

Distr.
GENERAL
UNEP/CBD/COP/3/35
21 September 1996
CHINESE
ORIGINAL:ENGLISH
[ADVANCE COPY]

生物多样性公约缔约国会议
第三届会议
阿根廷，布宜诺斯艾利斯
1996 年 11 月 4 日至 15 日
临时议程项目 18

《公约》与其他公约、机构和进程的关系

与生物多样性有关的相关机构增进合作的方式

执行秘书的说明

1. 导言

1.1 任务规定

1. 《生物多样性公约》第 23 条第 4(h) 款规定通过秘书处，与处理本公约所涉事项的各公约的执行机构进行接触，以期与它们建立适当的合作形式。第 24 条第 1(d) 款规定秘书处与其他有关国际机构取得协调，特别是订出各种必要的行政和合同安排，以便有效地执行其职责。缔约国会议在第一届会议上请执行秘书与各有关公约秘书处接触，建立第 23 条规定的适当合作形式(第 I/5 号决定)。第二届缔约国会议审议了一份关于与生物多样性有关的其他公约合作的文件(UNEP/CBD/COP/2/inf. 2)并通过了第 II/13 号决定。

2. 在第 II/13 号决定中，缔约国会议还请执行秘书为第三届会议编制一份报告，说明关于与生物多样性有关的其他公约合作的第 II/13 号决定的执行情况，并提出具体建议，以期促进和加强与其他全球和区域生物多样性有关的公约的机构合作。这份报告载于

UNEP/CBD/COP/3/29 号报告。此外，第 II/13 号决定还要求执行秘书报告与生物多样性有关的有关国际机构，例如粮食及农业组织(粮农组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和可持续发展委员会等增进合作的方式。

3. 执行秘书在编制本文件时还期望协助缔约国会议开始筹备全盘审查《公约》规定的工作，和审议有待第四届缔约国会议作出决定的《公约》比较长期的工作方案。

1.2 这份说明的所涉范围

3. 这份说明在于探索《公约》与其他公约和机构的关系中的常用办法，探讨 UNEP/CBD/COP/2/inf.2 号文件所载的一些与生物多样性有关的其他公约合作的提案。为此，文件中引用了一些其他国际机构和体制协调其活动的经验(不只限于环境问题)。这份文件并不打算全面讨论存在于《公约》与其他协定和进程的协作和差距。这在缔约国会议审议的具体问题的文件中有更详细的说明(例如见 UNEP/CBD/COP/3/14、UNEP/CBD/COP/3/16 和 UNEP/CBD/COP/3/23 号文件)。

1.3 协调的各个方面和利益

4. 在有关公约之间，关于机构能力支助合作的两项主要考虑是：需要使履约工作相互支持，和需要使缔约国和《公约》机关进行的活动避免费用庞大的不必要重复。这两项考虑在两个领域落实。它们涉及政策发展，其中不同公约采取的实质性政策和措施不应相互抵触，同时它们也涉及方案支助。方案支助包括为国际政策和国家政策和行动提供信息的科技资源和为本国履约提供的业务支助。比较切实有效的保护和持久使用生物多样性的体制取决于有关组织之间的协作。协调工作可根据各机构所处的相对有利地位进行。此外，在国际一级的协调亦有可能促进国家和区域两级政策的协调，后者是实现《公约》目标必不可少的条件。

5. 要达到有效的协调，得在《公约》机构和程序范围内采取行动。一方面，《公约》要其有关机关力行合作，而另一方面，需要发展与其他有关公约、机构和机关合作的适当机制。缔约国会议不妨审议在每种情况下应由何种《公约》机构负责进行具体合作任务。与制订政策有关的合作需要采取政府间一级的行动(即缔约国会议)，而与科学、技术、研究、和业务活动有关的合作可能得由附属机关或在秘书处一级进行。

6. 如 UNEP/CBD/COP/2/inf.2 号文件所述，为实现《公约》的目标，需要在众多公约、机构和机关之间进行合作和协调。其范围超过一般与生物多样性有关的公约，例如，为保护陆地和海洋物种和生境，需涉及与控制污染等具体活动有关的公约，并需涉及与国际贸易

和金融及与知识产权有关的机构。不同形式的工作可能适合于不同性质的公约和机构。鉴于《生物多样性公约》的性质，缔约国会议不妨还审议是否需要采用生态系统办法进行机构合作。保护和持久使用生物多样性可能需要有认识到生态工作相互依存的机构的反应。第二届缔约国会议在其通过的第 II/8 号决定中重申生态系统办法应作为《公约》所采取的行动的主要框架。这种办法可能会更加强调目前在区域一级例如通过有关区域公约和机构所进行的行动和合作。

7. 缔约国会议在审议与生物多样性有关的其他公约、机构和过程合作的形式时，可能有一些考虑。一种合作机制是否可行和影响其效率的因素有：

(a) 从事相关问题的公约和机构之间进行合作虽符合成本效益，但合作机制会有其运作成本。例如，秘书处要有效参与其他公约和机构的会议就需要耗费秘书处工作人员的大量时间；

