



生物多样性和生态系统服务
政府间科学政策平台全体会议
第四届会议

2016年2月22日至28日，吉隆坡
临时议程*项目5(i)

平台的工作方案：关于政策支持工具
和方法的工作

关于政策支持工具和方法的工作（交付品4(c)）

秘书处的说明

一、 引言

1. 作为基础决议中所概述的四大主要职能之一，生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台“通过确定与政策有关的工具和方法，例如在评估中形成的工具和方法，支持政策的制定和执行，以使决策者能够获得这些工具和方法，并在必要时推动和促进政策支持工具和方法的进一步制定”（UNEP/IPBES.MI/2/9，附件一，附录一，第1(d)段）。
2. 全体会议在 IPBES-2/5 号决定中要求建立一个在线的政策支持工具和方法的目录，以促使决策者能够方便地获得该类工具和方法，并就如何促进和推动该类工具和方法的进一步制定提供初步指南。
3. 全体会议在 IPBES-3/1 号决定中，注意到编制目录和初步指南过程中所取得的进展，并要求将其提交至各国政府和利益攸关方进行评审；着手建立该目录；以及进一步编制该指南以供全体会议第四届会议审议。
4. 作为对这一决定的回应，政府和利益攸关方可在 2015 年 2 月 26 日至 3 月 31 日期间对拟议目录和指南进行公开审查。专家小组受命承担以下职责：根据 IPBES-3/1 号决定继续开展工作，于 2015 年 6 月 8 日至 11 日在布达佩斯会面，根据收到的评论意见，修订和着手制定拟议目录，并进一步编制指南文件。

* IPBES/4/1

5. 本文件介绍了针对交付品 4(c)开展的关于政策支持工具和方法的工作，包括：
- (a) 根据工作方案正在开展的工作，编制关于如何编写目录内容的指南（第二节）；
 - (b) 介绍目录、当前进展以及旨在进一步编制该目录的体制安排（第三节）。
6. 关于专家小组工作的更多信息载于秘书处关于政策支持工具和方法目录进展报告的说明中(IPBES/4/INF/14)。

二、 关于进一步制定政策支持工具和方法的指南

7. 关于政策支持工具和方法的工作涉及整个工作方案中的若干交付品，如以下概念图所示，该图介绍了多项有关政策支持工具和方法的工作方案交付品之间的关联（更多信息请见 IPBES/4/INF/14 号文件）。
8. 第三节所述的在线目录即该项工作的网络互动内容。目录内容将参考关于其他交付品的政策支持工具和方法的工作，特别是参考平台所开展的区域和全球性及专题和方法类评估工作。这些评估是查明和评价有效政策响应或政策工具的主要机制，也是查明和评价最严格有效地落实这些工具所需政策支持工具和方法的主要机制。这些评估将依据不同背景、部门和规模来衡量多种政策工具的成效，并衡量在落实该类工具中使用的当前和新出现的政策支持工具和方法的成效、适用性及可推广性。评估工作还将查明政策支持工具和方法的需求和不足之处，从而予以进一步编制，以完善政策制定和落实。
9. 在线目录将用于指导编制关于设想方案分析与建模的政策支持工具和方法（交付品 3(c)），以及关于多重价值之多元概念化的政策支持工具和方法（交付品 3(d)）。
10. 以下三个工作队也将为建立在线目录提供支持：(a)政策支持工具和方法的能力建设工作队；(b)土著和地方知识体系工作队；以及(c)涉及政策支持工具和方法的数据和知识工作队。

(a) 能力建设：

- (一) 增强编制和使用政策支持工具和方法的能力已被公认为能力建设工作的一个重要优先重点（IPBES-3/1 号决定）。能力建设必须考虑以下方面的能力建设需求：编制与了解新的政策支持工具和方法；获取和使用特别适于大范围推广和/或扩大的现有工具和方法。需要详细制定用于查明有关政策支持工具和方法的能力建设需求并将其列为优先事项的途径和方法，以及有关提供与呼吁提供财政支持和其他支助以满足最高层级优先需求的途径和方法；
- (二) 政策支持工具和方法目录旨在帮助提供相关科学和技术资料、指导以及其他建设指定能力所必需的资料；通过有助于能力建设的用户友好方式介绍政策工具及政策支持工具和方法

