

**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

第五届会议
大韩民国首尔，2012年11月12-17日
临时议程项目 7.2

FCTC/COP/5/15
2012年9月30日

财政资源和协助机制

公约秘书处的报告

引言

1. 本报告按缔约方会议第四届会议所作的相关决定¹编写，对以促进世卫组织框架公约实施为目的的筹资活动和协助机制的运作绩效进行了审查。
2. 世卫组织框架公约第 26 条认识到财政资源在实现公约目标方面发挥的重要作用以及调动财政、技术及其他相关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的重要意义。第 26 条还要求公约秘书处根据发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方的要求，通报现有的可用于帮助其实现公约规定义务的资金来源。
3. 缔约方会议自其第一届会议²起即注意到公约对能够促进其实施的资源和协助机制的重视。缔约方会议强调要在自愿评定分摊款之外筹集预算外资源，并审查了与实施有关的多部门挑战，指出多边机构和联合国系统各专门机构的潜在作用，特别是联合国烟草管制特设机构间工作队的成员机构。缔约方会议在这届会议上所作的决定³也强调必须使条约实施方面的资金需求和资金筹措活动与国家层面的需求评估挂钩。缔约方会议第二届、第三届和第四届会议⁴的有关决定⁵进一步促进和加强了这一方针并将资源筹集与援助实效的总体原则联系起来，要求利用联合国系统和其他国际框架的现有资源和的已有机制，同时要求使公约实施工作与国家卫生和发展计划协调一致。

¹ FCTC/COP4(17)号决定。

² 于 2006 年 2 月 6-17 日举行。

³ FCTC/COP1(13)号决定。

⁴ 分别于 2007 年 6 月 30 日-7 月 6 日、2008 年 11 月 17-22 日和 2010 年 11 月 15-20 日举行。

⁵ FCTC/COP2(10)号决定、FCTC/COP3(19)号决定和 FCTC/COP4(17)号决定。

4. 根据公约第 23 条，缔约方会议定期审评并促进公约实施工作，具体包括促进筹集财政资源和酌情要求相关国际组织提供服务与合作。公约秘书处负责实施缔约方会议通过的两年期工作计划和预算，这些工作计划和预算中载有明确的目标和基准以便完成这项重要任务。不同利益攸关方提供的合作与服务取决于其各自理事机构的任务授权以及其资源的范围和附带条件。

5. 本报告相应地分两部分来审查资源和协助机制。第一部分涉及为支持公约秘书处实施缔约方会议通过的工作计划而筹集必要资源的情况，以及协助机制的运作绩效。第二部分根据缔约方会议决定中列举的有关实体所提供的信息，审查这些实体可能或已经贡献的资源，以及近期利用协助机制在国家、区域和全球层面支持和补充世卫组织框架公约实施工作的情况。

6. 为完成这份报告分析和利用了各种信息来源，包括：缔约方在其实施报告中提供的信息；缔约方对索要有关提供和接受资源与援助方面额外信息的调查问卷的答复；通过向缔约方会议观察员（包括政府间组织和非政府组织）发送调查问卷获得的答复；世卫组织无烟草行动司索要的信息；以及由公约秘书处维持的实施公约可用资源数据库中所载的信息。

缔约方实施报告中提供的信息

7. 为达到本文件的目的，公约秘书处首先分析了从缔约方报告中获得的信息。下面加以简要概述。更详细的信息载于提交缔约方会议本届会议的全球进展报告¹。

8. 越来越多的缔约方在报告中表示可用资源与实施公约方面产生的需求之间存在差距：2011-2012 年期间提交报告的 126 个缔约方中半数以上（72 个）确认了这方面差距，相比之下，2010 年中期以前提交报告的缔约方（51 个）中 38% 确认了这一差距。有关调查结果还表明，近四分之一缔约方在条约实施方面向其他缔约方提供了或从其他缔约方获得了援助。但是，应当指出，缔约方的报告继续表明它们接受的援助比提供的援助要多。总体上，78 个缔约方报告接受了某种形式的援助，涉及的主要领域包括无烟政策、税收、制品管制、包装和标签、公众教育、戒烟以及监测。

¹ 文件 FCTC/COP/5/5。

支持实施缔约方会议通过的工作计划和预算的资源 and 协助机制

9. 缔约方会议迄今已批准了四个两年期工作计划和预算，时间跨度为 2006 年至 2013 年。关于实施这些工作计划和预算的详细信息，包括关于资源和协助机制的信息，载于公约秘书处提交缔约方会议往届会议及本届会议的绩效报告。下面回顾总体情况。

资源

10. 用以实施缔约方会议通过的工作计划和预算的资源归为两大类：**(a)** 缔约方根据两年期摊款比额缴纳的自愿评定分摊款；和**(b)** 预算外资金——旨在资助缔约方会议批准但不由自愿评定分摊款负担的活动。

