



Distr.: General  
24 April 2012



联合国  
环境规划署

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  
第四届会议

2012年6月27日-7月2日，乌拉圭，埃斯特角城

临时议程\*项目3

拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书

**关于财政资源和技术援助问题的概念方法和可能案文的提案**

**财政资源和技术援助问题专家会议共同主席的呈文**

**秘书处的说明**

1. 在第三届会议上，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商定，为推进有关财政资源和技术援助问题的讨论，将开展旨在筹备委员会第四届会议的闭会期间工作。鉴此，委员会请第三届会议期间设立的财政资源及技术和实施援助问题联络小组共同主席在秘书处和政府间谈判委员会主席的支持以及专家会议的建议下，为汞问题文书草案第15条（关于财政资源和机制问题）和第16条（关于技术援助问题）编写一份提案，包括概念方法和可能的案文。

2. 应委员会的请求，财政资源及技术和实施援助问题联络小组共同主席 Adel Shafei Osman 先生（埃及）和 Johanna Lissinger Peitz 女士（瑞典）为案文草案第15条和第16条编写了一份提案，包括概念方法和可能的案文。该提案载于本说明附件。

**委员会可能采取的行动**

3. 政府间谈判委员会不妨考虑将共同主席的提案作为有关财政资源和技术援助问题的讨论的焦点。

\* UNEP(DTIE)/Hg/INC.4/1。

## 附件

### 共同主席关于财政资源和技术援助问题的概念方法和可能案文的提案

#### 背景

1. 在第三届会议上，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商定，为推进有关财政资源和技术援助问题的讨论，将开展旨在筹备委员会第四届会议的闭会期间工作。
2. 作为闭会期间工作的一部分，委员会请我们——第三届会议期间设立的财政资源及技术和实施援助问题联络小组共同主席，在秘书处的支持下，为汞问题文书草案第 15 条和第 16 条编写一份提案，包括概念方法和可能的案文。委员会商定，在编写提案的过程中，我们将考虑到第三届会议上各方发表的观点以及第三届会议之后以书面形式向秘书处提交的意见。除各方以书面形式提交的意见之外，秘书处一致认为，如能召开一次专家会议，针对如何编写提案向我们提供建议，亦将对我们大有裨益。
3. 委员会商定，将由我们主持专家会议，联合国五大区域集团均将派专家出席，具体人数如下：非洲三名，亚洲和太平洋五名，中东欧两名，拉丁美洲和加勒比三名，西欧和其他国家六名。
4. 财政资源和技术援助问题专家会议于 2012 年 4 月 11 日至 13 日在匈牙利伊纳克斯(Inárcs)举行。依照委员会的任务授权，专家会议由各区域提名的专家出席，他们分别来自：巴西、加拿大、中国、哥斯达黎加、丹麦、加蓬、匈牙利、日本、约旦、马来西亚、墨西哥、挪威、俄罗斯联邦、南非、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国和欧洲委员会。一名印度专家已经被委派，但很遗憾未能出席会议。
5. 本次会议不是谈判会议；各位专家以其个人身份被提名并出席会议，以讨论与财政资源和技术援助相关的事宜。本次会议在非正式的氛围中召开，其目标是更好地理解上述事宜。
6. 我们编写本提案的目标不是限制或预先判断任何成果，而是就为未来具有法律约束力的全球性汞问题文书下的各项活动提供财政资源和技术援助问题展开具有针对性的讨论奠定基础。

#### 一、 概念方法

7. 在为未来具有法律约束力的汞问题文书拟定条款时，理事会在其第 25/5 号决定中承认，除其他外，有必要为能力建设和技术及财政援助规定具体安排，同时认识到，发展中国家和经济转型国家在有效实施具有法律约束力的文书所规定的某些法律义务方面的能力，取决于是否能够获得能力建设以及技术援助和充分的财政援助。

8. 在我们看来，关于财政资源和技术援助问题的任何概念方法都应包括能够查明并处理需要支持的活动以及何时应当提供上述支持的规定。该概念方法还应处理诸如谁将得到援助、谁将提供援助以及将如何提供援助等问题。这样一个概念方法也必须承认，尽管可以从各种广泛的来源获取资源，但是有必要提供一个可供各方寻求资源和提供资源的正式结构。因此，有必要制定一个财政机制。共同主席表示，尽管财政机制无法为主权实体之间的独立合作或者私营部门参与有关实施汞问题文书的活动提供监督，但是如果能够在具有法律约束力的文书中纳入鼓励广泛合作和参与的条款，对于此类支助和援助将大有裨益。

9. 在编写概念方法时，我们以对某些关键术语的下列理解为基础开展我们的工作：

(a) **财政资源：**实施文书下所有关于汞问题的活动所能够获得的资源。财政资源不仅限于从财政机制中得到的资源，亦可包括国内资源；通过多边和双边合作提供的资源；国家预算和发展战略中的主流化活动；以及私营部门的参与等；

