

**FCTC**世界卫生组织  
烟草控制框架公约

缔约方会议

烟草制品非法贸易议定书  
政府间谈判机构第四次会议  
瑞士日内瓦，2010年3月14–21日  
临时议程项目 3FCTC/COP/INB-IT/4/5  
2010年1月13日

## 消除烟草制品非法贸易议定书谈判文本 第 VI 和 VII 部分涉及的机构和财政安排

### 公约秘书处的说明

1. 按照烟草制品非法贸易议定书政府间谈判机构第三次会议的要求<sup>1</sup>，本文件概述了消除烟草制品非法贸易议定书谈判文本<sup>2</sup>第 VI 和 VII 部分涉及的机构和财政安排的可选方案。文件还审议了这些方案的财政影响。
2. 下文提出的方案系基于公约秘书处在 2009 年 10 月 29 日提交的一份初步文件，其中概述了其它条约中所见的做法（作为附件附后）以及从《世界卫生组织烟草控制框架公约》各缔约方（包括 2009 年 12 月 11 日在日内瓦与各缔约方常驻代表团举行的协商会）随后收到的评论意见。

### 其它条约中相关做法的概要情况

3. 本节提供了其它相关条约中所见机构和财政安排的简短概要情况（更多细节可见附件）。

<sup>1</sup> FCTC/COP/INB-IT/3(1)号决定。

<sup>2</sup> 见文件 FCTC/COP/INB-IT/3/5 Rev.1。

4. 根据国际惯例，一份公约的议定书可有其自身的组织机构，例如**缔约方会议**。另一方面，母公约的缔约方会议可履行议定书缔约方会议的职能。在这种情况下，不作为议定书缔约方的公约缔约方通常作为观察员参与，而议定书之下的决定仅由议定书缔约方作出。议定书缔约方会议通常与公约缔约方会议结合起来举行会议；议定书缔约方第一届会议常常与安排在议定书生效之后的公约缔约方会议相结合举行会议。
5. 议定书缔约方会议与公约缔约方会议一般具有类似的职能，例如根据有关议定书的宗旨和目的定期审议议定书，便利信息交换以及技术和其它方面的援助，建立附属机构并按需要通过议定书的附件。
6. 在审查的案例中，母公约的**秘书处**一般也作为议定书秘书处。当一个秘书处为母公约及其议定书同时提供服务时，与秘书处在前者之下的职能相关的规定一般在适当变通后也适用于后者，并有与母公约秘书处指派的议定书实施工作相关的其它特定职能。
7. 在审查的国际惯例实例中，只有议定书缔约方才为议定书的行政管理和实施工作交纳**自愿评定分摊款**。通过母公约的工作计划和预算收缴自愿评定分摊款时，仅作为公约缔约方者与作为公约和议定书两方的缔约方者在摊款比额方面有所不同。
8. 如果议定书的工作计划和预算独立于母公约的工作计划和预算之外，议定书缔约方会议可设立一个或更多的**信托基金**，专用于该议定书的目的。这是最常见的额外资助形式之一，目的是促进发展中国家和经济转型期国家参加会议，并协助它们实施议定书。当前一代的此类基金（例子包括全球环境基金和臭氧层基金）是通过定期补充活动所得捐款资助的。在这些活动的前提下，捐助国之间的谈判以发达国家有义务为这些机制调拨资金的原则为基础。有关国家洽成其捐款比额。
9. 审查的几乎每一份议定书之下都有**报告机制**。报告数据的格式和方法由缔约方会议决定并与母公约之下的现有报告安排在不同程度上相结合。虽然有些公约建立的报告机制也适用于其议定书，但议定书之下报告的格式和/或提交周期仍可与适用于公约的报告格式和/或提交周期不同。
10. 下文介绍了与正在谈判的消除烟草制品非法贸易的议定书相关的机构和财政安排可能方案。这些方案以国际惯例以及与《世界卫生组织烟草控制框架公约》相关获得的经验为基础。

## 管理

### 议定书缔约方会议

*方案 A：议定书缔约方会议作为独立于世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议之外的一个机构*

11. 根据这一方案，议定书缔约方会议第一届会议可在议定书生效约 6 个月之后召开。如果在世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议的支持下开展筹备工作，将不需要专门建立机构筹备议定书缔约方会议第一届会议。如果沿用公约缔约方的例子，第二届和第三届会议将一年召开一届，然后周期转变为每两年一届。

12. 在这一方案中，缔约方会议的相关会议费用尤其将取决于会期的长短、为之提供旅行支持的缔约方数量以及产生的文件量（工资费用将在下文“秘书处”之下讨论）。如果此类费用与公约缔约方会议的相关费用类似，议定书缔约方会议第一届会议的费用约为 80 万美元（如在日内瓦举行），第二届会议增至约 150 万-160 万美元，第三届及随后各届会议增至 180 万-190 万美元。

*方案 B：公约缔约方会议作为议定书缔约方会议*

13. 根据这一方案，议定书缔约方会议各届会议将与公约缔约方会议各届会议相结合召开，频率也相同。前者可插在公约缔约方会议各届会议中，但会期也可延长一天或两天以涵盖议定书特有的问题。

14. 因此，将在费用方面实现节约，包括同声传译、后勤、会议记录的提供以及旅行等费用。如果没有额外的代表需要获得旅行支持，该方案可比单独召开议定书缔约方会议的费用节约多达三分之二；但如果向专门为议定书缔约方会议的目的旅行的额外代表提供旅行支持，将只能节约大约三分之一的费用。

### 主席团

15. 如果由公约缔约方会议主席团履行相关职能并假定作为公约缔约方会议主席团成员的缔约方也是议定书的缔约方，那么就不会产生与议定书缔约方会议主席团相关的重大额外费用。但是，费用可能会有少量增加，因为需要延长会议以涵盖议定书缔约方会议的特定事项。

16. 如果为议定书缔约方会议设立独立的主席团，费用主要将取决于居住在日内瓦之外的成员人数。根据公约缔约方会议主席团的规律，每双年度召开六次会议的费用约为 15 万-18 万美元。

## 秘书处

*方案A：加强公约秘书处的能力，执行与议定书相关的任务*

17. 谈判文本中设想由公约秘书处履行与议定书相关的秘书处职能。
18. 公约秘书处在能力稍有加强之后将能够执行与议定书相关的任务。公约秘书处现有能力可涵盖如下方面：
  - (1) 一般管理和行政
  - (2) 理事机构和对外关系
  - (3) 报告安排
  - (4) 文件（不包括翻译费用）
  - (5) 一般条约和法律事务
  - (6) 用于缔约方援助的总框架和工具，例如需求评估
  - (7) 议定书在公共卫生方面的问题。
19. 将需要额外的人员以涵盖公约秘书处目前不涉及的议定书特定问题，例如刑事法、贸易法、经济/税务行政管理以及与海关相关的问题。
20. 公约秘书处需要的额外人员将包括四名 P4/P5 级专业人员以涵盖上述领域，并有两名行政助理给予支持（一名负责一般行政工作，一名支持与理事机构和附属机构职能相关的额外工作）。这将产生每年 110 万-115 万美元的额外工资费用。每一专门技术领域安排一名专业人员，将能够开展基本技术工作并确保与有关国际组织建立和维持联系。公约秘书处将与联合国毒品和犯罪问题办公室以及世界海关组织等组织达成合作协定，以便扩大技术和能力建设方面的援助。随着议定书实施工作的进展，也可设想与其它国际组织合作，例如世界贸易组织、世界知识产权组织以及联合国环境规划署。
21. 如果议定书还指定秘书处履行其它职能，例如建议的国际跟踪和追踪制度信息共享归口单位，将需要增加两名信息技术人员，一名为高级专业级，另一名为初级专业级，每年的工资费用约为 35 万美元。这将使整体工资费用达到每年 145 万-150 万美元

