



CBD



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/WG-RI/1/10
27 July 2005

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

关于审查《公约》执行情况的
不限成员名额特设工作组
第一届会议
2005 年 9 月 5 日至 9 日，蒙特利尔
临时议程*项目 6.2

本公约和其他公约的报告机制

执行秘书的说明

执行摘要

缔约方大会的主要任务是不断审查《公约》的执行情况（第 23 条第 4 款）。由于各缔约方提供的关于为执行《公约》条款而采取的措施及其成效的信息不足，缔约方大会履行这一任务的能力受到阻碍（另见 UNEP/CBD/WG-RI/1/3 和 Add.1）。随着缔约方大会的工作重点从政策制订转向执行，缔约方大会履行其不断审查《公约》执行情况的职责，并为履行该职责获得必要的信息变得日益重要。鉴于有证据（尽管有限）表明，执行《公约》方面的大多数障碍是在国家一级（见 UNEP/CBD/WG-RI/1/2），发挥国家报告这个十分重要的“反馈环路”的作用就显得尤为重要。

提交关于为执行《公约》条款而采取的措施及其成效的国家报告，是《公约》缔约方的绝对义务。但迄今为止，对这一义务的遵守总的来说是不完全的，并且有些不及时。此外，虽然各缔约方、秘书处与合作组织都做出了努力，并采用了国家报告编写准则中规定的各种方法和格式，但为使缔约方大会不断审查《公约》的执行情况而提供的信息，其效用却一直很有限。

* UNEP/CBD/WG-RI/1/1。

本说明进一步讨论了国家报告经验，介绍了如下经验：

(a) 国家报告和报告过程可服务于多个目的：帮助各缔约方判断其执行和遵守《公约》的程度，并充当规划工具；帮助缔约方大会评估其各项决定的效力和影响；以及提高各级的认识。为了实现这些多重目的，可能需要多种格式；

(b) 自由流动和结构式报告格式分别供第一、第二和第三次国家报告使用，它们既有优点，也有缺点。今后的报告格式不妨吸取每一种方法的优点；

(c) 各缔约方编写其第一、第二和第三次国家报告的时间不够充裕（从八个半月到一年多一点不等）。可以通过提前通知和及早拟定准则的方式，在不延长各次报告之间间隔时间的情况下，给予各缔约方更多的时间；

(d) 有些国家指出，它们延迟提交国家报告的主要原因是收集和处理报告所需的信息和数据的能力有限。因此，及时向这些国家提供适当的技术援助对于推动报告编制过程很重要；

(e) 有资格的国家及时和更容易地获取编制国家报告所需的资金对于推动报告过程也是至关重要的；

(f) 需要协调《公约》各机构的报告请求，减少缔约方的报告负担。专题报告请求应当仅限于按照缔约方大会多年期工作方案需要深入审查的问题；

(g) 缔约方大会和各缔约方必须更好地利用报告。如果报告能得到更广泛的利用，编制报告的政治意愿就会得到加强。

本说明还参考了其他公约报告过程的经验，以及为简化和统一生物多样性相关公约的国家报告过程而实施的现有项目。根据这些综合经验，讨论了改善国家报告过程的一些方案。下列建议反映了这些方案。

提出的建议

谨提议关于审查《公约》执行情况的工作组：

1. 建议缔约方大会：

(a) 认识到需要将国家报告过程与评估《公约》执行情况的框架和为实现 2010 年目标而取得的进展结合起来；

(b) 注意到附件十¹所列的缔约方尚未编写最后期限为 2005 年 11 月 15 日的第三次国家报告，敦促这些缔约方立即编写其第三次国家报告；

(c) 决定第四次国家报告和以后的国家报告应当以结果为导向，并把重点放在生物多样性的现状和趋势、为实现 2010 年目标和《公约战略计划》目标而采取的国家行动和结果，以及在执行国家生物多样性战略和行动计划方面所取得的进展上；

(d) 欢迎第四次国家报告准则草案²，请执行秘书根据缔约方大会第八届会议的决定对这些准则进行定稿，并在 2006 年 7 月 1 日之前分发给各缔约方和其他政府；

(e) 请各缔约方利用这些准则；

(f) 还决定各缔约方应在 2009 年 3 月 30 日以前提交其第四次国家报告；

(g) 进一步请预计在按照缔约方大会规定的日期完成报告方面有困难的缔约方提前通知秘书处；

(h) 决定建立自愿实施的国家报告同行审查机制；

(i) 鼓励各缔约方向审查机制提交国家报告，并酌情向缔约方大会各届会议的区域筹备会议提交国家报告；

(j) 请执行秘书在具备必要资源的情况下举办区域和/或次区域讲习班，以便利国家报告的编制，并请供资组织提供必要的资源；

(k) 请执行秘书确定促进各缔约方及时提交国家报告的其他方式和方法，包括提供技术援助；

(l) 请全球环境基金采取正规机制，以便更方便和更迅速地向有资格的国家提供编制今后国家报告所需的资金；

¹ 该清单将在 2005 年 11 月 15 日，即VII/25 号决定确立的第三次国家报告最后期限六个月后编制。

² 将由执行秘书根据本建议拟定。

(m) 决定请各缔约方提交按照缔约方大会至 2010 年的多年期工作方案应当深入审查的专题方案的补充报告。因此，请各缔约方在自愿的基础上，按照附件一的时间表编写补充专题报告；

(n) 决定通过信息交换所机制建立联机报告机制，作为一个规划工具供缔约国自愿使用；

(o) 决定应以第四次国家报告和收到的关于在实现 2010 年目标方面所取得的进展的其他信息为基础，编写第三版《全球生物多样性展望》，并在 2010 年缔约方大会第十届会议上公布；

(p) 同意在其第十届会议上，主要根据第四次国家报告和第三版《全球生物多样性展望》的分析对《公约》的执行情况进行审查；

(q) 欢迎五个生物多样性相关公约提出的倡议，即通过生物多样性联络小组：

(一) 相互通报每个公约的国家报告拟取得的进展，以期在可能时综合各种方法；

(二) 建立与每个公约的报告和准则相链接的、类似于森林合作门户的万维网门户网站；

(三) 如有可能，建立特定专题的共同报告单元；

(r) 鼓励各缔约国在国家一级统一五个生物多样性相关公约数据的收集和管理。

2. 请执行秘书拟定下列文件供缔约方大会第八届会议审议：

(a) 符合本文件所规定的方法的第四次报告准则草案；

(b) 上述第 1(h)段提到的同行审查机制提案；

3. 注意到各缔约方必须迅速完成其第三次国家报告，并建议着重报告在实现 2010 年目标和次级目标方面所取得的进展，以及国家生物多样性战略和行动计划执行情况。

一、 导言

1. 《公约》第 26 条要求每一缔约方应向缔约方大会提交关于该国为执行本公约条款已采取的措施以及这些措施在实现本公约目标方面的成效的报告。

2. 根据第 VII/30 号决定第 23 段成立的审查《公约》执行情况不限成员名额特设工作组，其主要任务是审查《公约》现有进程的影响和成效。缔约方大会认识到有必要制定更好的办法来评估《公约》执行方面的进展，并适当虑及其他多边环境协定的经验（第 VII/30 号决定第 27 段），大会还曾要求执行秘书对审查国家执行环境文书情况的现有机制和过程做出全面评述（第 V/20 号决定第 41 段）。此外，科学、技术和工艺咨询附属机构（科咨机构）在其 X/5 号建议中请审查公约执行情况工作小组审议对于实现 2010 年目标方面取得的进展以及指标使用情况的评估过程（见 UNEP/CBD/WG-RI/1/9）与编制国家报告这两者之间的联系，其目的是简化今后的国家报告。

3. 本说明的编写是为了协助工作小组审查《公约》及其他相关公约的国家报告过程。第二部分审查《公约》的国家报告过程，以及吸取的经验。第三部分审查了其他公约的经验，而第四部分审议了旨在促进生物多样性相关公约在报告方面更加一致的进程而提出的建议。第五部分概述了各缔约方对国家报告的看法，这些看法体现在各缔约方就将由审查执行情况工作小组处理的问题所提交的报告中。第六部分利用前几个部分，对改进报告过程提出了一些可能的选择方案。

