



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

框架公约政策简报： 公约协助机制和财政资源

主要建议：

框架公约联盟建议缔约方会议第五届会议建立并资助一个公约实施协助机制和支持工作小组。

引言

早在 2000 年，大多数发展中国家就强调只有获得更多资源，他们才能实施烟草控制措施。可惜，十多年过去了，资源短缺仍然阻碍着《烟草控制框架公约》的实施。在最近的报告周期中，70 多个缔约方表示，实施公约的需要和可获得资源之间存在差距¹。

最近一次对为实施公约调动资源进展的审查，没有表明有任何双边发展援助或其他财政支持正直接提供给各缔约方。缔约方会议第五届会议应应对这个事项，使解决方案能够得以开发，这至关重要。公约的有效实施，以及当前有效实施缺乏所需资源，是涉及公约的最复杂的问题之一。在第五届会议上，各缔约方应建立一个应对实施公约资源不足任务的工作小组。

实施公约：需要多少成本？

2006 年，缔约方会议第一届会议审查了对实施条约潜在资金来源和协助机制的一份广泛研究²。虽然确定了许多潜在的资金来源，但是未能评估这些资源对满足各缔约方实施公约的需要是否足够。

2011 年，世卫组织开发了一个财务规划工具，协助中低收入国家扩大对遏制非传染性疾病的干预。根据这些计算，所有中低收入国家实施公约四项措施³的年度总费用（包括总体项目管理和媒体支持）预计为 6 亿美元⁴。与此相比，通过国际援助提供的用于预防和控制非传染性疾病的经费只有 2.68 亿美元⁵；这个金额只占健康发展援助总额的 1%⁶。国际发展援助专门用于公约实施的具体资金数额无法获得。

¹ COP5 report FCTC/COP/5/15 para 8.

² COP1 report A/FCTC/COP/1/4.

³ Smoke-free policies, tobacco taxation, package warnings, advertising bans.

⁴ WHO. 2011. Scaling up action against noncommunicable diseases: How much will it cost? Geneva: WHO.

⁵ Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). 2011. Financing Global Health 2011: Continued Growth as MDG Deadline Approaches. Seattle: IHME.

⁶ Ibid.

审查进展：第四届会议的讨论和成果

在上一届缔约方会议上，许多国家对为烟草控制调动国际合作和资源缺乏显著进展表示关切，尤其是在国家层面。多个缔约方建议针对这个事项，应成立一个届会之间的工作小组⁷。

最后，缔约方会议决定应由公约秘书处对资源的调动，包括对公约协助机制的有效性，进行初步评估⁸。

框架公约联盟赞赏公约秘书处编写的对公约协助系统及其各个不同部分的全面概述。正如报告 FCTC/COP/5/15 指出的，协助框架包括公约秘书处开展的促进公约实施的国际合作，技术交流和转让，以及需求评估和现有资源数据库这样的工具。公约秘书处在国际上促进公约和为公约的实施调动资源的活动包含在报告 FCTC/COP/5/15、FCTC/COP/5/16 和 FCTC/COP/5/17 中。

正如过去历届缔约方会议决定所指出的，世界卫生组织，尤其是无烟草行动司，以及世卫组织各区域和国家办公室的工作，对公约的实施也起到重要作用。对世卫组织相关活动及其近期成果的概述包括在报告 FCTC/COP/5/15 中。

公约协助机制和绩效

公约已经设立了两个具体的工具（需求评估和数据库），以便利公约的实施。一方面，需求评估旨在确定各缔约方为实施公约措施要求的能力和资源的范围。另一方面，现有资源数据库收集了现有财政或技术援助的信息。这两个工具的目的都是提供满足对协助要求的各种资源。

公约秘书处的报告表明，过去几年进行需求评估的几个缔约方当前的要求正得到满足。同时，确定了 40 多个实体，包括政府、政府间和非政府实体，能够为烟草控制工作提供支持。

调动资源实施公约

财政资源对实现公约的目标起到重要作用。实际上，这正是公约第 26 条的内容。正如报告 FCTC/COP/5/15 所广泛介绍的，设立了需求评估等工具，以及鼓励国际协调和 zwar 的各种流程，以调动和引导财政资源用于各缔约方实施公约的措施。

