世界卫生组织

第七十八届世界卫生大会

临时议程项目 16.2 A78/INF./9

2025 年 5 月 14 日

世卫组织大流行协定：程序事项

引言

1. 由世卫组织秘书处编写的本文件载有关于通过和签署《世界卫生组织大流行协定》（以下简称“《大流行协定》”）的基本信息，以及会员国为成为《大流行协定》缔约方而可能考虑采取的行动。

通过《大流行协定》

2. 《世界卫生组织组织法》第 19 条规定，“卫生大会应有采定在本组织权限内任何事宜之国际协定或公约之权。此项公约及协定须获出席并投票会员国之三分之二多数票之通过，并须经各该会员国宪法程序接受后，对于各该会员国始发生效力。”根据该规定，《大流行协定》案文草案[1]提交第七十八届世界卫生大会通过。

3. 根据《组织法》第 19 条和《世界卫生大会议事规则》第 70 条的规定，《大流行协定》的通过需要出席并参加表决会员国的三分之二多数。以协商一致方式通过案文自动满足该要求。

4. 卫生大会将通过一项决议通过《大流行协定》。这是国际组织通过条约的标准做法。世卫组织秘书处认为，一项决议草案将作为会议文件提交卫生大会。

5. 卫生大会通过《大流行协定》并不要求会员国出示全权证书。根据《世界卫生大会议事规则》第 23 条提交的证书就足够了。

6. 卫生大会通过的案文将交联合国秘书长保存，并在适当时候开放供签署（下文第 11 段将进一步讨论）。

交存《大流行协定》

7. 《大流行协定》应根据其第 34 条交联合国秘书长保存。已与履行秘书长保存职能的联合国法律事务厅条约科建立了必要的联系。

[1] 文件 A78/10。

8. 根据《联合国条约法公约》（1969 年，维也纳）第 77 条成文的条约惯例。国际条约的保存人履行若干重要职能。保存人尤其应负责以所有作准语文准备《大流行协定》的原始文本。这就是将适时开放供签署（下文第 11 段进一步讨论）并由保存人保管的文件。联合国条约科还将以所有作准语文准备经核证无误的副本，分发给根据该协定最后条款可能成为缔约方的所有国家和区域经济一体化组织。此外，保存人应接收签字以及与《大流行协定》有关的任何文书、通知和函件，并应相应通知所有有关各方。

会员国根据《世卫组织组织法》第 20 条采取的“步骤”

9. 《组织法》第 20 条规定：“每一会员国应于卫生大会通过各该协定或公约后十八个月内采取步骤，对于该协定或公约是否接受，各会员国应将其所采步骤通知秘书长。如该会员国于所定期限内未能予以接受，则应以书面解释其理由。如经接受，则每一会员国同意依据第十四章之规定，向秘书长造具年报。”

10. 由于《大流行协定》在满足特定条件之前不会开放供签署（下文第 11 段进一步讨论），因此会员国之间可能对需要采取上述“步骤”的日期以及可能采取何种步骤存在不同意见。可以认为，第 20 条不是一种限制，它只是表明将在一个时限内采取某种“步骤”的承诺；应该由每个会员国来决定采取什么“步骤”。适用《组织法》第 20 条的唯一先例是《世卫组织烟草控制框架公约》。据回顾，当时没有任何会员国提出过第 20 条的问题。

签署《大流行协定》

11. 根据《大流行协定》第 31 条第 2 款，该协定应“在卫生大会通过本协定第 12 条第 2 款所述附件后，在日内瓦世界卫生组织总部开放供签署，随后在纽约联合国总部开放供签署，日期由卫生大会确定”。因此，《大流行协定》将在卫生大会确定的未来日期开放供签署。

12. 根据国际法，只有三个国家机关可以不经进一步手续即签署条约：国家元首、政府首脑和外交部长。任何其他国家机关，包括外交部长以外的部长，都需要提交全权证书才能签署条约。这将适用于《大流行协定》的签署。换句话说，卫生部长也需要出示全权证书。全权证书必须由上述三个国家机关之一签发，并必须在签署条约之日之前提交，以便核实。同样要求适用于区域经济一体化组织的代表。在这种情况下，受权签发全权证书的机关由有关组织根据其组织法和相关规则确定。关于签署《大流行协定》的时间和地点、提交全权证书和其他正式要求的进一步细节，将在开放供签署之日之前及时通知各国和区域经济一体化组织。

