

**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 4

FCTC/COP/5/4

2012年10月22日

秘书处关于其活动的报告

1. 本报告系根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》（世卫组织框架公约）第24.3(d)条规定的要求编写。
2. 报告概述了公约秘书处根据缔约方会议在其第三届会议（南非德班，2008年11月17-22日）和第四届会议（乌拉圭埃斯特角，2010年11月15-20日）上通过的工作计划和预算¹，以及要求采取行动的缔约方会议其他决定和缔约方会议主席团在闭会期间提供的指导，自缔约方会议第四届会议以来开展的主要活动。
3. 本报告还提供信息说明了世卫组织框架公约的现状以及与公约实施有关的全球卫生方面的重要发展。此外，报告还载有从实施工作计划和全球实施公约进展中得出的意见和结论。最后，审查了缔约方会议第五届会议临时议程所含实质性议程项目相关工作的行政、财政和预算影响（见附件）。

世卫组织框架公约的现状

4. 自缔约方会议第四届会议以来，公约对五个新缔约方²生效。这将使公约对之生效的缔约方总数在2012年11月12日（缔约方会议第五届会议开幕日期）达到176个。
5. 26个国际政府间组织和26个非政府组织目前获得缔约方会议观察员资格。秘书处又提交了两个政府间组织要求获得观察员资格的新申请，供缔约方会议第五届会议审议（文件FCTC/COP/5/3）。

¹ 本报告涵盖的时期涉及缔约方会议通过的最近两期工作计划和预算：第三届会议上为2010-2011年财务期通过的工作计划和预算；以及第四届会议上为2012-2013年财务期通过的工作计划和预算。

² 捷克共和国、圣基茨和尼维斯、圣文森特和格林纳丁斯、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

最近实施世卫组织框架公约方面的全球进展

6. 自缔约方会议上届会议以来，国际卫生合作方面取得了重大进展：尤其是首届健康生活方式和非传染性疾病预防问题全球部长级会议¹，联合国大会关于预防和控制非传染性疾病预防问题高级别会议²以及健康问题社会决定因素世界大会³，连同相关政治宣言。秘书处积极参与了这些活动。这些宣言均提到全面实施世卫组织框架公约问题，将此视为全球应对非传染性疾病预防策略以及健康问题社会决定因素中一个关键要素，同时进一步确认世卫组织框架公约作为主要的预防和国际卫生合作工具的重要性。

7. 继秘书长于 2012 年 7 月向联合国经济及社会理事会（经社理事会）提交报告后，经社理事会通过了关于联合国全系统范围内烟草控制一致行动的决议。该决议强调需要进一步加强对全面实施世卫组织框架公约的多部门和机构间贡献；忆及公约缔约方有义务在公约秘书处应要求提供的支持下，制定全面、多部门的国家控制战略、计划和规划；并敦请联合国烟草管制特设机构间工作队所有成员以及联合国其他基金、规划和专门机构酌情为公约的目标作出贡献，包括通过多部门援助、公众宣传和沟通，尤其是在预防和控制非传染性疾病的范畴内。

秘书处的活动

8. 2010-2011 年工作计划和预算的绩效报告⁴以及 2012-2013 年工作计划和预算的中期绩效报告⁵提供了详尽信息，以下为秘书处活动的概要情况。

缔约方会议各届会议和主席团的工作

9. 2010 年 11 月 15-20 日，在乌拉圭政府的协助下于埃斯特角举行了缔约方会议第四届会议。会后开展了所有必要的后续活动并按时予以完成。此外，还完成并向各缔约方和观察员提供了会议的正式记录。

10. 在编写报告时，缔约方会议第五届会议的筹备工作已进入后期，正在与大韩民国政府协调进行必要的准备。会议的正式文件也已编写完毕并以缔约方会议的六种正式语言向各缔约方和观察员分发。

