

2013年6月



粮食和农业 植物遗传资源国际条约



暂定议程议题 18

管理机构第五届会议

2013年9月24—28日，阿曼马斯喀特

管理机构业务计划草案

内容提要

1. 管理机构第二届会议通过第 3/2007 号决议请秘书与主席团合作编写并提交用于实施《条约》的《业务计划》，供管理机构第三届会议审议并于第四届会议作出决定。
2. 管理机构在第三届会议上同意进一步制定《业务计划》草案。管理机构第四届会议请秘书提请管理机构本届会议注意文件草案。
3. 本文件包含了一份《业务计划》草案精简版，其依据为来自缔约方、管理机构第四届会议特设委员会，以及第四、五届会议主席团的意见。
4. 请管理机构审议《业务计划》草案，并就下一步工作提供指导。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，
勿再索取副本。

目录

| | 段 次 |
|------------------|------|
| I. 引 言 | 1-6 |
| II. 下一步工作并征求指导意见 | 7-11 |
| 附录： 《管理机构业务计划》草案 | |

I. 引言

1. 管理机构第二届会议通过第 3/2007 号决议请秘书与主席团合作编写并提交用于实施《条约》的《业务计划》，供管理机构第三届会议审议并于第四届会议作出决定。¹管理机构第三届会议同意进一步制定《业务计划》草案，并敦促缔约方提交意见。主席团将据此与秘书合作修订《业务计划》草案供管理机构第四届会议审议。²
2. 《业务计划》草案已提交至第四届会议主席团的第三次会议，并纳入了缔约方提出的意见和建议，以及融资战略特设咨询委员会以及多边系统和《标准材料转让协定》特设技术咨询委员会的建议。
3. 第四届会议主席团还同意管理机构需要就《业务计划》实质性内容进行更广泛的讨论。讨论应涉及的问题包括《条约》经发展和实施至此，是否还需要《业务计划》？还是需要另行制定战略性文件，以说明《条约》未来可能的发展方向。
4. 管理机构第四届会议审议了《管理机构业务计划》草案，并请秘书在第五届会议上提请管理机构注意该草案。
5. 第五届会议主席团首次会议请秘书处对文件予以进一步优化精简，令其更具通用性，以便于本届会议提交管理机构。
6. 本文件附录包括了一份经秘书处精简后的《业务计划》草案。

II. 下一步工作并征求指导意见

7. 如上所述，关于编写《业务计划》的首次要求于五年前管理机构第二次会议期间提出。此后，管理机构在《条约》实施的初试阶段已取得了长足进展。多边系统与利益分享基金的设立和运作进展迅速，其基本运作系统已经成型。自第二届会议以来，管理机构的工作得到了大幅扩展，纳入了“可持续利用”（第 6 条）等其他重要的实施领域。在加强与《条约》其余利益相关者的合作过程中，管理机构还进一步与其他国际机构展开了合作。
8. 《业务计划》应成为促进管理机构开展中期规划的工具，并拓展关于《条约》实施的决策能力，同时不会为管理机构会议造成更多负担。已采取若干措施将管理机构在会议期间进行决策的过多负担降至最低限度，如精简文件长度

¹ IT/GB-2/07/Report, 第 3/2007 号决议, 第 xix 段。

² IT/GB-3/09/Report, 第 32 段。

或编写决议草案供其审议。精简后的《业务计划》草案重点在于落实五大主要领域的工作或目标，但是文件并未提出一份时间表，以说明在为期五年的规划时间范围内，将向管理机构各届会议提交何种主要产出和成果供审议。同时，文件中也不包括审查机制，无法让管理机构根据新的需求或机遇进行调整。

9. 其他政府间机构已采纳了多年工作计划，用有组织的方式来应对复杂和不断扩展的议程，同时不对成员造成过度负担。对其他论坛而言，采用多年工作计划带来了实质性益处，调动了各方兴趣并提高了内部政策连贯性，促进与其他相关进程结成系统性伙伴关系，提供通用政策框架供政府用于制定相关国家进程，并协助调动资金用于得到一致认可的优先重点领域。
10. 《生物多样性公约》缔约方大会及粮食和农业遗传资源委员会与管理机构保持着定期和密切联系，均已成功采用并实施了多年工作计划。管理机构采用自身的多年工作计划后，如能通过这些多年计划工具与上述机构形成合力，则将进一步深化合作。
11. 请管理机构根据上述意见审议附录中的《业务计划》草案文件。管理机构不妨注意《业务计划》并请秘书根据该《计划》编写一份多年工作计划草案供管理机构下一届会议审议批准。