(b) 与生物多样性有关的公约和机构之间的合作和与其他政府间机构的合作可能需要有所划分。在方案工作方面，机构的任务规定可能比公约机关广泛和灵活，而对某些活动，公约机关还可能具体授权；和

(c) 可能存在鼓励和压抑合作的奖惩办法。奖励合作的办法可能包括提供财政资源和通过信息交流或共享机制取得信息等。

1.4 《公约》作为保护和持久使用生物多样性的综合机制的作用

8. 《21 世纪议程》强调需要促进现有各项工作之间的协调。第 38 章的目标包括：“加强联合国系统内有关环境和发展的合作和协调”（第 38.8.c 段）和“确保任何新的机构安排将支持恢复和明确划分联合国系统内的责任和避免重复并在最大的程度上依赖现有资源”（第 38.7.i 段）。嗣后，设立了以可持续发展委员会和可持续发展机构间委员会的形式组成的体制安排，协调《21 世纪议程》的执行工作。

9. 可持续发展委员会是为了解《21 世纪议程》的执行情况而设立的机构，其各项决定为公约的主导协调作用提供了政治依据。1995 年，可持续发展委员会第三届会议敦促各国签署、核准、加入和执行《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》和《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》，使这些公约成为促进各自领域的国际合作和实际行动的主要工具。可持续发展委员会还同意审议根据这些公约进行的工作和在联合国环境与发展会议的后续活动中关于可持续发展的其他有关进程的现行工作之间的关系。可持续发展委员会还鼓励与有关的全球和区域协定进行协调和合

作，并呼吁多边组织和其他政府间组织与《生物多样性公约》和各国政府合作，依照《公约》的规定，根据本国计划和方案拟订协调机制，从而确保《公约》和其他有关协定的有效执行。

10. 至于合作的内容，虽然目前存在着一些其他与生物多样性有关的公约，但《公约》为促进保护和持久使用增多了新的层面。这些新的层面有三个重要方面：《公约》的生态系统办法、强调持久发展和对遗传资源的规定。此外，还已注意到在一些领域《公约》还与其他公约相互促进并可能获得加强，其中包括知识和多学科分析的加强、采用生态系统办法、特定部门的解决办法和技术及财政支助。¹

11. 在《公约》的生态系统办法和根据预警办法在内的一些其他重要原则，《生物多样性公约》可为其他有关公约进行的活动出力。如能实现有效的协调，则根据《公约》设立的机制特别是财务机制亦可支助为执行相互补充的公约所制订的国家活动，但这些活动得符合《公约》的目标和办法和缔约国会议对管理财务机制的体制结构的指导方针。

12. 然而，《公约》还对合作的需求加诸一些限制，以便《公约》在某些情况下影响其他协定的权利和义务。第 22(1) 条规定《公约》不应影响缔约国根据任何现有国际协定承担的权利和义务，除非这些权利和义务的实施会对生物多样性造成严重损害或威胁。至于海洋环境，缔约国得根据符合海洋法规定各国的权利和义务执行《公约》。

2. 合作活动实例

13. 国际机构活动的协调是一项特有的问题，尤其显现于联合国组织“大家庭”，因其中有些组织有重复的任务规定。至今采用的体制反应涉及在政府间决策一级、在科学(或)技术一级以及在管理和行政(秘书处)一级的行动。

14. 本节审查一些实例，借以说明协调和综合国际机构和体制的活动或安排。²引用这些实例并不表示《公约》应采取这种行动，而是对于有重复任务规定的不同体制机构间的协调和合作的可能实现方法提出一些意见。一如 UNEP/CBD/COP/3/29 号文件所述，其中一些活动已在《公约》中提出，以期增进合作和协调。

2.1 信息交流、观察员的参与和汇报

15. 相互协商和信息交流是协调不同机构之间活动的关键要素，一般行之于国际组织之间。这可包括定期会议、和交换文件、工作计划和报告以及以借调方式交换人员。这也可包括数据库和信息网的合并。

16. 如 UNEP/CBD/COP/3/29 号文件所指,《公约》已经开始探索与有关公约进行信息交流的程序。执行秘书已与下列机构签署《合作备忘录》:

- (a) 《关于具有国际意义的湿地,特别是作为水禽栖所的湿地的公约》(拉姆萨尔公约)管理局;
- (b) 《濒危野生动植物种国际贸易公约》(《濒危物种贸易公约》)秘书处;和
- (c) 《养护野生动物迁徙物种公约》秘书处。

《合作备忘录》规定各秘书处制订程序,定期交换各自行动领域的信息。它们还特别规定设法交换有关生物多样性的数据库资料。《合作备忘录》还规定在编写每一公约的有关文件时提供合作。

17. 通过数据库联机和合并的方式是利用信息交流促进协调的一种方法。秘书长 1995 年向大会提交的关于海洋法的报告指出,大会第 49/28 号决议要求发展一套由综合数据库组成的中央系统,对立法和海洋政策提供经过协调的信息和咨询,海洋事务和海洋法司遵照这项要求已与有关组织接触,并已与粮农组织建立初步工作关系。此外,还已采取步骤促进未来的合作,其中包括海洋事务和海洋法司与粮农组织之间数据的电子传输,以期取得经验用于建立与其他机构和组织的类似联系。

