



联合国
环境规划署

Distr.: General
14 July 2008

Chinese
Original: English

汞问题特设不限成员名额工作组

第二次会议

2008年10月6-10日

肯尼亚，内罗毕

临时议程*项目3

**审查和评估关于加强自愿措施以及新的
或现行国际法律的备选办法**

**关于一项具有法律拘束力的汞文书或自愿安排的
财政考虑因素和可能供资方式的报告**

秘书处的说明

1. 联合国环境规划署理事会在关于化学品管理的第24/3 IV号决定中设立了一个由各国政府、区域经济一体化组织和利益攸关者代表组成的特设不限成员名额工作组，以审查和评估应对汞提出的全球性挑战的强化自愿措施和新的或现有的国际法律文书的各种办法。
2. 在其第一次会议上，汞问题特设不限成员名额工作组请秘书处在筹备第二次会议期间在一些领域里展开闭会期间工作。
3. 其中一个方面是针对一项新的独立的公约或《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》下的一项新的议定书和自愿安排的财政考虑因素和可能制定工作，就以下方面提供资料：

* UNEP(DTIE)Hg/OEWG.2/1。

K0841167 030908 030908

(a) 全球环境基金（全环基金）得以提供财政资源的可能方式；

(b) 执行《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》多边基金结构中可以作为一种模式的各项因素。

4. 秘书处请各国政府、政府间组织和非政府组织提交资料。所提交的资料载于汞方案的网站(<http://www.chem.unep.ch/mercury>)，并且在编写评估报告时采用了这些资料。这项工作另外还尽可能参照了其他论坛上展开的与这一方面直接有关的工作。

5. 本说明所附报告提供了以上所要求的资料。关于通过全环基金、国际化学品管理战略方针（化管方针）和处理汞问题的其他供资安排的资料载于文件UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/12。关于包括法律、程序和后勤各方面的实施办法的资料载于文件UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/4。

建议采取的行动

6. 在审议了该报告中提交的资料以后，汞问题特设不限成员名额工作组不妨连同对控制汞所需要的各种因素的审议一起：

(a) 审议支持执行任何议定措施的现有供资安排的合适性；

(b) 查明支持解决汞问题的措施而必需的任何修正或其它方式。

附件

长期汞国际行动的财政资源：全球环境基金和多边基金的结构

目录

执行摘要.....	4
首字母缩略语和简称词汇表.....	9
一. 导言	10
A. 背景和目的	10
B. 范围和结构	10
二. 全环基金得以提供财政资源的可能方式	11
A. 全环基金的重点领域、战略目标和战略方案	12
1. 持久性有机污染物重点领域	12
2. 国际水事重点领域	13
3. 健全化学品管理跨部门领域	13
B. 全环基金掌管的特别基金	15
C. 分析全环基金供资的可能方式	16
1. 《斯德哥尔摩公约》下的汞议定书	16
2. 独立的公约	18
3. 自愿汞框架	21
D. 其他问题：资源调拨框架	21
三. 蒙特利尔议定书多边基金	22
A. 背景.....	23
B. 关于多边基金的说明.....	24
1. 目标和职责	24
2. 设立	24
3. 行政	25
4. 资金来源.....	25
5. 取得援助.....	25
6. 问责、监督和评价.....	26
C. 基金中可作为汞问题一种模式的各种因素.....	26
1. 专项基金.	27
2. 分摊捐款	27
3. 缔约方直接控制的基金	28

执行摘要

一. 引言

1. 汞问题特设不限成员名额工作组在其第一次会议上开始审查和评估旨在减少汞排放风险的强化自愿措施的各种办法和新的或现有的国际法律文书。在其第二次会议之前的闭会期间，工作组为秘书处通过一项方案，其中包括：

“……考虑到财务因素和可能制订一项新的独立的公约、斯德哥尔摩公约下一项新的议定书和自愿安排，应就以下方面提供资料：

- “1. 全球环境基金能够提供财政资源的可能方式；
- “2. 蒙特利尔议定书多边基金结构的各个因素，可作为一种模式……”

2. 本文件是针对秘书处方案中这两个因素的。第三个因素涉及到财务考虑因素，已经由秘书处分别加以处理，这个因素是就目前通过全环基金提供的资金、国际化学品管理战略方针和解决汞问题的其他资金安排提供资料。本文件补充了这项工作和秘书处的不限成员名额工作组第二次会议的研究报告：“进一步分析长期汞国际执行的执行办法”，应该相互结合起来阅读。

二. 全环基金得以提供财政资源的可能方式

3. 文件的这一部分阐述了全环基金能够针对汞框架的落实提供财政资源的可能方式。文件中确定了全环基金的有关重点领域、战略目标和战略方案，包括其目前支持汞项目的能力；说明全环基金的特别气候基金可以如何作为一种模式；并分析了全环基金可以如何作为一项汞问题议定书、独立的公约或自愿汞框架。

A. 全环基金的重点领域、战略目标和战略方案

4. 与工作组确定的三种汞办法最直接有关的全环基金重点领域是持久性有机污染物和国际水域重点领域。另外相关的是健全化学品管理跨部门问题领域，这一领域支持生物多样性、气候变化、国际水域和土地退化等重点领域里的综合项目，这些项目除了其他目标以外，可能会在化学品管理方面带来共同效益。

1. 持久性有机污染物重点领域

5. 持久性有机污染物重点领域战略目标从一开始就是协助有资格的国家履行《斯德哥尔摩公约》规定的其义务，即减少和消除持久性有机污染物的生产、使用和排放。按照《斯德哥尔摩公约》目前的定义，汞不属于公约的范围。因此针对汞问题的活动目前没有资格在持久性有机污染物重点领域下取得资金。

2. 国际水域重点领域

6. 1995年，全环基金理事会列入了减少包括汞在内的持久性有毒物质排放的示范项目，作为国际水域重点领域第一业务战略的一部分。此后汞项目继续取得

资格。对于第四次全环基金充资(全环基金-4)，理事会核准了一个新的国际水域战略方案：“减少持久性有毒物质和检验冰川消融水域的适应性管理。”这一“有限的示范方案”包括减少包括汞在内的持久性有毒物质排放的全球构成部分。然而很可能由于国际水域重点领域全面缺乏资金，全环基金—4的示范构成部分方面进展甚小。

3. 健全化学品管理跨部门领域

7. 新的“健全化学品管理框架战略”的目的是：“……推动在全环基金方案的所有相关方面健全管理化学品，以便保护人类健康和全球环境，并推动实现国际化学品管理战略方针的总体目标……”作为为全环基金—4通过的一项内容，健全化学品管理跨部门领域包括战略方案1：“将健全化学品管理纳入全环基金各个项目。”这一方案试图将健全化学品管理的各种做法纳入生物多样性、气候变化、国际水域和土地退化的重点领域。与汞特别有关的是试图查明提高全球效益的各种机会，其方式是：“通过旨在减少煤炭燃烧产生的温室气体排放的各种措施来减少汞排放。”

8. 健全化学品管理领域还包括战略方案2：“在各国化学品管理框架内表明得到全环基金支持的化学品方面的干预行动。”该方案完成这项任务的方式是利用国际水域重点领域的各个项目“……解决陆上污染源，特别是持久性有毒物质。”然而由于国际水域重点领域的资金情况，这项战略方案不可能支持与全环基金—4期间控制汞有关的许多化学品管理能力。

B. 全环基金掌管的特别基金

9. 2001年，《联合国气候变化框架公约》（气候公约）缔约方设立了两个新的由全环基金掌管的特别基金—最不发达国家基金和特别气候变化基金。尽管这些特别基金并不代表汞资金的可能来源，但可以作为自愿汞基金的一种模式。

C. 分析全环基金供资的可能方式

10. 这一节针对工作组所要求的以下三种汞办法审查了全环基金重点和跨部门领域和特别气候基金：(1)《斯德哥尔摩公约》下的一个新的议定书，(2)一项新的独立的公约以及(3)强化的自愿安排。就两种法律办法的每一种办法而言，文书的范围可以是全面的，或者是狭隘的；狭隘的办法可以是独立的，或者作为自愿和法律因素总体组合的一部分。自愿汞框架也可以是独立的，或者作为自愿和法律因素组合的一部分。

1. 《斯德哥尔摩公约》下的汞议定书

11. 根据这种办法，《斯德哥尔摩公约》的缔约方将制定并通过《公约》的一项独立的汞议定书。以前的办法表明，汞议定书能够采用与《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》相类似的办法，利用《斯德哥尔摩公约》的现有财务机制。《生物安全议定书》取得全环基金的资金，无须与全环基金理事会签署一项

新的谅解备忘录，也无须修正全环基金文书。相反，理事会以决定的方式核准缔约方大会的提议。

12. 可以为《斯德哥尔摩公约》下的一项汞议定书制订类似的安排。然而通过斯德哥尔摩财务机制利用全环基金就不能确保，汞议定书下的履约活动得到充分的新的或额外的资金，甚至无法确保其得到资金。如果要求斯德哥尔摩财务机制满足受援国家执行斯德哥尔摩公约和汞议定书的需要，那么捐助方就需要承诺对持久性有机污染物重点领域提供额外的资源。

2. 独立的公约

13. 一项独立的汞公约可以便利取得全环基金的资源，但如果捐助国政府没有同时承诺提供任何新的或额外的资源，就不会产生这种资源。与斯德哥尔摩汞议定书的办法相类似，各国政府可以利用独立的汞公约来制定一种全面的具有法律拘束力的汞框架，或以此作为自愿和法律因素总体“组合”的狭义的法律构成部分。

