

**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 5.2

FCTC/COP/6/18
2014年7月23日

实施公约的国际合作

公约秘书处的报告

背景

1. 本报告系根据缔约方会议第五届会议（大韩民国，2012年11月12-17日）上通过的FCTC/COP5(14)号决定编写。在此决定中，缔约方会议要求公约秘书处，除其他外：继续根据公约第24.3(e)条，与世卫组织相关部门和办事处合作，继续积极开展工作，促进相关利益攸关方和发展伙伴为实施世卫组织框架公约向有需求的缔约方提供支持；与世卫组织一起积极参与召集联合国烟草管制特设机构间工作队的年度例会，并在其职权范围内便利向各缔约方提供支持，加强经社理事会题为“整个联合国系统在烟草管制方面的一致性”的E/2012/L.18号决议要求的全面和多部门的国家烟草控制战略、计划和规划。秘书处此前已向缔约方会议第四届和第五届会议提交了全面报告¹，阐述为在国家层面加强公约实施与国际组织和机构开展合作的潜力，包括这种合作的初步表格。

2. 根据向缔约方会议第五届会议提交的报告，在其第五届和第六届会议之间，公约实施工作方面的国际合作将进一步具体化并得到加强。这将在国家、区域和全球层面通过多种途径来进行。例如，烟草管制特设机构间工作队将每年举行会议并向经社理事会的实质性会议提交进展报告。工作队的工作将得到作为缔约方会议观察员的国际组织和机构工作的补充和支持。另外，由工作队、具有缔约方会议观察员资格的国际

¹ 文件 FCTC/COP/4/17、FCTC/COP/4/18、FCTC/COP/5/15、FCTC/COP/5/16 和 FCTC/COP/5/17。

组织以及南南合作和三角合作网络和机构构成的三大框架下的各实体也将进一步参与南南和三角合作下开展的活动¹。将向缔约方会议各届例会报告这些事态发展，供审议并作出进一步指导。本报告提供关于这方面的最新进展情况。有关活动包括针对具体国家的国别访问/援助和区域会议，以及在加强与发展伙伴的合作框架，共享专长和知识，并增强南南和三角合作方面的重要事态发展。

缔约方会议第五届会议以来的进展

南南和三角合作

3. 缔约方会议第五届会议通过的工作计划包括一些演示项目，旨在各利益攸关方、缔约方会议观察员和发展伙伴参与下促进缔约方之间开展南南和三角合作。在FCTC/COP5(13)号决定中，缔约方会议认可了五个演示项目，包括：

- 符合世卫组织框架公约的国家协调机制；
- 烟草制品的管制和披露；
- 无烟烟草；
- 防止使用水烟烟草；
- 促进实施关于烟草制品包装和标签的第 11 条和第 13 条（包括特别提及非洲区域的图形警示）。

4. 迄今秘书处已开始实施三个项目。下面阐述三个项目的具体状况。

5. 鉴于迫切需要特别提及非洲区域的图形警示，秘书处于2013年初启动了关于该项目的行动。这也是2012年10月于塞内加尔达喀尔举行的非洲区域公约实施问题区域会议期间讨论的结果。秘书处与世界肺基金会达成了协议，旨在开发一个具体针对非洲的图形数据库。该工作于2013年下半年开始，目的是促进公约第11、12和13条实施工作之间的协同作用。在撰写本报告时，正在该区域一些国家中对图形数据库进行启动前测试。该数据库将包括：

- 符合非洲区域和次区域特定需要的图形警示；

¹ 见文件 FCTC/COP/5/16, 第 2-5 段。

- 关于烟草使用危害的附带信息，也符合非洲的特定要求，包括考虑到次区域层面在语言和文化方面的差异；
- 经过预先测试的有效和注重影响的图形和信息；
- 在根据公约下义务必须轮换使用警句时，可按缔约方需要加以进一步修改的图形。

6. 预计该数据库将在缔约方会议第六届会议时准备就绪。世界肺基金会还将通过一个民间社会平台来推动在该区域实施第11条。秘书处和世卫组织非洲区域办事处将努力通过现有的次区域论坛促进次区域层面的合作。

7. 已经开始的第二个演示项目涉及无烟烟草的使用。此项目曾在2013年7月于印度新德里举行的公约实施问题区域会议上得到缔约方的认可。目前正在与出席了新德里会议的国际癌症研究机构协调实施该项目。这个演示项目除其他外将尤其注重于下述领域：