自愿评定分摊款

11. 自愿评定分摊款在第一个双年度（2006-2007 年）中数额为 8 216 000 美元，第二个双年度（2008-2009 年）中增加至 8 682 000 美元¹。之后该数额保持在大致相同的水平，2010-2011 双年度和当前（2012-2013）双年度分别略微增加了 65 000 美元和 10 000 美元²。每个双年度结束时自愿评定分摊款的实际征收率在 90%-97% 之间，各双年度结束之后还会收到一些欠缴款。2006-2011 年期间一笔数额达 489 949 美元的欠款（占自愿评定分摊款总额的 2%）截至 2012 年 6 月 30 日时仍未支付（文件 FCTC/COP/5/21 中载有关于自愿评定分摊款支付情况的更多信息）。总体说，从缔约方会议第一期预算至当前（第四期）预算为止，自愿评定分摊款的数额只略微增加了不到 10%，而缔约方的数量却增加了一半，并且工作计划也由于实施工作的推进而大大扩展。

12. 由于自愿评定分摊款历来用于资助与条约管理有关的活动（召集缔约方会议届会、拟定议定书和准则等条约文书、发展和维持公约报告系统、与国际组织和机构协调以及一般管理和行政工作），因此，在以这些活动为主要内容的 2006-2007 双年度和 2008-2009 双年度中，自愿评定分摊款是工作计划的主要资金来源。由此取得的成果包括，缔约方会议在其第二和第三届会议上通过了四份实施准则以及报告文书第二期，同时还在这两届会议之间启动了关于烟草制品非法贸易议定书的谈判工作。

¹ 包括分别在缔约方会议第一届会议（2006 年）和第二届会议（2007 年）之后的闭会期间成为缔约方的国家的自愿评定分摊款。

² 缔约方会议第四届会议为 2012-2013 双年度通过的数额为 8 757 000 美元（不包括缔约方会议为在 2012 年召集政府间谈判机构最后一次会议特批的 350 000 美元额外资金）。

预算外资金

13. 鉴于缔约方日益增加的需求，并为了确保持续实施条约，缔约方会议在其第三届会议上作出了重要决定，要求在工作计划中纳入与国家间信息交换和技术援助、更广泛国际合作、南南合作以及协助缔约方履行其报告义务有关的主要条约活动。然而，这些活动仍取决于可获得的预算外资源。因此，缔约方会议授权公约秘书处为充分实施工作计划筹集预算外资源。

14. 缔约方会议在其第四届会议上全面审查了公约实施战略、其资源基础以及为加强缔约方的协助机制，与国际组织和机构增进合作以提供多部门援助的情况。缔约方会议 2012-2013 年工作计划考虑了埃斯特角宣言¹，该宣言尤其要求在更大程度上参与联合国烟草管制特设机构间工作队的工作，同时还考虑到缔约方会议就资源、协助和国际合作问题通过的各项决定²。因此，这份工作计​​划需要筹集大量预算外资源并加强国际协调。

15. 鉴于上述新情况，以及缔约方在其实施报告中所反映的不断增长的需求，公约秘书处遵循了关于援助实效、国家自主决策以及使条约实施与国家卫生和发展计划协调一致的国际商定原则。秘书处还考虑了公约以及缔约方会议各项决定所含载的指导，即应要求利用现有资源和机制为缔约方提供援助。缔约方会议第一届会议要求进行的需求评估，从方法上说，关系到对资源需求的确认，这已成为在国家层面实施援助的主要工具。

16. 为开展工作计划中无资金资助但已获得批准的活动，秘书处于 2011 年筹集了必要资源。这方面努力自缔约方会议第三届会议结束后不久即开始，但由于其战略性质和巨大数额，以及欧洲委员会规则要求的必要审批程序，直到 2011 年底方才与欧洲联盟签署了拨款协议，总额达 520 万欧元，即将近 670 万美元。

17. 欧盟的拨款预计在三年内落实，将资助发展合作工具所涵盖的发展中国家的 30 项需求评估及相关援助。此外，这笔拨款还将资助旨在加强缔约方之间以及与相关国际组织和机构之间的协调与交流的横向活动，如区域讲习班；南南合作和三角合作项目；涉及条约文书、多部门援助和最佳做法的技术出版物；与有潜力支持在条约实施方面进行知识分析和交换的机构合作；以及确立一个促进持续实施公约的信息平台。

¹ FCTC/COP4(5)号决定。

² FCTC/COP4(17)号决定和 FCTC/COP4(19)号决定。

18. 此前，在 2011 年时，澳大利亚分三次提供了总额达 908 109 美元的资源，用以支持缔约方会议工作计划中下列无资金资助但已获批准的活动：太平洋岛屿国家和最不发达英联邦国家的需求评估；发展国家对公约某些重要领域的实施工作；第 6 条工作小组的工作；以及公约下的报告安排。澳大利亚还在以往工作计划下向公约秘书处提供了总额达 300 000 美元的预算外资源，以协助世卫组织西太平洋区域缔约方，最近又提供了 205 480 美元以加强秘书处的职员能力。

19. 加拿大提供了 66 595 美元，以便在 2012 年 3 月为缔约方的卫生和贸易代表举办一次关于国际贸易与烟草控制问题讲习班¹。德国和荷兰也提供了捐款（德国通过联合国开发计划署于 2010-2011 年提供了 166 250 美元，荷兰在 2009-2012 年期间提供了 937 436 美元），通过借调方式支持秘书处的活动。此外，美国疾病控制和预防中心为支持公约下的报告安排提供了 28 250 美元。

20. 总体上²，2006-2007 年工作计划中可用于支持实施公约的预算外资金总额为 200 000 美元，2008-2009 年工作计划中该数额为 273 228 美元，2010-2011 年工作计划中为 1 582 391 美元，当前（2012-2013 年）工作计划中为 4 720 026 美元（截至 2012 年 9 月 1 日）。

