

2004年10月



暂定议程草案议题 6

粮食和农业遗传资源委员会

粮食和农业遗传资源委员会代理粮食和农业植物遗传资源国际条约
临时委员会第二次会议

2004年11月15 – 19日, 罗马

粮食和农业植物遗传资源国际条约管理机构财务规则草案

本文件系为临时委员会第一次会议准备，现再次提交临时委员会第二次会议审议。请注意，本文件附件 I 包含的财务规则草案已经修改，以便与最近的其他国际公约已经通过或正在审议的条例更加一致，并阐明财务程序。

目 录

	段次
I. 引 言	1 - 3
II. 其他国际协定在预算供资方面的做法	4 - 13
III. 结论及建议条约临时委员会采取的行动	14 - 15

附录 I: 粮食和农业植物遗传资源国际条约管理机构

为了节约起见，本文件印数有限。敬请各位代表及观察员携带文件与会，如无绝对必要，望勿索取。

粮农组织大多数会议文件可从因特网网站 www.fao.org 获取。

附录 II: 在面临严重干旱和/或荒漠化的国家、尤其是在非洲防治荒漠化的联合国公约缔约方大会及其附属机构和公约秘书处的财务规则

I. 引言

1. 2001年11月举行的粮农组织大会第三十一届大会通过了第3/2001号决议，该决议批准了《粮食和农业植物遗传资源国际条约》，并为该条约的实施做出了临时安排。作为这些临时安排的组成部分，大会要求粮食和农业遗传资源委员会代理条约临时委员会准备管理机构的财务规则草案，供管理机构第一次会议审议。
2. 本文件附件 I 中所列财务规则草案是以欧洲口蹄疫防治委员会目前正在实施的财务规则为基础而制定的，其中考虑了条约的一些规定以及多边环境协定（例如防治荒漠化公约和生物多样性公约）缔约方大会通过的财务规则的某些内容。本文件附件 II 复制了防治荒漠化公约缔约方大会通过的财务规则，以便参考。在此情况下，应当指出的是，欧洲口蹄疫防治委员会的财务条例与根据粮农组织章程第 XIV 条设立的另一个机构——印度洋金枪鱼委员会的财务条例草案相同，反映了如下事实，即根据各自协定的规定各缔约方的财政捐款是强制性的。防治荒漠化公约以及气候变化公约和生物多样性公约均和本条约一样，在各自的协定中没有强制性捐款依据。对于这些事项，建议的规则草案中的相关条款较多地采用了多边环境协定提供的模式，特别是防治荒漠化公约所提供的模式。
3. 当然，对于条约临时委员以及实际上对于管理机构来说，如不解决某些问题，对财务规则的内容与结构做出决定是困难的。最为重要的问题是如何确定向条约预算提供捐款；是否与上述多边环境协定一样，捐款比例由管理机构批准；如果是，应以何种分摊比例为依据。本文下一节将审查其它国际协定在这方面的做法。

II. 其它国际协定有关预算供资的做法

A. 粮农组织

4. 粮农组织基本文件 R 部分第 33 段规定，根据章程第 XIV 条的设立的机构分为如下三类：
 - a) 全部由粮农组织供资的机构；
 - b) 除了由粮农组织供资外，还可以承办一些由该机构成员国供资的合作项目的机构；
 - c) 除了由粮农组织供资外，还具有独立预算的机构。
5. 实际上，根据第 XIV 条设立的八个机构具有独立预算。它们是**欧洲口蹄疫防治委员会、印度洋金枪鱼委员会、区域渔业委员会（RECOFI）、亚洲及太平洋区域动物生产及卫生委员会以及西北非、西南亚、中部地区和西部地区的四个沙漠蝗**

虫委员会。在所有这些机构中，独立预算均按组建协定规定的强制性捐款供资。对另外两个协定已通过了修正案，它们是设立**地中海渔业总委员会**的协定和**亚洲及太平洋区域植物保护协定**，规定独立预算应由强制性捐款供资。但这些修正条款尚未生效。

6. 同时，**地中海渔业总委员会**和**亚洲及太平洋区域植物保护委员会**，以及**亚洲及太平洋区域渔业委员会**和**国际稻米委员会**均属于除粮农组织供资外，还承担成员资助的合作项目的机构类型。

