



联合国
环境规划署理事会

Distr.: General
19 November 2009

Chinese
Original: English



理事会/全球部长级环境论坛
第十一届特别会议

2010年2月24-26日，印度尼西亚，巴厘

临时议程*项目4

新出现的政策性议题：多边体制中的环境问题

生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台

执行主任的报告

摘要

兹根据理事会第 25/10 号决定向理事会/全球部长级环境论坛第十一届特别会议提交本报告，并转交 2009 年 10 月 5 至 9 日在内罗毕召开的生物多样性和生态系统服务政府间科学平台问题第二次特设政府间和多利益攸关方会议的成果。本报告包括为审议该平台的进一步进程所提出的建议行动。

* UNEP/GCSS.XI/1。

一、 建议理事会采取的行动

1. 理事会不妨考虑通过一个措词大致如下的决定：

理事会，

忆及 1972 年 12 月 15 日大会第 2997 号决议 (XXVII) 列出的理事会主要职能和责任，其中包括促进相关国际科学界和其他专业界为获取、评估和交换环境知识和信息做出贡献，并酌情为联合国系统内制定和实施环境方案的技术方面做出贡献，

*注意到*千年生态系统评估及其后续进程、关于建立生物多样性科学专业知识国际机制的协商过程以及《生物多样性公约》缔约方大会第 IX/5 号决定，

*忆及*理事会 2009 年 2 月 20 日第 25/10 号决定，

*注意到*2009 年 10 月 5 至 9 日在内罗毕召开的生物多样性和生态系统服务政府间科学平台问题第二次特设政府间和多利益攸关方会议的成果，

*认识到*为造福人类有必要加强和改善生物多样性和生态系统服务与科学政策的互动机制，考虑建立新的科学政策平台，

*已审议过*执行主任提交的报告，¹

1. *请*政府和相关组织在 2010 年结束为造福人类和确保可持续发展改善生物多样性和生态系统服务与科学政策互动的可能机制的讨论，

2. *请*执行主任支持各国政府和相关组织根据第 25/10 号决定第 1 段结束有关可能机制的讨论，并为此

(a) 视预算外资源情况，在 2010 年上半年召集第三次也是最后一次特设政府间和多利益攸关方会议，进行谈判并决定是否成立生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台；

(b) 代表理事会向大会第六十五届会议转交第三次会议的成果，供 2010 年 9 月及以后召开的生物多样性高级别会议进行审议；

(c) 在现有资源范围内，开展活动，实施第三次会议的成果和大会可能就本问题通过的相关决议，并汇报给理事会第二十六届会议；

3. *请*有能力的政府和组织为上述进程提供预算外资源。

1 UNEP/GCSS.XI/7。

二、背景

2. 2008年3月，联合国环境规划署（环境署）根据生物多样性科学专业知识国际机制国际科学委员会和千年生态系统评估后续战略伙伴的请求，编制了一份概念说明，详细介绍了建立生物多样性和生态系统服务政府间和多利益攸关方平台的必要性和理由。该说明作为信息文件在2008年5月召开的《生物多样性公约》缔约方大会第九次会议上进行了公布。

3. 生物多样性科学专门知识国际机制磋商进程及《千年生态系统评估》后续行动全球战略一致反映了建立此类平台的必要性。生物多样性公约缔约方会议上通过第IX/15号决定进一步强调了这一必要性，各缔约方在该决定中欢迎上述概念说明，还欢迎环境署执行主任同意召开一次不限成员名额特设政府间多利益攸关者会议，以考虑设立一个处理生物多样性、生态系统服务和人类福祉问题的有效国际科学政策平台，并邀请各缔约方确保合适科学和政策专家能参加该平台，此外还鼓励来自各个区域和不同学科的专家参与。

4. 于是，于2008年11月10至12日在马来西亚普特拉贾亚举行了上述会议。与会者普遍同意有必要加强科学政策互动机制，建议环境署执行主任向理事会/全球部长级环境论坛地二十五届会议报告该会议的成果，并建议理事会要求执行主任再度召开此类会议。

5. 理事会在其第25/10号决定中呼吁执行主任进一步开展一项进程，探讨加强生物多样性和生态系统服务科学政策互动机制以保护并可持续地使用生物多样性、人类长期的福祉和可持续发展的途径和方法，以期在关于生物多样性的第六十五届特别会议及其他相关会议上汇报其进展情况。具体来说，理事会请执行主任于2009年召开第二次政府间多方利益攸关方会议。

