



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/ICCP/2/7
25 July 2001
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

卡塔赫纳生物安全议定书
政府间委员会
第二次会议
2001 年 10 月 1 日至 5 日，内罗毕
临时议程*项目 4.6

审议为有效执行《议定书》而必须解决 的其他问题（例如第 29 条第 4 段）

执行秘书的说明

一. 引言

1. 生物多样性公约缔约方大会在通过卡塔赫纳生物安全议定书政府间委员会（政府间委员会）的工作计划（第 V/1 号决定，附件）时决定，政府间委员会应在其第二次会议上审议“为有效执行《议定书》而必须解决的其他问题（例如第 29 条第 4 款）”。根据第 29 条第 4 款，作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会应负责定期审查《议定书》的执行情况，并为促进其有效的执行作出必要决定。

2. 在本文件中，“其他问题”被界定为没有在政府间委员会工作计划中具体指明的的问题。本说明根据缔约方大会为促进《公约》的执行所建立的各种机制、机构和进程取得的经验，重点讨论了政府间委员会为促进《议定书》的执行而可能希望审议的“其他”、作为补充的或额外的工作方式。应该首先指出，在《议定书》的及时生效方面，以及在为公约缔约方大会作为议定书缔约方大会所举行的第一届会议进行筹备工作方面，最为紧迫的问题均在政府间委员会第一或第二次会议上得到了专门的讨论。本说明主要集中讨论如何使《公约》的工作支持这一进程，并讨论与应在公约缔约方大会作为议定书缔约方大会所举行的第一届会议之后立即开展的工作关系最为直接的问题。

* UNEP/CBD/ICCP/2/1

3. 本说明的第二节概述了在《公约》的运作中取得的经验，并着重讨论了与《议定书》的运作有关的问题。第三节开列了公约缔约方大会作为议定书缔约方大会，可能需要在其第一届会议之后审议，以便开始确定其作为议定书缔约方大会的今后工作方案的问题。第四节提供了有关《公约》战略规划进程的最新资料，并简短介绍了这一进程同政府间委员会的工作、以及同作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会的工作之间的关系。第五节根据以上所述提出了政府间委员会的一项建议的基本组成部分草案。

二. 审查《公约》的运作情况

4. 《生物多样性公约》第 23 条与《议定书》第 29 条第 4 款一样，规定缔约方大会应该负责审查《公约》的执行情况。因此，自从《公约》于 1992 年 5 月获得通过以来，缔约方大会及其各附属机构一直在不断地评价其执行情况。实际上，缔约方大会的很多决定都是在对《公约》以及其他机构和组织的有关活动进行了评估或审查之后作出的。

5. 通过这些评价发现，以下措施为《公约》的执行工作做出了重要贡献：

(a) 实现《公约》各机构（即缔约方大会；科学、技术和工艺咨询附属机构（科咨机构）、秘书处、财务机制以及这些机构的附属机构）的有效运作；

(b) 制订各国的生物多样性战略和行动计划，并由财务机制为这些活动提供资助；

(c) 发展同其他组织的合作活动。

6. 尽管《公约》的执行取得了一些进展，但人们广泛意识到还有改进的余地，而且《公约》在一些关键方面的工作仍然难以取得进展。例如，很多缔约方仍然认为，为会议进行的筹备工作、在会议中的参与程度、以及缔约方大会所作决定的执行情况都需要得到更多的注意，因此，在定于 2001 年 11 月在蒙特利尔举行的关于《生物多样性公约》战略计划、国家报告和执行情况的不限成员名额休会期间会议上，有必要把这个事项作为议程项目之一加以审议。各缔约方面临的另一个主要挑战，是执行各国的生物多样性战略和行动计划。

《公约》的主要作用将是提供支助，以便使各缔约方能够执行本国的行动计划。在这方面，尽管财务机制已经提供了数额达到前所未有水平的资金，但调动其他来源的资金，包括私营部门来源的资金，仍然是一个关键的艰巨任务。在促进执行工作方面，通过《公约》的报告程序进行的定期审查和收到的反馈意见也是一个重要组成部分。最后，如果要想实现真正的聚合合力并有效地把生物多样性活动纳入主流，还需要使同其他组织之间的合作超出商定一般性的谅解备忘录的范围。

7. 最近对这些成就和挑战进行了一次全面的审查，审查报告载于关于《公约》战略计划、国家报告和执行情况的不限成员名额休会期间会议的文件，以及《公约》的战略规划过程的文件（请特别参阅 UNEP/CBD/MSP/2 和 UNEP/CBD/MSP/4）。

