



世界卫生组织

# 世界卫生组织 烟草控制框架公约

## 世界卫生组织烟草控制框架公约 缔约方会议

第三届会议

南非德班，2008年11月17-22日

临时议程项目 5.1

FCTC/COP/3/12  
2008年10月21日

### 财政资源和援助机制 – 实施缔约方会议 FCTC/COP/1(13)和 FCTC/COP/2(10)号决定

#### 公约秘书处的进展说明

1. 在《世界卫生组织烟草控制框架公约》第26条中，认识到财政资源在实现本公约目标方面发挥的重要作用。此外，在该条约的序言中，各缔约方表明它们铭记烟草控制规划可能在某些发展中国家和经济转轨国家造成中长期社会和经济困难，并认识到这些国家需要在国家制定的可持续发展战略的框架下获得技术和财政支持。公约呼吁有潜力提供这种援助的缔约方和其它实体提供这种支持作为条约措施的一部分。
2. 缔约方会议第一届会议在 FCTC/COP/1(13)号决定中重申了这一援助原则，呼吁发达国家缔约方按照其在本公约之下的义务，向发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方提供技术和财政支持。缔约方会议第二届会议在 FCTC/COP/2(10)号决定中，敦促捐助缔约方提供预算外自愿捐款并要求公约秘书处明确就帮助需要的缔约方开展需求评估和为从所有可利用的资助来源获得财政援助制定项目与规划建议，积极寻求缔约方和其它国际捐助者的预算外捐款。
3. 缔约方会议第二届会议上通过的 2008-2009 年财务期预算<sup>1</sup>包括一笔初步拨款用以在 2008-2009 双年度期间开始针对条约的技术援助。本报告反映 2008 年头九个月中在这方

<sup>1</sup> FCTC/COP2(11)号决定。

面开展的工作。由于这项工作将继续到缔约方会议第三届会议以后，因此将在缔约方会议第四届会议上提交一份全面详尽的报告。

4. 缔约方会议第二届会议之后立即开展活动解决其它一些有时限的重点问题 - 即与准则草案和议定书谈判有关的问题 - 这意味着公约秘书处直到 2008 年初才开始有关支持执行上述两项决定的工作，秘书处在 2008 年上半年开发了相关的能力和工具。由于作出了这些努力，近几个月来加快了提供援助的速度，并创建了一个平台以促进在缔约方会议第三届会议之后取得重大进展。

5. 在下述领域开展了工作。

### 目前可用资源数据库

6. 临时秘书处曾进行一项研究，审查现有和潜在的援助资源和机制并向缔约方会议第一届会议提交了报告<sup>1</sup>。公约秘书处审查了这份报告中阐明的潜在援助来源，对之进行更新并输入一个能体现公约各个方面的数据库。公约秘书处还开发了一项工具，不仅能够帮助确定可能提供援助的机构、而且可以确定可能与这些机构建立伙伴关系的烟草控制特定领域。此外，开发了一项工具帮助缔约方迅速评估其资源差距及由此产生的需求，以便实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》。这个数据库和其它工具将是努力向发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方提供援助的要素。在缔约方会议第三届会议之前的区域讲习班期间运用了这些工具的初步版本；第三届会议期间将提出最终版本，包括经过更新的数据库。

### 分析缔约方报告中的需求、资源和援助情况

7. 迄今，已经对公约秘书处收到的 80 份缔约方实施报告进行了分析，目的是评估缔约方需求与分配给它们的资源和/或它们所获得的援助之间差距的性质和程度。

8. 这项分析表明许多发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方尚未遵照其条约义务评估它们的需求。没有需求评估，确定资源差距和提供援助的具体目标的工作始终是一项挑战。但是，有关缔约方大多数确定缺乏资金和技术能力不足是实施条约的主要挑战。

---

<sup>1</sup> 文件 A/FCTC/COP/1/4。

9. 半数缔约方报告说已经获得援助，其中绝大多数提供了援助的详细情况。28 个有关缔约方报告说从世卫组织总部或区域一级获得支持。在各国确定的其它一些援助来源包括，加拿大国际烟草控制研究行动、瑞典国际开发合作署，以及美利坚合众国疾病控制中心（主要是在提供监测支持方面提到该机构）。据报告，一些区域政府间组织和非政府组织以及慈善组织也捐赠了款项协助相当多缔约方实施条约。

10. 对潜在的捐助缔约方的报告所进行的分析表明，31 个缔约方报告在向其它国家提供援助；但是，这类缔约方中只有 16 个提供了关于援助的详细情况。这种援助一般提供给邻国或者同一次区域中的国家。例如，新西兰报告说向 6 个太平洋岛屿国家提供援助，而巴西报告说在向拉丁美洲的国家提供支持。但是，少数国家在较广的范围内提供了支持。例如，挪威报告说在向东南欧国家提供与实施公约有关的能力建设支持，而加拿大报告说在通过国际卫生赠款方案和国际烟草控制研究行动提供支持。

