



# 世界卫生组织

世界卫生组织烟草控制框架公约  
政府间不限成员名额工作小组  
临时议程项目 9

A/FCTC/IGWG/1/INF.DOC./1

2004年5月27日

---

## 潜在的资助资源和机制

### 秘书处的报告

1. 本报告系根据 WHA56.1 号决议第 7(5)段所编写，该段内容是帮助不限成员名额政府间工作小组考虑在援助缔约方履行其框架公约规定的义务方面的现有和潜在的资源和机制。本文件是提交给政府间谈判机构第六次会议的 A/FCTC/INB6/INF.DOC./1 号文件的重新调整和修订的版本。内容包括：

- 如框架公约所反映的，资助实施该公约的潜在资源和机制。
- 公约秘书处在帮助缔约方确定资助实施公约资源方面所起的作用。
- 来自国际组织和机构以及非政府组织和政府的烟草控制的特定财务资源。

2. 本报告对实施框架公约的潜在资助方案进行了探讨，但是并未对任何假设的资助或其它安排的相关性和可得性进行评估。此外，它所提供的信息不应被认作是最有保障的资金来源的一种预示。

### 如框架公约所反映的资助实施该公约的潜在资源和机制

3. 本章节回顾了框架公约与财政和技术资源以及包括技术援助在内的潜在援助资源有关的条款。

4. 第 26 条是框架公约的核心条款，它强调财务资源在实现公约各项目标方面的重要作用，并指出这类资源可能筹集的方法。它特别规定，每一缔约方应对实现公约目标的

国家活动提供财政支持，并酌情利用双边、区域、分区域和其它多边渠道提供资金，以发展和加强发展中国家和经济转型期国家缔约方的多部门烟草控制综合规划。(第 26 条第 1、2 和 3 款)。

5. 框架公约含有有关财政和技术资源，财政资源和技术援助对缔约方实现框架公约所规定义务的重要性以及有关可能的资助来源方面的其它参考情况和条款(第 13 序言段第 4 条，第 3 和 6 款；以及第 20 条第 3 款)。

6. 其它条款规定了国家的财政义务及其以各种方式和在不同的级别进行合作的义务，特别是在技术转让和提供技术以及其它专业知识方面的义务(第 5 条第 2(a)和 6 款；第 20 条第 5 款；第 22 条第 1 款)。

7. 公约还含有关于秘书处和缔约方会议在向各国提供财政资源和技术援助方面所具义务的条款(第 22 条第 2 款；第 23 条第 5(e)款；第 25 条、第 26 条第 5(b)-(d)款)。

#### **公约秘书处在帮助缔约方确定资助实施公约资源方面的作用**

8. 在诸如控制危险废物越境转移及其处置的《巴塞尔公约》(1989 年)(第 16 条第 1(g)款)；化学品和农药采用事先知情同意程序的《鹿特丹公约》(1998 年)(第 19 条第 2(b)款)；以及关于持久性有机污染物的《斯德哥尔摩公约》(2001 年)(第 20 条第 2(b)款)中含有由秘书处推动帮助各国实施公约，包括传递有关资源可得性信息的先例。

9. 框架公约仿效这一做法。第 26 条第 5(a)款含有关于筹集和利用资金帮助各国实现其公约规定的义务方面的条款；第 5(b)款规定秘书处应根据要求向发展中国家缔约方和经济转型期缔约方通知资助的可得资源，以便促进实施它们在框架公约之下所规定的义务；第 5(c)款规定秘书处研究向各国提供援助以实施框架公约所规定义务方面的现有和潜在资源与机制。

## 来自国际组织和机构以及非政府组织和政府方面的烟草控制特定资源

### 国际组织和机构

10. 国际组织和机构处于在提供机构资助和将公立与私营部门的资助用于烟草控制活动方面发挥作用的有利位置。作为一个全球卫生机构的世界卫生组织已采取行动并继续在这一位置上采取行动。在过去六年中，世界卫生组织收到会员国为支持和推动几项与烟草控制相关规划的预算外资金，包括、但不仅限于制定世界卫生组织烟草控制框架公约和国家能力建设。加强国家能力的规划包括诸如监测、评估区域需求、通过培训班建立和加强人力和机构基础结构、在国家级达成共识和政治承诺、促进实施国家烟草控制规划重点内容并帮助将这些规划扩展至国家的所有地理级别之上、宣传、支持与烟草控制有关的科学研究的进展以及促进烟草控制政策和规划的评估。此外，世界卫生组织明确提出一些政策建议，这些建议根据每个国家的不同重点和资源水平为各国而设计。这些建议表明，尽管存在着政治和资源方面的局限性，各国仍可实施有效的烟草控制措施。鉴于现有的行政结构，无论作为公约秘书处任务的一部分或是一项独立的职能，世界卫生组织能够继续开展这类合作。

