

2004 年 1 月



粮食和农业遗传资源委员会

粮食和农业植物遗传资源国际条约的 履约机制建设

Maas Goote 和 René Lefeber¹ 撰写

本文是应粮食和农业遗传资源委员会秘书处(行使粮食和农业植物遗传资源国际条约临时委员会的职能)的要求撰写的,旨在提供有关其他国际协议的遵约情况,并促进思考如何实施粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条的规定,即“管理机构将在第一次会议上讨论和批准合作和有效的程序与运作机制,促进遵守条约的各项条款和解决违约的问题。”

本文由作者负责,并不代表粮农组织或其成员国的观点。

¹ René Lefeber 为法律博士,从事国际法领域的学术和实践工作。他发表了大量涉及国际环境法和政策等有关的问题的文章。他当前在 Utrecht 和 Queen Mary 大学法学院和伦敦大学 Westfield 学院讲授国际环境法。

Maas Goote 是国际律师,从事学术和法律实践工作,擅长国际环境政策和法律方面的法律、制度和程序问题。他在 Utrecht 大学法律专业讲授国际环境法,并发表了一些履约问题的文章。

粮食和农业植物遗传资源国际条约的履约机制建设

目 录

	页码
1. 引 言	1
2. 现 状	1
2.1 现行的履约程序	1
2.2 正在谈判中的履约程序	3
2.3 有关程序	4
2.4 准 则	5
3. 履约和争端解决	5
4. 粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条规定	7
5. 组成部分	8
5.1 目标、原则及性质	8
5.2 职 责	10
5.3 组织机构	12
5.4 触发机制	13
5.5 程序保障措施	16
5.6 信息来源	19
5.7 应对措施	21
5.8 纳入制度之中	23
5.9 范 围	24
6. 费 用	25

附录：本文所用的缩略语表

1. 引 言

1. 本文旨在促进 2001 年粮农组织粮食和农业植物遗传资源国际条约各项条款实施的考虑，该条约指示管理机构应通过一履约程序，即第 21 条的规定：

管理机构将在第一次会议上讨论和批准有效合作程序与运作机制，以促进遵守本条约的各项规定和解决违约问题。这些程序和机制将包括监督及必要时提供咨询或援助，包括法律咨询或法律援助，尤其是向发展中国家和经济转型国家提供咨询或援助。

考虑到秘书处已经开展这项工作²，本文（于 2003 年 12 月完成）从现行的和正在形成的履约程序、与履约相关的一些程序以及制定履约程序的准则（第 2 部分）中收集了一些材料。随后分析了履约程序和争端解决程序（第 3 部分）之间的差异，以及粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条的内容（第 4 部分）。本文的核心内容包括若干“构成要素”——这些构成要素在现行和正在形成的履约程序中都是相同的（第 5 部分）——根据粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条规定，在制定履约程序时可以考虑这些构成要素。最后，本文提供了在实施履约程序过程中所需费用的指导意见（第 6 部分）。

2. 本文中的“履约”一词是指缔约方履行在多边协议中所作的承诺。³

2. 现 状

2.1 现行的履约程序

1. 到 2003 年 12 月为止，已有五个环境条约（多边环境协议）正在实施履约程序。1985 年的《保护臭氧层维也纳公约》及 1987 年的《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔协定书》（蒙特利尔协定或 MP）的违约程序实施时间最长⁴。根据蒙特利尔议定书第 8 条，该程序于 1990 年第一次制定，作为缔约方会议决定。经过两年临时应用后，缔约方第 4 次会议批准该程序于 1992 年全面生效。到 2003 年 12 月为止，执行委员会即管理该程序的机构，已召开了 31 次会议。

2. 1997 年，联合国欧洲经济委员会 1979 年《长程跨界空气污染公约》（LRTAP 公约）

² 见 CGRFA/MIC-1/02/7

³ 参见联合国环境规划署关于遵守和实施多边环境协议准则第一章 c 部分第 9 (a) 段（见第 2.4 部分）。

⁴ 见决议 IV/MP.5，这是根据决议 X/MP.10 修订的，UNEP/OzL.Pro.10/9（1998 年 12 月 3 日）附件 II 第 47-49 页（蒙特利尔议定书履约程序）。原始决议于 1998 年修订，以加强执行委员会成员资格的连续性，并且采用了较详细的时间框架。

执行机构通过了一项履约程序⁵。在该公约中并没有指导执行机构通过一项履约程序的条款。但是其 1991 年和 1994 年的协定受蒙特利尔协定进展情况的启发，都将此条款纳入其中。除了根据不同的协定分别制定履约程序外，还决定选择单一的、“联合的”程序，该程序并不适用于此公约本身，但却适用于委员会所有生效的议定书。到 2003 年 12 月为止，执行委员会即管理履约程序的机构已开了 12 次会议。

3. 2001 年，联合国欧洲经济委员会 1991 年通过的《跨境环境影响评估公约》（埃斯波公约或 EC）并没有包括指示缔约方会议通过一项履约程序的条款，但随后实施了履约程序⁶。这个履约程序在很大程度上是按《长程跨界空气污染公约》的履约程序制定的。当前，正在对该程序进行审核，其是为了将与公共参与有关的规定纳入其中。该程序有望在 2004 年召开的第 3 次缔约方会议上修订。到 2003 年 12 月为止，该执行委员会已开了 5 次会议。

4. 2002 年，联合国欧洲经济委员会 1998 年通过的《关于获得信息、公共参与决策以及在环境事务中保持公正的奥尔胡斯公约》（奥尔胡斯公约或 AC）是欧经委公约中第 3 个通过履约程序的公约，该履约程序是依据奥尔胡斯公约第 15 条规定而制定的⁷。该程序十分独特，在某些情况下允许公共机构成员启动这一程序。到 2003 年 12 月为止，履约委员会已开了 2 次会，但尚未开展实质性事务方面的工作。

5. 1989 年通过的《控制危险废物跨境转移及其处置巴塞尔公约》（巴塞尔公约或 BC）的履约程序已于 2002 年 12 月在第 6 次缔约方大会上获得通过⁸。该公约并没有要求缔约方大会通过其履约程序的条款，此程序是在缔约方大会决议的促进下而制定的⁹。2003 年 3 月，已经结束了管理该程序的委员会成员的选举程序。委员会第一次会议于 2003 年 10 月召开。

6. 经过高层次的激烈谈判后，1992 年《联合国气候变化框架公约》的 1997 年制定《京都协定书》（京都协定书或 KP）的履约程序，已于 2001 年召开的公约缔约方大会第 7 届会议上成功地制定¹⁰。在京都协定书第 18 条中具有制定履约程序的依据。尽管该程序已最后确定，但其尚未正式实施，因为在等京都议定书生效。在京都议定书缔约方第一次会议上，缔约方必须正式通过这项程序。

⁵ 见决议 1997/2，这是根据决议 1998/3，ECE/EB.AIR/75 修订的（2002 年 1 月 16 日），附件 V 第 35-38 页，（长程跨界空气污染公约履约程序）。原始决议于 1998 年修订，扩大了执行委员会的规模，由 8 人增加到 9 人。

⁶ 见决议 II/4, MP.EIA/4（2001 年 8 月 7 日），第 72-76 页（埃斯波公约履约程序）

⁷ 见决议 I/7（未编辑的高级版本，2003 年 10 月 31 日）（奥尔胡斯公约履约程序）。

⁸ 见决议 VI/12, UNEP/CHW.6/40（2003 年 2 月 10 日），第 45-50 页（巴塞尔公约履约程序）。

⁹ 见决议 III/11, UNEP/CHW.3/35（1995 年 10 月 17 日）

¹⁰ 见决议 24/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.3（2002 年 1 月 21 日）第 64-77 页（京都议定书履约程序）。

7. 最后, 1991 年通过的《保护阿尔卑斯山次区域公约》(阿尔卑斯公约)的缔约方于 2002 年通过了其履约程序¹¹。该程序在很大程度上参照联合国欧洲经济委员会框架内业已通过的履约程序。但其具有若干特点, 即把监督体系纳入到该程序(见 5.2 部分)、观察员参加管理履约程序的机构(见第 5.3 部分), 以及将促使履约程序有效实施的权利赋予观察员(见第 5.4 部分)。

2.2 正在谈判中的履约程序

1. 当前有 5 个履约程序正在谈判中

- 有关 1992 年《生物多样性公约》及 2000 年《卡塔赫纳生物安全议定书》(生物安全议定书或 CPB)(该议定书已于 2003 年 9 月生效) 履约程序的谈判正处在高级阶段, 根据生物安全议定书第 34 条规定¹², 履约程序有望在议定书缔约方第一次会议上最后确定, 该会议计划 2004 年 2 月召开。
- 根据 1998 年《国际贸易中对特定有害化学品和农药采用事先预先知情同意的鹿特丹协定》(鹿特丹公约或 PIC)(该公约将于 2004 年 3 月生效) 第 17 条制定的履约程序的谈判取得了一定的进展。目前程序草案已经就绪, 并将在拟定 2004 年 9 月召开的缔约方第一次大会上继续进行对话。
- 根据 2001 年《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》(斯德哥尔摩公约或 POPs), (该公约有望在 2004 年生效) 第 17 条规定, 2002 年已征求了对履约程序的意见。希望缔约方大会第一次会议能首次阐明未来的履约程序。
- 在国际海事组织内, 1972 年《防止倾倒废物和其他物质污染海洋的公约》(伦敦倾废公约或 LP) 的 1996 年伦敦议定书的履约程序, 正在处于初级对话阶段。通过问卷形式, 2002 年征求了一些意见, 这些意见在 2003 年 10 月召开的一次会议上进行了讨论, 2004 年将继续进行该讨论。
- 依照水与健康议定书第 15 条的规定, 1992 年《关于保护和利用跨境水道和国际湖泊公约》欧经委 1996 年的水与健康议定书(水与健康议定书或 WHP)的履约程序, 正处于初步讨论之中。

