



框架公约联盟政策简报 加强公约实施工作的可持续措施

主要建议

- 缔约方会议第六届会议应通过工作小组提出的各项建议，并鼓励各缔约方和相关利益攸关方按照这些建议采取具体行动。
- 缔约方会议也应在提供或可能提供公约实施协助和资源的各利益攸关方之间建立协调平台。平台的主要目标应是解决现有协助机制的不足。
- 应延长工作小组的任务授权，这样它可以制定公约实施协助的战略，供缔约方会议第七届会议讨论，使各缔约方的需要得到满足。缔约方会议第六届会议也应要求工作小组在第七届会议上提出公约实施协助的框架。
- 加强公约第 5.2(a) 条实施的工作应继续进行。应要求联合国开发计划署和公约秘书处对建立起作用的国家多部门协调机制提出方案，供第七届会议审议。

引言

如果公约要实现大幅降低烟草使用流行率和挽救生命的目标，各国必须大幅提高各项烟草控制措施的实施。缔约方会议第六届会议不能满足于公约 54% 的总实施率¹。

在许多情况下，各缔约方加强烟草控制努力的意愿与其能力或资源之间存在很大差距。许多国家没有烟草控制预算，或者预算很少。

让政府其他部门的同事参与到公约的实施，比如让财政部参与到提高烟草税的努力，必不可少，但是有挑战。其他部门常常对公约和相应的政府义务不了解，或者了解有限，不清楚其在烟草控制中的作用。

国际经验、专长、最佳实践和资源，对推动许多国家的烟草控制能起到催化促进作用，不过，获得国际组织或伙伴的技术和财务支持（向谁以及如何寻求获得要求这些支持）并不是直截了当的，为此可能需要花许多时间，让人气馁。

在缔约方会议第五届会议上，各缔约方就应对这些挑战达成一致，设立了加强公约实施的可持续措施工作小组。在缔约方会议第六届会议上，该工作小组将呈现其工作的进展（FCTC/COP/6/19 号报告）。

¹ 据公约秘书处《公约全球实施进展情况》报告，2014 年公约总实施率是 54%（FCTC/COP/6/5 号文件第 2 页）。

框架公约联盟欢迎工作小组的建议，支持延长其任务授权。工作小组已经成功地确定和分析了影响许多国家实施公约的障碍。下一步，工作小组应提出应对这些障碍和满足各缔约方对实施协助的需要的路线图。

工作小组的主要发现

在工作小组的两次会议上²，工作小组确定了拖延公约实施的几项障碍，并讨论了导致的根源。比如，工作小组分析了为什么烟草控制领域的国际合作没有蓬勃开展起来³。确定的一个主要原因是提供技术协助或资源的组织机构，比如双边和多边发展署，对各缔约方的具体需要常常并不清楚。工作小组进而分析了各国为什么不把烟草控制纳入国家卫生或发展规划，向这些机构提出具体的发展援助要求。对工作小组主要协调人员编写并发给所有缔约方的问卷的回复，显示了另一些障碍⁴。

各缔约方明确指出，因为其他紧迫的卫生问题通常更为优先，难以在发展规划中纳入烟草控制。接下来，工作小组开始识别为什么难以把针对烟草使用这项本可预防的首要致死因素的干预措施作为优先重点。工作小组考虑了发展中国家烟草控制联络点可以用来确保把烟草控制纳入全国发展优先重点的各种论点。通过这个过程，发现没有并且极其需要对烟草流行的现在和潜在经济负担的按国别数据，以及卫生统计和预测数据。

同样，工作小组分析了为什么卫生部极少能成功地让政府其他部门参与到烟草控制中来。又一次发现缺乏实施公约的经济影响的按国别数据。结果，许多国家不能提供对投入烟草控制干预措施的回报的计算。这类数据对说服卫生部门以外的同事认真对待烟草控制十分关键。同样缺乏的是烟草控制的预算模板，尤其是在发展中国家。这些和其他发现，指导了工作小组制定其建议。

提出的建议

工作小组向缔约方会议提交了一系列建议，包括如何提高不同利益攸关方之间的协调、要求开发新的工具，以及提供能力建设的具体建议。报告也鼓励各缔约方采取具体行动，加快公约的实施。

框架公约联盟赞同工作小组提出的各项建议。我们鼓励缔约方会议第六届会议不做修改即予通过，并向秘书处分配足够的资源，以便它能完成在其任务上新增加的任务。下面介绍工作小组提出的几项建议。

更多工具和能力建设支持公约的实施

已经邀请世界银行和联合国开发计划署等国际伙伴与公约秘书处和世界卫生组织一道工作，开发以下方法和工具：

- 评估在全球和国家层面的烟草使用的经济成本（FCTC/COP/6/19 号报告附件的第 33 段）；
- 评估在国家层面实施公约各项条款的成本（第 32 段）。

