



联合国
环境规划署

Distr.: General
15 March 2010

Chinese
Original: English

**拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书
政府间谈判委员会
第一届会议**

2010年6月7-11日，斯德哥尔摩

临时议程*项目4

拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书

可能与今后汞问题文书下进一步履约有关的具有法律约束力的多边协定的关键概念、程序和机制

秘书处的说明

背景

在2009年10月19日至23日于曼谷举行的会议上，汞问题政府间谈判委员会筹备工作不限成员名额特设工作组就秘书处为推动委员会的工作而定于在委员会第一届会议向其提供的资料清单达成了一致意见。除其他事项外，还请秘书处提供资料，阐明可能与推动遵守未来汞问题文书有关的、具有法律约束力的多边协定的关键概念、程序和机制。本说明对该要求作出了回应。

* UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/1。

目录

一、 履约概念	3
A. 定义	4
B. 成效、实施和强制执行	4
C. 争端解决和责任	5
二、 多边环境协定的履约制度	6
A. 履约审查信息	6
1. 履约审查报告	7
2. 第三方核查	7
3. 第三方监测	8
B. 多边履约程序	8
1. 一般办法	8
2. 履约委员会	9
3. 启动不遵守情事程序	9
4. 履约委员会的程序	10
5. 履约委员会与理事机构的关系	10
C. 应对措施	10
1. 促进性应对措施	10
2. 抑制因素和惩罚措施	11
三、 协助政府间谈判委员会的考虑事项	11
A. 清晰和精准	12
B. 适应不同的能力	12
C. 履约和执行指标	13
D. 财务机制和履约	13
四、 制定和通过履约程序	14
A. 将履约条款直接载入公约案文	14
1. 报告	14
2. 履约程序和应对措施	14
B. 授权条款	15
C. 补充办法	15

导言

1. 为回应提供资料阐明与履约有关的具有法律约束力的多边协定的关键概念、程序和机制的这一要求，本说明重点阐述具有法律约束力的全球性多边环境协定为支持各缔约方遵守在文书下做出的承诺而可能使用的程序、机制和办法。本说明考虑到了联合国环境规划署（环境署）先前对多边协定下履约方面的研究。该研究特别包括了环境署环境法和公约司出版的 2007 年研究报告《部分多边环境协定下的履约机制》¹，以及环境署理事会在 2002 年第七届特别会议上通过的关于遵守和执行多边环境协定的准则²。本说明还考虑到了关于履约理论和成效的文献，以及在受审查公约下制定的与履约相关的报告和分析。
2. 在考虑履约程序和机制时，本说明中主要参考了全球性多边环境协定中的实例，特别是那些与大气污染和有害物质污染有关的协定。本说明在一定程度上也参考了贸易、劳工、金融和军备控制协定；然而，本说明也因此认识到，在某些情况下，这些协定的不同目的也许降低了它们对起草具有法律约束力的汞问题文书的参考价值。
3. 本说明第一章界定了关键的履约概念，并解释了为什么争端解决和责任等领域的一些机制有别于多边履约程序的功能，并因而超出了本说明的范围。
4. 第二章提供了可构成多边环境协定履约制度基本组成部分的实例。这些组成部分包括提供协定下缔约方履约信息的规定；评价缔约方履行协定下承诺的程序和机制；以及在缔约方未履行承诺时可使用的应对措施。一些多边环境协定全部采用了这三个组成部分，一些协定采用了一两个，少数协定一个都没采用。
5. 第三章确定并讨论了可以协助政府间谈判委员会制订一项有效且履约率高的公约的各种考虑事项。第四章简要讨论了为汞问题公约履约制度的制定和通过选择时机的可能办法。

一、履约概念

6. 每项国际条约的一个根本原则就是“必须遵守协定”。该原则编撰于《维也纳条约法公约》³ 第 26 条，为多边环境协定中的履约概念奠定了基础。
7. 现代的全球性多边环境协定通常是应对环境、健康或自然资源挑战的复杂文书，这些问题靠单个国家或区域无法完全解决。一项有效的多边环境协定能发动各缔约方采取集体行动，并将环境威胁消除或降低至可接受的水平。在一项多边环境协定下，各缔约方可以承担不同的责任，具体取决于缔约方各自的经济水平及其对协定所涉及的环境问题的贡献。无论各缔约方在协定下的责任如何，它们都需要得到保证，即在它们作出努力的同时，所有其他缔约方将作出适当的、可持续的努力来进行支持。设计完善的履约制度能够提供这样

1 可查阅以下网址：

<http://www.unep.org/dec/docs/Compliance%20mechanisms%20Under%20selected%20MEAs.pdf>。

2 以下简称“环境署履约准则”，可查阅以下网址：

<http://www.unep.org/DEC/docs/UNEP.Guidelines.on.Compliance.MEA.pdf>。

3 《维也纳条约法公约》(A/CONF.39/27)，第 26 条，（1969 年）（“凡有效之条约对其各当事国有拘束力，必须由各该国善意履行”）。

的保证，可以增进各缔约方间的互相信任，并让它们相信，每个缔约方都在为实现协定的目标而做出应有的贡献。

8. 本说明界定了关键的履约概念；区别了履约与成效、实施和强制执行的的不同；并进一步将争端解决和责任机制与多边环境协定的履约制度区分开来。

A. 定义

9. 本说明中的术语“履约”在环境署履约准则中的定义如下：

“履约”是指缔约方对其在多边环境协定及其修正案下应尽义务的履行。⁴

10. 因此，当缔约方的履行活动与协定中规定的义务相符时，就是遵守了多边环境协定。

11. 履约制度是为推动遵守某多边环境协定而制定的一套规则、程序和机制。履约制度通常为非对抗性和非惩罚性的；它从多边环境协定下各缔约方的利益出发，当某一缔约方出现履约问题而削弱协定的成效时，鼓励开展集体行动。履约制度必不可少，这是因为根据传统互惠的国际法律原则，任一缔约方出现严重的不遵守问题，另一缔约方就有权终止或中止条约的履行，这样，各缔约方最初通过多边环境协定想要实现的目标就难以达成。

