



消除烟草制品
非法贸易议定书

消除烟草制品非法贸易议定书 缔约方会议

第三届会议

2023年11月27-30日，巴拿马巴拿马城

临时议程项目 7.4

FCTC/MOP/3/11

2023年6月25日

支持实施《消除烟草制品非法贸易议定书》的投资基金

公约秘书处的报告

文件的目的是

本报告介绍根据 FCTC/MOP2(8)号决定启动支持实施《消除烟草制品非法贸易议定书》的投资基金的安排。本报告建议设立仅一个监督委员会，为支持实施《议定书》的投资基金和支持实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》的投资基金提供服务，由两条约各自理事机构监督，以确保两个基金之间的管理协同。

议定书缔约方会议的行动

请议定书缔约方会议注意本报告，审议附件 1 所载监督委员会的职权范围，并通过本报告附件 2 所载决定草案。

促进的可持续发展目标：所有可持续发展目标；特别是可持续发展目标 3 和具体目标 3.a。

与工作计划和预算项目的联系：无。

未列入工作计划和预算的其他经费问题：无。

相关文件：无。

背景

1. 在消除烟草制品非法贸易议定书缔约方会议第二届会议上，应议定书缔约方会议主席团的请求，公约秘书处提议建立投资基金作为支持《议定书》目标的自愿性金融机制。公约秘书处编制了文件 FCTC/MOP/2/12 和 FCTC/MOP/2/INF.DOC/2，后者以问答形式提供了补充信息，以支持设立投资基金的提议。
2. 在 FCTC/MOP2(8)号决定中，议定书缔约方会议决定启动议定书投资基金（继该决定附件所载政策、治理和业务安排之后），并要求公约秘书处做出必要安排，以便迅速启动基金。议定书缔约方会议还请公约秘书处在主席团指导下协助设立一个监督委员会（包括制定其职权范围），由世卫组织每个区域一个缔约方组成，再加上获得议定书缔约方会议观察员资格认证的非政府组织的一名代表作为观察员，为议定书缔约方会议及其主席团管理基金提供支持。
3. 此外，在 FCTC/MOP2(8)号决定中，议定书缔约方会议请公约秘书处确保与 FCTC/COP9(13)号决定通过的支持实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》的投资基金实现管理协同。

基金

4. 公约秘书处，与世卫组织和作为基金受托人的世界银行协商，并在《公约》第 5.3 条知识中心的参与下，开展工作并最终确定和实施使基金开始运转的政策，包括但不限于财务政策、投资规则、体制安排和风险管理规定，并向基金提供行政和后勤支持。
5. 在投资策略方面，近几个月来固定收益市场大幅走强：预计到 2024 年，固定收益市场的回报率将高于基金 4.5%的预计回报率，这表明基金可以在整个五年投资期内达到或高于保证收益率。
6. 公约秘书处继续接触潜在投资者，并正在对基金的潜在投资者进行摸底调查。联系投资者的活动仅限于缔约方。公约秘书处将在议定书缔约方会议第三届会议上口头介绍基金投资最新状况。
7. 公约秘书处已按照 FCTC/MOP2(8)号决定的要求，对议定书投资基金和公约投资基金的政策和行政安排进行了审查，以确保两个基金之间的管理协同。在这方面，与世界银行讨论了是否可能将这些资金注入一个混合投资工具，以满足议定书缔约方会议和公约缔约方会议的需要，以及协调这两个基金的报告和行政业务。

通过单一监督委员会加强议定书投资基金和公约投资基金之间的协同

8. 在议定书缔约方会议第二届会议选出的主席团和公约缔约方会议第九届会议选出的主席团的指导下，公约秘书处于 2022 年 7 月发布议定书投资基金监督委员会和公约投资基金监督委员会成员征集意向书。启动通知发布在《公约》网站上，并转发给《议定书》和《公约》联络点、缔约方常驻联合国日内瓦办事处代表团以及经认可为议定书缔约方会议观察员和公约书缔约方会议观察员的非政府组织，并通过世卫组织和世界银行网络传播。

9. 尽管开展了外联工作，但吸引合格候选人任职监督委员会仍具有挑战性。截至 2023 年 3 月，五名合格候选人响应了公约投资基金意向征集，但没有人对议定书投资基金表示兴趣。公约缔约方会议的非政府组织观察员提出了作为观察员参加监督委员会的三个人选。这些申请已提交给两基金的遴选委员会审查¹，并由公约秘书处和《公约》第 5.3 条知识中心进行尽职调查。

