

## 简报 10 :

### 援助的财政资源和机制

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决定：

- 承认烟草使用与贫困和发展之间的联系，呼吁设有发展援助计划的发达国家缔约方着手把烟草控制纳入这些计划中；
- 呼吁发展中国家缔约方和经济转型缔约方设法为烟草控制筹措资金，作为其申请发展援助的内容之一；
- 为公约秘书处提供充足的经费，以便其协助所有发展中国家缔约方和经济转型缔约方进行需求评估，及获得实施《公约》所需的财政和技术援助；
- 再次呼吁发达国家缔约方为此提供自愿的预算外捐助；
- 要求发达国家缔约方每年向公约秘书处汇报它们可为发展中国家缔约方和经济转型缔约方提供的用于协助实施《公约》所需的财政和技术援助资源；及
- 建立一个小型的、有地域代表性的委员会，以持续监督缔约方大会就援助的财政资源和机制所作决定的实施情况。要求该委员会监督提供财政和技术援助的进展及其对《公约》实施的影响；向缔约方大会和世界卫生大会作出建议，以提高筹措实施《公约》所需的财政和技术援助的安排的功效；及辅助公约秘书处筹措财政和技术援助的资源，包括与世卫组织无烟草行动合作。

#### 背景

世界卫生组织《烟草控制框架公约》（下称“《公约》”）现已生效近四年，尽管在国内和国际两个层面的烟草控制上成果卓著，但在实施过程也遇到了挑战。正如公约秘书处在“Financial resources and mechanisms of assistance – implementation of decisions FCTC/COP1(13) and FCTC/COP2(10) of the Conference of the Parties”（援助的财政资源和机制 – 实施缔约方大会第 FCTC/COP1(13)号和第 FCTC/COP2(10)号决定）的进展报告中所述，许多发展中国家缔约方和经济转型缔约方的财政资源和技术能力匮乏仍是一个严峻问题。进展报告指出，缔约方在实施报告中“表达了对于援助的需求，远远超出投入的资源”，“由此形成巨大的缺口，影响了《公约》的实施”（第 11 段）。

在《公约》的序言部分，各缔约方承认“各级烟草控制，特别是在发展中国家和经济转型国家，需要充足的财政和技术资源”。在第一次和第二次会议上，缔约方大会承认了发展中国家缔约方和经济转型缔约方的特殊需要，并作出提供援助的财政资源和机制的重要决定。然而，这些决定在实施过程中进展有限，所以当务之急是要有更专门的重视和行动，以保证发展中国家缔约方和经济转型缔约方能够获得所需的资源、专业知识和能力，从而有效地实施《公约》。

## **第 22 条（科学、技术和法律方面的合作及有关专业技术的提供）和第 26 条（财政资源）**

在第 22.1 条中，《公约》各缔约方同意：“考虑到发展中国家缔约方和经济转型缔约方的需求，各缔约方应直接或通过有关国际机构进行合作，以增强履行由本公约产生的各项义务的能力。”此类合作应促进技术、科学和法律专长及工艺技术的转让，以制定和加强国家烟草控制战略、计划和规划。

在第 26.1 条中，各缔约方认识到财政资源在实现《公约》目标方面发挥的重要作用，并同意：“为协助各缔约方实现本公约规定的义务，宜筹集和利用一切可用于烟草控制活动的潜在的和现有的，无论公共的还是私人的财政、技术或其他资源，以使所有缔约方，尤其是发展中国家和经济转型缔约方受益”（第 26.5 条）。各缔约方同意“酌情促进利用双边、区域、次区域和其他多边渠道，为制定和加强发展中国家缔约方和经济转型缔约方的多部门综合烟草控制规划提供资金”（第 26.3 条）。而参加有关区域和国际政府间组织的缔约方则同意“鼓励这些机构为发展中国家缔约方和经济转型缔约方提供财政援助，以协助其实现本公约规定的义务”（第 26.4 条）。

