



FCTC

世界卫生组织
烟草控制框架公约

世界卫生组织烟草控制框架公约
缔约方会议

第九届会议

2021年11月8-13日，瑞士日内瓦

临时议程项目 6.4

FCTC/COP/9/15

2021年5月24日

公约秘书处的筹资战略：投资基金概念

公约秘书处的报告

文件的目的是

本报告概述作为公约秘书处支持《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）的筹资策略的一部分的拟议投资基金的进展，并为基金的设立和运作提供建议。这些建议包括缔约方会议主席团和《烟草控制框架公约》缔约方的反馈意见。本报告回应了 FCTC/COP8(5)号决定中概述的具体要点，详细阐述了关键政策、业务和治理安排。报告还描述了在主席团的指导下，在公约秘书处通过六次区域网络研讨会与缔约方进行磋商后，拟定提案的过程。

缔约方会议的行动

请缔约方会议注意本报告，提供进一步指导，并考虑通过所附的决定草案以启动基金。

促进实现可持续发展目标：可持续发展目标 3，以及具体目标 3.a。

与工作计划和预算项目的联系：行政和管理以及其他安排和活动：4(1)(1) 50 000 美元。

如未被列入工作计划和预算，是否涉及其他经费问题：无。

相关文件：FCTC/COP/9/INF.DOC./2 烟草控制框架公约投资基金：一般问答。

背景

1. 世界卫生组织烟草控制框架公约（烟草控制框架公约）缔约方会议第七届会议在 FCTC/COP7(25)号决定中强调，鉴于缔约方会议通过的工作计划和预算中超过一半的活动费用依赖预算外资金，公约秘书处需要筹集资金。
2. 在第八届会议上，公约秘书处提出了一个概念框架，以建立一个自愿投资基金，每年从中获得的利息将用于支持《烟草控制框架公约》的实施。
3. 缔约方会议在 FCTC/COP8(5)号决定中要求公约秘书处进一步详细阐述烟草控制框架公约投资基金的设立和运作，并就此提出建议，向缔约方会议第九届会议报告，以便缔约方会议决定是否启动该基金。
4. 公约秘书处与世界银行和世界卫生组织（世卫组织）的专家顾问协商，编写了一份文件草案，概述基金的拟议政策、治理和业务安排。该提案已提交给缔约方会议主席团，随后编写了一份磋商文件，并在 2020 年 11 月和 12 月的区域网络研讨会期间与缔约方一起讨论了该文件。
5. 2020 年 11 月至 12 月初，举行了六次区域网络研讨会，让缔约方¹有机会分享意见和参与有关基金的讨论。缔约方提供的意见为公约秘书处进一步完善具体政策、治理和业务安排提供了方向。
6. 在纳入磋商过程中收集的反馈意见后，公约秘书处现在将该提案提交缔约方会议进一步审议和讨论，以便其决定是否启动基金。

基金

7. 基金将补充现有资金来源。它将为缔约方会议工作计划和预算中的活动拨款提供简化和可预测的供资。基金无意取代评定会费或取代缔约方或其他实体双边提供的现有或未来的预算外资金。
8. 拟议基金将作为《烟草控制框架公约》的一个财务机制，将资本资产置于一个由世界银行作为基金受托人独立管理的投资组合中。这些资产（5000 万美元²）以预定（五年）固定期限无息贷款的形式向缔约方和其他适当投资者筹集。投入的资金不能用于分配；只可使用来自这些资金投资的利息收入。缔约方会议将审查并批准将基金收入分配给缔约方会议工作计划和预算的活动。

