



## 2012 年实质性会议

2012 年 7 月 2 日至 27 日，纽约

临时议程\* 项目 7(g)

协调、方案和其他问题：烟草或健康

## 烟草控制问题特设机构间工作队

## 秘书长报告

## 摘要

本报告是根据经济及社会理事会第 E/2010/8 号决议编写的，理事会在该决议中请秘书长向其 2012 年实质性会议提交报告，汇报烟草控制问题特设机构间工作队工作情况，以及烟草控制问题特设机构间工作队特别会议的成果，该会探讨了进一步加强多部门和机构间对策，满足有关执行世界卫生组织《烟草控制框架公约》需求的可能性。

本报告审查了工作队迄今所做的工作，提供了对《公约》主要条款的全面概览，并重点介绍了诸多机构间的合作领域。工作队的所有成员可通过努力实现《公约》有关成员的专门知识、天赋资源和比较优势等方面的目标继续发挥作用。对成功执行《公约》来说，整个联合国范围的、多部门和“整体政府一盘棋办法”将最为有效。这包括利用每个不同机构的现有工具和专门知识。进展情况将取决于各国通过与诸如联合国发展援助框架之类的协调机制的整合，特别是在预防和控制非传染性疾病方面的整合来在国家一级充分执行《公约》的情况。各机构在最高层的承诺将对促进这一进程很关键。本报告强调烟草控制所需的政治、技术和业务等三个层面的干预措施以及与非传染性疾病控制挂钩的必要性。

\* E/2012/100。



## 一. 引言

1. 特别是鉴于烟草流行病在发展中国家的增长，过去二十年来，有关烟草控制方面的挑战一直排在经济及社会理事会议程的前列。向理事会提交的连续报告都强调有关烟草控制方面的多部门挑战和表明烟草使用与贫穷之间的关联的证据。与使用烟草有关的非传染性疾病给一些发展中国家本已脆弱的卫生系统增添了巨大负担。这些国家无法应对传染病的现有需求，烟草使用是导致非传染性疾病的主要风险因素之一。

2. 世界卫生组织(世卫组织)《烟草控制框架公约》是在世卫组织主持下谈判达成的一个循证条约，它是一个多边文书，是对全球烟草流行病的综合应对办法。签署了《公约》及其义务的 174 个缔约方有理由期待烟草控制问题特设机构间工作队及其成员提供援助。此类多部门援助，其性质是专门性的，需要工作队成员怀着共同的目标，进行密切协作和协调。2011 年 9 月，联合国大会非传染性疾病问题高级别会议呼吁全面有效地执行《公约》，将其作为防治全球非传染性疾病流行病的关键文书之一，这重新激发了成功执行《公约》的紧迫性。这是联合国大会迄今仅就一个健康问题召开的第二次高级别会议，第一次是 2000 年关于艾滋病毒/艾滋病的高级别会议，从而展示了对防治非传染性疾病的政治势头和兴趣。

3. 《公约》还为各缔约方应对执行《公约》所引起的多部门挑战提供了一个法律规章框架，其中包括各国政府必须建立横跨各部的协调机制的规定。《公约》规定的这一特别义务有潜力，可将“整体政府一盘棋办法”转化为国家卫生和发展政策和方案，并根据执行《公约》的需要成功地进行调整和统一。

4. 根据各缔约方的执行情况报告，中低收入国家有效执行世卫组织《公约》的主要障碍包括：

- 公众和政府对于非传染性疾病和烟草使用造成的负担和以及《公约》对公共卫生潜在的全球益处缺乏了解
- 在政治层面缺乏对烟草控制问题的优先重视，经常导致缺乏关于烟草控制的法律框架和(或)有效的执行和执法机制
- 缺乏建立《公约》要求的执行烟草控制措施的国家机制的财政资源
- 在行政和技术层面上能力不足。

5. 下文各节介绍了执行《公约》所涉及的多部门挑战以及工作队成员以系统和可持续方式应对挑战的意愿和积极态度。该机构间机制表现出它有能力向会员国提供持续支持。

6. 关于执行《公约》方面的现有证据表明，《公约》正在利用已有的资源和机制。在国家发展卫生计划和方案内对执行《公约》进行统一和调整以及在国家一

级将其进一步融入联合国发展援助框架这一战略方向，将会给联合国“一体行动”议程带来增加值。工作队成员的工作有着成为发展中国家“资源机制”的潜力。

## 二. 烟草管制问题特设机构间工作队及其成就

7. 联合国烟草管制问题特设机构间工作队是秘书长于 1999 年根据经济及社会理事会第 1999/56 号决议设立的，以便协调联合国系统诸多机构正在开展的烟草控制工作。该工作队由世卫组织通过其无烟草行动部主持。设立这一工作队的目的是加强联合国对烟草控制的共同对策和激励对烟草控制的全球支持。除联合国系统以外的成员，该工作队由联合国系统 22 个机构组成。<sup>1</sup> 自 2000 年以来，秘书长一直每两年向理事会实质性会议报告一次工作队在执行有关烟草与卫生方面的多部门协作上的进展。