三、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的成果

6. 执行主任于2009年10月5至9日在内罗毕召开了第二次会议。参加会议的有来自97个国家的代表、联合国机构和专门机构、政府间组织和各公约秘书处的代表，以及非政府组织、私营部门和商业性组织的代表，详细信息在于该次会议的报告（UNEP/IPBES/2/4）。

7. 与会代表审议了关于生物多样性和生态系统服务现有科学政策互动机制空白分析的调查结果。讨论具体集中于下列需求：形成知识（加强合作和协调，为共同和共享的知识库形成知识）；评估知识（定期及时开展评估以形成并传播与政策相关而不具政策规定性的建议）；利用知识（以决策支持工具和方法的形式提供科学支助，以支持实施政策）；和能力建设（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）。与会代表还就该潜在机制的可能职能和治理结构交换了意见。

8. 如与会代表所商定，会议成果载于主席的摘要中。该摘要重载于本报告附件。

四、 下一步工作

9. 会议建议邀请各国政府和相关组织，根据会议成果，于 2010 年完成审议如何改善生物多样性和生态系统服务科学政策互动机制以实现人类福祉和可持续发展。为支持此种审议，执行主任应于 2010 年上半年召开第三次，也是最后一次会议，商讨并决定是否根据预算外资源的供给情况设立一个平台。

10. 作为会议的后续行动，理事会应授权执行主任代表理事会向大会第六十五届会议转交第三次会议的成果，供 2010 年 9 月举行的生物多样性问题高级别会议及其后的大会会议审议。此外，理事会还应授权执行主任在可得资源范围内开展行动，实施第三次会议的成果和大会可能就该项通过的相关决议，并请执行主任就此向理事会第二十六届会议报告。

附件

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：主席的概述²

1. 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于 2009 年 10 月 5—9 日在内罗毕举行，与会代表一致承认生物多样性和生态系统服务的重要性，生物多样性和生态系统服务对可持续发展以及当前和未来的人类福祉，特别是消除贫穷至关重要，但目前正蒙受严重的丧失；必须在各级加强关于生物多样性和生态系统服务的科学政策互动机制；还承认有必要确保所提供科学知识的质量和独立性，还有必要与相关联合国机构积极合作以获得最大的协同增效并促进能力建设，以便将生物多样性和生态系统服务纳入主流。

一、研究成果和空白分析中查明的需求

2. 本节以对加强生物多样性和生态系统服务的科学政策互动机制的总体需求为基础展开讨论，并不具体探讨拟议平台的可能职能。后者将在第二节中讨论。

3. 与会代表普遍同意，空白分析为考虑采取加强关于生物多样性和生态系统服务的科学政策互动机制的办法和手段提供了依据，但承认，对诸如当前和相关能力建设举措和各种规模的评估状况等问题的分析需要得到进一步的改进

4. 与会代表普遍同意，加强科学政策互动机制需要：获得科学独立性（可信度、相关性和合法性）；形成知识（为共同和共享的知识库开展合作和协调）；开展知识评估（在全世界各区域专家的充分、平等参与下，通过定期和及时的评估形成并传播与政策相关但非政策规定性的建议）；利用知识（支持政策制订和实施）；以及开展能力建设，为促进人类的福祉（如：消除贫穷、粮食、水和能源安全）而加强科学政策互动机制，并将生物多样性和生态系统服务纳入主流。

5. 与会代表认识到，通过加强现有的机制，至少可以在一定程度上完善科学政策互动机制，但是也认识到，如果能在现有机制和得到加强的机制的基础上建立一个新的机制，那么就可能为现有机制加强工作不充分的领域带来重大的价值。

6. 与会代表同意，现有的任何政府间机制都不能满足生物多样性和生态系统服务领域诸多多边环境协定和进程的所有科学政策需求；

A. 改善合作与协调以便为共同和共享的知识库形成知识

7. 与会者承认，迫切需要在国家、区域和全球各级利用现有的科学网络，加强形成知识。关于形成知识的例子包括：

(a) 审查那些确定生物多样性和生态系统服务状况和趋势的实用指标和措施的充分性、一致性和可转让性；

² 主席的概述未经正式编辑。

(b) 建立监测生物多样性和生态系统服务的国家和区域框架；

(c) 建立可以在空间上清晰地预测生物多样性和生态系统服务对各种压力和驱动力作出的响应，以及因此产生的对人类福祉的影响的模型。

8. 与会者强调了当地知识和传统知识以及其他形式知识的重要性，它们能够为政策进程提供信息，以确保各项成果（针对可持续利用生物多样性和生态系统服务的研究、数据、工具和良好做法）对各级用户都有用。