¹ 共有128名个人代表80个（44%）缔约方参加了网络研讨会。

² 这是基金的初始预计资本金额。

9. 建议世界银行作为基金受托人管理的资金与世界银行的其他投资组合合并，以最大限度地提高回报率并降低行政费用。公约秘书处将在缔约方会议的指导下，在世卫组织的行政、信托和法律框架内行事，与世界银行协商，预测可供使用的基金回报率。在基金收入超过预期利率的年份，盈余收入将不会被使用，而是留在基金中，以补偿未达到预期利率的期间。
10. 在每个两年投资周期结束时，世界银行将按预计利率（视可用资金而定）从基金中提取所得利息，并将资金提供给缔约方会议，由其酌情分配给工作计划和预算。这笔支出将利用与世卫组织的现有财务安排，并与世卫组织公约秘书处的托管条款保持一致。
11. 在缔约方会议的领导和主席团的指导下，公约秘书处将监测基金所有相关部分的运作。公约秘书处和世界银行将按照规定，利用公约秘书处聘用的技术专家的财务专长，定期向缔约方会议及其主席团报告基金的业绩。
12. 将用赚取的利息支付世界银行管理和报告基金的行政费用，并将在释放收入用于支持实施《烟草控制框架公约》之前计算和扣除该费用。如果一段时期出现财务损失，行政和管理费用将从资本中提取，并在基金获得利息收入后予以补充。

注意事项

13. 应主席团的要求，公约秘书处与缔约方进行了磋商，以提供关于拟议基金的信息，并寻求意见和建议来完善提案。反馈意见令人鼓舞，并注意到缔约方会议的治理职能及其在指导公约秘书处管理基金方面的作用。此外，缔约方指出，需要为基金制定和执行透明的原则和规定，包括但不限于财务管理政策、投资和信托监督规则、风险管理以及确保遵守《烟草控制框架公约》第 5.3 条和世卫组织《与非国家行为者交往的框架》的措施。
14. 考虑到缔约方提出的问题和意见，在与世卫组织协商后，公约秘书处进一步制定了附件 1 所载 FCTC/COP8(5)号决定中确定的政策、治理和业务安排。除了本报告之外，公约秘书处还编制了一份背景文件，更详细地介绍基金的情况，列出了主要的问题和答案，以帮助缔约方通读报告及其附件。背景文件的编号为 FCTC/COP/9/INF.DOC/2。
15. 考虑到缔约方在磋商中强调的缔约方会议对基金的管理作用的重要性，缔约方会议不妨考虑设立一个由每个区域的一个缔约方组成的监督委员会，根据需要通过虚拟会议，就基金政策和业务安排的监测和执行与公约秘书处联络。监督委员会将向缔约方会议及其主席团提供与基金有关的咨询意见和建议，作为公约秘书处报告的一部分或与其一起提供。

缔约方会议的行动

16. 请缔约方会议注意本报告，并提供进一步指导。缔约方会议不妨决定启动该基金，由世界银行作为基金受托人，条件是制定附件 2 所载决定草案中概述的业务安排。

附件 1

拟议的烟草控制框架公约投资基金：政策、治理和业务安排

1. 在 FCTC/COP8(5)号决定中，世界卫生组织烟草控制框架公约（烟草控制框架公约）缔约方会议责成公约秘书处与世界银行和世界卫生组织（世卫组织）的专家顾问协商，进一步详细阐述烟草控制框架公约投资基金的设立和运作并提出建议，向缔约方会议第九届会议报告。本附件详述了缔约方会议要求报告的具体要点，以便其就是否启动该基金作出决定。

2. 基金将补充现有资金来源。它将为缔约方会议工作计划和预算中的活动拨款提供简化和可预测的供资。基金无意取代评定会费或取代缔约方或其他实体双边提供的现有或未来的预算外资金。

A. 基金的目标和指导原则

3. **目标：**建立一个投资基金（预计初始资本为 5000 万美元，估计每年的投资回报为 200 万美元），为缔约方会议提供可持续的资金，以便根据缔约方会议通过的决定、工作计划和预算实施《烟草控制框架公约》。

4. **指导原则：**在《烟草控制框架公约》目标和指导原则的指导下，基金将按照世卫组织全组织风险管理政策¹、世卫组织问责框架²、世卫组织《与非国家行为者交往的框架》³和联合国支持的负责任投资原则⁴的最佳做法，以透明和负责任的方式运作。基金特有的原则包括：

- **资本保全：**政策将只允许根据资金的可用性来支出赚取的收入。虽然将尽一切努力保护资本，但投资者的资本存在公认的风险，这取决于当前的市场条件；因此，他们的资本投资的全部回报没有保证。
- **透明度：**将向缔约方会议提供关于各级决策和活动的信息。
- **积极和负责任的管理：**基金的管理将是灵活的，以适应不断变化的市场条件和缔约方会议的重点事项和相应的决定。

