



世界卫生组织

起草和谈判世卫组织预防、防范
和应对大流行公约、协定或其他
国际文书的政府间谈判机构
第十一次会议
临时议程项目 2

A/INB/11/INF./1
2024 年 8 月 28 日

关于《世卫组织大流行协定》草案的法律架构 的参阅文件

背景

如会议报告（文件 A/INB/10/4）所示，起草和谈判世卫组织预防、防范和应对大流行公约、协定或其他国际文书的政府间谈判机构（政府间谈判机构）第十次会议请世卫组织秘书处编写一份关于《世卫组织大流行协定》草案法律架构的参阅文件，供政府间谈判机构第十一次会议审议。本文件就是按照这一要求编写的。在本文件中，凡提及“《世卫组织大流行协定》草案”即指文件 A77/10 之附件的附录中所载文书草案，包括酌情提及文书的具体条款。

讨论

为便于参考，本文件以问答形式提供。

1. 《世卫组织大流行协定》草案的拟议法律依据是什么？

政府间谈判机构的任务是由卫生大会在 SSA2(5)号决定（2021 年）中确定并在 WHA77(20)号决定（2024 年）中进一步延长的，根据该任务，在其第二次会议上（见文件 A/INB/2/5）：

政府间谈判机构商定该文书应具有法律约束力，并应同时包含具有法律约束力和不具法律约束力的内容。在这方面，政府间谈判机构确认，世卫组织《组织法》第十九条很全面，应作为通过该文书所依据的条款，但这不妨碍随着工作的进展也考虑第二十一条的适用性。应注意，虽然作出了这一确认，但最终须由世界卫生大会对此作出决定。

根据上述情况，已根据世卫组织《组织法》第十九条制定了《世卫组织大流行协定》草案；也就是说，将作为一项公约或协定提交会员国（以及在适用的情况下，允许的其他缔约方）根据其适用的国内法以及文书的条款批准。

会员国也不妨考虑与政府间谈判机构确定应根据世卫组织《组织法》哪项条款通过该文书有关的背景资料（文件 A/INB/2/INF./1），以便了解更多信息。该文件的附件概括介绍了根据世卫组织《组织法》通过的各项卫生文书，也作为本文件的附件供参考。

《世卫组织大流行协定》与《国际卫生条例（2005）》之间的关系

2. 《世卫组织大流行协定》与经 WHA77.17 号决议（2024 年）修订的《国际卫生条例（2005）》（以下简称“2024 年修订的《国际卫生条例》”）之间的法律关系是什么？如果两项文书之间发生冲突，将如何解决？

《世卫组织大流行协定》和 2024 年修订的《国际卫生条例》是两项独立的国际文书（《世卫组织大流行协定》仍在谈判中）。根据这两项文书的当前案文，它们之间没有明确的“等级关系”。两项文书确实谈到了它们之间的相互关系，具体如下。

(a) 在《世卫组织大流行协定》草案中，第 26 条第 2 款规定，“各缔约方认识到，对《世卫组织大流行协定》和《国际卫生条例（2005）》的解释应相互兼容”。一旦生效，该法律条款将适用于对《世卫组织大流行协定》的解释。

(b) 在 2024 年修订的《国际卫生条例》中，第五十七条第一款规定，“缔约国认识到，《国际卫生条例》和其他相关的国际协议应该解释为一致。《国际卫生条例》的规定不应该影响任何缔约国根据其他国际协议享有的权利和承担的义务”。一旦生效，该法律条款将适用于对《国际卫生条例》的解释。

对于未在正在审议的两项文书之案文中明确涉及的事项，有多项国际法律文书涉及类似问题且这些文书的案文没有直接涉及等级关系主题的，则在这一事项上没有明确的国际法规则。不过，有些国际法原则可能有助于处理可能相关的潜在冲突。这些原则包括如下。

(a) 优先考虑后一项文书：根据后法优于前法原则，后法取代与之明显冲突的前法。不过，这一原则主要适用于国际法律文书涉及相同主题事项、有相同缔约方且未提及其法律关系的情况，但如上所述，这里的情况并非如此。

