“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”写入章程,这是国际上第一次将生态文明写入执政党的行动纲领中。生态文明建设的发展体现在“六个观”,即:人与自然和谐发展是生命共同体的科学自然观;绿水青山就是金山银山的绿色发展观;良好生态环境是最普惠的民生福祉的基本民生观;统筹山水林田湖草系统治理的整体系统观;实行最严格生态环境保护制度的严密法治观;建设清洁美丽世界的共赢全球观。生物多样性保护不仅是生态文明建设的重要内容,而且也是推进其发展的重要举措。生物多样性作为一个内部相互联系的有机整体和生态系统,与“山水林田湖草是生命共同体”所体现的整体系统观相契合,同时,中国履行《生物多样性公约》的举措也符合共赢全球观的核心要求。

第二,国家环境利益认知方面。2011年国务院发布的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要(2011-2015年)》中,开篇首章即发展环境,要求扎实推进生态环境保护。第六篇全篇以绿色发展命名,并下设专章提及生态保护和修复,谈及“生物安全管理”“生物物种资源保护和管理”“外来物种入侵”和“自然保护区建设”等与生物多样性紧密相关的词语。2016年11月,国务院印发《“十三五”生态环境保护规划》(2016-2020年),在第七章“维护国家生态安全”一节中提道:构建生物多样性保护网络,继续开展生物多样性保护活动,加强生物多样性优先区域管理,完善迁地保护设施,实现对生物多样性的系统保护。国务院出台的社会发展规划和生态环境保护规划对生物多样性保护的规定经历了从无到有、从原则到具体的发展过程。2013年10月,国家发展改革委、中国气象局等12个部委联合发布《全国生态保护与建设规划(2013-2020年)》,与“十二五”规划纲要和《全国主体功能区规划》相衔接,新增加海洋这一保护对象,在对生物多样性进行资源本底调查和评估的基础上,划分不同区域,规定对应的保

护措施。

第三, 经济科技水平方面。“十二五”以来, 中国大力倡导绿色经济、发展支持绿色产业, 并且逐步加大了环境污染治理投资力度^[20] (P56-61)。在这一系列政策和措施的刺激下, 中国环境保护的投入资金总额逐步提升, 其所占 GDP 比重也随之上升。对比之前的阶段, 逐年加大的中央财政拨款为中国生物多样性保护提供了坚实的资金支持。中国 2016-2018 年财政转移支付分别为 570 亿、625 亿和 721 亿, 2017 年、2018 年增幅为 9.6% 和 15%。中国对生物多样性保护的经济支持除了国家重点生态功能区转移支付的直接资金投入外, 还包括制定和完善生态补偿和生态损害赔偿两大重要制度。虽然没有为保护生物多样性成立专项资金, 但是生物多样性作为一个具有整体性、系统性和复杂性特征的生态系统, 不论是近年来对环境保护的整体投入, 还是对生态功能区和具体保护对象等具有较强针对性的资金投入, 都为生物多样性保护提供了愈加多样和丰厚的经济基础。

近年来, 中国生物多样性保护的支撑性技术也在不断推陈出新。首先, 利用网络科技的高度发展对生物多样性进行摸底调查。中科院建立战略生物资源信息平台, 利用服务网络的支持, 覆盖了植物园、标本馆、生物遗传资源库、动物实验以及生物多样性监测网络, 旨在对生物资源数据进行集成、共享、挖掘和利用^[21] (P1399-1405)。其次, 运用先进技术手段进行生物多样性监测。遥感技术、卫星追踪技术、红外触发相机、水下机器人和无人机等高科技陆续投入使用, 成为生物多样性监测得以全面和精确实施的技术支撑^[22] (P1201-1202)。再次, 运用生物技术的发展对生物多样性各领域进行保护。中国转基因生物研究、抗旱耐盐育种以及品质改良等方面的生物技术研究在生物安全领域实现重大突破。最后, 运用复合型科技手段恢复生物多样性。土地复垦技术、堤坝蓄水、人工补水系统和植被重建技术等均对生物多样性保护起到关键作用。