二、 审查《公约》国家报告和汲取的经验

4. 迄今为止，缔约方大会已要求缔约方提交了三次国家报告，第一次报告应在缔约方大会第四届会议时提交（第 II/17 号决定），第二次报告要求在 2001 年 5 月 15 日前提交（第 V/19 号决定），第三次报告在 2005 年 5 月 15 日前提交（第 VII/25 号决定）。此外，缔约方大会在第 V/19 号和第 VI/25 号决定中请缔约方在召开缔约方大会第六届和第七届会议时就需要全面审议的若干问题提交专题报告。

5. 截止 2005 年 6 月底，188 个缔约方共提交了 140 份第一次报告和 120 份第二次报告。本部分介绍了从这一过程中所汲取的经验与教训。

A. 第一轮国家报告

6. 缔约方大会在第 II/17 号决定中决定，第一次国家报告应在 1997 年召开的第四届会议上提交（第 4 段），³ 报告将把重点放在为执行《公约》第 6 条而采取的措施以及各国在生物多样性国家研究方面可利用的资料上（第 3 段）。准则见附件。

7. 截止到第 II/17 号决定（第 11 段）规定的最后期限（1997 年 6 月 30 日），只收到了一份第一次国家报告。缔约方大会在第 III/9 号决定中将报告提交最后期限延长到了

³

事实上，缔约方大会第四届会议于 1998 年 5 月举行。

1998 年 1 月 1 日，到此日期前共收到了 11 份第一次报告。该最后期限再次被修订（第 IV/14 号决定第 1 段），延长至 1998 年 12 月 31 日，到该年底共收到 94 份第一次国家报告。到 2005 年 6 月底之前，共收到了 140 份第一次国家报告，占缔约方总数的 74%。

8. 报告提交率之所以非常低，部分原因是—个国家编写其第一次国家报告所花时间通常很长，需要第一次着手收集相关资料和数据以及动员有关机构和组织参与这一过程。一些发展中国家能力有限，编写其国家报告十分吃力，这也是延迟提交报告的部分原因。

9. 编制《公约》首轮报告的另一挑战是所收到的报告在范围、长度和内容上各不相同。有些国家提供了非常全面的报告，涵盖《公约》大部分条款（尽管第 II/17 号决定请缔约方侧重于第 6 条），有些国家则只提交了几页的报告。这可能反映了不同缔约方的执行水平有差异，以及不同缔约方编写报告的能力大小不一。要想审查国家一级的《公约》执行情况，报告长短不一和内容参差不齐，这就给从报告中提取有关信息供缔约方大会会议审议造成了很大困难。

10. 因此，在第四届会议上讨论国家报告过程时，许多代表认为有必要制定一个统一的报告格式，以便于分析不同缔约方提供的资料。

11. 因此，缔约方大会要求科咨机构为其第五届会议提供关于今后国家报告形式的建议（第 IV/14 号决定第 3 段）。具体来说，建议应该包括：需要从缔约方获知的资料性质，以便评估《公约》执行情况；关于通过格式、风格、长度和论述准则来改进报告过程的建议，目的是确保国家报告之间的可比性；确定更加有利于国家执行《公约》的方式和方法。

12. 在首轮报告中争论较多的另一个重要问题是《公约》规定的报告间隔时间。根据第 II/17 号决定（第 5 段），缔约方大会在第四届会议上提出了这个问题。虽然没有签署正式协定，但许多代表都认为两年的间隔时间是不够的，因为对许多缔约方来说，很难在这么短的时间内提供富有意义的资料。请科咨机构也就这一事项提出建议（第 IV/14 号决定第 4 段）。

B. 第二轮国家报告

13. 根据第 IV/14 号决定第 3 段，秘书处在若干缔约方的协助下制定并试行了国家报告的一个标准格式。格式中的问卷调查表是在确定将由缔约方为执行《公约》而采取的所有行动的基础上制订的，源于《公约》条款和缔约方大会的决定。

14. 缔约方大会在其第 V/19 号决定中通过了科咨机构第五次会议推荐的国家报告准则，同时请执行秘书综合缔约方大会上表达的意见，进一步修订准则，并不断对格式进行审查。执行秘书修订了准则，并按要求于 2000 年 9 月将最后定稿分发给各缔约方。

15. 缔约方大会在第 V/19 号决定第 5 段中还要求各缔约方在 2001 年 5 月 15 日之前提交其报告，此后在轮流召开的缔约方大会常会（例如四年一次）上审议。

16. 到第 V/19 号决定中所规定的截止期限前，共收到了 15 份国家报告。到 2002 年 2 月，共收到了 65 份报告，对这些报告中包含的资料作了评估，供缔约方大会第六届会议审议。到 2004 年 1 月，共收到了 95 份报告，对报告中包含的资料作了分析，供缔约方大会第七届会议审议。截止到 2005 年 6 月底，共收到了 120 份第二次国家报告，占缔约方总数的 64%。

17. 尽管情况有所好转，但第二次国家报告的提交率仍不能令人满意。部分原因是一些发展中国家难以获得编制第二次国家报告的资金，部分原因则是缔约方要花一定的时间来熟悉新报告格式的用法。

18. 尽管承认在缔约方大会第五届会议通过的第二次国家报告编写准则颇有价值，但相当一部分国家提出了一些进一步改进其第二次国家报告的建议，概述如下：

(a) 有些问题过于冗长，含混不清，其中一些问题甚至是多余的，因为它们与国家行动几乎没什么关系；

(b) 一些用语（如“适当的”和“在一定程度上”）的解释过于宽泛，需要作解释或说明；

(c) 对有些问题的答复需要详细了解《生物多样性公约》的条款，而且据认为与日常生物多样性并无关联，使得社区难以参与其中；

(d) 应该留一定的空间让其他国家团体来回答明确针对特定国家团体的问题，如与遗传资源有关的一些问题；

(e) 在指导方针文本中，提供额外资料的要求应该紧接在提要求的问题之后，以便于查询；

(f) 对一些问题提供的可供选择的答案范围过于狭窄或片面。

19. 2001 年 11 月 19 日至 21 日召开了《生物多样性公约》战略计划、国家报告和执行情况不限成员名额闭会期间会议，会议审查了《公约》国家报告过程，通过了若干改进建议和决定。在审议了对此前收到的 55 份报告中的资料的初步评估之后，一些代表对上述问题表示出了同样的关切，许多代表指出，指导方针中包含的大多数问题本质上属于定性和行政问题，对这些问题的回答不会为缔约方大会评估《公约》执行情况提供相关信息。

C. 制订第三次国家报告准则

20. 根据在闭会期间会议上提出的建议，缔约方大会在第 VI/25 号决定第 3 (d) 段中请执行秘书编制一份第三次国家报告的格式草案，缔约方大会还就经修订的格式应该包含的内容提供了指导。

21. 2003 年 3 月 17 日至 20 日举行的缔约方大会 2010 年多年期工作方案不限成员名额闭会期间会议还讨论了与《公约》国家报告有关的问题，提出了若干建议提交缔约方大会

第七届会议审议。因此，缔约方大会在第 VII/25 A 号决定第 6 段中要求缔约方尽可能多地提供现有资料和数据，以便为评估《公约》执行情况、《公约战略计划》和实现 2010 年目标方面取得的进展提供适当信息，尤其要把重点放在：

- (a) 生物多样性及其各个组成部分的现状和趋势；
- (b) 国家行动对实现《公约》目标、《公约战略计划》中确定的目的和目标以及 2010 年目标的影响；
- (c) 国家生物多样性战略和行动计划中的优先行动执行情况；
- (d) 执行《公约》时遇到的限制和障碍。

