

漫话《湿地公约》第十四届缔约方大会：领导人、决议草案、财务报告等

田文杰

摘要：国际湿地公约，全称为《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（简称国际湿地公约、或湿地公约，英文缩写为 RAMSAR），于 1971 年 2 月 2 日订立于拉姆萨尔，经 1982 年 3 月 12 日议定书修正。该公约至今已有 172 个缔约方，我国于 1992 年加入。国际湿地公约无疑是一个重要的全球环境治理平台。尤其是在生物多样性领域，可以说是最具影响的全球五大生物多样性公约之一。值此《湿地公约》第十四届缔约方大会（简称 RAMSAR COP14）即将于 2022 年 11 月召开之际，本文作者在梳理、浏览会议文件和研究该公约治理机制的过程中进行了一番整理，并从领导力、议程分析、会议语言、决议草案、常委会、公约与国际组织的关系等角度进行了侧面观察和分析。

关键词：湿地 水鸟 生物多样性 全球环境治理 湿地公约 COP14

田文杰·漫话《湿地公约》第十四届缔约方大会：领导人、决议草案、财务报告等·生物多样性保护与绿色发展·百家·2022 年 11 月 1 日·ISSN2479-9065

目录

(一) 两位女性领导人传递接力棒	1
(二) 大会议程	2
(三) 会议语言	3
(四) 值得关注的决议草案	4
(五) 国际重要湿地名录	6
(六) 常设委员会主席报告	6
(七) 从财务报告看公约运作情况	7
(八) 国际湿地公约 (RAMSAR) 与世界自然保护联盟 (IUCN)	7

(一) 两位女性领导人传递接力棒

湿地公约上一任秘书长玛莎·罗哈斯·乌雷戈 (Martha Rojas Urrego) 已经于 2022 年 8 月 21 日完成了她的第二个任期。在任期内，罗哈斯·乌雷戈成功地组织了两次缔约方大会和七次常务委员会会议，并加强了秘书处对缔约方的支持工作，包括指定 184 个新的国际重要湿地。根据公约官网发布的信息，她还在提高《公约》在全球保护和可持续利用政策议程中的能见

度和影响力方面发挥了作用，包括参与制定《2020 后全球生物多样性框架》，应对气候变化，将性别平等纳入主流，以及实现可持续发展目标。她的任期内，一个突出的亮点是，2021 年联合国大会通过第 75/317 号决议，指定每年 2 月 2 日为“世界湿地日”，并指定《湿地公约》为可持续发展目标指标的共同监护机构，利用缔约方的清单和国家报告，跟踪湿地的范围。

2022 年 7 月 29 日是玛莎·罗哈斯·乌雷戈任期的最后一天。在与下一任对接的过程中，临时秘书长乔纳森·巴兹多就任承担起公约具体的工作，尤其是缔约方大会的筹备工作。乔纳森·巴兹多 2022 年 8 月 2 日起便担任临时秘书长一职。

笔者认为在玛莎·罗哈斯·乌雷戈的连续两届任期内，有三个较为突出的成绩。一是在 2021 年 12 月 15 日公约发布了《全球湿地展望：2021 特别版》旗舰报告；二是在 2021 年 8 月 30 日第 75 届会议第 99 次全体会议上，联合国大会通过了关于将每年 2 月 2 日确立为“世界湿地日”的决议。三是公约与中国各届的交流明显增加。笔者认为并不仅仅是因为筹备 COP14 的关系，更有包括世界湿地城市评选等一系列的因素。

在 RAMSAR COP14 大会召开前一个月左右，湿地公约新的掌门人上台。2022 年 10 月 17 日，《湿地公约》官网发文宣布，穆桑达·蒙巴（Musonda Mumba）就任《国际湿地公约》秘书长。她出生于赞比亚，是一名训练有素的环境科学家，在环境治理和可持续发展方面有超过 25 年的全球经验，涉及气候变化适应、自然保护、保护地管理和湿地生态学等等。

事实上，女性担任生物多样性领域政府间机构和国际公约的先例并不少，笔者认为这与联合国可持续发展目标（SDGs）下，古特雷斯领导的联合国秘书处的性别平等战略也大有关系。联合国环境规划署、联合国教科文组织、《生物多样性公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《保护野生动物迁徙物种公约》、世界自然保护联盟的领导人目前都是女性。