2. 另外, 最近通过的两个联合国欧洲经济委员会议定书均含有要求各自最高机构通过履约程序的条款。根据 2003 年奥尔胡斯公约污染物排放与转移登记议定书(PTR 议定书), 该履约程序将与奥尔胡斯公约(第 22 条)的履约程序分开实施。

¹¹ 见 VII.4, 33 号决议, 环境政策和法律(2003 年)第 179—180 约页。

¹² 由于文本正在讨论, 见卡塔赫纳生物安全议定书政府间委员会建议 3/2, UNEP/CBD/ICCP/3/10(2002 年 5 月 27 日), 第 34-43 页(生物安全议定书草案履约程序)。

相反，埃斯波公约 2003 年环境战略评估议定书（SEA 议定书）即将制定的履约程序，将最大限度地纳入埃斯波公约（第 14.6 条）正在实施的履约程序之中。这两个履约程序的制定工作有望在 2004 年开始。

2.3 有关程序

1. 1973 年濒危动植物种国际贸易公约（濒危公约）¹³和 1979 年的保护欧洲野生动植物和自然栖息地伯尔尼公约（伯尔尼公约）具有两个与履约有关的程序¹⁴。尽管这些程序均涉及若干违约情况，但它们在程序和制度方面均与履约程序不尽相同。管理履约程序的特别机构尚未建立。当这些公约的秘书处了解到可能存在的违约情况，如通过一缔约方或一个非国家参与者提供的信息，秘书处就要证实这些情况，并决定是否采取行动。当有理由采取行动时，秘书处将向有关缔约方征求意见并获得更多信息。根据该缔约方反映的情况，经伯尔尼公约组织的同意，秘书处将决定是否有足够的理由把该情况列入其他条约机构的议程，以便作出反应并处理该违约情况。当前，正在审议濒危公约的履约程序。该审议旨在收集过去几年编写的准则并汇编成册，使该程序的结构更加接近其他多边环境协议的履约程序。

2. 还应注意的是，这两个多边环境协议均包含要求它们的各自最高机构采取一个所谓的多边磋商进程 — 这一类程序在程序和制度方面所具有的特点与履约程序相同，但其着重解决个别缔约方的履约问题，而不是针对违约案例。首先，1992 年联合国气候变化框架公约缔约方根据联合国气候变化框架公约第 13 条的规定，制定了一份多边磋商进程的草案。但是，由于拟定负责管理多边磋商进程机构的组成问题尚未解决，该进程尚未最后确定，因此，也未开始实施¹⁵。第二，1994 年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（联合国防治沙漠化公约）第 27 款，具有针对类似磋商进程的规定。这一条迄今未得到高度重视。因此，确定该进程的工作尚未取得实质性的进展。在缔约方第 6 次大会上，决定请大家继续发表意见，并把这些问题列入缔约方第 7 次大会议程供继续讨论。

3. 2001 年 4 月，国际植物检疫措施临时委员会根据 1951 年国际植物保护公约通过了违规及紧急行动通知准则（IPPC 准则）¹⁶。这些准则属于国际植物检疫措施标准

¹³ 着重见濒危公约第 13 条和第 11.3 号决议；要了解濒危公约履约程序的一般情况，见 CoP12 Doc. 26 (2002 年)。

¹⁴ 要了解文件保密和公开体系的详细文本，见 T-PVS (93) 48，附件 4。

¹⁵ 至于正在讨论的文本，见 10/CP.4, FCCC/CO/1998/16/Add.1 (1999 年 1 月 20 日)，第 42-46 页（联合国气候变化框架公约多边磋商进程草案）。

¹⁶ 见粮农组织，国际植物检疫措施标准出版物第 13 期。

(ISPMs)，由世界贸易组织成员按《实施植物卫生检疫措施协议》实施。国际植物检疫措施标准旨在实现植物检疫措施全球协调一致，以促进贸易和避免使用类似贸易壁垒一类的不正当措施。由于这一程序是用来解决国际植保公约准则所涉及的进口材料上出现的违约事件，这些准则适用于双边情况。进口方可将重大违约事件和用于进口物品的紧急行动通知出口方。出口方必须调查这些事件，确定可能产生的原因，并作出必要的纠正。

2.4 准 则

1. 此外，在解决履约和实施问题上具有两套准则。联合国环境规划署遵守和执行多边环境协议准则（UNEP 准则）已于 2002 年由管理委员会通过¹⁷。这些准则为各国民政府和其他利益相关者考虑问题、提出意见和建议以及采取潜在措施的“工具箱”，以加强遵守和执行现行和未来所有的双边环境协议。这些准则不具有法律约束力。尽管它们不适用于粮农组织方面，但是，它们可以而且也能够当作信息来源使用。
2. “促进联合国欧洲经济委员会地区遵守和执行双边环境协议准则”（ECE 准则）最近在第 5 届泛欧“欧洲环境”部长级大会（基辅，2003 年 5 月）联合国欧洲经济委员会范围内获得通过¹⁸。这些准则也是属于推荐性标准。为了避免与联合国环境计划署的职责重叠，联合国欧洲经济委员会的准则重在实施，而不是遵守。但是它们确实包括了履约程序各组成部分概述，明确阐述了履约程序在国家一级实施和在条约一级遵守上的内在联系。

3. 履 约 和 争 端 解 决

1. 一般认为，履约程序不同于解决争端的传统程序。就程序起草而言，所有履约程序均含有一项规定，即阐明所有履约程序均“不会影响”有关争端解决的条约规定的实施，这使得这种差异更加明显¹⁹。但应该注意的是，这两类程序的差异程度往往未能得到全面的重视或理解。详细陈述这些差异已超出了本文范围 — 在此仅简单介绍即可。
2. 超越法律争端。争端解决程序限于解决法律争端。就条约而言，其包括了条约规定的解释和应用。履约程序也可能包括条约规定的解释和应用，但并不仅局限于

¹⁷ 见 UNEP/GCSS.VII/6（2002 年 3 月 5 日）。第 43-44 页，文本请见 UNEP/GCSS.VII/4/Add.2（2002 年 11 月 23 日）。

¹⁸ 见 ECE/CEP/107（2003 年）。

¹⁹ 见巴塞尔公约履约程序第 27 段；京都议定书履约程序第 16 部分；蒙特利尔协定书履约程序 *chapeau*；远程跨界大气污染公约履约程序第 12 段；埃斯波公约履约程序第 12 段；奥尔胡斯公约履约程序第 38 段。

这些问题。

3. **条约的共同利益。**争端解决程序为缔约国提供了一保护手段，主要是保护其各自的法律利益²⁰，而一项履约程序则是一个保护条约共同利益的手段。换言之，在不侵害各自法律利益的情况下，一缔约方也可以援引一个履约程序反对另一缔约方。缔约方团体共享利益遭到破坏或可能遭到破坏的问题足以作为启动履约程序的依据。很明显，这一特点只有在缔约方对缔约方的触发机制被纳入履约程序时才会全面实现（见 5.4 部分）。就条约的共同利益问题而言，重要的是牢记《粮食和农业植物遗传资源国际条约》导言第 3 部分所述，即承认粮食和农业植物遗传资源是“所有国家共同关心的问题”。所以可以认为，国际植物保护公约准则所采用的双边途径不适用于粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条规定。

4. **非对抗性。**与争端解决程序相反的是，履约程序是非对抗性的。一旦一个案例引起了管理该程序的机构的注意，一个严谨的履约程序不会导致缔约方与另一缔约方抗衡。因此，具对抗性质的一些规定，如证据可接受性或调查权力方面的规定不应包括在履约程序里。此外，该程序不应“左右”履约情况。事实上，触发缔约方应在幕后，而应由管理该程序的机构和涉嫌违约方开展对话。“非对抗性”一词不能与“非冲突”一词相混淆，或看成是可互换的（见 4.3 部分）。“非对抗性”一词是描述一过程的客观概念，而“非冲突”反映的是一个主观感情。即使履约程序最简单的方面也会遇到很大的冲突。

5. **强制实施过程。**一旦履约程序获得通过，就应视为一个强制实施过程。这一点不应与该程序的结果发生混淆，程序实施结果可能会或不会对缔约方产生约束。相反，争端解决程序作为一条规则，是在双方同意的情况下制定的。这方面有些例外，即一些国家承诺将强制实施争端解决程序。

6. **着眼于未来的全方位反应。**履约程序是以未来为导向的主动过程。一旦确定了履约难点，就要寻找其根源，并制定最适宜的应对措施以便继续履约或尽快回到履约状态。这些应对措施包括促进履约措施到强制措施。但是，争端解决程序都是以针对过去，而且是被动的反应。它们为受害国提供了一种寻求补偿的方法。根据争端解决程序作出的反应集中于国际上不正当行为的结果，即中止敌对、不重现敌对和弥补，例如恢复、赔偿和满意。

²⁰ 要了解出现的例外，见《国家对国际不法行为的责任》第 48.1 条，联合国文件 A/Res/56/83，附件

4. 粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条规定

1. 粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条包括了要求管理机构通过履约程序的指导意见。在此类指导性意见在蒙特利尔议定书中第一次出现后，类似的指导性意见被纳入到诸多的多边环境协议里。与这些规定相比，粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条具有许多相同的特征，但也有许多独特的特征。值得注意的是，粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条不带有任何可选择的内容。

2. **临时内容**。批准履约程序的规定时间可能与某个事件有关，如条约最高机构的会议²¹，但也许是无限期的²²。管理机构必须在“第一次会议上”通过履约程序。这是一个必需遵守的时间限制，不应轻易忽略。管理机构延长这个时间限制会导致程序的长期停滞，联合国气候变化框架公约建立多边磋商进程及联合国环境与发展大会所有 3 个公约的议事程序²³出现的未决僵局就是很好的证明。

