



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/MSP/5
17 September 2001
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约战略计划、
国家报告和执行问题休会
期间不限参加者名额会议
2001 年 11 月 19 日至 21 日，蒙特利尔
临时议程*项目 6

《公约》的运作

执行秘书的说明

一. 导言

1. 缔约方大会每届会议的一个中心议题，是考虑应该通过何种途径和方式来保证《公约》的高效运作。最近，第 IV/16 号决定、公约运作问题休会期间会议（休会期间会议）的建议 1 和第 V/20 号决定都对这个问题给予了注意。缔约方大会在第 V/20 号决定中通过了一系列有关《公约》运作问题的措施，涉及的事项包括：缔约方大会的会议；制订一项《公约》战略计划；科学、技术和工艺咨询附属机构（科咨机构）的运作；执行问题以及其他一些问题。缔约方大会就执行问题通过的重要新措施之一，是召开一次公约战略计划、国家报告和执行问题休会期间不限参加者名额会议（战略计划会议），其总的目的是协助进行缔约方大会第六届会议的筹备工作。缔约方大会特别请战略计划会议审议以下问题：战略计划的制订、第二次国家报告以及支持《公约》执行工作的方式。《公约》的运作是这三个议题中的一个重要内容，也是本次会议总目的中的一个核心成份。缔约方大会第六届会议的临时议程项目 24 即显示了对这个问题的重视，该项目题为“《公约》的战略计划、国家报告和运作问题”。战略计划会议的报告将是缔约方大会在这个议程项目下审议的主要文件。因此，战略计划会议的临时议程（UNEP/CBD/MSP/1 号文件）项目 6 题为“《公约》的运作”。

* UNEP/CBD/MSP/1。

2. 执行秘书编写本说明的目的，是协助战略计划会议对《公约》运作情况进行审查，以便提出一项决定的基本内容草案，供缔约方大会下届会议审议。本说明的第二部分讨论了《公约》的运作情况。讨论主要集中于各项决定的执行情况、科咨机构的各项建议、以及休会期间工作在改进执行情况方面发挥的作用，同时强调了其中的以下问题：为审查执行情况而建立新机制的必要性；资料交换所机制的运作；财务机制的运作和区域活动发挥的作用。本说明的第三部分根据上述审查提出了一项决定的基本内容草案，以供战略计划会议审议。

二. 《公约》的运作

3. 第 V/20 号决定中的大部分新操作性措施或是已经得到执行，或是正在得到执行，并已经提高了运作进程的透明度、效力和效率。其中的例子包括执行秘书建立的通知制度、允许科咨机构建立特设技术专家组、以及制订了一项战略计划。

4. 缔约方大会在第 V/20 号决定表示，将定期或在其下届会议上再次审议某些问题，其中包括：

“ 4. 决定定期审查其先前的决定以便估价实施状况；

7. 决定修订其在行政和财政问题上的决策程序，以期确保：

(a) 透明度；

(b) 参与；以及

(c) 充分考虑到其各项其他决定；

23. 决定在其第六届会议上对科学、技术和工艺咨询附属机构提出的建议进行评估，以期向附属机构提供关于如何改进其投入的指导意见；

39. 决定在其第六届会议上根据这方面的经验审查闭会期间进程在推动实施《公约》方面的作用； ”

A. 定期审查以前的决定，以便评估其执行情况

5. 缔约方大会迄今为止已经针对各缔约方、各国政府、政府间组织、非政府组织和私营实体通过了 114 项决定，加在一起长达 500 多页（已经编成一份手册）。无论是在《公约》一级还是在多边一级，都没有任何正式的方式来审查这些决定的执行情况（但应该指出，这不同于秘书处和各国政府通过国家报告程序和其他机制在国家一级对执行情况进行审议，战略计划会议将在临时议程项目 4 和 5 之下讨论这些机制）。因此，缔约方大会在第 V/20 号决定中规定，应该定期对其决定进行审查，以便评估其执行情况。

