



世界卫生组织

世界卫生组织烟草控制框架公约
政府间不限成员名额工作小组
临时议程项目 10

A/FCTC/IGWG/1/7
2004 年 5 月 20 日

指定常设秘书处的方案及其运转的安排

秘书处的说明

前言

1. 世界卫生组织烟草控制框架公约第 24.1 条规定，缔约方会议应指定一个常设秘书处，并为其运转作出安排，同时应努力在其第一次会议上完成此项工作。按第 24.2 条规定，世界卫生组织应临时行使秘书处的职能。第五十六届世界卫生大会（2003 年 5 月）以 WHA56.1 决议通过了框架公约，并决定建立政府间不限定名额工作小组，负责审理和起草对一些事项的提案，供缔约方会议第一次会议审议。根据决议第 7(2)段，此类事项包括指定常设秘书处的方案及其运转的安排。
2. 条约常设秘书处的职能包括大量的会议筹备和服务工作以及与缔约方的联络和为其提供信息和支持。这是众多现代多边条约循以为常的特点。框架公约第 24.3 条确定了秘书处的职能。自框架公约通过以来，世界卫生组织在履行公约第 24.2 条和 WHA56.1 决议授予的临时秘书处职能中继续发挥其公共卫生、技术和行政方面的潜能。
3. 本说明的目的是帮助政府间工作小组审视此事。它讨论了不同国际组织主持谈判的各种条约先例中常设秘书处的指定情况。它概述了每个国际组织与指定它为常设秘书处的各条约之间的技术和组织法联系。它深入探讨了赞同被指定为条约常设秘书处的每个组织内部的机构和行政构架。最后，它归纳了从中得出的结论。

指定联合国专门机构为条约常设秘书处

4. 世界卫生组织是一个联合国专门机构，其主要任务是促进和保护公众健康。虽然本组织会员国为了谈判和通过框架公约首次援引世界卫生组织《组织法》第十九条，但在联合国其他专门机构主持下已经谈判并通过了许多条约。因此，学习每个专门机构的相应经验不无裨益。本说明的此部分因而讨论以下专门机构主持谈判的条约中指定秘书处的先例，它们是：粮食及农业组织（粮农组织，FAO）、国际海事组织（海事组织，IMO）、世界知识产权组织（知识产权组织，WIPO）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织，UNESCO）和国际劳工组织（劳工组织，ILO）。

粮农组织主持谈判的条约常设秘书处的指定

5. 粮农组织根据其权限为谈判和通过有关各种事宜的许多条约确立了构架。不少粮农组织条约涉及渔业。其中每一条约均建立了作为最高机构的委员会，承担该条约所涉及领域中的重要职责，主要是促进可持续资源的利用。条约责成粮农组织提供委员会秘书处，并规定由总干事任命秘书处首长，后者在行政上对总干事负责。建立亚太渔业委员会协定（第 II.6 条）和建立区域性渔业委员会协定（第 XI 条）就是这类条约的例子。国际粮食和农业植物遗传资源条约（2001 年）（第 20 条）采取了基本相同的做法。该条约同样建立了全面负责实施条约的最高机构，责成粮农组织总干事任命理事机构秘书，其附带条件是任命应得到理事机构批准。

6. 粮农组织通过的控制沙漠蝗虫条约也遵循上述做法。建立控制西部区域沙漠蝗虫委员会协定（2000 年）规定，粮农组织应提供秘书处和委员会工作人员，后者行政上对该组织负责。聘用人员的任期和条件及地位应与粮农组织职员相同。建立控制中部区域沙漠蝗虫委员会协定（1965 年）、建立控制西南亚沙漠蝗虫粮农组织委员会协定（1963 年）和建立控制西北非沙漠蝗虫委员会协定（1970 年）具有同样的条款。

7. 综上所述，粮农组织在行使条约常设秘书处职能中有三个特点。首先，由该组织本身提供秘书处职员和基础设施。其次，条约秘书由粮农组织总干事任命。第三，秘书和职员行政上对总干事负责。

8. 此外，上述粮农组织条约在技术和机构方面均与该组织有着联系。在技术方面，所有条约均涉及属于粮农组织权限的领域，因而，在这些领域中该组织已经开展活动，并具有专业技术和适当的机构性基础设施。在机构方面，粮农组织《组织法》规

定，该组织应承担与之有密切关系的条约秘书处的职能。根据第 I 条，该组织应促进有关营养、粮食和农业的国家和国际性活动，并提出建议；根据第 XIV 条，大会和理事会可批准并向成员国提交有关粮食和农业问题的公约或协定。

