

doi:10.12006/j.issn.1673-1719.2017.046

王敏, 吴良, 冯相昭. 里约三公约交叉议题谈判进展及应对策略研究 [J]. 气候变化研究进展, 2017, 13 (4): 383-389

里约三公约交叉议题谈判进展及应对策略研究

王敏¹, 吴良², 冯相昭¹¹ 环境保护部环境与经济政策研究中心, 北京 100029;² 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101

摘要: 气候变化、生物多样性、土地荒漠化的国际协作在全球范围内越来越受到重视。本文系统梳理了里约三公约交叉议题及其进展情况, 并对其进行了综合评价。里约三公约交叉议题可归纳为减缓领域、适应领域、损失和损害以及战略计划和目标四大类, 未来会日益强调基于生态系统方式实现协同增效。本文还提出了中国谈判及履约建议: (1) 主动引领交叉议题谈判进程; (2) 构建和完善国家协同履约机制; (3) 结合南南合作、一带一路等开展区域合作。

关键词: 气候变化; 生物多样性; 土地荒漠化; 交叉议题; 谈判进展

引言

气候变化、生物多样性、土地荒漠化属于全球性环境问题, 其现象表现、变化过程以及产生的影响错综复杂地交织在一起, 发生相互联系并产生相互作用^[1-3]。应对气候变化、生物多样性保护、土地荒漠化防治问题再也不能分开来看, 国际社会应投入更多努力来协同解决这三个环境问题。作为1992年在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会的产物, 里约三公约即《联合国气候变化框架公约》(以下简称《气候变化公约》, UNFCCC)、《生物多样性公约》(CBD)和《联合国防治荒漠化公约》(以下简称《荒漠化公约》, UNCCD), 是解决气候变化、生物多样性和土地荒漠化问题的主要国际环境公约。气候变化背景下, 有关《气候变化公约》《生物多样性公约》和《荒漠化公约》的国际协作在全球范围内越来越受到重视。系统梳理里约三公约交

叉议题的谈判进展, 探讨分析里约三公约协同增效及趋势, 提出中国谈判及履约建议, 不仅是全球化背景下应对气候变化、生物多样性保护和土地荒漠化防治的必然要求, 也是中国可持续发展进程中发挥负责任大国作用以及促进国内协同履约的重要依据。

1 里约三公约历史沿革与谈判机制

《气候变化公约》于1992年5月9日在纽约联合国总部举行的气候变化框架公约政府间谈判委员会第5次会议上通过, 并于1994年3月21日正式生效, 其最终目标是通过阻止人为干扰, 将大气中温室气体的浓度稳定在一个安全水平, 此安全水平足以使生态系统能够自然地适应气候变化、确保粮食生产免受威胁并使经济发展能够在较长时间范围内可持续地进行。为进一步落实有关规定, 缔约方大

收稿日期: 2017-03-06; 修回日期: 2017-04-19

资助项目: 国际公约谈判及履约 (2110106)

作者简介: 王敏, 女, 助理研究员; 冯相昭 (通信作者), 男, 副研究员, feng.xiangzhao@prcee.org

会于1997年通过了《京都议定书》(2005年2月16日正式生效),并在2007年通过的巴厘路线图中明确了以《京都议定书》特设工作组和《气候变化公约》长期合作特设工作组为主进行气候变化国际谈判。后为确定2020年后国际气候治理体系,在2015年缔约方大会上达成《巴黎协定》,首次确立了包括全球温升、适应和资金在内的三项长期目标,并且该框架下的国家自主贡献涵盖了减排、适应、资金、技术转让、能力建设等内容,较充分地体现了共同但有区别的责任原则。

《生物多样性公约》于1992年6月1日由联合国环境规划署发起的政府间谈判委员会第7次会议上通过,并于1993年12月29日正式生效,其目标是按照公约有关条款从事保障生物多样性、可持续利用其组成部分以及公平合理分享由利用遗传资源而产生的惠益;实现手段包括遗传资源的适当取得及有关技术的适当转让,但需顾及对这些资源和技术的一切权利,以及提供适当资金。目前,《生物多样性公约》下已形成3个议定书,即《关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》^①《卡塔赫纳生物安全议定书》^②及《卡塔赫纳生物安全议定书关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书》。主要议题包括生物多样性保护可持续利用的措施和激励手段、遗传资源的获取、包括生物技术的技术取得和转让、技术和科学上的合作、影响评估、教育和公众意识、资金来源及履行公约义务的国家报告。

