



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

CBD/SBI/2/4/Add.1
31 May 2018

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

执行问题附属机构

第二次会议

2018 年 7 月 9 日至 13 日，加拿大蒙特利尔

临时议程* 项目 5

加强国家一级执行工作的机构机制和有效措施

执行秘书的说明

导言

1. 执行问题附属机构的主要任务之一是“查明……战略行动……以加强执行工作”，这些“可酌情包括：与主流化有关的行动；制定和执行连贯和有效的措施和支持性体制框架；同其他与生物多样性相关公约的协同增效作用，同其他政府间和非政府间组织的伙伴关系；以及加强……相关行为方……的作用”¹。

2. 缔约方大会[第XIII/3号决定](#)第18(e)段邀请各缔约方和其他国家政府“审查在国家一级采取的跨部门主流化措施的执行情况，包括支持执行《公约》和《2011-2020年生物多样性战略计划》的国家机构机制，并查明差距（如有的话）和视需要加强此种措施。”同一决定第105段请执行秘书在资源允许的情况下，根据缔约方提供的新信息、第五次国家报告、信息交换所机制和其他现有信息来源提供的信息，查明国家一级现有的支持执行《公约》和《2011-2020年生物多样性战略计划》的机构机制的最佳做法和成功模式，并向执行问题附属机构第二次会议提出报告。此外缔约方大会[第XIII/25号决定](#)请执行秘书在资源允许的情况下，与各缔约方和相关利益攸关方协商，编制根据该决定第3段查明的各种障碍的信息，并确定落实国家和全球目标的有效做法（第4段）。

3. 本文件是根据这些要求编写的。编写时使用了缔约方提供的新信息、第五次国家报告和信息交换所机制以及其他现有信息来源提供的信息。此外执行秘书还于2018年1月25日发出通知²，邀请缔约方和相关利益攸关方除其他外提交关于《公约》和《战略计划》执行工作中的障碍和有效做法的案例研究以及改进国家一级执行工作的备选办法，包括为支持执行《公约》和《2011-2020年战略计划》而在国家一级建立的成功机构机制

* [CBD/SBI/2/1](#)。

¹ 执行问题附属机构的工作方法（第XIII/25号决定，附件）。

² 2018-019。

模式³。

4. 执行问题附属机构将要审议的其他几个议程项目也与这些要求有关，并提及有关文件，包括CBD/SBI/2/2/Add.1⁴、CBD/SBI/2/11⁵、CBD/SBI/2/2⁶号文件。本文件还借鉴了为科学、技术和工艺咨询附属机构第二十二次会议编写的对特定生物多样性目标进展情况的最新科学评估和加速进展的备选方案（[CBD/SBSTTA/22/5](#)）。

5. 下文第一节提供关于执行《公约》和《2011-2020年生物多样性战略计划》的机构机制的信息。第二节提供加强国家一级执行措施的信息。第三节提出结论和改进执行工作的潜在行动备选方案。

一. 机构机制

6. 执行《公》和《2011-2020年生物多样性战略计划》的最重要内容之一是利用有效的国家一级机构机制。这种机制对于保证政府以一体方式参与制定和执行国家生物多样性战略和行动计划，将生物多样性考虑纳入可能影响生物多样性的决定和行动，发动利益攸关方参与决策，具有重要意义。

A. 机构机制的类型

7. 执行《公约》和《2011-2020年生物多样性战略计划》的国家一级有效机构机制有多种形式，包括监管要求、正式部际委员会和其他安排、科学理事会和平台、监督机构、利益攸关方参与的协商程序等。下面例举各种形式，分为四大类：（a）政府协调机制；（b）利益攸关方投入和参与机制；（c）多利益攸关方知识平台；（d）独立的政府审计或评估实体。

