



本文件涉及临时议程的第 7.1 项。

世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议第五届会议
大韩民国首尔，2012 年 11 月 12-17 日

框架公约联盟政策简报： 公约的报告安排

主要建议：

- 公约的报告文书应继续包括与每一项公约实施准则特定相关的问题，并且提供给各缔约方分享更多信息的机会；
- 各缔约方应同意建立公约实施审查机制，并且就主要原则达成一致；
- 缔约方会议第五届会议应建立两届会议之间的专家小组，由其为第六届会议拟定一份报告，提出公约实施审查的可能系统，并就最适当的形式提出建议；
- 第五届会议应优先安排公约秘书处支持各缔约方履行其报告义务的活动，并为这些活动分配足够多可预测的资源。

引言

世界卫生组织《烟草控制框架公约》报告文书是帮助缔约方会议审视公约实施的重要工具。目前报告中包含的信息使各缔约方能够分享经验，并且与此同时，也体现每个国家和全球在烟草控制方面的进展。

公约文本¹指出了报告的重要性，2006 年缔约方会议第一届会议确定了公约报告文书的主要参数²。过去几年中，对报告文书做了更新，确定了新的内容。到目前，公约报告文书包括以下项目：

- 各缔约方填写的正式问卷，包括针对公约各具体条款的问题；以及
- 帮助各缔约方填写问卷的详细说明。

在第四届会议上，各缔约方同意每两年定期提交对正式问卷的回答³。2012 年，各缔约方被要求 2012 年 1 月 1 日至 4 月 30 日之间提交报告。截止 2012 年 6 月 8 日，97 个缔约方提交了报告⁴。所有的回复都可以在公约的网站上获得⁵。而且，各缔约方提供的数据也上传至世卫组织公约实施数据库，这是一个按照缔约方和按照条约条款或措施可以搜索的在线工具⁶。

¹ Article 21 of the FCTC.

² COP1 decision FCTC/COP1 (14).

³ COP4 decision FCTC/COP4 (16).

⁴ Information on the status of reports is available on the FCTC web site:

http://www.who.int/fctc/Reporting_Status_Alpha_order_June2012.pdf.

⁵ FCTC web site: http://www.who.int/fctc/reporting/party_reports/en/index.html.

⁶ FCTC web site: http://www.who.int/fctc/reporting/implement_database/en/index.html.

最后，各缔约方的报告是公约秘书处定期撰写的公约实施全球概况的重要信息来源。2006 年以来，已经出版了五份关于公约实施的《全球进展报告》。最新的报告将在缔约方会议第五届会议上发表⁷。

在第五届会议上，各缔约方不仅需要审查最新的《全球进展报告》（FCTC/COP/5/5），还应讨论对报告安排可能的更新和改进，包括公约报告文书。框架公约联盟认为，对各缔约方报告更全面的评估将帮助识别实施公约条款的最佳做法和障碍。这样的分析，通常由实施审查机制提供，将能够对各缔约方遇到的挑战做出更具针对性的响应。框架公约联盟鼓励各缔约方在第五届会议上设立一个专家小组，在两届会议之间工作，制定公约实施审查机制的方案。

第五届会议审查的话题

公约秘书处的报告（FCTC/COP/5/14）建议了增强公约报告安排的几项方案，比如：

- 更新正式报告文书（问卷）；
- 增强指标和定义的标准化；
- 引入审查公约实施的更多机制。

关于正式问卷和定义标准化的建议是技术性的，各缔约方应认真审查。增强公约实施审查的提议，引入了分析在国家层面把公约承诺转化为有效政策的进展的更多方式。各缔约方应进一步审阅这些方案。对报告 FCTC/COP/5/14 包括的主要建议和框架公约联盟的建议讨论如下。

正式报告文书：必要的更新

各缔约方填写的正式问卷的内容已经变化过多次了，在第五届会议上可能需要引入新的更新。最新版的问卷反映了公约以及已经通过的实施准则的文本。在以往的缔约方会议上通过第 5.3、8、11、12、13 和 14 条的实施准则时，决定问卷应反映其内容^{8 9}。根据关于公约报告安排的报告，应改变这一做法¹⁰。

