



第七十二届会议

请求在第七十二届会议议程内列入一个补充项目

给予拉姆萨湿地公约秘书处大会观察员地位

2017年8月11日乌拉圭常驻联合国代表团给秘书长的普通照会

乌拉圭常驻联合国代表团向秘书长致意，并谨代表澳大利亚、肯尼亚、阿拉伯联合酋长国、美利坚合众国和乌拉圭，根据大会议事规则第14条请求在第七十二届会议议程内列入一个题为“给予拉姆萨湿地公约秘书处大会观察员地位”的补充项目。

谨此注明：乌拉圭目前担任拉姆萨湿地公约常设委员会主席，上述会员国均为常设委员会成员。

依照大会议事规则第20条，随函附上一份解释性备忘录(附件一)和一项决议草案(附件二)。

乌拉圭常驻联合国代表团谨请将本信及其附件作为大会文件分发。



附件一

解释性备忘录

给予拉姆萨湿地公约秘书处大会观察员地位

本解释性备忘录阐明应给予拉姆萨湿地公约秘书处大会常驻观察员地位的原因。

备忘录分为三个部分，每部分概述拉姆萨湿地公约秘书处是一个活动领域涵盖大会关切事项的政府间组织的理由(根据 1994 年 12 月 9 日大会第 49/426 号决定的规定，这是核准成为大会常驻观察员的两个认可标准)。这三个部分分别是：

1. 导言和背景
2. 政府间组织地位
3. 拉姆萨公约和大会关切的事项

1. 导言和背景

章程：

《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》(以下简称“拉姆萨湿地公约”)于 1971 年 2 月 2 日在伊朗伊斯兰共和国拉姆萨缔结。如《公约》序言部分所述，其宗旨是“制止目前和今后对湿地的蚕食，乃至丧失”。

根据《公约》第十条的规定，在 7 个国家成为缔约国 4 个月后，《公约》于 1975 年 12 月 21 日正式生效。

《公约》已修正两次：第一次是 1982 年 12 月 3 日的议定书；第二次是 1987 年 5 月 28 日通过的修正案。

保存机构：

拉姆萨湿地公约的保存机构是联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，该组织于 1976 年 2 月 17 日在联合国登记《公约》(登记号为 14583)。

《公约》机构：

《湿地公约》第六条规定设立缔约国会议，以检查和促进《公约》的实施。

第八条规定，国际自然及自然资源保护联盟执行《公约》规定的常务办事处职责，直至全体缔约国的三分之二多数指定另一个组织或政府时止。缔约国会议第四次会议(1990 年，瑞士蒙特勒)通过一项决议，^a 决定成立了一个“公约主席团”，“与国际自然及自然资源保护联盟总部合用同一办公地点，作为一个由公约预算供资的独立单位，完成缔约国会议交付的所有任务”。缔约国会议第九次会议(2005 年，乌干达坎帕拉)通过第九.10 号决议，决定主席团在对外关系中可以使用的“拉姆萨秘书处”这一称谓。

^a 见 C.4.15 (Rev.)1990 号文件附件。

缔约国会议第三次会议(1987年,加拿大里贾纳)通过的第3.3号决议决定设立缔约国会议常设委员会,负责监督《公约》的执行情况和秘书处任在缔约国会议各次会议之间的工作情况。缔约国会议曾多次修订常设委员会的职权范围。

愿景和使命:

拉姆萨湿地公约缔约国会议第十二次会议(2015年,乌拉圭埃斯特角)通过了《公约》的战略计划,规定:

《公约》的愿景是:“养护、合理使用和恢复湿地,其益处受到所有人的认可和重视”;

《公约》的使命是:“通过地方和国家行动及国际合作,养护和合理使用湿地,为实现全世界的可持续发展作出贡献。”