11. 尽管如此，各份缔约方报告表明，对援助的需求远超过用于此目的的资源。由此出现了巨大的差距，影响到公约的实施。这一情况在各缔约方为履行其条约义务而加强相互援助和资源筹集后有望得到改善。因此，今后的报告应当在这方面表明更大的进展。

## 区域和次区域讲习班

12. 公约秘书处与世卫组织各区域办事处及其各自所在国政府合作，共同组办了三次实施公约问题讲习班。第一次于 2008 年 8 月 12-15 日在金斯敦举办，有 12 个北美和加勒比国家参加<sup>1</sup>；第二次于 2008 年 8 月 20-22 日在马尼拉举办，有世卫组织西太平洋区域 25 个缔约方参加<sup>2</sup>；第三次讲习班于 2008 年 9 月 9-12 日在利马举办，有 17 个拉丁美洲国家参加<sup>3</sup>。2008 年 10 月 16-18 日在日内瓦为世卫组织非洲区域缔约方举办讲习班，该区域绝大多数缔约方都已报名参加。这次讲习班后即马上召开烟草制品非法贸易议定书政府间谈判机构第二次会议。计划于 2009 年为其它区域举办讲习班。

---

<sup>1</sup> 安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、格林纳达、圭亚那、海地、牙买加、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南，和特立尼达和多巴哥。

<sup>2</sup> 澳大利亚、文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、中国、库克群岛、斐济、日本、基里巴斯、老挝人民民主共和国、马来西亚、马绍尔群岛、密克罗尼西亚（联邦）、蒙古、瑙鲁、新西兰、帕劳、巴布亚新几内亚、菲律宾、大韩民国、萨摩亚、新加坡、汤加、图瓦卢、瓦努阿图和越南。

<sup>3</sup> 阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

13. 这些区域讲习班涵盖若干领域，包括分享有关《世界卫生组织烟草控制框架公约》历史、目标和工作机制的信息，以及关于公约文书及其制定程序方面的信息。这些讲习班还审议了烟草制品非法贸易议定书政府间谈判机构第二次会议的议程，以及缔约方会议第三届会议的筹备工作以便支持各政府的准备和参与工作。还向与会者提供了最新信息说明公约报告系统，特别是经修订的数据收集工具的情况，以及各缔约方在报告工作中吸取的经验教训和公约秘书处在报告程序中可能提供的支持。此外，根据缔约方会议决定向缔约方介绍了潜在的援助资源和机制，并向它们提供信息说明如何与秘书处联系，以便寻求这种援助。

### **与缔约方进行双边审查**

14. 除正式区域会议外，与缔约方代表团进行双边审查也是上述讲习班的一个重要部分。这些审查旨在确定各国的特定经验、需求和挑战，并确定向各缔约方提供实施援助的潜力以及这样做所必需的机制。

15. 迄今为止，在三次讲习班期间已经与 50 个缔约方代表团进行了这种双边审查。缔约方分享了它们在实施公约方面所面临的挑战的详细情况，并确定了可能需要初步支持的重点领域。这些讨论还旨在确定缔约方会议第三届会议之后哪些缔约方将在评估需求和制定项目方案方面获得支持。

16. 缔约方在双边讨论过程中提出的主要问题包括在为实施条约各项条款而起草和通过法律和条例方面遇到的困难。新加坡等国家已经具备全面的烟草控制立法，其它一些国家正在根据本国当前的情况逐步实行管制。例如，牙买加制定了关于包装和标签的标准，而危地马拉提出了一项关于公共场所无烟的法律草案，确定了用于烟草控制活动的处罚措施。

17. 需求评估普遍不全面这一事实也被视为有效计划实施工作的一个障碍，而缺乏技术能力则被认为是导致需求评估工作进度缓慢的因素。据报告，国家内部烟草控制行动供资不足减缓了扩大实施活动。此外，据认为，其它政府机构的支持不充分也促使供资不足，导致扩大工作迟缓。

18. 烟草业施加的不利影响，以及由于邻近的非公约缔约方国家管制无力所造成的跨界挑战也被列为实施公约的潜在障碍。

19. 在三次讲习班期间与公约秘书处进行双边审查的缔约方中, 8 个被认为需要立即获得支持以完成它们所确定的各自国内的特定重点工作。在这方面已经开始与公约秘书处进行合作。另有 10 个缔约方已准备接受支持开展需求评估并随后在 2009 年上半年根据本国的特定重点来拟订实施方案。这些活动将需要大量资源, 特别是一旦将其它区域纳入双边审查之后就更是如此。总体说, 缔约方会议第三届会议召开之前就各国的具体援助问题进行的双边审查(包括计划于 2008 年 10 月与非洲区域缔约方进行的那些双边审查)囊括 70 多个缔约方, 占有所有低收入和中等偏低收入国家缔约方的近 75%。

