



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

FCTC/COP/9/11
2021年7月5日

第九届会议

2021年11月8-13日，瑞士日内瓦

临时议程项目 5.1

实施情况审查机制

公约秘书处的报告

文件的目的是

本报告介绍了根据 FCTC/COP8(16)号决定和《加速烟草控制全球战略：通过实施〈公约〉促进可持续发展，2019-2025》的具体目标 3.1.2 开展的烟草控制框架公约实施情况审查机制试点项目活动。

缔约方会议的行动

请缔约方会议注意本报告。

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：3.1.2。

如未被列入工作计划和预算，是否涉及其他经费问题：不适用。

相关文件：无。

背景

1. 在 FCTC/COP6(15)号决定中，世界卫生组织烟草控制框架公约（烟草控制框架公约）缔约方会议设立了审查《烟草控制框架公约》下报告安排的专家小组，负责除其他外，就建立《公约》下的报告和实施情况审查机制提出建议。专家小组在其报告 FCTC/COP/7/15 中同意，需要建立烟草控制框架公约实施情况审查机制来改善《公约》的实施情况，而且这种机制也有助于向缔约方提供重点支持。专家小组建议设立一个实施情况审查委员会，并提出其职权范围¹。在 FCTC/COP7(13)号决定中，缔约方会议设立了一个工作小组，负责制定中期战略框架草案，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，并授权除其他行动外，就系统审查缔约方的支持和援助需求的持续机制提出建议，供缔约方会议审议。

2. 在 FCTC/COP8(16)号决定中，缔约方会议通过了《中期战略框架》，即《加速烟草控制全球战略：通过实施〈公约〉促进可持续发展，2019-2025》。《全球战略》的战略目标 3.1.2 呼吁到 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《全球战略》。此外，缔约方会议要求公约秘书处通过至多 12 个缔约方的自愿参与，开展一项关于实施情况审查机制的试点项目活动，酌情制定其职权范围，并向缔约方会议第九届会议报告试点项目的成果，提交一项已经核算成本的战略和相关职权范围，供其进一步审议。

程序性事项

3. 公约秘书处创办了一项实施情况审查机制试点项目活动，并通过 2019 年 5 月发出的普通照会呼吁志愿缔约方表示有兴趣参与该项活动。普通照会说明该试点项目的情况，并要求提交正式意向书。此外，公约秘书处确定并邀请九位专家就该过程提供咨询意见，并对志愿缔约方进行实施情况审查。

4. 公约秘书处收到二十五份正式意向书（六份来自非洲区域缔约方，七份来自美洲区域，两份来自东地中海区域，四份来自欧洲区域，三份来自东南亚区域，三份来自西太平洋区域）并从中选出 12 个缔约方，遴选标准包括区域代表性（世卫组织六个区域各两个缔约方）以及收入类别、人口规模、语言、实施数据可用性及缔约方有无通过需求评估或 FCTC 2030 项目获得其他支持等相关考量。

5. 帮助公约秘书处开展实施情况审查机制试点项目活动的专家是根据其技能和能力遴选出来的，其中包括分别代表世卫组织六个区域的六名专家及三名专攻法律事务、烟草税和烟草业干涉问题的专家。专家们与公约秘书处协调，制定了其工作方法。作为工作中最重要的部分，他们分析了可通过公开途径获得的 12 个志愿缔约方中各缔约

¹ https://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC_COP_7_15_CH.pdf?ua=1

方的数据和资源，并对缔约方的实施工作进行了独立（公约秘书处并未参与或提供投入）审查。

6. 公约秘书处为组织以下活动提供了支持：两次面对面会议（2019年10月1日至3日在瑞士日内瓦及2020年3月3日至5日在比利时布鲁塞尔）、三次电话会议以及专家和缔约方代表之间的多次一对一临时虚拟电话会议，以讨论进展及技术和行政问题，以及项目期间面临的各种挑战，包括COVID-19大流行对项目进展的影响。聘请了一名顾问，以协助专家们收集与各缔约方实施《烟草控制框架公约》有关的文件。总体而言，该过程持续了18个月（2019年5月至2020年10月）。

实施情况审查

7. 为各志愿缔约方指派了一名来自同一区域的“主审查员”和一名来自其他区域的二级审查员。专家们讨论并商定了审查工作中的数据收集和分析过程，主要依据包括缔约方最近的《烟草控制框架公约》实施情况报告、任何需求评估和影响评估报告（适当时）以及公共领域中关于各自缔约方的其他数据和文件。除其他外，这包括研究论文、民间社会组织的报告及其他相关文件。对25个表示感兴趣的缔约方进行了关于文件可用性的初步在线检索，以便挑选缔约方参与试点项目活动。然后，又对12个选定缔约方进行了更详尽的数据搜索。

