



联合国 环境规划署

Distr.: General
11 August 2009

Chinese
Original: English



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

临时议程*项目4

审议加强生物多样性和生态系统服务 科学政策互动的备选方案

加强生物多样性和生态系统服务科学政策互动的需求和行动

秘书处的说明

一、导言

1. 联合国环境规划署（环境署）理事会于2009年2月20日通过了第25/10号决定，该决定注意到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的成果，承认并强调有必要加强和改进有利于人类福祉和各层级可持续发展的生物多样性和生态系统服务科学政策互动。理事会注意到关于环境署开展的空白分析的初步报告，该空白分析旨在推动关于改进科学政策互动的进一步讨论。

2. 在此基础上，理事会在该决定中，邀请各国政府和相关组织继续探讨各种机制，以改进有利于保护和可持续使用生物多样性、人类长期福祉和可持续发展的科学政策互动，同时考虑到，特别需要发展和保持发展中国家在有关生物多样性的问题方面的技术和科学能力。理事会请环境署执行主任进一步开展一项进程，支持各国政府和相关组织在探讨改进及加强科学政策互动的机制方面所做的努力，以期在大会第六十五届会议关于生物多样性的特别会议及其他相关会议上汇报其进展情况。为此目的，理事会还请执行主任完成关于探讨改进科学政策互动机制的全面空白分析后，在2009年尽早再召开一次政府间和多方利益攸关方会议。全面空白分析载于文件UNEP/IPBES/2/INF/1中，其执行摘要

* UNEP/IPBES/2/1。

载于文件 UNEP/IPBES/2/2 中。

3. 本说明强调了加强科学政策互动的主要需求，同时参考了空白分析的主要结果，并提出了供本次会议审议的各项行动。

4. 正如空白分析中所强调的，科学政策互动机制是一些旨在改进政策的确定、制定、实施和评价，以提高治理成效的结构和进程；具体措施包括：

(a) 在不同的治理层级，以及在一系列部门和学科范围内，为科学和政策的相互关系提供机会和框架；

(b) 在这些进程中，向科学家、政策制定者及其他相关利益攸关方和知识所有者指派角色和职责；

(c) 推动改进不同利益攸关方集团之内和之间的协调。

二、主要需求

5. 下文载列的五项主要需求是从空白分析的六项关键结果中确定的。这些结果不一定与各项需求完全匹配，其中第一项结果即是如此：该项结果说明了科学政策互动的多重性，但是没有提出任何具体需求。同样，第三和第五项结果一道推动了为共同和共享的知识库形成知识的需求。

A. 需要科学独立性

6. 空白分析的第二项关键结果强调，虽然很多现有的科学咨询机构都在改进对政策制定进程的科学投入重点和质量方面取得了进展，但是还可以通过提高可信度、相关性和合法性进一步提高科学独立性，其中：

(a) “相关性”反映科学政策互动机制的方针和结果在多大程度上与决策进程的需求有密切的联系，以及某个科学政策互动机制在多大程度上确定了关键的目标受众，并确保这些受众和知识所有者之间进行有效的磋商和交流，同时促进专家和决策者的能力建设，使其更有效地进行互动；

(b) “可信度”反映向确定的受众提供的信息、方法和程序的可见有效性，并因此反映利用适当质量的数据和既定方法的程度、供同行评审的结果和方法的可获得性，以及是否可以做到不偏不倚，通过合适、透明的程序来选择知识所有者，等等；

(c) “合法性”反映可见的公平、平衡、政治可接受性和信任，尤其反映各进程在多大程度上被认为是尊重利益攸关方的贡献、关切以及不同价值和观念的，包括这些进程能在多大程度上保证数据和信息的透明度和可获得性，以及推动所有相关群体进行能力建设以作出贡献的各项努力。

B. 需要改进合作和协调以便为共同和共享的知识库形成知识

7. 第三项和第五项关键结果表明，虽然很多机构都以某种形式对建立一个共同的知识库作出了有价值的贡献，但是可以说，由于传统学科都是孤立的，特设的研究机构分散在全球的各个角落，如果不能协调这些传统学科各个组成部分的研究，那么就无法应对建立一个涵盖生物多样性和生态系统服务所有问题