《荒漠化公约》于1994年6月17日在巴黎外交大会上通过,并于1996年12月26日正式生效,其主要宗旨是在发生严重干旱和/或荒漠化的国家,特别是在非洲,防治荒漠化,缓解干旱影响,以期协助受影响的国家和地区实现可持续发展,明确实现这项目标将包括一项长期的综合战略,同时在受影响地区重点提高土地生产力,恢复、保护并以可持续的方式管理土地和水资源,从而改善特别是社区一级的生活条件。该公约的核心是各国政府与捐

助国、地方公众和民间组织合作制定国家和次区域/区域的行动方案,以及通过这些行动方案来履行公约。

2 里约三公约交叉议题及谈判进展

里约三公约的目标相辅相成,都是无法独立实现的。《气候变化公约》在“原则”等条款中明确指出各缔约方应当采取预防措施,预测、防止或尽量减少引起气候变化的原因并缓解其不利影响,而这原因和不利影响就涉及生物多样性丧失和土地荒漠化;《生物多样性公约》不仅强调要为《荒漠化公约》的国家行动计划和《气候变化公约》的国家适应行动计划提供指导,还要采取行动以缓解因气候变化加剧引起的生物多样性丧失,并与《荒漠化公约》实施了联合工作方案;《荒漠化公约》下开展的这一系列举措(如开垦退化土地、治理土壤流失和恢复植被等)也有助于减少温室气体排放,加强其复原和适应气候变化的能力。因此,里约三公约交叉议题不断涌现。

2.1 交叉议题

里约三公约下的交叉议题可归纳为减缓领域、适应领域、损失和损害,以及战略计划和目标四大类,且减缓领域下又可细分为林业减缓、地球工程以及旱地和半湿润地减缓三小类,具体如表1所示。

2.2 谈判进展

2.2.1 减缓领域

2.2.1.1 林业减缓

《气候变化公约》和《生物多样性公约》均涉及林业减缓。《气候变化公约》下有关议题主要有LULUCF(土地利用、土地利用变化及森林)和REDD+(发展中国家通过减少毁林与森林退化减排以及森林保护、可持续管理、增加森林碳库)。前者主要涉及与土地使用、土地使用的变化和林业活动

^① <https://www.cbd.int/abs/>。

^② <http://bch.cbd.int/protocol>。

表 1 里约三公约交叉议题
Table 1 The cross-boundary issues within the three Rio Conventions

领域	涉及方面	交叉议题		
		UNFCCC	CBD	UNCCD
减缓	林业减缓	LULUCF	REDD+	—
	地球工程	REDD+	森林与生物多样性	—
	旱地和半湿润地减缓	√	地球工程	旱地退化生态系统评估
		√	旱地和半湿润地生物多样性 全球泥炭地、生物多样性与气候变化	土地退化零增长
适应	适应	森林与生物多样性 生态系统方式 生物多样性、气候变化和减少灾害风险	预警系统 传统知识、最佳做法和成功事例	
	损失和损害	损失和损害	海洋和沿海生物多样性 生物多样性、气候变化和减少灾害风险	声援中美洲 预警系统
	战略计划和目标	—	2010 年生物多样性目标 《生物多样性战略计划》(2011—2020 年)	《实施公约 10 年战略计划和框架 (2008—2018)》 “全球土地退化零增长”

注：“√”表示没有出现该议题，但是有相关内容；“—”表示不涉及有关内容。

有关的定义、方式、规则和指南等；后者主要涉及发展中国家在实施 REDD+ 行动中如何提供保护生物多样性等相关信息、如何考虑相关的非碳效益以及如何建立森林减缓以适应协同增效及森林可持续经营综合机制来替代 REDD+ 机制等问题。截至目前，有关 LULUCF 和 REDD+ 技术问题的谈判已全部结束，进入执行落实阶段。

《生物多样性公约》下有关议题主要有 REDD+ 和森林与生物多样性。相比《气候变化公约》，《生物多样性公约》对 REDD+ 的讨论更注重制定和应用能够确保实现生物多样性与土著及地方社区惠益的保障措，并强调要加强与《气候变化公约》秘书处和森林合作伙伴关系其他成员等的协作；森林与生物多样性议题下强调为减少因森林砍伐和森林退化产生的碳排放所采取的行动不得违背公约目标和森林生物多样性工作方案的执行。

