



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/17/3
21 August 2013

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

科学、技术和工艺咨询附属机构
第十七次会议
2013年10月14日至18日，蒙特利尔
临时议程* 项目4

评估根据《公约》规定所采取各类措施的成效

执行秘书的说明

一. 引言

1. 在第 XI/13 B 号决定的第 1 段，缔约方大会请执行秘书除其他外，编制评估根据《公约》规定所采取各类措施成效的备选办法，并向缔约方大会第十二届会议之前举行的一次科咨机构会议报告上述事项取得的进展。
2. 本文件载有关于评估根据《公约》规定所采取各类措施成效的意见和考虑。
3. 本说明的初稿已提交 2013 年 7 月 11 日至 22 日的同行审查。收到了两个缔约方（加拿大、墨西哥）的评论，并列入了本说明。

二. 评估根据《公约》规定所采取各类措施的成效

A. 背景

4. 对《公约》下各项进程的成效、包括科咨机构成效的审查，已在筹备审查公约执行情况问题不限成员名额特设工作组第一次会议时进行。¹ 审查认为，科咨机构完成了及时

* UNEP/CBD/SBSTTA/17/1。

¹ 见 UNEP/CBD/WGRI/1/3，请查阅：www.cbd.int/doc/meetings/wgri/wgri-01/official/wgri-01-03-en.doc。

为尽可能减少秘书处工作的环境影响和致力于秘书长提出的“不影响气候的联合国”的倡议，本文件印数有限。请各代表携带文件到会，不索取更多副本。

提交与执行《公约》有关咨询意见的整体任务。但审查也指出，完成《公约》第 25 条所列各项特殊职责的经验存在差异。

5. 科咨机构第十六次会议在议程项目“根据《2011-2020 年生物多样性战略计划》加强科学、技术和工艺咨询附属机构成效的方式方法，以及与政府间生物多样性和生态系统服务科学政策平台协作的问题、方式和备选办法”下进一步审议了审查的结论。为了本次会议，更新了为审查公约执行情况问题不限成员名额特设工作组第一次会议编制的评估，以反映 2005 年以来的发展情况（UNEP/CBD/SBSTTA/16/2，附件二）。² 除其他外，更新后的评估指出，科咨机构尚未提供对为了执行《公约》所采取各类措施（第 25 条第 2(b)款）的成效的评估。评估认为，科咨机构需要专门拿出更多时间和精力，就所制定的各类工具、措施和政策的成效提供咨询意见。评估还指出，除一些例外外，科咨机构在查明为执行《战略计划》需要进行的主要研究方面没有发挥积极的作用。此外，更新后的审查认为，脱离其他的增强或减弱因素，难于确定具体类别措施的影响。审查认为，将通过实现爱知生物多样性目标的趋势来评估各类措施的总体影响和其他驱动因素。

6. 还可以根据第 XI/3 号决定所载缔约方大会对执行秘书的要求，来研究应对生物多样性丧失的成效，以便同政府间生物多样性和生态系统服务科学政策平台（政府间科学政策平台）秘书处一道，探讨编制生物多样性和生态系统服务全球评估的备选办法，并向科咨机构的一次会议作出报告。科咨机构不妨在关于《公约》对于政府间生物多样性和生态系统服务科学政策平台（政府间科学政策平台）闭会期间进程的贡献的议程项目（项目 5）下，解决缔约方大会要求的这个方面。

7. 本文件的 B 节将从对于实现《公约》各项目标所取得进展的共同理解的角度，来讨论根据《公约》规定所采取各类措施的成效。C 节载有关于各类措施评估的广义考虑。D 节提出了对科咨机构进一步采取措施的考虑。

B. 各项措施及其在实现《公约》目标方面的成效

8. 在《公约》内，对“各类措施”并未具体说明。缔约方采取哪种措施实现《公约》的目标，取决于很多不同的问题，从规范的政策考虑到体制框架、财政能力和缔约方的其他国情。一项措施可能包括根据《公约》采取的任何正式行动，例如保护和可持续利用生物多样性的国家战略、计划或方案（包括生物多样性战略和行动计划），《公约》第 6 条规定的纳入了生物多样性的保护和可持续利用的部门或跨部门性计划、方案和政策，或是更具体的措施，例如保护区系统（《公约》第 8 条(a)款）、支付生态系统服务计划或自然资源管理权力下放的政策。³ 总的来说，根据《公约》采取的措施还可包括指导、工作方案和缔约方大会决定所载其他工具。各缔约方采纳了大量不同的措施来执行《生物多样性公约》；因此，科咨机构无法讨论这些具体措施的成效。相反，缔约方大会要求科咨机构按“类别”讨论措施的成效。

