



财务委员会

Distr.: General
24 April 2026
Chinese
Original: English

第三十一届会议

2026年7月7日至10日，金斯敦

临时议程* 项目 11

关于执行《联合国海洋法公约》第一八四条
所涉程序和标准的报告

关于执行《联合国海洋法公约》第一八四条所涉程序和标准的报告

由秘书长编写

一. 引言

1. 编写本报告的目的是协助财务委员会回应大会提出的一项重要请求，即确定程序和标准，以协助大会行使酌处权，对属于《联合国海洋法公约》第一八四条所述情况的成员国授予表决权。
2. 本报告回顾了大会提出这一请求的背景以及适用的法律规定，通过比较其他政府间组织在处理与暂停拖欠摊款成员国的表决权有关的类似问题时所采用的程序和标准，进行了法律分析。在此基础上，报告提出了便利大会行使《公约》第一八四条规定的酌处权的相关条件评估框架，供财务委员会审议。

二. 背景

3. 在大会第二十九届会议之前，秘书长于 2024 年 5 月 31 日致函大会主席 (ISBA/29/A/7)，列出了《公约》第一八四条所述拖欠摊款的成员国名单。信中还详细列明了为减少这些成员国拖欠的摊款数额，使之不超过前两年摊款总额而必须支付的最低缴款额。随后，秘书长又于 2024 年 7 月 31 日致函大会主席 (ISBA/29/A/7/Rev.1)。

* ISBA/31/FC/L.1。



4. 财务委员会在 2024 年 7 月 10 日至 12 日举行的会议上讨论了缴款情况，并赞扬秘书长为收取未缴摊款所做的努力，包括定期发出通知、与有关成员国举行双边会议以及在各种场合分发相关资料。此类宣传还旨在提高拖欠摊款的成员国和从未向国际海底管理局预算缴纳摊款的成员国对海管局工作的认识。此外，财务委员会建议，拖欠摊款整整两年、因而属于《公约》第一八四条所述情况的成员国尽快表明其行使表决权的意向(见 [ISBA/29/A/9-ISBA/29/C/20](#))。

5. 2024 年 8 月 2 日，在选举秘书长的第一次正式投票中，大会注意到多民族玻利维亚国、赤道几内亚、几内亚比绍、海地、洪都拉斯、利比里亚和塞内加尔表示希望根据《公约》第一八四条行使其表决权。这是首次向大会提出此类意向。

6. 然而，大会未能就此达成协商一致意见，决定不准许这些国家行使表决权。相反，大会请财务委员会建立一个便利大会行使《公约》第一八四条规定的酌处权的相关条件评估框架([ISBA/29/A/2](#)，第 20 段)。

三. 相关法律规定

7. 《公约》第一八四条规定：

一个缔约国拖欠对管理局应缴的费用，如果拖欠数额等于或超过该国前两整年应缴费用的总额，该国应无表决权。但大会如果确定该成员国由于本国无法控制的情况而不能缴费，可准许该国参加表决。

8. 大会议事规则第 80 条几乎逐字重复了这一规定。¹

9. 《公约》第一八四条和大会议事规则第 80 条都没有规定大会用以确定成员国不能缴费是因其无法控制的情况所致的程序或标准。

四. 法律分析

10. 第一八四条最初由第一委员会主席在第三次联合国海洋法会议 1975 年届会上起草，之后经过少许修改，直到 1982 年最终确定了正式格式。尽管所涉主题(暂停权利)很重要，但在讨论具体内容时并未出现争议。因此，《公约》第一八四条的立法沿革没有提供关于应遵循的程序或所适用的标准的任何说明。

11. 首先需要指出的是，《公约》第一八四条载于第十一部分第四节，该节涉及海管局的体制结构和财务安排。第一八四条与关于海管局预算和资金的第一七一至一七三条以及关于捐税特权的第一八三条并行适用。第一八四条和第一八五条共同构成 H 分节，该分节涉及海管局成员国权利和特权的暂停行使。第一八五条涉及因严重且持续违反规定而广泛暂停成员国的权利和特权。只有在海

¹ 第 80 条规定，“一个大会成员拖欠对管理局应缴的费用，如果拖欠数额等于或超过其前两整年应缴费用的总额，该成员应无表决权。但大会如果确定该成员由于本国无法控制的情况而不能缴费，可准许该成员参加表决。”

