



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/MYPOW/3
8 January 2003
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

关于缔约方大会截至 2010 年
多年期工作方案的不限名额
休会期间会议
2003 年 3 月 17 日至 20 日于蒙特利尔
临时议程*项目 4

执行《公约》和《战略计划》：为将来 评价进展提供的资料

执行秘书的说明

一. 导言

1. 在第 VI/26 号决定第 4 段和第 VI/27 A 号决定第 13 段中，缔约方大会请执行秘书在休会期间会议上为缔约方提供适当资料，以便审议将来对《公约》和《战略计划》执行进度的评价工作。根据这项要求，执行秘书请缔约方提供建议，说明用什么方式评价《公约》和《战略计划》的执行进度。截至 2002 年 11 月，共收到三份呈件。本说明是按照第 VI/26 号决定第 4 段编写的，其中考虑到收到的意见和建议。

2. 说明共分四节。第二节审查在执行《公约》和《战略计划》方面所存在挑战的范围、现有执行机制的缺点、目前为统一报告机制所进行的努力、与生物多样性有关的其他公约下的评价进程和执行《生物多样性公约》的类似进程。第三节提出一些将来评价《公约》和《战略计划》执行进度的选项。第四节概述一些建议，供不限名额休会期间会议审议如何进一步审查和贯彻执行拟议评价选项。

3. 缔约方在通过《战略计划》时所确定的 2010 年指标对缔约方、公约及其附属机构构成严重挑战。现有的执行《公约》机制尽管取得很大成绩，但总体执行进程始终存在一些

* UNEP/CBD/MYPOW/1。

障碍，不可能全面评价缔约国为执行《公约》条款所采取措施是否有效和有何影响。因此，为实现这项目标，可能需要对现有程序进行调整，以消除已查明的执行进程的障碍。尤其需要增加财政资源和加强现有的执行措施，同时采取创新的评价手段，确保朝着实现 2010 年目标取得应有进展。还要求增加主要合作伙伴包括各项里约公约和与生物多样性有关的其他公约之间的协作。

二. 挑战

A. 审查有效评价机制/手段的必要性

4. 自 1992 年签署《生物多样性公约》以来，进行了一些审查和研究，得到了大量资料，说明有哪些主要限制因素影响《公约》的总体执行进程。现有资料明确表明，尽管许多国家对执行《公约》作出了承诺，但生物多样性丧失速度并没有下降。在此背景下，缔约方大会第六届会议通过了《战略计划》，大力强调进行长期的合作努力以解决这一挑战的必要性。《战略计划》的关键组成部分确定一项具体指标，要求缔约方承诺更有效地执行《公约》的三个目标，到 2010 年实现生物多样性丧失速度的大幅下降。缔约方大会第六届会议期间通过的《部长宣言》、《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》以及联合国大会第五十七届会议进一步确认这一点。要想实现这项指标，就需要根本性地改变目前执行过程中的程序和做法，包括获得额外财政资源以支持这一变革进程。

5. 《约翰内斯堡执行计划》要求更高效和一致地执行《公约》的三个目标和各项条款，其中包括积极贯彻落实其工作方案和决定，从而进一步加强了 2010 年指标。该《计划》重申缔约方大会第六届会议的相关主要决定，要求将《公约》目标纳入全球、区域和国家部门和跨部门计划并重申必须增加财政资源。它还承认国家生物多样性战略和行动计划是执行《公约》的主要框架。

6. 提出这项要求的基础是认识到目前的执行措施不够充分，因此，需要调整现有的做法和努力，确保到 2010 年扭转和大幅降低目前的生物多样性丧失速度。

7. 《战略计划》和《约翰内斯堡执行计划》标志着重点的重大转变，即从注重制定政策转向注重更加有效的面向行动的执行方法。一些公约缔约方认为，制定这种方法具有高度的优先性，如果公约缔约方不确保确实在实现 2010 年指标的范围内执行这些措施，可持续发展问题世界首脑会议产生的政治支持和势头即使不丧失殆尽，其影响也会被削弱。

8. 尽管过去十年在执行《公约》方面取得很大成功，但仍然难以全面评价这些成绩对于降低生物多样性丧失速度是否有影响，以及有多大影响。因此，人们设想通过加强现有的监测机制和反馈机制，同时采取创新的评价手段，将有助于产生一些信息，利用这些信息可以持续和全面地评价为执行《公约》所采取措施的有效性。

B. 现有评价和报告机制的缺点和差距

1. 国家报告

9. 评价国家一级执行《公约》现状的任务取决于缔约方就具体活动提供的信息，开展这些活动的总目的就是实现《公约》的目标。《公约》第 26 条提供了国家报告程序的法律框架，其目的特别在于查明已履行、未履行哪些承诺，遇到的障碍和限制因素，以及将来行动的优先事项。

10. 除了国家报告，还要求缔约方就预定在即将召开的缔约方大会会议上深入审议的问题提交专题报告。缔约方大会还在其他决定中向缔约方发出指导，说明在国家报告中要纳入的有关特定问题的进一步信息。

11. 因此，国家报告程序是一个必不可少的反馈机制，它是总体评价《公约》执行进度的核心。尽管这种至关重要的作用得到广泛承认和接受，但《公约》186 个缔约方中仍有大量国家在编写和提交各自的国家和专题报告方面遇到障碍。截至 2002 年 11 月，尚未提交首次国家报告的缔约方数目是 58 个，而已提交第二次国家报告的缔约方略少于缔约方总数的一半（84 个）。提交专题报告的比例更低，目前提交比例仅为 28% 或者更低。因此，可以得到的信息不足以从全球角度说明在执行《公约》方面取得的进展。

12. 缔约方为未交或晚交国家和专题报告提出的理由特别包括，由于面对其他同样重要的区域和全球协定的相互竞争的报告要求，国家一级缺乏履行报告义务的能力和资源。

13. 与报告程序有关的另一个问题涉及国家和专题报告所载信息的格式和质量。报告内容在很大程度上属于定性的，在某些情况下是主观的。国家和专题报告的现有格式尽管比以前版本有很大改进，但仍没有为提交定量的按时间排列的数据和可测量的指标预作安排，这些指标使得能够说明在实现《公约》目标方面的趋势。