12. 履约制度可能会有三个基本组成部分，尽管不是每个多边环境协定都包括这三个部分。这三个组成部分是：一、提供多边环境协定下缔约方履约信息的规定；二、评价缔约方遵守协定下承诺的程序和机制；三、在缔约方不兑现承诺时可使用的应对措施。多边环境协定中会以明确的语言确立所有这三个或其中的一两个组成部分。另一种情况是，协定的理事机构在协定生效后制定并通过这些组成部分。本说明第二章更详细地讨论了履约制度的这三个组成部分。

B. 成效、实施和强制执行

13. 履约应与三个相关的主题区分开来：成效、实施和强制执行。

14. 成效是指多边环境协定目标的实现情况，特别是能否解决协定涉及的环境问题。因此，成效是指协定的整体履约情况，而非单个缔约方的履约情况。成效受很多因素影响，如协定的规定是否目标远大，这些规定是否阐述清晰明了；协定下缔约方的数目，其中是否包括对协定所涉及的问题的主要肇因；为帮助各缔约方兑现承诺而提供财政支持和技术支持的程度；各缔约方总体履约情况；以及其他因素。有一点值得注意，一项多边环境协定若目标不够高，那么即使各缔约方的履约情况很好，还是无法有效解决协定所涉及的问题。一些多边环境协定，如《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》，允许各缔约方毫不费力地对协定作出调整，使得各缔约方能快速响应情势变化，强化控制措施，从而增强协定的成效。

15. 实施是指多边环境协定中的缔约方为履行条约承诺而采取的各种行动。环境署履约准则对实施的定义是：

4 环境署履约准则，第2页。

各缔约方为履行其在多边环境协定及其修正案下的义务，通过和/或采取的所有相关法律、法规、政策、举措和倡议。⁵

16. 缔约方实施某多边环境协定并不等于一定会履行其在该协定下的义务，因为缔约方采取的实施行动可能不足以履行其义务。相反地，如果协定的目标不够远大，或者如果缔约方没有参与受到协定控制的各种活动，或者缔约方在成为缔约方前就已采取了充分的行动，那么缔约方在不用实施协定的情况下就能遵守其在协定下的义务。

17. 在 多边环境协定 履约制度中，当发现缔约方未遵守条约义务时，就要采取强制执行程序，其中一些协定的强制执行可能包括制裁。由于大部分多边环境协定履约制度是促进性而非惩罚性的，强制执行规定比较少见，主要出现在涉及国际贸易规定的协定中。最显著的实例或许是《联合国气候变化框架公约》的《京都议定书》的不遵守情事程序。《京都议定书》的履约委员会包括一个强制执行处，该强制执行处除其他事项外，还负责中止不符合资格要求的缔约方参与国际排放交易的权利。该处也负责确定发达国家何时没有遵守排放目标，并设定适当的排放罚款。

C. 争端解决和责任

18. 大多数多边环境协定的履约制度是非对抗性和非惩罚性的；在某一缔约方的履约问题可能削弱协定的效力时，这些制度支持开展集体行动来保护所有缔约方的利益。相反，争端解决和责任本身具有对抗性，因此一般不涵盖在履约制度的范围内。然而，关于争端解决和责任的问题可能在汞问题公约履约制度的讨论中出现。因此，本节提供下列各项描述供参考。

19. 正如在 多边环境协定 中使用的一样，“争端解决”这一术语指用于解决该协定的两个或多个缔约方之间分歧的程序。多数多边环境协定规定了此类程序。⁶多数协定用一段内容说明各缔约方应通过协商或其他可供选择的和平方法解决他们之间出现的一切争端。然而，此类规定并不具有太多的实际效力，因为 多边环境协定 的各缔约方通常不管该协定是否包含此类规定都会通过协商解决分歧。

20. 多数争端解决条款还允许单个缔约方事先同意将其争端提交给具有约束力的仲裁机构或国际法院，或当缺少此类协定时，将争端交由调解委员会审理，并授权该委员会给予不具约束力的建议。然而，各缔约方很少使用这些正式程序，可能因为这么做会表明缔约国没有采取外交手段解决分歧的能力，还因为各缔约方不愿服从一个赋权可做出具有约束力决定的第三方仲裁机构。

21. 一些 多边环境协定 的履约规定明确说明这些规定应独立于、但不得损害该协定下建立的争端解决程序。⁷此类规定可使得相关规定更加清晰，但其他协定不包括此类规定并不意味着不遵守行为和争端解决程序的重叠。

5 同上。

6 例如，参见《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》（鹿特丹公约）第 20 条；《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》第 18 条。