¹ <https://www.who.int/about/finances-accountability/accountability/corporate-risk-management-policy.pdf?ua=1>。

² https://www.who.int/about/who_reform/managerial/accountability-framework.pdf。

³ https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/wha69/a69_r10-ch.pdf。

⁴ <https://www.unpri.org/>。

- **利用资金：**基金将从多个来源以无息贷款的形式利用金融投资，遵循《烟草控制框架公约》第 5.3 条、世卫组织《与非国家行为者交往的框架》，并遵守世卫组织《财务条例》和《财务细则》。
- **承诺不伤害：**基金应遵守《烟草控制框架公约》第 5.3 条和世卫组织《与非国家行为者交往的框架》，同时避免并在必要时减轻和解决投资决策可能给经济、社会和环境造成的其他不利影响。
- **对性别问题有敏感认识的投资：**基金将通过将资金投入促进性别平等和创造积极的、对性别问题有敏感认识的社会和财务成果的投资中，纳入对性别问题的具体考虑。
- **基金的独立管理：**基金投资者对投资政策、收入分配或缔约方会议关于基金的任何决定没有影响力。

B. 基金的治理和体制安排，包括与缔约方会议、主席团和公约秘书处的关系

5. 基金被指定作为《公约》第 26 条下的一个财务机制运作。因此，基金在缔约方会议的指导下运作，并得到缔约方会议《议事规则》的支持。

- **缔约方会议**将指导公约秘书处制定基金的政策、治理和业务安排，包括与政策、结构和体制措施有关的所有事项。此外，缔约方会议将根据可用资金的情况，批准将基金收入分配给缔约方会议工作计划和预算中的活动。
- **缔约方会议主席团**将指导公约秘书处执行基金的政策和业务安排，并按照缔约方会议的决定向工作计划和预算分配收入。主席团将提交与基金有关的报告、建议和必要的决定草案，供缔约方会议审议。
- **公约秘书处**将在缔约方会议和主席团的指导下，通过与作为基金受托人的世界银行联络，为缔约方会议履行其与基金有关的治理职责提供所有必要的信息，建立、执行和监测基金的所有政策和业务安排。公约秘书处将向缔约方会议、投资者和指定的利益攸关方报告基金的业绩。
- 一个由六个区域各一名缔约方代表组成的**监督委员会**将代表缔约方会议随时了解基金的活动，并酌情向缔约方会议及其主席团表达关切并提供闭会期间最新情况。

C. 基金的法律地位及其程序规则

6. 基金将不是一个法律实体。它将是《烟草控制框架公约》第 26(5)条规定的一个财务机制，使缔约方会议能够在资金允许的情况下，为执行经批准的《烟草控制框架公约》工作计划和预算输送资金。基金将是世卫组织与基金受托人之间的一项行政安排，世卫组织向公约秘书处提供其行政、信托和法律能力，以支持执行缔约方会议的决定。为此，世卫组织和世界银行将缔结一项协议，类似于世卫组织和世界银行之间的现有安排。基金程序将遵守世界银行的业务准则和与投资者的协议。

7. 经与世卫组织财务司协商，并根据其建议，建议基金由世界银行代管，同时认识到：(a)将基金与世界银行管理的更大投资相结合的效率；(b)世界银行管理第三方资金的经验；(c)管理和行政费用减少。法律框架将反映缔约方会议通过的世卫组织《财务条例》和《财务细则》以及世界银行相关财务和善治政策的适用情况。

D. 基金托管机构的规则和职能

8. 基金将由作为基金受托人的世界银行代管，并将遵守世卫组织规则、世界银行财务和善治规则，以及源自《烟草控制框架公约》条款如第 5.3 条的具体政策、世卫组织《与非国家行为者交往的框架》和缔约方会议的决定。

9. 基金受托人将根据适用的法律框架和缔约方会议的决定管理基金的资产。这将包括：

- 按照基金的目标、指导原则和具体投资战略管理交易活动；
- 根据缔约方会议确定的风险和容忍度水平，对投资组合的金融风险进行分析；
- 维护财务记录并编制财务/投资报表；和
- 按计划向公约秘书处报告。