底争端分庭认定该条规定的条件得到满足后，才能根据理事会的建议实施暂停。与第一八五条不同，第一八四条规定自动暂停表决权，除非大会另有决定。例如，这意味着表决权被暂停的成员尽管丧失了表决权，仍可计入大会法定人数并参加会议。第一八四条在程序和实质上都与第一八五条不同。因此，最好将第一八四条理解为旨在确保财务可持续性的合规机制，而不是惩罚性制裁。

12. 第一八四条规定了针对未能履行海管局成员核心义务之一——具体而言，即根据大会通过的分摊表²及时缴纳应缴费用——的缔约国的处罚措施。这项义务在海管局从其他来源获得足够收入以支付其行政费用之前持续存在。在届会开始时拖欠摊款的成员国将自动放弃其表决权，除非它们在届会期间支付款项，使其拖欠款额减少到《公约》第一八四条规定的客观门槛以下。与第一八五条不同，第一八四条规定自动暂停表决权，除非大会另有决定。值得注意的是，如果未缴款是由于成员国“无法控制的情况”所致，大会可推翻暂停其表决权的决定。在此背景下，大会行使酌处权似乎有助于在财务纪律和主权平等之间取得平衡。

13. 此外，第一八四条所指的是缔约国应缴的摊款，因此不适用于《公约》第八十二条中提到的政府间组织缴纳的商定费用或实物。此外，第一八四条并未区分向海管局行政预算缴款的义务与对成员国施加的任何其他形式的财政征缴，包括根据第八十二条缴纳的费用。

14. 未对成员国“无法控制的情况”作出界定，这一事实表明，大会将根据有关成员国提交的每项请求的具体事由，逐案确定是否存在此类情况。然而，尽管此类评估是根据请求本身的具体情况进行的，但应提出标准，以确保公平性和在类似情况下给予类似待遇，同时应铭记，可能丧失表决权是《公约》中针对拖欠摊款规定的唯一惩戒措施。

15. 根据《关于执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》附件第 9 节，财务委员会可就具有财务或预算影响的事项提供咨询意见。因此，财务委员会有权就确定拖欠摊款两整年或两年以上的成员国是否因其无法控制的情况而无法缴款，向大会提供咨询意见。还应指出，大会很少进行表决，因为决定通常以协商一致方式作出，这也解释了为什么《公约》第一八四条在实践中很少得到适用。鉴于财务委员会具有上述职权，并考虑到海管局大会收到的请求数量以及决策性质与联合国有所不同，不建议设立类似联合国会费委员会的专门委员会。

16. 此外，有必要重申，作为一般规则，财务委员会的决策应以协商一致方式作出。如果为以协商一致方式作出决定竭尽一切努力仍未果，则有关程序性问题的决定应由出席并参加表决的成员多数票作出。关于实质性问题的决定应以

² 如第一六〇条第 2 款(e)项所述，该分摊表以联合国经常预算所用比额表为基础。

协商一致方式作出。³ 根据这些规定，财务委员会就涉及执行《公约》第一八四条的事项所作决定需以协商一致方式达成。

17. 此外，大会议事规则第78条规定，“任何非附属机构成员的大会成员，在审议与该成员特别有关的事项时，有权向该机构阐述其观点”。为落实这一规定，作为第一八四条执行程序的一部分，建议若某一成员国在财务委员会中没有代表，且已表示在根据第一八四条暂停其表决权的情况下仍希望参加表决，该成员国应有权在财务委员会阐述其观点。

18. 根据《国际海底管理局财务条例》(见 ISBA/6/A/3)财务条例 6.8，秘书长应向大会、理事会和财务委员会每届常会提交报告，说明摊款和向周转基金预缴款项的实收情况。如上所述，在建立确定是否存在《公约》第一八四条所述成员国无法控制情况的程序时，必须考虑到秘书长在收取未缴款项方面的重要作用。秘书长不仅在大会届会前向大会主席通报拖欠摊款成员国名单，还定期向有关成员国发出通知，提醒其拖欠摊款的情况，并与它们举行双边会议。

五. 与其他有类似《公约》第一八四条规定的政府间组织所遵循的程序及所用标准的比较

19. 如本报告附件二表格所示，⁴ 除世界贸易组织外，许多组织都有与《公约》第一八四条类似的规定，即对拖欠摊款达到特定期限的成员国暂停表决权。许多组织都有规则规定，如果其理事机构确信某成员国拖欠摊款是由于“特殊和不可避免的情况”或“无法控制的情况”所致，则可准许该成员国投票。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)是唯一在其规定中对成员国“无法控制的情况”作出界定的组织，将此类情况认定为“战争和武装冲突、经济和金融指标以及自然灾害”。教科文组织在其规则中还规定了如何适用相关标准，指出所援引的情况必须在过去两年内已产生经证实的影响。许多组织是在专门委员会、委员会或其他附属机构的建议指导下，逐案行使这一酌处权。一些组织要求提供此类建议，以描述或解释有关成员国无法控制的情况。但此类建议并不对外公布。