(b) 承认既有法律等级：如上所述，国际法一般没有固定的等级。不过，某些国际法律文书已按照其条款确立了不同的层级。特别是《联合国宪章》等有些文书已经确立了更高的法律地位。如果不同层级的条约之间发生冲突，可适用前法优于后法原则，优先考虑具有更高权威的先前条约。《联合国宪章》第一百零三条规定，在本宪章下之义务与其依任何其他国际协定所负之义务有冲突时，其在本宪章下之义务应居优先。虽然这一原则承认既有法律等级，但似乎并不适用，因为 2024 年修订的《国际卫生条例》和《世卫组织大流行协定》草案各自的法律关系条款都没有明确确定适用这一原则。

(c) 优先考虑特别文书：根据“特别法优于一般法”原则，具体法律条款优先于涉及同一主题事项的一般法律条款。例如，后一项范围较窄的国际文书侧重于前一项范围更广泛的文书所涉更广泛问题中一个具体方面的，可被视为特别法。这一原则在某些情况下适用于 2024 年修订的《国际卫生条例》和《世卫组织大流行协定》草案，因为前者包含许多比较具体的条款。

(d) 起草相互支持的国际文书：这一原则似乎为《国际卫生条例（2005）》修正工作组和政府间谈判机构的工作提供了指导。这一原则符合这两项进程的任务，最重要的是，在其各自的法律关系条款中得到了体现。这一相互支持原则规定，在解释两项文书时，应采用最能保留缔约方在两项文书下的立场并促进文书之间发挥协同作用的解释。这一原则经常反映在规定协定不应影响任何缔约国根据其他国际协定享有之权利和所承担之义务的条款中。包括《世界卫生组织烟草控制框架公约》、《名古屋议定书》和《联合国海洋法公约》在内的若干国际协定中也有这类条款的例子，其中一些条款还作了进一步限定。

以上多项原则在《维也纳条约法公约》中得到了体现，除其他外，该公约还涉及到先后就同一主题事项所订条约的适用和解释问题（分别为第三十条和第三十一条）。从本质上讲，解决涉及类似问题的不同法律文书之间的冲突需要认真考虑条约法原则、所涉文书的具体条款及其预期目的。在这方面，也必须记住“条约必须遵守”原则，该原则要求缔约方真诚履行其条约义务（见《维也纳条约法公约》第二十六条）；这一原则为以上所有考虑提供了依据。

另外，也请参考世卫组织秘书处为政府间谈判机构第十一次会议编写的关于 2024 年修订的《国际卫生条例》与《世卫组织大流行协定》草案（文件 A/INB/11/INF./2）之间的互补性和一致性的单独参阅文件，其中讨论了这两项文书之间的具体实质性联系。

《世卫组织大流行协定》的附件和议定书

3. 《世卫组织大流行协定》草案“之下”或作为其“一部分”的其他法律文书有哪些选择，它们之间的主要区别是什么？

根据《世卫组织大流行协定》草案的条款，文书缔约方可以对文书进行“补充”的两种主要手段是为文书增加附件（第 30 条）和议定书（第 31 条）。另外，缔约方也可通过第 29 条规定的方式直接对文书进行修订。

下文以表格形式对《世卫组织大流行协定》草案目前所载附件和议定书的主要方面进行了比较，并在括号中注明了《世卫组织大流行协定》草案的相关条款。其他考虑以斜体字表示，以供参考。

问题	《世卫组织大流行协定》的附件	《世卫组织大流行协定》的议定书
1. 与《世卫组织大流行协定》有何法律关系？	附件是《世卫组织大流行协定》“不可分割的组成部分”，因此，不是独立的法律文书（第 30 条第 2 款）。	议定书是一项独立的法律文书。 《世卫组织大流行协定》草案第 31 条第 5 款之二提出，任何议定书均应结合《世卫组织大流行协定》予以解释，并考虑到该议定书的宗旨。
2. 它们是如何提出和通过的？	附件应遵守第 29 条规定的修正程序（根据第 30 条第 1 款），根据该条款，任何缔约方均可提出修正案，并应由缔约方会议审议。	议定书也应遵照与修正相同的程序（根据第 31 条第 2 款）。因此，任何缔约方均可提出议定书提案，并应由缔约方会议审议（第 31 条第 1 款）。
3. 它们如何生效？	《世卫组织大流行协定》缔约方选择是否接受该附件。接受方式是交存接受文书，附件应于保存人收到至少三分之二缔约方的接受文书之日后的第九十天起对接受该附件的缔约方生效（对于在此日期后接受的每一其他缔约方，则在接受之后第九十天起生效）（第 30 条第 1 款、第 29 条第 4 款）。 应注意，很多具有法律约束力的文书（特别是在国际环境法领域）的附件生效不用遵守该文书修正案所适用的生效程序。相反，它们为附件规定了一种简化的生效程序，根据这种简化程序，附件对所有缔约方生效，在特定时期内通知保存人不接受的缔约方除外 ¹ 。	任何议定书的生效条件和任何议定书的修正程序都应由该议定书作出规定（第 31 条第 6 款），而不是在《世卫组织大流行协定》草案的条款中作出规定。

