



Distr.: General
3 August 2009

Chinese
Original: English



联合国 环境规划署

生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台问题

第二次特设政府间和多方利益攸关方会议

2009年10月5-9日，内罗毕

关于生物多样性和生态系统服务的科学政策互动： 空白分析

执行摘要

一、 导言

1. 在过去几十年里，国际社会已确立了一些制度，用以保护和可持续地利用生物多样性和生态系统服务。通过这些努力，已经制定了一个不断发展且日益复杂的重要的环境治理体系。然而，尽管科学取得了重大的进展，而且人们也日益认识到有效利用科学进行决策的重要性，但是生物多样性和生态系统服务仍在以不可持续和不公平的方式被利用，并且正在加速退化。

2. 《千年生态系统评估》显示，在过去的 50 年中，人类造成了前所未有的生物多样性丧失和生态系统服务退化。在所评估的 24 项生态系统服务中，有 60% 出现了退化，如不立即采取行动，预计情况还将进一步恶化。这将对所有国家，特别是发展中国家的发展进程产生负面影响，而且也会阻碍实现千年发展目标和国际商定的、到 2010 年大幅减缓生物多样性丧失的目标。

3. 虽然这一局面是由很多原因造成的，但是人们正日趋达成这样的共识，即在各级加强科学与政策之间的相互关系，对于更有效地治理生物多样性和生态系统服务来说是必要的（但不充分）。目前的环境问题往往既重大又复杂，对科学、政治、政策及其相互关系带来了前所未有的挑战，呈现出事实不确定、价值有争议、利害关系大、且亟需作出决定的各种情况。

4. 最近几年，已尽可能在既定的任务规定、预算和决策进程范围内大力关注解决科学与政策之间互动不够的问题，同时也在注重探讨更有效的科学政策互

动机制备选方案，2008年11月10日至12日在马来西亚普特拉贾亚举行的生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台问题特设政府间和多方利益攸关方会议就是其中一项努力。¹

5. 在载于该次会议报告（文件 UNEP/IPBES/1/6）附件的普特拉贾亚路线图中，与会者认识到，应继续探索各项机制，改进有利于人类福祉和可持续发展的生物多样性和生态系统服务科学政策互动机制；与会者还呼吁开展空白分析，以便通过审查现有科学政策互动机制的优缺点和这些互动机制在所有空间范围内的协调情况来支持未来的讨论。他们请求在2009年2月举行的联合国环境规划署（环境署）理事会/全球部长级环境论坛第二十五届会议上获得初步报告。在该届会议上，与会代表呼吁环境署利用在公开审查进程中收到的评论意见完成空白分析，以便向下一次特设政府间和多方利益攸关方会议提交分析报告。

6. 完整的空白分析是在初步分析的基础上进行的，纳入了审查进程中收到的评论意见，并进一步参考了科学文献、政策报告、机构研究和与专家磋商的结果。

7. 为实施理事会授予的任务规定及开展相关讨论，该分析工作的目标有：

(a) 审查与讨论有关的机构情况，并分析现有科学政策互动机制的优缺点，以及各机制之间在国家、区域和全球各级的治理方面的协调情况；

(b) 布这项审查和分析的结果，以便有助于为今后有关加强生物多样性和生态系统服务科学政策互动机制的讨论提供一个明确的方向。

二、关键结果

8. 空白分析得出了六个关键结果，涵盖科学政策互动机制的复杂性及许多利益攸关方之间缺乏协调等问题，全面涉及了生物多样性和生态系统服务的广泛内容，对于发展领域有效的政策制定来说至关重要。

A. 结果 1：多种科学政策互动机制

9. 针对各级许多多边环境协定及其它有关生物多样性和生态系统服务的机构，现在已有多种不同类型、规模和用途的科学政策互动机制。这些互动机制在一定程度上丰富了决策过程，并提高了环境界对生物多样性和生态系统服务的认识。