《管理机构业务计划》草案

I. 引言

《条约》的愿景是确保“人人享有公平和食物”，其使命和总体目标在于对粮食和农业植物遗传资源进行保护和可持续利用，并且公平公正地分享这种利用所产生的利益，以促进可持续农业和粮食安全。本《业务计划》为 2014—2019 年确定了六项中期目标，并旨在成为：

1. **中期规划工具**，用于未来六年的《条约》实施工作；
2. **资源筹集工具**，绘制《条约》运行路线图；
3. 提高非专家人士**认识**的工具，采用简明而非技术性的语言；

每项**中期目标**都说明了关键的具体目标，以及预期为完成各项具体**可交付内容**与**优先重点目标**所必备的要素。优先重点目标的设计旨在逐步促进实现各项目的与目标，故不应被视为一项备选方案清单。为了实施本《业务计划》，应根据自 2006 年起就采用的原则筹集额外资源。

本《业务计划》所有内容都以自 2006 年以来就采用的资源筹集和利用**既有原则**为基础。

资源筹集原则：

- 没有资源就没有结果。
- 将资源筹集目标与利用目标进行匹配。
- 可持续性。
- 可预测性。
- 基于资源的工作量规划。
- 基于结果的管理。
- 透明和认可。

资源利用原则：

- 资源投入要求得出结果。
- 将缔约方及其他利益相关者的工作与实现管理机构目标进行匹配。
- 缔约方指导。
- 协商一致。
- 连贯。
- 协调。
- 合作。

II. 《2014 - 2019 年〈国际条约〉业务计划》

本《业务计划》总体目标在于为《国际条约》重要的系统、战略和机制奠定具有可持续性的基础并开展可持续的运作，且在可能的情况下逐步过渡为对上述系统、战略和机制进行维护与监督。

2.1 目标 1: 合并多边系统的核心系统与进程

获取和利益分享多边系统是《条约》的基石，也是其最具创新的机制。系统实施促进建立了新的获取和利益分析全球系统，对单项遗传资源与货币转移及相关利益进行持续监测。设立多边系统的工作进展迅速，其基本结构已经成型。但是，仍有大量工作需要完成，以确保多边系统在国家和国家层面充分发挥效应。

具体目标 1: 在多边系统内确认、纳入并推动材料获取，方法包括开发和推广相关信息技术工具。

多边系统的基础在于可供便利获取的植物遗传资源量。自 2007 年以来，仅有少数缔约方提交了可通过多边系统提供的收集品信息。而在鼓励自然人和法人将材料纳入多边系统的措施方面，相关信息更少。

• 优先重点目标

- ❖ **审查信息水平**，包括**缔约方**可提供材料的通知，以及**自然人和法人**关于材料提交的信息。
- ❖ **审查自然人或法人所持收集品的提交情况**，并决定促进此类活动的所需行动。根据《条约》第 12.3h 条内容审查多边系统关于**原生境材料**的状况，以了解并促进多边系统运作与原生境条件下粮食和农业植物遗传资源间的联系。
- ❖ **发布多边系统下提供和更新可供材料信息的需要**，包括保留在原生境条件下的材料。**与粮食和农业植物遗传资源持有者进行联络**，以在较为被动式的宣传后进行积极跟进。

• 成果

在当前规划期结束前，应通过《条约》网站发布有关多边系统所能提供材料的信息。促进《标准材料转让协定》运作的信息技术系统，包括支持第三方受益人工作的系统也应得以完成和充分推广。

具体目标 2: 利益分享促进框架

利益分享是多边系统的第二项支柱，其优先干预领域涵盖了大量活动，即《条约》第 13.2 条所述的“在管理机构的指导下并考虑到滚动式《全球行动计划》的优先活动领域，（进行）信息交流、技术获取和转让、能力建设以及分享商业化产生的利益”。³