第 26.5 条要求公约秘书处通报可用于帮助发展中国家缔约方和经济转型缔约方实现公约规定义务的资金来源，又要求缔约方大会审查现有和潜在的援助资源和机制，确定加强或补充现有机制的必要性，以便为发展中国家缔约方和经济转型缔约方提供额外的财政资源。第 22.2 条要求缔约方大会利用根据第 26 条获得的财政支持，促进和推动技术、科学和法律专长以及工艺的转让。

### 第 FCTC/COP1(13)号决定

缔约方大会第一次会议所作的第 FCTC/COP1(13)号决定（援助的财政资源和机制）认识到“使所有缔约方在最大程度上实施《公约》的迫切需要”及“援助发展中国家缔约方和经济转型缔约方以支持它们实施《公约》的迫切需要”。<sup>1</sup>缔约方大会第一次会议的决定包括：

- 呼吁发展中国家缔约方和经济转型缔约方评估自身需求，并将需要优先满足的需求告知发展伙伴；
- 呼吁发达国家缔约方“按照其在《公约》下承担的义务，通过双边、区域、国际或非政府渠道，向发展中国家缔约方和经济转型缔约方提供技术和财政支持”；
- 敦促发达国家、国际金融机构、国际组织及其他发展伙伴“根据特定的要求，为发展中国家缔约方和经济转型缔约方提供全面实施《公约》所必不可少的资源”；及
- 要求公约秘书处：开发和持续更新一个可用资金的数据库，使之“对各缔约方开放，以帮助它们识别资金来源及其他资源”；协助发展中国家缔约方和经济转型缔约方进行需求评估，及获得财政和技术援助；“收集发展中国家缔约方和经济转型缔约方提出的项目计划书”并为这些计划安排潜在的资金来源；及“在潜在的发展伙伴中开展宣传行动，提高认识，以动员财政和技术援助，帮助发展中国家缔约方和经济转型缔约方实施《公约》”。

### 第 FCTC/COP2(10)号决定

---

<sup>1</sup> 援助的财政资源和机制（世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第一次会议第 FCTC/COP1(13)号决定）。

缔约方大会第二次会议所作的第FCTC/COP2(10)号决定 ( 援助的财政资源和机制 ) 指出：<sup>2</sup>

- “一些缔约方需要在支持下进行需求评估，及制定自身的项目和方案计划书，以从所有可用的资金来源寻求财政援助”；
- 认识到“缔约方在获得这些财政援助时遇到的困难及由此给缔约方履行自身义务的能力造成的影响”；
- 认识到“有必要立即采取措施为缔约方提供所有必要的援助以保证能有持续的、可预测的可用资金”；及
- 认识到“在世卫组织无烟草行动与公约秘书处之间增强协同与互补及合作的必要性” ( 已在第FCTC/COP1(10)号决定 ( 建立一个常设的公约秘书处 ) 中得到承认。该决定是：“公约秘书处应当着眼于确保透明度、有效性、成本效益和避免重复，在实施《公约》方面与无烟草行动及世卫组织的其他相关部门加强协作和配合。” ) ；

会议的决定包括：

- “要求公约秘书处主动向各缔约方及包括政府间组织在内的其他国际捐助者寻求预算外捐助，专门用于帮助有需要的缔约方评估自身需求，及制定相关的项目和方案计划书以从所有可用的资金来源寻求财政援助”；
- “邀请世卫组织总干事支持公约秘书处协助有需要的缔约方制定相关的项目和方案计划书以从所有可用的资金来源寻求财政援助。为此，总干事可考虑在筹资协商过程中促请有意向的捐助者重视公约秘书处在此方面的工作，及积极鼓励捐助者为这些工作提供捐助”；
- “敦促捐助缔约方专门为前述两段所述之目的提供自愿的预算外捐助”。