21. 公约秘书处继续与新的发展伙伴联络以满足缔约方的期望，特别是在需求评估后阶段中对确认资源以满足长期需求的期望。这方面工作包括与国家层面的捐助者和机构、国家卫生部和计划部/捐助协调机构以及世卫组织各国家办事处和联合国驻地协调员密切合作。

协助机制³

22. 世卫组织框架公约以及缔约方会议通过的工作计划和相关决定为协助缔约方的机制提供了必要框架。这些机制可归为以下三类：协助缔约方实施公约具体条款，特别注重发展中国家缔约方；促进公约下的报告安排；和通过与相关国际组织和机构进行协调促进提供实施援助。

¹ 支持关于公约秘书处与世界贸易组织合作的 FCTC/COP4(18)号决定。

² 不包括缔约方会议以往和当前届会主办国专为支付与举办届会有关的额外费用而提供的资源。

³ 文件 FCTC/COP/5/5/16 和 FCTC/COP/5/19 中载有详细情况。

协助缔约方实施公约具体条款，特别注重发展中国家缔约方

23. 根据公约相关条款，特别是第 20.5 条、第 22.2 条、第 24.3(c)和(g)条以及第 26.5 条，这方面工作旨在就汇编和传递与条约事务有关的信息提供咨询和支持，促进专长和工艺技术的转让，并就可用于实施公约的资源提供咨询和援助。缔约方会议通过的相关决定和工作计划中载明了在这项工作中应使用的机制和开展的活动，概述如下：

- 国家间讲习班。这类讲习班涉及范围广泛的问题，诸如：公约下的区域和全球发展情况；可用以支持实施工作的文书；国家层面最佳做法和促进缔约方之间交流和使用这些最佳做法的途径；资源和协助机制；以及国际合作和国际伙伴在促进实施方面的作用。2011年与世卫组织有关区域办事处合作在四个区域¹举办了这类讲习班，覆盖了70多个缔约方。当前双年度中已经或计划组织更多的讲习班。秘书处还多次在其他一些相关区域活动中提供与条约有关的信息。
- 需求评估。缔约方会议将需求评估确认为实施国家援助的主要工具。这些评估应要求同有关政府联合进行，重点在于低资源缔约方。截至2012年9月中旬本报告定稿时，已为15个缔约方²进行了需求评估，并正在为或准备为另外8个缔约方³进行需求评估。
- 协助缔约方满足已确认的需求。需求评估工作计划就与有关政府共同确认的重点紧急需求提供援助。迄今为止，在世卫组织有关区域和国家办事处协调下，已向四个缔约方⁴提供了这类援助，针对其他一些缔约方的援助计划正在制定当中，目的是要覆盖需求评估之后需要这类援助的所有缔约方。此外，公约秘书处还与各缔约方一起确认可用以满足长期需求的资源和专长。在这方面，联合国开发计划署和世界银行等发展伙伴作出了重要贡献，促使通过联合国发展援助框架和全部门方法或其他国家层面的有关援助渠道获取资源。
- 可用资源数据库。另一个要素是由公约秘书处设立的关于国际上可用于实施公约的资源数据库⁵。可提供的支持包括财政、技术和能力建设方面的援助。

¹ 东南亚区域、欧洲区域、东地中海区域和西太平洋区域。

² 孟加拉国、不丹、库克群岛、斐济、冈比亚、加纳、危地马拉、约旦、吉尔吉斯斯坦、莱索托、帕劳、萨摩亚、巴布亚新几内亚、摩尔多瓦共和国和所罗门群岛。

³ 阿富汗、博茨瓦纳、哥伦比亚、黎巴嫩、密克罗尼西亚（联邦）、尼泊尔、塞内加尔和塞拉利昂。

⁴ 不丹、加纳、危地马拉和约旦。

⁵ 见：<https://extranet.who.int/fctcresources>。

各缔约方的国家联络点有权访问该数据库，此外应要求，还可准许其他有关政府当局登录该数据库。第46-53段对通过数据库获得的信息进行了分析。

- 促进专长和工艺技术的转让。这一机制在公约第22.2条中得到概述并涵盖在缔约方会议通过的工作计划内。这项工作可通过一些国家间渠道完成，如分析和传播缔约方实施报告中所载的主要成就，促进在区域讲习班中交流最佳做法等，也可利用双边机制，促进有关缔约方之间的转让。后一种方法的一个实例是，公约秘书处促进缔约方之间发放关于使用图形形式警语的许可证，5个缔约方¹为这类许可证的提供者，12个²为接受者。促进双边交换还包括与公约第12和第14条有关的工作，并将在有必要和有效的情况下逐步扩展至其他一些条款。这种与需求评估挂钩的不断变化的工作领域之一是，根据公约第5条协助审查和制定国家法规和行动计划。这主要通过利用其他缔约方的成功经验来完成。

与公约下报告安排有关的援助

24. 该领域主要属于公约第 21.3、第 20.5 和第 24.3 条规定的范畴，并得到缔约方会议相关决定³的进一步支持。近年来的经验表明该领域存在的各种挑战，特别是在人力和技术资源有限的低资源环境中，严重妨碍履行报告义务。