10. 公约秘书处向议定书缔约方会议主席团和公约缔约方会议主席团报告了满足 FCTC/MOP2(8)号决定所确定监督委员会成员要求的挑战，评估了只设立一个监督委员会在两条约各自理事机构指导下为两个投资基金服务的理由。该监督委员会的作用将限于公约缔约方会议和议定书缔约方会议决定的职权范围。在尊重基金独立管理原则的同时，相关投资基金所产生收入的分配或使用由各条约理事机构决定，监督委员会不得影响。与作为基金受托人的世界银行进行了讨论。世界银行表示支持单一监督委员会的概念。首先，仅设立一个监督委员会将提高后勤和业务效率。第二，这将有助于解决两个单独的监督委员会需要大量候选人的难题，特别是考虑到适合这一职能的全球金融专家数量有限。第三，从战略角度看，它也符合要求公约秘书处确保议定书投资基金和公约投资基金之间管理协同的 FCTC/MOP2(8)和 FCTC/COP9(13)号决定。

11. 在进行评估时，公约秘书处审查了世卫组织（与世卫组织独立专家监督咨询委员会有关）和联合国（与 18 个监督委员会有关）的现有做法。结果发现，监督委员会平均由五至八名成员组成，基本标准是申请人具备相应技能和资格，同时最好具有多样化的（包括区域）代表性。有人进一步指出，这类委员会的全球合格候选人总数相对较少。

12. 基于这些考虑，两主席团请公约秘书处寻找为两个基金服务的单一监督委员会成员候选人，以便能够毫不拖延地启动这两个基金。两主席团还认识到，吸引合格候选人的难度较大。考虑到联合国系统类似机构的经验，两主席团建议，两条约的理事机构或可重新审议监督委员会目前所需成员人数。

¹议定书投资基金和公约投资基金的遴选委员会分别由每项条约理事机构的主席和一名副主席以及公约秘书处首长组成。

13. 两主席团还请公约秘书处编拟一份决定草案，将两个监督委员会的职权范围合并为一套针对为两个基金服务的单一监督委员会的职权范围，建议议定书缔约方会议第三届会议和公约缔约方会议第十届会议审议和通过。本报告附件 1 所载单一监督委员会职权范围结合了公约秘书处为议定书投资基金和公约投资基金编拟的职权范围，并经两主席团第一次联席会议批准。

议定书缔约方会议的行动

14. 请议定书缔约方会议注意本报告，审议附件 1 所载监督委员会的职权范围，并通过本报告附件 2 所载决定草案。

附件 1

**世界卫生组织烟草控制框架公约投资基金和
消除烟草制品非法贸易议定书投资基金监督委员会职权范围**

1. 世界卫生组织烟草控制框架公约投资基金和消除烟草制品非法贸易议定书投资基金在公约缔约方会议和议定书缔约方会议指导下运作。公约缔约方会议和议定书缔约方会议分别对建立各自基金的政策和业务安排负有总体治理责任。在公约缔约方会议和议定书缔约方会议及其主席团的指导下，公约缔约方会议和议定书缔约方会议在实施和监测基金方面得到公约秘书处的支持。
2. 为确保公约缔约方会议和议定书缔约方会议及其主席团获得履行其与基金有关的治理职责所需一切必要信息，公约秘书处将与作为基金受托人的世界银行联络，世界银行将根据公约缔约方会议和议定书缔约方会议关于其基金的指示管理基金资产。
3. 正是在这一背景下，已要求公约秘书处促进建立一个监督委员会，在基金治理方面向公约缔约方会议和议定书缔约方会议及其主席团提供支持，其中特别强调管理金融投资、流动性、市场风险和两个缔约方会议的固有风险。
4. 监督委员会根据本文件所载职权范围设立。
5. 监督委员会、公约秘书处和两主席团应采取必要行动，确保定期审查该职权范围。任何拟议的修正均应提交两主席团联合核准。

委员会的目的

6. 监督委员会以顾问身份为公约秘书处和两主席团提供独立专家意见。监督委员会将支持公约秘书处监测由基金受托人管理的基金的运作情况，特别是在投资策略和投资政策领域，并确保基金按照公约缔约方会议和议定书缔约方会议的决定和指示运作。
7. 监督委员会旨在通过加强公约投资基金和议定书投资基金的问责制和治理来增加价值。
8. 就其职权范围内的问题，监督委员会通过两主席团向公约缔约方会议和议定书缔约方会议提供咨询意见，并酌情向公约秘书处提供咨询意见。
9. 监督委员会的作用应限于其职权范围。在尊重基金独立管理原则的同时，相关投资基金所产生收入的分配或使用由各条约理事机构决定，监督委员会不得影响。