6. 如果通过审查缔约方大会各项决定的执行情况，撤销那些已经执行完毕或重叠和/或重复的决定，将使缔约方大会的所有决定更为一致和更加有所侧重。通过这样做，还将查明

那些尚未得到执行的决定，并有可能揭示出，缔约方大会应该在今后避免就哪些类型的决定制订政策，以待首先消除致使这些决定没有得到执行的根本原因。

7. 《公约手册》不仅转载了所有这些决定，而且还说明了所有这些决定同《公约》条款之间的关系。通过把全部决定放在一起审议，将显示出缔约方大会所有决定的过时、重叠和重复程度。

8. 然而，通过对决定进行审查来撤销那些已经执行完毕的决定并不是一项简单的工作。例如，预算决定看来是一个简单的例子，属于那些可以通过相当例行的程序予以撤销的决定，但即使如此，也需要在撤销之前对其中的某些方面进行仔细审查。其中一个这样的方面是，以前的预算决定所分摊的捐款也许有些尚未缴纳。此外，预算决定中还有一些其他问题需要继续处理。一个例子是缔约方大会第四届会议通过的预算决定所核可的行政安排。如果考虑到关于某个具体议题的各项实质性决定之间的关系，对执行情况进行的审查甚至更为复杂。例如，即使可以在很大程度上把关于专题工作方案的决定（例如关于海洋和沿海生物多样性的第 II/10、IV/5 和 V/3 号决定）合并在一起，但仍然需要作出某种程度的政治性判断。

9. 因此，只有缔约方大会有关确定执行情况。虽然执行秘书可以对各项决定的执行情况进行初步审查，但《手册》的有关部分几乎长达 200 页，如果没有详尽的筹备过程，在缔约方大会的一届会议上对这样大量的案文进行审查将是不可行的。审查过程至少需要举行一次筹备会议，还需要成立一个法律起草小组，以便或是在缔约方大会有关会议之前，或是在这样的会议期间，对筹备会议取得的结果进行审查。执行秘书在本说明的第三部分中提出了一项决定的基本内容草案，以便在下一个休会期间开展这样一项工作，从而使缔约方大会能够在第七届会议上对其各项决定的执行情况进行首次审查。

B. 审查关于行政和财务事项的决策程序

10. 第 V/20 号决定对《公约》的运作方式进行了很多变动，从而提高了整个决策过程的透明度和质量。其中重要的变动包括：建立特设技术专家组；修改专家名录所采用的方式，以便保证使《公约》的专家会议平衡兼顾各个区域；使科咨机构能够向秘书处提出休会期间请求。然而，很多这样的活动都产生很大的预算影响，虽然批准利用已核准活动额外自愿捐款信托基金（BE 信托基金）和协助缔约方参与《公约》进程信托基金（BZ 信托基金）进行这些活动，但核准的核心预算（BY 信托基金）并没有把其考虑之内。BE 和 BZ 信托基金从来没有通过自愿捐款得到过充分资金，由这些基金资助的活动因此受到影响。实际上，较为重要的活动如果没有通过自愿方式筹集到资金，可以利用核心预算的盈余作为经费，因为经主席团的批准，可以把这种盈余用于那些已经核准的活动。缔约方大会关于预算问题的第 V/22 号决定核可了这个做法，并同时请执行秘书与主席团协商，对其实施情况进行监测。对这种资金转移的核可是追溯性的，因此妨碍了有关活动的规划，进而影响了它们的效力。执行秘书因此提议，战略计划会议应向缔约方大会提出以下建议：今后，如果为 BE 和 BZ 信托基金中开列的已核准活动提供的自愿资助不足以支付其费用，缔约方大会主席团应该能够授权执行秘书把 BY 信托基金的盈余转用于资助这些活动。