7 例如，参见《生物多样性公约》的《卡塔赫纳生物安全议定书》第 34 条。

22. 虽然在应对大气污染和化学品污染等全球共同问题或集体行动问题的多边环境协定中，正式的争端解决程序并不经常使用，但在监管国际贸易的多边协定中，此类程序能有效推动和促进履约情况，因为在这些协定中，互惠是缔约国之间的一项可行选择。例如，根据世界贸易组织争端解决谅解书建立的仲裁小组自 1994 年成立以来，已经解决了成员国之间与贸易有关的多起争端。

23. 多边环境协定的责任机制允许受其他缔约方行动损害的缔约方向应承担责任的缔约方寻求赔偿。仅有少数多边环境协定包含此类机制。在包含此类机制的协定中，责任由双方通过国内法院、仲裁机构或其他形式的具有约束力的争端解决程序决定。有了责任机制，就可以制止一些多边环境协定缔约方的不遵守行为。然而，责任机制是双边且对抗性的，因而超出了履约制度的范围。例如《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》的缔约方通过了一份详细规定了责任和赔偿问题的议定书，该议定书不是该公约履约机制的一部分。⁸同样，《生物多样性公约》的《卡塔赫纳生物安全议定书》的各缔约方自第一次缔约方会议以来，就开始就制定责任和赔偿规则，以区别于议定书的履约程序。⁹

二、 多边环境协定的履约制度

24. 本章讨论通常构成多边环境协定履约制度的三个基本组成部分的实例。并非所有多边环境协定都包含这三个组成部分；实际上一些协定并没有这三个部分。这三个基本组成部分包括：提供信息以促进多边环境协定缔约方履约的规定；评价缔约方遵守协定下义务的程序和机制；以及当缔约方未能履行承诺时可使用的应对措施。

A. 履约审查信息

25. 当各缔约方对其条约承诺有明确一致的理解，且相信其他缔约方的适当努力会和自身的努力互为补充时，有可能在多边环境协定下采取有效的集体行动。要建立并维持这种信心，透明度必不可少。透明度可作为一种重要的履约激励，因为多数缔约国关心其在国内和国际的名声，并不希望被视作不遵守国际承诺的国家。此外，透明度使缔约方能够互相学习实施承诺的有效方法，促进查明多边环境协定的空白或其他不足，从而增进缔约方之间的协调性。

26. 在多数多边环境协定中，促进审查缔约方履约情况的信息为透明度奠定了基础。此类信息的一个重要来源是缔约方的自我报告。在一些多边环境协定中，此类信息也可通过第三方监测获得或核查，进一步讨论如下。

27. 并非多边环境协定下提交或收集的所有信息都被用于履约审查。这些信息可能包括：各缔约方根据条约的信息交换规定所交换的信息（虽然缔约方参与信息交换的程度可能被要求包含在履约报告中），以及用于建立之后衡量履约进展的基准的数据。同样，《巴塞尔公约》和《关于在国际贸易中对某些危险

8 《关于危险废物越境转移及其处置所造成损害的责任和赔偿问题议定书》于 1999 年通过。迄今为止，该《议定书》生效所需的二十份批准已收到九份。

9 参见《生物多样性公约》网站，“责任及赔偿”，
<http://www.cbd.int/biosafety/issues/liability.shtml>。

化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》的事先知情同意程序所要求的出口通知中包含的信息并不用于履约审查。

1. 履约审查报告

28. 大多数多边环境协定要求各缔约方定期汇报其遵守条约义务的情况。要求汇报的信息可能包括缔约方为实施多边环境协定所制订的法律、政策和其他措施的概述，以及与履约情况有关的统计数据。涉及持久性有机污染物或消耗臭氧层物质等受控物质的多边环境协定，可能要求汇报此类物质的生产、使用、消费、释放及回收的数据（或在真实数据不可得的情况下的估算值），以及处置含有此类物质的废物的数据。此类多边环境协定也可能要求提供与其他国家（既包括缔约方也包括非缔约方）就此类物质进行贸易往来的信息。多边环境协定还可能包含有关信息的公开度及处理机密业务信息的规定。

29. 多边环境协定的案文可能对报告频率做出规定，各缔约方或可在协定生效后做出决定。协定的各缔约方也可通过一项报告模板或准则。

30. 多边环境协定可具体规定缔约方必须报告的信息。例如，《蒙特利尔议定书》第 7 条列出了缔约方必须提交数据的具体类型。该议定书缔约方所使用的报告模板要求仅提供这些具体类型的数据。¹⁰与之相反，《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》第 15 条对报告做出了广泛而不精确的报告要求：“每一缔约方应向缔约方大会报告其已为实施本公约规定所采取的措施和这些措施在实现本公约各项目标方面的成效”。因此，《斯德哥尔摩公约》的报告形式查询了缔约方实施情况的各个方面，包括为遵守有关技术援助与财政资源和机制的《公约》规定而采取的措施。¹¹

2. 第三方核查

31. 一些多边环境协定要求各非缔约方（如公认的专家或秘书处）核查缔约方所报告的履约信息的准确性。例如《气候变化框架公约》秘书处对发达国家缔约方在国家一级的交流进行技术检查。然后，由专家组（根据缔约方和非政府组织提名的专家名单选出）开展深度审查，审查可能包括在征得被审查缔约方事先同意后对该国进行访问。¹²与《不扩散核武器条约》和《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》等军备控制条约不同，多边环境协定通常不规定用于核查已报告信息的强制性现场视察。