1. 政府协调机制

8. 一个常见的机构机制是政府协调机制，例如部际委员会或政府工作组。修订/更新和执行国家生物多样性战略和行动计划最新进展情况（CBD/SBI/2/2/Add.1）发现，截至2018年3月14日，《2011-2020年生物多样性战略计划》通过以来收到的153份国家生物多样性战略和行动计划，87份报告说设有正式协调机制，任务各不相同。在一些国家，其任务仅限于修订国家生物多样性战略和行动计划，而在另一些国家，其任务是监督执行情况（见CBD/SBI/2/2/Add.1，第26段）。11份国家生物多样性战略和行动计划显示这些委员会还受权监督执行进程本身。

9. 政府协调机制的一个具体例子是中国生物多样性保护国家委员会。委员会于2011年成立，与生物资源保护部际联席会议和中国履行生物多样性公约工作协调组等现有机制一道，统筹协调全国生物多样性保护工作。在中国，大多数省级政府都加强了与生物多样性

³ 缔约方和其他实体的呈件汇编见<https://www.cbd.int/mainstreaming/sbstta-sbi/preparation/default.shtml>。

⁴ 修订/更新和执行国家生物多样性战略和行动计划包括国家目标方面的最新进展。

⁵ 便利审查执行情况的机制。

⁶ 《公约》和《2011-2020年生物多样性战略计划》的执行进展。

有关的机构，如环保厅，农业厅，林业厅、海洋和渔业厅，并建立了厅际协调机制。另一个例子是墨西哥全国生物多样性知识与利用委员会，这是一个跨部门委员会，由环境、农业、经济、旅游、外交等部委组成。马达加斯加也在多数公共部门领域设有制度化的环境部门，主要负责优化正面环境影响，限制部门计划、方案和项目的负面影响。其中有部际环境委员会、生物多样性项目指导委员会、部际矿业和森林委员会、上游石油和森林委员会、土地和林业委员会以及环境和渔业委员会。

2. 利益攸关方投入和参与机制

10. 第二种形式的机构机制包括由政府支持或由利益攸关方独立建立的平台或理事会，其目的是确保可能对其有影响的政府计划、方案和政策考虑到利益攸关方的利益。这些安排可能是临时的，也可能是长期的。

11. 许多缔约方将非政府实体纳入国家生物多样性战略和行动计划修订过程，包括土著和地方社区（36个战略和行动计划）、非政府组织/民间社会（91个战略和行动计划）、私营部门（47个战略和行动计划）、学术界（64个战略和行动计划）（CBD/SBI/2/2/Add.1，第25段）。这种做法的具体例子包括：

（a）纳米比亚设立了由政府部门、大学、土著和地方社区以及捐助机构组成的第二个国家生物多样性战略和行动计划委员会。委员会最初设立的目的是监督制定第二个国家生物多样性战略和行动计划，但其任务期限延长，也负责协调国家生物多样性行动计划的执行，包括监测和评估；

（b）丹麦政府设立了由各部委、机构和利益集团组成的特别环境委员会。委员会每年举行四次会议，讨论和批准新的法律和政策。日本设立了联合国生物多样性十年委员会，获得利益攸关方广泛参与和合作，包括国家政府、地方政府、非政府组织、工商界、学术界和各生产部门的代表；

（c）加拿大的环境影响评估程序为公民提供机会表达对具体项目如水电项目的关切。听证会是评估的组成部分，为向公众展示项目包括项目的环境、社会和经济影响以及计划的缓解和环境监测措施提供了机会。

3. 多利益攸关方知识平台

12. 第三种机构机制是将政府和非政府专家汇集在一起，交流与执行《公约》有关的科学和技术信息。这种做法的一个例子是位于哥伦比亚的亚历山大·冯·洪堡生物资源研究所。这是一个非盈利的民间公司，同环境与可持续发展部和国家环境系统有联系，负责促进、协调和开展哥伦比亚大陆生物多样性科学研究。研究所的理事大会和理事会由政府实体、大学和非政府组织组成。

