

**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

第六届会议
俄罗斯联邦莫斯科，2014年10月13-18日
临时议程项目 4.7

FCTC/COP/6/15
2014年6月16日

公约影响评估

公约秘书处的报告

引言

1. 缔约方会议要求公约秘书处编写一份报告，概述在世卫组织框架公约实施十年后进行影响评估所涉及的范围，供缔约方会议第六届会议审议¹，本文件即按此要求编写。在提出这项报告要求时，缔约方会议确认有必要审查公约作为普遍促进公众健康和具体预防烟草的工具的影响。

2. 公约秘书处为协助编写本报告组织了一次专家磋商会议。会议在芬兰赫尔辛基举行，由芬兰国家卫生和社会福利研究院支持和主办。此外，秘书处还征求了世卫组织内外其他一些专家对这种影响评估各个方面的意见，包括收集了相关国际经验。

相关国际经验

与卫生有关的影响评估

3. 过去十年中，对影响评估的使用日益广泛，经常用于环境和卫生问题。例如，世卫组织和联合国环境规划署确立了健康与环境联系倡议并制定了一个工具包，倡导将

¹ FCTC/COP5(12)号决定。

影响评估用作基于证据的决策工具。另一个例子是“将卫生问题纳入所有政策”方针，要求对战略和政策进行前瞻性评估。

4. 各种影响评估倡议也被应用于部分烟草控制政策。国际癌症研究机构¹提出了一个框架（包括供使用的衡量标准/指标）以指导未来对某些政策，如税收，制品管制，烟草制品标签，烟草广告、促销和赞助的管制，交流运动以及戒烟干预措施等进行评估。虽然认识到在评估根据世卫组织框架公约采取的烟草控制措施时可使用一系列结果为依据，但该框架尤其侧重于以烟草使用结果作为评估的最直接依据。

5. 其他相关活动包括：国际烟草控制政策评价项目²，该项目通过十多年研究建立了一种潜力，以理解实施世卫组织框架公约带来的政策变化与烟草使用行为和流行率变化之间的联系；SimSmoke烟草控制政策模拟模型³，该模型被用于估测减少烟草相关疾病负担和死亡率方面数量有限的烟草控制政策的影响；以及区域层面的烟草控制标尺项目，该项目在过去十年中多次对若干欧洲国家烟草控制政策的实施情况进行量化⁴。

其他国际条约

6. 对国际做法的审查并未确认有任何条约机构曾进行过全面的影响评价或评估。迄今的例子包括对各条约的战略计划和实施框架进行不同形式的绩效分析⁵。这些分析是对各条约进行过的最全面绩效审查，因此尽管不同，但却与预期对世卫组织框架公约进行的评估活动最接近。

7. 根据上述分析，多边条约中就此问题没有商定的最佳做法。此外，就世卫组织框架公约而言，必须为这样一种审查制定标准。因此，以下各节介绍审查世卫组织框架公约影响的方案和可能方法，尤其涉及到评估的范围、方法、时间框架和费用。

¹ 国际癌症研究机构的癌症预防手册，烟草控制，Vol. 12: 评价烟草控制政策的方法。里昂：国际癌症研究机构；2008年。

² 见 <http://www.itcproject.org>

³ 见 http://www.tobaccoevidence.net/pdf/sea_activities/SimSmoke_asean.pdf

⁴ 见 <http://www.europeancancerleagues.org/tobacco-control/tobacco-control-in-europe.html>

⁵ 最近这类绩效分析的例子包括《联合国防治荒漠化公约》对其战略计划实现进展的中期评估；《联合国防治荒漠化公约》全球机制的综合外部评估；巴塞尔公约秘书处对其2002-2010年战略计划的比较评估；以及《生物多样性公约》计划对其战略计划进行的中期审查。一些条约（包括世卫组织框架公约）定期编写实施情况进展报告。

世卫组织框架公约影响评估的范围

8. 缔约方会议的决定强调了有必要“审查公约作为普遍促进公众健康和具体预防烟草的工具的影响”。因此，评估工作将首先分析公约对在国家和国际层面落实烟草控制措施的影响，同时与此相关的是，对公约目标中述及的烟草使用及其健康后果的潜在影响。另一个潜在领域也源自公约的目标，就是通过加强烟草控制措施可能对烟草所造成的社会、经济和环境后果产生的影响。最后，评估将涉及公约作为普遍促进公众健康的工具的更广泛影响。下面各节对上述领域进行更详细地阐述。

