



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 8

A/FCTC/IGWG/1/6
2004 年 5 月 27 日

第一个财务期的预算草案

秘书处的说明

前言

1. 第五十六届世界卫生大会以 WHA56.1 号决议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公约缔约方会议在其第一届会议上审议。根据该项决议第 7(4)款，这些问题包括第一个财务期的预算草案（公约第 23 条第 4 款）。如在文件 A/FCTC/IGWG/1/5 以及具体在财务细则草案第 2 条中建议的那样，财务期应为两年，与大多数联合国组织和条约的财务期一样。此外，预算应在财务期开始之前的规定时间内通过。

2. 在编制预算草案之前，政府间不限成员名额工作小组必须审议：建立常设秘书处的方案；其它要求，如缔约方会议常会和任何附属机构会议的组织 and 掌握；以及提供资金方案。本说明的目的是促进对这些问题的审议。它描述为其它公约采取的做法和概述在实施一项公约时普遍发生的员额配置、基础结构、旅行、行政和其它费用，在适当时列举先例的实例。它综述世界卫生组织以临时秘书处的身份目前使用的基础结构，不影响今后常设秘书处的任何需要。它按照其它公约确定的先例为公约的实施提出产生资金的方案和审议各种做法的利弊。提出的评论和意见供工作小组审议，不言而喻，关于这些事项的最后决定取决于缔约方会议。

3. 本说明不处理国家级实施公约的提供资金方案（见文件 A/FCTC/IGWG/1/INF.DOC/1）或建立秘书处方案（见文件 A/FCTC/IGWG/1/7）。

实施框架公约的基础结构和员额配置需求

4. 工作小组必须考虑的特定事项包括实施公约的需求,为此目的可供采用的方案以及有关的费用,这将在计划和预算过程中予以反映。下面阐述这些不同需求,但是将取决于是否把常设秘书处纳入一个现有组织或是否建立常设秘书处作为一个新的实体¹。在这方面,应铭记,组织可以并且确实对通过其现有基础结构提供的服务收取行政管理费。

秘书处职能的预算需求

5. 公约第 24 条第 3 款确定常设秘书处的职能。如同最近的国际公约一样,这些职能包括组织缔约方会议及任何附属机构的各届会议并提供服务(包括文件);在执行缔约方会议分配给秘书处的任何任务方面采取后续行动,如分析、汇编和其它文件;组织培训活动(包括讲习班);以及与缔约方联络和向它们提供帮助。在履行这些职能方面涉及的资源在大多数公约中是相似的,但详细情况差别极大。

6. 预算的格式在一项公约或一个组织与另一项公约或另一个组织之间也是不同的。但是,大多数预算在某种形式上涵盖人事、合同服务、培训和会议、代表的旅行、设备和房舍、行政费用和服务以及杂项费用²。

7. **人事。**这一类目包括秘书处的专业类和一般事务类工作人员、顾问以及主要为大会和会议服务而聘用的短期工作人员。在这一组成部分内,一些组织列入工作人员差旅费。为保证连续性,通常规定正常预算职位聘用核心工作人员。工作人员的规模和构成主要取决于指派给秘书处的职能,以及具体而言,是否将秘书处纳入一个现有组织的基础结构,从而将一些职能分配给其现有职工。例如,联合国气候变化框架公约(1992年)建立了一个新的秘书处;其第一个两年期预算(1996-1997年)规定 29.5 个行政和专业类职位以及 20 个一般事务类职位。在其 2002-2003 双年度预算中,这些数目已分别增加至 71 和 39.5。相比之下,将于 2004 年 6 月生效的国际粮食和农业植物遗传资源条约(2001年)的临时秘书处被纳入粮农组织粮食和农业遗传资源委员会的现有小型秘书处。除委员会秘书处现有工作人员之外,其 2003 年至 2004 年预算只规定 4 个专业类和 2 个一般事务类职位。秘书处注重于政策分析和程序问题,而将与委员会(包括条约)有关的技术和法律工作留给粮农组织的技术部门处理,其费用由它们的特定预算承担。要量化这些重大贡献是困难的。在国际海事组织,将与其公约有关的工作指派给拥有其自己预算