3. 第三方监测

32. 少数多边环境协定规定了使用由非缔约方提供的履约情况补充信息。例如，《濒危野生动植物种国际贸易公约》（《濒危物种公约》）极为依赖两个独立组织——野生动物贸易监察组和国际野生动植物贸易研究委员会的监测及核查功能。两个组织都对动物和植物贸易进行监测，并在国家一级与广泛的非

10 参见臭氧秘书处网站，“数据报告工具”，
http://ozone.unep.org/Data_Reporting/Data_Reporting_Tools/index.shtml。

11 参见《斯德哥尔摩公约》网站，“第 15 条规定的报告形式”，
<http://chm.pops.int/Countries/NationalReports/tabid/254/language/en-GB/Default.aspx>。

12 《气候变化框架公约》，“公约附件一对缔约方首次交流的审查”，
Dec.2/CP.1,FCCC/CP/1995/7/Add.1。

政府组织进行合作。当两个组织查明潜在的不符合《濒危物种公约》所列野生动物贸易规定的情况时，则向《濒危物种公约》秘书处报告，秘书处可提交给该公约常设委员会。¹³

B. 多边履约程序

33. 根据多边环境协定，多边履约程序是为评价缔约方的履约情况以及确定当其无法履行其条约义务时应如何应对的体制化机制。这些程序一般是促进性、非对抗性且非惩罚性的。通常这些程序并不是力图惩罚有履约困难的缔约方，而是着重于协助缔约方避免不遵守行为并尽快恢复履约。

1. 一般办法

34. 大部分应对大气和有害物质污染的多边环境协定的各缔约方已通过或正在协商正式的履约程序。履约程序包括（或拟议包括）受详细规则指导的常设履约委员会，这些规则涉及到委员会的组成；谁有权启动履约程序的运作；委员会可能审议的信息的来源；委员会可能如何评价并决定各种履约问题，包括委员会可能使用的决策规则；以及委员会和各公约理事机构在履约问题上进行最终决定时各自发挥的作用。

35. 其他多边协定采用特设的和不太正式的办法。这些办法可能反映各国的一种观点，即由不遵守某些协定所引起的损害对其他国家的直接影响也许比大气污染和有害物质可能引起的越境损害要小。旨在“建立一个有效制度以集体保护具有突出的普遍价值的文化和自然遗产”的《保护世界文化和自然遗产公约》（《世界遗产公约》）没有正式的履约程序，而是使用“反应式监测”，由各个缔约方、秘书处、世界遗产委员会以及其他利益攸关方合作查明世界遗产清单上处境危险或正在恶化的财产，然后与相关缔约方共同商定解决该问题的步骤。¹⁴

36. 《濒危物种公约》的履约程序已从一个特设办法发展成为一个更为正式的办法。当各国政府于 1973 年通过该《公约》时，该《公约》并没有规定建立正式的履约程序，而是由在第 13 条中指导秘书处，应在收到其认为表明了某缔约方没有遵守《公约》的信息时，开始与该缔约方进行通信。缔约方大会随后可根据从通信中得到的信息作出建议。根据这种特设办法，秘书处——经各缔约方核准——在履约事项中发挥了较大作用。这些年来，缔约方大会已通过许多履约决定，使得一个结构更完备的办法逐渐成形，最终于 2007 年通过了不具有法律约束力的《公约》履约程序指南。¹⁵

13 例如，参见《濒危野生动植物种国际贸易公约》秘书处和国际野生动植物贸易研究委员会的谅解备忘录（1999），<http://www.cites.org/common/disc/sec/CITES-TRAFFIC.pdf>；还可参见《濒危物种公约》第 Conf.14.3 号决议，附件，“《濒危物种公约》履约程序指南”，http://www.cites.org/eng/res/14/14-03_shtml。

14 参见“执行《世界遗产公约》行动指南”，<http://whc.unesco.org/archive/opguide08-en.pdf>，第四章，“反应式监测”。

15 《濒危物种公约》第 Conf.14.3 号决议。

37. 与大部分多边环境协定不同，有关海洋环境的主要协定并不使用正式的履约程序，而是依靠对抗性的争端解决办法和责任机制，以及政治压力。¹⁶这可能是因为，这些协定是根据海商法和贸易法的长期原则缔结的，这两套法律都非常依赖传统的法律互惠原则，而且人们认为，通过让船舶所有者对可能引起的损害负责，可以有效防止船舶在海上的非法行为和采取有效补救措施。

38. 本节其余部分将讨论在上文第 12 段确定的履约程序的各个要素。在大多数情况下，这些要素并不是根据其运作所依据的多边环境协定，而是根据这些协定的理事机构的决定确定的。

2. 履约委员会

39. 履约委员会（有时也称“履行委员会”）通常是负责管理多边环境协定履约程序的主要机构。大部分履约委员会有 10 到 15 名成员。《京都协定书》履约委员会有 20 名成员，分为促进事务组和强制执行部，每组各 10 名成员。

40. 在大多数情况下，履约委员会的成员由他们在固定期限内所服务的多边环境协定的理事机构基于公平的地域分配选举产生。各成员可根据他们的个人能力作为专家提供服务，或作为缔约方代表提供服务（如《蒙特利尔议定书》履行委员会的情况）。同样，《濒危物种公约》常设委员会由分别代表该《公约》下六个地理地域的缔约方组成。该委员会除了解决不遵守问题之外，还承担着广泛的公约责任。

