

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 國際環境公約下特殊之爭端處理機制：遵約機制

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC94-2414-H-004-059-

執行期間：94年08月01日至95年07月31日

執行單位：國立政治大學國際貿易學系

計畫主持人：施文真

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 95 年 9 月 5 日

# 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫

成果報告  
 期中進度報告

從爭端解決到爭端避免：國際環境公約下之（不）遵約機制

計畫類別： 個別型計畫  整合型計畫

計畫編號：NSC 94-2414-H-004-059

執行期間：94年8月1日至95年7月30日

計畫主持人：施文真 國立政治大學國際貿易學系副教授

共同主持人：無

計畫參與人員：無

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告  完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年  二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學

中 華 民 國                      年                      月                      日

### 中文摘要與關鍵字：

隨著自然資源使用的衝突增加、跨境的環境污染事件增多、國家於國際環境公約（以下簡稱 MEAs）下承擔的國際義務日趨嚴格、MEAs 的規範與經濟利益之間的關係越來越密切、不履行 MEAs 的締約國在經濟上有獲利的機會、MEAs 下之條約義務履行不力導致全球環境問題持續無法解決等因素所致，增加了因公約的不履行可能引發的爭端，惟該些爭端甚少透過各個國際環境公約中之傳統爭端解決程序來處理，而係透過所謂「處理不遵約機制/程序」（non-compliance mechanism/procedures）來加以處理。相較於傳統的爭端解決機制主要著眼於環境爭端發生後之後端解決程序，遵約機制的目的主要在於協助締約國履行公約的規範，以避免後續之爭端產生，因此，本文將以 MEAs 下之「遵約機制」為探討對象，希望瞭解「遵約」此一觀念背後之理論依據為何？目前於 MEAs 下之實踐為何？以及透過 MEAs 下之實踐，瞭解遵約機制與傳統的爭端解決手段之關係。

關鍵字：國際環境公約、遵約、處理不遵約程序、蒙特婁議定書、京都議定書、爭端解決程序

### 英文摘要與關鍵字：

Environmental dispute arises more frequently nowadays as a result of increasing conflict over the use of natural resources, more stringent and technical obligations under multilateral environmental agreements (MEAs), and worsening global environmental problems in the face of increasing regulations. Few such disputes were handled through the traditional dispute settlement procedures under the MEAs. Rather, a non-confrontational “non-compliance mechanism” has been designed and more widely used in some MEAs to deal with issues of non-compliance with a view of offering technical assistance to encourage compliance. This article will focus on this novel mechanism by analysing compliance theories, practices under five MEAs, and comparison between non-compliance mechanism and dispute settlement procedures.

英文關鍵字：multilateral environmental agreements, compliance, non-compliance procedures, Montreal Protocol, Kyoto Protocol, dispute settlement procedures

### 報告內容：<sup>1</sup>

隨著自然資源使用的衝突增加，以及跨境的環境污染事件增多，國際間的環境爭端亦日漸增加，於國際法下之各類和平爭端解決程序，例如諮商、調查、斡

---

<sup>1</sup> 本研究計畫之成果已撰寫成文章「國際環境公約下之處理不遵約機制」投稿至「台灣國際法季刊」，目前正待審查結果。以下之報告內容為摘錄自該文章之部分內容。

旋、調解、調停、仲裁、訴諸國際法院等，均可能被用來處理環境爭端。國家於一九七零年代之後，為處理跨境或國際環境問題締結大量的國際環境公約

(multilateral environmental agreements, 以下簡稱 MEAs)，該些 MEAs 中的爭端解決條款均相當「標準化」：多數均提供前述不同的爭端處理程序，供締約國自行選擇運用，惟於各個 MEA 當中，該些爭端處理程序甚少為締約國用來處理爭端。隨著國家於 MEAs 下承擔的國際義務日趨嚴格且越來越具有技術性、使用自然資源的需求增加導致衝突的增加、MEAs 的規範與經濟利益之間的關係越來越密切、MEAs 之規範隨著定期締約國大會 (Conference of the Parties, 以下簡稱 COP) 之召開變動益發頻繁、不履行 MEAs 的締約國在經濟上有獲利的機會、MEAs 下之條約義務履行不力導致全球環境問題持續無法解決等因素所致，除了增加因公約的不履行可能引發的爭端之外，公約的履約以及遵約 (implementation and compliance) 亦逐漸為國際環境法之學界所重視，特別是如何設計不同的方式協助締約國履約以避免爭端的產生。再者，考量到某些締約國，特別是開發中國家與面臨經濟轉型 (例如前蘇聯各共和國以及東歐等國) 之締約國，並不是蓄意的不履行環境公約的義務，而是受限於能力不足的原因，因此，焦點轉為如何以非對立或不具衝突性的方式來處理履約以及爭端處理的問題，此即是所謂的「遵約機制」(compliance mechanism) 或謂「處理不遵約機制/程序」(non-compliance mechanism/procedures) 的出現。