¹ 见文件 A/FCTC/IGWG/1/7。

² 这份组成内容清单的基础是关于在国际贸易中对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(1998年)第一个双年期预算方案。

的有关技术部门。国际海事组织的公约没有单独的预算，实际上也没有单独的秘书处。由粮农组织和环境署联合提供服务并且目前已纳入这两个组织基础结构的鹿特丹公约临时秘书处的第一个两年期预算规定 1 名执行秘书、6 名专业类和 5 名一般事务类工作人员。

8. **合同服务。**这一项目包括向秘书处提供的商业性服务的支出，如在秘书处所在地之外举行的会议的后勤支助和电信，提供信息技术服务和编印信息资料。

9. **培训和会议。**这一组成部分从一个财务期到另一个财务期是不同的，取决于会议和培训活动的数量、规模和地点。一项有许多附属机构的公约的会议费用将高于一项基础结构局限于缔约方会议的公约。会议费用包括笔译和口译费用。对发展中国家和经济转型期国家参加者的旅行资助也可包括在这一项目内，视公约的供资结构而定。但是，临时会议工作人员的费用可列入人事部分，并且为会议雇用的合同服务可拥有其自己的预算项目。这一安排将适用于缔约方会议批准的区域、分区域和国家会议以及培训班。

10. **旅行。**不同组织对资助参加缔约方会议常会和其它活动的旅行采取不同做法（见上文第 9 段）。例如，在世界知识产权组织，无论国家的经济水平如何，在预算中列入每一个国家一名代表参加各联盟大会会议的费用并从各联盟开展的服务收取的费用中资助。在其它公约中，例如粮农组织、国际海事组织和环境规划署主持通过的公约中，发展中国家和经济转型期国家代表的旅行费用由自愿提供的预算外捐款负担支付。

11. **设备和房舍。**这一类目包括计算机软件、文具和出版物等消耗品费用；计算机、打印机和复印机等硬件费用；房舍的租金和保养、公用事业、清洁和安全费用。这些费用又一次因秘书处安排而不同。在国际海事组织，设备和房舍的费用列入指派承担各种职能的技术部门预算。在应一个缔约方或成员国的邀请将秘书处设在远离母体组织总部的东道国的情况下，如同联合国气候变化框架公约和联合国防止荒漠化公约的情况一样，按照总部协定租金费用全部或部分由东道国政府承担。但是，东道国政府通常不承担由此种分离产生的所需补充工作人员或设备的费用。

12. **杂项。**这一预算项目包括在其它地方未覆盖的项目，如硬件保养、通信和邮资、招待和娱乐费用以及审计。

世界卫生组织担任临时秘书处的情况

13. 根据公约第 24 条第 2 款，世界卫生组织临时提供秘书处职能。它已主要通过无烟草行动将这些职能吸收并入其职权和结构，但是目前的安排并不一定反映公约常设秘书处更多的需求。无烟草行动包括约 20 名工作人员（大多数为短期）以及世界卫生组织每个区域一名区域顾问。其资源的 60% 以上转移到国家和区域级。它的工作包括研究和政策发展、监督和监测、培训和能力建设、主持联合国特设机构间烟草控制专题小组以及向全球联网活动提供秘书处支持。

14. 世界卫生组织烟草工作领域的全球支出，包括预算外资源但不包括框架公约谈判会议的费用，2000-2001 双年度为 19 809 416 美元¹，2002-2003 年为 18 122 756 美元²。

