



联合国



气候变化框架公约

Distr.  
GENERAL

FCCC/AGBM/1996/4  
13 February 1996  
CHINESE  
Original: ENGLISH

柏林授权特设小组  
第三届会议  
1996年3月5日至8日，日内瓦  
临时议程项目6

议定书或另一项法律文书的可能特点

体制问题

秘书处的说明

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 4	3
A. 任务.....	1	3
B. 本说明的范围.....	2 - 3	3
C. 柏林授权特设小组可能采取的行动.....	4	4
二、审查在《公约》之下建立的体制和程序 以及与议定书或修正案之间的可能关系.....	5 - 21	4
A. 缔约方会议.....	7 - 10	5

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
B. 秘书处.....	11	5
C. 《公约》设立的附属机构.....	12 - 14	5
D. 资金机制.....	15	6
E. 提交资料.....	16	6
F. 多边协商程序.....	17 - 18	7
G. 解决争端程序.....	19	7
H. 议事规则和财务程序.....	20 - 21	8
三、其他问题.....	22	8
 <u>附 件</u> :		
与议定书和修正案有关的程序.....		9

## 一、导 言

### A. 任 务

1. 柏林授权特设小组(下称特设小组)在其第二届会议上请秘书处“审查如何将《公约》建立的机构和程序与未来的议定书或另一法律文书联系起来...”。特设小组在初步讨论这一问题时认明了可能需要加以考虑的若干问题,包括《公约》与一项议定书或另一法律文书之间的体制关联、审查附件一缔约方的承诺、报告和审查机制、附属机构、附件的使用、以及避免重复和重叠的必要性(FCCC/AGBM/1995/7, 第49段)。特设小组还在其第二届会议上请求编写关于这些问题的一份较详细的报告,包括一份现行有关公约概览,供其第四届会议审议(FCCC/AGBM/1995/7, 第52段)。

### B. 本说明的范围

2. 根据以上任务,首次编写的本说明初步概述了可能通过《公约》一项议定书或修正案而引起的一些一般性体制问题。<sup>1</sup>本说明的附件列有议定书与修正案之间的若干程序性差别。本说明对于可考虑由缔约方会议通过的半法律或“软法律”性质的文书未作处理,例如决定、决议和宣言以及准则,也未处理一项完全独立的法律文书这种备选方案。

3. 缔约方将需要考虑何种类型的文书在目前情况下最为可行--议定书或修正案或另一项法律或半法律文书。体制机制将在很大程度上取决于就文书作出的选择和文书所载实质性承诺的类型。随着谈判的推进,还将需要处理随之而来在建立新的机构或者对《公约》建立的和《公约》之下的现有机构进行调整之间作出选择的问题。本说明的设想是,为了保证行政效率并考虑到预算紧张的情况,缔约方将会倾向于避免在议定书制度下建立新的机构,除非必须这样做。

---

<sup>1</sup> 缔约方还不妨审查就缔约方提出的体制问题开展的讨论,为政府间谈判委员会第十届会议编写的关于“与各项承诺有关的事项:审评第4条第2款(a)和(b)项中的各项承诺是否适足”的A/AC.237/65号文件附件第32段摘要列有这些问题。若干国家在该届会议上强调需要“在《公约》与任何修正案和议定书之间保持严谨的关联。”

### C. 柏林授权特设小组可能采取的行动

4. 特设小组不妨初步讨论这一项目。对于《公约》与一项议定书或另一项法律文书之间体制安排和关联的较详尽审议可以等到供附属小组第四届会议审议而正在编写的报告完成之后再行进行。附属小组不妨就该份报告应当采用的方法提供指导。附属小组还能就某些体制原则得出初步结论(例如,关于附属小组在建立新的机构或利用《公约》机构方面的倾向意见的原则)。

### 二、审查在《公约》之下建立的体制和程序以及 与议定书或修正案之间的可能关系

5. 本节认明了在《公约》之下建立的机构和程序,并研究了其中每个机构和程序在议定书或经修订的公约中发挥的作用。在审议公约与议定书或修正案之间的体制关联时,将有明显决策职能的机构与具有咨询或支助职能的机构区分开来可能是有益的。显然,议定书之下的最终决策权属于议定书的缔约方。但是,如有必要,具有咨询职能的公约机构,特别是在公约之下和由公约建立的各个附属机构可为议定书的需要提供服务,这样也就能够避免建立新的机构。同样,可以责成公约秘书处为议定书提供支助。就修正案而言,包括秘书处在内的现有公约机构将能为修正案制度提供服务,尽管可能需要调整其部分职权。

6. 在公约之下建立的体制和程序可列举如下:

- (a) 缔约方会议(第7条)
- (b) 秘书处(第8条)
- (c) 附属科学和技术咨询机构(第9条)
- (d) 附属履行机构(第10条)
- (e) 资金机制(第11条)
- (f) 提供有关履行的信息(第12条)
- (g) 多边协商程序(第13条)(正在审议)
- (h) 解决争端的程序(第14条)
- (i) 议事规则(除第42条之外目前正在适用的规则)和财务程序(第15/CP.1号决定)

### A. 缔约方会议

7. 缔约方会议是公约的最高机构，具有最终决定权。按照设想，在议定书制度之下，将另行建立一个缔约方大会(或会议)。在这方面，公约第17条第5款规定，任何议定书下的决定仅应由有关议定书的缔约方作出。

8. 有两个主要问题：会议的时间安排和保持政策一致性。关于第一项问题，公约和议定书缔约方可决定联合或同时举行其届会。(见《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》和《远距离越界空气污染公约的硫议定书》。缔约方会议每年举行一次，如在同一年举行公约的缔约方大会，则与大会同期举行缔约方会议。)

9. 第二个问题是，如何协调两个分离的缔约方大会作出的实质性和程序性决定以确保一致性，这个问题难度较大。设想将在编写议定书草案时促进这一目标。两个主席团也可在这方面发挥重要作用。特设小组不妨探讨其他的备选方案。

10. 关于缔约方大会通过的修正案，可以有两种不同的制度：一种是所有缔约方已经批准或加入的现有公约制度，另一种是修正案制度，其缔约方可少于公约。设想与经修订的条款相关的决定将仅由“接受了”修正案的缔约方作出。可能还需要处理在不同群组的缔约方作出的决定之间保持一致性的问题。

### B. 秘书处

11. 可以扩大公约秘书处的工作方案，以便为议定书制度或修正案制度提供服务。公约第8条第2款规定了秘书处的职能，其中(g)项规定了扩大这些职能的范围，说明(秘书处)应当“行使本公约及其任何议定书所规定的其他秘书处职能和缔约方会议可能决定的其他职能。”

### C. 《公约》设立的附属机构

12. 缔约方将需要审议，在议定书或修正案制度中，附属科学和技术咨询机构和附属履行机构将发挥何种作用。关于附属科技咨询机构，第9条第3款规定，“该机构的职能和职权范围可由缔约方会议进一步制订。”关于附属履行机构，第10条中没有这种规定，但是，缔约方会议按照第7条第2款“应定期评审本公约和缔约方会议可能通过的任何相关法律文书的履行情况... 并在其职权范围内作出为促

进本公约的有效履行所必要的决定。”另外，第7条第2款(g)项规定，缔约方会议应“就任何事项作出为履行本公约所必须的建议”。

13. 附属科技咨询小组的主要职能是“就与公约有关的科学和技术事项，向缔约方会议并酌情向缔约方会议的其他附属机构及时提供信息和咨询”(第9条第1款)。可对这些职能作出调整，以便支持议定书或修正案制度的需要。另一种办法是，可请求或责成目前的附属科技咨询机构为一项议定书的缔约方提供咨询。缔约方需要审议的是，最适于处理与议定书有关的履行问题的究竟是附属履行机构，还是议定书设立的另外一个附属机构。

14. 如果有附属科技咨询机构和(或)附属履行机构为议定书制度提供支助，除其他外，就会产生与成员、选举主席团成员、主席团、以及决策程序有关的问题。特设小组不妨考虑如何处理这些问题。如果议定书要设立自己的独立附属机构，需要审议的问题就会与此不同，例如，附属科技咨询机构和附属履行机构工作方案的影响、不同制度之间的协调问题以及为支助这种安排而对公约和各个缔约方提出的资源要求。

#### D. 资金机制

15. 关于继续促进执行第4条第1款的讨论(见第1/CP.1号决定第3段(b)项<sup>2</sup>)可能会对公约资金机制的运转产生影响。例如，在议定书制度中，缔约方将需要考虑其中的任何有关条款是否需要与公约之下的资金机制挂钩。缔约方还可能需要考虑，在议定书或修正案制度中，执行公约有关资金机制的规定(例如对经营实体的指导)是否需要考虑这种文书引起的任何新的有关情况。

#### E. 提交资料

16. 在议定书或修正案之下，提交和审查资料很可能将继续是一个重要特点。同时，公约的现有条款(见第4条第1款(j)项和第12条)设想将会继续适用。将需要结合议定书或修正案审查缔约方会议后来作出的各项决定(第2/CP.1、3/CP.1和4/CP.1号决定)。在议定书的制度中，为了确保一致性和避免重复，缔约方可把

---

<sup>2</sup> 第一届缔约方会议通过的决定见FCCC/CP/1995/7/Add.1号文件。

报告和审查程序与在公约第12条之下已经建立的程序结合起来。另一方面，如果议定书缔约方认为有必要在这方面建立新的和单独的安排，它们就需要认真审议这样做会对现有的提交和审查来文程序产生什么影响。在修正案制度中，缔约方可能需要考虑应当如何调整和(或)加强目前的程序。