10. 具体的结果如下：

(a) *结果 1.1*：现有科学政策互动机制和交互的整体格局提供了一个可供今后利用和加强的重要基础，；

(b) *结果 1.2*：现有科学政策互动机制的多样性部分是由历史原因造成的，因为各机构都是为处理新出现的问题而特别设立的。但由于治理安排很复

¹ 虽然这里的大部分内容是在空白分析部分加以说明的，但与当前进行的关于加强生物多样性和生态系统服务的科学政策互动机制的讨论尤其相关的是“对评估结果的评估”，即审查全球海洋评估情况，以便为一个海洋环境状况全球定期汇报和评估进程确定可能的备选办法和框架。该进程目前处于关键的后阶段，将根据大会2008年12月5日第63/111号决议第157段的要求，于8月31日至9月4日在纽约举行一次特设全体工作组会议。工作组计划向大会第六十四届会议提交其提案。

杂，治理是多层级的，部门利益广泛多样，目的也各不相同，因此这种多样性大部分很可能是内在固有的。

B. 结果 2：科学政策互动机制的成效

11. 尽管许多现有科学咨询机构改善了为政策制定过程提供投入的关注点和质量，但在通过提高可信度、相关性和合法性方面还有进一步提升科学独立性的空间。

12. 具体结果如下：

(a) *结果 2.1*：大多数科学政策互动机制所获得的预算较少，而要实施的任务却很重，这可能会限制其全面评估知识和确保最佳可得科学的投入的能力，因而必须依赖其它与其需求可能不是最匹配的机构和进程的投入；

(b) *结果 2.2*：每个科学政策互动机制都独立工作，每个机制又都各有其局限性，比如咨询机构在既充当初始谈判平台，又负责为政策进程提供科学投入时可能会遇到问题。

C. 结果 3：共同且共享的知识库

13. 尽管每个科学政策互动机制都有庞大的知识库来支持决策过程，但是用以应对生物多样性和生态系统服务的复杂性的共享框架、方法和基本理解都仍然欠缺，或并未得到全面实施。在知识方面，也存在着大量空白有待填补。

14. 具体结果如下：

(a) *结果 3.1*：虽然相关科学取得了很大的成绩和发展，但是还存在一些根本性的知识空白，特别是在变化的驱动因素、生态系统和人类福祉之间的动态互动方面存在空白。这对区域、国家和地方各级来说关系重大，因为上述各级会发生许多这种性质的最重要的互动，而且在这些层级上人类福祉最直接依赖于生态系统服务；

(b) *结果 3.2*：虽然许多机构支持制定研究战略以满足政策需求，但是目前没有进程可以为针对研究的战略方针提供共同和定期审查的指导，因而无法确保以协调一致的方式确定和满足能够支持各级实施更有效治理的最重要的知识需求；

(c) *结果 3.3*：虽然人们日益认识到需要更加系统地利用广泛的知识类型，但是仍然缺乏确保将各种知识，包括其他部门和学科的知识、非正式知识和相互学习有效纳入知识库的各种进程；

(d) *结果 3.4*：虽然持续进行努力，但是各个长期观察和监测方案中仍存在显著空白，特别是缺乏有关变化的驱动因素、生态系统和人类福祉之间的互动及特定地理区域的数据和信息；

(e) *结果 3.5*：虽然已取得一些进展，但是由于机构和技术对数据和信息的可得性，以及对使用者以有意义的方式获取这类数据和信息的能力所产生的影响，目前在有效使用现有数据和知识方面仍存在重大障碍。

D. 结果 4：政策影响

15. 现有多种机制综合、介绍并传播知识，以便为制定政策提供信息。但是仍缺乏向更广泛的发展共同体提供定期、及时和与政策有关的信息的常规进程，这些信息涵盖生物多样性和生态系统服务的所有问题。此类信息和知识并没有总是以最有效的方式或最有用的格式得到转化和传播。

