



## 生物多样性公约

Distr.  
GENERAL

CBD/SBSTTA/21/7  
23 August 2017

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

科学、技术和工艺咨询附属机构  
第二十一次会议  
2017年12月11日至14日，加拿大蒙特利尔  
临时议程\*项目8

### 评估执行《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

#### 一. 引言

1. 《生物多样性公约》第26条要求各缔约方报告为执行《公约》所采取措施以及这些措施在实现《公约》目标方面的成效。根据《公约》进行报告的主要机制是国家报告。在第XIII/27号决定通过的第六次国家报告模板的第二节中，缔约方大会要求各缔约方报告为实现其国家指标所采取的措施和行动计划，以及对其措施成效的评估。为此，缔约方大会还请各缔约方在可能情况下，纳入关于作出评估所使用各种方法和工具的信息。

2. 同样，缔约方大会在第XIII/1号决定中鼓励缔约方对为执行《2011-2020年生物多样性战略计划》所采取措施的成效作出评价，记录经验，包括所使用方法，查明所吸取的教训，并向执行秘书提供这方面的信息，包括通过其第六次国家报告和信息交换所机制。将汇编和分析各缔约方通过其第六次国家报告提交的有关评价为执行《2011-2020年生物多样性战略计划》所采取措施的成效的信息（包括所使用的方法），供2019年或2020年的科学、技术和供资咨询附属机构或执行问题附属机构的一次会议审议。

3. 本说明旨在为缔约方提供指导和支持其努力评估为执行国家生物多样性战略和行动计划所采取措施的成效，同时便利和鼓励在第六次国家报告中就此作出报告。<sup>1</sup>本文件第二节审查了有关根据《生物多样性公约》已开展的成效问题相关工作，包括以往为科学、技术和工艺咨询附属机构和审查公约执行工作不限成员名额特设工作组的会议编制的文

\* CBD/SBSTTA/21/1。

<sup>1</sup> 本文件的先前版本于2017年6月21日至7月30日提供给同行审议。至8月21日，收到了以下来源的评论：加拿大、欧洲联盟、印度、日本和墨西哥以及自然保护联盟、和 Emmaus Aurinkotehdas ry 和 Adiwasi Samta Manch。

件。<sup>2</sup> 第三节根据学术文献简要说明了缔约方在评估所采取措施的成效时可考虑的各种办法以及说明实施这些办法的实例。第四节载有结论。拟议的供科咨机构第二十一次会议审议的建议载于第五节。

## 二. 根据《公约》开展的相关工作

4. 评估已采取措施的成效是一项重要评价进程。评估的总体目标是审查每项措施或成套措施的预期成果在多大程度上得到实现，回顾替代措施的可能成果以及考虑根据生态系统办法的适应管理的原则对各项措施作出调整。评估产生的信息能够让未来措施的设计和实施成为可能，并显示付诸实施的措施的总体影响。鉴于实施生物多样性措施的资源有限，评估工作尤其重要。评估能够让这些有限的资源得到最佳使用，并能够通过重点说明成功实施的实例说明资源使用的合理性。

5. 很多情况下，成效评估是作为对部门或跨部门政策或战略广泛审查的一部分进行的。此外，还可在不同地理和行政级别上进行成效评估，并经常性地跨级别进行。根据评估范围的不同，土著人民和地方社区的参与、利益攸关方的参与、数据收集和专家咨询所需要的资源有可能十分重要。

6. 通过《生物多样性公约》各种进程收集的信息表明，很多缔约方正在评价为实施国家生物多样性战略和行动计划、《2011-2020 年生物多样性战略计划》或执行《公约》的其他措施的成效。不过，有关评价如何进行的具体信息十分有限。在迄今收到的第五次国家报告中，大约 45% 载有对实现爱知指标进展情况的明确评估。但这些评估很少收录了对于为实现观察到的变化所采取措施成效的批判性分析。<sup>3</sup> 因此，第五次国家报告中的信息不足以确定利用成效评估来确定缔约方觉得哪些办法有助于得出结论和分享所吸取的教训的程度有多普遍。