25. 支持缔约方履行其报告义务的活动和机制包括：

- 通过公约秘书处在线公布、供缔约方使用的分步填写指南提供援助；
- 应要求并主要通过在线方式协助个别缔约方解决报告文书填写过程中的具体事项（30多个缔约方以这种方式获得了援助）并向所有提交报告的缔约方提供技术反馈。
- 与世卫组织各区域办事处合作，结合相关区域活动组织对有关缔约方的培训，可行时，也可以在线方式进行。就2012年报告周期而言，近期援助包括：在西太平洋区域和东南亚区域举办了两次面对面区域讲习班，涵盖了22

¹ 欧洲联盟、毛里求斯、秘鲁、泰国和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）。

² 阿尔及利亚、智利、印度、以色列、哈萨克斯坦、马尔代夫、巴基斯坦、俄罗斯联邦、萨摩亚、塞舌尔、苏里南、特立尼达和多巴哥。

³ 最近的 FCTC/COP4(16)号决定。

个缔约方¹；在美洲区域和非洲区域通过在线讲习班覆盖了20多个缔约方；在东地中海区域和欧洲区域，作为区域条约实施会议一部分举办了讲习班，囊括了大多数缔约方。

26. 该领域的其他活动和机制包括：

- 公约秘书处开设的网络论坛，注册有60多名缔约方代表；
- 在线条约实施数据库，载有源自缔约方报告的信息²；
- 定期分析缔约方报告并出版全球进展报告³。

27. 最后，将向缔约方提供两项额外工具，供其在下一报告周期使用：一个是基于网络的工具，旨在协助缔约方完成其实施报告；另一个是《世卫组织框架公约指标汇编》⁴。

通过与政府间组织和其他机构进行协调提供援助

28. 该领域主要属于公约第 23.5(g)、第 24.3(e)和第 25 条的范畴，并得到缔约方会议相关决定⁵的进一步支持。

29. 公约秘书处与有关机构开展合作以进一步加强对缔约方的多部门援助。一个总机制是通过联合国烟草管制特设机构间工作队的专门援助来提供多部门技术支持。公约秘书处与世卫组织秘书处配合，共同促进于 2012 年 2 月举办了以世卫组织框架公约为重点的工作队特别会议，并将继续这样促进今后的会议。联合国秘书长的报告以及联合国经济及社会理事会的相关决议⁶进一步重申了该机构间工作队在向缔约方提供多部门和专门援助方面的潜力。这一进程已经开始，一些机构⁷参与了区域和全球讲习班，协助开展了实地需求评估并参加编写技术出版物以支持实施工作。此外，还预计开展

¹ 澳大利亚、文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、中国、库克群岛、斐济、基里巴斯、老挝人民民主共和国、马来西亚、蒙古、瑙鲁、新西兰、纽埃、帕劳、菲律宾、大韩民国、萨摩亚、新加坡、所罗门群岛、汤加、图瓦卢、瓦努阿图 and 越南。

² 见：http://www.who.int/fctc/reporting/implement_database/en/index.html。

³ 2012 年全球进展报告的主要调查结果作为文件 FCTC/COP/5/5 公布。所有全球进展报告可从 http://www.who.int/fctc/reporting/summary_analysis/en/index.html 获取。

⁴ 见文件 FCTC/COP/5/14 第 13-16 段。

⁵ 最近的 FCTC/COP4(6)号决定、FCTC/COP4(17)号决定、FCTC/COP4(18)号决定和 FCTC/COP4(19)号决定。

⁶ 分别见文件 E/2012/70 和 E/2012/L.18 号决议。

⁷ 即粮农组织、联合国贸发会议、联合国开发计划署、联合国教科文组织、联合国妇女署、世界银行和世贸组织。

活动加强缔约方，尤其是面临资源限制的缔约方的报告能力，并为知识网络提供支持。当前和下一期工作计划中可能会制定更多这类安排。

30. 与政府间组织和发展伙伴进行协调能够带来更多重要好处，包括：能将世卫组织框架公约的实施工作纳入联合国发展援助框架；能使条约实施工作与国家卫生和发展计划协调一致。参与联合需求评估的多数缔约方在这些事项方面获得了援助，对于未来将进行需求评估的缔约方以及其他有关缔约方也制定了类似的计划。总体说，根据实施报告表明，越来越多的缔约方已采取步骤将世卫组织框架公约实施工作纳入其国家卫生和/或发展计划。

31. 该机制覆盖的另一个领域是南南合作和三角合作。这方面活动旨在通过区域内部和区域之间的合作共享最佳做法和知识并处理具体挑战。文件 FCTC/COP/5/17 中载有更多详情，阐述了目前以及拟议在这方面开展的工作。本文件主要建议六个这种合作领域，以响应区域及更广泛范畴内新出现的需求和挑战。

32. 最后，计划与知识网络和机构开展的合作将通过制定和传播涉及公约专门议题，包括第 5、第 11、第 13、第 15 和第 21 条下议题的区域和全球出版物，加强缔约方之间的信息和知识交换并促进交流最佳做法。

