

本刊专稿

《中国生物多样性保护战略与行动计划(2023—2030 年)》的主要内容及其影响

臧明月^{1,2}, 刘立^{1,2}, 刘燕^{1,2*}

摘要 更新修订国家生物多样性战略与行动计划(NBSAP)是《生物多样性公约》(简称《公约》)缔约方应尽的义务,《公约》第十五次缔约方大会决议要求,各国比照《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》(简称《昆蒙框架》)修订或更新 NBSAP 并提交标准化格式的国家目标。中国生物多样性保护战略地位不断提升,2024 年 1 月发布了《中国生物多样性保护战略与行动计划(2023—2030 年)》(简称《战略计划》)。综述了《战略计划》更新修订的主要考量与内容变化,介绍了《战略计划》的主要内容,包括生物多样性主流化、应对生物多样性丧失威胁、生物多样性可持续利用与惠益分享、生物多样性治理能力现代化 4 个优先领域,对当前热点议题和新增优先行动进行了研判与解读。总结了《战略计划》的主要影响和实践意义,提交了推动《昆蒙框架》执行的中国方案,与国内生物多样性领域政策相衔接,指导地方一级开展保护实践,为研判和应对未来生物多样性保护的新焦点和新问题提供了参考。

关键词 生物多样性公约;昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架;国家生物多样性战略与行动计划(NBSAP);国家生物多样性战略与行动计划更新修订;主流化

20 世纪 80 年代以来,全球性和区域性环境问题凸显^[1],国际社会逐渐意识到保护自然资源的重要性与迫切性,推动了多个国际组织机构与多项政策协议的诞生。1992 年,在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展会议上签署了一系列重要协议,其中就包括《生物多样性公约》。《公约》明确生物多样性的保护是全人类的共同关切事项,致力于实现保护生物多样性、持续利用其组成部分及公平合理分享由利用遗传

资源而产生的惠益 3 大目标,迄今为止,已有 196 个缔约方,是签署国家最多的国际环境公约。

中国自 1992 年 6 月 11 日签署《公约》以来,积极履行义务,并推动生物多样性保护工作取得了明显成效。根据《公约》第 6 条要求,制定国家生物多样性战略与行动计划(NBSAP)是缔约方应尽的义务,各国需结合国情,拟定具体有序的行动方案,推动本国达成《公约》目标^[2]。中国最早于 1992 年开始编制《中国生物多样性保护行动计划》,并于 1994 年 6 月发布第 1 版 NBSAP,确定了优先保护的生态系统地点和物种名录,设置了 7 个领域的目标和 26 项优先行动。

2010 年发布的《中国生物多样性保护战略与行动

1. 生态环境部南京环境科学研究所,南京 210042

2. 生态环境部生物多样性与生物安全重点实验室,南京 210042

收稿日期:2024-12-10;修回日期:2025-04-30

基金项目:中挪气候变化背景下的中国生物多样性保护项目(CHN-2152,18/0015)

作者简介:臧明月,助理研究员,研究方向为生物多样性保护政策,电子信箱:myzang2021@163.com;刘燕(通信作者),研究员,研究方向为生物多样性公约谈判与履约,电子信箱:liuyan@nies.org

引用格式:臧明月,刘立,刘燕.《中国生物多样性保护战略与行动计划(2023—2030 年)》的主要内容及其影响[J]. 科技导报, 2025, 43(13): 22-31;
doi:10.3981/j.issn.1000-7857.2025.02.00196

计划》(2011—2030 年)指出,第 1 版 NBSAP 中 7 大目标已基本实现,26 项优先行动大部分已完成。尽管取得了一定进展,但中国生物多样性下降的总体趋势尚未得到有效遏制,为有效应对在如转基因生物安全、外来物种入侵、生物遗传资源获取与惠益共享等领域的新问题、新挑战,进一步加强保护工作,第 2 版 NBSAP 规划了未来 20 年生物多样性保护总体目标、战略任务和优先行动。

2018 年 11 月—2024 年 10 月,中国先后担任《公约》第十五次缔约方大会(CBD COP15)候任主席国和主席国,领导和推动大会围绕“生态文明:共建地球生命共同体”主题顺利落幕,以《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》的达成引领全球生物多样性环境治理新进程。随着国际履约形势的更新和中国生物多样性保护战略地位的不断提升,更新修订 NBSAP 具有时代意义,通过强化政策之间的衔接与各级目标的关联,拓宽生物多样性保护范畴,将有助于更好地发挥主席国能动力与领导力。2024 年 1 月,经国务院批准,生态环境部发布《中国生物多样性保护战略与行动计划(2023—2030 年)》(简称《战略计划》),本文梳

理总结了此次 NBSAP 更新修订的主要考虑,详细介绍了其内容,并结合《昆蒙框架》目标的落实,阐明了《战略计划》的国内外影响。

1 《战略计划》更新修订主要考虑

1.1 国际履约形势提出新要求

将生物多样性保护与可持续利用纳入国家决策主流,是《公约》履约的核心任务与挑战。2010 年,《公约》第十次缔约方大会(CBD COP10)通过了 2011—2020 年《生物多样性战略计划》^[3],围绕 5 个战略目标制定了 20 个行动目标(简称“爱知目标”)。在“爱知目标”通过的 10 年后,根据第 5 版生物多样性展望(GBO-5)^[4]的评估(表 1),20 个目标中没有 1 个完全实现,仅有 6 个目标部分实现(目标 9、11、16、17、19、20)。从要素角度分析,60 个要素中,大部分要素取得了进展但尚未实现(38 个),仅有 6 个要素被认为到 2020 年已经实现或可能实现,只有 1 个要素超过了评价目标。整体而言,“爱知目标”的实现情况并不理想。