13. 马达加斯加设立了保护区系统委员会，协助履行国家设立和管理保护区的承诺，涉及123个保护区，面积超过700万公顷，委员会的职责是指导和协调不同利益攸关方的干预措施，验证保护区管理人员使用的工具。委员会汇集了其负责领域可能直接或间接受建立保护区影响的政府实体（主管保护区、矿山、碳氢化合物、能源、旅游、农业、畜牧、运

输、渔业和渔业资源、空间规划、人口、国防、水务、公共工程、卫生、贸易的部委和国家环境办公室）以及有兴趣的非政府实体，特别是技术和金融伙伴（包括养护领域的非政府组织和研究组织）。

14. 多利益攸关方知识平台的另一个例子是比利时建立的生物多样性与健康同业交流群。同业交流群的成员代表不同领域和利益攸关方，包括科学、政策、咨询人、非政府组织和媒体。其目的是加强比利时的生物多样性和与健康有关的科学、政策和实践。同业交流群支持比利时代表团参与有关健康问题的国际进程，并强调将生物多样性纳入比利时国家环境与健康行动计划的主流。

15. 印度野生动植物研究所是另一个自治机构的例子，其管理机构由环境、森林和气候变化部牵头领导，但也有非政府代表参加，包括由总统提名的杰出科学家、博物学家和（或）养护专家。研究所对野生动植物研究和管理作出了重大贡献。

4. 独立的政府审计或评估实体

16. 第四种机构机制是独立政府审计或评估机构。这些机构负责评估政府实体履行其任务和遵守相关法规的情况。

17. 一些缔约方建立了专门实体来评估环境问题方面的进展。例如加拿大审计长办公室设有环境与可持续发展专员。专员向议会议员提供关于联邦政府保护环境和促进可持续发展努力的客观、独立分析和建议。专员进行绩效审计，负责监督联邦政府的可持续发展战略，监督环境请愿程序，审计联邦政府对环境和可持续发展问题的管理⁷。

B. 机构机制和《2030年可持续发展议程》

18. 鉴于生物多样性在《2030年可持续发展议程》⁸中的重要性和《2030年可持续发展议程》的执行对《公约》的相关性，也应注意到各国为执行《2030年可持续发展议程》而发展机构机制。确保这种努力与《公约》下的努力之间的适当联系十分重要。

19. 联合国经济和社会事务部编写的关于《2030年可持续发展议程》执行安排的分析报告载有在2016-2017年高级别政治论坛提出自愿国别评估的64个国家的有价值的信息⁹。分析报告指出“通过讨论具有不同国情的国家采取的方法，本简编旨在促进各国政府和其他利益攸关方之间交流机构做法和经验教训，从而帮助他们支持实现[可持续发展目标]”¹⁰。

20. 简编指出，许多国家新设了部际委员会来推动和协调实现可持续发展目标的行动（例如阿塞拜疆、孟加拉国、比利时、博茨瓦纳、智利、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、丹麦、萨尔瓦多、德国、日本、马达加斯加、墨西哥、尼泊尔、菲律宾、葡萄牙、斯洛文

⁷ http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_370.html#Commissioner。

⁸ 见联大2015年9月25日第70/1号决议。

⁹ “执行2030年可持续发展议程国家机构安排简编”，2018。

¹⁰ 同上，第一页，导言。

尼亚)。不同国家采取的几项机构安排对应了上述类别，包括由政府机构领导的多利益攸关方机制或安排。

21. 例如，纳米比亚的可持续发展咨询委员会是一个跨部门机构，由四名政府代表和四名非政府代表组成，主要职能是促进在与可持续发展有关的环境问题上的合作与协调。菲律宾通过国家经济和发展署董事会及其各委员会来执行发展计划。国家经济和发展署董事会由总统担任主席，社会经济规划部长兼国家经济和发展署长担任副主席，成员包括文官长和财政、贸易和工业、农业、环境和自然资源、公共工程和高速公路、预算和管理部长等。简编介绍了其他几个例子。

