



CBD



生物多样性公约

科学、技术和工艺咨询附属机构

第十九次会议

2015年11月2日至5日，蒙特利尔

临时议程*项目3.3

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/19/4
14 September 2015

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

评价执行《2011-2020 年生物多样性战略计划》 的政策手段成效的工具

执行秘书的说明

导言

1. 在其第 XII/1 号决定的第 20(c)段，缔约方大会请执行秘书利用第四和第五次国家报告提供的信息，审查国家在使用工具评价《2011-2020 年生物多样性战略计划》的政策执行手段的成效方面的经验，并确认最佳做法和汲取的经验。在第 20(d)段，缔约方大会请执行秘书在缔约方大会第十三届会议召开前举行的会议上向科咨机构报告本议程项目的情况。

2. 向科咨机构第十八次会议提交了一份背景文件，介绍了按照《公约》的规定采取的各类措施的效果 (UNEP/CBD/SBSTTA/17/3)。该文件概要介绍了根据《公约》在这方面开展的相关工作，反映了在《2011-2020 年生物多样性战略计划》的背景下对成效问题的认识，并列举了各类成功措施的实例和补充的考虑因素。本说明是根据以往的这些考虑因素编写的。

3. 因此，本说明在第一节介绍与评价交付《2011-2020 年生物多样性战略计划》的政策手段和措施的成效有关的信息，这些信息载于第四和第五次国家报告；第二节介绍了在政策手段和措施的成效评估方面出现的挑战；第三节介绍政策手段和措施的成效评估办法；第四节介绍让政策保持连贯一致和融入主流的重要性。第五节是结论部分，第六节提出了建议草案。

4. 执行问题附属机构也可以审议与本说明所述及的事项相关的事项。¹

* UNEP/CBD/SBSTTA/19/1。

¹ 执行问题附属机构系根据第 XII/26 号决定设立。该机构的任务包括：“(b) 酌情协助缔约方大会编制关于加强实施《公约》的决定；包括 (c) ……制订克服执行《公约》及其通过的任何战略计划遇到的障碍的建议。”因此，本说明的一些要点也将在执行问题附属机构第一次会议上详细讨论。

一. 缔约方提供的与评价执行《2011-2020 年生物多样性战略计划》的政策手段和措施的成效有关的信息

5. 继 UNEP/CBD/SBSTTA/17/3 号文件所载分析之后，按照第 XII/1 号决定的规定，对 2015 年 7 月 15 日之前收到的第四和第五次国家报告提供的信息进行了分析，这些信息涉及在使用工具评价来政策手段和措施之成效方面的经验，所涉政策手段和措施均用于执行缔约方的国家生物多样性战略和行动计划并最终用于执行《2011-2020 年战略计划》和实现爱知生物多样性指标。

6. 《公约》第 26 条呼吁缔约方报告为执行《公约》所采取的措施及这些措施在实现《公约》各项目标方面的成效。因此，第四次国家报告的编写准则提出了以下具体问题，要求介绍《国家生物多样性战略和行动计划》的成效以及其执行工作的成效：

- (a) 为执行国家生物多样性战略和行动计划以及《公约》而采取的措施是否是导致生物多样性的状况和趋势发生改变的原因；
- (b) 当前的国家生物多样性战略和行动计划是否适于解决已查明的生物多样性威胁；
- (c) 如有必要，如何改善生物多样性战略和行动计划的执行，包括提出可能的方式方法克服已查明的障碍。

7. 第四次国家报告提供的信息载于 UNEP/CBD/SBSTTA/17/3 号文件。如该文件所述，在已提交的第四次国家报告中，仅有 20% 的报告对行动的成效进行了分析。而这些分析侧重于国家生物多样性战略和行动计划的执行情况，没有提供多少关于 2010 年目标的主流化和执行情况的信息。面临的挑战包括：没有系统地监测具体措施的影响；缺少实地证据或案例；没有充分考虑措施执行与收到成效之间的时间差。

