



CBD



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/WG-RI/2/5
16 May 2007

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
第二次会议
2007年7月9日至13日，巴黎教科文组织

在虑及 2010 年目标的具体目标和指标框架的情况下简化向 全球环境基金提供的指南的机会 执行秘书的说明

摘要

在第八届会议上，缔约方大会根据第 VIII/18 号决定的第六段，“请求执行秘书与各缔约方进行磋商，以寻求虑及第 VII/30 号决定中评估实现 2010 年目标进展情况的目标和指标简化向全球环境基金所提供指南的机会，并通过审查公约执行情况的不限成员名额的特设工作组向缔约方大会提交成果”。本说明就是根据这一要求编制的。

本说明提供了根据《生物多样性公约》关于制定财务机制指南的简要背景信息，审查了发展中国家和经济转型国家的国家生物多样性战略和行动计划在国家的生物多样性优先事项背景之下的财务机制指南，且进一步在实现 2010 年目标进展情况的目标和指标框架之内的指南。还提供了全球环境基金各实体对于实施指南方面经验的看法，以及全球环境基金在指南方面资助生物多样性的形式。说明提出了许多与指南特点及制定指南和相关报告进程的问题。

提出的建议

谨提议审查公约执行情况的不限成员名额特设工作组建议缔约方大会第九届会议：

“(a) 欢迎全球环境基金首席执行官与缔约方大会第八届会议主席团 2002 年 7 月 7 日在巴黎举行的对话；

 (b) 鼓励缔约方大会主席团继续与全球环境基金首席执行官对话，加强执行缔约方大会在全球环境基金第四阶段所通过的指南；

(c) 邀请缔约方和各国政府及相关组织提交其对如何加强制定与并财务机制指南进程的看法，特别是在缔约方大会会议期间的会期谈判进程；

(d) 认识到缔约方大会需努力进一步总结和集中关注作为缔约方大会每届会议的一项单独决定提出的财务机制指南和确定该指南的优先事项，并考虑采用一种简化的格式以避免冗长的指南清单；

(e) 决定授权主席团制定四年期（2010—2014 年）方案优先事项框架，并使之与全球环境基金信托第五次补充资金同步进行，框架的制定应根据缔约方大会所通过的现有指南、经修订国家生物多样性战略和行动计划及其他国家规划进程所确定的优先需要，诸如国家能力需要评估项目的成果；

(f) 请缔约方大会第九届会议主席向全球环境基金理事会转递四年期方案优先事项框架，以准备信托基金的第五次资金补充。”

一. 导言

1. 本说明旨根据第 VIII/18 号决定第 6 段（财务机制指南）编写，缔约方大会在该决定中“请执行秘书与各缔约方协商，参照第 VII/30 号决定所载大目标和具体目标框架以及 2010 年目标实现进度评估指标，探讨精简向全球环境基金所提供指导的机会，并通过审查公约执行情况不限成员名额特设工作组将探讨结果提交缔约方大会。”执行秘书分发了简化财务机制指南的通知，收到了来自阿根廷、德国以及欧洲联盟委员会代表欧洲共同体及其成员国提出的呈件。这些呈件载于执行秘书编制的关于“对第 20 和第 21 条执行情况的审查：呈件汇编”的说明 (UNEP/CBD/WG-RI/2/INF/8) 中。

2. 本说明第二节提供了制定生物多样性公约的财务机制指南的简要背景信息。第三节审查了发展中国家和经济转型国家的国家生物多样性战略和行动计划在国家的生物多样性优先事项背景之下的财务机制指南。第四节审查了在实现 2010 年目标进展情况的目标和指标框架之内的指南。第五节概述了全球环境基金各实体对于实施指南方面经验的看法；第六节指出了全球环境基金在指南方面将资金用于生物多样性的模式；而第七节进一步分析了指南的特点并评估了制定指南和相关报告的进程。本说明末尾的结束语还提供了关于今后在全球环境基金框架之内制定指南需要考虑的最新情况。

二. 财务机制指南的演变

3. 《公约》第 21 条第 1 款规定，缔约方大会应制定与评估和利用通过财务机制所提供的财政资源相关的政策、战略、项目优先事项和资格标准。在准备缔约方大会第一届会议时，生物多样性公约政府间委员会举行了关于可能的财务机制指南的广泛讨论，正如第 4 页方框 1 中所示，在政府间委员会期间仍需讨论关于指南性质和范围的广泛问题，例如，在本说明中进行了讨论。

4. 在第一届会议上，缔约方大会指示全球环境基金迅速采取措施，以便支持与在本次会议上所通过的关于评估和利用财政资源的政策、战略、项目优先事项和资格标准相应的方案、项目和活动。共计有 111 条与《公约》的 27 项专题相关的指南，包括自 1994 年第一届会议起 13 项方案优先事项的清单，自第二届会议至第八届会议的七套追加方案。这种制定指南的模式一般而言反映了缔约方大会各国生物群落专题工作方案的顺序性审议。至第八届会议时，缔约方大会才完成了这一进程。根据缔约方大会议程上所出现的相关问题的不同频率，在每一优先领域之下有许多不同指南。在各个优先领域内，存在简化或合并不同指南的机会。