2.2.1.2 地球工程

《生物多样性公约》和《气候变化公约》均涉及地球工程。《生物多样性公约》下明确将地球工

程列为谈判议题，决定除小规模科学研究外，不得从事影响到生物多样性与气候的地球工程，但不否定与现有公约（包括《气候变化公约》）和组织未来共同应对地球工程的可能性，谈判分歧主要集中在地球工程的生态安全和伦理安全，以及如何构建基于科学的、全球性的、透明和有效的控制和监管机制。《气候变化公约》下虽未明确提及地球工程技术，但却确立了促进国际科技合作和应对气候变化措施的一般性原则，这些原则也适用于地球工程研究，并且 IPCC 第五次评估报告中也首次提出需要用地球工程计划充当“武器”，以遏制全球气候不断上升的势头。

2.2.1.3 旱地和半湿润地减缓

里约三公约均涉及旱地和半湿润地减缓问题。其中，《气候变化公约》下有关问题主要反映在 LULUCF 议题下，明确强制纳入核算的造林、再造林、毁林、森林管理活动以及可自行选择是否纳入核算的植被恢复、牧地管理、农田管理和湿地管理活动可发生在旱地和半湿润地。

《生物多样性公约》下有关议题主要有旱地和半湿润地生物多样性以及全球泥炭地、生物多样性与气候变化。前者认识到生物多样性在缺水和半湿润地区上对缓解气候变化有重要意义,要求将气候变化考虑因素纳入缺水和半湿润地区生物多样性工作方案;后者鼓励各缔约方参与评估泥炭地生物多样性和气候变化问题,并注意到有关全球泥炭地、生物多样性和气候变化评估的结论。以上两个议题多停留在认识和制定方案及战略阶段,尚没有就技术、规则或指南等问题展开实质性谈判。

《荒漠化公约》下有关议题主要有旱地退化生态系统评估和土地退化零增长。前者主要是通过协商来统一有关土地退化的影响指标以及相关方法,并鼓励开展有关合作,对于减少因土地退化产生的温室气体排放有重要意义;后者强调要通过对土地资源的复原、恢复、养护和可持续管理实现零增长,对于减缓气候变化也至关重要。

2.2.2 适应领域

里约三公约均涉及适应问题。其中,《气候变化公约》下设有独立的适应议题,并在《巴厘行动计划》中将适应气候变化与减缓、技术、资金等3个问题并列提出,还在COP16上决定建立坎昆适应框架和适应委员会,并就制定国家适应计划、加强适应方面的区域合作等进行了讨论。在资金方面,COP21上决定将绿色气候基金、全球环境基金及全球环境基金管理的最不发达国家和气候变化特别基金为《巴黎协定》服务,适应基金也可更新相关决定为其服务。目前,《气候变化公约》下有关适应的相关指南、技术支撑、工作程序及资金配套等方面较为成熟,谈判焦点主要集中在透明度、全球盘点等方面。

《生物多样性公约》下有关议题主要包括森林与生物多样性、生态系统方式以及生物多样性和气候变化和减少灾害风险。其中,森林与生物多样性议题下强调促进并落实可持续森林管理和生态系统办法,以及加强所有级别的跨部门合作和倡议;生态系统方式相关议题下强调生态系统方式的应用,以及充分利用《生物多样性公约》与其他相关公约的合作机会;生物多样性和气候变化和减少灾害风

险议题下认识到保护和可持续利用生物多样性、恢复生态系统可以在减缓、适应气候变化和土地荒漠化防治方面发挥重要作用,强调将传统知识体系和做法融入现有做法可以提高适应行动的有效性。

《荒漠化公约》下有关问题主要反映在预警系统以及传统知识、最佳做法和成功事例议题下。预警系统议题下主要涉及预警系统工作方案落实,以及就预警系统问题开展试验性研究;传统知识、最佳做法和成功事例议题下主要涉及协作开展有关传统知识的行动、保护和应用传统知识,提交相关最佳做法。以上两个议题主要涉及适应气候变化的预测预警及技术支撑的积累工作,尚未出台有关实质性决议。

