

# 浅谈以经济手段促进生物多样性保护

卢笛音

(生态环境部对外合作与交流中心,北京 100035)

**【摘要】**生物多样性是人类生存和发展的基础。2021年10月,《生物多样性公约》第十五次缔约方大会(COP15)第一阶段会议在我国昆明举办,引起了国内国际社会对生物多样性保护这一重要议题的广泛关注。近年来,国际社会的一个普遍共识是,必须调用好经济手段,才能实现社会各层面广泛参与,充分配置资源,达到保护生态环境、应对气候变化、维护生物多样性的目的。本文在梳理国际社会普遍采用的生物多样性保护经济措施包括基于政府财税、市场以及绿色金融手段等基础上,提出了我国以经济手段保护生物多样性的相关建议。

**【关键词】**生物多样性;经济手段;财税;市场;绿色金融

中图分类号: X32 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2022)04-0050-05 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202204050

## 1 生物多样性与经济社会发展

据联合国粮食与农业组织(联合国粮农组织, Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)统计,全球40%经济直接或间接依赖于生物多样性资源,人类需要依靠野生植物、动物和真菌类获取营养。然而,当前全球生物多样性正在加速丧失,在生态环境遭受破坏的同时,人类经济社会同样面临严重后果。生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台(Intergovernmental Science-Policy Panel on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES) 2019年报告显示,全球100万物种因人类的影响面临灭绝,许多物种可能会在数十年内消失,这将对人类的经济、社会和生活产生深远影响<sup>[1]</sup>。世界经济论坛《2020年全球风险报告》也将生物多样性丧失和生态系统崩溃列入未来十年人类面临的五大风险之一。据估算,生态系统崩溃对全球经济的冲击或将导致全球GDP损失2.3%,低收入和中低收入国家的损失可能高达10%,甚至威胁到人类的生存<sup>[2]</sup>。

2021年10月,联合国《生物多样性公约》

缔约方大会第十五次(COP15)第一阶段会议在我国昆明举行。2021年10月12日,习近平总书记在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上发表主旨讲话并指出,良好生态环境既是自然财富,也是经济财富,关系经济社会发展潜力和后劲。要加快形成绿色发展方式,促进经济发展和环境保护双赢,构建经济与环境协同共进的地球家园。如何利用恰当的经济手段保护生物多样性,在解决生物多样性丧失问题的同时找到促进经济发展的突破口,在后疫情时代经济复苏的窗口期,推动全球经济朝着更具韧性和可持续的方向发展,是中国和国际社会共同关注的问题。

## 2 保护生物多样性的主要经济手段

目前,国际通用的保护生物多样性的经济手段主要依托政府财税、金融和市场三大机制。应综合运用三大机制手段,实现生物多样性保护与经济发展同频共振。

### 2.1 财税手段

政府的直接财政支持能够发挥公共部门的带头作用,并为生物多样性保护、可持续利用提

作者简介:卢笛音,硕士研究生,工程师,研究方向为国际环境合作、绿色金融、生物多样性保护等

供可持续的财政资源,而财税政策的调节作用则有利于优化生物多样性保护的资源投入,提高生物多样性主流化程度,以及调动更多的社会资源。

(1) 直接财政投入。公共财政资金是生物多样性保护的主要资金来源,直接用于国家或地方政府的生物多样性保护和可持续利用。据经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)统计,2015—2017年,81个国家直接用于生物多样性保护和可持续利用方面的财政资金投入平均每年为678亿美元<sup>[3]</sup>。典型的保护生物多样性的财政支出包括以上级政府财政转移支付为主要方式的纵向生态补偿、中央财政资金支持的各类生态建设工程以及对农牧民的生态保护补贴补助等。此外,国际公共支出,包括双边和多边官方发展援助也是直接财政投入的重要补充。

(2) 取消有害补贴和提供经济激励。对生物多样性有害的财政工具是指针对有负面生态环境影响的活动(如不可持续渔业、开采、加工制造)的补贴、财政转移、补贴信贷、减税,以及没有体现生态环境和社会成本的商品和工业品价格等。这些工具有可能助长不可持续的生产,加剧毁林、过度捕捞、城市无序扩张和浪费用水。研究表明,全球每年对生物多样性有害的直接补贴约为5000亿美元,是用于生物多样性保护资金的5~6倍<sup>[1]</sup>。如果能够削减对生物多样性有害的补贴,引导政府、国际机构、金融机构与私营部门将该部分资金用于生物多样性保护,可以成为保护生物多样性的重要资源调动渠道。另一方面,在经济激励措施中考虑到生态系统功能的多重价值和自然对人类的贡献,有助于在经济社会发展中获得更好的生态、经济和社会成果,具体措施包括制定配套政策、加强可持续土地/海洋利用管理,以及严格执行管理条例等。