方框 1 在生物多样性公约政府间委员会上提出的关于指南的问题

- 平等地获得资源；
- 确定增量成本的方法；
- 本国的生物多样性问题；
- 基于定期全面报告的问责制；
- 是否由缔约方大会设立执行机构，以便沟通大会和体制机构；
- 科学、技术和工艺咨询附属机构可否提供恰当框架，在此框架中，代表缔约方大会定期审议方案优先事项；
- 体制结构本身可否充分满足《公约》的需要；
- 指示与指南；
- 为全球环境利益融资的问题是否适用于《公约》融资项目，因为《公约》中并未使用这些用语；
- “根据管理机构”的说法与缔约方大会不应具体管理财政机制；
- 是否应设立缔约方大会附属机构或理事会，负责审议和指导缔约方大会会议之间的机制运行工作；
- 赠款与减让性融资；
- 在确定方案优先事项和选择项目时应考虑到第 20 条第 5、第 6 和第 7 款；
- 必须考虑最不发达国家和小岛屿国家的特殊需求；
- 第 6 至第 14 条所涉各项活动是否最适合通过体制结构进行融资，第 15 至第 19 条所涉各项活动假如不同于第 6 至第 14 条所涉活动，或许更适合通过其他渠道融资进行融资；
- 技术转让和技术开发是否更适宜通过财政机制之外的其他渠道进行融资；
- 在履行《公约》义务时，各国是否应由自行决定各项行动的轻重缓急；
- 不应将方案优先事项清单视为详尽无遗或最终清单。

表 1 根据《公约》条款和专题的现有的指南

缔约方大会	I/2 ¹	II/6 ²	III/5	IV/13	V/13	VI/17	VII/20	VIII/18
第 6 条	4(b) 4(e)	5, 11				10(a)	11	18-19
第 7 条	4(d)		2(b)		2(j)		4	16-17
第 8 条(a) – (e)		11					10	28-30
第 8 条(f), (g), (i), (k)		11						
第 8(h)条		11		1	2(m)	10(k)	9	27
第 8(j)条	4(j)	11	5		2(i)	10(n)		
第 8(m)条		11						
第 10 条							8	
第 11 条	4(i)		3	7	2(h)	10(j)		
第 12 条			6(a)					
第 13 条			6(b)		2(l)	10(o)	18	21
第 15 条			4	8	2(g)	10(m)	19	
第 16 条	4(f)						12	20
第 18 条	4(h)	11	2(d)	5	2(f)			
第 19 条和生物技术安全			2(a)		1	10(b)	20-26	9-13
第 26 条		11		6	2(e)	10(l)	14-17	22-23
所涉社会问题	4(m)							
发展活动							13	
生物多样性和气候变化								6
植物保护的全球战略						10(d)		
本地物种	4(l)							
全球生物分类倡议				2	2(k)	10(f)	7	24-26
生态系统方式					2(a)		5	
沿海和海洋生物多样性	4(k)				2(d)	10(e)	3	
山区	4(k)							
干旱和半干旱地区/干旱和次湿土地	4(k)				2(b)(ii)			
农业生物多样性			2(c)		2(b)(i) 2(c)	10(g) 10(h)		
内陆水域生物多样性				3	2(n)	10(i)		
森林生物多样性				4	2(b)(iii)	10(c)		
岛屿生物多样性								14-15

5. 第 5 页的表 1 从《公约》各个条款和专题的方面概述了指南的现状和随着时间发生的演变。应遵循以下的模式：

¹ 第I/2 号决定附件一第三节第 4 段, 还确认了以下方案优先事项:

- 拥有国家优先地位和履行《公约》职责的项目和方案;
- 根据《公约》第 7 条, 加强由国家政府确认的保护、管理和可持续利用生态系统和生境;
- 促进项目的益处可以持续的项目; 为生物多样性保护与可持续利用可以在其他方面适用的组成部分的经验做出贡献的项目; 鼓励科学英才的项目。

² 第II/6 号决定第二段也要求临时体制结构执行关于生物多样性组成的初步考虑的第II/8 号决定, 特别是受到的威胁以及可以根据《公约》采取的行动。

(a) 指南通常涉及《公约》中最实质性的条款，但第 7 条（查明与监测）（制定指标方面的工作很多，但查清威胁方面很少）的一些方面、第 8 条（第 8(f)条—生态系统的恢复和物质的复原；第 8(g)条—改性活生物体(在国家一级，即在《生物技术安全议定书》的范畴之外)；第 8(k)条—保护受威胁物种和种群；以及，第 8(l)条—对威胁进行控制或管理）、移地保护（第 9 条）、影响评估和降低不利影响（第 14 条）和信息交换（第 17 条）不在此列；

(b) 缔约方大会曾经几次就国家报告、国家规划、查明与监测、全球生物分类倡议、外来入侵物种、奖励措施、教育和公众意识、获取和惠益分享、信息交换所机制和生物技术安全提供了指南。其他条款在指南中出现频率不高，例如，可持续利用和研究与培训仅出现过一次；

(c) 在主要的生物群落中，海洋和沿海生物多样性、农业生物多样性、内陆水域生态系统和森林生物多样性曾三次或三次以上写入指南。山区生物多样性、岛屿生物多样性和干旱和半湿润土地生物多样性在指南中出现频率较低；