8. 自 1999 年以来，工作队召开了 9 次会议。最近的一次会议，是 2012 年 2 月 27 日和 28 日在日内瓦世卫组织总部举行的，重点关注根据秘书长在其报告 (E/2010/55 和 Corr. 1, 第 20 段) 中建议的行动和经济及社会理事会第 2010/8 号决议执行《公约》的情况。与会者包括联合国粮食及农业组织 (粮农组织)、国际劳工组织 (劳工组织)、世卫组织烟草控制框架公约秘书处、联合国开发计划署 (开发署)、联合国贸易和发展会议 (贸发会议)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署 (妇女署)、世界银行、世界海关组织、世卫组织、世界知识产权组织 (知识产权组织) 和世界贸易组织，联合国环境规划署 (环境署) 提供一份书面来稿。秘书长办公厅派代表以观察员身份出席了会议。

9. 这些年来，工作队为加强烟草控制方面的多部门协作所作的努力，促成了许多成果，其中包括：

(a) 在工作队 1999 年第一次会议期间，劳工组织、粮农组织和世界银行承诺，就烟草的供应方面进行一系列研究，当时这方面的研究几乎空白。结果，这三个机构在 2000 年至 2003 年期间制作了一系列出版物。这些研究在推进对烟草供应的了解方面非常重要，并被用作《公约》中涉及烟草供应方面的一些条款的基础。尤其是粮农组织题为《至 2010 年的烟草生产、消费和贸易预测》的研究，提供了更多的证据，瓦解了烟草行业扩散的烟草控制将打破从事烟草种植和贸易的个人的生计的神话；

(b) 在工作队的工作方面，世卫组织依靠世界贸易组织提供的投入，对贸易自由化对烟草的影响进行了研究。这项研究，除了模拟贸易开放对全球和发展中国家的烟草使用的影响外，详细勾画出世界贸易组织内不同的贸易协定的公共卫生影响及其与烟草控制的联系。这一审查，在关于这一问题的讨论期间，是《公约》谈判的重要背景；

<sup>1</sup> 工作队成员，见本报告附件。

(c) 2004 年秘书长提交关于工作队活动的报告 (E/2004/55) 后, 经济及社会理事会通过了关于烟草控制的第 2004/62 号决议, 其中理事会确认, 除其他事项外, 烟草消费对扶贫努力有着不利影响。在与有关机构和国家进行讨论时, 经常运用该决议帮助认识到烟草与贫穷之间的联系。然后世卫组织, 制作了一本广受欢迎的题为《千年发展目标与烟草控制: 全球伙伴关系的机遇》的出版物, 将烟草控制与实现八项目标的每一项联系起来;

(d) 继秘书长的报告 (E/2006/62 和 E/2008/59) 建议联合国房舍禁烟以及理事会第 2006/42 号决议作出相同的呼吁之后, 联合国大会通过了关于联合国房舍禁烟的第 63/8 号决议。由于该决议, 联合国终于能够在纽约的房舍以及在联合国日内瓦办事处等其他办事处禁烟;

(e) 2010 年秘书长提交关于工作队活动的报告 (E/2010/55 和 Corr. 1) 之后, 理事会通过了关于吸烟与产妇和儿童健康的第 2010/8 号决议。理事会在该决议中, 敦促会员国在其公众健康政策和发展合作方案中, 考虑烟草控制对改善产妇和儿童健康的重要性。重要的是, 该决议承认烟草控制与千年发展目标目标 4(降低儿童死亡率) 和目标 5(改善产妇保健) 之间的联系;

(f) 2010 年报告还提出了土著人民中烟草使用问题。因此, 2010 年 9 月在日内瓦举行的土著问题机构间支助小组年度会议期间, 突出强调了与烟草使用有关的风险。这次会议的主题是“土著人民的保健问题”;

(g) 理事会第 2010/8 号决议, 要求召开一次会议, 重点关注执行《公约》的多部门协作, 并提及 2010 年关于工作队的报告 (E/2010/55 和 Corr. 1);

(h) 最后, 近年来, 工作队成员通过其缔约方会议观察员的身份, 积极促进缔约方会议授权的工作。一些主要的例子包括: 参加关于烟草制品非法贸易的议定书问题政府间协商机构的工作并提供投入(世界海关组织、联合国毒品和犯罪问题办公室、劳工组织、世界银行、世界贸易组织、世卫组织); 制定关于《公约》不同条款的准则的政府间工作组(粮农组织、劳工组织、世界银行、世界贸易组织、世卫组织、环境署); 关于执行世卫组织《公约》与贸易有关的方面的政府间研讨会(知识产权组织、世界贸易组织、世卫组织、贸发会议); 关于执行《公约》的区域讲习班(世界银行、世卫组织、开发署); 资源较少国家的需求评估(联合国/开发署国家办事处、世卫组织); 以及缔约方会议的各次会议(劳工组织、世界银行、世卫组织、世界贸易组织、开发署、联合国秘书处经济和社会事务部)。各机构提供的投入对在各自的条约活动和进程中取得进展至关重要。

### 三. 《世界卫生组织烟草控制框架公约》

10. 除了使烟草使用率和接触烟草烟雾持续大幅度下降外, 《公约》是一个循据的救命工具, 其目标是保护当代和后代免受烟草消费和接触烟草烟雾对健康、社

会、环境和经济造成的破坏性影响(第 3 条)。《公约》的主要规定包括减少烟草需求和减少烟草供应等两个关键领域以及涉及多部门机制、国际合作和《公约》执行情况报告的规定。