22. 在制订缔约方大会第七届会议上审议的第三次国家报告准则草案时，秘书处考虑到缔约方大会第六届会议提供的指导意见和多年期工作方案问题闭会期间会议上提出的建议。一些重大改进措施值得在此着重说明一下。首先，从报告格式中剔除了所有行政性问题。此外，为了使缔约方提供更多实质性信息，整理并重新设计了许多问题。为了解决信息不足的问题，又增加了提供更多信息的要求。第二，这些问题在出题方法上更加简单，提供的可选答案经过更加仔细的设计，一般不会造成误解。第三，也是最重要的一点，报告格式旨在使缔约方可以详细阐述其行动产生的影响以及这些行动与国家生物多样性战略和行动计划执行进展、实现《公约战略计划》和 2010 年目标之间的联系。报告格式还请缔约方报告生物多样性各个组成部分的现状和趋势以及确定执行时遇到的障碍。

23. 在通过第三次国家报告准则时，缔约方大会在第 VII/25 B 号决定第 3 段中进一步请执行秘书修订现有国家报告格式，使其更加简练，更有针对性，以减轻缔约方编制报告的负担，更加有助于评估在实现战略计划任务和 2010 年目标方面所取得的进展。除第 VI/25 号决定第 3 段中提供的指导意见外，修订报告格式时还应该注意：（一）必须列入对《战略计划》所有四个目标的报告；（二）必须允许缔约方把指标成果收编在内；（三）必须列入有关为实现《公约》目标而采取的措施的成果和影响的可获实际数据。

24. 2004 年 7 月 23 日，执行秘书（根据第 VII/25 B 号决定）最后审定了第三次国家报告准则，并以联合国六种语言公布在《公约》网站上。

25. 应该强调的是，在缔约方大会第七届会议举行之前，在起草准则过程中广泛征求了缔约方的意见，而且在缔约方大会第七届会议召开之后又进一步完善了这些准则。从许多缔约方和地区组织那里收到了宝贵的意见和建议，在最后确定第三次国家报告准则时综合了这些意见和建议。

26. 从准则定稿分发之后收到的为数不多的反应来看，一些缔约方仍认为目前的格式设计复杂，编制报告的负担繁重，对那些数据和资料收集与处理能力有限的发展中国家来说尤其如此。更为重要的是，一些缔约方认为报告格式可以进一步完善，以使缔约方能够更多地报告国家生物多样性战略和行动计划的执行情况，而不是报告缔约方大会的决定和《公约》条款。

D. 专题报告

27. 《公约》报告过程的另一要素是专题报告，论述提交缔约方大会会议全面审议的关于《公约》多年期工作方案中确定的特定问题。

28. 第 IV/16 号决定（附件二）确定了供缔约方大会第五、第六和第七届会议全面审议的项目。缔约方大会在第 V/19 号决定中请缔约方提交关于获取遗传资源和惠益共享、森林生态系统和入侵物种的专题报告。缔约方大会在第 VI/25 号决定中要求缔约方就山地生态系统、保护区以及技术转让和工艺合作等问题提交专题报告。除此之外，还在第 VI/5 号决定中要求缔约方就农业生物多样性提交专题报告，作为第三次国家报告的一部分。

29. 截至 2005 年 6 月底，秘书处收到了 16 份论述获得遗传资源和惠益共享问题的专题报告、46 份关于森林生态系统的专题报告、59 份关于入侵物种的专题报告、39 份关于山地生态系统的专题报告、55 份关于保护区的专题报告和 26 份关于技术转让和工艺合作的专题报告。

30. 在及时提供关于供科咨机构和缔约方大会会议审议的特定问题的详细信息方面，这些专题报告证明非常有用。不过，提交率非常低，平均占缔约方总数的四分之一或五分之一。部分原因是因为编制报告的负担日益加重，相当多的缔约方希望能通过国家报告与专题报告协调运作来减轻负担。另一个原因可能是，一些缔约方无法筹集到编制专题报告所需的资金。

31. 在第 VII/31 号决定中，通过了期限至 2010 年的缔约方大会多年期工作方案，但到目前为止，还没有要求编制更多的专题报告。

E. 吸取的教训

32. 综上所述，很显然，截止期限前后收到的国家报告和专题报告的数量都很少，而且大部分国家报告是在截止期限之后两三年收到的。此外，缔约方大会在审查《公约》执行情况时很少能用到报告中的资料。延迟提交报告造成的其中一个直接影响是，提供给缔约方大会会议审查或评估国家一级《公约》执行情况的信息不充分。因此，可取的做法是，由缔约方大会制定一个机制、激励措施或限制措施，确保大多数缔约方（如果不是全部的话）及时提交国家报告，使国家报告符合《公约》第 26 条规定的目标。

33. 依照第 VI/25 号决定中的要求，秘书处对不交或迟交报告的原因组织了一次调查。根据收到的为数不多的答复，原因包括：

- (a) 缺少编制国家报告的财政援助；
- (b) 在向全球环境基金申请经费时，因得不到有关执行机构的协调或协调不力而造成拖延；
- (c) 得不到国家一级的协调或协调不力以及参与方案有限而造成拖延；

(d) 缺乏编制报告的技术能力和资源；

(e) 因国家协调中心负责生物多样性和国家报告的人员变动造成了拖延。

34. 从上文对《公约》报告过程的审查中有许多经验教训可寻。

35. *教训一*。国家报告和报告过程可以发挥多种功能：它们可以帮助个别缔约方评判它们执行和遵守《公约》的水平并起到规划工具的作用；它们可以帮助缔约方大会评估《公约》执行情况和在实现 2010 年目标方面取得的进展以及大会所作决定（包括工作方案、手段和其他指导）的成效和影响，从而形成必不可少的“反馈过程”，为全球一级的决策提供信息；它们还有助于提高各级对生物多样性和《公约》的认识。使用量身定做、功能各异的过程和报告格式可能要比试图在一个格式内包含所有功能要好。

36. *教训二*。灵活报告格式和第一以及第二和第三次国家报告所用结构化报告格式各有利弊。叙述性报告格式允许缔约方自行决定所要报告的重点内容，其结果是往往会收到更有意义的文件。但这种格式容易造成所提交的报告风格各异、标准不一，难以进行比较。另一方面，结构式问卷调查表更易于产生缔约方之间可比较的资料，可以用机器来快速分析这些资料。不过，此种报告往往过于冗长，所提的问题通常主观性过强，生成的资料似乎很难用于评估《公约》执行情况。今后的报告格式将会有效吸取这两种方法的长处、避免其弱点。

37. *教训三*。给缔约方准备国家报告的时间不够。从最后审定报告准则及在缔约方大会有关决定中确定各自的截止日期来算，给缔约方编制其第一次报告的时间只有一年多一点（由于截止日期被缔约方大会的决定修订了两次，所以分配的时间实际要比这长一些），给缔约方编制第二次国家报告的时间为八个半月，编制第三次国家报告的时间为十个半月。事实就是如此，纵使两次报告之间的间隔时间延长到四年。鉴于大多数缔约方编制报告要用两到三年时间，以及考虑到国家报告中所需的信息量，那么似乎最好给缔约方更多时间来编制国家报告。采用提前通知和编制准则的方式，即便不延长报告间隔时间也可以做到这一点。（不过，给缔约方更长时间来编制报告也是有可能的，这样缔约方就不会感到提交报告的时间过于紧迫，而这反而会使报告提交得更晚）。

38. *教训四*。正如有些国家所指出的，缔约方之所以会迟交国家报告，主要是因为它们收集和处理编制报告所需资料和数据的能力有限。因此，适时向这些国家提供技术援助对加快报告编制进程十分重要。其中一种方法是举办区域培训讲习班。本说明第三部分提供了相关的文件来说明其他公约中采用的更多的促进方法。

39. *教训五*。符合条件的国家及时方便地获得编制国家报告所需的资金，这对加快报告过程也很关键。一个鼓舞人心的进展是，全球环境基金及一些执行机构（环境规划署和开发计划署）最近采取了使用一揽子提议的办法，这使得提出资金申请和向符合条件的国家划拨资金更加方便快捷。希望这一办法将为全球环境基金所采用，成为向编制今后的国家报告提供资金的一个固定机制。更为重要的是，一旦缔约方大会通过报告准则，这个资金申请和划拨程序就能立即启动，缔约方就能及时开始编制其国家报告。