(每双年度 290 万-300 万美元)，但由于将逐步进行招聘，第一双年度 (2012-2013 年) 将节约 25 万-30 万美元左右)。

22. 将分阶段招聘上述人员。设想在 2011 年仅将逐步招聘所需人员的半数，用于开展宣传和认识的工作并在批准过程期间和为准备议定书的生效提供法律和技术事项方面的专家意见。这将在 2011 年产生 55 万-60 万美元的额外职员预算。

#### *方案 B: 单独的议定书秘书处*

23. 与上文的“综合”秘书处方案相比，建立单独的秘书处将需要至少另外招聘六名职员；其中将包括议定书秘书处首脑、一名高级法律官员、一名行政官员、一名对外关系和管理官员、一名报告官员和一名文件助理，工资费用每年约达 120 万美元。因此，这一方案之下的总工资费用将是每年 260 万-270 万美元，即每双年度 520 万-540 万美元。

24. 此外，将需要时间形成秘书处的核心能力 (根据公约秘书处的经验，需要 1.5 至 2 年)。

## 议定书特定工作

### 议定书生效之前的工作

25. 根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》的经验，公约秘书处可能需要就法律问题提供援助并开展以区域和国家为基础提高认识的工作。可能需要组织六期区域讲习班 (每个区域一期)，以及具有国家针对性的特派团 (可能将需要在每个区域平均向 3-5 个缔约方派遣特派团)。费用分列如下：

- |  |            |
|--|------------|
| (a) 区域讲习班 (六期)   | 750 000 美元 |
| <i>包括对每个有资格的缔约方 (90 个缔约方) 1 名代表的旅行支持，加上秘书处人员和专家的旅行费用以及相关的文件和后勤费用，每期讲习班平均达 12.5 万美元</i> |            |
| (b) 缔约方特派团 (根据要求；大约 25 个国家)  | 250 000 美元 |
| <i>包括平均每个缔约方特派团 2 名专家，向个别缔约方提供技术援助</i>   |            |

- (c) 为履行国际跟踪和追踪制度的信息共享职能开发软件<sup>1</sup>并编写支持性文件 400 000 美元

*如有特别要求，例如使用多种语言以及除因特网之外的特定通讯渠道等，费用将更高，但可在了解议定书的要求之后较晚的阶段对这些特别要求进行审议。*

- (d) 专家文件，必要时包括翻译 200 000 美元

*包括关于议定书不同条款的 6-8 份专家文件*

**总计 1 600 000 美元**

26. 预计金额的二分之一可能需要列入公约缔约方会议 2011 年的预算，另外二分之一可列入 2012-2013 双年度预算。因此，在 2010 年，公约缔约方会议第四届会议可能需要修订现有的 2010-2011 年工作计划和预算，为 2011 年预计的活动进行调整。2011 年需要增加的预算总额范围为 150 万-160 万美元（55 万-60 万美元为人员费用，80 万美元用于议定书生效之前开展的工作，并向世卫组织支付 13% 的规划支持费）。

### 实施援助

27. 按上文所概述的，2011 年的技术援助将涉及旨在支持议定书生效的工作，但实施援助很可能需要从 2012-2013 双年度开始。根据公约缔约方会议的经验，将需要约 120 万美元用于在 2012-2013 双年度对发展中缔约国和经济转型期缔约方的实施援助。

28. 假定议定书在 2012 年底生效，2013 年将需要约达此金额半数的技术援助费用（如上文所述在 2012 年仍将需要用于在议定书生效之前继续提高认识和提供法律/技术援助的约 80 万美元不包括在内）。通过把涉及《世界卫生组织烟草控制框架公约》和该议定书两者的条款的实施援助特派团和会议结合起来，可产生一些节约。

### 缔约方会议

29. 由于议定书缔约方会议第一届会议可与公约缔约方会议第五届会议相结合举行，除非公约缔约方会议第四届会议形成额外的政府间程序以便筹备议定书缔约方会议第一届会议并/或延长公约缔约方会议第五届会议以涵盖与议定书相关的议程项目，否则额外费用将局限于专门针对议定书的文件（根据当前的估算约为 15-20 万美元）。

---

<sup>1</sup> 通过以互联网为基础的安全途径（例如通过登录/密码确认用户身份），软件将在国家/区域归口单位与建设的国际信息共享归口单位之间提供界面，并将以文本格式显示咨询结果。国际信息共享归口单位将向国家/区域归口单位提出咨询（反之亦然），但不会储存跟踪信息。在本阶段，设想以英文编写该软件。

## 附属机构

30. 缔约方会议可创建附属机构，例如工作小组。在这种情况下，将向缔约方会议提交所产生的预算估计。如果缔约方会议第一届会议创建一个主席团和 2-3 个附属机构就议定书的不同条款开展工作（很有可能），额外费用将达约 40 万-50 万美元（根据公约缔约方会议的经验，各自由 15-20 个缔约方组成的每个附属机构两次会议以及主席团工作的费用）。

## 报告安排

有两项方案可供议定书缔约方考虑。

31. 第一，缔约方会议可确立一份报告文书，专用于议定书。在这种情况下，缔约方会议在稍作修订之后可沿用《世界卫生组织烟草控制框架公约》缔约方使用的报告文书模型。

32. 第二，由于涉及第 15 条的报告无论如何都是强制性的，可要求议定书缔约方通过公约主要报告文书所附的一份附件另外提交专门针对议定书的报告。即使在这种情况下，出于协调一致的理由，附件的格式可以《世界卫生组织烟草控制框架公约》的报告文书为基础，报告的时间可与公约的报告时间达成和谐。

33. 选择的方案和随后的安排将决定费用影响；但是，在两种情景中都不应有涉及秘书处的大量额外费用，除非缔约方会议设立一个闭会期间政府间机制/机构以便为议定书拟定新的报告文书并/或为审查和分析缔约方的报告拟定新的要求。

## 增加的总费用

34. 2012-2013 双年度增加的总费用（估计值）如下：

工资	2 600 000 美元
与生效前相关的技术援助（2012 年）	800 000 美元
与实施相关的技术援助（2013 年）	600 000 美元
缔约方会议	200 000 美元
附属机构	450 000 美元
向世卫组织支付的规划支持费（13%）	600 000 美元
<b>总计</b>	<b>5 250 000 美元</b>

## 对缔约方的财政影响

有两种可能情景。

35. 在第一种情景中，《世界卫生组织烟草控制框架公约》的所有缔约方，无论是否批准议定书，都缴纳与议定书相关的费用，作为《世界卫生组织烟草控制框架公约》自愿评定分摊款的一部分（将扩大以包括与议定书相关的这些费用）。

36. 在第二种情景中，只有议定书缔约方才缴纳与议定书相关的费用，例如通过单独的自愿评定分摊款比额。

37. 在 2012-2013 双年度期间，只可能出现第一种情景，因为议定书很可能在该双年度开始之前不能生效。因此，公约缔约方会议第四届会议将需要考虑在议定书缔约方会议第一届会议之前承担与议定书生效准备工作相关的费用。这符合《世界卫生组织烟草控制框架公约》的经验：当时，世界卫生大会为缔约方会议第一届会议之前的时期作出了安排。

38. 在随后的双年度中（自 2014-2015 年开始），应根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 33.5 条考虑供资机制。该条规定“只有某一议定书的缔约方可做出限于该议定书相关事项的决定”。

39. 如上所述，为 2012-2013 年可合理预计的最低费用将达 525 万美元。

40. 考虑到额外的技术援助费用（因为需要获得实施支持的缔约国数量将增加，所需技术援助的复杂性也将提高）以及公约缔约方会议同时作为议定书缔约方会议时产生的更多文件费用（如果建立单独的缔约方会议，将另需要 100 万-120 万美元）将取代 2012 年生效之前开展工作的费用（80 万美元），在随后的双年度中（自 2014-2015 年开始），上述金额可被视为合理的最低额。