11. 《公约》内设有两个条约机构,即缔约方会议和公约秘书处。缔约方会议是《公约》的理事机构,由《公约》全体缔约方组成。会议定期审查《公约》的执行情况,并作出必要的决定,以促进《公约》的有效执行。从 2006 年至 2010 年已举行四届重要的缔约方会议。2012 年 11 月将在大韩民国首尔举行第五届会议。公约秘书处为缔约方会议及其附属机构提供服务。秘书处支持各缔约方履行《公约》规定的义务,并确保在缔约方会议的指导下与有关国际组织进行必要的协调。秘书处负责执行缔约方会议通过的工作计划,并经缔约方会议授权进行筹资和动员相关机制,按照工作计划完成各项活动,特别关注发展中国家缔约方和经济转型期缔约方的需求。公约秘书处与世卫组织无烟草行动及世卫组织其他有关办事处和国际合作伙伴协作履行职能。

#### 四. 有关《公约》目标及其执行情况方面的经验、需要和未解决问题概要

##### A. 《公约》中的需求方措施

12. 第 6 条(减少烟草需求的价格和税收措施)涉及将烟草税收和价格作为减少需求的一种有效的公共卫生措施。有证据表明,增加烟草税是减少消费方面最具成本效益的政策。青年和穷人对增加烟草税尤其敏感。目前有一个政府间工作组正在拟订第 6 条的指导准则草案,以帮助各缔约方执行该条规定。预计指导准则草案将提交给 2012 年 11 月举行的下一次缔约方会议。

13. 以下是有关第 6 条的指导准则的要点:

- 需加强税收措施,包括正常及超出通胀率的税收水平。
- 卫生部和财政部需就烟草税的逐步增加进行有意义的对话并促进谅解。

14. 第 8 条(防止接触烟草烟雾)涉及在室内外所有公共场所实施无烟区。要采取有效措施防止接触烟草烟雾,就需要彻底消除吸烟(100%无烟雾)。缔约方会议已制订并通过了有关这项措施的指导准则。

15. 以下是有关第 8 条的指导准则的要点:

- 按照指导准则,需通过在所有室内工作场所、室内公共场所、公共交通工具以及适当时包括其他公共场所建立 100%的无烟环境,将防止烟草烟雾扩大到全体人民,加强立法、行政和监管能力。
- 需加强执行已到位的适当措施的能力。

16. 第 9 条(烟草制品成分管制)提及缔约方需通过检测和测量大力管制烟草制品成分;第 10 条(烟草制品披露的规管)提及烟草制品披露的规定。检测和披露烟草制品信息旨在向监管部门提供足够的信息,以便采取行动,并告知公众有关使用烟草带来的有害影响。缔约方会议 2010 年通过了有关第 9 和 10 条的部分指导准则,缔约方会议工作组有关指导准则的进一步工作仍在进行中。世卫组织/无烟草行动是世卫组织烟草制品管制研究小组和世卫组织烟草实验室网络的秘书处和协调机构。烟草制品管制研究小组就可能向会员国提出的科学合理建议向世卫组织提供咨询意见。这些建议涉及以有效和循证手段来填补烟草控制方面的监管空白,并实现一个有协调的烟草监管架构。烟草实验室网络汇集了来自世界各地的实验室,以便与烟草行业在烟草制品检测能力方面的专门知识相媲美。烟草制品管制研究小组和烟草实验室网络都通过无烟草行动一直与缔约方会议第 9 和 10 条工作组合作拟订有关执行这些条款的指导准则(缔约方会议已通过部分指导准则)。

17. 以下是有关第 9 和 10 条的指导准则的要点:

- 需禁止或限制使用旨在提高烟草制品吸引力的成分。
- 在国内没有(非烟草行业运作或受其影响的)独立检测机构或实验室,或无法利用另一国的检测设施的国家设立独立的检测机构或实验室。在这方面没有立法,需向公众披露有关信息。
- 显然有必要建立区域一级的能力,以核实烟草行业的说法,也需促进能力建设和分享最佳做法,以加强国家一级的监管机制。

18. 根据第 11 条(烟草制品的包装和标签)的规定,缔约方须规范烟草制品的标签和包装,包括说明烟草使用的有害后果的清晰健康警句以及禁止在包装上使用可能会产生一些制品的危害小于其他制品(如“淡味”、“柔和”等词语)的误导和错误印象的词语。可查阅缔约方会议通过的指导准则。

19. 以下是有关第 11 条的指导准则的要点:

- 这是烟草行业非常感兴趣的一个领域,缔约方面对各种手段,如干扰制订立法、试图削弱立法、拖延实施政策以及对国家采取法律行动等。
- 需要时应提供技术援助,按照指导准则在区域内和区域间分享最佳做法。

20. 第 12 条(教育、交流、培训和公众意识)涉及通过利用现有一切交流手段,如开展运动、教育方案和培训,提高公众对烟草控制问题的认识。已通过有关第 12 条的指导准则,以帮助各缔约方实施这项措施。

21. 以下是有关第 12 条的指导准则的要点:

- 公众对使用烟草的具体有害影响的认识以及媒体的有关宣传不足。教育方案、特别是开展提高公众意识运动需花费很多资源,因而可能无法提供。需持续实施各种方案,以提高影响。