41. 除了评价并决定有关具体缔约方的履约问题，一些履约委员会，如《巴塞尔公约》履约委员会，也受托定期审查更大范围的、公约一级的履约和实施情况。

3. 启动不遵守情事程序

42. 在大多数情况下，当根据某多边环境协定的理事机构所通过的规则有资格启动不遵守情事程序的实体通知秘书处有关某缔约方的履约问题时，该协定下的正式不遵守情事程序即被启动。大部分有权以这种方式启动程序的实体既包括与其自身履约问题有关（即“自我启动”）的缔约方，也包括与其他缔约方履约问题有关（即“缔约方对缔约方启动”）的缔约方。缔约方对缔约方启动的价值可能小部分在于其实际使用（事实上不常使用），而大部分则在于其一经启动，便能促使有履约困难的缔约方积极通过履约程序寻求援助。若干多边环境协定下的程序也可由秘书处启动，尤其是在某缔约方是否履行了其报告义务的问题方面。建立了技术审查机构的协定，如建立了专家审查组的《京都议定书》，也可授权审查机构启动履约机制。

4. 履约委员会的程序

43. 尽管各委员会的具体程序各不相同，但大部分程序都给予存在履约问题的缔约方一定的机会，向其告知已提出的履约问题，使其就该事项提交自己的意见和资料。在审查某缔约方的情况时，委员会可参考众多材料，有时包括由负

16 这些协定包括《国际捕鲸管制公约》、《防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》、经 1978 年有关议定书修正的 1973 年《国际防止船舶造成污染公约》（《73/78 防污公约》）、《联合国海洋法公约》以及与执行 1982 年 12 月 10 日《联合国海洋法公约》有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定相关的联合国协定。

责的政府间组织和非政府组织提交的相关事实和技术资料。委员会可举行会议审查履约问题，这些会议常与理事机构的会议共同举行。存在履约问题的缔约方可受邀参加，但不得参与决策。许多委员会以协商一致的方式做出决定，或在不可能达成一致时，以 2/3 多数投票表决的方式做出决定。¹⁷

5. 履约委员会与理事机构的关系

44. 根据许多履约程序的规定，履约委员会可提出建议，以协助某缔约方切实遵守其条约承诺。例如，根据《巴塞尔公约》推动实施和履约的机制的促进程序，履约委员会可与所涉缔约方协商后为其提供咨询意见、不具约束力的建议和信息。¹⁸如果该缔约方仍有困难，则委员会可建议缔约方大会考虑采取其他措施。

45. 另一方面，《濒危物种公约》和《京都议定书》授权其履约委员会自行决定就某缔约方的不遵守问题应采取何种措施。《濒危物种公约》常设委员会可要求某缔约方采取多种措施，并在秘书处的协助下，监测该缔约方实施这些措施的情况。以《京都议定书》为例，相关缔约方可就履约委员会强制执行部的最终决定向缔约方会议提出上诉。缔约方会议可根据 3/4 多数投票表决，否决强制执行部的决定，然后将提出上诉的事项返回强制执行部，以做出进一步的审议。如缔约方会议未否决强制执行部的决定，则该决定有效。

C. 应对措施

46. 一旦履约委员会确定某缔约方未能履行某些条约承诺，则该委员会或理事机构可采取行动协助或引导该缔约方恢复履约。大部分多边环境协定规定了促进性应对措施，以便援助缔约方，并在某些情况下，帮助处理其不遵守问题，通常旨在加强其遵守能力。一些多边环境协定，尤其是那些与国际贸易有关的协定，可授权采取更强有力的措施来应对严重的或屡次发生的不遵守情况。

1. 促进性应对措施

47. 促进性应对措施包括用于帮助某缔约方解决其履约困难的建议和咨询意见。这些措施可能涉及到关于该缔约方为实施相关公约而可以采用的法律或政策的建议，包括适当的关税或国内强制执行安排，或有关监测和报告的技术咨询意见。某些多边环境协定如《濒危物种公约》和《蒙特利尔议定书》，其秘书处或履约委员会可应相关缔约方的邀请提供国内援助、技术评估或核查。

48. 促进性应对措施还可包括某缔约方履约可能需要的与获取技术和财政资源有关的咨询意见和援助。这样的援助可补充该缔约方在某协定的财政和技术援助机制下一般能够获得的其他资源。

49. 许多促进性应对措施的一个重要组成部分是，要求或建议处于不遵守状况的缔约方编制一份履约行动计划，其中可包括基准、目标、履约指标和实施的 timetable。《濒危物种公约》、《巴塞尔公约》和《生物安全议定书》的不遵守

17 例如，参见《巴塞尔公约》，“推动实施和履约的机制职权范围”，第 25 段，<http://www.basel.int/legalmatters/comppcomitee/index.html>。

18 同上，第 19 段。

情事程序都规定了缔约方可以编制履约行动计划，并安排缔约方就执行这一计划的进展情况进行报告。¹⁹

2. 抑制因素和惩罚措施

50. 尽管大多数履约程序是促进性、非对抗性的，但也有一些多边环境协定允许采用更强有力的措施来解决严重的或屡次出现的不遵守情况。根据《濒危物种公约》和《京都议定书》的规定，此类措施可分别由常设委员会和强制执行处实施。其他协定下则只有理事机构有权实施此类措施。

