



联合国



气候变化框架公约

Distr.
GENERAL

FCCC/AGBM/1996/6
21 May 1996
CHINESE
Original: ENGLISH

柏林授权特设小组
第四届会议
1996年7月8日至19日,日内瓦
临时议程项目3(a)、3(b)和5

议定书和另一项法律文书可能具有的特点

审查有关公约和其它法律文书

秘书处的说明

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言.....	1 - 6	3
A. 授权.....	1	3
B. 本说明的范围.....	2 - 4	3
C. 柏林授权特设小组可能采取的行动.....	5 - 6	3
二、 法律文书的类型.....	7 - 12	4
三、 承诺的性质.....	13 - 30	6

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
A. 法律地位.....	13 - 19	6
B. 政策和措施.....	20 - 26	8
C. 排放量限制和削减指标.....	27 - 30	9
四、共同、但有区别的责任.....	31 - 43	11
A. 导言.....	31 - 32	11
B. 附件一所列国家之间的区别.....	33 - 41	11
C. 发达国家和发展中国家之间的区别.....	42 - 43	13
五、机构安排.....	44 - 70	14
A. 导言.....	44 - 46	14
B. 秘书处.....	47	14
C. 缔约方会议.....	48 - 57	14
D. 附属机构.....	58 - 61	17
E. 预算和资金.....	62 - 65	18
F. 通报和资料审查.....	66 - 68	18
G. 争端的解决和多边磋商程序.....	69	19
H. 修订.....	70	19
六、可能具有的区域特点.....	71 - 74	19

附 件

协定一览表.....	21
------------	----

一、导 言

A. 授 权

1. 林授权特设小组在其第二届会议上请秘书处“编写一份现行有关公约概况。”特设小组规定“审查各缔约方承诺的性质、共同但有区别的责任、体制安排、这些公约与其议定书或任何其它法律文书之间的联系以及可能具有的区域特点，供特设小组第四届会议审议”(FCCC/AGBM/1995/7, 第52段)。

B. 本说明的范围

2. 照上述授权，本说明审查凡是其中有些条款可能与特设小组的工作有关的现行公约。参阅过的法律文书一览表载于本说明附件。这些文书多半载述环境问题，但也查考了其它领域内的协定。

3. 了尽可能对特设小组有用，本说明侧重特设小组目前正在研讨的问题。尤其讨论了与下列事项有关的实例：

(a) 有关下列事项的承诺：

(一) 政策和措施，及

(二) 规定时限内排放量限制和削减指标；

(b) 用于体现起点、国情等的不同以区别各缔约方责任的方法；

(c) 为议定书或其它法律文书所做的体制安排；及

(d) 区域途径。

4. 本说明所使用的“协定”一词指国际法律文书，其范围包括公约、议定书、修订案文和附件。《维也纳条约法公约》不曾区别各种类型的法律协定，作为条约法来说，协定(公约、议定书等)的定性用语不具有任何意义。

C. 柏林授权特设小组可能采取的行动

5. 本说明中所讨论的协定以实例说明特设小组在研拟议定书或另一项法律文书时可以采取的一些方案。本说明并不表示特设小组必须采取任何特定行动；它只是表明特设小组或许愿意采取的可能办法。此外，本说明表明，从另一些实例中所载示的一些实例出发，各缔约方在决定如何满足自己的需要方面似乎具有相当大的灵活性。

6. 特设小组或许愿意借助这项审查来确定和筛检政策和措施方案、排放量限

制和削减指标以及议定书或另一项法律文书的法律特点和体制特点。特设小组或许也愿意作出这样的结论：在上述办法中，无论采用了哪一个办法，体制经济的原则都表明了秘书处、附属机构以及公约的通报和审查程序可以用来支持议定书或另一项法律文书。也可以考虑以公约的缔约方会议作为议定书或另一项法律文书的缔约方会议，并且考虑采用合并的预算编制制度。

二、法律文书的类型

7. 对有关公约的审查表明有各种各样的办法可用于补充或扩充《联合国气候变化框架公约》等现行法律文书。

8. 有一份修订案文直接修订了一份现行的法律文书。修订案文的实例包括对《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》的伦敦修订案文和哥本哈根修订案文。

9. 某一项议定书可能只向另一项协定的缔约方开放签署，在这个意义上说，该议定书是其母协定的附属协定。这种实例包括补充《维也纳保护臭氧层公约》的《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》（《蒙特利尔议定书》）、补充《南极条约》的《关于环境保护的南极议定书》、和联合国环境规划署各项区域海洋公约的议定书。一般说来，这些议定书是在母协定的基础上拟订附加（或更加确切的）承诺和体制安排。例如，联合国环境规划署的各项区域海洋公约的议定书便更加详细地载述倾弃废物污染海洋、保护特别地区、和对漂油的紧急对策等特定问题。同样，《防止长程越界空气污染公约》的各项议定书拟订了有关特定污染物质（硫、氧化氮、和易变有机化合物）的承诺并且建立了一些体制安排。¹

¹ 同使用议定书载述特定类型的污染的《长程越界空气污染公约》相反，公约可以使用“附件”。例如，以1978年有关议定书(MARPOL 73/78)予以修订的《防止船舶污染公约》在5个附件中为防止特定类型的污染（例如，石油、散装有害液体物质、污水和垃圾）载列了详细的规章，其中三个附件属于任择性质。如果MARPOL（《防止船舶污染公约》）的缔约方愿意规定更多的污染源（例如，船舶的空气污染），它们可以按照《防止船舶污染公约》第16条第1款中规定的修订程序制定一个任择的新附件，而不通过一个单独的议定书。与《防止船舶污染公约》不同，《联合国气候变化框架公约》把“附件”限定为“清单、表格和任何其它具有科学、技术、程序或行政性质的说明性材料”（第16条第1款）。

