

2007年10月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

C

暂定议程议题 7

粮食和农业植物遗传资源国际条约

管理机构第二届会议

2007年10月29日—11月2日，意大利罗马

秘书的报告

	段次
I. 引言	5 - 9
II. 依管理机构要求就特定议题的报告	10 - 42
III. 国际条约的未来发展	43 - 45
IV 结论	46

为了节约起见，本文件印数有限。谨请各位代表及观察员携带文件与会，
如无绝对必要，望勿索取。本会议文件可从
因特网 <http://www.planttreaty.org> 网站获取。

1. 《条约》第 20 条规定，管理机构秘书应该“向管理机构报告（《条约》的）活动。”¹包括就管理机构可能决定赋予秘书的特定任务的执行情况进行报告。²

2. 在第一届会议上，管理机构要求秘书报告赋予的若干问题和任务的情况，包括报告《条约》批准的状况、《标准材料转让协定》³和多边系统的执行和运转、筹资战略、在《条约》进程中纳入民众团体和农民组织、建立常设技术咨询委员会的可能、建立秘书处、《条约》的管理和秘书处独立职能、2008-09 两年度工作计划和预算、与其它国际组织合作情况。应管理机构的要求，本报告将涵盖以上所有问题。

3. 鉴于本人于本届管理机构会议召开四个月之前刚刚担任了秘书一职，很荣幸向管理机构报告我任职四个月期间《条约》活动和实施的进展情况，以及由粮食和农业遗传资源委员会秘书处开展的活动，在我任职前该秘书处作为临时秘书处承担了工作。感谢过去几个月间粮农组织和总干事对我的热情接待，以及粮农组织农业和消费者保护部同事给予的支持。同时感谢粮农资源委员会秘书处在长达一年多的时间里兼职《条约》秘书处，并在过去七年多的时间里，运用其卓越的技能，积极促进了《国际条约》的谈判。其它部门的同事，例如总干事办公室和法律办公室的同事，也给予了很大帮助和支持。

4. 应该注意的是，本报告中的一些评价尚不成熟，主要是我任职时间有限，工作刚刚展开。然而，我的目标是向缔约方尽可能地提供一个完整的信息基础。本报告由四部分组成。

- 第一部分概述自管理机构第一届会议召开以来《条约》的最新进展，为本报告中的具体内容提供了背景情况；
- 第二部分就管理机构要求秘书报告的若干事项和问题进行了技术性阐述。这些问题包括上面第 2 段中列出的事项；
- 第三部分基于管理机构的决定以及体会期间与主席团的磋商结果，概述了未来的挑战、机遇和目标，为《条约》设定了前景。完全由管理机构对与《条约》实施相关的事项作决定，出于这一考虑，或许有必要在当前实施的初级阶段制定一项《条约》实施的战略规划。本文件第三部分中阐述了一些基本概念，充实而为一项具体的工作计划，详细解释了为实现前景而开展的各项活动：即本文件中的“2008-09 两年度工作计划和预算草案”；⁴
- 最后，第四部分做了简短结论。

¹ 第 20 条 2c 款。

² 第 20 条 2b 款。

³ 参见文件 IT/GB-1/06/Report，“管理机构第一届会议报告”，第 2/2006 号决议，《标准材料转让协定》，第 2 段，第 6 页。

⁴ IT/GB-2/07/20。

I. 引言

5. 《条约》目前正处于实施的关键阶段——启动阶段。如果多边系统（MLS）和供资战略在下一个两年度中发挥作用，《条约》将成为一项规范粮农植物遗传资源获取和利益分享不可或缺的国际公共法工具。如果在今后的三四年内不能做到这一点，将严重危及《条约》的适用性。

6. 初期情况十分良好。在实施的最初八个月内，在《国际条约》的多边系统框架下大约转让了 100,000 份遗传材料。⁵作为获取和利益分享体系，《条约》的启动格外成功。目前正日益作为日常工作体系，每日转让成千上万的遗传资源，跨越各种不同的法律体系、语言、体制和管理程序。在超过 115 个国家开展日常维护是一项艰巨任务——需要确保法律的确定性、政策连贯性、保证利益共享、较低的管理成本以及本体系下材料提供者和接受者实际操作的一致性。这给新成立的秘书处带来巨大压力和沉重的工作负担，因为秘书处在 2006-07 两年度中的财力和人力十分有限。事实上，《条约》的预算并不支持在双边系统下开展任何实施活动，仅够建立一个小规模秘书处和召开管理机构会议。而且，各缔约方向核心管理预算的捐款有限且迟迟不予兑现，使得秘书处在人员招聘上采取了谨慎态度——先是临时秘书处，然后是我——造成预算和活动处于危险状况。⁶

