

## 超越差距:将生物多样性融资纳入全球经济

生物多样性资本研究集1

本文为同名研究报告的摘要, 查询研究报告全文, 可登录[www.twn.my](http://www.twn.my)

面对几十年来在多边协议和目标上的不作为的情况, 越来越多的人一致认为需要“转型变革”来解决持续的生物多样性危机。但什么是必须被改变的呢?

在生物多样性融资领域, 各国政府和生物多样性保护组织经常指出, 现有的金融资源与实现生物多样性目标所需的资源之间存在巨大差距。但是这种差距几乎总是在没有背景的情况下出现, 就好像生物多样性的丧失仅通过增加资金就可以解决一样。为了阐明变革性改变的关键途径, 本报告从生物多样性丧失的政治和经济层面进行探究。

《超越差距:将生物多样性融资纳入全球经济》一文是国际研究团队和第三世界网共同努力的成果, 它设法回答两个问题, 一是全球经济组织是如何导致生物多样性损失的? 另一个是现有的生物多样性融资是如何发挥作用的? 贸易、投资和金融监管(或缺乏此类监管)以及全球经济压力将拥有生物多样性的国家推入债务, 以及跨越种族、性别、阶级和殖民界限的不平等, 这些都导致了生物多样性的丧失, 也都需要加以紧迫关注。这些问题通常不在国际环境问题谈判的考虑范围内。而这份报告阐明了, 如果我们要切实改变当前的发展轨迹, 就必须改变这些结构性模式的原因。

人们提出了一系列自愿措施和以市场为基础的机制, 如支付生态系统服务或混合融资方案, 而不是进行转型, 来作为跨越资源缺口的工具。这份报告显示, 这些尝试往好了说是微不足道的, 往坏了说, 是巩固了富国政府和非国家机构(如银行、大型国际非政府组织和超国家组织)的权力, 而牺牲了处于保护生物多样性最前线的土著人民和当地社区的利益。追求自愿的或创新的金融机制, 而不是解决世界经济掠夺性的问题, 最好被理解为一种“灭绝延迟主义”。它将对脆弱的生命之网采取实质性行动的时间推迟一年, 甚至十年, 这将对人类和地球造成毁灭性的后果。

显然, 我们必须“超越差距”。只有把生物多样性的丧失放在全球经济的背景下, 才有可能实现具有变革性、包容性和公平性的变革。本文为谈判代表、公民社会组织和活动团体提供了具体建议, 以推动实现超越生物多样性融资差距。

### 第1部分 生态债务随着持续的不平等和生物多样性的丧失而增加

《生物多样性公约》(CBD)第20条指出, 在履行制止生物多样性丧失的承诺时, 各国承担“共同但有区别的责任”(CBDR)——发达国家政府有义务提供新的和额外的财政资源, 使发展中国家政府能够有效履行他们的承诺。我们要问:各国政府是否履行了“共同但有区别的责任”所规定的义务?全球环境基金(GEF)在“共同但有区别的责任”方面发挥了什么作用?

在第一部分的第三点中,我们提出了一个相关的问题:谁应该为生物多样性的丧失负责?这种责任或债务是可以计算的吗?

### **1.1 富裕国家没有履行“共同但有区别的责任”,也没有兑现根据第20条作出的承诺**

自1992年批准通过《生物多样性公约》之后的28年来,世界各国不仅未能阻止生物多样性的丧失,而且还忽视了该公约的一个基本原则:尽管所有国家都对生物多样性的丧失负有责任,但富裕的工业化国家负有更大的责任,因此必须贡献更多的资源来制止这场危机。无论是全球环境基金本身(作为《生物多样性公约》的金融机制于1994年建立),还是其推动的私人金融机制,都未能履行这些义务。

### **1.2 通过全球环境基金进行的投资不足**

显而易见的是,自全球环境基金启动大约30年以来,该基金及其采取的方式不足以“实施《生物多样性公约》”,这是其关键目标之一。承付给全球环境融资的数额不足。最新的《全球环境融资报表-7》显示,新的认捐数额和资金总额名义上有所下降。全球环境基金强调利用来自政府、发展金融机构、非政府组织和商业行为者的联合融资,这预示了一种假设公共资金(而不是自然环境及其多样性)是稀缺的主要资源的方法。一些研究表明,目前的资助战略不仅不恰当,而且有可能进一步加剧国际力量长期不平等,即拥有最多财政资源的国家决定资本流向生物多样性丰富的国家的条款和条件。这巩固了地缘政治力量关系,而不是致力于全面实现《生物多样性公约》。对联合融资的强调,以及将越来越多的市场主导的资金用于“基于自然的解决方案”(NBS),都可以被视为这些权力不平等的结果。全球环境基金不能有效实现CBD的三个目标,且谈判背景混杂了地缘政治,这也提示了这一多边融资机制需要变更。

