

执行问题附属机构第六次会议简报：议程项目 3 (a) 资源调动

沉重债务是保护全球生物多样性的主要障碍

背景：债务问题是生物多样性遭到破坏的关键性结构性驱动因素，也是有效执行《生物多样性公约》（CBD）的主要障碍，但却常常受到忽视。2024 年，《生物多样性公约》缔约方要求《公约》秘书处委托开展一项关于债务可持续性与《公约》执行情况之间关系的研究。2026 年 1 月，该报告的草案发布，同行评议进程将持续至 2026 年 3 月 20 日。评议意见可发送至 secretariat@cbd.int。

对于执行问题附属机构第六次会议(SBI-6)资源调动议程项目的三项关键启示：

1. **该报告明确指出，债务和财政整顿限制了用于保护生物多样性的资金，从而阻碍了《公约》的执行。**这意味着债务、税收以及其他财政空间方面的问题仍需继续作为资源调动议程的重点。
2. **该报告存在一个关键疏漏。**其分析忽略了债务对生物多样性产生影响的核心传导路径——国际金融体系结构性失衡导致各国承受不平等的债务偿还压力，迫使各国转向损害生物多样性的产业以获取出口收入并维持金融稳定，从而限制了经济转型。解决这一疏漏对于评估债务对生物多样性的影响以及制定相应政策至关重要。
3. **同行评议尚未完成。**因此，缔约方不应预判最终报告结论，在证据经充分审查前（包括更深入探讨债务作为生物多样性丧失驱动因素的影响），不应基于该研究发现提出建议。现阶段更适合提出指导后续工作的初步意见（见下文）。经同行评议的最终研究报告将于执行问题附属机构第七次会议期间提交缔约方审议，以便向缔约方大会提出适当建议。

研究明确指出：

债务限制了对生物多样性保护行动的必要公共支出。该报告结论指出，“生物多样性资金主要是一个公共财政问题”，这与此前的专家报告相一致——要实现《生物多样性公约》目标，必须增加公共资金与能力建设。^[1] 对《公约》执行的影响包括：环境监管削弱、保护区资金缩减、政府为追求短期财政增收或减负而更多地依赖对环境有害的补贴等。^[2] 因此，“生物多样性执行工作仍然直接受到财政状况、预算安排……以及债务偿还压力的影响”。^[3]

与债务相关的创新融资机制在缓解这些压力方面作用有限。该报告指出了私人融资机制在缓解这些压力方面的局限性，指出债务换自然计划对于减轻债务存量及偿债负担的影响不大。^[4] 报告同时提到，许多债务负担最沉重的国家，在

无信用增级或优惠融资条件下，无法使用主权绿色债券、蓝色债券等市场化工具。^[5] 需特别指出，CBD/SBI6/2 号文件所载研究的核心结论摘要未能反映上述局限性，因而高估了此类机制的效用。这些问题进一步凸显出：必须清晰认识此类方法在应对债务压力及为生物多样性筹资方面的局限性。

研究有待拓展之处：

本研究成功揭示了债务如何制约生物多样性支出，却未直接探讨债务如何加剧生物多样性丧失。报告虽承认高债务、高利率及外汇需求会迫使各国扩张破坏生物多样性的采掘行业，但这一观点在报告中被边缘化，而非分析核心。其结果是，报告虽强力关联了债务与预算约束，却未清晰阐明债务如何影响采掘业的延续和扩张。应结合大量学术与政策文献，更多地关注主权债务条款如何刺激或强制要求出口生态破坏性资源开采来获取外汇、管理国际收支问题，进而制约经济转型。^[6]

该报告应将债务驱动生物多样性丧失作为核心传导路径加以评估。有效执行《公约》必须解决这一生物多样性丧失的重要驱动因素。相关证据将为未来识别《公约》执行障碍提供支持。这不仅适用于最负债累累且财政资源匮乏的国家，也适用于许多未陷入正式债务困境的国家，他们同样因全球经济结构不平等及信用评级下调、资本外逃和金融稳定风险等威胁，在改革采掘行业中面临制约。

最后，尽管本研究无意就债务对生物多样性丧失的影响提出解决方案，但可以进一步揭示导致社会生态稳定与债权偿还之间的权衡成为常态的机制。在此方面，该报告不应局限于讨论 G20 共同框架债务重组，还可纳入其他债务仲裁形式，比如与私人债权人之间的仲裁。

就此而言，关于资源调动的决议草案应：

支持同行评议进程。该研究的同行评议截止日期为 2026 年 3 月 20 日。在此之前，不应就研究内容作出任何结论、发表任何支持意见或提出任何政策建议，以便充分审议、强化并完善研究发现。

呼吁持续关注导致有害资金流动、进而影响生物多样性成果的结构性经济条件。缔约方应强调：债务违约与重组会系统性加剧生物多样性保护压力，解决这些问题对于实现生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台（IPBES）所呼吁的转型变革以及有效执行《公约》至关重要。

探索不依赖损害生物多样性资源开采的替代性债务管理路径。必须研究并推进使各国能够在不依赖破坏生物多样性的出口导向型采掘活动的前提下管理债务、扩大财政空间的方案。这包括改革那些对生物多样性保护行动实施经济惩罚、或在国家最脆弱时期放任环境退化的机构。债务重组机制中缺乏生物多样性保障措施，这一政策缺口亟待填补。

呼吁联合国各公约与国际进程之间加强协调。缔约方应强调联合国各公约（包括

《联合国税收公约》)之间进行协调一致合作的重要性,确保《生物多样性公约》等里约公约的目标能够得到全面落实。

^[1] CBD/SBI/3/5/Add.3,p.9.

^[2] CBD/SBI/6/INF/15,p.14-15.

^[3] CBD/SBI/6/INF/15,p.11-12.

^[4] CBD/SBI/6/INF/15,p.11-12.

^[5] CBD/SBI/6/INF/15,p.19.

^[6] See: Dempsey, J. et al. (2021). Biodiversity targets will not be met without debt and tax justice. *Nature Ecology & Evolution*, 6, 237–239. <https://doi.org/10.1038/s41559-021-01619-5>; Dempsey, J. et al. (2024). Exporting extinction: How the international financial system constrains biodiverse futures. Climate and Community Institute; UBC Centre for Climate Justice; Third World Network. <https://climateandcommunity.org/research/exporting-extinction/>; Ray, R., and Simmons, B. A. (2024). Now or never: Mobilizing capital for climate and conservation in a debt-constrained world. Boston University Global Development Policy Center. <https://www.bu.edu/gdp/files/2024/02/GEGI-CDEP-Report-FIN.pdf>; Svartzman, R., and Althouse, J. (2022). Greening the international monetary system? Not without addressing the political ecology of global imbalances. *Review of International Political Economy*, 29(3), 844–869. <https://ideas.repec.org/a/taf/rripxx/v29y2022i3p844-869.html>.