14. 根据其资金供应情况，全环基金可以提供资源，以协助有资格的国家通过三种独特的办法履行一项独立的公约规定的义务。不管采用何种办法，还是需要提供新的资源。这些办法是：

(a) 正式设立的财务机制

15. 如果各国政府邀请全环基金运作新的汞公约财务机制，该公约的缔约方大会和全环基金理事会就需要执行它们之间的一项谅解备忘录，而全环基金大会就很可能需要核准对全环基金文书的一项修正案，以便使全环基金能够运作新的公约的财务机制。全环基金运作的一个正式设立的财务机制就可以通过现有的国际水域重点领域这一新的重点领域或健全化学品管理跨部门领域提供资源。如果各国政府选择一个新的重点领域，就可以修正全环基金文件，以便建立一个汞问题专项领域或一个比较广泛处理健全化学品管理的领域。或者，可以利用健全化学品管理跨部门领域，但条件是，全环基金理事会同意从广义上解释全环基金文件第3条。

16. 不管各国政府采用何种重点领域，捐助国都需要在全环基金充资时分配充分的资源，以便履行新的汞公约规定的其提供这种资源的义务。

(b) 利用现有全环基金重点领域和战略目标的自愿办法

17. 如果汞公约的范围是狭义的（汞问题自愿和法律因素“组合”就可能如此），就可能不太需要包括一种正式设立的财务机制。在这种情况下，各国政府就可以利用目前普遍存在的自愿状况。全环基金可以继续审议其国际水域重点领域下与汞有关的各个项目。然而要使该重点领域作为汞资金的一种有效来源，捐助国政府首先需要增加其总体资金封套并包括一个汞专项拨款。全环基金还可以通过健全化学品管理跨部门领域探讨如何支持各个汞项目，特别是气候变化重点领域里的减少煤炭燃烧产生的温室气体排放的措施所产生的共同效益。

(c) 特别汞基金

18. 以上提到的全环基金掌管的特别气候基金可以作为独立的汞公约下的一个全环基金掌管的自愿基金的潜在模式。由于这种资金不会成为全环基金信托基金的一部分，因此如果各国政府无法就在全环基金充资时为汞问题扩大资源达成共识，但许多捐助方愿意为多边汞基金提供资源时，这种资金就可能是一种理想的做法。

3. 自愿汞框架

19. 自愿汞框架可以是独立的，或者是自愿和法律因素总体组合的一部分。不管在哪种情况下，以上针对一项独立的公约而叙述的两种办法，即采用现有的全环基金重点领域和战略目标的自愿办法和全环基金掌管的特别汞基金，也可以在自愿汞框架内加以利用。根据这些办法，全环基金可以通过其国际水域重点领域提供援助，或者捐助方可以请全环基金管理一个特别汞基金，其概念类似于以上叙述的概念。

20. 化管方针快速启动方案（快速方案）可以为自愿汞框架下的筹资提供又一个机会。快速方案可以加以修改，以便作为捐助方可以为汞问题输送财政资源的一种媒介，特别是在化管方针在自愿汞框架内发挥显著作用时。

三. 蒙特利尔议定书多边基金

21. 本文件的这一部分是应工作组的请求编写，因为它请秘书处查明执行蒙特利尔议定书多边基金（多边基金）中可以作为汞财务机制一种模式的各项因素。多边基金是需要发达国家的分摊捐款的唯一全球财务机制，而且专门为发展中国家执行单一多边环境协定提供财政援助。自从多边基金问世以来，各国政府在其他多边环境协定方面就没有沿用多边基金的模式，而是依靠全环基金来运作多个多边环境基金的财务机制。

22. 本文件在就蒙特利尔议定书和多边基金的历史背景提供了简短的背景介绍以后，叙述了多边基金的基本特性，随后讨论了可以作为汞财务机制和基金的一种模式的多边基金的三个关键因素。如果各国政府决定对汞协定应用多边基金的模式，这些就是应加以考虑的三个最重要的因素。这些关键因素是可能的，因为多边基金是在一个具有法律拘束力的文书下运作的。因此这些因素主要涉及到包括这样一种文书的一种汞框架。这些关键因素是相互关联的，并包括：

- (a) 专门针对单一多边环境协定的一个专项基金，
- (b) 要求捐助缔约方按照联合国分摊比例表捐款，以及
- (c) 该基金由蒙特利尔议定书缔约方会议直接掌控。

A. 专项基金

23. 多边基金是专门用于执行蒙特利尔议定书的一种基金，这一事实多年来使缔约方受益。各个项目领取多边基金资金的资格完全按照议定书和多边基金的规

则确定，而所有这些规则最终都是由缔约方会议决定的。多边基金秘书处着眼于仅仅与蒙特利尔议定书有关的项目和财务管理与监督，因此能够在臭氧消耗问题上积累深厚和全面的专门知识。这一点再加上多边基金执行委员会的决策惯例和多边基金相对非官僚主义的结构，推动了充分有效和及时的项目制定和批准过程。由于充分地将多边基金纳入蒙特利尔议定书，缔约方也能够利用多边基金来推动进一步履行议定书规定的义务。

B. 分摊捐款

24. 蒙特利尔议定书规定：“……多边基金的资金应来自 [捐助] 缔约方……根据联合国会费分摊款比额表以可自由兑换货币或在某些情况下以实物和（或）本国货币作出的捐献”。此安排使得多边基金在整个过程中能够取得持久和高水平的捐款。每次充资的金额是根据需求评估确定的，随后由缔约方本身商定。由于具体规定了各缔约方的捐款按照联合国分摊比额表分摊，议定书有助于使捐助方之间的负担均分问题非政治化。

C. 缔约方直接控制的基金

25. 多边基金的这个要素可能是最独特的，因为它确保多边基金在蒙特利尔议定书缔约方会议的领导下运作，而且直接对其负责。缔约方会议实际上就是多边基金的理事机构。尽管多边基金执行委员会管理该基金，但它是在缔约方会议直接监督下进行管理的。缔约方会议规定委员会的职权范围，并每年平等地从议定书的发达国家和发展中国家缔约方中挑选其成员。执行委员会的会议通常与《议定书》的其他相关会议一起举行。由于多边基金是《议定书》的产物，而且仅仅为《议定书》服务，因此其向议定书缔约方负责的方式完全不同于全环基金的方式。

首字母缩略语和简称词汇表

亚行	ADB	亚洲开发银行
非行	AFDB	非洲开发银行
	COP	缔约方大会
欧洲银行	EBRD	欧洲复兴开发银行
粮农组织	FAO	联合国粮食及农业组织
全环基金	GEF	全球环境基金
	IA	履行机构
化管大会	ICCM	国际化学品管理大会
美行	IDB	美洲开发银行
农发基金	IFAD	国际农业发展基金
	IW	国际水域
	LDCF	最不发达国家基金
	MEA	多边环境协定
	MLF	多边基金
	MOP	缔约方会议
	MOU	谅解备忘录
实施计划	NIP	国家实施计划
耗氧物质	ODS	消耗臭氧物质
	OEWG	不限成员名额工作组
	POPs	持久性有机污染物
	PTS	持久性有毒物质
快速方案	QSP	快速启动方案
资源框架	RAF	资源分配框架
化管方针	SAICM	国际化学品管理战略方针
气变基金	SCCF	特别气候变化基金
	SMC	健全化学品管理
	TAG	技术咨询小组
荒漠化公约	UNCCD	联合国防治荒漠化公约
开发署	UNDP	联合国开发计划署
环境署	UNEP	联合国环境规划署
气候公约	UNFCCC	联合国气候变化框架公约
工发组织	UNIDO	联合国工业发展组织

长期汞国际行动的财政资源：全球环境基金和多边基金的结构

一. 引言

A. 背景和目的

1. 环境署理事会第24/3 IV号决定规定设立了一个由各国政府、区域经济一体化组织和利益攸关者代表组成的特设不限成员名额工作组（“工作组”），以审查和评估强化旨在减少汞排放风险的自愿措施和新的或现有国际法律文书的各种办法。工作组遵循理事会第24/3 IV号决定第19段载列的全球汞优先事项。第24/3 IV号决定还请环境署化学品处在作为工作组秘书处履行职责时：“……编写 [工作组] 展开工作所必需的分析 and 简要报告……”工作组第一次会议(OEWG-1)于2007年11月12日至16日在曼谷举行。秘书处为OEWG-1编写的其他材料包括一份研究报告，题为：“分析减少汞排放风险的全球挑战的可能备选办法”(UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2)（以下称为“OEWG.1/2”）。¹ 该研究报告载列了关于提供财政资源以协助发展中国家和经济转型国家执行可能的汞备选办法的有限讨论情况。

2. 工作组在工作组第一次会议上通过了一个秘书处闭会期间工作方案，其中包括：

“……考虑到财政因素和可能制定一项新的独立的公约、斯德哥尔摩公约下的一项新的议定书和自愿安排，就以下方面提供资料：

“1. 全球环境基金可以提供财政资源的可能方式；

“2. 蒙特利尔议定书多边基金结构的可能因素，可以作为一种模式……”