的共同知识库所带来的根本挑战。相反，可以说，知识的空白在很大程度上表明，缺乏一个进程来为一项战略研究方针提供共同且定期审查的指导，该进程旨在确保以协调一致的方式确定和满足能够支持各级提高治理成效的最重要的知识需求。因此，有必要改进不同科学网络和科学政策互动机制之间的协调，并促进它们之间的合作，以便获得更有凝聚力、更为连贯的知识形成战略。此外，还有必要改进对已有数据、信息和知识的获取。

C. 需要进行定期和及时的评估以形成并传播与政策相关的建议

8. 第四和第五项关键结果强调指出，有各种机制可以综合、提出并交换知识，为政策制定提供信息。然而，需要提供定期和及时的与政策相关的信息，以便将有利于人类福祉的生物多样性和生物系统服务纳入所有制定发展政策的平台，包括经济、社会和环境论坛的主流，从而加强定期的进程。还需要一项进程，几乎可以肯定是政府间性质的进程，可以提供统一、权威的意见，通过利用各种设想方案、综合模式和指标的定期和及时的科学评估，来支持国家和全球范围内发展政策的制定。

D. 需要支持政策的实施工作

9. 第四项关键结果强调指出，有各种机制可以综合、提出并交换知识，为政策制定提供信息。然而，现有的科学政策互动机制缺乏定期的进程，无法将与政策相关的评估结果转化为对发展政策的实施，特别是在国家一级的实施。因此，需要通过提供决定支持工具和方法等形式的科学支持，来进一步协助政策制定工作。

E. 需要开展能力建设以便将有利于人类福祉的生物多样性和生态系统服务纳入主流

10. 第六项关键结果指出，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，在有效形成相关知识、制定或关键性地思考政策选择、将知识转化为政策行动以及协调这些进程的能力方面还存在巨大空白。因此，需要一系列学科的科学家的更广泛地参与，以促进参加国家、区域和全球各级的科学倡议方面的能力建设。还需要加强发展中国家的科学家的能力，以使其更有效地参加关于有利于人类福祉的生物多样性和生态系统服务的科学政策对话。这将包括需要加强科学家提供科学信息的能力，使这些信息不仅可以供环境领域的决策者使用，还可以供经济和发展领域的决策者使用。

三、加强科学政策互动的机会

11. 各代表或愿考虑下列行动如何才能满足上文所确定的每项需求，从而加强科学政策互动。这些行动并不是相互排斥的，各代表或愿考虑通过其中的一种或多种。

A. 需要科学独立性

12. 为通过加强可信度、相关性和合法性来提高科学独立性，可能采取下列行动。

1. 行动 1

13. 应采取措施为每个科学咨询机构或进程增加可用的财政和人力资源，以便无需通过新的决定就能促进获得更广泛的科学专门知识库，并在现有任务规定

内改进各工作机制。

优点

- 每个科学咨询机构或进程都将得到单独加强
- 每个科学咨询机构或进程都将能够解决其目前的议程内与生物多样性和生态系统服务有关的广泛问题

缺点

- 如果向每个科学咨询机构或进程都全面供资，那么费用将高得惊人
- 如果形成并提供与政策相关的、特别是跨领域问题方面的科学信息，那么冗余和重叠现象将继续存在并增加

2. 行动 2

14. 应鼓励现有科学咨询机构和进程的理事机关修订各自的议程和任务规定，并通过新的决定，以便更有效地将现有财政和人力资源用于：

(a) 针对主要目标处理更为集中、范围更小的一套议程项目，同时请一个外部共同机制应对跨领域的议程项目，特别是那些需要与其他生物多样性和生态系统服务互动机制相协调的议程项目；

(b) 建立工作机制，以避免可能遇到的问题，比如当一个咨询机构负责为政策进程提供科学投入，同时又充当初级谈判平台时可能遇到的问题。

优点

- 每个现有科学咨询机构或进程都可得到单独加强
- 可以更有效地利用有限的财政和人力资源，并更注重实现科学独立
- 可以使每个科学咨询机构和进程的任务规定和目标更明确、更精简，因而减少与其他类似的科学政策互动机制重叠重复的可能性