10. 议定书可能限于某一集团或某一类型的国家,而不是向母公约的任何缔约方开放签署。例如,在1947年《关税和贸易总协定》范围内制订的《1971年关于发展中国家间贸易谈判的议定书》只向发展中国家开放签署,对发展中国家间的贸易优惠谈判作出了规定。²

11. 另一方面,也有可能制订主题领域与现行协定相同、但向任何国家-而不只是现行协定的缔约方-开放签署和批准的法律文书(有时候也采取“议定书”的形式)。这种独立法律文书的实例包括将《1951年难民公约》的保护对象扩及于更多类型的人员的《1967年关于难民地位的议定书》、《商标国际注册马德里协定的1989年议定书》(《马德里协定》)³和《1973年防止船舶污染国际公约的1978年议定书》。

12. 《议定书》或另一项法律文书在不同程度上可以是自含的,也有可能参照另一项协定中的条款。《蒙特利尔议定书》基本上是自含的-例如,自己的缔约方会议、自己的资金机制和不遵守程序。反之,《难民议定书》虽然是一份自主的法律文书,却在其案文中提到《难民公约》的大多数实质性条款。⁴同样,《马德里议定书》也使用《马德里协定》中所规定的机构安排,即使该《议定书》的成员不一定是《马德里协定》的缔约方(参看下文第52段和第55段)。

² 最终导致议定书之缔结的谈判是由1967年成立的关贸总协定发展中国家间贸易谈判委员会在肯尼迪回合的范围内发起的。该《议定书》向所有发展中国家开放签署。目前,有13个缔约方,包括孟加拉国、巴西、智利、埃及、以色列、墨西哥、巴基斯坦、秘鲁、大韩民国、罗马尼亚、突尼斯、土耳其和乌拉圭。某一国家可否加入《议定书》的决定是由《议定书》缔约方自行作出的。

³ 只有《保护工业产权巴黎公约》的缔约国才有资格成为《马德里协定》或《马德里议定书》的缔约方。

⁴ 《难民议定书》第一条规定:“本《议定书》缔约国保证对以下界定的难民适用《难民公约》第2条至第34条。”

三、承诺的性质

A. 法律地位

13. 诸如公约、议定书和修订案文的法律文书可能包括(a) 强制性规定和/或(b) 建议性质的“软”条款。

14. 载于其它协定的强制性规定包括排放量限制和削减指标和/或特定政策和措施。例如：

- 对于消耗臭氧的物质之生产和消费的国家限制载于《蒙特利尔议定书》修订案文；
- 《长程越界空气污染公约》的1985年和1994年《硫议定书》规定的排放量削减；
- 船舶的设备、设计和作业标准载于《73年海洋污染公约78年议定书》；和
- 《1972年关于防止倾弃废物和其它物质污染海洋的公约》（《伦敦公约》）规定的许可制度。

15. 除了强制性规定以外，法律文书的一些附件载有就其条款来说不具强制性的规定。例如，《长程越界空气污染公约关于控制氧化氮排放量或其越界通量的1988年议定书》（《数氧化氮议定书》）的技术附件被称为“建议性质的”（第10条）。该《附件》指出：“其目的是为缔约方查找在经济上可行的现有最佳技术提供指导”（《技术附件》第3段）。《长程越界空气污染公约关于控制易变有机化合物排放量或其越界通量的1991年议定书》（《易变有机化合物议定书》）和《1994年硫议定书》都载有类似的附件（《易变有机化合物议定书》附件二至附件四、《1994年硫议定书》附件一和附件四）。这些附件长篇讨论限制排放量的各种一般性方案，比较具体地按部门讨论主要的排放来源和可能采取的控制措施（包括现有的最佳技术）。

16. 同样，有些公约载列了一系列方案，容许每一缔约方决定选择哪一个备选办法。例如，《防止陆源海洋污染巴黎公约》（《巴黎公约》）规定缔约国应实施方案和措施以消除若干特定物质的污染，包括酌情拟订特定规章或标准（第4条）。但是，该《公约》容许缔约国从4个备选办法中选定一个办法。为履行第4条拟订的规章或标准可能规制环境品质、对海洋区域的排放、物质和产品的组成、或物质和产

品的使用。

17. 《易变有机化合物议定书》和《长程越界空气污染公约1994年硫议定书》表明可以在统一法律文书中同时使用强制性办法和建议性办法。《易变有机化合物议定书》具体规定“附件一为强制性办法，附件二、三和四为建议性办法”（第10条）。同样，《1994年硫议定书》载明附件四是为了在缔约方查找硫控制方案时向它们提供“指导”（第2.4条）。它还规定“如何为任何特定情况选择控制措施和技术将取决于若干因素，包括目前的立法和管理条款，尤其是控制技术规定、主要能源形态、工业基础设施、经济情况和特定的车间条件”（附件四，第一.4段）。反之，《1994年硫议定书》附件五则为主要的静止燃烧源和石油气的硫含量规定了排放量限定值，各缔约方必须当作最低要求予以适用（第2.5条）。