8. 根据科咨机构第十七次会议的要求，执行秘书根据第四次国家报告所载信息（第五次国家报告已印发）（UNEP/CBD/WGRI/5/INF/20），编制了对执行《公约》所取得进展进行自我评估所使用方法的分析。该报告补充本说明，其中载有的信息涉及：指标和成果框架的使用情况、对执行国家生物多样性战略和行动计划的情况的量化评估、基于个案的审查以及文献审查。报告还报告了对各项措施的成效进行的评估的几个实例，这些实例已重刊于本文件。

9. 第五次国家报告的编写准则要求缔约方分析国家生物多样性战略和行动计划的成效，以此作为工具，促使生物多样性问题成为相关的部门和跨部门战略、计划和方案的主流。

10. 发现几乎所有的国家报告都没有介绍所使用的具体工具。为收集更多数据，在关于生物多样性战略计划指标问题特设技术专家组（见第 2015-037 号通知，SCBD/SAM/DC/RH/KM/84530，2015 年 4 月 2 日）的筹备调查中提出了一个与此有关的问题。在该调查中，30 个缔约方指出自己已付出努力，评估了为执行本国的国家生物多样性战略和行动计划或相关战略而采取的行动或干预措施的成效。为收集更多信息，后续访问了 12 个缔约方（巴西、厄立特里亚、欧盟、德国、日本、墨西哥、新西兰、帕劳、秘鲁、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国）的代表。

11. 关于为评估爱知生物多样性指标的实现进展的成效而使用的工具，许多缔约方提到使用了各项指标。在评估发生的变化时，有缔约方暗示所采用的措施是导致发生变化的原因（也见 UNEP/CBD/SBSTTA/17/3 号文件，第 12 段）。执行秘书编写了一份关于第五次国家报告使用各项指标评估爱知生物多样性指标实现进展的说明，其中载有更多相关信息

(UNEP/CBD/ID/AHTEG/2015/1/UNF/3 号文件)。该说明已提交给即将于 2015 年 9 月 14 日至 17 日在瑞士日内瓦开会的战略计划指标问题特设技术专家组(专家组)。本附属机构将根据其第十九次会议的议程项目 3.4, 解决指标问题。本附属机构将基于专家组的成果文件审议关于该事项的建议。

12. 以下各分节介绍了具体实例。在 A 分节, 缔约方报告了各种方法的使用情况, 这些方法明确涉及所采用的措施与改变的状况之间的因果关系。B 分节载有缔约方提供的信息, 其中专门介绍了对保护区的成效评估。第五次国家报告和后续的访问都提供了具体实例。所举实例均来自第五次国家报告, 除非另行说明。

A. 已报告的成效评估措施实例

13. 欧洲联盟在接受访问时报告称, 使用了个案研究方法来评估具体措施的成效(见下文第 47 段)。厄立特里亚报告称利益攸关方参与了评估(见下文第 41 段)。

14. 巴西报告了对各种不同的政策和举措的评估以及这些政策和举措的成效:

(a) 巴西报告了对两项结合了社会经济和环境目标的政策行动的评估: 社会生物多样性产品最低价政策和环境保护支持方案(即所谓的“绿色津贴”), 并确定了这两项方案的成绩和局限性;

(b) 评估了针对地方政府的税收激励措施的成效、这些税收激励措施自 2013 年起在巴西 27 个州的 17 个州中实施。如果遵循州制定的生态标准, 城市可从州征收的服务和货物流转增值税中分得额外的份额。这次评估查明了这项措施带来的好处和存在的不足, 包括必须将额外的资金专门用于环境支出;

(c) 巴西联邦账户法院评估了 1992 年在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议上做出的各项承诺的主流化程度, 特别是在渔业资源可持续使用管理、政府与民间社会共同管理渔业资源等方面的承诺, 法院根据自己的评估结果着手制定一项行动计划。

(d) 巴西环境部与里奥·格兰德联邦大学基金签署了一份合作协定, 以便对第 MPA/MMAINI 12/2012 号部际裁决的有效性进行量化, 该裁决涉及巴西东南部和南部地区受到威胁和脆弱的水生物种种群。这项评估将包括估计相关物种的死亡率、比较附带渔获物和渔业产品在该裁决执行前后的空间分布和密度, 还将包括一份关于通过随船监察员国家方案利用网具有效监督渔船的协议;