2. 政府间组织地位

《拉姆萨尔湿地公约》是一项促进合理使用湿地、尤其是国际重要湿地的政府间条约。《公约》目前有169个缔约国。如上文所述,《公约》第八条规定,由自然保护联盟执行常务办事处职责,“直至指定另一个组织或政府时止”。自然保护联盟一直承担着这一角色,直至缔约国会议第四次会议通过一项决议,决定设立一个独立的主席团(下称秘书处),负责向缔约国会议提供行政、科学和技术支持。该决议还规定,秘书处由秘书长和其他工作人员组成。与此相应,该决议规定,除需要行使法律人格的事项之外,对于《公约》涉及的所有事项(包括管理公约预算),秘书长应向缔约国会议负责,在缔约国会议各次会议之间则应向常设委员会负责(见上文)。需要行使法律人格的事项仍将由自然保护联盟代表《公约》处理。

随着时间的推移,缔约国会议和常设委员会交付给秘书处处理的职责也越来越多。由于秘书处的职能不断扩大,常设委员会主席和自然保护联盟总干事于1993年签署了《关于权力下放秘书处秘书长的协议》。该《协议》至今有效,授权秘书长履行以下职责:订立合同;接收和动用公约基金;管理独立的银行账户;雇用、解雇和管理工作人员;管理其设施。

目前,拉姆萨湿地公约秘书处雇用了24名长期工作人员,包括为《公约》各个区域(非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲和加勒比、北美和大洋洲)服务的专家顾问,负责依照缔约国会议和常设委员会的指示与每个区域的缔约国联络,并开展区域专题工作和活动。公约秘书处代表《公约》与50多个实体签署了正式谅解备忘录或其他形式的合作协议,这些实体包括政府各部委、政府间机构(包括其他多边环境协定)、非政府组织、学术机构和私营部门公司。秘书处根据要求管理为支持执行《公约》而设立的供资方案,并与缔约国共同负责实施《拉姆萨公约战略计划》。秘书处还负责维护国际重要湿地名册,以及面临生态特征变化风险的列名湿地“蒙特勒名录”。^b

^b 《公约》第三条第2款规定,如果列入《名录》的其领土内的湿地的生态特性由于技术发展、污染或其他人为干扰已经发生变化,正在变化,或有可能发生变化,每个缔约国均应通知秘书处。

秘书处的上述权力和活动，意味着秘书处具有国际法律人格。秘书处的结构、职能和活动也证明它具备一个组织的特点，即其行动对 169 个公约缔约国负责。我们提议，一个具有国际法律人格并接受一批国家的指示协助执行一项公约的秘书处，本身即可定性为一个政府间(或国际)组织。^c 条约具有政府间性质，这是不言而喻的。

在论证这一论点的过程中，我们注意到，(被明确认可的)政府间组织往往以类似于拉姆萨湿地公约秘书处的方式运作，其享有的自主权甚至比后者还更少。也就是说，虽然这些组织往往具备独立于其成员国的法律人格，“它们即便有任何独立行动的权力，也少得可怜。政策和法律的发展和进步，完全取决于会员国是否愿意提出、采纳和实施其共同商定的一切”。^d 我们还注意到，政府间组织或国际组织的定义或概念仍在继续发展，关于这一主题的法律学术研究反映了这一点。^e

最后，我们注意到，其他实体始终将拉姆萨湿地公约秘书处定性为一个国际组织。例如，“可出席联合国支持落实可持续发展目标 14 会议的经认可的政府间组织名单”将湿地公约秘书处列入“被认可为可持续发展问题世界首脑会议观察员的政府间组织”(第 154 号)。^f 秘书处还被《国际协会联合会公开年鉴》列为国际组织。^g

3. 拉姆萨公约和大会关切的事项

《拉姆萨湿地公约》的目标(促进合理使用湿地)与大会通过的可持续发展目标之间有着显而易见的联系。具体而言，保护湿地有助于实现多项可持续发展目标，特别是：^{h, i}

目标 2 (消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业)；

目标 6 (为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理)；

^c 我们注意到，《维也纳条约法公约》(1969 年)第二条(1) (一)款将“国际组织”定义为“政府间组织”。也就是说，就《维也纳条约法公约》的宗旨而言，这两个术语是可以互换的。

^d 见 Birnie, Patricia; Boyle, Alan, *International Law and the Environment*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2002.

