

政策简报：财政资源和协助机制

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第四次会议

2010 年 11 月 15-20 日

乌拉圭埃斯特角

建议

框架公约联盟 (FCA) 欢迎秘书处关于财政资源和协助机制的报告，并敦促 COP 采纳一项决定：

- 重申协助机制和财政资源对实施《公约》的重要性；
- 呼吁各缔约方为工作计划中已批准的实施协助活动提供预算外捐款；
- 要求秘书处加深与世卫组织 TFI 和其他相关世卫组织部门的合作，尤其是在制定技术协助方案及促进需求评估程序方面的合作；
- 要求秘书处在实地需求评估期间继续接触捐助者和其他相关国际组织代表的工作；
- 呼吁捐助缔约方和相关政府间组织从速应对发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方在实施《公约》时的协助请求；及
- 鼓励各缔约方将烟草控制（作为一项关键预防战略）纳入其国民健康战略及（如适用）《减贫战略文件》（PRSP）。

此外，COP 应通过一项决定以成立一个工作组，负责审查关于《公约》实施的资源运用情况，并委托工作组：

- 评价现行实施协助机制的效果；
- 确定运用现有和潜在财政来源实施《公约》的手段，尤其要考虑国际发展方面的新趋势；
- 倡导改进现行实施协助框架，旨在为完全实施《公约》确定可持续的财政来源；
- 审查控制吸烟诱发疾病战略的财政机制，并调查该等资源为《公约》实施供资的潜力；及
- 向缔约方大会第五次会议报告其建议。

背景

世界卫生组织《烟草控制框架公约》（下称“《公约》”）已生效近六年。尽管《公约》在国家和国际层面的烟草控制中取得显著成果，但实施工作仍面临重重挑战，尤其在低收入国家缔约方和经济转轨国家

缔约方。在《公约》序言中，全体《公约》缔约方承认“各级烟草控制，特别是在发展中国家和经济转轨国家，需要充足的财政和技术资源”。

《公约》已明文规定实施协助的机制，包括第22条（技术、科学和法律合作）与第26条（财政资源）。根据第26.5(a)条，各缔约方同意“宜筹集和利用一切可用于烟草控制活动的潜在的和现有的（……）财政、技术或其他资源，以使所有缔约方，尤其是发展中国家和经济转轨国家缔约方受益”。

早在《公约》协商期间，实施协助的必要性就已显露无疑。已考虑了各种提供实施协助的机制，特别是设立一个引导资源投入烟草控制活动的全球基金的构思。事实上，《公约》第26.5(d)条清晰预见了一个自愿全球基金的可能性。¹

就此而言，第26.5(c)条也规定“缔约方大会应在其第一次会议上根据秘书处进行的研究和其他有关信息，审查现有和潜在的援助资源和机制，并考虑其充分性”。根据第26.5(d)条，缔约方大会第一次会议已讨论此项审查的结果（文件A/FCTC/COP/1/4），并根据审查结论决定设立公约实施的协助机制框架（FCTC/COP1(13)号决定）。

此项审查清楚表明：现有发展框架即可提供资金，且该资金随时可用。缔约方审议此项审查后，决定不成立烟草控制活动的全球基金。

实施协助框架的基础

2006年缔约方大会第一次会议编写的《审查现有和潜在的援助资源和机制》（文件A/FCTC/COP/1/4），规定广泛研究协助公约实施的潜在资源和机制。此研究评估了当时烟草控制活动的资金来源，并在《公约》的背景下讨论了不同供资机制（专项信托基金，属于一种大型融资机制）的适用性。此项审查明确了重要前景和潜在挑战。

可供《公约》实施协助使用的潜在资源的初步评估结果鼓舞人心。研究包括一项对双边捐助机构、多边捐助组织以及慈善组织的调查。研究称“澳大利亚、加拿大、新西兰和美利坚合众国等一些国家正在 - 在某些情况下广泛地 - 资助烟草控制[海外]规划，而欧洲委员会等其他方面指出，如果烟草控制是伙伴国的一项重点，它们愿意提供未来支持”（第24段）。