- 需开展提高公众意识的运动，关注涉及烟草的性别问题，如世卫组织开展的 2010 年世界戒烟日，其中强调“向妇女推销烟草的问题”。需教育公众了解有关烟草行业采用具体针对性别的营销战术，以解决该行业如何操纵性别认同和基于性别的社会角色的问题。
- 促进并向缔约方提供技术援助，以便按照指导准则制订和实施综合交流战略；通过联合国各机构促进分享和获得教育活动材料。

22. 第 13 条(烟草广告、促销和赞助)提及在国内禁止烟草广告、促销和赞助。为做到切实有效，禁令应涵盖该行业进行的所有类型的广告、促销和赞助。强大的公众教育和社区宣传方案有助于进行有效监测、执法和制裁，也有助于该条款的实施。也可查阅缔约方会议为实施这项措施而通过的指导准则。

23. 以下是有关第 13 条的指导准则的要点：

- 烟草行业试图推迟实行和规避有效的立法；应对跨国界形式的广告，特别是互联网广告方面的困难。
- 政府方面需采取更大力度的行动：调动对适当措施的支持，并酌情提供技术援助；分享和促进良好的国际做法，特别是在次区域、区域和全球各级遏制跨国界广告。

24. 第 14 条(与烟草依赖和戒烟有关的降低烟草需求的措施)涉及提供支持以减少对烟草依赖和鼓励戒烟。其中包括向青年提供咨询、心理支持、尼古丁替代品和教育方案。鼓励各缔约方加强可持续基础设施，以推动尝试戒烟，并提供资源确保提供支持服务。还通过关于执行该条规定的指导准则。

25. 以下是有关第 14 条的指导准则的要点：

- 缺乏国家一级的综合战略、将戒烟策略纳入初级卫生保健系统的国家一级指导准则以及培训和辅导设施。
- 应协助各国制订适当的国家战略，以实施有关支持戒烟的规定；应将戒烟服务纳入各级卫生保健基础设施。

## B. 《公约》中的供应方措施

26. 第 15 条(烟草制品非法贸易)涉及缔约方承诺采取措施消除一切形式的烟草制品非法贸易。目前《公约》缔约方正在谈判烟草制品非法贸易议定书。该议定书的主要内容可能包括以下规定：制订有效立法打击非法贸易；实施标记以确定转移点；建立跟踪和追查制度；制订可以进行没收的措施；要求从事烟草行业的所有机构有许可证；监测市场、收集和交换数据；并促进各国机构之间以及与有关国际组织进行合作。最近一轮谈判敲定了草案文本，并提交给 2012 年 3 月 29 日至 4 月 4 日在日内瓦举行的第五届缔约方会议。

27. 就第 15 条提出的要点是：特别需要在发展中国家一级以及次区域/区域一级提供适当的机构间支持，以加强有效执行的能力。

28. 第 16 条(向未成年人销售和由未成年人销售)要求各缔约方采取措施禁止向国内法律规定的未成年人销售以及由其销售烟草制品。

29. 以下是有关第 16 条的执行问题的要点：

- 需有效执法，特别注重建立足够的执行情况监测能力；还应注意执行有关禁止由未成年人销售烟草制品的法律。
- 通过进行适当的沟通和行为干预，在实施策略中特别注意保护未成年人。

30. 第 17 条(对经济上切实可行的替代活动提供支持)旨在确保支持向烟草工人、种植者、甚至个体销售者提供经济上切实可行的替代生计，并保护他们今后不会因为最终失去烟草生计而受到伤害。已成立第 17 和 18 条(保护环境和人员健康)执行工作组，该小组目前正在拟订政策选项和建议，以便提交给第五届缔约方会议，供缔约方可能通过。

31. 以下是有关第 17 和 18 条的执行问题的要点：

- 正在拟订政策选项和建议草案，以便提交给第五届缔约方会议。将与机构间合作伙伴就有关框架和方法的技术问题开展后续行动。
- 特别注意保护旨在创造烟草种植替代机会的政策不被烟草行业废除。

## C. 执行《公约》所涉及的其他领域

### 条约执行情况及其对全球健康影响的监督和报告

32. 就第 20 条(研究、监测和信息交换)而言，监督和监测的一个方面是衡量接触二手烟和烟草消费的程度、模式和趋势，以及衡量烟草使用和接触烟草烟雾的后果。这是在决策过程中确立证据的一项关键规定。缔约方关于执行情况的定期报告包括关于任何国家监督和研究方案的信息。目前，在国家一级生成的信息质量并不总是足够高，或无法跨国进行比较。因此，缔约方会议呼吁统一目前正在国家一级实施的数据收集和监督活动。

33. 以下是有关第 20 条的执行问题的要点：

- 国家研究和基本信息(包括流行率数据)有限；用于研究、监测和评价的国家能力和资金不足。
- 有必要在国家、区域和全球各级建立研究方面的技术能力，并确立监测方案。
- 鉴于指导原则(第 4 条)提到有必要“采取措施，在制定烟草控制战略时考虑不同性别风险”，因此必须确保在规划过程中要进行性别分析，



用以加强执行《公约》的多部门和机构间对策，并将其纳入《联合国发展援助框架》。

34. 第 21 条(报告和 信息交换)强调了报告和 信息交流的重要性。各缔约方需定期(缔约方会议决定每两年一次)报告执行条约的情况。这包括关于烟草使用及相关的健康、社会和经济指标、立法、制约和障碍、财政和技术援助、监测和研究的信息。在报告编制方面，如缔约方提出请求，还可提供协助。<sup>2</sup> 根据缔约方会议的决定，秘书处需对国际上在执行《公约》方面所取得的进展进行分析。这些报告在 2007 年和 2010 年之间每年编写，此后将作为两年期报告印发。下一次报告将提交给第五届缔约方会议。超过 70%的缔约方已提交其执行情况报告，遵守了缔约方会议通过的时间表。