表 1 爱知生物多样性目标主要内容及其进度概要

爱知生物多样性目标	主要内容	进度概要
1. 意识提升	到2020年,人们认识到生物多样性的价值(1)以及他们能够采取哪些措施保护生物多样性(2)	目标没有实现
2. 生物多样性价值纳入	到2020年,生物多样性的价值已被纳入国家和地方发展和减贫战略(1)及规划进程(2),并正在被酌情纳入国家会计系统(3)和报告系统(4)	目标没有实现
3. 改革奖励措施	到2020年,消除、淘汰或改革危害生物多样性的奖励措施,包括补贴,以尽量减少或避免消极影响(1),并遵照《公约》和其他相关国际义务,制定并采用有助于保护和可持续利用生物多样性的积极奖励措施(2),同时顾及国家的社会经济条件	目标没有实现
4. 可持续消费和生产	到2020年,所有级别的政府、商业和利益攸关方都已采取步骤实现可持续的生产和消费,或执行了可持续生产和消费的计划(1),并将使用自然资源的影响控制在安全的生态限度范围内(2)	目标没有实现
5. 栖息地丧失减半或减少	到2020年,使所有自然生境(2)、包括森林(1)的丧失速度至少减少一半,并在可行情况下降低到接近零,同时大幅度减少退化和破碎情况(3)	目标没有实现
6. 海洋生物资源可持续管理	到2020年,所有鱼群和无脊椎动物种群及水生植物都以可持续(1)和合法方式管理和捕捞,并采用基于生态系统的方法以避免过度捕捞,同时建立恢复所有枯竭物种的计划和措施(2),使渔捞对受威胁的鱼群和脆弱的生态系统不产生有害影响(3),将渔捞对种群、物种和生态系统的影响限制于安全的生态限度内(4)	目标没有实现
7. 可持续农业、水产养殖和林业	到2020年,农业(1)、水产养殖(2)及林业(3)覆盖的区域实现可持续管理,确保生物多样性得到保护	目标没有实现

表 1 爱知生物多样性目标主要内容及其进度概要 (续)

爱知生物多样性目标	主要内容	进度概要
8. 减少污染	到2020年, 污染(1), 包括过分养分(2)造成的污染被控制在不危害生态系统功能和生物多样性的范围内	目标没有实现
9. 预防和控制外来入侵物种	到2020年, 外来入侵物种(1)和进入渠道(2)得到鉴定和排定优先次序, 优先物种得到控制或根除(3), 同时制定措施管理进入渠道(4)以防止入侵外来物种的进入和扎根	目标部分实现
10. 减少脆弱生态系统的压力	到2015年, 减少了气候变化或海洋酸化对珊瑚礁(1)和其他脆弱生态系统(2)的多重人为压力, 维护它们的完整性和功能	目标未在2015年规定日期完成, 到2020年也没有实现
11. 保护区增加与改善	到2020年, 至少有17%的陆地和内陆水域(1)以及10%的沿海和海洋区域(2), 尤其是对于生物多样性和生态系统服务具有特殊重要性的区域(3), 通过有效而公平管理的(4)、生态上有代表性(5)和相连性好的保护区系统和其他基于保护区的有效保护措施得到保护, 并被纳入更广泛的土地景观和海洋景观(6)	目标部分实现
12. 防止灭绝	到2020年, 防止了已知濒危物种免遭灭绝(1), 且其保护状况(尤其是其中减少最严重的物种的保护状况)得到改善和维持(2)	目标没有实现
13. 保持遗传多样性	到2020年, 保持了栽培植物(1)和养殖和驯养动物(2)及野生亲缘物种(3), 包括其他社会经济以及文化上宝贵的物种(4)的遗传多样性, 同时制定并执行了减少基因损失和保护其遗传多样性的战略(5)	目标没有实现
14. 生态系统及其重要服务得到保障	到2020年, 带来重要的服务, 包括同水相关的服务以及有助于健康、生计和福祉的生态系统得到了恢复和保障(1), 同时顾及了妇女、土著和地方社区以及贫穷和脆弱群体的需要(2)	目标没有实现
15. 生态系统恢复及复原力增强	到2020年, 通过养护和恢复行动, 生态系统的复原力以及生物多样性对碳储存的贡献得到加强(1), 包括恢复了至少15%退化的生态系统(2), 从而对气候变化的减缓与适应以及防治荒漠化做出了贡献	目标没有实现
16. 《名古屋议定书》生效与实施	到2015年, 《关于获取遗传资源以及公正和公平地分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》已经根据国家立法生效(1)和实施(2)	目标部分实现
17. 作为政策工具通过《国家生物多样性保护战略与行动计划》	到2015年, 各缔约方已经制定(1)、作为政策工具通过(2)和开始执行(3)一项有效、参与性的最新国家生物多样性战略和行动计划	目标部分实现
18. 尊重传统知识	到2020年, 土著和地方社区的同保护和可持续利用遗传资源有关的传统知识、创新和做法及其对于生物资源的习惯性利用, 根据国家立法和相关国际义务得到了尊重(1), 并在土著和地方社区在各国相关层次上的有效参与下(3), 充分地纳入(2)和反映在《公约》的执行工作中	目标没有实现
19. 知识提升、分享和运用	到2020年, 与生物多样性、其价值、功能、状况和趋势以及其丧失可能带来的后果有关的知识、科学基础和技术已经提高(1)、广泛分享和转让及适用(2)	目标部分实现
20. 各个来源的财政资源增加	至迟到2020年, 为有效执行《2011—2020年生物多样性战略计划》, 依照“资源动员战略”的综合和商定进程从所有来源动员的财务资源将较目前数量有很大增加。(具体目标: (1) 将流向发展中国家的国际资金翻一番; (2) 将生物多样性列入国家优先事项或发展计划; (3) 报告国内支出、需求、差距、优先事项; (4) 制定国家财政计划, 评估生物多样性的多重价值; (5) 调动国内财务资源)	目标部分实现