41. 在 2012-2013 年，当所有公约缔约方需要分摊与议定书相关的费用时，如果所有费用（包括技术援助）都由自愿评定分摊款支付，公约缔约方的自愿评定分摊款与当前的自愿评定分摊款总量相比将增加约 60%。如果仅承担条约行政管理费（工资、文件以及与附属机构相关的工作），而技术援助费用由单独的机制承担，例如向发展中国家和经济转型期国家提供实施援助的特别信托基金，增加额将大约为 40%。如果在 2012-2013 年不创建附属机构，上述增加额将分别进一步减少到约 55% 和 35%。

42. 如果乐观但合理地假设议定书在 2012 年生效，那么很可能在 2012 年下半年召开的公约缔约方会议第五届会议上可考虑 2014-2015 双年度的资金供应问题。

## 附件

### 消除烟草制品非法贸易议定书谈判文本 第 VI 和第 VII 部分涉及的机构和财政安排

#### 其他条约中的相关做法审查

#### 导言

这份关于其他条约中相关做法的审查报告是根据烟草制品非法贸易议定书政府间谈判机构的决定编写的，该决定要求公约秘书处编写一份文件，反映谈判文本第 VI 和 VII 部分涉及的机构和财政安排的可选方案以及实施这些方案的财政影响<sup>1</sup>。这份文件的编写工作得到外部专家<sup>2</sup>的支持。

#### 母公约与其议定书之间的关系

“母公约和议定书”的办法得到广泛使用，尤其是在不断变化的环境法领域<sup>3</sup>。虽然是根据常规条约制定程序缔结，但仍需开发新型条约结构和机制。“框架公约的主要作用是确立对一个特定领域进行管理的总体系统，而不是具体的义务。随后，议定书通过制定附加的或更具体的义务和机构安排，落实作为其基础的框架公约”<sup>4</sup>。母公约及其议定书确立一种管理制度，包括规范和机构两方面。这种制度与国家程序相结合，可以推动条约发展。

规范和机构两方面还存在于母公约与其议定书之间的关系当中。尽管一项议定书可以是一项独立的协议，但“议定书”一词通常用于指对另一项条约具有辅助或补充作用的一项条约：即在某些缔约方之间对另一项条约中的规定进行添加、实施、澄清、解释

<sup>1</sup> 文件 FCTC/COP/INB-IT/3/5 Rev.1 和 FCTC/COP/INB-IT/3(1)号决定。

<sup>2</sup> 日内瓦大学 Laurence Boisson de Chazournes 教授，和日内瓦高级国际关系及发展学院 Vera Gowlland-Debbas 教授。

<sup>3</sup> 本文件审查了下列法律文书：《联合国气候变化框架公约》（气候变化公约）及其《京都议定书》；《生物多样性公约》及其《卡塔赫纳生物安全议定书》（生物安全议定书）；《关于保护臭氧层的维也纳公约》（《臭氧层公约》）及其《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》（《蒙特利尔议定书》）；《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》（联合国欧洲经委会公约）及其《关于水与健康的议定书》；《保护地中海海洋环境和沿海区域公约》（《巴塞罗那公约》）及其《关于防止地中海因危险废物越境转移及其处置而遭受污染的议定书》（《危险废物议定书》）；此外，文件还提及《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其三项议定书：《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》；《关于打击陆、海、空偷运移民的议定书》；和《关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》。

<sup>4</sup> 文件 A/FCTC/WG1/3。

或修改。这些议定书源自决定条约通过的通常规定。一项母公约缔约国不一定受其议定书的约束，除非它成为有关议定书的缔约方。与任何其他条约一样，议定书也有其自己的通过、签署和批准程序。同样，由公约缔约方会议谈判和通过的议定书通常以协商一致方式或者三分之二或四分之三多数票获得核准，但必须达到一定批准数量才能生效。该数量往往与母文书所规定的数量不同<sup>5</sup>。

议定书在范围上可以是全面的，或可以较窄地只侧重于母公约涉及的一个问题。除非另行规定，议定书实际上往往服从于母公约，这可在议定书中作出明确规定，阐明母公约中的某些条款经适当修改后可适用于议定书<sup>6</sup>。然而，根据《维也纳条约法公约》，这不意味着议定书不能偏离母公约，但议定书须含有这方面明确规定。

母公约与其议定书之间存在密切联系还因为，事实上，它们的成员组成虽不完全一样，但通常是有关联的。议定书一般只面向母公约的缔约国。例如，《臭氧层公约》第十六条第 1 款规定，“除非某一国家已经是，或在同一个时间成为本公约的缔约国，否则不能成为议定书的缔约国”。《京都议定书》第二十四条和《巴塞罗那公约》第 23.1 条也规定适用同样的原则。但 1967 年《关于难民地位的议定书》例外，该议定书可由任何国家签署和批准，而不只限于 1951 年公约的缔约方。一般说来，如果国家是母公约缔约方但不是其议定书的缔约方，可以作为观察员参与后者及其附属机构的工作。

根据某些母公约，如《巴塞罗那公约》（第 28.4 条）、《气候变化公约》（第二十五条第 3 款）、《生物多样性公约》（第 38.3 条）和《臭氧层公约》（第十九条第 4 款）等，退出公约的任何缔约方被视为亦退出其议定书。《巴塞罗那公约》则进一步认为，退出议定书即等于退出公约（第 28.5 条），不过这是其独特规定所决定的，根据这些规定，该公约缔约方必须也是其至少两项议定书的缔约方。

下面章节讨论消除烟草制品非法贸易议定书谈判文本第 VI 和 VII 部分中提及的机构安排、财政资源和报告要求所引出的具体问题。

## 公约缔约方会议与议定书缔约方会议之间的关系

鉴于母公约与其议定书之间，以及其各自成员组成之间存在实质性联系，因此，通常以联合会议和机构为最优选择是可以理解的。

---

<sup>5</sup> 然而，《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》及其《关于水与健康的议定书》都要求在予以批准的缔约方达到 16 个时生效。

<sup>6</sup> 例见《联合国打击跨国组织犯罪公约》三项议定书所共有的第 1 条，其中尤其说明，根据这些议定书确立的犯罪应视为根据公约确立的犯罪。

### 议定书缔约方会议

公约议定书可以拥有其自己的机构结构，诸如议定书缔约方会议等。但情况不总是如此。例如，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的三项议定书就没有议定书缔约方会议，因为公约缔约方会议决定履行该公约第 32 条中分配给它的关于其各项议定书的职责<sup>7</sup>。

议定书缔约方会议可有其自己的议事规则或可遵循与公约缔约方会议相同的议事规则。后一种情况的条件是，公约缔约方会议充当议定书缔约方会议，这样，公约缔约方会议的议事规则经适当修改后可适用于议定书缔约方会议。这方面例子包括《京都议定书》（第十三条第 1 和第 5 款）和《生物安全议定书》（第 29.1 和第 29.5 条）。《危险废物议定书》则遵循为其母公约《巴塞罗那公约》（第 17.2 条）通过的议事规则和财务细则。本文件审查的其他各议定书缔约方会议均拥有自己的议事规则。

除《京都议定书》和《生物安全议定书》之外，大多数情况中，议定书缔约方会议独立于母公约缔约方会议<sup>8</sup>。但是，应当指出，议定书缔约方会议的届会一般与公约缔约方会议的届会结合举行，且频率相同，即使在公约缔约方会议充当议定书缔约方会议的情况下也如此。不过，议定书缔约方会议可决定在公约缔约方会议不举行会议的时候召开特别会议<sup>9</sup>。