18. 在可持续发展委员会的范畴内,可持续发展机构间委员会最近举行的会议核可了一项提案,认为精简国别报告的要求在此阶段应致力于划分提交给可持续发展委员会的内容和提交给公约和机构的内容。采用这种方式,则目前为可持续发展委员会编写的国情简介成为第一手文件,其中载列机构和宏观经济的一般资料,并附有索引,可查找和(或)联系到公约和联合国系统的各组织收集的拥有更具体资料的数据库。应鼓励各国指明已向何处提供何种资料。这项过程可最终导致建立中央共同数据库、国情简介的电脑化和可相互查用的数据库。在进一步协商后,将编制提出这些提案的文件供可持续发展机构间委员会讨论,以期最终提交可持续发展委员会第五届会议。

19. 在世界贸易组织(世贸组织)贸易和环境委员会的范畴内,已提议设立机制,促进一些环境公约秘书处和世贸组织秘书处之间的合作,以便用于交换某些资料。

2.1.1 秘书处之间协调的联络中心

20. 如指定一人负责与其他机构进行协调,则各秘书处之间分享资料必会加强和加速。例如,为协调其他组织认为《联合国海洋法公约》的生效对它们可能产生的影响的资料,海

洋事务和海洋法司已有一份这些组织与海洋法事务有关的联络中心的名单。

21. 可持续发展委员会也请有关政府间组织和专门机构，包括财务机构，指定代表向其提供咨询意见和支助，并在届会之间指定人员作为可持续发展委员会成员和秘书处的联络中心。

2.1.2 观察员参加其他组织的会议

23. 一个组织的代表作为观察员参加另一组织的会议能促进相互了解，并还能更加正式地交换观点。在与生物多样性有关的公约中，一般都能找到允许让其他组织的代表以观察员身份出席会议的规定。《公约》第 23(5)条，除其他外，允许联合国、其各专门机构和国际原子能机构以观察员身份出席缔约国会议。其他政府或非政府机关或机构都可被接纳参加会议，除非有至少三分之一的出席缔约国表示反对。观察员的接纳和参加应遵照议事规则处理。类似的规定亦载于《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《养护野生动物迁徙物种公约》和联合国气候改变框架公约。拉姆萨尔公约缔约国会议议事规则规定：任何机关或机构，不论是国家或国际或政府或非政府性质，只要在保护和持久使用湿地有关领域具有资格，并通知管理局愿意出席会议，都可派遣观察员出席缔约国会议，除非有三分之一的出席缔约国反对。然而，《保护世界文化和自然遗产公约》（《世界遗产公约》）的规定有些不同。《世界遗产公约》并无让观察员参加世界遗产委员会会议的规定。

22. 《合作备忘录》规定拟订每一公约秘书处和有时其他机关作为观察员参加其他公约会议的形式。如上文所述，《公约》第 23(5)条和《公约议事规则》第 6 和第 7 条对观察员出席缔约国会议和《公约》附属机构会议作了规定。有关公约和机构的一些代表已作为观察员参加缔约国会议并作了发言或提交非正式报告。此外，如 UNEP/CBD/COP/3/29 号文件所述，《公约》秘书处代表也已出席有关公约和机构的一些会议。

23. 一些政府间组织作为观察员参加世界贸易组织贸易和环境委员会会议。贸易和环境委员会正讨论一些与《公约》有关的问题，其中包括无害环境技术的转让、关于与贸易有关的知识产权方面的协定、加上生态标签和多边环境协定与世贸组织的关系。贸易和环境委员会 1995 年 2 月举行的第一届会议给予环境规划署、粮农组织和可持续发展委员会等秘书处观察员地位；在世贸组织总理事会就政府间组织在世贸组织内具有观察员地位的条件和准则达成协议以前，此事将在每一届会议上作出决定。总理事会关于观察员地位的指导方针是在世贸组织内给予国际政府间组织观察员地位使其能了解与其直接有关的事务的讨论。因而，观察员地位的申请将考虑到该组织有否任务规定和与贸易事务是否直接有关。除具有观察员地位的组织之外，其他组织也可具体受邀参加世贸组织附属机构的会议。邀请的范围还可酌情逐案扩大，让特定组织以观察员身份参加机关内对特定问题的审议。观

察员可受邀在会议上发言，但这并不包括散发文件或提出提案的权利，除非受邀散发文件或提出提案。

24. 不过，应当了解要达到有效的共同参与需要有足够的资源配合。目前秘书处内的现有人力资源使秘书处代表《公约》出席大量有关会议的能力受到限制。如果代表《公约》仍然是秘书处的专职，则必须认识到只有大幅增加秘书处的人员编制才能达到全面代表《公约》并与其他会议合作。缔约国会议不妨考虑《公约》的其他办公室有否可能在某些论坛代表《公约》。例如，UNEP/CBD/COP/3/29 号文件所指，科技咨询机构主席曾代表《公约》出席全球环境融资设施科学和技术咨询小组会议。