职能

10. 监督委员会提供技术和财务知识、专长和经验，为两个基金的实施和监测提供信息。即将上任的监督委员会将收到关于《公约》和《议定书》及其各自投资基金的全面介绍。
11. 监督委员会的监督职能是通过两主席团向公约缔约方会议和议定书缔约方会议保证相关投资得到了谨慎、勤勉和透明的管理。
12. 监督委员会的职责包括审查公约投资基金和议定书投资基金的以下事项，并通过两主席团和公约秘书处向公约缔约方会议和议定书缔约方会议提供建议：
 - (a) 基金的投资政策，包括其变更；
 - (b) 资产配置和投资策略；
 - (c) 选择基准和投资回报目标；
 - (d) 投资和投资组合的风险管理；
 - (e) 投资在地理区域、工具、货币等方面的多元化；
 - (f) 投资业绩计量；
 - (g) 外部各方（例如基金受托人的投资顾问）的确认和建议；以及
 - (h) 不时出现的体现《公约》和《议定书》不断变化的需求及金融市场环境的其他相关投资事项。
13. 监督委员会就投资策略而非单项投资提供建议。具体而言，它将：
 - (a) 就基金投资策略的制定和实施提供建议；
 - (b) 就维持足够流动性和适当风险管理提供建议；
 - (c) 持续审查有关投资及相关现金流要求的政策是否适当；
 - (d) 根据支持投资管理和绩效评价的需要审查两基金和基金受托人以及其他外部各方的表现；以及
 - (e) 在两主席团的指导下，参加基金的绩效工作，包括与公约秘书处一道与基金受托人开会。

14. 监督委员会的另一个职能是审查基金受托人选择的具体投资政策和基金选择，以确保其符合《公约》第 5.3 条及其实施准则、世卫组织《与非国家行为者交往的框架》规定的原则以及为防止主要业务与实施《议定书》有关的经济和商业行为者进行干预而采取的措施。

权力

15. 监督委员会的权力来自 FCTC/COP9(13)和 FCTC/MOP2(8)号决定，以及公约缔约方会议和议定书缔约方会议授权设立监督委员会为两个缔约方会议及其主席团的基金治理工作提供支持的决定。

16. 公约缔约方会议、议定书缔约方会议、两主席团、公约秘书处和基金受托人应能在不受限制和保密情况下与监督委员会接触。

17. 监督委员会、公约秘书处和两主席团应采取必要行动，确保定期审查该职权范围。任何拟议的修正均应提交两主席团联合核准。

18. 监督委员会是咨询机构，无管理决策责任、行政权力或其他业务职责。

委员会组成和成员遴选

19. 监督委员会的组成及其成员资格如下：

- (a) 监督委员会应由最多六名成员组成，并尽可能公平代表世卫组织各区域。成员将由代表两主席团行事的遴选委员会任命。
- (b) 监督委员会成员的遴选应基于在金融监督和管理领域的高级资历和经验，以及在全球投资机构、联合国系统或其他国际组织的经验。
- (c) 监督委员会成员应具备相关金融投资经验，特别是在与不同投资市场（固定收益、股票、新兴市场等）的投资分配有关的领域。
- (d) 监督委员会的成员组成应尽可能在性别和每个成员的公共和私营部门经验方面保持平衡。
- (e) 应具备英语沟通技巧。监督委员会的工作语言为英文，相关会议不提供口译服务。
- (f) 经认可为公约缔约方会议和/或议定书缔约方会议观察员的非政府组织的一名代表将担任监督委员会观察员。

(g) 非政府组织观察员应有足够的知识来评估对《公约》第 5.3 条及其实施准则、世卫组织《与非国家行为者交往的框架》确定的原则以及为防止主要业务与实施《议定书》有关的经济和商业行为者的干预而采取的措施的遵守情况。了解《公约》和《议定书》的目标和指导原则以及公约缔约方会议和议定书缔约方会议决定、具备金融投资领域和全球投资机构经验，均属加分项。

