世 界 卫 生 组 织

世界卫生组织烟草控制框架公约
工作小组第一次会议
临时议程项目 7

A/FCTC/WG1/6
1999年9月8日

世界卫生组织烟草控制框架公约的内容

目 录

	页 次
前言	3
I. 序言、目标、原则和定义	4
A. 描述	4
序言	4
关于目标和指导原则的独立条款	5
B. 框架公约的问题	6
目标	6
指导原则	7
序言	8
II. 义务	9
A. 描述	9
国家政策和措施	10
教育、培训和公众意识	11
一般合作	11
技术和科学合作	11
信息交流	12
其它义务	13
B. 框架公约的问题	13
国家政策和措施	13
教育、培训和公众意识	15
一般合作	15
技术和科学合作	15
信息交流	16
其它义务	17

页 次

III．机构 18

A． 描述和法律意义 18

缔约方会议 19

秘书处 20

科学咨询委员会 21

实施委员会 22

财务机制 23

B． 框架公约的问题 24

IV．实施机制 24

A． 描述和法律意义 24

国家报告 24

争端的解决 25

不遵守和协商程序 26

B．框架公约的问题 27

V．立法程序 27

A． 描述和法律意义 27

议定书 28

附件 28

修正案 29

B．框架公约的问题 29

VI．最后条款 29

A． 描述 29

B． 框架公约的问题 31

附件:本文件中提及的公约 32

前言

1．本文件用于协助世界卫生组织烟草控制框架公约工作小组在其第一次会议上审议议程项目7。它陈述了拟议的世界卫生组织烟草控制框架公约的一些可能内容。本文件并不打算全面处理框架公约的每一项内容，也不是一份公约草案。相反，它提出了公约条款的可能类型，作为讨论的出发点和促进因素。

2．应该强调，本文件中所含的建议需要从其政治可行性的角度进行评价。框架公约及其相关议定书的内容最终取决于世界卫生组织的会员国，因为缔结有法律约束力的条约或公约是主权国家的特权。

3．就框架公约而言，不存在统一的式样或篇幅。有些公约是具体的，而其它一些就不那么具体。其总的特点是，它们为缔约国（缔约国和合格区域经济一体化组织）确定很少实质性义务，而将这些义务的大多数留待通过各别议定书确定。框架公约和议定书这种做法的价值在于能使立法工作循序渐进。谈判国之间存在广泛共识的议题可列入公约本身。许多国家而不是所有国家能同意的议题可列入同时制定的议定书。有相当大争议的问题可随着共识的形成在将来某一时刻在议定书中加以处理。

4．下列各节描述可通常在框架公约中发现的条款类型，尽管它们还可能包括其它条款。相反，下面描述的某些内容可能被认为不适合于目前的框架公约。许多材料取自早先的文件[1]。附件列举了援引实例的主要框架公约（将在会议期间向与会人员提供）和提及的其它公约，并附有全部引证。

5．下列各节讨论烟草控制框架公约的内容：I.序言、目标、原则和定义；II.义务；III.机构；IV.实施机制；V.立法程序；VI.最后条款。在每一节的A部分较为详尽地对这些内容的每一项作了描述，并伴有其它框架公约阐述的语言样本。编写框架公约提出的一些主要问题在每一节B部分进行概述。这些议题以问题进行表达，并可在会议期间为讨论提供一个模版。在某些情况下，还提供有列入框架公约的可能项目实例。与会人员拟可在为第一次会议作准备时利用这些问题。

6．本文件提出了框架公约的程序性和实质性内容。鉴于工作小组的技术专长，与会人员拟可集中于第I、II和III节描述的实质性内容。

[1] 例如参见文件WHO/NCD/TFI/99.1。

I．序言、目标、原则和定义

A． 描述

方框1：序言、目标、原则和定义

- 序言：包括缔约方想要突出的问题和事实，如科学观察和历史发展情况。它还可纳入公约的目标和原则
- 目标：阐述缔约国对一项公约的目的和/或中心
- 原则：阐述指导公约未来应用和发展的标准
- 定义：确定公约使用的术语。例如，如在公约中使用“区域经济一体化组织”一词，它对此予以界定。由于本文件的初步性质，定义将不在本文件中进行处理。

7．框架公约通常包括引言条款，阐述公约的目标及指导其发展的原则。公约的根本目的被确定为其目标。指导原则以非常概括的措词阐述构架公约未来应用和发展的准则。它们并不产生具体义务。公约的序言包括缔约方想要突出或强调的问题和事实。公约的目标和指导原则可纳入序言，可作为独立条款，或可在两者中出现。确定公约目标、指导原则和序言条款的过程有助于在可能缔约方之间建立共识。各国可能不能就对一个特定问题应做什么达成一致，但他们可能同意一项共同目标以及指导其努力以实现这一目标的总原则和问题。这可为各国提供一个框架，在这一框架内起草随后的公约语言和议定书。如果起草的目标和原则过于狭窄，它们可能被解释为从公约或其随后议定书或附件中排除某些问题。这会限制全球烟草控制法律结构的长期发展。

8．除实际确定公约目标和指导原则的实质外，条约起草者必须决定在哪里安置这些规定：在公约序言中或在独立条款中。最近的环境框架公约，如联合国气候变化框架公约和生物多样性公约，除其序言外，已列入独立条款阐述其目标和指导原则。

9．序言提供了解释一项条款的部分背景。
将一个问题、一项原则或目标列入公约这一事实，不管它在序言中或是一项独立条款，足以确认其为一个国际关注的问题。然而，在公约条款中而不是在序言中阐述一项规定，则予以更加强调和重视。

序言

10．各公约的序言在篇幅和内容上有很大不同。气候变化框架公约和生物多样性公约各自在其序言中有23项实质性分列条款；保护臭氧层维也纳公约只含有7项。尽管它相当简短，这后一个公约在其序言中而不是在独立条款中阐述其指导原则和目标，指出

：

本公约各缔约国，

意识到臭氧层的变化对人类健康和环境可能造成有害影响，

回顾联合国人类环境会议宣言里的有关规定，特别是第二十一项原则...

考虑到发展中国家的情况和特殊需要，

注意到国际组织和国家组织正在进行的工作和研究...

又注意到...保护臭氧层的预防措施，

……

还意识到有需要继续从事研究和有系统的观察...

决心要保护人类健康和环境使免受臭氧层变化所引起的不利影响...

关于目标和指导原则的独立条款

11．与上述公约不同，气候变化框架公约和生物多样性公约在序言之外的条款里阐述目标和指导原则[1]。例如，第2条规定公约的目标，指出：

本公约以及缔约方会议可能通过的任何相关法律文书的最终目标是：根据本公约的各项有关规定，将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上。这一水平应当在足以使生态系统能够自然地适应气候变化、确保粮食生产免受威胁并使经济发展能够可持续地进行的时间范围内实现。

12．在第3条中，公约规定，各缔约方“在为实现本公约的目标和履行其各项规定而采取行动时应以”一系列原则“作为指导”[2]：

1． 各缔约方应当在公平的基础上，并根据它们共同但有区别的责任和各自的能力，为人类当代和后代的利益保护气候系统。因此，发达国家缔约方应当率先对付气候变化及其不利影响。

2． 应当充分考虑到发展中国家缔约方尤其是特别易受气候变化不利影响的那些发展中国家缔约方的具体需要和特殊情况，也应当充分考虑到那些按本公约必须

[1] 还参见生物多样性公约，第1条。

[2] 还参见生物多样性公约，第3条。该条规定下列原则：
依照联合国宪章和国际原则，各国具有按照其环境政策开发其资源的主权权利，同时亦负有责任，确保在它管辖或控制范围内的活动，不致对其他国家的环境或国家管辖范围以外地区的环境造成损害。

