



联合国  
环境规划署



联合国粮食  
及农业组织

For REFERENCE USE ONLY

PLEASE RETURN

Distr.  
GENERAL

UNEP/FAO/PIC/INC.2/4  
30 July 1996

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

拟定一项有关在国际贸易中对某些危险化学品和杀虫剂  
采用事先知情同意程序的具有法律约束力  
的国际文书政府间谈判委员会  
第二届会议  
1996年9月16 - 20日, 内罗毕

### 财务资源和机制

#### 秘书处的说明

1. 根据委员会第一次会议的要求 (UNEP/FAO/PIC/INC. 1/10, 第 61 段), 本说明向委员会概述了现有环境和其它公约及文书、特别是以下文书为其规定的活动提供财务资源的机制:

- (a) 《保护臭氧层维也纳公约》;
- (b) 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》;
- (c) 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》;
- (d) 《生物多样性公约》;
- (e) 《联合国气候变化框架公约》;

Na. 96-0196

010896

050896

为节省开支, 本文件印发数量有限。请各位代表开会时自带文件, 勿再索取。

- (f) 《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》；
- (g) 《关于建立亚洲、远东和西南太平洋区域动物养殖和保健委员会的协定》(动物保健委员会协定)；
- (h) 《建立印度洋金枪鱼委员会的协定》。

2. 说明还提出了各种可采用的方式,以便为有关在国际贸易中对包括杀虫剂在内的某些危险化学品采用事先知情同意(知情同意)程序的具有法律约束力的国际文书可能开展的活动提供财务资源。在审议这些问题时,应考虑到联合国环境规划署(环境署)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)正从其经常预算中为实施自愿知情同意程序提供资金。

#### 一. 提供和管理行政费用的方式

3. 需要有资金来进行公约的行政管理工作,如维持必要的体制安排,进行公约规定的在其生效前要开展的国际活动或其后由缔约国大会所决定的国际活动。公约行政管理预算列出了所需资金的细节,一般包括工资、工作人员旅费、房租和其它业务费用。就环境公约和议定书而言,公约行政管理需要的全额资金因花费在这些方面的费用而异。

4. 在正常情况下,这类行政开支需要的资金是由缔约方以捐款方式提供的。以《蒙特利尔议定书》为例,第13条第1款规定,“实施本议定书所需的经费,包括与本议定书有关的秘书处业务经费,应全部由缔约国的缴款支付”。

5. 缔约方可根据联合国或粮农组织会费分摊比额表或其它指示性比额表依照理事机构根据一系列因素通过的特别捐款比额表缴款或自愿捐款或两者兼而有之。以《维也纳公约》和《蒙特利尔议定书》、《巴塞尔公约》、《生物多样性公约》和《气候变化公约》为例,有关缔约方既根据联合国会费分摊比额表(《气候变化公约》则采用一个指示性比额表)捐款,也进行自愿捐款。动物保健委员会协定的议事规则规定该委员会要根据其牲畜的数量、生产力和经济价值等因素将缔约方分成三类,以此通过一个捐款比额表。印度洋金枪鱼委员会协定规定根据下列方式确定捐款比额表:考虑让每个成员缴纳

相同的基本费用,同时根据该协定涉及的鱼类的总捕获量和上岸量及人均收入确定一个数额不同的收费。

6. 这类财务捐款通常是由缔约方大会在其第一次会议上通过的财务细则或规则决定的。公约关于缔约方大会是公约的理事机构的有关条款中通常就此列有一项条款。根据这类细则,秘书处提出行政管理费用,其中包括秘书处工作人员、会议和必要活动的费用的概算,提交给缔约方大会会议审议通过。就缔约方大会第一次会议而言,公约的临时秘书处或一被指定为临时行使公约秘书处职能的组织可提出概算。

7. 为管理公约缔约方提供的捐款,可在一个担任公约秘书处东道主的组织中或同指定行使秘书处职能的有关组织设立一个信托基金。《维也纳公约》、《蒙特利尔议定书》、《巴塞尔公约》、《生物多样性公约》和《气候变化框架公约》就是这样做的。动物保健委员会协定和印度洋金枪鱼协定也是这样做的。设立这类信托基金需经缔约方大会的同意。缔约方大会将审查并批准这类资金的使用。

## 二. 用于技术和财务合作的财务资源和机制

8. 每个缔约方需要有足够的财务资源来开展活动和采取措施以执行本公约。在这方面,每个缔约方的主要职责是为那些旨在根据其国家计划和方案实现本公约目标的活动提供财务支助和鼓励。<sup>1</sup>