公约秘书处和世卫组织无烟草行动司都已成功获得了支持各缔约方实施公约的资源。这些资源由政府或基金会等私人资助者提供。2006 年以来，公约秘书处为进一步调动对实施公约的支持，总计筹集了 600 多万美元。同样，世卫组织也获得了更多资源，用于除其他措施外，开发培训材料，举行讲习班，或帮助各国评估有效实施一些烟草控制措施需要的能力。

公约秘书处和无烟草行动司的资源对使他们能协助各缔约方至关重要。不过，这种协助不能取代中低收入国家在满足公约要求和建立自己资助烟草控制能力的过程中，提供给他们直接财政支持。报告 FCTC/COP/5/15 没有包括通过双边发展援助或其他方式向各缔约方直接提供的财政资源。

今后几年，国际社会对匹配全球卫生资源的优先重点可能会发生重大变化。世卫组织认为，主要预期的变化之一是全面认识到非传染性疾病的⁹。与这一认识相伴随的，也应该有对应对非传染性疾病的已有有效工具（公约），以及需要资源实施公约有清楚的理解，

⁷ See the summary records of the proceedings of Committee B at COP4 (third meeting) in document FCTC/COP/4/REC/3 (p.76-82): http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop4/FCTC_COP4_REC3-en.pdf.

⁸ COP4 decision FCTC/COP4(17).

⁹ WHO. 2012. Positioning Health in the Post-2015 Development Agenda. Geneva: WHO.

这至关重要。同样，2015年即千年发展目标最后一年之后的发展框架即将建立，应认识到公约对遏制非传染性疾病和实现可持续发展极其重要的作用。

第五届会议：该是建立协助机制工作小组的时候了

2011年，对非传染性疾病和遏制非传染性疾病策略的关注之高前所未有的。各国政府经常重申对加快实施公约的承诺和决心^{10 11 12 13 14 15 16}。

第五届会议为将这些承诺变为行动和充分利用对2015年之后发展框架即将开始的讨论，提供了独特的机会。各缔约方需要应对实施公约取得进展的最大威胁之一（公约实施长期缺乏资源），并且应定期审查。资助者和接受资助的缔约方都应参与进来寻找解决办法。

过去几年，公约各工作小组使各缔约方能在缔约方会议届会之间开展讨论，并制定加强公约实施的技术指南。在第五届会议上，应该是表明感兴趣的缔约方组成的工作小组，也能应对在国家层面实施公约资源不足的实际挑战的时候了。

公约实施协助机制和支持工作小组的会议无疑将与现有的做法不同。各缔约方在工作小组开会前，需要进行相当多的准备。各缔约方应对加大公约实施的投资提出建议，或者分享他们对现有协助机制进行必要改进的观点。各缔约方可能也需要要求在工作小组第一次或第二次开会前，先开展更多研究。

虽然公约预算中的资源稀缺，第五届会议的许多优先重点可能竞争现有资金，但是框架公约联盟敦请各缔约方建立和资助这样一个工作小组，以应对在国家层面公约工作缺乏资源的情况。

工作小组的任务应包括：

- 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；
- 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；
- 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；以及
- 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。

这个工作小组也应当讨论公约协助系统的其他内容，尤其是国际合作¹⁷。因此，工作小组的任务也应包括：

- 确定并促进获得烟草控制国际资源的最佳做法；
- 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，在即将开始的千年发展目标审查国际和区域活动上，以及在制定2015年后国际发展目标过程中，促进公约。

¹⁰ UN resolution A/RES/66/2 – Political Declaration of the UN HLM on NCDs.

¹¹ First Global Ministerial Conference on Healthy Lifestyles and Noncommunicable Disease Control - Moscow Declaration.

¹² World Conference on Social Determinants of Health – Rio Political Declaration on Social Determinants of Health.

¹³ PAHO Ministerial Declaration for Prevention and Control of Non-Communicable Diseases.

¹⁴ Jakarta Call for Action on Noncommunicable Diseases.

¹⁵ Seoul Declaration on noncommunicable disease prevention and control in the Western Pacific Region.

¹⁶ The Brazzaville declaration on NCDs prevention and control in the WHO African Region.

¹⁷ More information on the mandate of the working group in terms of international opportunities is provided in FCA's Policy briefing on International Cooperation.

结论

迄今为止，对烟草控制投资不足影响公约的成就，威胁公约实施取得进一步进展。持续地与各类缔约方，包括资助者和接受资助的缔约方保持接洽，对应对这个问题和寻找解决方案至关重要。框架公约联盟建议第五届会议成立和资助公约实施协助机制和支持工作小组。