40. *教训六*。有必要协调《公约》不同机构的编制报告请求，以减轻缔约方编制报告的负担。虽然就提供详细及时的资料而言，编制专题报告证明非常有用，但国家报告和专题报告提交率低的一个重要原因是科咨机构的建议和缔约方大会的决定提出的编制报告的要求越来越多。除关于供缔约方大会全面审议的项目的专题报告外，缔约方大会所作的各种决定要求就未列入缔约方大会多年期工作方案的其他项目编制更多专题报告和自愿报告。所以，最好对编制专题报告的要求作一些协调，特别是在大多数缔约方正在编制它们的国家报告之时，因为加重编制报告的负担很有可能会推迟编制和提交国家报告的时间。

41. *教训七*。缔约方大会和个别缔约方必须更充分地使用报告。如果报告得到广泛使用，编制报告的政治意愿就会更加强烈。目前，报告未能按时完成与报告使用率低形成了一个恶性循环。造成这一局面的原因在于难得有报告按时提交，而报告中又没有载列所需资料。其结果是，缔约方大会不能也不依靠报告来行使它不断审查《公约》执行情况的职能，缔约方也就失去了花时间和资金来编制报告的动力。不过，随着《战略计划》以及对实现 2010 年目标方面的进展的评估框架获得通过，现在有机会形成一个有效的反馈过程。

三、审查其他公约国家报告过程

42. 和《生物多样性公约》的情况一样，其他国际公约也把国家报告作为评估执行进展情况的主要手段。此处审查的这些公约（列于表 1）采取了若干措施，鼓励缔约方及时提交高质量的报告。本部分审议那些与《生物多样性公约》关系可能最为密切的措施，然后审查以下几方面所采取的办法：（一）简化国家报告的撰写和提交工作；（二）提高报告与缔约方的相关性；（三）直接促使报告按时提交；及（四）审查所提供的资料。对每个公约报告过程主要要素的概述见表 2。

43. 在对不同公约的经验进行比较时，必须注意一点，即由于各个公约的任务各不相同，国家报告的形式和内容就有很大差异，报告的编制也互有不同。通常，要求缔约方就它们为履行公约义务而开展的活动提出报告，并提供资料说明与公约有关的现状和趋势。与《生物多样性公约》的国家报告要求最为接近的是《拉姆萨尔公约》和《联合国防止沙漠化公约》的要求。为这些公约编制的国家报告必须论及多物种、生态系统和（或）问题，许多提交报告的缔约方是人力和物力有限的发展中国家。相比之下，《迁徙物种公约》、《濒危物种国际贸易公约》、《联合国气候变化框架公约》和《世界遗产公约》对资料的提供要求更加具体（表 1）。就《联合国气候变化框架公约》（只考虑该公约的要求，不考虑《京都议定书》的要求）来说，在所要求的国家信息通报内容和提交报告的时间表方面，附件一缔约方（例如，发达国家和经济转型期国家）与非附件一缔约方是不同的。

表1. 选定国际公约的国家报告过程概览

公约	报告名称 ¹	要求提供的主要信息	报告周期	缔约方数量	提交率
《联合国气候变化框架公约》 ²	国家信息通报	<p><u>附件一缔约方：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 与温室气体排放有关的国家情况 - 温室气体清单信息（概要信息） - 政策和措施 - 温室气体排放/清除预测 - 预期的气候变化影响、易受害性评估和适应性措施 - 资金和技术转让 - 研究和系统观测 - 教育、培训和提高认识活动 <p><u>非附件一缔约方：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 国家情况 - 温室气体清单（与对附件一缔约方的要求不同） - 为执行《公约》所采取或打算采取的措施； - 为充分适应气候变化提供便利的措施，以及缓解气候变化的措施 - 制约与差距，以及有关的财政技术和能力要求 	第四、五年一次	附件一：41 个 非附件一： 148 个 （主要是发展中国家）	附件一： 38/41 （截至 2001 年 11 月截止期限后 28 个月） 非附件一： 123/148
	温室气体清单	共同报告格式中的定量数据（按气体和行业列示（如能源、工业、农业）的温室气体排放量和清除量）及相关数据）和国家清单报告	一年一次（每年 4 月 15 日）	仅指附件一缔约方——41 个国家	39/41（截至 4 月 15 日最后期限后的 5 月 26 日）

公约	报告名称 ¹	要求的主要信息	报告周期	缔约方数量	提交率
《联合国防止沙漠化公约》	国家报告	<u>受影响缔约国</u> - 与沙漠化有关的国家概况（地理、人口统计等） - 执行进展情况（如政策战略、体制措施、参与进程的运用、为防止沙漠化而采取的直接措施） <u>发达缔约国家（注意：可能也是受影响国）</u> - 为协助编制和执行行动纲领而采取的措施 - 根据《公约》提供的资金	二年一次 （但受影响缔约国可能不必在每个报告期都提交，视审委会正在审查的区域来定）。	115 个 签 署 方， 191 个 批准方	2002 年 140/186
《拉姆萨尔湿地公约》	国家规划手段——国家报告	- 优先项目和执行进展情况，采用精确的状况指标和解释性文本字段。	三年一次	144 个	缔约方大会第七届会议 107/110
	拉姆萨尔湿地情况表	- 现场基本情况和描述（位置、生物物理学特征、社会/文化价值、保护措施，等等）	视指定的地点而定，每六年更新一次		
《迁徙物种公约》	国家报告	- 适用于分布区国家存在的公约附件一物种：对人口数量、趋势、选定物种分布情况方面的现有数据的概述、对当前/今后环保活动（如调查）的描述以及这些活动的障碍 - 附件二物种：参考现有的分布数据 - 《迁徙物种公约》协定的参加情况 - 国家优先项目、资源、已采取的执行措施概要	三年一次	92 个	一直到缔约方大会第六届大会为止 ~50% ³
	定期报告	适用于《迁徙物种公约》各个协定涵盖的附件二物种			

公约	报告名称 ¹	要求的主要信息	报告周期	缔约方数量	提交率
《濒危物种国际贸易公约》	年度报告	定量数据——所列物种许可证和贸易数据一览	一年一次	167 个	自（1975 年）生效以来在 35-60% 之间
	两年期报告（仍在讨论中）	为执行《濒危物种国际贸易公约》准则而采取的立法、规章制度和行政措施	无		-
教科文组织——《世界遗产公约》	定期报告（按地区提交）	- 公约适用情况 - 遗址保护情况	按地区六年一个循环	180 个 （5 个地区）	（定于 2000 年提交首次报告）

¹ 对所列的每个公约来说，提供的报告清单可能会有所遗漏；

² 提供的《联合国气候变化框架公约》的信息仅指该《公约》的报告过程，没有考虑《京都议定书》；

³ UNEP/CMS/Conf. 7.6.2。

表 2. 选定国际公约的国家报告主要要素概述

	《生物多样性公约》	《防止沙漠化公约》	《气候变化框架公约》 ¹		《拉姆萨尔公约》	《迁徙物种公约》	《濒危物种国际贸易公约》 ²	教科文组织
			国家信息通报	温室气体				
格式								
包括结构化格式或问卷调查表	√		√	√	√	√		√
要求提供证明文件				√		√		
要求更新或只要最新资料		√		√ ³		√		
两部分的报告过程			√		√		√	
有用的网站	√	√			√		√	√
提供的援助 (非资金援助)		√	√	√	√		√	√
电子模板	√			√	√	√		√
预填形式						√		
软件工具				√			(√) ⁴	
相关性								
与战略计划一致	√	√			√			
使用目标/基线/指标		√	√ ⁵		√			
可用的数据库	√			√	√	(√) ⁶	√	
按要求编制报告的合作过程		√						√ ⁷
在网站上公布完成的报告	√	√	√	√	√	√	(√) ⁸	
缔约方必须请求延长最后期限							√	
通报不提交或不按时提交情况		√	√	√	√		√	
处罚不提交报告的行为							√	
审查								
文本编辑和综合	√	√	√		√	?		√
正式审查程序		√	√	√				