2.2.3 损失和损害

里约三公约均涉及气候变化损失和损害问题。《气候变化公约》下的损失和损害议题是在2008年COP14上由小岛屿国家提出,在COP18上首次被列入条款,后在COP19上决定在坎昆框架下设立华沙损失和损害国际机制及华沙国际机制执行委员会,为发展中国家提供专家支持和可能的援助,但华沙会议及之后没有形成与此相关的相对完善的配套措施,这是制约该机制能否顺利执行的关键。

《生物多样性公约》下有关议题有海洋和沿海生物多样性以及生物多样性和气候变化和减少灾害风险。前者主要关注珊瑚礁严重褪色问题,明确要将财政资源分配于由各国自行开展的解决与珊瑚褪色和珊瑚礁物理退化和毁坏有关的致命影响而开展的活动;后者鼓励各缔约方将基于生态系统的与气候变化有关的活动和减少灾害风险方法纳入其国家政策 and 方案中。但以上两个议题尚未就资金补偿问题展开深入谈判。

《荒漠化公约》下有关议题包括声援中美洲、预警系统等。前者主要关注中美洲和加勒比国家受飓风影响后的重建问题,呼吁国际社会提供人道主义援助支持并采取其他合作行动;后者则要求通过采取措施加强干旱和荒漠化的防备工作。以上两个议题尚停留在认识、研究、呼吁等前期阶段,还未就与气候变化有关的损失和损害的实质性问题达成相关决议。

2.2.4 战略计划和目标

《生物多样性公约》和《荒漠化公约》下均有发布有关战略计划和目标。其中《生物多样性公约》下先后通过了2010年生物多样性目标和《生物多样性战略计划》(2011—2020年)。前者于2000年COP6上通过,提及世界上各生态区域至少10%的面积得到有效保护、致力于解决气候变化对生物多样性威胁的问题以及减轻因生境丧失、土地利用变化和土地退化的压力等内容,但该目标并没有得以实现^[4-5];后者在COP10上通过,确定了2020年全球生物多样性目标,提及到2015年减少气候变化或海洋酸化对珊瑚礁和其他脆弱生态系统的多重人类压力、到2020年使所有自然生境(包括森林)的丧失至少减少一半、到2020年通过更多采取基于生态系统的方式减轻对海洋生态系统的压力、到2020年恢复至少15%退化的生态系统等内容。

《荒漠化公约》下通过了《实施公约10年战略计划和框架(2008—2018)》(简称《10年战略计划》),并提出了全球土地退化零增长的愿景目标。其中,《10年战略计划》下提出了提高受荒漠化影响地区人民生活水平、改善生态环境服务、创造全球性效益、促进国际伙伴关系四大战略目标;2012年5月,公约秘书处发布了《“里约+20”峰会的可持续发展目标:土地退化总面积零增长》报告,设定了2030年实现森林退化总面积零增长和2020年实现在所有易遭旱灾的国家和地区实施干旱政策和干旱准备措施的目标,并于同年6月在联合国可持续发展大会上提出了全球土地退化零增长的愿景目标。

2.3 综合评价

随着全球性环境问题的复杂化,里约三公约间的合作与协调日显重要。特别是《政府间气候变化专门委员会报告》和《千年生态系统评估报告》的发布,各缔约方对于气候变化、生物多样性丧失和土地荒漠化相互关系以及对实现里约三公约目标和实现千年发展目标关系的认识得以大大提高,呼吁要协调里约三公约的实施,以便避免不必要的重复工作,并通过加强协同努力更加高效地利用现有资源。

3 里约三公约交叉议题协同增效趋势分析

3.1 《生物多样性公约》和《荒漠化公约》有关气候变化利益的争夺将日趋激烈

《生物多样性公约》除了单独设立地球工程和生物多样性、气候变化和减少灾害风险议题外,有关气候变化的内容已经或正在扩大并渗透到其下的各实质性议题中。《荒漠化公约》下虽未达成与气候变化有关的实质性决议,但目前已经在灾后重建、预警预报、传统知识、退化评估、战略目标等方面谈及了气候变化问题,未来有关气候变化问题的谈判也会日趋走向实处。此外,在当前全球气候变化谈判陷入僵局的情况下,《生物多样性公约》和《荒漠化公约》就成为讨论气候变化问题的多边外交舞台。并且,气候变化是目前能争取到较多资金的领域,如REDD+机制把森林保护与气候变化结合在一起,为森林生态系统和生物多样性保护提供了资金激励机制;气候变化适应基金开始运转后为促进里约三公约协同增效提供了更多机会。因此,《生物多样性公约》和《荒漠化公约》下有关气候变化领域内的利益争夺会越来越激烈。