3. **履约程序的特性**。粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条指出，有关履约的一些程序必须是“合作的”和“有效的”²⁴。“合作”的标准是，履约程序应促进善意的检查和对话以解决履约的难处，而且不应成为带有对抗成分的争端解决程序（见第 3 部分第 4 段）²⁵。“有效”的标准是，针对一缔约方履约难点的应对措施要与导致这些困难的原因、类型、程度，以及出现的频率相均衡²⁶。依照粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条，有关履约机制必须是“可操作的”，正好与比较常见的限定词“制度上的”相反²⁷。“可操作”一词在组织机构问题方面比较灵活（见第 5.3 部分）。

4. **履约程序的目标**。粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条也指出了履约程序的目的，即促进履约和解决违约问题（另见第 5.1 部分）²⁸。那些必须解决的违约

²¹ 见生物安全议定书第 34 条，京都议定书第 18 条，伦敦公约第 11 条，蒙特利尔议定书第 8 条，污染物排放与转移登记议定书第 22 条，埃斯波公约战略性环境评价议定书第 14.6 条，水和健康议定书第 15 条。

²² 见水和健康议定书第 17 条（“越快越实用”）；鹿特丹公约第 17 条（“越快越实用”）；奥尔胡斯公约第 15 条（没有指示）。

²³ 见联合国气候变化框架公约第 13 条多边磋商进程；联合国气候变化框架公约第 7.3 条程序规则。

²⁴ 根据联合国环境与发展大会公约，履约程序必须是非冲突的、非司法的，属于咨询性质，见 PRTR 议定书第 22 条，水和健康议定书第 15 条，奥尔胡斯公约第 15 条。其他公约没有限定词；见斯德哥尔摩公约第 17 条，鹿特丹公约第 17 条，伦敦公约第 11 条，蒙特利尔议定书第 8 条。

²⁵ 另见生物安全议定书第 34 条；污染物排放与转移登记议定书第 22 条。

²⁶ 另见京都议定书第 18 条。

²⁷ 见斯德哥尔摩公约第 17 条，生物安全议定书第 34 条，鹿特丹公约第 17 条，蒙特利尔议定书第 8 条，污染物排放与转移登记议定书第 22 条。

²⁸ 另见生物安全议定书第 34 条，污染物排放与转移登记议定书第 22 条，参见伦敦公约第 11 条（“评估与促进”）。

问题需要有一个特殊的履约方法，即考虑提交个别缔约方履约困难的报告²⁹。促进履约的标准是，履约问题不仅应通过特殊方法来解决，而且还要通过一种非特殊方法来解决，即用粮食和农业植物遗传资源国际条约的规则对履约问题进行全面分析（另见第 5.2 部分）。

5. **最低限度履约程序。**根据粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条通过的履约程序作为最低限度的履约程序，必须解决监督问题和提供咨询意见或援助问题。首先，监督标准是个很独特的问题。履约监督体系是履约程序的关键要素，其需要有一个报告制度（见第 5.2 部分）。第二，履约程序必须具有与援助规则有关的建议规则和措施³⁰。法律建议或法律援助的标准也很独特（见第 5.7 部分）。为了，提供建议和援助是帮助难以履约缔约方的促进措施。但是，粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条中的措施清单并非完美无缺，不能排除把一些较强硬措施纳入履约程序中（见第 5.7 部分）。

6. **发展中国家和经济转型期国家。**粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条提及发展中国家和经济转型期国家，也很独特³¹。但应该强调的是，条约的所有缔约方自相关条约生效之日起要全面履行其规定。发展中国家和经济转型期国家的特殊情况不能作为违约的正当理由。但是，它们的特殊需求应在实施措施的决议中予以考虑（见第 5.7 部分），尤其涉及促进措施的应用，如与帮助规定有关的建议和措施规定³²。

5. 组成部分

5.1 目标、原则及性质

1. 有关履约程序的所有谈判均致力于解决这些程序的目标、原则和性质问题。很有必要就这些问题展开讨论，以便为谈判代表建立一个知识共享的基础并了解他们的观点或企图。但在实际的谈判中，很难就这些问题达成一致意见。有些履约程序根本就不可能解决这些问题³³，而其他履约程序在履约程序的实施部分³⁴、在履约程序的适用范围决议中³⁵，以及/或在履约程序前言里³⁶都涉及了这些问题，或涉及

²⁹ 参见斯德哥尔摩公约第 17 条，鹿特丹公约第 17 条，京都议定书第 18 条，蒙特利尔议定书第 8 条（确定违约 [...] 和缔约国的处理列在违约部分）。

³⁰ 另见生物安全议定书第 34 条。

³¹ 另见巴塞尔公约履约程序第 2 段。

³² 见京都议定书履约程序第 14 部分，生物安全议定书草案履约程序第 6.1 和 6.2 段。

³³ 见长程越界空气污染公约履约程序，奥尔胡斯公约履约程序。

³⁴ 见巴塞尔公约履约程序第 1 和 2 段（目标和性质），京都议定书履约程序第 I 部分（目标），蒙特利尔议定书第 7(d) 和 8 段（与职责相结合的目标），埃斯波公约履约程序第 3 段（与职责相结合的目标）。

³⁵ 见巴塞尔公约履约程序第 4-7 段（还是目标）

³⁶ 见京都议定书履约程序第 3 说明部分（原则）。

其中一部分。在无法达成一致意见的情况下，为解决有关目标、原则和性质问题的困境，可采用解决办法也许就是原样执行有关要求条约最高机构通过履约程序的条约条款，因为条约条款是大家同意的条约语言。

目 标

2. 虽然对目标的描述各不相同，但可归纳出五个核心要素。履约程序提供了以下情况提供了手段：

- (i) 确定履约的难处，包括可能的或涉嫌的违约情况；
- (ii) 处在初级阶段；
- (iii) 确定这些困难和违约情况的根本原因；以及
- (iv) 制定最适宜的应对措施，以便
- (v) 及时解决这些困难或纠正违约状况³⁷。

值得注意的是，国际植物保护公约准则的有些内容与履约程序相同。因此，准则指出，该程序旨在“帮助调查违约原因，以及促进采取措施以避免重现”³⁸。联合国气候变化框架公约多边磋商程序草案也是如此³⁹。因此，在此进程提出的目标就是帮助缔约方克服困难，以及防止出现争端。本进程的另外一个目标就是促进对实施条约的理解。

3. 在目标的描述上往往具有两个观点，尽管它们往往比较含蓄。第一个观点是无可争议的，而且关系到为有履约困难的缔约方提供“帮助平台”的程序。这一点已在措词上已得到反映，如“促进”履约，“帮助”有履约困难的缔约方，或“提供咨询意见或援助”。虽然第一种观点强调了促进履约程序实施的作用，但第二种看法则比较容易引起争论，因为它涉及到可能采用比较强硬的措施来纠正违约情况。这在目标部分的措词上可能可以看出，如“保证履约”、“旨在保证”履约，或“强制”履约。应该注意的是，有关目标的讨论往往和职责的讨论交错或重叠。因此，职责部分可以包括反映特定职能目标的内容，也就是履约程序的内容⁴⁰。由于粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条含有监督内容以来，这可能要在履约程序的目标部分展开讨论（另见第 4 部分第 5 段和第 5.2 部分）⁴¹。

³⁷ 另见联合国环境规划署准则第 14(d)(ii)段，巴塞尔公约履约程序有关整个决议的前言，第 4-7 叙述部分。.

³⁸ 见 IPPC 准则第 1 部分。

³⁹ 见联合国气候变化框架公约多边磋商进程草案第 2 段。

⁴⁰ 见埃斯波公约履约程序第 3 段；蒙特利尔议定书第 8 段。

⁴¹ 另见巴塞尔公约履约程序第 1 段。

原则和性质

4. 与履约程序目标相连的，涉及履约程序的原则和性质。这两部分从来就没有明确定义过，而且往往出现交叉重叠。原则部分往往含有与正当方法和程序上权利有关的概念。这些概念包括公平、透明、可预见性，以及正当方法。由于涉及到修订履约程序规定的特定原则可能会引起争论，有些缔约方认为或担心此部分概念可能导致对管理履约程序的机构提起诉讼。性质部分往往包含履约程序的一般特性，如简单、灵活，以及具有成本效益。“非对抗性”、“非冲突”、“不公正”等词还会再次出现，而且其反映一个程序想通过对话方式而不是传统的争端解决方法来解决履约问题的愿望（见第3部分第4段）。应该注意的是，即使原则和性质已包括在履约程序开始部分，但只有在履约程序其他部分进入具体实施时，才能体现它们的真正含义。最后，原则和性质方面的谈判过程中也可能包括以下问题，即在履约程序中，发展中国家和经济转型国家的特殊需要应在一定范围上得以反映（另见第4.6部分）。

5.2 职责

1. 首先应该注意的是，职责部分往往和涉及目标、信息收集以及结果的内容混在一起。这种混淆破坏了法律文本的透明度，而且会妨碍对履约程序管理机构的职责的阐明。从纯形式上讲，职责部分应该局限在履约程序管理机构应该承担的任务，而不是阐明为何这样做和怎样做方面。一份明确的职责清单可以使履约程序管理机构明确其任务。将功能清单置于其他部分，如巴塞尔公约的履约程序，将会对此具有妨碍，所以应该避免。

2. 可以确定的三个主要履约职责：

- 第一个职责，也是所有现行履约程序均包括的职责，就是解决个别缔约方履约困难⁴²。
- 第二个职责是许多履约程序均包括的职责，即分析履约过程存在的普遍问题，其旨在确定和解决普遍出现的和体系的履约困难⁴³。这种职责差异主要在于对全面履行特定条约规定的情况进行的分析⁴⁴。对履约情况进行的此类评估，在

⁴² 见巴塞尔公约履约程序第19段；京都议定书履约程序第4部分第4-6段（促进事务组）和第5部分第4-6段（执行事务组）；蒙特利尔议定书履约程序第7(a)段；奥尔胡斯公约履约程序第13(a)段；埃斯波公约履约程序第3(a)段；长程越界空气污染公约履约程序第3(b)段；生物安全议定书草案履约程序第3部分第1(a)段。