16. 具体结果如下：

(a) *结果 4.1*：由于大量现有知识存在差异、零碎不全，甚至有时相互矛盾，在质量上也参差不齐，而且缺乏对这些知识的明确的权威综合及清楚且有针对性的传播，因此当前的决策并不一定是在最佳可得知识的基础上作出的。

(b) *结果 4.2*：知识通常并非以明确的替代性政策——也就是根据详细的编制设想系统概述各种政策选择的影响、并为政策影响提供更好指导的替代性政策——的形式呈现的；

(c) *结果 4.3*：在有关科学政策互动机制的讨论中，与会者关注更多的是确定与全球一级多边环境协定有关的问题并制定相关政策，而不是在国家及区域治理两级支持政策实施和评估工作，也不是有效的信息和意见对于较低治理层级的发展共同体的适用程度及这些信息和意见的使用情况；

(d) *结果 4.4*：需要更加综合的定量模型、设想方案和指标，它们不但应该加强对生物多样性和生态系统服务的理解，还应加强对生物多样性和生态系统服务与人类福祉之间相关性的理解；

(e) *结果 4.5*：尽管有关生物多样性和生态系统服务的评估范围广泛，但还没有常规定期的多级评估进程以协调一致地提供概念和体制框架，以便收集、审查、综合、传播和监测信息，并追踪生物多样性和生态系统服务的变更及其在全球、区域和国家各级对人类福祉的影响，以及对上述各级之间相互关系的影响；

(f) *结果 4.6*：在确保针对各级所关切的新出现的问题及时提供科学建议方面，不论是回应政策制定者的请求，还是解决科学界提出的关切，都仍然存在一些困难。

E. 结果 5：协调一致的办法

17. 虽然有一些机制可以帮助许多多边环境协定及其他有关生物多样性和生态系统服务的机构改进各种科学政策互动机制之间的协调，但还是有很大的空间，可以利用现有经验更好地在全球和国家机制之间进行协调。

18. 具体结果如下：

(a) *结果 5.1*：在提高科学政策互动机制的成效方面有很大的潜力，提高的途径为，在互动机制的各项职能之内及之间进行更连贯一致的协调，同时纳入研究战略、模式、设想方案、评估、知识中介和能力建设等层面；

(b) *结果 5.2*：存在各种专题机制的范例，如正在为制定和实施有关具体问题的政策提供宝贵支持的专家小组或其他协作安排。可以吸取这方面的经验教训；

(c) *结果 5.3*：各部门之间缺乏协调，不能恒定地交流和共同创造知识，

导致有关更广泛的发展共同体的资料和政策出现不匹配和重复的现象；

(d) **结果 5.4:** 各治理层级之间缺乏协调，不能在从国家到全球的各级相对多样化的科学政策互动机制之间反复有效地交流知识和经验，而这种有效交流对于避免不匹配和重复现象以及增加各种互动机制之间的协同增效是非常必要的。

F. **结果 6: 基本能力**

19. 许多机构和进程都在帮助开展能力建设，以便在各级决策中有效利用科学。然而，还需要进一步努力纳入多种学科和知识系统，以有效创造相关知识；将知识转化为政策行动，并协调这些进程；在发展中国家开展能力建设，以便在决策中更有效地利用科学，并充分参与科学政策对话。

20. 具体结果如下：

(a) **结果 6.1:** 虽然在开展能力建设以支持各种科学和政策互动机制方面不断地作出努力和改进，但在借助各种知识体系、以跨学科的办法创造有利于人类福祉和治理的生物多样性和生态系统服务知识方面，仍然普遍且显著地缺乏能力；

(b) **结果 6.2:** 普遍缺乏有效开展知识经纪活动以便在决策中通过明确各种政策选择的影响等途径对知识进行适当运用的能力；

(c) **结果 6.3:** 有关科学政策互动机制的能力存在地域性差异，发展中国家、尤其是较不发达国家和小岛屿发展中国家的能力明显较弱，阻碍了这些国家充分参与几乎所有的相关进程。