11. 1999年，联合国秘书长同意制定一个由世界卫生组织领导的烟草控制机构间特设工作小组，目的是加强联合国的共同反应，并激励全球对烟草控制的支持。19个联合国组织和机构以及世界贸易组织（WTO）和世界海关组织参加了联合国烟草控制工作小组。其工作包括粮农组织与国际劳工组织、世界卫生组织和世界银行合作开展的一项关于烟草控制对农业部门影响的研究，以及由世界卫生组织和世界银行开展的对烟草制品走私和私有化对公共卫生的影响和调查。在工作小组的支持下，为机构间技术工作征集到资助，这一机制可作为为了支持框架公约的实施而为机构间技术援助规划征集资助的一个榜样。公约一直是工作小组的工作重点，工作小组的若干名成员作为观察员参加了谈判过程。

12. 框架公约承认来自国际和区域政府间组织财政和技术援助的重要性，因此鼓励缔约方与这些组织合作并在它们作为成员的财政和发展机构中开展合作，以促进和鼓励向秘书处提供技术和财务资源，帮助发展中国家缔约方和经济转型期缔约方兑现他们在研究、监测和信息交换方面做出的承诺(第20条第3和5款)。

13. 烟草生产和消费加剧了贫困并有损持续发展。因此，烟草控制应作为发展援助规划的一项主要内容，秘书长将在他向经社理事会提交的有关机构间特设工作小组活动的第三份报告中提及。

#### **国际金融机构：世界银行**

14. 世界银行通过其目前支持会员国的发展和减贫的渠道为烟草控制规划提供财政和技术支持。国家政府可在其总体援助规划内为包括烟草控制在内的规划向世界银行要求贷款或借贷<sup>1</sup>。至 2003 年底，已经批准了 11 个国家的 12 项贷款或借贷。其中包括资助一系列的烟草控制活动，代表性地作为支持改进卫生结果和卫生保健系统与政策的众多项目相当少的一部分项目。政府对包括烟草控制在内的规划的贷款或信贷的新要求应在政府官员与世界银行在各国的项目主管进行讨论之后通过标准程序提出。烟草控制也可通过有政策依据的贷款(通过诸如支持减贫信贷、结构调整贷款和规划调整贷款)予以资助，贷款基金的支出可根据实现既定的政策改革为条件。这种政策改革可能包括实施诸如框架公约中所规定的综合烟草控制措施，包括消费税和为烟草控制提供经协商同意的资助水平。

15. 世界银行于 1997 年建立了一个发展赠款机制，目的是将全盘战略、拨款、由行政预算资助的银行赠款活动管理纳入一个总体机制。这一机制的目的是鼓励革新、促进伙伴关系并拓展银行服务的范围。所有的赠款必须满足部门和机构的重点，具有高质量，并符合 8 项资格标准<sup>2</sup>。2004 财务年的预算为 1.7821 亿美元，涉及 49 个赠款项目。其中包括很多长期规划，例如全球卫生研究论坛，这是一个旨在重新解决卫生研究开支与发展中国家卫生研究需求之间极不平衡现象的一个伙伴关系。一项全球基金的研究活动，即在印度新德里全印度医学科学研究所进行的发展中国家心血管卫生研究活动包括与减少烟草使用有关的研究。

#### **非政府组织，包括私人基金会**

16. 非政府组织、基金会和团体可成为烟草控制活动资助战略的一个要素。这种类型的组织无论从财政还是技术方面均为促进框架公约的各项目标提供了一个资源库。

---

<sup>1</sup> 国际复兴开发银行可以通常的条件(10 年宽限期，35 至 40 年的偿还期)向所有借贷成员国提供贷款。国际开发协会可向 81 个符合条件的国家(人均国民总收入(2002 年)低于 865 美元的国家)提供无息贷款和赠款资助。