• 优先重点目标

- ❖ 多边系统中的利益分享包括**商业化和非商业化利益分享机制**。尽管《标准材料转让协定》带来了两项具有操作性的**商业化利益分享办法**，**但是还需**

³ 与经济利益分享相关的活动在目标 2 中《融资战略》的范围内进行讨论。

要进一步开展工作以实施非商业化利益分享机制，即针对粮食和农业植物遗传资源的信息交流、技术转让和能力建设。

- ❖ **审查利益分享安排的进展。**管理机构已请秘书**审查利益分享安排的运作情况**。这项工作将需要进行大量信息收集和分析活动，以便向管理机构提供相关信息和分析结果。**在这一进展审查的基础上，管理机构将能进一步作出政策决定**，而其他相关组织则可根据《条约》经验构建自身的利益分享机制。
- ❖ **审查利益分享模式。**管理机构将定期审查对利益分享基金的付款水平，特别是有关约束性付款的情况。管理机构将确认并设立一系列创新型方案，增加可预测、即时和可靠的资金流，同时以对粮食和农业植物遗传资源的可持续利用为基础。

- **成果**

在规划期结束时，确立《条约》所有四类利益分享职能的运作机制，同时能定期就可选做法提供更多信息，以促进通过《条约》开展进一步的利益分享。

具体目标 3: 第三方受益人运行框架

《标准材料转让协定》中对第三方受益人做出了规定。

2011 年在《第三方受益人程序》下通过了友好解决争端和开展调解的程序。之后的工作将以其实际落实为重点，尤其突出信息的流通和有效维护。

- **优先重点目标**

- ❖ **提供信息供第三方受益人使用。**信息是否可得在很大程度上决定了争端的有效解决。第三方受益人越能掌握相关信息，则争端解决进程就越能做到**成本有效和高效**。在需要的时候确保**敏感信息的保密性得到保证**也能发挥至关重要的作用，提升对系统的信心。
- ❖ **第三方受益人运行情况审查。**第三方受益人代表管理机构及《条约》开展工作。为确保对系统的信心 and 良好管理，迫切需要**管理机构定期审查第三方受益人的运行情况**，以评估《条约》目标与各类机构相关决定的落实情况。
- ❖ **进一步开发和推广信息技术系统以支持多边系统运转**，并且尤其要向用户就《标准材料转让协定》的使用和义务提供实用指导。

- **成果**

在规划期结束前，《第三方受益人程序》应在日常工作中得以实施，包括对信息进行必要的收集和维护。

2.2 目标 2: 运作和开发多边系统

鉴于获取和利益分享多边系统的独特性，有必要向缔约方和世界上的其他用户提供咨询和相关协助。管理机构获取多边系统运作的可靠信息以支持知情决策也很重要。

具体目标 1: 就开发多边系统提供政策支持和进一步指导

第 19.3 条规定，管理机构的职能之一在于“提出政策方向和指导[……]，特别是多边系统的运作（所必要的建议）”。应指出，除了缔约方外，若干潜在提供者和接受者也提请秘书注意多项涉及在国际上运用《标准材料转让协定》的法律和技术问题，以及这类问题的回答所引出的权利和义务会带来哪些影响。这就突显出管理机构的指导在确保多边系统一致性方面将发挥重要作用。

期待提供两种形式的政策指导。第一种形式是在多边系统下为材料提供者和接受者编写准则；第二种形式是对系统运作、范围和变化等实质性详细问题的政策指导，以直接回应用户询问。

• 优先重点目标

- ❖ 重新召集《标准材料转让协定》和多边系统特设技术咨询委员会，尤其要继续审议缔约方和其他多边系统用户提出的问题和疑问，并继续就此向管理机构和秘书提供咨询。
- ❖ 根据《条约》第 11.4 和 13.2d 条要求，参与和协助**涉及多边系统运作的审查和评估工作**。在休会期，对于管理机构及其他可能决定设立的附属机构，将为其所做的审查、评估和决定进行筹备。
- ❖ **为实施《条约》制定实践手册与程序。**
- ❖ **为多边系统制定提供者和供应者程序。**
- ❖ 通过推动对多边系统进行知情使用，并拓展对系统的积极参与而开展**能力建设和提高认识活动**。