11. 全球环境基金（环境基金）最近已经同意，担任管理《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》财务机制的机构，并为执行《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》（《防治荒漠化公约》）提供直接资助，同时大大扩展了其执行机构的作用。为了执行这些新的措施，环境基金理事会第十七次会议同意开始一项活动，来对《全球环境基金文书》进行审查。为此目的，理事会请环境基金秘书处参照关于环境基金效绩的第二次全面评价（第二次全面评价）得出的结果和结论，就环境基金的整个结构、过程和程序编写一份文件，以供理事会下次会议和下次资金补充会议（2001年10月11日至12日）审议。将无法及时向战略计划会议提交第二次全面评价的报告（该报告要到2002年才能够完成）。由于《公约》不断演变，公约秘书处的作用不断变化，并由于其他有关发展（例如核准在《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）下建立三个新的基金），谨提议战略计划会议建议缔约方大会同时重新审查秘书处在环境基金的工作中发挥的作用。具体而言，缔约方大会应该考虑，基金秘书处在对《环境基金文书》进行的任何结构性调整中所发挥的作用是否应该反映出，《公约》的工作正日益侧重于执行问题。

C. 评估科咨机构所提建议的功用

12. 第 V/20 号决定对科咨机构的工作方式进行了很多修改，其目的是提高科咨机构所提建议的质量和功用。例如，缔约方大会意识到，在某些情况下，科咨机构在其建议中提出备选方法和替代办法是适当的。预计将提高科咨机构所提建议的功用的其他创新措施包括：

- (a) 第 V/20 号决定发起的试验性评估活动；
- (b) 赋予科咨机构建立特设技术专家组的能力；
- (c) 以统一的方式运用专家名录；
- (d) 自缔约方大会第四届会议以来建立的通知制度。

13. 试验性评估有可能极大地提高科咨机构向缔约方大会所提建议的质量。然而，只有关于森林生物多样性的试验性评估产生了一份初步评估报告，而且科咨机构在将该报告提交缔约方大会之前，仍然有待对其进行审查。缔约方大会也没有机会来审议其他调整所产生的影响。因此，目前难以正确地估量这些措施对科咨机构所提建议的质量产生的作用。此外，这样一次审查将得益于科咨机构本身对这个问题进行的审议。科咨机构主席团已经考虑应该通过何种方式和在什么时候进行这样的审议。鉴于科咨机构在本休会期间的工作量很大，而且第 V/20 号决定作出的修改仍然比较新，科咨机构认为，最好的办法是在该机构第九次会议上审议这个问题，或在缔约方大会第七届会议之前及时进行审议。在本说明的第三部分中，执行秘书提出了一项决定的基本内容草案，以便使战略计划会议就这个问题向缔约方大会第六届会议提出一项类似的建议。

D. 各项休会期间活动在加强《公约》执行工作方面的作用

14. 在休会期间为加强《公约》执行工作进行的最重要活动，是战略计划会议将要审议的

那些活动，即：为《公约》制订一项战略计划、制定国家报告程序、以及建立在国家一级支持《公约》执行工作的机制。除了这些措施之外，战略计划会议也许还希望审议《公约》需要进行的若干其他活动，以便促进《公约》的执行工作。其中的重要活动涉及以下问题：

- (a) 建立新的机制来审查《公约》执行情况的必要性；
- (b) 区域和次区域活动发挥的作用；
- (c) 财务机制；
- (d) 资料交换所机制。

1. 审查执行情况的机制

15. 在缔约方大会第四和第五届会议审查《公约》运作情况的时候，有一个问题得到了很多注意，这就是建立某种休会期间机制来审查《公约》执行情况的必要性。这些审查中，某些缔约方表示认为，妨碍《公约》执行工作的一个因素，是没有一个常设的机制来对执行情况进行审查。已经提出了各种类型的机制来解决这个问题。这些机制包括：一个执行问题附属机构；一个休会期间执行机构；扩大主席团的任务范围；建立一个关于执行问题的缔约方不限成员名额工作组；各种履约机制。休会期间会议的报告载有一项决定的基本内容草案，其目的是确定很多这样的备选办法（见 UNEP/CBD/COP/5/4 号文件）。迄今为止，缔约方大会的决定是考虑如何分阶段逐步改善《公约》的运作，而不是建立一个新的机构来专门处理执行问题。战略计划会议也将在临时议程项目 4 下面审议建立这样一个机构的必要性以及这个机构的作用（见 UNEP/CBD/MSP/3 号文件）。卡塔赫纳生物安全议定书政府间委员会（政府间委员会）第二次会议（定于 2001 年 10 月举行）也可以根据《议定书》第 35 条审议这个问题，该条要求作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会至少每 5 年一次对《议定书》的效力进行评价，包括对其程序和各个附件进行评估。在本说明的第三部分中，执行秘书经过同缔约方大会主席团协商，除了缔约方大会以前已经审议过的那些备选办法之外，又提出了另一项备选办法的基本组成草案，以便协助战略计划会议审议这个问题。