多边组织（如联邦秘书处或太平洋共同体秘书处）及各种联合国机构（从粮食及农业组织（FAO）到联合国儿童基金会）均无法保证能够提供强有力的财政支持。但这些组织和机构能为各缔约方提供专长和技术协助。国际金融机构（包括两家区域开发银行和世界银行）亦对此作出回应。世界银行指出，“在其现有和新的项目内……可将资助和支持用于与各项目总体目标一致的烟草控制相关活动”（第95段）。

该项调查亦囊括了向低收入国家或经济转轨国家提供财政资源或支持烟草控制工作的各种独立组织和具有财力的非政府组织。可用资源的范围与各特定组织的规模和工作范围息息相关。最后，低收入国家和经济转轨国家内部资源的初步评估表明，在这些国家内，《公约》实施的资源开发活动受到限制。

¹ 第26.5(d)条允许各缔约方成立（如属必要）“一个自愿全球基金或其他适当财政机制，以便为发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方的需求提供额外财政资源，帮助其实现《公约》的目标”。

总之，此项报告的结论是：许多政府和组织“已对烟草控制活动明确作出承诺”（第148段）。

同时，该审查强调，受援国政府须在其发展战略中优先考虑烟草控制。2005年通过的《巴黎宣言》使发展协助框架发生重大转变，为应对这一转变，捐助国已承诺将其发展协助规划与受援国的重点事项挂钩。

综上所述，缔约方大会第一次会议推出的《公约》实施协助框架是基于以下几项基本假设：国际发展框架内存在可资助烟草控制的资金源，部分区域和国际组织可以技术协助和专家意见的形式提供支持。各缔约方应将烟草控制纳入其国家发展战略并予以优先考虑，同时还应明确其在实施国家烟草控制活动方面存在的能力差距，以便提供有针对性的协助。

在这些关于获得协助的假设中，多数假设尚未被证实。很少有大型国际发展机构将烟草控制列为优先考虑事项，因此烟草控制活动所获得的金额十分有限。据了解，几乎没有低收入国家缔约方在其发展方案中将烟草控制列为优先考虑事项。

实施协助的框架

讨论上述资助可能性审评之后，缔约方大会第一次会议重申“迫切需要所有缔约方最大限度实施《公约》”及“迫切需要向发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方提供援助，支持他们实施”《公约》。缔约方大会提出若干重要的协助机制（FCTC/COP1(13)号决定）。

作为为《公约》实施筹集资金的第一步，需求评估被各缔约方用于评估“烟草控制实施活动专用资金的水平和性质”²以及“将其确定优先顺序的需求通报各发展伙伴”³。秘书处受权协助各缔约方（尤其是低收入国家），开展需求评估以“向他们通报现有资金供应和技术协助机制，并向发展伙伴提供关于所确认需求的信息”⁴。对于开放性的实施财政协助而言，需求评估至关重要。

*协助资源数据库*是实施协助框架的另一重要组成部分，旨在提供连接潜在捐助者与潜在接收者的工具。具有确定需求的缔约方为该数据库内确定协助资源的潜在接收者。

因此，发达国家缔约方和不同的国际发展组织是此实施框架的重要部分。秘书处已被委托“接受发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方与实施《公约》相关的项目方案”并把这些方案转交给可能的资金来源⁵。

因此，FCTC/COP1(13)号决定建立的实施协助框架不仅取决于秘书处与个别低收入缔约方的工作，还依赖于全体缔约方对《公约》的成功所作的承诺及采取的合作方式。实施协助程序的合作性质源自各缔约方在《公约》第5.6条下的一般义务，该条款表明“各缔约方应（……）开展合作，通过双边和多边资助机制为《公约》的有效实施筹集财政资源”。

² FCTC/COP1(13) Preamble

³ FCTC/COP1(13) (7)