遵約的觀念，以及於某些 MEAs 中所使用的處理不遵約機制，有學者將之歸類為廣義的爭端解決程序下的一環，並將條約的履行、執行、以及爭端解決全納入所謂遵約的程序當中，亦有學者將之歸類於公約履行技術中的一種，也有學者認為，遵約機制下的各組織並非評估締約國履約的情況是否構成引發國家責任 (state responsibility) 之不當行為 (wrongful act) 的司法機構，此類的評估應由公約下有關條約解釋與適用的爭端解決程序，特別是具高度司法性質的仲裁或訴諸於國際法院等程序予以處理，因此，兩者有其不同之處。「處理不遵約程序」最早出現於「蒙特婁議定書」於 1992 年所通過的哥本哈根修正案，其目的以及運作模式為後續採用類似觀念的 MEAs 所模仿，例如京都議定書。「處理不遵約程序」的主要目的在於協助有可能違反公約義務之締約國，得以在公約機制的協助之下，例如給予技術支援或財務援助，履行公約的義務，惟針對情節嚴重的不遵約狀況，「處理不遵約程序」亦可以建議締約國大會給予制裁/處罰，包括對不遵約的國家採取貿易限制措施或是暫停或取消該國於公約下所得享有的權利。相較於傳統的爭端解決機制主要著眼於環境爭端發生後之後端解決程序，遵約機制的目的主要在於協助締約國履行公約的規範，以避免後續之爭端產生，因此，國際環境法下此一「遵約」觀念的提出，以及於 MEAs 下實際所設計出的處理不遵約機制之實踐，與傳統之國際爭端解決/處理有相當大的不同。

依據蒙特婁議定書下的「處理不遵約程序」過去十多年運作的經驗觀察，僅有一件係建議締約國會議針對違約國 (蘇俄) 採取貿易限制措施的案件，可見遵約機制於實務上操作的經驗也顯示其協助性大於處罰性的特質。相較於傳統的爭

端解決程序，遵約機制中所呈現較為開放式以及非對立性的程序顯得相當的特殊。惟近來方完成協商的京都議定書之遵約機制，採取雙軌式的設計，一方面維持協助式的手段（**facilitative branch**）幫助所有締約國履行議定書的義務，另一方面則採取執法式的手段（**enforcement branch**），進行附件一締約國是否確實的履行於議定書下的減量義務、以及違約之締約國應受到何種處置之認定，因此，引發本研究對於此一特殊爭端處理手段的興趣。「遵約」此一觀念背後之理論依據為何？目前於 MEAs 下之實踐為何？透過 MEAs 下之實踐，是否可看出遵約機制與傳統的爭端解決手段之關係？此均為本計畫探討的議題。

「遵約」（**compliance**）係指行為者的作為與特定之法律規則相符，於國際法的觀念之下，遵約係指一行為者的行為符合條約中的特定規則、或指國家有無達到條約所設定之標準。於許多文獻中，特別是涉及條約之運作，「遵約」一詞與下列之名詞有相當密切的連結、或甚常被混為一談：「履約」（**implementation**）、「執行」（**enforcement**）、以及「有效性」（**effectiveness**）。「履約」係指國家將國際法上之義務付諸實行，例如通過國內立法、頒佈相關規則、設立新的組織、執行相關規範等，亦即是一般所稱將國際義務內國化，使其得於國內被實踐；執行則於不同領域的文獻中有多種之意義：例如對於政治經濟學家而言，「執行」一般係指為了於國家領導者以及官僚體制中強化不遵守規範所可能產生的負面效應，由國家或其他國際法主體所採取之整體策略，也就是為了避免不遵守規範所設計的嚇阻策略，而針對違法者給予處罰僅是策略之一，而以國際法學者或律師的角度而言，執行，或應該說是「執法」，係為了確保國際規範沒有被自願性的遵守時，由主管機關所制訂的措施，亦或指當違法行為發生時所採取的行動，亦即是正式的爭端解決程序以及類似罰鍰、制裁或其他強制性的措施以誘發行為人遵守義務，有學者亦認為「執行」為「遵約程序」下的一部份，或稱一遵約建制（**compliance regime**）可能包括遵約機制與執行機制；「有效性」則指的是條約機制是否成功的解決所欲處理的問題以及有無改變行為者的作為。基本上對於「履約」一詞的觀念，學者間具有較高的共識，但對於「遵約」、「執行/法」之觀念，則較有機會出現不同的論述。

欲瞭解「遵約」之觀念，就必須針對國家為何願意遵守國際法之規範進行討論，此則必須要回歸到對於法律之本質與運作進行詮釋與解釋的各方理論，亦即是，對於如何解釋法律之本質，特別是國際法，將影響我們對於「遵約」此一觀念的理解。關於這些相關之理論，可大致將之歸為兩大類：「理性模式」（**rationalist model**）以及「規範模式」（**normative models**）。基本上關於遵約的問題亦即是關於行為者的動機問題，也就是個人或國家為何要遵守法律規範，「理性模式」代表著行為者基於評估後，於多項選擇方案中做出其選擇，因此，將焦點放在為避免以及懲罰不遵約的嚇阻與執法上，希望藉此改變行為者對於成本與利益之估算，屬於理性主義的學派相當多，包括 1. 將國際法視為效用不高之「現實主義」學派（**realism**），就此一學派來說，國際法之遵約基本上係純巧合或國際權力互動的結果、2. 認為國際組織得促進國家長期利益之「組織主義」