(e) 巴西面临风险物种清单将驼背鲸从“受到威胁”类别改为“几乎受到威胁”类别。这归功于政府行动和民间社会举措的成功实施, 并因而制定了长期的措施, 例如禁止捕捞、重新划定航线以减少碰撞以及创建阿布罗霍斯国家海洋公园。

15. 巴西在其第四次国家报告中还报告称, 环境部对经同行审查的科学的研究和关于《国家生物多样性政策》及其组成部分执行情况的已发表文件清单提供了支助, 审查了该清单中超过 400 份相关文件, 以协助分析《政策》的成效。

16. 多米尼加报告称, 通过与利益攸关方磋商, 于 2013 年对国家生物多样性战略和行动计划进行了审查。审查期间对 2000-2040 年国家生物多样性战略和行动计划打算实施的各项战略进行了检查, 审查结果显示: (a) 所有战略依然有效, 尽管程度不同; (b) 一些战略已经通过其他举措和项目得到实现; (c) 一些战略可以合并, 但可以有必要的不同重点领域。

17. 墨西哥报告称，于 2012 年对 3 000 多个已登记的野生动物管理和养护机构 1997 年至 2008 年的表现进行了评估。第二阶段评估将按地区检查管理下的野生动物种群及其生境的养护状况，并查明不足之处和克服障碍的机会。

18. 秘鲁在接受访问时称，该国评估了行为方面的改变，也对地区一级的生物多样性状况的变化进行了评估。秘鲁还报告了制定标准的情况，此举是区域评估工作的一部分，根据该标准对各项具体措施和各地区在推进实现爱知生物多样性指标方面做出的贡献进行了评估。

19. 大不列颠及北爱尔兰联合王国在接受访问时称，该国在评估各项定性指标的使用情况时，补充了以下方面的额外信息：已采取的政策措施和行动、案例研究以及综合各项目标对爱知生物多样性指标的实现进展进行的定性评估，目的是阐明爱知生物多样性指标的多面性。

20. 此外，多个国家报告称已开展成效评估，但没有提及具体评估办法：

(a) 布基纳法索分析了其《2001-2025 年国家生物多样性战略和行动计划》和《2011-2015 年修订行动计划》的执行程度。在执行方面，已经确认的主要障碍包括缺少目标和缺少关于已规划行动的执行情况的定量评估；

(b) 吉布提审查了其国家生物多样性战略和行动计划的执行情况，此举是该国范围更为广泛的 2011-2016 年环境和空间规划领域行动计划的评估的一部分；

(c) 日本于 2011 年 7 月审查了其《林业和渔业基本计划》；

(d) 卢旺达审查了与履行其国家生物多样性政策和生物多样性法律有关的部门政策和法规。审查结束后，建议修改和更新这些法律和政策，以加强其与养护和可持续利用生物多样性及修改后的机构安排的一致性；

(e) 多哥报告称，该国评估了其国家生物多样性战略和行动计划所载 10 项目标各自的落实比例。评估分析发现，所有目标的完成比例均未超过 50%，其中 7 项目的落实比例在 25% 至 30% 之间。

B. 具体实例：用于评估保护区成效的管理成效工具

21. 保护区成效评估是成效评估的一个具体领域，在该领域，缔约方在各自的第五次国家报告中更全面地介绍了已开展的评价和所采用的方法。

22. 伯利兹提到，其国家管理成效评估对关键领域的保护区成效进行了评价，包括在信息可用性、业务成绩、治理、社会经济惠益、机构和财务管理等方面。

23. 埃及报告称，该国按照国际标准对保护区的管理成效进行了评估，期间对七个保护区运用了管理成效跟踪工具，后来又将该工具推广运用至 11 个保护区。

24. 为评估保护区的管理成效，印度尼西亚制定了标准化操作指南，以监测和评估海洋保护区的管理方面。根据 2013 年的海洋和渔业数据，评估发现三个区域的管理工作需要改善，十三个区域的管理状况良好，一个区域的管理状况优秀。

