



世界卫生组织
烟草控制框架公约

世卫组织烟草控制框架公约 缔约方会议

第八届会议
2018 年 10 月 1-6 日，瑞士日内瓦
临时议程项目 7.1

FCTC/COP/8/11
2018 年 5 月 9 日

通过协调与合作加强《公约》实施工作的措施

工作组的报告

文件的目的是

本报告介绍了通过协调与合作加强实施公约工作组制定的世卫组织《烟草控制框架公约》（《公约》）拟议《中期战略框架》草案。

缔约方会议的行动

请缔约方会议（COP）注意本报告，并考虑通过所附决定草案，其中也载有拟议的《中期战略框架》。

促进实现可持续发展目标，如果适用：具体目标 3.a 和可持续发展目标 3。

与工作计划和预算项目的联系：不适用。

是否涉及的其它经费问题，如果未被列入工作计划和预算：是（100 000 美元）。

文件编写人：通过协调与合作加强实施公约工作组。

相关文件：《中期战略框架》。

背景

1. 在第七届会议（2016 年 11 月 7-12 日，印度新德里）上，缔约方会议通过了题为“通过协调与合作加强实施《公约》的措施”的 FCTC/COP7(13)号决定。这项决定设立了一个工作组，负责制定《中期战略框架》草案（MTSF），以指导制定双年度工作计划、预算和实施支持，供缔约方会议审议。还要求工作组审查《公约》之下报告安排和设立一个实施情况审查委员会的拟议职权范围问题专家组的建议（文件 FCTC/COP7/15），以便为系统性审查缔约方的支持和援助需求提出建议，供缔约方会议审议。
2. 工作组于 2017 年 11 月 21-23 日在加拿大渥太华和 2018 年 3 月 20-22 日在英国伦敦召开会议。一位国际条约法专家参与了工作组的工作，出席了这两次会议，并以介绍其他国际条约经验的方式支持工作组的工作。工作组还得益于公约缔约方的投入，工作组曾三次咨询它们，内容如下：(a) 2017 年 10 月，就可列入《中期战略框架》的优先领域征求缔约方的意见；(b) 2018 年 2 月至 3 月，请缔约方就工作组第一次会议期间拟订的《中期战略框架》初稿提供反馈；(c) 2018 年 3 月至 4 月，与缔约方分享新拟订的《中期战略框架》草案，征求评论意见。缔约方提供的所有评论意见均予以考虑，并酌情做出修改。如果拒绝某项提案，工作组会记录拒绝的原因。
3. 工作组获悉，负责诸多国际条约的理事机构已经制定了指导实施其条约的战略计划。例如，有关生物多样性的条约，《南极条约》、《奥胡斯公约》、《拉姆萨尔公约》、《养护野生动物移栖物种公约》以及《濒危野生动植物种国际贸易公约》。
4. 一项条约战略计划的价值在于其能够：(1) 阐明条约缔约方对条约实施的共同愿景；(2) 会集所有缔约方采纳共同的目标和宗旨，为在规定时间内实施条约确定需要关注的重点领域，确定需要改进和重点关注的领域，并将现有资源指定用于最重要的地方；(3) 为调动资源提供一个重点（例如，作为筹集资金的依据）。
5. 条约战略计划随时间而变化。从某种意义上讲，它们已经成熟，而且变得比较复杂。特定条约第一项战略采取的格式可能随着时间的推移变得不那么适合该条约了。例如，一项战略计划的某些内容可能随着时间推移而发展（和完善），最为典型的就是一些用来确定战略计划成功实施水平的监测框架和指标。
6. 条约战略计划不能为缔约方规定新的义务。战略计划只能对履行条约规定的现有义务做出规定，且在某些情况下只能优先考虑履行条约规定的现有义务。

《中期战略框架》草案

7. 《中期战略框架》草案附于题为《2019–2025 年加速烟草控制全球战略：通过实施〈公约〉促进可持续发展》的附件 1。这项战略草案目的是在集体原则和优先事项的支持下指导实施《公约》，指导缔约方会议着重讨论《公约》的实施问题。

8. 在为《公约》制定《中期战略框架》时，工作组一致认为把下列内容载入文件很重要：

- 激励奋进的愿景和任务；
- 着重实施《公约》的加速行动；
- 强调与卫生以外其他行业建立联盟，促进它们为烟草控制做出努力，例如，负责烟草种植和加工活动的环境和社会效应的国际机构和其他利益攸关方；
- 着重排除实施《公约》的种种障碍，比如，烟草工业的影响和烟草控制缺乏可持续资金；
- 鉴于资源有限，强调必须优先重视《公约》之下实施工作，并清楚阐明每个缔约方、缔约方会议和公约秘书处的优先事项。