9. 但是,许多国家,特别是发展中国家,没有足够的技术和财务能力来开展公约为其规定的活动。

10. 最近依循《21世纪议程》<sup>2</sup> 缔结的一些环境公约列有条款,确定发达国家缔约方有责任提供:“新的额外财务资源”以支付发展中国家履行公约为其规定的义务而承担的增加全额费用,<sup>3</sup> 或筹集大量财务资源,其中包括

---

<sup>1</sup> 见:《生物多样性公约》第20条第1款;《防治荒漠化公约》第20条第1款。

<sup>2</sup> 第39.8段。

<sup>3</sup> 《气候变化框架公约》第4条第3款;《生物多样性公约》第20条第2款。

赠款和优惠贷款,以便支持公约规定的有关方案的实施。<sup>4</sup> 其中有些文书的条款指出,发展中国家缔约方有效履行公约为其规定义务的程度将取决于发达国家是否有效地履行公约为其规定的涉及财务资源的义务。<sup>5</sup> 另一方面,已确定发展中国家需要作出努力,在考虑到它们的能力的同时,筹集充足的财务资源来实施其国家行动方案。<sup>6</sup>

### 财务机制的类别

11. 现有的一些环境公约和议定书已各自建立了固定的财务机制,用于向需要援助以便履行公约为其规定的义务的缔约方提供技术和财务援助。现有有关公约和议定书下的这类财务机制类别包括:

- (a) 技术合作信托基金,由担任有关秘书处的东道组织设立并管理(例如《巴塞尔公约》);
- (b) 缔约方设立的多边信托基金,它有自己的代表缔约方的管理机构和秘书处(例如《蒙特利尔议定书》);
- (c) 由公约授权行使财务机制职能的国际实体,它有自己的理事机构和秘书处以提供技术和财务援助(例如《生物多样性公约》和《气候变化框架公约》使用全球环贷);
- (d) 通过现有的安排筹集财务资源的机构(例如《防治荒漠化公约》)。

12. 还可以通过捐助国政府提供双边援助以及政府间或非政府组织通过多边渠道提供援助来为协助实现公约目标的活动提供资金。《防治荒漠化公约》和《生物多样性公约》为开展这类活动提供了一个框架。<sup>7</sup>

13. 对已经拨出的用于实现公约目标的资源进行合理使用和加强管理

---

<sup>4</sup> 《防治荒漠化公约》第20条第2款。

<sup>5</sup> 《气候变化框架公约》第4条第7款;《生物多样性公约》第20条第4款。

<sup>6</sup> 《防治荒漠化公约》第20条第3款及数据的工作不是由环境部负责的,而且有关工作未能得到很好的进行。

<sup>7</sup> 《防治荒漠化公约》第20条第4款和《生物多样性公约》第20条第3款。

也是一个可以采用的方法。<sup>8</sup>

### 技术合作信托基金

14. 在《巴塞尔公约》下, 缔约国会议在设立一个公约行政管理信托基金的同时设立了一个技术合作信托基金, 支助发展中国家和需要技术援助的其它国家实施公约。技术合作信托基金的资金来自公约的缔约国和非缔约国以及有关政府间组织。技术合作信托基金由担任《巴塞尔公约》秘书处东道主的环境署根据联合国的财务条例和细则、环境基金业务一般管理程序和信托基金的职权范围加以管理。

### 执行《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》的多边基金

15. 在《蒙特利尔议定书》下设立了一个财务机制, 以便按《议定书》第5条第1款行事的发展中国家能够遵守《议定书》规定的控制措施。这一机制包括一个多边基金, 同时提供其它途径, 进行多边、区域和双边合作。

16. 多边基金由缔约国授权开展活动。缔约国决定它的总体政策。多边基金的职能是:

- (a) 酌情以赠款或优惠条件的方式根据缔约国决定的标准支付商定增加费用;
- (b) 为交换所机制开展工作提供资金以便:
  - (i) 协助发展中国家缔约国确定其合作需求;
  - (ii) 为技术合作提供便利, 以满足所确定的需求;
  - (iii) 分发资料和有关材料, 举办讲习班、培训班和开展其它活动, 使发展中国家缔约国受益;
  - (iv) 为发展中国家缔约国可以得到的其它多边、区域和双边合作提供便利并进行监测;
- (c) 为多边基金的秘书处服务和有关辅助费用提供资金。