注: 1) 表格数据来源为第5版生物多样性展望(GBO-5); 2) “主要内容”一列的数字为该目标下所包含的要素编号。

各方对于生物多样性、生态系统服务与人类福祉之间关系的理解认识已逐步加深, 但生物多样性的价值依旧没有体现在更广泛的政策和奖励制度中, 资金、技术和人力资源的缺口也限制了《公约》的执行。在全球生物多样性面临的压力不断加剧的背景下, 各

方就编制兼具雄心和务实平衡的新时期生物多样性战略框架达成一致。自《公约》第十四次缔约方大会(CBD COP14)通过制定 2020 年后全球生物多样性框架的筹备进程^[5], 到 COP15 正式通过《昆蒙框架》^[6], 4 年的磋商与谈判, 受国际形势变化、地缘政治、新冠

肺炎疫情、区域冲突等诸多因素影响,缔约方最终弥合分歧,使得全球生物多样性治理有了全新行动目标和相对统一的步调。《昆蒙框架》“J 部分”提出,框架的成功执行需要责任和透明度,NBSAP 是国家层面执行《公约》的主要工具。COP15 第 15/6 号决议^[7]要求各国比照《昆蒙框架》及其目标修订或更新 NBSAP,同时提交标准化格式的国家目标,秘书处将根据各国提交的情况开展全球分析,以评估缔约方对《昆蒙框架》的贡献,供《公约》第十六次缔约方大会(CBD COP16)及其后每届会议审议。不难看出,更新修订 NBSAP 是中国《公约》履约的必然要义。

1.2 国内保护工作进入新阶段

当前,生态文明建设已纳入“五位一体”总布局,中国政府将促进人与自然和谐共生作为中国式现代化本质要求之一,将生物多样性保护理念融入生态文明建设全过程,中国生物多样性保护战略地位不断提升。2021 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强生物多样性保护的意見》(简称《意見》),明确了新时期生物多样性保护的新目标、新任务。作为指导国家生物多样性保护工作的战略文件,NBSAP 需贯彻落实党中央、国务院的决策部署,协同各级日臻完善的保护进程,确保政策的时效性,更好地指导有关工作落地落实。

NBSAP 是国家生物多样性保护总体规划和《公约》履约核心工具,中国高度重视 NBSAP 更新工作,在国务院加强生物多样性保护工作协调机制的统筹指导下,生态环境部于 2021 年会同相关部门成立 NBSAP 更新修订跨部门领导小组、工作组和专家组,加强政府跨部门沟通与专家跨学科支持,推动全球生物多样性保护目标在国家层面实施。

2 《战略计划》主要内容

2.1 保留框架结构,优化内容编排

经国务院批准,《中国生物多样性保护战略与行动计划(2023—2030 年)》于 2024 年 1 月 18 日正式发布,并提交《公约》秘书处。《战略计划》基本保留了第 2 版 NBSAP 的章节架构,在此基础上开展内容的更新。此次更新修订的重点主要包括以下 3 个方面:一是厘清逻辑,既要保留对上一版文本定位、框架结

构的延续,也要阐明最新的保护成就与形势,以保护战略为引领,通过具体行动推动目标的达成;二是明确目标,上一版 NBSAP 多为定性目标,仅在“建立和完善生物遗传资源保存体系”和“加强人工种群野化与野生种群恢复”行动中设置了量化指标,难以在数量维度和时间尺度囊括和回应《昆蒙框架》23 个行动目标及《意見》要求,修订过程中需通过增设量化目标,提升可达性;三是更新内容,新时期下,上一版 NBSAP 的内容已存在一定滞后性如“行动 2 完善生物多样性保护与可持续利用的法律体系”中要求的修订森林法、野生植物保护条例和城市绿化条例已经完成,“行动 16 加强畜禽遗传资源保种场和保护区建设”“行动 17 科学合理地开展物种迁地保护体系建设”“行动 18 建立和完善生物遗传资源保存体系”均属于迁地保护的工作范畴。需在优先领域和优先行动层面重新整合,并以具体的项目分解行动,明晰工作路径,加强针对性与指导性。

在第 3 章“新时期生物多样性保护战略”中,首次提出“战略定位”,即通过进一步加强生物多样性治理,力争成为生物多样性协同治理效能的行动表率、生物多样性可持续利用的实践样板和共建全球生命共同体的引领示范。在“战略目标”部分,《战略计划》锚定了 2030、2035 和 2050 年 3 个关键时间节点,分别对应《昆蒙框架》的 2030 年目标、“美丽中国”2035 年目标和《昆蒙框架》2050 年愿景 3 个层次,描绘了不同时代背景下生物多样性工作的蓝图。第 4 章“生物多样性保护优先领域与行动”是文本的核心内容,由第 2 版中的 10 个优先领域精简为 4 个,全文共部署 27 个优先行动和 75 个优先项目,为各部门、各地区推进生物多样性保护工作提供指引。