¹ 系指《联合国气候变化框架公约》(不是指《京都议定书》)要求的国家信息和温室气体清单。由于《联合国气候变化框架公约》规定的报告要求和程序不同,本表所列要素可能不完全适用于所有缔约方;² 系指《濒危物种国际贸易公约》年度报告;³如果某些条件适用,只须报告最近的清单年份;⁴正在审议之中;⁵《联合国气候变化框架公约》附件一规定,缔约方必须通过气候变化政策,目的是把温室气体排放量减少到 1990 年的水平;⁶正在编制之中;⁷要求进行广泛合作,作为地区编制定期报告的一部分;⁸网上公布已提交年度报告的缔约方名单;报告中所列数据输入数据库。

A. 简化国家报告过程

44. 简化报告格式、信息要求和提交程序将会减轻缔约方的报告负担。简化后的报告还将促进各缔约方以及同一缔约方在不同的年份做出更加一致的反应。此处审查的所有公约都为缔约方提供了标准的报告准则。近年来有一种动向，即拟定结构合理的准则，将打勾方框与需用文字详细回答的开放式问题结合在一起。尤其是《拉姆萨尔公约》的国家报告格式，其结构性很强，与《生物多样性公约》第三次国家报告的格式也最为接近。《生物多样性公约》和《拉姆萨尔公约》都要求缔约方将对特定问题的回答编制成文，不同之处在于：《拉姆萨尔公约》缔约方要在编写报告时使用标准篇幅。

45. 尽管规定了报告的结构，但在大多数情况下（如《拉姆萨尔公约》、《防治荒漠化公约》），各缔约方可从所提供的问题中自由选择对哪些问题作答。就《迁徙物种公约》而言，各缔约方确实承担着一项具有约束力的义务，即提供明确信息，说明为保护附录一所列物种而采取的措施，其余问题则都是指示性的。不具约束力的报告减轻了缔约方的负担，但可能会造成难以收集一致的信息来加以综合和分析。

46. 大多数报告过程现在都为缔约方提供电子模板，以简化报告的编制和提交以及秘书处的最终编辑和综合。《迁徙物种公约》在这方面更进一步：由秘书处编制分别针对每个缔约方的模板，并为缔约方将要报告的公约特定物种提前编制好表格和清单。采用这种方法是为了解决一个问题，即，缔约方实际上是公约物种的分布区国家，但却不报告这些物种。

47. 为了减少国家报告中提供的信息量，报告准则可要求各缔约方附加相关文件，而不必重复文件中所载信息（如《迁徙物种公约》），并要求各缔约方只提供最新资料，说明自上次报告或最近的相关信息/数据以来所发生的变化（如《迁徙物种公约》、《防治荒漠化公约》、《气候公约》），或者单独报告公约的各个方面（如《气候公约》、《濒危物种公约》）。最后一种方法可把年度数量报告（就《濒危物种公约》而言是贸易许可证，就《气候公约》而言，则是温室气体排放量）从关于《公约》执行情况的定期质量报告中分离出来。

48. 《公约》秘书处可为报告的编制提供不同程度的援助。至少，大多数公约都有一个公布电子模板、解释性准则和以往年份样本报告的网站。《气候公约》还有一个特别有用的网页，⁴集中了缔约方编制报告可能需要的各种信息。该网站不但列出了同相关的公约准则、缔约方大会的各项决定、附属机构的结论和讲习班报告之间的内部联系，还列出了同用于编写关于缔约方“国情”的国家报告之背景部分的统计数据库之间的外部联系。

49. 此外，秘书处还指派工作人员或咨询专家直接协助国家报告过程。例如，《拉姆萨尔公约》请各行政当局就任何国家报告问题与它们在秘书处内的区域顾问取得联系。教科文组织-世界遗产中心将应要求为各缔约方提供编制报告方面的专家咨询，或者在取得有

⁴ http://unfccc.int/national_reports/annex_i_national_communications/fourth_national_communications/items/3360.php。

关缔约方的同意后直接委派专家。《濒危物种公约》向缔约方提供免费的报告编制服务，请它们向秘书处提交贸易许可证副本，由环境规划署-养护监测中心进行编制。不过，即便明确提出了这一要求，利用这一服务的《濒危物种公约》缔约方却寥寥无几。⁵

50. 《防治荒漠化公约》的报告过程是审查公约执行情况委员会第三届会议筹备工作的一部分，它采用了参与性方法来帮助非洲国家解决国家土地退化问题，包括编制第三次国家报告。这一报告过程是国际农业发展基金在防治荒漠化公约秘书处协助下实施的一个中等规模的全球环境基金项目。⁶该项目的第一个组成部分为编制国家报告提供支持，第二个部分则证实了国家报告中确定的优先事项，包括举办讲习班。符合条件的国家（45个）须提出关于其能力建设需要的请求，这是为国家报告提供资金的一个前提，此外还要求它们在一系列次区域讲习班和国家多方利益相关者协商会议上介绍国家报告的定论并交流经验。非洲缔约方向审查公约执行情况委员会第三届会议提交国家报告的比率非常高，尽管报告的内容仍然存在一些问题（如描述性很强，分析性不足，侧重于活动而不是执行工作取得的进展）。

51. 虽然可能无法直接适用《生物多样性公约》的报告过程，但至少有两个公约在利用或开发专门的软件包来帮助各缔约方编制国家报告。按照各缔约方赋予的任务，气候公约秘书处提供了一个软件工具来推动缔约方以统一报告格式（CRF）报告温室气体清单信息，并还在开发新软件（CRF Reporter），以方便缔约方报告数据和秘书处随后处理数据。《濒危物种公约》还在探索开发简单的软件系统的方案，该系统将管理许可证并生成国家一级报告。开发更好的信息管理系统也是森林问题合作伙伴关系特别工作组的一个长期目标（见下文第 72 段）。鉴于各缔约方要求的信息十分广博，以及这些信息的有限性和分散性，为《生物多样性公约》涉及的所有专题开发类似的系统将是一项艰巨的任务，但它是一个值得考虑的长期目标。

B. 增加国家报告的相关性

52. 国家报告给缔约方带来的负担在一定程度上可能是一个认识问题。《濒危物种公约》秘书处在审查其国家报告过程时注意到，各缔约方没有提交年度报告“似乎并不一定是国家发展程度的问题，而是政治意愿和行政组织的问题”。⁷因此，增加国家报告与缔约方的相关性，可以提高报告的政治影响，为报告过程争取更多的支助，从而提高报告的及时性和质量。

53. 如果能使报告编制成为执行过程的一部分，那些认为没有必要编制国家报告的缔约方可能会有相反的想法。《拉姆萨尔公约》缔约方重新设计其报告格式，从“以往一次性地描述活动”转向“制定一个动态而不断发展的、同时又履行提交国家报告任务的国家战

⁵ 《濒危物种公约》：公约的解释和执行情况、定期和特殊报告：关于《公约》第 8 条第 7 款要求的国家报告的报告。（缔约方大会第十二届会议，第 22.1 号文件）-第 20 段。

⁶ “为《防治荒漠化公约》非洲缔约方拟定国家报告和国情简介提供的辅助能力建设”。

⁷ 缔约方大会第十二届会议，第 22.1 号文件（第 6 段）。

略规划和行动框架”，其主要关注的就是这一问题。⁸首次于 2003 年使用的国家规划工具——国家报告通过审查《公约》的每个运行目标来为缔约方提供指导，帮助它们确定最优先的行动领域、现有资源水平和各自的国家目标和行动。指标对于拉姆萨尔格式而言是必不可少的，以便评估执行现状和所取得的进展，因此为每个目标下的每个行动制定了一个或一个以上的指标。同《生物多样性公约》的国家报告一样，拉姆萨尔格式也与《战略计划》相结合，从而使其对各缔约方的相关性更加清楚。《防治荒漠化公约》也认为报告编制是公约执行过程的一部分，并提出了衡量执行状况的指标，但这些指标的界定不像拉姆萨尔使用的指标那么清楚。