法；以及酌情允许创建电子学习模块等新内容，并支持用户借助网络上传辅助自学和能力建设的短片、宣传页和介绍性材料。借助互动反馈机制，该目录也有助于进一步指出有必要优先关注的能力建设需求；

(b) 土著和地方知识体系：

- (一) 平台承认并尊重土著和地方知识的贡献这一原则还将在其关于政策支持工具和方法的工作中得到体现。土著和地方知识体系工作队将协助查明和评估该知识体系中现有政策工具及政策支持工具和方法，以进一步增强旨在将该体系纳入政策制定和落实的办法；
- (二) 该目录应提供获取适用于土著和地方知识体系且有助于决策进程的整合、协同增效和互补的政策支持工具和方法的途径。土著和地方知识体系工作队将指导并支持以下工作：吸引和鼓励土著和地方知识的掌握者和专家分享在使用旨在将此类体系纳入政策制定和实施工作的各项工具和方法方面的经验，积累更多经验，并推动和促进此种体系在平台工作范围内和工作范围外的应用和进一步发展。

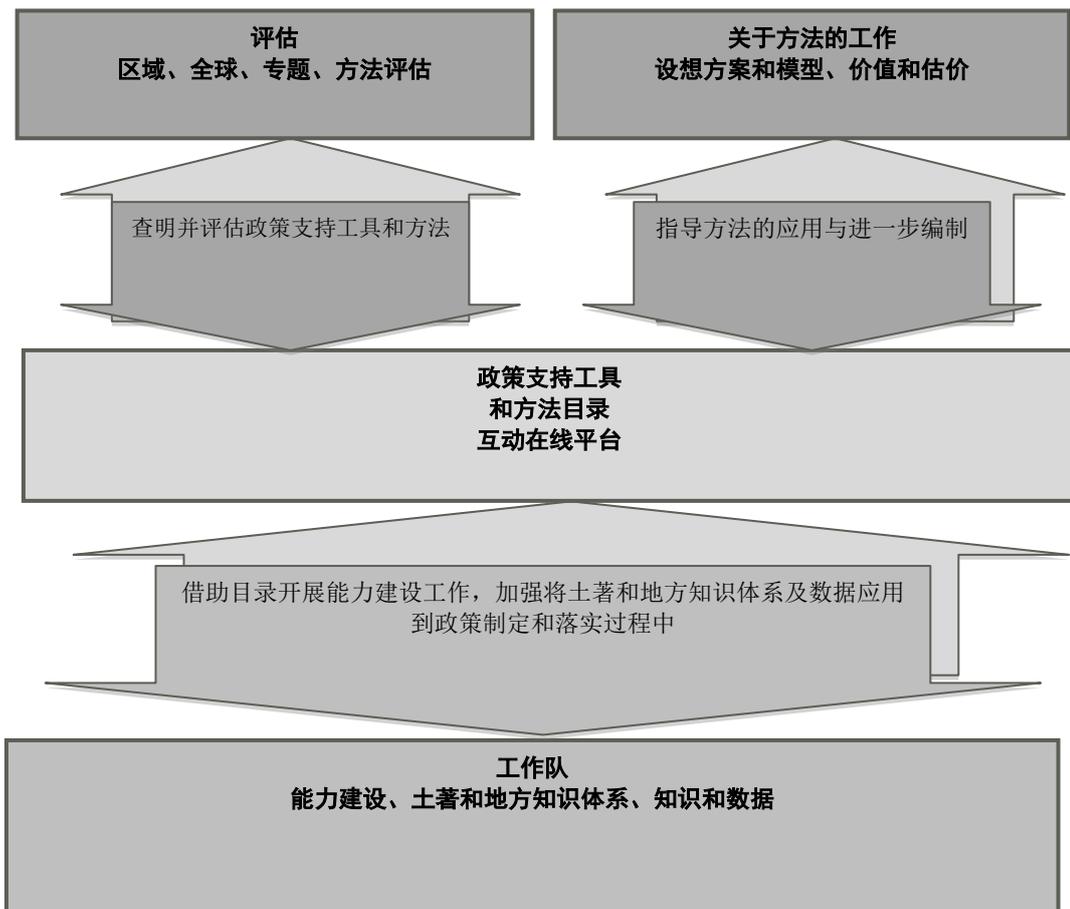
(c) 数据和知识：

- (一) 在大多数情况下，政策支持工具和方法的使用有赖于数据、资料 and 知识。知识和数据工作队将为在各种政策支持工具和方法背景下使用多种数据、资料 and 知识提供指导，并在可能的情况下，协助提供链接和其他途径，供各方获取在应用平台借助该目录推广的政策支持工具和方法时所需的现有数据库或相关资料和知识来源；
- (二) 因此，该目录将成为从各国政府、各利益攸关方和战略伙伴获取已建立的数据库或相关资料和知识来源的门户网站。借助互动反馈机制，该目录也有助于进一步指明在应用政策工具和政策支持工具时的数据、资料或知识缺口。

11. 预计在线目录的互动使用将产生更多内容，会用到该目录的专家、业界人士和决策者将在使用过程中补充内容。目录功能在下节予以介绍，详情载于秘书处关于政策支持工具和方法目录进展报告的说明中(IPBES/4/INF/14)。

图：

有关政策支持工具和方法的各项工作方案交付品之间关联示意图



三、 政策支持工具和方法目录

A. 介绍

12. 政策支持工具和方法目录是一个充满活力的在线互动平台，围绕生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台的程序和职能而设计，并采取以用户为中心的方法（见 IPBES/4/INF/14 号文件）。该目录是政策支持职能的核心部分，将按照第二节所述，以富于条理、交互和便捷的方式提供政策支持工具和方法方面的内容。