35. 以下是有关第 21 条的执行问题的要点：

- 缔约方需及时提交报告；
- 需要通过培训和统一报告和 信息交换而促进国家卫生促进信息系统的能力建设，以确保可持续性。

36. 关于第 22 条(科学、技术和法律方面的合作及有关专业技术的提供)，总体而言，不到一半的缔约方表示得到或提供了任何形式的对条约相关活动的援助。一方面，大部分得到或提供的援助是建立和加强国家烟草控制战略、计划和方案领域的援助。另一方面，国际合作最少的领域是停止使用烟草的领域。

37. 以下是有关第 22 条的执行问题的要点：

- 进一步方便信息共享，可以增进在遵守《公约》各项要求方面的合作，并可加强国际合作的平台。
- 这种合作应通过现有的全球、区域、次区域机制推动。

#### D. 全球和国家各级多部门援助的交叉领域

38. 《公约》的一般义务规定，各缔约方应按照《公约》制定、实施和审查国家多部门综合烟草控制战略、计划和方案。各缔约方在国家一级面临的挑战，涉及到国家协调机制、立法、行政和监管框架的有效运作。在一些有关烟草的税收、教育、广播、打击非法贸易等方面的重要措施和规定不属于卫生部负责领域的情况下，这一点尤为重要。此外，《公约》第 4 条(指导原则)明确指出，需要建立多部门综合机制。因此，多部门协调方面的挑战，构成了执行战略的核心。

39. 关于第 4 条(指导原则)和第 5 条(一般义务)59%的缔约方报告，它们已经制定并实施了国家多部门综合烟草控制战略、计划和方案(第 5 条(1)款)。68%的缔

<sup>2</sup> 所有报告均登载于世卫组织烟草控制框架公约秘书处网站：<http://apps.who.int/ctct/reporting/database>。

约方建立了国家多部门协调机制(第5条(2)款(a)项)。就第5条(2)款(b)项而言,95个缔约方(占66%)报告在批准《公约》之前已经有了烟草控制立法或一套比较全面的措施。其中79个缔约方在批准《公约》后加强了本国立法。在49个(占34%)在批准《公约》之前尚未立法的缔约方中,42个缔约方在批准后通过了立法,但7个缔约方仍没有国家立法。51%的缔约方报告已经采取行动,以防止其烟草控制政策受烟草行业既得利益的影响(第5条(3)款)。

40. 以下是有关第4和第5条的执行问题的要点:

- 缺乏足够的控制草烟的技术和财政资源和能力;缺乏有效的国家烟草控制立法;烟草行业的策略妨碍了立法的有效实施,或干扰了这种立法的制定;在烟草控制方面要么缺乏或没有足够的政治意愿或跨部门合作;烟草控制应成为非卫生部门的优先事项。
- 国家多部门协调机制需要予以加强。这一举措可在联合国协调框架下于国家一级共同完成。

41. 秘书长2008年的报告(E/2008/59)确定了与条约有关的对执行《公约》至关重要的多部门挑战。该报告还强调,烟草使用流行率被列为可持续发展委员会的一项可持续发展指标,这是联合国可持续发展大会(里约+20)背景下的一个非常重要的事态发展。

42. 烟草与贫穷密切相关。穷人中的吸烟流行率较高,花在烟草上的收入往往带有高昂的机会成本,占用了用于教育和卫生等基本需求方面的重要资源,尤其是考虑到穷人的资源有限。世卫组织无烟草行动在其以下两本出版物中提供了有关这一联系的更多证据:《千年发展目标与烟草控制:全球伙伴关系的机遇》和《系统地审查烟草与贫穷之间的联系》。

43. 最近,秘书长2010年的报告(E/2010/55)中再次呼吁为执行《公约》提供机构间支持,并建议将这一执行工作纳入联合国发展援助框架内,作为国家一级的联合国单一战略。

44. 2010年11月,第四届缔约方会议表示注意到秘书长的上述报告,除其他问题外还强调需要促请工作队支持多部门和机构间的协调,以在整个联合国系统内加强执行《公约》的工作。

45. 在该届会议上,缔约方会议还表示注意到报告中关于在联合国发展援助框架下执行《公约》的行动要点。会议重申,在该框架下执行《公约》是一项战略方针,确保长期和可持续的执行,监测和评价发展中国家缔约方和经济转型缔约方的执行进展,并鼓励这些缔约方利用该框架下的援助机会。

46. 此外,第四届缔约方会议决定呼吁各方、特别是发达国家缔约方将对执行《公约》的支持列为符合双边援助方案条件的一个方面,但前提是这种援助须符合官方发展援助的条件。

47. 缔约方会议各项决定的依据，是与世卫组织区域和国家办事处合作，在试点阶段对《公约》发展中国家缔约方(按照它们的要求)进行的联合需求评估的有关信息。其中强调，需要使《公约》的执行与国家卫生和发展计划等现有行动框架和联合国发展援助框架等工具统一和看齐。特别是联合需求评估团，涉及与驻地协调员的互动，目的是一旦得到请求，则推动将条约的执行纳入联合国发展援助框架内。

