

政策简报：《公约》的国际合作和机遇

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）敦促缔约方探索将《公约》实施纳入现有的国际和区域合作行动中的方法。

FCA鼓励缔约方尽可能利用现有的南南合作和三方合作的制度和实施框架，交流与《公约》实施有关的科学、教育、技术、法律和其他专业知识。

缔约方大会（COP）应通过一项决议，要求秘书处：

- 进一步发展并拓宽与联合国开发计划署（UNDP）和作为联合国发展体系一部分的其他组织和机构，尤其是与联合国经济及社会理事会（ECOSOC）、ECOSOC区域委员会和常驻协调员的接触面；
- 积极支持并参与联合国秘书长2010年报告和后续ECOSOC决议中建议召开的烟草管制特设机构间工作队特别会议；
- 继续致力于在国家级别将《公约》实施纳入联合国发展援助框架（UNDAF）；
- 继续识别有助于《公约》实施的政府间组织和发展机构，并同上述组织和机构合作开发广泛的潜在合作区域；
- 与多边论坛的相关发展齐头并进，持续吸引决策者关注一系列合作形式（包括南南合作和三边合作）对促进《公约》实施的重要作用；和
- 向缔约方大会第五次会议提呈一份进展报告。

背景

缔约方已反复确认开展国际合作协助发展中国家和经济转轨国家实施《公约》颁布的烟草控制政策的重要性。根据第26.5(a)条，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”。第23.5(g)条强调与“联合国系统的适当和相关组织和机构、其他国际和区域政府间组织以及非政府组织和机构（作为加强本公约的实施的手段）”开展合作的重要性。需根据《公约》第22条（科学、技术和法律方面的合作及有关专业技术的提供）和第26条（财政资源），开展一系列的合作形式支持《公约》实施。

缔约方大会第三次会议进一步认可加强与其他国际机构和组织¹合作、促进并推动专业知识和技术²转移所作的努力；根据协助机制将南南合作纳入2010-2011双年度³工作计划；并要求秘书处报告为此开展的活动。

目前的国际合作框架

按照缔约方大会第三次会议的要求，秘书处已向缔约方大会第四次会议提交一份有关“为加强公约的实施与国际组织和机构的合作”⁴的报告以及一份有关“南南合作与实施世界卫生组织烟草控制框架公约”⁵的独立报告。秘书处亦已提交一份有关促进专业知识和技术转移的简报作为其“财政资源和协助机制”⁶报告的一部分。上述报告概述了《公约》实施的当前国际合作情势，强调机遇与挑战并存。

FCA对秘书处的报告表示肯定。正如报告中强调，《公约》实施的当前国际合作框架包括若干要素：

- 联合国机构间合作要素，以烟草管制特设机构间工作队为中心；
- 发展要素，以与UNDP合作为中心；
- 南南合作框架下的机遇。

进展和挑战

秘书处报告强调确定和巩固重要的国际合作机制取得的重大进展：

- 在国家级别整合UNDAF内的《公约》实施⁷；
- 与诸如联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国环境规划署、国家劳工组织、世界海关组织和国际癌症研究机构等联合国各机构发展机构间联系并进行协调⁸；
- 与烟草管制特设机构间工作队成员和其他组织和发展合作伙伴合作，开发与国际组织和机构之间潜在的初步合作区域⁹；
- 与UNDP，ECOSOC区域委员会、区域银行和其他相关发展合作伙伴接洽¹⁰；
- 在南南合作和三边合作的框架下寻找机遇¹¹。

FCA对秘书处的工作表示肯定并呼吁缔约方要求秘书处继续努力。COP应要求秘书处进一步发展并拓展与一系列相关国际组织和机构的接触面。

但是，FCA虑及财政资源匮乏可能逐渐破坏进一步进展。与南南合作相关的活动和与国际组织的合作需要预算外捐款¹²。秘书处2010-2011年预算中期绩效报告述明，为促进南南合作活动，“定于2011年召集示范项目会议以及计划的专家会议，公约秘书处将为此继续筹措资金”¹³。此外，就机构间合作而言，“对其他

¹ Decision FCTC/COP3(19) work area 5.1

² Decision FCTC/COP3(19) work area 4.2

³ Decision FCTC/COP3(19) work area 4.4

⁴ Document FCTC/COP/4/17

⁵ Document FCTC/COP/4/18

⁶ Document FCTC/COP/4/16

⁷ Document FCTC/COP/4/17, para 15

⁸ Document FCTC/COP/4/17, para 18

⁹ Document FCTC/COP/4/17, Annex 3

¹⁰ Document FCTC/COP/4/17, para 16

¹¹ Document FCTC/COP/4/18

¹² FCTC/COP/4/18, para 3

¹³ FCTC/COP/4/20, para 28

条约中现有相关文书的审查将于2010年底开始，以便能在2011年完成，这项工作将取决于预算外资金以确保进行深入的法律和技术审查”¹⁴。

《公约》和联合国发展框架

联合国发展协助活动在千年发展目标战略框架下进行。若干联合国机构开展专门的发展计划作为联合国发展网络的一部分，UNDP作为联合国的主要发展部门发挥关键的协调作用。FCA建议秘书处与UNDP合作，尤其在执行联合需求评估任务期间。