⁴³ 见巴塞尔公约履约程序第21段；奥尔胡斯公约履约程序第13(b)段；埃斯波公约履约程序第3(b)段；生物安全议定书草案履约程序第3部分第1(d)段。

⁴⁴ 见巴塞尔公约履约程序第21段；埃斯波公约履约程序第3(d)段；长程越界空气污染公约履约程序第3(d)段。

很大程度上依赖于有关的条约缔约方呈交的国家报告。因此，这种评估将着重于条约的实施情况，即缔约方在国家政策、规章制度以及其他措施中有关履约承诺的变化情况。该职责另一不同之处在于，履约程序可以负责制定条约规定的解释，以供条约最高机构讨论，其目的是促进缔约方在履约上的协调一致⁴⁵。在现行的履约程序中，从未对这种差异作出明确的规定。

- 许多个履约程序中均包括的第三个职责是检查履行报告义务的情况⁴⁶。严格地讲，这种解决个别缔约方履约困难的职责自动包括处理那些不能履行报告义务的违约情况。但是，绝大多数履约程序认为，应当特别重视报告义务的履行情况，而且对该义务作了一个特别规定。需要特别重视的理由很多。首先，国家报告含有各缔约方的履约情况。第二，所有的国家报告反映了所有缔约方对条约的全面履行情况。第三，不履行报告义务往往是难以履行其他义务的信号或先兆。第四，履行报告义务的核查工作是个相对客观的工作，尤其是将重点置于是否遵守报告的截止期、或国家报告是否全面。根据这第三个职责，其适合于秘书处的作用，特别是秘书处有权启动履约程序的情况（见第 5.4 部分）。

3. 在有些条约中，以将第二个职责赋予开放式附属机构，如联合国气候变化框架公约附属的实施机构、联合国防治荒漠化公约的评估公约实施情况委员会，以及巴塞尔公约开放式工作组，建立这个工作组是为了对履约情况提出建议及不断评估执行情况。在一些区域渔业公约中，还建立了类似的一些附属机构，以促进履行合实施有关保存与管理地措施⁴⁷。尽管在这些机构的名称上冠以“履约”一词，但它们的职责等于或类似于上述负责评估执行情况的开放式附属机构。是否将这种职责赋予履约机构或开放式附属机构，是由相关条约的组织机构决定。

4. 还应牢记的是，粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条提及“监督”问题（见第 4.5 部分）。在履约程序的谈判过程中，必须制定监督粮食和农业植物遗传资源国际条约的履行程序⁴⁸。首先应该注意的是，监督将是一个动态的过程。第二，监督不需要通过触发机制来促使履约程序生效（见第 5.4 部分）。第三，必须通过确定谁和如何执行监督过程从而来解决这一问题。信息是监督过程的投入，这种信息可以从各种渠道获得（见第 5.6 部分）。把非正统的替代方法置于一边，对正在进

⁴⁵ 参见经济、社会和文化权利委员会对 1996 年经济、社会和文化权利国际公约各条提出的“一般意见”，以及国际人权委员会制定的 1966 公民权利和政治权利国际公约。

⁴⁶ 见巴塞尔公约履约程序第 21 (e) 段概况部分，蒙特利尔议定书履约程序第 7(b)段，奥尔胡斯公约履约程序第 13 (c) 段，LRTAP 公约第 3(a)段。

⁴⁷ 如见 2001 年东南大西洋鱼资源保存与管理公约（第 9 条）；2000 年保护和管理中西太平洋高度洄游鱼类种群公约（第 14 条）。

⁴⁸ 监督程序也已纳入阿尔卑斯山公约的履约程序，见阿尔卑斯山公约履约程序第 1 部分。

行的监督程序而言，缔约方需要建立一个报告制度，定期交流信息⁴⁹。因此，监督和履行报告义务之间有一种直接的联系。

5.3 组织机构

1. 运行履约程序需要有一个组织机构的支持。多边环境协议框架内采用的所有履约程序都建立了履约机构，其在履约程序运行中发挥了核心作用。惟有国际植物保护公约准则尚未建立这样一个机构，但已经看到这些准则的作用不同于其他履约程序的作用（见第 2.4 部分）。所以，对一个履约机构的评估必须结合履约程序的职能。如果履约机构的支持被认为是所期望的，就有必要选择这个机构，并确定其组成。
2. 至于履约机构的选择问题，问题在于是否应将履约职责赋予一个现有机构或一个新机构。在粮食和农业植物遗传资源国际条约生效时可以赋予行使该职责的现有机构为管理机构、主席团或扩大主席团，或秘书处。授权其中任何一个机构都应具有成本效益。虽然在履约程序谈判的框架内对其作用提出了一些建议，但没有任何操作程序指定了一个现有机构。除了费用外，功能不相容、个人应具备的专门知识、确保正当程序的愿望，以及对透明度的需求均要求作出建立新机构的决定。同样，尽管费用较高，现行的履约程序总是建立其常设机构 — 不是特别机构。有些履约程序已经建立了常设机构，以促进过程和人员的连续性，以及对已经出现的履约问题作出快速反应。在这方面，必须注意的是，在出现履约困难和条约最高机构的下一次会议（会上可以成立一个特别机构）之间可能会存在很大的时间间距。
3. 至于履约机构的构成，有许多问题需要解决，即 (a) 机构的规模；(b) 机构内利益群体的代表性；(c) 出任成员的能力；(d) 能在该机构任职的资格。
 - 现有履约机构的规模为 8 到 15 个成员⁵⁰；京都议定书所建立的履约机构情况特别，其是由 20 人组成，其中 10 人在促进履约部门工作，10 人在强制实施部门工作⁵¹。影响履约机构规模的因素主要是有效的决策和利益群体的公平代表性，特别是区域群体。值得注意的是，鉴于在建立此机构的框架内参加多边环境协议的缔约方数，可以建立一些相对小的机构。准确的数目是按公式的函数确定，其应当根据利益群体的代表性而确定。

⁴⁹ 要了解一种报告制度可能具备的特点，即见)欧洲经济委员会准则第 IV 部分（见第 1.13 部分）。

⁵⁰ 见巴塞尔公约履约程序第 3 段（15 人），蒙特利尔议定书履约程序第 5 段（10 人），奥尔胡斯公约履约程序第 1 段（8 人），埃斯波公约履约程序第 1 段（8 人），长程越界空气污染公约履约程序第 1 段（9 人）。

⁵¹ 见京都议定书履约程序第 II 部分第 3 段。

- 由于粮农组织有 7 个区域小组，履约机构的规模可能应以 7 的倍数为基础。如果履约机构代表性是采用利益群体而不是区域小组，这一公式可以进行调整。履约机构也可以为观察员保留一些席位⁵²。由于粮食和农业植物遗传资源国际条约第 15 条中所提及的国际机构以及该条约第 11.3 条中所提到的自然人和法人在履行条约过程中具有合法利益，在履约机构中可以考虑为这些实体保留一些席位。
- 在多数现有机构中，缔约方是通过选举而进入履约机构，各个成员则由这些缔约方任命作为其代表⁵³。需要强调的是，个人不仅要为国家利益或为其支持者的利益服务，还要为条约团体利益服务。例如，已经作出明确的规定，即成员是由缔约方提名，但要为公约的最佳利益服务⁵⁴。但是，有一些履约程序采用一种不同的方法，其规定将按个人能力任命成员⁵⁵。这种替代方法之目的就是减少缔约方和/或支持者对该成员的控制程度，加强该机构的专家特点，以及保证在当选期间成员资格的连续性。即使同意按个人能力任命成员，利益群体仍要通过提名和选举成员的程序以寻求其利益群体的代表性。
- 最后，只有在履约机构的成员完全胜任其工作后，履约机构才能行使其职能。履约机构不是司法机构，尽管有时被称做准司法机构。所以，成员资格不仅应具备法律知识，还应具备与相关条约主要内容有关的其他知识。可能要注意的是，粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条明确提到法律咨询和法律援助，这意味着在成员构成中应具有足够的法律专家代表性（见第 4 部分第 5 段）。

5.4 触发机制

1. 在履行遵约职责之前，必须制定有效的履约程序。确定有效履约程序的权利始终限定在履约程序之内。因此这些程序确定了促使程序生效的具体人员。这一权利依所履行的履约职责不同而异。
2. 鉴于各缔约方在履约方面的困难，在现行的履约程序或在谈判过程提出的建议中均承认下列的触发因素：

⁵² 见阿尔卑斯山公约的履约程序第 II 部分第 1.1 段。

⁵³ 见蒙特利尔议定书履约程序第 5 段，埃斯波公约履约程序第 1 段，长程越界空气污染公约履约程序第 1 段。

⁵⁴ 见巴塞尔公约履约程序第 5 段。

⁵⁵ 见京都议定书履约程序第 II 部分第 6 段，奥尔胡斯公约履约程序第 1 段。

- 第一，履约程序应由某一缔约方自己发起。这一“自发诱因”是不容置疑的，在所有的履约程序中均可见到⁵⁶而且是经常产生此类触发因素。但是，自发行为的成功与否明显关系到履约程序所设计的方法，特别是为有履约困难的缔约方提供建议和援助。
- 第二，一缔约方可根据另一缔约方的情况而启动履约程序。虽然这一点存在争议，但在所有的履约程序中均可发现此类缔约方与缔约方之间的触发因素⁵⁷。缔约方之间触发因素促使一缔约方在共同的条约利益上启动其履约程序（见第4部分第3段）。程序保障措施可以克服因政治因素和敌对状况所导致的风险（见第5.5部分）。例如，促使缔约方之间产生触发因素的权利通常仅赋予那些和另一缔约产生直接关系的缔约方⁵⁸。这意味着利用这一触发因素必须具有某一利益的需求。结果，在履约程序中就引入了一个对抗性因素。所以，在共同的协议利益上，其不可能对另一缔约方增加履约困难，这一方法体现了履约程序基本特征之一（见第3部分第3段）。
- 第三，履约程序可以由秘书处启动。虽然秘书处是条约及其实施情况的信息中心，但在各缔约方的履约困难和秘书处职能的管理特点相一致而且秘书处能公正地履行这些职能的情况下，秘书处是否具有启动履约程序的权利一直有争议。然而，在某些履约程序中始终承认秘书处的触发作用⁵⁹。此外，在个别缔约方履约存在困难的情况下，许多履约程序（即与报告义务有关的履约程序）都承认秘书处拥有启动履约程序的有限权利（参见以下段落）。
- 第四，履约程序可以由履约机构自己启动。在个别履约方出现难以履约的情况下，只有一个现行的履约程序可将启动履约程序的权利赋予履约机构⁶⁰。这样的权利将产生这么一种状况，即履约机构在自己案例中成为“法官”，因此在这种情况下，履约机构就不再被视为中立的机构了。
- 第五，履约程序可以被最高层的条约组织和其他条约组织所启动。然而，这样的权利对上述的缔约方之间触发因素通常不会产生额外的价值。在京都议定