(b) **财政机制：**在汞问题文书中设立的一个机制，对缔约方大会负责，接受其指导或领导。该机制将包括一个基金。机制亦可包括其他外部支助；

(c) **技术援助：**在技术事项方面给予的援助，包括传统的南北合作、为旨在促进南南合作以及其他合作的行动提供的支助、国家和区域能力建设以及为技术转让提供的支助。

#### A. 与哪些活动将得到资助有关的条款

10. 很显然，汞问题文书将规定文书缔约方有待履行的义务。但是，一个问题是，到底是所有旨在履行上述义务的活动都有资格获得财政和技术支助，还是仅有某些此类活动有资格获得财政和技术支助。另一个问题是，到底是应当为此类有资格获得支助的活动的全部成本提供资金，还是仅为其部分成本提供资金，抑或供资的程度将取决于活动的类型。应当明确哪些活动将通过财政机制供资，哪些活动将通过更广泛的财政资源（例如将通过国家规划和监管加以确定的主流化活动和私营部门的参与等）来源供资。目前，谈判仍在持续，无法就哪些活动将有资格获得支助给出明确答案。不过，共同主席建议下列几个宽泛的类别有资格获得支助，政府间谈判委员会或缔约方大会酌情提供进一步澄清：

(a) 扶持性活动，例如作为一种确定范围的活动而开展的快速评估，其目的是使有资格的国家能够确定他们所面临的汞挑战的性质及程度；

(b) 能力建设，包括国家一级的能力建设；

(c) 以下活动的商定全部成本/商定增量成本<sup>a</sup>，有待缔约方大会确定：

(一) 旨在履行某些具有法律约束力的义务而开展的活动；

(二) 能够提供全球环境惠益的其他活动。

#### B. 与何时应当提供资金有关的条款

<sup>a</sup> 对于“商定全部”成本和“商定”成本的释义和理解存在差异。现有多边协定中也可能存在不同的释义和理解，将需要在汞问题文书的语境中对这一问题进行进一步讨论和澄清。

11. 很显然，随着缔约方逐渐做好准备并实施汞问题文书，各缔约方自身及集体的需求也会不断发生变化。在这一方面，共同主席认为，在预计召开的外交大会上通过汞问题文书到文书生效之间的这一段过渡期对于准备其批准及随后的实施至关重要。共同主席铭记财政机制只有在文书生效之后才能生效，认为在通过文书和文书生效之间的过渡期内，可能有必要提供某些财政资源和技术援助。鉴于这一需求，在通过文书的最后文件中，可介绍在过渡期内提供财政资源和技术援助的备选方案。此类资源和援助将需要通过自愿捐款和现有机构进行提供。不过，被选中在过渡期内提供财政资源和技术援助的机构不应预先判断最终托管文书财政机制的机构。

12. 还应考虑一旦文书生效、财政机制到位，那些努力成为缔约方但尚未批准文书的国家在申请资助方面的资格问题。

13. 因此，我们为提供财政资源和技术援助确定了两个主要阶段：

(a) 第一阶段：文书生效前，例如：为帮助各国准备实施各项活动，从而在批准之后履行其义务，需要对快速需求评估和准备程度方案加以支持；

(b) 第二阶段：文书生效后，财政机制将能够为支持实施活动提供专门援助。

14. 汞问题文书中关于文书生效后何时需要提供资源问题的条款应当考虑到：

(a) 必须有足够的灵活性，以应对文书生命周期内不断变化的需求和情况；

(b) 必须要有相应的标准，例如必须是文书的签署方，以便允许非缔约方在文书生效后、但他们尚未批准前，在有限的时间内获得财政机制的资助，以便批准之后协助其实施。

15. 或可指出，为尽早减少汞释放，并尽量减少长期遗留汞接触的增加，在文书生效后的前几年提供相对大量的财政资源和技术援助或许是有益的。

#### **C. 与如何提供财政资源和技术援助有关的条款**

16. 应当提供财政资源和技术援助，以支持发展中国家和经济转型国家有效实施文书引发的某些法律义务。可供实施工作使用的财政资源不仅限于财政机制所提供的资源，亦包括国内资源；多边和双边资金；国家预算和发展战略中的主流化活动；以及私营部门的参与等。

17. 在我们看来，财政机制应当透明、易用、易获取资助、对于查明的需求反应灵敏，确保及时分配和支付资金，并拥有明晰的资格标准。该机制还应当对缔约方大会负责，接受其指导或领导，并应当利用现有机构或现有行政结构。财政机制中的基金可以是该文书的一个单一基金，也可以是专为该文书分配资金的基金。该基金应当有明确的充资规则。

18. 在此，我们不对该基金的可能位置详加讨论，仅承认酌情使用现有行政或其他安排的价值，例如节约行政成本。

#### **D. 与谁将接受财政资源和技术援助有关的条款**

19. 我们编写本财政资源和技术援助概念方法时，本着的一项理解是，由于国内能力及资源可能有所差异，某些义务的相关性或同样的援助需求对于不同缔约方的相关性不尽相同，并不是所有的缔约方都面临同样的汞挑战。