7. 国家生物多样性战略和行动计划的情况与上述情况类似。在提交了 2010 年后战略和行动计划的缔约方中，70 个缔约方提及作为修订进程的一部分或贡献进行了对以往战略和行动计划的评估。不过，用于对这些战略和行动计划进行评估的具体方法通常都不明确，缔约方在多大程度上研究了与其作为其国家生物多样性战略和行动计划的一部分规划和实施行动的成效有关的问题也不明确。<sup>4</sup> 同样，在 2015 年进行的一项调查中，<sup>5</sup> 30 个缔约方表示它们评估了为执行国家生物多样性战略和行动计划或相关战略所采取行动或措施的成效。<sup>6</sup> 不过，用于评估成效的具体方法通常都没有具体说明。根据该调查的结果，为科学、技术和工艺咨询附属机构第十九次会议印发了一份关于审查各缔约方评价政策手段

---

<sup>2</sup> 见“评估根据《公约》规定所采取各类措施的成效”（UNEP/CBD/SBSTTA/17/3）、“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”（UNEP/CBD/SBSTTA/9/4）和“缔约方对《公约》执行情况进行自我评估的方法”（UNEP/CBD/WGRI/5/INF/20）。

<sup>3</sup> 详见：UNEP/CBD/COP/13/8/Add.2/Rev.1。

<sup>4</sup> 详见：UNEP/CBD/COP/13/8/Add.1/Rev.1。

<sup>5</sup> 为 2015 年 9 月 14 日至 15 日在瑞士日内瓦举行的生物多样性战略计划指标问题特设技术专家组会议所作筹备工作。

<sup>6</sup> 详见：UNEP/CBD/SBSTTA/19/4。

的成效的工具的文件。<sup>7</sup> 该文件概述了各国所使用的各种办法。

8. 有关成效评估办法的信息普遍不足，这方面的一个显著例外是保护区管理。缔约方报告说使用了各种工具，其中包括：保护区管理成效评估方法；保护区管理快速评估和优先次序确定工具；以及由世界银行和世界野生动物自然基金会制定的管理成效跟踪工具和由欧洲联盟所资助的生物多样性和保护区管理方案制定的综合管理成效工具。例如，截至2015年1月，全球保护区管理成效数据库收集了17,739份保护区管理成效评估，代表了9,037个保护区。根据提交数据库的2015年评估，42个《公约》缔约方在其至少60%的保护区开展了管理成效评价工作。<sup>8</sup>

9. 如上所述，来自国家报告和国家生物多样性战略和行动计划以及关于保护区的信息表明，各国都在进行某种程度的成效评估。不过，现有信息还无法弄清任何共同的方法、最佳做法或所吸取的教训。各缔约方就此问题提供更详细的信息可能会有助于将这方面的信息纳入第六次国家报告，让缔约方有机会从其他方面的实例和经验教训中学习，并有可能导致加强《公约》下采取措施的成效进行的国家和全球性层面的分析。

### 三. 评价《公约》下采取措施的成效的办法

10. 评价为实现一项目标所采取措施的成效与评价实现该项目目标的进展本身并不相同。评价成效的目的是确定特定措施在多大程度上促成或帮助促成了期望的成果，而评价进展是评估某项目标得以实现的程度。在考虑某一多方、常常是相辅相成有时相互矛盾的行动方案领域内的原因和效果时，成效评估是循证决策的一个重要因素。

11. 目前有很多评价程序的方法和办法，因此，本文件不应被视为对问题的详尽讨论。本文件范围内，“措施”一词被视为是指政府为支持国家执行《公约》而采取的任何正式的行动。措施可包括政策、立法和（或）方案和倡议。成效评估可以围绕广泛的政策，例如保护和可持续利用生物多样性的国家战略、计划或方案以及更具体的活动，例如建立某一保护区、实施为生态系统服务付费计划或外来入侵物种消除方案展开。