9. 在确定优先事项方面，工作组坚定认为，该战略应确定全球实施《公约》的优先事项，条件是各缔约方应当能够灵活确定自己的优先事项，以反映其特殊需要。

10. 工作组成员也都认为，该项战略应当具备高水平和战略性，并认为我们应当拒绝列入一个愿望清单或一项僵化的行动计划。相反，提交缔约方会议审议的战略草案为实施工作确定了明确的方向，但工作计划和预算将确定具体细节。

实施情况审查机制

11. 工作组审议了《公约》之下报告安排和设立实施情况审查委员会的拟议职权范围问题专家组的建议（文件 FCTC/COP7/15）。

12. 工作组成员认为公约实施情况审查机制是一个非常好的机制。这样一种机制会促进缔约方单独和集体更加有效地不间断审查《公约》实施情况，为查明差距与需要、为确定向缔约方提供的援助的优先顺序提供重点，也会为筹资提供焦点。

13. 工作组把拟议设立实施情况审查机制事宜列入了战略草案（战略目标 3.1）。工作组认为，该机制的具体情况，包括实施情况审查委员会的职权范围，均须再度提交缔约方审议。因此，战略草案预计到 2020 年前设立实施情况审查机制；其间，对实施

情况审查机制进行试点示范将有助于验证具体方法，并允许完善拟议的职权范围。此外，这项工作将寻求缔约方通过这一程序，并为改进这一程序提供意见。

实施情况

14. 工作组指出，如果缔约方通过该项战略，公约秘书处的后续工作计划和预算须与该项战略保持一致，这一点至为关键。

15. 实施战略为公约秘书处增添额外工作。例如，秘书处将为已经确定的系列指标收集基准数据。公约秘书处还需要每两年报告一次战略实施工作的进度。

附件 1

《2019–2025 年加速烟草控制全球战略：通过实施〈公约〉促进可持续发展》

导言

《加速烟草控制全球战略》（《战略》）是根据世卫组织《烟草控制框架公约》（《公约》）缔约方会议第七届会议的一项缔约方决定制定的。它代表着继续为加强《公约》的运作和实施做出的努力。虽然在实施《公约》方面已经取得进展，但我们认为，通过《战略》，我们可以加快实施《公约》，加快对《2030 年可持续发展议程》做出贡献。

本《战略》意在指导下个七年（2019–2025 年）实施《公约》的工作，包括缔约方、公约秘书处及其他利益攸关方的活动/工作，充当 2020–2021 年、2022–2023 年及 2024–2025 年双年度工作规划和预算编制的基础。此外，《战略》将影响缔约方会议的议程和工作。借助审查和反思《战略》成果，公约缔约方可以通过连续周期继续完善规划和实施过程。

面对需求增加而资源有限的情况，《战略》也是一项重要的管理工具，同时还确保公约秘书处能够有效开展工作。

行动呼吁

烟草的危害

烟草使用对健康和福祉、对整个社会均构成重大而有害的威胁。

从全球范围来看，烟草使用导致大量生命损失，每年造成 700 多万人死亡。烟草的使用也加重了心血管疾病、癌症、慢性呼吸系统疾病和糖尿病等非传染性疾病的全球负担和威胁。

虽然使用烟草对健康的影响令人震惊，但使用烟草带来的危害不仅仅涉及健康问题。

烟草使用的负担对社会各级和社会各阶层，从全球、区域和国家层面到社区、家庭和个人层面，都造成了严重后果。

烟草使用及其推广对可持续发展构成严重挑战，并破坏世界各地的社会、经济和环境发展。

烟草制品的一些不良后果包括：与烟草制品加工和烟草使用有关的社会和经济损失，烟草相关疾病和过早死亡所致生产力损失和收入损失，威胁包括享有能够达到的最高标准健康的权利在内的基本人权，涉及非法烟草生产和贸易的犯罪以及烟草种植的环境和社会影响，包括童工、产品使用和废物处理。