9. 与会代表认为，需要有一个生物多样性领域以外的跨学科和多学科方法，包括社会和经济研究。还需要采取一种自下而上的知识形成办法，以确保不仅仅是科学界或政策界决定着需求，而且更广泛的用户社区也决定着需求。

B. 需要定期及时开展评估以形成并传播与政策相关而非政策规定性的信息

10. 需要向生物多样性和生态系统服务领域的政策制定者，以及更广泛的发展共同体提供独立、合法、相关和可靠的科学评估和信息。

11. 此外，需要通过一项政府间进程开展一般涉及政府和其他相关利益攸关方的（即是一个合法的进程）、与政策相关的但非政策规定性的、世界各区域专家充分且平等地参与（同时认识到许多发展中国家需要能力建设）的、并且由同行审查的（因而是可靠的）评估。这些评估应强调生物多样性、生态系统服务和减贫（如粮食、能源和水安全）之间的联系，应涵盖对生态系统的评价，并重点突出变革的动力和新出现的问题。

12. 此类评估应以需求为出发点，以问题的确定和用户需求为基础，包括政策制定者、所有相关多边环境协定（如与生物多样性相关的六个公约，包括《生物多样性公约》、《保护世界文化和自然遗产公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《移栖物种公约》、《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》和《粮食和农业植物遗传资源国际条约》，以及《防治荒漠化公约》）和各联合国机构的需求；纳入土著知识和传统知识等各种形式的知识；涵盖所有时间尺度（过去、当前和未来）和所有空间尺度（地方、次区域、区域和全球）；使用共同的概念框架和方法；还应具有跨学科和多学科的性质。此类评估应解决新出现的专题性问题，补足已在开展的评估而不产生重叠；应借鉴政府间气候变化专门委员会，以及千年生态系统评估、全球生物多样性展望、国际农业科学和技术促进发展评估以及海洋环境状况“对评估结果的评估”等其他国际评估进程的经验；应考虑与价值相关的、社会的及经济的各个方面；还应查明知识缺口。

13. 需要商定进程来核准此类评估的治理结构和范围、作者和编审的提名和筛选、同行评审、核准和外联及宣传进程。应承认并满足此类评估的财务需求和人力资源需求。评估应使用最终用户（包括地方社区）可以理解和使用的语言。

14. 政策制定者和相关利益攸关方的参与，尤其是反映适当知识体系的地方一级的参与，对确保科学政策互动机制的加强非常重要。

C. 以决定支持工具和方法的形式提供科学支持，以支持政策实施

15. 有必要支持政策的制定和实施（特别是对于与生物多样性相关的六个公约和《防治荒漠化公约》而言），同时也有必要扩大科学信息的客户和用户基础，使其包括各国政府、联合国组织，民间社会、私营部门和非政府组织等。还需要开展针对一般公众的提高认识活动。

16. 与会代表认为，知识的获取和利用极为重要，所利用的知识应当是与政策相关的，而不是政策规范性的。还需要根据请求开发各种协助制定政策的工具和方法，如全球以下各级评估，由终端用户参与；多标准决定分析工具；成本效益分析；以及生态系统服务的估价方法。应当针对知识库为用户进行阐释，这一点至关重要。

17. 还有必要审议各种科学和技术转让机制，以便政策制定进程以适当的形式无缝实施。

D. 需要开展能力建设，以便为人类福祉而将生物多样性和生态系统服务纳入主流

18. 人们普遍赞同在各级形成、评估和利用知识的重要性。应该促进科学家、政策制定者和民间社会成员（包括地方社区）的能力建设活动，使他们能够更有效地参与科学政策互动机制；提高发展中国家科学家的参与程度；并确保提供了重点突出的技术和科学支持，以便推动参加和参与程度的提高。

19. 由与会者确定的具体需求包括但不限于：

(a) 获取数据和知识，如免费公开在线获取刊物、虚拟图书馆、地理参考数据和卫星数据等；

(b) 面向发展中国家科学家的培训项目和机会，如提供奖学金和研究金以及获取建模工具等；

(c) 各协调中心组成的网络，可以促进国家和区域评估，以及促进南南合作及北南合作的能力建设。

20. 需要通过加强现有活动，包括通过与联合国粮食及农业组织的筹资机构全球环境基金、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国环境规划署、世界银行和区域开发银行等机构开展双边合作，扩大能力建设并使之融入各种方案和进程中。

