



世界卫生组织

世界卫生组织烟草控制框架公约
政府间不限成员名额工作小组
临时议程项目 7

A/FCTC/IGWG/1/5
2004年5月20日

缔约方会议财务细则草案

秘书处的说明

前言

1. 第五十六届世界卫生大会（2003年5月）在WHA56.1号决议中通过了世界卫生组织烟草控制框架公约并决定建立一个不限成员名额的政府间工作小组以便审议和准备关于若干问题的建议供缔约方会议审议。根据公约第23条第4款，此类问题可包括缔约方会议及其附属机构的财务细则以及管理秘书处运转的财务规则。
2. 根据公约第24条第2款，世界卫生组织临时提供公约规定的秘书处职能。因此，为协助政府间不限成员名额工作小组履行其任务，世界卫生组织已根据世界卫生组织《财务条例》和《财务细则》以及若干国际公约和组织的先例和惯例编制本文件所附的细则草案。本说明提供财务细则标准条款的综述和说明，并在适宜时提供先例的实例。这些先例在附件中按数字顺序排列。

财务细则的内容概述

3. 财务条例和财务细则（以下简称财务细则）构成指导一项国际公约或一个国际组织财务行政管理的法律文书，并且通常经其最高权力机构通过。在一些组织中，它们赋予行政首长以制定实施这些细则所需特定行政程序的职权。它们为编制预算、设立和管理基金、收入和支出（包括一个组织的成员国或一项公约的缔约方缴款）、以及会计和审计提供法律基础。这些任务的责任通常由秘书处首长（就公约而言）或行政首长（就组织而言）承担。

4. 涉及在一个国际组织主持下谈判和通过的公约的财务细则通常包含对需要除该组织条例的规定之外作出其它处理的事项制定的特定条款。例如，公约规定的财政缴款将由作为公约缔约方的国家而并非一定由该组织的成员国交纳。因此，缴款将由公约的财务细则规定。此外，根据公约的财务细则，公约秘书处首长通常有权管理公约的基金，而该组织的基金根据其财务细则由该组织行政首长管理。至于无需为公约作出特定裁决的事项，参照母体组织的财务细则。这是附件所含细则草案采取的做法。

5. 细则草案遵从作为框架公约母体组织的世界卫生组织《财务条例》和《财务细则》的结构，并作出修改以适应公约较简单的基础结构和财务状况并考虑到就公约财务细则未明确处理的事项提出参照世界卫生组织《财务条例》和《财务细则》的做法。

6. 在编制细则草案时，将粮农组织主持下通过的两项公约的财务细则作为先例，即建立印度洋金枪鱼委员会协议（1993年）的财务条例和国际粮食和农业植物遗传资源条约（2001年）的财务细则草案¹。同世界卫生组织一样，粮农组织是联合国的一个专门机构，因此可将其视为一个有用的模式。它保持与在其框架内实施的公约的密切机构联系。

7. 附件中提出的细则草案以大多数先例中存在的如下内容为特点。

8. **适用性。**这条规则确定细则的范围，即它明确指明细则应适用于哪个机构或哪些机构。虽然一些先例只规定财务细则应指导该公约或组织的财务行政管理，但是一些环境公约明确说明它们适用于缔约方会议、其附属机构和秘书处。大多数公约先例中的相关条款还规定，母体组织更为详细的细则应适用于公约的细则未包括的事项。

9. **财务期。**就联合国系统内的组织和公约而言，概算通常每两年编制一次。一些细则—包括世界卫生组织《财务条例》和《财务细则》—规定第一个日历年应为偶数年。粮农组织公约的细则明确规定，由于公约预算属于粮农组织的财务行政管理，公约的财政期应与粮农组织的财政期一致。

10. **预算。**预算预计公约框架内所开展活动的支出。在一些公约中，对不同收入来源建立不同预算（见下面第14段）。一个预算，有时候称为正常预算，涉及各缔约方的

¹ 该项条约将于2004年6月29日生效，因此财务细则尚未获通过。

分摊缴款。这一预算用于缔约方会议及其附属机构以及秘书处运转的支出。第二个预算，有时候称为其它来源预算，涉及其它收入来源，如各方在自愿基础上提供的指定用途资金。

11. 在一项公约生效时，缔约方会议作为最高权力机构将根据秘书处编制的概算通过第一个财务期的预算。随后将为各连续财务期通过一个预算。

12. 在大多数先例中，财务细则规定，概算必须由秘书处在将要通过概算的缔约方会议的常会之前规定的时间内分发给所有缔约方。虽然一些先例规定以特定多数通过，但是通常规定以协商一致方式通过。