联合国体系内的若干组织亦在南南合作中发挥重要作用。UNDP管理南南合作特设局，监管驻地协调员体系，同时在联合国发展体系内部协调并推动南南合作。根据2007年三年期全面政策审查¹⁵以及近期南南合作高级别委员会的决议¹⁶，将联合国体系内的南南合作战略框架纳入UNDP2008-2011年战略计划¹⁷。定期政策审查和南南合作高级别委员会会议是缔约方就在UNDP制度框架内讨论《公约》实施的良机。

FCA鼓励缔约方和秘书处利用上述机遇，探索利用UNDP制度框架推进《公约》实施的方法。

UNDAF是一个战略性实施框架，其以连贯完整的方式体现联合国发展体系对特定国家的国家发展优先事项作出的集体反应。在此情况下，FCA对秘书处为在国家级别将《公约》实施纳入UNDAF而与UNDP展开合作取得的成就表示肯定，并鼓励COP要求秘书处加强合作并向缔约方大会第五次会议报告在此区域取得的进展。

《公约》和在联合国制度框架下合作

正如秘书处在与国际组织合作¹⁸的报告中提及，ECOSOC 已通过一项召开联合国烟草管制特设机构间工作队特别会议，以便“探索进一步加强对公约全球实施工作相关需求作出多部门和机构间反应的可能性”。工作队将来自联合国体系 22 个组织和机构，在各区域具备特殊能力和专业技术的代表召集在一起；会议在支持对《公约》全球实施工作相关需求作出多部门和机构间反应方面发挥重要作用。

FCA 敦促 COP 要求秘书处积极支持并参与 ECOSOC 要求的联合国烟草管制特设机构间工作队特别会议，并向缔约方大会第五次会议提呈有关其结果的报告。

最后，FCA 建议，COP 要求秘书处继续识别有助于《公约》实施的政府间组织和发展机构，并开发广泛的潜在合作区域。

秘书处关于为加强公约的实施与各国际组织和机构的合作¹⁹的报告强调吸烟和非传染性疾病之间的联系。在此情况下，虑及 2011 年 9 月于纽约召开的联合国大会预防和控制非传染性疾病问题高级别会议的战略重要性，COP 应要求秘书处在主席团的指导下，为筹备峰会提供任何所需支持。²⁰

¹⁴ FCTC/COP/4/20, para 30

¹⁵ Triennial comprehensive policy review of operational activities of the United Nations development system: conclusions and recommendations (A/62/253). Report of the Secretary-General <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/457/79/PDF/N0745779.pdf?OpenElement>

¹⁶ Report of the High Level Committee on South-South cooperation, A/65/39 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/225/43/PDF/N1022543.pdf?OpenElement>

¹⁷ UNDP Strategic Plan, 2008-2010, Accelerating the global progress on human development, DP/2007/43/Rev.1 www.undp.org/execbrd/word/dp07-43Rev1.doc

¹⁸ Document FCTC/COP/4/17

¹⁹ Document FCTC/COP/4/17

《公约》和区域合作

南南合作并非具有规则和严格制度安排的正式机制；多个组织在不同安排（正式或非正式）下致力于开展南南合作活动。区域、亚区域和区域间行动，如南亚区域合作联盟、加勒比共同体、安迪斯共同体、南方共同市场、东部和南部非洲共同市场、南部非洲发展共同体和其他组织²¹的行动均发挥重要作用。

秘书处在报告中记录道，“怎么强调区域、亚区域和区域间合作的重要性都不过分，尤其是在烟草制品非法贸易方面”²²。区域合作在税收政策、跨境广告、包装和标签以及制品管制等领域亦很有必要²³。现有的具有恰当的功能性合作程序的区域和亚区域组织，提供优良的框架以扩展烟草控制领域的区域合作。

FCA 敦促缔约方探索将《公约》实施纳入现有的区域合作行动中的方法，并通知秘书处上述协议。

技术合作和专业技术转移的网络和机制

多年的南南合作已建立完善的制度和实施框架网络，其主要任务是推动技术和专业技术转移。上述转移通过联合国专门的机构，根据 UNDP 计划的协调在区域级别下进行。南部的新兴捐赠国熟悉现有的知识共享框架，并在培训交换科学、技术和法律专业知识的专家方面发挥关键作用。秘书处报告已确认若干需开展技术合作的区域，在这些区域，利用现有的知识转移机制至关重要：包括发展符合《公约》的国家烟草控制立法的法律专业知识、降低吸烟率的最佳实践、烟草制品的包装和标签²⁴以及第 17 条和第 18 条的实施策略²⁵。

FCA 鼓励缔约方尽可能使用现有的制度框架，在秘书处概述的领域共享专业知识。FCA 亦敦促缔约方根据各项含有浓烈南南合作元素的制度安排（如联合国教育、科学及文化组织（UNESCO）或法语国家国际组织），探索进一步共享专业知识和合作的方法，如根据第 12 条开展烟草控制媒体宣传活动和教育行动。

²⁰ There is a separate FCA Policy Brief on this topic, which provides more detailed information – see http://www.fctc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=449:cop-4-policy-briefing-un-high-level-meeting-on-the-prevention-and-control-of-non-communicable-diseases&catid=222:meeting-resources&Itemid=230

²¹ FCTC/COP/4/18 para 12

²² FCTC/COP/4/18 para 18

²³ FCTC/COP/4/18 para 17

²⁴ FCTC/COP/4/18, para 18

²⁵ FCTC/COP/4/18, para 19