

**FCTC**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

第四届会议
乌拉圭埃斯特角，2010年11月15-20日
临时议程项目 6.5

FCTC/COP/4/18
2010年8月15日

南南合作与实施世界卫生组织 烟草控制框架公约

公约秘书处的报告

背景

1. 作为2010-2011年财务期工作计划¹的一部分，缔约方会议在其第三届会议上（南非德班，2008年11月17-22日）要求提交本报告，以便对南南合作促进实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》的潜力开展评估。
2. 公约承认国际合作在协助发展中国家和经济转轨国家开展烟草控制活动方面的重要性以及制定适当机制处理成功的烟草控制战略的长期社会和经济影响的必要性。公约还承认需要向各国提供技术和财政援助以支持其实施国家促进可持续发展的战略。
3. 鉴于上述情况并由于显示烟草使用过多地影响发展中国家贫穷人群的证据日益增多，缔约方会议在其第一届会议上（瑞士日内瓦，2006年2月6-17日）要求促进与实施公约相关的科学、技术和法律技术专长交流方面的南南合作²。在其第二届会议上（泰国曼谷，2007年6月30日-7月6日），缔约方会议忆及援助发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方的必要性³。在其第三届会议上，缔约方会议决定在此前会议上

¹ 见 FCTC/COP3(19)号决定。

² 见 FCTC/COP1(13)号决定。

³ 见 FCTC/COP2(10)号决定。

概括的协助缔约方实施公约的整体前提下，把南南合作列入 2010 - 2011 双年度工作计划。但是，实施该项目需要预算外捐款，公约秘书处正在努力筹集必要的资源以便按计划的双年度结束之前予以实施。

4. 本报告的目的是在缔约方会议审议公约之下这一相对较新工作领域的进展情况并提供指导时向其提供信息。

南南合作：历史展望和趋势

5. 在 1950 和 1960 年代动态和动荡的国际环境中，新独立的发展中国家强烈希望相互开展合作。此类合作在 1950 年代开始，但是到 1978 年在阿根廷布宜诺斯艾利斯召开的联合国发展中国家间技术合作会议上才将其列入一个战略性框架。

6. 2009 年联合国秘书长关于促进南南合作的 30 年报告¹发现，发展中国家作为一个组群，逐步建设了一系列技术能力；许多发展中国家正在成为中等收入国家并正在对南南合作作出显著贡献；区域一体化正在为南南合作提供进一步的推动力；而且联合国各机构和规划在促进发展中国家间合作方面发挥了关键作用。

7. 报告还注意到《马拉喀什南南合作宣言》²的重要意义。2003 年在摩洛哥马拉喀什举行的南南合作高级别会议的参加者在宣言中同意努力确保“南北合作和南南合作模式之间建立必要的衔接”。这一事态发展导致产生了后来所谓的“南南和三角合作”。值得注意的是，《布宜诺斯艾利斯行动计划》概述了与发达国家作用相关的五点并强调“需要”加强与北方的联系，从而预见到将出现三角合作。

8. 发达国家认可应作出努力促进南南合作，这在八国集团的讨论中日益突出。随着最近 20 国集团的形成，南南和三角合作正在被赋予新的地域政治意义。

9. 在 1993 年，日本是采取实际步骤促进三角合作的第一个国家。过去十年中，欧洲联盟和北欧各国为许多南南合作行动提供了大量资金。经济合作与发展组织发展援助委员会与若干中等收入发展中国家建立了伙伴关系，以便向最不发达国家提供发展援助。联合国开发计划署定期更新并向南南合作高级别委员会和联合国大会提交关于南南合作和发达国家在该领域内所提供援助的报告。

¹ 联合国大会文件 A/64/504。

² 见联合国大会文件 A/58/683。

10. 南南合作由一系列活动组成，从最基本的到最复杂的，包括建设电子通讯系统和开展科学研究。在资源和开发援助方面，南南合作占官方发展援助年度总额约 10%（2006 年为 126 亿美元）¹。

11. 自 1997 年南南合作特设局召开的 25 个关键国家会议以来，南南合作有了迅速的发展。巴西、中国、印度和南非等国表明，为建设技术能力作出数年的勤奋努力可产生提供援助、技术转让和资金供应的能力。

12. 区域和区域间行动为南南合作提供了进一步的推动力。除其它外，加勒比共同体、安第斯共同体、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、东南亚国家联盟、中亚和西亚经济合作组织以及南亚区域合作联盟等区域集团的工作显示了南南合作的效益及其迅速发展。