3. 本文件是针对秘书处方案中的这两个因素的。秘书处单独采用了与财政考虑因素有关的第三个因素：就目前通过全环基金、国际化学品管理战略方针和解决汞问题的其他资金安排筹资提供资料。本文件补充了这第三个因素和秘书处编写的工作组第二次会议的研究报告：“进一步分析长期汞国际行动的实施办法”，并应该相互结合起来阅读。

B. 范围和结构

4. 以上援引的工作组对秘书处闭会期间工作的指示界定了本文件的范围。按照这些指示，对这两种因素采取的办法有所不同。关于全环基金，本文件分析了全环基金可以如何在当今现有的法律框架并在这三个已确定的汞备选办法的范围内为有资格的国家展开汞方面的活动提供资源。因此除了为这种分析提供所必要的资料以外，本文件并没有着重阐述全环基金的行政和体制结构。关于多边基金，本文件并没有探讨它可以如何按照各种汞办法运作，因为多边基金的既定职权中

¹ 可查阅 <http://www.chem.unep.ch/mercury/OEWG/Documents.htm>。

并不包括汞。相反，本文件叙述了与建立新的汞财务机制有关的多边基金的各种特点。

5. 本文件分三部分：

第1部分（本部分）是引言。

第2部分就全环基金可以为落实汞框架提供财政资源的可能方式提供了资料。这一部分确定了相关的全环基金重点领域、战略目标和战略方案，包括其支持当前汞项目的能力；叙述全环基金特别气候基金可以如何作为一种模式；分析全环基金可以如何作为一项汞议定书、独立的公约或自愿框架；并简要讨论了全环基金资源分配框架。

第3部分所提供的资料叙述了蒙特利尔议定书多边基金结构中可作为汞财务机制的一种模式的各个因素。这一部分就蒙特利尔议定书提供了简要的背景资料和多边基金的历史背景，然后叙述了多边基金的基本特点，随后讨论了多边基金中可以作为汞财务机制和基金的一种模式的三项关键因素。

二. 全环基金得以提供财政资源的可能方式

6. 这一部分叙述了全环基金可以如何在当今现有法律背景并在工作组确定的三种汞办法的范围内为有资格的国家展开汞方面的活动提供资源。

7. 全球环境基金是一个独立的金融组织，协助发展中国家为保护全球环境的项目和方案提供资金。三个履行机构—环境署、联合国开发计划署（开发署）和世界银行—在确定、制定和实地管理全环基金项目发挥了关键的作用。²此外，七个区域开发银行和政府间组织作为“具有扩大的机会的执行机构”协助执行全环基金的项目。³

8. 全环基金与这些机构合作，向有资格的国家提供了新的和额外的资金，以支付“实现议定全球环境惠益的措施的商定增量成本”。⁴全环基金充当《联合国气候变化框架公约》（气候公约）、《生物多样性公约》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》和《联合国防治荒漠化公约》（荒漠化公约）的财务机制。这些公约的各自缔约方大会确定全环基金可以通过其财务机制提供经费的那些活动的资格标准。⁵对于全环基金重点领域里的所有其他活动来说，如果所涉

² 《关于建立经调整的全球环境基金的文件》（以下称为全环基金文件），第22条（2008），http://www.thegef.org/uploadedFiles/GEF_instrument_March08.pdf。

³ 这七个执行机构是：非洲开发银行（非行）、亚洲开发银行（亚行）、欧洲复兴开发银行（欧洲银行）、美洲开发银行（美行）、国际农业发展基金（农发基金）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）和联合国工业发展组织（工发组织）。见 GEF website, *Executing Agencies* (undated), <http://www.thegef.org/interior.aspx?id=106>。

⁴ 全环基金文件，第2条。

⁵ 除了扶持性活动以外，所有这些通过全环基金信托基金输送的资金限于增量成本，而且必须实现全球环境惠益。

国家有资格从世界银行贷款，或有资格接受开发署的技术援助，就有资格接受全环基金的赠款。⁶

9. 全环基金的资金来自捐助参加方通过一个所谓的“充资”的过程对于全环基金信托基金的捐款。各国政府每隔四年就充资问题进行谈判。每次充资的总额和捐助参加方之间的负担均分摊协定均需经过政治谈判过程。全环基金目前正处于2006年开始的第四次充资期(全环基金-4)。关于第五次充资(全环基金-5)的讨论预计将于2008年11月开始。

A. 全环基金的重点领域、战略目标和战略方案

10. 全环基金信托基金支持以下六个重点领域的各项措施：生物多样性、气候变化、国际水域、土地退化、臭氧层消耗和持久性有机污染物。此外，全环基金可以支持健全化学品管理活动，但条件是这些活动必须实现全球环境惠益而且与六个重点领域中的一个或若干个领域有关。⁷与工作组确定的三种汞办法最直接相关的重点领域是持久性有机污染物和国际水域重点领域。另外有关的是健全化学品管理跨部门问题领域，因为这一领域的支持生物多样性、气候变化、国际水域和土地退化等重点领域里的综合项目，而这些项目除了其他目标以外，可以实现化学品管理方面的共同惠益。⁸

11. 全环基金理事会在其关于第四次充资的政策建议中请秘书处审查并于必要时修订这六个重点领域的战略。因此秘书处以长期战略目标和战略方案的一种新的结构取代了业务方案和战略重点的原有结构。理事会请秘书处于2008年制定全环基金—5订正长期目标和战略方案，提交理事会2009年第一次会议审议。

12. 这一节的其余部分叙述持久性有机污染物、国际水域和健全化学品管理领域，包括其目前支持汞项目的能力。

1. 持久性有机污染物重点领域

13. 持久性有机污染物重点领域的战略目标从一开始就是协助有资格的国家履行《斯德哥尔摩公约》规定的义务，即减少和消除持久性有机污染物的生产、使用和排放。⁹持久性有机污染物重点领域的资源因此是通过《斯德哥尔摩公约》的财务机制提供的，而这种财务机制仅仅面向斯德哥尔摩公约缔约方（就扶持性活动而言）或已签署《公约》的国家。正如与气候变化和生物多样性公约的财务机制有关的由全环基金资助的活动那样，全环基金对斯德哥尔摩财务机制的运作必须：“……符合缔约方大会决定的政策、方案优先事项和资格标准……”¹⁰

⁶ 同上，第9(a)-(b)条。

⁷ 同上，第3条。

⁸ 见全环基金秘书处，《全环基金-4的重点领域战略和战略方案》，第92页，第8-9段（2007年10月），http://www.thegef.org/uploadFiles/Focal%20Area%20Strategies_10.04.07.ptf。

⁹ 同上，第80页，第18段。

¹⁰ 全环基金文件，第20(h)条。

14. 按照《斯德哥尔摩公约》的现行定义，汞并不属于《公约》的范围。因此解决汞问题的活动目前没有资格取得持久性有机污染物重点领域里的资金。

2. 国际水域重点领域

15. 1995年，全环基金理事会列入了减少包括汞在内的持久性有毒物质排放的示范项目，作为国际水域重点领域第一业务战略的一个组成部分。此后汞项目继续有资格取得资金。

16. 就全环基金-4而言，理事会核准了新的国际水域战略方案4：“减少持久性有毒物质并检验冰川消融的适应性管理。”¹¹这种“有限的示范方案”包括一个减少包括汞在内的持久性有毒物质排放的全球构成部分。全环基金秘书处在制定这一方案时表示，该方案将“提供结果，以充实在下一次[第五次]全环基金充资以后的全环基金内一个可能远大于以往的方案”。¹²战略方案进一步说明了其持久性有毒物质构成部分：

“……关于持久性有毒物质，一个超越持久性有机污染物的有限的示范构成部分将得到支持，以检验各种政策、创新的文书和技术如何有效地减少这些有毒物质的排放并促使企业界参与制定成本效益高的解决办法和“污染预防价有所值”战略以支持全环基金健全化学品管理战略。一些经济部门，特别是那些排放汞的部门，以及面临着持久性有毒物质和其他有毒物质危险的越界河流流域将是试验示范的对象，示范的结果和经验将汇编起来，可能在充资以后由全环基金加以应用……”¹³

17. 很可能是由于国际水域重点领域普遍缺乏资金，这个示范构成部分进展甚小。国际水域是从全环基金-3到全环基金-4资金有所减少的唯一重点领域。¹⁴由于这一重点领域里的资源大幅度削减，因此限制了其展开这种持久性有毒物质示范本身的活动的能力。

3. 健全化学品管理跨部门领域

18. 新的“健全化学品管理框架战略”是执行全环基金文件第3条的化学品管理规定的一种势头。这一跨部门领域的战略目标是：“……推动在全环基金方案的所有相关方面实现健全化学品管理，以保护人类健康和全球环境，并推动实现国际化学品管理战略方针的总体目标……”¹⁵

¹¹ 见全环基金重点领域战略，以上注8，第51—52页。

¹² 同上，第52页，第35段。

¹³ 同上，第36段。

¹⁴ 全环基金-3国际水域重点领域的拨款为4.30亿美元，而全环基金-4的拨款为3.55亿美元。由于用于支持全环基金小额赠款方案的经费进一步减少，全环基金-4期间该重点领域的净资金为3.35亿美元。见全环基金秘书处，“全环基金-4国际水域重点领域战略和战略方案”，第4页，第6段（2007年10月），http://www.thegef.org/uploadedFiles/FocalAreas/International_Waters/GEF_4%20strategy%20Iw%20oct%202007.ptf。