3.2 强调采用生态系统方式并增强其能力以实现公约目标

生态系统方法是一个能够将生物多样性保护和可持续利用、土地荒漠化防治和应对气候变化联系起来途径,有助于实现以上三个环境问题的共同效益。里约三公约均强调生态系统方式在实现公约有关目标中的应用。其中,《气候变化公约》下强调适应须与减缓同样优先处理,有关适应行动就凸显了生态系统方法在减缓和适应气候变化中的应用。该公约下资金和技术已较为成熟,今后会更加强调基于生态系统方法减缓和适应气候变化,通过加强区域以及公约间的合作实现公约目标;《生物多样性公约》下强调生态系统恢复能够有助于减缓和适应气候变化,并要求各缔约方、其他国家和国际组织提高采用生态系统方式的能力。今后该公约下会进一步推动落实关于应用生态系统方式的能力建设举措,并会强调基于生态系统方式的区域和国家间

的合作；《荒漠化公约》下没有使用“生态系统方式”一词，但却采取了它的许多原则，特别是它的参与性方面。今后或许会将生态系统方式的各个概念纳入具体针对《荒漠化公约》的某些倡议，如抗旱和早期预警系统方面的倡议。

3.3 联合国可持续发展目标或将成为现阶段三公约协同增效的目标

2015年6月5日，联合国首脑会议上发布了题为《新的征程和行动——面向2030》(Transforming our world by 2030: A new agenda for global action)的报告。报告中提及17个可持续发展目标，其中目标13、14和15涉及气候变化、生物多样性和土地荒漠化问题，如目标15提出保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统、可持续森林管理、防治荒漠化、制止和扭转土地退化现象、遏制生物多样性的丧失。目前，《气候变化公约》《生物多样性公约》和《荒漠化公约》下有关协同履约的决议并未得到有效实施，相关国际机构也未能有效发挥作用，全球仍面临资源枯竭、环境恶化、生态失衡等多重威胁。如果这些状况得不到根本性遏制和扭转，可持续发展目标难以实现和延续。因此，里约三公约或将可持续发展目标作为其协同增效目标，各缔约方在可持续发展框架下制定协同增效优先行动以及加强区域和国家间的合作，发达国家和发展中国家继续发挥其在推进可持续发展过程中的角色，在实现可持续发展目标的同时促进里约三公约协同增效。

4 里约三公约交叉议题谈判及履约建议

4.1 主动引领里约三公约交叉议题协同增效

中国以往在里约三公约下的谈判态度多为被动防御，并且考虑到气候变化问题的复杂性、敏感性以及自身发展等因素，在有关里约三公约交叉议题协作问题上多持谨慎态度。近年来，中国对气候变化问题和生物多样性保护给予了高度重视，各项履约政策与行动取得成效和进展，有关国际合作也正在有力推进，并且中国土地荒漠化防治经验丰富且成效显著。今后，在里约三公约谈判中，中国可在

切实掌握议题的科学事实和谈判动向的基础上，结合中国应对气候变化、生物多样性保护、土地荒漠化防治实际工作，主动引领有关议题谈判进程，促进里约三公约交叉议题协同增效，以在塑造中国负责任大国形象的同时，为中国争取更多的发展机遇和发展空间。具体来看，在《气候变化公约》下，中国可强调基于生态系统的减缓和适应，督促发达国家为发展中国家提供有效的资金、技术和能力建设支持；在《生物多样性公约》下，要强调基于生态系统方式开展保护和可持续利用生物多样性以及恢复生态系统行动，推动与气候变化及土地荒漠化有关的议题谈判取得进展；在《荒漠化公约》下，打破区域限制并让发达国家认识到土地荒漠化是能够影响全球的，倡导设立如IPCC那样的机构来提供技术支持，推动落实里约三公约联合履约评价指标。