2.2 精炼优先领域,科学制定优先行动

1) 优先领域一:生物多样性主流化。

自《公约》第五次缔约方大会(CBD COP5)首次提出“主流化”,该议题在历届大会决议中的重要性逐年提升^[8]。“生物多样性主流化”的定义已从纳入国家战略或有关部门政策方案^[9]拓宽到“纳入企业、社区和公众生产与生活的过程”^[10-11]。考虑到主流化推进过程与治理能力提升进程在履职部门和执行路径方存在差异,《战略计划》创新性地《昆蒙框架》中的“3. 执行工作和主流化的工具和解决方案”模块拆分为

“生物多样性主流化”和“生物多样性治理能力现代化”2个优先领域。优先领域一通过政策法规体系、治理体制机制和规划计划体系工作的布局,发挥政府主体作用。同时,首次将宣传教育、企业参与和全民行动等公共参与范畴的内容分别列为单独的优先行动(图 1),明确不同主体参与的方式和目标,推动完善共治共享的全民行动体系,以更好的认知带动更广泛的行动。

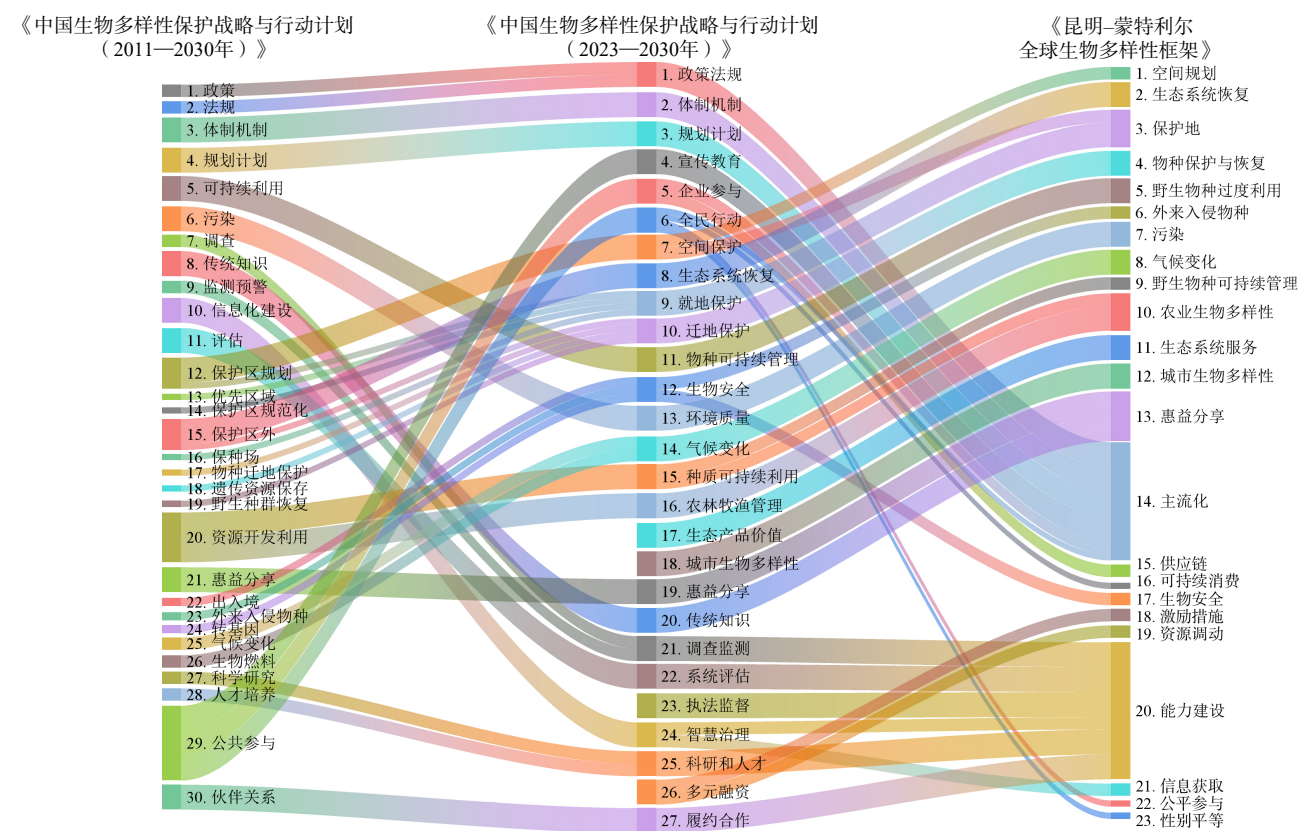


图 1 《中国生物多样性保护战略与行动计划》(2011—2030 年)、《中国生物多样性保护战略与行动计划(2023—2030 年)》及《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》行动目标对应关系

该优先领域也对当前生物多样性保护相关的新兴概念与热点进行了识别和吸纳。例如,生物多样性保护是企业无法回避的课题^[12],中国生物多样性信息披露的内容实质性和可信度不足,亟需引导和规范^[13]。2014 年修订的《环境保护法》以法律形式规定企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏。2016 年,7 部委联合发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》,将构建绿色金融体系上升为国家战略。在强化对企业社会责任报告披露要求的背景下,“企业与生物多样性”优先行动提出,将生物多样性相关信息纳入企业环境、社会及治理(ESG)报告等可持续发展报告,并以优先项目的形式要求企业推动生物多样性影响指数的构建和相关信息的披露。又如,“公民科学”是公众自愿参与科学研究的方