• 成果

提供信息和法律援助，以促进通过协调一致的措施来实施多边系统，并面向用户提高透明度、确定性和可预测性。

具体目标 2: 监督多边系统运行

第 19.3(a)条规定，管理机构的首要职能是“监督……多边系统运行”。监督是一项重要工作。特别是在规划期初期，系统的运行信息未必透明可靠，也无法通过实证来验证。关于多边系统的所有关键部分，信息都很有限，包括：系统中有多少材料；分别为何种材料；材料如何进入系统；多边系统对材料进行了怎样

的处理。关于这些问题的可靠数据对于下列事项十分关键：(1) 系统公信力；(2) 系统规划和运行；(3) 管理机构对系统运行的监督和审查；(4) 为管理机构今后对多边系统进行评价奠定良好的信息基础，包括诸如应对气候变化、监管环境改变等方面的内容。

多边系统及其第三方受益人的自然运行将产生大量数据。此外，还将继续向缔约方和相关组织征集多边系统运行经验。但是，作为必要补充，还应更主动地收集必要信息。

- 优先重点目标

-
- ❖ 记录缔约方就实施多边系统而采取的措施，包括各类可用的行政和法律手段。
 - ❖ 为管理机构将《标准材料转让协定》运行情况进行统计综合，同时采取恰当措施为信息保密。
 - ❖ 《标准材料转让协定》实施和运行情况的审查。

- 成果

统计信息、收集方法并开展案例研究。

2.3 目标 3: 实施《融资战略》

《条约》第 18.1 条规定各缔约方落实融资战略，以便实施本《条约》，而第 18.2 条则列明了战略目标。

《融资战略》对于整部《条约》取得成功十分关键，而战略本身则取决于资金的可供性。管理机构通过第 1/2006 号决议表示，“《融资战略》应致力于吸引所有可能的财政资源”，并承认“与相关国际机制、基金和机构进行合作，对于成功实施《融资战略》十分重要”。

具体目标 1: 为利益分享基金筹集资源

资源筹集将对设定《融资战略》的其他目标产生影响，同时也会在更广范围内影响《条约》的知名度和活动。

- 优先重点目标

-
- ❖ 加强筹资系统，并编写核心材料。
 - ❖ 鼓励主要捐赠方和利益相关者对《条约》予以大力支持，并以其他方式维持《条约》与《融资战略》的知名度。确保通过大量支持者广泛宣传《条约》内容，并恰当传播其目标、需要和成就。
 - ❖ 发展捐赠方并开展捐赠方管理计划，以明确现有捐赠方并鼓励新捐赠方。最终目标在于扩大对《条约》相关活动的支持基础。

- ❖ 面向各类感兴趣的受众，实施并逐步推进具有针对性的沟通计划。
- ❖ 审查《融资战略》和《战略计划》实施，确保通过最有效的方法落实其宗旨和目标。
- ❖ 为利益分享基金筹资而**实施**创新做法，方法包括对各区域提案进行介绍。
- 成果

修订工作目标和整体目标，以编写并实施更新后的筹资计划。

具体目标 2: 运作利益分享基金

利益分享基金提供了一项机制，以公平公正地分享粮食和农业植物遗传资源利用所产生的利益，鼓励便利获取并对全球一致认同的植物遗传资源保护和可持续利用计划形成促进作用。为了加强该基金的公信力，并在捐赠方、伙伴和利益相关者之间加强对基金活动的共识，迫切需要为基金设立高效、透明和有效的财政和运行管理系统。

- 优先重点目标

 - ❖ 在项目周期框架内，向管理机构**报告利益分享基金资助项目组合的监测和评价结果**。
 - ❖ **加强和维护项目管理和信息系统以及伙伴关系结构**。
 - ❖ **改善项目周期及其资金的行政管理政策和日常管理程序。在整个项目周期施以日常管理**。
 - ❖ **为定期审查利益分享基金的运作设立框架**，考虑到基金各类规划、计划、优先重点、程序和伙伴关系的影响和可持续性。
 - ❖ 为利益分享基金下的资源利用**制定并审查一份中期计划**。
- 成果