(h) 监督委员会成员及非政府组织观察员将不会获得任何酬金。

20. 监督委员会成员的遴选程序如下：

(a) 在公约缔约方会议和议定书缔约方会议区域协调员的支持下，公约秘书处广泛征集担任监督委员会成员的意向。

(b) 在提交意向书的截止日期之后，公约秘书处将编制一份监督委员会成员潜在候选人名册，供遴选委员会进一步审议。遴选委员会将由公约缔约方会议主席、议定书缔约方会议主席、指定的公约缔约方会议副主席、指定的议定书缔约方会议副主席和公约秘书处首长组成。《公约》缔约方和《议定书》缔约方将被告知其管辖范围内有哪些候选人。在向遴选委员会推荐候选人之前，公约秘书处将与有关缔约方核实，以确保对申请人的候选资格没有顾虑。

(c) 成员将由代表两主席团行事的遴选委员会提出。

21. 监督委员会的非政府组织观察员的遴选程序如下：

(a) 公约秘书处向公约缔约方会议和议定书缔约方会议的所有非政府组织观察员征集担任监督委员会观察员的意向。

(b) 在提名截止日期之后，公约秘书处将编制一份由公约缔约方会议和议定书缔约方会议的非政府组织观察员提名的潜在候选人名单。如果提名的人选不止一人，将邀请提名他们的非政府组织商定一个提名人选。在向遴选委员会推荐候选人之前，公约秘书处将与有关缔约方核实，以确保对申请人的候选资格没有顾虑。

(c) 非政府组织观察员将由代表两主席团行事的遴选委员会确认。

监督委员会的建议

22. 监督委员会将以协商一致方式提出建议。监督委员会成员可把他们认为与相关事项有关的任何独立意见记录在案。

23. 公约秘书处和非政府组织观察员将不参与通过建议。非政府组织观察员可把其认为与监督委员会成员所提建议有关的任何独立意见记录在案。

24. 监督委员会会议处理事务及通过建议的法定人数为过半数成员。
25. 为方便监督委员会的审议，公约秘书处将向监督委员会成员提供相关背景资料。
26. 公约秘书处的财务和行政小组将负责确保监督委员会的建议符合世卫组织《财务条例》和《财务细则》。
27. 两主席团将审议每次监督委员会会议的会议记录，包括通过的所有建议。
28. 监督委员会可成立小组委员会，审议需要比委员会例会更多时间的事项、紧急事项或需要在下次委员会会议前处理的事项。
29. 这些小组委员会将处理的活动实例可包括：
 - (a) 与基金受托人会面，包括听取指派的经理介绍基金业绩评估；
 - (b) 及时审查风险评估计划和预防性风险管理策略，并就投资策略和政策的变更提出建议；以及
 - (c) 审查投资政策，挑选符合《公约》第 5.3 条、世卫组织《与非国家行为者交往的框架》以及为防止主要业务与实施《议定书》有关的经济和商业行为者的干预而采取的措施的资金和活动。

利益冲突

30. 监督委员会成员和非政府组织观察员必须没有任何实际的、潜在的或据认为存在的利益冲突。为此，公约秘书处将要求每个成员和非政府组织观察员填写并签署世卫组织《烟草控制框架公约》年度利益申报表。通过填写和签署该利益申报表，并提供确认遵守《公约》第 5.3 条规定的文件，监督委员会成员和非政府组织观察员声明他们：
 - (a) 将承诺遵守《公约》利益申报和相关行为守则的规定；
 - (b) 将向两主席团通报与烟草业及其外围组织和其他既得利益者（包括其主要业务与实施《议定书》有关的经济和商业行为者的既得利益）的任何联系，这些联系可能引起实际或据认为存在的利益冲突，并表明披露的和利益申报表所载信息据其所知真实、完整的；以及
 - (c) 如果披露的信息有任何变化，相关成员或非政府组织观察员将立即通知公约秘书处，并填写一份新的《公约》利益申报表，其中描述这些变化。

31. 在任命监督委员会成员或非政府组织观察员之前，公约秘书处将在两主席团指导下审查相关人员在《公约》利益申报表中披露的信息，以确定他们是否存在与委员会将要讨论的主题相关的利益冲突。公约秘书处可酌情要求提供补充资料。根据申报的利益，公约秘书处在两主席团的指导下可以得出结论，认为不存在潜在的冲突，或者涉及的利益不相关或无关紧要。