(institutionalism)，此一理論將國際法的遵守視為係策略性的，此理論下有一學派為所謂的「執行/法理論」(enforcement theory) 或又被稱之為「政治經濟理論」(political economy theory)，該學派較重視遵約之成本效益評估的成本面，當國際義務深化，國家執行的成本越高，越容易不遵約，因此必須設計懲罰性的機制來嚇阻不遵約、3. 同樣基於理性主義的自由主義(liberalism)，此一理論並不將國家視為國際法的主要行為者，將其國家分解為個人或公司等個體，進而將焦點放在國內的政治過程，因此，此一理論將遵約視為：若國際法以及機構對國內之利益團體帶來正面的效應，該國內的利益團體將動員起來說服政府遵守此一國際規範；「規範模式」則認為國家的行為係基於認同感、義務、以及其自身認為妥適的行為，亦即是較為重視規則之規範性力量、信念與法律義務之勸說性、以及對於國家利益所共享之論述與知識的影響力，因此，對於不遵約的避免，係將焦點放在合作以及遵約協助上，屬於規範模式的學派包括：1. 由紐約大學法學院教授 Thomas Franck 所提出的「正當性理論」(legitimacy theory)，此一理論認為，當規則於行為者的認知中係正當公平的，包括內涵之正當性以及形成過程之正當性，該些規則自然會吸引政府予以遵守、2. 由已故的哈佛大學法學院教授 Abram Chayes 與其夫人 Antonia Handler Chayes 所提出的「管理主義」(managerialism) 則主張國家不遵約大多係因為其沒有能力、或條約義務過於模糊、或時空背景變動過劇所致，並非出於故意，因此，遵約可以透過尋常的國際政治過程，給予國家必要之協助來達成、3. 由耶魯大學法學院教授 Harold Koh 所提出的「跨國法律過程」(transnational legal process)，其亦將國家打散為非單一政府之各類個體，當國際規則被內化至國內或個體之價值體系下時，由該些個體所構成之國家政府即會遵守國際規範。

「遵約」並沒有一特定之理論依據，其反而係回歸至國際法與國際關係學者，對於國際法的本質與運作所持之不同理論。「遵約」於國際環境法下特別受到重視，主要係因為於過往之三十年間，國家透過締結為數眾多的 MEAs 欲處理環境問題，惟大多數之環境問題卻持續的惡化中，因此，「履約」、「遵約」、「有效性」等研究，於國際環境法下受到相當的重視，此外，國際環境爭端甚少透過各個 MEA 下傳統的、對立式的爭端解決程序加以處理，大多數之締約國均透過 COP 之討論或是公約下之遵約機制處理有關遵約的爭端，而自從蒙特婁議定書之「處理不遵約機制」成立並運作開始，許多 MEAs 亦朝向類似之設計，蒙特婁議定書之處理不遵約機制的多邊性、非具對立性、溝通性等特質相當偏向 Chayese 的管理主義，亦即是，就目前以蒙特婁議定書之經驗移植於一些 MEAs 的趨勢來看，似乎於國際環境法下，有關遵約之理論較不屬於強調制裁與嚇阻的「理性模式」下之各類學派，而較屬於「規範模式」，特別是 Chayese 的管理主義；惟，即便於 MEAs 下的遵約機制中，對於不遵約的締約國所採取的措施，除了協助措施外，亦包括懲罰性之措施，此一設計又似乎係受到「理性模式」之影響。瞭解遵約之理論依據，主要目的在於試圖設計最佳或最有效之遵約建制 (compliance regime)，惟上述各家理論以及其所意涵之遵約觀念，反應在制度

設計上，並非完全不相容，僅係程度強弱的問題，故，無論學者對於遵約之理論依據是否有一共識，若欲回到建構一有效機制以處理不遵約的目標，學者間對於遵約機制的構成要素，大多不拘泥於強調單一理論，而係兼顧各種理論之精髓

一般對於如何促進國家遵約，學者提出有三種不同的策略：「陽光策略」、誘因、與制裁；「陽光策略」係依賴透過定期的報告、實地訪查、國際的審查程序，針對各類行為者的作為進行觀察，透明性與資訊取得，媒體報導以喚醒大眾意識，民間團體參與監督遵約，締約國與秘書處非正式的施壓等等，亦即是透過「面子」、「名聲」問題來誘發國家遵約；誘因此一策略的出發點在於承認某些國家的確面臨能力不足的問題，因此，透過提供訓練素材、設立各類基金以提供財務以及技術援助、技術的取得或雙邊或多邊的支援，以協助國家遵約；制裁則包括經貿制裁、罰鍰、以及取消其於公約下之特權等懲罰或嚇阻式的手段，於國際環境法之下，制裁較少被用來作為遵約策略；除此之外，任一 MEA 下之組織架構應朝向協助締約國得有效的、有彈性的處理締約國的需求為方向來設計。上述之三種策略並非相互排斥，一套完整的遵約系統設計，由公約之條文設計以及組織架構中著手，應可將三種遵約策略同時納入，此可算是最廣義的遵約機制，而對於不遵約之案件，如包含不遵約之認定、處理之程序、認定不遵約後可能採取的措施之蒙特婁議定書的「處理不遵約機制」，一般則將之稱為「處理不遵約程序」，稱為狹義的遵約機制。就廣義的遵約機制，主要包括兩大部分：第一、MEA 之規範類型：實體規範確認出締約國遵「約」之內涵，程序規範包括締約國針對履約以及遵約定期的資訊提供、第二、公約的組織架構與分工：COP、公約其他附屬機構（技術或科學機構、履約機構、處理不遵約機構等等）、以及秘書處之職權，包括對於締約國所提交之資訊的確認、審查、評估、認定等，以及處理不遵約的個案。至於狹義之遵約機制，則較專注於不遵約之辨認與處理，於大多數的 MEAs（詳如下述），均僅於條文中授權締約國針對此類的程序進行後續的協商，此外，也多另設立單獨的組織（例如「遵約委員會」或「履約委員會」）來處理，於此類的處理不遵約程序，主要包括下列三大步驟：程序的啟動、處理程序與組織、認定後之後續責任與後果。