7. 临时秘书处就预算的危险状况早已提请主席团注意。主席因而于 2007 年 2 月 6 日⁷致信各缔约方，呼吁其向核心管理预算捐款。而鉴于我就职之时预算情况并未好转，《条约》严峻的经费状况迫使我在 2007 年 6 月举行的第十一届粮农遗传资源委员会会议上进一步向缔约方发出呼吁。我强调了缔约方向核心管理预算尽早捐款的重要性，捐款额应达到已通过的预算水平。这一点关乎《条约》的成败。我很高兴地报告，在委员会上次会议之后，缔约方增加了向核心管理预算的捐款。谨此向第一届管理机构会议以来捐款的各缔约方表示感谢。在第二届管理机构会议召开前有限的时间和经费预算内，秘书处竭尽全力为促进多边系统的协调运行构建了行动平台，并为本届管理机构会议的召开做准备。在此期间，粮农遗传资源委员会秘书处在相当长的时间里提供服务，不计报酬，为《条约》做出了巨大贡献。然而，由于启动了多边系统，而核心管理预算的经费多半尚未到帐，以及由此导致的人力资源短缺，都不可避免地在一定程度上拖延了管理机构第二届会议文件的准备工作。

8. 根据过去四个月的工作经验，在应付由于成功启动多边系统和执行供资战略而快速增加的工作任务的同时，运作《条约》工作计划需要额外的人力，这一点很明显，也不可避免。

⁵其中，单从国际农业研究磋商小组就转让了 89,000 份，而且缔约国的大多数转出尚未包括在这一统计中。参见文件 IT/GB-2/07/Inf.11。

⁶参见文件 IT/GB-2/07/19。

⁷主席报告（IT/GB-2/07/4）中附有此信，信中“要求缔约方尽早支付其捐款 [或]告知秘书处准备何时缴纳”。

9. 2008-09 工作计划和预算旨在向缔约方提供关于《条约》需求的基本分析和建议，以成功渡过启动阶段，在下一个两年度中全面实现可靠稳定的运转模式。工作计划和预算草案详细阐述了《条约》的行动需求，为 2008-09 两年度制定了一个成本具体精细的工作计划，本报告则从概念层面对其进行介绍，时间跨度更广。因而，工作计划和预算草案应定性地解读为实质性文件，而不应仅从数字的角度解读为纯预算文件。

II. 依管理机构要求就特定议题的报告

A. 《条约》的批准状况

10. 自管理机构第一届会议以来，已有阿富汗、亚美尼亚、比利时、布基纳法索、哥斯达黎加、加蓬、冰岛、摩洛哥、菲律宾、塞内加尔和土耳其批准了《条约》。这是全世界加入《条约》强劲势头的延续，各国以粮农组织历史上前所未有的速度批准了《条约》。截止到 2007 年 10 月 13 日，缔约方和缔约国的总数量增至 115 个。许多仍未成为缔约方的国家政府表示有兴趣加入或批准《条约》，或正在认真研究可能性。为了推动今后的《条约》批准工作，2008-09 两年度工作计划和预算草案中囊括了一些特殊活动。

B. 多边获取和利益分享系统

11. 在第2/2006号决议中（《标准材料转让协定》），管理机构“请《条约》秘书审查《标准材料转让协定》的实施和运作，向管理机构第三届会议报告，特别是关于利益分享条款和付款方式。”⁸

12. 多边系统运作的最初八个月中，在《标准材料转让协定》下共转让近 100,000 份材料，基于事实和不断增加的经验，有如下发现：

- 事实证明多边系统的建立远比《条约》起草阶段预期地更为艰苦、复杂和困难。其复杂性主要是因为：
 - 该系统为日常上千起转让建立了统一的每日行动规范，这些转让活动必须与该系统保持一致，在《标准材料转让协定》下需向管理机构进行报告⁹；