(d) 几个特别的问题和专题也被列入指南，诸如地方物种、植物保护、气候变化和生物多样性、所涉社会问题，包括与贫穷相关的问题；

(e) 几条指南非常宽泛，以至几乎所有国家查明的活动都可获得资助。

三. 国家生物多样性优先事项及财务机制指南

6. 鉴于执行的国家驱动性质，指南的实施程度在很大程度上取决于指南在国家生物多样性优先事项框架中得到体现的程度。另一方面，国家优先活动应向国际谈判提供关于其全球性质的建议。在编制本说明时，秘书处审查了发展中国家和经济转型国家的 109 项国家生物多样性战略和行动计划，以评估如何与国际指南和国家优先事项相适应。还应指出的是，在世纪之交之前，制定了一半以上的国家规划文件，80%以上的文件是在 2002 年通过 2010 生物多样性目标之前通过的。

7. 正如表 2 所示，财务机制指南没有以同样的显著性出现在国家生物多样性战略和行动计划之中：

(a) 70% 以上的国家生物多样性战略和行动计划拥有很健全的保护区（第 8 条）、教育和公共意识（第 13 条）、查明与监测（第 7 条）和研究和培训（第 12 条）方面都有组成部分；

(b) 50% 以上的国家生物多样性战略和行动计划所涵盖的其他措施包括可持续利用（第 10 条）、奖励措施（第 11 条）、生物技术安全（第 19 条）、信息交换所机制（第 18 条）、土著社区和传统知识（第 8(j)条）和获取和惠益分享（第 15 条）；

(c) 只有较少的国家生物多样性战略和行动计划通过了生态系统方式；

(d) 考虑到专题工作方案的情况不平均：农业生物多样性（48%）、沿海和海洋生物多样性、内陆水域生物多样性、森林生物多样性、山区、干旱和半干旱地区/干旱和半湿润土地（11%）；

(e) 不到 10% 的国家生物多样性战略和行动计划包括处理国家报告、全球植物保护战略、岛屿生物多样性、所涉社会问题、符合生物多样性需要的发展活动、全球生物分类倡议、地方物种。

8. 一半以上都包括应对移地保护、物种方案和影响评估的措施, 《公约》的具体条款涉及这些措施。很多的措施设法将生物多样性纳入旅游业、森林、农业、渔业、土地用途规划、能源和水资源管理, 这说明部门的方式在国家层面上与生态系统方式拥有同等重要的作用。这些国家生物多样性战略和行动计划中所包含的其他措施包括采矿、城市发展、狩猎和猎物管理、交通、工业、人口、防卫、水产养殖、医学、制造业和卫生。

表 2 国家计划和指南之间的可能联系

指南方面	处理此问题的频率 ³	指南未能明确涵盖的问题	处理此问题的频率
就地保护	95%	移地保护	87%
教育和公共意识	94%	物种	50%
确认和监测	88%	影响评估	50%
研究和培训	71%	旅游和娱乐	47%
可持续利用	65%	农业	44%
奖励措施	62%	林业	44%
生物技术安全	60%	渔业	39%
生物技术	58%	陆地土地使用规划	37%
获取和惠益分享	50%	包括可再生能源在内的能源	28%
传统知识	50%	水资源管理	20%
农业生物多样性	48%	采矿	18%
沿海和海洋生物多样性	46%	城市、房屋和建筑	17%
总体措施	44%	污染	16%
内陆水域生物多样性	43%	狩猎和猎物管理	15%
外来入侵物种	42%	野生动物	13%
森林生物多样性	30%	信息交换	9%
技术合作	25%	交通	9%
生物多样性和气候变化	15%	工业	8%
生态系统方式	13%	人口	7%
干旱和半干旱区域/干旱和半湿润土地	11%	防卫	6%
山区	11%	水产养殖	6%
本地物种	7%	农林业	6%
发展活动	6%	医药	5%
全球生物分类倡议	6%	制造	3%
所涉社会问题	4%	妇女、老人和青年	2%
岛屿生物多样性	3%	商业	1%
植物保护全球战略	2%	卫生	1%
第 26 条	0%		

³ 处理的频率被定义为解决所争议问题的国家生物多样性战略和行动计划占国家生物多样性战略和行动计划总数的比例, 即本评估中 109。

四. 公约目标框架

9. 正如第 VIII/18 号决定中所建议的那样，可根据公约战略计划的战略目标、具体目标和相关的指标对指南加以审查。表 3 提供了在目标和具体目标框架和现有的指南所覆盖的问题领域之间的比较。

10. 现有的指南所优先关注的以下问题并未清楚地列入目标和具体目标框架，尽管一些问题被纳入到《公约》的战略计划，诸如宣传、教育和公共意识、国家战略和计划、生物技术安全、科技合作和信息交换所机制。根据公约战略计划的战略目标，还存在审议这些问题相对重要性的机会。

- (a) 国家报告；
- (b) 宣传、教育和公共意识；
- (c) 确认和监测、评估、指标和生物分类；
- (d) 国家战略和计划；
- (e) 生物技术安全；
- (f) 科技合作和信息交换所机制。