14. 此外，国家报告所载信息并没有区分缔约方所采取措施的特性范围，也不允许评价这些措施的实际价值和影响。这使得国家报告程序不适合评价总体执行进程的有效性。由于认识到收到的国家和专题报告数量有限，《公约》秘书处按照缔约方大会决定的要求，继续请求和鼓励缔约方提交报告，和/或提出没交或晚交报告的理由。秘书处还下了很大功夫进一步改进以后报告的式样和格式，以便最大程度地减轻报告的负担而不损害报告所包含信息的质量。

15. 尽管存在上述困难和障碍，国家报告程序仍是有关提交各自国家和专题报告的国家执行《公约》现状的最易获得的资料来源。

2. 国家生物多样性战略和行动计划

16. 《公约》第 6 条要求缔约方制定国家生物多样性战略和行动计划，并将生物多样性纳入所有部门的主流活动。事实上，制定和通过一项国家生物多样性战略和行动计划是执行《公约》的国家行动的基础。国家战略将反映该国如何根据其具体情况实现《公约》的目

标，有关行动计划将构成实现这些目标将要采取的一系列步骤。

17. 然而，这些战略的制定也遇到一些障碍。目前制定的战略数目为 91 个，其中 84 个已作为最后文件或草稿提交执行秘书。如同国家和专题报告的情况一样，这个数字显然不足以全面评价《公约》执行进度、限制因素和出现的问题。

18. 一个较根本性问题涉及，一旦通过了战略和行动计划，一些当事方在实际执行时可能遇到困难。执行战略和行动计划的范围和程度及其与从财政机制得到的财政支助的联系尚不清楚。很有可能由于缺乏足够的财政资源，发展中国家的多数战略和行动计划依然没有得到执行，而这反过来又影响能够在多大程度上实现国家一级《公约》执行进度的有效评价。《公约》的财政机制将是解决这一问题的首选手段，特别是在发展中国家。秘书处继续鼓励缔约方借助其他来源的额外支助，包括寻求内部来源的补充，以解决这个问题和有可能影响缔约方履行其义务和承诺的能力的其他相关问题。

3. 案例研究

19. 案例研究的汇编和分析对于《公约》几个工作领域非常重要。为此，缔约方大会不同会议的几项决定要求编写和提交案例研究，介绍在《公约》的专题领域和跨领域问题方面（第 V/3、V/5-8、V/24、VI/13 号决定）及在生态系统办法的框架内（第 IV/7 号决定）的最佳做法和吸取的经验教训。

20. 尽管缔约方大会的决定有这些要求并几次提及，并且执行秘书随后发出通知提醒缔约方将一些案例研究纳入国家报告，但目前收到的报告表明没有以结构一致的方式提供这种资料，许多缔约方尚未就这个问题提交报告。

4. 《全球生物多样性展望》系列报告

21. 《全球生物多样性展望》系列报告是关于国家、区域和国际级别执行《公约》状况的另一个重要信息来源。编写这个系列报告的任务来自 1995 年举行的缔约方大会第二届会议，这届会议要求编写关于生物多样性的定期报告（《全球生物多样性展望》）。根据这项要求，秘书处开始编写《全球生物多样性展望》报告第一版，这份报告随后于 2001 年出版。

22. 《全球生物多样性展望》第一版代表着迄今为止第一次全面地努力评价生物多样性现状和国家、区域和国际各级执行《公约》的情况。这是系列报告的第一份，旨在帮助决策者和其他利益相关者衡量进展情况，查明执行的障碍，协助规划实现《公约》目标的前进道路。《全球生物多样性展望》不是对全球生物多样性的状况和趋势的新评价，而是利用现有的评估，以便说明与生物多样性减少有关问题的紧迫性，以及《公约》如何寻求解决这些问题，从而为可持续发展奠定基础。

23. 缔约方大会第六届会议在第 VI/25 号决定中，请求继续作为关于生物多样性和《公约》执行情况的定期报告编写《全球生物多样性展望》，《全球生物多样性展望》第二版编写完毕后将在 2004 年出版，编写时应利用第二次国家报告、关于第六次和第七届会议深入讨

论的项目以及关于将于 2003 年进行的《战略计划》执行进度审查的专题报告所载的信息。

24. 《全球生物多样性展望》的优点在于将多种来源的信息综合在一起，其中包括国家和专题报告以及其他有关的国家和国际生物多样性评价（世界养护监测中心、养护监测中心、自然保护联盟等），并藉此以宽广的视野介绍国家、区域和全球各级的生物多样性状况和《公约》执行情况。但由于国家和专题报告的数量不够及这些报告所载信息质量不够高，这种办法也有一些潜在的缺点。如上文所述，国家报告程序中的任何缺点将明显地影响编写《全球生物多样性展望》评价的过程。必须加强国家报告程序，以确保及时提供可靠和可比的信息，这些信息将对《全球生物多样性展望》评价做出贡献，后者是全面分析《公约》在各级的执行状况的必不可少机制。

C. 在统一方面所作的努力

25. 与生物多样性有关的不同公约*分别对缔约方提出报告要求，也非常需要缔约方提供的信息。满足这些要求对各国政府特别是资源有限的政府造成很大负担。

26. 此外，人们还担心，由于通过国家报告程序收集的信息缺乏可比性以及某种程度上由于使用方面的限制，这种信息的价值未被充分利用。然而，这个问题已受到充分注意，各种公约的许多决定已核准一些建议，以探索和制定将允许统一和简化各种报告程序的机制。

27. 缔约方大会在第 V/19 号决定中请执行秘书与其他与生物多样性有关公约的秘书处协作，进一步拟订和执行简化国家报告程序的建议。第 VI/25 号决定进一步强调了这一立场，缔约方大会在该决定中鼓励继续努力，以便简化和统一报告程序，同时认识到必须确保这样做不至于影响缔约方大会调整本《公约》所规定的国家报告程序以更好地满足缔约方需要的能力。

28. 按照这些要求，养护监测中心代表联合国环境规划署(环境规划署)和与生物多样性有关的各项公约的秘书处，努力查明有哪些机会统一五个公约之间的信息管理。这些活动的重点特地放在制定切实可行的办法上，以提高收集、处理、传播和共享信息的效力和效率。