7. 其它协定，如**国际植物保护公约**和**促进公海渔船遵守国际养护和管理措施协定**，根本未对预算或合作项目做出任何规定，其经费全部由粮农组织负责。

8. 凡是设立独立预算的，费用分摊通常是按委员会和其它相关机构批准的**会费比例**，往往以三分之二多数投票为依据。这种会费比例可根据粮农组织已经生效的会费分摊比例，并根据粮农组织和有关机构之间的成员差别进行调整。在某些情况下，采用了特殊设计的分摊比例。如印度洋金枪鱼委员会，其分摊比例是以协商一致后通过的一个方案为基础。在该方案中，其捐款额的评估依据是在等额的基本会费基础上，再加上根据捕获量和上岸量以及每个成员国人均收入为依据而确定的可变会费。再如西南亚控制沙漠蝗虫委员会，其分摊额最初是根据联合国沙漠蝗虫项目特别基金的财务分担额来核算的。

9. 根据**粮农组织基本文件R部分**的规定，对合作项目和独立预算的捐款均应汇到粮农组织。粮农组织将分别为其设立一项信托基金或特别基金，将这些捐款存入基金，并根据粮农组织的财务条例和规则加以管理。已经成为根据粮农组织章程第XIV条创立机构之成员的非粮农组织成员国，必须对粮农组织为这些机构的活动而支出的费用捐款。

B. 防治荒漠化公约

10. 该公约将现行的财务机制规定为公约的全球机制。缔约方大会本身批准其活动计划和预算，并通过自身财务规则。公约未对缔约方捐款做出强制性规定。财务规则于1997年在缔约方大会的第一次会议上通过。这些规则对双年度预算的编制、通过和创立普通基金均作了规定。缔约方的正常捐款将汇入该普通基金中，并将用于资助公约的核心预算。规则还对补充基金和特别基金做出了规定，以接受额外和其他捐款，用于资助发展中国家参加缔约方大会和促进对受影响的发展中国家提供帮助。

11. 正常缴款是根据缔约方大会以协商一致方式通过的指示性分摊比例，以及联合国会费分摊比例而定的。正如非公约缔约方的国家及政府、政府间和非政府组织一

样，缔约方可以自由地进行额外捐款。要求在每个日历年的 1 月 1 日或之前缴纳一次正常捐款，各缔约方应将拟缴款的意向及缴款的预定时间通知秘书。规则中还包
括有关账户和审计的通常规定。

C. 气候变化框架公约

12. 该公约在缔约方大会的指导下，还对财务机制做出了规定。该机制在公约的预算或缔约方的捐款上并未做出特别的规定，但规定缔约方大会应以协商一致的方式通过财务规则。因此，1995 年在缔约方大会的第一次会议上通过了财务程序。该财务程序规定应以协商一致的方式制定并批准两年度的行政预算。该程序还规定，各缔约方正常捐款的依据是缔约方大会以联合国会费分摊比例为基础，以协商一致方式通过的指示性分摊比例。这一指示性缴款比例附在财务程序之中。各个缔约方在正常缴款之外可以进行自愿捐款。对自愿捐款也作了相应规定，这些捐款是用于资助发展中国家缔约方和处于经济转型之中的缔约方参加缔约方大会的会议以及附属机构的会议。各缔约方应在每年 1 月 1 日之前将拟捐款意向及拟定的捐款时间通知秘书。该程序在基金和特别基金的设立上，做出了类似于防治荒漠化公约财务规则的规定，对账户和审计的规定也是如此。

D. 生物多样性公约

13. 与气候变化公约和防治荒漠化公约一样，该公约对财务机制做出了规定，以便在缔约方大会的授权和指导下行使职责。该公约对随后财政周期内预算的通过和以协商一致方式通过秘书处资金管理的财务规则做出了规定。因此，1994 年缔约方大会的第一次会议通过了财务规则。财务规则对信托基金的设立及管理做出了规定，该信托基金是用于资助公约的行政管理，包括秘书处职能的履行。信托基金通过下列渠道筹集，即各缔约方按附件中所列预算中设定比例缴纳的捐款、缔约方的额外捐款、非缔约方的国家、政府、政府间及非政府组织以及其它渠道的捐款。捐款比例是由缔约方大会参照联合国会费比例确定的。应在每一日历年的 1 月 1 日缴纳捐款。秘书处负责制定双年度的预算方案，呈报缔约方大会通过。该预算和分摊比例是否能以协商一致的方式通过，或在未能以协商一致的方式通过的情况下，是否可采取三分之二多数票来决定，这些问题一直悬而未决。