20. 关于资助资格的条款应当明确：

- (a) 所有发展中国家缔约方和经济转型缔约方的资格；
- (b) 有必要为查明的需求提供有针对性的支持；
- (c) 最不发达国家和小岛屿发展中国家的特别情况和需求。

#### **E. 与谁将提供财政资源和技术援助有关的条款**

21. 共同主席认识到，财政资源和财政机制之间有区别，财政资源不仅可以来自财政机制，而且可以来自各种广泛的来源。长期而言，拓宽资金来源对于汞问题文书的任何供资解决方案均将是有益的。

22. 鉴于不同来源的资源有着不同的监督能力，有必要进一步区分与汞问题文书财政机制挂钩的财政资源以及来自私营部门的财政资源。

23. 各种财政资源和技术援助将使得有资格获得资助的国家找到最适合该国的支助方式，快速而有效地实施文书下的各项活动。

24. 该财政机制还可包括外部支助，例如与基金受同样规则约束的双边合作。

25. 共同主席认为，财政机制应当在鼓励提供此类其他支助方面发挥作用，例如通过利用双边合作或协助缔约方制定立法和执法安排，从而确保私营部门尽可能少地使用汞，并将遵守环境法规以降低汞排放的成本加以内部消化。

26. 鉴于以上几点，我们认为，确定谁将为财政机制基金进行捐助的条款应当考虑到下列各种选择（不完全清单）：

- (a) 所有缔约方在其能力范围内进行捐助；
- (b) 没有资格接受资助的缔约方进行捐助，其他缔约方自愿捐助；
- (c) 没有资格接受资助的缔约方按照一个指示性分摊比额表进行捐助，其他缔约方自愿捐助。

27. 在下文之中，我们在更广泛的意义上确定了财政资源和技术援助的潜在来源：

#### **(a) 财政资源：**

- (一) 所有国家在其能力范围内提供资金，发达国家缔约方特别要发挥作用；
- (二) 国内捐助；
- (三) 私营部门的参与；
- (四) 区域开发银行和国际供资机构；
- (五) 加强化学品和废物集群内部的合作与协调；

(六) 其他来源，例如多边发展机构和方案及其任务授权范围内的各项活动；

**(b) 技术援助**

(一) 发达国家和其他有能力的缔约方自愿捐助；以及

(二) 其他来源，例如多边和双边发展机构方案与活动以及伙伴关系，包括吸收私营部门参与。

28. 在列出上述关键领域时，有必要指出，正如前文所言，缔约方大会无法控制主权实体之间开展的独立合作或私营部门的参与。

## **二、 第 15 条和第 16 条案文草案**

29. 在编写下文第 15 条和第 16 条草案时，我们应用了上文介绍的概念方法。

30. 通过为进一步讨论和谈判提供一个焦点，这两条案文草案旨在确保政府间谈判委员会第四届会议取得进展。我们无意限制或预先判断谈判进程。案文草案并不一定包括关于财政和技术援助问题的最终案文的所有内容，也未包括概念方法中所讨论的所有内容。

31. 本案文草案未讨论文书生效之前如何提供财政资源和技术援助问题，因为根据概念方法，我们建议在最终文件中解决这一问题。

### **A. 第 15 条案文草案：财政资源和机制**

32. 第 15 条案文草案如下：

1. 发展中国家和经济转型国家在有效实施本《公约》规定的某些法律义务方面的能力，取决于是否能够获得能力建设以及技术援助和充分的财政援助。
2. 所有缔约方应在其能力范围内为实施《公约》下的各项活动提供财政资源，包括从国内资源、多边和双边资金、国家预算和发展战略中的主流化活动以及私营部门的参与等来源提供财政资源。
3. 为支持发展中国家缔约方和经济转型缔约方履行本《公约》为其规定的义务，兹设立财政资源和技术援助提供机制。
4. 该机制将提供资金，以支付《公约》下的各项活动的商定增量成本、能力建设成本、扶持性活动成本、为《公约》规定的某些法律义务提供其他技术和财政援助，以及缔约方大会确定的其他成本。
5. 该机制将对缔约方大会负责。缔约方大会将在其第一次会议上就该机制的总体政策做出决定。
6. 该机制将包括一个基金。它还可包括其他方式的多边、区域及双边财政和技术援助。
7. 所有缔约方都应在其能力范围内向该机制提供捐助。

8. 该机制将鼓励其他来源（包括私营部门）提供的财政资源，并将努力利用此类资源为其支持的各项活动所用。

**B. 第 16 条案文草案：技术援助**

33. 第 16 条案文草案如下：

1. 各缔约方将合作为发展中国家缔约方和经济转型缔约方提供技术援助和能力建设，以协助它们履行《公约》为其规定的各项义务。
2. 技术援助可通过区域和次区域提供机制、伙伴关系（包括涉及私营部门的伙伴关系）以及双边和其他多边方式加以提供。

**三、 结论**

34. 我们认识到，谈判仍在进行之中，与文书规定的义务有关的问题仍有待解决。我们可以使用上文中介绍的概念方法，将讨论集中在满足财政资源和技术援助的需求上。我们相信，条款草案为就上述事宜继续开展谈判提供了良好的基础。

---