⁴ FCTC/COP1(13) (10)

⁵ FCTC/COP1(13) (11)

缔约方大会第一次会议决定不设立独立基金或专项财务安排来筹集烟草控制活动的资金。欧洲委员会表达了2006年的主流观点，其称“为国家级提供烟草控制活动所需资源将是‘适度的’，因此可通过现有文书进行处理”⁶。

缔约方大会第二次会议重申此实施协助框架（FCTC/COP2(10)号决定），其号召缔约方提供预算外自愿捐款以便秘书处协助有需要的缔约方开展需求评估及制定项目和规划方案。缔约方大会第二次会议亦要求公约秘书处“在缔约方大会每届会议上就执行[.....]活动编写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最新情况”⁷。

缔约方大会在其第三次会议上通过的2010-2011年双年度工作计划和预算（FCTC/COP3(19)号决定）内所载活动进一步凸显了实施协助的重要性。

进展和挑战

根据缔约方大会第二次会议的决定，秘书处已向缔约方大会第四次会议提交有关“财政资源和协助机制”⁸的进展报告，该报告着重强调在此领域中取得的成就和尚未克服的挑战。

FCA欢迎全面概述所有现存协助机制的秘书处报告，并敦促缔约方关注此报告。

FCA称赞自缔约方大会第三次会议以来在部分领域取得的进展，如分享在起草立法⁹和创建画报类警示语和图像的数据库方面的专长。支持实施《公约》的资源数据库是实施协助框架的重要组成部分，FCA对此数据库的建成表示欢迎¹⁰，并敦促缔约方使用该数据库并就其效力提供反馈。

FCA对至今已完成的实地需求评估表示欢迎，并赞赏对完成此任务作出贡献的公约秘书处和所有缔约方。如秘书处的报告所指出，该任务的成果之一是其“为政府各部门及时提供了良好机会，使其能够加深理解世卫组织《公约》”¹¹。FCA亦对迄今为止受助于实地需求评估的缔约方所给予的积极反馈表示满意¹²。秘书处的措施（即，让有利害关系的发展伙伴和联合国驻地协调员的代表参加联合实地需求评估）值得称道并应继续实施。

FCA亦对根据缔约方大会第三次会议有关提高协调效力以避免重复工作并最大程度地利用可用资源的要求，让世卫组织无烟草行动的代表参加实地需求评估表示欢迎。FCA鼓励进一步与世卫组织TFI，以及其他相关的世卫组织部门和规划进行协调。

正如COP过去所指出，实地需求评估对能力建设至关重要，且其“十分重要，可以引起各方更广泛重视《公约》，促进调动资源（.....）以协助实施”¹³。需求评估是在某一特定国家内的烟草控制活动中有利害关系的全体利益相关方之间建立广泛合作框架的一次良机。在此程序的初步阶段，团结所有利益相

⁶ Document A/FCTC/COP/1/4, p.15

⁷ Decision FCTC/COP2(10)

⁸ Document FCTC/COP/4/16

⁹ FCTC/COP/4/16, para 31, 42

¹⁰ FCTC/COP/4/16 para 41

¹¹ FCTC/COP/4/16 para 16

¹² FCTC/COP/4/16 para 19

¹³ FCTC/COP/4/16 para 40

关方（政府、民间社团、捐助者和国际组织）将能够建立重要的伙伴关系和沟通渠道。此类伙伴关系能在连接确定需求与现有资源方面发挥重要作用，进而改善整体进展情况。

缔约方、国际发展机构和捐助组织必须遵循FCTC/COP1(13)框架所设想的实施协助程序。若附上捐助者和潜在接收者对成功实施《公约》的政治承诺，需求评估无疑会增加烟草控制的资金，进而显著加快《公约》实施的脚步。由于需求评估程序已确定并优先处理《公约》实施的需求，所以应向特定国家内的确定烟草控制活动提供资金。从至今为止已在开展需求评估方面获得援助的缔约方身上，不难看出技术和财政支持需求的紧迫性¹⁴。