III. 结论与建议条约临时委员会采取的行动

14. 请条约临时委员会审议了所附条约管理机构的财务规则草案，以便按照大会的要求，建议由管理机构在其第一次会议上审议。

15. 在着方面，条约临时委员会在对此问题进行初步讨论之后，可能认为设立一个开放性**法律专家工作组**，在适当的技术支持下，审议财务规则以及管理机构议事规则的措词是适宜的。该工作组可以在条约临时委员会本次会议期间或下一次会议前夕召开会议。

附录 I: 粮食和农业植物遗传资源国际条约管理机构

财务规则草案¹

第一条

适用性

- 1.1 条约的财务管理应遵循本财务条例。
- 1.2 除非另有规定，否则粮农组织的财务规则和程序适用于条约的各项活动。

第二条

财政周期

- 2.1 财政周期为两个日历年，与粮农组织的财政周期一致。

第三条

预算

- 3.1 预算应包括与之有关的财政周期内的收入和支出，并以美元计算。
- 3.2 预算包括财政周期内的工作计划，以及管理机构可能要求提供的资料、附件或解释说明。
- 3.3 预算应包括：
 - a) 行政预算，涉及缔约方根据规则第五条 5.1 款(a)项缴纳的会费、根据规则第五条 5.1 款(b)项和(c)项对行政预算缴纳的其他捐款，以及根据规则第五条 5.1 款(f)项粮农组织提供的捐款；
 - b) 特别预算，涉及财政周期内由根据规则第五条 5.1 款(b)项和(c)项缴纳的捐款提供的资金。
- 3.4 预算应由秘书编制并提交管理机构。
- 3.5 财政周期的行政预算应包括：
 - a) 条约规定之下的行政性开支，包括秘书处的费用；

¹ 关于财务规则草案修改的说明

对提交粮食和农业遗传资源委员会代理公约临时委员会召开的第一次会议的财务规则草案进行了修改，以便与最近其他国际公约已经通过或正在考虑的财务条例更加一致，并阐明财务程序。

b) 应急费用。

3.6 秘书可以在批准的行政预算每个主要经费项目之内转拨。秘书也可以酌情在管理机构确定的适当限额内在各经费项目之间转拨。

3.7 特别预算应根据规则第五条 5.1 款(b)项和(c)项提供的捐款说明的目的支付款。

第四条

拨款

4.1 在行政预算通过之后，其中的拨款将成为对秘书在表决通过的金额内为表决拨款的目的承担义务和进行付款的授权。

4.2 上一年未清偿的任何义务在财政期终了时应注销，或者在义务仍为有效付款的情况下，将其保留以待将来支付。

第五条

资金的提供

5.1 条约的资金应包括：

- a) 各缔约方以管理机构协商一致的方式通过的指示性捐款比例为基础的自愿捐款。管理机构在通过该指示性捐款比例时以粮农组织大会随时通过和调整的捐款比例为基础，以确保每个缔约方的认捐数额不少于总额的 0.01%，最多不超过总额的 25%，以及每个最不发达国家缔约方的捐款数额不超过总额的 0.01%；
- b) 缔约方，在依照上述(a)款的规定缴纳的款项之外，为捐款方与秘书达成一致指定目的而自愿缴纳的捐款；
- c) 其它自愿捐款，由非缔约方、非政府组织或其它实体为捐款方与秘书达成一致指定目的而缴纳的款项，包括为资助发展中国家缔约方和转型经济国家缔约方的代表参加管理机构及其附属机构会议的捐款；
- d) 上一财政周期未承付而结转下期的拨款余额；
- e) 归入有关基金的杂项收入；
- f) 粮农组织就其应负担的费用而提供的款额。

5.2 管理机构，在通过第 1 段说明的指示性认捐比例时，应根据粮农组织与条约成员的不同做出调整。

5.3 关于按照第五条 5.1 段(a)款的规定缴纳的缴款：

- a) 每一日历年度的捐款预期于该年度的 1 月 1 日或之前捐纳；
- b) 每一缔约方在捐款之前应尽可能提前将打算缴纳的款额和预计捐款的时间通知秘书；
- c) 任何新加入缔约方应对其成员资格生效的财政周期内的行政预算捐款，此类捐款从获得成员资格所在的季度起算。