MEAs 中首次針對締約國是否遵守公約規定而訂定特殊之遵約機制者為維也納保護臭氧層公約下之蒙特婁議定書，議定書之締約國會議（Meeting of the Parties，以下簡稱 MOP）於 1992 年第四次 MOP 時正式通過有關處理不遵約之「處理不遵約程序」（non-compliance procedures，以下簡稱 NCP）決定。以 NCP 為藍圖，後續之 MEAs 陸續透過締約國大會（Conference of the Parties，以下簡稱 COP）/締約國會議通過之決定，訂定各條約機制下處理遵約之程序，包括氣候變化綱要公約於 2001 年公約第八次大會時，通過京都議定書之遵約程序與機制，該機制並在京都議定書生效後於 2005 年召開的第一次 MOP 追認通過、巴賽爾公約於 2002 年第六次 COP 時決議成立一促進履約與遵約之機制、生物多樣性公約下之生物安全議定書於 2004 年第一次 MOP 時通過遵約程序與機制；此外，華盛頓公約雖然並沒有透過 COP 正式通過所謂的遵約機制，惟該公約定期

的透過大會或常設委員會討論締約國針對公約下之貿易或其他義務的執行狀況進行檢討，針對此一實務上之運作是否應透過訂定所謂的「公約遵約指導原則」將之「明文化」，刻正由公約之常設委員會指定一工作小組進行討論，該小組並於 2004 年第十三次 COP 時提出一草案供締約國討論、鹿特丹公約以及斯德哥爾摩公約目前均於其各自的 COP 下，進行有關處理不遵約之程序與機制的談判。

表一針對前述所介紹之五個 MEAs 下的處理不遵約/遵約機制，就其機制設立的「目標與/或運作的指導原則」、「該機制是否為公約條款中明文要求設置」、「處理之不遵約涉及公約特定條款與否」、「與公約爭端解決機制的關係」、「機制啟動的管道」、「機制下的組織與程序」、以及「認定不遵約後的後續處理」、「其他」等七大議題進行彙整，由於「組織與程序」所涉及之操作面較多，因此，另細分出：該機制下是否有新設立一專責處理單位、該專責單位的構成人數以及資格等、該專責單位之決策程序、權責、處理不遵約案件的程序、於程序中對於當事締約國所提供的程序保障、以及程序中是否有資訊公開與公共參與的規定等七項子議題。

表一 MEAs 下遵約機制之比較

製表人：施文真

	蒙特婁議定書 (1992)*	京都議定書(2001)*	巴賽爾公約 (2002)*	生物安全議定書 (2004)*	華盛頓公約(2004 draft)*
目標與/或指導 原則		協助、促進與執行議定書承諾的遵守	協助、促進、監督與達成公約義務之履行與遵守，具有不具衝突性、透明、具彈性等特色	促進議定書之遵守與處理不遵約案件，應具備不具衝突性、合作性、透明性、公平性、可預測性等	促進並協助締約國遵約、檢討不遵約案件，並應依據公約相關規定、國際法規則等等，以協商性、透明性與務實性處理並提供受影響之締約國程序保障，應平等對待狀況相同之締約國
條文依據	議定書第八條「不遵約」	議定書第十八條（關於不遵約）	無明確關於不遵約的條文依據，參考第十五條「COP」以及第十九條「查證」	議定書第三十四條「遵約」	無明確關於不遵約的條文依據，參考第十三「國際措施」
處理之不遵約涉 及公約特定條款		輔助小組：針對下列議定書條款的一般性履			涉及公約第 IX、III、IV、V、VI、



與否		約問題：第 3.14、6、12、17、3.1、5.1、5.2、7.1、與 7.4 條 執行小組：議定書第 3.1、5.1、5.2、7.1、7.4、6、12、及 17 條			VII、X、VIII.1、VIII.7、VIII.8 及 XIII 條	
與公約爭端解決機制的關係	不影響公約第十一條有關爭端解決程序之運作	不影響公約第十三條的多邊諮商程序以及第十四條的爭端解決程序	不影響公約第二十條爭端解決之條款	不影響公約第二十七條爭端解決程序與機制	不影響公約下任何的爭端解決程序	
啓動	1.對自身之不遵約 2.對其他締約國之不遵約有疑慮 3.秘書處	1.依據議定書第八條專家審查小組之報告所指出之問題 2.對自身之不遵約 3.對其他締約國之不遵約並提出相關資訊佐證	1.對自身之不遵約 2.對其他締約國之不遵約有疑慮或受其影響，為必須先與該國進行諮商 3.秘書處，亦必須先與該國進行諮商	1.對自身之不遵約 2.受另一締約國之影響或可能受其影響之任何締約國	1.對自身之不遵約 2.對其他締約國之遵約有疑慮，或涉及非締約國之貿易行為有疑慮 3.秘書處 4.COP 5.常設委員會	
組織與程序	新設單位	履行委員會	遵約委員會（包括大會、大會辦公室、輔助小組、及執行小組）	委員會	遵約委員會	無
	人數與來源	由 MOP 考量區域平衡性選出 10 人	由 MOP 選出輔助小組（需具備氣候變遷相關專業背景）與執行小組（需具備法律實務經驗）各 10 人，5 人基於區域平衡，1 人由小型島嶼開發中國家中選出、2 人由附件一締約國中選出、2 人由附件二締約國中選出；以個人身份擔任	由 COP 依據區域平衡性提名並選出 15 人（需具備與公約相關事務的專業背景），以公約之利益來服務	由 MOP 考量區域平衡性選出 15 人（五大區域各 3 人）（需具備生物安全議題相關專頁），以個人身份服務	