此外，还认识到烟草行业正在以启动行政拖延和法律挑战的方式，破坏缔约方促进与《公约》有关的公共卫生政策的行动。

全球应对烟草

在一个国家界线日益模糊的全球化世界里，在一个地方发生的后果可能会影响全球。从这个角度来看，烟草控制是每个人的事情。

好消息是我们已经知道如何处理烟草流行问题。《公约》是经过国际谈判商定的一套循证措施，具有法律约束力，可以切实减少烟草危害。

联合国可持续发展目标及其相关具体目标只参考了三项国际公约，《公约》就是其中之一。可持续发展目标具体目标 3.a 要求加强执行《公约》。本《战略》意在为实现可持续发展目标 3 和关于非传染性疾病的总体健康目标 3.4 的总体健康目标做出切实贡献。可持续发展目标 17 承认，只有大力承诺发展全球伙伴关系与合作才能实现各项目标。

2015 年《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》中也提到《公约》，其中指出“烟草价格和税收措施被认为是减少烟草使用和卫生保健成本的一种有效且重要的手段，也是发展筹资的一种收入来源。”

烟草控制措施一直被认为是改善全球健康的“最佳措施”，为小型投资带来巨大利益。

需要紧急行动

虽然《公约》实施工作取得了进展，但远未完成。正如《公约》和《全球烟草控制报告》十年审查中提到的，《公约》实施工作仍然面临各种挑战，包括在将《公约》条款纳入国家法律方面进展缓慢，现有法律执行力度不够，烟草行业加强营销以及烟草行业干扰政策制定工作，烟草控制资源分配不足，以及没有充分的人力领导《公约》实施工作。此外，《公约》的若干条款在全球范围内实施不均衡。作为公约缔约方，我们认识到有必要致力于现在就采取紧急行动，以消除仍然存在的差距。

在本《战略》的指导下，各缔约方应采取协调一致和重点突出的政府全体行动，以实现国内和国际政策的一致性，并在全球、区域、国家层面以及各行各业排除阻碍，全面和有效地兑现在《公约》下做出的承诺。

缔约方借助本《战略》，通过商定 2019-2025 年关键优先事项，力求改进和推进《公约》的实施。《战略》力求增强缔约方与卫生部门和非卫生部门以及参与在全球、区域和国家层面打击烟草活动的其他利益攸关方开展跨部门合作的能力。它还着手在国际和国内提高包括《公约》本身在内的烟草控制问题的形象和能见度。

我们知道，烟草使用是完全可以预防和避免的。通过协调努力，缔约方有机会挽救数百万人的生命，并为后代创造必要的条件，使他们过上更健康、更可持续的生活，摆脱烟草危害。

第 1 部分. 愿景框架

愿景

人人享有一个不再流行烟草的、健康和可持续的世界

任务

通过全面及时实施《公约》，保护今世后代免受烟草消费带来的毁灭性的健康、社会、环境和经济后果，不用吸入烟草烟雾。

总体目标

为了衡量本《战略》的成功与否，我们将使用商定的自愿全球目标“到 2025 年，按年龄标准分列的 15 岁及以上人群当前烟草使用率相对降低 30%”¹。

第 2 部分. 战略目标

指导性考虑因素

在本《战略》的背景下，有三个考虑因素指导战略目标的选择：(1)措施对烟草使用及烟草所致死亡和疾病的影响；(2)措施对建立国家级跨部门、可持续控烟能力的影响；(3)它们在推进可持续发展目标方面的贡献。

战略目标 1. 加速行动

确定明确的优先事项，将有效的援助手段瞄准可能对减少烟草使用和伤害产生最大影响的地方，从而促进加强《公约》的实施。

战略目标 1.1.

优先采取促进行动，加速《公约》实施，包括在已确定的优先行动领域为缔约方提供有效的技术和财政援助。

具体目标

1.1.1. 缔约方制定、实施和定期更新已核算成本的国家烟草控制综合战略（《公约》第 5 条），着重制定跨部门、跨领域的政策和对国家来说最重要的条款。

1.1.2. 缔约方实施价格和税收措施（第 6 条）。

¹ 见 <http://www.who.int/nmh/ncd-tools/definition-targets/en/>，也在 FCTC/COP7(27) 中提到这一目标：
[http://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC_COP7\(27\)_EN.pdf](http://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC_COP7(27)_EN.pdf)。

1.1.3. 缔约方实施限时措施（第 8、11 和 13 条）。

战略目标 1.2.