公约对落实烟草控制措施的影响

9. 该领域包含两个要素。第一，评估要分析公约对加强国家烟草控制法规和政策的影响。据初步分析显示（见关于全球实施进展的文件FCTC/COP/6/5），至少提交过一份公约实施报告的缔约方中，80%在批准公约后通过了烟草控制法规或加强了其现有法规。但是，将需要以符合公约的法规为重点进行一项详细研究。有关信息将来自公约秘书处已经收集和综合的缔约方实施报告，包括相关支持性文件，以及其他一些来源，如世卫组织和国际伙伴汇总的审查和数据库等。

10. 第二个要素将着重于公约作为国际法律文书在保护缔约方的烟草控制措施不受针对这些措施提出的法律挑战方面的影响。这将包括，例如，政府在回应烟草业的索赔和威胁时援用世卫组织框架公约的义务并在相关法院和法庭中依赖公约的力量。

公约对烟草使用及相关健康后果的影响

11. 公约第3条提及要使烟草使用和接触烟草烟雾持续大幅下降。越来越多的缔约方现报告随时间推移的可比流行率数据；另一些则采取国际认可的流行率估算数字生成方法。此外，还在逐步获得接触烟草烟雾方面的数据，至少可在开展综合调查和运行国家监测系统的国家获得这类数据。

12. 就长期而言，还应考虑到公约对烟草相关发病率和死亡率的影响。只有少数国家能够提供这些方面的系统数据。但是，已经具备国际认可的方法，能够确定死亡率和发病率方面变化的前瞻性影响（而且最近还能确定接触烟草烟雾的影响）。此外，世卫组织于2010年估算了烟草相关全球死亡率数字，未来计划定期开展类似活动。

13. 因此，鉴于与世卫组织框架公约有关的综合政策的目标是要减少烟草使用，可将烟草使用流行率确认为影响评估的一项主要健康影响指标。收集和分析这类数据（以及可得时，包括接触烟草烟雾方面的数据）反过来将促使产生可信的估算数字，说明

国家和国际层面流行率和接触率的变化正在或将要对烟草相关发病率和死亡率产生的影响。

公约的社会、经济和环境的影响

14. 保护人群不遭受烟草对社会、经济和环境的破坏性影响是公约的一个重要目标。此外，在最近的里约政治宣言¹中，各政府确认大幅减少烟草消费对处理健康问题社会决定因素具有重要的促进作用，反之亦然；各政府还呼吁评估各项政策对健康的影响并在决策工作中予以考虑。公约在其第20条中呼吁将社会和经济指标纳入国家监测系统。世卫组织和各种研究团体已经制定了方法，尤其是在烟草的经济费用方面²。但是，只有少数国家报告在为评估烟草的社会影响开展研究，不到三分之一的国家提供了关于其管辖范围内烟草使用的经济负担数据。

15. 对公约所要求的措施的环境后果记录不多。一些正在从烟草种植向经济上可行的替代活动，如替代作物种植等过渡的国家能够提供一些经验。在与烟草生产和贸易的环境后果有关的其他一些领域目前正在产生信息（例如印度通过法规禁止用塑料袋包装比迪烟）。

16. 总体而言，关于公约的社会、经济和环境的影响的数据相对较少，因此，在影响评估中将需要特殊的办法和时间表。

公约对公共卫生的影响

17. 公约是世卫组织主持制定的第一项国际条约，为开展国际卫生合作提供了新的法律依据。可以说有了世卫组织框架公约，国际法律框架从此被视为促进全球健康的一项主要手段，并配合使用新型的机构、程序和工具。

18. 在寻找条约对公共卫生的广泛影响的例子时，四类影响最为突出：公约对卫生治理的影响；对发展合作的影响；对防治非传染性疾病预防政策的影响以及普遍对社会的更广泛影响。

¹ 可参见 <http://www.who.int/sdhconference/declaration/>

² 例如，世卫组织最近开发了关于评估吸烟的经济费用的工具包，可参见 http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241501576_eng.pdf

卫生治理

19. 可从国家和国际两方面来审查公约对卫生方面一系列治理问题的影响。这一审查将涉及各种考虑，包括全球卫生体系和公共卫生界在国际法律制度方面的作用，以及国际法律制度在应对全球化时代中的卫生挑战方面的潜在影响。与此同时，将从实际可行的角度评估与公约相关条款直接有关的下述具体影响：

- 在国家层面，可研究公约如何影响卫生部门中的国家跨部门协调机制，这是公约下的一项法律义务。此研究还可协助审查将卫生问题纳入所有政策以及在公共卫生领域采取“整个政府参与”方针的潜在影响；
- 在国际层面，研究可侧重于公约对促进全球和区域卫生合作以及加强相关国际组织在促进烟草控制和公众健康方面作用的影响。