51. 这些措施一般分为两类：公开不遵守行为和暂停条约特权。“公开”可包括由理事机构正式查明不遵守行为、向相关缔约方发出正式警告、或在某一具体清单或报告中公开某缔约方的不遵守行为。例如，《生物安全议定书》的执行秘书可将不遵守案例公布在生物安全信息交换中心，《濒危物种公约》的秘书处则将不遵守的缔约方清单公布在其网站上。

52. 为应对不遵守情况，一些多边组织和文书（如国际货币基金组织、国际劳工组织和《化学武器公约》）采用了暂停条约特权的办法。一些多边环境协定和相关协定也有类似规定。因此，假如《世界遗产公约》的某缔约方有不遵守行为，则它可能被取消世界遗产委员会的成员资格。《蒙特利尔议定书》的不遵守情事程序规定允许暂停缔约方根据《议定书》享有的具体权利和特权，包括与工业合理化、生产、消费、贸易、技术转让、财务机制和体制安排相关的权利和特权。²⁰

53. 应用更广泛的一种应对措施是，暂停与相关多边环境协定控制的物质或物品的国际贸易相关的条约权利。实质上，这就使不遵守缔约方被当作非缔约方对待，无权与其他缔约方就受控物质或物品开展贸易。尽管《蒙特利尔议定书》规定了这种制裁措施（见上文），但是《濒危物种公约》对这种措施的使用最为频繁，尽管所采用的形式是由缔约方大会和常设委员会提出不具约束力的建议，呼吁各缔约方暂停与不遵守缔约方的贸易往来。到2009年底，共有21个不遵守缔约方受到了这种形式的制裁。²¹

三、 协助政府间谈判委员会的考虑事项

54. 随着政府间谈判委员会开始运作，各国政府可考虑如何通过文书推动履约，各缔约方又该如何切实遵守各项条款，以为制定有效的汞问题协定奠定基础。下列考虑事项可协助委员会制订一项有效且能推动各方切实履约的公约。

19 根据《京都议定书》的履约程序和机制，履约委员会强制执行组可能要求编制履约行动计划。

20 UNEP/OzL.Pro.4/15，附件五，可查阅以下网址：
http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/04mop/4mop-15.e.doc。

21 参见《濒危物种公约》秘书处编制的关于建议应与哪些国家暂停贸易的清单，
http://www.cites.org/eng/news/sundry/trade_suspension.shtml（2009年12月17日修订）。

A. 清晰和精准

55. 如果多边环境协定的目标表述清晰、易于理解，且根据该协定缔约方应承担的各项义务用词精确、没有歧义、符合逻辑且保持一致，那么缔约方在履行和遵守各项义务时也会更加容易。表述清晰的承诺能辅助评估履约情况²²，但在案文中使用限定短语则不可能完成这一任务。例如，“应采取措施以”（实现某一目标）这种说法将义务的重点从实现目标转移至采取一项可能或不可能实现该目标的行动。

56. 类似地，如“各方应在其能力范围内”（做某事）这样的说法使人难以确定各方是否遵守了承诺，因为在确定是否履约前必须先审查该缔约方的能力，而这一项任务极具挑战性，甚至是根本不可能完成的。避免这类限定短语并使用其他更直接的表达方式，可使能力不同的各缔约方更具灵活性，这样承诺（和公约）的表述也将更为精准。

57. 在谈判过程中，政府间谈判委员会应采取步骤以确保制订的各条款一致且互不冲突。法律小组可对案文的一致性给予意见。实质性议题解决后，应留有充足的时间进行审查以确保一致性。

B. 适应不同的能力

58. 为适应发展水平或技术能力不同的各国的需求，谈判人员往往会使用如上文例证的限定短语。但是，这些短语往往会带来不良影响，使承诺含糊不清且无法评价履约情况。另一方面，若通过的条约要求苛刻，在条约生效之后会致使许多缔约方无法履约。这会促使人们有这样一种观点，即履约是不可行的，履约程序也是毫无必要的。为此，谈判人员可同意降低条约义务的严苛程度以推动即时履约。要求严苛会影响履约情况或条约目标的实现，从而削弱条约的长期成效。

59. 根据共同但有区别的责任原则，缔约国有时可根据自身的技术和财政能力以不同的方式履行其在多边环境协议下的义务。谈判人员可通过以下方式满足这一需求：确保履约情况与财政和技术援助的提供挂钩；理事机构审查豁免后，允许受条约控制的使用情况或做法再持续一段时间；或暂时推迟某些部门或某些类别缔约方履行条约义务的时间。这种办法既承认某些缔约方面临的短期挑战，同时也允许条约保留其目标并支持一种履约文化。在所有情况下，一个重要的考虑因素是在条约谈判过程中，以及在条约得到通过后，需要在各缔约国加强能力建设，从而帮助这些国家为条约生效做准备。

60. 国家行动的灵活性非常重要。但不能因此致使条约语言变得模糊或有歧义从而可容许不同的解释。《蒙特利尔议定书》实施共同但有区别的责任原则，同时也确保语言精准以评价履约情况。《议定书》第 5 条准许发展中国家缔约方延迟 10 年实施议定书规定的多项控制措施。然而，由于区别原则是通过缔约方实施计划的不同，而非定义义务时使用模糊限定短语来体现的，因此这些缔约方的义务仍然清晰明了。例如，第 5 条第 8 之三款(g)（一）规定如下：