议定书缔约方会议的第一次会议通常结合议定书生效之日后预定举行的公约缔约方会议第一次会议召开。《京都议定书》第十三条第 6 款、《生物安全议定书》第 29.6 条和《蒙特利尔议定书》第 11.1 条中载有这方面规定。

### 议定书缔约方会议的职能

虽然母公约及其议定书遵从传统的条约规则，但由缔约国组成的公约缔约方会议和议定书缔约方会议与，例如，人权条约下成立的条约机构不同，这些条约机构是由专家组成，其权限仅限于解释和实施有关条约。公约缔约方会议和议定书缔约方会议在组织和程序事项中，通常具有以协商一致或绝大多数同意的方式作出决策的权力，使它们能够组织会议、通过议事规则和核准资金。

---

<sup>7</sup> 例见该公约缔约方会议 2004 年 7 月 8 日第一届会议通过的 1/5 号和 1/6 号决定，其中缔约方会议决定“履行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 32 条分配给它的有关[关于打击陆、海、空偷运移民的议定书]的职责，为此，尤其要制定一项工作方案，并定期进行审查”。

<sup>8</sup> 见《蒙特利尔议定书》第 11 条，《关于水与健康的议定书》第 16 条和《危险废物议定书》第 15 条。

<sup>9</sup> 例如，《蒙特利尔议定书》第 11.2 条规定“[.....]缔约方常会，除非缔约方另有决定，应与公约缔约方会议衔接举行。缔约方的非常会议，应在缔约方会议认为必要的其他时间举行，或者应任何一个缔约方的书面请求举行[.....]”。《京都议定书》第十三条第 7 款措辞类似，《生物安全议定书》第 29.7 条也几乎一样。

议定书缔约方会议与公约缔约方会议具有相同的职能，也要负责使其赖以建立的文书依据其宗旨和目标得到定期审查。它们有权作出认为必要的决定，通过建立适当的机制促进实施这些文书并实现其目标。例如，它们可促进信息交换，要求国家以特定格式，在特定时间提交报告说明其努力履行义务的情况；它们还可以通过募集自愿捐款或提供技术和其他援助，包括可与其他国际和区域组织合作来促进各国的努力（见后面关于议定书缔约方会议与政府间组织和机构的关系一节）。

议定书缔约方会议的另一项职能是建立常设附属机构，诸如主席团，以协助其履行各种任务。在公约缔约方会议充当议定书缔约方会议的情况下，公约缔约方会议的附属机构也可为议定书服务。例如，《生物安全议定书》第 30.1 条规定“根据《[生物多样性]公约》或在《[生物多样性]公约》下设立的任何附属机构可依照作为本议定书缔约方会议的缔约方大会作出的决定为本议定书提供服务……”。

议定书可为议定书缔约方会议分派范围广泛的职能。例如，《蒙特利尔议定书》第 11.4(j) 条授权议定书缔约方会议“审议并采取为实现本议定书宗旨所需的任何其他行动”。《生物安全议定书》第 29.4 条规定“作为本议定书缔约方会议的缔约方大会应在其任务范围内作出促进其有效履行的必要决定”。

议定书缔约方会议还可就议定书通过一些附件，载明其有效实施所必须的技术和行政细节。与实质性的修正案不同，这些附件不要求予以批准，而且对未在规定时期内通知不予接受的所有缔约方都具有约束力。这方面的例子可见于《京都议定书》第二十一条第 5 款和《生物多样性公约》第 30 条（其中提到《生物安全议定书》）。《蒙特利尔议定书》第 2.9 条中就控制物质的“调整”问题规定的程序似乎范围最广，因为有约束力的决定，虽然一般都需要以协商一致方式通过，但作为最后手段，可以三分之二多数票通过。

#### *公约缔约方会议与议定书缔约方会议在决策方面的相互作用*

公约和议定书具有一种共生关系。议定书本身可以是一项条约，即指谈判各方可确定其范围和主题，但议定书也可是母公约的一项文书，由此共享公约的目标、宗旨和职能。

在某些情况下，议定书载有关于与母公约之间规范性联系的明确规定。例如，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》三项议定书所共有的第 1 条，规定这些议定书“应连同公约一并予以解释”；“除非[这些]议定书中另有规定，公约的规定应经适当变通后适用于[它们]”；而且“根据[它们]确立的犯罪应视为根据公约确立的犯罪”。根据《生物安全议

定书》第 32 条，该议定书应服从《生物多样性公约》第 27 至第 30 条中关于争端的解决和议定书及附件的通过与修正的规定。同样，《臭氧层公约》第八至第十一条也适用于《蒙特利尔议定书》（根据该议定书第 14 条）。至于《京都议定书》，其第十九条规定“《[气候变化]公约》第十四条的规定应比照适用于本议定书”。

如果有决策机构，公约与其议定书之间的关系处于不断变化之中。消除烟草制品非法贸易议定书谈判文本第 35.6 条规定，《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 23.5 条应在根据本议定书缔约方会议所作的任何修改决定进行适当修订后适用于本议定书。考虑到议定书缔约方会议就其特定文书而言，与公约缔约方会议具有相同的职能，因此总是可能出现相互冲突的决定。这便提出了问题，该如何消除冲突，哪个机构应当优先。

一方面，关于充当议定书缔约方会议的公约缔约方会议的会议组织工作，重点在于议定书相对于母公约的独立性。通常，非议定书缔约方的公约缔约方只可作为观察员参与议事，议定书涉及的决定仅应由议定书各缔约方作出。这类规定的例子可参见《生物安全议定书》第 29.2 条和《京都议定书》第十三条第 2 款。《生物安全议定书》第 29.3 条规定，缔约方大会主席团中代表届时尚不是该议定书缔约方的《公约》缔约方的任何成员，“应由本议定书缔约方从议定书各缔约方中另行选举出一名成员予以替代”。因此，公约缔约方会议只有在也充当议定书缔约方会议时，似乎有权裁定议定书是否与其母公约协调一致，特别是在其范围和所涉决定方面。同样，如果公约缔约方会议只为公约服务，而不充当议定书缔约方会议，则只有权判定公约各缔约方是否违反其依据公约所具有的义务。

另一方面，如果议定书与母公约享有共同的目标，并可能旨在帮助实施母公约的一或多项规定，而且议定书缔约方也是公约缔约方并受公约义务的约束，则充当议定书缔约方会议的公约缔约方会议必须确保议定书及根据议定书作出的决定与母公约一致。同样，如果议定书缔约方会议独立于公约缔约方会议举行会议，上述考虑也同样适用，因为议定书缔约方也可能是母公约的缔约方。当然就协调和传播信息来说，这可能给秘书处带来实际困难。

理论上，公约与其议定书之间的关系受制于《维也纳条约法公约》的规定。除了该公约第三十一条第一和第二款中规定的解释通则外，第三十一条第三款(c)项规定公约和议定书要协调一致，符合系统的整体一致性，要求解释一项条约时应考虑“适用于当事国间关系之任何有关国际法规则”。

同时，“明显超越最初公约范围的议定书可能构成对议定书的'不当修订'，使公约缔约方不得不承担在当初谈判时并未打算承担的义务”（FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./6）。《维也纳条约法公约》第四十一条接受在彼此间修改条约，只要有关修改不为条约所明确禁止并且“（一）不影响其他当事国享有条约上之权利或履行其义务者；[和]（二）不关涉任何如予损抑即与有效实行整个条约之目的及宗旨不合之规定者”。但是，首要原则是母公约与补充议定书之间要协调一致和相互支持。在解释特定文书时应以此为指导原则，以避免作出彼此冲突的决定。

