



本文件涉及临时议程的第 7.2 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： 支持公约实施的国际合作

#### 主要建议：

- 缔约方会议第五届会议应建立并资助公约实施协助机制和支持工作小组；
- 第五届会议应要求公约秘书处继续与联合国烟草管制特设机构间工作队和联合国经济及社会理事会衔接，在工作队每一次会议上介绍各缔约方确认的实施公约遇到的各种障碍；
- 第五届会议应考虑要求公约秘书处就促进和实施公约与区域组织进一步探讨合作；
- 各缔约方应在与非传染性疾病有关的国际和区域活动上，在千年发展目标审查过程中，以及在 2015 年后发展框架的磋商中，积极促进公约。

## 引言

各缔约方反复认识到国际合作对实施世界卫生组织《烟草控制框架公约》包含的烟草控制措施的重要性。公约<sup>1</sup>和过去历届缔约方会议的决定<sup>2</sup>要求公约秘书处在这个方面促进和便利工作。虽然过去几年取得了进展<sup>3</sup>，“国际合作和缔约方之间相互援助...仍然普遍未得到充分利用，因此有很大的改进潜力<sup>4</sup>”。而且，许多国家继续报告需要实施公约的协助<sup>5</sup>。

报告FCTC/COP/5/16概述了公约秘书处开展的国际合作活动以及在国际层面与烟草控制有关的最新发展。框架公约联盟欢迎秘书处的报告，鼓励各缔约方和缔约方会议在联合国系统内、在区域和次区域集团和发展伙伴内，支持国际合作的工作。由于最近全球成就和国家层面仍旧面临的挑战有所不同，第五届会议应建立一个针对公约实施协助机制的届会之间的工作小组，该小组除其他事情外，应当制定烟草控制国际合作的更长期战略，以促进实施公约方面更好的协调和更多投资<sup>6</sup>。

<sup>1</sup> Article 24.3(e).

<sup>2</sup> Decision COP1 FCTC/COP1(13), decision COP2 FCTC/COP2(10), decision COP4 FCTC/COP4(17), FCTC/COP4(18), and FCTC/COP4(19).

<sup>3</sup> COP5 report FCTC/COP/5/16, para 2-7.

<sup>4</sup> COP5 report FCTC/COP/5/5, p.19.

<sup>5</sup> COP5 report FCTC/COP/5/15 para 8.

<sup>6</sup> FCA recommends the establishment of the same working group also in its Policy briefing on Mechanisms of Assistance and Financial Resources.

## 当前国际烟草控制合作的框架

在缔约方会议第四届会议上，各缔约方要求公约秘书处在三个层面促进烟草控制的国际合作<sup>7</sup>：

1. 在**联合国系统**内，通过烟草管制特设机构间工作队；
2. 与**缔约方会议观察员**之间，比如政府间组织和非政府组织；以及
3. 通过与其他机构的衔接，比如**开发机构和开发银行**。

报告 FCTC/COP/5/16 包括了公约秘书处开展的与国际协调和合作有关活动的介绍。本文件下文概括在每个领域的主要成绩，并提出框架公约联盟对未来工作的建议。

## 联合国系统

在联合国系统内促进公约已经取得了显著进展。2012年7月，经济及社会理事会（经社理事会）通过了关于联合国全系统范围内烟草控制一致行动的决议<sup>8</sup>。这一决定表明联合国系统对支持公约强有力的承诺，并鼓励联合国基金、规划和专业机构为公约的实施做出贡献。

经社理事会决议也要求联合国烟草管制特设机构间工作队每年开会，采取进一步的步骤有效地监督其工作，并且把公约纳入联合国发展援助框架。此外，还确定了联合国机构和其他国际机构在国家层面能支持烟草控制的具体领域<sup>9</sup>。

框架公约欢迎经社理事会的决议，赞赏公约秘书处、世卫组织和无烟草行动司 2012年2月成功地召开烟草管制特设机构间工作队会议。每年召开类似的会议，应为公约秘书处与若干联合国机构持续的沟通做出贡献，在联合国系统内在烟草控制上实现更多融合。框架公约联盟支持报告 FCTC/COP/5/16 关于公约秘书处应继续与特设工作队和经社理事会衔接的建议。

在这个方面，缔约方会议第五届会议应要求公约秘书处在特设工作队的每次会议上，汇总介绍缔约方确认的公约实施遇到的所有障碍，这些信息来自各缔约方的实施报告、需求评估特派团，或者由缔约方直接传达给公约秘书处。这些信息应该指导特设工作队的工作及其讨论。特设工作队的会议和工作，以及通过这些会议确定的缔约方会议或各缔约方可采取的潜在行动领域，应以单独报告的形式提交每一届缔约方会议。

缔约方会议可能也可以考虑要求公约秘书处和经社理事会的相关办公室探讨特设工作队举行会议相关的费用，在 2014-2015 年建议预算中占 60,000 美元<sup>10</sup>，是否能通过其他来源支付，而不是通过公约的预算支付。

## 缔约方会议观察员：政府间组织和非政府组织

作为缔约方会议观察员的许多政府间组织是联合国系统的一部分，也是联合国烟草管制特设机构间工作队的成员<sup>11</sup>。同时，其他政府间组织，比如区域和次区域集团，一段时间以来也已成为缔约方会议的正式观察员<sup>12</sup>。

<sup>7</sup> COP4 report FCTC/COP/4/17 and COP4 decision FCTC/COP4(17).