⁵⁶ 见巴塞尔公约履约程序第9(a)段；京都议定书履约程序，第VI部分第1(a)段；蒙特利尔议定书履约程序，第4段；奥尔胡斯公约履约程序，第16段；埃斯波公约履约程序，第4(b)段；长程越界空气污染的公约履约程序第4(b)段。

⁵⁷ 见巴塞尔公约履约程序第9(b)段；京都议定书履约程序，第VI部分第1(b)段；蒙特利尔议定书履约程序，第1段；奥尔胡斯公约履约程序，第15段；埃斯波公约履约程序，第4(a)段；长程越界空气污染的公约履约程序第4(a)段。

⁵⁸ 见巴塞尔公约履约程序第9(b)段

⁵⁹ 参见奥尔胡斯公约履约程序，第17段；长程越界空气污染的公约履约程序第5段。

⁶⁰ 参见埃斯波公约履约程序，第5段。

书上，专家评估小组启动履约程序的情况则是个例外，因为该议定书为这些条约组织明确规定了特定的条约职责⁶¹。

- 第六，启动履约程序的权利可以赋予那些并不是相关条约的缔约方国家。在任何现行的履约程序中，此类启动权利尚无特定的例子。将此类权利赋予这些不会成为条约缔约方的国家的情况难以举例说明。然而，将此类权利扩大到不会成为缔约方的国家可能是有益的，诸如那些因地域范围所致不会成为缔约方的国家。有一个履约程序将此权利赋予了观察员，此类观察员包括不可能成为按地域限定条约的缔约方之所有国家，而且此类权利也不仅限于不能成为缔约方的国家⁶²。
- 第七，可将启动履约程序的权利赋予国际组织。大家可以认为国际组织在特定条约领域具有法定资格，但不可能成为条约的缔约方。虽然现行的任一履约程序中没有此类启动权利的例子，但有一个履约程序确实将这一权利赋予了观察员，此类观察员包括国际组织⁶³。由于粮食和农业植物遗传资源国际条约第 15 条所提及的国际研究机构对履约具有合法利益，故应当考虑将启动履约程序的权利赋予这些国际研究机构。
- 第八，启动履约程序的权利可以赋给非政府组织。大家可以认为非政府组织在某一特定条约的相关领域上具有法定资格。程序保障措施可以克服繁重工作量风险以及因政治驱动而导致的风险（见 5.5 部分）。“公众”触发因素已纳入联合国欧洲经济委员会框架中通过的一个履约程序，但在此情况下，启动履约程序的权利扩大到公众的所有成员，而不是仅限于在该条约领域上具有法定资格的非政府组织⁶⁴。此外，有一个履约程序将启动履约程序的权利赋予观察员，其中包括在该条约领域上具有法定资格的非政府组织，而且允许他们作为观察员参加该条约框架的许多会议⁶⁵。考虑到粮食和农业植物遗传资源国际条约第 11.3 条明确地确定了所提及法人的特定地位，应当考虑将启动履约程序的权利赋予这些条款范围内的非政府组织。
- 最后，自然人应具有启动履约程序的权利。程序保障措施可以克服繁重工作量风险以及因政治驱动而导致的风险（见 5.5 部分）。在联合国欧洲经济委员会

⁶¹ 参见京都议定书履约程序，第 VI 部分第 1 段。

⁶² 参见阿尔卑斯山公约履约程序，第 II 部分第 2,3 段，加上阿尔卑斯山公约第 5.5 和 8.2 款。

⁶³ 见阿尔卑斯山公约履约程序，第 II 部分第 2,3 段，以及阿尔卑斯山公约第 5.5 款。

⁶⁴ 见奥尔胡斯公约履约程序，第 18 段；在埃斯波公约履约程序的修订过程中，将“公众”的触发因素纳入其中考虑（见第 1 部分），并在水和健康议定书中制定履约程序。

⁶⁵ 见阿尔卑斯山公约履约程序，第 II 部分第 2,3 段，以及阿尔卑斯山公约第 5.5 款。

框架中通过的一个履约程序，将这一“公众”启动程序权利纳入了其中⁶⁶。考虑到粮食和农业植物遗传资源国际条约第 11.3 条明确定了所提及自然人的特定地位，应当考虑将启动履约程序的权利赋予这些自然人。

3. 至于履行报告义务情况的审议，值得指出的是呈交国家报告是评价条约履行状况所必须的（参见第 5.2 部分）。因此，及时呈交这些报告需要予以系统监管。由于国家报告通常必须呈交给秘书处，秘书处就有资格评价履行报告义务的状况。由于这是一个相对客观的工作，所以在若干履约程序中均将启动履约程序的有限权利赋予了秘书处⁶⁷。

4. 作为履约过程中的一般性或综合性问题，现行的履约程序将启动该程序的权利赋给最高层的条约组织⁶⁸。在现行的所有履约程序中尚未将这样的权利赋予其他条约组织。与之相比，在个别缔约方出现难以履约的情况下，对履约的一般性或综合性问题的考虑将不会对履约机构的公正性产生影响。尽管如此，在现行的履约程序中，启动履约程序的权利至今尚未赋予履约机构。然而，所有这些均不会妨碍履约机构在报告其活动的过程中提出相关的建议。

5.5 程序保障措施

1. 程序保障措施并不专门针对某一特定部分，而是贯穿整个履约程序。这些保障措施对正常的进程予以解释，提出可行的原则概念并促使该进程公开、公正和具有可预见性。因此，程序保障措施明显有助于实现履约程序认识上的合法性。尽管早期的履约程序几乎没有什么程序保障措施，但近来采用的履约程序却愈加趋于将详细的规定包括在内。对于政治上有争议的组成部分，程序保障措施显得尤为重要，将这些保障措施纳入其中往往显著增加在这些争议问题上达成妥协方案的机会。对于那些措施较为严格的履约程序，保障措施将会发挥极为重要的作用。一般而言，这些保障措施包括履约程序六个方面的规定：(i) 履约时间表和最终期限；(ii) 参与的体现和权利；(iii) 报告要求；(iv) 保密要求；(v) 制定决策；(vi) 决策依据。

2. **履约时间表和最终期限：**在履约程序的第一阶段，履约时间表和最终期限将发挥极为重要的作用，而且对缔约方之间的触发机制也至关重要。此类保障措施可确

⁶⁶ 见奥尔胡斯公约履约程序，第 18 段；在埃斯波公约履约程序的修订过程中，将“公众”的触发因素纳入其中考虑（见第 1 部分），并在水和健康议定书中制定履约程序。

⁶⁷ 见巴塞尔公约履约程序第 9(c) 段；蒙特利尔议定书履约程序，第 3 段；参见奥尔胡斯公约履约程序，第 17 段；长程越界空气污染的公约履约程序第 5 段。

⁶⁸ 见巴塞尔公约履约程序第 21 段；蒙特利尔议定书履约程序，第 14 段；奥尔胡斯公约履约程序，第 13(b) 段；埃斯波公约履约程序，第 3(d) 段；长程越界空气污染的公约履约程序第 3(d) 段。

立时间框架；在此框架内（i）秘书处应通知缔约方应当履行的职责⁶⁹；（ii）该缔约方可以对这些履约内容提出反馈意见⁷⁰；（iii）履约机构将对这些履约内容作出最终决定⁷¹。

3. 参与的体现和权利：第二方面的程序保障措施主要针对履约程序中的参与权利问题。这些权利与某缔约方或若干缔约方的参与有关，这些缔约方的履约情况存在争议，而且对履约程序是否应当开启或关闭存在问题（见第5段）。对于这些相关的缔约方，参与的最显著方式以及正常进程的基本特征是其表现的权利，其中包括书面和口头报告的可能性。关于某一缔约方的实际出席情况，区别在于履约进程的两个阶段。第一阶段是履约机构对存在问题的事实及情况进行考虑的阶段，第二阶段是履约机构获得结论，并提出和通过其建议或决定的阶段。在通常情况下，履约程序规定，各缔约方在准备报告时拥有参与和/或出席第一阶段活动的权利，但在第二阶段则无此权利⁷²。如果其内容是依据缔约方的参与情况而定的，这一保障程序将同样适用于履约机构本身的所有成员⁷³。

4. 报告要求：保障程序的第三方面包括报告的正式要求。所有的履约程序均要求，一缔约方呈交的有关另一缔约方履约情况的报告应附上包括确实无误的信息⁷⁴。目前日趋采用以下要求，即报告不应琐碎、依据要可靠或者理由要充分。这些要求可适用于所有的报告⁷⁵，或者适用于特定类型的报告⁷⁶。这些要求使得履约机构具有拒收一些报告的职责，即报告显然是由政治因素所驱使，或者仅涉及琐细和无关紧要的履约问题。在秘书处启动履约程序的情况下，还有一些作为程序保障措施的特别规定。对于此类触发机制，秘书处在逐步了解履约困难的情况下，通常负责首先