¹⁵ 全环基金-4重点领域战略，以上注8，第90页，第4段。

19. 全环基金健全化学品管理技术咨询小组在制定关于新的领域的建议时就建议一种狭义或广义的办法展开了辩论。根据这种广义的办法，健全化学品管理领域将允许：

“……在认为在这些重点领域里会实现长期全球环境惠益的情况下直接并为本身支持健全化学品管理活动。技术咨询工作组讨论了提出一个试行支持产生全球环境惠益的健全化学品管理项目的方案。这种方案可以有一个专项而有限的总预算，并可以独立评价。它可以协助全环基金各机构、项目支持人等各方面在设计和执行产生全球环境惠益的健全化学品管理项目方面取得经验……受到支持的活动可以包括解决以下方面问题的项目：产品中使用的汞……”¹⁶

20. 实际上，这种广义的办法调拨专门资源，并允许将这些资源主要用于健全化学品管理，因此使健全化学品管理领域更加与现有的全环基金六个重点领域处于同等的地位。这种办法将使得全环基金能够审议向多数化管方针实施项目提供资金，包括汞项目，只要这些项目实现全球环境惠益。相反，技术咨询小组最终选择（而且全环基金理事会核准）有限解释全环基金文件第3条，因此健全化学品管理跨部门项目必须“直接涉及到六个重点领域之一的某个项目实现全球环境惠益。”¹⁷

21. 为全环基金-4所通过的健全化学品管理跨部门领域包括战略方案1：“将健全化学品管理纳入全环基金项目。”这一方案试图将健全化学品管理做法纳入生物多样性、气候变化、国际水域和土地退化重点领域。全环基金将通过一种“化学品验证”的程序来运作该方案，这种验证程序将在项目的筹备和评价过程中评估最相关类型的项目，以便将健全化学品管理做法纳入这些项目。与汞特别有关的是试图查明“通过减少煤炭燃烧所产生的温室气体排放的措施减少汞排放”带来的额外的全球惠益的机会。¹⁸

22. 健全化学品管理领域还包括战略方案2：“表明各国化学品管理框架内受到全环基金支持的化学品方面的干预行动。”这一方案的目标包括确保全环基金支持持久性有毒物质管理的干预行动是可持续的行动，“……因为这些干预行动是依靠和加强受援国健全管理化学品的一般能力的。”¹⁹这一方案实现这一目标的方式是，利用“……解决陆上污染源，特别是持久性有毒物质的”²⁰国际水域重点领域里的各个项目。然而正如以上第17段所指出，由于国际水域重点领域的资金情况，这一战略方案无法在全环基金-4期间支持与汞控制有关的许多化学品管理能力。

¹⁶ 同上，第90—91页，脚注50。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 同上，第93页，第14段。关于温室气体减排和汞减少之间可能共同效益的简要回顾，请参阅文件OEWG.1/2，第3.2.5部分，“与联合国气候变化框架公约的可能协同增效，”第53-54页。

¹⁹ 全环基金-4重点领域战略，以上注8，第94页。

²⁰ 同上，第18段。

B. 全环基金掌管的特别基金

23. 2001年,《联合国气候变化框架公约》(气候公约)缔约方设立了两个新的由全环基金掌管的特别基金—最不发达国家基金和特别气候变化基金(气候基金)。²¹尽管这些特别基金并不代表汞资金的可能来源,但可以作为自愿汞基金的一种模式。

24. 同全环基金信托基金所针对的气候变化重点领域下可能提供的资金相比较,最不发达国家基金和气候基金使全环基金能够为更广泛的气候变化方面的活动提供资金。正如其名称所表明,最不发达国家基金专门用于满足最不发达国家的特殊需要(特别是其适应气候变化国家行动计划方面的需要),而气候基金则支持“补充”通过经常全环基金气候变化重点领域提供资金的那些气候变化活动。²²作为《京都议定书》一揽子规则方面的一种政治交易,通过这两项基金,可以将为该基本公约提供的资金分别开来,为执行《议定书》提供财政支持,这也是应对一些发展中国家和经济转型国家提出的抱怨,即全环基金气候变化重点领域的通常程序太烦琐,而且限制性太大。

25. 全环基金按照气候公约缔约方大会提供的指导管理最不发达国家基金和气候基金。²³对于这两个基金来说,全环基金理事会作为“最不发达国家基金/气候基金理事会”举行会议。仅仅直接涉及最不发达国家基金和气候基金的决定或行动酌情委托最不发达国家基金/气候基金理事会处理。最不发达国家基金/气候基金理事会采用全环基金理事会的议事规则,只是略加修改以反映最不发达国家基金/气候基金理事会的具体任务。²⁴

26. 最不发达国家基金和气候基金的资源来自气候公约的发达、“附件二”国家缔约方的自愿捐款。尽管最不发达国家基金/气候基金理事会同意按照两年的周期安排一次认捐会议,²⁵实际上,两个基金的资源调集工作一直在进行。2006年,缔约方大会指示全环基金为无法取得充分资金的项目制定两个特别基金共同筹资的比额表。²⁶

27. 由于这两个特别基金不属于全环基金信托基金,适用于重点领域的一些规则和原则,例如增量成本规则及其与产生全球环境惠益的关系,并不适用于特别基金。下文第2.4节讨论的资源分配框架也不适用于这些基金。

²¹ 气候公约缔约方大会,第7/CP.7号决定,《公约下的资金》,第1-2段, FCCC/CP/2001/13/Add.1(2002),<http://unfccc.int/resource/docs/cop/7/13a01.pdf>。

²² 同上,第2、6段。

²³ 最不发达国家基金/气候基金理事会,“关于议程项目7的决定:资源调集办法,“主席的联合摘要”,第2段(2007年1月3日),见http://www.thegef.org/Documents/Council-Documents/LDCF-SCCF_1/documents/JointSummaryFinal.pdf。

²⁴ 最不发达国家基金/气候基金理事会,《最不发达国家基金/气候基金理事会议事规则》,导言, GEF/LDCF.SCCF.1/3/Rev.1(2006),http://www.thegef.org/Documents/Council-Documents/LDCF-SCCF_1/documents/LDCF.SCCF.1.3.Rev.1RulesofprocedurefortheLDCF.SCCFCouncil.pdf。

²⁵ 最不发达国家基金/气候基金理事会,“资源调集办法”,以上注23(核准文件 GEF/LDCF.SCCF.1/6中概述的为最不发达国家基金和气候基金筹集资源的拟议办法)。

²⁶ 气候公约缔约方大会,第3/CP.11号决定,《关于最不发达国家基金运作的进一步指导》, FCCC/CP/2005/5/Add.1(2006),<http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/05a01.pdf>。

C. 分析全环基金供资的可能方式

28. 这一节针对工作组确定的以下三种汞办法审查了全环基金重点和跨部门领域和特别气候基金：《斯德哥尔摩公约》下的一项新的议定书、一部新的独立的公约和强化自愿安排。这一节还讨论了全环基金按照每一种办法可以提供财政资源的可能方式。

29. 这些办法被视为酌情属于具有法律拘束力的范围和自愿框架的范围，也属于可以含有自愿和法律因素的总体“组合”的范围。对于这两种法律办法的每一种办法来说，文件的范围可以是全面的或狭义的。全面的文件可以包括用于解决多数或所有全球汞重点事项的许多因素，而狭义文件只能解决一个或两个重点领域，或者含有较少的因素。

30. 就强化自愿安排而言，这一节在该必读文件第3.3部分：“进一步分析长期汞国际行动的实施办法”中叙述的自愿汞框架范围内审议了全环基金的情况。自愿汞框架可以是独立的，也可以是自愿和法律因素的总体组合的一部分。就后者而言，斯德哥尔摩汞议定书、独立的公约、或其他文件可以含有一些或所有法律因素。

31. 两个要点是分析每一种办法时共同的要点，因此应该再次重申。首先，实施汞框架所需要的资源的额度将取决于对汞框架承诺的雄心、范围和法律性质，包括任何法律因素是全面的还是狭义的。换言之，法律因素广泛和严格的雄心勃勃的框架所需要的资源可能超过法律因素很少或根本没有的基本上属于自愿框架所需要的资源。

32. 第二，全环基金基于提供资源的机制是重要的，但基本先决条件是捐助方必须提供这些资源。全环基金系统充分灵活，可以通过几种不同的办法支持汞项目。然而全环基金不能接受得不到资金的任务。全环基金支持汞方面工作的能力不是由于全环基金的政策，而是由于缺乏专项基金而受到限制。

1. 《斯德哥尔摩公约》下的汞议定书

33. 根据这第一种办法，斯德哥尔摩持久性有机污染物公约缔约方将制定和通过《公约》的一项独立的汞议定书。这项议定书将是独立于《公约》的一项单独的条约，但属于斯德哥尔摩公约框架范围。它将具有一个法律上独立的理事机构，而不会改变《公约》规定的缔约方的现有义务。关于这种办法的进一步说明，请参阅必读文件“进一步分析”第3.1部分和文件第OEWG.1/2, 第3.4.1部分。

34. 先前的惯例表明，汞议定书能够利用《斯德哥尔摩公约》的现有财务机制。按照《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》：“应由受委托负责按照《公约》第21条设立的财务机制的运作的机构充任本议定书的财务机制。”²⁷2003年5月，全环基金理事会核准执行生物安全议定书的能力建设为全环基金生物多

²⁷ 《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》，第28.2条(2000年1月29日)，
<http://www.cbd.int/biosafety/protocol.shtml>。