<sup>8</sup> UN Resolution E/RES/2012/4.

<sup>9</sup> Document E/2012/70.

<sup>10</sup> COP5 Explanatory note on Proposed workplan and budget for the financial period 2014–2015. (FCTC/COP/5/INF.DOC./2), budget item 5.1.

区域组织是能够便利烟草控制工作的重要结构。在区域层面的合作对应对烟草制品非法贸易、税收政策、跨境广告、包装和标签、制品管制十分关键。现有的区域和次区域组织，已经有运转正常的合作程序，为烟草控制区域合作提供了极好的框架。

缔约方会议可以考虑要求公约秘书处在促进和实施公约方面进一步与区域组织探讨合作。同时，框架公约联盟敦请各缔约方探讨在现有国际和区域合作倡议中如何把公约实施包括进来。

非政府组织对在国际上促进和加强公约也起到重要作用。比如，框架公约联盟成员积极参与了2011年许多重要活动的准备和举行，比如联合国非传染性疾病高级别会议，为在非传染性疾病讨论中出现较多烟草控制做出了贡献。

## 开发机构和开发银行

对烟草控制的国际投资对公约实施取得进展十分重要，尤其是在国内资源有限的国家。2006年，缔约方会议第一届会议的一份报告指出，开发机构和开发银行的支持对在低资源国家建立全面的烟草控制，比如烟草税，将起到至关重要的作用，这些国家继而应形成可持续的国内资金用于烟草控制<sup>13</sup>。

框架公约联盟欢迎欧洲联盟和澳大利亚政府的贡献，使公约秘书处能实施联合需求评估任务。这些任务包括外展至开发机构、为开展需求评估任务的国家确定主导资助者等活动。为了吸引更多资源投向公约的实施，这是很好的前进步骤。

可惜，调动用于公约实施的国际资源的进展似乎仍旧有限。关于财政资源和协助机制的报告FCTC/COP/5/15，没有包括通过双边发展援助或其他方式直接向缔约方提供的资源。各缔约方在报告中提供的信息表明，公约六个缔约方中只有一个报告鼓励国际机构提供资金用于公约的实施<sup>14</sup>。高收入国家最不可能报告鼓励过这类资助<sup>15</sup>。

框架公约对通过开发渠道缺乏对烟草控制的国际支持表示关切。资助方和接受资助的缔约方应就加强烟草控制投资的可能努力交流观点和信息。框架公约联盟建议缔约方会议第五届会议应成立和资助公约实施协助机制和支持工作小组，该小组除其他事情外，应审查妨碍国际支持用于条约实施的现有障碍。

---

<sup>11</sup> Food and Agriculture Organization (FAO), International Labour Organization (ILO), United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) United Nations Environment Programme (UNEP), United Nations Population Fund (UNFPA), World Bank, World Customs Organization (WCO), World Trade Organization (WTO).

<sup>12</sup> African Union, League of Arab States, Organisation Internationale de la Francophonie, Organization of the Islamic Conference, Secretariat of the Caribbean Community (CARICOM), Secretariat of the Pacific Community, Southern Common Market (MERCOSUR).

<sup>13</sup> COPI report A/FCTC/COP/1/4 concluded that “The development of in-country financing mechanisms ... is clearly critical if sustainable funding of tobacco control work is to be ensured. ... [I]t seems that in the longer term countries capable of implementing relevant taxation policies would be able to develop a level of sustainability. The role of donors will largely be to assist developing countries get to that point.” (para 149).

<sup>14</sup> Each Party is asked the question: *Have you encouraged relevant regional and international intergovernmental organizations and financial and development institutions in which you are represented to provide financial assistance for developing country Parties and for Parties with economies in transition to assist them in meeting their obligations under the Convention?*

<sup>15</sup> Calculated from answers provided through Parties' reports; [http://www.who.int/fctc/reporting/party\\_reports/en/index.html](http://www.who.int/fctc/reporting/party_reports/en/index.html) accessed 1 September, 2012.