⁶⁹ 见巴塞尔公约履约程序第13段；京都议定书履约程序，第VI部分第2段；蒙特利尔议定书履约程序，第2段；奥尔胡斯公约履约程序，第15和23段；埃斯波公约履约程序，第4段；长程越界空气污染的公约履约程序第4(a)段。

⁷⁰ 见巴塞尔公约履约程序第14段；京都议定书履约程序，第IX部分第1段和第X部分第1(b)段；蒙特利尔议定书履约程序，第2段；奥尔胡斯公约履约程序，第15段；埃斯波公约履约程序，第4和第5段；长程越界空气污染的公约履约程序第4(a)段。

⁷¹ 见京都议定书履约程序，第VII部分第3段和第IX部分第4、8段以及第X部分第1(d)、1(f)段。

⁷² 见巴塞尔公约履约程序第15段；京都议定书履约程序，第VIII部分第2段；蒙特利尔议定书履约程序，第10—11段；奥尔胡斯公约履约程序，第32—33段；埃斯波公约履约程序，第8段；长程越界空气污染的公约履约程序第8段。

⁷³ 见蒙特利尔议定书履约程序，第11段；（“非缔约方，无论其是否属于执行委员会的成员”斜体字是后加的）

⁷⁴ 见巴塞尔公约履约程序第10(c)段；京都议定书履约程序，第VI部分第1(b)段以及第VII部分第2(a)；蒙特利尔议定书履约程序第1段；奥尔胡斯公约履约程序，第15段；埃斯波公约履约程序，第4(a)段；长程越界空气污染公约履约程序第4(a)段。

⁷⁵ 见巴塞尔公约履约程序第18段。

⁷⁶ 见京都议定书履约程序，第VII部分第2段，其中的要求适用于由一缔约方针对另一缔约方的履约情况而提出的报告；奥尔胡斯公约履约程序第20段，其中的要求是针对由国家成员提出的报告。

与相关缔约方接触，以寻求更多的信息或者有关履约困难的阐述⁷⁷。其目的是为了在正式启动履约程序之前，通过管理措施或者外交联系来解决履约困难。为了避免该阶段不适当的延长或者在有关缔约方没有反应的情况下而陷入程序僵局，履约程序还规定了相应的时间框架，其中要求秘书处在将此事呈报履约机构之前按照此程序行事。最后值得指出的是，有一个履约程序具有以下规定，即在讨论某一国家成员的报告过程中，履约机构“在所有相关阶段均应考虑任何可用的国内补救措施”⁷⁸。这一程序保障措施与国际法的一个规定具有类似之处，依照该规定，个别机构在要求其政府为了其利益按照传统的争端解决程序对另一国家提出权利要求之前，首先应当竭力采取国内的补救措施（当地补救规则）。但是，值得指出的是这一程序保障措施在该履约程序中并不是可接受的要求，但其决定权力在履约机构。这一点具有显著的争议，其源于传统的争端解决程序和履约程序之间的差异。首先，国家一成员依据履约程序提交的报告并不是为了保护该成员的个体利益或是为了提供补救措施。其次，缔约方出现履约困难的根源在于其国内法律和法规系统不完善，这些缺陷也正是履约程序所要主动解决的（见第3部分，第6段）。另一个程序保障程序可以引入用于国家成员提交的报告，属于政治过滤器。因此，如果国家成员的报告得到一个或多个缔约方的支持，那么这一报告方能转交给履约机构，这一程序是必要的。在这一点上，可以忆及以上所述，即应当考虑将启动履约程序的权利赋予粮食和农业植物遗传资源国际条约第11.3条中所提及的自然人和法人（第5.4部分）。应当要求由这些自然人或法人提出的报告必须得到拥有此类权限的缔约方的支持。虽然这些自然人和法人也可以要求此类缔约方针对另一缔约方而启动履约程序（缔约方之间的触发机制），启动履约程序的独立权利即使是属于政治过滤器，也会产生其自己的活力，这一点是不言而喻的。

5. 保密要求：第四，所有的履约程序均包括机密信息的处理规定。特别是履约程序可能规定，（履约机构的）成员和所涉及的任何缔约方应当对其所收到的秘密信息予以保密⁷⁹。条约所包含信息保密范围的相关规定条款，不仅适用于履约程序的实施，也同样适用于这一程序。保密问题还可能涉及有关履约机构是否召开会议的问题，即公开会议或是保密会议（还可参见第3段）。这类例子各种各样，有些履约程序未对此问题做出规定，在这种情况下可以制定该条约的议事规则。其他履约

⁷⁷ 见巴塞尔公约履约程序第9(c)段；蒙特利尔议定书履约程序第3段；奥尔胡斯公约履约程序，第17段；长程越界空气污染公约履约程序第5段。

⁷⁸ 见奥尔胡斯公约履约程序，第21段。

⁷⁹ 见蒙特利尔议定书履约程序第15段（还有针对履约机构的报告的第16段内容）；还可参见巴塞尔公约履约程序第26段；京都议定书履约程序，第VIII部分第6段；奥尔胡斯公约履约程序，第26—31段；埃斯波公约履约程序，第7段；以及长程越界空气污染公约履约程序第7段；生物安全议定书草案履约程序第IV部分，第4段。

程序规定，履约机构的会议原则上是公开召开的，但是允许有例外⁸⁰。与之相比，履约程序可能规定：处理个别案例的会议可以秘密举行，除非其他成员不同意⁸¹。

6. 制定决策：绝大多数履约程序均包括如何制定决策的规定⁸²。应当尽一切努力使决定达成一致，这是开始决策的要点。在竭尽全力却无法达成一致的情况下，还可采取不同的方法。当无法达成一致时，按照规定，履约机构的报告应当如实反映机构所有成员的观点⁸³。在难以实现一致的情况下，履约程序也可以规定不同类型的多数投票表决方式⁸⁴。

7. 决策依据：一履约程序明确包括了一程序保障规定，要求履约机构的决策必须具有理由依据⁸⁵。而实际上，所有履约机构均为其建议和决策做了详细解释并提供了论据。

5.6 信息来源

1. 实践表明，履约机构拥有广泛收集信息的职责，将极大地提高履约程序的有效性，尤其是在其邀请了各个实体、机构和其他参与者开展共同对话的情况下。特别值得指出的是，全球环境基金的实施机构介入履约进程显然有益于确定有关方案，可解决履约困难。但有一个例外，现行所有的履约程序均包括一个特定的部分，其中列出了履约机构的所有信息来源⁸⁶。回答下列问题将有助于确定这一组成部分的范围和内涵，也有助于了解履约机构谨慎使用这些资源的情况。这些信息来源清单是无限的或是有限的？清单上某一资源的使用是有限制的还是无限制的？该部分所包含的资源是否只是履约机构可积极寻求或需要的信息？或者其中是否包括允许实体将信息呈报（主动地呈报）给履约机构的规定？通常，开放式清单将为履约机构提供最大的选择余地⁸⁷。然而，此类开放式清单上某资源的利用可能会受到限

⁸⁰ 见京都议定书履约程序第 IX 部分第 2 段，(听取执行事务组的意见)；奥尔胡斯公约履约程序，第 30 段；

⁸¹ 见巴塞尔公约履约程序第 16 段；

⁸² 根据京都议定书履约程序的规定，在实践中应通过磋商一致而进行决策；按照长程越界空气污染公约履约程序的规定，在实施委员会决定的基础上，通过协商一致而作出决策。

⁸³ 见奥尔胡斯公约履约程序第 35 段和埃斯波公约履约程序第 9 段。

⁸⁴ 见巴塞尔公约履约程序第 25 段，其规定无论有多重要，均需要三分之二的多数或 8 个成员同意；见京都议定书履约程序第 II 部分第 9 段，其中要求必须具有 3/4 的多数方能通过一决议，对于强制实施部门的决议，也需要多数的发展中国家和发达国家成员的同意方能通过。

⁸⁵ 见京都议定书履约程序第 VIII 部分第 7 段。

⁸⁶ 见巴塞尔公约履约程序第 22 段；京都议定书履约程序第 VIII 部分第 2—6 段；奥尔胡斯公约履约程序第 25 段；斯波公约履约程序第 6 段；长程越界空气污染公约履约程序第 6 段；生物安全议定书履约程序草案第 IV 部分，第 5.1-5.5 段；蒙特利尔议定书履约程序不含有这一特殊部分，尽管有关资源使得该部分发挥作用。

⁸⁷ 见巴塞尔公约履约程序第 22 段，其中资源清单和其他程序一样开放；生物安全议定书履约程序草案第 IV 部分第 2 段，其中资源清单呈开放式并注明“包括来自”。

制，因此应当调整其选择范围⁸⁸。有限的资源清单通常限制了选择余地⁸⁹。除了履约机构可以获取信息的渠道外，该部分还可能包括履约机构可以收到的信息，或者包括可以提供信息的实体⁹⁰。由于履约机构可以从获得信息中得出最终结论，将缔约方未加以控制和影响的信息渠道纳入其中可能有助于在谈判过程中解决一些有争议的问题。

2. 缔约方是主要的也是重要的信息渠道。这些渠道在许多方面发挥着重要的作用。首先，它们可能明显包含那些难以履约的缔约方所关注的重点信息⁹¹。在缔约方之间的触发机制上，启动履约程序的缔约方也可能被包括在内⁹²。其次，缔约方的国家报告作为信息来源可以明确地被纳入其中⁹³。再次，当履约程序提供了在一缔约方的领土上进行实地考察的可能性时，作为信息来源的各缔约方将发挥重大的作用。同意或邀请有问题的缔约方参加在此类考察往往是有条件的⁹⁴。

3. 条约组织或其报告通常都被看成是信息源。这些组织可包括最高层次的条约组织、附属机构⁹⁵和秘书处⁹⁶。国际组织也被看成是信息源⁹⁷。此外，有些履约程序明确地允许履约机构利用外部的专家力量和（或）寻求专家及顾问的服务⁹⁸。至于粮食和农业植物遗传资源国际条约，在监测粮食和农业植物遗传资源保存和可持续利用的全球行动计划实施过程中所产生的信息以及国际植物遗传资源条约第15条所提及的国际研究组织的信息也可视为相应的信息来源。

