



联合国
环境规划署

Distr.: General
10 April 2012

Chinese
Original: English

为生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台
确定模式及机构安排的

全体会议

第二届会议

2012年4月16-21日，巴拿马城

临时议程*项目4(g)

审议生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台的模式及机构安排问题：
与平台的建立和运作有关的法律问题

该平台建立和运作问题上一条具有可能性的前进之路

秘书处的说明

由联合国环境规划署秘书处编写的本说明附件列出了生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台建立和运作问题上的一条具有可能性的前进之路。该附件未经正式编辑。

* UNEP/IPBES.MI/2/1。

附件

2012年4月9日

该平台建立和运作问题上一条具有可能性的前进之路

一、 引言

1. 本文件目的在于概括阐述该平台建立和运作问题上一条具有可能性的前进之路。本文件的编写充分考虑及联合国法律事务厅 2011 年 10 月 4 日的法律意见，以及环境署秘书处 2011 年 10 月 3 日的法律意见。上述法律意见分别在文件 UNEP/IPBES.MI/1/INF.14 和 UNEP/IPBES.MI/1/9 之中提交全体会议第一届会议，并分别转发于提交全体会议第二届会议的文件 UNEP/IPBES.MI/2/8 附件一和附件二。在其编写过程中，亦考虑到全体会议第一届会议上各国政府代表就该平台地位问题所表达的不同观点。

二、 法定任务

2. 据回顾，现有全体会议系由联合国环境规划署（环境署）执行主任根据环境署理事会 2011 年 2 月 24 日第 26/4 号决定召集，而该决定的通过系响应联合国大会 2010 年 12 月 20 日第 65/162 号决议第 17 段中所提出的要求。该段内容如下：

[联大]

“表示注意题为《生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台问题》的联合国环境规划署理事会 2010 年 2 月 26 日第 SS.XI/4 号决定、2010 年 6 月 7 日至 11 日在大韩民国釜山举行的生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台问题第三次特设政府间和多方利益攸关方会议的釜山成果、2010 年 10 月 18 日至 29 日在日本名古屋举行的《生物多样性公约》缔约方大会第十届会议通过的题为《生物多样性、生态系统服务和人类福祉方面的科学政策互动平台以及对政府间会议成果的审议》的决定，以及联合国教育、科学及文化组织执行局第 185 届会议通过的关于教科文组织与生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台的决定，并请联合国环境规划署在不妨碍生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台最后机构安排的前提下，与所有相关组织和机构协商，为全面启动该平台召开一次由全体会员国特别是发展中国家代表全面有效参与的全体会议，尽早确定该平台的运作模式和机构安排。”

3. 如上所示，联大仅表示注意该决议中所提及的各相关决定。依照联大 2001 年 9 月 7 日有关联大用语“注意到”和“表示注意”含义问题的联大第 55/488 号决定，联大未就各相关决定之中所概述的安排表示赞同或不赞同，也未做出决定将该平台设立为联合国机构。此后，包括联大和环境署理事会在内，联合国内部无一实体决定建立该平台，亦无专门机构决定建立该平台。

4. 有鉴于此，《釜山成果》文件之中所设想的该平台作为“一个独立的政府间机构”，以及该平台全会作为该平台的决策机构，迄今均未得到确认。

5. 关于现有全会的任务问题，联大在上述决议之中，以及理事会在第 26/4 号决定之中，均未明确授权其建立该平台或自封为该平台全会。此外，联大和理事会均未具体指定可藉之建立该平台的程序。更确切地说，联大第 65/162 号决议之中对环境署所提出的召集

现有全体会议的要求之中明确说明了该全会的目的，即“确定该平台的运作模式和机构安排”，“以全面启动该平台”。

三、 现有全体会议在该平台建立问题上所可能采取行动的范围

6. 应在上述法定任务背景下，理解现有全体会议上各国政府所可能采取行动的范围。

7. 据回顾，现有全体会议第一届会议上，各国政府代表针对该平台的建立问题，表达了如下不同观点：¹

(a) 不采取任何进一步行动，因为该平台被视为由联大建立；

(b) 由现有全体会议建立该平台，作为一个独立的政府间机构；

(c) 先由现有全体会议建立该平台，作为一个独立的政府间机构，再于日后将其转为联合国机构；

(d) 请相关联合国部门和/或机构建立该平台；

(e) 请联大建立该平台。

8. 就第(a)段之中所含观点而言，尽管联大自己做出的解读联大所用“表示注意”一词含义的决定与该观点背后的论断相互矛盾，但如果代表们同意将现有全体会议视为该平台的全会，则该平台全会将是经环境署执行主任按照联大规定的任务，即“确定该平台的运作模式和机构安排”，而召集一系列会议后形成的。此类会议由环境署理事会应联大要求主持召集，负有上述特定任务，无法成其为“一个独立的政府间机构”，因而在该平台地位问题上亦有悖《釜山成果》文件。鉴于没有任何法律依据可支持这一论断，本文件不就从该观点出发是否可能存在前进之路的问题做详细阐述。