C. 结论

22. 利用有效的机构机制是缔约方为加强执行《公约》和《2011-2020年生物多样性战略计划》而采取的最重要措施。虽然缔约方大会第XIII/3号决定第18(e)段邀请各缔约方和其他国家政府“审查在国家一级采取的跨部门主流化措施的执行情况，包括支持执行《公约》和《2011-2020年生物多样性战略计划》的国家体制机制，并查明差距（如有的话）和视需要加强此种措施”，但是否已经进行抑或正在计划进行这种审查不得而知。经济合作与发展组织（经合组织）的一项研究指出“现在是合适的时机，各国政府应审查现有机构机制及其要实现的目标，并评估其影响和最终结果。如果现有机构机制没有实现预期的结果，各国政府应考虑进行更新以反映不断变化的政策和国家优先事项。此外各国政府应考虑它们面临的挑战或可能阻碍国家机制取得预期成果的障碍”¹¹。进行这种审查，对于在国家一级建立机制执行《2030年可持续发展议程》，制定将于2020年通过的新的全球生物多样性框架，尤其重要。

二. 加强国家一级执行工作的有效措施

23. 如导言所述，执行问题附属机构的一项主要任务是“查明……战略行动……以加强执行工作”，这些可酌情包括“制定和执行连贯和有效的措施和支持性体制框架”（第XIII/25号决定，附件）。本节重点讨论加强执行《公约》和《2011-2020年生物多样性战略计划》的有效措施。加强执行工作的其他战略行动在其他议程项目下讨论，包括议程项目11（合作），议程项目12（执行情况审查机制）和议程项目13（国家报告）。

24. 为了查明加强国家一级执行工作的措施，必须首先考虑现有做法的成效。秘书处进行的一些分析有助于了解全球范围内在国家一级执行《公约》和《2011-2020年生物多样性战略计划》的做法的成效。首先，为筹备科学、技术和工艺咨询附属机构第二十二次会议而根据最近科学文献、指标以及政府间科学政策平台对生物多样性和生态系统服务的区域和专题评估就部分爱知生物多样性目标的进展情况开展的工作提供了全球生物多样性继续下降的进一步证据，凸显了采取紧急和有效行动降低生物多样性丧失速度的必要性（见CBD/SBSTTA/22/5，第25段）。该说明特别指出：“需要解决生物多样性丧失的根本原因，需要加大生物多样性主流化的力度，需要考虑政策决定的直接和间接影响，是查明的待解决的重要挑战”。

¹¹ Karousakis, K（即将出版，2018），“评估生物多样性政策的成效：影响评估，成本效益分析和其他方法”，经合组织环境工作文件。

25. 秘书处对缔约方确定的对目标的贡献和爱知生物多样性目标进展情况的分析（CBD/SBI/2/2/Add.2）也具有相关性。秘书处在结论中认定“为将爱知生物多样性目标变成国家承诺做出了努力，也采取了国家行动努力实现爱知目标。但是，如果要想实现爱知生物多样性目标以及更广泛地实现《2011-2020年生物多样性战略计划》，就必须加强承诺和加大努力”¹²。秘书处发现，很多国家生物多样性战略和行动计划没有列出体现爱知生物多样性目标的国家目标或承诺，而列出类似爱知目标范围和水平的目标的国家生物多样性战略和行动计划很少超过20%¹³。

26. 为执行《公约》和《2011-2020年生物多样性战略计划》而在国家一级采取的具体措施，关于其成效的数据普遍缺失。在评估做法成效方面存在一个重要空白，即与其他领域开展的类似研究（如发展和健康）相比，为分析使用各种措施对生物多样性的实际影响而进行的实证研究很少¹⁴。

27. 第XIII/27号决定通过的第六次国家报告准则将“已采取的执行措施以及对这些措施的成效、相关障碍和实现国家目标的科学与技术需求的评估”列为报告的七项内容之一。此外缔约方大会第XIII/1号决定第29段鼓励各缔约方评价《2011-2020年生物多样性战略计划》执行措施的成效，记录经验，包括所采用的方法，查明经验教训，并通过第六次国家报告和信息交换机制等途径将信息提交执行秘书。因此这些报告将是一个重要信息来源，有助于查明加强国家一级执行《战略行动》的措施，为讨论2020年后全球生物多样性框架提供指导。