	<b>決策</b>		委員會法定出席人數為 3/4，若共識決無法達成，以 3/4 多數決通過，執行小組的決定則必須有雙重多數決（附件一與非附件一委員）	法定出席人數為 10 人，若共識無法達成，會議報告與建議案應反應出全體委員之意見，並以 2/3、或 8 位委員(視何者為多數)為多數決	法定出席人數為 10 人，每位委員均有一投票權，若共識決無法達成，會議報告應反應出全體委員之意見，並以 2/3 或 8 位委員（視何者為多數）為多數決	
	<b>程序</b>	啟動後一律由秘書處送交至履行委員會，由其負責調查工作	統一向遵約委員會透過秘書處提出，大會辦公室視兩小組之職權分工，將該案分配至該組，由該小組進行初步認定以及後續的調查，各個階段均有詳細的程序以及期間規定，針對彈性機制參與的適格案件有較為快速之程序作業	以書面透過秘書處向委員會提出，如涉及特定案件，委員會認為該案係屬於微不足道或很明顯的不實指控，即可不用處理	透過秘書處向委員會提出，針對一締約國可能受不遵約締約國之影響或可能受其影響而提交的案件，委員會得對其認為微不足道或不實指控的案件予以不受理；當事國應於期限內做出回應，若秘書處於六個月內沒有收到回應，則將案件提交至委員會	透過秘書處、於其確認相關資訊後送交常設委員會或 COP
	<b>權責</b>	1.文件收受與檢視 2.應邀至當地勘查 3.與多邊基金保持聯繫 4.向 MOP 提出建議	輔助小組：一般性的履約協助與促進遵約 執行小組：負責認定締約國有無遵守減量義務、方法論與提交報告彈性機制之適格規範	1.一般性的審查 2. 特定不遵約案件的提交	1.認定不遵約之狀況與原因 2.一般性遵約議題的檢討 3.採取特定措施或向 COP 做出建議	認定當事國是否有不遵約、並認定其性質、原因、程度、頻率等；常設委員會與 COP 得應邀透過秘書處至當事國進行資料蒐集工作

	<b>當事國的程序保障</b>	有權參與調查,但不得參與決策	有權指派代表參與小組討論,但不得參與決策,亦得要求執行小組召開聽證會,小組最終決定必須附理由並提供當事國表達意見的機會	有權參與討論會議,但不得參與決策,對委員會結論得提出評論	有權參與討論會議,但不得參與決策	有權參與討論會議,並與常設委員會或 COP 進行正式或非正式之諮商,但不得參與決策
	<b>資訊公開與公共參與</b>	任何人均得要求不具機密性文件之公開	國際組織與非政府組織可提交相關資訊,小組亦得尋求專家意見	討論特定案件時不對其他締約國或大眾公開;締約國得用市民社會所提供的資料	委員會得向公約與議定書下之各單位或相關國際組織尋求或收受資料,也得向專家尋求專業意見	
<b>不遵約之處理</b>	1.必要援助 2.發出警告 3.暫停於條約下的權利	輔助小組:提供協助取得援助,做出建議 執行小組:相關方法論之調整、暫停該國參與彈性機制的權利、於第二次承諾減量期扣除該國所超出之排放量的一點三倍、暫停該國參與排放權交易之資格,對於締約國未遵守減量義務執行小組所做出的決定,若當事國認為其程序正義受到剝奪,得上訴至 MOP	協助性程序中:得針對四大類事項提供不具拘束力的建議,其他之建議則必須得到當事國的同意 進一步措施:若已進行協助性程序尚有違約的困難,委員會得建議 COP 提供進一步的支援、發佈警告聲明	委員會得採取提供援助、要求違約行動計畫的提出與執行等措施, MOP 於收到委員會之建議時,得做出提供援助、提出警告、公布不遵約、採取尚待 COP 決定之其他措施	得依順序以及漸進式的步驟採取一或多種措施,包括提供協助、提出報告、至該國國內進行協助、發佈不遵約之公告、建議暫停與該國進行公約附錄物種之商業或所有貿易行為	
<b>其他</b>		1.若含具有拘束力之結果,需修正議定書 2.對於執行小組的決定,締約國得依相關程序提出履行報告,經檢討並獲得同意後得回復其各類權利				涉及暫停貿易行為之建議,常設委員會或 COP 應於每次的會議中予以檢討