18. 有些公约不规定具体的义务而规定了缔约方可以在将来采纳义务的决策程序。例如：

- 《国际捕鲸管制公约》（《捕鲸公约》）授权国际捕鲸委员会就若干事项制定具有约束力的规章，包括受保护和不受保护的物种、开放和禁止的季节、开放和禁止的水域、船具和装备的类型和规格、以及限制尺寸（《捕鲸公约》，第五条）。规章载于《公约》的《细则》，如获四分之三多数票同意，即可予以修订。除非在一定期限内表示反对，规章对所有缔约方具有约束力；
- 《巴黎公约》授权巴黎委员会为减少陆源海洋污染制定方案和措施（第16(d)条）。方案和措施应以一致意见制定，如果无法达成一致意见，则进行表决，以四分之三多数票予以制定；
- 《蒙特利尔议定书》规定了一个调整办法，缔约方可以用这个办法改变对受控制物质的生产和消费限制。需在表决中得到三分之二多数，包括发展中国家缔约方的多数和发达国家缔约方的多数同意。才能使用调整办法。（第2.9条）。

19. 强制性条款和建议性条款的选择需要考虑到下列若干因素：

- 可为缔约方接受的程度；
- 承诺的确切程度；
- 实现《公约》目标的效能；
- 对监督、审查和磋商或遵守办法的需要程度。

B. 政策和措施

20. 国际文书相当详细地指明特定政策和措施或留待缔约方决定实施哪些政策和措施。以下各段说明各种类型的政策和措施的实例：

21. 许可/许可证制度。若干协定规定缔约方应建立许可制度，往往相当详细地加以说明：

- 《伦敦公约》规定各缔约方应建立许可制度以管理在海洋倾倒垃圾事宜。这种许可制度的基本要素载于《公约》内，载列必须禁止倾倒的废物清单（“黑单”）和必须事先取得特别许可才可倾倒的废物清单（“灰单”）。清单载于《公约》的附件内，如获缔约方的三分之二多数同意，可予修改（第15条）；
- 《1973年濒危物种国际贸易公约》规定各国应建立许可制度以管理《公约》附录之一所载列物种的贸易。

22. 排放标准。公约可以直接规定排放量限制或规定每一缔约方必须据以设定某种排放量限制的比较一般性的标准：

- 《1994年硫议定书》为主要的静止燃烧源规定了具体的“排放量和硫含量限值”（第2.5条）；
- 同样，《73年海洋污染公约78年议定书》规定了在严格的操作条件下从各种型号的船只向海洋排放油污的最大限度容许量（例如规定在严格的操作条件下从各种型号的船只向海洋排放油污的最大限度容许量）（《73年海洋污染公约78年议定书》附件一，第9(1)条）；
- 反之，《1988年数氧化氮议定书》规定各国对新的主要静止燃烧源和活动源“在现有最佳技术的基础上...实施国家排放量标准”（第2.2(a)和(b)条）。该《议定书》虽然有一份《技术附件》在缔约方查找控制工艺和技术时向它们提供缔约方履行其义务时必须“考虑到”的“指导”，却不曾规定某种排放量标准，《关于易变有机化合物的1988年议定书》载有类似的条款（第2.3条）。

23. 技术标准。“技术标准”一词可能指：(a) 不是以技术为依据的标准，或(b) 需要使用某种技术的标准（有时候也称为“设计标准”）。《1988年数氧化氮议定书》（上文第22段所述）规定各国在现有最佳技术的基础上制定排放量标准是(a) 以技术为依据的排放量标准的实例。反之，《73年海洋污染公约78年议定书》中所载油轮的营造、设计和设备标准则是另一些实例，通常(b)：它们规定使用某种

技术,例如隔离压载油船和排油监督设备。

24. 市场途径。本说明所查阅的文书很少规定税务或排放量交换等市场途径。《蒙特利尔议定书》是一个的实例,只要总量不超过《议定书》中规定的限制,它便容许一缔约方把它特意计划的生产数量或消费数量的任何部分转让给另一缔约方(第2.5条修订案文)。另一个实例是《1994年硫议定书》,它授权缔约方容许两个或多个缔约方共同履行议定书关于限制硫排放量和削减其百分之几排放量的规定(第2.7条)。

25. 一般政策目标。国际环境协定可能不规定特定措施而规定一般政策目标,留待每一缔约方决定如何实现这些目标。例如,《1988年数氧化氮议定书》规定各缔约方“充分供应无铅燃料”(第4条)。同样,《防止陆基来源污染海洋巴黎公约》规定各国执行方案和措施以消除若干物质的污染,而不规定特定的措施。此外,《1994年硫议定书》规定各缔约方采取措施“提高能源效率”和“增加对可再生资源的使用”(第2.4条),附件四则载述可供实现这些目标的现有工艺技术。

26. 即便公约不规定缔约方必须采取某种政策和措施,公约可能规定限制缔约方裁量权的标准。例如,《巴黎公约》规定缔约方在制定方案和措施消除海洋污染的陆基来源时必须“考虑到最新的技术发展情况”(《巴黎公约》,第4.3条)。

C. 排放量限制和削减指标

27. 柏林授权所使用的“排放量限制和削减指标”(排放量限减指标)一词指某一类型的政策目标。典型的做法是,由排放量限减指标指明所要达到的目标,但让各国灵活选择达到这一目标的手段。(参看《蒙特利尔议定书》和《1985年硫议定书》中所载述的排放量限减指标。)但是,排放量限减指标可能在某一法律文书中与指明的政策和措施并列,《1994年硫议定书》便采取这种方式,它在附件四中指导缔约方如何采取政策和措施履行《议定书》义务,在附件五中规定具体的排放量和硫含量限值。

28. 排放量限减指标的实例如下:

- 《关于硫、氧化氮和易变有机化合物的长程越界空气污染议定书》规定了限制和削减排放量的国家指标:例如《1985年硫议定书》规定到1993年缔约方至少使其本国年度硫排放量或其越界通量从1980年水平减少30%;同样,《数氧化氮1994年议定书》和《易变有机化合物1991年议定书》分别限制氧化氮和易变有机化合物的国家年度排放

量或越界通量；《1994年硫议定书》为每一缔约方规定了“硫排放量限值”；

- 《蒙特利尔议定书》不直接管制消耗臭氧层物质的排放量而间接限制排放量，对指明的消耗臭氧层物质的消费和生产规定了国别限制。

29. 法律文书为排放量限减指标使用了若干基准：

- 限减排放量指标可能指明从某一特定基准年的削减量。例如，《1985年硫议定书》规定至少减少1985年排放量的30%，原来通过的《1987年蒙特利尔议定书》则规定消耗臭氧层物质的消费量和生产量从1986年的水平削减下来；
- 限减排放量指标可能规定某一灵活的基准年。例如，《数氧化氮1988年议定书》容许每一缔约方选择1987年以前的任何一年作为基准年，但1987-1995期间的平均年度排放量不得超过1987年的排放量。同样，《1991年易变有机化合物议定书》规定“以1988年或1984-1990年期间任何其它年度水平的水平作为基准”，若干缔约方的排放量必须削减30%(第2.2(a)条)；
- 排放量限减指标可能特意计算以使某些污染物质达到特定效应门槛。这种办法载于《1994年硫议定书》，它依据硫沉淀的临界负荷量规定了特定的排放量限值(关于这个办法的更详细资料参看下文第37-39段)；
- 排放量限减指标可能为一揽子有关污染物质、而不是为个别的物质特意计算(参看《蒙特利尔议定书》，第2条)。

没有发现直接以人口、国内生产总值、或柏林授权特设小组讨论到的其它标准为依据的排放量限减指标(不过，人均消费量和排放量已被用为区分各国责任的依据；参看下文第40段和第42段)。

30. 关于将排放量限减指标集体适用于一组国家而不是个别国家，《国际捕鲸管制公约》载列了类比办法，它容许国际捕鲸委员会规定每一季节最大限度捕鲸量限额，但禁止逐国配额(《捕鲸公约》，第五(1)和(2)条)。结果，捕鲸限额集体适用于缔约方，逐国配额需要进行单独谈判。

四、共同、但有区别的责任

A. 导言

31. 本节概述载有区分各国责任之条款的公约。首先，本节查考了对附件一所列国家之承诺有所区分的公约(为了本文件的目的，“附件一国家”指《联合国气候变化框架公约》附件一中所列国家)。其次，本节查考了为了区分发达国家和发展中国家的责任实行共同、但有区别的责任原则的情况。由于柏林授权规定只有附件一所列国家才需要拟订更多的承诺，后面的这份材料并不直接涉及特设小组的工作，但可能对如何区分附件一所列缔约方提供有用的参考。

32. 不同组别的国家承担不同的义务可能是适当的，因为它们为解决某一问题所做的贡献不一样、各国的能力和优先次序、和(或)国情(例如经济结构、地理、气候、资源基础、起点)也不一样。作为一般性事项，责任的区分可以采用两种方法：(1) 制宜标准-视情境而采取不同的实施方式；(2) 差别标准-为不同组别的缔约方规定不同的要求，包括延期实施遵守的时间表或让某些组别的国家采取较不严格的承诺。⁵

B. 附件一所列国家之间的区别

1. 制宜标准

33. 若干环境协定载有可以为附件一所列国家之间等互相区别的责任提供依据的制宜标准。大体说来，这些制宜标准承认各国在资源和能力上的不同。

34. 例如，《1972年保护世界文化和自然遗产公约》《世界遗产公约》规定每一国家应“在其财力范围内尽力”查明、保护、养护、世界遗产，将其展现和递交未来的世代(第4条)。各国应“在可能范围内斟酌各自的国情”实施特定的政策和措施(第5条)，并且必须在可能范围内提交一份世界遗产基址的清单(第11条)。

⁵ Daniel B. Magraw, “发展中国家的合法待遇：差别标准、制宜标准和绝对标准,” 《科罗拉多国际环境法律和政策学报》, vol.1, pp.69-99(1990)。

35. 同样，其成员包括发达国家和转型期国家的欧洲经济委员会(欧经会)所主持下通过的若干文书载有制宜标准。例如《长程越界空气污染公约》规定各国“应致力限制并且在可能范围内逐渐减少和防止空气污染”(第2条)。更加确切地说，《1994年硫议定书》规定了各缔约方应确保硫的沉淀量不超过临界荷载，“在可能范围内不致引起过多的费用”(第2.1条)。与界荷载，“在可能范围内不致引起过多的费用”(第2.1条)。与长程越界空气污染公约同时通过的关于长程越界空气污染的18 I.L.M. 1450(1979)号决议。

2. 区别的标准

36. 本说明所参阅的协定比较来说很少规定在发达国家缔约方之间适用的有区别的标准。有区别的规定时限内排放量限制和削减指标的一个实例是《1994年硫议定书》，其中载有一个附件，指定每一缔约方的硫排放量限定值。为了不超过这些排放量限定值，到2000年时，不同的缔约方必须分别使其排放量从1980年的水平降低0至80%。(附件二)。