## 母公约与其议定书的财政安排

### *预算拨款和财政安排*

通过一项新的议定书必然涉及新的机构安排并提出财政资源问题。缔约方可以决定新议定书与其母公约是应当拥有各自单独的还是应当拥有共同的预算和摊款比额。如果是前者，则议定书通常应列入自己特定的财政承诺，而后者可行的条件一般是，所有公约缔约方都成为议定书缔约方。

在此必须确定议定书具体需要什么，可与母公约共享什么。有些资源可直接归给议定书，而其他一些要用于同时支持议定书和母公约，不能分开。某些费用对两者是共同的。

如果缔约方决定为议定书建立一个新的秘书处，则费用要高于使用已有的公约秘书处，因为这将必须专门为议定书招聘额外工作人员。通常，公约和议定书拥有一个秘书处，负责履行两项文书的职能，并由各自的缔约方分别承担两项文书的行政费用。《臭氧层公约》及其《蒙特利尔议定书》中有这方面的例子。同样，《生物多样性公约》第 24.1 条(b)项指派其秘书处充当《生物安全议定书》的秘书处；而该议定书第 31.3 条规定“为本议定书提供的秘书处服务所涉费用可分开支付时，此种费用应由本议定书各缔约方予以支付。作为本议定书缔约方会议的缔约方大会应为此目的在其第一次会议上做出必要的预算安排”。此外，《京都议定书》第十三条第 5 款规定《气候变化公约》的财务规则，“应在本议定书下比照适用，除非作为本议定书缔约方会议的《公约》缔约方会议以协商一致方式可能另外作出决定。”这些程序涉及到预算的编制和核准。《气候变化公约》执行秘书建议了一项预算<sup>10</sup>，条件是公约缔约方会议和议定书缔约方会议将必须通过决定来核准或认可该预算，并且公约缔约方和议定书缔约方将有各自单独的指示性摊款比额。实际上，“《公约》缔约方并非全都是《京都

---

<sup>10</sup> 根据公约缔约方会议 2003 年 12 月 12 日第 16/CP.9 号决定和 2005 年 12 月 9 日第 11/CP.10 号决定。

议定书》缔约方，这就要求在缴款制度中有所区分[并且]《京都议定书》缔约方将向《公约》和《议定书》缴款，而尚未批准《议定书》的缔约方将仅向《公约》缴款”（FCCC/SBI/2009/2）。

### 自愿评定分摊款

本文件所审查的各项公约和议定书的各种活动均通过其缔约方的自愿捐款资助。只有议定书缔约方须为议定书的行政管理和实施支付自愿评定分摊款。如果通过公约的工作计划和预算来获得自愿评定分摊款，那么对于只加入公约的缔约方和公约及议定书都加入的缔约方而言，摊款比额有所不同，但总是以原有的比额为基础。这使议定书缔约方能够通过单独和独立的渠道为议定书缴款。因此，如上所述，公约缔约方须为公约支付自愿评定分摊款，而公约及其议定书两者的缔约方则还须为议定书支付自愿评定分摊款。

### 核心信托基金

公约缔约方会议或议定书缔约方会议，在公约或议定书生效后的第一次会议上确立一个核心信托基金以资助永久基础设施，即公约缔约方会议或议定书缔约方会议、其附属机构和秘书处。各缔约方的缴款以公约缔约方会议或议定书缔约方会议制定的摊款比额为基础。本文件审查的大多数文书还设有基金支持发展中国家和经济转型期国家参加会议。向这种基金缴纳的款额为自愿性质（见后面关于议定书缔约方会议与政府间组织和机构之间的关系一节）。

《生物多样性公约》及其《生物安全议定书》的情况值得特别关注。该公约的缔约方会议、其附属机构及秘书处的核心行政费用由一个普通信托基金或“核心预算”（也称为 BY 信托基金）每两年支付一次。该预算由联合国环境规划署根据公约的财务细则进行管理，承担的费用包括职员工资、加班费、房地租金和维修费、职员旅费、会议服务费、设备和用品费、通讯费、报告费、顾问费以及临时援助费用。该预算由公约缔约方的缴款资助，缴款的比额由公约缔约方会议根据联合国经费摊派所使用的比额每两年制定一次；此外该预算还由缔约方和非缔约方、政府间组织和非政府组织及其他来源的额外捐款资助。这项用于议定书工作规划的核心预算应在公约的总预算内加以考虑<sup>11</sup>。

如果议定书的工作计划和预算独立于母公约的工作计划和预算，则议定书缔约方会议可在其第一届会议上设立专门用于议定书目的的一或多项信托基金。这是提供额外资

---

<sup>11</sup> 见公约缔约方会议第六届会议 VI/29 号决定。

金最常见的形式之一。关于母公约和议定书具有各自独立预算的例子可参见《臭氧层公约》及其《蒙特利尔议定书》。《臭氧层公约》通过一项由联合国环境规划署管理的联合国信托基金资助。《蒙特利尔议定书》则通过由议定书缔约方会议设立并由专门秘书处经管的另一项特设信托基金资助<sup>12</sup>。

核心信托基金和用于其他问题的信托基金可由已有的专门机构经管，如联合国欧洲经济委员会（负责《联合国欧洲经委会公约》及其《关于水与健康的议定书》）、世卫组织（负责《关于水与健康的议定书》）以及联合国环境规划署（负责《臭氧层公约》）；也可由特别成立的机构经管，如《蒙特利尔议定书》多边基金执行委员会；或者可由已有的某个实体经管，如全球环境基金（负责共用相同财政机制的《生物多样性公约》和《生物安全议定书》<sup>13</sup>，以及也共用相同财政机制的《气候变化公约》和《京都议定书》<sup>14</sup>）。负责管理信托基金的机构根据公约缔约方会议和议定书缔约方会议关于财政资源分配的决定和指导方针来履行其职责。

## 秘书处

一般说，母公约的秘书处也充当议定书的秘书处。这方面例子有：《气候变化公约》及其《京都议定书》；《生物多样性公约》及其《生物安全议定书》；《臭氧层公约》及其《蒙特利尔议定书》（所谓的臭氧层秘书处）；以及《巴塞罗那公约》及其各项议定书。《联合国欧洲经委会公约》及其《关于水与健康的议定书》是这方面一个值得注意的例外，它们各自有单独的安排：联合国欧洲经济委员会执行秘书履行公约秘书处职能，而议定书秘书处的职能则由该执行秘书与世卫组织欧洲区域主任共同履行。

大多数公约和议定书的秘书处由已有国际组织托管，例如，联合国环境规划署负责托管《生物多样性公约》和《生物安全议定书》，《臭氧层公约》和《蒙特利尔议定书》以及《巴塞罗那公约》及其各项议定书。至于《联合国欧洲经委会公约》及其《关于水与健康的议定书》，秘书处分别由联合国欧洲经济委员会以及该委员会和世卫组织共同托管。在本文件所审查的文书中，只有《气候变化公约》及其《京都议定书》拥有独立自主的秘书处。

<sup>12</sup> 1989年5月议定书缔约方会议第一届会议通过的第I/14号决定。

<sup>13</sup> 见议定书第28.2条，其中提及公约第21条（“财政机制”），以及2004年2月27日议定书缔约方会议第BS-I/10号决定。

<sup>14</sup> 根据该公约第二十一条第3款，全球环境基金是“应为受托经营第十一条所述资金机制的国际实体”；根据议定书第十一条第2款，“《公约》缔约方会议相关决定中对受托经营《公约》资金机制的实体所作的指导，包括本议定书通过之前议定的那些指导，应比照适用于本款的规定”。

通常，秘书处应进行研究，编制预算，编写公约缔约方会议或议定书缔约方会议的决定草案，提供技术援助，接收和分发实施报告，并履行公约、其议定书、公约缔约方会议或议定书缔约方会议规定的任何其他职能。