\* 跨號中之時間係該公約設立遵約機制的時間

就此五個涉有遵約機制或處理不遵約程序的 MEAs 觀察,甚至目前正進行

相關程序協商的兩個 MEAs，均非所謂的架構公約，亦即是僅有原則性、抽象性、至多程序性規範的條約，而係賦予締約國相當具體的實質性條約義務，例如針對公約管制氣體進行排放減量、針對管制物質的貿易行為與程序予以規範等，此外，此五個公約下之條約義務，並非單純的環境保護措施，而係涉及締約國國內的經濟與貿易政策，甚至涉及締約國國內人民與企業的利益，因此，對於此類的公約而言，締約國確實履行並遵守其條約義務，除了有助於公約所欲處理的環境惡化問題，也有助於確保締約國之間處於公平的競爭狀態，故，COP 或 MOP 針對遵約機制以及處理不遵約程序，均另進行談判以設立一獨立的專門機制。再者，五個 MEAs 當中，僅有蒙特婁議定書以及京都議定書針對締約國發展的程度，將之分類並賦予不同的條約義務，其他三個 MEAs，雖然於公約中亦對於開發中國家有特別之規定，但基本上所有的締約國於公約下應負擔的義務相同，此一公約間的差異性有可能係導致對於後者的巴賽爾公約以及生物安全議定書，較少使用懲罰性的措施，而對於前者，不遵約的處理除了協助性的措施外，亦包括懲罰性的措施，一來對於能力較強的已開發國家，明示其不應再以能力不足作為不遵約的理由，二來對於能力不足的締約國，則採「胡蘿蔔與棍棒」的策略，除了公約中給予較為寬鬆的條約義務之外，發生不遵約的情形時，亦先予以協助，若還是有持續的不遵約狀態，則亦施以懲罰性的措施。有學者表示，MEA 遵約機制的嚴格性與包含範圍，相當程度係取決於該公約下之義務的性質，但一來要進行各個 MEA 所賦予締約國的義務之比較相當困難，二來本文所比較之五個 MEAs 下的遵約機制，有一定的相似度，因此，也很難認定「公約義務強度」與「遵約機制嚴格度」之間是否有正向的關連。

於比較過五個 MEAs 下的遵約機制後，可發現所有的遵約程序與機制的主要架構均相當類似，而且，該些 MEAs 之間亦享有「賦予締約國實質性條約義務」此一共同特性，但公約彼此之間以及各遵約機制間的差異性還是存在，無法做出一般性的結論；而此亦顯示出於國際環境法下的遵約觀念，並不特別強調單一理論，而也不特別側重某一種遵約策略，僅係務實性的希望協助締約國回復遵約的狀態。

如前言所述，遵約機制或處理不遵約程序，是否為傳統的爭端解決程序的一環，亦或是屬於公約履行技術的一環，於學者間有不同的見解，若以 MEAs 中相當標準化的爭端解決條文來看，其條款中均提及「涉及公約的解釋或適用，於締約國之間發生爭端時」，得使用其所列之各類爭端解決程序與機制，而締約國的不遵約，或對於締約國的不遵約有疑慮，可能係締約國之間對於公約中的條款解釋不同，導致締約國甲認為締約國乙沒有遵守條約的規定，而締約國乙則不認為自己有違反條約的規定，此即「涉及公約的解釋」之爭端，而當締約國沒有遵守公約的規定，也算是沒有「適用」公約，因此，當締約國甲與締約國乙對於乙國有無遵守公約的規範發生爭議時，即是「涉及公約適用」之爭端，故，締約國之間關於遵約發生爭端時，原本即可訴諸於公約的爭端解決程序，此亦從前述五個 MEAs 的遵約程序與機制中可驗證：所有的遵約機制均強調其不應影響公約

中關於爭端解決的程序與機制。若強調涉及公約解釋或適用必須由司法機構透過法律解釋予以確定（例如認定該不遵約的締約國有無構成不當行爲，進而引發於國際法下的國際責任），則遵約機制或是處理不遵約程序似乎與 MEAs 下的傳統爭端解決機制係不同的機制，但，MEAs 下之傳統爭端解決程序並不僅限於具有司法性質的仲裁或訴諸國際法院，幾乎所有的 MEAs 爭端解決條款也強調例如協商、調解或調停等偏向外交性質的程序，若以此一角度觀察，「涉及公約的解釋與適用」於處理某些爭端（例如法律性質非常濃厚的國家不當行爲或國家責任問題）時，具司法性質的傳統爭端解決程序當然與本文所討論的遵約機制不同，惟若於處理法律性質較低、或政治性較高的其他類爭端，例如對於締約國之履約狀況有疑慮、不遵約國家是否因能力欠缺導致無法履行條約的規範等爭端之處理或解決，則不一定需透過具司法性質的傳統爭端解決程序，此時遵約機制應也可視為爭端解決或爭端處理的機制之一。

