

生物多样性公约

Distr.
GENERAL
CBD/SBI/2/18
31 May 2018
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

执行问题附属机构

第二次会议

2018年7月9日至13日，加拿大蒙特利尔

临时议程*项目17

协助缔约方参与《公约》进程信托基金：资源分配 和私营部门参与的可能性

执行秘书的说明

背景

1. 缔约方大会[第XIII/32号决定](#)（第40段）请执行秘书根据联合国环境大会第2/18号决议第3段编制一份报告提交联合国环境规划署执行主任，并供执行问题附属机构审议，以便《公约》及其《议定书》缔约方的下次会议能够作出以下决定：

（a）过去四个两年期内对BZ自愿信托基金的捐款情况；

（b）发展中国家缔约方，特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家以及经济转型国家缔约方上述两年期内参加《公约》及其《议定书》的会议的程度，以及捐款的不足分别对所有符合资格的缔约方以及发展中国家缔约方，特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家以及经济转型国家缔约方出席会议的影响；

（c）对《公约》及其《议定书》缔约方会议包括闭会期间不限成员名额会议的有效运作的可能影响。

2. 同一决定（第36段）还请执行秘书探讨让私营部门正式参与支持BZ信托基金以便让发展中国家与会的可能性，并根据《联合国全球契约》原则10，进一步拟订确保私营部门捐款的透明度和避免出现影响的模式，供执行问题附属机构第二次会议审议和《公约》及其《议定书》缔约方的未来会议作出决定。

3. 本文件第一、第二、第三、第四节分别就上述要求作了陈述。第六节提出了一些一般性结论。第七节载有建议草案，供执行问题附属机构第二次会议审议。

一. BZ自愿信托基金

* [CBD/SBI/2/1](#)。

背景

4. 1996年缔约方大会第III/24号决定第5段设立BZ信托基金，以便利缔约方参与《公约》进程。BZ基金的目标是确保发展中国家，特别是其中的最不发达国家以及小岛屿发展中国家能够充分有效地参与谈判进程，加强《公约》决定的合法性。2004年作为卡塔赫纳生物安全议定书缔约方会议的缔约方大会第BS-I/10号决定为《生物安全议定书》设立类似基金（BI特别自愿信托基金）。但在2014年，根据作为卡塔赫纳生物安全议定书缔约方会议的缔约方大会的要求（第BS-VII/7号决定），缔约方大会决定将两个信托基金合并（第XII/32号决定，第24段）。缔约方大会进一步决定，合并后的信托基金也应协助缔约方参加《名古屋议定书》相关会议（第XII/32号决定，第25段）。

5. BZ信托基金的资金来自发达国家缔约方的自愿捐款。秘书处随后利用这笔资金为符合条件的缔约方代表提供机票和每日生活津贴，使其能够参加生物多样性公约缔约方大会、作为卡塔赫纳生物安全议定书缔约方会议的缔约方大会、作为关于获取遗传资源和公平和公正分享其利用所产生的惠益的名古屋议定书缔约方会议的缔约方大会。基金资源也用于资助符合条件的缔约方代表参加《公约》和《议定书》附属和相关机构的有关会议。

6. 缔约方大会第IX/34号决定（第31段）通过BZ信托基金的拨款程序。程序规定优先考虑最不发达国家和小岛屿发展中国家，其次力求确保所有符合条件的发展中国家缔约方的适当地域代表性。联合国为分析目的将国家分为三大类：发展中国家、经济转型国家、经济发达国家。发展中国家又分为三类：最不发达国家、小岛屿发展中国家、其他发展中国家。联合国经济及社会理事会发展政策委员会根据各国的发展水平对其进行分类，并定期对国家分类进行审查和更新。2009年至2016年，大约153个缔约方属于发展中国家和经济转型国家类别，因此有资格从BZ信托基金获得资助。

7. 其他公约和联合国进程实行类似资助和优先标准。例如《联合国气候变化框架公约》优先资助收入低于门槛的最不发达国家和小岛屿发展中国家以及其他发展中国家和经济转型国家¹。