2.1.3 各组织的报告

25. 一个组织可向另一组织提出工作报告。这可便利于查明组织间可能合作的领域，并了解可能发生冲突的领域。报告内也可列入缔约国或成员国提交的国别报告提供的资料摘要。

26. 全球环境融资设施作为《公约》临时管理财务机制的实体，向《公约》报告其支助《公约》的活动。全球环境融资设施也向《联合国气候改变框架公约》缔约国会议提出类似的报告。

27. 可持续发展委员会的部分审查工作是审议各项环境协定的缔约国会议就《公约》执行进展情况提出的报告。可持续发展委员会要求经济及社会理事会就联合国系统有关组织，其中包括国际融资机构和全球环境融资设施，就联合国环境与发展会议(环发会议)的后续工作所采取的活动的报告。可持续发展委员会还要求秘书长每年编制一份综合性分析报告，汇集与联合国系统有关的资料，阐明差距和评价执行《21 世纪议程》的进展。它还请联合国系统以外的国际区域和次区域政府间组织提出报告。⁴

28. 联合国大会第 49/28 号决议请联合国秘书长每年编制“关于海洋法的发展”的综合报告提交大会。实际上，从 1993 年开始就一直向大会提交年度报告。虽然这些报告只收集其他组织进行的有关活动的资料，并不体现正规的协调作用，但编拟这份报告有助于各国政府查明各项发展之间的联系。

29. 各机构的中长期工作规划有助于协调，它能使各机构比较工作方案，以便能更明确地找出可能重复或进行合作的领域，从而或可酌情作出努力，划分职责，合并工作方案或合办具体活动。《海洋和沿海生物多样性的雅加达任务规定》设想到这种形式的合作。共同方案或设立共同机构等共同活动一般来自公约或机构的理事机关核准的工作方案或其他决定。在涉及财务或其他具体承诺时，所涉各组织间将根据《谅解备忘录》行事，其中规定

了当事各方的责任。

2.2.1 机关和组织对权限的界定

30. 如果各机构的权限有重叠，则它们可以就任务的分配达成协议。不过，严格分工并不一定可取，因为这本身便可能导致协调问题。在实际做法上，界定权限的工作不妨确定一个组织在某一方面的优先地位，如采用“领导机构”的办法。

31. 例如，《世界贸易组织（世贸组织）关于与贸易有关的知识产权方面的协定》（见下文）除其他外规定，与贸易有关的知识产权问题理事会应与知识产权组织协商，为与知识产权组织的各机构合作作出适当的安排。1996年1月1日，知识产权组织与世界贸易组织的一项协定生效。这项协定涉及知识产权组织与世贸组织合作的若干方面，以图避免一些领域、如对国家法律作出通知方面的重叠。

32. 开发计划署、环境规划署和世界银行在建立全球环境融资时缔结的关于“执行机构间的合作原则”的机构间协定为每个机构规定了查明、设计和执行特定类型的项目的“主要作用”。《协定》谋求以此说明一种“有效率的分工，既最大限度地发挥机构间的协作，又承认它们的权限范围和比较优势”。⁵

2.2.2 联合讲习班和会议的组办

33. 联合讲习班和联席会议也可以增进对各机构的工作重叠和协作领域的了解。

34. 例如，世界知识产权组织（知识产权组织）国际局参加了与环境问题有关的会议。1990年，知识产权组织/环境规划署举行了一次关于工业产权在转让减少臭氧层消耗的技术方面的作用的联席会议。1991年，国际局和环发会议秘书处举行了一次关于发展中国家获取受知识产权保护的与环境有关的技术的专家会议。

2.2.3 联合方案和项目

35. 各机构可在具体领域设立联合方案。在《公约》的范围内，在这种联合项目下的有关国家活动可通过全球环境融资等办法取得财政支助。在联合国机构间一级，可持续发展机构间委员会已促请开展更多的联合方案编制活动，以最佳利用现有资源。

36. 环境规划署和粮农组织已在采用对某些化学制品和农药的国际贸易的事先知情同意程序方面合作了一些时候。粮农组织和环境规划署的理事机构分别于1994年和1995年通

过决定，开展谈判、争取达成一项有法律约束力的关于事先知情同意的国际文书。

37. 《拉姆萨尔公约》缔约国会议在其《1996 年战略计划》中促请与其他公约和组织联合编写和向潜在供资机构提交项目建议，并且特别是在将湿地问题列入国家生物多样性策略以及规划和执行影响到湿地的项目方面与《公约》加强合作和协作。

2.2.4 联合附属机构的创设

38. 创设带有咨询或下放的行政职能的联合附属机构可能有助于使某些领域的活动合理化。联合附属机构是协调某一领域的活动的一种比较正式的长期办法。它们也可以用于政策发展或方案支助（如专家和（或）科学合作或业务和（或）技术支助）。

