

简报 12 :

缔约方大会的预算和工作计划

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第三次会议

2008 年 11 月 17-22 日

南非德班

建议

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第三次会议应修订缔约方大会第二次会议采纳的 2008-2009 年预算和工作计划，从而确保提供充足的资源在缔约方大会第三次会议与第四次会议的间隔期内开展所有必要的工作。

背景

世界卫生组织《烟草控制框架公约》（下称“《公约》”）第 23.4 条规定，缔约方大会应在每次常会上通过直至下次常会的财务周期预算。缔约方大会采纳的预算具有两方面的重要性，一是确保缔约方大会能够履行第 23.5 条所列明的职能，即“定期审评《公约》的实施情况和作出促进《公约》有效实施的必要决定”，二是确保公约秘书处能够在促进有效履行第 24 条所阐明的职能方面发挥核心作用。

公约秘书处在就“缔约方大会下一期的预算和工作计划”（文件 FCTC/COP/3/20）向缔约方大会第三次会议所作的说明中指出：“缔约方大会在其 2007 年第二次会议上所采纳的现行预算和工作计划（FCTC/COP2(11)号决定）¹，已经涵盖 2008-2009 年度。因此，下一期的预算将在第四次会议上加以审议”（第 1 段）。

这份说明进一步载述：“根据《缔约方大会议事规则》第 4 条，除非缔约方大会另作决定，在第三次常会后，缔约方大会应每两年召开一次常会”（因此第四次

¹ “2008-2009 年预算和工作计划”（世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第二次会议决定 FCTC/COP2(11)）。

会议将于 2010 年举行并采纳 2011-2012 年的预算，第五次会议则于 2012 年举行并采纳 2013-2014 年的预算，依此类推) (第 2 段)。鉴于缔约方大会的预算周期与世卫组织的双年度规划周期 (2010-2011 年、2012-2013 年，依次类推) 相互衔接的运作优势，该说明提议，缔约方大会第四次会议应在 2009 年底或 2010 年初召开，以便采纳 2010-2011 年的预算 (第 3-4 段)。

秘书处的说明并未提及缔约方大会第三次会议需要按照《公约》第 23.4 条的要求，修订第二次会议所采纳的预算和工作计划，以向缔约方大会的工作方案提供经费。从这份说明的隐含意思来看，由于缔约方大会第二次会议已经决定了 2009 年底以前的预算和工作计划，故无需再作审议。

2008-2009 年预算和工作计划的修订

因为缔约方大会的每次会议都要对前后两次会议期间的必要工作作出重要决定，以促进及监督《公约》的有效实施，所以第 23.4 条要求缔约方大会在每次会议上采纳一项直至下次会议的财务周期预算。²在采纳 2008-2009 年财务周期的预算时，缔约方大会第二次会议虽然决定在 2008 年召开缔约方大会第三次会议，但并未遵守第 23.4 条的规定。如缔约方大会第三次会议未能纠正这一失误，将会给第三次会议与第四次会议间隔期间缔约方大会的工作造成严重后果。

缔约方大会第二次会议根据会上通过的工作计划，采纳了 2008-2009 年预算。预算中的重大项目是为“指引与议定书的阐述及其他活动”拨款 336.5 万美元。而这方面的活动—包括负责阐述第 5.3 条、第 9 条、第 10 条、第 11 条、第 12 条及第 13 条之指引的工作组会议；负责研究经济上切实可行的替代生计的研究组会议；以及负责磋商烟草制品非法贸易议定书的政府间协商机构会议³—大多是在缔约方大会第二次会议与第三次会议之间进行。缔约方大会第三次会议需要修订工作计划，以明确第三次会议所通过的进一步工作，包括在第三次会议与第四次会议的间隔期间制定指引及阐述烟草制品非法贸易议定书的后续工作。如缔约方大会第三次会议未能全面审阅及修订 2008-2009 年预算，从而为开展