29. 养护监测中心所做努力取得的一项关键成果是拟定了一份行动计划草案，它附有详细的建议和项目提案，说明如何从对各国政府和多边环境协定秘书处所经历的困难的理论评价合理地发展到更加切实可行的试验/改进并最终执行更加统一和简化的概念和程序。

30. 行动计划草案所概述的项目提案尤其涉及一些重要题目，如国家向与生物多样性有关的全球公约提交报告；统一和合并信息管理；改进机构间联系及支持行动。如果要实际执行所提议的活动和项目，最初需要调动和分配财政和人力资源（在某些情况下需要能力建设），以酌情制定新程序或改变和修订现有程序。尽管从长远来讲，采取更加一体化的办法会促进节约，但短期而言，实现这种将来的一体化将需要资源。人们设想，一旦实现某

* 《生物多样性公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约（濒危物种公约）》、《养护移栖物种公约》、《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（1971 年，伊朗拉姆萨尔）和《世界人类遗产公约》。

种程度的统一、简化和协同，中期和长期而言，所有相利益关者得到的好处和利益将超过最初的资源投资许多倍。

D. 审查与生物多样性有关的其他公约下的评价进程—类似进程和经验

31. 本说明附件审查与生物多样性有关的其他主要公约的现有程序、做法和经验，特别着眼于它们所实行的评价各自公约和战略计划执行情况的方式。重点主要放在：

- (a) 这些公约各自战略计划的演变及其是否有效；及
- (b) 作为监测执行情况、成绩和是否遵守报告要求的管理手段的现有报告程序。

32. 审查介绍一些类似程序和经验教训，从中可以得到一些启示，有助于拟定一套建议，随后这套建议将指导有效地评价《生物多样性公约》和《战略计划》的执行进度。

三. 可能的评价选项和办法

A. 关键原则

33. 下述各节所概述的提议的评价选项意在指导制定一些方法和手段，以便尽可能系统和客观地确定《公约》的执行状况，其中考虑到执行进程各方面的相关性、有效性和影响。这些评价选项所涉及的是成绩和成果，而不是产出交付。这是一项关键原则，有助于结合说明当前落实 2010 年指标的进展情况考虑提议的评价选项。但这里所叙述的是一些额外的原则，其目的是帮助指导进一步审议和切实执行所提议的评价选项。

(a) 所提议的评价选项需要尽早纳入《公约》的总体执行进程。尤其是，需要将它们纳入《战略计划》的执行中，并在较低级别，纳入专题性和跨领域工作方案的主要构成部分。如果评价选项适当扣牢《战略计划》的目标和目前的工作方案的目标，将会更好地发挥其效力和潜在影响。

(b) 应用提议的评价选项需要尽可能谋求国家、区域和全球各级的广泛利益相关者的参与。采用这种做法有一些明显优点和好处，除其他以外，包括提高对评价进程的承诺和贡献的层次，特别是更好地表明多方面成绩、观点、关切和建议与预期，这些将准确地反映在评价的调查结论中。这种做法还将确保这一过程得到更好的理解，促使利益相关者接受评价结果，并增加成功地使用调查结论的可能性。在这一方面，提议的评价选项及其应用不仅必须着眼于缔约方的联络机构，而且还必须包括国家、区域和全球级别的合作伙伴；

(c) 没有一种单独的做法或方法本身会实现预期的评价结果。一项建议的做法是同时采用不同的评价选项，同时承认《战略计划》和工作方案执行进程的某些方面可能有独特的特点，因此有独特的评价要求。在这一方面，如果审查所提议的评价选项的个别和集体组成部分的比较优势和长处，将有助于确定采用哪种办法最合适。因此，所提议的评价选项应足够灵活和活跃，以便对《公约》和《战略计划》执行进程的不同需要和优先事项作出反应；

(d) 提议的评价选项应不局限于评价进展和成绩，应具有创新，结合实现 2010 年目标提出现实和切实可行的行动。因此，其设计和应用应着眼于具体行动。

B. 供审议的评价选项范围

34. 由于《战略计划》提供了更有效和连贯地执行《公约》的总体框架，将按照《战略计划》的 4 项目标和结构调整和应用提议的评价选项，同时牢记需要评价业绩和进展情况。考虑到《公约》和《战略计划》执行进程的复杂性，制定详细的评价行动和办法时应当考虑到下列不同且又相关的主要评价组别：

- (a) 生物多样性的现状和趋势，包括压力、影响和对策；
- (b) 贯彻缔约方大会决定的现状；
- (c) 执行《公约》和《战略计划》的现状。

35. 这些组别将需要一套明确界定的评价手段，这些手段最好应足够灵活以满足每个组别的需要和优先事项。虽然每个组别的范围、重点和数据要求可能不同，但其评价不应视为进行分别和不同的处置，而应视为进行相互补充的处置，各自贡献一些“积木块”，这些“积木块”构成关于《公约》总体执行状况及更重要的为实现 2010 年指标所取得进展的组合图像。下文论述三个组别评价选项的细节。

1. 使用指标作为主要评价手段

36. 一般而言，指标是面向结果的战略和方案管理的主要手段。它们提供变化、执行趋势以及在实现所确定目的和目标方面的进展的证据。考虑到这三个评价组别各自的不同要求，这里建议两组指标：

(a) *现状和趋势指标*。顾名思义，这组指标对于评价生物多样性的现状和趋势非常重要，其中包括生物多样性丧失的压力和根本原因以及政策和体制方面的对策。这种评价以起因-压力-状况-影响-对策框架为基础，对于全面分析生物多样性丧失速度从而推断出《公约》在减缓这种丧失速度方面的影响尤其有用；

(b) *业绩指标*。这一组指标特别侧重于缔约方的业绩。“业绩”一词在此用来包括缔约方为执行《公约》、《战略计划》和缔约方大会决定的后续行动所采取的措施和相关行动。

37. 这种区分不应看作是割裂这些做法，而应视作是一种指导，有助于确定一些制定全面指标的详细活动。因此，人们设想，平衡地使用两组指标将使缔约方能够衡量实现“到 2010 年大大降低目前的生物多样性丧失速度”所取得的进展。