B. 捐款情况

8. 根据第XIII/32号决定规定的任务，本文件审议了过去四个两年期（2009年至2016年）的资料。此期间召开了32次会议，其中包括：

- (a) 缔约方大会四届会议；
- (b) 作为卡塔赫纳生物安全议定书缔约方会议的缔约方大会四次会议；
- (c) 作为关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生的惠益的名古屋议定书缔

¹ “参加联合国气候框架公约进程信托基金”。秘书处编写的背景说明（2017年10月2日），可查阅<https://unfccc.int/es/process-and-meetings/conferences/un-climate-change-conference-november-2017/events-and-schedules/mandated-events/technical-workshop-on-ways-to-increase-the-efficiency-and-transparency-of-the-budget-process>。

约方会议的缔约方大会两次会议；

- (d) 科学、技术和工艺咨询附属机构（科咨机构）七次会议；
- (e) 执行情况审查工作组三次会议；
- (f) 执行问题附属机构一次会议；
- (g) 第8 (j) 条工作组四次会议；
- (h) 获取和惠益分享问题不限成员名额特设工作组四次会议；
- (i) 名古屋议定书政府间委员会三次会议。

9. 2009年至2016年期间BZ信托基金共收到16个捐助方的92笔捐款。2009年至2016年期间每两年期平均收到200万美元。这相当于此期间举行的32次会议每次会议平均250,000美元。但是如下图所示，BZ信托基金的捐款水平因时而异。2009–2010年达到最高，捐款额310万美元，来自10个捐助方。该两年期举行了9次会议。自那时之后，BZ信托基金的捐款数量下降，2015–2016年达到704,000美元，来自8个捐助方。该两年期举行了7次会议。这是1996年设立基金后捐款额最低的两年（见图1）。



图1. 1997–2016年向BZ信托基金捐款趋势

二. 发展中国家参加《公约》和《议定书》会议的程度

A. 背景

10. 参加《公约》及其《议定书》和其附属机构会议的发展中国家缔约方代表的人数随时间而变化。一些缔约方依靠BZ信托基金的资助参加会议，另一些缔约方则从国内筹资和（或）通过其他渠道（如项目资金）筹资，用以支付与会的全部费用或作为信托基金资助的补充。

11. 秘书处能使用BZ信托基金提供的资金资助多少缔约方和与会者到会，取决于秘书处收到的捐款数量、会议所在国的每日生活津贴率、会期长短和机票费用。而这些各次会议都不相同，无法进行直接比较。

12. 过去四个两年期，BZ信托基金收到的资金不足以让秘书处资助所有符合条件的缔约方参加本文件所述期间召开的32次会议中的任何一次会议。因此，按照第IX/34号决定所规定的BZ基金供资程序，收到的捐款按照先到先得的原则优先拨分配给最不发达国家和小岛屿发展中国家。盈余部分分配给其他发展中国家和经济转型国家。

13. 为让受资助缔约方灵活处理，秘书处利用BZ信托基金提供的资金，为每个符合条件的国家提供相当于一张往返机票和相当于会议期间每日生活津贴的费用。如何使用这些资金则由缔约方自行决定。例如缔约方大会会议和作为议定书缔约方会议的缔约方大会会议，一些缔约方选择派一人与会处理《公约》及其《议定书》相关问题，而另一些缔约方则选择把机票和每人生活津贴分发给多名与会者。

B. 与会情况

14. 根据《生物多样性公约》会议登记数据库，过去四个两年期发展中国家有9,205名与会者参加了会议。每个两年期发展中国家缔约方和经济转型缔约方的与会代表平均每次会议95人，其中2013-2014年为86人，2011-2012年为101人（见图2和表1）。每次会议符合条件的缔约方受资助代表的人数，2013-2014年为63名，2011-2012年为86名。每次会议平均有77位代表受资助。