审查协助机制的运作绩效

33. 根据第 23.5 条，缔约方会议应定期审评公约的实施情况并做出促进公约有效实施的必要决定。此外，第 20-22 条还为定期审评缔约方可使用的协助机制提供了依据，因为这些条款下的活动体现在缔约方会议批准的工作计划中。根据第 24.3(d) 条以及缔约方会议有关决定，公约秘书处向缔约方会议各届会议提交关于两年期工作计划和预算实施情况的绩效报告。缔约方会议迄今已审查了分别提交给其第二、第三和第四届会议的三份这类报告，以及三份中期绩效报告，缔约方会议提出的有关指导反映在随后一期工作计划和预算中。第四组报告已经提交给缔约方会议的当前届会¹。

其他利益攸关方和实体的贡献

34. 本节所依据的信息来自世卫组织无烟草行动司，以及具有缔约方会议观察员地位的国际政府间组织和非政府组织，这些组织应公约秘书处要求为本报告提供了信息。对支持可用资源数据库的组织所提供的信息也进行了详细分析。

¹ 文件 FCTC/COP/5/19 和 FCTC/COP/5/20。

世卫组织无烟草行动司提供的信息

35. 无烟草行动司根据世卫组织 2008-2013 年中期战略性计划¹为实施公约提供支持。2010-2011 年规划预算下用于全球无烟草行动网络的资金总额达 39 854 437 美元（包括世卫组织会员国的评定会费 9 770 928 美元；自愿捐款 30 083 509）²。这些自愿捐款中大多数来自彭博慈善基金会和比尔和梅琳达·盖茨基金会³；2010-2011 双年度中还从加拿大（186 207 美元）、日本（550 000 美元）、荷兰（106 413 美元）以及美国（1 535 546 美元）政府获得了自愿捐款，总额达 2 378 166 美元。2012 年也获得了自愿捐款，总额达 2 219 217 美元，分别来自澳大利亚（203 000 美元）、加拿大（96 117 美元）、日本（92 000 美元）、挪威（750 000 美元）和美国（1 078 100 美元）。

36. 在根据 2008-2013 年中期战略性计划提供援助方面，2011 年和 2012 年期间涵盖的主要领域如下：

- 在制定法规或条例方面向 27 个国家⁴提供支持；
- 在六个国家⁵开展烟草控制能力评估；
- 与贸易有关的烟草控制问题：分别在东南亚区域和西太平洋区域为各自会员国举行两次协商会议；出版一份技术资料，题为《在贸易和投资自由化的新时代对付烟草流行问题》；
- 税收 – 组织六次讲习班；在不同区域进行烟草税收培训，涵盖 45 个以上国家；向 12 个国家⁶提供直接技术援助以审查和改善其税收制度和管理，从而在有效削减消费的同时增加收入；

¹ 见：http://apps.who.int/gb/e/e_amtsp3.html。

² 22 556 712 美元用于职员费用，17 297 725 美元用于活动费用。

³ 关于彭博全球减少烟草使用倡议下拨款规划以及比尔和梅琳达·盖茨基金会为烟草控制规划提供支持的更多信息可分别从 www.tobaccocontrolgrants.org 和 www.gatesfoundation.org/topics/Pages/tobacco.aspx 获取。

⁴ 安提瓜和巴布达、玻利维亚（多民族国）、博茨瓦纳、布基纳法索、巴西、多米尼加、厄瓜多尔、爱沙尼亚、加纳、圭亚那、匈牙利、哈萨克斯坦、肯尼亚、黎巴嫩、毛里塔尼亚、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁、俄罗斯联邦、卢旺达、圣卢西亚、塞拉利昂、土耳其、土库曼斯坦、乌干达和阿拉伯联合酋长国。向另外 10 个国家提供了虚拟技术咨询意见：阿根廷、伯利兹、喀麦隆、智利、哥斯达黎加、危地马拉、洪都拉斯、马达加斯加、尼日利亚和苏里南。

⁵ 肯尼亚、毛里塔尼亚、菲律宾、南非、乌干达和越南。

⁶ 孟加拉国、埃及、印度、印度尼西亚、菲律宾、俄罗斯联邦、塞内加尔、泰国、乌干达、乌克兰、越南和赞比亚。

- 无烟公共场所和工作场所 – 公布对二手烟草烟雾所致疾病负担的全球估算以及关于无烟环境的培训材料；向 15 个国家¹提供直接技术援助；
- 烟草制品管制和披露 – 出版关于两个主题的技术报告（烟草和卷烟烟雾中的有毒元素以及为削减烟草制品导致依赖的可能性而建立管制框架的依据）；无烟草行动司通过世卫组织烟草实验室网络也在按照缔约方会议的有关决定制定和验证检测七种成分的方法；向两个国家²提供直接技术援助；
- 图形形式健康警句 – 编制关于实施图形形式健康警句的培训材料；向 14 个国家³提供直接技术援助；
- 教育、交流和公众意识 – 向 8 个国家⁴提供直接技术援助；
- 广泛禁止烟草广告、促销和赞助 – 出版一份技术资料，题为《无烟电影：从证据到行动》；在埃及组织海湾合作理事会成员国的次区域讲习班；向 7 个国家⁵提供直接技术援助；
- 戒烟 – 出版一份技术资料，题为《开发和完善国家免费戒烟热线服务》；向 11 个国家⁶提供直接技术援助；在巴巴多斯、喀麦隆和毛里求斯组织三次讲习班以培训治疗烟草依赖方面的师资并进一步在 7 个国家⁷对卫生保健管理人员进行培训；
- 监测 – 无烟草行动司通过各种调查（例如全球青少年烟草调查、全球卫生专业学生调查、全球学校工作人员调查和全球成人烟草调查）协助在世卫组织会员国收集监测方面的数据；在 106 个国家⁸进行了这些调查；发表一份技术报告，题为《世卫组织全球报告：烟草所导致的死亡率》；