20. 《公约》第一八四条仿照《联合国宪章》第十九条，后者也规定了因拖欠会费而暂停投票权。第十九条规定：

凡拖欠本组织财政款项之会员国，其拖欠数目如等于或超过前两年所应缴纳之数目时，即丧失其在大会投票权。大会如认拖欠原因，确由于该会员国无法控制之情形者，得准许该会员国投票。

³ 见财务委员会议事规则第22条。

⁴ 另见联合国粮食及农业组织，财务委员会，“大会恢复拖欠本组织摊款的成员国的表决权”(FC 191/5)，第19段，表1，2022年5月。

21. 会费委员会就适用《宪章》第十九条所需采取的行动向联合国大会提供建议。⁵《联合国各机关惯例汇编》列举了许多拖欠会费会员国无法控制的情况，包括自然灾害或灾难、武装冲突或战争以及经济状况。⁶在会费委员会内部，也关注旨在减少拖欠会费的体制机制。例如，鼓励成员国提交多年付款计划，根据该计划，除缴纳年度分摊会费外，还缴纳一小部分欠款。

22. 联合国大会 1999 年 12 月 23 日第 54/237-C 号决议规定了执行《宪章》第十九条的程序和标准。大会在该决议中敦促：“根据第十九条提出豁免请求的所有欠款会员国提供尽可能充分的证明资料，包括关于下列要素的资料：经济总量、政府收入和支出、外汇资源、债务、履行国内或国际财政义务方面的困难，以及可证明未能支付必要款项乃是有关会员国无法控制的情况所致的任何其他资料。”

23. 大会在同一决议中决定，“会员国必须在委员会届会开始前提前至少两周向大会主席提出根据《宪章》第十九条提出的豁免请求，以确保能对这些请求进行全面审查”。

24. 执行《国际海事组织(海事组织)公约》第六十一条所涉程序和标准载于海事组织大会议事规则第 58 条。关于标准，下文所列的第 58 条将“特殊、不可预见的事件和情况”定义为“具有不可抗力性质的事件”，并提供了此类情况的指示性清单：

1. 秘书长应向任何未履行《海事组织公约》第六十一条规定的对本组织财务义务的成员发出至少一份书面通知。通知应提请注意第六十一条关于在大会、理事会、海上安全委员会、法律委员会、海上环境保护委员会、技术合作委员会和便利委员会中丧失表决权的規定。
2. 任何成员如希望请求对其免于适用第六十一条的规定，应在大会届会召开前至少一个月向秘书长提交书面申请，说明理由，并附上付款时间表，列明缴付欠款的时间安排。
3. 若在大会届会开幕前不超过三个月内发生特殊、不可预见的事件和情况(被认定为不可抗力性质的事件)，且导致成员国无法根据第 2 款请求免于适用第六十一条规定，该成员国应在大会届会开幕前尽早向秘书长提交书面申请。书面申请应说明特殊、不可预见的情况(被认定为不可抗力性质的事件)，包

⁵ 会费委员会是一个由 18 名成员组成的常设委员会，其成员由大会根据广泛地域代表性、个人资历和经验，以个人名义选举产生。会费委员会最初由大会任命的 10 名成员组成(大会 1946 年 2 月 13 日第 14(1)号决议)。此后，成员人数增加到 12 人(大会 1968 年 11 月 25 日第 2390(XXIII)号决议)，随后增加到 13 人(大会 1972 年 11 月 9 日第 2913(XXVII)号决议)，最后增加到 18 人(大会 1976 年 12 月 14 日第 31/95 号决议)。另见大会议事规则第 158 条。会费委员会每年召开一次会议，为周三至周四，通常在每年的 6 月。大会在随后的主要届会上，通过第五委员会，在题为“联合国经费分摊比例表”的议程项目下审议会费委员会的报告。