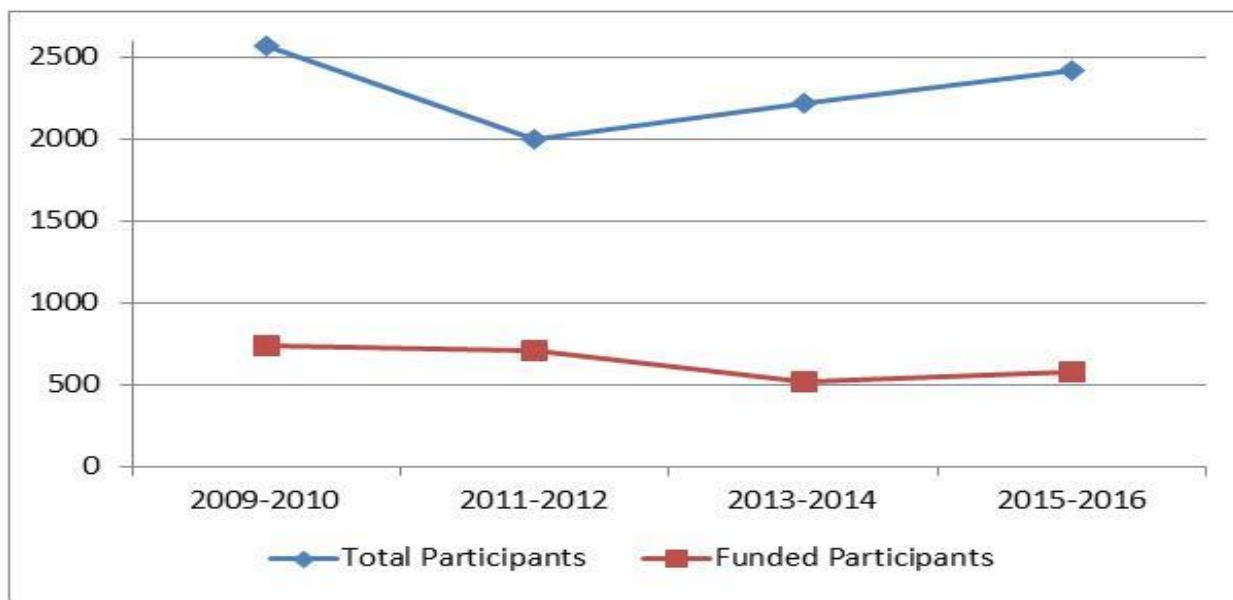


图2. 过去四个两年期发展中国家缔约方代表与会情况

(Total Participants: 总与会人数; Funded Participants: 受资助与会人数)

15. 由BZ信托基金资助的与会者人数平均占发展中国家缔约方总与会人数的27%。但是这个比例因时而异。例如，2011-2012年为36%，2015-2016年为24%。此外，将发展中国

家进行分列，则看出明显的差异。例如小岛屿发展中国家，四个两年期的平均占比为65%，而最不发达国家和经济转型国家占比分别为46%和47%。其他发展中国家占比13%。这表明BZ信托基金提供的资金对确保最不发达国家、小岛屿发展中国家和经济转型国家的代表参加《公约》及其《议定书》会议起了特别重要的作用。

表1. 发展中国家缔约方代表与会情况

两年期	类别	总与会人数	受资助与会人数	受资助与会人数占总与会人百分比
2009-2010	最不发达国家	537	264	49%
	小岛屿发展中国家	285	175	61%
	其他发展中国家	1616	240	15%
	经济转型国家	130	58	45%
	两年期共计	2568	737	29%
2011-2012	最不发达国家	437	240	55%
	小岛屿发展中国家	226	163	72%
	其他发展中国家	1206	236	20%
	经济转型国家	129	71	55%
	两年期共计	1998	710	36%
2013-2014	最不发达国家	487	209	43%
	小岛屿发展中国家	206	145	70%
	其他发展中国家	1424	120	8%
	经济转型国家	104	44	42%
	两年期共计	2221	518	23%
2015-2016	最不发达国家	478	213	45%
	小岛屿发展中国家	288	165	57%
	其他发展中国家	1514	137	9%
	经济转型国家	138	61	44%
	两年期共计	2418	576	24%
四个两年期共计		9205	2541	28%