¹ 保加利亚、布基纳法索、巴西、中国、埃及、冈比亚、匈牙利、印度、波兰、菲律宾、西班牙、苏里南、乌干达、乌克兰和越南。

² 巴西和巴拿马。

³ 埃及、匈牙利、印度、约旦、哈萨克斯坦、马达加斯加、墨西哥、巴基斯坦、菲律宾、波兰、俄罗斯联邦、土耳其、乌克兰和越南。

⁴ 阿尔巴尼亚、中国、埃及、加纳、印度、摩尔多瓦共和国、泰国和乌克兰。

⁵ 印度、菲律宾、俄罗斯联邦、泰国、土耳其、乌克兰和越南。

⁶ 阿根廷、喀麦隆、中国、印度、伊朗（伊斯兰共和国）、以色列、约旦、毛里求斯、菲律宾、南非和乌克兰。

⁷ 柬埔寨、埃及、伊拉克、约旦、马来西亚、菲律宾、特立尼达和多巴哥。

⁸ 非洲、东南亚、欧洲、东地中海和西太平洋区域的国家数分别为 13 个、10 个、31 个、18 个和 17 个，美洲区域为 17 个。

- 在乌干达坎帕拉建立非洲烟草控制中心，以支持撒哈拉以南非洲地区所有国家推进世卫组织框架公约实施工作；该中心目前在直接向乌干达、肯尼亚、南非、毛里塔尼亚和安哥拉提供支持；
- 举办世界无烟日活动，2011 年旨在提高对作为拯救生命工具的世卫组织框架公约的认识，2012 年则旨在提高对第 5.3 条的认识；
- 为在国家层面实施第 5.3 条出版一份技术资料，并参与缔约方会议设立的第 6 条工作小组、第 9 和 10 条工作小组以及第 17 和 18 条工作小组的工作。

审查协助机制的运作绩效

37. 在绩效评估机制方面，无烟草行动司的工作由世卫组织理事机构进行评估，并以 2008-2013 年中期战略性计划¹中的下列指标为依据：

- 报告烟草使用流行率减少了 10% 的会员国比例；
- 在可以从最近具有国家代表性的调查（例如全球成人烟草调查或慢性病危险因素阶梯式监测（STEPS）中获得可比较的成人烟草流行率数据的会员国数；
- 已全面禁止在室内公共场所和工作场所吸烟的会员国数；
- 已禁止烟草广告、促销和赞助的会员国数；
- 将支持戒烟工作纳入初级卫生保健的会员国数；

观察员组织的贡献

38. 如上所述，公约秘书处要求经资格认证作为缔约方会议观察员的政府间组织和非政府组织就可用于实施公约的资源及援助提供信息。太平洋共同体秘书处以及五个非政府组织向秘书处提交了书面信息。

39. **太平洋共同体秘书处。**太平洋共同体秘书处向非传染性疾病预防与控制规划下接受澳大利亚和新西兰资助的 21 个太平洋岛屿国家拨发了 225 000 至 500 000 澳元。但

¹ 目前已具备关于 2008-2013 年中期战略性计划的中期评估报告（见 http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA64/A64_6-en.pdf）以及关于 2010-2011 年规划预算的评估报告（见：http://www.who.int/about/resources_planning/performance_assessment-report_2010_2011.pdf）。

很难确定其中专用于世卫组织框架公约实施工作的款额比例。此外，太平洋共同体秘书处还以小额拨款形式在太平洋地区拨发了 100 万澳元，其中一些用于烟草控制目的。最近，该秘书处获得了来自彭博倡议的捐款，用于在三个太平洋岛屿国家抵制烟草业的干扰。太平洋共同体秘书处还在国家烟草计划及其实施、法规、政策和执法方面提供援助。

40. 烟草控制框架公约联盟。烟草控制框架公约联盟或直接或通过其成员组织为公约实施提供支持。其活动包括技术援助、政策分析、能力建设、媒体工作和运动。烟草控制框架公约联盟对国家和国际方面缺乏足够资金支持烟草控制工作感到遗憾并继续为促进世卫组织框架公约寻求政府和非政府捐助方的支持。烟草控制框架公约联盟支持就所有公约措施的实施开展国家层面费用估算，还支持对公约下的协助机制进行绩效审查并确立更多的工具，促进在公约实施方面进行可持续的投资。

41. 国际护士理事会。国际护士理事会致力于全面禁止烟草使用，支持实施公约第 12 和第 14 条。该组织与其他伙伴合作制定了针对卫生专业人员的烟草控制行为守则。2010-2012 年期间，为支持烟草控制规划总共支出了近 130 000 瑞郎。

42. 妇女抵制烟草国际网络。该网络在获取和提供信息方面协助烟草控制框架公约联盟并建议以对性别敏感的方式为烟草控制筹措资金¹。

43. 国际制药联合会。国际制药联合会提供信息表明了其对与戒烟有关的公约条款（第 12 和 14 条）的兴趣和支持。该联合会主张制定政策阐明药剂师在烟草控制方面的作用，并通过分享戒烟方面最佳做法和开展相关健康促进活动来协助国家药剂师协会。