38. 拟定指标对于《公约》进程并非什么新鲜事，按照缔约方大会各项决定，关于这个议题的工作一直在进行中。因此，所提议的方法应当利用正在进行的工作，并且在制定生物

多样性指标时考虑到各种全球、区域和国家级别的倡议。

39. 许多当事方和一些区域组织(例如经济合作与发展组织(经合组织))积极参与关于拟定指标的进一步工作,多数工作是根据缔约方大会的决定进行的。采取的办法和实施的制度表明缔约方处于拟定生物多样性指标的不同阶段,这项工作的主要推动力似乎因缔约方不同而有所不同。在一些情况下,该进程受国家优先事项推动或者是有关倡议如环境状况报告的组成部分。在另一些情况下,则正在根据其他协定和公约的具体要求制定指标。

40. 因此,似乎有大量信息和程序可以作为制定更全面的指标的基础,其中包括提议的两组(现状和趋势指标以及业绩指标)指标。此外,目前进行的工作已导致拟订一套《制定国家级监测方案和选择指标的指导原则》草案。尽管《指导原则》草案是专为支持现状和趋势指标而制定的,但拟订《指导原则》的方式可以使之应用于制定业绩指标。

41. 秘书处通过指标专家组做了很大努力,为制定和应用现状和趋势指标做准备工作,以监测和评价生物多样性现状和趋势、生物多样性丧失的压力和根本原因以及在国家、区域和国际级别发起和实施的政策和制度方面的对策。这种准备过程奠定的基础应作为进行旨在查明和制定业绩指标的额外活动的基础,将这些指标用作评价缔约方在执行《公约》方面的业绩的手段。

42. 考虑到目前工作所产生的势头,指标专家组所开展的有力工作,并考虑到规模经济的好处及本专家组尚未完成任务,一个选择也许是由它协调所提议的拟定业绩指标工作。

43. 实际上,指标专家组可以制定选择指标的大框架,这个框架一方面响应目前与缔约方大会各项决定和科学、技术和工艺咨询附属机构(科咨机构)建议有关的指标工作的需要和优先事项,另一方面响应制定更有效地评价《公约》执行情况的适当方法所要求的努力。在一个统一的大框架内的这两种方法的合并价值和结果,对于衡量实现为2010年及以后确定的指标取得的进展特别有效。

44. 所提议的框架还应清楚地说明用哪些切实可行的方式,在国家级指标不存在的情况下使缔约方能够切实开展有关选择和制定这些指标的实际工作,或者在适当时加强现有的制定指标倡议。在这方面,时间安排是至关重要的,这是因为考虑到需要明确了解实现2010年指标取得的进展。因此,专家组应考虑制定和纳入一个附有明确时限和里程碑的适当的制定指标行动计划,指导缔约方各自的制定指标工作。

45. 此外,所提议的框架还应包含适当的创造适当条件的活动,包括获得和提供必要的财政支助,以加强缔约方制定合适指标的能力,支持评价上文第34段所概述的三大组别。但这不应妨碍缔约方大会最充分地利用现有区域和国际指标制订方面的资源和做法,这些资源和做法有可能降低国家一级指标制订工作的有关成本。此外,该框架还应包括处理报告问题的一些因素,其中包括格式和周期、审查过程、通过、应用和纳入国家努力、评价和影响反馈和就实现2010年及以后指标而言是否合适。

46. 全球一级的总体协调对于这项工作取得成功至关重要。尽管与指标制订工作的后续行

动和监测工作相关的政策问题将由科咨机构负责，休会期间会议仍可建议扩大现专家组的授权，解决拟议的后续工作所涉技术问题，特别是在国家一级实际应用确定的指标。在这方面，应在提议的制定指标行动计划中纳入这些额外责任的时限。

47. 人们设想，国家和专题报告将是报告应用所确定指标并将其纳入有关的部门方案和倡议的状况以及这些努力有可能产生的任何影响的最合适渠道。因此，应考虑修订国家和专题报告的现有格式，以包括关于指标的报告要求，特别是在它们涉及上述三个主要组别的业绩、现状和趋势的情况下。

48. 考虑到人们重视制定和执行国家生物多样性战略和行动计划，还应当考虑利用这一进程作为将指标纳入国家进程和部门方案的重要手段。关于执行国家生物多样性战略和行动计划的进展情况的国家报告还应当作为关于 2010 年以后执行《公约》和《战略计划》的进展情况的长期报告反馈机制。

2. 加强报告程序及其对评价《公约》和《战略计划》的贡献

49. 对目前报告程序的详细综述（见上文第二节）强调了报告程序的价值，它们是自我评价执行进程的必不可少的机制，缔约方可由此查明并记录取得的成绩和遇到的问题，从而为确定将来的优先事项奠定基础。与报告程序有关有许多问题，尽管缔约方大会和秘书处不时努力解决这些问题，但一些缔约方仍然在履行报告义务方面面临困难和 / 或表示存在困难。缺乏政治意愿和国家级别的能力常常被引述为报告程序的主要障碍。此外，报告所载的信息质量就为全面反映《公约》执行情况奠定基础而言也是人们关心的一个问题。

50. 显然，必须作为发展将来评价进展情况的有效方法的总体进程的一部分解决这方面的不充分性。从前述内容来看，需要紧急注意的领域特别包括：

(a) 进一步努力改进国家报告程序，特别是国家和专题报告的格式和指导方针，确保这些报告既载有定性方面的信息又载有定量方面的信息，以便能够分析时间序列数据并得出生物多样性现状的趋势，从而得出缔约方为执行《公约》规定和《战略计划》所采取措施的影响；

(b) 在国家和专题报告格式中确定和纳入适当的现状和趋势指标以及业绩指标，将加强总体报告过程，从而使缔约方能够更好地评价在实现 2010 年及以后指标方面所取得的进展。在报告程序中应用指标的好处已在上文说明；

(c) 目前为统一和简化各项与生物多样性有关的公约的各种报告程序而进行的努力对于减轻报告负担是特别适当的，如果缔约方要在履行报告义务方面取得任何进展，就必须消除这些负担。因此，应鼓励和促进在统一方面所作的努力，并将其实施纳入制定对《公约》和《战略计划》有效的评价方法和手段的总体进程；