8. 最初，该过程计划包括三个步骤：(1)由两名专家对所有缔约方的相关文件进行案头审查；然后(2)选出八个缔约方，与其指定的联络员及其他利益攸关方开展进一步讨论；最后(3)对四个缔约方进行国家访问。然而，由于COVID-19大流行，对该过程进行了调整，改为对所有缔约方进行案头审查，并在必要和/或可行的情况下，与联络员联系。

9. 专家们在公约秘书处的支持下，制定了一份实施情况审查报告模板；该模板包括执行摘要、引言和对被《全球战略》列为重点的《烟草控制框架公约》条款（第5、第6、第8、第11和第13条）的审查，之后是对其余条款的评估。对这些条款的审查包括说明实施情况、列举实施差距和挑战以及专家建议，同时应顾及相关条款实施准则的各项建议。个别国家报告还载列了一份缔约方可用以促进国家一级实施进展的资源和工具清单。

10. 审查员根据收集到的数据和文件对分配给他们的缔约方进行评估。为获得更多投入、细节和澄清，审查员会在公约秘书处的支持下，进一步与指定国家联络员进行直接接触。虽然最初制定了计划，但专家们认为，没有必要进行国家访问以收集开展评估所需的数据；由于COVID-19大流行后期施加的旅行限制，这类访问在任何情况下都是不可能的。

11. 在 COVID-19 大流行和将缔约方会议第九届会议推迟至 2021 年举行的背景下，公约秘书处委托对 12 份缔约方报告进行总结（一项单独的活动，不同于专家们独立开展的个别缔约方审查），以便就以下几个方面得出结论：(1)《公约》实施工作推进得较好的领域；(2)实施工作中频繁出现的差距和需求；(3)在未来的任何互助和合作项目（如南南合作和三角合作倡议）中可能会有所助益的各缔约方的特定优势、良好做法和潜在拥护者。

缔约方实施情况审查得出的最主要结论

12. 12 个志愿缔约方实施《烟草控制框架公约》的水平存在巨大差异。被《全球战略》列为重点的若干条款有相应的《烟草控制框架公约》实施准则，它们都是有时限的，且往往是缔约方完成度最高的条款。《烟草控制框架公约》其他条款的实施工作尚处于较为初期的阶段，在某些情况下，生成了更为详细的实施工作报告。

13. 若干缔约方报告说，已全面实施第 8、第 11 和第 13 条，包括实现 100% 无烟环境，采用标准化包装或平装，以及全面禁止烟草广告、促销和赞助。参与试点项目的若干缔约方还实现了全面或几乎全面遵守第 14、第 15 和第 16 条。

14. 然而，在某些领域仍然存在差距。例如，没有一个缔约方全面遵守第 5.3 条和第 6 条。在所有 12 个志愿缔约方中，实施第 5.3 条方面的差距最为常见。虽然若干缔约方承认已部分实施（或打算实施），但尚无缔约方根据《烟草控制框架公约》第 5.3 条的实施准则，全面落实各项措施，保护公共卫生政策免受“烟草业的商业和其他既得利益”影响。同样，在这次试点活动中，没有一个缔约方全面实施第 6 条并达到了《烟草控制框架公约》第 6 条实施准则所建议的水平。虽然在某些情况下，香烟的可负担性有所下降，但在更多情况下，仍与先前的实施情况报告无异。鲜少有缔约方报告称将烟草税所得资金划拨给烟草控制，甚至是卫生规划。此外，也很少有缔约方对所有烟草产品实行税收制度，并按照与香烟相当的规模对烟草产品征税。

专家对试点项目过程的评价

15. 完成缔约方审查后，向专家发出了一份问卷²，以对审查过程进行评价。重点强调的结论包括以下几项：

- 认为由顾问进行的初步案头审查非常有益、全面且最为及时，案头审查整理了需要审查和分析的所有相关文件。
- 承认所有志愿缔约方的《烟草控制框架公约》最新实施情况报告及对使用实施准则相关附加问题的答复的可得性和质量是开展审查工作的重要条件。然

² <https://fctc.who.int/publications/m/item/irm-pilot-project--evaluation-questionnaire-experts>