37. 《1994年硫议定书》使用“临界荷载”办法作为为每一缔约方商定排放量限定值的依据。首先，算定欧洲每一地区的临界荷载(就是不致造成有害结果的硫化物的最大限度沉淀量)。然后，使用来源接收器关系的模式计算每一区位能够实现上述临界荷载的排放量减少值。最后，使用经济模式计算每一国家能够以最低限度费用实现临界荷载的排放量减少值。本质上，《议定书》所规定的有区别的排放量减少值是以两个因素为依据：(1) 不同地区的排放量造成不同程度的环境损害；和(2) 减少排放量的费用各不相同。

38. 上述两项因素中，只有第二项同特设小组的工作有关。硫的排放只吹送一段有限的距离，视它们在下风堆积的地点而定造成不同程度的损害，同硫的排放情况相反，温室气体的排放吹送全球，它们的影响大体上不以排放的地点为转移。与特设小组的工作有关的《硫议定书》办法的这个方面是根据能够以最低费用实现削减的方式区分排放量削减值。这种方法从理论上说可据以按照《联合国气候变化框架公约》第4.2(a)条的要求顾及“起点和着手方式、经济结构和资源基础、维持强劲和可持续经济发展的需要、(以及)现有工艺技术和其它个别情况的不同”。

39. 《1994年硫议定书》确认“任何控硫政策，无论在区域层面上具有多大的成本效益，都会对正在向市场经济过渡的国家造成比较沉重的负担”(序言部分第9段)。因此，该《议定书》让这些国家有或多或少较长的一段期间削减其排放量，通

常把实现年度延到2010年(参看附件二)。

40. 《1991年易变有机化合物议定书》也区分其缔约方的承诺。大体上,该《议定书》要求每一缔约方将其全国年度排放量减少30%(第2.2(a)条)。但是,1988年全国年度排放量低于总共50万吨、每一居民20公斤、每平方公里5吨,就只需将全国排放量稳定在1988年的水平。(第2.2(c)条)。

41. 非环境条约在若干情况下确认必须区分义务,以便解决国情不同、经济及工业发展水平也不同的各国的需要。例如,《国际劳工组织组织法》第19(3)条规定在拟订建议或公约草案时,国际劳工大会应“适当顾及由于气候条件、工业组织发展不全、或其它特殊情况而使得工业条件极其不同的国家的情况。”依据这一条款,《1973年关于准许就业的最低年龄公约》虽然大体上规定就业的最低限度年龄为15岁,却容许“经济和教育设施发展不足的”成员国首先将最低限度年龄规定为14岁。

C. 发达国家和发展中国家之间的区别

42. 共同但互有区别的责任原则的一个办法载于《蒙特利尔议定书》,它规定对消耗臭氧物质之消费和生产的控制措施。该《议定书》区分了个缔约方的责任,但规定氯氟烃和哈龙的年度算定水平低于人均0.3公斤的发展中国家缔约方(第5条所指缔约方)在执行《议定书》规定的控制措施上应有权享受为期十年的宽缓期。

43. 共同但互有区别的责任原则的另一个实行办法载于《普遍优惠制度》(普惠制),该制度自1970年开始实施,作为《关贸总协定》最惠国规则的例外,准许发展中国家享受优惠待遇。根据1979年通过的、关于给予发展中国家不同和较有利待遇、对等地位和更充分参与的机会的决定,(也称为“扶植条款”)(BISD 26S/203-205),

“虽有《总协定》第一条的规定,缔约国可给予发展中国家不同但较有利的待遇而不用给予其它缔约国这种待遇。”

优惠可能包括给予来自发展中国家的产品免除关税或课征较低关税待遇。《关贸总协定》的某些协定规定给予发展中国家特定类型的有利待遇。例如,《对于贸易的技术壁垒协定》确认,为了社会经济原因,发展中国家可在其技术规章中制定旨在保护其本地工艺和生产方法的标准。《扶植条款》确认发展中国家和发达国家间不对等原则,但以所谓的“积极分层取消”概念加以限制。这一概念确认发展中国家对商定的减让作出贡献的能力将会随着经济的逐步发展而得到改善,因此,发展中国家

将会在《关贸总协定》的权利和义务框架内更加充分地参与活动。⁶

五、机构安排

A. 导言

44. 本节侧重研讨条约制度中涉及一个以上法律文书的机构安排。这些材料显示特设小组在为一议定书或另一项法律文书拟订机构安排方面具有多种可供选择的方案。

45. 大体上,对各项条约的修订并不能够确定单独的机构安排,即使修订案文无需条约的所有缔约方接受即可正式生效和修订的结果可能形成两种法律制度--经过修订的条约和未经修订的条约--也还是不能够。例如,《蒙特利尔议定书》的伦敦修订案文和哥本哈根修订案文都规定由单一的秘书处和缔约方会议为经修订和未经修订的文书服务,由各国提交单一的报告载述议定书和它们加入为缔约方的任何修订案文的执行情况。

46. 反之,对于若干机构安排(缔约方会议和报告)来说,议定书在是否规定单独的机构安排或使用与其母公约相同的安排方面的规定是各不相同的。

B. 秘书处

47. 各议定书历来使用与“母”公约同样的秘书处,而无论该秘书处是否环境署一类的现有机构或一个单独的机构。例如,《长程越界空气污染公约》及其各议定书都使用欧经会的执行秘书作为它们的秘书处。同样,《蒙特利尔议定书》也指派《维也纳公约》秘书处承办其秘书处职务(《蒙特利尔议定书》,第12条)。

C. 缔约方会议

48. 各协定为缔约方会议利用如下的安排:

⁶ Abdulqawi A.Yusuf, “不同但更有利的待遇”:《关贸总协定》扶植条款,”《世界贸易法律学报》,vol.14, pp.488-507(1980)。