报告建议了另一种方式，即在公约报告文书中包含实施准则的内容。报告建议只增加一个开放式问题，而不是根据新通过的实施准则的内容，制定几个与实施准则特定相关的问题。开放式问题会问：“请说明在实施公约[第X条]时，考虑到[第几条]实施准则的哪些具体条款。”

框架公约联盟认为，这样的修改有可能削弱报告文书，尤其是问卷的格式应使比较各缔约方一段时间以后的数据成为可能。只一个开放式问题会导致各国分享不同性质和不同详细程度的信息。比较这样的回答（各个国家之间和一段时间以后比较）可能会变得非常麻烦。框架公约联盟建议，应该继续维持在报告问卷中包含与实施准则特定相关的问题的现行做法，因为这样确保前后一致并且收集的是可比较的数据。

比如，第五届会议将考虑通过第6条（价格和税收措施）的实施准则。为了监测对烟草制品价格和税收措施的实施，框架公约联盟建议使报告文书与实施准则的文本和建议一致。可能需要引入更多的问题，比如与烟草制品的可负担性，或与各缔约方烟草税结构的长期政策有关的问题。

⁷ Report FCTC/COP/5/5.

⁸ Report FCTC/COP/5/14 para 3.

⁹ Decisions FCTC/COP3 (10); FCTC/COP3(17); FCTC/COP4(16).

¹⁰ Report FCTC/COP/5/14, para 4.

此外，2010年决定报告周期与缔约方会议定期每两年一届的周期保持一致¹¹。因此，要求所有缔约方同时提交其报告¹²，这使缔约方会议的决定，比如通过的实施准则，很容易在以后的报告周期使用的报告文书中反映出来。

指标和定义的标准化：支持程序的新工具

收集关于烟草使用和烟草控制的可比较的数据，对准确地评估烟草流行病的严重程度，对评估烟草控制政策的有效性，对应对新出现的趋势和了解实施中普遍的困难，都极其重要。公约报告文书中指标和定义的进一步标准化将是十分需要的。

框架公约联盟欢迎过去这些年来在这个方面取得的进展¹³，鼓励第五届会议按报告FCTC/COP/5/14的建议，同意编制一个《世卫组织框架公约指标汇编》。汇编（附有对指标的描述的详细清单）应反映公约及其实施准则的内容。随着通过新的条约文书，汇编应定期更新。

对公约实施的审查：应对挑战和展示最佳做法的更多机会

各缔约方公约实施报告代表很大的信息，提供了烟草消费和各缔约方采取的烟草控制措施的定期信息。不过，如果不进行深入分析，这些定期更新的信息库仍未被利用。框架公约联盟认为，对各缔约方定期提交的信息进行全面分析，将对实施公约的困难和取得的成功提供极其重要的见解。这样的分析，一般由实施审查机制提供，将识别公约实施的成就，以及实施还没有达到希望的水平的方面。因此，对各缔约方报告的深入分析，将有助于对各缔约方遇到的实施挑战提供更具针对性的响应。在第五届会议上，各缔约方应同意建立一个评估各缔约方报告包含的信息的专门机制，以识别最佳做法，并且应对公约实施中仍旧存在的不足。

虽然审查实施的具体机制每个条约有所不同，但是主要的参数是相似的。机制的工作由这些条约的管制机构比如缔约方会议指导，并且在两届会议之间进行。此外，证据显示，条约存在若干年后建立了这样的机制，由具有地域代表性的论坛监督机制的运作。报告FCTC/COP/5/14的附录3提供了对10项人权条约、7项环境条约和2项国际劳工标准的现有实施审查机制的详细概述。

根据这些条约的例子，第五届会议应同意建立公约实施审查机制，并且就指导其工作的主要原则达成一致。与此同时，第五届会议应建立一个两届会议之间的缔约方领导的专家小组，研究公约实施审查的可能的系统。专家小组应为第六届会议拟定一份报告，提出适当的方案，以及公约实施审查机制工作的可能的职权范围。

在考虑上述例子时，认识到世卫组织框架公约是唯一的公共卫生条约是重要的，它应制定其独特的实施审查文书，帮助各缔约方识别实施的挑战，以及提供足够的支持克服这些挑战。

第五届会议应就公约实施审查机制的主要原则达成一致

虽然还需要更多工作才能确定公约实施审查机制最适当的形式，第五届会议应就这个机制运作的主要特点和原则达成一致。这些原则应指导专家小组的工作。

框架公约联盟认为，公约实施审查机制应根据包容、协作和建设性对话的原则运作。其主要责任应包括：

¹¹ COP4 decision FCTC/COP4(16).