54. 通过提倡一种多方利益相关者合作编制报告的方法，可以进一步增强各缔约方对已经觉察到的国家报告之有用性的认识。《防治荒漠化公约》明确要求国家报告的编制必须是一个各方共同参与的综合过程，以便有助于“增强国家协调中心的机构和人员能力，从而提高它们协调工作的能力，并促使它们采取有效执行《防治荒漠化公约》所需的进一步措施，而这是国家促进可持续发展的努力的一部分”。⁹防治荒漠化公约秘书处在其解释性准则中建议各缔约方遵循一个协商期限和工作计划，¹⁰同时确保有全球环境基金的支持来协助非洲国家多方参与的第三次国家报告编制过程（见上文第 50 段）。

55. 除了增强执行方面的协调外，协商性的报告编制过程还可能有一些其他的优点。由多个机构和利益相关者参与报告，可以增加在国家一级收集的信息的数量。《濒危物种公约》认识到了这一作用，呼吁进行更好的机构间协调，以确保各缔约方提交的贸易数据之间没有出入。让更多的机构参与报告编制，还可以提高国家报告的政治和行政影响。不过，必须根据协调多个机构的报告工作所面临的实际挑战来评估共同参与过程的任何优点。

56. 除了努力增加国家报告对缔约方执行过程的直接效用外，公约秘书处还可以提高报告的相关性，具体方法是更广泛地传播报告中所载的信息。如简化与森林相关的报告专家协商会议（2005 年 4 月 12 日至 13 日）与会者所指出的，人们担心各国向许多公约机构提交的报告得不到重视和充分利用。

57. 传播各缔约方提交的信息的一个简便而有效的方法，是在网站上公布国家报告。另外，有些公约还建立了或者正在建立缔约方所提交信息的搜索数据库，尽管对它们的当前用途还存在争议。《拉姆萨尔公约》的关系数据库与《生物多样性公约》的国家报告分析程序最为相似，其分析水平也受到类似的限制。所产生的统计数据是一些简单的百分数，反映了报告已经完成或正在从事的各种活动的缔约方比例（例如，对是否开展了建立国家湿地数据库的行动回答“是”的缔约方的百分比）。这些统计数据没有指明单个的国家，但可以通过它们确定广泛的区域执行状况模式。森林问题合作伙伴关系建立了一个原型网

⁸ 拉姆萨尔，1999 年，缔约方大会第八届会议之前提交的国家报告格式（SC24-12 号文件）。

⁹ 《防治荒漠化公约》，2003 年，受灾国家缔约方的国家报告过程：解释性说明和帮助指南（ICCD/CRIC(3)/INF.3）。

¹⁰ 同上。

站，用户可在该网站上搜索摘自国家报告并按专题分列的信息项目（见下文第 72 段）。不过，应当指出的是，即便数据库非常完善，缔约方似乎也很少利用可以利用的信息：《濒危物种公约》的贸易数据库（由环境规划署-养护监测中心管理）有 600 多万项贸易记录，但只有少数几个缔约方访问这些记录。¹¹

58. 公约秘书处一般会对各缔约方在国家报告中提供的信息加以综合，以便向其理事会进行介绍。提供更方便用户使用的综合信息（如编写行政摘要）以便进行广泛的传播，可以使这些报告对缔约方及其委托人更加有用。

59. 如果将国家报告视为一个缔约方可以广泛宣传它们在《公约》执行方面所取得的进展和（或）所关注的问题的平台，那么就可以提高国家报告的影响力，使它们能够发挥更大的作用。关于这一点，可以参考《气候公约》的例子：许多缔约方都公布了方便读者使用的国家信息通报和执行摘要，并组织了新闻发布会。另外，如果各缔约方对其他缔约方的表现感兴趣（就像《气候公约》那样），那么报告就必然会产生更大的影响力。

C. 鼓励及时提交的直接措施

60. 除了减轻国家缔约方的实际和感觉到的报告负担外，还可以通过鼓励及时提交报告的公约进程来采取一些直接行动。

61. 大多数公约目前都在网站上公布缔约方提交的国家报告，这一做法还使得能够以隐性方式确定没有履行其报告义务的缔约方。这些缔约方要么没有被列入清单，要么虽然列入了清单，却没有提交国家报告的电子文本。气候公约秘书处按照各缔约方赋予的任务，编制报告来说明各缔约方的报告情况，包括报告的时间和完整性等方面（例如，是否遵守了既定格式，如果包含了所要求的全部内容的话）。缔约方通过官方文件以及在秘书处网站上公布的报告，即可获得这些报告。

62. 根据《濒危物种公约》的报告过程，缔约方必须提前申请将年度报告的最终期限延期。这种措施可以发现潜在的问题，并为秘书处创造为缔约方提供援助的机会。没有充足的正当理由而屡次不提交年度报告的问题受到了《濒危物种公约》的高度重视，其结果可能会造成缔约方大会建议（或威胁建议）各缔约方暂停与逾期不提交报告的缔约方进行《濒危物种公约》所列物种的贸易。不过，这种惩罚性方法对《生物多样性公约》的适用性是有限的，因为《生物多样性公约》各缔约方之间并没有按照该公约进行双边交换。

D. 审查国家报告以提高其质量

63. 与增加国家报告的相关性这一问题有关的是，必须确保各缔约方通过报告过程提供的信息是高质量的信息。如果限定一个必须达到的明确标准，缔约方和外部观察员可能会更加认真地履行其报告义务。

64. 正式审查国家报告是直接核实各缔约方提交的信息的一种方法，但除了《气候公约》和《防治荒漠化公约》（其程度较轻）之外，此处审查的公约都没有制定这样的程

¹¹ 缔约方大会第十二届会议，第 22-1 号文件（第 20 段）。

序。以《拉姆萨尔公约》为例：秘书处区域顾问对收到的报告进行阅读和定稿，但没有确认或核实所提供的数据的正式任务。《迁徙物种公约》建立了某种形式的信息核对机制，要求各缔约方在有关物种分布的任何科学论文或报告中列出已出版的参考文献；但是，由于缺乏独立的审查，将很难确定各缔约方提供的参考文献是否相关或全面。

65. 《防治荒漠化公约》的受灾缔约国提交的国家报告必须在审查公约执行情况委员会届会之前举行的区域会议上接受同行审查。由每个缔约方先介绍其报告，然后在次区域基础上对各种定论进行讨论。多边和双边发展伙伴也被邀请出席会议，发表意见。然而，由于缺乏对这些工作会议的全面参与，从而限制了同行审查过程的广度。

66. 就《气候公约》而言，附件一所列的缔约方的国家信息通报和年度温室气体清单都要经过单独的深入审查。各缔约方必须对编制报告所用的全部数据和信息进行存档，以方便审查过程。审查由国际专家组（由来自附件一缔约方和非附件一缔约方的专家组成，并由气候公约秘书处协调）进行，就清单而言，一般要在一个中央地点（如气候公约秘书处）进行案头审查，并按照一定的频率对缔约方进行国内访问。国内访问还被用于审查附件一缔约方的国家信息通报。所有审查完成之后将编制一份报告，对于国家信息通报审查而言，一般是对国家信息通报进行详述和更新。审查（特别是对年度清单的审查）不仅能更好地评估各缔约方在满足公约要求方面的表现，还向各缔约方提供了必要的反馈，以帮助它们提高清单的质量。对于成功实现《气候公约》国家报告过程来说，审查附件一缔约方的过程是必不可少的，因此可能值得《生物多样性公约》予以更加认真的审议。

E. 结论

67. 成功的国家报告将取决于各缔约方的合作。大多数公约都缺乏一个进程来确保各缔约方遵守提交优质报告的义务，即便在可能采取惩罚性措施的情况下（如《濒危物种公约》），仍然存在报告问题。对于《气候公约》来说，近年来及时提交完整报告的缔约方数量有了大幅度的增加，合作因素似乎对此起到了至关重要的作用。根据通过工作会议和专家会议获得的缔约方经验，制订了报告准则，并修改了有关清单的报告准则，从而产生了建设性的同行审查过程。