12. 有关评估行动成效的学术文献、手册和指导数量很多。研究领域一般是指政策或方案评价。<sup>9</sup> 成效评估办法大体上可分为三类：

(a) 实验性：实验性影响评价利用随机指定的控制和实验小组。<sup>10</sup> 在这一方法中，只有实验小组收到措施，而控制小组则用于进行比较：

(b) 准实验性：准实验性方法复制了实验性方法；不过，控制小组并非随机指定。因此，这一方法用于真正实验性设计无法实施但仍有可能确定一种实验和控制小组的

<sup>7</sup> 见 UNEP/CBD/SBSTTA/19/4，第 13-33 段。

<sup>8</sup> 详见：UNEP/CBD/COP/13/INF/17 号文件。

<sup>9</sup> 实例见：联合国评价小组（2016年）。评价规范和标准。纽约：联合国评价小组。联合国开发计划署（2009年）。发展成果规划、监测和评价手册。纽约：开发计划署；Gertler, Paul J., Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings 和 Christel M. J. Vermeersch。2016年。影响评价实践，第二版。华盛顿特区：美洲开发银行和世界银行；Chen, Huey-Tsych。2005年。实用方案评价：评估和改善规划、实施和成效。Sage Publishing, 美利坚合众国, Crabbé, A 和 P. Leroy, 环境政策评价手册, Earthscan, 2008年。

<sup>10</sup> 在实验性和准实验性评估中，“小组”一词可指人、动植物种群或环境。它是具有类似特性的实物收集的一般性分类。

情况。虽然此种方法可以对两个小组进行比较，但这种比较有可能存在制约，原因是控制小组并非随机指定；

(c) 非实验性：这种办法不适用控制小组。只考虑了实验小组。

13. 实验性和准实验性评价方法都需要使用控制小组。为此，这些方法往往难于适用于对较复杂的政策措施的评价，特别是很难适用于对难于确定适当的控制小组真实背景下的政策措施的评价。因此，总的来说，实验和准实验性评价在评估具体实地活动时最为实际。例如，此种评价被用于比较不同类型的风力涡轮机对于鸟类和蝙蝠死亡率的影响。<sup>11</sup> 印度制定了一种方法，对保护区进行全面的成效评价，随机挑选大约 10% 的保护区地域进行审查。<sup>12</sup> 由于实验性和准实验性评价方法很难（如果并非不可能的话）适用于较大或总体性复杂政策措施，就各国所实施的大多数措施而言，非实验性评价办法有可能是最现实的评价方法。

14. 能够在非实验性背景下实施的具体评价方法有很多。其中一些具体方法可同时付诸实施，或最为相同评估的一部分结合进行。这些方法也可由直接负责设计和实施措施的个人实施（自我评估），可以由于参与实施措施的伙伴和（或）措施的受益人实施或与其协作实施（联合评价），或可由尚未直接参与或受措施影响的外部评价员实施。例如，很多国家利用国家审计机构来进行或帮助进行外部评价。具体方法的实例包括：<sup>13</sup>

(a) 方案理论评价 – 在此项办法中，评价员考虑支持措施的假定、措施的目标以及实施措施的工具。评价员随后评估措施的整体逻辑，并就存在的因果关系得出结论。方案理论评价的一个最新实例是欧洲联盟委员会对欧洲联盟自然立法（鸟类和生境指令）进行的适合性检查。<sup>14</sup> 作为这一检查的一部分，收集了信息，其中包括与欧洲联盟成员和一般公众的协商。分析力求查明因所审查的指令措施可能带来的变化；

(b) 案例研究评价 – 这一方法评价特定措施如何和因何奏效或未能奏效，办法是审视具体的现实世界局势。可使用一个或更多案例研究。这种办法的限制是有可能很难对结果进行推断，也可能难于得出总体的结论，原因是各种意见还是仅限于案例研究考虑到的意见。使用该办法进行评价的一个实例是爱尔兰环境保护机构进行的对该国战略环境评估指令的审查。<sup>15</sup> 该评价的一个要素是对 26 项案例研究进行的审查；

(c) 形成性/发展性评价 – 评价员使用此种方法考虑措施是如何付诸实施的。评价员并不考虑措施的结果，而是审视措施是如何设计和措施如何实际付诸实施的之间的差别。这样做的目的是制定未来如何更好实施类似措施的建议。这对评价来说主要是一种定性办法。利用此种办法进行评价的一个实例是，波兰在三年内对政府根据《生物多样性公约》所作承诺与波兰的立法和国家战略文件统一起来的情况进行的审查；

---

<sup>11</sup> Barclay, R. Baerwald, E 和 Gruver, J. (2007)。风能设施的蝙蝠和鸟类死亡率的变化：评估转子大小和塔高的影响。加拿大动物学杂志，85:381-387。 <https://doi.org/10.1139/Z07-011>。