¹ 如，《联合国气候变化框架公约》（第十六条）、《联合国防治荒漠化公约》（第 31 条）和《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》（第 18 条）。

问题	《世卫组织大流行协定》的附件	《世卫组织大流行协定》的议定书
4. 其可能的范围是什么？	<p>由于《世卫组织大流行协定》草案现行版本没有明确涉及这一点，因此，可以合理地得出结论，任何附件的最大范围等同于整个文书的范围。</p> <p>《世卫组织大流行协定》草案中关于附件的现有案文“被标为绿色”，不包含限制附件范围的条款；应注意，在文书的早期草案中，附件的范围不太广泛（例如，见《世卫组织大流行协定谈判案文提案》（文件A/INB/7/3），其中第29条第3款规定，附件应“限于与程序、科学、技术或行政事项有关的清单、表格及任何其他描述性材料，它们不应具有实质性”）。</p>	<p>由于《世卫组织大流行协定》草案现行版本没有明确涉及这一点，因此，可以合理地得出结论，任何议定书的最大范围等同于整个文书的范围。</p>
5. 它们是否需要综合、独立、完整的法律条款（范围、争端解决等专题）？	<p>由于附件是文书的一个“不可分割的组成部分”（见上文问题1），附件中将不包括单独的基本法律术语——附件将侧重于所涉及的特定主题。</p>	<p>由于议定书是一项独立的法律文书（见上文问题1），因此，需要有单独的基本法律术语。（如果愿意，可以使用和/或通过引用的方式纳入《世卫组织大流行协定》的条款。）</p>
6. 是否有可能同时列入具有法律约束力和不具有法律约束力的案文？	是。	是。
7. 谁可能成为缔约方？	<p>由于附件是该文书不可分割的组成部分，特定附件的“成员”仅限于接受相关附件的《世卫组织大流行协定》缔约方（第30条）。</p>	<p>如第31条第4款所述，这是《世卫组织大流行协定》草案中尚未达成一致的讨论意见，方括号内的案文提供了两种选择（即议定书只对《世卫组织大流行协定》缔约方开放，或议定书同时对《世卫组织大流行</p>

问题	《世卫组织大流行协定》的附件	《世卫组织大流行协定》的议定书
		<p>协定》缔约方和其他国家开放，如果议定书作出这样的规定）。</p> <p>应注意，议定书通常只对与其相关的主要文书的缔约方开放。但是，可以规定议定书对非主要文书的缔约方开放。例如，《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》就是这样，该议定书“开放供任何国家加入”（即不仅仅是《公约》本身的缔约国）¹。</p>
8. 是否允许保留？	根据附件的性质、范围和内容，应考虑对附件提出保留的可能性。在目前情况下尤其如此，协定第 30 条规定，附件的生效方式与协定修正案相同。	这将在议定书条款中作出规定（《世卫组织大流行协定》草案中没有涉及到这一点）。
9. 有何治理安排？	由于附件是《世卫组织大流行协定》“不可分割的组成部分”（见上文问题 1），因此，将采用《世卫组织大流行协定》的治理安排，即缔约方会议（第 21 条及以下各条）。	由于议定书是一项独立的法律文书（见上文问题 1），如果缔约方愿意，议定书将有独立的治理方式（在实践中，这些方式通常被称为“缔约方会议”）。
10. 如何解决筹资问题？	由于附件是《世卫组织大流行协定》“不可分割的组成部分”（见上文问题 1），因此，将采用《世卫组织大流行协定》的筹资方式，即缔约方会议。	由于议定书是一项独立的法律文书（见上文问题 1），如果缔约方愿意，议定书将有独立的筹资方式。