44. 国际抗结核和肺病联盟。该联盟提供具体信息说明为在低收入和中等收入国家减少烟草使用，通过彭博倡议提供的资源情况。该联盟正在与 40 多个国家的政府合作，开展综合的拨款与能力建设规划以支持实施世卫组织框架公约。该联盟认识到在公共卫生领域内为烟草控制提供更多资金后给全球烟草控制工作带来了重大效益。但是，该联盟认为支持跨学科烟草控制不足以有效实施世卫组织框架公约的全部条款。该联盟具备关于其活动的评估框架。

¹ 这些建议体现在关于结论和建议的部分中。

审查协助机制的运作绩效

45. 据所提供的信息表明，太平洋共同体秘书处和国际抗结核和肺病联盟在审查协助机制绩效方面拥有其自己的指标。国际抗结核和肺病联盟由于自己的能力建设和拨款管理网络复杂且庞大，因此制定了自己的指标，但它表示不宜以此取代世卫组织框架公约协助机制，并认为有必要全面有效地实施公约。太平洋共同体秘书处也表明作为拨款接受者，它确实设有一个审查机制，但无法确定该机制与世卫组织框架公约的关联程度。

协助促进公约秘书处设立的可用资源数据库的组织提供的信息

46. 该数据库载有关于在实施公约方面已经贡献力量或有潜力和准备贡献力量的组织、机构和团体（以下统称组织）的信息。秘书处已向 200 多个组织发出有关调查问卷。此外，还同在实施报告中表明向发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方提供援助的缔约方进行了联系。

47. 截至 2012 年 9 月，80 个组织通过调查问卷提供了信息。其中 52 个参加了在线资源数据库，它们当中包括 23 个政府部委、机关和机构¹，3 个政府间组织和机构²，25 个非政府组织³以及一个国际金融机构⁴。其余 28 个组织⁵还有待确认其参与在线数据库的意愿。各缔约方可访问该数据库并按若干标准，如提供援助组织的特点、所提供的援助的特点以及申请援助组织的资格标准等进行搜索。缔约方的国家联络点和指定当局有权访问该数据库。

48. 公约秘书处继续在提供信息和纳入数据库方面与有关组织采取进一步行动。下面的分析以迄今提供了信息的 80 个组织的资料为依据。

49. 在参与程度方面，四分之一组织表示已经或正在计划为全面烟草控制规划提供支持，近六分之一组织将烟草控制措施作为更广泛规划的一部分予以支持，近半数组织

¹ 来自：澳大利亚、巴林、保加利亚、柬埔寨、加拿大、丹麦、芬兰、法国、印度、爱尔兰、黎巴嫩、毛里求斯、荷兰、新西兰、巴拿马、巴拉圭、葡萄牙、卡塔尔、塞尔维亚、西班牙、泰国、英国和美国。

² 太平洋共同体秘书处，伊斯兰国家统计、经济和社会研究与培训中心，以及联合国环境规划署。

³ 非洲烟草控制区域倡议、无烟青少年运动、中华医学基金会、法人问责制国际、欧洲预防吸烟和烟草网络、烟草控制框架公约联盟、加拿大健康之桥基金会、国际妇女联盟、国际护士理事会、国际医学生协会联合会、国际皮肤病学学会联合会、国际非政府禁烟联盟、国际制药联合会、国际药学生联合会、国际抗结核和肺病联盟、日本国立癌症中心、日本非政府组织烟草或健康理事会、约翰霍普金斯大学彭博公共卫生学院（全球烟草倡议研究院）、挪威癌症协会、东南亚烟草控制联盟、国际癌症控制联盟、世界按摩疗法（手治疗法）联合会、世界心脏联合会、世界肺基金会和世界自疗药物工业组织。

⁴ 亚洲开发银行。

⁵ 包括 10 个政府机构、5 个政府间组织和机构、一个区域经济一体化组织以及 12 个非政府组织。

对两者都给予支持。同时，近 15% 的组织虽然目前尚未从事烟草控制活动，但表示愿意在今后提供这种支持。

50. 关于所提供援助的性质，54 个组织表示提供了技术援助，35 个表示提供了资金援助，17 个表示提供了其他形式的援助。在烟草控制的年度预算方面，42 个组织的预算不到 100 万美元，6 个组织的预算在 100 万-500 万美元之间，还有 8 个组织每年为烟草控制划拨的预算超过 500 万美元。

51. 68 个组织对资格问题作了答复，其中近 40 个组织表示对国家政府和机构给予援助，并有近半数组织协助区域实体和次国家级政府或机构。31 个组织还指明了缔约方有资格申请援助的世卫组织区域；就六个区域组别而言，每个都被近三分之二的组织提及。