第四, 全球环境治理态度方面。随着 2018 年中国大部制改革的完成, 新成立的生态环境部继承了原环境保护部的职责, 设立自然保护生态司作为内设机构, 负责组织开展生物多样性保护、生物物种资源(含生物遗传资源)保护、生物安全管理工作, 同时自然保护生态司也承担了中国生物多样性保护国家委员会秘书处和国家生物安全管理办公室的职能, 负责有关国际公约国内履约工作。随着履约机制的不断完善、机构职能分工的不断明晰, 中国生物多样性履约机制在中央层面实现了从决策到执行的良好衔接。除了国家层面的履约机制外, 地方保护机制也在逐步建立与完善。自 2011 年以来, 云南、山西等六个省份陆续成立了省级生物多样性保护工作委员会, 湖南、湖北等三省建立了领导小组, 吉林、广东、云南三省建立了跨部门的生物多样性保护联络机制, 此外, 多省政府设立了生物多样性管理机构。至此, 中国形成了多层次、多形式的生物多样性保护机制。

生物多样性保护的全球治理中, 中国外交政策也在发生外向型的转变。首先, 中国以履行《生物多样性公约》为中心进行多边合作。中国不仅参加该公约的缔约方大会、相关议定书会议、附属执行机构会议和预备会议等多类型会议, 而且在生物安全、遗传资源获取和惠益分享、资讯交换机制、传统知识产权、外来入侵物种、土地、森林、山脉、内陆水等领域建立合作。其次, 中国通过双边合作, 建立稳定的交流合作机制。中国与中东欧 17 个国家建立合作平台, 加强生态环保领域合作是重要合作内容。再次, 中国将对东北亚、非洲东部和南部以及非洲中部和西部等地区 and 国家的生态保护纳入优先援助领域。例如, 2014 年为保护非洲野生动物资源, 中国政府向非洲提供 1000 万美元无偿援助, 加强与非洲国家的技术合作和经验分享, 并在肯尼亚建设“中非联合研究中心”, 围绕生物多样性保护、荒漠化治理等非洲国家关心的问题, 不断加强中非生态环保领域合作。最后, 中国借助 COP15 的契机, 在更深层次上推动国内、国际的合作。作为举办第 15 次缔约方大会的东道国, 在这个适逢“联合国生物多样性十年”结束重要节点的大会上, 中国的意见对将要制定的最新纲领性文件“2020 年后生物多样性框架”具有重要影响力^[23] (P1358-1364)。中国也已经于 2019 年 9 月 3 日发布大会主题“生态文明: 共建地球生命共同

体”,以传递中国智慧和力量^[24]。随着 COP15 的临近,2019 年 11 月 6 日,中法两国通过了《中法生物多样性保护和气候变化北京倡议》,重申两国应对生物多样性丧失的共同立场和坚定决心。

三、未来中国履约面临的挑战

虽然随着生物多样性保护重要性的日益凸显以及中国综合国力的不断提升,中国已经成为履行《生物多样性公约》的重要参与者和贡献者,并且相关保护工作也已取得显著成就,但中国未来履约之路还很漫长,依旧需要面对与国内经济建设和其他生态环境问题的博弈,以及增强把握国际议题的能力等诸多挑战。在本文的分析框架下,中国面临的挑战主要有以下几点。

(一) 发展理念与模式的挑战:社会惯性短期内难以克服

中国传统经济发展是以高投入、高消耗和高污染为显著特征的粗放型经济增长模式。虽然这种发展模式曾经有效地支持了中国经济的超高速增长,但近年来资源短缺和环境污染等一系列问题已不可避免地制约了中国经济发展的速度。党的十八大以来,习近平总书记多次强调:“要正确处理好经济发展同生态环境保护的关系,牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念。”^[25](P6)为此,中国提出将绿色发展作为克服黑色经济弊端的经济发展模式。绿色发展作为实现经济发展与环境保护和谐统一的理性发展方式,不仅具有高效能和低污染的特征,能够通过形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构和生产方式的途径,从而实现经济发展模式的更新升级,而且是实现可持续发展具有操作性的重要抓手。

然而,经济发展与环保之间张力的缓和需要一个较长的过程,经济与环保冲突的惯性仍然存在。以经济建设为中心不仅是中国改革开放以来总结的成功经验,而且是中国解决社会主要矛盾,促使中国从站起来、富起来到强起来的关键。近年来,由于生态破坏和环境污染已经严重制约经济持续发展,绿色发展模式被正式提出,旨在在加强环境治理的基础上推动经济发展,从而实现经济又好又快发展。不过,两者的磨合难以一蹴而就,要想生物多样性保护直接或者间接地融入经济发展,并成为推动经济发展的有机组成部分,需要从发展观念到发展措施等一系列的革新。生物多样性保护本旨在社会发展中地位的确立仍具有渐进性。与此同时,地方政府还未实现生态环境保护与经济发展和政治建设的有机结合。长期以来,以 GDP 为核心的考评机制直接决定了地方政府牺牲环境以促进经济发展的治理行为。目前,虽然中央政府已经明晰环境保护具有支撑经济发展的重要作用,经济发展应当与环境保护相协调^[26](P14-20),提出和倡导绿色 GDP,并把“淡化 GDP,重视民生”作为政绩考核的新导向,但是地方政府还是无法将生态环境保护内化为影响治理行为的重要因素。一方面,地方政府仍旧未能利用环境保护推动经济发展。从短期数据看,加强环境保护确实可能会给地方经济增长带来下行压力^[27],尤其会对那些对 GDP 贡献较大的高污染产业造成较大影响,地方政府难以忍受产业结构调整和经济转型带来的阵痛期,从而无法舍弃眼前既得经济利益。另一方面,地方政府尚未重视环境保护的重要政治意义。虽然保障民生是政府执政的重要政治责任,环境保护是关系民生的重大社会问题,但是许多地方政府并未把环境保护作为保障民生的主要方式。

