



大会

Distr.  
GENERAL

A/AC.237/53  
1 February 1994  
CHINESE  
Original: ENGLISH

气候变化框架公约政府间  
谈判委员会  
第九届会议  
1994年2月7日至18日,日内瓦  
临时议程项目4(b)

程序、体制和法律事项

指定常设秘书处, 并为其行使职能作出安排

临时秘书处的说明

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言 .....	1 - 5	3
A. 公约条款 .....	1 - 3	3
B. 说明的范围 .....	4	3
C. 委员会可采取的行动 .....	5	3
二、现 状 .....	6 - 9	3
三、向常设秘书处过渡 .....	10 - 11	4

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
四、常设秘书处的备选方案 .....	12 - 46	4
A. 体制构架 .....	13 - 29	5
B. 财务和人员配备安排 .....	30 - 41	8
C. 所在地 .....	42 - 45	10
D. 常设秘书处的指导方针 .....	46	11

## 一、导 言

### A. 《公约》条款

1. 这是委员会议程上的一个新项目。
2. 这一项目源自《公约》第八条。该条款
  - (a) 规定《公约》设立一个秘书处；
  - (b) 列出了该秘书处的职能；
  - (c) 还规定缔约方会议在其第一届会议上“指定一个常设秘书处，并为其行使职能作出安排。”
3. 第二十一条第1款也是相关的：该款规定，第八条所述的职能将在临时基础上由联合国大会第45/212号决议所设立的秘书处行使，该秘书处在第二十一条第2款中称为“临时秘书处”。

### B. 说明的范围

4. 本说明就缔约方会议在选择其常设秘书处的体制构架和作出相关的财务和人员配备安排(见第四节)方面可采用的一些方案提出了一些初步设想。在这方面考虑到了常设秘书处的所在地问题。本说明简要介绍了有关临时秘书处的安排(第二节)，指出了从这些安排向常设秘书处过渡的必要性(第三节)，以供参考。

### C. 委员会可采取的行动

5. 委员会在审议本说明之后，不妨就如何进一步为常设秘书处寻求更可取的备选方案和就该秘书处的职能及其工作方案等向临时秘书处提供指导。在此基础上，临时秘书处可进行必要的协商，并就此项目向委员会第十届会议提交一份更为详细的报告，该报告可能列有关于常设秘书处的工作方案和预算的内容。

## 二、现 状

6. 从体制上讲，临时秘书处是联合国秘书处的一部分，受联合国工作人员和财

务条例的管理。临时秘书处设在政策协调和可持久发展部(DPCSD)内,该秘书处负责人向主管政策协调和可持久发展部副秘书长提交报告。临时秘书处负责人的职位为D.2级。

7. 临时秘书处核心人员,包括该机构负责人的职位所需费用,及该机构其他一些费用,由联合国方案预算提供(政策协调和可持久发展部的预算条款中题为“保护全球气候”的次级方案)。一些额外人员由世界气象组织(气象组织)和联合国环境规划署(环境规划署)提供。尽管工作量在增加,但自1991年根据大会第45/212号决议设立秘书处以来,这些拨款基本未变,从1993年初起,政策协调和可持久发展部开始提供一些人员支助(实质上和行政上)从而使这些拨款得到了补充。临时秘书处费用(包括对向公约进程提供实质性服务和支持技术合作的新的要求作出各种反应所需的费用)的平衡靠的是预算外自愿捐款,包括双边员额配置安排。

8. 临时秘书处设在联合国在日内瓦的房地内。秘书处无需为目前的办公场地支付租金,并可在联合国方案预算和会议日历的范围内免费利用联合国会议服务。

9. 临时秘书处工作的指导方针来自《公约》和委员会的决定,也来自大会的有关决议。在这一范围内,临时秘书处负责人酌情征求委员会主席和委员会成员及其工作组的意见。

### 三、向常设秘书处过渡

10. 根据《公约》规定,临时秘书处的职责行使到缔约方会议第一届会议结束为止。不过,第一届会议之后仍需要一些时间来作出新的体制安排,在新的基础上安排供资,落实足够的房地,并为常设秘书处调动工作人员。即便作最简单的设想,在临时秘书处的基础上将常设秘书处设在联合国在日内瓦的房地内,情况也将如此。