四、统一生物多样性相关条约的国家报告

68. 同《拉姆萨尔湿地公约》、《濒危物种公约》和《迁徙物种公约》一样，缔约方大会一贯支持为统一生物多样性相关公约的国家报告而做出的努力（第 V/19、第 VI/25 和第 VII/25 号决定）。世界养护监测中心（养护监测中心）与比利时和联合王国政府合作并在德国政府的额外资金支持下，于 2004 年 9 月 22 日至 23 日在比利时哈罗德召开了工作会议，目的是为了审查对统一国家信息管理和生物多样性相关公约报告的不同方法予以测试的四个国家试点项目，并为未来的统一工作制定计划和优先事项。这些试点活动是通过环境规划署资助的项目在加纳、印度尼西亚、巴拿马和塞舌尔进行的。

69. 此次工作会议产生了若干建议，这些建议可能与工作组按照《公约》审查国家报告程序的工作有关，兹转载如下。报告全文作为一份信息文件散发，也可上网查阅，网址是：<http://www.unep-wcmc.org/conventions/harmonization/workshop.htm>。

(a) **报告的目的。**为了提高报告的效率，各项公约和协议应当澄清和完善它们需要的信息，以便对执行情况和成果进行评估。它们还应当解决执行情况报告和成果报告之间的平衡问题，特别是根据 2010 年目标来平衡这两种报告。在要求提交报告时，公约和协议还应当明确说明将把信息用于什么目的和如何对信息进行分析；

(b) **报告的重点。**报告应当与理事会做出的决定有关，既提供信息来支持决策过程，又报告为执行决定而采取的行动及其效果。因此，各国应在每次理事会会议后，向受这些决定影响的所有部委传达决定的相关部分和对其影响的分析；

(c) **国际一级的协调。**生物多样性联络小组应当根据试点项目和本报告所提出的问题，以及各理事会和环境管理小组所要求的进展，考虑成立一个技术工作组来制定简化的报告议程，并在各项公约和协议间加以宣传；

(d) **国家一级的协调。**在国家一级，每个生物多样性相关公约和协议的协调中心应当建立一个适合具体国情的机制，确保协调与在国家一级履行国际义务（包括报告）有关的一切活动；

(e) **改善国家信息管理。**各国应发展更加有效地管理信息的能力，以支持义务的履行，并发展报告编制能力。这种办法应注重于能够获取信息，并应建立在试点项目的基础上，同时利用现有工具（如，以前拟订的生物多样性数据管理准则）或正在开发的工具和网络（如全球生物多样性信息设施或美洲生物多样性信息网）。通过单一门户或信息交换所获取执行和报告所有与生物多样性有关的协定所必要的信息，将大大有利于采取更加协调统一的办法；

(f) **信息管理准则。**环境规划署 - 养护监测中心应当重新参照以前拟订的生物多样性数据管理准则，以便支持各国落实以前的建议。应根据试点项目获取的经验和报告编制及统一报告编制方面的其他新进展（包括信息和通信技术方面的新进展），对准则进行修订、审查和广泛散发；

(g) **根据个别公约采取的行动。**公约和协定也应探索采取具体行动的各种可能，以减轻公约本身所规定的编制报告的负担，比如，可以在不取消现有的同等请求的情形下不再要求提供新的信息；减少要求提供的信息数量；使报告更加密切地与战略规划相联系；探索新的报告机制，等等；

(h) **专题问题。**应积极考虑如下方面：重视与若干公约和协定有关的特定专题；查明统一信息管理方法和编制报告的手段；并汲取森林问题合作伙伴关系工作队的经验（见下文第 72 段）。也可以审议与审议这个问题的所有公约和协定有关的特定问题的专题报告。这也可能是由生物多样性联络小组审议的问题；

(i) **关于报告的万维网门户。**各公约秘书处和环境规划署－养护监测中心应开展合作，开发并维护一个单一性的多语言网站（也许还有光盘），链接秘书处为编制国家报告提供的现有问卷、准则及其他说明，以及简化和统一工作的结果。这也可能纳入讨论论坛和交流经验的机会。应调查与生物多样性有关的公约的联合网站（目前由《生物多样性公约》秘书处主办），作为可能为此提供的一个场所；

(j) **能力建设。**地方、国家、区域及多边应用之间的信息管理和报告的能力建设活动，应侧重于三个层面的能力发展：个人、机构和制度。另外还建议采取有关步骤，确保全球环境基金及其执行机构充分考虑在方案筹资和执行方面为执行和报告各类多边环境协定提供支持所需的协调和信息管理；

(k) **能力建设倡议。**在涉及关于政府间技术支助和能力建设战略计划或全球环境基金国家能力自我评价准则等国际倡议的制订时，各国应积极考虑信息管理问题，以支持国际义务的履行和报告。

70. 与生物多样性有关的五个公约，其报告的统一问题在 2005 年 5 月举行的生物多样性联络小组第三次会议上进行了讨论（见 UNEP/CBD/WG-RI/1/INF/7）。联络小组注意到取得统一带来的挑战，包括各公约内部报告指南的不断演变以及各公约间不同的报告时间表和要求，但它仍然承认增强协调性还是有可能的：

(a) 可开发万维网门户，便于获取各项公约的报告和准则（因循森林问题合作门户的模式）；

(b) 对某些专题可使用共同报告模块（如内陆水域生物多样性作为《拉姆萨尔湿地公约》及《生物多样性公约》报告的潜在共同内容）；

(c) 各公约可促进协调统一国家一级共同数据的收集和管理。

71. 联络小组还注意到，统一的理由不是要节省成本，而是为了便于一致执行国家一级的所有五个与生物多样性有关的公约。该小组一致认为，他们将沟通各项公约在国家报告方面的拟议发展情况，以期在可能时调整办法。

72. 还利用森林问题合作伙伴关系（CPF）促进了报告机构之间的合作，合作伙伴关系设立了一个工作队，目的是提出减轻各国与森林问题有关的报告负担的适当办法，譬如，减少和简化报告要求，使报告周期同步化，统一数据收集方法，提高数据可比性和兼容性，以及促进现有信息流的可获取性。工作队建立了一个与森林问题有关的报告门户，使森林问题合作伙伴关系成员（14 个组织和公约，包括《生物多样性公约》）提交的报告以及相应的报告格式更易于获取。¹²工作队目前正在审议有关的选择方案，以期制订协调和改善获取信息的框架，包括用户可用来搜索国别报告信息摘要的原型网站。联合信息框架，除别的以外，可减少各缔约方在信息请求方面的重叠性，因为报告的信息可用于若干目的和不同程序。

¹²

www.fao.org/forestry/cpf-mar。

五、各缔约方对国家报告的意见

73. 在就由关于审查《公约》执行情况的工作组处理的问题提交意见时，一些缔约方提出了关于国家报告的问题。这些缔约方指出，第三次国家报告很费解，它墨守陈规、老调重弹，且耗费大量资源，同时它们还对国家报告目前格式的实用性以及这类报告提出的程序的严格性表示关切。大多数缔约方一致认为，国家报告应当注重结果，在设计上应使成果有助于评价公约在一段时间内的效力。一些缔约方建议报告以 2010 年框架内所列全球指标为基础，一项倡议提出证据说，即使所用资源不多，全球指标也可成功地转化为国家指标，并且可用于报告编制。一些缔约方则强调，定量数据对于促进一段时间内对趋势的估量具有重要性；某个缔约方还指出，应允许就支持公约目标的各项活动进行报告，但这不与国家生物多样性战略和行动计划挂钩。

74. 有些缔约方建议简化专题、国家、区域及全球报告，以便于对一段时间内的趋势进行监测，并建议进一步探讨统一与生物多样性有关的公约的国家报告的可能性。它们也提议建立信息交换所机制，以便更好地促进与生物多样性有关的国际报告。此外，各缔约方还指出，必须制订奖励措施和其他机制，以鼓励和协助各缔约方及时提交报告。