28. 科咨机构第二十一次会议讨论了改进国家一级做法的数据的必要性。执行秘书的说明¹⁵列出了协助缔约方进行此类评价的信息，科咨机构建议缔约方大会第十四届会议通过一项决定，鼓励各方在设计和进行《公约》执行措施的成效评价时，利用这些信息¹⁶。

29. 秘书处已开展工作查明缔约方为进一步执行《公约》可采取的行动。例如，第四版《全球生物多样性展望》确定了一系列可用来加速实现各项爱知生物多样性目标的行动。此外缔约方大会第XII/1号决定注意到科咨机构第XVII/1号建议所载缔约方对贯穿各领域问题的科学和技术需要的意见和对《2011-2020年生物多样性战略计划》具体爱知生物多样性目标的意见。此外缔约方可采取的其他行动清单载于上文提到的科咨机构第二十二次会议文件（CBD/SBSTTA/22/5）。

30. 缔约方大会通过的许多其他决定还包括许多可采取其他行动的具体领域，例如关于将生物多样性纳入主流的第XIII/3号决定。但是尚未对这些行动的执行程度进行广泛评估以找出成绩和差距。

¹² CBD/SBI/2/2/Add.2, 第59段。

¹³ CBD/SBI/2/2/Add.2, 第56段。

¹⁴ Karousakis, K（即将出版，2018），“评估生物多样性政策的成效：影响评估，成本效益分析和其他方法”，经合组织环境工作文件。

¹⁵ [CBD/SBSTTA/21/7](#)。

¹⁶ 科咨机构第XXI/6号建议，第3段。

31. CBD/SBI/2/2和Add.1号文件发现，经修订的国家生物多样性战略和行动计划很少载有国家生物多样性战略和行动计划指导意见所建议的资源调动战略、传播和提高公众意识战略或能力建设战略。只有少数几个国家生物多样性战略和行动计划显示生物多样性被广泛纳入跨部门计划和政策、消除贫穷政策乃至可持续发展计划。几乎没有迹象显示使用估值研究来鼓励主流化。

32. 为了加强国家一级的执行工作，除了有效做法之外，还需要了解执行方面存在的挑战和障碍。因此如上文第2段所述，缔约方大会[第XIII/25号决定](#)第4段请执行秘书在资源允许的情况下，与各缔约方和相关利益攸关方协商，编制有关各种障碍的信息，确定实现国家和全球目标的有效做法。

33. 执行秘书在第2018-019号通知中邀请缔约方和其他相关利益攸关方除其他外提交关于执行工作的障碍和有效做法的案例研究以及在国家一级改进《公约》和《2011-2020年战略计划》执行工作的备选方案。但是秘书处收到的对该通知的回复都没有载列关于这些问题的案例研究。

34. 执行秘书关于促进审查执行情况的机制的说明（CBD/SBI/2/11）也讨论了障碍问题。

35. 改进与生物多样性有关的财政信息对于在国家一级执行爱知目标至关重要。根据缔约方大会第十三届会议通过的资源调动目标¹⁷和联合国开发计划署生物多样性筹资倡议制定的方法，有必要分析生物多样性的政治和体制背景，衡量当前生物多样性的支出，评估未来有效执行国家生物多样性战略和行动计划的财政需求。这对于计算资金缺口和制定国家筹资战略，确定最适当的筹资方案弥补或缩小资金缺口，实现国家生物多样性战略和行动计划目标以及相关国家目标，都是关键性的步骤。