E. 预期行政费用的定义

10. 基金的目标是通过合理的财务和投资政策，以较低的行政费用保持资本。据估计，行政费用总额约为已获收入的 3.75%。根据基金每年 200 万美元的估计收入，预计每年的行政费用为 75 000 美元。

11. 行政费用细分如下：

- 管理基金的**外部费用**，包括世界银行作为基金受托人每年收取的行政和管理费，预计为 25 000 美元。
- **公约秘书处**管理基金的行政费用估计为 50 000 美元，用于支持对基金财务业绩定期进行独立的第三方评价的短期合同，或缔约方会议批准的其他相关活动。
- 与管理基金有关的**行政费用**将由基金赚取的利息支付。在基金的第一年，赚取的收入将作为盈余留出，以抵消随后几年可能从基金获得低收入或负收入时的行政费用。如果基金在第一年没有产生收入，则将用基金资本支付费用，并在基金产生收入后立即补充资本。

F. 描述可能的运作模式

- **资金投入：**基金将与世界银行合作，利用独特的资本筹措来源。参与的《公约》缔约方可酌情决定向基金提供有时限的无息贷款形式的自愿资金投入。基金还可接受缔约方会议决定的，或者缔约方会议闭会期间主席团根据监督委员会的建议决定的符合《烟草控制框架公约》第 5.3 条之要求和世卫组织《与非国家行为者交往的框架》之原则的其他公共和私人来源的资金投入。虽然基金的最佳价值预计为 5 000 万美元，但可以在达到目标价值之前启动，并相应调整业务和资金产出。
- **基金管理：**世界银行作为基金受托人，将根据规定的投资和资金筹集战略代表缔约方会议管理投资资金，遵守缔约方会议与基金有关的决定，并适用《烟草控制框架公约》第 5.3 条和《与非国家行为者交往的框架》的规定。
- **基金分配：**与缔约方会议的两年周期相一致，世界银行将按照缔约方会议的指示，将基金收入分配给世卫组织，用于实施《烟草控制框架公约》。分配的优先顺序由缔约方会议根据其工作计划和预算中核准的活动确定。基金预计将提供可持续和可预测的资金，以补充现有的预算外资金和评定会费。
- **基金监督：**公约秘书处将监督由世界银行作为基金受托人管理的基金业务，以确保基金按照缔约方会议的决定和指示运作。公约秘书处将确保缔约方会议收到足够的信息（包括来自基金受托人的信息），以便在主席团的指导下，根据监督委员会的建议，做出知情决定。

G. 确保与《公约》第 5.3 条、FCTC/COP7(25)号决定相一致

12. 基金的业务和财务政策将明确包括遵守《烟草控制框架公约》第 5.3 条的预期，以保护其免受烟草业或致力于增进烟草业利益的人的商业和其他既得利益的影响。公约秘书处将制定一个计划，以监测基金的管理是否符合这些规定，并向缔约方会议及其主席团报告基金遵守这些规定的情况。此外，世卫组织《与非国家行为者交往的框架》的规定也应适用。

13. 作为基金受托人的世界银行长期致力于烟草控制，自 1990 年代以来奉行明确的全球烟草政策，其指导方针是禁止投资烟草生产、加工或营销的强制性业务政策。纳入《烟草控制框架公约》第 5.3 条的原则将确保与世界银行投资战略保持一致。

14. 基金的非缔约方投资者将由世界银行作为基金受托人进行评估，以确保其投资不与《烟草控制框架公约》第 5.3 条或世卫组织《与非国家行为者交往的框架》相冲突。如果获得批准，将由世界银行向公约秘书处推荐。经公约秘书处审查后，潜在的非缔约方供资者将由缔约方会议批准，或根据缔约方会议的决定，由主席团根据监督委员会的建议批准。在提供资金之前，投资者将签署包括遵守《烟草控制框架公约》第 5.3 条的协议。

H. 财务报告和冲突解决规则

财务报告

15. 财务报告应根据世卫组织《财务条例》和《财务细则》的规定以及缔约方会议决定的基金报告时间表提交。根据作为基金受托人的世界银行的报告，公约秘书处将向主席团和监督委员会以及缔约方会议报告基金的活动，以提供执行和进一步规划缔约方会议工作计划和预算所需的信息。