（二） 大会议程

此次 RAMSAR COP14 大会的议程共计 25 项，分为开幕式、程序性事项、行政事项、决议草案、以及闭幕式。具体来说，包括了会议开幕、一般性发言和主旨发言、拉姆萨尔奖颁奖仪式、通过临时议程和工作计划、通过议事规则、选举主席和副主席并发表讲话、任命全权证书委员会和任何其他委员会、接纳观察员、常设委员会主席的报告、公约秘书长关于《公约》执行情况的报告、秘书处根据第 8.2 条提交的关于具有国际意义的湿地清单的报告、关于 2016—2024 年 CEPA 计划执行情况的报告、科学和技术审查小组（STRP）主席的报告、缔约方大会前几次会议的决议和建议所产生的问题、秘书处关于决议草案的行政和财务影响的报告、常设委员会财务分组主席提交的 2019—2021 年财务报告和 2023—2025 三年期拟议预算、国际湿地城市认证以及授牌、选举 2022—2025 年常设委员会的缔约方、审议缔约方和常设委员会提交的决议草案和建议、全权证书委员会的报告、关于前几届会议讨论情况、结论和建议的报告、通过决议和建议、确定缔约方大会下次常会的日期和地点、任何其他事项、通过缔约方大会第十四次会议的报告、闭幕式等。

以上各项议程中，关于决议草案的磋商和谈判将是重点。

另外，值得一提的是新冠疫情的影响。新冠肺炎大流行的一个重要影响是使 COP14 推迟到

了 2022 年 11 月。此前召开了一次线上举办的特别缔约方会议（简称 ExCOP3），以批准缔约方大会的新日期，并通过 2022 年继续实施该公约的财务预算。来自 120 个缔约方的 287 名代表（其中女性占 48%，男性占 52%）线上参加了此次 ExCOP3。会议上，诸缔约方同意将 COP14 推迟至 2022 年 11 月，并批准了 2022 年的核心预算。



湿地与麋鹿。摄：郭耕

(三) 会议文件语言

与一些联合国的会议、以及公约在制定相关议程时提供联合国六种常用语言不同，在《湿地公约》官网议程页面只提供了三种语言（英语、西班牙语、法语），其中没有中文。中国是 COP14 的主席国、且中文是联合国的工作语言，对于这种情况笔者尚不清楚是何缘故。

COP14 Doc.18.11 Draft resolution on the Ramsar Wetland Conservation

Awards

10 August 2022

缺少中文

[English](#) [English \(Word\)](#) [Español](#) [Español \(Word\)](#) [Français](#) [Français \(Word\)](#)

COP14 Doc.18.12 Draft resolution on updating the Wetland City Accreditation of the Ramsar Convention

5 August 2022

[English](#) [English \(Word\)](#) [Español](#) [Español \(Word\)](#) [Français](#) [Français \(Word\)](#)

COP14 Doc.18.13 Draft resolution on wetland education in the formal education sector

5 August 2022

[English](#) [English \(Word\)](#) [Español](#) [Español \(Word\)](#) [Français](#) [Français \(Word\)](#)

COP14 Doc.18.14 Draft resolution on strengthening Ramsar connections through youth

5 August 2022

来源: RAMSAR COP14 官网文件

(四) 值得关注的决议草案

COP14 Doc. 18.20 Rev.1 是《关于保护、管理和恢复湿地作为应对气候危机的[基于自然的解决方案][基于生态系统的方法]的决议草案》。笔者注意到，这份决议草案中，[基于自然的解决方案]、[基于生态系统的方法]都被打了框；这意味着争议较大，而争议的解决将留到 COP14 上进行。

COP14 Doc. 18.22 是《关于在拉姆萨尔公约框架内建立一个“国际红树林中心”的决议草案》。这份草案由中国提交，柬埔寨和马达加斯加为共同提案国。该决议草案表示欢迎中国主办“国际红树林中心”，该中心将作为《湿地公约》框架内国际红树林合作的秘书处和技术服务平台。决议草案邀请各缔约方和相关利益方加入这一国际红树林合作机制，开展技术交流、合作研究、教育和培训以及保护和恢复的试点项目，以保护红树林生物多样性和沿海蓝碳生态系统，提高红树林生态系统服务和应对气候变化的能力。