在缔约方大会第二次会议采纳的预算中 ( FCTC/COP2(11)号决定 ) ，缔约方大会拨出 400,000 美元用于为发展中国家缔约方和经济转型缔约方提供资金援助，以助其实施《公约》 ( 例如进行需求评估及帮助缔约方制定和提交计划书以筹措资金 ) ，并定下 2008 年至 2009 年援助 18 个缔约方的目标。

## 公约秘书处的进展报告

---

<sup>2</sup> 援助的财政资源和机制 ( 世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第二次会议第 FCTC/COP2(10)号决定 ) 。

缔约方大会第二次会议要求公约秘书处“编制一份关于实施第 FCTC/COP1(13)号决定和第 FCTC/COP2(10)号决定所采取的行动的实施的报告，包括为有需要的缔约方提供援助的财政机制的最新情况，并提交缔约方大会的每次会议”。首份报告“Financial resources and mechanisms of assistance – implementation of decisions FCTC/COP1(13) and FCTC/COP2(10) of the Conference of the Parties” ( 援助的财政资源和机制– 实施缔约方大会第 FCTC/COP1(13)号决定和第 FCTC/COP2(10)号决定 ) ( 文件 FCTC/COP/3/12 ) 已提交缔约方大会第三次会议审议。

报告指出，缔约方大会第一次会议和第二次会议关于援助的财政资源和机制的决定在实施上取得了进展，现已开发出一个有关实施《公约》所需的现有和潜在的援助资源和机制的数据库，以及用于识别可提供潜在的援助资源的机构和帮助快速评估资源及相应需求的缺口的相关工具，并将提交缔约方大会第三次会议审议。公约秘书处与各缔约方之间的区域和次区域讲习班及双边会议，提供了交流信息和专业知识以及辨别需求的机遇。另外还与有意向的捐助方举行了初步磋商，以提高捐助方对援助需求的认识。

报告同时指出，当前仍有许多工作有待落实：

- 仍有不少发展中国家缔约方和经济转型缔约方尚未开展需求评估以识别资源缺口，及确立提供援助的具体目标（第 8 段），而“技术能力的不足是需求评估工作进展缓慢的主要原因”（第 17 段）；
- 许多发展中国家缔约方和经济转型缔约方已经“意识到资金匮乏和技术能力不足是实施《公约》的主要挑战”（第 8 段）；
- 缔约方大会敦促缔约方提供自愿的预算外捐助，专门用于国家层面的工作，包括开展需求评估和制定有关项目及方案的计划书以获得财政援助，此举“有望推动《公约》的实施进程，但仍未得到充分利用”（第 21 段）；
- 分析各缔约方的实施报告后发现，缔约方提供和接受实施《公约》所需的援助已有良好的先例，但“它们尚未充分体现出《公约》所倡导的互助和全球共同努力打击烟草泛滥的精神与广度”（第 26 段）；及
- “《公约》所述的援助的若干资源和机制，以及缔约方大会的决定在很大程度上仍未得到充分落实”，包括提供双边的技术支持；把《公约》的实施纳入到可持续发展的战略中；及充分发挥参加其他国际组织和金融及

发展机构的缔约方的作用，以鼓励为资源不足的国家提供援助（第 27 段）。

### **世卫组织无烟草行动与公约秘书处增强协同与互补及合作的必要性**

意识到“在世卫组织无烟草行动与公约秘书处之间增强协同与互补及合作的必要性”，缔约方大会第二次会议邀请世卫组织无烟草行动向缔约方大会第三次会议提交一份关于无烟草行动为实施《公约》所采取的专项行动的报告。这份报告名为“Report of WHO’s Tobacco Free Initiative on its activities undertaken specifically on the implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control (decision FCTC/COP2(10))”（关于世卫组织无烟草行动为实施世卫组织《烟草控制框架公约》采取的专项行动的报告 (FCTC/COP2(10)号决定)）（文件 FCTC/COP/3/13），当中列明了世卫组织无烟草行动所采取的相关行动，包括能力培养、培训与研究、监察与监督、及提高公众意识等。报告突出强调了通过世卫组织无烟草行动所提供的宝贵资源，以及有效动员这些资源以协助实施《公约》的必要性。