² 可查阅：www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-16/official/sbstta-16-02-en.pdf。

³ 《千年生态系统评估》区分了不同类别的措施，例如“法律措施”和“经济措施”，但对于当前的目的来说过于笼统。

9. 《公约》第 26 条要求缔约方报告为执行《公约》所采取措施及其实现《公约》目标的成效。因此，第四次国家报告的准则要求提供关于国家生物多样性战略和行动计划

(a) 所看到生物多样性的现状与趋势的变化，是否是为执行《国家生物多样性战略和行动计划》以及《公约》的结果；

(b) 现有《国家生物多样性战略和行动计划》是否足以解决所查明对生物多样性的威胁；以及

(c) 必要时如何能够改进《国家生物多样性战略和行动计划》，包括建议克服所查明障碍的方式方法。

10. 尽管缔约方在国家报告中提供了有关所采取行动的全面信息，但只有大约 20% 的信息中包括了对行动成效的分析。多数情况下，第四次国家报告中的分析是侧重于《国家生物多样性战略和行动计划》的执行情况。没有就 2010 年目标的主流化和执行情况提供很多信息。分析工作因各种因素受到限制，例如没有对执行情况的系统的监测，特别是行动所导致的影响，以及缺少实地的证据或实例，缺少何时所采取措施的可能结果可能清楚显现出来的的滞后因素。在分析实现 2010 年目标的主流化和具体措施的成效时，便凸显了这些限制。

11. 此外，即便是缔约方在第四次国家报告中提及各缔约方借以确定优先事项和选择并实施各项措施的利益攸关方进程和体制安排，也没有提供有关如何进行和确定这些进程和安排的文件，如果有的话，也很少。但此种利益攸关方进程和体制安排有可能对于措施的成效有影响。

12. 尽管各种指标显示了各项措施的最终成效，但是，各项措施实施的进程，以及决定各项措施成功的因素和情况大多数是在人们知之甚少的“黑盒子”中发生。除其他外，“黑盒子”还包含：缔约方选择措施的进程，提供缔约方执行工作背景的体制安排，某一缔约方的具体生物物理情况对于各项措施的影响的含义，或是这些措施要有成效所必须有的顺序。

1. 《2011-2020 年生物多样性战略计划》及其爱知目标的作用

13. 学术性文献不仅仅是从实现某些环境目标的角度讨论措施的成效。例如，法律文献认为应该评价一项措施是否成功地得到了实施或遵守。环境科学文献会侧重于评价一项措施解决、或大大有助于解决根本性问题和实现广泛的社会目标的能力的成效。政治科学家认为应该评价措施是否导致增进了对于根本性问题、行为转变与合作的理解。

14. 《2011-2020 年生物多样性战略计划》及其爱知生物多样性目标是一种灵活的框架，旨在通过全球性具体目标和指标，实现《公约》的各项目标，支持各缔约方。因此，可以从为实现《战略计划》和爱知目标所取得的进展的监督来评价为实现《公约》各项目目标所采取措施的成效。

15. 此外，《2011-2020 年生物多样性战略计划》的战略目标涉及对于生物多样性丧失的直接压力，其目的是直接维护生态系统、物种和遗传多样性，但也涉及生物多样性丧失的根本原因，力求增强生物多样性和生态系统服务对于所有人的惠益，力求通过参与性规划、知识管理和能力建设增进执行工作。因此，从各项措施对于实现《2011-2020 年生物多样性战略计划》的贡献的角度对各类措施的成效所作的讨论，考虑了学术性文献中所述的主要概念。

16. 科咨机构将审议根据《公约》所采取各类措施对于审查根据第 X/2 号决定审查实施爱知生物多样性目标所取得进展的间接影响，特别是通过第四版《全球生物多样性展望》的编制，以及通过其当前制定一套用于评估生物多样性现状及其价值的生物多样性共同标尺的工作。目前正在利用一套指示性指标清单作为评估进展的出发点。⁴