- 按性别、年龄组和种族分析烟草使用的流行情况。分析结果将提供理由说明实施工作应当侧重哪些方面。与此同时，将以这些结果为基准来评估公约实施工作在减少烟草使用方面的进展。
- 对口腔癌和肺癌趋势进行具体的年龄和定群分析，办法是按国家以及在国家内部（特别是在印度）按性别、年龄组和种族对过去几十年中已有的登记数据进行趋势分析，以便估算具体与烟草有关的不良健康影响负担并按烟草类型和不同组别显示过去的烟草使用模式。与此同时，将以有关结果为基准来评估公约实施工作在减少癌症负担方面的进展。
- 评估戒烟诊所提供的干预措施的实效。戒除嚼烟方面成功干预策略的证据基础比戒除抽吸烟草方面干预策略的证据基础要薄弱许多，而且几乎没有数据能说明戒除嚼烟后有多大可能发生反复。作为起点，首先对印度戒烟诊所的经验进行系统分析以协助为成功的嚼烟戒除规划建立科学基础。该项目将需要对数据可得性、数据质量以及项目的总体可行性进行一些初步评估。之后可进一步研究戒除嚼烟后发生反复的风险。

8. 国际癌症研究机构已结合上述第一个目标开始初步分析数据。印度政府已保证支持国际癌症研究机构实施该项目并支持在该区域进一步促进此项目。预期2014-2015年中将在实施该项目方面取得重大进展。研究结果将在印度和该区域其它国家予以传播

以便使该区域内的缔约方均能受益。国际癌症研究机构、世卫组织和其它相关机构将通过各自的平台进一步促进防止无烟烟草。

9. 已经开始的第三个项目涉及加强符合世卫组织框架公约的国家协调机制。该项目将以各区域中已成功确立了这种国家协调机制的许多缔约方的实例为基础。在需求评估过程中以及作为需求评估后支持的一部分，确认了许多这种例子并正在响应缔约方的举措和要求以支持其充分履行第5.2(a)条规定的义务。该项目已在联合国开发计划署（开发署）的协作下启动。作为第一步，目前正在非洲区域审查第5.2(a)条的实施状况。根据有关调查结果，将开发一个工具包。之后将与其他区域的国家一道进行比较分析以进一步验证该工具包。工具包一旦得到验证，开发署将与秘书处和世卫组织协调，通过其各区域办事处将工具包作为技术资源加以推广。预计将于2014年底开始跨区域实施该项目。

10. 该项目的初始阶段包括：

- 了解非洲区域国家多部门协调机制的当前状况，包括近期的成就和挑战，查明每个国家中这种机制的详细情况，如地点、结构、报告程序、主管机构、组成、任务授权、会议周期、融资状况和资金来源等；
- 确认缔约方为确保国家层面这种协调机制的确立、运转和可持续性而采取的有效立法、实施、行政和其他措施；
- 突出各国在运转协调机制方面的好做法；
- 根据所开展的研究并结合对公约第 5.2(a)条的实施，以工具包形式就确立和运转国家协调机制的最佳方案以及推动国家间合作的方案提出建议。

11. 关于防止使用水烟烟草的第四个项目目前处于初始阶段，撰写本报告时正在编写一份技术文件。根据世卫组织东地中海区域一些缔约方的要求，已在缔约方会议第六届会议的临时议程中纳入了一个议程项目。秘书处正在与世卫组织及世卫组织东地中海区域办事处协调编写这份技术文件。缔约方会议第六届会议之后该项目的实施也将进入活跃阶段。

12. 秘书处将继续根据缔约方会议提供的指导以及文件FCTC/COP/5/17第24和25段的内容开展工作，以便使促进南南和三角合作的工作进一步具体化。秘书处将召集一次专家会议以制定一项行动计划供缔约方会议下届会议审议。目前具备召开这样一次会议的资源。

建立知识中心

13. 在能够促进公约缔约方与发展伙伴及其他利益攸关方，包括缔约方会议观察员之间分享专长和知识的另一个日益重要的领域，正在按照缔约方会议通过的工作计划建立知识中心。这些中心将促进分享专长和知识并在各自的专长领域建设能力。这将通过与有关实体，如世卫组织、公约秘书处和相关发展伙伴等进行协调来完成。预计这些知识中心还可与各缔约方联络点、民间社会组织和发展伙伴积极联络，以活跃的方式促进在区域之间传播信息。知识中心的建立以缔约方会议的指导为依据，将涉及所有相关的利益攸关方，包括民间社会的观察员组织。