### **1.3 富裕国家的生态债务不断增加**

在本节中,我们借鉴了一些研究,这些研究试图量化过去500年来富裕的工业化国家由于过度使用世界资源而产生过多的废物而积累起来的生态和气候债务。我们描述了诸如“物质足迹”和“国家对气候崩溃的责任”等概念,还收集了能显示发达国家和发展中国家的富裕精英过度消费的统计数据,让历史模式具体化,从而体现谁从生态破坏中受益,谁来承担这些变化的代价。这种生态退化的不均衡分布一直持续到今天。其中一项研究得出结论,美国应对气候变化负40%的责任,欧盟应对气候变化负29%的责任。其他研究还指出,当前的贸易体制是如何通过被称为“生态不平等交换”的条件进一步加剧不平等的,即高收入国家适当利用资源,创造更高水平的经济价值。通过这些方式,发达国家对发展中国家的生态和气候债务继续累积。

## **第2部分 了解生物多样性丧失的全球政治经济**

是什么阻碍了公约实施的足够资源?在第2部分中,我们提出了这样的问题:制约《生物多样性公约》实现的主要政治经济条件是什么?我们把政治经济驱动作为中心,这些驱动使得相对较少的保护资金不足以实现《生物多样性公约》的三个目标。本节与生物多样性政策和融资讨论中通常考虑的内容有一定距离,但我们认为,重塑结构性驱动因素所需的许多变化将必须通过塑造全球经济的一系列机构来实现。

## 2.1 各国实施《生物多样性公约》目标的能力受到债务-紧缩关系的阻碍

财政紧缩和债务给全球各国政府的穿上了一件紧身衣，发展中国家尤其如此。紧缩政策旨在减少政府开支和赤字，但这也意味着用于保护环境目的的官方发展援助、多边捐助或国内资金水平不足。紧缩源于机构中的意识形态偏好，但具体来说，它也由企业税率、避税天堂和高水平国际债务(尤其是发展中国家)的“逐底竞争”造成的。如果政府专注于——或被迫专注于——偿还债务，它们就不会投资于公益事业；它们缺乏实施可持续利用、保护和公平分享使用生物多样性政策的资源。火上浇油的是，为了偿还高水平的债务，政府被迫加倍重视资源开采以用于出口，这也是许多生物多样性损失的根源。面对新冠肺炎大流行，许多发展中国家债务水平飙升。在这种情况下，尽管财政紧缩、偿还债务和生物多样性丧失之间存在明显联系，国际货币基金组织(IMF)仍再次介入，要求整顿财政。这种紧缩措施将再次从结构上限制发展中国家的政府开支，并对人类和生态系统的公共卫生产生连带影响。

## 2.2 强加的不平等政策、以企业为中心的贸易条例和进一步巩固生物多样性丧失的驱动因素的投资政策

管理国际贸易的条例直接或间接地造成了生物多样性的丧失。在过去45年里，全球贸易政策的核心都是商品和金融的自由流动，这不仅加剧了世界许多地区的财富不平等，还将贸易中体现的生物多样性丧失推至前所未有的水平。不受限制的资金流和不受束缚的攫取性公司为商品生产开辟了新的、脆弱的、生物多样性丰富的空间，扩大了那些生活在攫取造成的环境后果中的人与那些从消费这些商品中获益的人之间的差距。管理国际资本流动的条例几乎无法限制各国有害的、大规模的资金进出，从而产生财政脆弱性，而这种脆弱性反而会刺激各国增加原材料出口。此外，攫取不仅带来了高度分化的成本和收益，而且种族、性别和财富线之间现存的不平等可以使攫取者的发展合法化，甚至推动其发展。总而言之，过去几十年中，超级全球化和自由浮动的金融导致了财富和权力的进一步集中，这阻碍了政策的改变和多边主义的有效运作。