¹² For the 2012 Global Progress Report, the reports were due by 30 April 2012.

¹³ Report FCTC/COP/5/14, para 7-12.

- 分析缔约方报告，促进与各缔约方进一步讨论在制定、实施和执行公约措施时经历的具体挑战；
- 审阅实施中可识别的各项障碍，包括确保获得必要的资源和技术专长被认为是现有障碍的那些方面；
- 制定适用于单个缔约方和经历相似实施困难的各缔约方的建议；
- 建议从哪里获取技术或法律专长和获得必要的资源；
- 监测和评估提供的支持；
- 促进各缔约方之间的知识分享和合作。

需要更重视对各缔约方履行其报告义务的支持

公约要求的各缔约方的义务之一是对公约的实施提交定期报告。虽然许多缔约方遵守报告的义务，一些缔约方提交的报告有相当的延误。而且，仍有18个缔约方从未提交过实施报告¹⁴。

框架公约联盟呼吁所有缔约方按时提交实施报告，欢迎促进按时提交报告的提议。第五届会议应通过一些措施，比如在公约网站上提供定期更新的已经提交和逾期未交报告的清单，或者公约秘书处发布并在各种场合传达给缔约方的定期提醒。“制定程序防止逾期未交报告的积压”或“制定程序以审查未提交报告缔约方实施条约的状况”¹⁵等提议，可能需要在先做进一步的澄清，再由缔约方会议考虑。

更为重要的是，框架公约联盟认为向各缔约方提供履行其报告义务的必要支持应在缔约方会议第五届会议上受到足够的重视。2014-2015年工作计划和预算建议了公约秘书处的活动，其中包括对最多10个缔约方的报告义务提供单个支持¹⁶。可惜，只有在有预算外资源的时候，才开展这些活动。第五届会议可能希望讨论支持各缔约方履行其报告义务的最适当方式，并且优先安排这类支持。应为这些活动安排足够多可预测的资源，包括员工时间。

结论

过去几年，在保持公约报告文书与公约实施准则一致方面取得了很好的进展，统一了所有缔约方的报告周期，显著增强了在线报告数据库。框架公约联盟欢迎这一进展，认为第五届会议必须以这些成就为基础。

框架公约联盟建议，第五届会议应该维持过去几年已经形成的做法，即在公约报告问卷中包括与实施准则特定相关的问题。此外，框架公约联盟欢迎编制《世卫组织框架公约指标汇编》，这将促进在公约报告文书中包括的关键定义和指标的标准化。

为了加强公约和缔约方会议审查进展的能力，框架公约联盟鼓励第五届会议在公约实施审查机制的主要特点和原则上达成一致。同时，第五届会议应设立一个专家小组，在两届会议之间工作，拟定公约实施审查机制的最适合模式。

最后，框架公约联盟促请所有缔约方按时提交实施报告。框架公约联盟建议，第五届会议应优先安排公约秘书处支持各缔约方履行其报告义务的活动，并在2014-2015年预算中为这些活动分配足够多可预测的资源。

¹⁴ Angola, Cape Verde, Cote D'Ivoire, Dominica, Equatorial Guinea, Grenada, Guinea, Guinea-Bissau, Kiribati, Liberia, Nicaragua, Saint Lucia, Sierra Leone, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Turkmenistan, United Republic of Tanzania, Uzbekistan, Zambia.

¹⁵ Report FCTC/COP/5/14, para 21.

¹⁶ COP5 Explanatory note on Proposed workplan and budget for the financial period 2014–2015 (FCTC/COP/5/INF.DOC./2), budget item 3.2.