13. 该目录作为一个富于创新性且不断发展的在线平台，具有以下两大主要目标：

(a) 使决策者方便地获取满足其特定需求的有关政策支持工具和方法的信息，这些信息通过评估等其他平台交付品查明和收集，以便更好地为不同阶段的政策制定与执行提供信息与协助；

(b) 允许各种用户评估工具与方法在其具体背景下的可用性，并为目录提供意见，包括能够获得的必要资源、产出类型以及因此所查明的差距。

14. 该目录不仅仅是一个有关现有政策支持工具和方法的高质量信息库，还将允许决策者、业界人士和其他社会团体逐步查明最适合其各自需求的政策支持

工具和方法。该目录还将为用户提供其可能需要的资源、能力或数据与知识方面的详细资料，并酌情提供链接。此外，该目录还将举例展示在特定背景下不同政策支持工具和方法的使用情况。

15. 目的是建立一个实践社区，用户可以通过在线目录彼此沟通学习。该目录可将开发或使用政策支持工具和方法的个人或机构与潜在用户联系起来，彼此交流。用户涵盖各类行动方，包括决策者、执行者、研究者、学者以及土著和当地社区等群体。

B. 执行进程

16. 完成拟议政策支持工具和方法目录的修订后，专家小组应 IPBES-3/1 号决定要求，与联合国开发计划署生物多样性和生态系统服务网络合作，根据各国政府和利益攸关方的意见，开始着手创建目录。

17. 目录结构通常应反映政策支持工具和方法的概念框架（如附件一所示），并提供方便用户使用和以需求为导向的途径获取各种政策工具及政策支持工具和方法。已采取初步措施创建线下试行版本，由联合国开发计划署生物多样性和生态系统服务网络门户网站托管，该版本展示了所设想的目录结构的基本特征，以及与专家小组出于示例目的而编写的初步实例相配合的目录职能。

18. 不过，目录的最终结构和内容将根据其他平台工作方案交付品的需求和意见予以编制，这些需求和意见在第二节所述指南中有所提及，也表现在目前设想分析与建模（交付品 3(c)）、多重价值之多元概念化（交付品 3(d)），以及与粮食生产有关的授粉和传粉媒介专题评估（交付品 3(a)）等工作上。根据关于政策支持工具和方法的进展报告(IPBES/4/INF/14)的秘书处说明，完善目录的后续步骤将侧重使基本结构和职能与其他交付品的实际需求和投入相匹配。