<sup>2</sup> 见 [www.worldbank.org/dgf](http://www.worldbank.org/dgf)。

17. 公共卫生实体经常指望私人基金会和组织提供支持。特别是在过去的四、五年内，由于全球烟草控制运动凝聚了势头，私人基金会已更多地参与烟草控制工作。它们通过向发展中国家的学者提供技术培训款项资助针对烟草的项目和研究，促进烟草控制规划，并赞助东欧在烟草经济学和宣传方面的讲研金以及有关烟草问题的媒体发展。联合国基金向国家和国际烟草控制工作的各组成部分提供了大量资助，已成为目前世界卫生组织无烟草行动的最主要捐助者。基金赞助的项目包括加强国家烟草控制能力建设的规划；青年教育项目；以及涉及非政府组织在基层的媒体和宣传运动。

18. 注意非政府组织在为预防相关疾病而开展扼制烟草使用方面的活动也很重要。从卫生保健的提供到国家和国际的政策和立法宣传，它们在每个级别上采取行动。这些团体已准备好与国家和地方政府的公立和私营伙伴共同采取行动，以推动所有国家中的框架公约的各项目标。

19. 除烟草工业之外，通过私营部门的基金会和其它组织可发现很多资助机会。现有的规划包括对下述方面的支持：

- 解决低等和/或中等收入国家烟草消费负担的跨学科研究和能力建设项目
- 缩小国内在烟草控制方面的差距
- 减少发展中国家妇女和女孩对烟草的使用
- 癌症研究领域的国际培训讲研金
- 与烟草控制政策相关的研究以及烟草相关疾病的规划发展
- 将卫生政策和研究的发展深入卫生系统
- 应用癌症研究博士后讲研金和在全球实施控制规划
- 包括非洲、中美洲和南美洲、亚洲和太平洋地区国家在内的发展中国家与儿童期疾病相关的研究
- 全球和区域烟草控制会议以及欧洲各国的戒烟工作。

## 政府资源

20. 很多国家目前通过直接建立和促进烟草控制规划或向地方卫生保健提供及研究机构给予援助来支持烟草控制工作，将其作为它们公共卫生基础结构的一部分。这种支持可以、但不仅限于以下方式：讲研金、伙伴关系以及转让和交换信息与专门知识。此外，很多捐助政府已承诺为烟草控制工作，特别是发展中国家和经济转型期国家的烟草工作提供大量支持。其中的一些资金已直接通过诸如世界卫生组织这样的多边渠道提供，而其它资金则在双边的基础上提供给各国。

21. 国内烟草控制的一些资金列入国家、区域和地方的总体卫生预算中。为特别资助烟草控制的资金来自各种渠道，包括专项预算拨款、税收以及公民损伤的赔偿。然而，这些还不是支持烟草控制的唯一来源。特别是，一些国家和地方政府卫生机构已经在其卫生部内建立了专门从事烟草控制和烟草相关疾病的专业部门。这些机构已为地方卫生部门、研究机构和其它相关机构的规划和资助要求制定了准则。框架公约鼓励和支持政府的这类努力。

22. 框架公约的生效将推动对烟草控制规划产生新的资助。

## 区域经济一体化组织：欧洲共同体

23. 欧洲联盟发展和人道主义援助及卫生和消费者保护理事会与世界卫生组织和世界银行共同于 2003 年 2 月在布鲁塞尔组织了有关烟草控制和发展政策的圆桌会议，旨在表明欧洲共同体发展合作为解决烟草控制问题提供了有效的途径。

24. 欧洲委员会承认烟草控制作为一个发展问题的重要性，强调它对制定框架公约所做的积极贡献，并表示愿意通过利用现有发展合作的手段对希望解决烟草控制问题的发展中国家提供支持。

25. 会议强调广泛的视角及诸如农业、教育、财政、卫生和媒体各部门的合作对有效的烟草控制的重要性，并欢迎欧洲委员会做出的下述承诺：

- 向欧洲共同体成员通报烟草控制作为一项卫生问题的重要性，烟草控制圆桌会议的结果以及在日内瓦举行的框架公约谈判的结果；

- 就与卫生专家共同展开合作时如何致力于烟草控制问题方面与欧洲联盟成员国交流经验；
- 在与伙伴国就宏观经济支持和卫生方面进行政策对话时，涉及烟草控制问题；
- 根据伙伴国的要求，为利用与伙伴国发展合作的手段解决烟草控制问题做好准备；以及
- 为支持在烟草控制活动方面具有相关经验的欧洲非政府组织与试图发展相似专门技术的发展中国家非政府组织之间交流经验而寻求机会。

= = =