在能力建设方面，已经鼓励公约秘书处、世界卫生组织和其他相关组织支持各缔约方动员国内和国际的资源，包括通过创新的办法（第 29 段）。

² 在澳大利亚政府和欧洲委员会预算外资助下，工作小组举行了两次会议，分别是 2013 年 10 月 29-30 日和 2014 年 4 月 2-4 日。

³ 根据公约秘书处的《公约全球实施进展情况》报告，报告获得援助的缔约方超过提供援助的缔约方，后者的数量自上一份全球进展情况报告以来略有下降（FCTC/COP/6/5 号文件第 15 页）。

⁴ 收到 72 个缔约方的问卷回复，低于所有缔约方的一半。

加强相关利益攸关方之间协调的措施

已经要求缔约方会议就在提供或可能提供烟草控制资源的所有利益攸关方之间设立协调平台提供指导（第 62 段）。这一平台的目的是更好地回应各缔约方的财务和技术需要，应对现有援助机制的不足。建议通过不同利益攸关方之间定期举行会议，分享其工作的信息、现有工具和协助的机制，可以实现这个目标（第 30 段）。

缔约方会议应在第六届会议上设立这样一个协调平台，对召开会议的频率和哪些利益攸关方应参加会议提供指导。比如，这样的会议可以每年举行两次。在时间上，把这些会议与联合国非传染性疾病预防工作队的会议协调起来将特别有帮助，后者专门针对公约的实施（每年举行一次一天的会议）⁵。协调平台也可以将来在缔约方会议召开时召开。

建议各缔约方采取的行动

工作小组也邀请各缔约方采取具体行动，加强公约的实施，比如充分考虑把实施公约纳入 2015 年后发展议程（第 80 段）。报告也建议，各缔约方应积极参与适当的名人、团体和民间社会组织倡导的宣传，以提高公约的知名度（第 82 段）。

缔约方会议第六届会议应通过工作小组报告及其附件包含的这些和其他建议。框架公约联盟建议缔约方会议第六届会议应鼓励各缔约方和其他利益攸关方按照所提建议，采取具体行动。

工作小组未来的工作

工作小组在确定、分析和应对各缔约方实施公约面临的障碍方面，已经取得良好进展。不过，其工作还远没有完成。工作小组要求缔约方会议第六届会议延长其任务授权，以：

- 审查现有的协助机制，以评估是否满足各缔约方的需要；
- 研究使用现代技术，加强各缔约方和相关利益攸关方之间信息交流和能力建设的可能性；以及
- 为建立起作用的国家多部门协调机制提供选择方案，以加强公约 5.2(a) 条的实施。

这些建议的活动每一项都极其重要。不过，框架公约联盟建议，工作小组未来的任务授权应是制定公约实施协助的战略和框架，确保各缔约方在要求协助时能获得适当的协助。制定这个框架和这个策略应按照公约第 26 条的规定（财政资源）。这将使工作小组能制定关于公约实施协助的全面建议。

公约实施协助框架的设想

公约实施协助框架应使各缔约方能把自己的需要与适当的协助高效、不官僚和及时地衔接起来。框架也应界定不同利益攸关方的角色和职责。为了建立这个框架，更好地了解各缔约方的需要、现有的协助机制以及现在欠缺什么支持或工具是必不可少的。

正如报告所建议的，工作小组应审查现在有什么公约实施的协助，由什么机构提供，以及缔约方需要遵循什么程序步骤才能获得协助。也可以审视新近设立的公约知识中心⁶的具体贡献和能力。

⁵ 联合国预防和控制非传染性疾病预防机构间工作队，包含但不限于联合国烟草管制特设机构间工作队，成立于 2013 年（E/RES/2013/12 号决议）。

⁶ 迄今为止已经在澳大利亚、芬兰和乌拉圭成立了三个知识中心。FCTC/COP/6/18 号报告对这个话题有更多信息介绍。

接下来，工作小组应评估现有协助机制是否满足各缔约方当前的需要。这项活动也是建议的任务授权的一部分。不过，工作不应就此停止。如果通过这项活动能识别差距，工作小组应与相关的利益攸关方一起工作，确保各缔约方的需要能得到满足。

比如，根据公约第 11 条，各缔约方在公约对其生效后三年内，需要通过和实施关于有效的烟草制品包装和标签的立法。这项工作要求各缔约方起草和通过立法，开发在所有烟草制品上使用的有效的信息，以及最好的话有影响力的图像。这些信息和图像在使用前，应通过焦点小组先进行测试。不过，即使立法通过后，还是可能有实施的障碍。烟草业可能提出诉讼，开始法律斗争，这可能需要时间和法律专长，更不用说媒体宣传了，以便在法庭维护法律措施，让公众意见意识到这个问题。