⁸参见文件 IT/GB-1/06/Report, “管理机构第一届会议报告”，第 2/2006 号决议，《标准材料转让协定》，第 2 段，第 6 页。

⁹参见《标准材料转让协定》第5e款、第6.4b款、第6.5c款和第6.11h款，以及附件二的第3段、附件三的第4段和附件四。

- 该系统要在超过 115 个国家统一运作，覆盖不同的法律体系、语言、机构和管理框架；
 - 利益攸关方在执行该系统时有离心趋势，因此管理机构应通过“对多边系统的执行提供政策方向和监督指南”¹⁰，采取措施促进政策的基本连贯；
 - 大量缔约方并未开始实施多边系统，许多缔约方正就启动多边系统向秘书处寻求基本建议和支持；
 - 目前，根据我们收到的信息，《协定》在已经实施多边系统的国家中也并非在所有情况下都被执行。因此，就如何使用《协定》还需要进一步的指导、解释和援助，使得所有使用者都能方便、正确地使用。就这个问题无疑需要在休会期间进一步开展工作；
 - 目前，该系统的全球状况尚无系统、完整和可靠的信息。因为要在已得信息的基础上就体系的未来发展做决策，管理机构必需一个坚固可靠的信息基础，以了解多边系统内的情况。建立这样的信息基础，本身就绝非易事。
- 鉴于在粮农植物遗传资源的转让、使用和利益分享中广泛需求法律上的确定性和较低的交易成本，不论是提供者还是接受者，都要求能够快速、有效地实现该多边系统。

13. 临时秘书处对《协定》运作的初步回顾得出五个结论；

- 回顾指出，许多国家——尤其是小型国家、发展中国家和最不发达国家——在以下方面存在现实困难：如何确定该系统内涵盖的材料，确定需要采取哪些法律和实际措施，与其它国内的利益攸关方进行磋商（例如在环境和贸易部门），采取何种方法鼓励在其管辖下的自然人和法人将材料纳入系统，等等。由于各国的法律和管理体制相差甚远，不存在“一刀切”的解决办法，但是常有国家要求向其派遣考察团，并认为这是解决其困境的唯一办法；
- 然而，与此同时，希望将其材料纳入多边系统的各国和机构也需要清晰的程序和操作工具，而不带来过多的管理负担。因此，确定有必要制定工具，简化捐助者参与多边系统的程序；
- 不幸的是，很明显在许多情况下提供者和接受者并未完全遵守《协定》。作为多边系统的主要载体，《协定》的使用明显脱节，以至于对多边系统

¹⁰ 第 19.3 条。

构成潜在威胁，放大了技术的不一致、法律的不确定性和政策混乱。确实需要制定措施，将《协定》的使用标准化；

- 尤其是在发展中和最不发达国家中，遗传资源的潜在提供者和接受者认为《协定》的运作过于复杂、困难和费力。因此需要制定工具，使不习惯于例行按合同工作的用户更为简便地适用《协定》；
- 同时，尤其是在发达国家和拥有大型基因库的相关国际机构中，一直以来运作高深遗传资源信息技术体系的潜在提供者和使用者试图将《协定》运作融入其现有体系，但是发现这将导致过程自动化。因此他们正在寻求信息技术现成的解决方法，可以简单、无缝地融入现有体系。

14. 因此，要应对这些简化《协定》运作的需求，管理可能存在的系统失灵或不一致的风险，一种解决方法就是挖掘信息技术支持工具的潜力，使其能够为多边系统的用户简化、标准化《协定》的运作，使《协定》的运作易于融入现有的遗传资源信息体系。我想强调一点，这类支持工具应该满足三大基本标准，即：

- 只是非强制和可选择的工具，便于需要帮助的利益攸关方使用多边系统。这些工具并非强制报告的机制；
- 并不追踪系统内的遗传材料，只是促进《协定》的半自动生成和结论；
- 完全尊重对机密信息的保护，如全世界的不正当竞争法和对贸易秘密的法律保护。¹¹

15. 为了探讨此类支持是否实用和切实可行，在得到主席团的同意后，临时秘书处召开了利益攸关方的非正式磋商会，确定使用信息技术工具简化程序的方法，以及尽可能地，使多边系统内的运行自动化。磋商会提出若干关于信息技术工具的建议。在这些磋商会和建议的基础上，我试图制定此类工具的模式，以应对多边系统的高速启动，对提供者和接受者有效适用《协定》给予支持。我与一系列拥有适当能力和资源的机构合作开展这一工作——正如我通常总是通过合作和伙伴关系促进《条约》的实施，而非由秘书处承担所有的工作。

16. 鉴于《协定》运作的快速增长，在管理机构第二届会议之前有限的时间内，我试图推动此项工作，使得多边系统用户能够测试潜在支持工具的初步模型，并在管理机构会议上向缔约方做展示。很高兴地告诉大家，将在本届管理机构会议上提交多边系统用户潜在信息技术支持工具的两个模型草样。