9. 关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约（1998 年）与众不同，由粮农组织和联合国环境规划署共同行使秘书处职能。这是由于这两个组织曾共同主持公约的谈判和通过工作，因为双方对公约涉及的两类化学物质之一各有专长。两个组织还共同承担国际贸易中化学品非约束性伦敦指导原则的秘书处职能，而鹿特丹公约就是以此指导原则为基础的。这种安排因而遵循由负责谈判、并具有必要专业技术和机构联系的组织承担秘书处职能的惯例，唯一的区别是，在此特例中两个组织均符合标准。

国际海事组织主持谈判的国际海事条约秘书处的指定

10. 在海事安全、防止海洋污染、污染损害的责任和赔偿、便利国际海上交通、吨位测量、妨碍海运业的非法行为和海难救助等领域，在海事组织主持下迄今已经通过了 40 多个国际条约。这些条约均指定海事组织承担秘书处职能。虽然并非每一条约都包含将秘书处职能授予海事组织的明确条款，但其他规定和惯例确认了海事组织的常设秘书处任务。含蓄地授予海事组织条约秘书处职能的通行方法，是在少数缔约方的要求下责成该组织召开缔约政府或国家会议，以便修改或修正条约。以下条约的某些条款就是例子：海上生命安全国际公约第 VIII (c) 条 (SOLAS, 1974 年)；国际油污损害民事责任公约第 XVIII 条 (1969 年)；海上运输核材料民事责任公约第 9 条 (1971 年)；以及防止船舶污染国际公约第 16.3 条 (MARPOL, 1973 年)。

11. 海事组织在技术和机构方面均与其条约有着密切联系，而且其权限涵盖各条约涉及的所有领域。与粮农组织一样，海事组织在各条约所管辖的领域也具有专业技术和能力。国际海事组织公约第 1 条规定，该组织的宗旨特别是为所管辖领域的合作和标准制订提供组织机构。根据第 2 条，海事组织理应负责起草条约、协定或其他合适的文件。

世界知识产权组织主持谈判的与知识产权有关的条约秘书处的指定

12. 指定世界知识产权组织为常设秘书处的知识产权条约包括 1996 年世界知识产权版权条约（第 16 条）和 1996 年世界知识产权组织表演和录音制品条约（第 25 条），两者均规定，知识产权组织国际局应行使以上条约的行政职能。

13. 以上条约涉及的主题与知识产权组织的组织法和技术权限有关。成立世界知识产权组织的 1967 年公约第 3 条规定，该组织的宗旨是促进和保护全世界的知识产权，并确保各联盟之间的行政合作（按公约第 2 条）。根据第 4 条，该组织的职能包括促进制定有利于有效保护世界知识产权的措施；鼓励缔结旨在促进知识产权保护的国际协定；以及与要求在知识产权领域得到法律和技术援助的国家进行合作。第 4 条还明确规定，知识产权组织可承担或参与旨在保护知识产权的其他国际协定的行政管理。

14. 世界知识产权组织公约第 9 条所规定的国际局的职能支持了由知识产权组织承担常设秘书处的职能。实际上，知识产权组织比其他专门机构更多参与了实施与其有关的条约的实质性职能。例如，专利合作条约将实施条约的一系列实质性任务授予国际局（知识产权秘书处）。

教科文组织主持谈判的条约秘书处的指定

15. 若干全球和区域性条约指定教科文组织承担常设秘书处职能。保护世界文化和自然遗产公约（1972 年）第 14 条规定，由教科文组织总干事任命的秘书处协助世界遗产委员会。保护水下文化遗产公约（2001 年）第 24 条指定总干事负责公约的秘书处职能。秘书处的职责包括组织缔约方会议和协助缔约方执行会议的决定。保护无形文化遗产公约（2003 年）第 10 条规定，教科文组织秘书处应协助该公约委员会。秘书处应准备缔约国大会和委员会的文件以及会议的议程草案，并应保证大会和委员会决定的实施。

16. 由教科文组织成员国谈判、并规定由该组织总干事任命秘书处的区域性条约包括：承认属于欧洲区的国家高等教育学历、文凭和学位条约（1979 年）、承认非洲国家的高等教育学历、证书、文凭、学位和其他学术资格的区域性条约（1981 年）及承认亚太区高等教育学历、文凭和学位的区域性条约（1983 年）。