48. 在这方面，联合国系统的作用非常重要，因为它可帮助各国、特别是发展中国家履行其国际义务。在烟草控制等健康问题上，世卫组织发挥着突出的作用，但在国家一级需要其他机构的支持。

49. 还必须指出，烟草控制是非传染性疾病控制的一个重要组成部分。《预防和控制非传染性疾病问题大会高级别会议的政治宣言》，表明国际社会有决心采取认真行动来防治非传染性疾病。对于将非传染性疾病视为发展议程内的优先项目的问题，已有明确的共识。在《政治宣言》中，各国元首及国家和政府代表作出了具体承诺，各缔约方要加快执行世卫组织《烟草控制框架公约》，确认可采取各种措施，包括旨在减少消费和供应的措施，并鼓励尚未加入《公约》的国家考虑加入。

50. 《宣言》还赋予世卫组织以下特殊任务：与联合国系统其他机构协调，支持各国预防和控制非传染性疾病的努力。世卫组织将需要在联合国系统内发挥协调作用，促进和监测全球防治非传染性疾病的行动。这项工作的一个重要部分，将是制订国家一级的联合方案，包括在联合国发展援助框架下执行《公约》，此举将有助于综合控制非传染性疾病及其可改变的危险因素。世卫组织总干事和开发署署长于2012年3月联名致信联合国国家工作队，说明如何将《政治宣言》中关于非传染性疾病的承诺纳入联合国发展援助框架的设计过程和实施中，这是向前迈出的重要一步。

51. 秘书长的报告、经济及社会理事会的决定和缔约方会议的决定，揭示了规范、技术和业务层面的广泛协同增效作用。这种协同增效作用体现在各个机构的决定中，其中提到加强多部门协作、机构间支持和在联合国发展援助框架下统一执行《公约》。这种协同增效作用具有在全球应对非传染性疾病的背景下带来更大红利的潜力。

#### 与贸易有关的问题

52. 缔约方在《公约》的序言中表达了“优先其保护公众健康的权利”的重要性。此举包括确保不得有效地利用诉讼的威胁来冻结或停止《公约》的执行。

53. 烟草行业一直在国内诉讼中挑战烟草控制政策的实施。到目前为止，对大多数的裁决均有利于公众健康。法院在其裁决中，经常用《公约》作为一个重要的论据，以说明采取烟草控制措施的正当性。

54. 在国际上，对烟草控制政策的诉讼中出现了新的层面，即烟草业或烟草出口国利用贸易自由化和投资保护文书来挑战一些国家的全国性烟草控制措施。有些案件目前正按照世界贸易组织的法律和国际投资协定来判决；但这些挑战所针对的是各国按照《公约》的规定及其准则为减少烟草使用而进行的有力和真诚的努力。

55. 国际投资协定包括载有投资条款的双边投资条约和区域或双边贸易协定。各国之间缔结此类协定，以保护一国在另一国的投资者，目的是吸引开发和增加外国投资。国际投资协定的数量在过去 20 年里成倍增加，结果是几乎每一个国家、包括《公约》的缔约方，都签署了至少一个此类协定。这些协定给《公约》缔约方带来了潜在的风险，因为它们可被用来挑战缔约方的国家烟草控制措施。为了解决这个潜在的问题，各国可以考虑今后经谈判签订有利于可持续发展的国际投资协定、重新谈判或修订现有协定、使用解释性办法或其他方法来澄清协定与烟草控制措施之间的法律互动关系，包括借助缔约方会议的决定来这样做。重要的是，各国须具备所有这些举措的技术和实质能力。

56. 关于贸易问题，世卫组织在 2001 年进行了一项研究，得到了世界贸易组织提供的关于贸易自由化对烟草使用的影响的信息。该项研究的最新成果题为“在贸易和投资自由化的新时代应对烟草流行病”。世卫组织和公约秘书处正密切追踪世界贸易组织当前关于以下问题的讨论：《与贸易有关的知识产权协定》和与世界贸易组织成员/《公约》缔约方针对烟草产品的添加剂和普通包装所采取措施相关的《贸易技术壁垒协定》。世卫组织内部的还有一个由公共卫生、创新和知识产权部、无烟草行动部和《公约》秘书处成员组成的工作队，在研究公众健康和贸易之间的关系，特别是与烟草控制有关的问题。此外，对于涉及双边投资条约的现有争端，世卫组织总干事重申世卫组织对面临此类争端的国家的支持。

57. 在第四届缔约方会议做出决定(FCTC/COP4(18))后，世卫组织和公约秘书处正在世界贸易组织的帮助下编写一份提交第五届缔约方会议的综合报告，以探讨就与贸易有关的烟草控制问题同世界贸易组织合作、以此加强《公约》的执行的备选方案，并就实施已确定方案的可行性提出建议。报告还要求公约秘书处促进与缔约方及它们之间有关烟草控制的贸易相关方面的信息共享，这一做法是随着一个针对卫生和贸易代表的政府间讲习班的举办而开始的，世卫组织、知识产权组织、世界贸易组织和贸发会议参加了这次讲习班。

58. 以下是涉及与贸易有关问题的要点：

- 应在全球贸易论坛上澄清，只要以非歧视的方式和为公众健康执行《公约》，则世界贸易组织的协定和公约的执行不相抵触。
- 应向各国提供“工具箱”供其政府使用，确保以协同增效的方式实施有效的烟草控制及贸易和投资措施。