⁸⁸ 见巴塞尔公约履约程序第22(a)段，其中履约机构“除了其他资源外可能会要求所有缔约方提供更进一步的信息”，但是仅仅限于和履约有关的共同问题；同样在第22(c)段中，其允许履约机构“向任一信息来源要求更多的信息”，但其仅局限于“缔约方关注的内容或者缔约方大会所建议的内容”。

⁸⁹ 见奥尔胡斯公约履约程序第25(a)段，其中规定履约机构“可以就其正在讨论的事宜寻求更多的信息”。

⁹⁰ 见京都议定书履约程序第VIII部分第4段；奥尔胡斯公约履约程序第25(a)段从其中规定履约机构可以“对所收到的任何相关信息进行讨论”；生物安全议定书履约程序草案第V部分第2段*chapeau*，其中规定履约机构“可以寻求或收到”有关信息。

⁹¹ 见巴塞尔公约履约程序第22(a)段，根据其中的规定，可以要求所有的缔约方就履约的主要问题提供详细的信息；见京都议定书履约程序第VIII部分第3(b)段；生物安全议定书履约程序草案第V部分第1(a)段。

⁹² 见京都议定书履约程序第VIII部分第3(c)段；生物安全议定书履约程序草案第V部分第1(b)段。

⁹³ 见巴塞尔公约履约程序第22(f)段。

⁹⁴ 见巴塞尔公约履约程序第22(d)段；蒙特利尔议定书履约程序第7(e)段；奥尔胡斯公约履约程序第25(b)段；斯波公约履约程序第6(d)段；长程越界空气污染公约履约程序第6(b)段。

⁹⁵ 见巴塞尔公约履约程序第22(b)段；京都议定书履约程序第VIII部分第3(a),3(d)段；蒙特利尔议定书履约程序第7(f)段中的职责；生物安全议定书履约程序草案第V部分第2(a)段。

⁹⁶ 见巴塞尔公约履约程序第22(e)段；斯波公约履约程序第6(c)段；长程越界空气污染公约履约程序第6(c)段；生物安全议定书履约程序草案第V部分第2(d)段。

⁹⁷ 见京都议定书履约程序第VIII部分第4段；生物安全议定书履约程序草案第V部分第2(b)段。

⁹⁸ 见奥尔胡斯公约履约程序第25(d)段；斯波公约履约程序第6(e)段；生物安全议定书履约程序草案第V部分第3段（在生物安全性的专家名单上，对专家具有一定限制）。

4. 将非国家的参与者尤其是非政府组织作为信息来源明确地纳入其中，通常是个敏感的问题。显然，凡是履约程序含有开放式信息来源清单或含有一般明确阐明的信息收集职责的地方，这样的实体无疑要作为可能的信息来源。有些履约程序对这些可以作为信息来源的实体作了明确的规定⁹⁹。至于粮食和农业植物遗传资源国际条约，该条约第 11.3 条所提及的自然人和法人的信息可以视为相关的信息来源。还应指出的是，在非国家参与者、非政府组织或国家成员无法就触发机制达成协议的情况下，将这些实体纳入信息来源部分是个折衷的方法¹⁰⁰。

5.7 应对措施

1. 国际法要求全面履行条约的义务，除非条约本身对所有的或特定组别的缔约方规定过渡期。粮食和农业植物遗传资源国际条约并未规定这样的过渡期，因此，自条约生效之日起，所有缔约方要严格遵守对相关缔约方所作出的规定。因此，如果某缔约方违约，必须尽快恢复到守约的状况。绝大多数履约程序均拥有一整套手段，这些手段无一例外地提供了一些专门用于促进履约进程的措施，但是，也可提供一些用于加强履约的措施¹⁰¹。然而，有些履约程序并不包括措施的详细清单，而是让胜任的条约组织自行决定采用适宜的措施，以解决履约困难¹⁰²。特定情况下采取措施应考虑履约困难的原因、类型、程度及出现的频率，还必须均衡地使用软硬措施。如果难以履约是因缺乏能力所致，履约机构可能要采取促进履约的措施，而不是采取强制履约的措施。然而，促进措施往往并非是最有效的措施。在极为严重、持续不断或屡次违约的情况下，只有采取较为强硬措施方能确保实现履约。

2. 履约程序中所具有的促进措施与以下方面有关：(a) 提供咨询意见或提供建议；(b) 提供帮助；(c) 制定和提交主动履约行动计划。粮食和农业植物遗传资源国际条约第 21 条本身就清楚地提到其建议和帮助，但是该参考意见并非一致同意的详细措施清单（见第 4 部分第 5 段）。

⁹⁹ 见巴塞尔公约履约程序第 17 段（“在难以履约的情况下，一缔约方还可考虑和应用由民间社会提供的有关适宜信息”）；京都议定书履约程序第 VIII 部分第 4 段（非政府组织“可以提供有关事实和提及信息”）；生物安全议定书履约程序草案第 V 部分第 2 (c) 段，（履约机构“可以寻求或接受并考虑有关信息，包括来自[……] (c) 非政府组织）。

¹⁰⁰ 见巴塞尔公约履约程序第 17 段。

¹⁰¹ 见巴塞尔公约履约程序第 20 段；京都议定书履约程序第 XIV 部分和 CV 部分；见奥尔胡斯公约履约程序第 37 段；以及生物安全议定书履约程序草案第 VI 部分。

¹⁰² 见蒙特利尔议定书履约程序第 9 段；斯波公约履约程序第 11 段；长程越界空气污染公约履约程序第 11 段；还见奥尔胡斯公约履约程序第 37 (h) 段。

- (a) 通过提供咨询意见¹⁰³或提供建议¹⁰⁴，履约机构可以向一缔约方提出具体的意见，一例如技术上、组织上或法律性质的意见，帮助克服履约困难。虽然一些履约程序的措施清单包括提供咨询意见以及提出建议的规定，但是它们在概念上则不同。粮食和农业植物遗传资源国际条约明确提到有关提供法律咨询意见的问题。此类咨询意见可涉及按国家法律实施粮食和农业植物遗传资源国际条约，该条约本身各规定的解释，以及该条约的应用，例如使用材料的转让协议。
- (b) 援助可以是技术上、资金上或法律上的帮助。粮食和农业植物遗传资源国际条约对法律帮助做了明确规定。此类帮助可以采用各种有助于制定国内法律和法规的措施，例如，通过粮农组织发展法律处的介入，或者就粮食和农业植物遗传资源国际条约实施中出现的争端进行磋商并解释。由于履约机构和其他条约组织在提供帮助上介入程度不同，履约程序也不尽相同。这些程序或是直接提供帮助¹⁰⁵，促进帮助进程¹⁰⁶，或是就如何获得帮助而提供咨询意见¹⁰⁷。如果履约机构的作用就是提供援助，那么就是该机构本身提供此类援助，或者安排其他条约组织或外部组织提供此类援助。当然，履约机构直接介入会带来预算问题。如果履约机构的作用仅限于促进援助，那么该机构可以在存在履约困难的缔约方和提供援助的机构之间开展积极的斡旋，例如全球环境基金的实施机构。如果履约机构仅提供如何获得帮助的咨询意见，它就只能引起可能提供援助的机构对有履约困难的缔约方的重视。
- (c) 履约行动计划是促使一缔约方恢复履约状态的路线图，计划可包括基准点和时间表¹⁰⁸。虽然要求有履约困难的缔约方自己制定、采用和实施履约行动计划，但是，建议该缔约方将计划草案呈交履约机构提供意见，并要求履约机构监督该计划的实施。

3. 履约程序中较为强硬的措施包括：(a) 提出警告，(b) 宣布违约，(c) 制定和提出强制性履约行动计划，以及 (d) 中止权利和优惠待遇。

¹⁰³ 见巴塞尔公约履约程序第 19 (b) 和 20 (a) 段；京都议定书履约程序第 XIV (a) 部分；奥尔胡斯公约履约程序第 37 (a) 段，以及生物安全议定书履约程序草案第 VI 部分第 1 (a) 段。

¹⁰⁴ 见巴塞尔公约履约程序第 19 段；京都议定书履约程序第 XIV (d) 部分；奥尔胡斯公约履约程序第 37 (b,d) 段；生物安全议定书履约程序草案第 VI 部分第 1 (b) 段。

¹⁰⁵ 见巴塞尔公约履约程序第 20 (a) 段；生物安全议定书履约程序草案第 VI 部分第 1 (b) 和 2 (a) 段。

¹⁰⁶ 见京都议定书履约程序第 XIV (a 到 c) 部分；奥尔胡斯公约履约程序第 37 (a) 段；蒙特利尔议定书履约程序指导性措施清单第 A 段。

¹⁰⁷ 见巴塞尔公约履约程序第 19 (b) 段；联合国气候变化框架公约履约程序第 6 (b) 段。

¹⁰⁸ 见巴塞尔公约履约程序第 19 (c) 段；奥尔胡斯公约履约程序第 37 (c) 段；生物安全议定书履约程序草案第 VI 部分第 1 (c) 段。

- (a) 提出警告是一种手段，其向具有履约困难但尚未违约的缔约方提出预先警告¹⁰⁹。
- (b) 宣布违约是指正式确定某缔约方没有履约，因此违背了相关的条约¹¹⁰。将履约程序中规定的单纯宣布违约做法视为较为强硬的措施，概念上是不对的¹¹¹，因为这样的宣布只能理解为对违约行为的判定，此类宣布实际上是指履约机构建议和（或）采用的所有措施。
- (c) 自愿行动计划是指强制性行动计划必须由难以履约的缔约方制定、通过和实施¹¹²。在这种情况下，计划的拟定和实施必须接受履约机构的监督。
- (d) 中止权利和优惠待遇将带来诸多问题，尤其是此类措施的法律依据，采取这一措施颇有争议¹¹³。一般而言，“权利和优惠待遇”的概念与很多权利相关，例如投票权，以及诸如被选举为条约组织某一职位官员的特别权利。如果条约中没有诸如此类的规定，那么，中止该条约赋予缔约方的权利能否仅凭最高层次条约组织的决定而在履约程序中引用值得怀疑。适用于独立机构管理（例如粮食和农业植物遗传资源国际条约）的默许权力理论上是否能成为中止此类权利的依据仍存在争议。此外，根据一般的国际法，尤其是条约法以及国家责任法的相关规定，是否可以中止这些权利也值得探讨。有些履约程序对中止条约所规定的权利和优惠待遇问题做出了规定，例如中止参与财政机制或者中止贸易¹¹⁴。