11. 现有的指南并未覆盖或全面覆盖战略计划的以下目标。存在考虑是否将现有的指南扩展到解决牵头领域的机会：

- (a) 宣传和保护物种多样性（目标 2）；
- (b) 宣传和保护遗传多样性（目标 3）（不包括作物的处理和牲畜的遗传资源，农业生物多样性工作方案业已涉及）；
- (c) 降低生境丧失、土地利用变化和退化、不可持续的水利用方面的压力（目标 5）；
- (d) 减少污染及对生物多样性的影响（目标 7.2）；
- (e) 保持生态系统提供商品和服务及支持生计的能力（目标 8）。

12. 现有的指南并未利用任何衡量毫无例外执行的指标，而为战略计划的多数战略目标制定了指标。供资在实现 2010 年生物多样性目标发挥了关键的促进作用，其他诸如有利于国家环境的许多其他因素方面也同样重要，在一些情况下，甚至比决定结果更重要。所商定的指标，与战略计划中的战略目标对于供资指南都具有相关性，但是不应简单的纳入指南之中。存在考虑指标在制定指南方面是否有用的机会。

表 3 与指南相关的目标框架

目标	相关指南
	与目标直接相关—第 VII/20 号决定第 11 段
保护生物多样性的构成部分	
目标 1：宣传保护生态系统、生境和生物群落的生物多样性	总体—第 I/2 号决定附件一第 4(c)段。 生态系统方式—第 V/13 号决定第 2(a)段和第 VII/20 号决定第 5 段。 山脉生态系统—第 I/2 号决定附件一第 4(k)段。 岛屿生物多样性—第 VIII/18 号决定第 14-15 段。 干旱和湿亚土地—第 I/2 号决定附件一第 4(k)段；第 V/13 号决定第 2(b)(ii)段。 森林生态系统—第 IV/13 号决定第 4 段；第 V/13 号决定第 2(b)(iii)段；第 VI/17 号决定第 10(c)段。 内水生态系统—第 IV/13 号决定第 3 段；第 V/13 号决定第 2(n)段；第 VI/17 号决定第 10(i)段。 海洋和沿海生物多样性—第 I/2 号决定附件一第 4(k)段；第 V/13 号决定第 2(d)段；第 VI/17 号决定第 10(e)段；第 VII/20 号决定第 3 段。 农业生物多样性—第 III/5 号决定第 2(c)段；第 V/13 号决定第 2(b)(i)和第 2(c)段；第 VI/17 号决定第 10(g)-10(h)段。
目标 1.1：至少有效保护了世界上 10% 的生态区域	
目标 1.2：对于生物多样性至关重要的保护区。	保护区—第 VII/20 号决定第 10 段和第 VIII/18 号决定第 28-30 段。
目标 2：促进物种多样性的保护。	植物保护的全球战略—第 VI/17 号决定第 10(d)段。 本地物种—第 I/2 号决定附件一第 4(l)段。
目标 2.1：恢复、保持或减少特定生物分类的物种数。	
目标 2.2：改进受威胁物种的现状。	
目标 3：促进遗传多样性的保护。	
目标 3.1：保持作物、畜牧和被捕捞鱼、树木和野生生物及其他受到保护的珍贵物种的遗传多样性及相关的土著和当地知识。	
促进可持续利用	
目标 4：促进可持续利用和消费。	可持续利用—第 VII/20 号决定第 8 段。
目标 4.1：生物多样性产品源于可持续管理的来源管理的生产区与保护生物多样性一致。	
目标 4.2：降低生态资源不可持续分消费或其对生物多样性的影响的压力。	
目标 4.3：国际贸易未危及的野生动植物群。	
应对生物多样性所受的威胁	
目标 5：降低来自生境丧失、土地使用变动和退化、不可持续利用水资源的压力。	
目标 5.1：自然生境丧失和退化的比率下降。	
目标 6：控制来自外来入侵物种的压力。	外来入侵物种—第 IV/13 号决定第 1 段；第 V/13 号决定第 2(m)段；第 VI/17 号决定第 10(k)段；第 VII/20 号决定第 9 段；第 VIII/18 号决定第 27 段。
目标 6.1：控制可能的外来入侵物种的途径。	
目标 6.2：制定了关于威胁生态系统、生境或物种的主要外来物种的管理计划。	
目标 7：应对来自气候变化和污染的生物多样性挑战。	
目标 7.1：保持和加强生物多样性构成部分适应气候变化的复原力	气候变化—第 VII/20 号决定第 6 段。
目标 7.2：减少污染及其对生物多样性的影响。	
保持生物多样性支持人类福祉的商品和服务	