如果秘书处同时为母公约及其议定书提供服务，则前者中涉及秘书处职能的规定应经变通后适用于后者，除此之外，秘书处还应履行议定书分配给它的职能<sup>15</sup>。有关例子包括臭氧层秘书处和《生物多样性公约》秘书处，它们的各个组成单位负责处理公约和议定书在社会、经济和法律事务以及科学技术事务方面的问题，提供实施和技术支持，以及资源管理和会议服务。另一方面，例如，《生物多样性公约》秘书处还具有一个单独的生物安全股，负责与议定书相关的政策和法律事务，社会经济和贸易事务，科学事务，能力建设与推广，生物安全信息交换中心以及信息共享<sup>16</sup>。

臭氧层秘书处履行根据《臭氧层公约》第七条委派的任务，以及《蒙特利尔议定书》第12条阐明的独特职能。《臭氧层公约》第七条第1款(c)项声明，秘书处应“履行任何议定书委派给秘书处的任务”，但秘书处没有专门机构处理与议定书有关的问题，这些问题应由处理与母公约有关的问题的同一单位来处理。

鉴于消除烟草制品非法贸易的未来议定书的独特性质，可以在刑事执法框架内，借鉴《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的经验，考虑两个领域，即提供法律援助以确保履约，以及跨国界法律合作。也为《臭氧层公约》议定书提供服务的联合国毒品和犯罪问题办事处，设立了条约事务司，与会员国合作，例如向它们提供关于起草和通过毒品控制和犯罪预防法的咨询意见，并协助各国政府批准在其框架内缔结的各项公约。它还制定了一项《法律咨询方案》，促进实施这些公约，同时应缔约国请求，就起草、通过和适用所有必要法律提供咨询意见，并大力加强司法系统专业人员的能力，确保他们获得必要的技术信息以利执法。

## 议定书缔约方会议与政府间组织和机构之间的关系

公约缔约方会议和议定书缔约方会议也有权与国际组织和各国达成安排，从而加强不同系统之间的协同，使一个系统的规范工作可对其它系统的规范工作产生影响。

与履行承诺以及要求财政援助，能力建设以及各母公约或议定书与其它国际组织之间的合作有关的协定，可以是正式的，也可以建立在正式安排基础上。这就涉及到公约

---

<sup>15</sup> 见《京都议定书》第十四条第2款，《气候变化公约》第八条第2款和《生物安全议定书》第31.2条。

<sup>16</sup> 见 <http://www.cbd.int/secretariat/structure/>。

缔约方会议或议定书缔约方会议在何种程度上具备必要的国际法律人格，可以达成有约束力的协定的问题。

母公约或载有关于缔约能力的明确规定。《气候变化框架公约》第 7 七条第 2 款 (1) 项授权公约缔约方会议“酌情寻求和利用各主管国际组织和政府间及非政府机构提供的服务、合作和信息”，第八条第 2 款 (f) 项授权秘书处“在缔约方会议的全面指导下订立为有效履行其职能而可能需要的行政和合作安排”。

最普遍的安排是在国际组织中设立公约或议定书的秘书处。这些安排是建立在公约缔约方会议与东道组织各机构的共同决定基础上，旨在管理其相互关系。

其它合作安排包括在会议期间给予互惠的观察员地位，到建立新型关系。例如，《生物多样性公约》要求公约缔约方会议与其它有关公约的执行机构进行接触，“以期与它们建立适当的合作形式”（第 23.4 条(h)项）。这一规定构成了尤其是与下列秘书处达成的合作备忘录的依据，即《具有国际重要性的湿地公约》（《拉姆萨尔公约》）、《养护野生动物中移栖物种公约》，以及《濒危野生动植物国际贸易公约》（《野生动植物公约》）。与拉姆萨尔秘书处的合作备忘录称为一项“协定”，其中止要求提前 6 个月作出书面通知，这可视为其具有约束性，尽管合作备忘录一般不具有约束力<sup>17</sup>。《生物多样性公约》还与其它有关公约，例如《国际植物保护公约》和《粮食和农业植物遗传资源国际条约》等其它有关公约，并与开发计划署、环境规划署、粮农组织和教科文组织等联合国机构，以及各非政府组织和地方组织建立了合作关系。《生物安全议定书》从此类联系中受益。

与有关国际实体的合作也是《气候变化公约》的重要特点，其《京都议定书》从中受益良多，公约缔约方会议努力确保这些实体与气候变化有关的活动与《公约》保持一致。与其它里约公约，即《生物多样性公约》和《联合国防止荒漠化公约》建立了联系，2001 年，设立了联合联络小组，加强了这三个秘书处之间的合作。采取了举措起草关于气候变化、生物多样性和荒漠化之间联系的技术文件和报告。还与《蒙特利尔议定书》和政府间气候变化专门委员会建立了联系<sup>18</sup>。

<sup>17</sup> 《湿地公约与生物多样性公约之间的合作备忘录》（2005年5月10日）：[http://www.ramsar.org/cda/ramsar/display/main/main.jsp?zn=ramsar&cp=1-31-115^16062\\_4000\\_0\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/ramsar/display/main/main.jsp?zn=ramsar&cp=1-31-115^16062_4000_0__)

<sup>18</sup> 见2004年2月24日《生物多样性公约》缔约方会议通过的第七/15号决定第17段。

《气候变化公约》和《生物多样性公约》缔约方会议与全球环境基金理事会签署了谅解备忘录<sup>19</sup>。

在《蒙特利尔议定书》、联合国各专门机构、国际原子能机构以及臭氧层保护领域各有关政府和非政府机构之间存在合作关系，它们应邀作为观察员参加缔约方会议（见《议定书》第 11.5 条）。

《联合国欧洲经委会公约》是在联合国欧洲经济委员会主持下达成的一系列文书中的一个，该委员会同时作为《公约》及其各项议定书的秘书处。因此，它与该组织以及其它文书，例如《关于工业事故越界影响的公约》和《越界影响环境评估公约》建立了密切联系。

### 实施工作所需资源

随着时间的推移，技术和资金援助已经涵盖了两个方面，一是较传统的发展援助目标，即提供紧急救助或制定培训方案，帮助发展中国家克服技术困难，一是新型项目，例如旨在改善全球环境的发展项目融资。

本文件中审查的一些议定书设立了一或多个专门基金，便利发展中国家和经济转型期国家参加会议，并帮助它们努力实施有关协定。对这些基金的捐助是自愿的。

例如，《生物安全议定书》缔约方第一次会议第 BS-I/10 号决定，设立了核心规划预算普通信托基金，支持核准活动的追加自愿捐款的特别自愿信托基金，促进发展中国家缔约方，尤其是最不发达国家和小岛屿发展中国家以及经济转型期缔约方参与的特别自愿信托基金。这些信托基金由全球环境基金管理，对根据《议定书》开展的有关活动，则由公约缔约方会议作为议定书缔约方会议进行评估。

《水与健康议定书》缔约方第一次会议设立了两个信托基金，接受来自缔约方、签署方和其它国家，以及区域经济一体化组织和其它伙伴支持推动和有效实施《议定书》的自愿捐款。联合国技术合作信息基金由联合国欧洲经委会秘书处根据《联合国财务细则和条例》管理；自愿基金由世卫组织欧洲区域办事处根据世卫组织财务细则管理<sup>20</sup>。应当指出，该《议定书》没有核心信托基金，秘书处经费由联合国欧洲经委会和世卫组织负担。

---

<sup>19</sup> 见 1996 年 5 月 21 日文件 FCCC/CP/1996/9 以及生物多样性公约缔约方会议 1996 年 11 月 15 日第三次会议通过的第 III/8 号决定。

