

蒋博雅：从法律视角看干旱区气候行动

文/蒋博雅

摘要：遏制干旱区生态环境恶化已经不容忽视，干旱区气候行动迫在眉睫。在众多行动和保护措施中，法律手段因其强有力的约束性和持久的影响力而显得尤为重要。同时，法律途径更是其他保护行动的重要保障，国际法与国内法双管齐下、并行不悖，方能确保干旱区的气候行动卓有成效。报告将着眼于法律视角，分析干旱区气候行动的总体框架、相关国际公约与代表性的地区法律，结合相关国家和地区的典型案列，对干旱区气候行动进行介绍与分析，并展望未来干旱区气候行动的潜在有力措施。

关键词：干旱区；生态环境；气候区行动；法律手段；国际法；国内法

《2020 后全球生物多样性框架》意见与干旱区对话组委会. 蒋博雅：从法律视角看干旱区气候行动.生物多样性保护与绿色发展, 第 5 卷第 3 期, 2022 年 1 月, ISSN2749-9065



今天我的报告主要分为 3 个部分，第一部分为旱地保护的法律框架，第二部分是行动和倡议，第三部分是相关法律途径的前景展望。

首先从国际法来看，旱地保护在公约或框架中均未受到太多关注。目前只有《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC), 联合国可持续发展目标 (SDGs) 和联合国防治荒漠化公约 (UNCCD) 中有提及。旱地保护并没有约束力强的法律框架，是否愿意保护旱地完全取决于缔约方的自主意愿。在国家层面来看，各国几

乎没有保护旱地的法律法规，就中国来说，去年刚刚颁布了《湿地保护法》，像森林和海洋也有相对应的保护类法律法规，相较之下，对旱地的保护就显得比较欠缺了。总体而言，从法律框架来看，对旱地的保护仍然很薄弱。

从行动和倡议来看，世界范围内对旱地的关注度逐年上升，联合国发起的荒漠与防治荒漠化十年（2010-2020）旨在推动旱地保护行动，针对联合国生态系统恢复十年（2021-2030），各国也有自己的旱地保护行动与实践。但目前相关司法实践几乎没有，只有一些行政层面上的努力。

旱地保护法律途径前景展望，潜在的法律途径有：

- 建立有约束性的法律框架
- 与应对气候变化行动和生物多样性保护相结合
- 基于自然/气候的解决方案
- 土地管理规划体系
- 生态保护红线、自然保护地体系等
- 重视司法机关的角色，如生态环境公益诉讼

首先建立有约束性的法律框架是当务之急，目前国际上缺少相关的法律法规，国内即将出台的《国家公园法》和《自然保护地法》当中都可以规定相应的旱地保护条款。有了明确的可执行的法律基础，不管是行政机关还是司法机关在进行旱地保护行动时就有了明确的导向。

另外，值得一提的是，旱地保护对应对气候变化和生物多样性保护都是至关重要的，推动旱地保护使之与主流化的保护结合起来，可以提高民众对干旱地区问题的关注度，也可以为相对周期较长的立法过程提供一定的依据。做为一个法律专业背景的保护工作者，我深深知道，立法进程可以多么漫长，对鲜有关注的事务进行立法更是难上加难，因此将旱地保护与应对气候变化与生物多样性保护结合起来，对推进其相关立法会有事半功倍的效果。

基于自然的解决方案和基于气候的解决方案都可以作为推动旱地保护的重要途径。基于自然的解决方案包罗万象，从世界各国的实践来看，美国加州以及欧洲的许多国家都在强化基于自然的解决方案的法律框架。中国 2021 年颁布了两个指导文件，分别是《山水林田湖草生态保护修复工程指南》以及《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》。将旱地保护纳入到

基于自然的解决方案框架下能够有效扫除其立法障碍。

旱地和湿地在国家层面的土地管理规划体系中都至关重要,《湿地保护法》中提到了要将湿地划入生态保护红线——一种进行土地管理的工具,自然保护地体系属于生态保护红线。从实践来看,生物多样性丰富以及生态系统脆弱敏感的地区都会被划入红线,以红线的方式加强土地管理,这种方式可以推广到其他国家进行实践。很多一带一路沿线国家都曾表示,中国的生态红线土地管理模式值得参考与实践。当然了,每个国家都有自己相关的关于土地管理的法律法规,土地管理的相关行政手段可以先于法律进行推动,采取政策和导向型的方式来保护旱地。

目前只有影响力大的国际组织在做一些旱地保护的行动和倡议,但真正关于旱地保护的司法行动少之又少。环境司法作为生态保护的最后一道防线,当各国行政机关不能履职,或者当行动和倡议的效果大不如前时,各国应考虑采用有强制力的执行方式,如司法案件来促进司法保护。就中国自己的实践而言,生态环境公益诉讼的发展非常快,中国的司法机关——检察院和法院提起了非常多的环境公益诉讼,2020年一年就提起了8万多件,国家加强了生物多样性诉讼的要求,未来可以期待更多生物多样性与气候变化的诉讼。如果旱地保护能够与生物多样性和气候变化相结合,那么也能够成为司法机关在环境公益诉讼的重点领域。(上述文字未经发言人核实,仅供参考。)

干旱区对话(暨国际生物多样性保护峰会2022/1)以“2020后生物多样性与气候”(Post-2020 Biodiversity and Climate)为主题,解读《2020后全球生物多样性框架》壹案文(first draft),探讨干旱区相关议题,并计划将会议成果向联合国《生物多样性公约》(CBD)秘书处提交,争取通过此次会议和后续建言,将干旱区相关问题纳入《2020后全球生物多样性框架》。

本次会议选择在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会(CBD COP15)第一阶段会议、《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会(UNFCCC COP26)后,COP15第二阶段前举办,具有重要的时间节点意义。它的举办,对全世界干旱区在2020后,实现生物多样性目标、应对气候变化,将起到关键性作用。