4.2 构建和完善国家里约三公约协同履约机制

从现有谈判团队来看，中国《气候变化公约》由发改委牵头，外交部、气象局、环保部、林业局等部门及科研院所等抽调相关的专家组成谈判团队；《生物多样性公约》由环保部牵头，林业局、海洋局等部门配合组成谈判团队；《荒漠化公约》由外交部主管，但具体谈判事宜由林业局负责。三个谈判团队的总协调人以及跟踪三个公约谈判的技术人员均不一致，彼此间缺乏信息交流的长效机制。这与欧美等国派出相对固定和一致的团队跟踪谈判的情况有所不同，不利于里约三公约的协同增效。因此，有必要在各牵头机构之间建立一个联络协调机构，负责协调各公约在谈判及履约过程中出现的问题。考虑到里约三公约交叉议题都与生态系统相关，而生态系统保护主要职能部门是环境保护部，建议总协调小组办公室设在环境保护部下，由其负责执行与联系各公约协调小组有关日常事务、确保各公约协调小组知晓相关公约参加政府间谈判的立场、谈判议题以及应对后续谈判的政策制定等。

4.3 结合南南合作、一带一路等开展区域合作

在里约三公约履约过程中还要积极与多边及双边机构、基金会及非政府组织开展有关合作。如在

《气候变化公约》和《生物多样性公约》下, 着重在 REDD+、增强生态系统恢复力以及促进生物多样性价值主流化等方面寻求技术和资金支持; 在气候变化南南合作框架下, 可着重开展以下合作: 加快 REDD+ 行动, 减少毁林和森林退化所致的碳排放量; 注重基于生态系统的适应气候变化工作, 缓解气候变化带来的不利影响以及未来气候风险; 推进基于生态系统方式应对气候变化、保护生物多样性与荒漠化防治的培训交流, 向其他发展中国家宣传中国的优秀做法与经验, 提高其能力建设水平。在“一带一路”战略下, 可着重开展以下合作: 将“一带一路”涉及的森林、草地、湿地的保护和发展碳汇以及加强绿色基础设施建设等作为沿线国家的一个合作重点; 着重提高沿线国家适应气候变化特别是应对极端灾害的风险能力; 加强沿线各国基于生态

系统方式方法应对气候变化、保护生物多样性与荒漠化防治的能力建设, 包括人员培训和相关制度模式的经验交流以及输出中国荒漠化防治经验和技术等。■

参考文献

- [1] Parmesan C, Yohe G. A globally coherent fingerprint of climate change impacts across natural systems [J]. *Nature*, 2003, 421: 37-42
- [2] Root T L, Price J T, Hall K R, *et al.* Fingerprints of global warming on wild animals and plants [J]. *Nature*, 2003, 421: 57-60
- [3] 韩邦帅, 薛娴, 王涛, 等. 沙漠化与气候变化互馈机制研究进展 [J]. *中国沙漠*, 2008, 28 (3): 410-416
- [4] Butchart S H M, Walpole M, Collen B, *et al.* Global biodiversity: indicators of recent declines [J]. *Science*, 2010, 328 (5982): 1164-1168
- [5] Secretariat of the Convention on Biological Diversity. *Global Biodiversity Outlook 3* [R]. Montreal, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2010

International Negotiations on the Cross-Boundary Issues and China's Countermeasure Analysis Within the Three Rio Conventions

Wang Min¹, Wu Liang², Feng Xiangzhao¹

¹ Policy Research Center for Environment and Economy (PRCEE), Ministry of Environmental Protection, Beijing 100029, China;

² Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China

Abstract: Climate change, biodiversity loss and land desertification are three of the most serious global environmental challenges faced by humans. As these challenges involve global public goods, it is crucially important that the global society should strive to make synergies between the three most influential United Nations (UN) conventions, which are the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Convention on Biodiversity and the UN Convention to Combat Desertification (UNCCD). This paper reviews the negotiation process under the three conventions, especially focusing on cross-boundary issues. By analyzing the focal concerns of main parties, this paper evaluates possible future scenarios on cross-boundary issues under the three conventions. The cross-boundary issues can be summarized in the following aspects: mitigation, adaptation, loss and damage, and strategic plans and initiatives. It will promote synergistic actions under three conventions based on the ecosystem approach. In the end, we propose the following strategies: (1) lead the negotiations of the cross-boundary issues initiatively; (2) construct and perfect the synergetic fulfillment mechanism of China; (3) improve the regional cooperation combining South-South Collaboration and the Belt and Road.

Key words: climate change; biodiversity; land desertification; cross-boundary issues; negotiations