三. 对《公约》及其《议定书》缔约方会议包括闭会期间不限成员名额会议的有效运作的可能影响

16. 《生物多样性公约》及其《议定书》和其闭会期间不限成员名额会议均以协商一致方式进行。如不能便利所有缔约方参加会议，有可能损害公约缔约方大会和议定书缔约方会议所作决定的合法性。还有可能损害附属机构所提建议和决定草案的合法性，把附属机

构已经审议过的问题又拿到公约缔约方大会或议定书缔约方会议审议，降低整个进程的效率。此外任何机构作出决定，必须达到法定人数，即三分之二的缔约方。因此缔约方不普遍与会最终可能造成不能作出任何决定。

表2. 过去四个两年期发展中国家缔约方参加《公约》及其《议定书》和其附属和相关机构会议的情况²

两年期	会议	符合资助条件的 缔约方与会数目 (最不发达国家 和小岛屿发展中 国家) ³	受资助的缔约 方数目(最不 发达国家和小 岛屿发展中 国家) ⁴	完全依靠资助的缔约方 ⁵	
				缔约方数目(最 不发达国家和 小岛屿发展中 国家)	缔约方百分比(最 不发达国家和 小岛屿发展中 国家)
2009- 2010	第8(J)条工 作组第6次 会议	84 (45)	83 (45)	64 (42)	76% (93%)
	获取和惠益 分享工作 组第7次会 议	94 (40)	85 (39)	59 (33)	63% (83%)
	获取和惠益 分享工作 组第8次会 议	93 (44)	83 (43)	64 (39)	69% (87%)
	缔约方大 会第10届会 议	144 (45)	118 (42)	27 (5)	19% (13%)
	缔约方会议 第5次会议	99 (31)	76 (28)	37 (16)	37% (52%)
	科咨机构第 14次会议	83 (36)	56 (35)	40 (28)	48% (78%)
	审查执行情 况工作组第 3次会议	79 (35)	56 (35)	45 (29)	57% (81%)
	获取和惠益 分享工作 组第9次会 议	71 (32)	67 (32)	43 (24)	61% (75%)
	获取和惠益	91 (40)	85 (40)	67 (35)	74% (88%)

² 本评估假设，如果缔约方代表没有获得BZ信托基金的资助，他们将无法参加会议。如果只有一名代表出席会议，意味着该缔约方没派代表。如果不只一位缔约方代表出席会议，则假定缔约方代表团减去受资助与会者的人数。括号中的数字表示符合条件的最不发达国家或小岛屿发展中国家。

³ 本栏显示参加各次会议的发展中国家缔约方(最不发达国家和小岛屿发展中国家)数目。

⁴ 本栏显示接受BZ信托基金资助参加会议的发展中国家缔约方(最不发达国家和小岛屿发展中国家)数目。在大多数情况下为一名代表提供资助。但在某些情况下，例如一名缔约方代表在缔约方会议或科咨机构主席团任职时，可能不只一名缔约方代表获得资助。