承担不成比例或不正常负担的缔约方特别是发展中国家缔约方的具体需要和特殊情况。

3. 各缔约方应当采取预防措施，预测、防止或尽量减少引起气候变化的原因，并缓解其不利影响。当存在造成严重或不可逆转的损害的威胁时，不应当以科学上没有完全的确定性为理由推迟采取这类措施，同时考虑到...政策和措施应当讲求成本效益，确保以尽可能最低的费用获得全球效益。为此，这种政策和措施应当考虑到不同的社会经济情况，并且应当具有全面性，包括所有有关的温室气体源、汇和库及适应措施，并涵盖所有经济部门。...努力可由有关的缔约方合作进行。

4. 各缔约方有权并且应当促进可持续的发展。保护气候系统...的政策和措施应当适合每个缔约方的具体情况，并应当结合到国家的发展计划中去，同时考虑到经济发展对于采取措施应付气候变化是至关重要的。

5. 各缔约方应当合作促进有利的和开放的国际经济体系，这种体系将促成所有缔约方特别是发展中国家缔约方的可持续经济增长和发展，从而使它们有能力更好地应付气候变化的问题。...采取的措施...不应当成为国际贸易上的任意或无理的歧视手段或者隐蔽的限制。

B. 框架公约的问题

方框2：序言、目标、原则和定义：框架公约主要问题概要

- 应当以哪些目标和原则指导烟草控制框架公约的发展和实施？
- 应当在序言中突出哪些烟草相关问题或事实？
- 目标和原则是否应在序言，或独立条款，或两个部分都出现？

目标

13. 公约通常以单一句子和尽可能最概括的措词陈述其目标[1]。目标不应当限制公约及其议定书或附件今后的发展。例如，本框架公约的目标可按下列内容起草：

[1] 例如，参见生物多样性公约第1条。该条规定：
本公约的目标是按照本公约有关条款从事保护生物多样性、持续利用其组成部分以及公平合理分享由利用遗传资源而产生的惠益；实施手段包括遗传资源的适当取得及有关技术的适当转让，但需顾及对这些资源和技术的一切权利，以及提供适当资金。

本公约和任何相关法律文书的最终目标是实现烟草使用率下降，以保护当代和未来人口免受烟草消耗和接触环境烟草污染对健康、社会和经济造成极具破坏性的影响。

指导原则

14．世界卫生组织公共卫生专家会议（加拿大温哥华，1998年）在其最后建议中认为，框架公约的指导原则应包括下列要点：

- 烟草是各社会中卫生不公平的一个重要促成因素；
- 由于烟草制品的独特性（成瘾，健康危害），正常的贸易做法将不适用；
- 公众有权充分了解使用烟草制品对健康的影响；
- 卫生部门负有与烟草流行作斗争的主要责任，但是，没有社会各部门的充分贡献，则不可能取得成功。

15．这些结论可构成考虑框架公约指导原则内容的出发点。原则还可包括下列内容：

- 制止烟草流行的蔓延对保护和促进全球公共卫生极为重要（部分反映在WHA40.38和WHA39.14号决议中）；
- 不容置疑的科学证据明确地确定了烟草消耗与众多致命和致残卫生问题之间的因果关系（部分反映在WHA40.38和WHA39.14号决议、消费者联盟组织第13届世界会议（香港，1991年）建议以及第10届烟草或健康世界会议（北京，1997年）决议中）；
- 烟草消耗和接触环境烟草污染与人类健康互不相容，并且是各社会中卫生不公平的一个重要促成因素（部分反映在WHA39.14号决议、消费者联盟组织第13届世界会议建议、第9届烟草与健康世界会议（巴黎，1995年）决议和世界卫生组织烟草控制框架公约会议（加拿大温哥华，1998年）结论中；
- 烟草流行是一个全球规模的问题，要求各国尽可能最广泛的合作并根据相关科学、经济和技术考虑参与作出有效、适宜和协调一致的国际反应（部分反映在WHA39.14号决议中）；
- 人人有权充分了解烟草消耗的成瘾和致命特性（还反映在世界卫生组织烟草控制框架公约会议结论中）；
- 所有国家应以灵活的方式和根据明确的重点立即采取行动，加强和实施多部门烟草控制综合战略，作为在各级实现全面反应战略的第一个步骤（还反映在WH

A48.11和WHA45.20号决议中）；

- 人人有权享有一个没有烟草烟雾的环境（还反映在马尼拉宣言中；部分反映在WHA39.14号决议中）；
- 烟草控制具有成本效益，并将产生空前的健康效益而不损害经济（还反映在烟草控制经济学国际会议（南非开普敦，1998年）决议及*遏制流行：政府和烟草控制经济学*中（华盛顿，哥伦比亚特区，世界银行，1999年））；
- 应利用法律程序使烟草公司对过去、目前和今后的危害负责（还反映在儿童与烟草国际政策会议（华盛顿，哥伦比亚特区，1999年）结论中）；
- 妇女在烟草控制努力中发挥重要作用，并且妇女有必要充分参与各级烟草控制的决策和实施（还反映在世界卫生组织烟草控制框架公约会议结论、第10届烟草或健康世界会议决议及第8届烟草或健康世界会议（布宜诺斯艾利斯，1992年）决议中）。

但是，这些同样的内容也可融合在序言中。

序言

16．各国想要提请注意的其它问题可列入序言。例如，就烟草而言，下列一些要点可被认为是适宜的：

- 国际社会极为关注烟草流行的显著全球性蔓延和极具破坏性的世界性影响（还反映在第10届烟草或健康世界会议决议中）；
- 在过去几十年里香烟和其它烟草制品消耗和生产的增加令人震惊，特别在发展中国家（还反映在WHA40.38号决议和第10届烟草或健康世界会议决议中）；
- 全世界儿童、妇女和土著人口中吸烟和其它形式的烟草消耗不断增加（部分反映在世界卫生组织烟草控制框架公约会议结论和第10届烟草或健康世界会议决议中）；
- 由于这一制品在按促销那样使用时具有成隐性和致死性，因而对一切旨在促进烟草使用的直接和间接市场营销、促销和其它做法表示严重关注（还反映在WHA39.14号决议、第4届亚太烟草或健康会议（泰国清迈，1995年）决议、第17届东南亚结核与呼吸道疾病区域会议（曼谷，1993年）建议、第9届烟草与健康世界会议决议以及烟草控制经济学国际会议决议中）；
- 对烟草种植和使用的环境影响存在着相当多的关注（还反映在国际消费者联盟组织第13届世界会议建议中，部分反映在WHA42.19号决议中）；
- 香烟和其它烟草制品的非法跨国界贩运要求采取协调一致的国家行动（还反映

在第8届烟草或健康世界会议决议和世界卫生组织烟草控制框架公约会议结论中）；

- 各国应采取必要措施，适当交流关于吸烟和其它形式的烟草使用的趋势、烟草制品、烟草相关疾病、国家烟草控制规划和立法以及与监测烟草流行有关的其它问题等信息（还反映在第8届烟草或健康世界会议决议中）。

II．义务

A． 描述

方框3：一般义务

- 控制烟草使用问题的国家措施
- 教育、培训、提高公众意识
- 一般合作
- 科研方面的合作
- 交流信息

17．框架公约通常包含相当笼统的义务，而将更具体的承诺放在议定书或附件中。在某些情况下，如能达成一致意见，可列入具体义务。

18．从下面的表格中可以看出，大多数框架公约包含有关科学和技术合作、国际合作、教育、科研、信息交流以及采取国家措施以实施公约目标的相似义务。其中一些公约还规定某种形式的科学监测或观察，或科学培训。