17. 与以上章节所讨论的各组织一样，这些条约涉及的主题均属于教科文组织组织法和技术性权限范围。根据教科文组织《组织法》第 1.1 条，该组织的宗旨乃是通过促进各国间在教育、科学和文化方面的合作对和平与安全作出贡献，以增进对正义、法治及联合国宪章所确认的人权和基本自由的普遍尊重。指定教科文组织承担秘书处职能的条约同样也涉及教育、科学和文化问题。教科文组织本身的任務就支持了它所承担的条约常设秘书处职能。

18. 经 1982 年议定书修正的关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约（1971 年）（拉姆萨公约）是一个特例。虽然该条约由教科文组织主持谈判，但秘书处职能却并未交给该组织承担。相反，根据第 8 条，在缔约方三分之二多数任命另一组织或政府前，由国际自然保护联盟（后称世界自然保护联盟）承担此职能。与教科文组织主持谈判的其他条约不同，拉姆萨公约的主题不属于教科文组织的直接权限。世界自然保护联盟是一个与众不同的国际组织，其成员包括国家和非政府组织，因此才根据其长期来得到普遍公认的、参与保护自然的国际活动及其在这方面的广泛专业技术被任命为该条约的秘书处。

国际劳工组织主持谈判的公约秘书处的指定

19. 劳工组织条约并未明确指定国际劳工局为国际劳工大会通过的国际劳工条约的秘书处。各条约仅规定，国际劳工局局长应将各成员批准和退约的一切信函的记录通报劳工组织全体成员，并应将此情况报告联合国秘书长备案。但实际上，劳工组织是由它主持谈判通过的 183 多项条约的常设秘书处。《组织法》条款明确指出，劳工组织各条约的秘书处始终受国际劳工局局长的领导。因此，国际劳工局就是劳工组织条约的秘书处。

20. 劳工组织的秘书处职能与该组织的技术和组织法权限有关。劳工组织《组织法》第 10 条规定，国际劳工局的职能应包括收集和散发有关产业生活和劳动条件国际调整的所有问题的信息，特别是审议以后有可能成为国际条约主题的种种问题的信息。劳工局准备国际劳工大会会议的文件，并根据大会决定向各国政府提供援助，以协助制定立法并改善行政惯例和检查体系。

联合国条约中条约常设秘书处的指定

21. 除专门机构外，在联合国系统内还有其他机构也承担秘书处职能。某些条约规定由联合国秘书长行使秘书处职能；另一些条约则指定某个联合国委员会或规划为秘书处。然而其他条约的秘书处一直由联合国大会指定。本节讨论种种不同做法的先例。

指定联合国秘书长承担行政职能的条约

22. 在联合国框架内通过的某些条约不设立常设秘书处，而是将保存和行政职能赋予联合国秘书长。这里包括：根据维也纳条约法公约起草和保存发生争端时担任调解员的合格法律专家名单。实际上，联合国秘书长将以上任务以及召开缔约方会议的任务分别委派给相关的联合国机构。

指定联合国委员会或规划为秘书处的条约

23. 由联合国某个委员会或规划主持谈判的某些条约指定相关的实体承担常设秘书处职能。在这种情况下，可区分两种不同的方案。第一种方案是条约明确指定规划或委员会为常设秘书处，例如联合国环境规划署和联合国欧洲经济委员会主持通过的若干公约。两个实体在技术上均与所述公约有联系，因其权限就涵盖了公约的主题。

24. 环境规划署被明确指定为斯德哥尔摩持久性有机污染物公约（2001年）和濒危野生动植物物种国际贸易公约的秘书处。斯德哥尔摩公约第20.3条规定，该公约的秘书处职能应由环境规划署执行主任承担，除非缔约方会议由出席和投票的缔约方四分之三多数决定将秘书处职能交给一个或一个以上的其他国际组织。在环境上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约（1998年）第12条规定，联合国欧洲经济委员会执行秘书应行使秘书处职能。跨界环境影响评价公约（1999年）第13条和保护利用跨界水道和国际湖泊公约（1992年）第19条有着相同的条款。

25. 第二种方案是指定主持公约谈判的实体为临时秘书处，同时规定由缔约方首次会议从宣布有意向的有关国际组织中指定常设秘书处。环境规划署对若干环境公约就采取这种方案，其中有生物多样性公约（1992年）（第40条）、保护臭氧层维也纳公约（1985年）（第7.2条）和关于控制有害废弃物跨界流动及其处理的巴塞尔公约（1989年）（第16.3条）。在以上三项公约中，环境规划署均被缔约方会议指定为常设秘书处，即使世界气象组织曾表示有意担任维也纳公约秘书处。