样性方案的战略重点。²⁸因此生物安全议定书取得全环基金的资金无需与全环基金理事会签署一项新的谅解备忘录，也无需修正全环基金文件(2002年当全环基金增加了新的持久性有机污染物重点领域并同意运作斯德哥尔摩公约财务机制时有此需要)。相反，理事会以决定的方式核准缔约方大会的提议。议定书的缔约方大会/缔约方会议现在向公约缔约方大会转交其财务机制指导，而缔约方大会将其列入其对全环基金的指导。

35. 同样可以为《斯德哥尔摩公约》下的一项汞议定书作出类似的安排。然而不限成员名额工作组必须审议两个要点。首先，有资格通过斯德哥尔摩财务机制取得全环基金支持的汞项目的范围将取决于全环基金理事会核准的条件，而这种条件又将取决于各国政府作为斯德哥尔摩缔约方和理事会成员展开的政策讨论的情况。按照生物安全议定书的先例，全环基金的支持限于执行该议定书的能力建设。与这种先例相反，如果斯德哥尔摩公约缔约方和汞议定书提出要求，理事会有可能将汞资金扩大到所需干预行动的全部范围。

36. 第二点，而且具有根本重要性的是，*通过斯德哥尔摩财务机制取得全环基金的资金将不会确保为汞议定书规定的实施活动充分取得新的或额外的资金，甚至得不到任何资金。*这将取决于今后全环基金充资的额度及其在各个全环基金重点领域和战略方案之间的分配。如果要求斯德哥尔摩财务机制满足受援国执行斯德哥尔摩公约和汞议定书的需要，那么捐助方就需要承诺为持久性有机污染物重点领域提供额外的资源。如果没有补充资金，就必须将现有的全环基金资源转用于满足汞议定书的需要。这种情况可能会使一些斯德哥尔摩缔约方不愿以允许该议定书使用斯德哥尔摩的财务机制。

37. 有些利益攸关者可能认为，有资格的国家目前并没有充分利用全环基金持久性有机污染物重点领域里的现有资源来履行其斯德哥尔摩公约的义务。因此按照这种想法，这一重点领域里可能存在没有列入方案的过量资金，可以转用于执行斯德哥尔摩汞议定书，而其余资金仍然足于满足执行基本公约的需求。

38. 这种误解的根据可能是，在全环基金-3期间，斯德哥尔摩公约有资格的缔约方和签署方着眼于编制其国家实施计划，而没有准备接受争取全环基金对主要持久性有机污染物项目的支持。现在在全环基金-4期间，各项活动的“特点是从编制国家实施计划转向*执行*国家实施计划”（斜体是后加的）。²⁹实际上，全环基金是在全环基金-4的结尾，而不是在此之前充分规划所有持久性有机污染物重点领域的资源。³⁰

²⁸ 见全环基金理事会，《主席的联合摘要，全环基金理事会会议，2003年5月14日-16日》，第9段，http://www.thegef.org/Summary_of_the_Chairs.pdf。在全环基金-4期间，通过战略方案6：“执行卡塔赫纳生物安全议定书的能力建设”来支持这种能力建设活动。全环基金秘书处，《全环基金-4期间的生物多样性重点领域战略和战略方案》，http://www.thegef.org/uploadeFiles/Focal_Areas/Biodiversity/GEF-4%20strategy%20BD%20oct%202007.pdf。

²⁹ 全环基金，全环基金-4中点领域战略，以上注8，第81页，第20段。

³⁰ 2008年6月30日是全环基金-4的中点。截止2008年3月20日，全环基金规划了向持久性有机污染物重点领域提供的所有资源的42.6%。见全环基金理事会，《提交全环基金理事会核准的工作方案》，第3页，表2，GEF/C.33/9(2008年3月20日)。

[http://www.gefweb.org/uploadeFiles/Documents/Council_Documents__\(PDF_DOC\)/GEF_33/Work%20Program%20Cover%20Note%20April%2008-C33-9Final\(1\).pdf](http://www.gefweb.org/uploadeFiles/Documents/Council_Documents__(PDF_DOC)/GEF_33/Work%20Program%20Cover%20Note%20April%2008-C33-9Final(1).pdf)。

39. 还有人表示相反的意见，认为持久性有机污染物的目前供资水平不足以协助有资格的缔约方履行其义务。例如，对于《斯德哥尔摩公约》来说，一个最困难而且也许是最昂贵的挑战是解决无意产生的持久性有机污染物的排放问题。在全环基金-4期间，针对无意产生的持久性有机污染物的项目基本上是针对规划和战略制定的，而不是针对实际执行工作的。应该在全环基金-5期间开始大规模执行此类项目，从而有可能导致对持久性有机污染物重点领域资源的需求大幅度增加。因此重点领域极其不可能取得在全环基金-5期间执行汞议定书的超量资源，除非捐助方同意大幅度增加对持久性有机污染物重点领域的拨款。

2. 独立的公约

40. 一项独立的汞公约的办法可以便利取得全环基金的资源，但如果捐助国政府没有同时承诺提供任何新的或额外的资源，就无法取得这种资源。同样对于斯德哥尔摩汞议定书的办法来说，各国政府可以利用一项独立的汞公约来制定一个全面的具有法律拘束力的汞框架，或者作为自愿和法律因素的总体“组合”中的狭义的法律构成部分。³¹全面的法律框架可以包括用于针对多数或所有全球汞优先事项的许多因素，而狭义的文件只能针对以一两种优先事项或包括较少的因素。所需新的资源的程度将取决于公约的雄心志向及其所规定义务的范围，而且特别会受到公约的影响，即公约是代表一种全面的具有法律拘束力的汞框架，还是作为自愿和法律因素组合的一个组成部分。

41. 发展中国家和经济转型国家可能不愿意同意拟订一项独立的公约，特别是一项全面的公约，除非它们相信，该公约将包括专门用于汞问题的大量和额外的财政资源。因此在制定和通过一项独立的公约时，各国政府需要就如何提供这些资源的条件进行谈判，包括是否可以邀请全环基金来担任管理这些资源的实体。

42. 根据资源的供应情况，全环基金可以提供这些资源，通过以下三种独特的办法，协助有资格的国家履行独立的公约所规定的义务：(1) 一个有义务捐助资源的正式建立的财务机制，通过国际水域重点领域、新的重点领域或健全化学品管理跨部门领域提供利用全环基金信托基金的机会；(2) 一种利用现有捐款基金重点领域和战略目标的非拘束力办法；或者(3) 一个不属于捐款基金信托基金的新的由全环基金掌管的基金。不管采用何种办法，都需要提供新的资源。以下讨论这三种办法。

(a) 正式设立的财务机制

43. 在多边环境协定的化学品分类组合中，斯德哥尔摩公约设立了一个有义务捐助资源的正式财务机制。³²《巴塞尔公约》和《鹿特丹公约》没有建立这种机制，但都各自采取步骤协助发展中国家和经济转型国家调集资源。从历史上来说，多边环境协定设立一个正式财务机制最有可能的情况是，多边环境协定解决

³¹ 关于独立公约办法的这些变通办法的比较彻底的讨论情况，请参阅“进一步分析”必读文件。

³² 这些捐款是“强制性的”，因为《公约》要求发达国家缔约方提供新的和额外的财政资源，协助有资格的国家支付履行其公约的义务的全额议定增量费用。见《斯德哥尔摩公约》第13.2、第13.6条。但《公约》没有具体规定如何确定这些捐款的金额或提供这些捐款的具体方式。

的问题(a)直接影响到捐助国的战略、环境、或公共卫生利益³³和(b)如果没有发展中国家的积极参与就得不到解决(例如蒙特利尔议定书、气候公约、持久性有机污染物公约)。³⁴由于汞污染具有毒性和持久性,而且会蓄积起来并在环境中远距离迁移,因此可以证明,汞就是这样一种问题。

44. 正式设立的财务机制所产生的影响可能会因国而异。对于发展中国家和经济转型国家来说,这种财务机制可以:

- (a) 使它们能够将其履行公约的义务与捐助国有效地履行其财政资源义务联系起来;
- (b) 使捐助国提供财政资源的义务成为具有法律拘束力的义务;
- (c) 使财政资源问题在公众中和缔约方大会的议程中占有显著地位,包括通过定期和正式审查财务机制的效力和充分性;以及
- (d) 加强各国环境部长在其政府中倡导其本国应该批准和执行公约的能力。

45. 对于发达国家来说,正式设立的财务机制可以:

- (a) 针对履行其提供财政资源的公约义务,推动其国内拨款程序;以及
- (b) 提高发展中国家在条约谈判时同意列入坚定义务、愿意批准已通过的 文件和成功地履行其义务的可能性。

46. 如果各国政府准备邀请全环基金运作一个新的汞公约财务机制,公约的缔约方大会和全环基金理事会就需要执行它们之间的一项谅解备忘录,而全环基金大会很可能需要批准对全环基金文件的修正,以允许全环基金运作新的公约的财务机制。除了其他事项以外,谅解备忘录和修正案通常要求全环基金和全环基金理事会“按照新的公约的缔约方大会决定的政策、方案优先事项和资格标准”使用与汞公约下供资活动有关的全环基金的资源。³⁵全环基金必须遵守缔约方大会的指导,这项要求是确保全环基金以符合公约缔约方的愿望的方式运作财务机制的必要条件。

47. 由全环基金运作的正式设立的财务机制可以通过现有的国际水域重点领域、一个新的重点领域或健全化学品管理跨部门领域提供资源。如果各国政府

³³ 见 Jeffrey. L. Dunoff, *From Green to Global: Toward the Transformation of international Environmental Law*, 19 Harv. ENVTL. L. REV. 241 (1995); Raymond Cléménçon, *Financing the Protection of the Global Commons: The Case for a Green Planet Contribution*, 11 (GEF Working Paper No. 17, July 2000), available at http://www.thegef.org/Outreach/outreach-Publications/WP17-Financing_Protetion.pdf.