共同的一般义务

公 约	科学和技术合作	国际合作	教 育	科学研究	国家措施	信息交流
保护地中海免受污染	X	X		X（和监测）	X	X
生物多样性	X	X	X（公众）	X	X	X
长程越界空气污染	X	X（需要协商）	X（和培训规划）	X（和监测）（和开发）	X	X
气候变化	X	X	X（公众）	X（和有系统的观察）	X	X
禁止或限制			X			

使用某些可被认为具有过份伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器						
保护臭氧层	X（包括培训）	X		X（和有系统的观察）	X	X

19．尽管在框架公约之间对于一般承诺的类型具有相似性，但没有统一的方式起草义务一节。可使各公约适应其所解决的问题或领域的需要。例如，生物多样性公约没有包含一般义务的单一条款。相反，它在15个独立条款中包含各种承诺，其中一些是上面表格明确的标准义务，而其它一些针对生物多样性特定问题[1]。

20．在保护臭氧层维也纳公约中可见到更为框架性的做法。该公约有一项条款列举一系列义务。其第2条标题为“一般义务”，规定各缔约国：

- 依照本公约采取适当措施，以保护人类健康和环境，使免受与臭氧层改变相关的不利影响；
- 通过有系统的观察、研究和资料交换从事合作；
- 采取适当的立法和行政措施，从事合作，协调适当的政策；
- 从事合作，制订执行本公约的商定措施、程序和标准，以期通过议定书和附件；
- 同有关的国际组织合作，有效地执行本公约。

它在独立条款中进一步规定两项义务：

- 研究和有系统的观察（第3条）；
- 法律、科学和技术方面的合作（第4条）。

21．在框架公约中作为义务出现的标准规定将在本节的其余部分进行描述。还列入一节描述其它义务，包括发达国家向发展中国家提供财政援助的义务。应当注意到，在框架公约或其议定书之一中确定义务通常并不意味着阻碍国家采取条约未列入的补充措施。然而，一些公约明确指出这一事实，特别是如果禁止主题事项可能是国家的一种方案。例如，濒危野生动植物物种国际贸易公约（它不是一个框架公约）在第14条中规定：

[1] 该公约还包含下列内容的单独条款：保护和持续利用方面的一般措施（第6条）；查明与监测（第7条）；就地保护（第8条）；移地保护（第9条）；生物多样性组成部分的持续利用（第10条）；鼓励措施（第11条）；影响评估和尽量减少不利影响（第14条）；遗传资源的取得（第15条）；以及技术的取得和转让（第16条）。

本公约的规定决不影响各缔约国采取下列措施的权利：

（a）
关于规定买卖...[附录] 中所列物种...的条件或其完全禁止的更加严厉的国内措施；或

（b）关于限制或禁止买卖...不列在[附录] 的物种的国内措施。

国家政策和措施

22．大多数框架公约中的一项标准规定是一项承诺，即各缔约方将通过国家政策和措施以促进公约的目标。例如，气候变化框架公约在第4（1）（b）条中规定，各缔约方应“制定、执行、公布和经常地更新国家的以及在适当情况下区域的计划，其中包含…减缓气候变化的措施…”。

23．相比之下，生物多样性公约要求就生物多样性特有的一系列问题如影响评估和保护通过国家措施、规划、计划和安排。该公约不象气候变化公约在一个单一条款中，而是在一系列不同条款（如第8条，第9条，第10条，第11条，第14条，第15条和第19条）中这样规定。

教育、培训和公众意识

24．框架公约一个没有争议的共同特点是一项要求各缔约方通过各种方法提高对一个特定问题认识的规定。例如，生物多样性公约在第13条中要求各缔约方：

（a）促进和鼓励对保护生物多样性的重要性及所需要的措施的理解，并通过大众传播工具进行宣传和将这些题目列入教育大纲；以及

（b）酌情与其他国家和国际组织合作制定关于保护和持续利用生物多样性的教育和公众意识方案。

除了这些义务类型，气候变化公约，例如在第6条，规定培训科学、技术和管理人员以及在拟定和实施教育和培训计划方面进行合作。

一般合作

25．框架公约的一项共同规定要求各缔约方之间开展一般合作。一些公约包括一项广泛的一般义务。例如，生物多样性公约在第5条中规定：

每一缔约国应尽可能并酌情直接与其他缔约国，或酌情通过有关国际组织为保护...生物多样性...进行合作。

相比之下，一些公约对合作作了较为详细的处理，列述合作的具体领域。例如，保护臭氧层公约在第2.2（c）条中还要求各缔约方从事合作，“以期通过”该公约的“议定书和附件”。

技术和科学合作

26．框架公约另一个共同特点是单独规定技术和科学合作。可在同一条款内或分别规定科学研究和监测方面的合作。生物多样性公约在第18条处理了这两个方面：

1．缔约国应促进...国际科技合作，必要时可通过适当的国际机构和国家机构来开展这种合作。

2．每一缔约国应促进与其他缔约国尤其是发展中国家的科技合作，以执行本公约，办法之中包括制定和执行国家政策。促进此种合作时应特别注意通过人力资源开发和机构建设以发展和加强国家能力。

3．缔约国会议应在第一次会议上确定如何设立交换所机制以促进并便利科技合作。

4．缔约国为实现本公约的目标，应按照国家立法和政策，鼓励并制定各种合作方法以开发和使用各种技术...。为此目的，缔约国还应促进关于人员培训和专家交流的合作。

5．缔约国应经共同协议促进设立联合研究方案和联合企业，以开发与本公约目标有关的技术。

可在长程越界空气污染公约第7条、气候变化公约第5条以及保护臭氧层公约第2.2（a）条和第3条中找到其它例子。

信息交流

27．框架公约另一项标准规定是要求交流有关政策、活动、措施的信息以及与公约有关的其它信息。例如，长程越界空气污染公约在第8条中要求各缔约方

...应本着共同利益，交流下列方面的可得信息：

(a） 商定的不同时期排放量数据...；

（b） 在国家政策和总体工业发展方面可能产生重大改变的主要变化及其可能影响...；

（c） 减少与长程越界空气污染有关的空气污染控制技术；

（d） 预测的国家...排放控制费用；

（e） ...在传递期间与程序有关的数据；

（f） ...与长程越界空气污染的影响有关的数据...；

（g） 国家、分区域和区域...化合物...和其它主要空气污染物控制政策和战略。

生物多样性公约也在第17条中规定各缔约方

1． 应便利...一切公众可得信息的交流，要兼顾到发展中国家的特殊需要。

2. 此种信息交流应包括交流技术、科学和社会经济研究成果，以及培训和调查方案的信息、专门知识、当地和传统知识...。

其它例子为气候变化公约第4.1（h）条和保护臭氧层公约第4.1—4.2条。

其它义务

28．若干公约，包括框架公约，使发达国家有义务向发展中国家提供财政援助，以协助实施公约。该义务通常略为含糊和不确定。例如，气候变化公约要求某些发达国家缔约方（列于公约附件中）提供充分的财政支持以协助发展中国家编写其关于公约实施的国家报告（第4.3条）。它还要求向发展中国家提供未具体规定的资金数额赞助减缓或适应气候变化的项目和/或协助执行其公约义务（第4.4—6条）。同样，生物多样性公约在第20.2条中要求发达国家缔约国提供“新的额外的资金，以使发展中国家缔约国能支付它们因执行那些履行本公约义务的措施而承担议定的全部增加费用”。财政援助可由发达国家在双边基础上直接提供给发展中国家，也可通过公约的财务机制以多边方式提供（在第III.A节描述）。（例如，参见生物多样性公约第20.3条。）