8. 很多同样的问题预计也将对《议定书》的执行工作构成挑战。对于当前最紧迫的挑战，第 V/1 号决定附件所载政府间委员会的工作计划已经有了具体规定。下文则根据《公约》的经验着重讨论了某些“其他问题”。

A. 作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会及其附属机构的工作方案

9. 在一项计划的框架内审议了《公约》的执行情况，并审议了缔约方大会以及生物多样性公约政府间委员会或关于生物多样性公约的政府间委员会（为《公约》发挥的作用相当于议定书政府间委员会所起的作用）的工作。开始的时候，在从通过《公约》到缔约方大会第一届会议之间的时期内，《公约》的工作受《通过生物多样性公约商定案文的全权代表会议内罗毕最后文件》中的第 2 号决议管理。在此之后的工作受中期工作方案的指导，直至缔约方大会第四届会议。随后又于该届会议上通过第 IV/16 号决议，《公约》当前的工作由该决定所载工作方案管理。缔约方大会第五届会议决定把规划过程再向前推动一步，以制订并通过 2002—2010 年期间的战略计划，该计划不仅将明确规定缔约方大会将处理的课题，而且还将规定工作的成果。事实证明，这个规划过程在促进《公约》进程中的参与程度、会议筹备工作和透明度方面是一个非常宝贵的工具。鉴于《公约》取得的经验，谨提议政府间委员会考虑为作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会制订一项工作方案。

B. 公约缔约方大会作为议定书缔约方大会所举行会议的筹备会议

10. 在缔约方大会第四和第五届会议对《公约》运作情况所进行审查的框架中，有一个问题得到了很多注意，这就是这些会议的筹备工作。一些缔约方在进行这些审查的过程中提出，妨碍缔约方大会的会议筹备工作的因素之一，是没有一个常设的机制来对执行情况进行审查。各缔约方提出了各式各样的办法来解决这个问题，其中包括：建立一个处理执行问题的附属机构；建立一个休会期间执行机构；扩大主席团的任务范围；建立一个处理执行问题的不限成员名额缔约方工作组；建立各种履约机制。缔约方大会迄今为止的决定是考虑逐步改进《公约》的运作，而不是专门针对执行问题建立一个新的机构。《议定书》第 35 条在《公约》中没有对等的条款，其中规定，作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会应该至少每 5 年对《议定书》的效力进行一次评价，包括对其各种程序和附件进行评估。鉴于这一不同，谨提议作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会从《议定书》的角度对这个问题进行专门审议。

11. 区域活动在为会议进行筹备和执行决定方面发挥的作用为会议筹备工作作出了重要贡献。活跃参与《公约》进程的区域包括：欧洲联盟、太平洋岛屿国家（由南太平洋区域环境方案提供协助）以及中欧和东欧（由泛欧生物多样性和地貌景观多样性战略提供协助）。各区域网络也可以为《议定书》的执行工作作出类似的贡献。例如，通过把每个区域的资源汇集在一起（即，可以把风险管理程序放在区域一级制订和执行），可以克服某些区域在某些方面能力不足的问题。《拉姆萨尔湿地公约》、《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》以及《防治荒漠化公约》也都依靠区域网络得到执行。以专业中心或区域伙伴为基础的区域网络还可以通过发挥若干其他作用，这些作用将有利于执行工作，并且没有被列在政府间委员会工作方案的其他项目之下，其中可以包括以下作用：

- (a) 筹备《议定书》的会议；
- (b) 促进小国代表团在会议中的更有效参与；
- (c) 促进对《议定书》的主人翁态度。促进缔约方大会正在审议的区域网络以及合作

伙伴在战略规划过程中发挥的作用。

12. 然而，即使区域网络在理论上可以为《议定书》的执行作出类似的贡献，但考虑到为执行《议定书》所需要的技能在类型上不同于《公约》的需要，能够发挥上述作用的实际合作伙伴或网络也可能非常不同。因此，谨提议作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会在确定区域合作伙伴或网络的时候，考虑采用与《公约》分开或不同的程序。