39. 例如，联合国贸易与发展会议和世贸组织（以及以前的关税与贸易总协定）合作经营世贸组织与联合国（通过贸发会议）的联合附属机构——国际贸易中心（贸易中心）。贸易中心是联合国系统与发展中国家开展技术合作促进贸易的联络中心。贸易中心本身便与粮农组织、工发组织、开发计划署和各区域开发银行等其他许多组织协调活动。世贸组织和贸发会议的任务规定有许多重叠的方面。例如，贸发会议的任务规定内要求“审查和促进协调联合国系统内其他机构在国际贸易和经济发展的有关问题领域的活动”。1996 年 1 月和 6 月举行了高级别会议，以求增进世贸组织和贸发会议两个秘书处之间的合作。

40. 《粮农组织章程》有关于与其他组织建立联合委员会的明确规定。例如，食品标准法典委员会便是由粮农组织和卫生组织为执行粮农组织/卫生组织合办粮食标准方案而设的。1961 年，粮农组织和联合国设立了世界粮食计划署，并在两个组织的大会通过了并行的决议缔结了协定。世界粮食计划署没有独立的法律人格，但有一定的独立性。其执行主任便是通过联合国秘书长和粮农组织总干事下放权力而行使的。⁶

41. 1994 年，通过各参与国、开发计划署、环境规划署和世界银行（全球环境融资的“执行机构”）的共同努力，建立并改组了全球环境融资。〈全球环境融资文书〉规定了一种独一无二的机构关系：它依靠世界银行设立的一个信托基金；利用三个执行机构的能力和专长；在两个单独的条约的指导下开展活动；由一个独立的参与国理事会领导。为此，全球环境融资为协调各国和各国际机构在各种纵横交错、互相重叠的问题上的活动提供了一个潜在的机制。

42. 各公约和机构还可以合用与科技咨询有关的机关。例如，海洋污染科学问题联合专家组便是一个由其赞助机构（海事组织、粮农组织、教科文组织、气象组织、原子能组织、联合国和环境规划署）提名的独立专家组成的咨询机构。它的主要任务是向其赞助机构提

供有关防止、减少和控制海洋环境退化的科学意见。1993 年，经其赞助机构同意，扩大了海洋污染科学问题联合专家组的作用，以图进一步协调和精简联合国系统内类似的活动。其任务规定现在更能反映生态系统的办法，并将包括海洋环境退化的所有科学方面的问题。

43. 1987 年，环境规划署和气象组织设立了政府间气候变化问题小组。政府间气候变化问题小组是一个独立的、多学科专家机构，专家由各国政府任命，但以个人身份任职。政府间气候变化问题小组秘书处由环境规划署和气象组织联合赞助，其各工作组有赖于各国家和区域专业中心的支持。政府间气候变化问题小组的评价报告为根据《联合国气候变化框架公约》开展的国际决策工作提供了科学方面的投入。

2.2.5 下放任务和（或）领导伙伴

44. 一些组织和公约将与其工作方案有关的某些具体任务下放给别的政府间或非政府机构。例如，《1959 年南极条约》的协商缔约国已与南极研究科学委员会建立了密切的关系，虽然《南极条约》本身并没有为南极研究科学委员会规定正式的作用。南极研究科学委员会是由国际科学联合会理事会设立的。它就许多问题向《南极条约》协商缔约国提供了科学援助。南极研究科学委员会的地位在与南极洲有关的其他某些公约里有正式规定。例如，《养护南极海豹公约（海豹公约）》第 5 条请南极研究科学委员会除其他外，评价从公约缔约国收到的资料，建议应由海豹捕捉队在公约所涉地区收集的统计和生物数据，当在公约所涉地区捕杀任何种类的海豹对这种种类的总数或对任何特定地点的生态系统产生显著的有害影响时提出报告。《海豹公约》还规定，南极研究科学委员会在必要时可以征求粮农组织的技术援助来进行评价。《1959 年南极条约 1991 年关于环境保护的议定书》规定设立一个环境保护委员会，并将邀请南极研究科学委员会主席以观察员身份参加（第 11 条）。环境保护委员会在履行职责时应与南极研究科学委员会等机构协商。

45. 森林问题政府间小组的职权规定要求它利用有关组织、包括粮农组织、环境规划署、开发计划署、世界银行、国际热带木材组织、《生物多样性公约》秘书处、和联合国系统内外的其他有关机构、以及有关公约的秘书处的资源和技术专长和非政府组织的适当参与。关于对森林小组的秘书处支助，其秘书处的作用是将森林小组的任务转达给有关组织，在森林小组与其他组织之间发展并维持有效的通讯系统。森林小组第一次会议满意地注意到建立了机构间合作安排。

46. 《拉姆萨尔公约》将管理其数据基的工作交给湿地国际。同样，《濒危物种贸易公约》的数据基也由世界养护监测中心代《濒危物种贸易公约》管理。

47. 在与《公约》有关的方面，世界银行、开发计划署和环境规划署的全球环境融资接受

了管理《公约》第 21 条规定的财政机制的任务。

48. UNEP/CBD/COP/3/29 号文件（和 UNEP/CBD/COP/3/inf. 22 号文件）第 [] 段所述的教科文组织政府间海洋学委员会就缔约国会议关于海洋和海岸生物多样性的第 II/10 号决定所开展的活动可以为其他机构对《公约》工作方案中的具体任务作出贡献提供一个可能的模式。

