

机构安排和财政资源（第 VII 部分）

重点建议

1. 缔约方大会（COP）与议定书缔约方会议（MOP）应有单独的预算，ITP 相关会议及活动则由议定书缔约方资助，而非《公约》的全体缔约方；
2. MOP 各届常会不得与 COP 各届常会相互重叠；MOP 应在非 COP 会议期间的某一时间自由举行常会（第 35.2 条）。

引言

本届 INB 会议的重要待决问题是《公约》缔约方大会（COP）与议定书缔约方会议（MOP）之间的确切关系。唯一达成决定性协商一致意见的问题是《公约》秘书处将担任议定书秘书处。

现有两个相互关联的问题值得商榷：首先是资金问题，非正式工作小组未就此问题达成协商一致意见，仅提议由本届 INB 会议向缔约方大会第五次会议出具建议。第二个问题是 COP 和 MOP 会议应在何种范围内被当作同一会议。草案第 35.2 条内容为：“……应由公约秘书处配合¹公约缔约方会议各届常会召集本议定书缔约方会议常会。”此表述未明确表示两种会议应当同时举行还是按顺序逐一举行，这将使 MOP 选择有别于 COP 的常会周期的能力受限。

¹ 在 INB 第四次会议上，秘书处被要求解释“配合”一词的含义。法律顾问解释称，此表述“应当理解为以一种逻辑方式结合在一起。因此，议定书缔约方会议的各届会议可与缔约方大会的会议并行召开，或紧接这些会议召开之前或在此之后举行。”（INB 第四次会议的摘要记录，第 122 页。）

然而，议定书草案的若干翻译员似乎已将此词组理解为“同时”之意，导致英语版本与（至少）法语、西班牙语和俄语版本之间存在不符之处。

资金：避免议定书与公约之间发生资源争夺现象；避免依赖非缔约方

正如秘书处在提交缔约方大会第四次会议的议定书财政影响信息说明²中所述，“按照国际惯例，如果一个公约缔约方不同时作为议定书缔约方，把该缔约方向《世界卫生组织烟草控制框架公约》所交纳自愿评定分摊款的一部分调拨用于议定书，可能有些不寻常”。我们由此可知：此项安排缺乏合理性，并且问题重重。这可能存在两方面的含意：议定书在资金方面将依赖那些与其成功并无切身利益关联的国家；另一方面，将过度缩减用于《公约》管理和实施的资金以资助议定书实施。

首先，烟草制品非法贸易问题的重要性显然已得到大致认同（取决于区域或缔约方）。因此，在一段较长时间内，议定书将生效但仅涵盖少数《公约》缔约方的情况完全有可能出现。尤其在这一段时期内，就 COP 与 MOP 用途进行的开支分配可能会引发一场持久争论，因为初步实施议定书所需的大部分资金将由那些决定不追认议定书（或延迟追认）的《公约》缔约方提供这一观点，似乎并无不当之处。

FCA 认为，联合预算导致《公约》管理和实施工作缺乏资金的危险同样不容忽视。正如我们在关于实施、能力建设和技术援助的简报中所述，议定书实施可能需要若干不同领域（譬如警方、海关、财政管理）的能力建设，并牵涉与多个合作伙伴的合作。在全面划定这些需求之前，评估资源影响绝非易事。与此同时，正如秘书处在提交缔约方大会第四次会议的全球《公约》实施情况总结报告（FCTC/COP/4/14）中所述，技术和财政资源的缺乏已成为最常提及的《公约》实施障碍。由于预算限制，公约的需求评估和资源动员程序切不可放慢步伐。

保持 COP 与 MOP 预算分离的相关益处在于，此举将增大从非卫生部烟草控制预算中拨款作为议定书实施的国家分摊款的可能性。

议定书缔约方会议与缔约方大会

现有第 35.2 条草案几乎没有给议定书的 MOP 常会时间安排留有灵活变动的余地。这些会议将“配合”COP 常会举行，而依据议事规则第 4 条，此类会议将每两年举行一次。值得一提的是，早期议定书草案中包含限制条件“只要可能和必要”。

指明 MOP 会议应“配合”COP 会议举行的原因可能是出于尽可能降低会议成本的考虑：若 COP 和 MOP 会议按顺序逐一举行，则该等会议可分享特定资源和安排（开会地点、翻译和法务人员）。部分缔约方或许会认为，此举将显著节约代表团的旅行费用。

然而，“配合”COP 会议举行 MOP 会议亦存在一些重大不足之处。其中一项不足之处：就成本原因而言，发展中国家或许无法派遣多于一名代表，而此举将使这些国家处于进退维谷的窘境，不知是该选择具备各种烟草控制问题专业知识的卫生部官员，还是从直接参与非法贸易控制的部门中抽派一名可能并不了解禁烟政策或烟草广告、促销和赞助方面禁令的详情的官员。

在提交缔约方大会第四次会议的议定书财政影响信息说明中，秘书处做了另外一种假设，即“配合”的准确含义为“并行”。在此情境中，MOP 会议将与 COP 同时举行，因此无

² FCTC/COP/4/INF.DOC/1。

需任何“同声传译、后勤或会议期间费用”。³换言之，MOP 实际上可能挤占了 COP 的时间和资源。

同时举行 COP 和 MOP 会议的想法存在诸多问题。首先，如果试图在通常单独分配予 COP 会议的时间内完成两者，可能没有足够时间妥善处理《公约》和 ITP 实施。其次，倘若并行召开会议，则一些人数较少的代表团将被迫在出席委员会 A 或委员会 B 的会议之间做抉择，同理，同时举行 COP 和 MOP 会议或会使一些小国慌乱奔波于多个会议。（然而，缔约方大会第四次会议信息说明的确单独针对 MOP 会议预计了旅行支持预算。）

为解决这些问题，FCA 建议第 35.2 条应做如下修改：

此后，除本议定书缔约方会议另有决定外，应由公约秘书处在公约缔约方会议各届常会之前或之后立即召集本议定书缔约方会议常会。各届本议定书缔约方会议不可与各届公约缔约方会议并行召开。

3 FCTC/COP/4/INF.DOC./1, 第 9 页, 脚注 2。