式,研究表明,公众参与对于探索保护路径和拓宽资金渠道具有积极作用,且能够降低城市调查监测工作的成本^[14-17]。“生物多样性保护全民行动”优先行动顺势提出,要拓宽全民参与渠道,发展生物多样性公民科学,制定全民行动方案,建设全民参与平台。

2) 优先领域二: 应对生物多样性丧失威胁。

根据生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台(IPBES)发布的评估报告,陆地和海洋利用变化、生物体的直接过度利用、气候变化、污染和外来入侵物种是生物多样性丧失的 5 大主要直接驱动因素^[18]。优先领域二部署了减缓或遏制以上生物多样性威胁的直接行动,呼应《昆蒙框架》行动目标中“1. 减少对生物多样性的威胁”。量化指标的设置是该领域的核心与亮点,除与《昆蒙框架》“3030 目标”相呼应

的“到 2030 年,至少 30% 的陆地、内陆水域、沿海和海洋区域得到有效保护和管理”目标外,在“生态系统恢复”“生物安全管理”“环境质量改善”等优先行动中也设置了量化目标。

“3030 目标”是《昆蒙框架》制定过程中的谈判焦点,各方围绕保护比例及其可达性展开了多轮磋商。“3030 目标”强调通过“其他有效的区域保护措施”(other effective area-based conservation measures, OECMs)进行有效保护和管理,从而扩大和补充保护地范围之外对生物多样性保护发挥作用的区域^[19-20],以促进目标的达成。在就地保护方面,中国自 2021 年正式设立首批国家公园,历时 3 年,以国家公园为主体的自然保护地体系已基本建立,90% 的陆地生态系统类型得到有效保护。中国自然保护地的面积和保护比例已基本稳定^[21-22],在此基础上,OECMs 以更加灵活的管理模式,带动多元利益相关方参与生物多样性保护,成为自然保护地体系的有效补充^[23-24],有助于推动“3030 目标”的达成。通过划定生态红线,将保护工作扩展到保护区以外的关键区域。2023 年,全国已全面完成生态保护红线划定工作,其中陆域生态保护红线不低于 300 万 km²,占陆域国土面积的 30% 以上,为全球 OECMs 的划定与管理提供了中国方案。作为中国生物多样性保护工作的底图,生物多样性保护优先区域的划定是上一版 NBSAP 的亮点之一,32 个陆域优先区域面积约占国土面积的 28.8%。以上多元空间保护格局的设计与划定提升了中国“3030 目标”的可达性。

3) 优先领域三:生物多样性可持续利用与惠益分享。

该优先领域与《昆蒙框架》“2. 通过可持续利用和惠益分享满足人类需求”基本保持一致。第 2 版 NBSAP 中“资源开发利用”行动仅包含了在遗传资源层面的开发利用,此次将微观的研究保护与宏观的管理经营加以区分,拆分为“种质资源可持续利用”与“农林牧渔可持续管理”2 个优先行动(图 1)。

优先领域三新增了 2 个专项行动,其一是“生态产品价值实现”,近年来,《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》《生态保护补偿条例》等文件印发,从顶层设计强化了政策引导。各地积极在生态

产品价值评价、生态产品经营模式、生态保护补偿、制度保障体系等方面展开探索试点,生态环境部累计命名 7 批国家生态文明建设示范区和“绿水青山就是金山银山”实践创新基地、自然资源部印发 4 批《生态产品价值实现典型案例》、国家发展改革委印发首批国家生态产品价值实现机制试点名单,凝练了一批可借鉴的案例模式。在政策的优化与实践经验的积累下,将“生态产品价值实现”设置为优先行动,是缓解生态环境问题、平衡保护与发展的重要手段,推动经济社会绿色可持续发展,将生态优势转化为经济优势。该领域新增的另一个优先行动是“城市生物多样性”。《昆蒙框架》强调了在城市一级开展主流化工作的重要性,尽管中国已通过将生物多样性保护纳入国家政策推动主流化进程,但在城市一级,尚缺乏协同性的部门配合、科学性的保护行动和针对性的监督管理^[25-26]。城市范围内,人类决策与生态过程相互作用,共同驱动了物种的分布和组成^[27-28]。“城市生物多样性”优先行动新增了包括生物多样性调查评估、风险防控机制、友好型城市建设等要素,指明了保护工作落实的具体方法。

4) 优先领域四:生物多样性治理能力现代化。

该优先领域呼应《昆蒙框架》“能力建设”部分,首次将 NBSAP 保障措施下如执法监督、智慧治理、人才培养、投融资机制和国际合作等内容提升为优先行动,一并纳入后期监管与评估。从基础能力到创新能力,从国内工作到国际合作,全方位提升治理能力与水平,为推动目标如期实现提供重要保障。

加强资源调动、完善资金机制是促进《公约》目标实现的重要举措^[29],也是推动国内生物多样性保护工作落地见效的关键保障。一方面,生物多样性的丧失将给金融体系带来风险,反之,金融产品或服务的面世也将直接或间接影响生物多样性。中国绿色金融标准体系已初步建立,绿色金融信息披露要求不断完善^[30-31]。生物多样性保护工作的日臻完善,对多元化投融资机制的探索建立也提出了更高的要求,要强化各级财政资源的统筹调度和优化配置,围绕生物多样性领域的投融资机制,系统开展基础现状、存在问题及面临形势研究,以科学可行的规划计划为指导。中国与联合国环境规划署、《公约》秘书处等机构共同发起了昆明生物多样性基金(简称“昆明基金”),以支持