#### F. 多边协商程序

17. 缔约方仅在最近才开始讨论依照第13条和第20/CP.1号决定建立多边协商程序的可能。关于第13条的特设小组就是根据该项决定建立的，任务是“研究与建立多边协商程序及其设计有关的所有问题”和“向缔约方会议第二届会议报告其研究成果。”第13条特设小组于1995年10月举行了其第一届会议，并得出结论说，需要认真和详细地研究与建立这样一种程序相关的所有问题。该小组的结论还说，这项工作将需要大量时间，并且将会持续到第二届缔约方会议之后(FCCC/AG13/1995/2号文件，第16段)。

18. 虽然第13条特设小组的工作将主要以在目前公约下建立多边协商程序的可能性为重点，但从到目前为止进行的讨论看，显然需要考虑这样一种程序与议定书之间的关系。在这方面，需要由柏林授权特设小组而不是第13条特设小组在适当的时间加以考虑的问题之一是，是否应在议定书中纳入一种多边协商程序，处理与执行议定书相关的问题，如果应该这样做，议定书是否应当依靠在公约下可能建立的多边协商程序，或是争取另行制订一项程序。本说明的设想是，如果要由公约设立多边协商程序，它将(或许以经过调整的方式)在修正案制度中发挥作用。

#### G. 解决争端程序

19. 公约第14条第8款规定，“本条各项规定应适用于缔约方会议可能通过的任何相关法律文书，除非该文书另有规定。”因此，缔约方将需要考虑议定书是否应当提供一种独立于公约的解决双边争端程序。在《蒙特利尔议定书》和《硫议定书》中，各项“母”公约的解决争端程序均为适用。目前的假设是，在修正案制度中，“接受了”修正案的缔约方可援引第14条，因为修正案制度将处在整个公约的范围之内。

## H. 议事规则和财务程序

20. 一项议定书的缔约方可决定制订自己的议事规则或财务程序，或在经过必要修改之后适用公约的议事规则和财务程序。在后一种情况下，多少将需要注意用以确保预算和财务责任的方式。议定书或修正案缔约方除缴付公约摊款之外还将另缴摊款。另外，某些议事规则(例如关于表决的规则)和某些财务程序将需要修订。

21. 必须注意到，为议定书制度或修正案制度提供服务将会由于会议的增加、为出席会议供资、以及秘书处工作方案的扩大而产生相关的资金和预算问题。但是，通过在可能情况下利用现有机构并大力确保协调和避免重叠和重复，有可能降低此类费用。

### 三、其他问题

22. 除了本文叙述的体制问题之外，缔约方在拟订议定书或另一项法律文书时不妨考虑若干程序性问题。对于通过议定书来说，这些问题尤为相关，因为议定书与修正案不同，除其他外，可能需要建立自己关于修正案、通过和修正附件、批准及生效程序，而且还要另行规定表决多数及某些议事规则。缔约方还将需要考虑议定书的最后条款，例如有关保存人职能、签署、保留、退出及文本效力的条款。在议定书中，除了被认为可能需要另行建立程序的情况以外，许多此类条款可以规定交叉适用公约的有关条款。



附 件

与议定书和修正案有关的程序

	议 定 书	修 正 案
1.	可在缔约方会议的任一普通届会上通过(第17条第1款)。	可在缔约方会议的任一普通届会上通过(第15条第2款)。
2.	秘书处于届会前至少6个月将拟议议定书的案文发送缔约方(第17条第2款)。	秘书处于建议通过修正案的届会之前至少6个月将拟议的修正案发送缔约方(第15条第2款)。
3.	议事规则草案规定以出席并参加表决的缔约方的(协商一致意见)(三分之二)(四分之三)多数通过议定书(草案第42条)。	可以协商一致意见通过,最后办法是以出席并参加表决的缔约方的四分之三多数通过(第15条第3款)。
4.	由议定书规定生效条件(第17条第3款)。仅有《公约》缔约方才可加入议定书(第17条第4款)。	至少《公约》缔约方的四分之三交存加入书后第90天生效。修正案仅对接受修正案的缔约方生效(第15条第4款)。
5.	议定书建立与《公约》分离的制度。	由于批准修正案的不一定是所有《公约》缔约方,可能会在《公约》之内建立起两套制度。
6.	议定书可能需要建立另外的程序(如议事规则、表决规则)。	《公约》可能需要对程序进行修订以管理修正案程序(例如议事规则、表决规则)。
7.	另行建立议定书的缔约方大会或会议?	现有的缔约方会议将能够服务于经修定的制度。
8.	议定书可能需要另行建立某些机构和附属机构。	《公约》机构可兼顾修正案制度。
9.	议定书制度不会改变《公约》条款。	经修定的制度可能需要对《公约》其他条款做相应改动。