13. 诸如《大流行协定》等条约的签署须经批准、接受、核准、正式确认或加入。仅签署并不意味着签署方成为该条约的缔约方，因此也不意味着签署方受其条款约束。在这种情况下，签署是一种对有关条约表示政治赞同的行为，并使人期望签署国将在适当时候采取适当国内行动成为缔约方。但是，即使在条约生效之前，签署也确实产生一些有限的权利和义务。例如，签署方有权收到保存人关于条约的通知。相反，签署方有义务在明确表示不成为条约缔约方之前不采取可能妨碍条约目的和宗旨的行动（《维也纳条约法公约》第 18 条）。

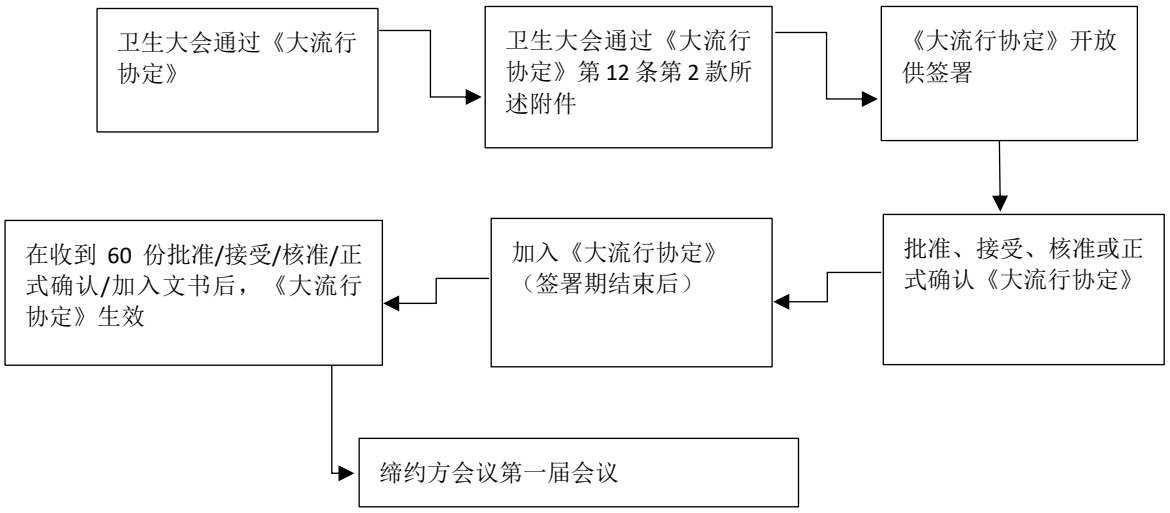
批准、接受、正式确认或加入

14. 根据其第 32 条，《大流行协定》应由各国批准、接受、核准或加入，由各区域经济一体化组织正式确认或加入。上述提法符合许多联合国公约中的标准用语。

15. 批准、接受和核准是已经签署条约的国家在国际上确立其同意受条约约束的国际行为。应当指出，有些国家使用“批准”一词来描述根据其各自宪法制度成为条约缔约方所需的内部程序，例如议会授权。然而，本文件所用“批准”仅指一国在国际上为确定其同意受条约约束而作出的行为。就《大流行协定》而言，一国向联合国秘书长交存批准书即表明其同意受《大流行协定》约束。“接受”和“核准”具有与批准相同的国际法律效力。签署须经接受或核准是最近才在条约实践中采用的，主要是为了在一国政府不一定有义务将条约提交特定宪法程序以获得批准的情况下为该国政府提供进一步审查条约的机会。

16. 对国际组织而言，正式确认相当于批准。该术语出现在《关于国家和国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》（1986 年）。一些联合国公约要求国际组织通过正式确认的行为表示同意受约束，而另一些公约在这方面不区分国家和国际组织。

17. 加入也是一种国际行为，未签署条约的国家或国际组织借此在国际上确立其同意受条约约束。根据其第 32 条，《大流行协定》应自签署截止之日的次日起开放供加入。

18. 批准书、接受书、核准书、正式确认书或加入书必须按照《大流行协定》第 32 条第 1 款的规定提交保存人（即联合国条约科）保存。

19. 下图概述在《大流行协定》通过和生效之间的这段时期内将采取的步骤。