17. 多边基金由一个执行委员会进行管理。该委员会由数目相同的发达

---

<sup>8</sup> 见《防治荒漠化公约》第20条第5款。

和发展中国家组成,它制定具体的业务政策、准则和行政安排并监测其实行,其中包括资金的支用。执行委员会根据联合国开发计划署(开发计划署)、环境署、联合国工业发展组织(工发组织)和世界银行或其它有关机构的专业领域与其开展合作并获得援助,完成它的任务和职责。

18. 多边基金的资金来自发达国家缔约国根据经调整的联合国会费分摊比额表提供的捐款。鼓励其它缔约国提供捐款。还规定符合缔约国有关决定的双边合作可以抵销一个缔约国捐款的20%。缔约国决定多边基金每个财务时期的方案预算并决定各个缔约国捐款的比例。多边基金的资金在接受资金缔约国同意的情况下支用。

#### 由国际实体主办的财务机制

19. 《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》就财务机制作出了类似的规定。<sup>9</sup> 这些规定的相同之处可概述如下:

- (a) 应有一机制以赠款或优惠条件的方式提供资金以实施公约;
- (b) 该机制应在缔约方大会的指导下开展工作并向其负责。缔约方大会应决定该机制与公约有关的政策、方案优先事项和资格标准;
- (c) 其业务工作交给一个或数个现有的国际实体(《气候变化框架公约》)或由缔约方大会第一次会议决定的体制结构来进行(《生物多样性公约》);
- (d) 该机制应在民主和透明的管理体制内开展业务;
- (e) 捐款应考虑到使缔约方大会能够预计获得的资金。

20. 除了以上有关财务机制外,要求缔约方加强现有的金融机构以提供资金(《生物多样性公约》)和通过双边、区域和其它多边渠道提供资金(《气候变化框架公约》)。

21. 政策和方案优先事项以及获取和利用有关资金的资格标准和准则

---

<sup>9</sup> 《气候变化框架公约》第11条“资金机制”《生物多样性公约》第21条“财务机制”。

由缔约方通过。<sup>10</sup> 有关的政策和方案优先事项除其它事项外,注重列入每个国家的国家优先事项并履行有关公约义务的国家项目和方案。只有发展中国家缔约方有资格获得资金。关于活动或项目的资格,那些旨在满足公约目标的活动(《生物多样性公约》)或涉及一般承诺的有关义务和送交与实施工作有关资料的活动(《气候变化框架公约》)将有资格获得资金。

### 全球环境贷款设施

22. 全球环境贷款设施(全球环贷)作为国际合作机制进行运作,以便提供新的和更多的赠款及减让性供资,支付为在下列重点领域中取得经议定的全球环境惠益而采取的各种措施所涉的议定增加费用;这些领域包括:

- (a) 气候变化;
- (b) 生物多样性;
- (c) 国际水域;
- (d) 臭氧层消耗。

关于土地退化、主要是荒漠化和森林破坏方面的活动所涉议定增加费用,因与上述四个重点领域相关联,故也应有资格获得供资。<sup>11</sup> 全球环贷的执行机构是开发计划署、环境署和世界银行。全球环贷暂时负责《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约》财务机制的运作。在上述两种情况下,全球环贷均应在上述公约各自的缔约国会议的指导之下行事,并对其缔约国会议负责;缔约国会议应为这些公约的目的决定各项政策、方案优先事项以及资格标准。全球环贷还应就交流有关《联合国气候变化框架公约》下执行情况的资

---

<sup>10</sup> 《生物多样性公约》缔约国会议第 I/2 号决定(经改组的全球环贷监测和评价资金使用情况的准则,作为临时准则通过);《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第 11/CP.1 号决定。缔约方会议在该决定中通过了对负责财务机制运作的实体或数个实体就政策、方案优先事项和资格标准提供的初步指导意见。

《联合国气候变化框架公约》,在《公约》中通过了对运作实体或财务机制实体所提出的有关政策、方案优先事项和资格标准的初步指导意见。

<sup>11</sup> 《21 世纪议程》中规定的其它相关活动所涉的、并经全球环贷理事会同意的议定增加费用,只要它们能通过在上述四个重点领域地开展全球环境保护工作而取得全球环境惠益,也应有资格获得供资。