25. 墨西哥报告称，该国分析了土地覆盖面积和土地使用方面的动态变化，目的是衡量作为环境政策工具的自然保护区的成效。这项分析主要基于卫星图像展开，而且尽管大多数分析案例显

示森林覆盖面减少，但 2000 年以来的数据与自然保护区范围内的变化率下降的情况相符，后者据称是一项可能的成效指标。

26. 在密克罗尼西亚，通过制定具有一套一以贯之的指标的区域监测框架“密克罗尼西亚挑战”，使国家和各州的资源管理机构、地方非政府组织以及社区组织都得到了好处。该监测框架包括制定：海洋保护区管理成效工具（该工具对陆地保护区同样有用）、社会经济监测指标、气候变化工具包，以及海洋区域生物监测工具。

27. 南非修改了全球《管理成效跟踪工具》使之适应国情，以便长期跟踪进展情况。

28. 纳米比亚于 2004、2009 和 2011 年开展了关于保护区管理成效的评估，根据以下各项已确定标准对各保护区进行打分：起草经常性工作计划；资源管理；工作人员培训、教育和提高认识方案；传统当局的参与；对社区的经济惠益；监测与评估；条件评估；执法。评估显示所有保护区的管理都有了重大改善。纳米比亚还利用通过“纳米比亚沿海管理和养护项目”编制的工具评估了海洋保护区的管理成效。

29. 菲律宾报告称，该国制定了管理成效跟踪工具，以评估保护区的成效。

30. 芬兰报告称，该国在 2010 年对 35 个国家公园的管理成效进行了评估。自 2010 年以来，已经对 100 个地点开展了“自然 2000”条件评估，评估对象中包括 37 个国家公园。计划在 2015 年开展保护区系统层面的管理成效评估。

31. 在马耳他，正在制定用于评估保护区管理成效的标准和指标。

32. 在汤加，保护区的覆盖趋势出现了积极的改变，主要体现在海洋管理区。在成效方面，各个社区在咨询时突出强调鱼类多样性增加、捕鱼量增长。

33. 巴西在其第四次国家保护中使用“保护区管理的快速评估和优先事项确定”方法（RAPPAM），评估保护区的管理成效。

二. 政策工具和措施成效评估方面的挑战

34. 在其第 XII/1 号决定的第 15 段，缔约方大会注意到缔约方对涉及交叉问题和《2011-2020 年生物多样性战略计划》爱知生物多样性指标的科学和技术需求的进一步意见整理。该意见整理已作为科咨机构第 XVII/1 号建议的附件，其中载有以下关于政策手段和措施成效评估挑战的声明：

“虽然政策评价是一项常用的办法，但难以区别和衡量各项政策的具体效果，特别是那些拥有多项目标且在复杂的政策环境下施行的政策。应当试点评估在具体的专题领域或案例研究中采取的措施的效果，以探讨此类评价的可行性”。

35. 如 UNEP/CBD/SBSTTA/17/3 号文件所述，为全面了解所采取措施的成效，必须掌握在运用指标测得的进展与所采取的单个措施之间存在的因果关系。往往认为很难在实际评价单个措施时考虑到这一因果联系。

36. 例如，德国在接受访问时提到，尽管全面综述了德国的生物多样性现状，但在很多情况下，对具体措施是否收到预期效果依然所知甚少。缺少数据、措施与成效之间复杂的因果关系、采取措施与收到成效之间的时间差，这些都是面临的主要挑战。德国计划开展进一步工作，以评估措施与成效之间的关系，特别是农业和能源政策与农业生物多样性减少之间的关系。

37. 人们往往从短期评估各项政策对环境结果的影响，尽管这些结果可能要花费数十年才能显现。应当设计能够评估持续性的政策影响的评价。文献中已经提到，有关生物多样性政策和措施成效的证据基础有限。虽然有一些严谨的研究显示，设立保护区能减少森林砍伐，但关于生物系统服务付费、权力下放政策和其他干预措施的证据基础却依然薄弱。因此，报告编写者呼吁各个生物多样性相关地点开展更多评价，系统地研究在不同的社会政治和生物物理学背景下产生的不同方案影响，联合跟踪经济和环境影响，查明对非目标区域的空间溢出效应，运用干预理论确定有助于指导收集数据和解释成果的因果机制。²