⁵ 本栏显示其代表团只有一名成员且接受资助的缔约方(最不发达国家和小岛屿发展中国家)的数目和百分比。如没有BZ信托基金和其他资金来源，这类缔约方就不会出席会议。

两年期	会议	符合资助条件的缔约方与会数目 (最不发达国家和小岛屿发展中国家) ³	受资助的缔约方数目(最不发达国家和小岛屿发展中国家) ⁴	完全依靠资助的缔约方 ⁵	
				缔约方数目(最不发达国家和小岛屿发展中国家)	缔约方百分比(最不发达国家和小岛屿发展中国家)
	分享工作组第9-2次会议				
2011-2012	科咨机构第15次会议	105 (40)	93 (40)	75 (34)	71% (85%)
	第8(J)条工作组第7次会议	91 (39)	80 (37)	66 (33)	73% (85%)
	名古屋议定书政府间委员会第1次会议	91 (49)	71 (47)	60 (44)	66% (90%)
	缔约方会议第6次会议	101 (33)	81 (32)	48 (23)	48% (70%)
	科咨机构第16次会议	102 (44)	86 (40)	70 (37)	69% (84%)
	缔约方大会第11届会议	137 (44)	111 (41)	27 (7)	20% (16%)
	审查执行情况工作组第4次会议	91 (41)	81 (40)	68 (40)	75% (98%)
	名古屋议定书政府间委员会第2次会议	94 (41)	89 (40)	71 (37)	76% (90%)
	科咨机构第17次会议	88 (46)	78 (46)	57 (39)	65% (85%)
	第8(J)条工作组第8次会议	69 (38)	62 (38)	41 (30)	59% (79%)
2013-2014	缔约方大会第12届会议	125 (64)	74 (56)	19 (16)	15% (25%)
	缔约方会议第7次会议	94 (43)	65 (38)	38 (27)	40% (63%)
	名古屋议定书缔约方会议第1次会议	69 (29)	37 (18)	15 (11)	22% (38%)
	科咨机构第18次会议	89 (48)	60 (47)	47 (37)	53% (77%)

两年期	会议	符合资助条件的缔约方与会数目 (最不发达国家和小岛屿发展中国家) ³	受资助的缔约方数目(最不发达国家和小岛屿发展中国家) ⁴	完全依靠资助的缔约方 ⁵	
				缔约方数目(最不发达国家和小岛屿发展中国家)	缔约方百分比(最不发达国家和小岛屿发展中国家)
	审查执行情况工作组第5次会议	75 (45)	56 (44)	42 (36)	56% (80%)
	名古屋议定书政府间委员会第3次会议	85 (46)	76 (46)	60 (40)	71% (87%)
2015-2016	科咨机构第19次会议	81 (40)	61 (40)	42 (34)	52% (85%)
	第8(j)条工作组第9次会议	79 (40)	62 (40)	43 (35)	54% (88%)
	缔约方大会第13届会议	133 (66)	108 (65)	34 (25)	26% (38%)
	缔约方会议第8次会议	125 (63)	108 (63)	48 (31)	38% (49%)
	名古屋议定书缔约方会议第2次会议	120 (62)	108 (62)	44 (28)	37% (45%)
	科咨机构第20次会议	83 (46)	55 (43)	45 (38)	54% (83%)
	执行问题附属机构第1次会议	84 (47)	55 (43)	46 (38)	55% (81%)

17. 过去四个两年期，BZ信托基金提供的资助对于确保发展中国家缔约方和经济转型缔约方参加《公约》及其《议定书》会议至关重要。假如没有这笔资助，而符合条件的国家又无法从其他渠道获得资助参加会议，本文件所述四个两年期参加会议的发展中国家缔约方的平均数量会大大减少（见表2）。参加闭会期间会议（科咨机构、审查执行情况工作组/执行问题附属机构、第8 (J) 条工作组）的符合条件的缔约方的数量会减少约60%（48%至76%）。参加缔约方大会、作为缔约方会议的缔约方大会、作为名古屋议定书缔约方会议的缔约方大会的与会缔约方数量会分别减少约20%、40%和30%。没有这笔资助，会对小岛屿发展中国家和最不发达国家参加《公约》附属和相关机构会议产生特别大的影响，因为这些国家中大约80%至90%依靠BZ信托基金的资助。

18. 此外，按照上文关于没有这笔资助的假设，参加缔约方大会会议的缔约方中，16至21个缔约方会将代表团规模缩减为一人，14至24个缔约方缩减为二人。鉴于缔约方大会会