2. 各类成功措施的实例

17. 迄今所开展的评估实现爱知所取得进展的工作，发现了有关各类具体措施的成效的例子：

18. 印度的案例显示经济奖励措施是如何帮助实现爱知生物多样性目标 3 和 5 的。由于过多使用单一的肥料尿素，印度的大片可耕地已经荒芜。现有的补贴机制支持尿素，因而导致农民过多使用尿素，破坏了其他重要的营养物质。2009 年 2 月，印度内阁决定放松对尿素以外的肥料价格的控制，尿素的价格上涨了 10 %。通过部分放开钾肥和磷肥的价格，与此同时通过灵活的补贴机制维持控制，政府打算将这些营养物质的相对价格保持在与尿素相同的低水平上，并为农民规定了使用适当数量和类别平衡的肥料的奖励措施。因此，这一政策帮助保持了土壤的生物多样性（细菌、蚯蚓、节肢动物），最终保护了农业生物多样性。⁵

19. 关于根据爱知目标 12 采取的措施，证据显示，如果不同时在主流化方面进行努力，养护行动的成效将是有限的。一项研究采用了 25,000 多份数据，评估了国际自然保护联盟的濒临灭绝物种红色名录上的物种，认为，如果没有已做的养护努力，物种的保护现状将会比目前看到的更加糟糕。⁶ 作者认为，目的明确的战略性养护行动能够减少丧失的速度，使之低于不做养护努力所预期的速度。但是，他们还指出，当前行动的力度比不上物种所面临威胁的严重性，需要大大加强养护的对策以应对灭绝的危机。他们呼吁，为使养护行动取得最大成效，应该进行协调的努力保护和有效地管理重要的场址，同时采取广泛的行动减少生境的进一步破坏、退化和支离破碎，并促进以能够支持生物多样性的方式可持续地利用肥沃土地和水。

⁴ 见第 XI/3 号决定。

⁵ 《生物多样性公约》第 56 号技术系列，保护和可持续利用生物多样性的奖励措施——一个案研究和所吸取经验教训，第 26 页。

⁶ Hoffmann, M 等，2010 年。养护对世界脊椎动物的影响，《科学》，第 330 卷，第 1503-1509 页。

20. 《千年生态系统评估》也试图在哪些措施能够最有效解决不同环境问题为提供总的指导。⁷但是，这种全面评估只能提供适用一般情况的估计。因此，个别国家要把《千年生态系统评估》的结论用于其具体情况，可能存在困难。

21. 政府间科学政策平台要求的全球生物多样性和生态系统服务评估，可能就针对生物多样性丧失所采取对策的成效提供进一步的见解。但是，各缔约方有可能希望制定专门针对它们所采取措施的评价进程。评价的结果可以作为一段时间内适应管理-调整和微调政策手段的基础，以期优化生物多样性成果。

22. 战略环境评估也成功地证明是弄清和评价所提议政策、计划或方案的成效以便随后通过的一种办法。战略环境评估的目的是确保尽可能在决策的初期充分和适当地解决生物多样性的影响，或是与经济和社会考虑平行地加以考虑。缔约方大会在其第八届会议上核准了关于包括生物多样性各个方面的战略环境评估指导草案（载于执行秘书关于包括生物多样性各个方面的影响评估的自愿性准则的说明、即 UNEP/CBD/COP/8/27/Add.2 号文件的附件二）。此外，UNEP/CBD/COP/11/23 号文件的附件载有“海洋和沿海区域环境影响评估中考虑生物多样性时使用的自愿准则”（见第 XI/18 B 号决定）。

C. 额外的考虑

23. 从根本上说，评估根据《公约》的规定所采取各类措施的成效，涉及衡量实现爱知生物多样性目标所取得的进展，更广泛地说是实现《公约》的目标所取得的进展。但是，这方面可能涉及一些其他的问题，包括措施与成效之间的因果关系，评价不同措施结合起来的效果的必要性，各项措施的成本效益以及影响评估成效的外部因素。

1. 因果关系

24. 为了全面理解根据《公约》的规定所采取各类措施的成效，需要将经由指标衡量的进展与单独的措施按照因果关系联系起来。评估这种联系，将会表明某项措施的成功是否系因为措施而实际上造成，抑或其他因素的结果。为确定实现爱知生物多样性目标所取得的进展是具体措施的结果，其前提条件是确定原计划哪些措施将促成哪些目标。