六、改进公约报告过程的可能的选择方案

75. 对从公约报告过程中获取的经验教训的审查清楚地表明，如果国家报告要为缔约方大会提供便于决策的足够资料，就非常有必要推行改革。由于《公约》已从政策拟订阶段转为执行阶段，获取可靠的相关资料在目前就尤为重要。为此目的，在下述各节提出了一些备选的改进方案。这些拟议方案的总体目标是：

(a) 改进报告准则，以期使各缔约方能够更多地报告国家行动和结果，减少对过程的报告；

(b) 提高报告过程与各缔约方和公约的相关性，以便国家报告成为国家和国际两级有用的规划工具；

(c) 通过缔约方大会预先通知以及尽早获得报告准则，为报告的编制留出更多时间；

(d) 减轻各缔约方的报告负担，加快国家报告的编制和提交；

(e) 加强发展中国家缔约方收集、处理和管理信息与数据的能力；

(f) 促进发展中国家缔约方及时获得必要的财政资源；以及

(g) 提供以自愿为基础的补充报告过程，以期达到多种报告目的。

A. 主要国家报告

76. 建议主要国家报告今后应注重结果，各缔约方应报告（一）生物多样性的状况和趋势；（二）关于实现《公约战略计划》2010 年指标和目标的行动和结果；以及（三）执行国家生物多样性战略和行动计划方面的进展。报告可主要以叙述形式提交，并附有相关的统计附件。报告应尽可能简短，并使用简单明了的语言。四年报告期¹³期限将与《全球生物多样性展望》的编制期限相同。报告应载有一份国家执行进度和结果的执行摘要，作为《全球生物多样性展望》的副产品汇编和出版。

77. 各缔约方提交的国家报告将主要国家报告与实现《战略计划》2010 年指标和目标联系在一起，将有助于缔约方和缔约方大会查明公约执行情况方面的差距和应采取的进一步行动。拟议的格式汲取第一、二及三次国家报告编制方面的教训，将给各缔约方更大的灵活性，（通过叙述性答复）报告执行国家优先事项方面的进展情况，同时也充作（通过统计附件）编纂量化资料的手段。与现行国家报告格式相比，主要报告将大幅度缩短，大多数注重过程的问题将被删除¹⁴，有关特定专题工作方案执行情况的问题将转而载入关于专题领域的有关补充报告（见下文）。主要报告拟采用叙事结构，注重目标明确，篇幅简短，应当增加对一般读者的吸引力，有助于提高国家报告在政治家和全社会中的影响。这种相关性的提高，还应有助于为报告过程获取更多资源，并促使各缔约方遵守报告要求。

78. 将鼓励各缔约方在编制其国家报告时，报告在实现第 VII/30 号决定和全球植物保护战略（第 V/9 号决定）框架内确实的国家和区域指标方面所取得的进展，并将缔约方大会通过的指标用于评量在实现《战略计划》2010 年指标和目标方面所取得的进展。用于报告目的指标将有助于审查和评价国家一级执行公约的情况，并有助于指导国际一级的政策。

79. 建议将国家执行进展情况和结果的执行摘要作为《全球生物多样性展望》的副产品加以汇编和公布，以期更加广泛地散发关于国家执行公约情况的资料，并向各缔约方证明通过国家报告提交的资料的实用性。

80. 虽然报告间隔期仍将为四年，但建议缔约方大会第八届会议确定提交第四次国家报告的日期，这些报告适用的准则届时将由缔约方大会审议，随后将审定终稿，在 2006 年中期前提供给各缔约方。这样，各缔约方大约有三年时间来编制报告，比以前的时间长三倍。此外，对于预计难以符合最后期限的那些缔约方，作为《濒危物种公约》的惯例，可以请它们向秘书处通报情况，以便能够探讨克服这些困难的途径和方式。

81. 为促进国家报告的及时提交，加强发展中国家收集、处理及管理数据和信息的能力，建议为提出这种需要的国家提供技术援助。另外还建议为此目的举办一系列研讨会。同时，秘书处将采取各种方式促进国家报告的编制，比如编制信息和数据收集、处理和管理手册。

¹³ 这假定保持每两年举行缔约方大会会议的目前做法，如果会议周期有变化，可能有必要进行审查。

¹⁴ 尽管各缔约方可按下文第 85-87 段说明的那样有使用在线报告设施的选择权。

82. 为加快并简化编制国家报告的资金申请和划拨程序，建议全球环境基金采用一揽子办法，基金执行机构可利用该办法代表合格国家申请资金，并按照合格国家提出的请求和提交的提案划拨资金。与个人申请相比，这种办法将节省大量时间，并且使资金申请和划拨的程序更加简便。

83. 鉴于《公约》没有规定正式遵行机制，建议缔约方大会确定促进各缔约方遵守其公约义务的途径和方法。一种可能是，缔约方大会针对尚未提交国家报告的国家做出决定，促请它们尽快提交报告。

84. 为提高国家报告所提供信息的质量，并由此提高其相关性，可确定一种审查过程。审查可包括秘书处的分析，或者包括外部同行审查（关于《气候公约》提出的模型）。缔约方大会会议区域筹备会也可审查国家报告，程序与《防治荒漠化公约》所用程序相似。

B. 补充报告过程

85. 虽然主要国家报告将因删除准则中大多数注重过程的问题而简化，各缔约方仍可发现答复这类问题是一种有益的做法。因此，可开发一种在线报告设施，协助各缔约方正在进行的执行活动规划，并用作评估在缔约方大会特定决定方面所取得进展的手段。在线设施的基础将以第二和第三次国家报告的格式为基础。问题将尽可能简单明了，并避免使用主观性语言。是否使用报告设施将采取自愿方式，并且可以允许多个合作者以远程方式编制报告，以此加强国家一级执行机构间的协调。

86. 新的报告过程将请各缔约方提交关于个别选定专题领域的补充报告（专题报告的情形即是如此），作为订正国家报告过程的组成部分。补充报告将根据《公约》多年期工作方案确定的时间表提交，用来对每个专题领域进行深入审查。这些有侧重的报告将提供最新信息，同时虑及科咨机构的审查工作，该机构正在为缔约方大会对《公约》下所通过的工作方案进行深入审查做准备。这些补充报告将取代现有专题报告，其结果是从目前列入国家报告格式的有关小节中删除有关的问题。

87. 各缔约方就各专题领域提交报告的间隔时间不是四年，将来就任何一个专题领域提交连续报告的间隔最长可达十年（实际上，间隔期取决于将来商定的《公约》多年期工作方案），这就为执行工作取得进展和报告编制留出了更多时间。此外，补充报告的协调和编制将由各自的侧重点促进，这使政府有关各部和其他信息来源间的协调更加容易。这也将考虑到更加容易地协调统一报告各部分内容与其他有关公约。

C. 报告的协调统一

88. 除协调统一特定专题报告外，与生物多样性有关的五个公约将通过生物多样性联络小组相互通报拟在国家报告方面取得的进展，并在可能时谋求协调办法。提供报告和各项公约准则链接的万维网门户将有助于推动这一过程。它也有助于通过便利规划来促进国家一级数据收集和管理的协调统一。也可鼓励各缔约方简化这种国家级的过程。

附件

专题方案补充报告时间表

(日期是指示性日期 — 待讨论)

专题领域 ¹	深入审查		审查日期
	缔约方大会审查	科咨机构审查	
森林生物多样性	缔约方大会第九届会议	科咨机构第 12 次会议	2006 年 9 月
农业生物多样性	缔约方大会第九届会议	科咨机构第 13 次会议	2007 年 3 月
内陆水域生物多样性	缔约方大会第十届会议	科咨机构第 14 次会议	2008 年 7 月
山地生物多样性	缔约方大会第十届会议	科咨机构第 14 次会议	2008 年 7 月
海洋和沿海生物多样性	缔约方大会第十届会议	科咨机构第 15 次会议	2009 年 3 月
岛屿生物多样性	待定	待定	待定

¹ 旱地和半湿地工作方案将在缔约方大会第八届会议上审查。