B．框架公约的问题

方框4：义务：框架公约主要问题概要

- 各缔约方应承诺采取哪些类型的国家措施（政策、规划或立法）？
- 应当如何开展教育、培训和提高公众意识？
- 应当鼓励哪些类型的一般合作？
- 应当鼓励哪些类型的科学和技术合作？
- 各缔约方应交流哪些信息？
- 是否应列入一项义务，使发达国家向发展中国家提供财政援助？

国家政策和措施

29．许多国家措施、政策、规划、计划、安排或立法可考虑列入框架公约。例如，各国可特别承诺：

- 发展统一的监测系统以获取下列国家数据：
  - 烟草使用和消耗模式的流行程度；
  - 烟草引起的发病和死亡模式及趋势；
  - 人口的各阶层对与烟草使用相关的健康危害的认识程度；
  - 价格政策，由针对国家和部门的弹性研究支持，以确定税收对烟草控制的影响；
  - 对于烟草控制措施的行为和态度（部分反映在WHA39.14号决议中）；
- 汇编和保持有关烟草控制的法规（国家和次国家级）以及执行情况的数据库；
- 拟定强化烟草控制立法的准则及建立教育和戒烟规划（WHA39.14号决议）；
- 在每一个卫生部设立烟草控制归口单位（部分反映在WHA39.14号决议中。保护地中海免受污染公约在第10条中有同样的要求，各缔约方有义务指定主管部门负责污染监测）；

- 通过旨在保护非吸烟者健康的法律措施（还反映在WHA39.14和WHA43.16号决议中）；

- 采取措施以控制对各种类型的烟草进行直接或间接广告宣传（还反映在WHA 39.14和WHA43.16号决议中）；

- 禁止在公共场所任何形式的烟草消耗（还反映在WHA43.16号决议中）；

- 采取措施，通过管制广告、市场营销、促销和赞助以及执行，保护儿童和青少年；执行旨在消灭向未成年人销售烟草制品的法律和法令；以及制定有效的预防规划（还反映在WHA39.14号决议中）；

- 为预防和控制烟草使用，编制和实施包含教育、立法、管制和财务组成部分的行动计划（还反映在WHA39.14和WHA42.19号决议中）；

- 在经济严重依靠烟草生产的情况下实施农作物替代（还反映在WHA42.19号决议中）；

- 为烟农促进其它有效的经济活动（还反映在WHA39.14号决议中）；

- 采取适宜的法律、行政和其它措施，以预防和惩办烟草制品的非法贩运（与控制危险废物越境转移及其处置公约第4条相似）；

- 要求在其烟草制品上标有有力而交替使用、突出而醒目的健康警告（部分反映在WHA39.14号决议中）。

教育、培训和公众意识

30．框架公约不仅可规定与烟草有关的教育和公众意识规划，而且可规定就烟草使用和接触的影响对医务人员进行培训。这类规定对于烟草管制并不新鲜。在卫生大会决议中，鼓励会员国就烟草与健康问题制定教育和公众信息规划，包括戒烟规划（WHA 39.14和WHA42.19号决议）。

一般合作

31．大量烟草控制问题可通过合作更有效地予以处理。可能需要与其他缔约方进行一般合作以促进烟草控制工作，以及开展合作以通过公约的议定书。还可能需要进行具体合作，如要求各缔约国就下列开展合作：

- 在烟草制品非法贩运的调查、起诉和诉讼程序方面相互提供最广泛的法律援助；

- 标签要求；

- 协调对成分披露的处理；

- 协调对广告、市场营销、促销和赞助的管制[1]。

技术和科学合作

32．技术和科学合作也有益于烟草控制努力。特别是，上面第II.A节描述的生物多样性公约第18条的一些规定也可证实在烟草情况下是有用的。值得注意的是要求设立交换所机制以促进技术和科学合作（第18.3条）和要求与发展中国家，特别是通过制定和实施国家政策进行这种合作（第18.2条）。

33．促进烟草控制的技术和科学合作的可能领域可包括下面描述的这些领域。

- 研究：合作研究，以就各国有义务汇编国家数据的问题发展区域和全球监测系统（根据上面第II.B节描述的框架公约中关于国家措施的可能义务）。

- 政策干预：从事研究以确定烟草控制政策的影响，包括税收和价格，室内清洁空气政策，对市场营销、广告和促销的限制，以及对青年人获得烟草的限制。

- 规划干预：开展关于可能的干预措施的研究，包括烟草控制的机遇和障碍；烟草控制综合战略的最佳组成内容；拟定有效措施以打击烟草工业的促销；从事行为研究以检验预防和治疗规划；发展和评价新做法，以预防烟草使用，尤其在处于特别危险的人群中；以及预防干预措施的相对有效性。

- 治疗烟草依赖性：审查一系列做法以提高人群中的戒烟率，并评价新的药物干预方法和实施机制。

- 烟草制品设计和管制：研究产品改造（尼古丁和烟碱的含量，释放系统，添加剂，味道，规格等）可在各子群中改变使用模式和/或减少危害的方式。

- 烟草工业分析：研究跨国烟草公司的国际作用，包括关于吸烟和成瘾对健康影响的陈述；广告宣传，市场营销和促销，与走私活动的可能联系；以及在

[1] 见文件A/FCTC/WG1/3。

外汇收入、就业、国家进出口方面将烟草和香烟生产作为一个国际和区域性贸易问题。

- 烟草种植：重要的研究课题可包括烟草生产与生态系统的关系；烟农的态度、信念和行为；烟草控制对于为国内或外国市场种植和/或加工烟草或烟草制品的发展中国家的经济影响；农作物替代和其它谋生手段的机会；在国家和次国家级的种植和加工处理方法；与种植、加工处理和经销烟草有关的职业卫生危害；烟草种植对妇女和儿童的影响；以及在严重依靠烟草种植和加工的国家从事多种经营的可行性[1]。

信息交流

34．关于人口中烟草使用的模式、程度和趋势，烟草使用对健康和经济的影响以及支持烟草使用的社会文化因素等可靠及时信息可促进控制烟草使用的政策和规划[2]。

35．可要求诸如有关下列方面的信息交流：

- 烟草使用（所有制品）的监测；
  - — 青年中起始率和流行率；各种品牌的消耗、支出和销售，社会经济状况与性别；
- 与烟草有关的疾病和致死率的监测；
- 烟草控制规划、立法和机构；
  - — 广告宣传的限制；价格；清洁空气立法等；
  - — 烟草广告、市场营销、赞助和促销，包括针对青年和妇女的规划的统计数字；
- 烟草生产、贸易和工业；
- 烟草依赖性治疗的可得性[3]。

其它义务

[1] 见文件WHO/NCD/TFI/99.12。
[2] 见文件A/FCTC/WG1/3。
[3] 见全球烟草监测系统：无烟草行动规划/世界银行/国际抗癌联盟/疾病控制和预防中心多伙伴项目。亚特兰大，疾病控制和预防中心，1999年；以及*控制和监测烟草流行准则*。日内瓦，世界卫生组织，1998年，第167-170页。

36．框架公约中一项关于财政援助的规定将符合世界卫生组织以往的行动。卫生大会在其WHA43.16和WHA45.20号决议中呼吁支持依靠烟草生产的国家。还可向发展中国家缔约国提供财政资源以帮助它们执行框架公约或其议定书中的义务。还可能单独或结合合作或财政援助条款拟定一项规定，要求对国家按框架公约或其议定书履行其义务提供技术援助。