25. 在学术性文献和政策评价实践中，为确定措施与成效之间存在某种因果关系，制定了若干办法。一种共同性的方法包括确定反事实推论，即：将情况与接触到和接触不到某项措施进行比较，或是在实施某项措施之前和之后进行比较。反事实推论也有助于查明共变数的效果，即：影响某项措施的结果的可见社会经济、生物物理、经济或体对成效的制约性因素。可采用经济计量办法来证明对反事实推论评价的正确。⁸例如，经济计量办法要实现的是成效的不同原因的随机分布情况。不同与此的方法，即基于证据的方法，则侧重于对哪些措施以及在何种情况下实际上取得了成效的证据的评价。

⁷ 2005 年《千年生态系统评估》，第 3 卷，应对政策，第 65-66 页。

⁸ Miteva, D. A、S. K. Pattanayak 和 P. J. Ferraro, 2012 年，“评价生物多样性政策工具：哪些工具奏效，哪些未奏效？”，《牛津经济政策回顾》，第 28 卷第 2 章，第 71 页。

2. 各类措施

26. 对很多类型的措施来说，单独地评价其成效没有考虑到不同措施间的相互依赖性。例如，大多数措施是按照某种顺序确定的：经济奖励措施一般需要有法律框架才能变得有效，和管制性措施可能使用罚款，即经济奖励措施以加强遵守。⁹实例证明，单独存在的养护政策往往没有机密的相互支持的政策措施那样有效。¹⁰巴西政府 2005 年以来在巴西亚马逊的森林和大草原以及 2009 年以来在其热带草案采取的制止和减少毁林、非法伐木和森林火灾的战略，导致亚马逊的毁林率下降了 80%。这一政策便立足于将 20 项政策性工具与加强监测和公共参与的措施结合在一起。¹¹

3. 外部因素

27. 评价各类措施的成效对于实现《2011-2020 年生物多样性战略计划》及其爱知目标的贡献，还可能为更协调统一地评价自捐助方收到资助的措施提供机会。支持执行根据《公约》规定所采取措施的捐助方不妨抓住机会，并根据《战略计划》及其爱知目标确定其评价标准，并使之与相关的国家执行工作的优先事项保持一致。¹²

4. 执行进程

28. 此外，各类措施的成效还取决于执行的进程。例如，利益攸关方进程和各缔约方确定优先事项和选择和实施各项措施的体制安排，有可能对这些措施的成效产生影响。关于措施得到实施的背景和方式的透彻文件，有可能对此项措施的成功或失败的原因提供重要的见解。

5. 提供数据的情况

29. 所有评价方法的目的都是确定措施与所见到效果之间的因果关系。评价方法需要提供大量的具体数据。提供数据的情况收到以下限制：(一) 很多国家的基础设施和培训不佳，没有系统数据收集的历史；(二) 将生态、社会经济和体制性数据结合起来的挑战，这方面可能需要标准化的方法。不同学科的专家，例如经济学家和自然科学家，需要加强学科间的协作和数据收集方面的伙伴关系，以便应对这一挑战。¹³此外，例如基于物种的监测方案可能从使用新的监测方法和自动照相设备和视听识别设备和软件等技术上受益。

30. 关于环境监测的一份审查文件认为，应把监测视为环境科学和政策的一个重要组成部分，并敦促制定监测方案的科学家事先作出规划，以确保高质量的数据、可获取性和成本效益。作者还敦促政府机构和其他出资机构进一步承诺拿出更多和长期稳定的资金，支

⁹ 《千年生态系统评估》，第 3 卷，对策，第 40 页。

¹⁰ Hirakuri, S.R., 2003 年。法律能够拯救森林吗？芬兰和巴西的经验教训，印度尼西亚雅加达国际森林研究中心，第 95 页。

¹¹ 巴西联邦共和国环境部，2012 年。《巴西减少毁林战略》。“从控制非法毁林到国家森林和热带草原可持续生产的挑战”。为“里约+20”可持续发展大会编制的报告。

¹² Ferraro, P. J 和 S.K. Pattanayak. 2006 年，第 486 页。

¹³ Miteva, D. A., S. K. Pattanayak 和 P. J. Ferraro, 2012 年，第 85 页。

持环境监测方案。¹⁴ 尤其可以鼓励捐助方为监测作为重要工程或捕食物种（授粉植物、蛇等）的非中间状态的物种现状的方案提供资金。

6. 评估成本效益的方法

31. 除了从《公约》目标的角度评价措施的成效外，措施成本效益的评价也是有益的。爱知目标 20 的明确目的是为其有效的实施动员资金。因此，实现这一可能需要通过成本效益高的措施。