38. 如上文第 40 段所述，还建议本附属机构第十七次会议对在具体专题领域或案例研究中采用的措施的效果进行试点评估。在这一背景下，生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台的次区域评估也提供了一个机会，有助于收集更多关于运用各项工具来评价政策手段和措施的成效的经验。预计将在这些评估的第 6 章，也即在“治理、机构安排以及跨范围和跨部门的私人和公共决定选择”章节，“探讨实现多中心治理系统的政策组合和统一的选择，评估此类选择的成效并考虑由谁来获得或承担相关费用”。在其第 XI/2 号决定第 28 段，缔约方大会请生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台专门评估其生物多样性和生态系统服务全球评估中的应对措施的成效。在其第 XI/3 号决定中，缔约方大会要求执行秘书与该平台共同探讨用于筹备该全球评估的选择，包括探讨生物多样性损失应对措施的成效问题。目前正在划定生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台的这项全球评估的范围（更多信息见 UNEP/CBD/SBSTTA/19/9 号文件）。

39. 此外，预计附属履行机构将在其第一次会议上提出关于第六次国家报告编写准则的建议（第 XII/1 号决定，第 9(a)段），供缔约方大会第十三次会议通过。第六次国家报告编写准则可提供另一个信息收集渠道，以收集更多关于使用工具评价政策手段和措施的成效的信息。

三. 评估政策手段和措施以及加强其一致性的办法

40. 以下几节概括介绍了可用于评估政策工具和措施有效性的各种方式。这些不同做法通过缔约方报告的实际个案的方式进行举例说明（见上文第一节），而且已经载于文献资料之中（见脚注参考文献）。对现有措施满足其各项环境目标的有效性进行事后评估可为决策提供重要信息，例如在修订监管标准方面，并为解决新出现的问题提供示范解决方案。

41. 因不同做法需要有不同程度的财政和技术能力，故所有缔约方似乎都应能够开展一定程度的有效性评估。一些缔约方也已在其提交的材料中指出，采用将不同评价方法结合起来的做法会增加其评价结果的说服力。

42. 虽然有众多可用于政策评估的方法，但这些方法似乎可以分为四大类：(a) 侧重于适应性管理且在措施执行期间采用的方法（下文简称“形成性/发展性评价”）；(b) 利用假定某种措施如何工作并检验其假定结果的因果模型法（下文简称“方案理论评价”）；(c) 侧重于对选定数量的案例研究进行广泛说明和分析的方法（下文简称“案例研究评价”）；(d) 对某一措施执行后的情况与如果没有该措施本应发生的情况相对比的方法（下文简称“实验和准实验”）。

² Miteva, D. A., S. K. Pattanayak, 和 P. J. Ferraro, 评价生物多样性政策工具：哪些有效，哪些无效？牛津经济政策评述，28(1) 2012, 69-92。

形成性/发展性评价³

43. 形成性评价也叫发展性评估，可用于评价政策是否有效、政策在实现其目标方面为什么会产生成功或为什么会失败、以及在实施过程中需要进行何种调整。这种做法主要侧重于政策实施的过程。它主要是一个种定性方法，包括有各种各样的利益攸关方参与这一评价过程。

44. 它可被用于查明政策实施工作对所取得进展的潜在和实际影响以及实施的成效。主要在实施之前、期间和之后通过采访方式收集数据，但也有其他数据收集方式。利用这种方式可对实施进程进行适应性管理，并加强对有关措施性质的了解。它有助于从一开始就将评价过程作为政策设计的一部分。

45. 例如，厄立特里亚报告了评价政策实际效果的重要性，并且报告了让地方社区作为主要利益攸关方参与评估进程的情况。

方案理论评价⁴

46. 这种方法用于评价政策在多大程度上有助于实现既定目标、既定目标是否与现有政策需求一致以及可用政策工具是否适合实现既定目标。这种方法由两个步骤组成。第一步，形成简明的干预理论，根据某些假定和原理，解释所涉政策和措施如何引起预期或实际产出和成果。例如，可从学术文献资料或实际工作中收集到的资料（采访、决策观察、文件分析等）中推断出各种假定和原理。这也可能包括更广泛地考虑政策背景和可能产生的副作用。如果考虑这种方法，投入、政策和措施、产出和结果以及可能出现的副作用都要在因果模型中一一列出，说明所采取的方式与预期（以及意外）成果之间的关系。从决策者角度来看，可将有关即将取得的某些产出和成果的估计概率加入这一理论。