37．还提出下列建议以列入框架公约或其议定书之一：

- 采取措施打击走私，如：
  - 处罚，要求在烟草制品上加盖“已付税”印记；
  - 特殊包装和产品标志以表明免税状况；
  - 向制造商、出口商、进口商、批发商、运输商、仓库和零售商发放烟草特许证；
  - 各制造商应在烟草制品所有包装上清楚地印上独特的序列号码；
  - 保存记录要求；
  - 要求出口的香烟在标签上标明最终目的地国家并有适宜的国别健康警告；
  - 要求出口商对香烟装运交付保证金，只在香烟证明已到达其最终目的地后予以解除；
- 禁止或限制烟草广告宣传、市场营销、促销和赞助；
- 要求烟草工业披露所有烟草制品的各种组成部分和添加剂，包括所有成分，采用国际公认的检验方法，它要求披露产品工序、制造和设计以及每种成分的用途；
- 禁止包装少于20支的香烟销售；
- 在烟草制品的包装上清除未经证实的健康要求，如“淡味型”、“柔和型”和“低烟碱”；
- 向烟农提供帮助，以便转向农作物替代和/或其它谋生手段[1]。

III．机构

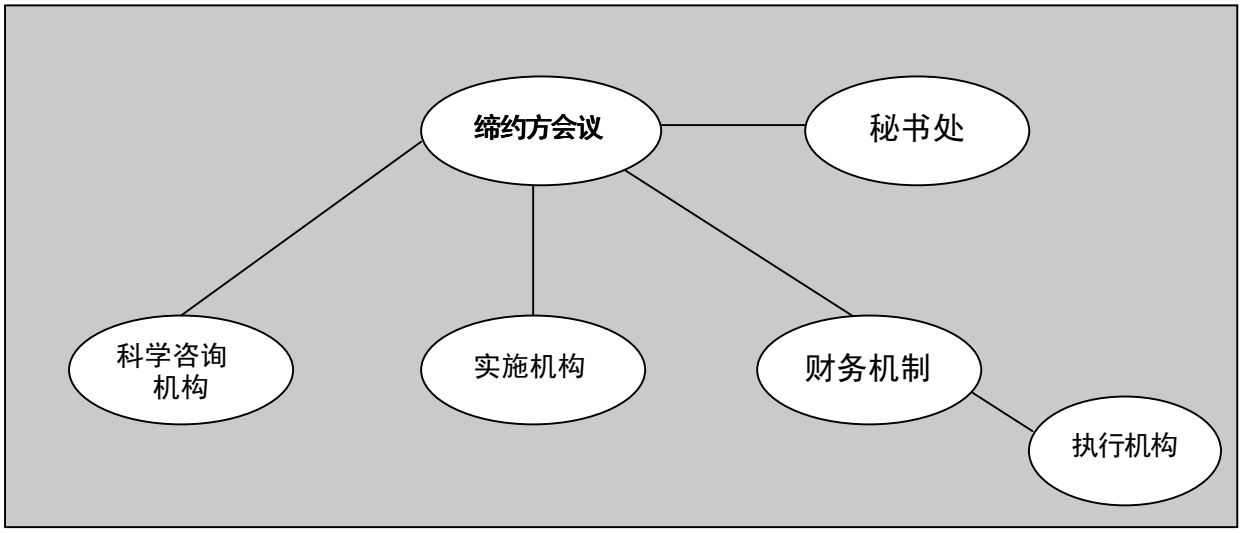
[1] 见文件A/FCTC/WG1/3。

A. 描述和法律意义

38. 框架公约的一项主要功能是设立机构。这些机构将作为继续国际合作和治理一个特定问题如烟草控制的基础。

39. 所有框架公约规定缔约方定期会议（通常称为缔约方会议）和秘书处。有些框架公约如气候变化框架公约还设立一系列广泛的附属机构，包括科学事项、实施和财务。

框架公约的可能机构



缔约方会议

40. 框架公约设立的中心机构是缔约方会议。它通常只向作为公约缔约方的国家和其他实体开放。但是，不是缔约方的国家和有关政府间组织以及非政府组织经常应邀派观察员参加会议。例如，保护臭氧层公约（第6.5条）和气候变化框架公约（第7.6条）就是这种情况。在国际组织总称下通过的一些框架公约规定缔约方会议结合创始组织适宜机构的会议进行。

41. 公约缔约方会议定期举行，以便为讨论实施和任何相关问题、监测以及正在进行的谈判提供论坛。公约本身通常具体明确确定这些会议时间的方法[1]。这些定期会议使各国政府和公众的注意力继续集中于一个问题并在缔约国之间形成共同感。通过这些会议，缔约方会议可确定公约的范围和未来。例如，它可决定是否通过公约的其它议定书及这些议定书的内容。

42. 缔约方会议的任务和职责在框架公约中确定，可包括下列内容：

[1] 例如，见保护臭氧层公约第6.1和6.2条，以及气候变化框架公约第7.4和7.5条。

- 通过议事规则，如具体明确表决所需的法定人数或批准某一类型的决定必需的缔约方数目；

- 拟定各国或附属机构在转交报告或信息时遵循的方法和格式（例如，见保护臭氧层公约第6.4（a）条和生物多样性公约第23.4（a）条）。如下面第IV节所描述的那样，这些报告的内容在框架公约本身予以明确；

- 促进和便利就采取的措施进行信息交流（如气候变化框架公约第7.2（b）条）；

- 审评附属机构提出的报告并向它们提供指导（如气候变化框架分约第7.2（j）条）；

- 审议缔约国提出的报告或转交的其它信息（如生物多样性公约第4（a）条）；

- 成立工作小组（如长程越界空气污染公约第10.2（b）条）及其它附属机构（如保护臭氧层公约第4.2（i）和6.2（i）条）及确定其程序（如气候变化框架公约第7.2（i）条），以审议与公约的实施和发展有关的事项；

- 审评公约的实施情况并就有效实施作出决定（如气候变化框架公约第7.2、7.2（e）和7.2（f）条）；

- 向缔约方提出建议（如气候变化框架公约第7.2（g）条和保护臭氧层公约第6.2（c）条）；

- 制定推行研究、监测和/或科技合作等规划（如保护臭氧层公约第6.4（d）条）；

- 促进有关政策或措施及其协调（如保护臭氧层公约第2和6.4（c）条）；

- 审议公约条款的充足性并通过公约的修正案、附件或议定书（如保护臭氧层公约第6.4（e）和（h）条及联合国…防止沙漠化的公约第22.2（f）条）；

- 审议公约的议定书或附件的充足性，并就其修正案提出建议（如保护臭氧层公约第6.4（f）条）；

- 寻求和利用国际机构的服务和合作（如气候变化框架公约第7.2（l）条和保护臭氧层公约第6.4（j）条）；

- 设法动员财政资源（如气候变化框架公约第7.2（h）条）。

43．此外，一些框架公约，如保护臭氧层公约第6.4（k）条和气候变化框架公约第7.2（m）条，允许缔约方会议考虑和采取实现本公约目标所需的任何其它行动。

秘书处

44．框架公约的秘书处服务，特别是为缔约方会议和任何其它机构（见下面）服务，可以若干方式完成：

- 公约设立一个独立的政府间组织，拥有其自己的秘书处；
- 由主持通过公约的组织的行政首长提供秘书处职能；
- 缔约方会议在其第一次会议上与一个现存组织作出提供秘书处服务的安排（它也可规定，缔约方会议间或可改变这些安排）。