17. 因此，将就简化多边系统中材料提供者和接受者使用体系的工具模型草样向管理机构进行报告并现场展示。

¹¹ 例如，参见《巴黎公约》的第10条增订和《与贸易有关的知识产权协定》的第39条。

将材料纳入多边系统的进程

18. 为了推动进一步将材料纳入多边系统，管理机构“要求秘书继续与其他有关国际机构磋商，并定期向管理机构报告进展情况。”¹²据此，我开展了一系列此类磋商，很高兴地报告，根据《条约》第15条，已与一些相关国际机构成功签订了协议。更多的协议仍在进行中，磋商工作也在继续。

19. 与将材料纳入多边系统最为相关的进展包括如下内容：

- 2006年10月16日，国际农业研究磋商小组的11家国际农业研究中心根据第15条签订了协定，将其非原生境收集品纳入《条约》；
- 2006年10月16日，热带农业研究和高等教育中心（CATIE）将其非原生境收集品纳入《条约》；
- 2007年，国际椰子基因库的两家分库将其收集品纳入《条约》：科特迪瓦于2007年2月5日，巴布亚新几内亚于2007年5月9日；
- 由粮农组织和国际原子能机构（IAEA）联合管理的突变种质资源库，负责重要作物诱变品系的收集、保护和传播，根据第15条签订了相关协定，于2007年7月18日加入多边系统；
- 根据第11.3款，鼓励在其管辖下持有附件一所列粮食和农业植物遗传资源的自然人和法人将这些粮食和农业遗传资源纳入多边系统。私营部门的种子协会也向我表明其有意促其成员采取可适用的措施将材料纳入系统。2008-09两年度中将安排后续活动，跟进这一意向。

20. 关于采取何种实际步骤和适宜程序将感兴趣的利益攸关方的材料纳入多边系统，管理机构可能会在其它相关议题下给予指导。

C. 供资战略

21. 《条约》的另一重大挑战是供资战略。管理机构在第1/2006号决议中声明，“有效的供资战略是实施《条约》的关键”。¹³《条约》第18条要求管理机构给予强有力的政策指导，而全面实施供资战略是《条约》未来实现平衡和发

¹² 参见文件 IT/GB-1/06/Report 第 33 段，第 11 页。

¹³ 参见第 1/2006 号决议，“供资战略”，第 (iii) 段。

挥功效的关键。《条约》第18.1款清楚地表明，落实供资战略是各缔约方的责任。秘书处需要指示，如何在这方面最大地发挥支持作用。

22. 落实《供资战略》对于实现《条约》整体实施上的适度平衡也是至关重要的。

23. 在第1/2006号决议中，管理机构“*请*《条约》秘书处与有关国际机制、基金和机构的秘书处积极探讨它们可以如何推动执行《条约》的供资战略，以及是否有可能在这方面与管理机构签订谅解备忘录。”¹⁴在各缔约国就供资战略提交的文件中，特别提到了一些国际机制、基金和机构，例如商品共同基金和全球环境基金。¹⁵据此，我与其中的一些国际机制、基金和机构，例如共同基金，开始了初步联系，提升对《条约》和供资战略的认识。共同基金的回复十分令人鼓舞，同意在2008-09两年度中开展后续活动。在更广范围内的信息收集工作得出以下经验和信息：

- 根据第18.4a款，主要应由各缔约方负责资源分配，而不是秘书处，因为只有各国政府作为其它国际机构的成员，发挥其政治权重，才可以在这些机构中采取有效措施，向《条约》的供资战略分配资金。秘书处的角色是订立合同和促进合同的生效，提高认识和订立管理安排，而决策《条约》供资战略的资金分配是各国政府的任务；
- 《条约》第18.4f款中指出的非政府供资渠道，即“私营部门、非政府组织[例如基金会]及其它资助者”¹⁶，其捐助者组成的专业人士群体、机制环境和社会阶层，与管理粮农植物遗传资源的技术专家群体和政府植物遗传资源政策制定者的机制环境，相去甚远。专业人士群体和机制设定上的差别将成为各缔约方和秘书处应积极克服的一个因素，采取系统手段、积极签订合同以及提升对《条约》的认识；
- 许多负责第18条中指出的非政府供资渠道的关键政策制定者，不论是对是错，认为联合国系统的政府间程序过于缓慢、官僚和政治气，因此如果筹资直接与政府间和政治程序相关时，则不太愿意进行自愿捐赠。虽然这只是一种感性认识，不管这种认识对错与否，这种感性认识是事实，会影响缔约国从非政府部门筹集自愿捐款的能力。因此应考虑到这一点，并积极应对。
- 筹资活动中竞争激烈，拥有自己的专业人士群体。因此，资金筹措需要一系列高度专业的技能，并非寻常植物遗传资源专业人士群体所掌握，也非国际组织中一般工作人员所掌握的技能。因此，从“私营部门、非政府组