议的复杂性，这样缩减会使这些缔约方无法有效参与审议。随着《公约》同时举行缔约方大会和作为缔约方会议的缔约方大会，代表团的规模问题可能越来越重要。例如，秘书处发出通知征求对同时举行缔约方大会第十三届会议、作为卡塔赫纳议定书缔约方会议的缔约方大会第八次会议、作为名古屋议定书缔约方会议的缔约方大会第二次会议的意见时，有几个缔约方在回应中指出，有效参加会议取决于确保代表团的适当规模⁶。

四. 私营部门参与BZ信托基金

19. 第XIII/32号决定第36段请执行秘书探讨正式让私营部门参与支持BZ信托基金的可能性，并拟定模式确保私营部门捐款的透明度。

20. 私营部门在促进可持续发展和支持《2030年可持续发展议程》环境层面的潜在作用已在许多进程中获得确认⁷。联合国系统各组织制定了政策和（或）指导意见，用于管理与私营部门关系。例如：

(a) 《联合国全球契约》——这是一项自愿倡议，旨在通过企业界的积极参与，与民间社会和工会代表合作，推动人权、劳工、环境和反腐的普遍原则⁸。契约提出十项原则，契约成员同意将这些原则纳入其业务⁹；

(b) 联合国与工商企业以基于原则的办法开展合作的准则——这些准则的目的是提供一个框架，促进建立和实施联合国与工商企业之间的伙伴关系，同时保护联合国的完整性、公正性和独立性，防止和减少对人类和环境造成不利影响的潜在风险¹⁰；

(c) 联合国环境规划署（环境署）私营部门参与政策——该政策的主要目的是重新定位和加强环境署与私营部门的工作，重点是私营部门和市场如何帮助实现可持续发展的环境层面和实施《2030年议程》。该政策规定，与私营部门的战略伙伴关系需要建立在一套明确规定了符合联合国规则和条例的互利和长期目标之上。作为该政策的一部分，私营部门可以为环境署的具体活动提供后勤和财政支持，但须遵守《联合国财务条例和细则》；

(d) 气候公约秘书处伙伴关系准则——准则规定伙伴关系应直接或间接支持气候公约秘书处的活动，帮助秘书处利用技能、专业知识和其他资源来支持和推进其任务。准则概述了秘书处如何选择合作伙伴以及与秘书处合作的目的、利益和指导原则。准则旨在促进伙伴关系，为这些安排制定一套指导原则，以减少潜在的政治和声誉风险以及与伙伴关系有关的利益冲突¹¹；

⁶ 详情见 [CBD/SBI/2/16/Add.1](#)，将在议程项目 15 下审议。

⁷ 例如，见联大[第 70/1 号决议](#)，题为《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》。

⁸ 详情见 <https://www.unglobalcompact.org/>。

⁹ 关于这些原则的详情见 <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>。

¹⁰ 详情见 <https://business.un.org/en/documents/5292>。

¹¹ 详情见 https://unfccc.int/sites/default/files/b_2017_1_unfccc_guidelines_for_partnership_final.pdf。

21. 一般而言，现行政策的目标是促进私营部门参与支持具体项目和（或）方案。因此，这些政策大都比较笼统，既不排除让私营部门参与为符合条件的国家的与会者提供旅费，也没有明确论及这一问题。

22. 迄今为止，秘书处没有请私营部门向BZ信托基金提供正式捐款或请其以其他方式支持发展中国家参加《公约》及其《议定书》会议。同样私营部门也没有向秘书处提出愿意这样做。

23. 在整个联合国系统，发动或依靠私营部门支持缔约方参加会议的经验有限。然而，《濒危野生动植物种国际贸易公约》（濒危物种公约）最近探讨了让私营部门为有关会议的与会者提供资助的可能性。迄今为止，尚未收到私营部门组织为符合条件的国家的与会者前往有关会议提供的旅费。然而，濒危物种公约已经从私营部门组织所设的一些慈善基金或组织获得一些资助与会者的资金。《拉姆萨尔湿地公约》的情况类似。