从 2002 年 1 月 1 日起，每一按本条第 1 款行事的缔约方应遵守第 2H 条第 1 款规定的控制措施，并分别采用其在 1995 年到

22 参见环境署履约准则，第 14(a)段。

1998 年期间（含 1998 年）内每年生产和消费计算数量的平均数作为遵守这些控制措施的基础。

C. 履约和执行指标

61. 除了避免使用模糊的限定短语外，上文的《蒙特利尔议定书》示例还使用了执行指标，以确保表达精准并支持履约情况评估。多边环境协定通过精准地描述成果、行动、截止日期和目标来说明其承诺，从而制订明确的标准以衡量履约情况。

62. 可在规定承诺的条款中加入与履约相关的条款以改善具体承诺的履约情况。例如，在重要承诺的条款中可指出包括截止日期在内的具体报告要求。若同时提供明确的报告要求和旨在促进履约的财政援助，这些要求就能帮助提高缔约方的报告水平，从而促进对各方履约情况的评估。

D. 财务机制和履约

63. 有关可帮助发展中国家实施汞问题文书的财务机制的全面讨论不在本说明的讨论范围。但本节将简要讨论财务机制和履约之间的关系。

64. 有些多边环境协定设立了财务机制，有些则没有。设有财务机制的协定可能还包含一些规定，指出发展中国家有效履行条约承诺的能力与发达国家有效履行与财务资源相关的承诺之间的关系。²³

65. 对于那些设有财务机制的协定而言，可通过独立的或专用的实体（如执行《蒙特利尔议定书》多边基金），或通过全球环境基金（全环基金）等多用途实体实施财务机制。

66. 多用途实体的一项优势是，它可推动包括非缔约方在内的所有主要捐助者出资捐助。而且这种实体能够以一种相对协调、能带来协同增效的方式解决一系列环境问题。多用途实体的缺点是它直接受其理事机构而非公约管理，至少从某一公约的角度看是如此。由于执行实体有自主权并采用独立程序，在公约及其财务机制间建立直接的与履约相关的联系实则不易。

67. 独立的执行实体只为自身设立时依据的多边环境协定服务，而且运营的财务机制一般由发达国家缔约方供资。这一机制提供的资金主要用于支持发展中国家缔约方履行其根据协定的控制措施应承担的义务，而非用于支持这些国家在更广泛层面上实施协定的更广泛努力。因此资金不可能被用在如基础设施建设之类的一般活动，除非这些活动与具体控制措施的履约情况明显相关。独立的财务机制及其执行实体直接受多边环境协定理事机构的管理。这种关系可推动某协定的财务机制和某缔约方履行协定下各项承诺之间的履约联系。²⁴ 类似地，利用协定的发达国家缔约方和财务机制的供资之间的直接联系，可以迅速

23 参见《斯德哥尔摩公约》第 13 和第 14 条；《气候变化框架公约》第 4.7 条、《蒙特利尔议定书》第 10 条等。

24 例如，1994 年举行的《蒙特利尔议定书》缔约方大会第六次会议决定，多边基金不应向未提交初始基准数据的发展中国家提供资金。UNEP/OzL.Pro.6/7，第 VI/5 号决定，http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/06mop/6mop-7.e.pdf。缔约方大会第十四次会议则决定，多边基金的执行委员会“在审查与供资提议相关的意见书时，有责任考虑该国当前和预期的履约情况。”UNEP/OzL.Pro.14/9，第 XIV/37 号决定。

评估发达国家缔约方是否依照协定履行义务，向机制进行捐助并支持发展中国家的履约。

68. 有一些多边环境协定没有正式设立财务机制，但通过自愿供资的办法支持实施活动，如《巴塞尔公约》和《鹿特丹公约》。在这两项公约下，技术援助供资来自一个自愿信托基金，捐助方可为具体的活动捐款。这种办法可能不支持在协定的财务机制和履约程序间建立直接联系。

四、制定和通过履约程序

69. 政府间谈判委员会或愿在其谈判过程中铭记，无论通过任何文书，履约都是非常必要的。制定和通过某项多边环境协定的履约程序会一直遇到一项困难，即各国往往希望在了解该协定最终内容后，才考虑履约程序。然而，最终内容很少会在谈判结束前公布，因此往往没有时间谈判和通过履约程序。

70. 为解决这一问题，许多多边环境协定中都载列了“授权条款”，确保这些协定的理事机构在协定生效后致力于制定和通过履约程序。由于在通过协定的所有其他事项（在适用情况下包括供资）后才谈判履约程序，可能各方对及时完成履约谈判的积极性不高。《斯德哥尔摩公约》、《鹿特丹公约》、《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》、《粮食和农业植物遗传资源国际条约》等若干协定都有过这样的经历。尽管历经多年谈判，这些公约的缔约方都没能通过履约程序。

71. 本章将讨论一些政府间谈判委员会或愿审议的办法，以确保通过履约条款及委员会可能通过的其他汞问题文书。

A. 将履约条款直接载入公约案文

1. 报告

72. 任何已获通过文书的案文均可包含有关缔约方应定期报告其履约情况的要求。当涉及各项控制汞、汞化合物或含汞产品的生产、使用、处置、储存和交易的承诺时，该文书可参照《蒙特利尔议定书》第 7 条的做法，确定缔约方须提交的数据类型。由于汞问题文书可能要求采用多种政策和措施，其中一些政策和措施的实施情况可能无法被量化，因此该文书也可载列一系列与《斯德哥尔摩公约》第 15 条类似的定性报告要求。