^e 例如参见 Churchill, R; Ulfstein, G, “Autonomous institutional arrangements in multilateral environmental agreements: a little-noticed phenomenon in international law”, *American Journal of International Law*, vol. 94, No. 4, (Oct. 2000); Volgy, Thomas J.; Fausett, Elizabeth; Grant, Keith A.; Rodgers, Stuart, “Identifying Formal Intergovernmental Organizations”, *Journal of Peace Research* (2008), vol. 45, No. 6 (Nov. 2008).

^f 可查阅：https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/12196IGO_list_for_OCEAN_CONFERENCE_24_May_2017.pdf (2017 年 8 月 11 日访问)。

^g 可查阅：<https://www.uia.org/s/or/en/1100067521> (2017 年 8 月 11 日访问)。

^h “合理使用”被定义为“在可持续发展的背景下，通过实施生态系统方法维护其生态特征”。见拉姆萨公约秘书处：《合理使用湿地：合理使用湿地的概念和方法》，2010 年(《拉姆萨合理使用湿地手册》，第 4 版，手册 1)。

ⁱ 大会第 70/1 号决议。

目标 13 (采取紧急行动应对气候变化及其影响);

目标 14 (保护和可持续利用海洋和海洋资源);

目标 15 (保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统, 可持续管理森林, 防治荒漠化, 制止和扭转土地退化, 遏制生物多样性的丧失)。

《拉姆萨公约》有着促进湿地和可持续发展之间关系的悠久历史。例如:

- 缔约国会议第八次会议(2002 年, 西班牙巴伦西亚)通过的《2003-2008 年拉姆萨尔战略计划》强调指出, 可持续利用湿地和人类的健康与福祉之间有着明确的联系。^j
- 缔约国会议第十次会议(2008 年, 大韩民国昌原)通过的关于人类福祉和湿地的《昌原宣言》^k 认可“湿地对于人类福祉、生计和人类健康的贡献”。《宣言》指出, 湿地“提供粮食, 存储碳, 控制水流, 储存能源, 对生物多样性而言至关重要。湿地给人们带来的益处, 对于未来的人类安全不可或缺。对于人民, 特别是穷人而言, 养护和合理使用湿地至关重要”。
- 缔约国会议第十一次会议(2012 年, 罗马尼亚布加勒斯特)通过了题为“湿地与可持续发展”的第十一.21 号决议, 呼吁缔约方宣传和促进关于湿地和可持续发展的《德黑兰宣言》。该《宣言》除其他外, 承认“湿地在可持续发展和到 2015 年实现千年发展目标的过程中发挥着重要作用”。
- 缔约国会议第十二次会议通过的《2016-2024 年拉姆萨战略计划》^l 强调合理使用湿地和实现可持续发展目标之间的联系。
- 2017 年 6 月 21 日, 《拉姆萨湿地公约》秘书长向各会员国常驻联合国日内瓦办事处代表团举行了题为“《拉姆萨湿地公约》迈向可持续发展目标”的执行简报会。共有 48 个国家和 7 个组织的代表出席了简报会, 由联合国政治事务和伙伴关系科科长主持。他指出, 湿地具有政治和经济上的重要性, 《拉姆萨湿地公约》在保护和推进可持续发展议程方面发挥着核心作用。

最后, 值得一提的是, 《拉姆萨公约》在 220 453 845 公顷的土地上指定了 2 280 个湿地。这些湿地大部分位于极端贫困、缺乏粮食安全和供水卫生设施欠佳的国家和地区。此外, 在这些国家和地区中, 有很多特别容易受到气候变化的影响。可持续管理湿地有助于缓解这些问题, 从而推动实现可持续发展目标。

^j 第八.25 号决议。

^k 第十.3 号决议。

^l 第十二.2 号决议。

附件二

决议草案

给予拉姆萨湿地公约秘书处大会观察员地位

大会，

希望促进联合国同《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》(《拉姆萨尔湿地公约》)秘书处之间的合作，

1. 决定邀请拉姆萨湿地公约秘书处以观察员身份参加大会届会和工作；
2. 请秘书长采取必要行动执行本决议。

第 72 次全体会议

2017 年 12 月 XX 日