¹⁴ 参见文件 IT/GB-1/06/Report，第 1/2006 号决议，第 10 段，第 4 页。

¹⁵ 参见文件 IT/GB-2/07/9，德国提交的内容。

¹⁶ 参见第 18.4f 款。

织和其它资助者”筹集自愿捐助，唯一有效和现实的方法是雇佣专业筹资人员，正如供资战略专门咨询委员会所建议的那样。

- 上述关于能否从相关国际机构筹措自愿捐助的信息，是应管理机构的要求而收集，无损于第18.4c款的条文，该条款规定各缔约方也“通过双边、区域和多边渠道为实施本《条约》提供资金”。这也是缔约方的责任，希望各缔约方能够定期向秘书处报告捐款数量和用途的信息。

24. 在上文提及的同主席团、供资战略专门咨询委员会、全球作物多样性信托基金、专业筹资人员以及缔约方就供资战略递交的文件中指定的机构开展磋商后，考虑到利益攸关方提供的信息和建议，形成了一份具体的行动计划，以便缔约方能够有效落实供资战略，并解决上文提及的挑战。

D. 建立常设技术咨询委员会的可能

25. 在第一届会议上，管理机构“要求秘书进一步考虑建立一个技术咨询委员会的可能性，包括有关权限范围、构成和供资需要等方面，并向管理机构第二届会议报告。”

26. 在进一步考虑这个问题之后，管理机构希望能够将一些要素分开考虑，虽然它们互相关联：（1）处于《条约》当前阶段，到底是常设机制最有效率，还是专门小组更为高效；（2）可能的构成和权限范围；（3）选定方案对预算的影响。

27. 就第一个问题，管理机构尚未确定需交付常设技术咨询委员会的事物。通过专门小组¹⁷——例如关于供资战略、《标准材料转让协定》和《条约》的其它条款——解决各种问题的经验表明，根据这些小组的报告，专门委员会拥有管理机构交办事物所需的专业技能，这种形式可能更为高效。尤其是，关于供资战略专门咨询委员会的工作，管理机构主席的报告中指出，“鉴于该委员会开展工作的成功和高效率，认识到专门咨询委员会的形式在休会期间为管理机构准备技术性文件提供了一个专注、经济、省时和注重结果的安排。”¹⁸供资战略专门咨询委员会的经验和主席基于经验得出的结论表明，在《条约》当前阶段，专门小组可能是在缔约方对核心管理预算捐款严重不足情况下的最佳安排。

28. 专门安排使得管理机构可以根据实际需要决定小组的构成和权限范围。就供资战略专门咨询委员会而言，由“缔约方七名代表组成，由粮农组织每个区

¹⁷ 如果对核心管理预算的自愿捐助有可能增加，且管理机构决定建立一个常设技术咨询委员会，该委员会的权限范围应为“审议《条约》管理机构交付的所有问题，尤其是与《条约》实施相关的技术、科学和实际问题，并向管理机构就上述问题提出意见和建议”。

¹⁸ 参见文件 IT/GB-2/07/4，“主席报告”，第10段。

域提名一位代表”。¹⁹如果是一个常设机构，粮农遗传资源委员会政府间技术工作组可能会是管理机构考虑的一种模式，该小组“由二十七名成员国组成：5名来自非洲，5名来自欧洲，5名来自亚洲，5名来自拉丁美洲和加勒比地区，3名来自近东，2名来自北美，2名来自西南太平洋。”²⁰

29. 专门安排的开支本质上也不会太大。供资战略专门咨询委员会的资金为25,000美元，由单一捐助者提供，不在核心管理预算之内。而如果按照委员会政府间技术工作组的模式而建立的技术咨询委员会的开支将取决于三个主要因素：翻译、文件准备和会议的长度。假设提供《条约》所有六种语言的翻译服务（只有在技术咨询委员会的构成需要这一安排的情况下），根据委员会政府间技术工作组的经验，一场为期三天在罗马召开的会议预计花费130,000美元，一场为期五天在罗马召开的会议的费用为180,000美元。这还不包括支持发展中国家参会的费用。