45．气候变化框架公约关于设立秘书处的规定是比较典型的框架公约，在第8条中确定其职能如下：

（a） 安排...会议并...提供所需的服务；

（b）汇编和转递向其提交的报告；

（c）
便利应要求时协助各缔约方特别是发展中国家缔约方汇编和转递依本公约规定所需的信息；

（d） 编制关于其活动的报告，并提交给缔约方会议；

（e） 确保与其它有关国际机构的秘书处的必要协调；

（f）
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同安排；和

（g） 行使本公约及其任何议定书所规定的其它秘书处职能和缔约方会议可能决定的其它职能。

有关框架公约确定的秘书处服务通常也适用于其议定书。

科学咨询委员会

46．环境框架公约采用一系列广泛的机构安排以获得科学意见和信息。一些公约规定由一个独立专家组成的小组提供某些科学信息。其它公约设立一个常设科学委员会向缔约方会议报告工作。在这种情况下，由缔约国任命的专家担任该委员会委员。该委员会负责评估科学知识的现状或某些措施的影响，并提供咨询或解答问题。该委员会还可用以交流观点，使能就科学问题进行协商，并促成在收集、调查和交流科学研究方面合作。由于常设科学咨询委员会由缔约国代表组成，其政府间性质有时候可限制其作为一个监督性科学机构的有效性。相比之下，一个由一名指定官员如创始组织行政首长或公约秘书处领导任命的独立非政府专家小组可能在其监督方面更为有效。

47．联合国关于在发生严重干旱和/或沙漠化的国家、特别是在非洲防止沙漠化的公约规定由独立专家以及由缔约国代表组成的科学委员会提供意见。例如，它在第24.3条中规定可设立特设工作组，由缔约方会议任命的独立专家组成，就“…有关科技领域现状的具体问题，提供信息和意见”[1]。同时，它在第24.1条中设立科学和技术委员会，由缔约国的政府代表组成。

48．长程越界空气污染公约依靠其在公约之外独立存在的影响工作组（作为创始组织联合国欧洲经济委员会的一个机构）提供有关酸雨对环境影响的具体信息。生物多样性公约依靠其根据第25.2条设立的科学、技术和工艺咨询附属机构，以：

（a）提供关于生物多样性状况的科学和技术评估意见；

（b）

编制有关按照本公约条款所采取各类措施取得的成效的科学和技术评估报告；

（c）查明有关保护和持续利用生物多样性的创新的、有效的和当代最先进的技术和专门技能，并就促进此类技术的开发和/或转让的途径和方法提供咨询意见；

（d）就有关保护和持续利用生物多样性的科学方案以及研究和开发方面的国际合作提供咨询意见；和

（e）回答缔约国会议及其附属机构可能向其提出的有关科学、技术、工艺和方法

[1] 第24.3条还要求在选择专家时，应考虑到多学科方式和广泛地域代表的必要性。

的问题。

49．虽然保护地中海免受污染公约和禁止或限制使用某些可被认为具有过份伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约未规定科学投入或意见或设立附属机构，但是最近的框架公约起草者已选择规定这类投入。

50．一个独立的科学咨询委员会也可在烟草控制工作方面发挥重要作用。为确认这一事实，世界卫生组织设立了一个独立的正式机构政策/战略咨询委员会，于1999年1月15日开始活动。该委员会应总干事的要求，就无烟草行动的全面总方向，确定与其工作有关的主要政治问题，包括各伙伴的协调，科学事项的政策影响以及任何其它相关问题，为世界卫生组织全球烟草控制工作提供意见。可为框架公约设立类似委员会。它还需包括从流行病学到经济学乃至农业等不同资历的专家。

实施委员会

51．监测条约的遵守情况是一个普遍做法，有时候被认为是确保公约条款实施的中心机制。如在下面第IV节描述的，实施机制一般要求缔约国定期就实施条约所采取的措施提交报告或转递信息。虽然这些报告通常转交给缔约方会议，但是一些公约已设立单独机构作为实施机构来审议这些报告或信息。在某些情况下，该机构还负责执行不遵守程序，这一职能也在下面进行讨论。

52．气候变化框架公约在第10条中设立附属履行机构，“由为气候变化问题专家的政府代表组成”。保护臭氧层公约的蒙特利尔议定书在第6条中设立类似机构，但只由当选的10个国家组成，任期2年。虽然没有一个机构能完全独立于缔约国之外，但是蒙特利尔议定书的机构的有利之处在于规模小。此外，在蒙特利尔议定书的机构任职的个人向各国而不是向其国籍所在国负责，因为他们是由缔约方会议作为一个整体选出的。然而，缺乏独立性可限制实施机构在履行其真正监督作用方面的有效性[1]。

53．防止沙漠化公约对这一问题提供了一种灵活的做法，使有可能在今后设立一个独立的实施机构。它通过下列规定这样做，即缔约方会议应：

> *审议并通过解决在执行本公约时可能出现的问题的程序和机构机制*（第27条，附加黑体以强调）

[1] 见文件WHO/PSA/96.6中关于框架公约独立实施委员会的建议。

并可

> *根据科技知识的发展，参照国家、分区域、区域和国际各级取得的经验，定期审查本公约的实施和机构安排的运作情况*（第22.2（a）条）。

这类措词使能随着时间推移拟定实施机制，随需要和重点的改变而加以调整。这一机构可能可包括由独立专家而不仅仅由国家代表组成的机构。

54．虽然气候变化框架公约的附属履行机构不是独立的，但是公约第13条确实允许组成一个独立机构，在缔约国不遵守的情况下执行多边协商程序。

财务机制

55．气候变化框架公约在第11.1条中确定一个“在赠予或转让基础上提供资金、包括用于技术转让的资金的机制…”。同样，生物多样性公约在第21.1条中规定应由一“机制在赠与或减让条件的基础上为本公约目的向发展中国家缔约国提供资金…”。这两个公约都规定这一机制在缔约方会议的指导下运作并向其负责。这意味着，关于财务机制的运作，缔约方会议决定“与本公约有关的政策、计划优先顺序和资格标准”[1]。这两个公约都没有规定单独的机构作为财务机制，而将机构问题留给缔约方会议。这两个公约也都没有规定财政捐款或财政援助的细节。这些细节留待缔约方会议在以后确定。保护臭氧层公约通过对蒙特利尔议定书的伦敦修正案，已设立一个多边基金帮助发展中国家[2]。

B．框架公约的问题

方框5：框架公约的机构：主要问题概要

- 缔约方会议
  - 其职权是什么？
  - 其与卫生大会是什么关系？
- 秘书处
  - 世界卫生组织秘书处是否将作为框架公约的秘书处？

[1] 气候变化框架公约第11.1条。

[2] 蒙特利尔议定书在第10.1条中规定，“各缔约方应为提供财政和技术合作的目的，包括向缔约方转让技术，设立一机制…以使他们能遵守…控制措施…”。

- 是否将设立科学委员会？
  它是否将会独立？它是否将在框架公约内作为一个常设机构设立，或有关其细节的决定将委托给缔约方会议作出？
- 是否将设立实施机制？
  它是否将会独立？它是否将作为框架公约内一个常设机构设立，或有关其细节的决定将委托给缔约方会议作出？
- 是否将设立财务机制？

  将指定哪个机构管理这一机制或是否将有关其细节的决定委托给缔约方会议作出？
  框架公约是否应规定向发展中国家提供财政援助？怎样规定？

IV. 实施机制

A. 描述和法律意义

方框6：实施程序

- 国家报告
- 争端的解决
- 不遵守/协商程序

国家报告

56. 向缔约方会议报告某些信息是许多框架公约的一项共同要求。各国可能需要报告产生问题的活动（如烟草种植，加工，烟草贸易，烟草使用）和/或一国正在采取的解决问题的措施（如促进农作物替代的政策，或对广告宣传的限制措施）。例如，生物多样性公约在第26条规定：