发展合作

20. 公约对国家和全球层面发展合作的影响可从以下方面审议：

- 国家层面，可研究公约对资源筹集的影响，以及公约在决定国家卫生和发展计划并将之纳入联合国发展援助框架方面的作用¹；
- 全球层面，评估可审议公约对联合国烟草管制特设机构间工作队和联合国预防和控制非传染性疾病机构间工作队议程的影响，对联合国秘书长提交联合国经济及社会理事会的相关报告的影响，以及对理事会相应决议的影响。

21. 公约的通过和缔约方的义务还影响到政府和发展伙伴的贷款和投资政策。2005年公约生效后，一些国家和组织实行了不向烟草生产、加工或营销进行贷款、投资或担保投资或贷款的政策²。鉴于这些和其他例子的影响，可对其加以系统化和分析。

¹ 如公约秘书处和联合国开发计划署联合就此议题编写的报告所述（可参见 <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/development-planning-and-tobacco-control--integrating-the-who-fr/>）。

² 世界银行于 1991 年实行了这样一种政策。2010 年，挪威将烟草公司排除出政府的养恤基金。澳大利亚政府的未来基金于 2013 年杜绝了对烟草公司的投资。2012 年，东南亚国家联盟一致同意到 2015 年时将烟草撤出其自由贸易区名单。亚洲开发银行支持针对公约第 17 和 18 条开展项目，以其他替代生计取代烟草作物。

国际非传染性疾病议程

22. 这个类别包括审查公约如何促进国际非传染性疾病议程。审查的一个重要方面将是公约对在联合国层面制定非传染性疾病议程的影响，以及对世卫组织和该领域其他双边和多边机构及国家政府的政策和活动的影响。

对社会的影响

23. 最后这个类别涉及条约对广义上的社会的影响。审议的方面包括但不限于其对民间社会活动及宣传的促进作用，其对烟草控制措施方面媒体报道的影响，以及其在决定儿童和青少年教育课程方面的作用。另一方面，民间社会团体、媒体以及整个社会也可影响各国实施公约的速度和规模。

关于影响评估范围，包括时间框架的方案

24. 根据前面第8至23段的讨论，影响评估可覆盖四个不同但相互关联的领域：

- 领域 1：公约对落实烟草控制措施的影响（见前面第 9 和 10 段所述）；
- 领域 2：公约对烟草使用及相关健康后果的影响（见前面第 11 至 14 段所述）；
- 领域 3：公约的社会、经济和环境的影响（见前面第 15 至 17 段所述）；
- 领域 4：公约对公共卫生的影响（见前面第 18 至 23 段所述）；

25. 关于第一、第二和第四个领域，可以在缔约方会议第六届会议和第七届会议之间的闭会期间完成主要分析，并向缔约方会议第七届会议提交报告。必要时，可根据从缔约方收到的反馈和缔约方会议第七届会议的授权，在第七届会议之后继续此项工作，并向缔约方会议第八届会议提交报告。

26. 至于第三个领域，由于信息较少，将利用缔约方会议第六届会议和第七届会议之间的闭会时期来评估国家和国际层面数据的可得性和潜在来源；这之后将在缔约方会议第七届会议后的闭会期间对该领域的影响进行实际研究，并向缔约方会议第八届会议报告结果。

27. 关于可能的方案，缔约方会议拟可考虑下列建议：

- 方案 A：领域 1 + 领域 2；
- 方案 B：领域 1 + 领域 2 + 领域 4；
- 方案 C：覆盖所有四个领域的最全面方案。

28. 下表概述今后工作的可能方案和时间安排。

方案	领域 1	领域 2	领域 3	领域 4	时间安排
A	+	+			向缔约方会议第七届会议报告主要评估情况（可根据要求在缔约方会议第七届会议和第八届会议之间开展进一步工作）
B	+	+		+	向缔约方会议第七届会议报告主要评估情况（可根据要求在缔约方会议第七届会议和第八届会议之间开展进一步工作）
C	+	+	+	+	向缔约方会议第七届会议报告领域 1、2 和 4 的主要评估情况，以及领域 3 的数据可得情况，同时可根据要求在缔约方会议第八届会议之前完成对领域 3 的实际研究和其他可能的工作。

关于方法的方案，包括费用

关于独立性程度的考虑

29. 将考虑影响评估工作是由秘书处和其委托的外部顾问来进行还是整个外包出去。对国际惯例的审查发现各条约机构在选择实体或行为者进行这类审查方面没有任何明确的依据。