2. 区域活动

16. 区域活动为会议的筹备和《公约》的执行作出了重要贡献。例如，在欧洲和中亚区域，欧洲联盟、欧洲理事会和环境规划署的区域办公室正在进行合作，以便通过泛欧生物与景观多样性战略来执行《公约》。其他积极进行活动的区域包括太平洋岛屿国家（由南太平洋区域环境方案提供协助）以及中美洲各国（由中美洲环境与发展委员会协助。《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》和《防治荒漠化公约》也在执行工作中依靠区域网络的帮助。这些区域网络在执行方面发挥的最重要作用，也许是在本区域范围内解释和适用缔约方大会的各项决定，并举办培训方案和一般性的能力建设方案。这些网络还在促进公约的执行方面发挥若干其他作用，这些作用包括：为公约的会议进行筹备；帮助小国代表团更为有效地参加会议；提高对公约的责任心。

17. 缔约方大会已经确认了区域网络及合作伙伴的重要性，并在其上届会议上决定，进一步加强次区域和区域活动于各自地域范围内在为《公约》会议进行筹备工作以及促进《公约》的执行方面所发挥的功能。缔约方大会将在战略规划过程中审议加强区域网络及合作伙伴的作用问题。在很多情况下，这些区域活动受到下列因素的妨碍：资金有限；这些活动与《公约》进程之间的关系属于临时性质；或者在某些情况下缺乏一个区域协调机制。例如，《公约》的各项信托基金仅为区域活动提供了有限的资助。此外，很多区域没有任何宣传《公约》的区域中心。需要更为充分地探讨区域活动可以为休会期间活动作出的贡献。因此，执行秘书在本说明的第三部分提出了一个协商程序，其目的是更为详细地评估与区域合作伙伴建立较正式联系的好处，并开始在所有区域确定这样的合作伙伴。

3. 财务机制

18. 在休会期间活动中，财务机制是促进执行工作的最重要因素。一名独立专家正在为缔约方大会第六届会议审查财务机制在发挥这个作用方面的效力，环境基金本身则正在进行第二次全面绩效研究（第二次全面研究）。缔约方大会的初步审查结果将于 2001 年 12 月初产生。然而，如果可以在战略计划会议举行之前取得初步结果，执行秘书将把其提交该次会议。

4. 资料交换所机制

19. 资料交换所机制也在休会期间活动中发挥重要作用。近年来，资料交换所机制在建立一个网络，以便以及时和易于利用的方式提供大量有关资料方面取得了重大进展。在这项活动中，资料交换所机制帮助很多发展中国家合作伙伴进行了使用和传播资料方面的能力建设。通过这项工作，资料交换所机制已开始建立一个科学和技术平台，这是其核心任务之一，并将成为今后发展的重点。最近在这方面出现的引人注目的例子包括：是调整资料交换所机制的结构和秘书处的网页；同全球侵入物种方案合作建立了关于外来侵入物种的网络；资料交换所机制在生物安全资料交换所试验阶段项目中发挥的作用；非正式咨询委员会在执行资料交换所机制战略和行动计划方面发挥的作用。此外还举办了一些重要的项目，这些项目有可能进一步发展资料交换所机制在这方面发挥的作用。两个重要的例子是环境规划署/环境基金的可持续替代技术网络项目以及发展问题网关项目。因此，即使并不缺乏进一步发展这个平台的想法，但资料交换所机制在进行更多的科学和技术合作活动方面仍受到限制，其中主要的限制是缺乏为发展中国家合作伙伴举办能力建设活动的资源。