73. 政府间谈判委员会可在含有特别重要措施的条约款项中列入报告的具体参考文献，以促进有效报告上升到相对较高的水平。同时陈述具体的履约和绩效指标及此类措施可促进报告工作。在任何情形下，该文书都可要求秘书处公布已提交报告的缔约方的名单、公开缔约方报告，以及与尚未提交报告的缔约方进行协商。汞问题文书可参照《气候变化框架公约》第 12 条的内容，规定各缔约方提交首份报告的截止日期。

2. 履约程序及应对措施

74. 如上所述，应将缔约方遵守有待通过的文书作为政府间谈判委员会各次讨论的主题。然而，由于时间有限，现在可能无法将非常完善的履约程序载入将要通过的文书中，可能仅限于要求理事机构在日后制定履约程序。这种情况下，委员会要么让理事机构酌情制定履约程序，要么将面向理事机构的指南，

包括针对其他多边环境协定难以解决的履约要素的指南列于文书中。这些要素可能包括：履约程序的目标和性质；履约委员会的成立和组成；启动履约程序的方式；履约委员会的决策规则；履约委员会与理事机构的关系；已有应对措施的性质和范围。

75. 如果委员会决定将此类指南列入文书，且理事机构能够在具体的时间框架内描述履约程序的更多细节，则委员会还可能希望将“授权条款”列入其中。

B. 授权条款

76. 多边环境协定中的授权条款有两大作用：一是明确理事机构有通过履约程序的法定权力；二是要求主管部门行使这一权力。多数关于大气污染或危险物质的多边环境协定都载有这样的授权条款。《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》中的授权条款基本一致。《斯德哥尔摩公约》第 17 条表述如下：

缔约方大会应视实际情况尽快制定并批准用以确定不遵守本公约规定的情事和处理被查明处于不遵守本公约规定的缔约方的程序和组织机制。²⁵

77. 这段文字一个显著特点就是并未明确缔约方大会须核准程序和组织机制的时间。《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》的缔约方大会都已举办过四次常规会议。尽管他们都在某种程度上详细讨论过履约程序，但并未取得一致意见。

78. 不同于《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》，其他一些多边环境协定中的授权条款都明确提出各自理事机构采取行动的截止期限。这些截止期限通常要求理事机构在第一届会议²⁶中通过履约程序，但并非全部奏效。《生物安全议定书》和《京都议定书》的缔约方在其第一届会议上便通过了履约程序，而《蒙特利尔议定书》缔约方则是在第二次会议上通过履约程序的，而且只是一个临时程序。此外，虽然《粮食和农业植物遗传资源国际条约》要求在其第一次缔约方会议²⁷中通过履约程序，但其理事机构历经三次会议后仍无法做到。

C. 补充办法

79. 从以上内容可以看出，履约程序和机制在多边环境协定生效后将很难得到通过。《蒙特利尔议定书》和《京都议定书》的遭遇可能颇具指导意义。《蒙特利尔议定书》的成功，往往归功于其履约程序（其中采用不遵守情事程序的说法）和供资机制即多边基金共同发挥作用。尽管 1987 年的《议定书》最初版本中载有一项授权条款，但没有关于供资机制的规定。然而，自该《议定书》生效后，制定并通过这两项关键机制的必要性日益明显，因此在《议定书》缔

25 参见《鹿特丹公约》第 17 条。

26 例如，参见《生物安全议定书》第 34 条；《蒙特利尔议定书》第 8 条；《京都议定书》第 18 条；《粮食和农业植物遗传资源国际条约》第 21 条。

27 <ftp://ftp.fao.org/ag/agp/planttreaty/gb3/gb3repe.pdf>。《粮食和农业植物遗传资源国际条约理事机构第三届会议报告》；IT/GB3/09/ Report, 第 2/2009 号决议，“促进履约和处理不遵守情事的程序和操作机制”，可查阅以下网址：
<ftp://ftp.fao.org/ag/agp/planttreaty/gb3/gb3repe.pdf>。

约方第二次会议上，两者被作为一个整体加以通过，其中不遵守情事临时程序作为缔约方的一项决定，供资机制作为《议定书》的修正案，互为补充。

80. 《京都议定书》也有类似的经历。《气候变化框架公约》缔约方于 1997 年通过该《议定书》，议定书案文省略了有关履约、碳计算、碳排放交易及供资的内容，而承担减排目标义务的“附件一”国家希望在批准该条约以前最终确定这些内容。《议定书》并未详细叙述此类内容，而是载入若干项授权条款，要求会议缔约方在第一届会议上通过一些必要规定。《议定书》通过后，《气候变化框架公约》各缔约方历经四年时间协商出一系列条款，包括《马拉喀什协定》中的履约程序条款。《马拉喀什协定》准备就绪后，批准《议定书》的发达国家数量增加，《议定书》得以生效，此后，《议定书》缔约方在其第一届会议上就通过了《马拉喀什协定》。

81. 这些议定书的情况各不相同。但政府间谈判委员会可能希望考虑，是否可将汞问题文书中的履约和供资条款作为一套条款，而非两项独立内容加以谈判和商定。这样做的结果是，可能会像上文第 72 至 78 段表明的那样，需要将履约程序的基本内容作为公约案文的一部分加以通过。委员会可在全权代表会议通过汞问题文书后，制定履约和供资条款的关键细节。委员会一致同意这套条款后，各国便可批准该文书，文书生效后，理事机构便可在其第一届会议上通过这套条款。