发展中国家加速推动 NBSAP 与《昆蒙框架》实施, COP16 会议期间, 昆明基金首批 9 个小额项目已获得通过, 后续, 将以昆明基金为契机, 带动更多资本参与生物多样性保护恢复, 积极争取国际资金支持。

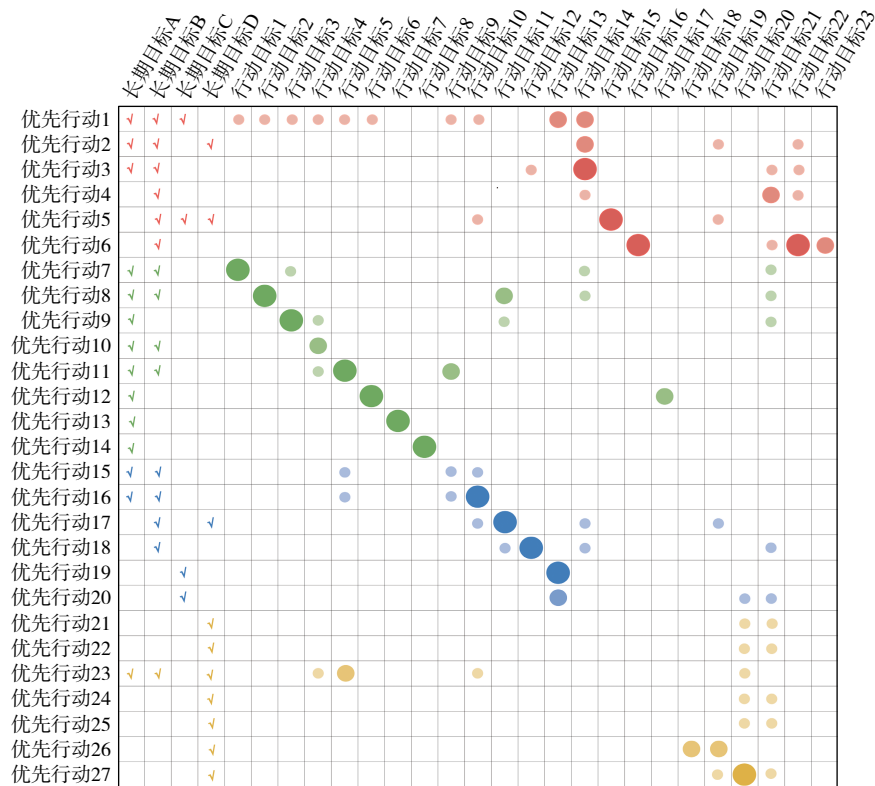
3 更新修订的主要影响及实践意义

3.1 递交《昆蒙框架》执行中方答卷

中国是 COP15 第 2 阶段会议后第 7 个提交修订版 NBSAP 的国家, 也是第 1 个完成该项工作的发展中国家, 目前已通过信息交换所机制的在线报告工具提交了标准化格式国家目标。根据《公约》秘书处要求, 将《战略计划》中 27 个优先行动与《昆蒙框架》23 个行动目标分别关联, 并按照“低”“中”“高”3 级进行一致程度的划分, 供秘书处在全球层面开展《昆蒙框架》执行进展的分析评估(图 2)。

《战略计划》每个优先行动都至少与 1 个《昆蒙框架》长期目标关联, 4 个长期目标被关联的优先行动数

量由高到低排序依次是“B 自然对人类贡献(15 个)”“A 生物多样性状态(14 个)”“D 资源调动(10 个)”和“C 惠益分享(4 个)”, 由此可看出, 《战略计划》修编以尊重自然、保护优先为出发点, 围绕中国生物多样性现状因地制宜、分类施策, 通过政策机制的统筹与资源技术的汇集, 以实现保护与可持续利用的双赢。从《昆蒙框架》行动目标被关联的情况分析, 《战略计划》每个优先行动关联 1~10 个行动目标不等, 大多关联 3~4 个行动目标。“优先行动 1: 生物多样性政策法规体系”与 10 个行动目标关联, 从内容上看, 该行动对生物多样性保护法治建设和政策制度体系提出了要求, 覆盖各部门各领域, 辐射面广; 从结构上看, 该行动以政策法规为生物多样性保护提供法治和政策保障, 符合逻辑体系与中国工作实际。优先行动 10、12、13、14、19 及 26 虽仅对应 1~2 个行动目标, 但其关联度均为“中”或“高”水平, 体现以上优先行动在编制时紧扣相应领域的行动目标, 与《昆蒙框架》案文高度契合。值得注意的是, “生物多样性治理能力



红、绿、蓝、黄 4 种颜色分别对应《战略计划》的 4 个优先领域。√表示《战略计划》优先行动与《昆蒙框架》长期目标关联。以圆形图案的大小及其颜色的深浅, 表示优先行动与行动目标的关联程度, 圆形越大且颜色越深, 表示关联度越高, 根据《公约》官网填报要求, 分为“高: 涵盖所有要素”“中: 涵盖大部分要素”和“低: 至少涵盖一项要素”3 个层次

图 2 《战略计划》中 27 个优先行动与《昆蒙框架》23 个行动目标关联

现代化”领域下的优先行动如 21、22、24 和 25,虽显示与《昆蒙框架》行动目标的一致性较低,实际上是由于《昆蒙框架》仅有行动目标 20 和 21 体现了能力建设、信息获取和技术创新等内容,而《战略计划》将能力建设范畴下的调查监测、人才培养、国际合作等要素进行了细化、拆分并提升为单独的优先行动,优先行动内容及目标皆显著高于《昆蒙框架》中的目标要求。中国《战略计划》对《昆蒙框架》进行了符合本土国情的解读与运用,为亚太区域国家,尤其是发展中国家,如何在《昆蒙框架》背景下结合本国资源优势,提升能力建设和技术水平,部署生物多样性保护工作提供了范本。