(3) 改革税费机制。与环境保护相关的税费措施非常广泛,如针对污染或破坏行为收取的资源税、消费税、车船税、车辆购置税等;还有

鼓励环境保护行为,如资源综合利用、节能产品和清洁能源的推广、环保设备的生产和使用、对环保项目等的税收优惠。很多发达国家和地区正在积极推进较为“激进”的税费改革措施以实现生态环境保护目标。如欧盟进行了增值税生态化改革,分别对“可持续性”和“不可持续性”的产品、劳务制定差别税率,匈牙利的生态类产品税率比标准税率低20%<sup>[4]</sup>。我国目前已经形成了初步的环境税费制度体系框架,在污染减排和生态环境保护方面发挥了积极的作用,但与发达国家相比,相关税种对生态环境保护的激励作用尚需进一步加强。

## 2.2 绿色金融手段

世界多个国家的中央银行和金融监管机构正在将生物多样性丧失与金融稳定性的研究纳入议程。如何在降低或消除现有经济活动的负面环境影响的同时,最大限度地调集资金、支持生态修复以及生物多样性保护,已成为全球金融领域关注的新议题,也是绿色金融的重要方向。绿色金融推动生物多样性保护主要有两方面路径,一是通过创新型金融工具为生物多样性保护提供资金支持;二是推动金融业生物多样性保护主流化,从资金源头确保纳入对生物多样性保护的考量。

(1) 创新融资形式。由于较强的公益属性,生物多样性项目对私营部门缺少经济吸引力。需要通过创新融资形式,为环境友好但是更具风险的投资项目提供种子资金,采用与可持续性挂钩的债务融资工具如绿色债券、绿色信贷、权益工具、众筹、风险投资等,推动消费者、企业和地方政府等进行共同投资,发展生态服务和保护生物多样性。此外,还应从机制和项目的设计出发,将生物多样性项目投资方的经济收益与项目产生的正社会效益挂钩,提高生物多样性项目的盈利能力。以梅洛伊可持续社区渔业基金为例,基金采取了混合融资的运作形式,通过向印度尼西亚和菲律宾提供债权和股权投资,鼓励其开发和采用可持续的渔业实践。该基金与全球渔业管理项目永续渔业

(Fish Forever)合作,为当地渔民打造了可变现的资产,便于他们和私营资金方开展合作<sup>[8]</sup>。还有塞舌尔发行的世界首支主权蓝色债券,为可持续的海洋和渔业项目提供支持。该债券的目标是向投资者筹集1500万美元,后续的拨款和贷款事宜由塞舌尔保护与气候适应信托和塞舌尔开发银行共同管理。世界银行为基金提供部分担保,全球环境基金也为基金运作提供支持<sup>[9]</sup>。

(2) 协调金融系统与生物多样性保护。将生物多样性保护纳入金融系统框架,推动投资者和其他金融机构在考虑各种资产类别、投资类型和投资管理策略中纳入生物多样性保护考量,能够在资金或项目的源头上嵌入生态环境保护目标。目前实践较多、操作性较强的措施包括在尽职调查过程中将生物多样性保护作为筛查指标、选择利于生物多样性的最佳投资、进行生物多样性主题基金投资、向对生物多样性和生态系统服务有积极影响的可持续企业直接投资等。根据生物多样性融资智库整理<sup>[10]</sup>,要把生物多样性保护系统性地嵌入金融系统的框架,需要政府、金融机构、监管机构、立法机构、公民等各方的共同参与,主要抓手包括:金融机构在做出融资决策时将公民个人或集体与生物多样性相关的权利和偏好纳入考量之中;金融机构公开披露项目预期和实际的生物多样性影响及相关风险;法律体系促使金融机构对项目的生物多样性影响负责;政府和公共机构将公共财政政策与生物多样性相关的政策、目标和承诺保持一致;金融管理机构应确保金融机构有效地管理生物多样性,并确保金融机构的活动与生物多样性相关公共政策、目标和承诺保持一致等。

### 2.3 基于市场的手段

在全球生态环保领域,特别是应对气候变化、保护生物多样性方面,市场手段发挥着越来越重要的作用,实践较多的有生态系统服务付费、自愿认证和生物多样性补偿、绿色产品、绿色供应链等。