30. 由外部组织进行这项工作可能产生较高的费用，对此应权衡下列标准：

- 独立性的必要性：缔约方在多大程度上需要独立的分析；
- 科学准确性的必要性：缔约方在多大程度上需要在报告中具有科学准确性以及充分的独立性对此是否意义重大；
- 报告的实用性：完全独立的评估报告是否以及如何能促进缔约方采取行动推进条约工作；以及

- 能力：进行部分外包同时为这种外包增加内部能力和提供协助所需的费用是否超过将工作整个外包的费用。

方法

31. 下面阐述如果缔约方会议选择由秘书处协调并有外部专家参与的机制，可能需要的方法和费用。有关方法的一些要素可能也适用于完全独立的评估；但是这将取决于被选来进行评估的公司/组织的工作方法和经验。

32. 可使用下列方法开展影响评估：

- 全球主题研究，包括对现有数据和文献进行案头审查和分析¹，并在必要时与选定的利益攸关方进行面谈，还要审查在世卫组织领导的研究和其他相关研究中已收集的数据，同时考虑到缔约方定期实施报告和相应全球进展报告所表明条约条款的不同实施水平。这些可由公约秘书处委托进行，并由将根据缔约方会议授权成立的咨询/指导委员会提供指导；
- 访问选定的部分国家并结合国家具体情况开展对上述一些事项的研究。

33. 此外，将根据相关性利用2014年（以及可能还有2016年）公约实施情况全球进展报告（文件FCTC/COP/6/5）所载的主要调查结果。

费用

34. 根据现有估算，由秘书处协调的机制（就C方案而言，在缔约方会议第六届会议和第七届会议之间的闭会时期）的大致费用可能如下：

- 六项全球主题审查，涵盖：领域 1（一项审查，着重于符合世卫组织框架公约的国家法规，其中也将包括审查公约在保护这些法规不受针对政府的法律挑战方面的影响）；领域 2（两项审查，着重于流行率、发病率和死亡率方面的变化以及部分选定政策措施的不同影响）；领域 3（一项关于数据可得性和潜在来源的审查）；以及领域 4（两项审查，涉及与跨国和跨部门协调，包括与发展合作有关的影响以及其他措施，如对非传染性议程的影响等）—— 每项审查平均费用 30 000 美元，因此六项审查的总费用为 180 000 美元；

¹ 在需要补充信息或不能以规范和可比较的格式提供信息的领域，可采用新近制定的调查问卷。

- 在四个选定国家进行案例研究以评估不同领域/因素的综合影响，估计费用为 160 000 美元（每个国家 40 000 美元）；这四个国家将分别选自以下四个类别：高收入、中上收入、中下收入和低收入。
- 秘书处内为支持数据协调和分析设置一名中级短期专业人员，为期六个月（在现有核心职员之外），其费用为 120 000 美元；
- 文件和后勤费用 30 000 美元；
- 一个有 10 名成员的咨询/指导委员会负责提供技术和政策指导：举行两次为期 2.5 天的会议，包括旅费、后勤和文件在内，将需要 130 000 美元。

35. 如果上述估算得到缔约方会议的批准，则总费用将约达 620 000 美元¹。方案 A 和 B 的费用将比方案 C 略低 30 000 到 90 000 美元，因为方案 A 和 B 所需的全球主题审查数量少于方案 C。如果缔约方会议认可的方式方法只有全球主题审查，没有国家案例研究，则可进一步使费用减少 160 000 美元。

36. 如果在缔约方会议第六届会议之后于 2015-2016 年进行第一阶段影响评估，则需要 在缔约方会议第六届会议上相应修订当前的《2014-2015 年工作计划和预算》，以便列入 将近一半所需费用（根据缔约方会议选取的方案，在 270 000 美元至 310 000 美元之间， 或者如果也不列入国家案例研究，则在 190 000 美元至 230 000 美元之间），用于开展 2015 年那部分工作（鉴于正常预算有限，缔约方会议可鼓励为此项任务提供预算外资金）。 2016 年那部分工作所需的另一半费用将列入下一期（2016-2017 年）工作计划和 预算。

37. 如果必须并根据授权要在缔约方会议第七届会议和第八届会议之间开展工作，则 应根据进展情况将所需费用提交缔约方会议第七届会议，并同时向缔约方会议报告结 果。

缔约方会议的行动

38. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导，尤其要涉及本报告第 24-37 段中建议 的安排，更具体说要涉及第 27-28 段中述及的方案和时间安排。如果缔约方会议决定确 立一个将从缔约方会议第六届会议之后开始的程序，则还请缔约方会议根据本报告第 36 段所述，考虑修订当前的《2014-2015 年工作计划和预算》。

===

¹ 如果将 13% 的规划支持费用也考虑在内，则费用为 700 000 美元。