¹ 2011 年 4 月 28-29 日在莫斯科举行。

² 2011 年 9 月 19-20 日在纽约联合国总部举行。

³ 2011 年 10 月 19-21 日在里约热内卢举行。

⁴ 文件 FCTC/COP/5/19。

⁵ 文件 FCTC/COP/5/20。

11. 秘书处支持定期召集了缔约方会议主席团会议并按要求开展了必要的后续活动。主席团决定了缔约方会议第五届会议的日期和地点并决定召开烟草制品非法贸易议定书政府间谈判机构最后一次会议。主席团还审查了闭会期间工作并在若干领域向秘书处提供了指导，这些领域包括：实施缔约方会议通过的工作计划和预算以及其他决定；全球和区域实施公约的进展；缔约方会议要求提交其第五届会议的报告；以及编制缔约方会议第五届会议临时议程并组织召开会议。

制定议定书和准则

12. 秘书处协助组织了政府间谈判机构的第五次会议，包括促进非正式工作小组的会前工作和协助编写必要的技术报告。欧洲联盟为支持政府间谈判机构和非正式工作小组的工作提供了总额约 850 000 欧元的实物捐赠。这最后一次会议上商定的议定书草案连同谈判机构主席的报告¹已在按要求在缔约方会议第五届会议开幕前六个月递交缔约方会议。

13. 秘书处向缔约方会议设立的工作小组提供了必要的援助。所有三个工作小组于 2011 年底（第 6 条工作小组，由澳大利亚提供财政支持）和 2012 年初（第 9 和 10 条工作小组以及第 17 和 18 条工作小组）在日内瓦举行了会议。各工作小组编写的载有准则草案和报告的²已按缔约方会议规定的程序和时限提交缔约方会议。秘书处还以单卷本形式出版和传播了缔约方会议以往通过的准则，以便促进缔约方使用。

公约之下的报告安排

14. 秘书处根据缔约方会议第四届会议通过的经修订（两年）报告周期，在该领域组织了活动。尽管报告提交率（72%）有待进一步提高，但一般而言，报告遵守报告文书要求的程度比往年有所提高。对报告数据库作了进一步完善和更新，并继续努力以缔约方报告和其他现有渠道为基础建立一个更广泛的信息平台，以进一步加强公约下的信息交换。秘书处还按缔约方会议的要求，根据各缔约方的报告编写了 2012 年公约实施情况全球进展报告³。

15. 秘书处向缔约方提供了支持以协助其履行报告义务，具体包括举办面对面和在线培训课程，应要求提供个别咨询建议，以及在缔约方提交报告后向其提供技术反馈。眼下正进一步开展工作以便在该领域加强对缔约方的援助，主要途径是目前开发中的

¹ 文件 FCTC/COP/5/6 和 FCTC/COP/5/7。

² 文件 FCTC/COP/5/8、FCTC/COP/5/9 和 FCTC/COP/5/10。

³ 文件 FCTC/COP/5/5 载有这份报告的主要调查结果。

在线论坛和基于网络的培训工具。文件 FCTC/COP/5/14 中载有关于促进报告系统的更多建议。

协助缔约方，尤其注重发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方

16. 根据公约第 22、24 和 26 条以及缔约方会议在其第三届和第四届会议上通过的相关决定、工作计划和预算，秘书处开展了这方面的工作。按照公约和缔约方会议的要求，需求评估和基于需求的援助，促进专长、最佳做法和工艺技术的交流以及促进对可用于实施公约的资源的认识和获取等已经发展成为主要协助机制。根据国家自助决策和援助实效原则支持将条约实施工作纳入国家卫生和发展规划与战略是闭会期间提供实施援助工作的另一个重要特点，自缔约方会议第四届会议以来，在缔约方会议提出的指导下这方面已普遍大大加强。

17. 继 2009-2010 年的试点阶段后，秘书处又进一步在八个国家开展了联合需求评估，并且本报告定稿时正在或准备在另外八个国家进行这种评估。在缔约方会议第四届会议结束后的闭会期间，秘书处在三个区域与东道国和世卫组织有关区域办事处合作举办了广泛的条约实施专题讲习班，2013 年上半年将继续努力在其余区域小组举办这类讲习班。关于资源和协助机制的文件 FCTC/COP/5/15 详细阐述了这方面的其他工作，此外，相关绩效报告（文件 FCTC/COP/5/19 和 FCTC/COP/5/20）中也提供了信息。