11. 缔约方会议第一届会议订于1995年3/4月举行,因此,可以预料,1995年余下的时间将为过渡期,临时安排在这一时期内仍将有效。这实际上是为临时秘书处目前在联合国方案预算范围内和范围之外的供资和人员配置安排所作的工作假设。因而,常设秘书处开始运转的日期为1996年1月1日,这一日期恰逢联合国新的两年期方案预算(1996-1997)的开始。

### 四、常设秘书处的备选方案

12. 在指定常设秘书处方面,缔约方会议不妨作出最为有助于《公约》的有效

执行及其目标的实现的选择。在为秘书处作出实际安排方面,有必要考虑到其他一些因素,包括费用、供资办法、预算的反应、管理效率、管理的有效性以及方案协调的可能性和通过与其他秘书处合作节约开支等。在审议下列问题时应将这些因素考虑在内。

## A. 体制构架

### 1. 常设秘书处应否与一现有组织挂钩?

13. 《公约》一旦生效,《公约》及其机构将构成一个新的国际实体,其本身具有法人资格。缔约方会议可以设立一个独立于任何现有组织的常设秘书处。这一方案的长处有政治上的可见性、行政上的自主性和灵活性等。不足之处是行政间接费用高(需订立财务和工作人员条例,行政费用等),在利用共同事务机构(即会议事务机构)方面受到限制或需支付费用等。此外,一独立组织还得拥有自己的储备金,以应付会费的暂时短缺。

14. 对这些考虑的权衡,将受秘书处在公约下的业务活动的规模的影响。这转而又将取决于对秘书处服务的要求,这些要求源自《公约》在科技评估和咨询、执行情况审查、财务和技术合作以及解决争端等方面的需要。如果是一个大规模的进程,则可在体制上具有独立性;而如果是小规模的业务活动,则可得益于一种成本效率高的体制上的联系。

15. 在对这一问题作出判断时需要有先见之明。不妨采用一种渐进的办法:缔约方会议可决定在开始时采用适中的规模,同时酌情审查体制上的需要。不过,一旦作出初步安排,想要改变现状实际上并非易事。在作出初步决定之前,应考虑环境和其他领域(如贸易和金融)尤其是含有重要的政策审查成份的领域内恰当的国际体制先例。

16. 为了做到简练精要,本说明不准备在现阶段进一步探讨独立备选方案。本说明的讨论基于这一设想,即缔约方会议将初步决定将其秘书处设在一个合适的体制结构内。

17. 不过,在开始讨论前,要提及的一个设想是,各国可以考虑将与可持久发展相关的各项公约连同其秘书处一起置于一个单一的体制结构之下,该结构有着共同的预算和某些共同事务。这将是一项复杂的工作,须得到所涉所有公约缔约方会议及其现有的东道组织(如果有的话)的同意。<sup>1</sup>从长远来看这可能是一个经济有效的

办法。

18. 在这方面,不妨指出的是,除其他外通过有效的行政机制来促进国际法律文书的效用,是《21世纪议程》的一项目标(见A/CONF.151/26(Vol. III),第39章,尤其是第39.3段(f)分段)。《21世纪议程》还规定,环境规划署应针对这类文书及其秘书处行使某些协调职能(见A/CONF.151/26(Vol. III),第38章,第38.22段(h)分段)。不过,由于“伞形”机构问题超出了《气候变化框架公约》的范围,本说明在此不作进一步讨论。

## 2. 何为一个合适的东道组织?

19. 为了将其秘书处置于一个现有的体制框架内,缔约方会议实际上得与一东道组织达成一项协议或谅解。后者将承诺通过相当于“常设秘书处”的一个实体或一种安排提供秘书处服务。这项协议或谅解得涵盖财务和人员配备安排。就选择一个东道组织而言,可设想若干个备选方案。

### (a) 在联合国之内还是联合国之外?

20. 鉴于《公约》从其谈判、签署和名称来看属一项联合国公约,因此一个显而易见的备选方案是将其常设秘书处设在联合国框架范围内。这一象征性的联系还有一个很重要的根据:这样会将秘书处置于一个多部门的环境中,而这种环境是与涉及持久发展的公约的范围较广这一点相一致的。

21. 另一个方案是设法将常设秘书处与联合国系统内、但不隶属于联合国的一专门的技术机构(如气象组织)挂钩。

### (b) 设在联合国的哪个机构内?

22. 联合国内可能的隶属点有:联合国秘书处(政策协调和可持久发展部)、环境规划署和联合国开发计划署(开发计划署)。还有一种方案是将常设秘书处设在联合国秘书处内,但作为一个不同的实体,在现有的部门或方案结构之外行使职能。

