



世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议第六届会议  
莫斯科，2014 年 10 月 13-18 日

## 框架公约联盟政策简报 公约影响评估

### 主要建议

- 在决定是否开展公约全球影响评估前，缔约方会议需要解决几个问题，尤其是这项评估的目的和评估结果的主要用途。
- 这些问题解决后，应进一步确定这项评估的范围，完善评估的方法。应要求公约秘书处开展这项工作。
- 应鼓励决定在自己国家开展公约影响评估的缔约方提前与公约秘书处分享其各自的做法，并且如果可能的话，相互协作，制定共同的方法。

### 引言

在缔约方会议第五届会议上讨论公约报告文书时，挪威建议对公约的影响进行评估，庆祝 2015 年 2 月 27 日公约生效十周年。在缔约方会议第五届会议的第四天，对这项建议进行了简短讨论<sup>1</sup>，通过了 FCTC/COP5(12)号决定。该项决定要求公约秘书处“编写一份报告，概述数量有限的方案并附上在世卫组织框架公约实施十年后进行影响评估所涉及的费用情况”。缔约方会议第六届会议将审议该报告（文件 FCTC/COP/6/15）。

### 影响评估简要介绍

在制定或实施了新的政策或计划后，经常使用影响评估，考察这些政策或计划对经济、社会、卫生和其他方面的影响。世界卫生组织、世界银行和许多其他国际、国家甚至城市一级的机构推动和使用卫生影响评估<sup>2</sup>，确定一项政策/计划对卫生的影响程度。

影响评估的目标，是确定一项政策/计划的预期和未曾预期的结果。可以在实施前、实施过程中和实施后开展影响评估。框架公约已经实施，所以只能进行与实施同步的影响评估。与实施同步的影响评估一般是为了审查一项给定的政策/计划带来的变化，并采取改进办法<sup>3</sup>。与实施同步的影响评估也可以检测政策/计划是否有未曾预期的结果，帮助减轻这些结果。

如同文件 FCTC/COP/6/15 所指出的，迄今为止还没有一份国际公约开展了影响评估。

<sup>1</sup> 见缔约方会议第五届会议各委员会概要记录（第 90 和 137-138 页）：

[http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC\\_COP5\\_REC2.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5_REC2.pdf)

<sup>2</sup> 见世卫组织专门的网站，有对卫生影响评估的各种定义：<http://www.who.int/hia/about/defin/en/>。

<sup>3</sup> 世界银行（2009）。Introduction to Health Impact Assessment（《卫生影响评估简介》）。见：

<http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/a0f1120048855a5a85dcd76a6515bb18/HealthImpact.pdf?MOD=AJPERES>

## 目前对开展框架公约影响评估的建议

对实施十年来公约的影响评估的潜在范围很广，非常复杂。文件 FCTC/COP/6/15 探讨了评估公约“覆盖四个不同但相互关联的领域”的影响的可能性：

- 公约对烟草控制措施的影响；
- 公约对烟草使用及相关健康后果的影响；
- 公约的社会、经济和环境等更广范围的影响；
- 公约对公共卫生的影响。

这份报告简要介绍了每一项评估的理由，介绍了开展评估的机构将面临的各项挑战中的一部分，包括可靠质量的相关数据的可及性。秘书处报告特别强调，可能无法获得充分的数据，对公约的社会、经济和环境影响开展评估（第 16 段）。

## 尚需更充分探讨的关键问题

在决定是否开展影响评估前，缔约方会议需要解决几个问题。框架公约联盟希望各缔约方注意以下几个问题：

- 该影响评估的目的和结果的主要用途；
- 恰当的方法和数据的可及性；
- 该影响评估涉及的利益攸关方；以及
- 开展该影响评估所需的资源。

### *澄清开展影响评估的主要目的*

迄今为止，各缔约方还没有机会对这项评估的主要目的发表观点。在发表观点时，考虑这项评估与当前开展的其他监测和报告举措的衔接尤其重要，包括当前的框架公约报告体系，世界卫生组织《全球烟草流行报告》和《全球疾病负担》出版物，全球成人烟草调查，国际烟草控制政策评估项目等等，以及这项影响评估将如何在这些举措的基础上更进一步。理想的情况是，这项影响评估将表明如何把其他的这些举措综合起来，对公约的影响提供更有力的概述。

我们认为，把评估的重点限定在改善公约的实施，并且仔细地使这项评估与当前加强公约的其他努力协调一致，比如加强公约实施的可持续措施的工作小组，以及闭会期间与审查各缔约方的报告相关的工作，十分关键。

### *这项分析的结果将如何使用？*

迄今为止，还没有彻底讨论公约影响评估的结果的预期用途，需要在缔约方会议第六届会议上讨论。分析结果主要是为了提示未来届会的讨论，还是用于提高公约在其他国际论坛的地位？我们认为，需要对这项评估的目标进行认真审议，并且评估的侧重点应导致公约加强实施。评估结果应尤其用于提示缔约方会议在实施方面的潜在差距，为加强公约的实施及其影响提供指导。这样的一项影响评估将是所有联合国条约中第一次，有可能对条约的实施提供普遍适用的宝贵见解。

### *对数据可及性和方法的信心，尤其是基线数据*

文件 FCTC/COP/6/15 对如何开展影响评估提供了有益的见解。不过，为解决关于数据和方法方面的顾虑，还需要更多工作。2005 年的全球烟草使用数据无法获得。各缔约方从 2007 年，即公约生效两年后开始提交履约报告<sup>4</sup>。与此类似，第一次发布《全球烟草流行报告》是在 2008 年。

在确定 2005 年之前的烟草控制法规情况时，可能会遇到更多困难。可能只能在一些国家评估公约的影响，尤其是有良好数据的国家。

### *谁来做评估最好？*

文件 FCTC/COP/6/15 指出，这项工作可以由秘书处和它委托的外部顾问进行，或者全部外包出去。影响评估一般由独立的专家进行。虽然这是重要的，我们认为秘书处在协调开展的任何评估中起到中心作用极其重要。我们认为，纯粹为了学术原因开展评估不是优先事项，但是如果开展评估，这项评估应具有权威性和独立性。

### *开展影响评估可用的资源*

秘书处的报告估计，对公约全球影响的评估需要两到四年时间，需要花费 620,000 美元（第 35 段）。我们认为，这份报告可能低估了开展如报告所建议规模的评估所需的时间、精力和资源。

开展这项评估，不应牺牲支持实施公约的工作及公约运转所需的其他活动。除非各缔约方向预算提供的评定分摊款总额显著增加，否则，将需要预算外资源才能开展影响评估。

### **下一步**

评估公约实施的进展是重要的。当前，在合理的时间段和资源条件下，在全球完成全面的评估是否可能尚不清楚。在启动这项评估前，还需要再做许多工作。

这项评估的目的和评估结果的主要用途由缔约方会议确立后，应要求公约秘书处对最合适的方法和可获得数据，尤其是可获得的基线数据提供进一步的细节。

与此同时，各缔约方可决定在单个缔约方内开展这项评估。公约十周年为此提供了独特的机会，尤其是 2005 年成为公约缔约方的国家。应鼓励有兴趣的缔约方与秘书处分享其各自的做法。

---

<sup>4</sup> 根据官方的总体情况介绍，2007 年 61 个缔约方提交了履约报告。