C. 使目录投入运作的体制安排

19. 为使上述方法投入运作，有必要落实以下体制安排：

- (a) 政策支持工具和方法目录的治理结构；
- (b) 协助落实关于政策支持工具和方法的工作的专家和技术支持。

D. 政策支持工具和方法的治理结构

20. 建议多学科专家小组对目录的内容进行监督，以便保证多种政策工具和政策支持工具的质量与平衡。这项工作将得到政策支持工具和方法专家小组的支持，他们会调整目录各部分的具体内容。在各位专家的支持下，多学科专家小组将定期向全体会议汇报，以根据所汲取的经验教训完善目录。

21. 还建议与联合国开发计划署生物多样性和生态系统服务网络开展密切合作，根据上述第 15 和 16 段介绍的初步工作及旨在阐明合作范围 and 责任的体制安排进一步编制目录。主席团和多学科专家小组将对合作进行监督，并确保根据平台的任务和运营原则对在线目录进行开发和维护。

E. 协助落实政策支持工具和方法工作的专家和技术支持

22. 建议将政策支持工具和方法专家小组的任期延长至首个工作方案结束，以便该小组进一步编制目录，就编写内容与其他交付品进行沟通，并协调与用户的互动。该小组包括 20 名专家，每年举行一次会议，预计在该工作方案剩余三年内每年额外增加成本 67 500 美元。