5.4 由粮农组织负担的费用应根据粮农组织经大会批准的预算的相关项目范围内做出决定。

5.5 非粮农组织成员的缔约方应按总干事决定的比例额为粮农组织所负担的费用缴纳经费。

5.6 在收到年度捐款之前，授权秘书从普通基金中未承付的余额中支付预算内费用。

5.7 为了确定每个缔约方的年度捐款数额，根据上述第 5.1 段(a)款评定的财政周期内该缔约方的捐款数额应分为两等份，一份在财政周期内第一个日历年度缴纳，另一份在财政周期的第二个日历年度缴纳。

5.8 在每一日历年开始时，秘书将把预算中各缔约方的年度指示性捐款额通知各缔约方。

5.9 对行政预算的所有捐款均以美元或等值的可兑换货币交付。凡是以可兑换货币而非美元交付的捐款，可兑换货币对美元的适用比率应采用付款当天的兑换率。

5.10 非立即需用的捐款应由粮农组织总干事，在与秘书协商的情况下，酌情作出投资决定。由此产生的收入应存及 6.2 段所指的一项基金或几项基金中。

第六条

基金

6.1 所有捐款和其它款项均存入由粮农组织管理的信托基金中。

6.2 关于第 6.1 段的提及的信托基金，粮农组织应保留下列基金：

- a) 普通基金。已收到第 5.1 段(a)款规定的全部捐款，缔约方、非缔约方和非政府组织以及其它实体按照第 5.1 段(b)款和(c)款为抵补行政预算支出而缴纳的任何额外捐款，以及按照第 5.1 段(d)款和(e)款而产生的有关普通基金的其它资金一并计入到普通基金中。年度行政预算负担的所有支出均应从普通基金支付；

- b) 特别基金。按照第五条 5.1 段(b)款和(c)款交付的其它捐款以及按照第 5.1 段(d)款和(e)款而产生的有关特殊基金的其他资金一并记入到特别基金中；
- c) 管理机构，应根据管理机构与粮农组织时常制定的条款，从(a)款和(b)款所指的基金中偿付粮农组织对管理机构及其分支机构和条约秘书处提供的行政与业务支持服务。

6.3 在普通基金内应建立一个工作资本储备金。储备水平由管理机构不时通过协商一致的形式决定。工作资本储备的目的是在出现暂时性经费短缺情况时，确保业务的连续性。已减少的工作资本储备应从捐款中尽快予以补足。

第七条

账户与审计

7.1 本规则所规定全部基金的账户和财务管理均应服从粮农组织的内部和外部审计程序。

7.2 粮农组织应在财政周期的第 2 年向各缔约方提供期中账户报表。粮农组织还应在实际可行时尽快向各缔约方提供经过证实的完整财政周期的最终账户报表。

第八条

修 订

8.1 这些规则均可由管理机构以协商一致的方式加以修订。

附录 II: 联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的国际公约缔约方大会及其附属机构和公约秘书处的财务规则

范 围

1. 本规则应指导《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的国际公约》缔约方会议及其附属机构和公约秘书处的财务管理。凡是本规则未予明文规定的，应适用联合国的财务条例和规则。

财 政 周 期

2. 财政周期应为两年，其中第一个日历年应为偶数年。

预 算

3. 常设秘书处首长应编制概算，列明所涉两年期中每一年的预计收支。常设秘书处首长应于将要通过预算的缔约方会议的例会开幕之前至少九十天将概算送达《公约》所有缔约方。

4. 缔约方会议应在预算所涵盖的财政周期开始之前审议概算并以协商一致方式通过一项核心预算，核准用于第 9 和第 10 段所指的那些开支以外的开支。

5. 缔约方会议通过的核心预算应构成对常设秘书处首长的授权，为已核准的拨款目的并在核准的数额内，承付债务并支付款项，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。

6. 常设秘书处首长可在经核准的核心预算每一主要拨款项目之内转拨。常设秘书处首长也可在主要拨款项目之间转拨，总额不得超出缔约方会议确定为适当的限额。

基 金

7. 应由联合国秘书长为《公约》设立一项普通基金，由常设秘书处首长管理。依照第 12 段(a)缴纳的捐款，以及依照第 12 段(b)和(c)常设秘书处所在地东道国政府和联合国为抵补核心预算开支提供的任何额外捐款，应计入普通基金。依照第 5 段，所有核心预算开支应从普通基金中支付。