料所涉的活动提供经议定的全部活动费用。

23. 全球环贷旨在确保其针对各种全球性环境目标所开展的活动符合成本效益原则,应向那些以国家为主导、并基于旨在支助持久发展的国家优先事项的方案和项目提供资金,同时应保持充分的灵活性,以便为实现其各项宗旨而对不断变化的情况作出反映。全球环贷的业务政策由其理事会确定。就由全球环贷供资的项目而言,其政策规定全面公开所有非机密性资料、并在整个项目周期内与各主要团体和当地社区进行协商并酌情参与。

24. 联合国或其任何专门机构的任何会员国或成员国均可通过向秘书处交存一份参与书而成为全球环贷的参与方。<sup>12</sup>

25. 已经设立了新的全球环贷信托基金,世界银行充任该基金的受托人。全球环贷信托基金由根据本文书所收到的捐款构成。世界银行在担任基金的受托人时,以受托人和管理人双重身份行事,并受协议条款、章程、规章和决定的约束。

#### 通过现有安排调动资金的机制

26. 《防治荒漠化公约》第21条作出了有关通过现有安排调动资金的机制的规定。<sup>13</sup> 缔约方大会及其确定的担任上述机制东道主的组织应商定有关办法,以便除其它外确保该机制:

- “(a) 确定并订立一份有关现有执行《公约》的相关双边和多边合作方案清单;
- “(b) 根据要求就融资的创新性办法、财务援助来源以及如何改进国家一级合作活动的协调向缔约方提供咨询意见;
- “(c) 向感兴趣的缔约国和有关政府间和非政府间组织提供有关资金来源和供资形式的资料,以便促进它们之间的协调;
- “(d) 从缔约方大会第二次常会开始,向缔约方大会报告其活动情况。”<sup>14</sup>

<sup>12</sup> 就国家向全球环贷信托基金捐款而言,承诺文书被视为可用作参与文书。任何参与方可通过向秘书处交存中断参与书而退出全球环贷。

<sup>13</sup> 见第21条第4款。

<sup>14</sup> 见第21条第5款。



27. 此外,作为一般性规定,“缔约方大会应促进提供融资机制并应鼓励这种机制努力尽量为受影响的发展中国家缔约方、特别是非洲的此类国家执行《公约》获得资金。”<sup>15</sup> 《公约》说明了须特别注意的领域。<sup>16</sup> 根据第21条第2款,“缔约方大会还应鼓励通过联合国系统内的各种机制并通过多边金融机构在国家、分区域和区域各级向能够使发展中国家缔约国履行《公约》为其规定的义务的活动提供支持”。

### 三. 选择办法

28. 下列A节提出了有关提供经费以管理由委员会审议的、未来具有法律约束力的文书以及费用管理的选择办法。B节提出了供审议的选择办法和内容要点,因为它们与技术和财务合作的资金和机制相关。在编制上述两节中所列的供审议的选择办法和内容要点时,已充分计及现有的环境公约和议定书、特别是那些上文第一和第二部分所述的文书中载列的财务安排。

#### A. 管理费用

29. 管理任何文书均需要资金,如人事(专业人员及以上类别的秘书处工作人员)费用、顾问费、行政支助费用(支助性工作人员)、会议服务费用、公务旅行费用、发展中国家参加有关会议的费用以及一般业务费用,如设备(消耗性和非消耗性设备)费用、办公房舍的租金、其它杂项费用,其中包括设备的操作和维修费、报告、通讯费用和运费(文件的装运),以及招待费和一般间接费用。

30. 提供此类资金的选择办法可包括:

- (a) 选择办法 1. 各缔约方根据联合国会费分摊比额表或其它指示性分摊比额表提供捐款;
- (b) 选择办法 2. 各缔约方的自愿捐款;

<sup>15</sup> 见第21条第1款。

<sup>16</sup> 同上。

(c) 选择办法 3. 将上述两种选择办法结合起来。<sup>17</sup>

31. 不管为财务捐款的管理选择了何种选择办法,均应为管理文书的目的考虑设立一个信托基金。<sup>18</sup>

32. 关于所提到的未来文书管理费用的财务安排,可能的选择办法包括:

(a) 选择办法 1. 作出有关一般性地说明资助文书管理的预期方式的规定;或

(b) 选择办法 2. 在有关缔约方大会的一项规定中说明缔约方大会第一次会议将通过财务条例和规定,但不提及具体安排。

### B. 用于技术和财务合作的资金和机制

33. 在委员会第一次会议上,有人提出了有必要协助发展中国家建立执行具有法律约束力的文书所需的能力问题,以及财务机制与技术援助之间的联系和利用现有的双边和多边安排进行技术和财务援助的范围。