(1) 生态系统服务付费(payment for ecosystem services, PES)。地球生态系统提供的各种服务对人类福祉和经济社会发展至关重要,将生态系统提供的服务作为交易对象是过去20年发展较快的新的经济机制和激励措施。PES本质是能够提供生态服务的土地占有方自愿接受限制其活动或活动多样化程度,以换取服务受益人提供的经济利益。《京都议定书》以及“在发展中国家通过减少砍伐森林和减缓森林退化而降低温室气体排放”(Reducing greenhouse gas Emissions from Deforestation and forest Degradation in developing countries, REDD+)机制的引入加速了PES在国际社会的推进。过去15年里,PES相关计划和实践迅速激增,大部分集中在碳封存和储存、生物多样性保护/捆绑服务、流域保护以及土地利用和景观等领域。PES必须存在明确的生态服务提供者和购买者,即明晰的产权结构,否则就无法进行交易。只有积极的买家、积极的卖家、指标、低交易成本机构四个关键因素均存在的情况下,PES机制才能有效发挥作用。实施PES通常需要在技术能力方面做大量的投入,例如长期的背景值调研、利益方谈判、监测、评估等。

(2) 生物多样性补偿。生物多样性补偿是通过量化生态效益,针对不利于生物多样性保护的经济活动主体额外征收费用,以补偿项目的不利影响,保证此类活动带来的负面影响能通过其他地方保护、扩展或建设足够的生物栖息地得到弥补。通过建立补偿机制,调整利益相关方生态及其经济利益的分配关系,促进生态效益及相关的经济效益在保护者与受益者、破坏者与受害者之间得到更为公平的分配,从而实现保护者获得经济激励、破坏者承担破坏生态的责任和成本、受害者取得应有的经济赔偿,促进城乡间、地区间和群体间的公平性和社会协调发展。补偿的目的是在项目实施时实现生物多样性的无净损失,甚至实现生物多样性的净收益。目标能否实现取决于是否制定了可测量、适当实施、监测、评估以及强制性的补

偿计划。生物多样性补偿通常是不利影响或是破坏不得不发生时的最后手段。

(3) 绿色产品、供应链及可持续生产与消费。绿色产品市场,包括绿色产品的开发、认证、标签、政府绿色采购等,在生态环境和生物多样性保护领域得到越来越广泛应用。随着公众环保意识提高并愿意为绿色产品和服务付出额外的费用,绿色产品认证和标签得以迅速发展,进而促进企业采取有利于生物多样性保护的更高标准,开展更加可持续的生产活动。绿色或可持续供应链是通过建立和完善能够减轻对自然影响的供应链模式,提高供应链的透明度、可追溯性与协作度,帮助消费者、监管者和生产者做出明智决定,增强供应链的可持续性和合规性。行业利益相关者已在包括采购、加工、报告、监督和管控在内的价值链各环节采用新技术和先进分析方法,促进其运营及业务流程转型。针对私营企业,可以制定强制性采购报告标准;针对公共机构,设立制定绿色或可持续采购要求;针对关键大宗商品产地,可以建立全球伙伴关系,制定可持续贸易标准,以及交换并公开关键大宗商品采购的贸易数据,加强信息透明与问责。可持续生产和消费是通过绿色或可持续采购、提高资源利用效率和减少生产影响、企业社会责任、包括生物多样性在内的生命周期评估、贸易协定和公共采购政策,改变商业、经济和消费模式,引导向更加可持续的方式发展。如政府借助卫生计划和公共采购,鼓励消费者购买生态环境危害更低的商品;通过减少份量、改善包装来节制消费;通过鼓励回收利用,推动循环经济发展等。

### 3 推动我国以经济手段促进生物多样性保护的相关政策建议

2020年9月30日,习近平总书记在联合国生物多样性峰会上强调,要尊重自然、顺应自然、保护自然,探索人与自然和谐共生之路,促进经济发展与生态保护协调统一,共建繁荣、清洁、美丽的世界。生态环境问题的根源是经济

问题,是经济发展中生态环境保护与可持续利用的经济关系问题。以经济手段保护生物多样性是未来的主流发展方向。近年来,我国在各个层级积极推动综合利用经济手段解决生物多样性丧失的问题。包括出台税费减免、补偿政策,推进农、林、渔、医药等重点行业的可持续发展;加大生物多样性保护领域的资金投入,设立了绿色发展基金、昆明生物多样性基金;出台绿色金融指导文件,把生物多样性保护纳入支持的绿色项目中;各地方、省区市也在积极开展生态转移支付、生态补偿、生态产品价值实现机制等项目试点。

但是无论是发达国家还是发展中国家,在应用经济手段推进生物多样性治理中均普遍存在的问题包括:一是公共财政投入不足,财政税费制度没有与保护生物多样性的目标一致;二是市场不健全,缺乏与市场配套的政策机制和政策法律条件,部门、行业间存在政策冲突或不一致;三是方法手段有欠缺,没有建立完善的国民经济核算体系,生物多样性资源产权制度不明晰,不能合理地使生物多样性保护外部成本内部化。建议从以下几个方面着手,推动我国以经济手段促进生物多样性保护。