16. 财务报表将包括：

- 投资；
- 基金净收入；
- 风险评估和分析；和
- 发生的管理和维持费。

17. 此外，计划的报告将包括：

- 遵守适用的财务规则和政策的情况，包括《烟草控制框架公约》第 5.3 条和世卫组织《与非国家行为者交往的框架》；
- 固有风险以及风险或风险水平的任何变化；
- 当前市场趋势、投资多样化和对基金业绩的预测；和
- 审查基金相对于世界银行管理的其他基金的财务业绩。

18. 公约秘书处将向基金投资者提供定期报告，说明基金的财务业绩以及由此产生的基金支助的政策和规划活动。

冲突解决

19. 基金的行政、信托和法律框架以及业务安排旨在防止和减轻缔约方和/或投资者的潜在争议。此外，将根据缔约方会议确定的基金投资战略、风险评估和方向对基金进行管理和投资。

20. 对于缔约方之间关于《烟草控制框架公约》的解释或适用，包括根据《烟草控制框架公约》第 26.5 条设立和实现基金的争议，适用关于解决争议的第 27 条。资金的使用由缔约方会议在通过工作计划和预算时决定，承认这一点最大限度地减少了缔约方之间关于资金使用的常见争议。

21. 世界银行关于基金管理的任何不同意见将根据世卫组织和世界银行之间关于基金安排的协议解决，协议将包括世卫组织用于解决潜在争议的标准合同语言：

与本协议的解释或适用有关的任何争议，除非友好解决，否则应进行调解。如果调解失败，争议应通过仲裁解决。仲裁应按照双方商定的方式进行，如无协议，则按照国际商会仲裁规则或联合国国际贸易法委员会仲裁规则进行。

22. 投资者提出的争议将由世界银行根据世界银行在与所有投资者的协议中使用的标准语言解决。这包括免责声明：投入的资金可以根据市场表现增加或减少价值，关于过去表现的信息不一定是对未来表现的预测。

I. 监测和评价

23. 缔约方会议及其主席团将根据公约秘书处的定期报告，监测缔约方会议工作计划和预算中由基金支持的活动的实施情况。公约秘书处的报告将包括对基金业务的影响、效率和成效的分析。

24. 公约秘书处将视资金可用情况，就基金的运作签约进行定期的第三方独立评价，由基金收入供资。评价将审查基金的财务业绩，包括按照《烟草控制框架公约》工作计划和预算使用资金的情况，以客观评估其支持实施《烟草控制框架公约》的成效和效率。独立评价将提供给主席团和监督委员会，并向缔约方会议届会报告，以便为决策提供信息并确定吸取的经验教训。

25. 评价的频率和类型将取决于缔约方会议的需要。

J. 适用的信托标准和问责机制

26. 由于世界银行在金融和风险管理方面的相对优势，由世界银行担任基金受托人确保了基金投资机制的信托标准。作为基金受托人，世界银行将管理基金，管理基金在市场中的配置和管理，并承担信托责任，按照缔约方会议的决定、《烟草控制框架公约》的目标和指导原则，特别是《烟草控制框架公约》第 5.3 条，以符合世卫组织最佳利益的合乎法律和道德的方式行事。考虑到世卫组织将其行政、信托和法律框架提供给了公约秘书处，世卫组织《条例》和《细则》在相关和经世界银行同意的情况下同样适用。

27. 关于收入的分配和使用，适用缔约方会议的决定。基金将提供资金，以响应缔约方会议确定和批准的重点事项，这一过程对所有缔约方都是透明的。

28. 公约秘书处将与世卫组织协商，根据作为基金受托人的世界银行的专门知识和报告，监测基金最佳做法和信托标准的制定和实施情况，并酌情向缔约方会议及其主席团以及监督委员会报告。

K. 退出或终止投资基金的机制

投资者撤资

29. 基金将建立在多个投资者的贷款基础上，以减少想要提前撤回资金的投资者的影响。撤资费率和违约金将包含在作为基金受托人的世界银行与投资者之间的协议中，目的是劝阻投资者在协议规定的时限之前撤资。