缔约方大会第二次会议和第三次会议通过的工作计划已将支持缔约方开展需求评估的工作纳入其中。就援助实施的资金源而言，2008-2009年工作计划包括向18名缔约方提供支持的工作（如支持开展需求评估和制定及提交资金方案），2010-2011年双年度工作计划要求向至少25名缔约方提供此方面的支持。然而，迄今仅完成八项实地需求评估¹⁵（FCTC/COP/4/16第13段）。

亦鼓励缔约方在无外界援助的情况下进行需求评估（如可能）。秘书处报告（文件FCTC/COP/4/16）*指明*“在确定需求以及在确定现有资源与所评估的需求之间的差距方面，水平也较低”。根据报告，42%的缔约方称其尚未开展有关其需求的评估（文件FCTC/COP/4/16）。

尽管自缔约方大会第三次会议之后取得了若干重大成就，但FCA仍担忧推进重要协助机制发展因财政资源长期缺乏而受阻。2010-2011年工作计划和预算的中期绩效报告（文件FCTC/COP/4/20）中指出，仅在（及倘若）可筹集用于此项工作的预算外资金，方可进行进一步需求评估（第21段）。此外，2012-2013年财政期的工作计划和预算草案（文件FCTC/COP/4/21）中，援助活动¹⁶的实施取决于可用的预算外资金。

FCA敦促缔约方为完成当前两年期计划的需求评估，以及2012-2013年工作计划拟定的实施协助活动提供必要的资金。FCA强烈敦促所有缔约方（无论是高收入还是低收入缔约方）加大工作力度并紧密合作，以确定《公约》实施所需的资源，更重要的是，确保捐赠协助能够满足上述需要。在此方面，FCA敦促捐赠缔约方和国际发展组织积极应对发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方提出的《公约》实施协助请求。

加强实施协助的工作组

经缔约方议定由FCTC/COP1(13)付诸实施的实施协助框架已历时逾四年。FCA认为，现在是成立工作组以便审评迄今为时的经验和结果，并确定是否对现有框架作出任何必要改善的适当时机。

¹⁴ FCTC/COP/4/16 para 19

¹⁵ 除需求评估以外，工作计划未构思其他活动，如秘书处已报告的支持编写及提交资金方案。

¹⁶ 2012-2013年预算草案中，计划将1,980,000美元用于需求评估活动（工作领域4.2）。然而，总体建议款额将由预算外分摊款负担（FCTC/COP/4/21附件1）。

工作组须审评框架¹⁷下的所有部分及实施《公约》所用资源情况取得的进展。此外，工作组须重视国际发展领域的新趋势以及这些趋势如何影响《公约》实施可用的资源。

工作组受命进行的工作应包括：

- a) 评价现行实施协助框架的效果；
- b) 确定运用现有和潜在财政来源实施《公约》的手段，尤其要考虑国际发展方面的新趋势；
- c) 倡导改进现行实施协助框架，旨在为完全实施《公约》确定可持续的财政来源；
- d) 审查控制吸烟诱发疾病战略的财政机制，并调查该等资源为《公约》实施供资的潜力。

COP应要求公约秘书处与世卫组织的无烟草行动合作，并邀请相关的世卫组织部门和办事处参与工作组并分享其专业知识。此外，秘书处应邀请相关国际和非政府组织（具体而言，包括可捐助财政、技术和《公约》实施所需其他资源的组织），踊跃参与工作组的工作。

FCA敦促缔约方支持成立上述工作组，并参与其工作，以便进一步推进其保护当代和后代免受烟草消费和接触烟草烟雾的毁灭性后果的共同目标。

¹⁷ 包括需求评估、协助机制、南南合作、与国际组织展开合作等 - 亦请参阅 FCA 有关国际合作的简报：
http://www.fctc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=450:cop-4-policy-briefing-international-cooperation-and-opportunities-for-the-fctc&catid=222:meeting-resources&Itemid=230