COP14 Doc. 18.3 是关于《湿地公约》的效力和效率的决议草案。该草案鼓励线上办公、举办活动，以提高效率和服务，并改善资料的可获取性。草案最后一条也提到：“决定在资源允许的情况下，从盈余资金中拨出 XXX 瑞士法郎给公约秘书处，以履行本决议的任务。”

COP14 Doc. 18.19 是《关于将湿地保护和恢复纳入国家可持续发展战略的决议草案》。该草案由中国提交。草案呼吁各缔约方评估现有的湿地保护、恢复、可持续管理和明智使用政策和行动是否已被纳入国家可持续发展战略，并根据 2030 年可持续发展目标议程评估湿地保

护和恢复在国家 and 全球可持续发展中的作用;鼓励各缔约方将现有的国家湿地政策纳入国家可持续发展战略[产生共同效益][作为基于自然的解决方案],促进气候变化、生物多样性保护和可持续利用、减灾和扶贫,促进人类与自然的和谐。草案要求为发展中国家缔约方调动更多的财政资源,包括从创新来源调动。建议缔约方利用《公约》网站上的2020年国家湿地清单新工具箱进行系统的国家湿地清单,评估湿地的状况和趋势,分析国家对湿地保护的需求和差距,制定综合、系统和适应性的保护和恢复规划,并为湿地和其他相关生态系统制定综合国家管理行动,等等。

COP14 Doc. 18.20 是《关于保护、管理和恢复湿地作为应对气候危机的基于自然的解决方案[或基于生态系统的方法]的决议草案》。该草案由西班牙提交。文件很长、很复杂,还带有附件和图表。该草案呼吁确认湿地保护和恢复作为基于自然的解决方案[或基于生态系统的方法]的重要价值,包括基于生态系统的方法,提供“基于湿地的解决方案”(wetland-based solutions),以应对社会挑战,特别是减缓和适应气候变化、水和粮食安全、减少风险和与健康。这是一份很有细节的提案,值得我国学者关注。

COP14 Doc. 18.18 是《关于加强小型湿地保护和管理的决议草案》。该草案由中国提交,得到了韩国的支持。笔者注意到,该草案与2018年阿联酋通过的小微湿地提案相比,用的是“小型湿地”(small wetlands),而非“小微湿地”。具体来说,该决议要求:

- * 鼓励缔约方尽可能根据本国国情积极促进小型湿地的保护和管理立法、政策和计划;
- * 敦促缔约方指定符合确定湿地标准的小型湿地和小型湿地综合体,以列入《国际重要湿地名录》,以确保保护其生物多样性,维护其生态、文化和社会价值;
- * 鼓励缔约方制定国家计划,促进小型湿地的保护和恢复,以确保保护和合理利用自然稀少或枯竭的湿地类型;
- * 鼓励缔约方制定国家和地方计划,有效管理小型湿地,以维持和加强受威胁或迁徙湿地依赖物种的脆弱种群;
- * 请科学和技术审查小组根据缔约方的最新科学知识和反馈意见,根据附件1所载框架草案以及国家最佳做法和经验,制定关于小型湿地及其生物多样性保护多重价值的清单和监测指南。

该决议草案还列出了一个《小型湿地的清查、分类、管理和恢复的框架草案》作为附录。

COP14 Doc. 18.17 是关于2023–2025年《公约》科学和技术方面未来执行情况的决议草案。

COP14 Doc. 18.16 是《关于审查拉姆萨尔标准和将位于联合国未承认为提交国领土一部分的领土上的拉姆萨尔遗址除名的决议草案》。这份草案由阿尔及利亚提交。这份提案对被列入《国际重要湿地名录》(拉姆萨尔湿地名录)的一些湿地不属于指定国领土的一部分的情况表示了关切;请科学和技术审查小组与专家和主管伙伴组织协商,并在公约秘书处的协助下,审查现有的《确定具有国际重要性的湿地的标准》和准则,以纳入除基于环境方面的标准以外的标准;并要求将审查结果提交常设委员会核准;且进一步要求公约秘书处着手从拉姆萨尔名单中删除未被联合国承认为提交国领土一部分的领土上的遗址。

COP14 Doc. 18.14 是《关于通过青年加强湿地公约联系的决议草案》;

