



联合国



气候变化框架公约

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/1997/14/Add.1
11 June 1997
CHINESE
Original: ENGLISH

附属履行机构

第六届会议

1997年7月28日至8月5日，波恩

临时议程项目 10

同非政府组织协商的机制

增 编

非政府组织参与公约进程

执行秘书的说明

1. 通过开展缔约方会议和附属科学技术咨询机构委托的工作，秘书处内部对非政府组织与公约进程之间的关系，特别是对于非政府组织参与公约进程的原则进行了一些思考。

参与的条件

2. 有关非政府组织参与公约进程的安排最早是在政府间谈判委员会第一届会议上制订、并根据大会 1990 年 12 月 21 日第 45/212 号决议第 2 和第 19 段由联合国秘书处与作为东道主的美利坚合众国代表团达成的。非政府组织的认可工作由政府间谈判委员会的临时秘书处负责管理，该秘书处后来演化为公约秘书处。同样，就非政府组织参与问题作出决定的责任也由政府间谈判委员会转到了缔约方会议。缔

约方会议的附属机构采取了如下做法：先临时接纳非政府组织，然后由下一届缔约方会议正式认可。

3. 最初几年里，曾确立了一些基本的接纳标准。秘书处根据这些标准确定待认可的组织从事着与公约有关的活动，并且按照该组织所在国的法律属于“非营利的”（免税的）组织。在第一届缔约方会议之前，非政府组织须确认它们愿意继续参与公约进程；这样做可删除名单上的一些不活跃的名字。

4. 尽管如此，接纳非政府组织的条件是很低的，这和第7条第6款是一致的，该款规定：“……任何在本公约所涉事项上具备资格的团体或机构，不管其为国家或国际的、政府或非政府的，”经通知秘书处其愿意作为观察员出席缔约方会议，均可予以接纳。出席会议的三分之一的缔约方可制止这种接纳；三分之一这一比例尚有待提高。

构成成分

5. 在管理非政府组织的参与方面有一种重要的手段，这就是确认非政府组织的“构成成分”，这种做法也是从政府间谈判委员会第一届会议开始的。起初只有两种成分：工商界和环境保护团体。从那时以来，第三种成分也得到了承认：这就是地方政府和市政当局。

6. 这些成分没有一个是清一色的，在各种成分内都可以看到有不同的意见。另外，其他一些成分，例如议员协会、工会、宗教团体和青年团体，都经常设法向公约机构表达其意见，在协商安排中都可以占据独特的位置。因此，可以认为，目前通过各种成分形成的渠道将非政府组织的意见带入公约进程的做法不一定总能适应组合与意见的多样性。

实际问题

7. 秘书处在处理非政府组织的认可和参与问题、并就这些事项向公约各机构及其主管官员提供咨询意见时，遇到了一系列情况，应付这些情况的办法多为权宜之计，从未加以规范。下面举出所产生的一些问题：

- (a) 对隶属于其他已被认可的组织的组织是否还需要单独认可，例如一个全球联合会的地区性分支机构，或者属于全国工会联合会的一些工会，而全国工会联合会又是国际联合会的成员；
- (b) 是否允许同一种成分例如工商界表达相互不同的意见；
- (c) 专家个人或研究人员是否可登记为非政府组织类的观察员。

8. 一般来讲，秘书处的权宜做法往往很宽松；结果就像是建造了一个四面敞开的大房子，而结构却相当脆弱。有理由认为，要想以更系统的方式进行协商，正如非政府组织以不同方式所追求的那样，就要求有一个更坚实的结构。

9. 例如，如果像建议的那样，秘书处将利用各种成分及其协调员作为沟通的渠道，既为了自己也为了缔约方，那么就需要对各种构成成分加以辨别(见 FCCC/SBI/1997/14 号文件，特别是第 17、19、26 和 31 段)。在这样做时需要考虑缔约方对于协商和技术投入的需要。据此承认的成分的数目越大，与它们沟通的工作量也就越大；这可能对秘书处的预算产生影响。

原 则

10. 在这些思考过程中还产生了一些原则问题，概述如下。

11. 协商进程的目标是把有关的个人还是具有代表性的组织结合进来，还是两者都结合进来？如果认为各组织必须具有真正的代表性，那么是否应有一个更透明的程序，以便确认并记录参与的非政府组织的性质：它们的目的是什么，成员是谁，资金由谁提供？这种透明度是联合国系统内的通常要求，并且往往也是各国有关非政府组织成立和活动的法律所要求的。

12. 同样本着联合国系统内的做法，认可程序是否应该要求非政府组织宣布支持公约的宗旨，例如支持公约的目标和原则，如第 2 和第 3 条所规定的？在各国的民主程序中，甚至在做公司的做法中，往往鼓励多种成分的参与，所依据的假设是，这种参与将通过辩论，促成一系列广泛认同的目标。

13. 是否应作出更大的努力，使为公约进程作贡献的非政府组织在地域上具有更大的广泛性？这就要求为参与提供资助，正如非政府组织自己所建议的那样。此外，拥有重要的非政府组织活动团体的缔约方是否应在国家或区域一级与非政府组织进行更多的讨论，以便使非政府组织与公约进程之间的互动能够更加代表所涉及

到的全球利益？对于这些问题，不妨提供一些背景资料：在目前得到认可而参加公约进程的约 240 个非政府组织中，55%是在欧洲共同体成员国境内，21%是在美国，15%是在附件二列入的其他缔约方，9%是在发展中国家。只有一个经过认可的非政府组织是附件一列入的经济转型期国家。

14. 如果按照第 4 条第 6 款所进行的认可局限于组织，那么是否可以安排没有机会参与协商进程的有关个人，比如专家和研究人員，作为观察员参加会议？是否需要来自学术界的研究人員和商业研究组织的人员作出区分？

15. 代表工商界的非政府组织，其目的就是维护并推进它们所代表的企业的利益，那么“非营利”标准的含义是什么？缔约方会议是否会考虑按照第 7 条第 6 款接纳公司，或至少直接与它们协商，以便更好地获得“未经过滤的”意见？大家知道，新西兰最初提出的关于设立工商界协商机制的建议就设想了这种直接的协商。

16. 这些问题以及在本增编上文中所提出的问题都不是公约进程所特有的，它们在联合国系统内的其他地方也处理过(例见经济及社会理事会 1996 年 7 月 25 日第 1196/31 号决议)。当然，应由公约缔约方来决定它们与谁进行协商，它们是否对目前的认可和协商安排感到满意，或者它们是否希望有一个更具条理性的做法。既然公约进程已更趋成熟，或许已是缔约方着手处理这些重要问题的时候。秘书处愿协助缔约方处理这些问题。

-- -- -- -- --