3.2 衔接国内生物多样性保护政策

在国家层面,《意见》是中国生物多样性领域发布的最高级别文件,对标“十四五”规划期和基本实现美丽中国建设目标的时期,设置了 2025 年和 2035 年的目标。在内容上,《战略计划》对《意见》进行了深化与拓展,涵盖了《意见》提出的各条工作要求,在时间尺度上,《战略计划》提出 2030、2050 年目标,弥补了国内对标《昆蒙框架》目标的空缺。《生物多样性保护重大工程实施方案(2015—2020 年)》(简称《重大工程》)的实施推动中国生物多样性保护工作取得了显著成效,“十四五”规划也提出,要实施生物多样性保护重大工程,如今《重大工程》文件的指导时限已满,中国正在编制新版《重大工程》,《战略计划》也将其列入战略任务。《战略计划》作为国家履行《公约》的核心政策工具,为新一轮《重大工程》编制提供了方向和依据,以顶层设计指导保护工程,面向执行部门,分析当前保护现状与形势,以解决地方工作中的问题为出发点,提升生物多样性保护监督管理能力。

《战略计划》的发布也带动了地方一级政策规划的编制与更新,引领各地提升了生物多样性保护的战略地位,扩大了保护工作协调的部门范畴。截至 2025 年 5 月,北京、山东、浙江、海南等 20 个省(直辖市)发布了地方生物多样性保护战略计划,淄博市、丽水市、青岛市、海口市也发布了市一级的政策文件。

3.3 研判和应对未来新焦点和新问题

《战略计划》通过对生物多样性保护的新领域和新热点作出研判,部署行动任务,在生态产品价值实现、城市生物多样性、执法监督和多元融资领域新增

优先行动,体现了其前瞻性与科学性。对于涉及领域广泛且需跨部门协同的议题也进行了保护工作的设计,例如,人兽冲突是影响物种生存的威胁因素之一^[32],不仅是自然生态问题,也是行政管理亟需解决的矛盾,如何在保护动物的同时有效保障人民的生命财产安全,成为政府部门面临的挑战^[33-34]。人兽冲突问题涉及就地保护体系建立、生态廊道建设、物种监测预警、城市生物多样性及生态保护补偿机制等,《战略计划》中,相应地提出了采取近自然工程建设生态廊道、开展民间生物多样性就地保护、健全生态保护补偿制度、建立人兽接触及疫病传播风险防控机制等措施,以期缓解和解决人兽冲突问题,保障生态安全。

作为最早加入《公约》的国家之一,中国采取了一系列卓有成效的举措推动生物多样性保护工作取得积极进展。生物多样性保护是多学科多领域的交叉融合,在未来工作中,保护的内容、形式和权责等必然将经历不断的发展与创新。《战略计划》是提升生物多样性治理水平的科学指引,展望了 2050 年人与自然和谐共生的美好愿景,今后,中国也将以此次新发布的《战略计划》为新的基线和契机,扎实推进生物多样性保护各项工作,为落实《昆蒙框架》目标作出中国贡献。

参考文献(References)

- [1] 蔡立杰. 国际环境治理机制发展趋势和改革设想[J]. 环境与可持续发展, 2023, 48(5): 95-101.
- [2] Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Convention on Biological Diversity[EB/OL]. (1992-05-22) [2024-10-18]. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en>.
- [3] CBD. UNEP/CBD/COP/DEC/X/2: The strategic plan for biodiversity 2011—2020 and the aichi biodiversity targets[EB/OL]. (2010-10-29) [2024-10-18]. <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-en>.
- [4] Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Global biodiversity outlook 5[R]. Montreal: CBD, 2020.
- [5] CBD. CBD/COP/DEC/14/34: Comprehensive and participatory process for the preparation of the post-2020 global biodiversity framework[EB/OL]. (2018-11-30) [2024-10-18]. <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-34-en>.
- [6] CBD. CBD/COP/DEC/15/4: Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework[EB/OL]. (2022-12-19) [2024-10-18].

