

中山大學 法學文丛

Financial Mechanism of Multilateral Environmental Agreements

多边环境协定的资金机制

谷德近 著



中山大學 法學文丛

Financial Mechanism of Multilateral Environmental Agreements

多边环境协定的资金机制

谷德近 著




法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

多边环境协定的资金机制/谷德近著. —北京:法律出版社, 2008. 9
(中山大学法学文丛)
ISBN 978 - 7 - 5036 - 8731 - 0

I. 多... II. 谷... III. 环境保护—协定—资金管理—研究 IV. D996. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 129172 号
© 法律出版社·中国

中山大学法学文丛

多边环境协定的资金机制

谷德近 著

责任编辑 孙东育
装帧设计 乔智炜

开本 787×960 毫米 1/16
版本 2008 年 9 月第 1 版
出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 13.75 字数 190 千
印次 2008 年 9 月第 1 次印刷
编辑统筹 法学学术出版分社
经销 新华书店
责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5036-8731-0

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

中山大學 法學文叢

編委會

主任 劉 恒

副主任 周林彬 徐忠明

委員 馬作武 王仲興 劉 星 楊建廣

陳壁濤 黃建武 黃 瑤 程信和

謝石松 慕亞平 蔡彥敏

总 序

2005年适逢中山大学法律学科百年华诞。发端于广东法政学堂的中山大学法科,在一个世纪的风雨历程中,由一所百余人的学堂发展成为享誉中外的法学院。中大法科走过了一百年自强不息、艰苦奋斗的创业史,谱写了一部追求理想、明辨笃行的光辉篇章。

中山大学法律学科诞生于清末救国图强的时代洪流中。清光绪三十一年(公元1905年),广东法政学堂与京师法律学堂、北洋法政学堂等第一批官办法律学堂一起揭开了中国法学教育近代化的序幕,专门化的法学教育在近代中国西学东渐的过程中应运而生了。

从辛亥革命探索民主共和道路到五四运动倡导民主科学精神,身处革命前沿的广东法政学堂见证了中国近代社会一系列的转型并且积极投身其中。1912年,胡汉民改广东法政学堂为广东公立法政专门学校。1923年,广东省省长廖仲恺改其为广东公立法科大学。1924年,并入国立广东大学,成立法科学院。1926年,国立广东大学改名为国立中山大学,原法科学院相应改名为国立中山大学法科学院。1931年,国立中山大学进行改

制,原法科改为法学院。1950年,国立中山大学改称中山大学,原法学院也相应改称中山大学法学院。1952年,全国高等学校院系大调整,原中山大学法学院被撤销,组建政法系,后被并入中南政法学院。1979年,经原教育部批准,中山大学复办法律学系。1993年成立中山大学法政学院,后于2001年撤销,并在此基础上复建中山大学法学院。在一个世纪的历史发展中,中山大学法律学科虽数易其名,但其师资力量却不断壮大,学科水平不断提升,为我国民主法制建设培养了大批优秀人才。

在一个世纪的社会变革中,中山大学法科始终关怀中华民族的命运,以推动民主宪政、法制进步为己任;在一个世纪的学术发展中,中山大学法科始终崇尚学术自由,坚持学术良心,献身学术事业,极大地推动了中国法学的进步。一百年来,中山大学法律学科见证了中国民主法制事业的起步与发展,见证了中国法律学术的草创与创新,也见证了中国近现代法学教育的曲折与繁荣。

广东法政学堂创办伊始,就有多名日本教员及知名学者出任法科教授,后来逐渐形成名师大家云集中大法科的壮观场面:时任广东都督的胡汉民开坛讲授行政法;新文化运动的领袖陈独秀主讲社会主义课程;中国共产党创始人之一的李达主讲法理学;“历充国际联盟万国会议中国代表者五次”的梁龙教授被聘为最早的科主任;拥有爱丁堡大学和巴黎大学博士学位,后成为国际法学界泰斗的周鲠生先生出任法科教授;被后人奉为中国民法第一人的史尚宽先生早年也执鞭于此;在当时著书立作且在学界颇有影响的程天固、何思源、何思敬、高廷梓、朱显桢、杨兆龙、曾昭琼等教授也执教中大法科。

改革开放以后,中山大学法律学科进入全新的发展阶段,成为我国第一批恢复重建的法学院。在这一历史巨变时期因大师云集而令人生发“极一时之盛”的感慨,这些大师无论在教学还是在学术研究方面都为我们留下了宝贵的精神财富。端木正教授在负笈巴黎圆满完成学业后,积极响应新中国的召唤,毅然舍弃国外优越的条件回到祖国怀抱,并在中山大学法律学系复办时出任首任系主任。作为享有盛誉的国际法专家,端木正教授在1985年被全国人大任命为香港特别行政区基本法起草委员会委员,后又被任命为最高