(二) 国家环境利益认知的挑战:生物多样性保护主流化进程仍需推进

生物多样性保护主流化进程主要指,生物多样性保护在环境保护与发展的整体背景下重要性进一步提升,有望成为国家环境评价乃至综合实力评估中的常态化要素。

长久以来中国对生态环境,特别是对大气环境、水环境、固体废弃物等比较重视,但对生物多样性保护则关注不足,治理投入的比重也相对较低。根据“爱知目标”的要求,各国应当采取法律和政策举措,将生物多样性保护纳入政府和社会工作的主要工作目标中,并且通过制定规划、知识管理和能力建设,加强执行。中国作为《生物多样性公约》缔约国,已经将生物多样性保护纳入生态文明建设之中,并作出了一系列部署。虽然这些行动都反映出中国为保护生物多样性所作出的努力,但只能说明生物多样性日

益受到重视,不能证明其已经成为主流化议题,主要原因在于生物多样性保护成果需要很长时间才能显现且缺乏衡量标准。与大气、水和土壤等治理相比^[28](P7-8),生物多样性保护效果呈现出时间周期更长、形式更加隐蔽的特点。生物多样性作为生物与环境形成的生态复合体以及各种生态过程的总和,具有不断演化、极其复杂、涵盖面广泛的特征。这些特征决定了生物多样性保护成果呈现出抽象性和可见性较低的特点,目前除了可以对物种数量进行统计外^[29](P38-42),其他层面并不具备评判方法和标准。

(三) 经济与科技水平的挑战:环保投入还应不断增加

虽然中国经济体量不断增大且中国政府已投入巨额资金用于生物多样性保护,但由于中国国土辽阔、生物多样性丰富、保护工作量大,资金缺口依然很大,特别是在生物多样性调查和监测、自然保护区建设和管理、生物多样性恢复等方面能力十分薄弱、资金严重缺乏。并且,由于长期以来投入不足,专业人才和技术储备欠缺。生物多样性本底、保护实用技术和模式等相关领域的研究十分薄弱,许多新问题、新技术有待深入探索,特别是在生物多样性调查和监测、生物多样性就地保护、生物多样性恢复等方面亟待得到应有的重视。虽然中国正在积极转变发展模式,但是短期内无法实现理念更新、结构调整和设备更新等一系列措施升级。这意味着在未来一段时间内,继续沿袭传统经济发展模式将进一步累积更加高昂的治理成本和环境问题,相应的,需要更多资金投入以应对水涨船高的治理成本。并且,近年来中国 GDP 增速一直缓慢下降,市场竞争不断加大,这不仅增加了企业的环境违法行为,而且在经济利益驱动下,使得更多资源流向经济领域。环保投入力度的不足造成环境治理能力下降,延缓了环境保护的进程。因此,现有经济发展水平仍旧制约着生物多样性保护力度,二者的协调还有待进一步探索。