32. 确定措施的成本效益的办法，是通过将解决同一问题的不同措施成本效益比进行比较。这首先意味着需要通过成本效益分析，确定各项措施的成本效益。尽管实施某一措施的成本可以随时得到，但一项措施的惠益却很难确定。评价某一措施的成本效益不应仅仅考虑交易成本，例如与建立或运行必要的监测机制或落实所选择措施的实施相关的支出，而且应该考虑与措施相关的整个社会费用和惠益。因此，就此而言，更广泛地讨论生物多样性和生态系统服务的估值是适当的。¹⁵

D. 科咨机构的作用

33. 科咨机构可在《公约》一级评估各类措施的成效发挥三种独特的作用：（一）支持缔约方确定其根据《公约》所采取各类措施的成效；（二）根据各缔约方的经验评估各类措施的成效；（三）累积评价是否采取了足够有效的措施一级各种措施的结合是否能够以成本效益高的方式实现《2011-2020 年生物多样性战略计划》及其爱知生物多样性目标。

1. 支持各缔约方确定各类措施的成效

34. 科咨机构似可鼓励各缔约方着手记录、评估和分析确定、选择和实施优先事项和各项措施的进程，例如，利益攸关方协商进程，主流化努力，部门间协调机构的建立和运作等。记录关于这些进程的运作情况和所吸取经验教训的证据，可能对各项措施取得成效所需要的背景提供全面的理解。

35. 此外，科咨机构还不妨鼓励缔约方将其针对具体爱知生物多样性目标和具体目标所采取的行动和措施联系起来，为评估各项措施在实现爱知生物多样性目标方面的成效打下基础。

36. 科咨机构还不妨进一步讨论评估根据《公约》所采取各类措施的现有方法、工具和指导。

2. 根据缔约方的经验评估各类措施的成效

37. 缔约方大会在第 X/2 号决定中决定在其他公约机构的支持下，对《2011-2020 年生物多样性战略计划》的执行情况进行经常的审查。缔约方大会还决定支持通过确保新准则吸取了缔约方在执行《公约》过程中积累的经验并且符合通过积极学习实现适应管理的原

¹⁴ Lovett, G.M 等。2007 年。“谁需要环境监测？生态学与环境的前言”。第 5 章 5 节。

¹⁵ 如参见：《千年生态系统评估》，第 3 卷，对策，第 81-83 页。

则，支持开展有效的执行工作。因此，科咨机构可为各缔约方提供平台，使之继续就根据《公约》规定所采取措施介绍经验。这样做将促进根据《公约》第 18 条开展的技术和科学合作。

38. 此外，科咨机构还可根据政府间科学政策平台的要求，为在全球生物多样性和生态系统服务评估中对针对生物多样性丧失所采取应对措施的成功制定进一步的指导。

3. 评价国家目标的累积效果

39. 在评估根据《公约》规定所采取措施的成效的背景下，还应扼要提及关于《公约》本身成效的广泛讨论。文献中经常提到一种看法：如果各缔约方履行根据各自协定所承担的义务，多边环境协定就会有效。但就《公约》的情况来看，这种标准还不够。即使是《公约》让很多国家设计或实施了国家战略和行动计划，其中包括具体的活动和时间表，但《公约》本身在很多情况下并没有列入具体的明确要求，而只是一种框架。¹⁶ 考虑到为各缔约方执行《公约》所提供的充分的灵活性，国家一级拥有各项措施的本身，不能充分地说明《公约》的成效。¹⁷ 相反，必须通过有效的措施，导致在实现《公约》各项目标方面取得积极成果，例如，必须在国家一级执行《公约》，办法是将爱知生物多样性目标变成雄心勃勃的国家目标，同时确定显示进展程度的各项国家性指标。通过此种有效措施进行的执行工作，最终可能构成《公约》的全面成效。

¹⁶ Le Preste, P, 2002 年。研究《生物多样性公约》的成效，见于：P. Le Preste 著“治理全球生物多样性。生物多样性公约的演变和实施”，Ashgate，第 69 页。

¹⁷ Le Preste, P, 研究《生物多样性公约》的成效，第 65 页。