人民法院副院长、审判委员会委员。如最高人民法院肖扬院长所指出的:端木正先生为国家和民族的法学教育事业,为社会主义法制事业和法制进程所作出的卓越贡献将永载中国法律史册。当今世界的经济、科技和信息发展出现了全球化和国际化的趋势,这势必向传统的以国界为空间范畴的法政教育提出挑战。这就需要法学教育实现与国际接轨,博采众长、兼容并包。广州地处我国对外开放的前沿,毗邻港澳,中山大学法律学科也因此地缘优势而更具开放性,更具活力。在法律学科的早期,其教育方针就体现了相当宏阔的国际视野和开放性,以摄取世界各国法律政治经济诸学之精义,研究中国有史以来各种制度之变迁,融会东西古今之文化,理论联系实际作为其历史使命。在新时期的发展中,中山大学法律学科以培养高素质法律人才为己任,致力革新教学方法,大胆引进先进教育理念,充分发挥毗邻港澳的地缘优势,进一步加强同港澳的合作,为中国法治在“一国两制”的背景下顺利发展作出了巨大贡献。

百年基业,来之不易。历史既给了我们馈赠,也给了我们新的使命。新世纪的中山大学法律学科欣逢盛世,处于中华民族经济、政治和法律的历史性转型进程中,也处在全球经济一体化和政治多元化的世界进程中,所有这些都为中山大学法律学科提供了前所未有的机遇和挑战。

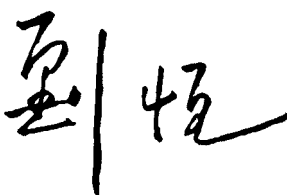
在全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的当代中国,加强民主法治、追求公平正义已成为时代的最强音,这既为我们法学教育注入了新的时代内涵,同时也预示着法律学科的光明前景。为了纪念中山大学法律学科百年沧桑与辉煌,为了弘扬中山大学法律人的学术创新精神,为了见证中山大学法学院为推动中国法学事业进步所作的努力,在隆重庆祝中山大学法律学科百年华诞之际,中山大学法学院推出“中山大学法学文丛”,以此作为中大法科百年华诞的献礼。

另外,组织出版该法学文丛也得到了中山大学“985 工程”项目港澳研究的资助,同时它也是中山大学“211 工程”建设的阶段性成果。中山大学法学文丛的问世昭示着中山大学法学院的盎然生机和中青年学者的迅速成长,中山大学法律人将传承中山大学法学百年的学术薪火,追求中国法律学术和法

4 多边环境协定的资金机制

学教育卓越与创新。

丛书付梓之日,赘言志之。是为序。

院长: 

中山大学法学院

2005 年 11 月 13 日

序

我认为,对于环境法学这样一个新兴的学科而言,它所面对的,是现实中涌动的一种因环境和资源的利用而产生的新的社会现象。对于这种新的社会现象,人们的认识刚刚开始,知识的积累十分有限。在这种情况下,环境法学学术研究的要务,应当是不同于其他的、已经有比较长的发展历史和比较深厚的学术积淀的学科。

环境法学的学术研究,既要注重在已有知识基础上的深入学术探索,又要允许对本学科所特有的新问题、新现象做基础性的、开拓性的研究。这种基础性的、开拓性的研究,往往是对研究对象首次做一个客观的、准确的、全面的描述和归纳。这种科学的描述,往往看上去似乎简单和肤浅,没有什么深厚的理论色彩和引人注目的亮点。但是,对于一个新兴的学科,它的学术价值是实在的和巨大的。它的学术价值在于它首次客观地、准确地、全面地描述本学科中的一个新事物或新现象,为后人的深入研究提供了一个可信的知识基础。对于现阶段的环境法学而言,这种踏踏实实的、基础性的、开拓性的研究可能是学科发展所最需要的。根据我对发

达国家的环境法学研究的观察,虽然它们的环境法学的兴起早于我国几十年,但其研究成果仍然大都属于“形而下”的、基础性的研究。环境法学的发展总体上尚未达到某些传统法学学科所达到的那种高深的理论探讨的水平。

谷德近同志是一个能够坐下来思考的年轻学者。在武汉大学读书期间,他开始比较注重阅读理论书籍和思考理论问题。他对环境权问题的理论思考达到了一定的深度。但是,到了博士生阶段,他提出来要转变一下方向,关注一些实际问题,做一些基础性的研究。他提出对国际社会现行多边环境条约的履约资金机制做一个基础性研究。我十分赞成他的这个建议。尽管我国参加了许多国际环境条约和公约的履约资金机制,并得到了很多环境条约资金机制的支持,但目前尚无学者对这些资金机制做一个客观、准确的描述和分析。

谷德近同志的这部著作,对国际社会现行的主要国际环境条约履约资金机制做了比较客观、准确和全面的阐述。更为可贵的是,他在一般性的描述的基础上,提出了“共同但有区别的责任”是贯穿这些资金机制的指导原则的观点。他的这项研究为后来的学者研究此问题提供了一个坚实的基础,堪称拓荒和奠基之作。我国的环境法学需要更多的这种学术成果。

我对谷德近同志表示祝贺!