13. **拨款。**缔约方会议以通过预算的方式授权秘书处首长为预算中确定的用途并在核准的数额内承付支出和支付款项。公约秘书处首长有权斟酌决定在同一预算拨款内转拨资金和在预算拨款之间进行转拨。在此类情况下，通常由缔约方会议或财务细则本身确定此类转拨的限额。在世界卫生组织同样适用的标准限额为 10%。

14. **提供资金。**这些细则规定公约的收入来源。大多数最近国际公约的财务细则对用于缔约方会议、其附属机构和秘书处支出的缔约方分摊缴款与用于其它目的的不同来源自愿捐款加以区分。可能有必要建立不同基金以接收不同类型的捐款（见下面第 18 段）和为不同类型的收入制定不同预算（见上文第 10 段）。在与母体组织有机构联系的粮农组织公约中，还就粮农组织的财政捐款作出规定。

15. 涉及联合国框架内通过的公约的分摊缴款通常建立在联合国正常预算摊款比额的基础之上，而在粮农组织等专门机构框架内实施的公约采用不同的摊款比额，通常是母体组织的摊款比额。对摊款比额作出调整是常见的，以便确保任何缔约方的缴款数额不超过总额的某一百分比并规定任何缔约方的缴款不低于总额的 0.001%。在这方面，财务细则通常规定，即使按照在其主持下通过公约的组织的摊款比额¹，一缔约方缴款较少，但是每一缔约方应交纳总额的 0.001%，作为最低限度，以避免征收和处理小额缴款的大量费用。一些公约规定，最不发达国家缴款在任何情况下都不超过总额的 0.001%。

¹ 例如，见涉及鹿特丹公约的财务细则草案。

16. 关于提供资金的细则还规定交纳分摊缴款的方法，如交纳的时间、分期付款以及交纳的货币。

17. 为方便起见，通常将美元确定为公约预算的法定货币。因此，缔约方的分摊缴款以美元征收。在某些情况下，缴款可按财务细则或按该组织行政首长或公约秘书处首长的决定确定的其它可自由兑换的货币交纳。

18. **基金。**标准惯例是建立一项或一系列基金，使能对其提供捐款和承付支出。通常由一特定基金接收分摊缴款以资助缔约方会议、其附属机构和秘书处的活动，并由一项或多项独立的基金接受其它捐款（见上文第 14 段）。一些公约规定将各方指定用途的自愿捐款交付给一项指定基金。这使捐款国能为特定项目或其选择的活动提供财政支持。一些公约还规定不同类型基金编列不同预算（见上文第 10 段）。

19. **帐目和审计。**关于审计，根据惯例，由公约财务细则参照可以是联合国或其专门机构之一的母体组织的适用细则。

20. **修正案。**分析的大多数先例规定，缔约方会议可以协商一致方式修订其财务细则。就框架公约而言，这符合第 23 条第 4 款的规定，即以协商一致方式通过财务细则。

附 件

财务细则草案¹

(编号先例在括号中显示)

第1条 – 适用性

1.1 本细则将指导世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议、它可能设立的任何附属机构和公约秘书处的财务行政管理。(先例 1 , 4 , 6 , 7 , 8)

1.2 凡是本细则未明文规定的事项，应适用[世界卫生组织][履行秘书处职能的组织]的财务条例和财务细则。(先例 2 和 3)

第2条 – 财务期

2.1 财务期应为两个连续日历年[,从偶数年份开始][,与世界卫生组织的财务期一致]。(先例 1 , 2 , 4 , 7)

第3条 – 预算

3.1 预算应包括：

(1) 正常预算 ,涉及第 5.1(1)条缔约方缴款以及第 5.1(3)和(4)条正常预算获得的其它资金；

(2) 其它来源预算，涉及依据第 5.1(2)、(5)和(6)条在财务期内获得的资金以及依据第 5.1(3)和(4)条其它来源预算获得的其它资金。(先例 2)

3.2 正常预算应用于公约之下的支出、包括秘书处费用的拨款。

¹ 如本说明第 3 段指出的那样，“财务细则”一词理所当然指财务条例或细则。

- 3.3 其它来源预算应用于秘书处和/或依据第 5.1(2)、(5)或(6)条所作捐款明确指明的用途。(先例 2)
- 3.4 财务期概算应由公约秘书处首长编制。(先例 1, 4, 6, 8)
- 3.5 概算应包括财务期内与之有关的收入和支出, 并以美元编制。(先例 1 和 6)
- 3.6 概算应包括财务期内的工作规划以及缔约方会议可能要求提供的资料和数据、附件和解释性说明。(先例 1, 2, 8)
- 3.7 概算应在将要通过预算的缔约方会议的常会开幕之日前至少[8 星期]¹[60 天]²分发给所有公约缔约方。
- 3.8 缔约方会议应在预算有关的财务期开始之前审议概算并以协商一致方式通过预算。预算应至少在财务期开始之前 4 个月予以通过。(先例 6 和 8)