提供资金方案

15. 这一部分描述为实施某些公约选择的提供资金方案，在有关的地方注明特定先例。

分摊缴款

16. 通过分摊缴款筹集资金使一项公约的经费能保持与母体组织的资金分离。缔约方会议通过其本身的财务细则，它将指导公约的财务行政管理。该细则可规定母体组织或东道组织的财务细则在某些情况下适用。根据这些财务细则，缔约方会议通过一个双年度预算，对此每一缔约方根据会议通过的摊款比额交纳年度财政缴款。这些分摊缴款通常构成主要的资金来源³。在一些公约中，分摊缴款是强制性的。其它公约规定在自愿基础上提供捐款，在这种情况下，摊款比额为指示性。

17. 这种做法的基本原理是在完全由其缔约方和可能通过预算外来源资助的同公约有关的活动与同公约无关和由东道组织正常预算或其它来源资助的东道组织其它活动之间作出明确区分。当东道组织的活动范围广泛并且同公约有关的活动只构成其职权的次要部分时，或在该组织并非所有成员同时也是公约缔约方时，这种考虑可能是恰当的。

18. 分摊缴款做法已应用于环境规划署主持谈判和通过的公约以及已建立独立秘书处的两项公约，即联合国气候变化框架公约和联合国防止荒漠化公约。所有这些公约规定

¹ 根据文件A55/25提供的数据，这一数字相当于烟草工作领域的总支出，但不包括召开世界卫生组织烟草控制框架公约政府间谈判机构会议的支出。

² 这一数字显示减去召开政府间谈判机构会议的支出后烟草工作领域的总支出（22 927 000 美元，见文件A57/20。第 64 页）。

³ 在文件A/FCTC/IGWG/1/5中对这一问题进行了较为详细的讨论。

在摊款比额基础上的法定缴款，而摊款比额建立在修订的联合国摊款比额的基础之上。世界知识产权组织 18 项条约之一的保护植物新品种国际公约也由分摊缴款资助。

母体组织的正常规划预算

19. 如遵循此种做法，不单独为公约设立预算，而是完全由母体组织的正常预算资助其活动。此外，该组织的财务细则也将指导公约活动的筹资，从而不需要单独的财务细则。这种做法的优点在于一项单一预算避免了保持公约活动与该组织其它工作分开以及管理不同预算项目的行政工作和相关费用，特别在一项或多项公约的任务构成该组织基本职权的重要部分或公约的通过和管理被确定为该组织一项重要职能的情况下。

20. 这种做法为联合国若干专门机构所采用，包括粮农组织、国际劳工组织、国际海事组织和世界知识产权组织，作为在它们主持下谈判和通过的条约的常设秘书处。由于国际劳工组织负责实施和促进 180 多项条约，其理事机构决定完全由国际劳工组织的正常规划预算资助此项工作。与促进其中一些公约有关的某些特定活动可由预算外来源提供资金。但是，由于没有一项国际劳工组织条约涉及缔约方会议，因此未为缔约方会议常会作出规定。涉及国际海事组织 40 多项条约的活动也是由其正常规划预算提供资金。并非所有国际海事组织条约涉及缔约方会议。同样，虽然大多数粮农组织条约有缔约方会议，但是由粮农组织谈判和提供服务的一些公约完全由其正常预算资助。

21. 世界知识产权组织关于知识产权的 18 项条约是由缴款、与交存该组织的文书有关的收费以及通过其条约机制提供服务的收入产生的利息资助的。此类服务包括与条约有关的规划会议、讲习班和常设委员会会议。联盟大会的会议是由各联盟提供服务的收费资助的。各国最初向它们作为缔约方的各联盟交纳分摊缴款。然后，这些缴款被调拨给有其自己预算的那些条约。随着制度的成熟，不同联盟的摊款比额合并为一项单一公式，用于向世界知识产权组织交纳分摊缴款。该组织目前为所有 18 项条约提供秘书处职能。不论一会员国作为缔约方的条约数量如何，均适用世界知识产权组织的单一摊款比额。此外，以这些合并的缴款为基础的相同规划预算用于支持所有条约活动，包括各条约的缔约方会议。唯一例外是保护植物新品种国际公约（1961 年），它在预算和财务方面独立于世界知识产权组织之外，并且在该组织内有一个半独立的秘书处。