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）中指出，“公约秘书处在2006-2007年期间吸取的主要经验教训”之一是：“公约秘书处与无烟草行动及国际和区域一级的世卫组织其他相关规划继续寻求增强工作中的协同与互补，以确保有效地规划和利用专门知识和资源，并在实施框架公约方面向各国政府提供协调和有效的支持，这一点至关重要”（第19段）。

FCA赞同公约秘书处的这一观点。FCA认为有明确的需要以确保采取步调一致的行动来促进《公约》的实施，这将使可用的资源得到有效利用，从整体上协助各缔约方实施《公约》。FCA注意到，缔约方大会有责任监督《公约》的实施情况。正如第23.5条所述：“缔约方大会应定期审评本公约的实施情况和作出促进公约有效实施的必要决定”。因此，FCA认为缔约方大会若能更多地参与其中，并就确保《公约》的有效实施所需的行动和资源利用作出进一步的指引，将会极大促进公约秘书处与世卫组织无烟草行动在有效实施《公约》方面的合作。

## 所需的后续工作

为进一步确保发展中国家缔约方和经济转型缔约方通过最佳渠道获得所需的资源、专业知识和能力以令其能够有效实施《公约》，FCA 认为缔约方大会第三次会议应当：

- 承认烟草使用与贫困和发展之间的联系：呼吁设有发展援助计划的发达国家缔约方着手把烟草控制纳入这些计划中；及呼吁发展中国家缔约方和经济转型缔约方设法为烟草控制筹措资金，作为其申请发展援助的内容之一。缔约方大会第一次会议和第二次会议关于援助的财政资源和机制的决定，已经承认把烟草控制纳入到更广泛的发展战略和计划的重要性，并将此定为一个“中长期的目标”，而要想实现这个目标，当务之急是要采取务实的行动；
- 为公约秘书处提供充足的经费，以便其协助所有发展中国家缔约方和经济转型缔约方进行需求评估，及获得实施《公约》所需的财政和技术援助。缔约方大会第二次会议为此项工作拨款400,000美元，但并不足以保证公约秘书处有效开展工作，以满足足够数量的缔约方的需求。公约秘书处在提交缔约方大会第三次会议的“2008-2009年预算和工作计划的中期绩效报告”中指出，“为2008-2009年工作计划中的这项工作拨付的预算相对偏少，难以覆盖所有相关的缔约方，妨碍了工作的开展”（第15段）；
- 再次呼吁发达国家缔约方提供自愿的预算外捐助，用于协助发展中国家缔约方和经济转型缔约方进行需求评估，及获得财政和技术援助。目前还没有任何一个缔约方在缔约方大会的敦促下提供自愿的预算外捐助，着实令人失望；
- 要求发达国家缔约方每年向公约秘书处汇报它们可为发展中国家缔约方和经济转型缔约方提供的用于协助实施《公约》所需的财政和技术援助资源。公约秘书处需要这方面的信息，才能有效地履行其职能，按照缔约方大会第一次会议关于援助的财政资源和机制的决定所提出的要求，收集发展中国家缔约方和经济转型缔约方提出的项目计划书，并为这些计划安排潜在的资金来源；
- 建立一个小型的、有地域代表性的委员会，以持续监督缔约方大会就援助的财政资源和机制所作决定的实施情况。要求该委员会监督提供财政和技术援助的进展及其对《公约》实施的影响；向缔约方大会和世界卫

生大会作出建议，以提高筹措实施《公约》所需的财政和技术援助的安排  
的成效；及辅助公约秘书处筹措财政和技术援助的资源，包括与世卫  
组织无烟草行动合作。