- <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en>.
- [7] CBD. CBD/COP/DEC/15/6: Mechanisms for planning, monitoring, reporting and review[EB/OL]. (2022-12-19) [2024-10-18]. <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-06-en>.
- [8] 刘海燕, 张惠远, 冯骥, 等. 生物多样性主流化进展与对策[J]. 环境科学研究, 2024, 37(10): 2110-2117.
- [9] Whitehorn P R, Navarro L M, Schröter M, et al. Mainstreaming biodiversity: A review of national strategies[J]. Biological Conservation, 2019, 235: 157-163.
- [10] 张凤春, 刘文慧, 李俊生. 中国生物多样性主流化现状与对策[J]. 环境与可持续发展, 2015, 40(2): 13-18.
- [11] 张丽荣, 罗明, 朱振肖, 等. 《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》指引下中国生物多样性主流化实施路径探析[J]. 广西植物, 2023, 43(8): 1356-1365.
- [12] 乔青, 于倩茹, 冯乐, 等. 企业生物多样性绩效评估指标体系构建[J]. 环境科学研究, 2024, 37(10): 2324-2332.
- [13] 赵阳, 李宏涛. 企业生物多样性信息披露: 调查、分析与建议[J]. 生物多样性, 2022, 30(11): 22049.
- [14] 苏荣菲, 陈睿山, 郭晓娜. 城市社区更新中生物多样性的保护策略: 以上海市长宁区生境花园为例[J]. 生物多样性, 2023, 31(7): 1-14.
- [15] 王放. 城市生物多样性: 与野生动物共存的喜忧和挑战[J]. 科学, 2021, 73(5): 22-25.
- [16] Callaghan C T, Ozeroff I, Hitchcock C, et al. Capitalizing on opportunistic citizen science data to monitor urban biodiversity: A multi-taxa framework[J]. Biological Conservation, 2020, 251: 108753.
- [17] Christine C R B, Myla F J A, Max R P. Urban biodiversity: State of the science and future directions[J]. Urban Ecosystems, 2022, 25: 1083-1096.
- [18] IPBES Secretariat. Global assessment report of the intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services[R]. Bonn: IPBES, 2019.
- [19] 田瑜, 李俊生. 《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》“3030”目标的内涵及实现路径分析[J]. 生物多样性, 2024, 32: 24086.
- [20] 吕植. 中国生物多样性保护与“3030目标”[J]. 学术前沿, 2022(4): 24-34.
- [21] 王伟, 高吉喜. 我国以国家公园为主体的自然保护地体系建设进展与展望[J]. 环境科学研究, 2024, 37(10): 2100-2109.
- [22] Wang W, Feng C T, Liu F Z, et al. Biodiversity conservation in China: a review of recent studies and practices[J]. Environmental Science and Ecotechnology, 2020(2): 100025.
- [23] 杨方义, 高煜芳. 自然保护“3030目标”的其他有效的区域保护措施[J]. 科学, 2025, 77(1): 17-21.
- [24] 王蕾, 卢晓强, 刘立, 等. 其他基于区域的有效保护措施(OECMs)的机遇、挑战及对策分析[J]. 生态与农村环境学报, 2021, 37(9): 1122-1128.
- [25] 钟乐, 杨锐, 付彦荣. 基于政策文本分析的中国城市生物多样性治理进展研究[J]. 中国园林, 2022, 38(9): 51-56.
- [26] 鄢德奎. 中国生物多样性保护政策的共同要素、不足和优化建议[J]. 生物多样性, 2024, 32: 23293.
- [27] Pickett S T A, Cadenasso M L, Rosi-Marshall E J, et al. Dynamic heterogeneity: A framework to promote ecological integration and hypothesis generation in urban systems[J]. Urban Ecosyst, 2017(20): 1-14.
- [28] Weiskopf S R, Lerman S B, Isbell F, et al. Biodiversity promotes urban ecosystem functioning[J]. Ecography, 2024(1): e07366.
- [29] 王也, 张凤春, 南希, 等. 《生物多样性公约》资金问题分析及对我国履约的启示[J]. 生物多样性, 2022, 30(11): 22401.
- [30] 贺小滔, 任佳宁. 我国绿色金融发展: 现状、问题与未来展望[J]. 能源化工财经与管理, 2024, 3(3): 1-8.
- [31] 郑强, 雷肖潇, 叶晨曦. 中国绿色金融研究的前沿演进、热点分析与趋势展望——基于CiteSpace的文献可视化分析[J]. 当代金融研究, 2024, 7(8): 51-61.
- [32] Gross E, Jayasinghe N, Brooks A, et al. A future for all: The need for human-wildlife coexistence[R]. Switzerland: WWF, 2021.
- [33] 苏凯文, 任婕, 黄元, 等. 自然保护地人兽冲突管理现状、挑战及建议[J]. 野生动物学报, 2022, 43(1): 259-265.
- [34] 赵晓娜, 陈琼, 陈婷. 三江源国家公园人兽冲突现状与牧民态度认知研究[J]. 干旱区资源与环境, 2022, 36(4): 39-46.

Main elements and implications of China's National Biodiversity Strategy and Action Plan (2023—2030)

ZANG Mingyue^{1,2}, LIU Li^{1,2}, LIU Yan^{1,2*}

1. Nanjing Institute of Environmental Sciences, Ministry of Ecology and Environment, Nanjing 210042, China

2. Key Laboratory of Biodiversity and Biosafety, Ministry of Ecology and Environment, Nanjing 210042, China

Abstract It is the obligation of the parties to the Convention on Biological Diversity to update and revise the National Biodiversity Strategies and Action Plans (NBSAPs). COP15 decision required all parties to revise or update NBSAPs in alignment with the Kunming–Montreal Global Biodiversity Framework including national targets communicated in a standardized format. China's strategic position in biodiversity conservation has been continuously rising. In January 2024, the China's Biodiversity Conservation Strategy and Action Plan (2023–2030) was officially released. This article reviews the main considerations and elements changed in the update and revision of the NBSAP, and introduces the main contents of the NBSAP, including four priority areas: mainstreaming biodiversity, responding to the threat of biodiversity loss, sustainable utilization and benefit sharing of biodiversity, and modernization of biodiversity governance capacity. Topical issues and newly added priority actions have been analyzed and interpreted. This article also summarizes the main implications and practical significance of the NBSAP. A Chinese solution for promoting the implementation of the Kunming–Montreal Global Biodiversity Framework was submitted. NBSAP was connected with domestic policies in the field of biodiversity, guiding local levels to carry out conservation practices, and providing a reference for analyzing and responding to new focuses and new issues in future biodiversity conservation work.

Keywords the Convention on Biological Diversity; Kunming–Montreal Global Biodiversity Framework; National Biodiversity Strategy and Action Plan (NBSAP); updation and revision of NBSAP; mainstreaming ●



(责任编辑 徐丽娇)