目标	相关指南
目标 8：保持生态系统提供商品和服务及支持生计的能力	发展活动—第 VII/20 号决定第 13 段。
目标 8.1：保持生态系统提供商品和服务的能力	
目标 8.2：保持支持可持续生计、当地食品安全和保健的生态资源，特别是对穷人的支持。	
保护传统知识、创新和实践	
目标 9：保持土著和当地社区的社会文化多样性。	土著和当地社区，传统知识—第 I/2 号决定附件—第 4(m)段和 (j) 段；第 VI/17 号决定第 10(n) 段。
目标 9.1：保护传统知识、创新和实践。	
目标 9.2：保护土著和地方社区在传统知识、创新和实践权利，包括其惠益分享的权利。	
确保在使用遗传资源方面所获利益的公正合理分享	
目标 10：确保公平和公证地分享利用遗传资源产生的惠益。	获取和惠益分享—第 III/5 号决定第 4-5 段；第 IV/13 号决定第 8 段；第 V/13 号决定第 2(i) 和 2(g) 段；第 VI/17 号决定第 10(m) 段；第 VII/20 号决定第 19 段。
目标 10.1：遗传资源的全部转移均根据《生物多样性公约》、《粮农植物遗传资源国际公约》和其他适用协定。	
目标 10.2：商用和其他用途的遗传资源与提供这些资源的国家分享利益。	
确保提供充足资源	
目标 11：缔约方改进了执行《公约》的财政、人力和技术能力。	奖励措施—第 I/2 号决定附件—第 4(i) 段；第 III/5 号决定第 3 段；第 IV/13 号决定第 7 段；第 V/13 号决定第 2(h) 段；第 VI/17 号决定第 10(j) 段。
目标 11.1：向发展中国家缔约方转移新的附加财政资源，虑及根据《公约》第 20 条有效履行承诺	
目标 11.2：技术被转移至发展中国家缔约方，虑及根据公约第 20 条第 4 段的有效履行承诺。	技术合作—第 I/2 号决定附件—第 4(f) 段；第 VII/20 号决定第 12 段；第 VIII/18 号决定第 20 段。
	生物技术安全—第 III/5 号决定第 2(a) 段；第 VII/17 号决定第 10(b) 段；第 VII/20 号决定第 22-26 段；第 VIII/18 号决定第 9-13 段。
	科技合作和信息所交换机制（第 18 条）—第 I/2 号决定附件—第 4(h) 段；第 II/6 号决定第 11 段；第 III/5 号决定第 2(d) 段；第 IV/13 号决定第 5 段；第 V/13 号决定第 2(f) 段。
	国家战略和计划—第 I/2 号决定附件—第 4(a)、4 (b) 和 4(e) 段；第 II/6 号决定第 5 和 11 段；第 VI/17 号决定第 10(a) 段；第 VIII/18 号决定第 18 和 19 段。
	确认和监测、评估、指标和生物分类—第 I/2 号决定附件—第 4(d) 段；第 III/5 号决定第 2(b) 段；第 IV/13 号决定第 2 段；第 V/13 号决定第 2(j) 和 2(k) 段；第 VI/17 号决定第 10(f) 段；第 VII/20 号决定第 4 和 7 段；第 VIII/18 号决定第 16-17 段和第 24-26 段。
	宣传、教育和公共意识—第 III/5 号决定第 6(b) 段；第 V/13 号决定第 2(l) 段；第 VI/17 号决定第 10(o) 段；第 VII/20 号决定第 18 段；第 VIII/18 号决定第 21 段。
	国家报告—第 II/6 号决定第 11 段；第 IV/13 号决定第 6 段；第 V/13 号决定第 2(e) 段；第 VI/17 号决定第 10(l) 段；和第 VII/20 号决定第 14-17 段。

五. 全球环境基金各实体关于实施指南经验的看法

13. 从全球环境基金秘书处的生物多样性小组和全球环境基金评估办公室开展的若干研究中，包括三项整体性执行情况研究和 2004 年生物多样性方案研究中，可找到全球环境基金各实体对其实施指南的经验的详细看法。

14. 1998 年全球环境基金整体性执行情况研究，记录了全球环境基金在应对缔约方大会的指南和农业生物多样性、生物技术安全、生物分类、奖励措施和信息交换所机制等各个领域方面的总体做法。研究认为，全球环境基金已努力并严格地执行了各公约的指南，而生物多样性公约缔约方大会所提供的指南范围过大，产生过多的优先事项，使全球环境基金方案过于分散而不能突出重点。研究认为，缔约方大会应向全球环境基金提供确定生态系统重点事项的科学方法，研究同时也意识到，鉴于缔约方大会的构成性质，这在政治上可能是不现实的。研究建议全球环境基金在处理与各公约的关系时发挥更积极主动的作用，并与各执行机构磋商，编制更详细的要求就一些问题提供指南的请示，在这些问题上，提供指南将是极其有帮助的。

15. 2002 年全球环境基金的整体执行情况研究认为：全球环境基金对《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》作了积极的回应，其实施战略和实施方案总体而言体现了《公约》的目标和优先事项。2002 年全球环境基金的整体执行情况研究认为，全球环境基金在将公约的笼统的指南转变成为实际业务活动方面遇到了一些困难，并探求对公约的国家报告是否应系统地包括全球环境基金所有项目所取得的成果。研究建议在与其所支持的每一项公约的对话中，全球环境基金都应根据接到每一轮新指南，寻求定期更新和澄清现有的优先事项和承诺。

16. 2004 年生物多样性方案研究包括一个对《生物多样性公约》作出回应的情况的具体部分。研究指出：

“缔约方大会每一轮新指南，都使得全球环境基金的措施所涉及的范围问题变得更加复杂。尽管缔约方大会试图就措施的重点领域提供某些指南，但缔约方大会通常未能明确指出这些领域的重要性。此外，在确定缔约方大会所有指南的重点以体现不同缔约方的看法和情况时，其假设是至少在某种程度上已在国家甚或在区域一级确定了重点。”