47. 在第二步，对基本假定和原理进行评估，从而提供关于政策、措施和预期成果是否存在逻辑联系的信息。干预理论有助于确定进行有意义评价应该收集哪些产出、成果和因果联系数据。与此同时，该评估还提供关于某一具体政策在取得成果中所起作用的信息。它有助于将纯粹的执行不力与政策和措施与成果和产出之间因果关系的假定瑕疵区分开来。

48. 欧洲联盟委员会正在其“监管适合性和绩效方案”（REFIT）之下对欧洲联盟自然立法（鸟类和生境指令）进行一项“适合性检查”。⁵ 已经制定了详细的评价任务，其中也包含一个逻辑框架，包括欧洲联盟自然立法的目标、相关行动、结果、预期成果和影响以及相关外部因素。在评价的第一阶段，向欧洲一级的 47 个组织和代表机构以及成员国一级的 112 个利益攸关方组织发出了调查问卷。第二阶段是进行为期 12 周的公开互联网咨询，该阶段已于 2015 年 7 月完成。评价结果草案预期会在 2015 年秋季提交各成员国。

49. 加拿大环境部在 2011 年 9 月至 2012 年 5 月期间通过其审计和评价部门对生物多样性政策和优先事项进行了一次评价。⁶ 为了进行这次评价，它还开发了一个逻辑模型，用以描述生物多

³ 其他信息和参考文献，见 Crabbé, A. and P. Leroy, *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, Earthscan, 2008, chapter 3.5。

⁴ 其他信息和参考文献，见 Crabbé, A. and P. Leroy, *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, Earthscan, 2008, chapter 3.2 and Gysen, J., H. Bruyninckx, and K. Bachus, *The modus narrandi. A methodology for evaluating effects of environmental policy*, *Evaluation* 12(1) 2006, 95-118。

⁵ 信息归纳源于 http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm。

⁶ 信息归纳源于 <http://www.ec.gc.ca/ae-ve/default.asp?lang=En&n=E87EDE3D-1>。

样性政策和优先事项的各项活动、产出和预期成果之间的关系。根据从各种来源获取的信息资料，对成果的实现情况进行评价。评价结果中包括一系列具体建议。

案例研究评价⁷

50. 对经过精心选择的案例研究进行评估使人们能够深入了解一项政策如何发挥作用，从而能够对政策进行评价。案例研究评价可以使人们能够考虑到所涉政策的具体情况和背景。

51. 欧洲联盟在采访中报告了评价《共同农业政策》影响的重要性。人们发现，很难对欧洲各地具体农业措施的影响进行评价，因为影响不同地区农业措施取得成功的因素各不相同。已经利用案例研究来深入了解哪些措施在哪里以及为什么起作用。

实验和准实验⁸

52. 实验和准实验已在关于确立反事实的第 UNEP/CBD/SBSTTA/17/3 号文件中提到过。

53. 采用这些方法是将执行某一措施的情况与不受某一措施影响的情况进行比较。它们通常涉及到构想某一措施的效果假设、成立一个控制和实验小组（往往随机分配）、措施以及对分歧的评估。虽然实验和准实验为弄清某种因果关系提供了一种方式，但政策干预背景对其所起的作用有限。

四. 政策一致性和主流化的重要性

54. 根据第四版《全球生物多样性展望》所载各项结论，缔约方大会确认在实现《爱知生物多样性指标》的若干组成部分方面取得了令人鼓舞的进展，但在大多数情况下，如果不进一步采取紧迫和有效的行动，减少对生物多样性的压力和防止生物多样性的持续衰退（第 XII/1 号决定，第 6 段）。