- 与政府间全面审查相关的标准

23. 在选择这些方案时,有一项标准是使常设秘书处接近政府间的进程,因为这些进程能够积极配合缔约方会议的工作,并使这些工作与支持可持久发展的范围更广的政府间活动联系在一起。从这一角度来看,似宜将常设秘书处设在政策协调和可持久发展部内,从而便利缔约方会议与可持久发展委员会之间的联系。此种联系有助于委员会审查联合国环境与发展会议的后续行动,尤其是《21世纪议程》的执行情况。

- 与方案相关的标准

24. 选择这些备选方案的另一类标准是,每个方案在多大程度上为常设秘书处的工作提供恰当的实质性环境和鼓励秘书处之间的合作与协调。事实上,在一个总的来说适宜的体制环境内,方案取向与合作也许更多的是来自管理上的远见、良好的联系和彼此的接近,而不是组织结构。例如,设在政策协调和可持久发展部内的临时秘书处得以充分利用环境规划署/气象组织合设的气候变化信息股(IUCC)提供的服务;与气象组织/环境规划署合设的政府间气候变化问题小组(IPCC)密切合作,并与环境规划署的气候股共同执行了一个项目,等等。

25. 然而,还可提出下列论点:

- (a) 将秘书处设在政策协调和可持久发展部内(与沙漠管理工作相联系,如果该部将为关于这一议题的公约提供服务的话)或设在环境规划署内(与臭氧消耗和生物多样性方面的工作联系在一起,尤其在全球环境基金方面),会有助于在经济有效的前提下与相关的公约秘书处分担工作;
- (b) 隶属于环境规划署(与其气候股联系在一起)或开发计划署(与其能力创造活动联系在一起)会有助于利用方案活动支持《公约》。

26. 与开发计划署的能力创造活动有机地联系在一起,会给常设秘书处的前景增添新的内容,随着发展中国家开始充分参与《公约》的执行,这一点会变得日益重要。开发计划署的国家网络易于利用这一点也是一项长处。

## - 行政和管理标准

27. 决定选择的其他标准是行政和管理效率。由于受财力的限制,这些标准在作出最后决定时会变得很重要。

28. 上述备选方案,不论采用哪一个,均会将常设秘书处置于一个既定的管理框架内,其中包括财务和工作人员规则和条例。各可能的东道组织之间在管理效率和灵活性上存在的差别--尤其是就有效地得到和管理预算外资金,以这类资金雇用工作人员和酌情授予常设秘书处对这类资金的管理权等方面而言--会对机构所在地的选择产生影响。

29. 一个相关的因素,是常设秘书处负责人在不同的体制环境下对影响秘书运转的行政和预算进程和决策提供建设性投入的能力。这种能力与东道组织中央预算决策将要赋予缔约方会议关于其工作方案和预算的决定的重要性有关。这项能力还受到行政负责人职位的级别、该职位在领导层中的负责范围及该职位在体制上是否接近决策中心等制约。这些考虑也会对机构的选择产生影响。

## B. 财务和人员配备安排

### (a) 同东道组织分担费用

30. 通常,公约的运转费用由公约缔约方负责落实。不过,在设法将常设秘书处置入一东道组织的框架内的时候,缔约方会议或许可以谈判一项由东道组织和公约缔约方的预算分担公约进程及其秘书处的费用的安排。如果公约缔约方的数目少于东道组织的成员国的数目,这样一种费用分担安排就得经后者当中非公约缔约方国家的同意。处理这一问题的办法不一,因为东道组织的预算有分摊的,也有主要来自自愿捐助的。

31. 可以同一潜在的东道组织一起探索的一个办法是将公约秘书处置入其预算中,而同时一些具体类别的费用由预算外捐助承担。将秘书处置入该组织预算中首先可设法确保公约秘书处免费利用共同的基本服务机构(即行政、财务、人事和会议服务机构)。还可以建立一个财务“安全网络”,这样就可以利用东道组织提供的临时预支款来应付因拖欠会费而出现的现金短缺。这不失为一种可行的替代办法,可据以代替利用预算外捐助建立现金储备这一办法。