³⁴ 见 Mark A. Drumbl, *Poverty, Wealth and Obligation in international Environmental Law*, 76 TUL. L. Rev. 843, 853-58 (2002), <http://ssrn.com/abstract=283204>.

³⁵ 见全环基金文件,第26段;另见第6、9、15和20(h)段。

选择一个新的重点领域，就可以修正全环基金文件，以便建立一个汞专门领域或一个比较广泛地处理健全化学品管理的领域。或者可以利用健全化学品管理跨部门领域。然而全环基金理事会首先应按照健全化学品管理技术咨询小组针对全环基金-4已提出并受到审议但没有被建议的案文，批准一项对全环基金文件第3条的广义解释。³⁶

48. 不管各国政府采用何种重点领域，捐助国都应该在充资时调拨充分的资源，以便按照新的汞公约履行其提供这种资源的义务。取决于公约的范围，拨款额首先应支持有资格的国家中的扶持性活动（例如国家实施计划编制）。因此必须大量拨款，才能支付有资格的国家履行汞公约规定的所有义务所需展开活动的增量费用。

(b) 利用现有全环基金重点领域和战略目标的自愿办法

49. 如果汞公约的范围是狭义的（汞自愿和法律因素“组合”可能就是如此），就可能不太需要包括一个正式设立的财务机制。在这种情况下，各国政府可以利用目前普遍存在的自愿状况。全环基金可以继续审议其国际水域重点领域下的与汞有关的项目。此外，它可以通过健全化学品管理跨部门领域，特别是在气候变化重点领域下的减少煤炭燃烧产生的温室气体排放的各项措施的共同效益方面，探讨如何支持这些项目。新的汞文书的缔约方可以与全环基金一起利用这些机会，而全环基金理事会和缔约方大会无需签订一项谅解备忘录，而且无需修正全环基金文件。

50. 然而没有这些正式的协定，全环基金和全环基金理事会就没有任何法律义务遵守新的公约的缔约方大会规定的优先事项或指导。捐助方的偏好和全环基金秘书处和全环基金各机构的技术判断比受援国的偏好更容易左右受全环基金支持的活动。这种态势可能会证实伙伴国家有时提出的抱怨，即受机构和捐助方驱动的项目并不是始终支持个别国家的可持续发展的目标。

51. 通过利用例如气候变化重点领域下的跨部门或共同效益办法，与减少温室气体排放的措施结合起来的健全化学品管理项目减少汞排放的潜力很大。相反，如果各国政府在目前资金困难的情况下依靠国际水域重点领域，就无望取得很多的成果。如果要使该重点领域成为一种有效的汞资金来源，捐助国政府首先就需要增加其总体资源并对汞具体拨款。至少可以通过以下两种方式来做这一点：(1) 捐助方或捐助方集团可以倡导并提供所需的资源，作为全环基金-5充资谈判的一部分，而全环基金秘书处制定一项汞战略方案；或者(2) 捐助方和捐助方集团可以在充资进程以外捐助所需的资源，而全环基金可以根据这些资源拟定一项汞战略方案。不管采取哪种办法，新的战略方案都必须在充资谈判结束时得到全环基金理事会的批准。

(c) 特别汞基金

52. 以上第2.2节叙述的全环基金掌管的特别气候基金可以作为全环基金掌管的汞自愿基金的一种模式。如果各国政府无法就将扩大的汞资源列入全环基金信托

³⁶ 见讨论和脚注，上文第19段。

基金的充资过程达成共识，这种基金就可能是合宜的，但许多捐助方愿意承诺向汞专项基金提供资源。关于这种办法的其他考虑因素包括：

(a) 在全环基金管理这一特别基金的情况下，伙伴国家将可利用全环基金秘书处和全环基金履行和执行机构的交付系统；

(b) 由于特别基金不属于全环基金信托基金，因此汞公约缔约方大会在决定可以如何运作该基金方面具有更大的余地，例如决定应该在多大程度上使用增量成本和全球环境惠益规则；

(c) 特别基金的充资将按照其本身的条件进行，而不是作为四年一次的全环基金充资的组成部分；

(d) 特别基金的捐助基础可能比全环基金信托基金的基础狭窄，因此其今后的充资额度很可能不太可靠；以及

(e) 特别基金将不会受制于全环基金资源分配框架（这将在以下第2.4节中更详细的讨论）。

3. 自愿汞框架

53. 自愿汞框架的办法可以是单独的，也可以是自愿和法律因素总体组合的一部分。³⁷不管采取哪一种办法，以上针对独立的公约叙述的两种办法——利用现有全环基金重点领域和战略目标的自愿办法和全环基金掌管的汞特别基金——在自愿汞框架下也应该存在。根据这些办法，全环基金可以通过其国际水域重点领域提供援助，或者捐助方可以请全环基金管理在概念上与以上讨论的特别气候基金相类似的一种特别汞基金。采用这两种办法中的任何一种办法的方式和考虑因素与以上第49–52段中叙述的相类似。

54. 化管方针快速启动方案（快速方案）可能为在自愿汞框架下筹资提供了又一种机会。按照目前的结构，快速方案信托基金为包括汞方面工作的某些方面在内的扶持性活动提供“原始经费”。信托基金是有时间限制的：在从它建立之日起（2006年12月1日）的五年内接受自愿捐款，其资金分配期从该日期起最高为七年。³⁸，各国政府可以修改快速方案，使捐助方可以通过这一渠道输送汞财政资源，特别是当化管大会和化管方针在自愿汞框架方面发挥显著作用时更是如此。

D. 其他问题：资源调拨框架

55. 讨论全环基金可以为新的汞框架提供财政资源的可能方式时应该提到全环基金资源分配框架。2005年，全环基金理事会通过了资源分配框架，作为与第三次充资有关的全环基金改革的一部分。资源分配框架的公开意图是使全环基金的拨款更公平、透明、可预测和有效，其方式是根据以下方面对有资格的国家打

³⁷ 关于这些办法的详细讨论情况，请参阅“进一步分析”必读文件第3.3部分。

³⁸ 国际化学品管理大会，第1/4号决定，“快速启动方案”，附录二，第3段（2006）
<http://www.chem.unep.ch/saicm/ICCM%20decision%201.4%20QSP%20Eng.pdf>

分：(1) 其在特定重点领域产生全球环境惠益的潜力以及(2) 其成功执行全环基金方案和项目方面的能力、政策和做法。根据这些分数，各国取得对每一重点领域的拨款。这些拨款作为所涉国家在充资期间可以申请的项目资金的最高限额。

56. 在全环基金-4期间，资源分配框架仅仅适用于气候变化和生物多样性重点领域。全环基金理事会在通过资源分配框架时同意于2008年后期举行一次中期审查，并同时请全环基金秘书处制定一个“整个全环基金的资源分配框架。”³⁹根据中期审查和其他考虑因素，理事会可以在2010年之前执行一个整个全环基金的资源分配框架。因此资源分配框架可以于2010年扩大到持久性有机污染物和国际水域重点领域。⁴⁰

57. 有些缔约方就执行资源分配框架提出了一些问题，包括该框架在技术上是否是可行的，评分指标是否公正而且考虑到发展中国家可持续发展的利益，框架的执行是否符合缔约方大会关于框架所适用的财务机制的指导。⁴¹此外，全环基金秘书处在全环基金-4期间执行资源分配框架时遇到的技术性挑战对于秘书处是否能够在理事会的时间范围内为其他重点领域制定可行的标准提出了疑问。在全环基金关于2007年6月其资源分配框架的报告中，秘书处指出：“秘书处希望为理事会十一月月份的审查提交全环基金-4充资的政策建议中商定的2008年其他重点领域拟议指标。”⁴²但是自从资源分配框架获得通过以来，全环基金理事会很少对其进行详细的讨论，现在不明确的是，秘书处是否在制定这些指标方面取得了很大的进展，使资源分配框架能够扩大到其他重点领域。因此现在不明确的是，在中期审查和预计于2008年11月进行的理事会讨论之前，资源分配框架是否会在全环基金-5期间遵循其目前的形式和范围，而且它是否会扩大到其他重点领域。

58. 对全环基金在今后汞框架中的可能作用感兴趣的各国政府不妨继续了解资源分配框架的现状，以便能够审议其对汞资金机制可能产生的影响。

三. 蒙特利尔议定书多边基金

59. 工作组请秘书处确定多边基金中可以作为汞财务机制的一种模式的各项因素，本文件这一部分就是按照这一请求编写的。执行蒙特利尔议定书多边基金

³⁹ 全环基金理事会，《关于全环基金信托基金第四次充资的谈判的摘要》，8第14段，GEF/C.29/3(2006年10月16日修订)。

⁴⁰ 斯德哥尔摩公约第二次缔约方大会在其关于对财务机制的进一步指导的决定中邀请全环基金：“……在其今后与《公约》有关的资源分配框架的工作中与公约秘书处磋商，而不妨碍今后任何关于对持久性有机污染物重点领域实行资源分配框架的决定和向缔约方大会第三次会议报告这一问题。”第SC-2/11号决定，《对财务机制的进一步指导》，第8段，UNEP/POPS/COP.2/30(2006)。全环基金秘书处在其提交缔约方大会第三次会议的关于财务机制的报告中就资源分配框架提供了简要的资料，但缔约方大会第三次会议很少注意到资源分配框架问题。见斯德哥尔摩公约第三次会议，全球环境基金向缔约方大会第三次会议提交的报告，12-13，UNEP/POPS/COP.3/INF/3(2007)，<http://chm.pops.int/Portals/0/Repository/COP3/UNEP-POPS-COP.3-INF-3.English.DOC>。