COP14 Doc. 18.11 是《关于拉姆萨尔湿地保护奖的决议草案》。由瑞典提交。

COP14 Doc. 18.12 是《关于更新湿地公约湿地城市认证的决议草案》；由韩国、突尼斯、奥地利和中国提交。这份草案的核心是：鼓励通过湿地城市认证系统对城市进行持续的自愿认证，以便为那些与湿地表现出强烈积极关系的城市提供积极的品牌机会。鼓励缔约方并邀请其他政府、金融机构、国际组织伙伴、拉姆萨尔区域倡议和其他执行伙伴支持自愿实施湿地城市认证体系。该提案草案还有一份长长的附件，是《关于湿地城市认证的操作指南的建议》。其背景是：“常设委员会审议了湿地城市认证计划的进展情况（SC57 Doc.26），并强调了一些操作上的挑战。根据科学和技术审查小组（STRP）、湿地城市认证独立咨询委员会（IAC）和秘书处提供的信息，常设委员会（SC）对程序缺乏清晰度和效率、提名和评估过程中的技术挑战、缺乏 2024 年以后的更新程序以及财政和资源影响等问题表示关切。为了解决这些问题，本附件中的建议列出了湿地城市认证业务指南的建议内容，并提供了将纳入 IAC 制定的指南中的新文本。”并拟议：这份《湿地城市认证的操作指南》将为开展认证过程的所有阶段提供易于获取、全面和简洁的信息。这是一份很有意思的提案草案，值得业内人士关注。

(五) 国际重要湿地名录

维护、管理并更新《具有国际意义的湿地名录》（List of Wetlands of International Importance）是国际湿地公约的核心职责之一。在此次会议文件中，COP14 Doc.10 Rev.1 是公约秘书处根据第 8.2 条提交的《关于国际重要湿地清单的报告》。这份报告列出了与《湿地公约》第 8.2 条所要求的关于自 2018 年 6 月 21 日以来《国际重要湿地名录》（也称为“拉姆萨尔名录”）的变化和所列湿地性质的变化的信息。

其数据显示，截至 2022 年 6 月 30 日，共有 2439 个指定的国际重要湿地，总面积加起来达 254,689,088 公顷。

在报告期间（2018 年 6 月 21 日~2022 年 6 月 30 日），共计有 125 个新的拉姆萨尔遗址被列入名录，总面积为 6,683,236 公顷。

此外，截至 2022 年 6 月 30 日，还有 16 个缔约方提交的另外 51 个新地点的新资料，作为将这些地点列入国际重要湿地清单的进程的一部分。公约秘书处正在处理这些新指定的地点的信息。

由于湿地常常跨越国界，跨境湿地保护也是湿地公约的关注。截至 2022 年 6 月 30 日，全球跨境的拉姆萨尔遗址的数量为 22 个，它们包括了 65 个单边的拉姆萨尔遗址。

(六) 常设委员会 (Standing Committee) 主席的报告

从 COP13 至今，常设委员会召开了八次会议。COP14 文件《常设委员会主席的报告》显示，常委会邀请了六家机构合作伙伴——国际鸟盟、世界自然保护联盟、国际水管理研究所、湿

地国际组织、世界自然基金会、野生鸟类与湿地信托基金——作为观察员参加常委会会议。

常设委员会目前的组成，反映了 COP13 的第十三号决议规定的区域代表比例制度。如下所述：

非洲：阿尔及利亚、乍得、塞拉利昂、乌干达、赞比亚；
亚洲：不丹、日本、阿曼；
欧洲：亚美尼亚、阿塞拜疆、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国；
拉丁美洲和加勒比：哥斯达黎加、多米尼加共和国、乌拉圭；
北美：墨西哥；
大洋洲：澳大利亚。

此外，COP13 主办国阿拉伯联合酋长国和 COP14 主办国中国，也都是其成员国。

(七) 从财务报告看公约运作情况

湿地公约 COP14 官网也发布了一份旨在为了支持缔约方审议关于财务事项的决议草案的文件（COP14 Doc.15 文件），从该文件可一窥湿地公约 2019–2021 三年期和 2022 年预算的执行情况。该文件显示，2019–2022 年期间的一个主要特点是，秘书处的财务管理得到了改善，前任秘书长在 2016 年上任之前的所有问题都在 2019 年的审计中得到了解决，此后审计员没有提出新的问题。