### 提高潜在捐助者的认识

20. 公约秘书处还与若干潜在捐助者进行了讨论, 以便提高它们对向缔约方提供援助的必要性的认识, 而且还探讨了建立伙伴关系来开展这项活动的可能性。这些潜在的捐助者包括: 公约缔约方、国际、区域和次区域组织, 以及发展领域的其它伙伴。将公约实施工作纳入现有的发展计划和规划问题得到特别关注。但是, 这方面工作尚处于初步阶段, 2009 年中要完成诸多工作。

21. 缔约方会议第二届会议在 FCTC/COP2(10)号决定中敦促捐助缔约方明确为国家一级的工作提供预算外自愿捐款, 包括开展需求评估和为获得财政援助制定项目与规划建议。这项规定有可能加快实施公约的进展, 但仍未得到充分利用。

### 南南合作

22. 缔约方会议在 FCTC/COP1(13)号决定中要求公约秘书处促进与实施公约相关的南南合作。公约秘书处一直在通过下述机制促进这一原则。

- 区域讲习班使来自同一区域的缔约方有机会分享经验并交换关于各自进展和最佳做法的信息。这些讲习班还鼓励在参与条约实施工作的人员之间建立网络, 这尤其是因为这类人员经常会不时变更。目前已经举办了三次讲习班, 涵盖半数以上低收入和中等偏低收入国家缔约方, 并证明在这方面具有极大潜力。
- 公约秘书处公布各缔约方的报告使得缔约方能够分享彼此的知识和进展, 并有机会利用彼此在实施公约方面的长处。这些报告构成一个内容丰富的数据库,

含有在全球以及区域或次区域级别上证明行之有效的措施，由此促进为改善管理和实施工作创造环境。

- 使政策讨论着重于与南方国家尤其有关的事项也很重要，比如，探讨烟草种植经济上切实可行的替代生计，以及鼓励在烟草种植经济上可持续替代生计研究小组的工作基础上开展政策对话。出席分别在巴西（2007年）和墨西哥（2008年）举行的两次研究小组会议的绝大多数缔约方是发展中国家，而且这一对话为南南共享经验和可能的解决办法以及分担挑战开创了另一个机会。
- 促进南方的区域政府间会议为分享专门技术知识提供了机会。例如，在最近为拉丁美洲国家举办的讲习班期间，巴西提供信息说明其政府制定了政策支持资源匮乏国家获取技术援助，并请这些国家从由此创造的机会中获益。同样，在西太平洋区域举办的讲习班期间，新加坡主动要求在该区域内分享其专门技术知识。

## 结论

23. 《世界卫生组织烟草控制框架公约》和缔约方会议的有关决定明确指出要向发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方提供财政和技术支持，这样它们才能有效地履行其依据条约所具有的义务。有关规定未得到充分利用；但是，它们仍有潜力能够大大促进有效地实施公约。

24. 公约秘书处确定了若干重点措施来实施与财政资源和援助机制有关的条约条款和缔约方会议决定。有关措施包括，但不限于：

- 促进区域和次区域会议和对话，由此缔约方可以分享和交换信息，支持扩大实施活动；
- 与缔约方进行双边审查，评估国家的特定需求和能力；依据这类审查以及其它资料来源，包括缔约方实施报告中概述的政策、需求和重点，来计划援助和/或筹集资源，并拟定国别援助计划；

- 向缔约方提供支持以评估其需求并为履行其义务拟定项目和规划建议，还要支持它们向有关捐助者和发展援助机构提交申请寻求资金和援助；
- 分析各份缔约方报告并提供这些报告和有关分析，从而使缔约方能够从彼此的经验和进展中受益，并得益于各种最佳做法信息的可及性以便能在计划实施工作时加以考虑；
- 建立一个关于国际目前可利用资源的数据库并将之作为向资源匮乏国家提供支持的工具，以便使它们能够根据其本国重点利用这些资源；和
- 提高捐助界对本条约的范围及促进其有效实施的办法的认识。

25. 上面提到的大多数机制已经得到实施和启动；其中一些，如目前可用资源数据库和双边审查结果正在产生动力并创建一个平台以便在缔约方会议第三届会议之后立即加强这方面的工作。

26. 各缔约方的实施报告概述了一些关于缔约方提供和获得援助的好例子。但是，这些报告似乎仍未充分体现公约关于相互援助和全球共同努力打击烟草流行的精神和眼界。

27. 公约和缔约方会议决定中概述的若干援助来源和机制大部分仍未得到充分利用。这对于下述方面来说尤其如此：提供双边技术支持；将条约实施工作纳入可持续的发展战略；以及利用缔约方在其它国际组织以及金融和发展机构中的代表权以鼓励向资源匮乏国家提供援助。

28. 各缔约方所表明的高度期望说明将需要大量资源以便利用关于财政资源和援助机制的条约条款和缔约方会议决定促进实施公约。

### **缔约方会议的行动**

29. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导。缔约方会议还不妨考虑本报告中包含的结论。

= = =