21. 需要更好地理解目前能力建设活动的方方面面及其中的空白，以满足加强科学政策互动机制的各项需求。

二、拟议平台的职能

22. 拟议的平台旨在通过高成本效益的方式，加强现有的但支离破碎且缺乏协调的、与生物多样性和生态系统服务相关的科学政策互动机制。

23. 大多数与会者认可确保科学独立性的重要性。确保科学独立性，即使拟议平台的治理结构独立于各项多边环境协定和联合国各机构的治理结构，但又能对其做出积极响应，以便提供可靠、合法、具有相关性的关于生物多样性和生态系统服务的科学信息，此类信息与政策相关，但没有政策规定性。

24. 在最后确定平台的可能职能之前，有必要确保扎实地理解加强这些职能的现有能力和方法，以使平台能够以高成本效益的方式在现有能力的基础上增值，而不重复或替代现有能力。与会代表请求进一步分析能力建设、评估概况、政府间气候变化专门委员会的治理结构和程序，以及这样一个平台可能需要的费用和可选办法。一个新的平台可以在协调和促进现有机制、实现目前任何其他组织或机制还没有实现的功能方面发挥关键的作用。对平台可能职能的初步设想包括：

(a) 通过以下途径，促进加强合作和协调，以便为共同和共享的知识库形成知识：

- (一) 明确各级政策制定者所需的关键科学信息，并确定其优先次序，包括通过评估进程实现这一点；
- (二) 在科学界、政策制定者和供资组织之间建立一个对话机制，以促进各国在全国范围内形成所需信息，以及与国际组织，如国际科学理事会及其各项方案（如国际生物多样性科学项目、世界保护联盟等）合作形成信息。该机制本身并不提供资金或开展主要科学研究；

(b) 通过以下途径，协调并开展定期及时的评估，以形成并分发与政策相关而非政策规定性的信息：

- (一) 明确全球以下各级（国家、次区域、区域）评估在实施方面的需求，并推动这些实施工作：这将以千年生态系统评估的后续行动为基础并与之协调；
- (二) 按区域和专题综合全球以下各级评估的成果；
- (三) 在全球以下各级评估和其他资源的基础上，开展全面的次区域、区域和全球评估；
- (四) 对专题性问题开展评估；
- (五) 向适当的利益攸关方分发评估成果。
- (六) 编制一份相关评估的目录并随时更新，促进与这些评估的合作，同时确保不重复；

(c) 明确与政策相关的工具和方法以支持政策制订和实施，并满足政策制定者和科学信息的其他用户的需求。其方法将包括提供各个空间尺度的评估成果，以及关于各种工具和方法的最佳使用做法，并视需要推动进一步开发这些工具和方法。

(d) 为人类福祉而将生物多样性和生态系统服务纳入主流，其方法包括在上述指示性清单的基础上，明确全球各级科学家、政策制定者和其他的科学信息用户的能力建设需求；与负责能力建设的组织一道建立一个机制，包括由全球环境基金进行融资，由联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国教育、科学及文化组织、世界银行和区域开发银行，以及民间社会组织等组织开展活动，以促进提供已明确的各项需求。大多数与会者表示支持加强国家能力，尤其是发展中国家的国家能力，包括改善相关科学信息和技术的获取，以及提供培训项目和机会。

三、治理结构

25. 审议了如下若干可能的政府间治理结构：

(a) 人们普遍同意全体会议应由所有在联合国设有代表的国家政府的代表构成，与会者则应由相关利益攸关方集团邀请出席。若干代表说，由相关利益攸关方集团邀请的这些与会者应以观察员的身份邀请，而其他与会者则认为，邀请这些与会代表的方式应由可能成立的平台在其第一届会议上商定；

(b) 关于执行机构或主席团，与会者表达了两种观点。其中一种观点是，以与政府间气候变化专门委员会类似的方式，由按照适当的地域平衡比例选出的科学和技术专家和适当的特别成员（如与生物多样性相关的六个公约和《防治荒漠化公约》的科学附属机构的主席）构成。这些与会者认为，由于执行机构或主席团当选成员的科学和技术能力优秀，因此没有必要设立科学咨询小组。另一种观点是，执行机构或主席团的成员不应该是技术专家，应只履行行政职务，也就是说，该执行机构将需要以一个选举产生的科学咨询小组作为补充以确保科学可靠性，并有若干特别成员（如，多边环境协定科学附属机构的主席）。