加强制度建设，定期总结和分享烟草控制措施的实施经验和教训，收集关于顺利实施新型和创新手段的证据。

具体目标

1.2.1. 通过南南合作和三角合作，完善专门知识分享机制。

1.2.2. 加强知识中心在援助缔约方方面作用。

指标

战略目标 1.1

- 报告已经收到或提供财政和/技术支持的缔约方的数量。
- 作为其《公约》定期报告的一部分，已经提交已核算成本的国家烟草控制计划的缔约方的数量。
- 实施价格和税务措施的缔约方的数量。
- 已经加强国家烟草控制措施的缔约方的数量。
- 已把实施《公约》作为一项发展重点的缔约方数量，包括在其联合国发展援助框架（联发援框架）内。

战略目标 1.2

- 已得到《公约》知识中心援助的缔约方的数量。
- 作为提供者或接受者参与南南合作和三角合作的缔约方数量

战略目标 2. 建立跨部门和民间社会国际联盟和伙伴关系，以协助实施《公约》

在全球和国家层面，提高《公约》的形象和能见度，以应对烟草对社会经济发展及对环境构成的威胁。

与各部门缔结伙伴关系，以期面对与烟草有关的危害和烟草业，促进各部门、国际和国内政策的一致性。

战略目标 2.1

动员国际、政府间和发展合作伙伴，将《公约》纳入其工作和/或其可持续发展目标对策之中，与联合国以及拥有减少各种烟草相关危害的明确任务或有以下能力的全

球机构和倡议发展伙伴关系，制定联合战略：(a)提升《公约》形象和能见度；(b)影响和刺激区域和国家层面的烟草控制行动。

具体目标

- 2.1.1 加强与世界卫生组织（世卫组织）、联合国系统内各机构及其他有关国际机构和倡议之间的一致性与合作。
- 2.1.2 确保在实施《2030 年可持续发展议程》过程中以及在联合国框架内主办的与《公约》有关的所有相关论坛的审议中都要充分接受《公约》。
- 2.1.3 通过与联合国非传染性疾病机构间工作队成员、全球非传染性疾病协调机制和其他相关倡议的合作，制定相得益彰的方法，实施《2013-2020 年预防控制非传染性疾病全球行动计划》。
- 2.1.4 促进与政府或政府间组织与机构建立伙伴关系。
- 2.1.5 制定关于《战略》的沟通计划，也为提升《公约》的形象和能见度。

战略目标 2.2.

促进和利用外部利益攸关方特别是民间社会的贡献，以实现《公约》的目标。

具体目标

- 2.2.1 加强民间社会的参与力度，包括采用联合国其他组织的最佳做法，同时顾及《公约》第 5.3 条。
- 2.2.2 根据可持续措施工作组提出的建议，设立和运作一个协调平台（FCTC/COP/7/18）。
- 2.2.3 根据第 20 条，促进与《公约》实施有关的研究，特别是《战略》中提出的优先事项。

指标

战略目标 2.1

- 把实施《公约》列入其战略或计划中的发展机构、政府间组织、国际组织或倡议的数量。
- 世卫组织国家办事处将实施《公约》列入国家合作战略的缔约方的数量。
- 将实施《公约》列入其国内实施可持续发展目标具体目标 3.a 的自愿报告的缔约方的数量。

战略目标 2.2

- 把民间社会参与问题列入国家烟草控制办法制定与实施工作的缔约方的数量。
- 获得认证成为缔约方会议观察员出席缔约方会议的非政府组织的数量。
- 民间社会组织为推进实施《公约》提供的财政和技术支持。

战略目标 3. 保护廉洁和利用在《公约》之下取得的成绩

克服各种障碍，全面、有效、可持续地实施《公约》，扩大烟草控制工作。

战略目标 3.1:

改进《公约》的治理和行政管理机制，确保所有与《公约》相关活动优先开展、有效和可持续，不受烟草业的影响。

具体目标

3.1.1 使缔约方会议的议程、工作计划和预算与《战略》保持一致。

3.1.2 到 2020 年，创建一个由同行领导的《公约》实施情况审查机制，以便于处理个别缔约方的差距和挑战，分享经验教训和协助实施本《战略》。

3.1.3 保护缔约方会议和其他《公约》活动免受烟草行业的商业利益和其他既得利益的影响。

战略目标 3.2

支持和鼓励缔约方努力消除国家层面烟草控制工作面临的障碍。

具体目标

3.2.1 从政治上支持烟草控制工作。

3.2.2 促进跨部门合作，包括加强与民间社会组织的协作。

3.2.3 为烟草控制调动可持续的资源。

3.2.4 采取措施，保护公共卫生政策免受烟草业影响（第 5.3 条），在国家和国际层面连续不间断地监测烟草行业的活动。

3.2.5 监测《公约》主要条款的政策和计划进度，包括估计挽救的生命、避免的费用以及其他健康和经济改善结果。

指标

战略目标 3.1

- 已建议实施情况审查机制。
- 《公约》的工作计划和预算与《战略》保持一致。
- 为评价全球在实施《公约》方面面临的资金缺口制定一个指标。

战略目标 3.2

- 报告第 5.3 条相关措施实施情况的缔约方的数量。
- 设有有效的国家烟草控制跨部门协调机制的缔约方的数量。
- 报告烟草行业干涉是妨碍实施《公约》的主要障碍的缔约方的数量。
- 为其已经核算成本的国家烟草控制计划或战略提供全额资金的缔约方的数量。

第 3 部分. 业务目标

业务目标

缔约方会议每两年通过的公约秘书处的连续工作计划和预算将按以下业务目标进行调整，以支持有效实施本《战略》的各项战略目标。

业务目标 1. 可持续筹资

管理《公约》财务，以最大限度提高其效率和效力，并寻找新的收入来源，以支持《公约》的实施活动。

具体目标

- 1.1. 注意到《公约》第 22 条和第 26 条所规定的合作义务，缔约方和公约秘书处将调动更多技术和财政资源。这可能包括根据 FCTC/COP7/25 号决定制定和实施目标明确的资源调动战略及新型或创新的国内和国际筹资机制，以促进《公约》和本《战略》的实施。
- 1.2. 公约秘书处将向缔约方提供有针对性的援助，以制定和执行已经核算成本的国家烟草控制计划。
- 1.3. 公约秘书处将提出工作计划，还将以《战略》为基础开展以成果为导向的预算编制工作。

- 1.4. 公约秘书处应考虑到《公约》第 5.3 条和与避免利益冲突有关的最佳做法，设立和坚持《公约》亲善大使做法。

业务目标 2. 业务效力

促进缔约方会议的最佳运作，提升公约秘书处支持缔约方会议和支持缔约方实施、监测和报告工作的能力。

具体目标

- 2.1 公约秘书处将按照《公约》第 5.3 条及其准则的精神，审查和调整人员配备和管理能力，以支持实施《战略》，支持缔约方会议批准的工作计划和预算。
- 2.2 认识到其核心职能可用的资源有限，秘书处将在其工作方案设计和实施方面全面适用优先、成效、成本效益、透明度和问责制原则。
- 2.3 秘书处将向缔约方会议提交关于实施《战略》的双年度报告，包括拟议的纠正行动。

附件 2

决定草案：通过协调与合作加强《公约》实施工作的措施

缔约方会议，

忆及世卫组织《烟草控制框架公约》（《公约》）第 23.5 条，其中规定缔约方会议应定期审查《公约》的实施情况，并促进其有效实施做出必要的决定；

还忆及 FCTC/COP7(13)号决定设立了一个工作组，负责制定一项《中期战略框架》，以指导工作计划拟订、预算和实施支助；

还忆及《公约》之下报告安排和建立实施审查委员会的拟议职权范围问题专家组为系统性审查缔约方的支持和援助需求而提出的建议（文件 FCTC/COP7/15），以供缔约方会议审议；

满意地注意到工作组最终拟订《中期战略框架》草案的成果，并感谢参与磋商进程的缔约方所做的工作；

还认识到各项条约的战略计划在与时俱进，且条约战略计划不能为缔约方带来新的义务，

1. **通过**文件 FCTC/COP/8/11 附件 1 所载的《中期战略框架》。
2. **请**缔约方：
 - (a) 以《中期战略框架》为指南，确立国家优先事项，制定方案和计划；
 - (b) 利用《中期战略框架》中提出的各项指标，对根据《中期战略框架》制定的各项方案和计划的执行情况进行评估。
3. **要求**公约秘书处：
 - (a) 起草拟议提交缔约方会议的工作计划和预算，使之与《中期战略框架》保持一致；
 - (b) 为《中期战略框架》确定的系列指标收集基准数据；
 - (c) 通过 5 至 10 个缔约方的自愿参与，按照文件 FCTC/COP/7/15 所载的职权范围，开展一项关于执行实施情况审查机制的试点项目活动，并就到 2020 年制定一项已经核算成本的实施情况审查机制的战略和经过修订的职权范围问题向缔约方会议报告；

- (d) 作为其《公约》实施情况正常双年度全球报告的一部分，每两年报告一次《中期战略框架》实施进度。

(第 XXX 次全体会议，2018 年 10 月 XX 日)

== =