9. 第(b)段和(c)段所含观点系基于如下论断，即如其各自的全权证书所示，各位代表已然被各自国家的国家元首、政府首脑或外交部长赋予了建立该平台的适当权力，尽管联大和理事会未曾明确授权现有全体会议建立该平台。若将现有全体会议确定该平台运作模式和机构安排的任务理解为已内含在全面启动该平台过程中建立该平台，则这一论断或可得到支持。若各国政府决定采纳上述观点，则现有全体会议的成果将包含一项建立该平台的决定，而该决定可能会载于一份适当的文书（比如决议），也许伴以可能纳入这一文书的涉及机构安排问题的其它相关决定，同时规定出拟由该平台全会于日后做出的一系列决定。上述观点相应的可行行动路线将在下文第四节和第五节做进一步详细阐述。

10. 第(d)段和(e)段所含观点主张采用阶段式方法，首先由现有全体会议商定该平台的运作模式和机构安排，其中包括就拟邀请建立该平台的一家或多家联合国部门和/或各专门机构达成协议，然后建议此类组织以现有全体会议商定的成果为基础，建立该平台，再于各组织采取正式行动建立该平台后，启动该平台。上述观点相应的可行行动路线将在下文第六节和第七节做进一步详细阐述。

¹ 见第一届会议报告 UNEP/IPBES.MI/1/8 第 25-29 段。

四、 由现有全体会议建立该平台

11. 联大、环境署理事会以及联合国系统内的任何其它政府间机构，均未明确授权现有全体会议建立该平台，亦未明确指定现有全体会议为该平台全会的首次会议。不过，各国政府或许仍会决定在现有全体会议上建立该平台。倘如此，鉴于没有任何联合国实体或专门机构实体的明确授权，该平台将被设为一个联合国系统之外的独立的政府间机构。

12. 设立该平台的法律依据将是各国政府代表于现有全体会议上或现有全体会议具体指定的另一项进程中通过的一项文书。既然迄今为止尚未就将该平台设为一个新的国际组织或通过一项新的国际条约来建立该平台等问题开展讨论，且尚无任何联合国实体如此授权，若各国政府决定通过这样一项文书来建立该平台，则预计该文书将是一项不具法律约束力的政策性文书，比如以决议的形式通过。各国政府代表在现有全体会议上所确定的该平台运作模式和机构安排，可能会在这样一项文书之中做出明确规定。谨记按照《釜山成果》文件的设想，该平台全会将是该平台的决策机构，某些问题将留待该平台全会做出最终决定。

13. 尽管该平台可能会设立为联合国系统之外一个独立的政府间机构，但可由一家或多家联合国部门和/或机构在其理事机构同意的范围内，以上述组织和该平台双方均可接受的方式，对该平台进行管理。提供此类管理服务方面的安排可能类似于某些联合国部门或机构向某些国际条约提供的秘书处职能或管理服务。应当指出的是，在该平台与上述联合国部门和/或机构之间做出此类机构安排，不会改变该平台作为联合国系统之外一个独立的政府间机构的法律地位。

五、 由现有全体会议建立该平台，继而将其转变为联合国机构

14. 若各国政府决定由现有全体会议建立该平台，作为联合国系统之外一个独立的政府间机构，且各国政府有意于日后将该平台转变为一个一家或几家联合国部门和/或机构机构框架内的机构，则应确立一套程序。按照上述程序，该平台全会就其转变为这类联合国机构的问题向上述联合国部门和/或机构提出请求，而相关联合国部门和/或机构按照双方商定的条件接受此类请求。作为一家独立的政府间组织的世界旅游组织于 2003 年依照《联合国宪章》第 57 条和第 63 条转变为一家专门机构，或可视为一个展现此类转变方式的实例。² 不过，就该平台而言，将需另行赋予相关联合国部门和/或机构法定授权，使其可以接受该平台提出的将其转变为一个相关联合国部门和/或机构机构框架内机构的请求。