王 曦

2007年6月3日于上海交通大学

闵行校区法学楼南楼308室

目 录

绪论 / 1

一、研究内容 / 2

二、研究方法 / 4

三、研究意义 / 5

第一章 资金机制的运作实体 / 6

第一节 运作实体的选择 / 6

一、多边体制与双边体制 / 7

二、综合实体与专门实体 / 9

第二节 运作实体的组织结构 / 10

一、管理机构 / 11

二、执行机构 / 20

三、附属机构 / 23

第三节 运作实体的职责 / 24

一、职责确定方式 / 24

二、实施审议机关的总体政策 / 26

三、向审议机关报告工作 / 28

2 多边环境协定的资金机制

四、接受审议机关审查 / 28

第二章 资金机制的运作规则 / 32

第一节 资金来源 / 32

一、发达缔约方出资 / 32

二、非发达缔约方出资 / 38

三、其他资金来源 / 38

第二节 资格标准 / 39

一、国家资格 / 40

二、项目资格 / 41

第三节 业务程序 / 57

一、业务战略 / 58

二、业务规划 / 59

三、项目类型 / 60

四、项目周期 / 63

第三章 资金机制的功能 / 70

第一节 整合不同国家利益 / 70

一、非发达国家参与多边环境协定 / 71

二、发达国家提供新的额外资金 / 72

三、非发达国家环境执法水平的改善 / 74

四、非发达国家资金分配的制度化 / 84

第二节 完善国际环境治理 / 92

一、国际环境治理 / 92

二、组织整合 / 95

三、规则发展 / 98

第四章 综合资金机制 / 101

第一节 气候变化 / 104

一、资金机制补偿的成本 / 104

二、资金机制的演化 /106

三、全球环境基金信托基金 /108

四、气候变化特别基金 /112

五、最不发达国家基金 /115

六、适应基金 /115

七、资金的充足性 /119

八、小结 /120

第二节 防治荒漠化 /121

一、全球环境基金信托基金 /122

二、全球机制 /124

三、资金的充足性 /127

四、小结 /128

第三节 持久有机污染物 /130

一、总体政策和资格标准 /131

二、加拿大 POPs 基金 /132

三、小结 /133

第四节 生物多样性 /135

一、总体政策和资格标准 /136

二、资金的充足性 /138

三、小结 /139

第五章 专门资金机制 /141

第一节 作物遗传资源 /141

一、多边系统 /142

二、全球作物多样性信托基金 /148

三、小结 /149

第二节 国际重要湿地保护与利用 /150

一、小额赠款基金 /151

二、特别基金 /153

三、小结 /154

第三节 世界遗产保护 /156

4 多边环境协定的资金机制

一、世界遗产基金 /157

二、特别基金 /159

三、小结 /161

第四节 臭氧层保护 /162

一、多边基金 /163

二、经济转型国家 /169

三、小结 /169

第六章 中国的利益所在和相应策略 /172

第一节 国际层面 /172

一、资金供应和需求 /173

二、拓宽资金来源 /173

三、参与制定规则 /175

第二节 国内层面 /179

一、项目管理 /179

二、项目资格 /181

三、项目技术 /186

结论 /190

一、资金机制的法律性质 /190

二、资金机制体现的原则 /191

参考文献 /195

后记 /204

绪 论

按照缔约方的数目,国际环境条约可以划分为双边环境条约和多边环境条约,后者包括区域性和全球性环境条约。其中,全球性多边环境条约向世界所有国家开放,以供签署或加入。由于国际环境条约体系呈现出金字塔型的特点,一般由框架条约、议定书及其附件构成,^①可以统称为多边环境协定(Multilateral Environmental Agreements, MEAs)。机制(mechanism)的基本语意是机械装置或机构部件,包含了构件及其运转两层含义。

多边环境协定的资金机制(financial mechanism)是指根据多边环境协定,发达缔约方向非发达缔约方^②提供履约所需资金的组织和运作规则。目前,建立资金机制的多边环境协定有八个:《气候变化框架公约》及其《京都议定书》、《防治荒漠化公约》、《斯德哥尔摩公约》、《生物多样性公约》及其《卡塔赫纳生物安全议定

① 王曦编著:《国际环境法》(第2版),法律出版社2005年版,第69页。

② 在多边环境协定领域里,不同利益集团分为三组:发达国家、发展中国家和经济转型国家(CEITs),在资金机制问题上,后两个集团利益一致,为行文方便,统称为非发达国家或者非发达缔约方,下文也采用这一用语。