每一缔约国应按缔约国会议决定的间隔时间，向缔约国会议提交关于该国为执行本公约条款已采取的措施以及这些措施在实现本公约目标方面的成效的报告[1]。

[1] 其它公约的例子是：保护地中海免受污染公约第20条（要求报告实施措施）；长程越界空气污染公约第8条（要求“交流信息”，尤其关于排放数据，国家政策主要变化，可能的控制技术以及国家、分区域和区域污染控制政策和战略）；保护臭氧层公约第5条（要求就执行措施递交资料）；以及气候变化框架公约第12.1条（要求提供各种排放的“国家清单”；“关于缔约方为履行公约而采取或设想的步骤的一般性描述”；以及关于某些承诺的实施政策和措施及其影响的具体估计的信息）。

57．报告要求极为有用。国家报告鼓励各国对其现行政策进行更广泛和系统的审评。这可鼓励各政府机构和其它方面协调其在一国内的行动。报告还可起教育作用，使各国能从其他国家的经验中受益。就实施而言，报告可促进透明度。报告还使得有可能判断条约的有效性和评估进一步行动的必要性。

58．生物多样性公约在第26条和保护地中海免受污染公约在第14条要求各缔约国向缔约方会议提交报告。

59．各框架公约确切利用这些报告或信息开展工作的情况各不相同。保护臭氧层公约在第5条规定，缔约国会议可审议关于各缔约国执行该公约所采取措施的信息，而生物多样性公约在第26条包括“这些措施在实现本公约目标方面的成效”。如果设立一个实施机构，那么可将一些审评任务分配给它。例如，根据气候变化框架公约，其附属履行机构的任务是：

- “协助缔约方会议评估和审评本公约的有效履行”（第10.1条）；
- 考虑各缔约方提供的履行报告，以便“对各缔约方所采取步骤的总体合计影响作出评估”和“协助缔约方会议进行[其]审评”（第10.2（a）（b）条）；
- “酌情协助缔约方会议拟订和执行其决定”（10.2（c）条）。

这是唯一规定解决有关执行公约本身问题的程序可能性的框架公约。这一遵守程序在下面第63段中进行讨论。

争端的解决

60．大多数框架公约依靠没有约束力的争端解决办法。最常见的一种条款是规定谈判或争端各方可接受的任何其它方式，但往往不足以克服分歧。

61．有约束力的争端解决办法，如通过提交国际法院或仲裁，只有在争端各方同意时可以利用。气候变化框架公约在第14条规定：

2．非为区域经济一体化组织的缔约方在批准、接受、核准或加入本公约时，或在其后任何时候，可在交给保存人的一份文书中声明，关于本公约的解释或适用方面的任何争端，承认对于接受同样义务的任何缔约方，下列义务为当然而具有强制性的，无须另订特别协议：

（a）将争端提交国际法院，和/或

（b）按照将由缔约方会议尽早通过的、载于仲裁附件中的程序进行仲裁。

作为区域经济一体化组织的缔约方可就依上述（b）项中所述程序进行仲裁发表类似声明。

保护臭氧层公约（第11.3条）和生物多样性公约（第27.3条）含有类似条款。保护地中海免受污染公约的条款有所不同，它只规定提出一项声明，表明缔约方接受一项义务按该公约附件A进行仲裁的意向（第22条）。

62．但是，如果争端各方不接受有约束力的争端解决方式，并且其它解决尝试未能奏效，许多公约包含一项要求调解的条款。保护臭氧层公约（第11条）、气候变化公约（第14条）和生物多样性公约（第27.4条和附件II第2部分）规定强制性调解。调解规定将一项争端提交一个委员会（可由每一当事方选派2名成员组成，主席由该委员会成员推选），由该委员会审查事实并提出解决争端的建议。这些建议对各当事方不具有约束力，但要求他们予以认真考虑。这种第三方作用，即中立的委员会主席，可协助各方克服分歧。

不遵守和协商程序

63．遵守控制是对各缔约国实施和遵守条约的国际监测和监督。遵守控制不仅确定缔约国是否恪守其义务，而且协助解决有关可能有争议的任何规范的问题。不遵守程序的目的是帮助各国履行其义务，而不是对过去的违反行为裁定有罪。它使缔约方会议能不断致力于改进对条约义务的遵守。不遵守程序并不取代传统的争端解决程序，而是作为一种补充。

64．大多数国际环境协定，包括一些环境框架公约，规定一项不遵守程序，由一特殊专门机构机制实施，如上面第III节描述的实施委员会。但迄今没有一个框架公约在公约本身阐明该项规定。相反，不遵守程序已作为框架公约以后议定书的一项机制拟定，如保护臭氧层公约的蒙特利尔议定书、长程越界空气污染公约的1994年议定书和气候变化框架公约的京都议定书。但是，这后一个议定书的起草使能在公约本身内确立一项类似程序。第13条规定：

缔约方会议应在其第一届会议上考虑设立一个解决与公约履行有关的问题的多边协商程序，供缔约方有此要求时予以利用[1]。

[1] 因此，缔约方会议第一届会议设立了一个不限成员名额、由技术和法律专家组成的特设工作组，“以研究与设立多边协商程序及其设计有关的所有问题”。

65．可由一个常设机构如蒙特利尔议定书的履行委员会或由一个特设审评小组在遵守控制体系发挥中心作用。这一委员会的审查一般可从一方对另一方的控诉或公约秘书处认为有一方不遵守的情形开始。

B．框架公约的问题

方框7：实施机制：框架公约主要问题概要

- 各缔约方应在报告中汇编和提供哪些信息？
- 是否应有一项国际监测和审评条款？
- 应规定哪种类型的争端解决办法？
  - — 强制性调解？
  - — 任选或强制将争端提交国际法院裁决或有约束力的仲裁？
- 是否应设立不遵守或多边协商程序？

V．立法程序

A．描述和法律意义

方框8：立法程序

- 议定书
- 附件
- 修正案

议定书

66．“议定书”一词通常用于指一项附属国际协定，该协定补充或拓展一项早先或同时存在的国际协定。就框架公约而言，议定书以授权的公约为基础，详细阐述补充或

更具体的承诺和机构安排。它们在主题事项方面可以是综合的，或可集中于框架公约所处理问题的特定部分。议定书一般只向作为受权的公约缔约方的国家或实体开放。

67．议定书可与框架公约同时制定。禁止或限制使用某些常规武器公约和保护地中海免受污染公约都有并存议定书。要成为后一公约的缔约方，国家还必须成为至少一个议定书的缔约方。就前者而言，国家必须是至少2个议定书的缔约方。也可通过框架公约而无并存议定书。框架公约和议定书做法使各谈判国能在基本公约中列入他们一致同意的条款，在并存议定书中纳入其中许多国家同意的条款，并将未能立即达成充分一致的事项留给以后的可能议定书。

68．框架公约确定通过议定书的程序。保护地中海免受污染公约（第15条）和禁止或限制使用某些常规武器公约（第8条）要求召开一次缔约方会议特别外交会议以通过议定书。相比之下，保护臭氧层公约（第8条）、生物多样性公约（第28条）和气候变化公约（第17条）允许缔约方会议的定期会议通过议定书。保护地中海免受污染公约、保护臭氧层公约和生物多样性公约提供关于对议定书修正的详细规则，包括对其通过和生效的要求。当议定书的缔约方想要修正案以比框架公约本身所需的更少的批准数目更快生效时[1]，在这种情况下，这一做法证明不易变通。气候变化框架公约在第17.3条规定“任何议定书的生效条件应由该文书加以规定”，从而避免这一问题。