23. 预计秘书处将与生物多样性和生态系统服务网络合作，为落实交付品 4(c) 提供技术支持。

四、 建议采取的行动

24. 全体会议不妨考虑以下行动：

(a) 注意为关于政策支持和工具的进一步工作提供指导，并为该工作提供辅助指导；

(b) 批准政策支持工具和方法目录的拟议治理结构；

(c) 批准将政策支持工具和方法专家小组的任期延长至首个工作方案结束；

(d) 要求多学科专家小组向全体会议第五届会议提交在线目录进展报告。

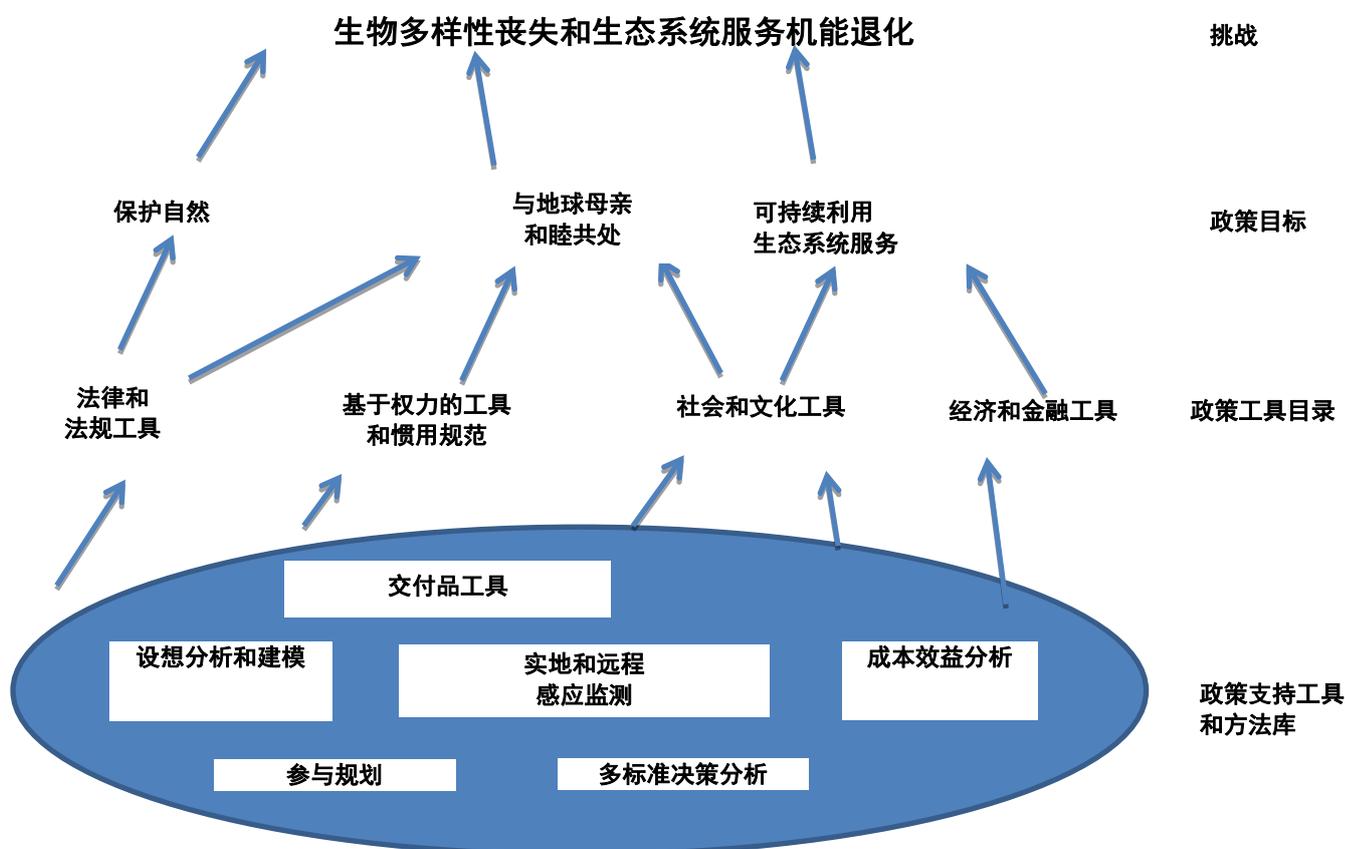
附件

在平台工作中为政策支持工具和方法构建框架

1. 为便于本平台工作，“政策支持工具和方法”指“以科学和其他知识体系为依据的方法和技巧，能够在地方、国家、区域和国际层面为相关决定、决策与执行提供信息、协助并予以改进，以保护自然，进而促进自然为人类带来惠益及良好生活品质”（图一）。此外，必须根据社会、文化、经济和生态的不同挑战与机遇理解政策支持工具和方法的背景，这意味着查明、设计和执行政策工具和方法时不能“一刀切”。

图一

政策制定、政策工具以及政策支持工具和方法之间关联示意图



2. 政策支持工具和方法可具体归为七大类。若想了解政策支持工具和方法类型的具体介绍和实例，请参见秘书处关于政策支持工具和方法目录进展报告的说明(IPBES/4/INF/14)：

- (a) 搜集数据和知识（包括监测）；
- (b) 评估和评价；
- (c) 公共讨论、参与和参加进程；
- (d) 政策工具的选择与设计；

- (e) 实施、推广和执行；
- (f) 培训与能力建设；
- (g) 社会学习、创新和适应性治理。

3. 政策支持工具和方法通常是政策工具的重要部分。可从不同情景和世界观出发对政策工具进行审查。平台概念框架强调机制和治理的核心作用，因为它们影响着人和自然关系的方方面面，因此也影响到人类赋予自然价值的不同重点和类别、自然带给人类的惠益以及良好的生活质量。正式机制与非正式机制同时决定了价值的类别和层次，也决定了保护生物多样性的责任、成本及惠益如何在全社会得到普及。正式机制包括法律与政策，如宏观经济、财政、货币或农业政策、市场及合法产权；这些都建立在各种合法工具、协定和习惯法的基础上。非正式机制则包括社会规范和法则，如与集体行动相关的若干规范和法则。最后，机构也属于机制的一种形式。