书》、《粮食和农业植物遗传资源国际公约》、《世界遗产公约》、《拉姆萨尔公约》和《蒙特利尔议定书》。

一、研究内容

多边环境协定的资金机制所涉经纬万端,因此,首要任务应该是集中、全面考察资金机制本身。这可以从其组织、运作规则、功能和种类四个方面切入,而研究中国在各个多边环境协定资金机制中的真正利益所在以及相应策略,才是该研究的最终主旨。

资金机制的组织包括审议机关和运作实体(operating entity)。资金机制的审议机关是多边环境协定的缔约方大会(COP/MOP),负责制定资金机制的总体政策。运作实体是承担多边环境协定资金机制职能的组织,它是资金机制运作的组织保障。目前,这些实体包括全球环境基金(GEF)、全球作物多样性信托基金、世界遗产基金、小额赠款基金和多边基金。运作实体根据多边环境协定的规定和审议机关的总体政策,实施具体项目,并向审议机关报告工作,接受其评估和检查。资金机制的运作实体由管理机构、执行机构和附属机构组成。管理机构负责制定资金机制的业务政策,执行机构负责开发和实施具体项目,附属机构负责科学技术和项目监督评估等事项。同时,本书第一章还阐述了这些运作实体的选择、内部组织结构。这些事项既体现了不同缔约方的利益冲突,又提供了利益协调的方案。

资金机制的运作规则包括资金来源、资格标准和业务程序。资金来源规定哪些缔约方向资金机制提供资金。资格标准包括活动资格、国家资格和项目资格。活动资格是指什么类型的活动有资格获得资助,例如,在气候变化领域,有适应活动和缓解活动;在生物多样性领域,有保护活动和利用活动;国家资格是指哪些国家有资格获得资助;项目资格是指哪些项目有资格获得资助。业务程序是指运作实体开发、实施具体项目的规则。

不同多边环境协定资金机制的运作规则略有差异,总体而言,发达国家为资金机制提供大部分资金来源,属于义务缴款,其他国家和相关国际组织也为资金机制提供融资,属于自愿捐款。发展中国家和经济转型国家是资金机制的合格受援国家,资金机制的项目资格分为国家优先性、全球环境效益、议定的全部增加成本和成本效益四个方面。资金机制的业务程序包括业务

战略、业务规划、项目类型和项目周期。

第二章主要阐述资金来源、国家资格和项目资格、业务程序。资格标准中的活动资格在第四、五章中分析。运作规则协调了两大集团在资金使用中的分歧,既保证援助项目产生全球环境效益,又要与非发达缔约方的国家优先性保持一致。

多边环境协定的资金机制促进了发达国家提供新的额外资金,同时将非发达国家纳入多边环境协定体系内,促进这些国家履行多边环境协定的义务。同时,还提高了发展中国家和经济转型的环境执法和环境管理水平。多边环境协定资金机制的建立和运作过程,不仅协调了各国在国际环境领域的利益冲突,而且,整合了众多国际组织的环境保护活动,补充并发展了相关规则,最终将完善国际环境治理。这是第三章的基本论断。

为了考察各个资金机制的利弊得失和发展趋势,前提是对其进行分类。划分资金机制的种类经过两个步骤,分别依据两个标准。首先,根据资金机制的运作实体。资金机制分为综合资金机制和专门资金机制。全球环境基金(GEF)负责运作四个多边环境协定的资金机制,分别是《气候变化框架公约》及其《京都议定书》、《防治荒漠化公约》、《斯德哥尔摩公约》、《生物多样性公约》及其《卡塔赫纳生物安全议定书》,这是综合资金机制。全球作物多样性信托基金、小额赠款基金、世界遗产基金和多边基金分别负责运作以下四个多边环境协定的资金机制:《粮食和农业植物遗传资源国际公约》、《拉姆萨尔公约》、《世界遗产公约》和《蒙特利尔议定书》,这是专门资金机制。其次,根据资金机制隶属的多边环境协定。综合资金机制分为:气候变化的资金机制、防治荒漠化的资金机制、持久有机污染物的资金机制、生物多样性的资金机制;专门资金机制分为作物遗传资源的资金机制、国际重要湿地保护与利用的资金机制、世界遗产保护的資金机制、臭氧层保护的資金机制。

根据以上分类,第四、五章阐述了这些资金机制的建立背景、活动资格、总体政策、实际绩效和经验、教训。这些事项体现了两种利益冲突:一是资金优先用途的分歧,发达缔约方希望将资金主要用于取得全球环境效益的活动,非发达缔约方则希望将资金用于解决本国的迫切环境问题。二是资金分配。总体政策规定的资金优先用途,影响资金在非发达缔约方之间的分配