<sup>20</sup> 见文件 ECE/MP.WAT/2 和 ECE/MP.WAT/1997/13。

《蒙特利尔议定书》缔约方会议则根据该议定书第 10 条设立了财务机制，包括一多边基金，在赠款或优惠基础上满足缔约方的要求<sup>21</sup>。该基金由一执行委员会和一设在加拿大的专职秘书处管理。它具有法人资格，在加拿大领土上享有必要的特权和豁免<sup>22</sup>。此外，议定书缔约方会议设立了联合国信托基金，“根据《联合国财务条例和细则》和管理联合国环境规划署基金的《一般程序》”，向该议定书提供资金支持<sup>23</sup>。该基金由联合国环境规划署管理，接受主要来自议定书缔约方和非缔约方国家的自愿捐款。

应当指出，全球环境基金和蒙特利尔议定书多边基金是特殊的资金机制，有其特殊的管理制度，掌握了巨额资金。它们的活动是根据各有关条约的缔约方会议规定的准则和标准进行的，它们确定分配赠款和减让性资金的资格标准，就政府和规划重点作出决定。其执行机构，例如全球环境基金理事会和多边基金执行委员会的活动，符合有关公约缔约方会议或议定书缔约方会议确定的优先考虑。

## 报告、监测和评估

促进执行公约或议定书的一个普遍办法是建立报告、履约和信息交换机制。此类机制有时是由议定书而不是由其母公约建立的。这方面的例子包括《蒙特利尔议定书》第 8 条规定的履约机制，以及《水与健康议定书》第 7 和第 15 条规定建立的报告程序和履约机制。

### 报告机制

报告机制所审议的每一项议定书几乎都存在报告机制。《京都议定书》第七条要求缔约国每年提交人为源排放量清单，供专家审评组审查（第八条）。《生物安全议定书》第 33 条要求缔约国报告为执行《议定书》采取的措施。《蒙特利尔议定书》第 7 条要求建立汇报机制，每一缔约国应在此机制下向秘书处提供关于各种控制物资的生产、进口和出口的统计数据。

报告数据的格式和方法由议定书缔约方会议决定。《水与健康议定书》第 7.5 条要求缔约方向秘书处提交根据第 7.1 条搜集和评估的数据的汇总报告，连同对其执行《议定书》工作的进展情况的评估。《臭氧层公约》第五条建立了报告机制，适用于《公约》和《蒙特利尔议定书》，但公约缔约方会议和议定书缔约方会议可作调整。尤其是，公约缔约方会议在其第 VCI/2 号决定中，决定《公约》缔约方必须每两年一次按照秘书处制定的格式提交报告，而议定书缔约方会议则在其第 I/11 号决定中决定，每年一次提交《议定书》规定的报告。

<sup>21</sup> 见议定书缔约方会议1992年11月25日第四次会议通过的第IV/18号决定。

<sup>22</sup> 见议定书缔约方会议1994年10月7日第六次会议通过的第VI/16号决定。

<sup>23</sup> 见1989年5月5日通过的第I/14号决定。

根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 32.5 条，各缔约国“应按照缔约方会议的要求，向其提供有关本国实施本公约的方案、计划和做法以及立法和行政措施的资料”。根据第 33.2 条，秘书处应依缔约国请求协助其完成这项任务。如前面所提及的，《打击跨国有组织犯罪公约》各项议定书没有单独的议定书缔约方会议。但该《公约》及其各项议定书确有单独的报告机制，附有单独的调查表，涉及一系列不同问题，但报告周期是相同的。报告将由秘书处内同一机构在同一时间处理，这就促进了协调工作。有人建议秘书处为《公约》及其各项议定书开发全面的信息交换软件工具<sup>24</sup>。

关于《危险废物议定书》，案文中没有关于报告程序的规定，但其母公约，即《巴塞罗纳公约》第 26 条要求缔约方提交与该《公约》各项议定书有关的报告。

《京都议定书》和《生物安全议定书》的报告程序独立于其母公约的报告程序。《生物安全议定书》第 33 条要求缔约方专门报告《议定书》的实施情况，时间和间隔根据 BS-I/9 号决定由作为议定书缔约方会议的公约缔约方会议规定，独立于根据《生物多样性公约》规定的公约缔约方会议报告的格式和间隔<sup>25</sup>。履行《京都议定书》第七条要求的程序在作为议定书缔约方会议的公约缔约方会议通过的第 15/CMP.1 号决定的附件中作了详尽规定<sup>26</sup>。

鉴于报告有可能由缔约方提交给所审议协定之外的机构或实体，《打击跨国有组织犯罪公约》秘书处建议，公约缔约方会议考虑《公约》及其各项议定书的报告要求与相关领域其它报告机制之间的协同；司法合作；会员国就联合国在相关问题上的历次大会通过的宣言和行动计划后续行动采取的措施提交的报告；以及如何避免报告各项要求的重叠，以最佳方式利用所报告的信息<sup>27</sup>。

### 履约机制

议定书可能载有建立履约机制的条款，包括设立履约委员会。这方面的例子包括《京都议定书》<sup>28</sup>、《生物安全议定书》<sup>29</sup>、《蒙特利尔议定书》<sup>30</sup>和《水与健康议定书》<sup>31</sup>。《危险废物议定书》没有此类条款，因为《巴塞罗纳公约》第 21 条同样适用于其

<sup>24</sup> 见文件CTOC/COP/2008/7。

<sup>25</sup> 尤其是，缔约方应在《议定书》生效后两年提交报告，之后每四年提交一次报告。报告应在作为议定书缔约方会议的公约缔约方会议召开会议之前至少 12 个月提交。

<sup>26</sup> 附件题为“《京都议定书》第七条所要求资料编写指南”。

<sup>27</sup> 见文件CTOC/COP/2008/2。

<sup>28</sup> 见《议定书》第十八条和议定书缔约方会议第 2/CMP.1 号决定（文件 FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1）。

<sup>29</sup> 议定书缔约方会议第 BS-I/7 号决定（2004 年 2 月 27 日）。

<sup>30</sup> 议定书缔约方会议 1991 年 6 月 21 日第 III/2 号决定。

<sup>31</sup> 《议定书》第 7 条。根据议定书缔约方会议第一次会议的决定设立了履约委员会。见 2006 年 11 月 30 日文件 ECE/MP.WH/2007/L.2 EUR/06/5069385/13，题为“《水与健康议定书》的履约程序”，可在下列网站查阅：<http://www.unece.org/env/documents/2007/wat/wh/ece.mp.wh.2007.L2.e.pdf>。

议定书<sup>32</sup>。《打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书没有履约机制，虽然正在考虑制定此类机制的计划。

履约委员会负责确保所有缔约方履行其根据议定书承担的义务，处理不履约问题。例如，根据《京都议定书》设立的履约委员会包括一促进履约的促进事务组，和一确定缔约方履行其承诺结果的执行事务组。《生物安全议定书》履约委员会采取了一系列措施，例如向有关缔约方提供咨询或援助；就提供资金和技术援助、技术转让、培训和其它能力建设措施向公约缔约方会议-议定书缔约方会议提出建议；要求或协助缔约方制定履约行动计划<sup>33</sup>。

### 信息交换机制

本文所审议公约和议定书中另一个经常出现的机制涉及缔约方之间的信息交换。此类机制往往与公约或议定书的报告机制结合在一起。例如，按照《气候变化公约》和《京都议定书》，通报应予公开的数据，等同于缔约方之间的信息交换。<sup>34</sup>《水与健康议定书》同样如此，其中要求缔约方收集和评估关于《议定书》实施进展情况的数据，并定期公布结果（第 7 条）。其它公约和议定书也都载有关于缔约方之间强制性交换技术、科学、法律和其它信息的条款。