69．议定书一般利用与其授权的公约相同的秘书处。在框架公约下通过的议定书往往可有其自己的缔约方会议。它们通常结合公约本身的缔约方会议举行会议。实际上，除了有关任何特别影响某一议定书的问题，只有该议定书的缔约方代表可投票表决外，它们的会议均可联合举行。

附件

70．附件一般用来比较详细列述技术项目或可能用来明确规定受制或免除某些条件的国家清单。例如，保护臭氧层公约在其附件2列举要交换的科学、技术、社会经济、商业和法律资料的种类。生物多样性公约在附件2规定其仲裁和调解程序。附件构成其公约的有机组成部分。

修正案

71．长程越界空气污染公约在第12条要求以协商一致通过修正案。但是，大多数框架

[1] 保护臭氧层公约规定，对议定书的修正应由2/3多数票通过并由议定书缔约方的2/3接受就可生效。该公约的蒙特利尔议定书各缔约方想要通过修正案，根据公约确定的规则，应需要38份批准方可生效。伦敦会议想要使修正案更快地生效，因此确定20份批准就足以生效，即使这一规定在技术上与公约不一致。

公约规定，修正案仍可以2/3[1]或3/4[2]多数票通过和生效。

B．框架公约的问题

方框9：立法程序：框架公约主要问题概要

- 是否应与框架公约同时起草议定书或附件？
  - — 议定书或附件应处理哪些问题：儿童和青少年，广告宣传，烟草制品的管制，走私？
  - — 是否应有一项条件，即国家要成为框架公约本身的缔约国，他们必须也是一个或多个同时通过的议定书的缔约国？
- 是否应在框架公约确定议定书批准、生效和修正的条件或留给各议定书确定？

VI．最后条款

A．描述

方框10：最后条款

- 保留
- 签署
- 通过
- 批准、核准或接受
- 加入
- 生效
- 退出或废止
- 与其它条约的关系
- 保存者
- 有效文本

72．条约包括框架公约的最后条款其中规定下面描述的项目。

- 保留。保留是一个国家在签署、批准、接受、核准或加入一个条约时所作的单

[1] 如生物多样性公约。
[2] 如气候变化公约，保护地中海免受污染公约和保护臭氧层公约。

方面声明，据此在将其应用于该国时排除条约的某些条款或改变其法律效力。某些框架公约不允许保留，以便确保各缔约方承担义务的统一性，而某些公约允许对具体条款（如有关争端的解决的条款）的保留，另一些公约以明示或默示方式允许保留。在条约中不存在一项特定条款的情况下，只要它不废除条约的“目的及宗旨”[1]，就可作出保留。

- 签署。签署指明哪些实体（国家，区域经济一体化组织）可成为条约缔约方以及应在何时何地签署。

- 批准、接受或核准。这些术语表示一种行为，据此已签署一项公约的国家表示同意受其约束。

- 加入。如果有资格成为公约缔约方的一个国家或其它实体不签署该公约，它可通过加入方式表明同意受条约的约束。

- 生效。这些条款陈述条约对已经同意该条约的国家成为有法律约束力的标准。它们通常具体规定，一旦收到某些数目的批准或在某个确定的时期之后公约将生效。气候变化框架公约要求50份批准，而保护臭氧层公约只要求20。要求批准的数目少，可使公约能更快地生效。但是，如果数目太少，公约则可能被视为不具有说服力和有效性。

- 退出或废止。它具体明确缔约方可作出安排不再受条约约束的条件。它通常具体规定可提交退出或废止通知的最早日期（可能是公约生效之后几年）以及通知生效之前的等候期间。条约也可规定其不能予以废止。

- 与其它条约的关系。如果公约处理也由其它国际协定处理的问题（如常规武器），它可列入一项条款具体确定其与这些其它条约的关系。

- 保存者。条约的保存者是任何受委托保管条约和任何附属文书的国家、组织或机构，并须在文本中明确规定。除条约内另有规定外，保管者的职务是维也纳条约法公约第77条中规定的那些职务。在国际组织内或在其主持下召开的会议上通过多边条约时，该组织或其行政首长通常被指定为保管者。

- 有效文本。在国际组织主持下拟定的公约一般规定该组织所有正式语言（在世界卫生组织为阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文）的文本具有同等效力。这意味着在解释公约时任何语言文本不比其它语言文本享有优先。

[1] 维也纳条约法公约，第19条。

B．框架公约的问题

方框11：最后条款：框架公约主要问题概要

- 是否应允许对框架公约的保留？
- 是否只应允许世界卫生组织会员国成为框架公约的缔约方？

  — 签署应于何时何地进行？
- 应要求多少批准或加入方可使框架公约生效？
- 是否应有权废止框架公约？在什么条件下？
- 是否应在框架公约中拟定一项条款具体提及其与其它公约的关系？
- 哪个组织应作为框架公约的保存者？
- 框架公约的最后条款是否也自动适用于任何议定书？

附 件

本文件中提及的公约

框架公约

保护地中海免受污染公约，1976年2月16日，1978年2月12日*生效*，1102联合国条约丛刊27，*复制在*国际法律资料，1976年，15：290。

生物多样性公约，1992年6月5日，1993年12月29日*生效*，*复制在*国际法律资料，1992年，31: 818。

禁止或限制使用某些可被认为具有过份伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约，1980年10月10日，联合国文件A/CONF.95/15，附录A-D，1342联合国条约丛刊137，1983年12月2日*生效*，*复制在*国际法律资料，1980年，19: 1524。

长程越界空气污染公约，1979年11月13日，1983年3月16日*生效*，1302联合国条约丛刊217，*复制在*国际法律资料，1979年，18: 1442。

1979年长程越界空气污染公约进一步减少硫排放量议定书，1994年6月14日，联合国文件EB.AIR/R.84，*复制在*国际法律资料，1994年，33: 1540。

保护臭氧层维也纳公约，1985年3月22日，1988年9月22日*生效*，1513联合国条约丛刊293，*复制在*国际法律资料，1987年，26: 1529。

关于消耗臭氧层的物质的蒙特利尔议定书，1987年9月16日，1989年1月1日*生效*，1522联合国条约丛刊3，*复制在*国际法律资料，1987年，26: 1550。

关于消耗臭氧层的物质的蒙特利尔议定书伦敦修正案，1990年6月29日，UNEP/OS.L.Pro2/3（附件II），1992年8月10日*生效*，*复制在*国际法律资料，1991年（“伦敦修正案”）。

联合国气候变化框架公约，1992年5月9日，1994年3月21日*生效*，*复制在*国际法律资料，1992年，31: 849。

联合国气候变化框架公约京都议定书，1997年12月10日，联合国文件FCCC/CP/1997/L.7/Add.1（1997），*复制在*国际法律资料，1998年，37:

22。（“京都议定书”）。

其它公约

濒危野生动植物物种国际贸易公约，1973年3月3日，1975年7月1日*生效*，993联合国条约丛刊243，*复制在*国际法律资料，1972年，12: 1085。

联合国关于在发生严重干旱和/或沙漠化的国家、特别是在非洲防止沙漠化的公约，A/AC.241/27，1994年9月21日，1996年12月26日*生效*，*复制在*国际法律资料，1994年，33: 1328。

控制危险废物越境转移及其处置公约，1989年3月22日，1992年5月24日*生效*，*复制在*国际法律资料，1989年，28: 657。

= = =