15. 若各国政府已下定决心将作为一家独立的政府间机构的该平台转变为一家设于相关联合国部门和/或机构机构框架之内的机构，则上述程序或可在建立该平台的文书之中确立。按照该程序，或可邀请相关联合国部门和/或机构做出必要安排，使其可以接受这一转变。

16. 或者，各国政府可先由现有全体会议通过一项决定，将该平台设立为一种临时性安排，其运作模式和机构安排由现有全体会议确定，然后，也许在特定时限内，邀请相关联合国部门和/或机构以这一临时性安排为基础，将该平台设立为一种永久性安排。

² 世界旅游组织大会 2003 年第 453 (XV) 号决议，以及有关联合国与世界旅游组织之间协定问题的联大 2003 年 12 月 23 日第 58/232 号决议。

六、 由相关的联合国部门和/或机构建立该平台

17. 现有全体会议上各国政府的代表或许决定号召选定的联合国部门和/或机构的理事机构或行政首长建立该平台，作为一家身为上述组织组成部分的政府间机构。倘如此，将在各组织的机构框架下，根据其各自的使命，设立该平台，但该平台将保持职能独立。相关联合国部门和/或机构的理事机构可以各自通过决定，建立该平台，也可以授权各自的行政首长建立该平台。

18. 有人注意到，世界气象组织秘书长和环境署执行主任曾做出类似安排，根据各自组织理事机构的授权，建立了政府间气候变化专门委员会。³ 在一个相似又有别的实例中，教科文组织大会建立了政府间海洋学委员会，作为教科文组织内部一个职能独立的机构。⁴ 在全球环境基金（全环基金）的实例中，根据环境署、开发署和世界银行理事机构同时通过的文书建立了全环基金。根据该文书，全环基金在其自己的理事机构管理下，行使自主职能。⁵

19. 若各国政府决定选择这一方案，现有全体会议可能会在其决定之中向选定的组织明确提出请求，比如以决议的形式。作为回应，各组织的行政首长会将此类请求转呈上述组织的理事机构，并争取做出建立该平台的决定。若现有全体会议请不止一家组织建立该平台，比如按照《釜山成果》文件所暗示的那样，由环境署、教科文组织、粮农组织和开发署联合建立该平台，则上述组织的理事机构应各自同步通过决定，按照上述组织之间商定的安排，并遵循现有全体会议就该平台运作模式和机构安排所提出的建议，建立该平台。

七、 由联大建立该平台

20. 现有全体会议上各国政府的代表可能会决定呼吁联大建立该平台，作为一家联合国机构，并由现有全体会议就该平台的运作模式和机构安排提出建议。若现有全体会议上各国政府决定该平台经联大建立后，应由一家或多家特定的联合国实体予以管理，则应在现有全体会议所提出的建议之中对此种安排做出明确说明。

21. 若各国政府希望藉联大的一项决议，除联合国之外，亦使诸如粮农组织或教科文组织等专门机构参与该平台的建立，或参与联合机构安排以支持该平台，则各专门机构的理事机构应分别做出适当的决定。作为两家组织的共同事业而由联大和联合国粮食及农业组织大会建立的世界粮食计划署，⁶ 或许可以视为一个例证，展现了联合国与一家或多家专门机构之间可以做出联合安排的一种方式。

3 世界气象组织第十次大会第 3.20/1 (Cg-X)号决议，以及环境署理事会 1987 年 6 月 18 日第 14/20 号决定。联大在其 1988 年 12 月 6 日第 43/53 号决议中，核准了气象组织和环境署联合建立政府间气候变化专门委员会的行动。

4 教科文组织大会第十一届会议（1960 年 11 月—12 月）遵从教科文组织召集的政府间海洋学研究大会（1960 年 7 月，哥本哈根）提出的建议而通过的第 2.31 号决议。

5 《改组后全球环境基金通则》，由联合国开发计划署和联合国人口基金执行局在其 1994 年 5 月 13 日第 94/10 号决定中、联合国环境规划署理事会在其 1994 年 6 月 18 日第 SS.IV/1 号决定中，以及国际复兴开发银行（世界银行）在其执行董事会 1994 年 5 月 24 日第 94-2 号决议中通过。

6 联大 1961 年 12 月 19 日第 1714 (XVI)号决议，以及粮农组织大会于 1961 年 11 月 24 日通过的有关余粮利用问题的决议第一部分，批准建立一个试验性的世界粮食计划署，其后有联大 1965 年 12 月 20 日第 2095 (XX)号决议和粮农组织理事会第四十四届会议通过的有关世界粮食计划署续存问题的决议。