30. 自投资者与作为基金受托人的世界银行达成协议之日起两年后，投资者可在任何时间至少提前六个月向受托人发出书面通知，要求提前退出基金。受托人将及时正式通知公约秘书处。根据作为基金受托人的世界银行与投资者之间的协议，任何此类撤资将受到基金受托人规定的处罚。

31. 根据作为基金受托人的世界银行与投资者之间的协议规定，从投资者处收到的原始资本将从基金中付还，但须视撤资时的市场波动而定。

基金终止

32. 由于基金是《烟草控制框架公约》第 26(5)条规定的一个财务机制，缔约方会议可根据主席团的建议或酌情决定终止基金及其相关财务活动。

33. 世卫组织与世界银行之间关于基金的协议以及世界银行与投资者之间的相关协议将提及缔约方会议终止基金的特权。

34. 如果缔约方会议作出决定，世界银行将根据该决定终止基金。根据协议条款，投资者提供的初始金额将返还给他们。根据缔约方会议的决定，任何盈余资金将提供给世卫组织，用于实施《烟草控制框架公约》。

L. 缔约方会议的法律、财务、治理或任何其他潜在保障，包括责任问题

35. 基金的设计旨在提供一个可持续和可预测的收入来源，同时降低基金的意外后果和/或业绩缺陷导致的负债风险。在启动基金时，按照缔约方会议的指示，公约秘书处将把全面的风险管理战略、业务政策和战略投资政策纳入基金的设计和运作，并与世卫组织和世界银行协商进一步制定这些战略和政策。

36. 公约秘书处将在主席团的指导下，根据监督委员会的建议，监测基金政策和业务安排的执行情况以及基金目标、指导原则和适用框架的遵守情况，以防范潜在的法律、财务和治理问题。缔约方会议将受益于定期报告为基金核准的持续风险评估和健全投资管理战略的执行情况，以及以下保障措施的实施情况：

- (i) 基金收入的分配将基于实际赚取并提供给《烟草控制框架公约》的利息，而不是基于预计或预期的未来赚取的收入。
- (ii) 对于初始年和高利息收入年，盈余收入将被保留，以抵消投资的负回报或低回报年，或支付任何意外的费用。
- (iii) 世界银行作为基金受托人凭借经验为缔约方会议提供与基金投资战略的任何主要风险有关的全球经济增长和政治不稳定分析。
- (iv) 最后，适用于基金的行政、信托和法律框架将根据缔约方会议的决定适用，并适用于世卫组织与世界银行之间达成的安排，同时保留缔约方会议通过的适用于公约秘书处的世卫组织《条例》和《细则》的适用性。

附件 2

决定草案：烟草控制框架公约投资基金

缔约方会议：

忆及《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《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《烟草控制框架公约》的重要性；

忆及缔约方会议第七届会议在 FCTC/COP7(25)号决定中强调公约秘书处需要筹集资金，缔约方会议第八届会议在 FCTC/COP8(5)号决定中要求公约秘书处进一步详细阐述烟草控制框架公约投资基金的设立和运作并提出建议；

欢迎 FCTC/COP/9/15 号文件所载的公约秘书处的报告，并感谢参与为编写该报告而进行的磋商的缔约方，

1. 决定：

- (a) 根据 FCTC/COP/9/15 号文件附件 1 所载的政策、治理和业务安排，启动烟草控制框架公约投资基金；和
- (b) 指定世界银行为烟草控制框架公约投资基金的受托人；

2. 要求公约秘书处：

- (a) 作出必要安排，以便迅速启动基金；
- (b) 与世界卫生组织（世卫组织）合作，在世卫组织和担任基金受托人的世界银行之间确定必要的法律和行政安排；
- (c) 与世卫组织和作为基金受托人的世界银行协商，做出必要安排，以最终确定和实施相关的具体政策，使基金开始运转，包括但不限于财务政策、投资规则、体制安排、风险管理规定以及对基金的行政和后勤支持；
- (d) 协助设立一个监督委员会，由世卫组织各区域的一个缔约方组成，为缔约方会议及其主席团管理基金提供支持；

- (e) 根据《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》以及基金的目标和指导原则，努力争取基金投资者；
- (f) 向缔约方会议第十届会议及其后的常会提交关于烟草控制框架公约投资基金运作情况的报告。

= = =