## E. 总体行动要点

59. 工作队特别会议的与会者一致认为，在国家一级执行《公约》需要多部门参与，因此，机构间协作支持履约工作至关重要。这可以通过下列方式来进行：

- 就属于工作队成员各自任务和主管范围之内的执行《公约》的具体领域提供专家意见和咨询。
- 在国家一级创建有效的援助机制，特别是在非传染性疾病防控工作中，将执行《公约》的工作纳入《联合国发展援助框架》。
- 在提供体制支持方面树立发展中国家，尤其是最不发达国家的信心。
- 工作队成员在各自的职责范围内对国家主管部委的善意善加利用。
- 以实际和有效的方式推动“整体政府一盘棋的办法”和多部门协作。

## 五. 机构间在执行《公约》方面的协作领域

60. 按照秘书长报告(E/2010/55 和 Corr.1)的主旨和经济及社会理事会第2010/8号决议的任务规定，世卫组织将继续协调和积极参与工作队多部门对策和工作队成员提供的帮助，以及在各个地区和国家执行《公约》和缔约方会议的决定方面为最大限度地加强工作队的努力所做的工作。世卫组织将本着整体世卫组织一盘棋的工作方法，通过公约秘书处、无烟草倡议部和世卫组织其他有关实体的工作和任务来做到这一点。

61. 除世卫组织帮助缔约方加强其执行《公约》具体条款的能力之外，下表列出了按照专门知识、资源条件和比较优势开列的其他工作队成员所述的协助按照有关条文执行《公约》的协作领域。

《公约》条款	机构	具体行动
第5条 (一般义务)	开发署	- 开发署酌情按照治理方案在国家级发挥召集人和协调人的作用时考虑到第5条的要求
第6条 (减少烟草需求的价格和税收措施)	世界银行	- 应有关国家的要求，支持各国制定、执行和评价烟草税收政策，使其成为对世卫组织无烟草倡议在这一领域持续做出的努力的补充  - 与公约秘书处合作，共同评估是否有可能派遣关于第6条所涉问题的联合需求评估团  - 开展研究，评估是否恢复征收烟草税以及烟草使用对贫穷的影响  - 研究税收对烟草经济行为主体，尤其是农民以及非法烟草贸易的影响

《公约》条款	机构	具体行动
第 8 条 (防止接触烟草烟雾)	劳工组织	- 执行劳工组织 SOLVE 方案(互动式教育方案,旨在制定政策和行动措施,以解决促进工作场所健康的问题),以推动工作场所无烟化
第 12 条 (教育、交流、培训和公众意识)	联合国教育、科学及文化组织(国际教育局)	- 将反吸烟意识纳入学校课程和教师培训 - 推广学校无烟化
	世界银行	- 将烟草控制纳入信托基金教育方案
第 15 条 (烟草制品非法贸易)	世界海关组织、世界贸易组织	- 对今后执行《议定书》的工作提供支持,以消除烟草产品的非法贸易
第 17 条 (对经济上切实可行的替代活动提供支持)	粮农组织(农业部)	- 对烟草种植区加强可持续的作物生产提供技术支持,目标是拓宽生产品种,减少环境和健康影响,降低烟草种植者依赖单一产品所带来的风险(视资金情况而定)
	粮农组织(经济及社会部)	- 提供世界烟草生产和市场情况的最新信息(视资金情况而定:所需最低预算资金为 5 万美元)
	贸发会议	- 与包括国际机构在内的重要伙伴进行协作,研究和分析“从农场到烟卷”的烟草供应链。对生产烟草的发展中国家进行政策审查(包括多元化备选办法)
	劳工组织	- 就第 17 和 18 条向公约工作组提供专家意见和建议 - 更新 2003 年关于全球烟草业就业状况的研究报告(将在 2012 年 11 月形成报告) - 进行经济和劳动力市场分析;开发农业合作社工具包;编制创办小型企业和促进地方发展的培训资料;价值链发展工具(农村)和农村技能发展工具 - 研究关于烟草种植者的体面工作、粮食安全和替代作物诊断和范围研究报告 - 推动社会对话,支持为烟草种植者和工人提供经济上可行的谋生手段
	环境署	- 推动烟草种植者和工人经济上可行的生活出路绿色经济框架

《公约》条款	机构	具体行动
	知识产权组织	- 尽管不具体针对《公约》的执行工作，知识产权组织对各国政府和机构所采取的行动提供技术援助和能力建设支持，帮助农民利用品牌和知识产权工具增加作物和农企的价值
第 18 条 (保护环境和人员健康)	环境署	在下列领域提供技术援助： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 妥善管理烟草种植过程中所使用的化学品</li> <li>- 对烟草种植进行环境审计和影响评估</li> <li>- 将与烟草有关的问题纳入国家环境保护方案</li> </ul>
第 20、21 和 22 条 (研究、监测和信息交换；报告和 Information 交换；科学、技术和法律方面的合作及有关专业技术的提供)	贸发会议	就下列事项分享数据库和信息： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 与世卫组织共同开发烟草贸易信息系统</li> <li>- 贸易指标，例如出口收入</li> <li>- 贸易数据(所有双边官方贸易数据)</li> <li>- 边境管理措施，包括进口关税，关税配额</li> <li>- 非关税措施</li> </ul>
	开发署	- 将《公约》/非传染性疾病报告纳入《人类发展报告》
	世界银行	- 与世卫组织合作，统一烟草调查，例如生活标准计量研究，就世卫组织调查与烟草有关的现有问题提供意见和建议 - 与公约秘书处合作，分析所获得的报告数据
	劳工组织	就下列领域共享信息/知识： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 关于劳动力市场指标的数据库，包括烟草业就业数据</li> <li>- 通过家庭调查获得的职业伤病统计数字</li> <li>- 劳动力标准数据库</li> <li>- 童工数据库</li> <li>- 体面工作国家简况和计划</li> </ul>
共有问题		
发展	开发署	- 将与《公约》/非传染性疾病有关的问题列入在里约(+20)举行的讨论和千年发展目标后的讨论之中