2.3 协调机构

49. 在一些情况下，已指定一个政治或行政一级的单独的机构负责协调任务。

2.3.1 政策协调

50. 可持续发展委员会是合作和政府间决策能力合理化方面的一个突出的近例。可持续发展委员会的协调作用是政治性的，它可以提出建议，希望各国政府将在有关的部门性论坛遵循。它还可以通过可持续发展机构间委员会促进行政（机构间）协调（见下文）。环境规划署在协调方面的作用也在《21 世纪议程》中得到了强调。环境规划署本身便是在 1972 年斯德哥尔摩人类环境会议之后建立的，其作用是除其他外，充当环境行动的联络中心，并为联合国系统内各项环境方案的领导和协调提供总的政策指导。

2.3.2 行政和（或）业务协调

51. 虽然联合国系统的权力高度分散，但是，对联合国各机构的政策的行政协调都通过行政协调委员会（行政协调会）进行。行政协调会由联合国秘书长和各专门机构的行政首长组成。此外，联合国其他机构的首长也往往出席行政协调会的会议，为各机构秘书处提供了一个高级别的联络点。可持续发展机构间委员会是作为行政协调会的附属机构设立的，以专门着重协调与可持续发展有关的政策。可持续发展机构间委员会由九个机构和规划署的高级别官员组成，包括环境规划署、开发计划署、粮农组织、教科文组织和世界银行。联合国其他机构和政府间机构也能出席。《公约》秘书处应邀出席了 1996 年 7 月举行的可持续发展机构间委员会的上一次会议。

52. 《全球环境融资执行机构间的合作原则》规定，为了促进各机构间的合作，确保有效开展和执行全球环境融资联合工作方案，必须开展长期的机构间合作进程。这项进程体现在一个机构间委员会，它将在两个级别开展活动。第一，《原则》规定了一个制度化的高级别论坛，着重于策略作业问题、共同领导和对合作进程的广泛指导。这项进程由各执行机构的首长或其代表组成，由全球环境融资总执行干事至少每年召集一次会议。第二，有

一个工作人员一级的机构间小组，负责与全球环境融资秘书处合作编制联合工作方案、着重于与全球环境融资的运作、项目、通讯和拓展有关的所有问题。这个小组由全球环境融资秘书处主持。必要时还可以设立其他特设机构间小组。

2.3.3 “总括”组织或公约

53. 涉及某个具体活动领域的“总括”组织或公约可以促进合作。

54. 采用这种办法的一个重要例子是世贸组织，这是在总协定乌拉圭回合谈判结束时为一大堆协定和有关的法律文书建立的“共同体制框架”。世贸组织除其他外，由以下单位组成：每两年举行一次会议的部长级会议、总理事会和秘书处。此外，总理事会还要设立三个具体的理事会，监督某些多边贸易协定的实行。每个理事会还可以设立必要的附属机构。还根据个别的多边和复边贸易协定设立了一些具体机构。为所有协定规定了共同的解决争端的程序。

55. 世界知识产权组织（知识产权组织）是机构高度整合的一个例子。知识产权组织是联合国的一个专门机构。它是由条约设立的，为根据各项国际协定设立的一些知识产权“联盟”提供了一个共同的行政结构。知识产权组织的机构组成为：会议、大会和协调委员会。此外，各个联盟有自己的大会。知识产权组织的秘书处知识产权国际局向所有联盟提供秘书处服务。

56. 《联合国海洋法公约（海洋法公约）》是涉及海洋环境污染和海洋生物资源的保护和持续使用的一大批全球和区域条约的框架。《海洋法公约》的基本目标是建立“一个海洋法律秩序，便于国际交流，促进和平使用海洋、公平、高效地利用其资源、保护其生物资源、研究、保护和维护海洋环境”。《海洋法公约》多次明文提到区域规则、区域方案和区域合作。《海洋法公约》还提到通过有关国际组织确定的、如有关保护海洋环境免受污染的一般接受的国际规则 and 标准，利用其他公约或机构通过的规则或标准。

57. 《1992年保护东北大西洋海洋环境公约》是现有条约制度合并的一个例子。《OSPAR公约》一旦生效，便将分别取代1972年关于海上倾倒的〈奥斯陆公约〉和关于陆地来源的污染的〈巴黎公约〉。

58. 国际海事组织一直是发展和执行一些国际公约的总括组织，其中包括《1973/78年防止污染公约》、《1969年关于油污损害的民事责任公约》和《1969年关于为赔偿油污损害建立一个国际基金的公约》。海事组织还制定了一些标准和准则。海事组织的一些公约和标准被当作是〈海洋法公约〉某些条款内所提到的“国际规则 and 标准”。海事组织秘书处