4. 政策工具可分为四大类：

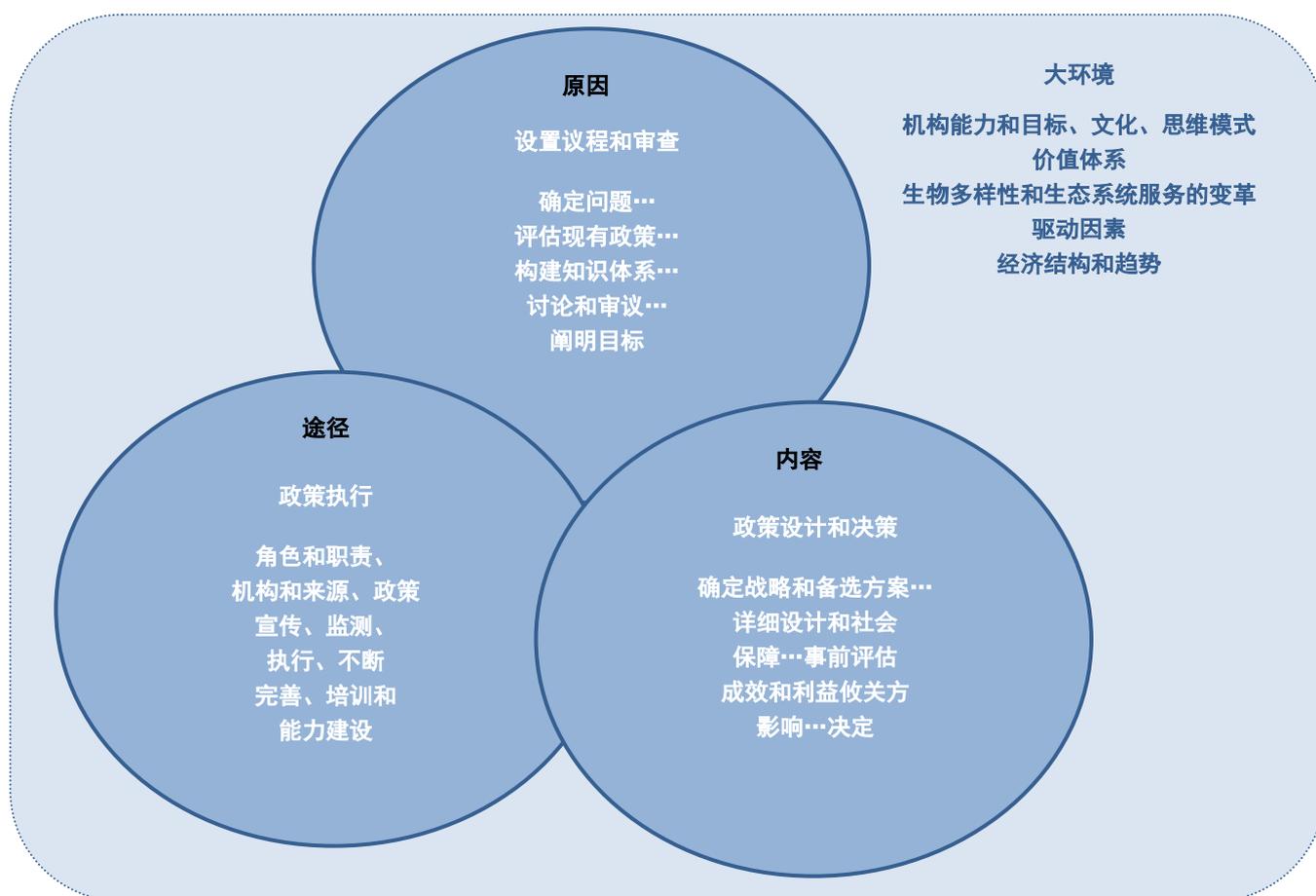
- (a) 法律和法规工具；
- (b) 基于权力的工具和习惯规范；
- (c) 经济和金融工具；
- (d) 社会和文化工具。

5. 有必要单独审查这些目录，或在政策组合背景下予以审查，以反映次国家、国家和国际等多个治理层级的不同背景和重点。适用前应考虑人们的世界观和社会文化背景。政策工具的选择经常牵涉到保护和利用生物多样性的责任、成本和惠益。政策工具只有在正式和非正式的辅助机制到位的情况下才能发挥作用。

6. 政策支持工具和方法的全面指南必须阐明政策制定过程。介绍政策制定过程特征包括三项不同但又有所交叉的要素，即设置议程和审查、政策设计和决策以及政策执行（见图二）。

图二

政策周期的三大关键要素以及大环境下相关活动实例



7. 三大关键要素的动态和运作会因大环境的限制和机遇而有所不同。换句话说，特定地理环境和范围内的机构能力、文化、思维模式和价值体系、历史经验及文化历史等具体情况可能会限制或放松某一系列的政策。政策制定和决策是解决预期社会挑战的过程，因此极少局限在某一单一地点或范围内。应当在地方、国家和全球层面推动价值相关的信息流动。