(d) 提议的一组统一活动需要充分纳入目前相关的国家方案和倡议，以便得到必要的政策级别的支持，确保注意这些活动并据此采取行动。虽然全球级别似乎确实存在着支持统一报告程序的政治意愿，但应当考虑制定积极的办法，以确保国家级别的承诺不仅仅是

对统一努力表示政治支持；

(e) 解决缺乏国家报告能力的问题是任何旨在制定《公约》和《战略计划》的有效评价方法和手段的努力取得成功的一个关键因素。从过去经验看，任何旨在加强国家报告能力的倡议都需要采取更具创新的办法，以确保实施必要的创造有利条件活动，特别是对于发展中世界的国家而言。存在着评价来自《公约》的财政机制的资源的机会，但以前（和目前）为评价这些资源所做的努力始终没有取得很大成功，因此，应探讨替代办法，包括寻求缔约方国内资源的支助和协同作用；

(f) 在报告程序中纳入证明执行进程取得成功的案例研究，将是调整未来活动、评价在其他地区推广的机会、重新评价指标和确定新的行动优先事项的宝贵手段。因此，应考虑到评价实现 2010 年指标的进展情况的必要性，在所有专题性和跨领域工作方案中进一步促进案例研究，并拟订编写案例研究的准则；

(g) 缔约方大会在通过《战略计划》时，特别重视国家生物多样性战略和行动计划，认为这是执行《战略计划》的重要机制之一。尤其是《计划》的第 3 项目标承认国家生物多样性战略和行动计划是将生物多样性方面的关切事项纳入国家各部门和跨部门计划、方案和政策的原则框架。为加强这种纳入努力和关于国家生物多样性战略和行动计划的执行状况的报告程序而采取的活动特别有助于对总体评价进程从而对全球生物多样性议程做出贡献。需要按照所提议的加强国家和专题报告程序的行动的原则，解决缔约方查明的在制定和随后执行国家生物多样性战略和行动计划方面的困难，但需要采取综合措施完成这种工作。

(h) 缔约方大会在第五届会议上，在其第 V/20 号决定中请缔约方自愿地对与执行《公约》有关的国家方案和需要进行审查。虽然缔约方大会第六届会议上没有采取后续行动，但如果采用始终如一的办法客观地审查各个缔约方的国家业绩，这也可以作为了解《公约》和《战略计划》执行进度的另一个有效手段。国家生物多样性战略和行动计划（或缺乏这样的战略和行动计划）将是这些审查中一个重要因素。鉴于这一点，应积极促进国家业绩审查，并按照所提议的案例研究支持措施来拟订和支持切实可行的后续工作；

(i) 《全球生物多样性展望》系列报告仍将是《公约》执行情况评价机制的关键组成部分，因为它具有根据国家和区域材料让人们从综合的全球角度看待问题的独特特点，这使《全球生物多样性展望》处于一种独特地位，能够对全球级别有关《公约》的政策制订工作产生很大影响。因此，应当加强《全球生物多样性展望》系列报告的编写，并尽可能让更多的利益相关者有机会参与，以便使缔约方产生一种有代表性地参与总体评价进程的感觉。从长期而言，这种做法将确保缔约方和其他主要合作伙伴的国家观点适当反映在全球系列报告中，其对全球生物多样性议程的潜在影响将是这些观点的真实反映。

C. 应用所提议评价选项和办法的方式

51. 在上述一组选项的框架内制定有效的方法和手段供将来评价《公约》及《战略计划》之用，需要以综合的方式来实施，即将所提议选择的各种因素结合起来，同时最佳地利用各自的长处并实现其共同的资本和影响的重大回报。由于这种做法能否取得成功取决于能

否争取到所有缔约方的强有力的政治意愿和支持，但这一点本身是不够的。综合办法需要包括具体和切实可行的行动，出现根本性的转变，而不是局限于表达政治意愿和承诺。牢记这一点，应当考虑制定一套适当的评价模块，所制定的每个模块都能作为综合性的一揽子做法的重要组成部分发挥作用，但仍保留足够的灵活性，以便因应和满足所要求的评价方法和手段的各个方面的具体需要。

52. 综合做法应进一步纳入一些创造有利条件活动，其中包括采取创新措施调节必要的外部资源和内部资源以及酌情提供支持以加强国家一级的能力。这种办法还应阐明一个全面的综合评价行动计划，明确说明在所提议的评价选项框架内提议的各模块的主要组成部分的执行阶段、关键的可交付成果、时限和里程碑。此外，这种办法还应反映出各阶段内国家和国际级别之间的作用和责任平衡，并确保这些作用相互支持。虽然 2010 年是总体进程的一个重要里程碑，但是还应考虑到拟定超越 2010 年的时限，尽可能使产生的关键的可交付成果与将来举办的缔约方大会会议相一致（2004、2006、2008 和 2010 年及以后），以便监测 2010 年指标以外的进展情况。

四. 建议

53. 谨提议休会期间会议审议推荐所提议的评价选项和办法以供缔约方大会第七届会议作进一步审议，以此作为进一步拟定将来评价《公约》和《战略计划》执行进度的办法的基础。休会期间会议也不妨审议在缔约方大会第七届会议之前采取后续行动的下列建议。

54. 秘书处利用休会期间会议在审议本说明的基础上提供的指导，可以拟定一个全面框架，以期指导详细评价方法和手段的制定工作，供缔约方大会第七届会议审议。所提议框架的结构应当详细考虑下列主要因素：