- 利用外边的会场(例如现有的政府间委员会)。举例而言,73年长程越界空气污染公约78年议定书便使用国际海事组织(海事组织)的海洋环境保护委员会等机关、而不设立它自己的缔约方会议或附属机构;
- 为有关法律文书举行单一会议(例如《马德里议定书》和《马德里协定》有同一个大会);
- 设立单独的缔约方大会。

缔约方大会的名称有多种,包括“缔约方会议”(《蒙特利尔议定书》)“执行机关”(《长程越界空气污染公约》)“大会”(《世界知识产权组织公约》)和“委员会”(《捕鲸公约》)。

49. 一公约的各议定书也有多种:有些使用与母公约同样的缔约方会议,另一些则设立单独的会议。

50. 另一方面,《蒙特利尔议定书》规定设立缔约方会议,有它自己的议事规则和议程(第11条)。在举行维也纳公约会议的年度里,这两个会议是同时举行的,虽然每一会议有它自己的议程。反之,《蒙特利尔议定书》两份修订案文的缔约方并不举行单独的会议。相反,同修订案文有关的问题是在议定书缔约方的一般性会议上处理的。环境署各区域海洋公约的议定书也规定设立议定书缔约方会议,与公约缔约方会议同时举行,虽然没有为这些议定书缔约方会议规定单独的议事规则(参看《保护地中海免受污染的巴塞隆那公约》及其各项《议定书》)。

51. 另一方面,《长程越界空气污染公约》的《议定书》是由该所有该《公约》缔约方、而不只是其各《议定书》缔约方的代表组成的该《公约》执行机关监督的。该执行机关审议《议定书》事项,包括《议定书》缔约方的报告。《议定书》的修订由出席该执行机关的《议定书》缔约方决定。该执行机关对《议定书》的职权由《议定书》本身、而不在《长程越界空气污染公约》中规定,它没有明文规定该执行机关可以担任各《议定书》的理事机关。

52. 同样,关于《商标国际登记马德里协定》的《马德里议定书》没有规定举行单独的缔约方会议。相反,它规定缔约方必须是马德里协定成立的联盟的成员并且必须是马德里联盟大会的成员(《马德里议定书》第1条、第10条)。虽然《马德里协定》本身没有规定这样扩充成员或承担另一个法律文书的职责,《马德里协定》缔约方却以大会的一项决定(MM/A/XX/3, 1989年6月27日)、而不是对《协定》的修订案文接受了新安排。

53. 当一协定没有规定它自己的缔约方会议而使用现有的政府间议坛时,就引起了有关协定的决策是否和如何受制于缔约方的限制的问题,因为现有的议坛可能包括非缔约方在内。大体上,就本说明所审查的有关协定的实践来说,这并不是个难题,虽然许许多多规定了表决程序,决定通常是以协商一致意见作出的,并不需要区别当事方和非当事方。但是,所审议的一切协定都推断决策权力属于缔约方。

54. 例如,73年《长程越界空气污染公约》78年《议定书》便使用海事组织的议坛,尤其是保护海洋环境委员会。这就引起了两个问题:(a) 并不是《长程越界空气污染公约》的所有成员都是海事组织的成员,(b) 并不是海事组织的所有成员都是73年《长程越界空气污染公约》78年《议定书》的缔约方。为了确保《长程越界空气污染公约》的缔约方保留决策权力,73年《长程越界空气污染公约》78年《议定书》规定:

- (一) 缔约方应有权参加海事组织有关机关的会议而不论是否海事组织的成员;
- (二) 只有缔约方才能对有关73年《长程越界空气污染公约》78年《议定书》的修订事项投票。

55. 同样,使用马德里联盟大会的《马德里议定书》规定对于有关《马德里协定》的事项,只有《议定书》的缔约方才能参加投票(《马德里议定书》第10(3)(a)条)。

56. 虽然《蒙特利尔议定书》规定了自己的缔约方会议,从理论上说,《伦敦修订案文》和《哥本哈根修订案文》都可能发生同样的问题,因为这些问题是在《蒙特利尔议定书》的一般性会议上审议的。如果需要对修订问题进行表决,只有该修订案文的缔约方才有权投票。⁷ 但是,在实际上,由于所有事项都根据协商一致意见作出决定,这一点还没有问题。此外,在讨论《伦敦修订案文》和《哥本哈根修订案文》的时候,容许《蒙特利尔议定书》的所有缔约方自由参加而不论其是否审议中修订案文的缔约方。

⁷ 这是根据《蒙特利尔议定书》秘书处对《蒙特利尔议定书》议事规则的解释。

57. 国际劳工组织各公约所使用的安排有些不同。这些公约只对加以批准的国家具有约束力。但是,国际劳工大会实际上是各国际劳工公约的“缔约方会议”。有权审查报告着手修订各公约。有一位评论员总结指出,本质上,各国际劳工公约并不是自含的文书,但是必须连同《国际劳工组织组织法》一起理解。⁸

D. 附属机构

58. 为本说明核阅的公约显示一个公约及其议定书可以使用同样的附属机构。

59. 《长程越界空气污染公约》本身没有规定设立任何附属机构,但规定执行机关可以“酌情设立工作组以审议同目前公约的执行和发展有关的事项”(第10.2(b)条)。该执行机关设立了四个主要的工作组-关于效应、缓解技术和战略的工作组以及监督和评估欧洲空气污染物质长程飘散合作方案指导机构,任由《长程越界空气污染公约》的所有缔约方参加。虽然《长程越界空气污染公约》或其各议定书都没有规定为议定书设立附属机构,上述四个工作组负责处理有关《长程越界空气污染公约》各议定书的事项。例如,应执行机构的要求,缓解技术工作组审议修订某一议定书的技术附件事宜。在这样做的时候,并不区别属于审议中议定书缔约方的工作组成员和非成员。