4. 任一现行的履约程序均没有处以罚款的规定。虽然在一些谈判过程中曾讨论过这一处罚，但由于其具有惩罚性特点，这一措施从未得到足够的支持。

5. 上述措施适用于个别缔约方难以履约的情况，包括不履行报告义务的一些情况。至于履约过程中普遍或集中出现的问题，拟采用的措施也许更具共性。此类措施可采用阐明条约文本规则的方式，或者制定一些有助于提高履约水平的新规则。

5.8 纳入制度之中

¹⁰⁹ 见巴塞尔公约履约程序第 19 (c) 段；蒙特利尔议定书履约程序指导性措施清单第 B 段；奥尔胡斯公约履约程序第 37 (f) 段；生物安全议定书履约程序草案第 VI 部分第 2 (b) 段。

¹¹⁰ 见京都议定书履约程序第 XV 部分第 1 (a) 和 5 段；奥尔胡斯公约履约程序第 37 (e) 段。

¹¹¹ 见生物安全议定书履约程序草案第 VI 部分第 2 (c) 段。

¹¹² 见京都议定书履约程序第 XV 部分第 1 (b) 和 5 (b) 段。

¹¹³ 见蒙特利尔议定书履约程序指导性措施清单第 C 段；奥尔胡斯公约履约程序第 37 (g) 段；生物安全议定书履约程序草案第 VI 部分第 2 (d) 段。

¹¹⁴ 见京都议定书履约程序第 XV 部分第 5 (a 和 c) 段；蒙特利尔议定书履约程序指导性措施清单第 C 段。

1. 履约机构如独立于其他条约组织，就不能履行其职责。在个别缔约方难以履约包括不履行报告义务的情况下，决定采取那些措施，履约程序将因履约机构的（不）独立程度而各不相同。履约机构可能会：

- 建议条约最高组织批准对难以履约的缔约方采取措施¹¹⁵；或者
- 按照条约最高组织的政策方针，自己采取此类措施或者其中的部分措施¹¹⁶。

为了避免在处理履约问题时出现政治扭曲行为并能作出迅速的反应，故希望赋予履约机构采取措施的权限。由于条约最高组织不经常开会（从年会到每四年开一次会），只能通过将决策权授给履约机构方能实现迅速反应。在最近刚通过的履约程序中，已经就此方面对促进措施和强硬措施加以了区别。履约机构可自行采取促进措施，但不能采取强硬措施¹¹⁷。采取这些措施现在仍需得到条约最高组织的批准。

2. 至于适用于履约过程中普遍或集中出现问题的措施，履约机构只能根据现行履约程序的规定向条约最高组织提出建议。虽然履约机构拥有专门技术来检查履约过程中普遍或集中出现的问题，拟采取的一般性措施仍需要经过条约最高组织的批准（见第 5.7 部分）。

3. 对于履约机构而言，其他条约组织可能是重要的信息来源（见第 5.6 部分）。

4. 在最近的履约程序中，已经引入了一些规定，旨在促进和其他条约所建立的履约机构开展合作¹¹⁸。

5.9 范 围

1. 履约程序的范围可包括：（1）条约的所有规定或一些特定规定，和（或）（2）为实施条约而通过的一些法律文本。就第一个问题而言，看来履约程序往往包括有关条约的所有规定。迄今为止，在谈判过程中提出的将某些规定作为例外的建议总是被否决。京都议定书的情况就是如此，但应当指出的是，条约的实施是由其促进实施部门或强制实施部门负责，这是根据其职责范围而定的¹¹⁹。实际上，这表明促

¹¹⁵ 见巴塞尔公约履约程序第 20 段；蒙特利尔议定书履约程序第 9 段；奥尔胡斯公约履约程序第 37 段；斯波公约履约程序第 11 段；长程越界空气污染公约履约程序第 11 段；生物安全议定书履约程序草案第 VI 部分第 2 段。

¹¹⁶ 见巴塞尔公约履约程序第 19 段；京都议定书履约程序第 XIV 和 XV 部分；奥尔胡斯公约履约程序第 36 段；生物安全议定书履约程序草案第 VI 部分第 1 段。

¹¹⁷ 见巴塞尔公约履约程序第 19 段；奥尔胡斯公约履约程序第 36 段；生物安全议定书履约程序草案第 VI 部分第 1 段。

¹¹⁸ 见奥尔胡斯公约履约程序第 39 段。

¹¹⁹ 见京都议定书履约程序第 VII 部分第 1 段。

进发展中国家履行义务的职责只能赋予促进实施的部门，在这一点上，国际植物保护公约的准则也不同于标准遵守程序。国际植物保护公约的准则仅适用于 1951 年国际植物保护公约的特定条款¹²⁰。

2. 至于第 2 个方面问题即履约程序是否应当包括为实施该条约而通过的法律文书，首先，这是根据特定条约框架中所通过的议定书而定的。联合履约程序将包括条约和（或）该条约的一个或多个议定书的规定，该程序是或可以视为联合国欧洲经济委员会若干条约的实施框架¹²¹。此外，这些程序也涉及条约最高组织所通过的决定。尽管这些决定通常并不具有法律约束力，但这些程序仍然有助于评价这些决定的遵守情况，也有助于履约机构详细检查其决定的遵守情况。现行的履约程序均把条约最高组织的决定包括在其范围之内。就粮食和农业植物遗传资源国际条约而言，这一问题至关重要。该条约的若干重要义务是由私人缔约方负责履行的，尤其是材料转让协议（见粮食和农业植物遗传资源国际条约第 12.4 条），而该条约第 15.1 条规定则涉及国际研究机构，尤其是管理机构和国际农业研究中心之间的协议。根据该条约第 21 条规定，这些法规的履行情况均属于履约程序的范围之内。

6. 费 用

实施履约程序所需要的经费主要取决于履约机构的大小、支付给履约机构个别成员的参会费用以及特定预算期内的会议次数。可以蒙特利尔议定书的履约程序为例。蒙特利尔议定书履约机构每年的经费预算为 11.5 万美元¹²²。该经费数额是根据每年两次会议计算的，其中包括来自发展中国家和经济转型国家的八个成员国代表以及履约机构邀请的两个缔约方代表每次参会的费用¹²³。

¹²⁰ 见国际植物保护公约准则第 3 段。

¹²¹ 见长程越界空气污染公约履约程序，以及埃斯波公约第 14.6 段。

¹²² 见联合国环境规划署/OzL. Pro. 14/9，第 71 页，预算额度 3305。

¹²³ 见联合国环境规划署/OzL. Pro. 14/9，第 78 页。

附录

本文所用的缩略语表

AC 或奥尔胡斯公约	1998 年联合国环境规划署关于获得信息、公共参与决策以及在环境事务中保持公正的奥尔胡斯公约
Alp 或阿尔卑斯山公约	1991 年关于保护阿尔卑斯山公约
BC 或巴塞尔公约	1989 年关于控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约
Bern Convention 伯尔尼公约	1979 年关于保护欧洲野生动植物和自然栖息地的伯尔尼公约
CITES	1973 年关于濒危野生动植物物种国际贸易公约
CP	履约程序
CPB 或生物安全议定书	1992 年生物多样性公约的卡塔赫纳生物安全议定书（2000 年）
CGRFA	粮食与农业遗传资源委员会
EC 或埃斯波公约	1991 年联合国欧洲经济委员会关于跨界环境影响评价公约
ECE 准则	2003 年联合国欧洲经济委员会关于在欧洲经济委员会所属区域遵循和实施多边环境协议的准则
FAO	粮食及农业组织
GEF	全球环境基金
IPPC	1951 年国际植物保护公约
IPPC 准则	关于 1951 年国际植物保护公约的不遵约及紧急行动通知准则（2001 年）
ISPMs	国际植物检疫措施标准
IT/PGRFA	2001 年粮食和农业植物遗传资源国际条约

KP 或京都议定书	联合国气候变化框架公约（1992 年）的京都议定书（1997 年）
LP 或伦敦公约	1996 年关于防止倾倒废物及其他物质污染海洋的伦敦公约
LRTAP 公约	1979 年联合国欧洲经济委员会关于长程越界空气污染的公约
MEAs	多边环境协议
MP 或蒙特利尔议定书	保护臭氧层维也纳公约（1985 年）的关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书（1987 年）
PIC 或鹿特丹公约	1998 年关于在国际贸易中对特定有害化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约
POPs 或斯德哥尔摩公约	2001 年关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约
PRTR 议定书	2003 年联合国欧洲经济委员会关于奥尔胡斯公约的污染物排放与转移登记议定书
SEA 议定书	2003 年联合国欧洲经济委员会关于埃斯波公约战略性环境评价议定书
UNECE	联合国欧洲经济委员会
UNCCD	1994 年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
UNCED	联合国环境与发展大会
UNEP	联合国环境规划署
UNEP 准则	2002 年联合国环境规划署关于遵守和实施多边环境协议的准则
UNFCCC	联合国气候变化框架公约
WHP 或水和健康议定书	联合国欧洲经济委员会关于保护和使用跨界水道和国际湖泊公约（1992 年）水和健康议定书（1996 年）