8. 在普通基金之内应维持一个周转准备金，其数额不时由缔约方会议以协商一致方式确定。周转准备金的目的是在发生经费暂时不足时确保业务活动的继续。应尽快以缴款补足从周转准备金提出的款额。

9. 应由联合国秘书长设立一项补充基金，由常设秘书处首长管理。这一补充基金应接受依照第 12 段(b)和(c)缴纳的款项，但不收纳第 7 段和第 10 段列明的捐款，包括根据第 15 段指定的下述专用捐款：

- a) 资助来自受影响的发展中国家缔约方，尤其是其中最不发达国家的若干非政府组织代表出席各届缔约方会议；
- b) 有利于根据《公约》第 23 条第 2(c)款和第 26 条第 7 款向受影响的发展中国家提供援助；
- c) 用于其他符合《公约》宗旨的目的。

10. 应由联合国秘书长设立一项特别基金，由常设秘书处首长管理。这一特别基金应接受依照第 12 段(b)和(c)捐助的款项，指定用于支持受荒漠化和/或干旱影响的发展中尤其是最不发达国家缔约方，特别是在非洲的那些国家缔约方的代表，出席缔约方会议及其附属机构的各届会议。

11. 如缔约方会议决定终止依照本规则设立的某一信托基金，则至少应于如此决定的终止日之前六个月通知联合国秘书长。缔约方会议应与联合国秘书长协商，就付清所有清算开支后分配任何未承付余额的事宜作出决定。

捐 款

12. 缔约方会议的资金来源包括：

- a) 缔约方根据缔约方会议以协商一致方式通过的指示性比额表以及大会不时通过的联合国分摊比额表每年缴付款项，捐款数额要调整到确保任何缔约方的捐款不低于捐款总额 0.01%，任何一方的捐款不超总额的 25%，而且任一最不发达国家的捐款不超过总额的 0.01%；
- b) 缔约方除依照(a)项缴纳的捐款之外提供的其他捐款；
- c) 非《公约》缔约方的国家以及政府、政府间和非政府组织和其他来源的捐款；
- d) 结转到有关基金的上一财政周期拨款中未承付的余额；
- e) 归入有关基金的杂项收入。

13. 缔约方会议应通过第 12 段(a)所提及的指示性缴款分摊比额表，同时作出调整，以期计及属非联合国会员国的缔约方以及区域经济一体化组织缔约方的捐款。

14. 关于依照第 12 段(a)缴纳的捐款：

- a) 每一日历年的缴款预期于该年 1 月 1 日或之前缴纳；

- b) 每一缔约方应于捐款之前尽可能提前把缴款意向和缴款的预计日期通知常设秘书处首长。

15. 依照第 12 段(b)和(c)缴纳的缴款应根据常设秘书处首长和缴款方可能商定的限制和条件用于符合《公约》宗旨的用途。第 9 段所指对补充基金的捐款应酌情计入各分帐户。

16. 在一财政期间开始后加入《公约》的国家和区域经济一体化组织依照第 12 段(a)缴纳的捐款应按当时比额缴纳该财政期间的差额。应在每一财政期间终止时对其他缔约方作相应调整。

17. 所有捐款应以美元或等值的某种可兑换货币支付给联合国秘书长与常设秘书处首长协商指定的一银行帐户。

18. 常设秘书处首长应立即确认所有认捐和捐款，并应每年一次向缔约方通报捐款的认捐和实付状况。

19. 非立即需用的捐款应由联合国秘书长，在与常设秘书处首长协商下，酌情作出投资决定。所得收入应划入第 7、9 和 10 段所提及的有关基金。

帐户和审计

20. 本规则所规定的所有基金的帐户和财务管理须受联合国内部和外部审计。

21. 在财政期间的第二年期间，联合国应向缔约方提供财政期间第一年度的期中帐户报表。联合国还应在实际可行时尽早向缔约方提供整个财政期间的最终审计帐户报表。

行政支持费用

22. 按缔约方会议与联合国之间可能不断商定的条件，缔约方会议应酌情以第 7、9 和 10 段所述的基金偿还联合国的开支，目的是偿付向缔约方会议及其附属机构和常设秘书处提供的服务，包括对联合国所设的有关基金的管理。

修正

23. 本规则的任何修正应由缔约方会议以协商一致的形式通过。