## 2.3 生物多样性融资跟不上难以识别和改革的有害补贴的步伐

《生物多样性公约》的缔约方认识到，有必要“消除、逐步取消或改革”不利于保护生物多样性的激励措施，以此作为阻止生物多样性丧失的主要战略。然而，就这一问题而采取行动的制度性承诺在很大程度上仍未兑现；改革有害激励措施是《爱知生物多样性公约》的20个目标中进展最差的一个。在有害的激励措施和补贴上的公共花费持续地使国内国际在生物多样性上的投入黯然失色，同时也削弱了生物多样性上的融资目标。有害的补贴至少自1995年起就在CBD议程上，但改革的障碍却已胜出，缺乏透明度，根深蒂固的政治利益，以及对社区生计微小仍然重要的影响，而这些影响反过来又产生了政治资本。虽然有害的补贴往往不成比例地惠及富人和有权有势的人，但它们也代表了卷入国家政治的更广泛群体的利益，因此很难把它们完全消除。现在需要对这些补贴的政治功能、环境和社会影响进行有针对性的研究和报告，以建立问责制，并针对生物多样性丧失的这一驱动因素实施改革。

## 第3部分 了解与生物多样性相关的资金流动

各国政府、部分公民社会组织和国际机构在全球政治经济规范的框架内开展工作，例如采取财政紧缩政策以及始终将贸易和投资利益置于公共利益之上，它们促进了自愿措施和创新的金融机制的产生，包括私人金融和混合金融。到底这些私有的、市场化的和自愿的金融措施能在多大程度上促进CBD实施，主要挑战是什么？在多大程度上支持2019年生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台(IPBES)以及过去几十年原住民、环境正义活动和社会运动所呼吁的更广泛的变革？

### **3.1 以市场为导向的方法，如PES和REDD+，不能为生物多样性提供充足的资金，结果好坏参半**

作为一种能够为保护生物多样性创造新的收入来源，并补偿因为保护生物多样性而影响到生计的个人和社区的方式，生态系统服务支付(PES)在过去几十年里得到了越来越多的推广，包括《生物多样性公约》在内，全世界有550多个项目。我们将生态系统服务支付(PES)定义为直接支付或以实物形式转移给个人或集体土地所有者，目的是激励、补偿或奖励有益于产生预先规定的生态系统服务的土地使用方式。我们还把水基金项目和一些REDD+项目等包含在内，这些项目可能无法自定义为生态系统服务支付(PES)，但具有相同的特征。关于生态系统服务支付(PES)在支持生物多样性保护方面的作用，文献中有四个明显的经验总结:1) 生态系统服务支付(PES)并不代表私人保护资金的主要新来源;2) 以生物多样性为重点的生态系统服务支付(PES)较少，现有的生态系统服务支付(PES)也倾向于为单一物种优先提供栖息地;3) 针对生态系统服务支付(PES)的生物多样性研究结果存在差距，现有的研究显示结果不一;4) 在改变与生物多样性丧失有关的土地利用方面最成功的方案已与当地传统和机构结合起来，而这些传统和机构也充分体现当地价值、知识以及能公平分享利用生物多样性。许多生态系统服务支付(PES)方案，特别是那些能带来气候效益的方案(如REDD+)，现在正被作为国家标准来推广，因为这些方案可以将成本最小化，能减少富裕国家为稳定环境变化的速度而必须采取的国内行动，但在部署这些方案的国家，往往产生可疑的社会和环境后果。

### **3.2 对生物多样性增强项目的私人投资规模小，受地理限制，而且永远处于“概念验证”状态**

关于“私人投资”的规模和范围——产生回报、以利润为导向的生物多样性保护融资——的情况表明，全球经济出现了一种新兴但又停滞不前的，不稳定但很大程度上仍然被认可的产业，主要集中在发达国家。这些证据与国际政策和保护文献中通常对这一产业的描述不一致，这些文献往往将这一产业视为其资金问题的主要解决方案。根据过去30年的努力——从生物展望到以森林为基础的碳抵消——很难把生物多样性保护变成一项有利可图的事业，这就对私人融资，特别是通过国家统计局部门，在未来实施《生物多样性公约》目标中的作用提出了疑问。然而，必须指出的是，即使这些数额相对较小的财政投资也可能产生消极的社会影响，并进一步加深社会不平等。它们也可以作为口头上的“创可贴”，通过不断宣传其作为生物多样性丧失的主要解决方案，阻碍实现更困难但更有必要的变革性改变。我们认为，与其使用公共资本来促进私人部门投资，政府和多边组织的努力应该集中于调整全球政治经济关系——如调整税收制度、贸易协定和法规——以防止对生物多样性产生负面影响。