(a) 最适当的评价方法和手段的主要类别、相互联系、长处和对执行《公约》和《战略计划》各方面的贡献；

(b) 应用确定的方法和手段（模块）、其对总体评价进程的潜在影响、支持机制（财政和有关的创造有利条件活动）、业务和程序事项（时限、可交付成果）等等；

(c) 机构安排（缔约方大会、缔约方大会主席团、科咨机构、休会期间会议、专家组、缔约方、秘书处等等）；

(d) 实现 2010 年指标取得的进展及其影响，以便供将来的缔约方大会作进一步审议；

(e) 对 2010 年以后的展望及其对缔约方、《公约》和全球生物多样性议程的影响；

(f) 缔约方及其他合作伙伴的近期、中期和长期承诺。

55. 人们设想，详细的评价方法和手段的实际制定和可能的应用将由缔约方大会第七届会议根据休会期间会议的建议来决定。

附 件

**审查与生物多样性有关的其他公约及其各自
战略计划的评价进程****A. 《濒危野生动植物种国际贸易公约》(濒危物种公约)—1973 年**

1. 《濒危野生动植物种国际贸易公约 (濒危物种公约) 战略计划》的来源是，濒危物种公约缔约方大会第九届会议(1994 年) 委托进行一次审查，专门评价《公约》在多大程度上实现其目标，自拟定《濒危物种公约》以来所取得的进展，最重要的是查明存在的缺点和加强《公约》及将来的帮助计划的必要条件。
2. 《濒危物种公约战略计划》在缔约方大会第九届会议(2000 年) 获得通过，它提供了关于《濒危物种公约》跨越 2005 年的战略设想，总目的是改进《公约》工作，以便野生动植物物种国际贸易日益和始终如一地以可持续方式进行。为实现这一目的，《战略计划》概述了实现《公约》任务的七项具体目标。因此，它有助于缔约方在执行《公约》时有共同的着重点，从而也为缔约方大会、其承担义务和秘书处提供了指导。
3. 《濒危物种公约战略计划》一个特别值得注意的方面是它被认为是一份不断演变的文书，因此，缔约方必须继续评价实现既定目标取得的进展并随时修改《计划》。此外，《战略计划》为制定七项主要目标中每一项的可衡量业绩指标创造了条件，有助于查明朝着其成功实施所取得的进展。
4. 尽管《战略计划》提供了跨越 2005 年的指导该公约的有效框架，但完成该框架要求缔约方、秘书处和缔约方大会三个常设委员会采取具体行动。因此，《濒危物种公约》制定一项行动计划，以便更好地关注这些行动并协调其执行。最近，缔约方大会第十二届会议就有关《战略计划》和行动计划的进一步行动提出建议，包括彻底审查该行动计划并查明必要的变化以及制定利用业绩指标评价《战略计划》目标实现情况的评价手段或战略。
5. 缔约方汇编的年度报告被缔约方大会认为是监测《公约》执行情况的“唯一可用的手段”。这些报告符合标准准则，它们确保某种程度的数据质量、对起草报告的协助、分析和使用根据报告汇编的数据的方法、将年度报告与其他报告联系起来的要求和改进遵守《公约》这项关键要求的手段。
6. 尽管人们普遍接受报告程序对于全面执行《公约》至关重要，以及自《公约》通过以来就采取这种做法，但在起草和提交年度报告方面，仍然存在许多问题。报告似乎仍被视为一项颇为麻烦的义务，而不是国家一级的有效管理手段，以致许多缔约方不提交年度报告或者这么做时感到很为难并拖延很长时间。在这些情况下，由于缺乏所有缔约方的全套报告，很难进行全面的比较分析，并综合性地介绍《公约》的执行情况、重大发展和趋势、所取得成绩、有待弥补的差距、要解决的优先问题和确定将来执行中的补救行动。不幸的是，几年来采取的鼓励和惩罚措施并没有实现始终如一地及时提交优质的年度报告。

7. 因此，秘书处认为需要重新思考这个问题，特别是查明、分析和解决报告出现起伏的原因。人们设想，全面审查《濒危物种公约》的报告需求将借鉴并整合为精简报告并使之更有意义已正在实施的各项行动。

8. 上述审查确实表明，尽管初期曾制定和适用《战略计划》以及审查报告机制，但就证明为评价执行《公约》的进展所采取措施的成功性和有效性而言，《濒危物种公约》并没有取得更大成绩。考核 2005 年指标的时间很快就要来到，人们拭目以待，《濒危物种公约》将如何证明确实发生了重大变化，以确保为实现这一指标采取的行动正在进行当中。

B. 《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》
(拉姆萨尔公约)—1971 年

9. 《拉姆萨尔公约》通过了第一个《战略计划》(1997 至 2002 年)作为执行《公约》的基础。自通过以来，《战略计划》的执行使得可以更为连贯和有效地执行《公约》，在此过程中，在执行期间取得重大成就。然而，尽管取得了这些成就，就全球实现持续地保护和明智地利用湿地而言，仍然面临许多和日益增多的挑战。

10. 针对这些挑战，缔约方大会在第八届会议(2002)上通过了 2003 至 2008 年期间执行《公约》的第二个战略计划。第二个《战略计划》借鉴了第一个《战略计划》的成功之处和经验教训，承认必须采取更加综合的办法，这对于实现《公约》的全面适用至关重要。它还考虑到可持续发展问题世界首脑会议的成果以及最近关于水资源管理的主要活动成果。

11. 就内容和结构而言，第二个《战略计划》概述了五项总体目标(目的)，《公约》具体条款将通过每个总体目标来实现，并描述涉及 21 个活动领域的业务目标及完成这些目标的具体行动，它们结合在一起应实现整个《计划》的目标。

12. 《拉姆萨尔公约》的一个重要出发点涉及将确定每三年的国家目标作为确定《公约》工作计划中的全球和区域目标的基础。这是一个大胆的步骤，它的成功可以作为其他公约在各自《战略计划》中确定和纳入具体目标的参照点。

13. 《拉姆萨尔战略计划》另一个重要的不同之处涉及承认每个缔约方可以自由选择在大程度上执行《战略计划》，分配用于执行的资源以及使用的时限。这种灵活度在连贯和具有比较性地评价与执行《公约》有关的成就方面将产生一系列深远影响。

14. 《国家规划手段》和《国家报告程序》被认为是执行《公约》规定的国家一级规划的有效办法。《国家规划手段》提供了国家向缔约方大会提交报告的一种标准格式以及缔约方根据《战略计划》规定的有关目标和行动通过国家委员会确定其行动优先事项和目标的程序。