《生物安全议定书》有一个在缔约国之间交换信息的重要机制：生物安全信息交换所，它建立在母公约第 18.3 条提及的信息交换所机制基础上<sup>35</sup>。其目的是便利交流有关改性活生物体的信息，协助缔约方履行根据《议定书》承担的义务，从而加强履约与信息交换机制之间的联系。后者的一个例子可见《巴塞罗纳公约》的《危险废物议定书》第 11 条，其中要求缔约国通过联合国环境规划署相互通报“在适用本议定书过程中采取的措施，其结果，以及可能遇到的困难”。

---

<sup>32</sup> 《巴塞罗纳公约》第 21 条规定：“缔约方承诺合作制定有关程序，以管理本公约及其各项议定书的适用”。

<sup>33</sup> 见 2004 年 2 月 26 日公约缔约方会议-议定书缔约方会议通过的第 BS-1/9 号决定。

<sup>34</sup> 见《气候变化公约》第四条和《京都议定书》第七条。

<sup>35</sup> 见《生物安全议定书》第 20 条。

## 附录

公约	气候变化公约	生物多样性公约	臭氧层公约	联合国欧洲经委会公约	巴塞罗那公约
缔约方	193	191	196	36	21
机构	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 气候变化秘书处（第八条）</li> <li>- 公约缔约方会议</li> <li>- 公约缔约方会议主席团</li> <li>- 公约缔约方会议附属机构：               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 附属科技咨询机构</li> <li>- 附属履行机构</li> </ul> </li> <li>- 专家咨询小组</li> <li>- 技术转让问题专家小组</li> <li>- 最不发达国家问题专家小组</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 秘书处（根据公约缔约方会议第 I/4 号决定设在联合国环境规划署）</li> <li>- 公约缔约方会议</li> <li>- 附属科学技术咨询机构</li> <li>- 检查公约实施情况工作小组</li> <li>- 获取和利益共享工作小组</li> <li>- 第 8 (j) 条问题工作小组</li> <li>- 保护区问题工作小组</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 保护臭氧层秘书处（由环境规划署履行其职能）</li> <li>- 公约缔约方会议</li> <li>- 公约缔约方会议附属机构：               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 主席团</li> <li>- 政府研究工作管理人员会议（公约缔约方会议第 I/6 号决定）</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 秘书处(联合国欧洲经委会执行秘书)</li> <li>- 议定书缔约方会议</li> <li>- 议定书缔约方会议主席团</li> <li>- 水管理问题工作小组</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 秘书处(环境规划署)</li> <li>- 缔约方会议</li> <li>- 缔约方主席团</li> </ul>
与其它国际实体的关系	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 全球环境基金及其执行机构（开发计划署、环境规划署、世界银行）</li> <li>- 政府间气候变化专门委员会（气专委）</li> <li>- 生物多样性公约</li> <li>- 防治荒漠化公约</li> <li>- 蒙特利尔议定书</li> </ul>	与下列实体合作和建立了伙伴关系： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 里约三公约</li> <li>- 生物多样性相关公约</li> <li>- 国际组织（开发计划署、环境规划署、粮农组织、教科文组织）</li> <li>- 非政府组织</li> <li>- 当地组织</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 环境规划署</li> <li>- 世界气象组织(公约缔约方会议第 VCI/6 号决定)</li> <li>- 联合国专门机构，包括原子能机构（第六条第 5 款）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 其它联合国欧洲经委会公约（譬如关于工业事故的越界影响；越界影响环境评估）</li> <li>- 欧洲经委会欧洲和北美联合机构</li> </ul>	
预算条款和实施所需资源	全球环境基金运作并对公约缔约方会议负责的供资机制，包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 核心预算信托基金</li> <li>- 辅助活动信托基金</li> <li>- 参与气候变化框架公约进程信托基金</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 全球环境基金运作的供资机制</li> <li>- 公约缔约方会议设立并由秘书处运作的信托基金：</li> <li>- 普通信托基金（联合国分摊比额表）</li> <li>- 核准活动特别自愿信托基金</li> <li>- 便利缔约方参与特别自愿信托基金</li> </ul>	由环境规划署管理的联合国信托基金（公约缔约方会议第 VCI/9 和 VCI/10 号决定）	普通信托基金和由联合国欧洲经委会管理和缔约国自愿捐款供资的信托基金	建立在自愿基础上（第 24.2 条）
报告	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 第四条</li> <li>- 第十二条</li> </ul>	向公约缔约方会议提交的关于执行情况的定期报告(第 26 条)			第 26 条
履约		没有特别机制，但通过下列方面监测： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 国家生物多样性战略和行动计划</li> <li>- 国家报告(第 26 条)</li> <li>- 信息交换所机制，第 18 条</li> </ul>			第 27 条
缔约方间合作		信息交换所机制（第 18.3 条）	第 4 条	第二部分(第 9-16 条)	
信息交换		第 17 条	第 4 和第 5 条;附件二; 公约缔约方会议第 VCI/2 号决定	第 6、13、14 和 17.2(b)条	

议定书	京都议定书	生物安全 议定书	蒙特利尔 议定书	水与健康 议定书	危险废物 议定书
<b>缔约方</b>	184	156	196	23	21
<b>机构</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 气候变化秘书处</li> <li>- 作为缔约方会议的公约缔约方会议</li> <li>- 议定书缔约方会议附属机构（与公约缔约方会议相同）</li> <li>- 议定书缔约方会议主席团（与公约缔约方会议相同）</li> <li>- 清洁发展机制执行理事会</li> <li>- 联合执行监督委员会</li> <li>- 履约委员会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 秘书处(与《公约》相同)</li> <li>- 作为议定书缔约方会议的公约缔约方会议</li> <li>- 公约缔约方会议-议定书缔约方会议主席团</li> <li>- 附属科学技术咨询机构</li> <li>- 履约委员会</li> <li>- 责任与补偿特设小组</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 保护臭氧层秘书处</li> <li>- 议定书缔约方会议</li> <li>- 多边基金执行委员会</li> <li>- 实施委员会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 秘书处: (联合国欧洲经委会执行秘书和世卫组织欧洲区域办事处主任)</li> <li>- 议定书缔约方会议</li> <li>- 履约委员会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 公约秘书处</li> <li>- 议定书缔约方会议(与公约议定书缔约方会议合作)</li> </ul>
<b>与其它国际实体的关系</b>	与《公约》相同	与《公约》相同			
<b>预算条款和实 施所涉资源</b>	与《公约》相同。供资机制由同一信托基金组成，加上： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 适应基金（用于在发展中国家缔约方推行的项目/规划；资金来自清洁发展机制项目的收益）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 与《公约》的供资机制相同（第 28.2 条）</li> <li>- 核心规划预算的普通信托基金</li> <li>- 支持核准活动的特别自愿信托基金</li> <li>- 促进发展中国家缔约方和经济转型期国家缔约方参与的特别自愿信托基金</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 多边基金（第 10 条）；议定书缔约方会议第 IV/18 和 VI/16 号决定)</li> <li>- 联合国信托基金 (议定书缔约方会议第 I/14 号决定)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 联合国技术合作信托基金（由联合国欧洲经委会秘书处管理）</li> <li>- 世卫组织 - 欧洲自愿基金（由世卫组织欧洲区域办事处管理）</li> </ul>	
<b>报告</b>	年排放量清单 国家登记册 清洁发展机制登记（第五、七和八条）	向公约缔约方会议 - 议定书缔约方会议提交的定期报告（第 33 条）	每年向秘书处提交的数据（第 7 条）	第 7 条	
<b>履约</b>	履约委员会	履约委员会（第 34 条；公约缔约方会议-议定书缔约方会议第 BS-I/7，BS-I/9 号决定）	第 8 条	第 7 和第 15 条	
<b>信息交换</b>		生物安全信息交换所	第 10A 条		第 11 条

= = =