视资金可用情况，利益分享基金应在规划期结束前，以透明和高效的方式尽可能多地完成项目周期。

具体目标 3: 通过其他渠道（双边、区域和多边）推动实施《融资战略》

《条约》应支持缔约方确保其他国际进程根据管理机构设定的标准提供援助，并在就援助做决策时考虑到《条约》规定。就此，秘书处应推动为鼓励自愿捐款而通过的措施进行筹备。

- 优先重点目标

 - ❖ **面向相关国际机制、基金和机构开展高层外联活动**，以鼓励其支持与《条约》相关的目标，并促进各方协调与《条约》相关的活动。

- ❖ 就相关国际机制、基金和机构会议期间召开的活动和有关工作编写并更新日历表。
- ❖ 监测在双边、区域和多边层面的活动，以在更广的范围内说明所有以《条约》实施和相关活动为基础，或与此相关的各类活动的性质、重点和成果。
- ❖ 向管理机构报告进展和成绩。

- 成果

增加来自目标国际机制、基金和其他机构的资金水平，并用于粮食和农业植物遗传资源的保护和可持续利用。管理机构定期评估《融资战略》实施中存在的空白点和协同效应，并为进一步实施提供指导。

2.4 目标 4: 保护和可持续利用

《条约》通过促进国家层面采取综合性措施并创建国际合作论坛而为粮食和农业植物遗传资源的保护和可持续利用设立框架。现有的挑战在于实施专门的粮食和农业植物遗传资源可持续利用工作计划，从而将上述一般性规定和来自各类利益相关者的多种手段转换为切实和实用的指导文书。

具体目标 1: 推动、协调和监测缔约方、利益相关者以及国际组织就粮食和农业植物遗传资源勘探、保护和可持续利用所开展的各项活动。

这项目标将促进就进行中的活动形成全面视角。这些活动具有足够代表性，能据此进行外推并用于形成政策结论。

- 优先重点目标

-
- ❖ 协助监测缔约方、利益相关者和国际组织为实施《粮食和农业植物遗传资源可持续利用工作计划》的愿景、宗旨和目标而开展的各项活动。
 - ❖ 将管理机构的指导意见发送至缔约方和利益相关者，以推动实施《条约》第 5、6 条。
 - ❖ 从其他来源收集与粮食和农业植物遗传资源保护及可持续利用相关的信息。

- 成果

在规划期结束前，《条约》应被视为粮食和农业植物遗传资源保护及可持续利用相关措施的主要信息来源之一。《条约》将作为一个交换机制，让当事各方获得所有利益相关者和伙伴所形成和掌握的信息。

具体目标 2: 合作并改善伙伴关系

《条约》是制定粮食和农业植物遗传资源保护、特性鉴定及可持续利用政策的主要框架和论坛。在实施第 5、6 和 9 条时，加强相关项目和计划中利益相关者的合作与伙伴关系

- 优先重点目标

- ❖ 分析并传播待解决问题的信息，并制定解决问题的方案。
- ❖ 就国家层面粮食和农业植物遗传资源保护及可持续利用的**执行措施制定政策指导**。

- 成果

能广泛提供涉及粮食和农业植物遗传资源保护及可持续利用的信息，并为各国实施《条约》第 5、6 条的措施提供政策方案指导。

2.5 目标 5: 农民权利

根据《条约》第 9 条，国家政府负责实现农民权利。根据各自需要和优先重点，缔约方应遵照国家法律，酌情采取措施保护并促进农民权利，包括保护相关传统知识、公平参与利益分享的权利，以及参与国家层面相关决策的权利。《条约》生效且缔约方通过支持性措施后，关于农民权利的条款提供了一项基础性法律框架，可在此基础上根据国家法律规定对原住民、本地社区及农民予以承认和保护。

具体目标 1: 收集关于农民权利实施状况的信息

信息收集是管理机构对农民权利状况开展审查的必要前提，并且必须在管理机构考虑对各国落实农民权利提供支持时在相关活动中占据中心地位。

- 优先重点目标

- ❖ 提升**缔约方及相关机构就促进和保护农民权利的国家措施提交相关信息**的次数和频率。
- ❖ 视资源可用情况，召开或支持举办有关农民权利的区域研讨会。
- ❖ 汇编、分享和发布**收到的信息**。
- ❖ **促进农民组织参加管理机构会议**。