⁶ 见 https://legal.un.org/repertory/art19.shtml?_gl=1*t6jgf8*_ga*MTEyMDAwNjMwNy4xNjc3ODc4MjI4*_ga_TK9BQL5X7Z*czE3NzM3NzgwNjQkbzE4OSRnMSR0MTc3Mzc3ODE1MCRqNjAkbDAkaDA。

括自然灾害或灾难、内乱或类似战争的冲突，并说明其发生的时间以及未能根据第2款请求豁免系其无法控制的情况所致。应在大会届会结束后六个月内提交一份付款时间表，列明缴付欠款的时间安排，秘书长应将此通知理事会。

4. 秘书长应向理事会提交一份未履行其财务义务的成员国名单，以及从这些成员国收到的关于免于适用第六十一条规定的请求。

5. 理事会应就此事向大会提交报告，并就任何成员国提出的免于适用《海事组织公约》第六十一条规定的请求提出建议。

6. 大会应在每届会议开始时审议理事会的报告。大会应考虑理事会的建议并根据每项请求的具体情况对其进行评估，就对任何或所有提出豁免请求的成员国是否免于适用《海事组织公约》第六十一条的规定作出决定，并确定此类豁免所附带的任何条件。

7. 只有对已按照上文第2和第3款提出豁免请求的成员国，方可作出免于适用第六十一条规定的决定。

8. 通常情况下，只有当某一成员国在提出豁免请求之日已完全履行根据先前任何豁免请求条款所作财务承诺的要求时，才会对其作出免于适用第六十一条规定的决定。

9. 大会在行使酌处权时，通常不会考虑拖欠摊款三年或三年以上的成员国提出的豁免申请。

25. 根据上述对《宪章》第十九条与《联合国海洋法公约》第一八四条的比较，主要区别如下：

(a) 《公约》适用于专门的经济制度；

(b) 海管局的成员构成与联合国不同，其资金来源更为有限且更具技术性，因此拖欠缴款造成的破坏性相对更大；

(c) 海管局缺乏替代性强制执行手段(例如制裁和扣留利益)。

26. 因此，与联合国的相应条款相比，第一八四条似乎对海管局的机构存续能力更加重要。

六. 与执行《公约》第一八四条的建议程序和标准有关的考虑因素

27. 考虑到多个组织的既有做法，建议财务委员会审查两个考虑因素，即成员国提出请求的时间和内容，以及界定成员国“无法控制的情况”的标准。⁷ 由于《公约》第一八四条是以《宪章》第十九条为蓝本制定的，建议以联合国大会

⁷ 鉴于海管局目前并未采用分期付款计划，暂不建议审查相关考虑因素。

采用的程序和标准作为海管局执行第一八四条的主要参考依据，同时铭记海管局大会投票频率较低，以及财务委员会的职权范围涵盖会费委员会的职权。

A. 关于建议程序的考量

28. 如上所述，在没有规定成员国提出请求的时间和内容的情况下，现行做法(其适用范围有限)是要求尽早提出请求。然而，若在临近大会会议开始之即以及财务委员会会议期间提出请求，会缩短大会根据财务委员会的建议评估请求的时间。由于缺乏明确的评估标准，这种情况变得更加严重。

29. 因此，可考虑要求在委员会届会开始前至少两周提交请求。

B. 关于建议标准的考量

30. 如上所述，且如本报告附件二所附表格所示，除教科文组织外，包括海管局在内的大多数组织在其规则中没有界定“特殊和不可避免的情况”或成员国“无法控制的情况”。这可能导致狭义解释(例如不可抗力、经济崩溃和冲突)或广义解释(例如结构性经济困难和外部冲击)。缺乏此类定义可能破坏大会做法的一致性，或增加政治化的风险。

31. 首先，委员会可考虑是否需要就可能构成成员国“无法控制的情况”的情形(例如战争和武装冲突、严重的经济和财政限制以及自然灾害)提供更多指导，对此类情况应有时间限制(即所援引的情况必须在过去两年内已产生经证实的影响)。

32. 其次，委员会可讨论是否还应要求成员国在提出请求时说明其无法控制的情况是否不可预见和(或)不可避免，以及是否可以合理地预期采取缓解措施可防止相关事件的发生或减轻其对经济的负面影响。