(c) 与会者提出了许多关于该平台和与生物多样性相关的六个公约和《防治荒漠化公约》的理事机构，以及联合国机构之间关系的意见，许多与会者主张各协定与全体会议或执行机构之间应该有直接的联系，而另一些与会者支持设立科学咨询小组，他们倾向于由科学咨询机构与各协定进行互动；

(d) 与会者强烈赞成在所有空间尺度，即国家、次区域、区域和全球各级进行运作；

(e) 与会者普遍同意需要一个小型秘书处，但应评估其职能、赞助方和设立地点。请联合国环境规划署秘书处评估各种类型的秘书处体制安排，并评估用于秘书处选址的各项标准。

(f) 关于工作组是否应当是特设的和有时限的，且根据需要设立，因而有不确定的数量，还是应当是长期的，但是有灵活的、由需求推动的工作方案，与会代表有许多不同意见。许多支持建立常设工作组的代表建议，应当设立两个工作组（评估和能力建设）。但对于是否需要区域工作组，或者能否使用现有体制安排等问题，意见仍然不一。与会代表普遍同意，将根据需要在第一次全体会议上设立工作组。

(g) 在筹资机制方面，除就可能设立一项信托基金或财政需求水平进行讨论以外，其他讨论十分有限，因为在工作方案最终确定以前无法对其进行评价。

四、结论和前进道路

26. 总体来说，与会代表大力支持建立一个新的政府间机制以增强生物多样性和生态系统服务的科学政策互动机制，前提是它不重复或替代现有的多边环境协定或机制的任务规定或工作方案，并增强现有机制增强工作不充分的方面。大多数与会者赞同确保新的政府间机制的科学独立性非常重要，实现方式是使其治理结构独立于各项多边环境协定和联合国各机构的治理结构，但又能对其

做出积极响应。关于这样的一个机制是只对多边环境协定及其科学附属机构的需求做出响应，其中发展中国家应有充分且公平的代表性，且其报告应接受专家和各国政府的同行审查，或是该机制也应回应联合国机构等其他利益攸关方的需求，与会代表仍然意见不一。与会者同意该机制应该是政府间的，但关于是否应邀请有关利益攸关方作为观察员，或者是否应根据可能设立的平台将在其第一次会议上商定的方式邀请与会者，仍存在分歧。人们同意，任何报告都应对所有利益攸关方都有价值。

27. 如前所述，该平台还应支持与生物多样性有关的六个多边环境协定和进程以及《防治荒漠化公约》的科学附属机构，并与之形成互补。但是，对于这样一个机制是否应纳入适当的联合国组织、科学界和其他利益攸关方，如相关的非政府组织、私营部门和民间社会组织等的参与，仍有不一致的观点。

28. 这样的一个政府间机制在生物多样性和生态系统服务领域可能发挥的作用，与政府间气候变化专门委员会在气候变化领域发挥的作用相类似，但是采用了更全面的办法，不仅包括评估知识，还包括推动更密切的合作和协调，从而为一个共同而共享的知识库形成知识；通过明确与政策相关的工具和方法来支持政策实施，以满足政策制定者的需求；以及开展能力建设以便为人类福祉而将生物多样性和生态系统服务纳入主流。

29. 为确保不采取重复努力，并确保该新机制能够以任何其他现有机制无法实现的方式增加价值，若干与会者提请得到更多资料，以便做出是否建立一个新的政府间机制的决定。请求开展的额外分析包括：当前和计划的能力建设活动；评估概况，包括现有现行指标的运作情况；设立可能的秘书处的备选办法和标准；以及关于可能的筹资需求和可能的平台治理结构的信息。

30. 若干与会者建议，联合国环境规划署执行主任应在审查生物多样性公约执行情况工作组的第三次会议上向该工作组通报本次会议所取得的进展，以供工作组审议该工作对《生物多样性公约》的意义，包括对其战略计划的意义。

31. 与会者建议，联合国环境规划署执行主任应向于 2010 年 2 月举行的理事会/全球部长级环境论坛第十一届特别会议报告本次会议所取得的成果；理事会应要求执行主任与相关联合国机构合作，举行第三次，也是最后一次政府间多方利益攸关方会议，以磋商并决定是否建立一个生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台，该次会议的成果应送交联合国大会 2010 年举行的第六十五届会议。

32. 若干与会者还建议，各国政府和相关组织应在双边和区域两级展开进一步的非正式磋商以促进第三次也是最后一次会议的磋商，并邀请有能力这样做的政府和组织为举行此种磋商提供便利。