30. 在2006-07两年度中，缔约方对核心管理预算的捐助严重不足，甚至于威胁到管理机构第二届会议的召开。因此，需要在当前缔约方对核心管理预算捐助水平较低的情况下，审视创建一个常设附属机构的可能性。在缔约方当前的捐助水平上——即便是管理机构本身都没有足够经费召开会议，等到资金来源更加稳定之时再创建一个常设附属机构的做法似乎是谨慎的。

E. 秘书处的建立

31. 在第一届会议上，管理机构“要求粮食和农业遗传资源委员会秘书处继续代理管理机构秘书处，直至任命秘书为止。”²¹因此，直到任命我担任秘书一职，《条约》临时秘书处服务由委员会秘书处承担。谨此感谢委员会秘书处作为临时秘书处所做的卓越工作，并认识到，作为过渡安排，《条约》核心管理预算并未承担秘书处的运转费用，而2008-09两年度内则不太可能仍然如此。

32. 在第4/2006号决议中，管理机构通过了秘书处人员配备表，“载于本报告附件1，认识到确切的人员配备安排是秘书的正常执行权限。”²²由于对核心管理预算的捐助速度缓慢，临时秘书处和秘书处对于秘书处的人员配备采取了十分谨慎的态度。已经完成两个高级职位的招聘，但是由于核心管理预算的短缺仍有若干职位空缺。这就意味着，截止到2007年9月，秘书处的运转仅靠一位临时官员和一名顾问。在秘书处工作负担迅速增加之际，人手短缺的问题短期内通过咨询和服务协议等方法得到了解决，使《条约》及其秘书处得以度过最为关键和紧急的瓶颈期。

¹⁹ 参见文件 IT/GB-1/06/Report，管理机构第一届会议报告，第 1/2006 号决议，《供资战略》，第 15 段，第 5 页。

²⁰ 政府间技术工作组规则。

²¹ 参见文件 IT/GB-1/06/Report，第 17 (h) 段，第 9 页。

²² 参见第 (g) 段。

33. 除了捐款数量不足，推迟缴付也导致了严重的现金流问题，难于计划人员配备，情况十分危险，有可能仅仅因为缔约方缴付太迟而必须裁员。而且，我认识到，于2008年1月1日可得的唯一资金只是今年粮农组织大会决定向《条约》拨付的款项。因此，呼吁各缔约方尽早、尽可能多地进行捐助。还希望我能得到授权，不区别职位的种类，统一使用粮农组织正常计划拨款支付的人员经费。

34. 在短期和中期内，若要秘书处能够承担支持多边系统运作的工作量，促进《条约》供资战略的有效执行，以及在国家层面就《条约》实施向缔约方提供基本服务和支持，很明显需要增加人员。因此，秘书处将扩大人员配备，在管理机构第一届会议通过的人员配备表上增加一个 P5，一个 P4，和一个 P3 的职位。这将组成一个精干、有活力的秘书处，成为秘书处的长期架构，而在短期内仍通过咨询服务开展活动。基于这一原则，秘书处的服务和资源都维持在建议预算的最低水平。

F. 《条约》的管理和秘书处的职责自主

35. 在2006年马德里召开的第一届会议上，管理机构“**强调**了《条约》秘书及秘书处自主的重要性”²³。在管理机构主席团的第三届会议上，主席团“考虑了《条约》秘书处职责自主的问题，正如管理机构第一届会议上肯定的，同时忆及管理机构通过的秘书职权范围中指出，秘书和秘书处应在《条约》宗旨和管理机构决定的事项上享有职责自主，在技术上对管理机构负责。”²⁴主席团还决定“主席应在其递交管理机构的报告中提出此问题”²⁵，因此，主席在其报告中指出，实际上，这样的职责自主“可以解决类似代表性、来往信函、财务和人力资源管理、报告、旅行、行政管理程序、管理和改革进程，以及秘书的行政权力等问题。”²⁶主席团还要求秘书同粮农组织法律办公室和其它相关部门一起，评估应采取何步骤实现这一自主：因此我将与相关部门一起，寻求采取何种措施以应对这些问题，并向管理机构报告。

G. 2008/09 两年度工作计划和预算

36. 第4/2006号决议“**要求**秘书编制并提交2008—2009两年度预算供管理机构第二届会议审议，并报告关于收入和支出的进展情况以及对2006—2007两年度预算所作的任何调整。”