18. 闭会期间为提供实施援助筹集预算外资源的活动也大幅增加。具体说，欧洲联盟提供了数额达 520 万欧元的大量捐款，澳大利亚提供了近 100 万澳元，这些促使实现了突破，不仅能确保实施缔约方会议通过的工作计划中的有关部分，而且能够解决在充分实施公约方面面临挑战的越来越多低资源缔约方的需求。公约秘书处将与世卫组织有关各司和办事处以及国际伙伴合作，根据缔约方自己确定或与缔约方共同确定的需求和重点，继续筹集资源以加强对发展中国家的实施援助。

与政府间组织和机构的合作

19. 开展这方面工作的依据是公约第 24.3(e)条以及缔约方会议的相关决定，尤其是 FCTC/COP/4(17)号决定、FCTC/COP/4(18)号决定和 FCTC/COP/4(19)号决定。该领域形成了三个主要合作框架：联合国烟草管制特设机构间工作队；经资格认证作为缔约方会议观察员的政府间组织，其中一些也是机构间工作队成员；以及不属于上述框架但有潜力支持，特别是通过南南合作和三角合作支持实施公约的国际和区域政府间组织和发展伙伴。

20. 这方面一项重大进展是 2012 年 2 月举行了一次机构间工作队特别会议，目的是审查和促进多部门和机构间对策以响应实施公约方面产生的需求。会议期间的讨论为联合国秘书长提交经社理事会 2012 年实质性会议的报告提供了依据。这份报告，除其他外，尤其认识到多部门援助方面的挑战，同时阐述了机构间工作队成员在各自专业领域向缔约方提供技术援助的潜力。

21. 一些政府间组织已逐步参与由秘书处促进的条约工作，特别是自缔约方会议第四届会议以来。近期实例包括：联合国贸发会议和世贸组织为公约实施方面相关贸易问题政府间讲习班作了贡献，世界海关组织在谈判《消除烟草制品非法贸易议定书》期间提供了合作，粮农组织和劳工组织在缔约方会议设立的工作小组的会议上提供了合作，联合国开发计划署和世界银行通过参与需求评估和编写技术报告贡献了力量，以及最近在秘书处与塞内加尔政府合作举办的非洲区域公约实施问题会议上，联合国贸发会议、联合国开发计划署、联合国妇女署和世界银行促进对协助机制进行了全面审查¹。

22. 加强与世卫组织有关各司和办事处的合作是缔约方会议第四届会议后所开展工作的另一项重要内容。这包括与世卫组织无烟草行动司在报告和监测、需求评估、编写缔约方会议要求的报告以及组织世界无烟日运动等领域开展合作；与区域和国家办事处合作举办区域讲习班，就条约报告和需求评估进行培训；与其他有关各司和部门在以下领域开展合作：报告和数据库、促进联合国机构间协调以支持实施公约，以及实施关于预防和控制非传染性疾病的政治宣言。

23. 秘书处还完成了对其他条约下相关做法的审查，并将之用于编写提交缔约方会议第五届会议的多份报告以及公约下的其他一些工作。关于在国际合作与协调方面已经开展和正在开展的工作的更多详情载于文件 FCTC/COP/5/16 和 FCTC/COP/5/17（分别涉及与国际组织的合作，以及为实施公约促进南南合作和三角合作）以及文件 FCTC/COP/5/15（关于财政资源和协助机制）。

与一般管理和行政问题相关的活动

24. 提交缔约方会议的 2010-2011 年和 2012-2013 年绩效报告阐述了缔约方会议第四届会议之后在行政和管理方面开展的主要活动。一个突出领域是征收缔约方自愿评定分摊款。缔约方会议第四届会议后征收情况有所改善，但仍有大量缔约方尚未支付或拖欠许久才支付其摊款，这种情况不得到解决，可能会妨碍实施 2012-2013 年工作计划。秘书处按照缔约方会议第四届会议要求编写的关于自愿评定分摊款支付情况的报告载于文件