34. 鉴于以上所述,委员会可考虑在具有法律约束力的文书中作出有关向不充分具备执行文书能力的缔约国提供援助的财务机制的规定。此类规定的选择办法可为下列之一:

(a) 选择办法 1. 订立一项一般性规定,说明缔约方大会将在其一次会议上考虑这一问题;或

(b) 选择办法 2. 作出规定,简要说明所预期的财务机制。

35. 在考虑此项财务机制的可能选择办法时,可计及下列各点:

(a) 财务机制的目的;

(b) 管理财务机制的体制安排;

(c) 资金使用的业务程序;

(d) 在接受援助方面是否合格;

(e) 资金的来源。

下面为有关上述五点的选择办法和供考虑的事宜。

---

<sup>17</sup> 见上文第 5 段。

<sup>18</sup> 见上文第 7 段。

## 财务机制的目的

36. “财务机制”一词并非事先假定将设立一个具体资金-它只是提及便利提供援助以使发展中国家能够执行文书的选择办法范围。

37. 虽然财务机制的最终目的是由所有缔约方充分有效地执行文书,人们可能预期不同种类的财务机制职能。选择办法可包括:

- (a) 选择办法 1. 通过向各缔约方提供有关此类现有的技术和财务援助的资料,便利由现有的双边和多边援助/金融机构提供技术和财务援助;
- (b) 选择办法 2. 除上述外,收集各缔约方提出的援助要求并予以组织,然后将此类要求送交双边和多边援助/金融机构。

## 管理财务机制的体制安排

38. 关于管理财务机制的体制安排,有关的选择办法可包括下列各种:

- (a) 选择办法 1. 使文书的秘书处、或指定承担秘书处职能的组织作为财务机制的管理机构;
- (b) 选择办法 2. 设立一个独立的机构来管理财务机制,如由缔约方大会选举产生的缔约方常设委员会。该机构成员可暂由负责通过这一文书的外交会议确定。这一管理机构可接受为此目的而设立的一个小型秘书处、或文书秘书处、或指定承担秘书处职能的组织所提供的行政支助。

39. 为了管理资金,宜与担任文书秘书处东道的组织或承担秘书处职能的组织一道设立一个信托基金。

## 资金使用的业务程序

40. 财务机制的业务,不管其体制安排如何,应受缔约方大会的一般性指导;缔约方大会将负责确定达到《公约》目标的优先安排。此类优先安排可由在全球一级采取的行动、或在国家一级采取的行动、或两者相结合予以实

现。寻求援助以履行《公约》为其规定的义务的发展中国家以及经济处于过渡阶段的国家可在缔约国所确定的总的优先安排范围内确定其需要。

41. 业务程序可包括有关进行监测和评估的规定。执行标准的订立应成为各缔约方的一项早期优先安排。

### 接受援助的资格标准

42. 援助的目标应是协助各国履行《公约》为其规定的义务。

43. 文书规定中可具体确定援助的接受方/受益方,说明哪类国家有资格在文书财务机制下获得援助。

44. 鉴于援助的目的是实现文书的充分执行,作为接受方的缔约国必须在申请获得援助时显示其充分遵守文书规定的意愿。

45. 还可以考虑向自愿遵守文书规定的非缔约国提供必要援助,以期使此类非缔约国能成为缔约国。

46. 也有必要确定拟支持的活动类别以及有资格获取支持的组成部分的范围(如增加费用的概念是否适宜)。

47. 如果考虑确定除以国家为主导的项目和方案之外有资格获得援助的活动类别,也应适当注意有助于在区域、区域间和全球一级有效执行的能力建设的活动。

### 资金来源

48. 资金来源可包括:

(a) 缔约国以自愿或分摊捐款的形式提供的新的额外资金,用以协助执行这一文书;

(b) 各缔约国通过其双边援助/金融机构提供捐款,作为具有针对性的援助,用以执行文书;

(c) 多边援助/金融机构和实体(其中包括全球环贷,如果它开办新的窗口或拓展其现有的一个供资窗口的话)和区域开发银行的捐款。

49. 还应注意尽可能确保供资的可预测性以及有必要在从事双边活动的捐助方之间进行协调和合作。

50. 文书中可根据来源类别具体提出可能的资金来源,或一般性地予以提及。