17. 这样说的论据是，各国与各执行机构合作制定的提议，其类别在很大程度上决定着全球环境基金根据其以国家为驱动的原则作出的融资方面的实际回应。研究还指出了今后的三项挑战：

(a) 第一项挑战可归咎于缔约方大会的指南分散和没有重点。缔约方大会对全球环境基金的指南，没有能够前后一致和统一地分清轻重缓急。指南一直在扩大，变得模糊和目标过大，给特殊利益集团留下了解释和进行游说的很大空间。笼统的指南往往使每项决定都产生一两个项目，而此种项目在总的要产生何种结果问题上没有一个明确的战略；

(b) 第二项挑战是在相关各方之间建立一种参与性方法，以便就缔约方大会的指南的澄清和确定重点的问题达成一致看法。尽管有挑战性和可能十分艰巨，但要达

成一致的看法，还需要全球环境基金、各缔约方、各执行机构和民间社会的其他主要有关利益方之间开展合作和互动，目前还没有这种合作和活动；

(c) 最后一项挑战是，全球环境基金显然在期望，缔约方大会所有指南都会得到全球环境基金始终如一和永久的支持。在一些领域，需要加大努力的力度，而在其他一些方面，却需要减少和逐步放弃努力。这些问题需要对各种考虑加以权衡，而这样做可能是困难的。

18. 2005 年整体执行情况研究赞同以往研究得出的结论，即：全球环境基金总体上对缔约方大会的指南作出了积极的回应，因为全球环境基金对几乎所有缔约方大会提供了指南的领域的活动都提供了资金。研究发现，全球环境基金没有有效地解决公约的获取和惠益分享的重点事项，尽管这部分的是由于在《生物多样性公约》的获取和惠益分享问题上还不够明确。研究建议进一步促进在全球环境基金秘书处和公约秘书处之间建立起完善、合作和经常性的双向交流，确保就优先事项的确定、精简战略和体制能力共享开展对话。

六. 全球环境基金对生物多样性筹资的性质

19. 截至 1996 年底，全球环境基金已批准 500 多项大中型生物多样性项目和近 330 项有利于生物多样性的活动。很多小型赠款方案和其他的公司方案也被指定用于生物多样性的重点领域。由土地退化和国际水资源等其他重点领域资助的项目，通常都与生物多样性有关。

20. 有利于生物多样性的活动的项目，系经由几轮并不一定是相互排斥的筹资实现的：国别研究、国家生物多样性战略和行动计划；国家报告；信息交换所机制；有重点的能力评估。一半以上的有利于生物多样性的活动项目是用于国家报告或载有国家报告的构成部分。生物多样性项目的数目与制定国家生物多样性战略和行动计划的项目及建立信息交换所机制的项目几乎相同，说明有可能所有的有资格国家都开展了这些有利活动。50 多项能力评估项目显示了有资格国家所指定的相对优先事项：

(a) 述及最多的领域是查明与监测，就地保护和移地保护，生物分类和传统知识。

(b) 其中一半的项目审议的是获取和惠益分享、农业生物多样性和奖励措施。

(c) 一、两个项目提及森林生态系统、外来入侵物种、可持续利用、教育和公众意识。

21. 大中型生物多样性项目的范围，可以是国家、区域或全球的，国家项目可更好地反映国家查明的措施。245 个大小国家项目和 133 个中型国家项目已从业务方案的角度进行了评估：

(a) 在大型国家项目中，森林生态系统和沿海海洋淡水生态系统占全部筹资的将近 70%，各自都有数目相同的项目。由于沿海、海洋和淡水生态系统中项目的平均规模仅为森林生态系统项目的三分之二，因此森林生态系统占总筹资的 40%。从项目数量和分配的角度而言，干旱和半干旱生态系统占不到 20%，山脉生态系统占不到 10%。

(b) 中型国家项目与大型国家项目中所展示的总体模式相同，但森林生态系统更偏重些，总供资的 44% 用于这一问题领域。山区生态系统和农业生态系统的比例基本相同。干旱和半干旱生态系统的比例更高，而沿海海洋和淡水生态系统则更低。

22. 大型和中型国家项目在回应财务机制指南方面有着相似的模式，尽管中型国家项目的特点较为分散：

(a) 三分之二以上的大型国家项目集中于就地保护（第 8 条）、查明、评估和监测（第 7 条）、培训和研究（第 12 条）、教育和公众意识（第 13 条）以及体制能力建设方面；

(b) 这些项目中近一半的项目涉及财政可持续性，或者通过设立专门用途信托基金或者通过资源调动战略或努力；

(c) 传统知识、创造信息、可持续利用、奖励措施和规划占项目的 16-25%；

(d) 只有几个项目考虑生态系统方式、外来入侵物种、获取和惠益分享、技术和生物分类，在这些项目中没有发现与这些指南的联系。

23. 大中型国家项目通常包括的构成部分，都与具体地点有关，能够从详细的指南中获益。这些构成部分更多的是与《公约》中那些没有开展过深入的政策制订工作的部门活动和问题领域有关：