32. 此外,可以想象的是,东道组织可能会同意分担常设秘书处的直接业务费



用。这部分费用可限于与秘书处的某些核心职能(如行政领导、政府间活动的安排、对外关系、法律咨询、行政支助等)相关的费用。秘书处负责人这一职位可属于这一核心的一部分。这样一种安排类似于临时秘书处的现行安排。

33. 其他费用,如专门的实质性服务、信息系统、数据处理、技术合作和宣传等方面的费用,以及合格的缔约方代表团参与所需的费用,将由预算外捐助承担,或通过有关项目提供。预算外捐助将根据东道组织的规则和条例得到管理和审计。

34. 就分担费用安排而言,有必要在缔约方关于其秘书处的工作方案的决定和东道组织关于通过自己的预算向该方案供资的决定之间建立起一种能及时提出反应的联系。

35. 如果缔约方会议和联合国之间打算作出这样一种分担费用安排,该安排则须经大会1994年第四十九届会议原则上批准,这样,就能于1995年及时地在联合国1996-1997两年期方案概算中拨出款项。

#### (b) 分摊会费

36. 为了确保《公约》进程的顺利进行,确保常设秘书处有一个平衡的人员配备结构,有必要为《公约》建立一个可预测供资基础。继续采用目前的纯属自愿的捐款办法,向一信托基金捐款,以作为秘书处的经费,是不够的,即便作为对核心预算的补充也是如此。有必要订立一份缔约方会费比额表,该表可参照联合国预算分摊比额表,酌情调整。可考虑将与《公约》的性质和目标相关的经济和环境因素列入该表。

37. 也许可以借鉴与可持久发展相关的其他公约秘书处的财务安排方面的经验。如果委员会需要,可在下一份关于常设秘书处的报告中摘要介绍这些安排。

38. 另一个需考虑到的因素,是确保作为对《公约》进程的投入的充分的科学技术评估所需的费用。目前,这类评估由气候变化小组提供,而该小组在为此筹集所需的资金方面遇到了困难。

#### (c) 自愿捐款

39. 如同是迄今为止那样,资助发展中国家缔约方和其他符合条件的缔约方参与缔约方会议及其附属机构的工作所需资金,可由一通过自愿捐款供资的信托基金提供。

(d) 人员配备安排

40. 根据与一东道组织达成的安排,似有必要作出这一规定:缔约方会议可就常设秘书处人员配备安排方面的某些问题发表其看法。缔约方会议可能关心的一个问题,是如何确定常设秘书处负责人这一职位的特性,包括这一职位的级别和在任者的任期;以及如何确定缔约方会议在秘书处负责人的提名或任命方面的作用。

(e) 行政和预算审查

41. 缔约方会议也许认为有必要作出了一项安排,据以先由缔约方一个有代表性的团体对与常设秘书处相关的行政和预算提案进行审查,然后再由缔约方会议审议这些提案。

C. 所在地

42. 关于常设秘书处的所在地,缔约方会议第一届会议要审议的第一个问题,是是否将其设在日内瓦,即临时秘书处的所在地。设在日内瓦的好处是有延续性,不只是在人员方面,而且还靠近设在该市的其他相关的秘书处。

43. 临时秘书处即将迁至日内瓦执行中心,这将使其与环境规划署框架内的若干公约秘书处同处一地,这对常设秘书处来说也是个方便的地点。气象组织提供了另一个地点,表示可将《公约》秘书处安排在定于1997年竣工的气象组织的新的办公楼内。这样秘书处就与气候变化小组以及处理全球气候问题的其他机构(即世界气候方案及其世界气候研究方案和全球气候观测系统)的核心秘书处为邻。就这两个所在地而言,都有必要作一番调查,看看所提供的设施是否充足。

44. 除日内瓦以外的合适的所在地,缔约方会议第一届会议也可以考虑,但条件是有想当东道国的国家提出,或者,由于对常设秘书处来说更可取的体制构架这些所在地显得很适宜。

45. 各个可供选择的所在地和房地的相对的经济和运转方面的长处应得到评估。

D. 常设秘书处的指导方针

46. 不论采用哪种体制安排,常设秘书处的指导方针都将来自《公约》,来自缔约方会议及其附属机构的决定。在这一框架内,秘书处负责人将根据需要征求缔约方会议主席及其成员以及缔约方会议各附属机构的意见。

注

<sup>1</sup> 世界知识产权组织即为这样一个伞形组织,有一套向由其负责管理的各项公约提供所需款项的单一的制度。

XX XX XX XX XX