<sup>12</sup> Leverington 等，2008年。“保护区管理成效评价 – 全球研究。1号补充报告：办法和方法概览”。昆士兰大学，加顿，TNC、WWF、IUCN/WWCPA，澳大利亚。

<sup>13</sup> 此处强调的方法大量参考了 Crabbé, A 和 P. Leroy，环境政策评价手册，Earthscan，2008年。

<sup>14</sup> 详见：[http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm)。

<sup>15</sup> 详见：<http://www.epa.ie/pubs/advice/ea/reviewofeffectivenessofseainireland-executivesummary.html>。

(d) 前后比较 – 在这一办法中，对采取措施前后的情况进行了评估。本办法假定任何所发现的改变都是所采取措施的结果，而且措施的影响在进行评价时可以察觉。这种方法也被称为测验前/测验后。该办法的一个实例是乌干达实施的生态系统付费方案的评价。在该方案中，通过向土地所有者付费要求其不砍伐其财产上的森林。对土地所有者进行了调查，使用了全球定位系统和卫星影像来确定实行方案之前和之后的树木覆盖情况。评价员可以这种方式确定方案产生何种效果。此外，在这一具体实例中，评价员使用了随机挑选的控制小组，因此，使用了真正实验性评价设计。<sup>16</sup> 另一个实例是作为马尔代夫“鲨鱼观察”方案一部分开展的活动。2009年，马尔代夫实行了禁止捕捞礁鲨的命令，2009年至2013年期间，开展了鲨鱼调查确定该禁令对鲨鱼种群的影响；<sup>17</sup>

(e) 实际与计划的比较 – 通过这一办法，在实施措施之前确定了措施的预期成果。措施付诸实施后，预期成果将与实际取得的成果进行比较。进行这种比较是为了检查作为实现鱼类生境没有净损失的手段之一，加拿大的措施在抵消有害地改变、干扰和破坏内陆水域鱼类生境方面的成效；<sup>18</sup>

(f) 反事实假设 – 反事实假设是将情况与受到或没有受到措施影像的情况进行比较，或是事实一项措施之前和之后的比较。这些假设有助于查明可能影响一项措施的不同变数的影响。<sup>19</sup> 例如，2008年，科学家将所有235种有蹄类物种的养护情况与其在反事实假设情景下的情况估计进行了比较。在后一种情况下中，养护工作于1996年停止，并得出结论认为，养护行动的确有效地防止了灭绝，支持了种群恢复和有助于阻止了生物多样性的减少；<sup>20</sup>

(g) 经济评价 – 这一办法从货币角度考虑干预措施的成果和费用。一般而言，现已拥有关于干预措施成本的信息，关于措施效益的信息则很难决定。此外，经济评价还应顾及交易成本以及该措施相关的总体社会成本和效益。经济评价主要分两大类：

- (一) 成本效益分析 – 这一办法从实施成本的角度出发考虑一项措施的整体效益；
- (二) 成本效益分析 – 这一办法比较两项或更多项措施在实现相同目标方面的成本。

经济评价的一个实例是大不列颠及北爱尔兰联合王国国家审计办公室进行的关于防止引入入侵物种的性价比审计的经济评价。<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> 详见：<https://www.povertyactionlab.org/evaluation/testing-effectiveness-payments-ecosystem-services-enhance-conservation-uganda>。

<sup>17</sup> 详见：<http://www.mrc.gov.mv/dv/programmes-and-collaborations/shark-resources-management/>。

<sup>18</sup> 详见：Quigley, J.T 和 Harper, D.J (2006年)。“加拿大在实现无净损失方面的鱼类生境赔偿的成效”。环境管理 37: 351. <https://doi.org/10.1007/s00267-004-0263-y>。

<sup>19</sup> Miteva, D. A., S. K. Pattanayak 和 P. J. Ferraro 2012年，“对生物多样性政策手段的评价：哪些手段有效？哪些手段无效？”，牛津经济政策评述，第28(2)卷，第71页。

<sup>20</sup> Hoffmann, M., Duckworth, J.W., Holmes, K., Mallon, D. P., Rodrigues, A. S.L 和 Stuart, S. N. (2015年)，“养护如何改变世界有蹄类物种的灭绝风险”。养护生物学，29: 1303-1313. doi:10.1111/cobi.12519。