15. 提交及时和详细的国家报告对于监测《公约》的执行情况以及对于分享有关湿地保护的信息至关重要。这种做法现在已确立下来，并且的确已经列入缔约方在“《拉姆萨尔公

约》执行框架”内所作的承诺。

16. 国家报告提供了关于《公约》及其在缔约国内执行情况的迄今为止最详细和最权威的信息，并提供了在缔约方大会会议上的讨论框架。尽管提供了国家报告的格式，但过去一些当事方提交的国家报告仍是叙述式的。各报告的详细程度有很大不同，一些提供基于广泛磋商的详细内容，另一些只是简要强调各自执行《公约》情况的主要特点。

17. 已对国家报告格式进行了修订，特别是为了改进和加强报告程序，以允许在国家之间进行连贯的比较和分析并促进提供可以在全球共享的宝贵信息。此外，国家报告格式修订版本的目的是使《公约》能够比较和从总体上了解国家、区域和全球各级的成就、挑战和前进道路。人们还指望，新的格式还将促进更广泛的利益相关者参与，特别是如果用作保护和明智利用湿地的监测手段的话。

18. 由于报告不是以《战略计划》的结构而是以 21 个专题领域为基础，必须用额外的措施来补充这种监测手段，以便更全面地评价《公约》的执行情况。21 个专题领域现在已包括在第二个《战略计划》（2003 至 2008 年）之内。

19. 最近对报告程序进行了审查，对以下事实提出一些关切，即国家报告格式没有充分用作规划手段，以指导执行缔约方大会第七届会议通过的 2000—2002 年工作计划。这些关切再次提出有效执行《公约》的政治意愿和国家能力问题。因此，缔约方似乎继续将报告要求视为负担而不是行动手段。

20. 此外，审查还表明，尽管人们重视通过所有利益相关者广泛和透明的参与进程来起草国家报告的必要性，但似乎几乎没有缔约方能够就 2000—2002 三年期这么做。在一些情况下，国家报告并不反映有关国家发生的所有积极行动的真实和全面情况，而在另一些情况下，报告反映的情况过分积极，很少提及为解决与国家能力有关的一些重要问题需要采取的行动。

21. 然而，最近一个值得特别关注的事态发展涉及建立关系数据库，以存储和分析缔约方在国家报告中提供的信息，供缔约方大会第八届会议使用。数据库包括与 2000—2002 年期间《公约》工作计划所包含行动的执行情况有关的 135 个指标。其中将近 70 个指标被归类为“主要指标”，用于起草区域执行报告。

22. 设计“COP-8 国家报告数据库”和指标的根本想法是界定一个“基线”，它将——首次——允许评价在长于三年的期限内执行《公约》的进度。随后“COP-8 国家报告数据库”的信息将被转移到一个新系统，并参照 2000—2008 期间的新战略计划及其在下一个三年期的实施情况，按照经修订的执行指标一览表予以标准化。

23. 值得一提的另一个事态发展涉及制作“国家概况表”，它由关键“指标”或“项目”子集组成，以“简约”说明执行进程。这种做法有可能扩展到区域和全球分析。

24. 此外，拉姆萨尔主席团建议在下一个三年期制定一系列与有效执行《战略计划》有关

的关键指标，以此作为国家报告格式的组成部分。这些指标随后可用于编写提交 2005 年缔约方大会第九届会议的国家报告。

25. 另一项建议涉及鼓励缔约方进一步考虑和试验与其他多边环境协定有关的“共同报告”，借鉴环境规划署关于精简多边环境协定的国家报告的现有试验项目的经验和成果。此外，主席团建议修订缔约方大会第九届会议的国家报告格式，以便特别包括：

- (a) 经过编纂的关于执行中的优先事项和进展的问题；
- (b) 关于执行现状和进展情况的准确指标；及
- (c) 报告自缔约方大会第八届会议以来执行进展情况的解释性文本部分。

26. 对于所有这些积极进展，《生物多样性公约》可以考虑采取类似措施。

C. 《世界人类遗产公约》—1972 年

27. 自《世界人类遗产公约》1972 年通过以来，人们作出很大努力，以查明用哪些方式确保《世界文化遗产名单》具有代表性、可信性和完整性，该《名单》是《公约》的核心支柱。直到 1994 年，还没有一种包括所有方面的系统办法对《公约》执行情况进行比较评价。针对这种缺陷，《世界人类遗产公约》1994 年通过了《全球战略》，作为执行《世界人类遗产公约》的框架和业务方法。该《战略》仰赖具有突出的普遍价值的遗产类别的区域和专题定义，以确保《世界文化遗产名单》更加平衡和具有代表性。

28. 对于定期报告《公约》的执行进度，世界遗产委员会选择采取区域办法，特别是作为促进区域协作并且能够根据各区域具体特点作出反应的手段。

29. 《公约》条款和《全球战略》规定缔约国有义务作出适当规定和采取适当行动适用《公约》并实施现场监测安排，作为这些场所的日常保护和管理不可分割的组成部分。据此，要求缔约国每六年提交定期报告，介绍《公约》的总体执行情况，其中包括影响财产的因素和监测安排。因此，这些报告是有效执行《世界人类遗产公约》的知识库。

30. 自 1994 年通过和实施《全球战略》以来，人们对《世界人类遗产公约》及其执行的总体认识提高了，尽管所采取的行动并没有促使《世界文化遗产名单》更加平衡和有代表性。这种不平衡有几个原因，但是主要原因特别包括：

- (a) 在某些国家缺乏法律保护或法律保护不够；
- (b) 缺乏财产清册；
- (c) 负责遗产保护的国家机构薄弱；
- (d) 对保护过程的理解不充分；及

(e) 财政和人力资源不足

31. 然而，这些缺点已导致调整区域办法，使它们定位到执行《全球战略》，目的是得到大量财政资源和培训战略支持的长期和始终如一的保护政策将产生结果。

D. 《养护野生动物移栖物种公约》（养护移栖物种公约）—1979 年

32. 在 1999 年缔约方大会第六届会议通过《养护移栖物种公约战略计划》之后，秘书处定期编写滚动文件，用于审查《计划》的执行进度（2000 至 2005 年）。审查采用业绩工作组所倡导的“业绩指标”概念，对每项业务指标确定可衡量的业绩指标。自 2001 年 12 月最近一次常设委员会会议以来，这些指标得到进一步详细阐述。