世界卫生组织烟草控制框架公约与南南合作

联系和机遇

13. 世界卫生组织烟草控制框架公约为有效的烟草控制规定的综合措施涵盖需求和供应、科学技术合作机制和缔约方之间的信息交换以及更广泛的国际合作。通过把关于国际合作的规定纳入一份国际法律文书，公约显著地加大了合作的可能性，不仅是在自身实施方面，而且是在更广泛的全球公共卫生合作方面。

14. 在这一背景下，有些发展中国家在本公约的实施方面倡导南南合作是很切题的。由于发展中国家不断增长的疾病负担，尤其是非传染病的负担，与烟草使用有直接的联系，所以这方面的倡导工作得到了加强。调查显示烟草使用引起的死亡有 80% 将发生在发展中国家²。因此，这种疾病对资金、人员和设备不足的贫穷国家已很脆弱的卫生系统将产生的负担是巨大的。

15. 此外，第三条中概括的公约目标，即“提供一个由各缔约方在国家、区域和全球各级实施烟草控制措施的框架，……从而保护当代和后代免受烟草消费和接触烟草烟雾对健康、社会、环境和经济造成的破坏性影响”，也清楚地设想各缔约方之间有很大的合作范围和规模。

¹ 联合国经济及社会理事会文件 E/2009/85。

² 见联合国经济及社会理事会文件 E/2008/59。

16. 第 5 条（一般义务）和第 7 条（减少烟草需求的非价格措施）关于本公约多部门和发展问题的规定跨越了地方界线并要求综合多部门的国际专门技术与合作以协助各缔约方实施本公约。

17. 公约的某些条款，例如关于需方措施的条款，迟早将需要区域、亚区域或区域间合作。鉴于各缔约方报告中见到的实施工作趋势和日益增多的证据，在税收政策、跨境广告、包装和标签以及制品管制等领域内很可能会开展此类合作。

18. 关于供方，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。区域汇总方面的南南合作趋势对确定各缔约方为遏制烟草制品非法贸易所作努力的效率将是至关重要的。

19. 同样，关于公约第 17 条（对经济上切实可行的替代活动提供支持）和第 18 条（保护环境和人员健康），专家网络和联合国专门机构内的机构支持在促使各缔约方充分和适当地应对实施国家可持续发展战略时产生的技术援助需求方面将发挥关键性作用。这些机构包括联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际农业发展基金和联合国工业发展组织。在这方面，南方各缔约方之间的合作将是至关重要的，因为它们是主要的烟草种植国，而且在许多情况下也是烟草制品的主要生产国。将需要开展试点研究、确定最佳做法并成功地引进替代作物以及相关的工艺和技术以便协助这些缔约方。更重要的是，除了南南合作，将需要主要通过来自北方的财政以及技术援助补充这方面的工作，使之形成三角事态，以便获得成功。

20. 根据各缔约方的实施报告，至关重要的另一个领域是制定符合本公约的国家立法。这对缔约方是一项重大挑战，但有证据说明加强区域和亚区域的认识及合作可消除许多技术障碍。在该领域内促进建立“知识库”将是实用和可行的，不但将在区域和亚区域级发挥作用，而且也可用于区域间层面，协助制定符合本公约的有效国家烟草控制立法。

21. 关于该领域内已在开展的工作，缔约方会议不妨注意，作为实施准则制定过程的一部分，公约已成功地促进了三角合作。准则的制定为来自南北双方的缔约方提供了机遇，以便汇集在一个共同的平台上并共享制定条约实施工具方面的经验和专门技术。在需求评估的试点阶段期间，公约秘书处与联合国开发计划署国家级驻地代表开展密切协调以便把公约实施工作纳入联合国发展援助框架。公约秘书处还在与联合国开发计划署南南合作特设局一起开展工作以便进一步协调和制定联合战略，把公约的实施纳入其全

球、区域和国家级今后的行动计划。公约秘书处在今后将继续促进此类机遇并利用实施南南和三角合作期间获得的经验教训。

利用现有南南合作网络和机制的可能性

22. 南南合作的全球演化及其相应的多部门和发展方面侧重点，以及相关机构和业务框架的出现，应对了发展方面的挑战。由于能够在国家、区域、区域间和国际级激发南南合作，相关机构和业务框架获得了重要地位。自 2003 年以来，联合国开发计划署把南南合作纳入其所有六个业务领域的主流。它还担任南南合作特设局的代管方并监督驻地协调员制度，后者通过联合国国家工作队促进南南合作。特设局在联合国发展系统中监测、协调和促进南南合作。粮农组织、联合国教育、科学和文化组织、联合国贸易和发展会议、联合国人口基金、联合国工业发展组织等联合国各机构提供的服务可用于支持南南合作的实施机制。