⁴¹ 关于这些问题和有关问题的详细分析，请见Glenn M. Wiser, Legal Analysis of the GEF Resource Allocation Framework (CIEL 2007)，http://www.ciel.org/Publications/GEF_RAF_analysis_May07.pdf。

⁴² 全环基金理事会，《关于资源分配框架执行情况的进展报告》，7，GEF/C.31/inf.9(2007年6月4日)，[http://www.thegef.org/uploadeFiles/Documents/Council_Documents_\(PDF_DOC\)/GEF_31/C.31.inf.9%20RAF%20Progress%20Report\(1\).pdf](http://www.thegef.org/uploadeFiles/Documents/Council_Documents_(PDF_DOC)/GEF_31/C.31.inf.9%20RAF%20Progress%20Report(1).pdf)。

(多边基金)是《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》缔约方设立的一个独立的财务机制。⁴³多边基金是要求捐助国缔约方提供分摊捐款的唯一全球财务机制,并专门为发展中国家执行单一多边环境协定提供财政援助。自从多边基金问世以来,各国政府在其他多边环境协定方面没有沿用多边基金的模式,而是依靠全环基金为多个多边环境基金运作财务机制。

60. 读者应该注意,使多边基金具有独特性的关键因素是可能存在的,因为它是按照一项具有法律拘束力的文书运作的。因此这些因素主要涉及到包括这种文书的一种汞框架。象多边基金一样,化管方针快速启动方案及其信托基金构成一种“独立的”财务机制,为化管方针这种单一的多边化学品进程提供服务。然而快速方案由于是一种自愿协定下的一种自愿安排,因此并不具有多边基金同样独特的因素,而且也不是以多边基金同样的体制和财务规模运作。

61. 使多边基金具有独特性的最显著的因素包括:它(1)是一种着眼于单一多边环境协定和问题的基金,(2)要求捐助缔约方按照联合国的分摊比额表向它捐款,以及(3)受到蒙特利尔议定书缔约方会议的直接控制。如果各国政府选择对汞协定运用多边基金的模式,就应该审议这三个最重要的因素。

62. 以上一节就蒙特利尔议定书和多边基金的历史渊源提供了简要的背景,本部分则叙述多边基金的基本特点。然后这一部分将讨论多边基金中可以作为汞财务机制和基金的一种模式的三种关键因素。讨论的部分方法是将多边基金的相关方面与全环基金作以简要的比较和对比。

A. 背景

63. 蒙特利尔议定书规定了严格的控制措施,以便在规定的时间内减少和逐步淘汰所列消耗臭氧物质(耗氧物质)的生产和消费。《议定书》对人均消费0.3吨或更少耗氧物质的发展中国家缔约方遵守其逐步淘汰要求规定了延长的时间范围。因此这些发展中国家缔约方被称为“第5条”国家。由于《议定书》现在已经进入其“遵守时期”,所有缔约方,包括第5条国家,都必须遵守其逐步淘汰时间表。只有第5条国家有资格利用多边基金。⁴⁴

64. 《议定书》的许多成功可以追溯到通过多边基金提供的财政资源的程度。在过去几年里,《议定书》之所以能够维持这些资源,其部分原因是捐助国作出了很高程度的政治承诺,强有力的履约系统将资金的提供与受援国的履约情况联系起来,以及采取了一种强制性办法来评估基金的捐款。

65. 在1992年里约地球问题首脑会议之前的一段时间里,许多利益攸关者赞成北南财务机制以协助南方国家执行当时正在谈判的《气候和生物多样性公约》。这些论点是以多边基金的模式和先例为依据的。然而多数捐助国反对为每

⁴³ 见经修正的《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》,第10条(1987),

http://ozone.unep.org/Publications/MP_Handbook/Section_1.1_The_Montreal_Protocol/。

⁴⁴ 第5条国家名单,请见臭氧秘书处,《按(蒙特利尔议定书)第5条第1款行事的缔约方名单》(2007年11月1日增订)。http://ozone.unep.org/Ratification_status/list_of_article_5_parties.shtml。请注意,有些经济转型国家也是第5条国家。

一项公约建立一个新的财务机制的概念，其部分原因是他们担心不加协调的供资机构和战略可能会分散化和扩散化。因此关于建立一个联合供资机制的建议应运而生，从而设立了全环基金。⁴⁵

B. 关于多边基金的说明

1. 目标和职责

66. 多边基金的主要目标是通过向第5条国家提供资金和技术来协助它们遵守公约。财政和技术援助的形式是主要通过四个国际履行机构提供的赠款或优惠贷款。

67. 多边基金的职责是：

(a) 支付发展中国家缔约方执行《议定书》的议定增量成本；

(b) 资助以下资料交换所的职能——

(一) 协助发展中国家缔约方查明其合作的需要；

(二) 推动技术合作，以满足这些已查明的需要；

(三) 分发资料和有关材料，并举办讲习班和培训班；以及

(四) 推动和监督向发展中国家缔约方提供的其他多边、区域和双边合作；以及

(c) 资助基金秘书处的运作和有关支助费用

68. 多边基金的另一项关键职责是为在每一个第5条缔约方里设立和保持国家臭氧办事处提供资金。⁴⁶

2. 设立

69. 蒙特利尔议定书缔约方承认有必要设立一个机制，向第5条国家提供财政和技术援助，协助其履行《议定书》规定的义务。1990年，缔约方修正了《议定书》第10条，以包括财务机制。缔约方还临时设立了多边基金。两年以后，它们同意该基金永久地保持下去，该基金于1993年完全运作。

⁴⁵ 第二次全环基金大会，《全环基金第二次总体绩效研究》，3-4, GEF/A.2/4 (2002), http://gefweb.org/participants/Assembly/2nd_Assembly/OPS2_English-final-9602.pdf。

⁴⁶ 环境署技术、工业和环境司、臭氧行动处，《臭氧办事处区域网络情况》（2007年，2008年5月增订），<http://www.uneptie.org/ozonAction/networks/index.htm>。

3. 行政

70. 1992年，蒙特利尔议定书缔约方在决定设立永久基金时商定了多边基金的职权范围和基金的执行委员会的职权范围。⁴⁷

71. *执行委员会* 管理多边基金的资源。委员会由七个第5条缔约方和七个非第5条缔约方组成。委员会成员每年由议定书缔约方会议选举产生。委员会有一个双重多数表决程序，目的是确保缔约方和受援方都不得主宰决策过程。然而实际上所有决定都是以协商一致意见的方式作出的。

72. *多边基金秘书处* 在环境署框架内运作，但它同“臭氧秘书处”分开来，因为臭氧秘书处为蒙特利尔议定书及其基本维也纳公约提供秘书处服务。多边基金秘书处目前拥有十二位专业工作人员和十一位支助工作人员。它负责多边基金的日常业务和审查项目提案；拟定政策、规划、指导和财务文件，提交执行委员会核准；并为执行委员会的会议作出安排和提供服务。

73. 四个*多边履行机构* 为多边基金提供服务，协助方案和项目制定。这些机构是环境署、联合国开发计划署（开发署）、联合国工业发展组织（工发组织）和国际复兴开发银行（世界银行）。此外，环境署担任基金的*财务主任*。

4. 资金来源

74. 按照（经修正的）《议定书》第10.6条，多边基金由非第5条缔约方的分摊捐款提供资金。缔约方每三年按照需求评估和缔约方商定的额度对多边基金进行充资。各捐助国支付的实际捐款比例是按照联合国分摊比额表确定的。同时也鼓励但并不要求其他缔约方提供捐助。捐助缔约方可以以合格的项目和活动的形式单方面地履行最高达20%的财政义务。⁴⁸

75. 全环基金进行了六次充资。最近一次充资（2005年）为4.704亿美元，用于2006—2008年期间。⁴⁹截止2007年7月，认捐总额相当于22.2亿美元。整个2007年期间认捐兑付率为92.67%。

5. 取得援助

76. 所有第5条缔约方都有资格从多边基金取得援助。（请注意，多数经济转型国家不被视为第5条缔约方，因此没有资格申请多边基金的资金。相反，这些国家可以向全环基金申请其臭氧层消耗重点领域下的资金。）对于初步能力建设和体制加强申请，议定书臭氧秘书处通常通知多边基金秘书处，某一国家已经成

⁴⁷ 《蒙特利尔议定书缔约方第四次会议报告》UNEP/OzL.Pro.4/15, 附件九和十(1992), http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/04mop/index.shtml。

⁴⁸ 环境署臭氧秘书处，《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书手册》，第7版，第3.6节，第9段（2006），http://ozone.unep.org/Publications/MP_Handbook/index.shtml。