33. 第三，委员会可考虑是否应要求在所提请求中描述成员国为弥补收入损失或应对有关事件造成的财政或经济后果而采取的措施。

34. 还向财务委员会提供以下实用指导：

(a) 制定明确标准，作为确定成员国“无法控制的情况”的客观指标，以避免临时性的政治决定；

(b) 加强欠款监测：维持透明的欠款报告看板，并确保通过秘书长致大会主席的信函定期通报欠款状况；

(c) 考虑建立补充机制，如付款计划以及与参与海管局活动挂钩的激励措施。

35. 考虑到上述大会第 54/237-C 号决议，建议在正式来函请求中附上“尽可能充分的证明资料，包括关于下列要素的资料：经济总量、政府收入和支出、外汇资源、债务、履行国内或国际财政义务方面的困难，以及可证明未能支付必要款项乃是有关[成员]国无法控制的情况所致的任何其他资料”。

七. 建议

36. 请财务委员会注意到本报告，并就其中建议的程序和标准(摘要见附件一)提供指导。

附件一

执行《联合国海洋法公约》第一八四条的建议程序和可能标准

A. 建议程序

- 秘书长向大会主席发出信函，列出属于《公约》第一八四条所述拖欠摊款情况的成员国以及为减少这些成员国拖欠的摊款数额以使之不超过前两年摊款毛额而必须支付的最低缴款额。该信还可列出从这些成员国收到的根据第一八四条提出的任何请求。
- 成员国应在财务委员会届会开始前至少两周提交正式来函请求，援引其无法控制的情况，以确保对有关请求进行全面审查，并便于收集整理可能需要的任何其他详细资料。此类请求应附有尽可能充分的证明资料，包括关于下列要素的资料：经济总量、政府收入和支出、外汇资源、债务、履行国内或国际财政义务方面的困难，以及可证明未能支付必要款项乃是有关成员国无法控制的情况所致的任何其他资料。
- 如请求是由在财务委员会中没有代表的成员提出，则该成员可在财务委员会审议其请求的会议上阐述其观点。
- 财务委员会向大会提供咨询意见。
- 大会在相关会议进行表决之前，就正式来函请求逐案作出决定。

B. 建议标准

- 拖欠年数。
- 成员国缴纳摊款的历史记录。
- 是否存在部分付款。
- 是否提交了任何多年清偿计划。
- 以前是否提出过正式来函请求，援引成员国无法控制的情况。
- 来函请求内容的完整性(是否包含尽可能充分的证明资料，包括关于下列要素的资料：经济总量、政府收入和支出、外汇资源、债务、履行国内或国际财政义务方面的困难，以及可证明未能支付必要款项乃是有关成员国无法控制的情况所致的任何其他资料)。

附件二

比较表

组织	关于暂停拖欠摊款成员国表决权的规则	关于酌情决定恢复表决权的 一般规则	关于根据分期付款计划恢复表决权的 规定	关于因“无法控制的情况”而恢复表决权的 规定	关于界定“无法控制的情况”的 规定
联合国粮食及农业组织	有	无	无	无	无
联合国	有	有	无	有	无
联合国教育、科学及文化组织	有	有	有， 任择	有	无
联合国工业发展组织	有	有	无	有	无
世界旅游组织	有	有	无	有	无
世界贸易组织	无	无	无	无	无
国际劳工组织	有	有	有， 任择	有	无
世界卫生组织	有	有	有， 强制性	无	无
世界知识产权组织	有	有	无	有	无
国际民用航空组织	有	有	有， 强制性	无	无
国际海事组织	有	有	有， 强制性	无	无
万国邮政联盟	有	有	有， 强制性	无	无
全面禁止核试验条约 组织筹备委员会	有	有	无	有	无

附件三

大会关于执行《联合国海洋法公约》第一八四条所涉程序和标准的建议决定草案

国际海底管理局大会，

审议了财务委员会报告¹的相关部分，

重申所有成员国都有义务承担大会分摊的国际海底管理局费用，

1. 敦促所有成员国足额、按时且不附加条件地缴纳摊款，以防止国际海底管理局出现财务困难；

2. 重申其根据《联合国海洋法公约》第一八四条规定发挥的作用以及财务委员会的咨询作用；

3. 敦促所有属于《公约》第一八四条所述拖欠摊款情况但已表示希望获准参加表决的成员国提供尽可能充分的证明资料，包括关于下列要素的资料：经济总量、政府收入和支出、外汇资源、债务、履行国内或国际财政义务方面的困难，以及可证明未能支付必要款项乃是有关会员国无法控制的情况所致的任何其他资料；

4. 决定，根据《公约》第一八四条被暂停表决权的成员国的请求函件必须在财务委员会届会开始前至少两周提交大会主席，以确保对来函进行全面审查。

¹ ISBA/31/FC/5。