缺点

- 修改任务规定并通过新的决定十分复杂，而且耗时
- 该行动建立在以下假设的基础上：已有一个外部共同机制，可以提供支持广泛的进程所需的跨领域问题方面的、与政策相关的科学信息
- 每个现有科学政策互动机制都建立新的工作机制，以区分提供科学信息的活动和充当初级谈判平台的活动，这可能每个特定的科学政策互动机制在体制安排方面做出重大变化，并可能需要更多的资源。

3. 行动 3

15. 应建立一个新的机制（下称“新机制”）来加强现有的科学政策互动。科学政策互动的目的是要有一个具体的任务规定，根据现有科学咨询机构和进程的要求，提供定期和及时的与政策相关的科学信息，特别是涵盖各种生物多样

性和生态系统服务的跨领域问题方面的科学信息。新机制将与现有各科学政策互动机制的科学咨询机构联络，以便明确区分提供可信、可靠的科学信息及充当初级谈判平台这两个不同的职能，如在气候制度方面，政府间气候变化专门委员会、《联合国气候变化框架公约》下的科学和技术咨询附属机构及该《公约》的缔约方大会三者，各有明确而独特的职能。新机制可通过明确界定体制安排，并规定范围、治理和法律地位，来满足各现有进程的需求。

16. 新机制可能需要的体制安排的详细情况，包括法律基础、治理结构、秘书处、工作方案和供资，可参见 UNEP/IPBES/1/3、UNEP/IPBES/1/4 和 UNEP/IPBES/1/5，这些文件也可在本次会议上获得。

优点

- 新机制可以提供科学信息，同时将重要但独特的谈判职能留给其他现有机构承担，从而加强现有科学咨询机构和进程的工作
- 新机制可以处理目前属于各现有科学政策互动机制职权范围内的跨领域问题，从而使现有科学咨询机构和进程的议程不至于负担过重
- 新机制可以根据请求从一个共同平台向每个现有机构和进程提供科学投入，千年生态系统评估即为一例

缺点

- 将需要新的供资来源，但为许多科学政策互动机制形成信息的收益可能会超过重复和冗余的成本

B. 需要改进合作和协调以便为共同和共享的知识库形成知识

17. 为促进形成知识，并建立一个共同和共享的知识库，除其他外，可考虑下列行动。

1. 行动 1

18. 可以设立一个非正式工作组，包括全球一级科学网络的代表、国家科学网络的区域代表，以及来自科学咨询机构和进程的代表。该工作组的目标可以是定期交换并共享反映不同需要和需求的信息，从而加强现有倡议。工作组不必具体开展活动以编制此类科学信息，但将更注重明确科学和政策界的需要，交换信息，并为其提供信息，以便加强支持协调一致的研究战略，以满足每个科学政策互动机制的需要。该工作组也可增加获取现有数据、信息和知识的途径，并在新资料可获得时将之纳入。

优点

- 设立一个（或多个）非正式工作组相对比较简单，因为各机构或互动机制的理事机关将无需正式核准此类工作组
- 通过增加合作和协调可以加强现有的倡议，通过增加与科学咨询机构和进程之间的互动还可以加强现有倡议的相关性

缺点

- 由于缺少各理事机关的正式核可，工作组将享有有限的合法性

- 可能缺乏对科学界、尤其是来自发展中国家的科学界的财政支助，因此，它们可能无法参加工作组会议，并获取数据、信息和知识

2. 行动 2

19. 第二项行动与第一项行动类似，但在该本行动中，将设立一个由各机构的理事机关核可的正式特设工作组。这将需要一种更加协调、更有组织的方法，且该方法应设定明确的任务规定和目标。将对资金进行分配，以确保以协调的方法加强建立一个共同和共享的知识库，供各个科学咨询机构和进程使用。工作组可以不开展形成此类科学信息的活动，但将更侧重于科学界和政策界的需求，与它们交流信息，为它们提供信息，以期加强对协调的研究战略的支持，来满足每一科学咨询机构和进程的需求，并增加数据、信息和知识的获取途径。

优点

- 正式的特设工作组将提供对形成科学知识的战略进行协调所需的合法性
- 工作组可以提供促使科学界筹措资金以开展研究活动的合法性和相关性
- 通过增加合作和协调可以加强现有的倡议，通过增加与科学咨询机构和进程之间的互动还可以加强现有倡议的相关性