¹ 《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》，第九条第二款。

除了附件和议定书（及修正案）外，缔约方会议（和/或，如适用，议定书缔约方会议）也可通过包括指南和建议在内的不具约束力的措施来支持《世卫组织大流行协定》的实施。

另外，卫生大会也可根据世卫组织《组织法》通过独立的法律文书（例如见附件中提供的实例）。

“同一健康”和世卫组织病原体获取和惠益分享系统

4. 考虑到上述情况，对于会员国可能希望根据《世卫组织大流行协定》草案第 4 条和/或第 5 条或第 12 条通过的任何文书，有哪些需要考虑的因素和选择？

《世卫组织大流行协定》草案可能会对新的文书作出规定，这些文书可能具有法律约束力，也可能不具有法律约束力，并且可能同时包含具有法律约束力和不具有法律约束力的条款。如上文问题 3 下的讨论所述，这些文书可以作为协定的附件或议定书。此外，如果希望文书不具有约束力，可由卫生大会在通过《世卫组织大流行协定》时通过，或者由缔约方会议在《世卫组织大流行协定》生效后通过。

如上文问题 3 下的讨论所述，《世卫组织大流行协定》草案第 III 章提供的核心选择是议定书和附件。在考虑此类文书的适当格式时需要考虑的因素可能包括文书缔约方的范围（是否包括《世卫组织大流行协定》的非缔约方）、《世卫组织大流行协定》规定之外的其他法律条款的范围以及包括治理安排和筹资在内的业务因素。

5. 如果法律结构将产生三项文书（《世卫组织大流行协定》、关于“同一健康”的文书以及病原体获取和惠益分享（PABS）文书），这些文书将如何相互作用？PABS 文书和“同一健康”文书是否会成为《世卫组织大流行协定》的附件？有没有将它们联系起来的法律可能性，是否应该将它们联系起来？

关于“补充”《世卫组织大流行协定》的法律工具，请参阅上文问题 3。

关于这些文书之间的相互关系，可以通过各种方式实现文书之间的互补性和一致性，例如在谈判过程中对主要文书进行交叉引用；使用与主要文书一致的措辞；在每项文书中列入冲突条款，以解决可能出现的任何关系问题；并通过在每项文书下设立的相关治理进程解决可能出现的任何关系问题。

6. 如果会员国希望《世卫组织大流行协定》成为一项“专门的国际文书”，是否应该考虑与《世卫组织大流行协定》（作为一个整体）或病原体获取和惠益分享系统（具体而言）的法律结构有关的具体因素？

世卫组织秘书处不对《生物多样性公约》负责，也不对其《关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》负责。然而，世卫组织秘书处的理解¹是，无论 PABS 系统是作为《世卫组织大流行协定》的附件，还是作为议定书，都不会影响可以将《世卫组织大流行协定》（作为一个整体）或 PABS 系统（具体而言）解释为《名古屋议定书》第 4 条第 4 款下的一项专门的获取和惠益分享文书的可能性。

《世卫组织大流行协定》与相关文书之间的关系

7. 《世卫组织大流行协定》以及任何相关文书（PABS 系统文书和“同一健康”文书等）的生效能否以避免各自为政和推进《世卫组织大流行协定》总体目标的方式进行管理？

管理《世卫组织大流行协定》和相关文书的生效方式以避免各自为政和促进实现《协定》的各项目标有多种选择，包括将这些文书“联系”起来。这些选择包括，在这些文书的案文中明确规定，《世卫组织大流行协定》和相关文书的生应以谈判各方认为对推进其共同目标合理且可取的各种情况为条件。

作为一个一般国际法问题，参加条约谈判的缔约方可以对条约生效的具体条件作出规定，对管理条约生效拥有灵活性。这在《维也纳条约法公约》第二十四条中得到体现，该条款规定，“条约生效之方式及日期，依条约之规定或依谈判国之协议”。

因此，谈判方的意愿是决定性的，各缔约方为条约的生效作出了各种各样的安排。多边条约的生效往往取决于特定数量的缔约方的批准或加入，和/或取决于实质性条件的满足。这些实质性条件可能以多种形式提出，例如，如联合国法律事务厅条约科编写的《条约手册》第 4.2.1 条所述²：

4.2.1 最后生效

多边条约条款一般都会规定条约生效日期。如果一项条约未规定生效日期或未提供使条约生效的其他办法，就假定打算在所有谈判国都已同意受条约约

¹ 除其他外，这是基于对文书案文以及名古屋议定书缔约方会议的讨论情况和文件草案的理解。

² 《条约手册》（修订本）。纽约：联合国法律事务厅；2013 年
(<https://treaties.un.org/doc/source/publications/THB/Chinese.pdf>, 2024 年 8 月 20 日访问)。