14. 第一份协议系与国际癌症控制联盟签署。麦凯布法律与癌症中心、国际癌症控制联盟及其成员组织的一项联合倡议、维多利亚癌症协会将在处理针对公约实施的法律挑战方面提供其专长。第二份协议系与芬兰国家卫生和社会福利研究院签署，涉及缔约方在监测方面和在建设能力促进整个政府参与烟草控制方面的需求。这个知识中心将在解决后一项需求方面获得来自开发署的支持。第三份协议系与乌拉圭公共卫生部签署，目的是在与第8、11和14条实施有关的领域以及在南南合作领域促进交换专长和知识。撰写本报告时，正在就这些知识中心的网站开展工作，预计到缔约方会议第六届会议时这些中心可部分运行。

15. 从上述各段可明显看出，公约中设想的国际合作已成为缔约方用以满足其实施方面需求的重要资源。各利益攸关方之间正在形成广泛的协同作用，以满足所确认的缔约方需求。国际癌症控制联盟、国际抗结核和肺病联盟、世界肺基金会等国际民间社会组织正积极努力支持缔约方会议的工作计划，此外它们还分别在那些未被工作计划下援助措施所覆盖的国家持续发挥重要促进作用。尽管协同和协调方面仍然存在挑战，但这个趋势是可喜的，有必要加以支持、维持和进一步利用。

与国际组织合作

16. 继2012年联合国烟草管制特设机构间工作队第九次会议之后，在秘书长提交经社理事会的报告¹中，以表格形式确认了向各缔约方提供多部门援助的可能合作领域。2013年3月召集了工作队第十次会议。会议期间的讨论成为联合国秘书长提交经社理事会2013年实质性会议的报告²的依据。该报告遵循了上述表格的结构并介绍了2013-2014年期间的工作计划。报告还载述了世卫组织、公约秘书处、联合国贸易和发展会

¹ 文件 E/2012/70。可参见 <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/report2012.asp>。

² 文件 E/2013/61。可参见 http://www.who.int/tobacco/about/partners/un_taskforce/sg_untf_ecosoc_2013.pdf?ua=1。

议（贸发会议）、开发署、世界银行及其他机构已经完成的工作，同时阐述了由国际劳工组织、世界贸易组织和世界知识产权组织发挥促进作用的可能性。

17. 在烟草管制特设机构间工作队第十次会议期间，与会者们建议经社理事会扩大工作队的职权范围以包括预防和控制非传染性疾病方面的工作，并取消该机制的“特设”性质，同时建议修订其职权范围以便体现更广泛的非传染性疾病议程。这随后反映在经社理事会关于设立联合国预防和控制非传染性疾病机构间工作队的决定中。

18. 此外，根据决定，该工作队每年将举行两次会议，其中一次会议将用一天专门讨论烟草控制问题。因此，在2014年1月29-30日的工作队第二次会议期间，讨论了与烟草控制有关的问题。报告E/2014/55中对此作了提及，其中还阐述了工作队成员促进多部门援助方面的最新情况，此外，在报告期间，还完成了缔约方会议通过的工作计划的其他一些方面，包括公约秘书处与发展伙伴之间签署了合作框架。目前已与开发署、世界银行、和世界海关组织达成了这种框架。与贸发会议的合作框架已经定稿供签署，可能可以在缔约方会议第六届会议之前完成。因此，缔约方会议工作计划中设想的五个合作框架中已经达成了三个，第四个已经定稿。下面阐述这些框架覆盖的主要领域。

开发署

- (i) 就将公约实施工作纳入发展文书和联合国发展援助框架制定指导说明。
- (ii) 就公约第 5 条编写规划指导说明，并提供支持以加强有助于实施公约的国家多部门协调机制。
- (iii) 开发署参与国家需求评估任务、区域实施问题会议以及公约下其他相关活动。
- (iv) 开展南南和三角合作以促进实施公约。
- (v) 就加速实施公约制定联合规划文件。