遵約機制與傳統的、特別是具司法性質的爭端解決程序有一些不同之處：第一、傳統的爭端解決程序具有雙邊性以及對立性/衝突性的特質，較著重受影響之締約國權利應如何彌補，而遵約機制則具有多邊性以及不具對立性/衝突性的特質，較著重預防締約國發生不遵約的狀況；第二、於傳統的爭端解決程序中，往往有一中立、公正的第三人處於爭端當事國之上扮演仲裁者的角色，確認行爲者是否有做出不當或不法的行爲，進一步可能認定該行爲者是否應賠償或補償受有損失的另一方當事國，而於遵約機制的目的並非譴責所謂「做錯事的人」

（wrong-doer），而係與該行爲人共同找出解決方案，而公約下的各個單位，包括政治協商性與妥協性相當強的 COP 或 MOP、專業性的各類附屬機構（包括遵約或履約委員會）、以及純粹具備官僚功能的秘書處，對於處於不遵約或可能不遵約的締約國，於大多數的狀況下，係基於合作關係，協助當事國回復遵約的狀態；第三、傳統的爭端解決機制係由類似司法機構者主導所謂的訴訟程序，負責處理爭端者多以具備法律專業知識爲多數，而遵約機制所涉及的機構，則較不強調司法性，甚至爲具有高度政治性的締約國大會（COP/MOP），例如蒙特婁議定書之 NCP，係由 MOP 針對履行委員會的建議進行最終的認定，雖然實務上 MOP 對於履行委員會的建議相當尊重，但遇有爭議性很大的不遵約案件或涉及敏感的締約國時，難保 MOP 中不會出現政治運作的痕跡，即便某些遵約機制將不遵約案件的認定與處置權交由專責單位，並強調該些委員應以個人身份、公約最大利益服務，惟於此，以京都議定書爲例，涉及相當嚴重的不遵約後果尙賦予締約國上訴至 MOP 此一政治性的機構，此外，各個遵約委員會等專責單位的組成，首要強調的爲所謂的「區域平衡性」，此亦爲一相當具有政治性的考量，對於委員的專業，亦含括技術性、科學性、社經性等相當廣泛的專業領域，僅有京都議定書下的執行小組委員被要求應具有法律實務經驗，與傳統的爭端解決程序中多由具備法律背景者主導，有其差異性；第四、於司法性質較濃厚的爭端解決程序，特別是涉及國家責任的爭端中，僅有法律利益受影響或受損害的國家方得提起，但一些 MEAs（蒙特婁議定書、京都議定書）下處理不遵約機制的啓動，認爲其

他締約國有不遵約狀態的國家，並無須證明其受有影響，惟亦有例如巴賽爾公約以及生物安全議定書下之遵約機制，係要求該締約國必須因此而受有影響，方得針對其懷疑有不遵約狀態的締約國，啟動處理不遵約程序，故，此一不同之處，可能因不同 MEAs 遵約機制的設計而異。

如上述，遵約機制與 MEAs 下傳統的爭端解決機制具有互補性，無法相互替代，在兩類程序有其差異性的狀況之下，此兩套平行的機制於適用上是否有產生問題？此一問題於蒙特婁議定書之 NCP 出現後，曾經引發相當多學者的討論，主要可能涉及程序面（或管轄權面）以及實體面的問題。於程序面，首先，前述五個 MEAs 下的遵約機制，均沒有提到當締約國啟動處理不遵約程序時，是否應先窮盡公約下的爭端解決程序、或締約國欲使用公約傳統的爭端解決程序時，是否應先提起處理不遵約機制？至於實體面的問題，較大的爭議係有關於條約暫停適用的國際法原則於遵約機制下的定位，亦即是，當遵約機制的專責單位或 COP/MOP 於認定不遵約後，欲做出暫停該締約國於條約中得享有的權利與特權的處置時（蒙特婁議定書之 NCP、京都議定書之遵約程序與機制下的執行小組程序、以及華盛頓公約），是否應遵守維也納條約法公約第六十條關於「因違約導致條約之終止或暫停適用」的規定？

端視對於「爭端解決程序」之認知，遵約機制應可視為廣義的爭端解決程序中的一環，即便遵約機制與傳統的、具有司法性質的爭端解決程序有一定程度的差異性，但兩者的互補性也相當高，特別是傳統的爭端解決機制並無法完全解決 MEAs 中的不遵約問題。雖然遵約機制以及爭端解決機制於適用上可能產生上述的程序面與實體面的問題，且學者間目前對於解決之道並無共識，但此是否代表遵約機制於國際環境法下的發展即受到部分的限制、或其功能將受到影響？不必然，誠如本研究以及許多相關文獻中一再強調「環境問題少見由傳統的爭端解決程序進行處理」，上述問題於實務上目前並沒有發生，且發生的機率應不大，但此一問題的確需要解決，考慮到 MEAs 下的遵約機制以及國際間對於遵約理論的探討均持續發展中，此一問題應值得後續研究遵約制度之學者進行後續之研究。

#### **計畫成果自評：**

本研究針對遵約的觀念，特別是其與一些內涵不同、但常容易造成混淆的詞彙（履約、執行/法、有效性）加以說明後，彙整相關文獻中有關遵約背後的理論依據，以及狹義的處理不遵約機制之重要構成要素，並介紹數個 MEAs 下（蒙特婁議定書、京都議定書、巴賽爾公約、生物安全議定書、以及華盛頓公約）的處理不遵約機制/遵約機制與程序並加以比較，發現所有的遵約程序與機制的主要架構均相當類似，而且，該些 MEAs 之間亦享有「賦予締約國實質性條約義務」此一共同特性，但公約彼此之間以及各遵約機制間的差異性還是存在，無法做出一般性的結論；而此亦顯示出於國際環境法下的遵約觀念，並不特別強調單一理論，而也不特別側重某一種遵約策略；至於遵約機制與爭端解決機制之關