55. 关于哪些措施已被证明有效的信息对于支持缔约方就今后的行动做出决定非常关键。虽然认识到各国的治理方式和国情都有很大不同，而且各国喜欢将不同的政策结合起来，但评价政策影响对今后做出知情决策极为重要。如果考虑到未来措施可以利用的财政资源有限，那么就更是如此了。

56. 已经确定了有效性和政策一致性之间的明确联系。政策一致性不仅支持与生物多样性直接相关的政策的可持续性和有效性，也支持其他行业政策的可持续性和有效性。政策一致性为腾出传统上被环境当局用于应对和消除与生物多样性养护和可持续利用不一致的政策和行动所产生负面影响的资源提供了机会。正如缔约方大会所指出的，生物多样性政策及行业和跨行业政策与相应政府部门之间的政策一致性是在主流化方面的一个重要目标（第 XII/1 号决定，第 7 段(c)）。

57. 比利时在其第五次国家报告中报告了有关将生物多样性纳入具体行业的联邦计划。为了查明该计划执行工作存在的优缺点，比利时在 2011 年组织了一次中期审查，并在必要时解决可能存在的差距问题。审查所用数据是基于绩效指标以及对有关将生物多样性纳入“经济”、“发展合作”、“科学”和“运输”行业的措施所产生正负面效应的评价。已计划在 2014 年进行一次

⁷ 其他信息和参考文献见 Crabbé, A. and P. Leroy, *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, Earthscan, 2008, chapter 3.3.

⁸ 其他信息和参考文献见 Crabbé, A. and P. Leroy, *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, Earthscan, 2008, chapter 3.4.

最后评估，以期评估各项行动和措施的执行情况，并且对有关将生物多样性纳入各行业的进程进行评估。

58. 阿塞拜疆在其第五次国家报告中报告说，随着《阿塞拜疆国家发展计划 2020：未来展望》于近期获得通过，其有关将生物多样性纳入相关生产行业的各项战略、计划和方案之举措的有效性得以提高，为进一步加强将生物多样性纳入关键生产行业创建了有利的框架。

59. 正如已在第 UNEP/CBD/SBSTTA/17/3 号文件中所指出的，有实例证明，独立的养护政策往往不及相互支持且连贯的政策措施组合有效。⁹ 巴西政府从 2005 年起在巴西亚马逊热带森林和草原以及从 2009 年起在塞拉多生物群落为打击和减少毁林、非法伐木和放火烧荒行为而通过的战略已导致亚马逊地区的毁林率减少了 80%，该战略就是基于对 20 多种政策工具的组合，再加上有关用于加强监督和公共参与的措施。¹⁰

60. 另外，正如在第 UNEP/CBD/SBSTTA/17/3 号文件中所指出的，战略环境评估已经证明它是在拟议政策、计划或方案通过之前查明和评价其作用的一种成功方法。战略环境评估的目的是要确保在决策的尽可能早期阶段充分考虑到并适当解决生物多样性的影响问题，这一点与考虑经济和社会问题一样同等重要。因此，它们是确保政策一致性并从而加强政策有效性的重要工具。¹¹

61. 例如，澳大利亚在其第五次国家报告中报告说，澳大利亚联邦和昆士兰州政府正在对大堡礁世界遗产地及附近沿海地区进行一次全面的战略评估。这次评估有助于查明、规划和管理现有和不断出现的各种风险，以确保当前对大堡礁世界遗产地及附近沿海地区的保护和管理。该全面战略性评估有两个组成部分：(a) 昆士兰州政府正在对沿海地区所采用的立法、政策和规划框架进行分析，以确保陆基开发项目能够考虑到直接、间接和累积影响；(b) 大堡礁世界遗产地是主要海上组成部分，该部分将确保对大堡礁世界遗产地做出有效的保护区管理安排。这两个组成部分正在对其各自的立法、政策和规划安排的有效性进行评价，以保护具有重大国家环境意义的问题，包括大堡礁世界遗产地的突出的普遍价值。

62. 为实现政策一致性而在主流化领域做出的努力（包括在议程项目 3.1 之下，执行问题附属机构第一次会议在议程项目 5.2 之下以及缔约方大会第十三届会议在议程项目 10 之下）也对加强各项政策和措施的有效性做出了重要贡献。¹²

⁹ Hirakuri, S.R. 2003, *Can Law Save the Forest? Lessons from Finland and Brazil*, Center for International Forestry Research, Jakarta, Indonesia, p. 95.