23. 通过在中国、印度、埃及、南非和坦桑尼亚联合共和国等众多发展中国家培训专家，南南合作还导致建立了用于知识和技术转让的杰出中心网络。联合国开发计划署与巴西政府合作，在巴西利亚建立了国际贫穷问题中心。此外，联合国开发计划署有若干知识网络，涵盖其五个业务领域并把世界各地的工作人员和专家联系起来。各专门机构还促进此类网络并与南南合作特设局共享信息。例如，世卫组织有“知识中心”，通过培训和技术援助产生、调整、传播和交换知识与经验。此外，为了应对发展方面的挑战，南方各地的民间社会发挥了积极的作用。鉴于该报告的范围，不便于列举所有南南合作网络的详细情况，但这将构成公约秘书处今后工作的一部分。

24. 通过由联合国促进的现有或新建立的网络分享信息、证据和研究结果的现有机会对发展中国家将起到激励作用。在多数情况下，全球各地，包括在北方，现有的机构网络将补充这方面的工作，从而进一步促进三角合作。因此，现有的联合国框架以及南方的各网络在南南合作以及三角合作的范畴内都能得到有效利用。

25. 在这方面，应注意到在 2007 年三年期综合政策审评以及南南合作高级别委员会和联合国大会促进联合国尤其在国家级对南南合作支持的协调、效率和效益的其它相关决定之后，联合国开发计划署目前正在实施其 2008 - 2011 年战略计划。

26. 鉴于烟草使用的破坏性作用，尤其是在发展中国家，各缔约方可能值得考虑作为 2010 年早些时候将进行的南南合作第四次三年期审评的一部分提出公约实施的问题。这将铺平道路，使整个联合国系统对条约的实施给予特别重视。

南南合作的可能领域

27. 根据各缔约方实施报告中所提供信息进行的分析，如下领域可能适合于开展工作促进南南合作以及，适当时，三角合作：

- (i) 导致吸烟率下降的最佳做法；
- (ii) 制定与公约相符的国家烟草控制立法；
- (iii) 制定和运行国家多部门烟草控制机制；
- (iv) 收取烟草税并专门指定烟草税用于资助烟草控制活动；
- (v) 烟草制品的包装和标签；
- (vi) 特定区域和国家集团认为重要的领域，例如无烟烟草。

28. 一旦开始工作并根据未来出现的证据，可确定其它领域。

结论和建议

29. 世界卫生组织烟草控制框架公约可能是全球卫生方面的一份较新的国际法律文书，但一种精心制定的机构和业务框架的存在将对促进南南和三角合作起到催化作用。公约为各缔约方规定了综合性的职责，以便从“其各自、相互和集体国际义务”的角度互相开展合作并提供援助。

30. 公约中的特定领域和条款有显著的潜力，可有助于实现国际上商定的发展目标，包括联合国千年发展目标。公约中多部门和发展方面的问题至关重要，无论是涉及非传染病日益增长的威胁或贫穷家庭因使用烟草导致疾病而产生的卫生支出，都不容忽视。这些问题尤其对实现千年发展目标 1 具有影响。

31. 三角合作是国际烟草控制措施长期可持久性的关键。马拉喀什宣言中（见上文）已认可这一点，但世界卫生组织烟草控制框架公约形成了这种合作的一个独特方面。在有些情况下，发展中国家和发达国家在法律和程序两方面面临来自烟草业的同样挑

战，因为烟草业试图影响政府干预措施的政策结果，例如在包装和标签、店内陈列以及禁止广告和赞助等领域内。

32. 为了作为支持实施公约的手段促进南南合作并根据缔约方会议关于这一主题的决定，建议公约秘书处：

- (i) 继续努力为实施公约缔约方第三届会议确定的 2010 – 2011 年财务期工作计划项目 4.4 筹集所需的预算外资源¹；
- (ii) 与联合国开发计划署和南南合作特设局积极开展合作，以便探索把现有联合国机构框架用于南南合作的可能性，包括国家级的“一个联合国”倡议和“一体行动”；
- (iii) 召集来自不同区域集团的专家会议，以便制定行动计划，通过南南和三角合作促进公约的实施；
- (iv) 了解多边论坛中的相关事态发展并继续提请决策者注意南南和三角合作的重要性，以便促进公约的实施；
- (v) 编写关于南南和三角合作的全面实施报告以便提交公约缔约方下一届例会。

缔约方会议的行动

33. 请缔约方会议注意本报告并进一步提供指导。

= = =

¹ 见 FCTC/COP3(19)号决定。