《公约》条款	机构	具体行动
贸易(和投资)	妇女署	- 将与《公约》/非传染性疾病有关的问题纳入千年发展目标加速框架(重点是目标 4 和 5)
		- 将与《公约》/非传染性疾病有关的问题纳入联合国发展援助框架进程/指导准则/政策一致性
		- 支持业务研究, 以确保发展工具(例如社会保护)不会对推进防治非传染性疾病带来不利影响
	贸发会议	- 倡导将两性平等倡导者和妇女组织纳入各级决策进程和《公约》的执行工作
		- 倡导消除针对妇女, 尤其是青年妇女的烟草产品销售活动, 支持推动对妇女健康有影响的有性别针对性的烟草控制战略
	贸发会议	- 提高发展中国家政策制定者对国际投资协定与《公约》可能存在的相互联系的认识
贸易(和投资)	贸发会议	- 协助以可持续的方式(再)谈判和解释国际投资协定
	贸发会议和世界贸易组织	- 促进国际贸易协定与其他公共政策/国际法(例如《公约》)的一致性
	世界银行	- 更新对贸易和烟草控制情况的分析结果(例如, 现有的和新的协定所产生的影响、区域集团等)。分析结果将列入拟提交给第五届缔约方会议的报告
	世界银行	- 帮助推动世界银行参与与贸易有关的问题和公共卫生问题的同事之间进行内部对话, 以推动对贸易与烟草之间的关系的探讨

## 六. 结论和建议

### A. 结论

62. 从本报告可以得出以下结论:

- 若要成功地在国家一级有效执行《公约》, 只能通过各机构协调行动和互相补位来实现, 各个机构都可贡献自身的专门知识和比较优势。
- 在支持工作队成员的工作时必须考虑到具体工作的政治、技术和业务层面及其相互关系。



- 工作队可以发挥关键作用，在多边和国家层面确保政策和方案的一致性，以避免工作重叠，利用现有的政策框架和工具构建各种战略。
- 应更频繁地组织举办工作队的聚会，以便根据下列会议情况进行调整：在里约+20 框架内进行的国际对话、2011 年在大韩民国釜山举行的援助实效问题高级别论坛、2015 年后发展议程、与“一体行动”信托基金有关的经济和社会发展会议。

## B. 建议

63. 向经济及社会理事会提交了下列建议：

### 在政治层面和总体方向问题上：

- 需要各机构的最高层做出承诺，而且必须采取整个联合国一体化行动的做法。应将这一承诺转化为具体行动，以便提供支持，尤其是向发展中国家提供支持。
- 应以整体政府一盘棋的方式推动执行《公约》。
- 应通过突出防控非传染性疾病的框架内在控制烟草方面所做的努力，扩大关于烟草控制的宣传，使其受众超出烟草控制/保健专业人员以外的各界。
- 应发挥专门知识的作用，将烟草控制倡议的收获转化为经济收益，以促进政策层自动决策。
- 联合国作为一个整体所做的工作不应受到烟草业的干扰。

### 在技术层面：

- 工作队的每位成员都可以做出特别的贡献，根据上文第四节的文字和表格所载的具体活动推动执行《公约》。

### 在业务层面：

#### 鼓励工作队成员：

- 在国家一级建立有效的援助机制，尤其是通过将执行《公约》的工作纳入联合国发展援助框架来这样做。
- 开创以“一个联合国”协调一致的方式执行《公约》。
- 鉴于烟草还是导致非传染性疾病的其他风险因素的一个导火索，将《公约》纳入今后在非传染性疾病预防控制方面所做的工作。
- 确保在国家一级制订关于执行《公约》的行动计划时，在国家国际两级都实现政策的一致性
- 利用各个组织内部的现有工具加强执行《公约》方面的机构间协作，包括组织联合代表团，开展调动资源工作和提供部门间支持。

## 附件

### 烟草控制问题特设机构间工作队成员

- 经济和社会事务部
- 联合国粮食及农业组织
- 国际民用航空组织
- 国际劳工组织
- 国际货币基金组织
- 人权事务高级专员办事处
- 土著问题常设论坛秘书处
- 世界卫生组织烟草控制框架公约秘书处
- 联合国儿童基金会
- 联合国贸易和发展会议
- 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)
- 联合国开发计划署
- 联合国教育、科学及文化组织
- 联合国环境规划署
- 联合国国际伙伴关系基金
- 联合国毒品和犯罪问题办公室
- 联合国人口基金
- 世界银行
- 世界海关组织
- 世界世卫组织
- 世界知识产权组织
- 世界贸易组织