C. 使各缔约方建立有效参与《议定书》进程的能力

13. 为了有效地执行《议定书》，在多种多样的参与者之间建立多种多样的能力将是一个关键。实际上，政府间委员会已经把建立解决这个问题的机制确定为在可以预见的将来最优先的事项，并在审议第 10 条第 7 款、第 22 和第 28 条的时候对这个问题进行了详细讨论。卡塔赫纳生物安全议定书能力建设问题不限成员名额专家会议已经制订了《为有效执行议定书进行能力建设的行动计划》草案（见 UNEP/CBD/ICCP/2/10，附件），为政府间委员会、作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会、包括非政府组织和私营部门在内的其他组织组织、以及秘书处（主要是为其他参与者提供一个协调的框架）处理这些问题提供了基础。

14. 除了有必要为在国家一级执行《议定书》进行一般性的能力建设（侧重于第 10 条第 7 款、第 22 和第 28 条）之外，还有必要帮助发展中国家缔约方适当参加《议定书》下的各有关国际进程。在《公约》进程内，充分满足这样的能力建设需要证明是一项挑战。例如，由于向与会代表提供的财政支助属于自愿性质，《公约》很多会议的与会情况受到了不利影响。此外，很多缔约方没有指明联络点或为专家名录提出专家人选。在一些情况下，这样的局限性影响到整个区域。保证所有缔约方都建立基本的体制结构，以便参与《议定书》的进程，对于《议定书》的合法性及其有效的执行都至关重要。因此，谨提议政府间委员会建议作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会审议这个问题，或是将其分开审议，或是在《进行能力建设的行动计划》草案的总框架内加以审议。

15. 对于这种有效参加《议定书》活动的的能力而言，一个重要但是简单的措施是根据《议定书》第 19 条指定国家联络点和国家主管部门。尽管政府间委员会和缔约方大会一再向各国政府提出请求，而且秘书处一再向其发出通知，但截至 2001 年 7 月 15 日，秘书处仅收到 75 项根据第 19 条第 2 款递交的政府间委员会联络点提名，以及 17 个缔约方专门递交的国家主管部门提名^{*}。此外，在提出很多这样的联络点时都没有说明，其任务规定是否涉及《议定书》生效之后的时期（因此不清楚它们是否将成为担任议定书缔约方大会的公约缔约方大会的联络点）。这个问题的解决并不需要详细的措施，因此，在下文第五节所载执行秘书编写的政府间委员会所提建议的基本组成部分草案中，有一处是呼吁各缔约方向秘书处递交适当的提名。

^{*} 详细说明见执行秘书就缔约方大会第 EM-I/3 和 V/1 号决定以及政府间委员会第一次会议的建议所进行的休会期间工作提出的报告（UNEP/CBD/ICCP/2/2）。

三. 《议定书》中没有明确列入政府间委员会的任务规定,但可能需要公约缔约方大会作为议定书缔约方大会予以注意的其他事项

16. 公约缔约方大会在其第 V/1 号决定中指明的很多问题都需要在《议定书》生效之后的工作进程中继续得到注意。例如,作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会在《议定书》生效之后可能需要就以下问题作出更多的决定:决策(第 10 条第 7 款);信息交流(第 19 和 20 条);能力建设(第 22 和 28 条);处理、运输、包装和标志(第 18 条);履约(第 34 条);赔偿责任和补救措施(第 27 条);监测和报告(第 33 条);秘书处(第 31 条);向财务机制提供的指导(第 22 条和第 28 条第 5 款)。

17. 《议定书》一旦生效,还需要注意更多的问题,例如:

(a) 在《议定书》生效 5 年后根据第 35 条对其审查,并在此后每 5 年对其审查一次的必要性;

(b) 鉴于《公约》取得的经验,为了提高公众对《议定书》的认识,并促进公众根据第 23 条进行的参与,作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会、秘书处和其他有关组织将需要采取协调的举措;

(c) 为了鼓励根据第 26 条第 2 款就改性活生物体的社会—经济影响进行合作,作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会可能需要审议关于社会—经济考虑因素的机制和/或准则;

(d) 鉴于风险评估和风险管理规定的重要性,作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会可能需要考虑制订向各缔约方提供协助的准则;

(e) 在《公约》的进程内,需要在缔约方大会会议议程中列入一个独立的项目,以便审议发展同其他有关机构和组织之间的合作问题。根据这条经验,作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会也可能需要在其会议议程中对这个问题予以单独审议;

18. 为了促进《议定书》的批准和执行,可能需要对其中的若干条款予以澄清(例如:第 7 条第 1 款、第 10 条第 3(d)款、第 12 条第 4 款和第 14 条第 4 款)。封闭使用的定义也可能需要澄清。