(四) 全球环境治理态度的挑战:国际议程设置的能力尚属薄弱

目前,中国经历了从被动参与《生物多样性公约》缔约方大会,到积极主办区域议题的会议,再到组织召开一系列相关的国际学术会议和研讨会,最后到获得 COP15 承办权的过程。这个过程转变虽然彰显着中国会议筹备、谈判斡旋以及把握议题能力的不断提升,但是目前中国在议题设置和引领谈判进程的能力方面仍存在短板,这可以从中国目前的两大缺憾中得到验证。其一,中国提出的人类命运共同体理念目前尚无明确的定义,也尚未成为国际社会在全球治理时的公认理念。中国将人类命运共同体的构建目的视为:建立一个持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界^[30]。中国对其产生背景和重要意义进行了相对详细的论述,但未对概念和内涵进行清晰界定。目前,中国提出的人类命运共同体理念虽然已被载入联合国的少数文件,产生了积极影响,但作为未来可能引领全球治理的理念,尚未获得国际社会的普遍认可。其二,作为 COP15 的东道国,中国尚未对“2020 年后生物多样性框架”提出“中国方案”。成功举办缔约方大会对于东道国而言,不仅需要付出大量的经济和政治投入,而且按照惯例,将由东道国官员出任大会主席并承担主持会议和谈判过程、开展外交协调工作等责任,这对一国的政治意愿、议程设定能力和谈判把控能力提出了较高要求。东道国的努力会使会议成果能够在一定程度上反映本国的关注、理念和利益^[31](P1169-1175)。不论是日本的爱知目标,还是德国的“生态系统与生物多样性经济学”,都带有本国立场,这正是东道国强有力的议程设定能力所带来的惠益。“2020 年后生物多样性框架”作为 COP15 的核心成果,是未来全球生物多样性进程的纲领性文件,将指导未来十年全球生物多样性保护行动。中国作为 COP15 的东道国,能否提出中国方案、将中国核心利益转化为框架谈判的热点议题,是对中国是否具有强有力的议程设置能力的检验。很遗憾的是,虽然中国已在 2019 年 2 月的生态环境部新闻发布会上将公布“‘2020 年后全球生物多样性框架’的中国方案”作为 COP15 的筹备工作^[32],但截至目前该方案尚未出台。

四、结 语

中国作为《生物多样性公约》的缔约国已经经历了“追随者—重要参与者—积极贡献者”的履约角色转变。虽然中国生物多样性保护工作未来还面临着一系列挑战,但近 30 年来的辉煌成绩令国际社会

瞩目。在履约角色转变的背后,是国家发展理念、环境利益认知、经济科技水平和全球治理态度的共同推进。

本文提出的国家履约分析与评价框架不仅适用于分析中国对《生物多样性公约》的履约进程,同样具有一定的迁移价值。一方面,对于中国履行环境保护与发展相关的其他领域的国际条约而言,由于依赖的是同质的评价要素,因此也可通过前述框架进行考察。另一方面,对于和中国国情具有共同特征的发展中国家,本文提出的框架亦具有阐释意义。虽然各国所面临的主要环境问题或许不尽相同,但是它们的履约进程却遵循着一般性的规律。

中国作为东道国即将举办 COP15,不仅被各国普遍视为阻止全球生物多样性快速下降的希望,更是提高中国生物多样性保护能力的契机。“2020年后全球生物多样性框架”是 COP15 已知的重要议题,虽然目前世界各国对框架目标的结构和评估指标等宏观问题基本取得共识,但对框架具体任务的结构和内容、战略目标的范围、执行机制和手段等方面存在较大分歧。究其原因在于发达国家和发展中国家承担义务和履约能力的分配问题。中国应当充分利用东道国的优势身份,一方面,发挥好在议题设定和谈判内容中所拥有的话语权和主动权,坚持“共同但有区别责任”,维护好中国和发展中国家的整体利益。另一方面,展现大国形象和担当,提倡“人类命运共同体”理念,通过不断优化国内环境管理制度和配套措施的方式,提高中国履约能力,实行以内促外的政策,不仅为国际履约提供范式参考和经验参考,而且为下一步的生物多样性保护制定参与策略,以期与国际社会共谋全球生态文明之路。