不同资金来源组合

22. 上面描述的做法并非通常获得严格遵守。因此，上面提到的大多数条约遵循其中一种做法以便为其核心活动产生财政基础和为某些补充活动利用其它资金来源。

23. 如上文所描述的那样，一些公约由分摊缴款资助核心活动并规定预算外捐款用于特定活动。联合国环境规划署公约、联合国气候变化框架公约和联合国防止荒漠化公约采用这种做法，所有这些公约规定缔约方或其它国家不按摊款比额提供额外自愿捐款，然后资助例如发展中国家和经济转型期国家参加缔约方会议的常会和其它机构的会议¹。

24. 如上文所描述的，联合国一些专门机构规定由其正常预算资助与公约有关的核心活动，同时为其它收入来源预作安排。例如在粮农组织，对按照其章程第 14 条建立的 12 个委员会中的 8 个的支持是由粮农组织的规划预算资助的。此外，这些委员会有自主预算，按照粮农组织的组成协定由分摊缴款提供。除由母体组织提供资金外，其它粮农组织机构可开展由其成员国资助的合作项目。正如已经描述的那样，虽然在某些情况下某些活动可由预算外来源提供资金，但是国际劳工组织条约也是由其正常规划预算资助的。

利弊

25. 本部分审议讨论的各种做法的利弊。

26. 关于条约的机构，主要问题在于是否将秘书处纳入一个组织的现有结构，或者是否为此目的建立新的结构。

27. 如一个现有组织主持秘书处，可以不同方式在该组织内分配工作。如联合国环境规划署所发生的那样，在该组织内建立一个单独的实体有利于将同公约有关的工作与该组织的其它任务分开。如在粮农组织和国际海事组织，将某些法律和技术工作分配给该组织的现有部门作为其正常工作的一部分，则达不到这一目的。在另一方面，这种分配可能更具效率和成本效益，因为它避免重复努力并将与公约有关的工作建立在该组织全面工作的基点之上。这两种方案都必须有秘书处和相关活动的稳定资助来源。

28. 秘书处的规模将取决于框架公约的要求。与国际劳工组织或国际海事组织主持通过的条约不同，框架公约规定定期召开缔约方会议；这些会议需要相当多的资源。还应牢

¹ 见文件A/FCTC/IGWG/1/5。

记，公约允许建立附属机构，并为通过议定书预作准备；在第 13 条第 8 款中确定了制定一项广泛禁止跨国界广告议定书的任务。

29. 工作小组还必须考虑，公约的基础结构费用（如某些秘书处职能）是否由一个现有组织的正常规划预算、缔约方分摊缴款或不同来源联合负担支付。如由一个现有组织主持秘书处，必须认识到将发生额外支助费用。在一个组织的任务、公约和这两者的成员在很大程度上一致的情况下，这种做法是有效率的和具有成本效益。在一项公约没有单独的预算时，由于与该组织通常工作（包括与条约有关的同时针对非公约缔约方的国家的规划领域）正常预算拨款的潜在冲突，往往会产生资金分配问题。此外，将在该组织更广泛的范围内进行预算商谈可能会更加困难，因为一项公约将不得不与该组织其它规划工作竞争资金。

30. 一些条约要求核心活动由分摊缴款资助，并有可能由自愿捐款资助其它活动。但是，一般不能依靠自愿捐款作为一种稳定收入。因此，公约的实施过程将较不可预测。法定分摊交款将为资助常设秘书处的核心职能和缔约方会议提供较为稳定的收入来源。还必须考虑诸如代表们的旅行费用等其它支出。将此类费用列入由分摊缴款或其它正常收入来源资助的预算，将提供某种确定性，即公约成员的平衡代表性。

= = =