52. 关于援助规划覆盖哪些公约条款这一问题，64 个组织作了回答。最受捐助方关注的三个领域（被三分之二以上组织的规划所涵盖）是：教育、交流和公众意识（第 12 条）、防止接触烟草烟雾（第 8 条）和一般义务（第 5 条）。近半数组织表示已准备好在下述六个领域提供援助：价格和税收措施（第 6 条）、包装和标签（第 11 条）、烟草广告、促销和赞助（第 13 条）、戒烟规划（第 14 条）、向未成年人销售和由未成年人销售（第 16 条）以及保护环境和人员健康（第 18 条）。在有资格获得支持方面提及最少的领域（每个只被不到三分之一的答题组织所提及），按降序依次为：烟草制品非法贸易（第 15 条）、烟草制品成分管制和披露（第 9 和 10 条），以及对经济上切实可行的替代活动提供支持（第 17 条）。

53. 将近 60 个组织还提供了信息说明所给予的援助类型。最经常提及的援助活动类型是支持召开各种会议以及支持开展能力建设和发行出版物，这些类型分别被三分之二以上组织所提及；近半数组织支持制定法规和开展与监测和评估相关的活动；三分之一组织支持与监测有关的活动；四分之一组织为基础设施和设备提供支持。

缔约方提供的其他信息

54. 为了在数据库以及实施报告所含载的信息之外获得更多信息，公约秘书处于 2012 年初通过调查问卷要求缔约方提供信息说明为促进实施世卫组织框架公约进行的筹资活动以及协助机制的运作绩效。10 个缔约方¹提供了这类信息。缔约方指明了用于资助其国内烟草控制活动的内部和外部资源。作为内部资源，缔约方提到为实施国家烟草

¹ 澳大利亚、刚果、伊拉克、格鲁吉亚、约旦、利比里亚、墨西哥、黑山、巴拿马和巴拉圭。

控制规划，为举行国家协调机制会议，或者为开设戒烟热线等具体规划进行的直接预算拨款。例如，巴拿马表示将烟草消费税收入的 20% 用于与实施世卫组织框架公约有关的活动。各缔约方还就用以调动支持，包括开展需求评估的机制进行了报告。

55. 还有一些实例涉及在全球促进实施条约以及为此目的使用的相应机制。例如，澳大利亚提供了关于国际援助的信息，特别是在英联邦国家和太平洋岛屿国家，通过其卫生与老龄部和澳大利亚国际开发署这两个渠道，并在更广泛的非传染性疾病框架内，支持能力建设、开展需求评估、举办讲习班、推动全球层面条约工作以及促进采取其他一些方式。

结论和建议

56. 关于报告和信息交换的公约第 21.1(c) 条要求各缔约方报告为烟草控制活动提供或接受的财政和技术援助的适宜信息。这条规定强调了缔约方根据需求提供和接受支持的重要性。此外，公约第 26 条鼓励缔约方利用双边、多边、区域和次区域协助机制和渠道。第 26.5(a) 条尤其要求筹集一切可用于烟草控制活动的潜在的和现有的，无论公共的还是私人的财政、技术或其他资源。因此，公约在筹集、规划和利用资源方面提供了广泛指导。

57. 虽然为编写本文件已经尽力纳入了所获得的信息或必要的专门信息，但这些信息绝非详尽。尽管如此，本文件依然表明了为实施公约调动资源和协助机制方面的一定趋势和方向。

58. 缔约方会议通过的两年期工作计划和预算仍是这方面的中心文书。这些工作计划的资源基础已随时间逐步得到加强，因为有新缔约方交纳自愿评定分摊款，而且更重要的是，有越来越多的缔约方提供预算外捐款。同时，按照条约和缔约方会议相关决定中的要求，支持条约实施工作的机制也已逐步发展成一种以评估需求和利用国际现有资源为方法的援助系统。

59. 秘书处继续根据缔约方会议的决定开展活动提供实施援助，同时促使世卫组织框架公约实施工作与国家卫生和发展政策及规划更加协调一致，并进一步将实施工作纳入联合国发展援助框架，这也符合援助实效的各项原则。此外，根据第 24.3(e) 条，秘书处将继续针对有关政府间组织和发展伙伴发挥协调作用，并促进提供多部门实施援助。与此同时，秘书处还将继续为利益攸关方提供协调平台，以确保在实施缔约方会议工作计划及由此产生的活动过程中的协同作用。

60. 本报告还尽可能根据所获得或提供的信息阐述有关组织和机构为补充缔约方会议工作计划中设想的条约工作，在国际层面提供可用资源和开展活动的情况。有关分析证明了这些国际层面资源和活动的重要性，同时也表明了平台的多样性，重点关注的国家和条约规定，所使用的公共和私人资源比例，以及有关组织和机构用以调拨和审查援助的机制。

61. 鉴于上述内容，缔约方会议拟可：

- 敦促缔约方通过双边、多边、区域或次区域机制以及缔约方会议批准的工作计划和预算，提供资源和促进对实施工作的援助，特别是向发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方提供资源和援助；
- 鼓励公约秘书处根据第 24.3(e)条，继续发挥协调作用，与世卫组织有关部门和办事处合作，并促进相关利益攸关方和发展伙伴提供援助以支持实施公约；
- 要求利益攸关方和发展伙伴在为实施公约提供援助时，考虑“基于需求”的方法以及各缔约方所表明的需求；
- 根据缔约方会议通过的工作计划，要求公约秘书处继续确保使各方协同努力促进实施公约；
- 根据缔约方会议通过的相关决定和准则以及关于预防和控制非传染性疾病的政治宣言，呼吁各缔约方和国际伙伴支持充分和全面实施公约。

缔约方会议的行动

62. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导。

= = =