² 注：根据缔约方大会第一次会议依照第 23.4 条采纳的《世界卫生组织财务条例及规则》(FCTC/COP1(9)号决定) (“缔约方大会采纳的财务规则”) ，“财务周期”是指“从一个双数年份开始的连续两个公历年度”(条例 2.1) 。

³ 尽管自缔约方大会第二次会议以来已举行两次政府间协商机构会议，但只有一次会议涉及到这个议题。

这方面的工作提供所有必要的额外资金，这将使框架公约联盟（FCA）深感担忧。

FCA 也十分担心缔约方大会迄今所采纳的预算，与缔约方大会本身和公约秘书处为确保实现《公约》的目标所发挥的重要作用不相称。虽然缔约方大会已采纳一个宏伟的工作蓝图，藉此表明其决心，然而为这个蓝图投入的资源却不足以开展如此宏伟的工作。

为使缔约方大会“定期审评《公约》的实施情况和作出促进《公约》有效实施的必要决定”，必须提供足够的资源以便公约秘书处能够履行一系列的辅助职责，包括：

- 召开缔约方大会的定期会议（及任何必要的特别会议）和缔约方大会设立的附属机构会议，并提供必要的技术和行政支持以保证这些会议顺利进行；
- 支持缔约方大会阐述各项指引及议定书，包括提供技术和行政方面的支持；
- 向各缔约方尤其是发展中国家缔约方和经济转型缔约方提供援助，以促进其有效履行《公约》规定的义务。这些援助包括技术援助、支持其获得资金来源以及其他形式的援助；
- 提高意识，以帮助发展中国家缔约方和经济转型缔约方获得实施《公约》所需的财政和技术支持；
- 促进一个用于报告实施情况的系统的有效运作，包括制定必要的文书，协助各缔约方完成报告以及审查各缔约方的报告；
- 促进各缔约方在履行《公约》规定的义务方面的合作；及
- 与相关的政府间组织及非政府组织进行交流与合作。

在《公约》的早期阶段有效履行这些职责尤为重要，在此期间务必要把指导未来实施所需的决策与安排落到实处。

公约秘书处在“2006-2007 年预算和工作计划的绩效报告（FCTC/COP2(11)号决定）”（文件 FCTC/COP/3/18）中提出需在很多方面采取“改善绩效的行动”（第 20 段），包括：

- “加强对正在拟定《公约》各条款的实施指引的工作组的支持，包括提供有关资料和帮助工作组确定不同文件中具有协同增效、交互作用和跨领域的要素”；
- “加强和简化对缔约方的支持，帮助其做出需求评估并依照缔约方大会有关财政资源和援助机制的决定获得实施《公约》的可获资源”；
- “在潜在的发展伙伴中开展宣传运动，提高认识，以动员财政和技术支持，帮助发展中国家缔约方和经济转型缔约方实施《公约》”；
- “通过第二阶段的报告文书、数据的标准化（特别是有关烟草使用的流行的数据）和对缔约方履行报告义务的强化支持，进一步改进公约下的报告制度”；及
- “就缔约方在关于烟草制品非法贸易的议定书谈判期间对于区域和分区域一级闭会期间活动的协调需要作出回应”。

绩效报告还指出：“双年度内缔约方数量的急剧增加（2005年底时只有87个缔约方，到2007年底则增至151个缔约方），表明了各国对《公约》的重视程度，但同时也加大了缔约方大会和《公约》秘书处的工作负荷及对其的期望值”（第19段）。FCA完全赞同这一说法，同时注意到《公约》缔约方的数量现已增至160个。世界各国对《公约》的拥护，表明各国十分注重保护当代和后代免受烟草消费和接触烟草烟雾对健康、社会、环境和经济造成的破坏性影响。而缔约方大会有责任确保这个目标的实现。为履行这一责任，缔约方大会必须为其促进和监督《公约》的有效实施所付出的努力，投入与此相应的资源。