24. 尽管从理论上看私营部门参与BZ信托基金可能增加可动用资金，但也会产生一些需要解决的问题。例如：

（a）需要考虑私营部门组织对《公约》及其《议定书》运作的潜在影响问题，包括真实和感知的影响，甚至在匿名捐赠的情况下；

（b）把私营部门作为BZ信托基金的潜在资金来源而加以积极争取，可能会分散对《公约》及其《议定书》下私营部门参与的其他工作的注意力，包括将生物多样性纳入经济和生产部门主流的工作以及全球企业和生物多样性平台的工作；

（c）找到合适的私营部门组织进行合作将是一项挑战，管理与此类组织的关系也将是一项挑战。例如，需要考虑的问题包括应使用的合作模式、监督监测和报告问题、鸣谢办法、确保透明度的办法、潜在利益冲突、确保任何潜在的合作伙伴目前没有违反联合国现行指导原则或因其行为而受到制裁。因此在这个问题上与私营部门组织建立适当关系可能要花费秘书处工作人员的大量工作时间。

25. 根据联合国目前的做法和迄今为止的经验，私营部门似乎不可能成为资助发展中国家参加《公约》及其《议定书》和其附属及相关机构会议的一贯而又可靠的资金来源。相反，这样做可能使《生物多样性公约》面临一系列声誉风险，使其公正性受到质疑，偏离与私营部门有关的其他活动。有鉴于此，执行问题附属机构不妨建议缔约方大会要求对联合国系统在这个问题上的发展情况进行监测。

六. 结论

26. 在过去四个两年期，向BZ信托基金提供的资金数额一直在下降。由于资金有限，秘书处无法资助所有符合条件的缔约方参加会议。此外2009年至2014年，每个两年期受资助参加有关会议的人数下降，尽管2015年至2016年略有增加，但仍低于需要的水平。目前的趋势如继续下去，可能会给《公约》及其《议定书》的运作造成挑战，危及这些机构达成的协议的合法性。

27. 随着《公约》及其两项《议定书》之间日益加强整合，包括同时举办缔约方大会和议定书缔约方会议，需要对发展中国家缔约方和经济转型缔约方提供更多支持，资助其出席《公约》及其《议定书》会议。有鉴于此，还由于BZ信托基金经常出现赤字，缔约方可考虑审查目前为《公约》及其《议定书》与会者提供资金的机制，确保以及时和可预测的方式满足资金需求。在有足够资源供所有符合条件的缔约方参加有关会议之前，执行问题附属机构不妨考虑建议缔约方大会继续根据第IX/34号决定第31段分配BZ信托基金的资源，优先资助最不发达国家和小岛屿发展中国家，然后力求保证所有符合条件的发展中国家缔约方的适当代表性。对于其他发展中国家和经济转型国家，可考虑优先资助其中的低收入和中等偏下收入国家，同时考虑到区域平衡。

七. 拟议建议

28. 执行问题附属机构不妨通过措辞大致如下的建议：

执行问题附属机构，

1. 注意到对BZ信托基金的捐款和发展中国家参加《公约》及其《议定书》会议程度的分析；
2. 注意到目前的资金水平和参与程度趋势可能影响《公约》及其《议定书》的运作和合法性。

29. 执行问题附属机构还不妨建议缔约方大会第十四届会议通过措辞大致如下的决定：

缔约方大会，

1. 促请发达国家缔约方增加对BZ信托基金的捐款，以确保发展中国家缔约方特别是其中的最不发达国家和小岛屿发展中国家以及经济转型缔约方的代表充分有效参加会议；
2. 回顾[第IX/34号决定](#)第31段，请执行秘书在分配BZ信托基金的资金时，继续优先资助最不发达国家和小岛屿发展中国家；
3. 表示注意到关于私营部门参与联合国系统的各种现行准则；
4. 请执行秘书不断审视其他公约和联合国进程动员私营部门资助发展中国家代表参加会议的经验，并向缔约方大会主席团通报这方面的事态进展。