(1) 加强跨部门合作,建立完善生物多样性保护的经济治理体系。要解决经济部门在生物多样性保护中参与不足的问题,积极调动生态环境、农业农村、商业、金融、市场等各个部门的参与,促进跨部门合作,开展一致行动,实现生物多样性保护的主流化。需要奠定经济部门参与的基础,完善自然资源核算并真正纳入国民经济核算体系之中,合理制定自然资源的价格政策,完善生物多样性资源产权制度,划清环境权、所有权、使用权和经营权之间的界限,促使生物多样性保护外部成本内部化。

(2) 创新治理方式,灵活利用多种经济金融工具。加强生物多样性保护经济手段的理论研究,以尽快弥补当前政策手段不足,解决生物多样性保护难以与经济机制结合的问题。从顶层设计上促使经济手段融入生物多样性治理、

生物多样性保护嵌入经济政策的制定,从关键领域转型着手,推动实现利于生态和生物多样性保护的变革。多样化运用绿色金融工具,鼓励新技术方法手段的开发运用,推动经济结构绿色转型,促进各渠道资金流入生物多样性保护。

(3) 开展国际交流合作,协同生态环境保护与经济发展。发达国家在利用经济手段促进生物多样性保护方面起步较早,积累了很多理论和实践经验,同时很多生物多样性资源丰富的发展中国家也从自身需求出发,开展了生计改善与可持续利用相结合的诸多探索。我国作为生物多样性大国,既需要建立“大而全”的经济金融政策和治理体系推进绿色转型,也需要开展各类“小而美”的落地项目促进乡村振兴和提高民生福祉。一方面,应广泛开展国际经验调研,整理相关实践案例,吸收借鉴先进理念和方法,大胆开展试点、示范和国际合作;另一方面,应总结整理好国内的实践经验,积极对外宣传介绍生态文明建设、共建地球生命共同体的中国方案。

参考文献:

- [1] IPBES. Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services [R]. IPBES Secretariat, Bonn, Germany, 2019: 6-7.
- [2] World Economic Forum. The Global Risks Report 2020 [R]. WEF, Geneva, Switzerland, 2020: 6.
- [3] OECD. A Comprehensive Overview of Global Biodiversity Finance [R]. OECD Environment Directorate, Paris, France, 2020: 13-15.
- [4] 王金霞, 郑凯文, 李思奇. 欧盟税收制度生态化改革对我国环境税制建设的启示 [J]. 当代经济研究, 2012(04): 6.
- [5] Center for International Forestry Research (CIFOR). Payments for Ecosystem Services (PES): A practical guide to assessing the feasibility of PES projects [R]. CIFOR, Bogor, Indonesia, 2014: 3-25.
- [6] OECD. Biodiversity: Finance and the Economic and Business Case for Action. OECD Environment Directorate, Paris, France, 2019: 10-12.
- [7] 谢婧, 刘桂环, 王冀韬, 等. 生物多样性保护经济政策分析及展望 [C] // 2017 中国环境科学学会科学与技术年会, 2017: 20-25.
- [8] The Meloy Fund. About the Fund [EB/OL]. (2019-01-01). <https://www.meloyfund.com/about>.
- [9] World Bank. Seychelles Launches World's First Sovereign Blue Bond [EB/OL]. (2018-10-29). <https://www.worldbank.org/en/news/pressrelease/2018/10/29/seychelles-launches-worlds-first-sovereignblue-bond>.
- [10] Finance for Biodiversity (F4B). Aligning Global Finance with Nature's Needs: A Framework for Systemic Change [R]. 2020: 5-6.

## Brief study of promoting biodiversity conservation by economical measures

LU Diyin

(Foreign Environmental Cooperation Center, Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China, Beijing 100035, China)

**Abstract:** Biodiversity is fundamental for human survival and development. In October of 2021, The first part of the 15th Meeting of the Conference of the Parties to the United Nations Convention on Biological Diversity (COP15) was held in Kunming of China, drawing worldwide attention to this important issue. In recent years, a common understanding of the international community is that only by economical based measures can we involve extensive social participation at all levels, fully mobilize resources, and achieve the purpose of protecting the ecology and environment, tackling climate change as well as conserving biodiversity. This paper sorts out the economical measures of biodiversity conservation widely adopted globally, including government finance and taxation, market and green financial means, and puts forward relevant suggestions for China.

**Keywords:** biodiversity; economical measures; finance and taxation; market; green finance

(责任编辑 吴玉萍)