第 4 条 – 拨款

- 4.1 缔约方会议通过预算应构成对公约秘书处首长的授权, 为已批准的正常预算拨款目的并在核准的数额内承付支出和支付款项, 但除非经缔约方会议特为批准, 否则应始终以有关收入支付承付款项。(先例 1, 6, 8)
- 4.2 公约秘书处首长可在经核准的预算每一主要拨款项目内转拨。秘书处首长也可在这些拨款项目之间转拨, 所拨金额不得超过拨出预算项目拨款额的 10%。

第 5 条 – 提供资金

- 5.1 公约的资金来源应包括:

(1) 缔约方根据缔约方会议以协商一致方式通过的比额表以及卫生大会确定的摊款比额表³每年向正常预算交纳的分摊缴款。但是, 任何缔约方的缴款不应少于正

¹ 先例 9

² 先例 3

³ 如果世界卫生组织被指定为公约的常设秘书处, 则此条适用。如选择另一个组织, 缔约方可能希望采用该组织使用的摊款比额表。

常预算总额的 0.001%；任何一方的缴款不应超过卫生大会³通过的最高分摊率；
(先例 2, 4, 6)

(2) 缔约方除依照上述(1)交纳的款项之外提供的自愿捐款；(先例 2, 4, 6)

(3) 以往财务期拨款未使用的余额；(先例 2, 4, 6)

(4) 归入有关基金的杂项收入；(先例 2, 4, 6)

(5) [世界卫生组织][履行秘书处职能的组织]就其应负担的费用而提供的经费¹；
(先例 2) 以及

(6) [世界卫生组织][履行秘书处职能的组织]提供的实物和服务捐赠。

5.2 按照第 5.1(1)条每一日历年度的分摊缴款应在该年度的 1 月 1 日或在这之前交纳。(先例 2)

5.3 在收到年度缴款之前，公约秘书处首长有权从正常预算未使用的余额中资助正常预算支出。(先例 2)

5.4 在确定每一缔约方的年度分摊缴款额时，该缔约方可根据上文第 5.1(1)款所述将财务期分摊缴款额分成两个均等的分期付款，一个在财务期的第一个日历年度交纳，另一个在第二个日历年度交纳。(先例 2)

5.5 在每一日历年开始之前，公约秘书处首长应将各缔约方的正常预算年度分摊缴款额通知它们。(先例 2)

5.6 缴款应以美元评定并应以美元、欧元或瑞士法郎或[公约秘书处首长][履行秘书处职能的组织]的行政首长]确定的其它一种或多种货币交纳。(先例 1)

第 6 条 - 基金

¹ 如果指定为常设秘书处的组织依据其自己的财务条例和细则捐助公约的预算，则此条适用。

6.1 捐款应存入由公约秘书处按照本细则以及[世界卫生组织][履行秘书处职能的组织]的财务条例和财务细则管理的一项或多项基金。(先例 2, 3)

6.2 关于第 6.1 款中提到的基金, 公约秘书处应保留:

(1) 正常预算基金, 记入缔约方按照第 5.1(1)条交纳的所有分摊缴款和按照第 5.1(3)和(4)条正常预算获得的其它资金收入, 由年度正常预算负担的所有支出均应从正常预算基金支付;(先例 2, 3)

(2) 其它基金, 记入缔约方按照第 5.1(2)条提供的自愿捐款、按照第 5.1(5)和(6)条提供的捐款以及按照第 5.1(3)和(4)条其它来源预算获得的其它资金。(先例 2, 3)

6.3 若缔约方会议决定终止按本细则设立的基金, 则缔约方会议至少应在所决定的终止日期之前提前 6 个月就此通报公约秘书处首长。缔约方会议应在与公约秘书处首长协商的基础上决定在所有费用支付完毕和充分清算之后如何分配所余任何未作承付的款项。(先例 6, 7, 8)

第 7 条 – 帐目和审计

7.1 本细则所规定的所有基金的帐目和财务管理均须受制于[世界卫生组织][履行秘书处职能的组织]的内部和外部审计程序。(先例 2, 4, 6, 7)

第 8 条 – 修正案

8.1 本细则的任何修正案应由缔约方会议以协商一致的方式通过。(先例 2, 4, 6, 7, 8)

附录

考虑的先例

1. 世界卫生组织的财务条例和财务细则
2. 国际粮食和农业植物遗传资源条约（2001年）的财务细则草案
3. 建立印度洋金枪鱼委员会协议（1993年）
4. 联合国气候变化框架公约（1992年）
5. 联合国生物多样性公约（1992年）
6. 联合国防止荒漠化公约（1994年）
7. 关于在国际贸易中某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约的财务细则草案
8. 关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约（2001年）的财务细则草案
9. 关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约（1993年）
10. 国际刑事法院罗马规约（1998年）的财务条例和细则

= = =