36. 这种方法还提供机会盘点私营部门、学术界和研究组织等公共部门以外的相关利益攸关方进行的生物多样性筹资。

37. 关于执行具体爱知生物多样性目标方面遇到的障碍和挑战，秘书处的分析发现有许多文章查明了为促进正在采取的行动而需要克服的各种障碍或挑战。例如认证成本是发展有机农业或认证可持续林业和渔业的障碍。查明的另一个障碍是资金障碍，阻碍了采用更有效的技术或方法，例如在农业上（见CBD/SBSTTA/22/5，第36段）。

38. 贯穿执行工作中各种障碍的一个事实是，公共和私营决策者大体上仍然看不到生物多样性的价值。例如目前大多数企业不认为生物多样性对其有直接影响。需要提高认识，了解生物多样性如何支撑着对企业运作和企业模式至关重要的生态系统服务和惠益的产生，并将这种了解带到企业讨论的最前沿。

39. 《2011-2020年生物多样性战略计划》在重要方面缺失有力的指标，特别是在关于将生物多样性纳入国家和地方发展和减贫战略、规划进程和国民账户的一些主要主流化目标方面，例如爱知生物多样性目标2。《生物多样性公约》也可以借制定2020年后生物多样性战略的机会查明公共和私营部门的这些目标和指标。

¹⁷ 第 XIII/20 号决定。

40. 为解决这个问题，自然资本联盟拟定了《自然资本议定书》，这是一个旨在为企业管理者生成可靠和可操作信息的框架，通过提供标准化方法来确定、衡量和评估企业对自然资本和生态系统服务的影响和依赖，指导和改进内部管理决策。议定书目前不提供关于生物多样性的具体指导。但是目前有几个项目正在进行中，其目标之一是进一步加强生物多样性在自然资本概念中的作用，作为一项具体产出为《自然资本议定书》增加一个“生物多样性补编”。目前已建立一个工作组，以便就生物多样性在自然资本概念中的作用开展工作¹⁸。

41. 有效传播生物多样性的价值也是克服执行工作障碍的重要手段。传播可在不同层面采用不同形式，从关于生物多样性对减贫和发展、生计和健康的重要性的政策讯息，到展现生物多样性价值的更为技术性的数据。有效传播要针对特定的受众、部门和行为方。

42. 缔约方大会第十三届会议欢迎传播战略框架，其中确定了缔约方、利益攸关方和秘书处将采取的行动（第XIII/22号决定）。推动这些行动仍然是克服执行工作障碍的一个关键手段。此外在关于主流化的决定中缔约方大会请执行秘书“酌情为包括农业、林业、渔业和水产养殖业、旅游业在内的这些部门的特定目标群组制定生物多样性主流化的讯息办法，作为实施第XII/2号决定中规定的全球传播战略和讯息办法的一部分”（第XIII/3号决定，第109段）。需要为执行这些决定进一步开展工作。

三. 结论

43. 预期2020年缔约方大会第十五届会议将通过一个全球生物多样性框架。这将在《2011-2020年生物多样性战略计划》的2050年愿景以及《2030年可持续发展议程》和其他相关国际进程的背景下，根据对当前计划目标和爱知生物多样性目标的进展评估以及未来的变化设想来完成。在这方面，查明缔约方面临的障碍及其潜在解决办法以及执行《公约》及其《战略计划》的有效措施，是至关重要的工作。

44. 缔约方大会不妨吁请所有缔约方进一步审查国家一级采取的行动的成效，查明执行方面的障碍和采取有效措施支持执行工作方面的差距，并将审查结果列入第六次国家报告。这包括：（a）与主流化、制定和执行连贯有效的措施和支持机构框架有关的行动；（b）与其他生物多样性相关公约的协同作用，以及与其他政府间和非政府组织的伙伴关系；（c）加强有关行为方的作用。

45. 缔约方大会还不妨请执行秘书与其他有关实体合作，进一步开展工作，评估生物多样性政策的影响，以便更好地了解哪些方法更有效，支持缔约方的审查工作。

¹⁸ <https://naturalcapitalcoalition.org/projects/biodiversity/>。