<sup>21</sup> 详见：国家审计办公室(2003年)。“保护英格兰和威尔士免遭植物病虫害和疾病”。主计长和审计长的报告，HC 1186，2002-2003年会议。<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2003/10/02031186.pdf>。

15. 这些不同的评价方法既有长处，也存在弱点，最适当的适用方法将取决于采取措施的类型、需要获得的信息、评价的总目标以及国情。各项措施还随着可行性、成本和所产生信息的健全性而各异。此外，一些情况下可作为相同评估的一部分采用多重方法。一般而言，成效评价据信应在完全实施一项措施后出现的一种措施。不过，也可在一项措施进行设计、在其正在付诸实施或刚刚完成时进行评价。例如，芬兰最近对其国家生物多样性战略和行动计划进行了中期评价。<sup>22</sup>

16. 不论使用哪种评估办法，都需要作为评估基础的信息。鉴此，应考虑通过制定和实施措施收集必要的信息，包括记录信息中可能存在的限制。根据所使用方法的不同，可能粗腰采取措施之前和（或）之后所收集的信息。相关信息类别包括调查数据、案例研究、与措施相关的文献、预算信息和行政管理数据。

17. 评价还可利用专家意见和利益攸关方的反馈。土著人民和地方社区参与评估进程是一项重要因素，特别是在与《公约》第 8(j)条和第 10(c)条相关的评估事项和相关决定和根据方面。

18. 常常使用指标来评估成效。例如，欧洲联盟利用来自“精简欧洲生物多样性指标”（SEBI）的成套指标和其他来源的一整套指标，评估欧洲联盟支持实施欧洲联盟直至 2020 年的生物多样性战略的政策的成效。这些指标支持了对生物多样性、主要压力和应对办法的情况的深入分析。

19. 不过，虽然各项指标提供了有关措施的最终影响的见解，但这些指标并不总是能够提供有关实施措施的进程或指标影响措施取得成功的因素和程度的信息。为全面了解所采取措施的效果，需要在运用指标所测得的进展与单个措施之间建立起因果关系。

#### 四. 结论

20. 国家报告、国家生物多样性战略和行动计划和《生物多样性公约》下其他进程的信息表明，大多数国家正在进行某种形式的成效评价。不过，关于这些评估的详情很少。这使得各国难于学习其他国家的经验，也无法分享全球或区域性的有效措施。关于这一问题的更详细国家信息可能大大有助于《公约》各种进程下的缔约方，这些进程包括：第六次国家报告的编制、关于国家执行《公约》的经验的审查以及关于《2011-2020 年生物多样性战略计划》后续行动的筹备工作。

21. 关于成效评价的现有文件表明，存在多种评估各项措施的成效的经记录的选项和办法。这些办法有不同的长处和弱点，需要不同程度的资源才能付诸实施。鉴于存在不同办法，各缔约方可选择最适当的办法来评估其根据国家生物多样性战略和行动计划采取措施的成效。事实上，很多缔约方在第六次国家报告中表示需要对成效进行评估，或指出已计划要这样做。

#### 五. 拟议的建议

22. 科学、技术和工艺咨询附属机构不妨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

<sup>22</sup>

详见：<https://www.cbd.int/doc/world/fi/fi-nbsap-v3-p3-en.pdf>。

1. 注意到评价支持执行《公约》和《2011-2020 年生物多样性战略计划》的政策手段或措施成效的各种办法的范围，执行秘书在其关于评估执行《2011-2020 年生物多样性战略计划》的政策手段成效的工具的说明中对此作了总结；<sup>23</sup>

2. 鼓励各缔约方：

(a) 在设计和开展根据第 XIII/1 号决定的要求为实施《2011-2020 年生物多样性战略计划》所采取措施的成效的评估时，并根据第 XIII/27 号决定的要求，在编制第六次国家报告时，利用执行秘书说明中的信息；<sup>23</sup>

(b) 通过信息交换所机制分享关于对执行《公约》所采取措施的成效进行的这些和其他评价中所使用的方法的信息，包括案例研究以及从这些评价中吸取的经验教训。

---