²³ 参见文件 IT/GB-1/06/Report，第 16 段，第 8 页。

²⁴ 参见文件 IT/GB-2 Bureau 3/07/Report，第 5 页。

²⁵ 同上。

²⁶ 参见文件 IT/GB-2/07/4 第 20 段。

37. 我认真关注了《条约》战略工作计划的制定进展。实质性的、透明的工作计划对于成形阶段的《条约》需求十分关键，应该前后一致、经济、高效和专注。《条约》执行的第一份工作计划应该对《条约》一定时期的未来和健康发展拥有重大影响。因此，呼吁各缔约方从实质而非仅从数字角度来解读工作计划和预算。工作计划和预算的进展并非只是预算管理的量化过程，而是对《条约》及其未来实质方向的定性设置。

38. 工作计划区别于（1）核心管理预算，如财务规则第V.1a和b款所规定；（2）对启动多边系统而给予的启动技术援助活动，由预算外资源负担，独立于核心管理预算，由单个援助者出资，如财务规则第V.1e款所规定。

- 核心管理预算包括那些正在开展的构成《条约》系统核心运行职能的活动，否则《条约》则无法正常运行的活动，并且在当前《条约》启动阶段之后仍将继续开展的活动。例如，召开管理机构会议，对多边系统和供资战略基本运行的管理支持等。核心管理预算十分重要，由管理机构通过采纳。对于《条约》的运作必不可少。
- 启动活动（为捐助者和秘书共同商定的用途而设立的信托基金提供资金——《财务规则》第VI.1b款）主要与多边系统的启动相关。虽然他们在《条约》发展的当前阶段十分重要，但是2008-09两年度以后可能就不必需了。因此，我建议通过多边捐助者基金或单个捐助者的信托基金，寻求这些活动所需的资源，独立于缔约方对核心管理预算的捐助。²⁷财务规则规定“其使用应依据管理机构设定的指导原则，或是用于捐助者和秘书共同商定的用途”。²⁸
- 因此，这些活动出现在工作计划和预算中，仅供管理机构做一般性同意，而非具体的预算审议。我相信，这是符合《财务规则》的，也使我在从单个捐助者筹措必需的资金时，得到管理机构实质的指导和政治支持。

39. 虽然这两者之间存在差别，但是都包括在制定的计划中，因为我想寻求缔约方的支持和指导，而且我认为，管理机构就一个综合统一的工作计划给予全面的政策指导是十分重要的。

40. 在这里，我想强调，在通过 2008-09 两年度预算时，仅要求管理机构通过整合表“《国际条约》核心管理预算”中列出的核心管理预算，参见文件 IT/GB-2/07/20，第 9 页。

41. 只有通过粮农组织和其它在《条约》领域拥有大量专业技术技能的区域、国际组织建立伙伴关系、紧密合作和合作计划，才能开展并完成工作计划

²⁷ 参见文件 IT/GB-1/06/Report，管理机构第一届会议通过的《财务规则》附件，图表“资金来源和使用以及信托基金结构”，附录 E，第 7 页。

²⁸ 《财务规则》第 V.1d 款和 e 款。

和预算中列出的工作。因此，《条约》秘书处不能也不愿独自承担所有的实施工作。同时，由伙伴开展的实施工作也必须遵从管理机构的指导，以确保多边系统日常运作的连贯性，这一点对于多边系统的运转至关重要。

42. 2007 年之前，《条约》的运转系统并未进入实施阶段。因而与《条约》相关的工作分属粮农组织不同的部门、计划和单位。对于《条约》执行的外延和内涵并没有清晰的界定。我已努力促进粮农组织内部和其它组织，改善《条约》相关工作信息的交流、协调和连贯性。应进一步改善粮农组织内部和其它相关国际组织协调与《条约》实施和代表性相关的工作。其它公约和国际协定在其早期实施阶段，都曾建立起协调机制，以确保这些条约建立的运作系统在实施时能够前后连贯。工作计划模式 C 中简述了进一步改善实施过程连贯性的类似机制选择。我将继续努力，改善就《条约》相关工作信息、其它部门已经开展工作情况的交流、协调与合作，以确保通过我的监督，依据大家的意见开展工作，并实际落实大家的决定。

H. 与其它组织建立合作

《条约》第 20 条规定，“为实现本《条约》的宗旨，秘书应与其它组织和条约机构，尤其是《生物多样性公约》秘书处进行合作。”²⁹在过去的四个月间，我开展了一系列活动促进与其它组织的合作。《生物多样性公约》方面，我参加了科学、技术与工艺咨询机构第十二次会议（巴黎，2007 年 7 月 2 日-6 日），以及获取和惠益分享问题不限成员名额特设法律和技术专家工作组第五次会议（2007 年 10 月 8 日至 12 日，蒙特利尔），并代表管理机构，参加了与生物多样性相关公约科学咨询机构主席第一次会议（巴黎，2007 年 7 月 1 日）。我还在 2007 年 9 月 1 日和《生物多样性公约》执行秘书会面，并邀请他参加了管理机构第二届会议的闭幕式。这些活动在《条约》秘书处和《生物多样性公约》秘书处之间建立起正如《条约》第 1 条所述的紧密、积极的工作关系，。