係，即使兩套程序有其差異性，但無損於兩套程序對於解決 MEAs 遵約問題的互補性以及重要性，至於兩套程序於適用上可能產生一些程序面與實體面的問題，雖然於目前的實務上尚未發生，發生的機率可能也不大，但卻相當值得後續學者進行進一步的相關研究。

#### 英文參考文獻（部分）

Boyle, Alan E., 1991, “Saving the World? Implementation and Enforcement of international environmental law through international institutions”, 3 *J. of Env’tl L.* 229

Brunnee, Jutta, summer 2000, “A fine balance: facilitation and enforcement in the design of a compliance regime for the Kyoto Protocol”, 13 *Tulane Environmental Law Journal* 223

Chayes, Abram & Chayes, Antonia Handler, 1995, *THE NEW SOVEREIGNTY: COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL REGULATORY AGREEMENTS*, Cambridge, Massachusetts & London: Harvard University Press

Crossen, Teall, Spring 2004, “Multilateral environmental Agreements and the Compliance Continuum”, XVI:3 *Georgetown International Environmental Law Review* 473

DiMento, Joseph F., Fall 2003, “Process, norms, compliance, and international environmental law”, 18 *Journal of Environmental Law & Litigation* 251

Ehrmann, Markus, Summer 2002, “Procedures of compliance control in international environmental treaties”, 13 *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy* 377

Franck, Thomas M., 1995, *FAIRNESS IN INTERNATIONAL LAW AND INSTITUTIONS*, Oxford: Oxford University Press

Fitzmaurice, Maogosa, 2004, “the Kyoto Protocol compliance regime and treaty law”, 8 *Singapore Yearbook of International Law* 23

Handl, Gunther, spring 1997, “Compliance control mechanisms and international environmental obligations”, 5 *Tulane Journal of International & Comparative Law* 29

- Hass, Peter M., 1996, “Why comply, or some hypotheses in search of an analyst”, in: Edith Brown Weiss (ed), *INTERNATIONAL COMPLIANCE WITH NONBINDING ACCORDS* 21
- Kingsbury, Benedict, 1996, “The concept of compliance as a function of competing conceptions of international law”, in: Edith Brown Weiss (ed), *INTERNATIONAL COMPLIANCE WITH NONBINDING ACCORDS* 49
- Kingsbury, Benedict, winter 1998, “The concept of compliance as function of competing conceptions of international law”, 19 *Michigan Journal of International Law* 345
- Koh, Harold Hongju, June 1997, “Why do nations obey international law”, 106 *Yale Law Journal* 2599
- Koskenniemi, Martti, 1992, “Breach of Treaty of non-compliance?”, 3 *Yearbook of International Environmental Law* 123
- Koskenniemi, Martti, 1996, “New Institutions and Procedures for Implementation control and reaction”, in: Werksman, Jacob (ed), *GREENING INTERNATIONAL INSTITUTIONS* (London: Earthscan Publication Ltd.) 236
- Mitchell, Ronald B., 1996, “Compliance theory: an overview”, in: Cameron, James & Werksman, Jacob & Roderick, Peter (eds), *IMPROVING COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW* (London: Earthscan Publications Ltd.) 3
- Raustiala, Kal, summer 2000, “Compliance & effectiveness in international regulatory cooperation”, 32 *Case Western Reserve Journal of International Law* 387
- Sand, Peter H., 2005, “Sanctions in case of non-compliance and state responsibility: *pacta sunt servanda* – or else?”, in: Zaelke, D. & Kaniaru, D. & Kruzikova, E (eds), *MAKING LAW WORK: ENVIRONMENTAL COMPLIANCE & SUSTAINABLE DEVELOPMENT Vol. 1* (London: Cameron May Ltd), 259
- Shihata, Ibrahim F., Fall 1996, “Implementation, enforcement, and compliance with international environmental agreements – practical suggestions in light of the World



Bank's experience", 9:1 *Georgetown International Environmental Law Review* 37

Wang, Xueman & Wise, Glenn, 2002, "The Implementation and Compliance Regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol", 11:2 *Review of European Community and International Environmental Law* 181

Weiss, Edith Brown, January 1999, "Understanding compliance with international environmental agreements: the Baker's Dozen Myths", 32 *Univeirsty of Richmond Law Review* 1555

Wiser, Glenn, M., October 1999, *Compliance Systems under Multilateral Agreements: A survey for the Benefit of Kyoto Protocol Policy Makers*, Center for International Environmental Law

Yoshida, O., winter 1999, "Soft enforcement of treaties: the Montreal Protocol's non-compliance procedures and the functions of internal international institutions", 10 *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy* 95

Zaelke, D. & Kaniaru, D. & Kruzikova, E, 2005, "Compliance theories: introduction", in: Zaelke, D. & Kaniaru, D. & Kruzikova, E (eds), *MAKING LAW WORK: ENVIRONMENTAL COMPLIANCE & SUSTAINABLE DEVELOPMENT Vol. 1*(London: Cameron May Ltd) 53