参考文献

- [1] 薛达元.《生物多样性公约》履约新进展.生物多样性,2017,(11).
- [2] 卢思骋.共谋全球生态文明建设深度参与全球环境治理.社会治理,2019,(2).
- [3] 新华社.中国获得《生物多样性公约》第十五次缔约方大会主办权.中国政府网,2016-12-10.[2019-10-06]http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/10/content_5146242.htm.
- [4] 生态环境部.中国与《生物多样性公约》的联系.新浪网,2018-11-16.[2019-10-11]http://k.sina.com.cn/article_6059162597_1692777be502700g2vm.html.
- [5] Harold K. Jacobson, Edith Brown Weiss. Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project. *Global Governance*, 1995, 1(2).
- [6] Harold K. Jacobson, Edith Brown Weiss. Compliance with International Environmental Accords// Mats Rolén, Helen Sjöberg, U. Svedin. *International Governance on Environmental Issues*. Dordrecht: Springer Netherlands, 1997.
- [7] 肖国兴,肖乾刚.自然资源法.北京:法律出版社,1999.
- [8] 蔺雪春.全球环境治理机制与中国的参与.国际论坛,2006,(2).
- [9] 蔡守秋.中国环境资源法学的基本理论.北京:中国人民大学出版社,2019.
- [10] 秦天宝.生物多样性国际法原理.北京:中国政法法学出版社,2014.
- [11] 国家统计局能源司.改革开放40年的中国生态文明建设.中国经济报告,2018,(12).
- [12] 李宝俊,徐正源.冷战后负责任大国身份的建构.教学与研究,2006,(1).
- [13] 于宏源.国际气候环境外交:中国的应对.上海:东方出版中心,2013.
- [14] 俞可平.科学发展观与生态文明.马克思主义与现实,2005,(4).
- [15] 国家环境科技发展“十五”计划纲要.环境保护,2001,(8).
- [16] 薛达元,武建勇,赵富伟.中国履行《生物多样性公约》二十年:行动、进展与展望.生物多样性,2012,(5).
- [17] 王金南,董战峰,蒋洪强等.中国环境保护战略政策70年历史变迁与改革方向.环境科学研究,2019,(10).
- [18] 李干杰.以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导奋力开创新时代生态环境保护新局面.环境保护,2018,(5).
- [19] 陈吉宁.以改善环境质量为核心全力打好补齐环保短板攻坚战.环境保护,2016,(2).
- [20] 国家统计局能源司.改革开放40年的中国生态文明建设.中国经济报告,2018,(12).
- [21] 梁卓,褚鑫,曾艳等.中国战略生物资源大数据及应用.中国科学院院刊,2019,(12).
- [22] 马克平.生物多样性监测依赖于地面人工观测与先进技术手段的有机结合.生物多样性,2016,(11).

- [23] 刘文静,徐靖,耿宜佳等.“2020年后全球生物多样性框架”的谈判进展以及对中国的建议.生物多样性,2018,(12).
- [24] 新华社.《生物多样性公约》第十五次缔约方大会主题发布.新华网,2019-09-03.[2019-11-20]http://www.xinhuanet.com/2019-09/03/c_1124955938.htm.
- [25] 习近平.坚持节约资源和保护环境基本国策努力走向社会主义生态文明新时代.环境经济,2013,(6).
- [26] 吴舜泽,黄德生,刘智超等.中国环境保护与经济发展关系的40年演变.环境保护,2018,(20).
- [27] 曲金华,朱哲.保护生态不会阻碍而会促进经济发展.人民日报,2017-03-29.
- [28] 周珂.环境与资源保护法.北京:中国人民大学出版社,2015.
- [29] 薛达元,张渊媛.中国生物多样性保护成效与展望.环境保护,2019,(17).
- [30] 习近平.共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲.人民日报,2017-01-20.
- [31] 邹玥屿,傅钰琳,杨礼荣等.中国与COP15——负责任环境大国的路径选择.生物多样性,2017,(11).
- [32] 李飞.生态环境部:将研究提出2020年后全球生物多样性框架中国方案.搜狐网,2019-02-28.[2020-02-14]http://www.sohu.com/a/298196224_161795.

The Process and Challenges in China's Implementation Of *The Convention on Biological Diversity*

Qin Tianbao (Wuhan University)

Abstract China can play a very important role in global environmental protection given its size and economic strength, especially by participating in and implementing major multilateral environmental treaties. Through text analysis, historical investigation and empirical research on China's implementation of *The Convention on Biological Diversity*, we find that the role of China has evolved from a follower, through an important participant, to an active contributor at the joint force of the renewal of development concept and mode, the expansion of national environmental interest cognition, the improvement of economic and technological level, and the change of attitude towards global environmental governance. Understanding China's implementation of *The Convention on Biological Diversity* in the past will help us to analyze the challenges China faces in the process of implementing *The Convention on Biological Diversity* and global biodiversity conservation. These challenges are as follows. The economic model has not been fully transformed despite the updated concept of development. Biodiversity conservation has not yet entered the mainstream vision although it has begun to receive attention. The level of economy and technology needs to be further increased and the ability to participate in and lead global environmental governance is still limited. This analytical framework and its conclusions may shed light on the study of China and similar developing countries to actively implement other multilateral environmental treaties.

Key words *The Convention on Biological Diversity*; global governance; ecological civilization construction; environmental conservation; sustainable development; a community of shared future for mankind; scientific outlook on development

■ 收稿日期 2020-07-29

■ 作者简介 秦天宝,法学博士,武汉大学环境法研究所教授、博士生导师;湖北 武汉 430072.

■ 责任编辑 李 媛