19. 可以为《议定书》通过一项工作方案,以便帮助及时和透明地处理所有这些问题。该工作方案应至少说明,作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会将在什么时候审议某个具体问题。如上所述,缔约方大会在审查《公约》执行情况的时候发现,这样一个工作方案是一个有用的工具。具体而言,该工作方案将:

(a) 提高各附属机构的工作效率;

(b) 促进其他组织予以的支持;

(c) 使各缔约方能够更为有效地制订本国的筹备程序。

20. 政府间委员会主席团进而建议，作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会应该在其举行的第一届会议上审议一项中期工作方案（见作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会第一届会议临时议程项目 8）。

四. 《公约》的战略计划

21. 在其第 V/20 号决定中，缔约方大会决定制订并编制一项《公约》战略计划，供定于 2002 年 4 月举行的第六届会议审议和通过。缔约方大会还在第 V/20 号决定中表示，该战略计划不应该像过去所做的那样，只是就缔约方大会应在何时审议某个具体问题提供指导，而是还应该规定取得预计成果的时间、各参与者的作用以及这些参与者应该进行哪些类型的活动。换言之，这个战略计划应该进一步提高规划过程的详细程度。

22. 第 V/20 号决定为在缔约方大会第六届会议之前的时期内制订这项战略计划规定了一个程序。最主要的筹备工作是召开一次关于《生物多样性公约》战略计划、国家报告和执行情况的不限成员名额休会期间会议，该次会议将紧接科学、技术和工艺咨询附属机构的第七次会议，于 2001 年 11 月 19 日至 21 日举行。秘书处为这次会议编写的关于战略计划的说明（UNEP/CBD/MSP/2）详细介绍了这个过程，秘书处可提供该说明。

23. 在编写本说明的时候，秘书处迄今进行的协商已经产生了战略计划的基础结构和某些基本组成部分的草案。可以把该基础结构和基本组成部分草案描述如下：

24. *一项使命声明*。其中将阐明一条颠扑不破的真理、即所有利益有关方面都永远为之奋斗的一项目标。这个目标应该以《公约》第 1 条中阐明的各项目标为依据。

25. *一个设想*。由三个基本部分组成（每个部分涉及《公约》的一项目标），这些基本组成部分据信确定了应该在 2010 年之前达到的现实但是有远见的成就水平。

26. *业务目标*。为设想中的每个基本组成部分制订的一系列业务目标。

27. *实现上述各项业务目标的行动计划*。每个业务目标都包括若干行动计划，其中规定了为实现有关的业务目标需要进行的活动。这些计划将载有第 V/20 号决定所规定的详细组成部分（即：预计的成果；进行每项活动和取得每项成果的时间；进行这些活动的方面以及同有关组织的合作；用于实现和/或支持各目标和活动，或取得预计成果的机制；需要的资金、人力资源和其他能力）。

28. *监测、报告、评估和审查、宣传*。战略计划需要建立一个保证执行的过程，该过程将以上述各基本组成部分为核心。

29. 虽然各缔约方已经就上面每个基本组成部分（即具体的业务目标和行动计划）都提出了建议，但这些基本组成部分还没有作为一个整体由缔约方大会进行审议，而且只是说明性的。希望关于《生物多样性公约》战略计划、国家报告和执行情况的会议将产生商定的

基本组成部分草案。

30. 若干缔约方表示，战略计划应该把《议定书》包括在其范围内。政府间委员会主席则表示，将向政府间委员会第二次会议的与会者分发为关于战略计划的会议编写的文件。在他编写的战略计划初稿中，执行秘书还提出了某些具体同《议定书》有关的目标。例如，他建议列入一个具体的生效日期和各种关于缔约方数目的里程碑，并为就第 18 条提供进一步指导意见规定了具体日期。

31. 在关于查明国家和区域范围内使用情况的第二个设想下的一项业务目标中，各缔约方提到了生物安全问题（见 UNEP/CBD/WS-StratPlan/5 号文件业务目标 2.1）。还有一些业务目标和行动计划将同时有助于《公约》和《议定书》的执行（即那些涉及跨领域问题的组成部分，例如有关以下问题的组成部分：提供财务资源、国家计划、能力建设和技术转让）。

32. 各缔约方尚未以任何全面的方式来审议，应如何使战略计划体现缔约方大会有关《议定书》的目标。然而，该计划的制订过程为列入这样的目标提供了若干体会。鉴于政府间委员会尚且没有对这个问题进行具体的审议，可以考虑鼓励各缔约方就这个问题向秘书处提交书面意见。