总之，根据第 11 条实施准则，各缔约方需要做什么十分明确。各缔约方在实施准则的过程中，何时和如何获得具体的协助（起草立法的法律支持，对如何开发和测试文字和图片式警告的技术意见，以及维护立法的法律协助）不够清楚。

这正是公约实施协助框架能起作用之处。框架应澄清各缔约方是否应首先联系世卫组织国家代表处、公约秘书处还是其他什么机构获取协助。接下来，向各缔约方提供最恰当的支持，并告知如何获得支持的明确说明和要求。框架也应确保在当前没有某种协助的时候，做出协调的努力提供这种协助。在这个背景下，可以审查现代技术对加强信息交流和能力建设的作用（工作小组建议作为延长任务授权的一部分实现的一项任务）。

公约实施协助策略的设想

工作小组在公约秘书处的支持下，也应制定更长期的策略，逐渐满足对公约实施协助的所有需要。比如，《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议第八届会议通过了为期十年的战略规划和框架，促进这项公约的实施⁷。该文件列出了推动该公约实施的目标和活动。有一个章节规定该公约各机构、伙伴和利益攸关方提高对公约实施的支持的角色和责任。

根据公约第 26.5(a)条，战略的一项目标应当是动员和利用可用于烟草控制活动的所有潜在和现有财务、技术或其他方面资源（包括公共和私营部门）。这项战略也可以确定应动员的协助的优先领域，提出今后几年要实现的目标和时间表。工作小组应向缔约方会议第七届会议呈现这项战略，供进一步讨论和通过。

加强公约第 5.2(a)的实施

工作小组已经发现，一些协助机制缺失，建议开发这些机制。迄今为止，还没有供各缔约方按照公约 5.2(a)的要求，建立起作用的国家机制的工具或支持，进行烟草控制的多部门协调。

框架公约联盟赞同加强公约 5.2(a)条的实施的工作应继续下去。不过，发挥现有的努力，可能比要求工作小组研究这个事项更为妥当。不仅是解决一个差距，工作小组应识别在公约实施协助方面的所有其他差距，与公约秘书处、世界卫生组织、各发展署、慈善资助方、民间社会和其他伙伴，解决这些差距。

已经邀请联合国开发计划署支持这一条的实施⁸，并且已经与公约秘书处就此签署了合作框架⁹。已经开始规划在非洲区域实施公约 5.2(a)条的项目¹⁰。

⁷ 该公约全文，见：

<http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/10YearStrategy/Decision%20COP8%20adoption%20of%20The%20Strategy.pdf>

⁸ 秘书长关于烟草管制特设机构间工作队的报告（E/2013/61）。

⁹ FCTC/COP/6/18 号报告提供关于合作框架的更多信息（第 18 段）。

在缔约方会议第六届会议上，公约秘书处和联合国开发计划署应报告迄今为止的工作和发现。在第七届会议上，应要求他们对建立起作用的国家多部门协调机制（这项任务原先建议由工作小组完成）提供方案。第七届会议进而可以决定各缔约方是否需要在闭会期间开展进一步工作。

继续把协助机制和财务资源列入缔约方会议议程

为公约的实施，促进和推动财务资源的动员是缔约方会议的主要责任之一（公约第 23.5(e)）。自缔约方会议第一届会议以来，向历届缔约方会议都提交了关于协助机制和财务资源的报告¹¹。在第六届会议上，公约秘书处没有提供这方面的报告。这可能是因为在缔约方会议将审查工作小组的报告，该报告也针对协助机制的问题。

向将来每一届缔约方会议都概要介绍各缔约方可获得的推动公约实施的协助机制和财务资源必不可少。缔约方会议第六届会议应要求公约秘书处在每一届缔约方会议上，报告现有的协助机制和财务资源。缔约方会议也可以规定在这些报告中应包括什么信息。

结论

在下一届缔约方会议上，应向各缔约方提交对可获得的协助机制、如何获得这些协助、哪些机构起主要协调作用，以及哪些机构主要负责提供各种协助机制等问题的明确情况。如果识别出在缔约方的需要和现有协助机制之间存在差距，应提出规划草案，为各缔约方动员更多支持，以便为各缔约方配备足够的资源，加快公约的实施。

考虑到这些任务涉及的工作量，在缔约方会议第六届和第七届会议之间，应组织至少两次工作小组会议。应邀请相关政府间组织和非政府组织和专家参加这些会议。应通过公约预算的核心预算为这些会议提供经费支持，并且应相应地更新两个双年度（2014-2015 和 2016-2017）的预算和工作计划。

¹⁰ FCTC/COP/6/18 号报告提供关于这个项目的更多信息（第 10 段）。

¹¹ FCTC/COP2(10)号决定要求公约秘书处在缔约方会议每一届会议上就执行 FCTC/COP1(13)和 FCTC/COP2(10)号决定所开展的行动准备并提交一份实施报告，包括用于援助需要的缔约方的财政机制的最新情况