¹ 塞内加尔达喀尔，2012 年 10 月 9-12 日。

FCTC/COP/5/21。相比之下，筹集预算外捐款的活动大大扩展，以便覆盖对发展中国家的实施援助以及工作计划中注明取决于预算外资源可得情况的其他一些领域。

缔约方会议第四届会议所作各项决定中要求开展的其他工作

25. 除了工作计划中提到的报告，缔约方会议在其第四届会议上还要求编写并向其第五届会议提交若干其他报告。所有这些报告已按要求提交，具体涉及：无烟烟草（文件 FCTC/COP/5/12）；电子尼古丁传送系统（FCTC/COP/5/13）；实施第 19 条情况（FCTC/COP/5/11）；公约确定的报告安排（FCTC/COP/5/14）；与政府间组织和机构的合作（FCTC/COP/5/16）；促进实施公约的资源和协助机制（FCTC/COP/5/15）；与世贸组织的合作（FCTC/COP/5/18）；主席团的作用（FCTC/COP/5/24）；公约秘书处首长的任命程序（FCTC/COP/5/25）；欠缴评定分摊款（FCTC/COP/5/21）；和可向缔约方提供的旅行支助（FCTC/COP/5/22）。根据第 23 条，秘书处还编写并提交了下一期，即 2014-2015 年工作计划和预算（FCTC/COP/5/23），供缔约方会议审议，此文件的附件中载有秘书处为提高公约相关工作的效率而建议的措施。

意见和结论

26. 公约生效现已八年，2012 年缔约方数量超过了 175 个，覆盖世界近 90% 人口。缔约方数量继续增加表明了各国对公约给予的重视和期望。

27. 制定条约文书对全球实施工作至关重要，自 2006 年设立缔约方会议以来取得了有力进展。缔约方会议已经通过或准备在本届会议上通过的准则和建议覆盖公约 10 多项条款。此外，还提交了旨在消除烟草制品非法贸易的第一份公约议定书，以供缔约方会议通过。同时，来自各缔约方的反馈表明，有必要进行更广泛的传播并协助使用已获通过的准则。

28. 条约报告系统现已完善并与缔约方会议届会的两年周期同步。2007 年以来，90% 以上缔约方提交了至少一份报告，而且缔约方对报告文书要求的遵守情况在逐步改善。但是，仍有一定数量缔约方尚未提交报告或延误许久才提交报告，这表明一些缔约方面临挑战，需要在这方面获得进一步援助。将继续努力促进在报告中实施准则和标准指标，同时还将促进缔约方会议审查各缔约方的报告。

29. 全球的公约实施工作取得稳步进展。根据主要指标判断，2010 年时，所有实质性条款的平均实施率超过了 50%，2012 年进一步提高到 56%。但同时，据全球进展报告显示，全球实施率仍随不同条约规定而存在差异。通过完善相关法规取得的进展最大，80% 缔约方报告在批准公约后通过或加强了其法规。

30. 近年来一些缔约方也取得了突破性成就，包括要求以无装饰包装出售烟草制品，禁止销售所有烟草制品以及宣布希望在不久将来成为完全无烟国家等。这些成就可能激励全球加速实施公约，同时也考虑到公约第 2 条。

31. 有关趋势还表明新型产品通常得到有效推广，正越来越多地出现在市场上，尤其是无烟烟草制品和电子尼古丁传送系统。已实施有效控烟政策并已使吸烟流行率降低的国家现在也面临新型无烟烟草制品引进其市场所带来的挑战。要应对这一日益严重的挑战，将必须采取国际一致行动。