世界银行

- (i) 根据公约第 6 条，继续在税收和价格政策领域给予合作以减少烟草需求。
- (ii) 探讨在下列领域的合作机会：

-
- (a) 确认烟草、贫困和发展之间的联系，以便支持将公约纳入国家发展战略和规划；
 - (b) 分析与烟草使用有关的卫生保健费用和经济负担，以便支持能加速公约实施的经济论据；
 - (c) 在公约第 17 和 18 条方面，促进烟草种植经济上可持续替代生计；
 - (d) 在公约第 15 条和《消除烟草制品非法贸易议定书》方面，处理与烟草制品非法贸易有关的问题；
 - (e) 在公约第 20.4(c)条方面，帮助各国确立和维持一个系统以便定期收集和传播关于烟草制品生产和制造的信息，以及对公约或国家烟草控制政策具有影响的烟草业活动信息。

贸发会议

- (i) 分享与实施世卫组织框架公约有关的贸易收入、关税和非关税措施方面的信息。
- (ii) 结合公约第 17 条，研究并分析烟草供应链，同时就种植烟草的发展中国家进行政策审查。
- (iii) 在国际法其他公共政策/机构之间，包括在贸易和投资与知识产权之间促进与实施世卫组织框架公约相关的一致性。
- (iv) 就加速实施公约和加强共同努力的协同作用制定一份联合规划文件。

世界海关组织

- (i) 在国家海关当局中提高对议定书的认识，同时在卫生、海关和其他相关部门之间促进多部门对话和协调，以便在议定书的批准和生效程序中向缔约方提供援助。
- (ii) 分享与议定书目标和规定有关的关于烟草制品非法贸易流行情况以及为打击这种贸易采取的措施的信息。
- (iii) 鉴于议定书的规定，根据要求向各国提供援助以评估其政策和管制框架、能力及需求；

- (iv) 在议定书生效后，根据议定书缔约方会议的决定，制定联合和/或协调的行动计划以支持实施议定书。

具有缔约方会议观察员资格的非政府组织

19. 与作为缔约方会议观察员的非政府组织和其他相关国际组织的合作继续进行。作为观察员的非政府组织参与了关于公约实施问题的各种国家间会议。其中包括2013-2014年期间在哥伦比亚波哥大、在印度新德里、在匈牙利布达佩斯和在斐济楠迪组织的会议。所有这些会议都有大量观察员参与，相关结果文件¹中阐述了其贡献和可能为有需要缔约方提供的援助。此外，秘书处继续在联合需求评估任务期间通过各有关政府与国家层面的非政府组织进行交往。相关报告（文件FCTC/COP/6/26）对作为缔约方会议观察员的非政府组织的贡献进行了概述。

与实施世卫组织框架公约相关的近期全球事态发展和趋势

20. 自缔约方会议上届会议以来，出现了一些重大的事态发展。首先，2014年7月10-11日举行了联合国大会高级别会议，对2011年以来在预防和控制非传染性疾病方面取得的进展进行了全面审查和评估。此次会议的结果文件重申了对促进各缔约方加速实施世卫组织框架公约的承诺，并鼓励非缔约国考虑成为公约缔约方。

21. 其次，在纽约联合国大会的主持下各会员国正在商讨2015年后的可持续发展目标。2014年6月举行了两次会议以便推进由巴巴多斯和比利时两个联合主席提交给各会员国的初步零草案。有关文件直接将烟草使用视为发展挑战，将充分实施公约视为减轻非传染性疾病相关风险因素和防止烟草使用的一项手段。这一势头要保持，同时秘书处将根据缔约方会议FCTC/COP5(14)号决定继续与发展伙伴共同努力，推进充分实施公约的议程，使其成为2015年后的可持续发展目标之一。

22. 尽管在向缔约方提供多部门援助方面实现了重要里程碑，但各缔约方日益认识到，一方面必须通过有效实施公约来建立协同作用和加强对非传染性疾病的应对，而另一方面则应继续突出迄今通过不同发展伙伴以及具体工作计划在实现多部门合作方面取得的进展并将之用作更广泛的非传染性疾病举措中的成功方法之一。鉴此，在经社理事会2013年会议中许多会员国提到应保持秘书长报告（文件E/2012/70）中的表格并按报告E/2013/61的格式每年汇报有关情况。秘书处将继续与世卫组织及工作队的其他成员一起开展工作，以实现这个关于向缔约方会议和经社理事会进行报告的重要目标。

¹ 见 <http://www.who.int/fctc/implementation/workshops/en>。

缔约方会议的行动

23. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导。

===