缺点

- 如果要设立一个正式的特设工作组，确定知识形成的优先事项，并通过各项结果，则需要现有科学咨询机构和进程的每一理事机关作出一项决定，这将是一个冗长的过程¹
- 可能缺乏对科学界、尤其是来自发展中国家的科学界的财政支助，因此，它们可能无法参加工作组会议，并获取数据、信息和知识

3. 行动 3

20. 形成知识并建立一个共同和共享的知识库可以看作是新机制中的重点领域之一。除了现有科学咨询机构和进程的代表以外，各科学网络的代表也可以成为新机制的正式成员。正如在第二项行动中，新机制可能不形成知识，但将支持制定一种共同的战略，努力填补生物多样性和生态系统服务各个方面的知识空白，并增加数据、信息和知识的获取途径。

优点

- 制定一种包含所有生物多样性和生态系统服务的协调的研究战略，可以从设计上形成新机制的一个组成部分

¹ 例如，在化学品和废物领域，《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》的缔约方大会设立了一个特设联合工作组，以审议加强各公约之间的合作和协调的方法，三大公约的缔约方大会还提出并最终通过了一套建议。这种方法建立在三大公约独立自治的基础上，因此，在每次需要解决一个共同的问题时，需要三大公约各作出一项决定。

- 新机制可能不需要为形成共同的知识库提供额外的资金，因为这将是新机制的关键组成部分之一

缺点

- 该行动建立在以下假设的基础上：已经建立了用以开展各项提供政策相关信息的定期和及时评估的新机制

C. 需要定期、及时地进行评估以形成与政策相关的意见

21. 如果要提供包含有利于人类福祉的所有生物多样性和生态系统服务的定期和及时的科学评估，则可以对下文所列的各项行动进行审议。

1. 行动 1

22. 应当设立一个正式的特设工作组，授予其明确的任务规定，以便利用现有科学咨询机构和进程的各项评估进行定期的科学评估，从而提供一份包含所有生物多样性和生态系统服务的全面综合报告。

优点

- 该行动将利用现有科学政策互动已经开展的科学评估
- 该行动将提高综合报告的合法性，可能还将提高其相关性

缺点

- 没有任何共同的概念框架，以涵盖生态和治理范围之间和之内的所有生物多样性和生态系统服务问题
- 根据一系列使用各种不同的概念框架、方法、指标和设想方案的评估来设定共同的基准是非常复杂的
- 该行动将需要每一科学咨询机构和进程的理事机关核准所有报告的主题、范围和结果

2. 行动 2

23. 将给予新机制明确的任务规定，以开展定期的全面评估，并为各种科学政策互动机制提供与政策相关的、定期和及时的科学信息，如千年生态系统评估的案例就采用了共同的概念框架。新机制还将鼓励和支持采用了类似的概念框架的国家一级评估，重点关注这些概念框架在国家一级的有效使用，及其作为全球和区域评估组成部分的使用。新机制将以一种及时的方式，为各种科学咨询机构和进程酌情针对新出现的问题编制评估报告。

优点

- 新机制通过使用千年生态系统评估框架的综合评估，可以提供一种统一、一致的框架，以形成关于人类与环境之间互动的状况、驱动力、趋势和前景的、与政策相关的信息，同时侧重于生物多样性和生态系统服务的变化在多个层级对人类福祉的影响
- 这一新机制将使用由千年生态系统评估提供的科学上可信任的基线，作为定期评估的基础，以确保与过去及未来的努力保持一致

- 新机制下的共同概念框架将促进在国家、区域和全球各级之间的扩大和缩小规模的评估工作
- 新机制能够通过监测各种趋势和新的科学成果，以报告和警报的形式及时向相关利益攸关方提供早期警报和早期经验
- 相关评估进程的经验将增强新机制
- 新机制可防止不同互动机制间出现重复的活动，从而实现成本效益

缺点

- 新机制可能会与现有科学政策互动机制开展的某些评估发生重复和重叠
- 如果新机制将提供政策相关信息，以处理与生物多样性和生态系统服务有关的人类福祉问题，那么将需要得到现有科学政策互动机制的支持和核可
- 新机制将需要财政和人力资源来开展各种规模的工作，以便提供定期和及时的科学评估