五. 建议

33. 为了促进对《议定书》的执行，在可以预见的未来最重要的优先事项——正如对于任何新的文书一样——是进行有关的能力建设。政府间委员会在第 22 条下进行的工作（见 UNEP/CBD/ICCP/2/10）以及为生物多样性框架进行的能力建设活动（见环境规划署/全球环境基金全国生物安全框架项目的文件）已经把这项任务包括在内。缔约方大会在其第 V/1 号决定中指明了更多的重要问题，政府间委员会的第一和第二次会议已经审议并将继续审议这些问题。

34. 本说明虽然着重提出了若干重要的“其他”问题或额外问题，但这些问题大多要等到《议定书》生效之后才会具有重要意义。其中的最紧迫问题是制订并通过一项中期工作方案。以下案文是一项建议的基本组成部分草案，其中提出制订一项中期工作方案，以便在公约缔约方大会作为议定书缔约方大会随后举行的四届会议期间指导《议定书》进程中的工作。该建议的一些组成部分还涉及指定国家联络点和国家主管部门的问题以及《议定书》的批准问题，这些问题在本说明中有所提及，并在执行秘书根据缔约方大会第 EM-I/3 和 V/1 号决定，以及根据政府间委员会第一次会议的建议，就休会期间工作编写的说明中（UNEP/CBD/ICCP/2/2）得到更为详细的讨论：

卡塔赫纳生物安全议定书政府间委员会

1. 请执行秘书根据以下标准为作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会及其有关附属机构编写一份中期工作方案：

(a) 工作方案所涉期间应该是公约缔约方大会作为议定书缔约方大会所举行的第二届会议至第五届会议；

- (b) 工作方案应该以第 20 条第 4 款中的规定为依据；
- (c) 工作方案应该尽量依靠其他机构和组织现在进行的活动；
- (d) 工作方案应该及时处理以下问题：
 - (一) 决策（第 10 条第 7 款）；
 - (二) 信息共享（第 19 和 20 条）；
 - (三) 能力建设（第 22 和 28 条）；
 - (四) 处理、运输、包装和标志（第 18 条）；
 - (五) 履约（第 34 条）；
 - (六) 赔偿责任和补救措施（第 27 条）；
 - (七) 监测和报告（第 33 条）；
 - (八) 秘书处（第 31 条）；
 - (九) 向财务机制提供指导（第 22 条和第 28 条第 5 款）；
 - (十) 在生效之后 5 年对《议定书》进行审查（第 35 条）；
 - (十一) 同其他有关机构和组织的合作；
 - (十二) 提高公众意识（第 23 条）；
 - (十三) 就改性活生物体的社会—经济影响提供指导意见（第 26 条第 2 款）；
 - (十四) 就风险评估和风险管理提供指导意见（第 15 和 16 条）；

2. 请《公约》缔约方和其他国家于 2001 年 12 月 31 日之前就应该列入中期工作计划的项目向秘书处提交其意见；

3. 请尚未根据《议定书》第 19 条第 1 款向秘书处提交资料，以指定国家联络点和国家主管部门的《公约》缔约方和其他国家尽快这样做；

4. 注意到向秘书处提交的关于政府间委员会国家联络点的资料没有明确说明其是否适用于第 19 条第 1 款的规定，因此还请每个缔约方根据《议定书》第 19 条第 2 款的规定，最迟在《议定书》对其生效之前向秘书处澄清这一问题；

5. 重申公约缔约方大会的以下呼吁：请尽早交存批准书、接受书或核准书，或在适用情况下尽早交存加入书，以使《议定书》能够尽快生效，从而使作为议定书缔约方大会

的公约缔约方大会第一届会议能够于2002年2月在荷兰海牙同公约缔约方大会第六届常会同时举行；

6. 还重申缔约方大会的以下呼吁：请尚未成为《公约》缔约方的国家毫不拖延地批准、接受、核准或加入《公约》，以便能够也成为《议定书》的缔约方。

35. 谨提议政府间委员会审议的另一个问题，是为制订《公约》的战略计划提供意见，特别是建议是否应该为战略计划编写有关《议定书》的组成部分，以及可以编写什么样的组成部分（即关于生效、成员数目等的组成部分）。鉴于战略计划的制订是一项独立的工作，谨提议政府间委员会鼓励各缔约方直接向秘书处提交其关于这些基本组成部分草案的评论。