束后，使条约立即生效。目前缔结的所有交存秘书长的多边条约都规定了生效日期。

条约一般可在如下时间生效：

- (a) 当一定数量的国家将批准书、核准书、接受书或加入书交给保存人时。

如见《1967 年关于难民地位的议定书》第八条：

本议定书于第六件加入书交存之日生效。

- (b) 在一定百分比、比例或类别的国家向保存人交存批准书、核准书、接受书或加入书之后的特定时间。

如见 1996 年《全面禁止核试验条约》第十四条：

本条约应自条约附件 2 中列明的所有国家交存批准书之日后第 180 天起生效，但无论如何不得早于本条约开放供签署满两年生效。

- (c) 在一定数量的国家向保存人交存批准书、接受书、核准书或加入书之后的特定时间。

如见 1998 年《国际刑事法院罗马规约》第一百二十六条第（一）款：

本规约应在第六十份批准书、接受书、核准书或加入书交存联合国秘书长之日起六十天后的第一个月份第一天开始生效。

- (d) 在满足某些条件后的特定日期。

如见 2006 年《国际热带木材协定》第 39 条第 1 款：

本协定应于 2008 年 2 月 1 日或其后的任何日期最后生效，如届时已有拥有本协定附件 A 所列表决票总数至少 60% 的 12 个生产国政府和附件 B 所列占 2005 参考年全球热带木材进口总量 60% 的 10 个消费国政府已按照第 36 条第 2 款或第 37 条最终签署本协定或已批准、接受或核可本协定。2.如果未能在 2008 年 2 月 1 日最后生效，本协定应于该日期或其后 6 个月内的任何日期暂时生效，如届时已有拥有本协定附件 A 所列表决票总数至少 50% 的 10 个生产

国政府和附件 B 所列占 2005 参考年全球热带木材进口总量 50% 的 7 个消费国政府已按照第 36 条第 2 款最终签署本协定或已批准、接受或核可本协定，或已按照第 38 条通知保存人它们将暂时适用本协定。

基于上述情况，政府间谈判机构可考虑作出适当安排，根据其认为有利于推进共同目标的标准，为本协定及其之下的补充文书规定生效条件。这一“生效标准”是新西兰代表团向政府间谈判机构提交的非正式文件的主题。当然，如果政府间谈判机构决定继续处理这个问题，这些标准的确切性质仍然有待讨论。

附件

世卫组织《组织法》之下的卫生文书摘要

文书 (和法律依据)	确立/生效程序	适用范围	是否具有 法律约束力	修正案	例子
公约或协定 (第十九条、 第二十条)	由卫生大会以三分之二的 票数通过(尽管有可能以 协商一致方式通过); 当各会员国根据其宪法律 程序接受时,对其生效。	本组织职权范围内的任何事项	对缔约国具有法律 约束力	正式修正程序	《世界卫生组织烟草控制框 架公约》
规章 (第二十一条、 第二十二条)	由卫生大会以简单多数通 过(尽管有可能以协商一 致方式通过); 在卫生大会正式通知其通 过后对所有会员国生效, 但在通知所述期限内可能 通知总干事拒绝或保留的 会员国除外。	(a)卫生检疫要求和其他旨在防止疾病在国际范围内传播的程序;(b)关于疾病,死因,及公共卫生工作之名称;(c)国际上使用的诊断程序标准;(d)国际贸易中生物、药物和类似制品的安全、纯度和效力标准;(e)在国际贸易中流动的生物、药品和类似制品的广告和标签。	对缔约国具有法律 约束力	正式修正程序	《国际卫生条例(2005)》 世卫组织《命名规则》
建议 (第二十三条)	由卫生大会以简单多数通 过(但既定做法是以协商 一致方式通过)	本组织职权范围内的任何事项	对会员国没有法律 约束力(但预期会 员国实施和遵守会 产生政治影响); 对世卫组织秘书处 具有约束力	通过新的决议 或决定	大流行性流感防范框架 (WHA64.5号决议) 《全球卫生人员国际招聘行为 守则》(WHA63.16号决议) 《国际母乳代用品销售守则》 (WHA34.22号决议)