D. 需要支持政策实施工作

24. 为包装并分发科学信息，以便满足相关利益攸关方的需求，从而向其提供政策支持和外联活动，可以考虑开展下述活动。

1. 行动 1

25. 应提供充足的财政和人力资源，以促进在其现有体制结构内将评估成果转化用于政策制定，从而增强所有现有的科学咨询机构和进程。

优点

- 可以加强各科学咨询机构和进程在各自具体问题方面的政策影响

缺点

- 该行动可能无法提供关于整套生物多样性和生态系统服务，以及与其他部门和互动机制的关键相互联系的全部信息
- 该行动可能使解决各种有利于人类福祉的生物多样性和生态系统服务问题的针对部门或针对具体问题的方法一成不变
- 该行动可能产生明显超出其作为一个科学知识所有者的任务规定范围的政策规范性建议

2. 行动 2

26. 新机制将以决定支持工作包的形式向政策制定者提供支持

优点

- 新机制可以在设计上涵盖全球、区域和国家各级的科学咨询机构和进程及部门之间的整套生物多样性和生态系统服务

- 该行动可以补充和进一步加强各个可能采取上文行动 1 的现有科学咨询机构和进程，行动 1 要求在每个科学政策互动机制内改进将科学成果转化用于政策制定的过程
- 评估结果为科学信息转化为发展政策行动提供了独特的信息基础

缺点

- 该行动建立在以下假设的基础上：已经建立了新机制，用以开展各项提供政策相关信息的定期和及时评估
- 新机制可能无法充分认识到各科学咨询机构和进程的政策特点和需求

E. 需要开展能力建设以便将有利于人类福祉的生物多样性和生态系统服务纳入主流

27. 为形成科学信息，开展多种规模的科学评估，将科学知识转化为政策行动，从而加强特别是发展中国家的科学家和政策制定者的能力，以便将有利于人类福祉的生物多样性和生态系统服务纳入主流，可以开展下述各项行动：

1. 行动 1

28. 现有的科学咨询机构应向环境署、联合国开发计划署和世界银行等组织的现有能力建设倡议，或在全球环境基金等的范围内，提出在上述三个领域开展能力建设的明确请求。

优点

- 现有科学政策互动机制在制定单独的能力建设方案时，不需要额外的财政资源
- 该行动将降低与现有能力建设倡议所开展的能力建设努力产生重复的可能性

缺点

- 该行动可能使能力建设活动局限于与各个科学咨询机构和进程相关的具体问题，而无法涵盖发展政策所需的所有生物多样性和生态系统服务问题
- 无法确保现有能力建设方案以满足现有科学政策互动机制要求的方式纳入这些请求

2. 行动 2

29. 新机制可以通过明确需要开展能力建设的可能领域，支持现有各项能力建设倡议。

优点

- 在该行动下，有关能力建设的建议将包括一个可以回应所有生物多样性和生态系统服务问题的全面的方法
- 该行动将降低与现有能力建设倡议所开展的能力建设努力产生重复的可能性

缺点

- 无法确保现有的能力建设方案以满足现有科学政策机制要求的方式纳入这些请求

3. 行动 3

30. 行动 3 与行动 2 相类似，但是在该行动中，能力建设是新机制的基本组成成份。

优点

- 能力建设是新机制各项活动的组成部分
- 能力建设将包括一个可以回应所有生物多样性和生态系统服务问题的全面的方法
- 新机制本身就能直接处理其所确定的能力建设需求，不需要依靠其他能力建设方案

缺点

- 该行动建立在以下假设的基础上：已经建立了新机制，用于开展各项提供政策相关信息的定期和及时的评估
- 该行动可能需要大量财政资源，并可能转移对提供定期和及时的科学信息这一主要任务规定的注意力
- 该行动可能与现有能力建设方案发生重复或重叠

四、总体政策框架的审议及加强有关生物多样性和生态系统服务的科学政策互动机制的建议

31. 根据上文确定的需求和机会，与会代表或愿确定一个旨在提供定期和及时的与政策相关的科学信息、涵盖所有生物多样性和生态系统服务的总体科学政策框架。在建议实施该框架的方式和方法时，与会代表或愿审议本说明中提到的一项或多项行动。

32. 有关实施这一框架的可能体制安排的详细情况，包括法律基础、治理结构、秘书处、工作方案和供资等，可以参见文件 UNEP/IPBES/1/3、UNEP/IPBES/1/4 和 UNEP/IPBES/1/5，这些文件也可在本次会议上获得。