向在其主持下编制的一些公约提供秘书处服务，并为其发展和执行服务。此外，《1972 年防止倾弃污染海洋伦敦公约》的缔约国也指定海事组织为其秘书处。

59. 还有一些条约系统事实上充当其他协定的框架。例如，《南极条约》系统是由与《1959 年南极条约》相联系的一些协定组成的。有关的协定有：《养护南极海豹公约》、《养护南极海洋生物资源公约》和《南极条约关于环境保护的议定书》。在开发计划署区域性海洋方案下通过的各项区域性海洋协定为就具体问题、如海上倾弃问题通过区域议定书提供了一个框架。《迁徙物种公约》规定对具体的迁徙物种缔结《放牧国家协定》，并为这些协定的内容提供了准则。

60. 此外，也可以把可持续发展委员会看作是负责全面协调和审查执行《21 世纪议程》的活动的一种“总括”机构。

2.4 促进国家一级的政策和法律协调

61. 如果在国家一级对决策问题缺乏协调，则可能有损于在国际一级协调政策和行动的积极影响。只有在各国际机构的成员采取一致的政策时，这些机构的政策和活动才可能统一。当有关的活动领域多种多样时（如生物多样性便是如此），在国家一级确立适当的协调形式尤为有用。

62. 开发计划署有一个驻地协调员制度来协助在国家一级协调提供发展援助的各国际机构的活动。

63. 在国家一级为有关各公约和机构建立共同的联络中心可以协助国家协调。执行秘书与某些与生物多样性有关的公约签署的《合作备忘录》规定，各公约应鼓励设有单独的联络中心的缔约国内指定的联络中心之间的协调。

3. 增进协调的活动和机构安排

64. 从去年开展的合作活动数目之多（见 UNEP/CBD/COP/3/29 号文件）已经可以看出有效开展合作的重要性。要与各项与生物多样性有关的公约有效协调，便可能需要根据公约建立的所有机关的参与，由缔约国会议、科技咨询机构和秘书处开展适当的活动。例如，有关分享信息和筹备统一工作方案的大量行政、业务和技术合作不妨在秘书处一级进行。但是，诸如权限界定之类的政策性决定需要在政府间一级（缔约国会议）取得协议，然后才能由秘书处酌情执行。

65. UNEP/CBD/COP/2/inf. 2 提出的结论表明，与其他公约的合作应逐步地、在长时间内进行，并应从具体的实际活动开始。可以由这些具体活动建立较长期的联系。UNEP/CBD/COP/3/29 文件内建议了一些近期的具体活动。此外，必须使与其他公约和机构的合作有助于执行《公约》的工作方案。缔约国会议考虑到将在第四次会议上对长期工作方案进行全面审查和审议，不妨考虑请执行秘书与有关公约和机构的秘书处合作，进一步探讨下列增进合作的模式。然后，执行秘书不妨向缔约国会议提出报告，酌情对《公约》工作方案上的具体项目提出与具体公约和（或）机构开展合作活动的建议。

66. 缔约国会议在审议下列办法时，不妨考虑到对不同的公约或机构可能适合采取不同的合作形式，因此可能需要有一定的灵活性。

3.1 信息和协商

69. 秘书处不妨进一步调查是否有可能与其他公约和机构建立综合的信息管理结构和数据基。这样一个系统可能便于各缔约国查询与《公约》的执行情况有关的信息，还可能为统一各有关公约所规定的报告要求（包括报告的结构和提交时间）提供一个框架。秘书处不妨与其他公约和机构、包括可持续发展委员会合作，开始调查综合系统是否可行及其运作模式，包括探讨在这样一个系统内提交国别报告的方式。许多论文和缔约国会议的其他议程项目内已经认识到这种合作的需要。不过，缔约国会议不妨考虑到，虽然比较集中的数据管理系统会很有用，但是，这一系统所需的管理程度可能会超越交换所机制和秘书处的原定能力。因此，缔约国会议不妨考虑评价一下这一任务在何种程度上可由其他某个具备所需能力的组织完成，以及可用来提供这种支助的机构的性质，如它应是一个公营机构还是私营机构。

70. 缔约国会议不妨考虑邀请有关公约和机构的观察员就其与生物多样性有关的活动向缔约国会议和（或）提出定期报告。缔约国会议不妨请秘书处提请有关公约和机构注意缔约国会议所作的与其负责领域特别有关的决定。

71. 秘书处不妨征求有关公约和机构的投入和（或）报告，以为第四次缔约国会议作好准备，届时将审查《公约》的中期工作方案。

72. 作为与全球环境融资有正式联系的唯一的与生物多样性有关的公约，《公约》不妨为支持《公约》的目标、但是由其他与生物多样性有关的制度所建的机构提出的政策和方案主张的提供一个渠道。缔约国会议不妨请秘书处与其他条约的秘书处探讨在国家一级执行有关的条约需要财政支助的领域。

73. 秘书处不妨探讨是否可能通过交换所机制从其他论坛编写文件。例如，全球环境融资和世贸组织均在互联网络上发布信息。这可以通过《公约》的交换所机制加以协调并提供有关信息。