### **3.3 混合融资不太可能带来一个可持续的未来**

自可持续发展目标提出以来，混合融资的概念在发展政策圈获得了青睐，最近更是被当作调动私人投资来实施《生物多样性公约》的工具。尽管对其定义仍存在困惑和争论，但混合融资通常被定义为利用公共、慈善或超国家资金“杠杆化”、“解锁”或“催化”私人投资。据说，有必要用这种特惠资金或补助资金来推动私人资本进入生物多样性保护或可持续利用等领域，因为这些领域被投资者视为风险太大或回报太少。我们认为，混合融资应该放在较长的发展金融史中来审视，是否可用来促进私人投资。混合融资应该更好地理解作为一种公共---私营合作模式的延续，这种模式伴随着透明度的降低和私人收益/公共损失的风险，并且无法使收入最低的国家受益。此外，将吸引私人资本参与公约实施的需求复杂化是很重要的，因为这是更广泛的政治经济趋势的征兆，如财政紧缩和金融部门监管不足。文献还对混合融资的效率提出了质疑。例如，在2008年至2015年期间，多边开发银行(MDBs)、世界各国和超国家组织，通过各种渠道支付了172亿欧元，直接用于支持世界各地REDD+项目的发展。这一公共投资为REDD+项目总共带来了1.62亿欧元的直接私人投资，尽管“间接”私人投资数额更高，但如果不是这样，也不清楚这些投资中有多少是“额外的”。生物多样性的其他益处也不清楚。

### **3.4 自愿认证和信息披露方案可能会有一些影响，但很少能达到阻止生物多样性丧失所需的规模**

在1992年的里约热内卢地球峰会上，全球企业精英和发达国家摒弃了对有害环境活动的监管方式，自那以来，诸如认证方案和披露计划等自愿方式激增。这些方法之间的共同点是，遵从性——也就是权威——主要不是根植于国家，而是根植于市场，而市场可能没有什么动力、权威或能力来执行有约束力的行动。在本节中，我们研究了自里约热内卢以来的几十年里各种自愿战略的成果，并考虑它们在阻止全球生物多样性丧失方面的作用。衡量这些方案的实际影响是困难的，这不仅是因为缺乏控制和基准，还因为许多计划是私人的，因此难以仔细审查。尽管如此，越来越多的研究指出了它们的局限性。总体而言，自愿机制的本质——即缺乏执行或问责——让我们围绕这些强有力的国家驱动政策的替代方案进行了大量宣传，但最终的影响非常微小。我们质疑持续推出诸如自然相关信息披露特别工作组(TFND)等新的自愿计划的尝试，因为几乎没有证据表明它们能够在必要的规模或时间框架内提供改变，从而有效地阻止生物多样性的丧失。

查询简报相关文件《资源调整与生物多样性公约:超越差距》，可登录以下网址：

[https://twm.my/title2/briefing\\_papers/twn/Resource%20mobilization%20TWNBP%20Feb2021%20Dempsey%20et%20al.pdf](https://twm.my/title2/briefing_papers/twn/Resource%20mobilization%20TWNBP%20Feb2021%20Dempsey%20et%20al.pdf)

#### **注释：**

1. 贡献者包括：（以字母为序）， Patrick Bigger, Jens Christiansen, Jessica Dempsey, Adriana DiSilvestro, Audrey Irvine-Broque, Sara Nelson, Fernanda Rojas-Marchini, Andrew Schuldt, and Elizabeth Shapiro-Garza.
2. 这些目标是：（1）保护生物多样性；（2）可持续利用其组成部分；以及（3）公平公正分享利用遗传资源所产生的利益。

## 作者简介

我们的团队由来自加拿大英属哥伦比亚大学的社会科学家 (Jessica Dempsey, Adriana DiSilvestro, Audrey Irvine-Broque, Fernanda Rojas-Marchini, Sara Nelson, Andrew Schuldt)、英国兰开斯特大学的社会科学家(Patrick Bigger, Jens Christiansen), 以及美国杜克大学的社会科学家(Elizabeth Shapiro-Garza)组成的。本简报的重点内容来自我们的特殊专业领域: 政治生态学、自然政治经济学、多尺度环境治理与环境变化以及环境破坏与生物多样性损失的不均衡分布。