(a) 大型国家项目中有三分之一考虑了旅游业；

(b) 大型国家项目中有四分之一考虑了林业；

(c) 这些项目中大约有 10% 考虑了农业、渔业和土地用途规划；

(d) 几个项目含有水资源、纳入主流、医药、能源、采矿和保健的要点；

(e) 移地保护和影响评估也获得几个项目的供资。

七. 将指南纳入全球环境基金主流的机会

24. 很多方面呼吁将指南列为主流事项，包括从业务的观点和战略角度提出这样的呼吁。现有的一套指南很大程度上关注财务机制该如何去做，而没有详尽说明典型指南的其他特征：为什么（决定供资的理由），谁（相关的有关利益方），何地（空间因素），多少（数量限值）以及何时（时间范围）。

25. 为什么—指南的理由。财务机制指南很大程度上是为方便起见根据缔约方大会议程经常出现的相关专题而提供。一段时间以来，缔约方大会议程上有几个持续出现的问题，例如第 8(j)条和相关条款、科技合作和信息交换所机制以及国家报告，就这些问题提供的指南要比就其他问题提供的多。尽管在指南中出现次数多并不意味着专题有重点事项的地位，但在制定供资指南时存在着平等地考虑公约的所有方案问题的机会。

26. 至于规划体系，指南可以是咨询性、指示性或者命令性的，或是三者兼而有之。咨询性的指南为资金分配提供了总体的方向，并为解决执行要求留下了最大的灵活性空间。命令性指南对于供资决定进行直接的控制，并要求完全遵守指南的要点。指示性指南介于两者之间，要求全面的遵守，并允许落实过程中有一定的灵活性。根据能够提供信息和知

识的程度、体制和奖励安排、问题的性质，指南可以有不同组合形式的咨询性、指示性和/或命令性要素。有确定任何指南的性质以便为执行要求提供明确指示的机会。

27. 谁一相关的有关利益方。根据第 V/20 号决定，财务机制指南应列入单一的决定中，包括查明为跨领域问题和能力建设提供支持的重点问题，特别对于发展中国家更是如此，其方式应透明，能够确保参与和对它的其他决定也作充分的考虑。几套指南很大程度上是根据其他决定关于财务机制的建议进行简要的汇编而成，原因是当前制订进一步指南的工作和做法无法满足有意义的谈判所要求的必要的时间、充分的参与和准备。

28. 根据《公约》第 21 条和第 III/8 号决定，财务机制指南的唯一对象是全球环境基金，而在与发展中国家缔约方就商定的项目提案的全面增支成本谈判中大概使用了该指南。对于发展中国家缔约方，没有关于落实这些国家提出的通过财务机制的执行/实施机构执行缔约方大会各项决定的请求方面的指南。财务机制项目周期的长度，以及指南的通过与将项目提案列入财务机制工作方案所需时间之间的时间差，使得上述情况更形复杂。编制项目与将项目纳入工作方案之间平均需要的时间是五年。缔约方大会在最后确定财务机制指南时应考虑到时间的因素。

29. 何地一空间因素。公约主要行动单位是缔约方，它们拥有相同的权利和义务，因此空间因素在现有指南中不占显著地位。多数现有的指南应同样地适用于所有国家，例如，规划、信息交换、能力建设。但某些指南对于特殊地理条件的国家的关联更大些，例如，关于岛屿生物多样性的指南对于岛屿国家。鉴于发展水平不同、生物多样性的丰富性和地方性、人为的威胁以及生物地理位置，更侧重于生物地理学的指南能够让各项措施充分发挥效力。

30. 多少一数量因素。缔约方大会有责任对于协助发展中国家根据与全球环境基金理事会的谅解备忘录在全球环境基金下一次补充资金周期中履行公约承诺所需要的资金数额进行评估。这种评估必须考虑到为今后呼吁资金的那届缔约方大会所提供的财务机制指南。现有的指南没有包括执行个别指南所必须的任何供资估计，因此不可能从现有的指南中得出所需资金的总数。让指南与补充资金谈判看齐，就提供了将在特定财务机制阶段为执行商定的指南所需资金估计数列入其中的机会。

31. 何时一时间因素。本套指南是自 1994 年以来缔约方大会谈判成果的累积。在这方面，15 年以前所制定的指南仍然有效，除非缔约方大会另有决定。较之《公约》刚刚生效的时候，对于生物多样性、生物多样性的丧失及丧失的原因已有了更好和更新的知识，在围绕生物多样性开展全球性工作所产生的影响方面，也有了更多的信息，但根据以往知识和信息所制定的指南仍然是当前供资决定的一个决定因素。例如，由于多数缔约方已编制完第一期国家生物多样性战略和行动计划，关于制定国家生物多样性战略和行动计划的指南对于实际情况的相关性较之指南的修订和执行便小了很多。全球环境基金的最新发展让缔约方大会能够有机会对所有指南进行再次评估和加以合并，最好与全球环境基金补充资金周期同步进行。有必要让缔约方大会的指南向补充资金谈判期间制定和通过全球环境基金的战略重点的周期看齐。