任期

32. 监督委员会成员任期三年，仅可连任一次，连任期三年。在基金启动的第一年，将做出安排，任命一位任期一年的监督委员会成员，以便实现委员会成员的交错轮换。

33. 非政府组织观察员任期三年，可经公约缔约方会议和议定书缔约方会议的非政府组织观察员重新提名再连任多个三年任期。

34. 监督委员会主席由委员会成员协商一致选出，任期两年。若主席不能出席会议，与会成员应选举一名代理主席。

35. 监督委员会成员和非政府组织观察员可辞去其职务，方式是书面通知公约缔约方会议主席和议定书缔约方会议主席及公约秘书处首长。

行政安排

36. 应适用以下安排：

- (a) 监督委员会成员和非政府组织观察员将无偿提供服务。
- (b) 监督委员会每年至少举行两次线上会议，会议工作语言为英文。在情况需要更频繁地举行会议时，将安排每季度举行一次监督委员会会议，会议时间长短将确保有足够时间充分讨论议程项目。
- (c) 在每年至少一次会议上，监督委员会将讨论和审查投资基金的投资政策。
- (d) 公约秘书处应视需要并根据公约缔约方会议和议定书缔约方会议的决定向监督委员会提供秘书处支持。
- (e) 会议议程草案将至少在会前两周分发给监督委员会成员和非政府组织观察员征求意见，最后议程和背景文件将在会前至少一周提供。
- (f) 监督委员会会议记录将在会议日期后两至三周内分发给所有委员会成员批准，并征求非政府组织观察员的意见。会议纪要将列出所提出的建议（包括任何与所达

成共识不一致的独立意见) 和将采取的行动, 以及相应目标日期和时间。经与公约秘书处磋商并听取其意见后, 会议纪要将送交两主席团。

(g) 监督委员会会议处理事务及通过建议的法定人数为过半数成员。委员会将以协商一致方式提出建议。与委员会成员共识不一致的意见会记录在报告中。

(h) 公约秘书处应出席监督委员会会议。还可邀请具有与议程项目有关职能的其他官员出席会议。

(i) 除非公约秘书处在适当磋商后另有决定, 提交给监督委员会或由委员会获得的所有机密文件和资料均应保密。委员会成员和非政府组织观察员在获得任命时应以书面形式确认这一义务。

(j) 监督委员会主席可随时向两主席团和公约秘书处通报他们认为需要注意的任何紧迫问题。

(k) 监督委员会成员和非政府组织观察员不应因提供独立意见受损。如果他们因在履行委员会相关职责过程中本着诚意和尽责态度且在本职权范围内开展的活动而受损, 则应获得赔偿。

附件 2

**决定草案：
支持实施《消除烟草制品非法贸易议定书》的投资基金**

议定书缔约方会议，

忆及《消除烟草制品非法贸易议定书》的目标及第 4.1(f)条（一般义务）和第 36 条（财政资源）以及《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 5.6 条（一般义务）和第 26 条（财政资源）；

认识到财政资源对支持实施《议定书》包括根据第 8 条（跟踪和追溯）建立全球信息共享归口单位的重要性；

忆及 FCTC/MOP2(8)号决定，其中议定书缔约方会议决定启动支持实施《议定书》的投资基金，并要求公约秘书处做出必要安排，以便迅速启动基金；

注意到 FCTC/COP9(13)号决定，其中公约缔约方会议决定启动世界卫生组织烟草控制框架公约投资基金；

忆及在 FCTC/MOP2(8)和 FCTC/COP9(13)号决定中，议定书缔约方会议和公约缔约方会议要求公约秘书处确保支持实施《议定书》和《公约》的两个投资基金之间实现管理协同；

确认文件 FCTC/MOP/3/11 所载公约秘书处的报告，以及载于该报告附件 1 的在议定书缔约方会议主席团和公约缔约方会议主席团指导下制定的为议定书投资基金和公约投资基金服务的单一监督委员会的拟议职权范围，

1. 决定：

(a) 建立一个监督委员会，为议定书投资基金和公约投资基金服务，由以下人员组成：

- 最多六名成员，并尽可能公平代表世卫组织各区域；以及
- 经认可为议定书缔约方会议和/或公约缔约方会议观察员的非政府组织的一名代表将担任监督委员会观察员；

(b) 通过文件 FCTC/MOP/3/11 附件 1 所载监督委员会的职权范围，如果公约缔约方会议也通过该职权范围；

2. 请公约秘书处作出必要安排，以便迅速设立监督委员会。

(2023 年 11 月 XX 日，第 XX 次全体会议)

= = =