60. 同样,对于73年《长程越界空气污染公约》78年《议定书》来说,保护海洋环境委员会设立了以职能为依据的小组委员会,负责处理《长程越界空气污染公约》的所有附件而不为每一附件设立不同的小组委员会。保护海洋环境委员会的任何成员都可以参加上述小组委员会而不论其是否讨论中某一附件的缔约方。

61. 不是《蒙特利尔议定书》修订案文缔约方也可以加入该《议定书》修订案文设立的附属机构为成员。例如,不是伦敦修订案文的几个国家也参加了该修订案文设立的多边基金执行委员会。同样,蒙特利尔议定书履行委员会的管辖权包括同遵守议定书修订案文有关的问题,尽管委员会可以接纳不是该修订案文缔约方的各国代表为成员。

⁸ C.Wifred Jenks,“各国际劳工公约的修订,”《英国国际法年鉴》,vol. XIV, PP.42-64(1933)。

E. 预算和资金

62. 各法律文书对于是否确保其行政管理费用由缔约方负担作了不同的规定。

63. 有些条约意图确保缔约国负担协定的行政管理费用。例如,使用海事组织为其秘书处的《伦敦(倾倒)公约》规定“不是海事组织成员的本公约的任何缔约方应对海事组织执行其任务所引起的费用缴交适当数额的款项”(第十四(2)条)。

64. 臭氧协定使用了混合的着手方式。《蒙特利尔议定书》具体规定开展业务活动所需经费“应完全从缔约方的缴款中支取”(第13.1条)。因此,虽然《维也纳公约》和《蒙特利尔议定书》秘书处同时为两个协定服务,两个协定却有其各自的预算。每一协定的预算由该协定缔约方核准,保留了各自的信托基金备供开展两个协定下的活动。但是,《蒙特利尔议定书》各修订案文没有各自的预算,对议定书预算的缴款并不区分议定书缔约方和修订案文缔约方。而且,《蒙特利尔议定书》缔约方以协商一致意见达成的决定为《伦敦修订案文》的非缔约方算定了它们对该《修订案文》设立的多边基金的分摊比额,非缔约方实际上愿意支付。

65. 世界知识产权组织为若干公约提供了秘书处服务,各公约缔约方没有直接偿还费用。1993年,知识产权组织和由它经管的各项公约的理事机构通过了一项共同决定,为知识产权组织及其各公约规定了单一的摊款办法,从1994年1月1日起正式生效(AB/XXIV/5,1993年5月31日)。根据这项决定,世界知识产权的每一成员国或该组织由缴款筹供经费的各项公约都支付单一的缴款,而不论该国参与缔结的由摊款筹供经费的公约有几个。应该指出,知识产权组织的预算多半来自在关于商标国际登记的马德里制度和1970年专利合作条约下向私营实体索取的费用而不是来自政府的捐款。

F. 通报和资料审查

66. 有关法律文书范围内的通讯可能合并或分开进行。根据《长程越界空气污染公约》,其缔约方应提交一份有关《长程越界空气污染公约》及其各《议定书》的单一报告。虽然从理论上说,每一议定书的缔约方保留对其议定书报道程序的控制(例如,《1994年硫议定书》规定报告应“符合议定书缔约方在其执行机关的某一届会议上通过的关于格式和内容的某一决定”(第5.1条)),实际上,该执行机关以协商一致意见通过了合并报告的准则,报告则提交执行机关由它整个地进行

审议。

67. 相反,《维也纳公约》和《蒙特利尔议定书》的缔约方则提交单独的报告。但是,《蒙特利尔议定书》的报告包括有关两份《修订案文》的报告,《修订案文》的缔约方无需提交单独的报告。

68. 在劳工组织范围内,根据劳工组织理事机关规定的一份细则,各国需要为它参与缔结的每一份劳工组织公约提交单独的报告。这些报告随即依照单一、合并的审查程序受到审查,可能加以审查的单位为关于适用公约和建议的专家委员会、劳工组织理事机关设立的政府间委员会、在若干情况下,还由国际劳工大会加以审查。结果,每一公约的国家报告都由劳工局的审查机关加以审议,而限于有关公约的缔约方。

G. 争端的解决和多边磋商程序

69. 为本说明核阅的议定书中没有一项规定了它自己单独的争端解决程序。但是,《蒙特利尔议定书》和《1994年硫议定书》都规定了自己的遵守程序(《蒙特利尔议定书》第8条;《硫议定书》第7条)。

H. 修订案文

70. 为本说明查考的议定书不是以自己的条款(例如《长程越界空气污染公约议定书》)就是以母公约中的某一条款(例如《维也纳公约》中为其议定书规定了修订程序的第9条)把有关修订案文的决定限定在议定书缔约方的范围内。同样,1973年《长程越界空气污染公约》的1978年《议定书》把有关一份附件的修订案文的决定限于受该附件拘束的那些缔约方(第16(4)条)。

六、可能具有的区域特点

71. 在区域级别上商定了许多公约以处理环境问题。例如:《联合国环境规划署区域海洋公约》、《防止船舶和飞机倾弃废物污染海洋奥斯陆公约》(《奥斯陆公约》)和《防止陆源海洋污染巴黎公约》。