32. 近年来，世卫组织框架公约在全球卫生和发展议程中的作用获得越来越多的政治认可。2011 年通过的两项政治宣言尤其可以证明这一点：一项由联合国大会高级别会议通过，另一项由健康问题社会决定因素世界大会通过。这些宣言强调了结合非传染性疾病和健康问题社会决定因素全面实施公约的重要作用。此外，经社理事会于 2012 年通过了具有里程碑意义的决议，要求在联合国全系统范围内就烟草控制采取一致行动，并强调需要进一步加强对全面实施公约的多部门和机构间贡献以及公约与更广泛发展议程的联系。

33. 缔约方会议通过的工作计划的资源基础已逐步得到加强，尤其是提供了有针对性的预算外捐款以支持在低资源环境中实施条约。然而，仍有大量缔约方继续拖欠自愿评定分摊款，如果不尽快解决这一问题，可能会妨碍实施缔约方会议通过的工作计划。

34. 根据缔约方会议提出的指导，提供实施援助的核心机制包括：开展联合需求评估、促进国家间交流专长和做法、提高对可用资源的认识并促进其获取、促使将公约纳入国家卫生和发展战略与规划以及联合国发展援助框架。秘书处通过开展这些活动时与世卫组织有关各司和办事处以及越来越多的伙伴，尤其是联合国系统内的伙伴进行了合作。同时，对各缔约方报告的分析以及需求评估表明，随着更多缔约方达到公约有时限条款和其他重要条款的最后实施期限，对援助的需求不断增加。

35. 近几年进行的审查和合作表明，世卫组织框架公约这一公共卫生领域的第一份条约可以从其他相关条约积累的丰富经验中得益。在提交缔约方会议本届会议的一些报告中体现了这种经验的几个方面。此外，世卫组织框架公约下不断积攒的经验表明，可在新技术和其他条约相关经验的基础上，采取一些提高条约工作效率的可行措施。关于这些措施的建议也已提交缔约方会议本届会议审议。

缔约方会议的行动

36. 请缔约方会议注意本报告。

附件

**审查缔约方会议第五届会议临时议程
所含实质性议程项目相关工作的
行政、财政和预算影响**

根据《缔约方会议议事规则》第 12 条，公约秘书处审查了缔约方会议第五届会议临时议程所含实质性议程项目相关工作的行政、财政和预算影响。在有此影响的地方，文件 FCTC/COP/5/20（中期绩效报告，也包括与议定书有关的拟议工作）和文件 FCTC/COP/5/23（2014-2015 年工作计划和预算方案）进行了阐述，具体如下。

- 临时议程项目 5.1
 - 涉及为筹备《消除烟草制品非法贸易议定书》生效而必须的活动和预算，尤其是此项工作的 2013 年部分：文件 FCTC/COP/5/20 的附件 2
 - 涉及为筹备议定书生效和在 2014 年召开议定书缔约方会议第一届会议而必须的活动和预算：文件 FCTC/COP/5/23 附件 1 中的项目 2.1 项和附录 2，以及文件 FCTC/COP/5/20 的附件 2
- 临时议程项目 6.2 和 6.3（现有工作小组继续开展工作）：文件 FCTC/COP/5/23 附件 1 中项目 2.2
- 临时议程项目 6.4（如果缔约方会议考虑设立关于第 19 条的专家小组）：文件 FCTC/COP/5/23 附件 1 中项目 2.3(ii)
- 临时议程项目 7.1（如果缔约方会议考虑设立一个闭会期间政府间程序/机构，作为公约报告系统的一部分）：文件 FCTC/COP/5/23 附件 1 中项目 3.3
- 临时议程项目 7.2 和 7.4（协助缔约方和国际合作方面的工作）：文件 FCTC/COP/5/23 附件 1 中项目 4.1、4.2 和 5.1
- 临时议程项目 7.3（与通过南南合作促进实施公约有关的工作）：文件 FCTC/COP/5/23 附件 1 中项目 5.2

- 临时议程项目 8.6（关于缔约方会议主席团的作用）：文件 FCTC/COP/5/23 附件 1 中项目 1.2
- 临时议程项目 9（召开缔约方会议第六届会议）：文件 FCTC/COP/5/23 附件 1 中项目 1.1

= = =