33. 审查还设法不局限于记录已开展的活动，并在文件中列入为执行《战略计划》所采取措施的成果或结果。原则上，记录在《公约》框架内所采取的措施并不困难，因为这种信息容易通过国家报告及时得到或提供。衡量这些行动的结果更加困难，而这些结果对于确定《战略计划》的目标是否正在实现非常重要。

34. 迄今为止，缔约方提交的报告很少载有据以评价在某些关键领域执行《战略计划》的资料。由于答复率历来较低，特别是一些缔约方提供的资料很少，使得就执行支持移栖物种的活动提供实质性建议仍没有充分的基础。养护移栖物种公约信息系统和缔约方报告的综合结论是否得力主要取决于所有缔约方提供的信息是否全面和及时。预计业已提出并为许多缔约方接受的新格式将消除这一缺点。

E. 综合考虑——审查其他公约工作的经验

35. 前面对其他与生物多样性有关的公约工作的审查清楚表明，它们有一些共同特征，也有很大差异，所有这些都对《生物多样性公约》采用什么方法制定有效手段评价《公约》及其《战略计划》的执行进度有重大影响。

36. 审查表明，四项公约就像《生物多样性公约》一样，都通过使用战略计划作为执行公约的关键手段，特别是监测实现公约目标方面的进展情况。在所有情况下，战略计划的主要目标都是作为更加一致、综合和有效的总体执行进程的重点更加突出的框架。

37. 这四项公约的战略计划的演变情况存在着或多或少的相似性，多数计划产生于公约委托的审查过程，其特定目的是明确理解公约在实现各自目标方面取得的进展，而其他计划源于需要重点更加突出和全面地执行公约这一主要推动力。

38. 审查还表明，四项公约的战略计划就结构和范围而言没有大的差异。在较高层次，目的和大目标构成计划的战略重点，而在较低层次，业务目标对阐述满足总体目的或目标所要求的具体活动起指导作用。值得指出的一个主要差异在于拟订业务目标的详细程度，一些计划更详细一些，而另一些计划范围更广一些。其中一项公约（拉姆萨尔）的一个明显特征是确定国家目标作为制定执行公约和战略计划的区域和全球目标的基础。

39. 四项公约的战略计划演变的时间范围各不相同，一些战略计划比另一些开始制定的时间要早得多，在执行和制度化方面似乎已取得很大进展。然而，就有效性和执行进程的影响而言，所有公约实现的程度似乎都较低，尽管启动战略计划的制定工作有一个前置时间。

40. 执行模式或多或少是相同的，缔约方被要求承担执行战略计划的责任，尽管其中一项公约允许对执行进程的承诺有某种程度的灵活性，因为认识到每个缔约方有其独特的条件和情况。例如，在《拉姆萨尔公约》中，每个缔约方可以自由选择多大程度上执行战略计划，包括它承诺用于该进程的资源和执行计划的时限。

41. 四项公约执行进程的一个共同特征是都拟定行动计划作为战略计划的核心组成部分。行动计划的目的是将战略计划的业务目标转变成实际措施，由缔约方实施以便执行战略计划。行动计划处于不同的制定和执行阶段，详细程度在范围、活动数目、结果、时限、主要行动者及其各自作用和责任方面因公约而各不相同。

42. 在所有四项公约中，国家报告被认为是总体执行进程的重要组成部分，更具体地来说是评价战略计划执行进度的必不可少的手段。在国际一级，人们认识到国家报告提供了比较和综合的基础，缔约方大会据此就公约及其战略计划的实质性和程序性方面作出决定。因此，国家报告被一致认为是重要的监测和管理手段。

43. 毫不奇怪的是，四项公约的报告程序在格式、内容、周期、方法方面及在某种程度上报告所载信息的具体用途方面有较大差异。例如，《世界人类遗产公约》就定期报告采用区域办法，报告周期为六年。另一方面，《濒危物种公约》除年度报告以外，还编写两年期报告、特定物种报告、《生态信息》和其他专门报告，这一进程对缔约方造成很大限制和负担。然而，所有报告的一个共同特点是强制性地要求缔约方承担编写国家报告的责任，而秘书处及时对报告进行分析和综合，供理事机构或缔约方大会考虑。

44. 按照所确定准则及时编写和提交国家报告仍有许多障碍，其中多数障碍与缺乏政治意愿和缺乏处理为各种公约和其他协定提交报告的负担的能力有关。

45. 统一和简化报告过程是重要的方面，这点似乎已得到所有四项公约的承认和广泛接受，令人毫不奇怪的是，这是由于它们都有要求缔约方做出繁琐努力以遵守许多报告义务的措辞。各公约赞成采用统一的执行办法，这将有助于缔约方履行各自对所有有关的多边环境协定的承诺并最大程度地减少重复工作，而不对每项公约所要求信息的质量和独特性造成大的影响。

46. 虽然现在报告程序已实施很长时间，对于某些公约来说显然已作为总体执行进程的重要组成部分确定下来，但报告所载信息仍然很不充分，以致利用这种信息全面了解公约是否成功地实现各自的指标、目的和目标相当困难，如果不是不可能的话。公约各附属机构提供的建议和缔约方大会随后的决定要求定期审查和随后修订国家报告的格式，这清楚地表明了这方面的不充分性。

47. 考虑到对评价公约是否有效实现了其目的的不充分性的上述关切，人们广泛接受

这样的看法，需要制定和纳入“业绩指标”，以加强总体评价进程。人们设想，这一点将通过建立由可衡量和可客观验证的指标组成的全面的知识库来实现。在这一方面，各公约已开始制定和应用“业绩指标”，就一些公约而言，处于遥遥领先的阶段，而另一些则处于采纳建议以便把业绩指标纳入各自的报告程序的阶段。

48. 上述内容对于《生物多样性公约》将来评价《公约》和《战略计划》执行进度的方式影响颇大。与生物多样性有关的其他四项公约的经验对于发展特别是查明和制定适当的机制和手段，以加强评价公约的成就和成绩，以及在实现 2010 年指标方面的进展提供了一系列重要的类似示例。