¹⁰ 巴西联邦共和国，环境部，2012 年。《关于减少巴西境内毁林的战略》。从控制非法毁林到本国森林和草原可持续生产面临的挑战。为里约+20 可持续发展大会编写的报告。

¹¹ 缔约方大会第八届会议核可了《关于包含生物多样性的战略环境评估指导草案》（载于《关于包含生物多样性的环境影响评估的自愿性准则之执行秘书的说明》的附件二，UNEP/CBD/COP/8/27/Add.2 号文件）。另外，《审议海洋和沿海地区战略环境评估的自愿性准则》可参见 UNEP/CBD/COP/11/23 号文件的附件（见第 XI/18 号决定 B）。

¹² 另见 UNEP/CBD/SBSTTA/17/3 号文件，其中指出了主流化工作对于为实现爱知生物多样性指标 12 所采取措施的有效性的重要意义。关于评价政策措施有效性的相关方法，请见：Mermet, L., B. Raphael, and M. Leroy, *Concern-focused evaluation for ambiguous and conflicting policies: An approach from the environmental field*, American Journal of Evaluation 31(2) 2010, 180-198。

五. 结论

63. 来自国家报告及其他来源的证据表明，很多缔约方对某些领域内政策措施或管理行动的有效性进行了评估，并且在评估时采用了各种各样的方法。不过，对所采用方法进行详细描述的极为少见，因此，从各种描述中始终无法明显看到关于有效性说法的依据。

64. 另外，上文总结的文献资料表明，不同类型的证据基础各不相同，例如，同保护区相比，生态系统服务支付、权力下放政策及其他干预等措施要弱得多。

65. 除此之外，上文第三节总结的文献资料还表明，要想评估政策工具和措施的有效性，有多种选择和方法可供使用，包括已在其他领域内广泛应用的方法在内，系统性地利用适当方法可有助于增强生物多样性成果，并且有助于将生物多样性考虑因素纳入其他政策领域。另外，正如附属机构第十七次会议所建议的，对具体专题领域所采取措施的效果进行试点评估或开展案例研究将会提供相关信息。

66. 根据可从文献中掌握的资料以及从试点评估中得到的经验，执行秘书可为下一轮国家报告制定一个理论框架，从而为评估各项措施的有效性提供指导，以此来支持缔约方开展工作。该理论框架将会带动政府间生物多样性和生态系统服务科学政策平台开展工作并与其密切协作。

67. UNEP/CBD/SBSTTA/19/9 号文件建议将有关评价所采取措施和行动的有效性的要求列入第六次国家报告指导原则中。执行问题附属机构第一次会议将审议第六次国家报告准则草案。

68. 为了补充这项与国家报告进程有关的工作，谨建议科咨机构根据其任务加强其有关评估根据《公约》所采取措施的有效性的工作。执行问题附属机构还不妨审议改进审查《公约》执行情况和为此加强各项机制的方式。

六. 拟提出的建议

谨建议科学、技术和工艺咨询附属机构通过一项措辞大致如下的建议：

科学、技术和工艺咨询附属机构

强调，在实现持续学习和改进为充分执行《2011-2020年生物多样性战略计划》以及到2020年实现《爱知生物多样性指标》所做努力过程中，对执行该《战略计划》所采取各项措施有效性进行评估的重要性，

同意加强其有关评估根据《公约》所采取各种措施的有效性的工作，同时指出执行问题附属机构也不妨审议国家审查《公约》执行情况的方式；

1. 鼓励缔约方对具体专题领域所采取措施的效果进行试点评估或案例研究且进行资料整理，并为执行秘书提供相关信息；

2. 请执行秘书根据已掌握文献资料和案例研究编制一个框架，为执行《2011-2020年生物多样性战略计划》所采取各项措施有效性的评估工作提供指导，并在此方面与政府间生物多样性和生态系统服务科学政策平台及其他伙伴开展密切协作。