## 国际合作和发展议程：将来的机会

2011年，在全球和区域促进公约方面取得了重要进展。各国政府在三个高级别文件中，包括联合国《大会关于预防和控制非传染性疾病问题高级别会议的政治宣言》<sup>16</sup>、关于非传染性疾病的《莫斯科宣言》<sup>17</sup>和《健康问题社会决定因素：里约政治宣言》<sup>18</sup>，对加快实施公约做出了具体承诺。并且，通过了促进加快实施公约的区域宣言<sup>19 20 21 22</sup>。

世界卫生组织和联合国机构继续明确指出非传染性疾病是影响全球健康和发展的主要威胁之一。制定非传染性疾病全球监测框架<sup>23</sup>和应对非传染性疾病全球行动规划<sup>24</sup>的进程仍在继续。继续促进公约作为应对非传染性疾病的重要工具，把烟草控制理解为对可持续经济、社会和环境发展的贡献因素，这至关重要。

同时，对千年发展目标的审查和对2015年以后发展优先重点的磋商已经开始进行。主要的活动，包括对与健康有关的千年发展目标之后目标的高级别会议和在联合国大会新的发展议程的讨论<sup>25</sup>，将在2013到2015年进行。应该在这些工作中促进公约及其实施，以确保烟草控制的益处和成本效益被发展伙伴很好地理解和全面赞同。

框架公约联盟鼓励各缔约方在与非传染性疾病有关的国际和区域活动上，在千年发展目标审查过程中，以及在2015年以后发展框架的磋商中，积极促进公约。

## 公约实施协助机制和支持工作小组

框架公约联盟建议，缔约方会议第五届会议建立公约实施协助机制和支持工作小组。工作小组的任务应该是广泛的，并应包括支持烟草控制国际合作的目标。

框架公约联盟认为，在国际合作方面，工作小组应：

- 确定和推广获得烟草控制国际资源的最佳做法；
- 研究获取实施公约的国际发展援助的障碍；以及
- 制定一个路线图，在即将开始的对千年发展目标的审查和确立2015年以后国际发展目标的国际和区域活动上宣传促进公约。

工作小组也应应对公约援助系统的其他内容<sup>26</sup>，尤其是资源调动和援助机制。因此，工作小组的任务也应包括<sup>27</sup>：

---

<sup>16</sup> UN resolution A/RES/66/2 – Political Declaration of the UN HLM on NCDs.

<sup>17</sup> First Global Ministerial Conference on Healthy Lifestyles and Noncommunicable Disease Control - Moscow Declaration.

<sup>18</sup> World Conference on Social Determinants of Health – Rio Political Declaration on Social Determinants of Health.

<sup>19</sup> PAHO Ministerial Declaration for Prevention and Control of Non-Communicable Diseases.

<sup>20</sup> Jakarta Call for Action on Noncommunicable Diseases.

<sup>21</sup> Seoul Declaration on noncommunicable disease prevention and control in the Western Pacific Region.

<sup>22</sup> The Brazzaville declaration on NCDs prevention and control in the WHO African Region.

<sup>23</sup> A formal meeting of Member States on the Monitoring framework and targets for the prevention and control of NCDs will be held 5-7 November 2012; more information is available at:

[http://www.who.int/nmh/events/2012/ncd\\_discussion\\_paper/en/index.html](http://www.who.int/nmh/events/2012/ncd_discussion_paper/en/index.html).

<sup>24</sup> Member States and UN Agencies are invited to share their comments in response to the ‘Zero Draft’ Action Plan during the second informal consultation on 1 November 2012; more information is available at:

[http://www.who.int/nmh/events/2012/draft\\_action\\_plan/en/index.html](http://www.who.int/nmh/events/2012/draft_action_plan/en/index.html).

<sup>25</sup> The UN’s global consultation on health will take place between October 2012 and February 2013; more information is available at: [http://www.who.int/topics/millennium\\_development\\_goals/post2015/en/](http://www.who.int/topics/millennium_development_goals/post2015/en/).

<sup>26</sup> Detailed description of the FCTC assistance framework is provided in report FCTC/COP/5/15 para 22-23.

<sup>27</sup> More information on the mandate of the working group in terms of resource mobilization is provided in FCA’s Policy briefing on Mechanisms of Assistance and Financial Resources.

1. 审查通过现有协助机制以及双边和多边发展援助，调动资源用于国家层面公约实施的成功；
2. 提出对有潜力提供现有资源或形成创新资金用于实施公约的更多方式的建议；
3. 提供公约需求评估团对影响评估的格式，以及现有资源数据库的格式；
4. 委托开发任何必要的指南材料，比如实施公约第 5.2 条的工具包，以及对在中低收入国家实施公约所有条款要求的资源进行估计。

应为工作小组在缔约方会议第五届和第六届会议之间的会议提供足够的资金。工作小组的建议应提交第六届会议考虑。