3.2 参加其他公约和机构的工作

74. 缔约国会议不妨请秘书处探讨与其他有关国际和区域进程进行协商和争取它们对《公约》的投入的具体机制。例如，这可以包括与世贸组织进行有关的讨论，包括有关《关于与贸易有关的知识产权方面的协定》第 27 条的讨论。缔约国会议不妨请秘书处编写好这种投入，并提交缔约国会议核可。

3.3 规划、限定、合办活动和权力下放

75. 缔约国会议不妨请秘书处与其他有关秘书处协商，提出各有关公约和机构的工作方案的“矩阵”，以查明共同的工作领域以及可能限定或下放任务的领域。这项活动还可以查明哪些分析和业务支助职能可以为不止一项公约服务。科技咨询机构第二次会议在建议二/11 附件二中建议，为了让科技咨询机构有效地管理其工作量、协助协调工作，不妨建立一个由联合国各机构和其他国际公约和机构在中期内开展的所有有关工作的全球日程表，由秘书处定期更新。

76. 缔约国会议不妨请秘书处探讨并建议可能与具体的与生物多样性有关的公约联合开展工作的领域，供第四次缔约国会议审议。

77. 秘书处可以探讨科技咨询机构与其他公约和机构的科技机构可以开展科学和技术合作的领域。秘书处可以提供这方面的建议，首先供科技咨询机构审议。秘书处还不妨与其他公约和机构合作探讨是否可以酌情设立联合机构，如跨越机构界限的专家组来分享和传播信息，或联合开展科学活动。例如，这可以依照海洋污染科学问题联合专家组的样子，后者向其赞助机构提供有关防止、减少和控制海洋环境的退化的科学意见。缔约国会议不妨考虑秘书处是否应与其他秘书处协商，查明可以建立这种联合机构的领域，并就此向缔约国会议或向科技咨询机构提出建议。例如，其中的一个联合小组不妨审议保护和持久使用海洋和海岸生物多样性问题。

78. 缔约国会议在实质性决定中不妨考虑请其他有关机构或公约开展与《公约》的工作方案有关的工作。这种工作不妨由秘书处进行协调，工作报告提交给缔约国会议。就其他公约和机构而言，这种办法可以表现为“领导伙伴”的办法，《公约》可以针对一个具体问题与在有关领域活动的另一公约或机构作出合作安排。这种办法将有助于避免工作重叠。

例如，就根据第 8 条（h）款对外来物种开展的工作而言，缔约国会议不妨请环境问题科学委员会之类的机构进一步开展工作，并向缔约国会议提出报告。环境问题科学委员会与其他方案伙伴一起，正在制订一项工作方案，为处理扩张性物种问题提出一项全球策略。同样，不妨专门请政府间海洋学委员会之类的机构开展与缔约国会议有关海洋和海岸生物多样性的工作有关的具体工作。

3.4 协调进程

79. 不妨探讨采取何种模式促进《公约》与签署《合作备忘录》的各项与生物多样性有关的公约之间的高级别协调，着重于长期目标和协作。

80. 缔约国会议不妨要求定期审查其他机构和（或）公约开展的、与《公约》的执行工作有关的活动的报告（参照秘书长向联合国大会提出的有关海洋法的报告）。上文第 69 和第 70 段讨论的信息交流机制可能有助于编撰这样一份报告。缔约国会议不妨认为，这样一份综合报告可以协助它查明需要进一步作出努力的领域。

81. 缔约国会议不妨请秘书处探讨是否可能针对缔约国会议工作方案上的具体项目建立机构间协调机制，这需要经常保持联系。执行秘书在为科技咨询机构第二次会议编写的关于海洋和海岸生物多样性的《雅加达任务规定》的执行情况的 UNEP/CBD/SBSTTA/2/14 号文件中提出了这种可能性。

3.5 促进国家一级的协调

82. 除了统一或简化与生物多样性有关的各公约和机构的国家报告要求之外，秘书处还可以与签署《合作备忘录》的各公约和机构合作，进一步探讨在国家一级采取协调行动的机制，如通过为与生物多样性有关的公约和机构建立共同的国家联络中心。

注

1. L. A. Kimball, 《生物多样性公约》及其与有关主要公约和机构之间的关系, 为社会科学理事会生物多样性倡议编写的背景文件, 在海外开发理事会的主持下、与 M. Ben-Eli 协商编写. 1996 年 7 月。
2. 见 H. G. Shermers 和 N. M. Blokker, *国际机构法* (Martinus Nijhoff 出版社, 1995 年). 订正第三版, 第 1691 至 1800 页。
3. 联合国 A/50/713 号文件。
4. E/CN.17/1993/3/Add.1. 可持续发展委员会第一届会议的报告 (1993 年 6 月 14 日至 25 日). 第 13 至 14 段。
5. 〈关于建立经调整的全球环境融资的文件〉 (1994 年), 附件 D: 执行机构间的合作原则, 第 9 段。
6. 联合国 E/4043 号文件。

¹

² 见 H.G. Schermers and N.M. Blokker, *国际机构法*(Martinus Nijhoff 出版社 1995). 第三版, 第 1691-1800 段。