根据粮农组织/国际原子能机构联合司的要求，我参加了关于植物遗传资源的亚洲阿拉伯国家核合作协定（ARASIA）项目的会议，与联合司讨论将突变种质资源库纳入《条约》多边系统的可能。最初接触之后的进展包括，管理机构和联合司统一执行根据第 15 条而签订的协定；将突变种质资源库纳入多边系统；就支持《标准材料转让协定》运作的信息技术开展合作测试；《条约》秘书处对亚洲阿拉伯国家核合作协定项目制定谅解备忘录给予投入；对纳入突变种质资源库后多边系统内的利益分享开展可能出现的案例进行研究。

我还参加了粮农动物遗传资源第一届国际技术大会（2007 年 9 月 1 日-7 日，瑞士因特拉根），并在会上介绍了《国际条约》在规范粮农植物遗传资源的获取和利益分享上的经验。这次会议之后，第二届管理机构会议期间，召开了一场

²⁹ 第 20.5 条。

关于粮农动物遗传资源和因特拉根技术大会的特别活动，加强了动物遗传资源和植物遗传资源工作间的合作与协调。

我还参加了世界知识产权组织知识产权和遗传资源、传统知识和民间文学艺术政府间委员会第十一届会议（日内瓦，2007年7月9日-11日），并报告了《条约》实施的最新进展。

《条约》秘书处还参加了欧洲种子协会（ESA）的年会（布鲁塞尔，2007年10月14日-18日），以及国际植物新品种保护联盟（UPOV）中西亚区域植物品种保护研讨会（吉尔吉斯斯坦，2007年9月11日-14日）。这一研讨会加强了同国际新品种保护联盟的合作，以确保在各自宗旨内的互惠与合力。同时还帮助世界反种族主义大会（WCAR）各国对《条约》及批准《条约》的潜在利益提高了认识。

III. 《国际条约》的未来

43. 目前是决定《国际条约》未来的关键时期。在这个阶段，做出长期决定和定位之时，清晰的战略目标、优先领域和长远前景就特别重要。在实施的初期阶段，缔约方应比例行会议更广阔、更长远地进行思考和决策，这一点尤为重要。在我报告的最后部分，根据理事会过去的决定，我愿略述摆在我面前的关键战略目标、优先领域和《条约》的未来。在实施的初期阶段，管理机构的指导应该特别明确、精确和有深度，以确保利益攸关方与条约有关的工作都能协调一致地得到执行，也使条约能够发挥作用。因而我希望在结尾段落中勾勒出未来的主要挑战和机遇、目标及优先领域。

44. 根据管理机构的决定和实际经验，很明显，目前阶段要执行《条约》有三个关键目标：

- *多边系统的建立和运行*，该系统作为日常运行体系，每天在超过 115 个国家转让上千份遗传资源，且具有法律确定性、较低的管理成本、确保利益分享以及系统用户在实际操作上的连贯性和可靠性；以及
- *《条约》供资战略的执行*，作为一个执行机制，供资战略将确保《条约》框架下的财力资源可得、透明、高效和有力，且优先保证保存和使用粮农植物遗传资源的发展中国家农民项目。

《条约》目前需要多边系统作为日常运行系统，在 100 多个国家协调启动，实际上只有通过实现第三个目标才能完成，即

- *在国家和区域层面协调启动和执行多边系统和供资战略*，对缔约方中的发展中国家和经济转型国家给予适当的支持。

45. 如果在接下来的两年期间我们能在全世界范围内，尤其是在条约执行方面，实现上述三个目标，那么，我相信，作为管理遗传资源主要和永久的国际法律架构，以及食品安全、农业和环境可持续性、所有国家和团体利用植物遗传资源的平等性的保障者，《条约》的地位将稳固确立。如果我们不能在未来三年内实现上述三个关键目标，那么《条约》可能会像以前的许多国际条约那样，蜕变为僵死的法律文书。

IV. 结 论

46. 《条约》正处于要么成功要么失败的阶段。在此关键时刻，管理机构中的各缔约方需要采取必要步骤，以确保《条约》的长久成功。