- 成果

在落实国家措施时能有更广范围的信息和经验供利用。

2.6 目标 6: 为《条约》实施进行能力建设和提高认识活动

对缔约方的能力建设工作的支持，以推动有效运行《条约》系统并实现其宗旨。这应包括向政府、政府间、半官方和非政府机构等国家、区域和地方组织予以赋权和支持，以运行《条约》系统并落实其战略。

具体目标 1: 就国家和区域实施《条约》进行能力建设

秘书将与对《条约》实施有专业知识和能力的粮农组织单位、国际机构和组织发展伙伴关系。因此，协调机制将成为秘书的关注重点。人员的数量和技术素

质需要得到进一步提升，同时也需要深入提高确定优先重点、计划规划、管理和治理等方面的能力。针对人员的能力建设活动将面向国家和区域机构在政策及规划层面的决策者；种质库和育种协会的管理者/行政管理人员；农民组织。预计进行的能力建设方式包括在明确需要和优先重点后据此开展培训计划，并由专门的高等教育和培训机构组成知识网络和高级人才中心予以实施。

- 优先重点目标

- ❖ 为实施《条约》而**运作协调机制**，以确保能力建设工作遵循管理机构的指导意见，并通过**连贯、协调、公平和在区域间实现平衡**的办法来进行能力建设，以反映缔约方和利益相关者的实际需要。
- ❖ 根据管理机构指导意见**制定能力建设材料**，尤其应包括各类指南、工具包、决策支持工具和技术课程，供伙伴以协调一致的方式用于能力建设，促进《条约》实施（形式包括培训、信息和政策材料等）。
- ❖ **维持和构建《条约》缔约方的国家联络点网络**，并**加强**其技术、协调、政策和基础设施**能力**。
- ❖ 应国家或区域要求，支持为面向《条约》实施**提供法律援助**。这将有助于缔约方依据本国需要、关注重点和法律框架来履行其《条约》义务。
- ❖ 为开发**全球信息系统**设立一个**论坛**。

- 成果

在国家和区域层面实施《条约》规定时所需的法律、政治和实践能力得到发展。国家和区域信息系统获得综合协调发展，以支持建立统一的全球信息系统。

具体目标 2: 提高认识、培训并宣传《国际条约》

秘书在本规划期之前制定了一整套信息和宣传材料，作为《条约》更广泛宣传战略的组成部分。在本规划期内，《条约》宣传战略将得到拓展，以扩大与媒体的交流并将包含一套内容更广泛的信息产品。培训活动的对象范围也将得到拓宽，不再局限于在国家层面直接实施《条约》的单位，以作为拓展认识和深化能力基础的一项手段。

《条约》存在的意义在于人们将其视为农业问题在环境、贸易和知识产权政策领域内的主要代表性文书。《国际条约》要维持并延续其势头，关键在于面向更广泛的受众提升对其各项宗旨和相关性的认识。需要向其他政策部门和公众就《条约》重要性传达若干关键信息，以提高其认识、确保获得认可，并推动对《条约》的自愿捐款。

- 优先重点目标

- ❖ **对所有目标给予信息和宣传材料支持**，包括维护并更新《条约》网站。这项工作的重点在于形成明确讯息，在《条约》各项目标和活动间提高连贯性。
- ❖ 在发达和发展中国家内**面向媒体和公众开展外联活动**，可能包括形象管理、品牌运作、媒体活动、制作《条约》短片、宣传、公关等。外联活动将致力于形成倍数效应，让地方媒体直接使用相关材料或自制材料。
- ❖ 在正式学术培训和教育课程中**实现《条约》内容主流化**，创建教育机构网络，就《国际条约》及其系统开展深度培训。在可能的情况下，将利用现有教育网络开展上述活动，突出强调高等教育阶段。还将在其他层面展开提高认识活动。
- ❖ 就《条约》影响以及加入条约的益处**针对尚未成为缔约方的政府制定信息材料并开展外联活动**。增加《条约》成员数量是《条约》规定的一项义务，将提升《条约》利用多边系统成为植物遗传资源库的价值。

- 成果

借助创建教育和培训网络、形成《条约》及其多边系统的相关材料和资源，增进利益相关者对《国际条约》的了解。