此外，在过去几年的运作中核心预算有盈余，该文件解释说主要是由于 2019 年的工作人员空缺，而 2020 年和 2021 年的盈余则是由于某些预算项目支出不足，如新冠疫情大流行期间的限制导致理事机构和附属机构的差旅和会议。此外，SC59/2022 号文件授权在 2023–2025 三年期使用 2021 年的核心盈余，即用于弥补核心预算缺口和增加未缴会费经费；而 2021 年的大量主要盈余仍可用于未来拨款。

笔者也注意到该文件第 20 条指出，拟议的 2023–2025 年预算中提到的假设，根据调整后的联合国会费分摊比额表，收到所有缔约方的全额瑞士法郎(CHF)捐款，包括美利坚合众国 22% 的自愿捐款。

(八) 国际湿地公约 (RAMSAR) 与世界自然保护联盟 (IUCN)

笔者注意到，《常设委员会财务分组主席提交的 2019–2022 年财务报告和 2023–2025 三年期拟议预算》（COP14 Doc.15）文件中提到，世界自然保护联盟（IUCN）监督部门对非核心（受限）基金账户进行了财务管理审查，结果是积极的。

而在 Ramsar COP14 Doc.15 中，“IUCN”这个词出现了 17 次。《湿地公约》是一个拥有 172 个缔约方的国际公约；世界自然保护联盟（IUCN）作为历史最悠久的全球性非营利环保机构，

兼具政府间组织和国际组织的身份。

从文件的第 20-c 款看，湿地公约秘书处的东道主 (host) 安排，在下一个财政时期中预计不变。该预算提案假定根据 2009 年与 IUCN 签署的协议书，由 IUCN 继续担任东道主 (host)，并假定 IUCN 与公约秘书处每年就年度服务费 (service) 进行讨论。2023-2025 年的服务费为每年 54.1 万瑞士法郎，约占核心支出预算项目总额的 11%，不超过常设委员会第 SC37-41 号决定 (2008 年) 提出的 13% 上限。

COP14 Doc. 15 文件还提到 (20-f 款)：根据世界自然保护联盟的政策，工作人员费用是根据当前的实际费用进行预算的。而大多数联合国管理的公约都是在标准费用的基础上制定预算的，公约秘书处建议朝这个方向发展。在其他就业福利项下列入了一项规定，包括回籍假、子女教育津贴和搬迁费 (针对外籍人士)，以及根据 IUCN 政策向秘书处工作人员提供的公共交通补贴。这项规定使得在工作人员及其福利发生变化的情况下有可能建立灵活性。

笔者惊讶于两机构之间的关系，随之了解到，世界自然保护联盟 (International Union for Conservation of Nature) 在 2015 年发布的一份关于《IUCN 与 RAMSAR 的伙伴关系》的文件中，明确宣布“很荣幸在其位于瑞士日内瓦附近的总部担任《国际湿地公约》(Ramsar, Iran, 1971) ——《拉姆萨尔公约》的秘书处”。[4] 文件以湿地为例，提到 IUCN 定期与拉姆萨尔秘书处就兼具“世界遗产”和“拉姆萨尔湿地”命名的地点进行协商。合作的例子包括 2011 年对多尼亚纳国家公园 (西班牙) 和 2014 年对维龙加国家公园 (刚果民主共和国) 的联合反应监测团 (joint reactive monitoring missions)。

以上为写在湿地公约 COP14 即将召开之际的一些资料梳理，根据公约官网公布的会议文件，并参考中国绿发会往期发布文章整理。供读者参考。

【参考资料】

- [1] 湿地公约 COP14 会议官网文件
- [2] 中国绿发会：穆桑达·蒙巴：科学家出身的《国际湿地公约》非裔女掌门
- [3] 中国绿发会：《国际湿地公约》秘书长玛莎-罗哈斯-乌雷戈将于 2022 年 8 月 21 日完成第二个任期
- [4] 中国绿发会：联合国大会通过“世界湿地日”决议 (附全文) | 国际湿地公约致函中国绿发会等观察员
- [5] IUCN (2015). IUCN-Ramsar Collaboration. Supporting the Wise Use of Wetlands. Gland, Switzerland:
IUCN. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2015-012.pdf>