26. 保护和利用跨界水道和国际湖泊公约（1992年）的1999年水与健康议定书，这一欧洲区域性条约情况独特。根据该议定书联合国欧洲经济委员会和世界卫生组织欧洲区办事处共同行使秘书处职能。这是由于两个实体在议定书的谈判和通过中均发挥了作用以及由于其区域权限也支持议定书的规定。在欧洲环境与健康委员会的赞助下，联合国欧洲经济委员会和世界卫生组织欧洲区办事处都进行了必要的初步研究和评估，并支持了议定书的谈判工作。这样的安排也反映了将秘书处职能交给负责谈判的组织或实体的普遍模式，因为后者拥有必需的专业技术和机构联系，而且这两个组织均完全符合要求。

27. 由联合国大会指定秘书处的条约有联合国气候变化框架公约（1992年）和联合国防止荒漠化公约（1994年）。该两条约的相关条款（分别为第8条和23条）仅规定，由缔约方首次会议指定常设秘书处并为其职能作出安排，而未确定细节和具体方式。对每项条约，联合国大会初步决定指定某个实体为负责起草条约的政府间谈判委员会的秘书处。在条约通过后由该实体继续承担临时秘书处工作。气候变化框架公约第21条提出了这方面的法律依据，但防止荒漠化公约却只字未提临时性安排。尔后，联合国秘书长提议将此两条约的常设秘书处与联合国挂钩。此提议在两公约生效后，分别得到公约缔约方会议的认可，并经联合国大会批准。对于气候变化框架公约，联合国秘书长经与环境规划署和世界气象组织协商后才确定秘书处，以确保必要的技术力量。两公约的常设秘书处因而在组织上均与联合国挂钩，但未纳入任何特定的部门或规划。秘书长任命了两公约的执行秘书。

28. 同以前所举的例子有所不同，承担这两项条约秘书处职能的机构不是从机构或技术角度事先内定的。

由联合国秘书长承担常设秘书处职能的人权条约

29. 联合国大会多年来通过了大量人权条约。这些条约均将常设秘书处职能交给联合国秘书长，并声明，秘书长应为条约最高机构的有效运转提供设施和人员。采取此方案的条约包括：消除对妇女一切形式歧视公约（1979年）、反对体育领域种族隔离国际公约（1985年）（第14条）、儿童权利公约（1989年）（第43(11)条）和保护所有移徙工人及其家属权利国际公约（1990年）（第72(7)条）。

30. 在最早阶段，秘书长在联合国秘书处内部设立了一个完全是行政性的机构，其任务是保护、促进和传播有关人权的信息。在人权领域取得的进展中包括有：1993 年建立了联合国人权事务高级专员办事处，由高级专员负责该机构的运转，并对秘书长负责。此外，高级专员还就人权政策向秘书长提出建议，并保证对人权规划的项目、活动、机构和组织提供切实的行政支持。

结论

31. 综上所述，将常设秘书处职能交给在技术和机构方面与之有联系并为条约的筹划和通过奠定构架的某个组织或实体，是整个联合国系统内约定成俗的惯例。虽然承担秘书处职能的方式有所不同，但各类联合国组织和实体对于各种主题均采用相同的做法。

32. 由诸如粮农组织、海事组织、知识产权组织、教科文组织和劳工组织等专门机构主持谈判的条约将常设秘书处职能交给相关的母体组织。在这种情况下，专门机构的技术和组织法权限与条约主题相应或有关，而且该组织已经拥有为相关条约服务的必要技术和行政能力。因此，与设立独立秘书处的费用相比，如此设立的秘书处的业务费用较低。在多数情况下，该组织也已经承担了相关条约的临时秘书处工作。以上专门机构的组织法均责成总干事负责设立有效率的国际秘书处，后者也为这些专门机构主持谈判的条约及其缔约方会议的利益服务。所发现的两个例外却未能一致地采取这种做法，这有其客观原因。就鹿特丹公约而言，有两个组织注定要共同承担秘书处职能；至于拉姆沙公约，一个非母体组织的实体在公约的主题方面显然拥有更多的经验和专业技术。

33. 综观由联合国委员会或规划，特别是环境规划署和联合国欧洲经济委员会主持谈判的条约，情况与人权条约相同。将秘书处职能交给对主题拥有相关技术能力、与条约有着机构联系并已经担任临时秘书处的规划或委员会的做法屡见不鲜。在分析中发现的两个突出的例外是联合国气候变化框架公约和联合国防止荒漠化公约，两者在联合国系统内建立独立实体行使秘书处职能。

= = =