指南制定和修订的进程，包括不同机构的作用

32. 制定指南的进程随着时间推移不断发展。在第一届会议上，缔约方大会通过了关于获得和运用财政资源的政策、战略、方案优先事项和资格标准，并在缔约方大会之后召开的各届会议上增加了附加指南。为协助审议，缔约方大会请执行秘书提供咨询意见和请科咨机构提供建议，并决定将指南纳入各届会议的一项决定中。作为给各届会议的资料文件，执行秘书汇编各议程项目的现有的指南。全球环境基金都有机会向缔约方大会的指南提供关于信息交换所机制与获取和惠益分享问题的建议，并获得邀请为几个跨领域问题提供信息和经验。全球环境基金还被请求启动对话，以便更有效执行缔约方大会对财务机制提出的指南，并探讨简化此种指南的机会。

33. 当前对财务机制提供更多指南的进程，有以下方面的优势，即受惠于缔约方当前就实质性议程项目开展的谈判，但这样做无法前后一致和平衡地考虑与执行《公约》相关的所有问题，也不能适当地分清轻重缓急。一旦提供了指南，便没有办法进行拟定和澄清以确保从财务机制那里得到全面和迅速的回应。某些指南并非针对项目，同时也要求《公约》的谈判进程采取进一步的行动。自第一套指南提出以来，没有对指南进行过重新审议和修订。

关于指南执行情况的报告

34. 就指南采取的后续行动，包括了向缔约方大会提出关于财务机制的定期报告，以及对全球环境基金回应或遵守指南的情况所作的定期性评估。通常的做法是审查是否有因为与某一指南有关而得到资金的项目。这一指南已被尽可能视情况纳入现有的业务政策文件，但项目发展进程并不要求陈述对指南作出的回应的情况。有人可能会提出，财务机制只能为现有指南中已确定的领域提供资金，但成功的项目常常必须考虑项目所在地的具体情况，并考虑到有助于所资助项目发挥效力和保持可持续性的各种因素。在这种意义上说，加强关于指南执行情况的报告工作，很大程度上取决于对指南作适当的修订和加以更进一步的完善。

八. 结束语

35. 本说明试图全面审查提供给全球环境基金 — 这一实施《公约》的财务机制的组织 — 的指导是如何演变的。本说明还试图指出当前指南面临的一些挑战。本说明也查清了一些领域，在这些领域，缔约方大会做过无数的决定，但提出的指南很少。可以由此出发查清在哪些方面可以进一步简化和合并指南，可能的话，撤回那些重复或不再有效的指南。这方面的信息还可作为关于在哪些方面需要缔约方大会提供更多指南的一种指导。

36. 为了处理笼统和宽泛指南的问题以及指导与《战略计划》之间的差距，缔约方大会似可考虑对现有的审查和批准指南的进程作出若干的调整。当前将所有关于财务机制的指南合并到一项决定中的做法，只是将各谈判小组对财务机制的建议加以合并。如果审查合并后的指南的小组被授予澄清指南并确定其重点的权利，则可对这一做法加以改进。看来缔约方大会没有充分利用财务机制谈判人员的专门知识。如果给他们机会的话，这些谈判

人员能够对合并的指南加以审查，并就简化、澄清甚至加强指南提出建议。该小组还可参照《战略计划》审查指南，并查明差距和可能的解决办法供缔约方大会审议。

37. 在简化财务机制指南和确定其重点时，缔约方还需要铭记：从财务机制中获得资源的国家，都有各自不同的需要和优先事项。缔约方大会很难为财务机制制订处非常清晰而具体的指南，与此同时又能考虑到受援国广泛而多样的需要。全球环境基金作为实施财务机制的组织结构，系立足于国家驱动和国家所有权的原则。正是在这方面，国家生物多样性战略和行动计划等关键工具可以发挥很大的作用，接受《公约》的要求和缔约方大会的指南，将其转化成为供资的清晰需要和优先事项，并应使之得到全球环境基金的支持。各国还需要将生物多样性、《公约》的各项要求纳入其他各项主要发展文件，包括减贫战略文件和国家可持续发展战略。

38. 指南的进一步发展需要考虑生物多样性的一个新的重点战略领域，全球环境基金第四阶段（2006—2010 年）一直在编制这一战略，在审议执行情况的工作组第二次会议上，全球环境基金有可能提供更新的信息。全球环境基金生物多样性战略草案建议四项战略性长期目标和八项战略性方案如下：

(a) 战略性长期目标：

- 1: 促进保护区系统的可持续性；
- 2: 将生物多样性列为生产地貌景观/海洋景观和行业的主流事项；
- 3: 保护生物多样性；
- 4: 建立获取和惠益分享的能力。

(b) 战略性方案：

1. 在国家层面上为保护区系统提供可持续的融资；
2. 增加在保护区系统中有效管理的海洋保护区的代表性；
3. 加强陆地保护区网络；
4. 加强将生物多样性纳入主流的政策和监管框架；
5. 促进生物多样性商品和服务的市场；
6. 建立执行《卡塔赫纳生物技术安全议定书》的能力；
7. 预防、控制和管理外来入侵物种；
8. 建立获取和惠益分享的能力。

39. 资源分配框架可能对于指南的执行情况产生影响。鉴于资源分配框架让国家处于从国家的角度决定自己的重点事项的地位，因此，应该注意它对在国家一级进行的确定重点事项的整个过程的影响。

/...