72. 区域协定最常用于处理酸雨等区域范围的环境问题和保护移栖的动物。此外,即便不同的区域共同具有类似的问题,可能需要采取区域办法以便考虑到各种

当地情况。这是联合国环境规划署区域海洋方案的主要理论根据。虽然全世界的海洋共同具有类似的问题(陆源污染、海洋倾倒废物等等), 这些问题具有主要是地方性质的渊源, 让每一区域都采取相同的办法并不合适。

73. 也可以采取区域办法, 以便:

- 顾及不同的地方关注事项和优先事项。例如处理海洋倾弃废物问题的第一份公约(《防止船舶和飞机倾弃废物污染海洋奥斯陆公约》)是区域性公约, 体现了大西洋东北部沿海国对于该问题的特定关注。同样, 非洲国家通过了《禁止向非洲进口公害废物和在非洲控制其越界移动和管理的巴马科公约》体现了它们对这一问题的严重关切;
- 促进区域团结和体制建设。区域办法比全球办法更能引起更多人参加。以《联合国环境规划署区域海洋公约》为例, 把它同在海事组织主持下为处理海洋污染问题制定的各项全球公约作一比较, 这个论点向来是正确的;
- 发展特别的执行机制。《欧洲人权公约》等区域人权协定设立了特别的机制和体制, 包括个人的请愿权利和具有听取权利主张的强制管辖权之机构的权利;
- 容许全球行动取得更加迅速的进展并且树立样板。例如, 《长程越界空气污染公约议定书》的执行机构于1995年11月核准商定关于持续性有机污染物质的议定书, 也是为了在全球一级上树立样板。

有一个评论员总结指出: “为了执行相互接受的标准, 看来, 区域办法仍然是彼此可以接受的中庸之道。”⁹

74. 但是, 使用区域性公约处理全球环境问题必须考虑到两个相互联系的因素:

- (a) 区域办法无法为气候变化等全球环境问题提供持久解决办法, 因为造成气候变化的因素是全球性的, 而限于区域范围; 而
- (b) 各国可能担心采取区域性措施会使自己处于比在其它区域采取较不严格标准的国家不利的劣势地位, 可能认为需要采取全球行动以便维持一个“平整的游戏场”。

⁹ C.O.Okidi, “通过区域安排保护海洋环境,” 在海洋法学会第23次年度大会上提交的论文, 1989年6月。

附 件

协定一览表

简 称	全 称
南极条约	南极条约,1959年12月1日
南极环境议定书	- 关于环境保护的议定书,1991年10月4日
巴马科公约	《禁止向非洲进口公害废物和在非洲控制其越界移动和管理的巴马科公约》,1991年1月30日
巴塞尔公约	控制危险废物越界转移及其处置巴塞尔公约,1989年3月22日
濒危物种公约	濒危野生动植物物种国际贸易公约,1973年3月3日
欧洲人权公约	欧洲人权公约,1950年11月4日
伦敦公约	防止倾弃废物及其它物质引起海洋污染公约,1972年12月29日
长程越界污染公约	长程越界空气污染公约,1979年11月13日
硫议定书	- 1985年关于减少硫排放量及其越界通量至少30%的议定书
数氧化氮议定书	- 1988年关于控制数氧化氮的排放量或其越界通量的议定书
易变有机化物议定书	- 1991年关于控制易变有机化合物排放量或其通量的议定书
1994年硫议定书	- 1994年关于进一步减少硫排放量的议定书
关贸总协定	关税和贸易总协定
扶植条款	- 关于给予发展中国家有区别和更有利的待遇、对等地位和更充分参与机会的决定,1979年11月28日
-----	- 给予发展中国家间贸易谈判的议定书,1971年12月8日
劳工组织组织法	国际劳工组织组织法

简称

全称

73防污公约78议定书

《防止船舶污染海洋国际公约议定书》对《防止船舶污染海洋国际公约》(伦敦,1973年11月2日)的修订案文,1978年2月17日

奥斯陆公约

防止船舶和飞机倾弃废物污染海洋公约,1972年2月15日

巴黎公约

防止陆源海洋污染的巴黎公约,1974年6月4日

难民公约

难民地位公约,1951年7月28日

难民议定书

- 难民地位议定书,1966年12月16日

规划署区域海洋公约

合作保护和开发西非和中非区域海洋和沿海环境阿比让公约,1981年3月23日

保护地中海免受污染巴塞隆那公约,1976年2月16日

- 非洲地中海免受陆源污染公约雅典议定书,1980年5月17日

- 关于地中海特别受保护地区的日内瓦议定书,1982年4月3日

保护和开发大加勒比区域海洋环境卡塔赫纳公约,1983年3月24日

保护东南太平洋海洋环境和沿海地区利马公约,1981年11月12日

保护南太平洋区域自然资源和环境内罗毕公约,1985年6月21日

保护南太平洋自然资源和环境努美阿公约,1986年11月25日

维也纳公约

保护臭氧层维也纳公约,1985年3月22日

蒙特利尔议定书

- 关于消耗臭氧层的蒙特利尔议定书,1987年9月16日

- 伦敦修订案文,1990年

- 哥本哈根修订案文

国际捕鲸公约

1992年捕鲸公约,1946年12月2日

知识产权公约

成立世界知识产权组织公约,1967年7月14日

马德里协定

关于商标国际登记的马德里协定,1891年4月14日修订案文

简 称

全 称

马德里议定书

- 对商标国际登记马德里协定的议定书,1989年6月27日

专利合作条约

- 专利合作条约,1970年6月19日修正和修订案文

世界遗产公约

保护世界文化和自然遗产公约,1972年11月23日

XX XX XX XX XX