三. 结论

20. 根据以上所述，执行秘书提出了以下决定基本内容草案，以供战略计划会议审议。

生物多样性公约战略计划、国家报告和执行问题休会期间不限参加者名额会议，

建议缔约方大会第六届会议审议一项决定草案的以下基本内容，以便予以通过：

“*缔约方大会*，

[审查缔约方大会各项决定的执行情况]

1. *欢迎*制订出《生物多样性公约手册》，
2. *请*执行秘书编写一份关于缔约方大会所有决定执行情况的审查报告，并根据《手册》提出一套经过合并的决定，以供[一次休会期间会议]审议；
3. *请*缔约方大会主席建立一个法律起草小组，以便协助执行秘书编写关于缔约方大会所有决定执行情况的审查报告；
4. *决定*审查在其下届会议上审查其所有决定的执行情况，以便通过一套经过合并的决定；

[关于行政和财务事项的决策程序]

5. *授权*执行秘书，在为 BE 和 BZ 信托基金所列活动提供的自愿资助不足以支付其经费的情况下，可以经缔约方大会主席团的核准，把 BY 信托基金的盈余资金用于这些活动；

[审查科咨机构的建议]

*回顾*其以下决定：在第六届会议上对科学、技术和工艺咨询附属机构向其提出的建议进行一次评估，以便向科咨机构提供指导，说明应通过何种方式来改进其所提建议，

6. *决定*在其第七届会议上进行这次评估；
7. *请*科学、技术和工艺咨询附属机构向缔约方大会第七届会议提供一份关于其所提建议质量的分析报告；

[审查执行情况的机制]

8. *决定*建立一个执行问题特设工作组来审查和分析缔约方提交的报告，以便得出结论，并就《公约》执行方面的今后步骤提出具体建议。该特设工作组应该：
 - (a) 查明《公约》执行方面的最佳做法和成功经验；
 - (b) 查明《公约》执行方面的主要困难、障碍和挑战；
 - (c) 审议所有有关方面在执行过程中的参与水平，包括发达国家提供的财务和技术援助水平；
 - (d) 审议同其他公约之间的联系和聚合力；
 - (e) 审议在可持续发展计划和/或政策框架内制定的战略；

[区域能力建设中心]

9. 请执行秘书采取必要的步骤，编写关于在非洲、亚洲和太平洋、拉丁美洲和加勒比以及中欧和东欧建立区域能力建设中心网络或合作伙伴网络的可行性研究报告；

10. 请执行秘书根据对可行性研究报告进行的审查编写一份报告，以便分发给所有缔约方和签署国。每份可行性研究报告均应考虑到以下问题：

- (a) 所涉区域的需要；
- (b) 所涉区域可以得到的资源；
- (c) 为满足需要应提供的资源；
- (d) 通过建立一个试验性中心所产生的效益；
- (e) 候选区域关于据其认为应摆在高度优先地位的技术援助和培训类型的意见；
- (f) 优先事项的迫切程度；

11. 建议根据以下准则来确定拟议的试验中心的适当性：

- (a) 有一个现成的适当机构或可以利用这样一个机构，例如技术中心、大学；
- (b) 可以得到具备胜任条件并适合于参加管理培训方案的个人，将来可以让他们担任教师或培训员；
- (c) 具有能够执行生物多样性管理制度的人才；
- (d) 有决心把时间和资源用于区域中心的维护、保持和发展；
- (e) 该方案必须得到高级政府主管部门的充分承认和支持；
- (f) 这些中心应该设在候选区域内的交通比较便利的地区；

12. 请那些有能力的国家考虑以单独或集体以及双边或多边的方式，提供财务资源以及聘自政府或私营部门的在技术上胜任的人员，以便在候选区域合作编写可行性研究报告；

13. 决定在其第七届会议上根据可行性报告挑选区域能力建设中心的设立地点。”