⁴⁹ 多边基金，《供资过程》http://www.multilateralfund.org/the_funding_process/1080058887066.htm。尽管这一次充资是第六次，但它称为“第五次充资”，因为1990年充资被称为“临时充资”。

为《蒙特利尔议定书》及其各项修正的缔约方。一个实施机构开始与该缔约方讨论，以确定其需求并制定项目提案。从提交到批准所需时间因项目类型而异。

77. 第5条国家一旦表示愿意批准《蒙特利尔议定书》，即有资格申请和接收为制定其国家方案提供的资金。批准以后，该缔约方可以申请对所有合格活动的赠款。关于能力建设和体制加强请求的申请和批准可以迅速处理，这取决于请求国家的积极态度。这些类型的项目从30,000美元至500,000美元不等。

78. 比较大型且比较复杂的项目类别，例如基于绩效的多年度协定，其进程同样取决于所涉国家的积极态度。项目制定得到多边基金资源的支持，可以在不到一年时间内得到核准。多边基金通常不寻求或协助安排共同供资；然而有些节约能源的项目利用了其他机构提供的资金。

6. 问责、监督和评价

79. 多边基金与环境署设在同一地点，是环境署的最大环境基金。它在议定书缔约方会议的领导下运作。执行委员会必须每年向缔约方会议报告。

80. 1997年，多边基金秘书处承担了一般基金监督和评价职责。⁵⁰执行委员会监管这些监督活动。各履行机构每年向执行委员会提交进度报告。被拖延的项目受到更密切的监督，并向执行委员会每次会议报告其情况。⁵¹独立顾问按照缔约方拟订的职权范围编写多边基金定期评价报告。⁵²

C. 基金中可作为汞问题一种模式的各种因素

81. 使多边基金具有独特性而且与一个具有拘束力的汞协定最有关的关键因素包括：

(a) 多边基金是一个专门为蒙特利尔议定书提供服务的专项基金；

(b) 《议定书》要求其“非第5条”缔约方（即发达国家和许多经济转型国家）按照联合国分摊比额表向多边基金捐助；以及

(c) 多边基金是议定书缔约方会议直接控制下的蒙特利尔议定书的产物。

82. 这些关键因素是相互关联的，以下将更详细地加以讨论。如果各国政府准备通过一项具有法律拘束力的汞文书，其中包括按照《议定书》及其多边基金的模式建立的财务机制，那么这些就是针对该机制应加以审议的必要因素。

⁵⁰ 多边基金秘书处，“基金秘书处”，http://www.multilateralfund.org/fund_secretariat.htm。

⁵¹ 多边基金秘书处，“监督”，http://www.multilateralfund.org/results_impact.htm。

⁵² 多边基金秘书处，“评价”，<http://www.multilateralfund.org/evaluation.htm>。

1. 专项基金

83. 多边基金是执行《蒙特利尔议定书》的一个专项基金，这一点多年来一直有利于缔约方。各个项目获取多边基金供资的资格完全是按照《议定书》和多边基金的规则确定的，而所有这些规则最终又是在缔约方的领导下决定的。相比之下，除了全环基金为之服务的那些公约的资格标准——即全球环境惠益和增量成本的要求，全环基金文件还规定了其他资格标准，这往往导致全环基金和这些公约一些缔约方之间的混乱并偶而导致它们之间的摩擦。多边基金在评价项目提案时可以审议增量成本，但它也可以按照《议定书》及其缔约方的需要灵活地加以审议。

84. 多边基金秘书处着眼于仅仅与《蒙特利尔议定书》有关的项目和财务管理和监督，因此能够在臭氧消耗问题上形成深刻和全面的专门知识。这一点再加上多边基金执行委员会的决策做法和多边基金相对非官僚主义的结构，支持了比较有效和及时的项目制定和核准过程。

85. 通过充分地将多边基金纳入《蒙特利尔议定书》，缔约方能够利用多边基金来推动进一步遵守《议定书》规定的义务。执行委员会与议定书履行委员会合作，可以规定将缔约方遵守其议定书义务作为取得多边基金资金的条件。例如，执行委员会在第三十七次会议上决定，如果某一国家未能遵守《蒙特利尔议定书》的控制措施，执行委员会就不应该核准其项目提案，一直到缔约方通过履行委员会处理了所涉不遵守情事问题为止。⁵³

86. 规模经济表明，管理全环基金等共同供资机制的费用低于专项基金的费用。就全环基金和多边基金而言，确实如此，但并非完全如此。全环基金——4四年期间管理全环基金的预算费用占大约31.3亿美元充资的2.97%。多边基金目前第五次充资的三年期间管理多边基金的预算费用大约占4.704亿美元充资的3.43%。⁵⁴

2. 分摊捐款

87. 《蒙特利尔议定书》第10.6条的部分规定如下：

多边基金的资金应来自非按第5条第1款行事的缔约方根据联合国会费分摊款比额表以可自由兑换货币或在某些情况下以实物和（或）本国货币作出的贡献……

⁵³ 多边基金执行委员会第37/20号决定，第48(a)段，UNEP/OzL.Pro/ExCom/37/71，执行蒙特利尔议定书多边基金，政策、程序、准则和标准243（2007年11月），<http://www.multilateralfund.org/files/Policy53.pdf>。

⁵⁴ 计算这些数据的方法是：（1）将这两次充资每一年核准的各自公司和相关预算总额加起来；以及（2）将这些预算总额除以各自充资金额。多边基金目前正在进行第五次充资，2006—2008三年期的金额相当于4.704亿美元。这三年期间管理多边基金及其执行委员会的预算费用总共为1610万美元。因此编入预算的行政费用相当于充资的大约3.43%。目前第四次全环基金充资为31.3亿美元，用以资助2006年至2010年四年期间的运作。全环基金2006、2007、2008和2009财政年度预算（包括为秘书处、科学技术咨询小组、全环基金受托人，全环基金评价办公室和各种特别倡议提供的资金）总共为9290万美元，占充资的大约2.97%。

88. 这种安排在多边基金的整个存在期间带来了可持续的高额捐款。每次充资的金额是根据需求评估确定的，随后由缔约方商定。因此缔约方会议直接表明，非第5条缔约方是否集体兑现其第10.1条的承诺：“……支付 [附件五] 缔约方的一切议定的递增费用，使它们能够执行议定书的控制措施……”这种认识可以提高缔约方的谈判力量，以确保充资得到充分的资金。

89. 《议定书》具体规定，各缔约方的捐款将按照联合国分摊比额表来分摊，因此将有助于使各捐助方之间负担均分的问题非政治化。这一点进而有助于使谈判着眼于充资的总额以及充资是否与需求评估相吻合。

90. 相比之下，全环基金充资是在全环基金为之提供服务的各项公约之外进行的政治谈判，因此有些国家认为，全环基金充资进程无法确保（正如《斯德哥尔摩公约》第13条规定）“……发达国家缔约方应提供新的和额外的资金来源，以便使发展中国家缔约方和经济转型国家缔约方得以偿付……为履行本公约为之规定的各项义务和采取的采取措施所涉全部增量成本……”如果把所有全环基金公约的财政资源集中到一次充资中间，相对它们根据每一项公约单独谈判其捐款而言，各缔约方更能够为其捐款总额限定限额。这种“集中”的效应可能会导致减少向各项公约提供的资金总额，因此可能会激化各项公约之间争取其在全环基金充资中各自份额（因为这些份额反映在各个重点领域的拨款中）的竞争。这种集中办法还可以使得有些捐助方易于通过其国内拨款程序取得认捐资金，并确保它们可以完全兑现其认捐。

3. 缔约方直接控制的基金

91. 多边基金的这一因素可能是最独特的，因为这确保多边基金在蒙特利尔议定书缔约方会议的领导下运作，并直接对其负责。多边基金执行委员会管理基金，但它是在缔约方会议直接监督下进行管理的。缔约方会议确定委员会的职权范围，并每年从议定书附件五和非附件五缔约方挑选同等数量的委员会成员。执行委员会的会议通常是与议定书有关的其他会议同时举行的。《议定书》第10条规定的委员会双重多数表决安排确保捐助方和受援方都不能主宰基金的运作，这就使得受援方能够在决策中比在全环基金理事会中发挥更大的作用。（实际上，委员会的决策始终是以协商一致的方式作出的。然而双重多数表决规则有可能影响到委员会成员取得协商一致意见的能力。）

92. 简而言之，议定书缔约方会议实际上是多边基金的理事机构。⁵⁵ 由于多边基金是《议定书》的产物，而且仅仅为《议定书》提供服务，它对议定书缔约方负责的方式是全环基金所不允许的。

93. 作为一个独立组建的基金，不管各缔约方大会和全环基金理事会之间各种谅解备忘录的规定如何，从法律和实际角度来讲，全环基金是独立于其为之提供服务的各项公约自主运作的。因此各缔约方大会无法对这一运作其财务机制的实体行使直接控制权。如果公约的所有缔约方也是理事会的成员，这就不会产生困

⁵⁵ 见多边基金秘书处，“蒙特利尔议定书缔约方”（2003），
http://www.multilateralfund.org/montreal_protocol_parties.htm。

难，反之也是如此，如果所有这些政府分享在所有这些论坛上相称的决策权力，也不会产生困难。相反，所有主要捐助国广泛地参与全环基金，就会提供一种方式使所有这些国家推动支持全环基金为之提供服务的各项公约，而不论它们是否是所有这些公约的缔约方。