而，有人指出，即便是获得定期实施情况报告（核心问卷和附加问题），也可能是一项挑战。

- 认为审查报告结构全面，有利于对缔约方进行全面审查。专家们建议，为实现一致性和标准化，今后应验证并遵循这一标准结构。
- 认为专家参与《烟草控制框架公约》特定领域的实施工作（税收、烟草业干涉、法律事务等）有极大帮助，若要推广实施情况审查机制，建议采用这种做法。
- 认为与缔约方联络员的接触是充分且有益的，因为它有利于专家注意到报告（核心问卷和附加问题）所述信息与联络员所提供信息之间的差异，并纳入自提交缔约方报告以来可能出现的进展。许多专家建议，应始终将此种做法作为审查过程的一部分。遗憾的是，实施情况审查机制试点期间，与联络员的接触因 COVID-19 大流行和相关重点事项而受到严重影响。
- 专家强调，实施情况审查机制的过程必须简单，不耗费过多时间，并以明确务实的准则/模板为支撑。他们还一致认为，在实施情况审查之后的后续基本步骤中，实施情况审查机制应将重点放在协调、相互支持和援助上。
- 确定公约秘书处在实施情况审查机制试点活动过程中所发挥的支持作用是促进审查过程顺利进行的关键；因此，建议在实施情况审查机制的未来推广活动中保留并加强这一作用，以特别注重协调，维持联络员和专家审查员之间的有效沟通，促进同行学习，并帮助规范审查过程的各个阶段。
- 所有专家都一致同意下文详述的实施情况审查机制过程相关建议。

从实施情况审查机制试点项目活动中获得的经验教训和建议

16. **名称。**根据《全球战略》中与实施情况审查机制有关的具体目标，该机制应旨在评估各个受审查缔约方并为其提供有针对性的实际支持。此外，在同一份文件中，人们认识到，“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”。因此，专家建议（如考虑到可能会加以推广）将“实施情况审查机制”更名为“实施情况审查和支持机制”，以纳入为缔约方提供援助和支持这一层面。

17. **目的。**实施情况审查机制应在对各缔约方《烟草控制框架公约》实施情况进行审查的基础上，促进并便利缔约方之间包括志愿小组内各缔约方之间的互助与合作。应将该机制作为一种工具，以便提供和分享良好做法、专门知识和经验。其他缔约方、

烟草控制框架公约知识中心、公约秘书处或其他有能力提供特定类型支持的实体可进一步参与进来，提供有针对性的援助。

18. **联络员。**每一个希望参与实施情况审查机制周期的志愿缔约方均需指定一名联络员，专门负责提供信息、文件和数据，并在必要时进行进一步沟通和作出澄清。他或她应致力于这项工作，能够回应审查者索取信息的要求，并在必要时组织与利益攸关方举行（虚拟）会议。

19. **审查员。**按照《全球战略》的要求，实施情况审查机制应“由同行领导”。因此，为满足该项要求，专家审查员应由各参与缔约方来指定。不过，专家们明白，由于能力和资源有限，并非总能做到这一点，特别是对那些有显著差距和重大需求的缔约方而言。对于这些缔约方，公约秘书处应在个案基础上，建立一个独立审查员数据库，以便在必要时介入并指定一名专家来填补空白。

20. **报告结构。**为在审查过程中保持一致和统一，应商定报告模板的结构，如用于试点项目活动的模板结构。每份缔约方审查报告均应包含附件 1 第 7 段所列各部分。

21. **实施情况审查摘要。**随着缔约方会议第九届会议推迟至 2021 年举行，公约秘书处审查了全部 12 份缔约方实施情况审查报告，以观察差距和需求方面的共同模式，并确定志愿缔约方小组的优势和先进实施领域，以便在可能的情况下，让缔约方之间相互提供支持。然而，如果参与这项活动的缔约方数量众多，这项工作可能会面临重大限制，时间也是一个问题，因为只有在完成所有缔约方审查后开展此项工作。

22. **审查所需的文件。**开展审查工作的专家建议，在今后的实施情况审查机制周期中，应作为一项强制性参与条件，要求志愿缔约方提供附件 1 第 14 段所列所有文件。

23. **语言障碍。**为志愿缔约方指派审查员时，应考虑到语言问题，因为这可能会严重阻碍审查过程。在审查员不会讲受审查缔约方所用语言的情况下，审查小组建议考虑对文件进行翻译。如需翻译文件，应提前规划以作好进一步准备（时间和资金）。

24. **公约秘书处的作用。**个别审查（和志愿缔约方报告分析）独立于公约秘书处进行。公约秘书处的作用主要是协调审查过程和后勤工作；为审查员提供行政支持；促进审查员和联络员之间的沟通和联系；收集、排版（在某些情况下翻译）并发送最终报告。由于实施情况审查机制应是一项由同行领导的的活动，审查小组认为，在这一过程中，公约秘书处应继续发挥协调人的作用，志愿缔约方指定的专家则负责进行国别审查。考虑到将来，公约秘书处还应确保外部审查员的可用性，以便在缔约方无法提供专家审查员时介入，同时铭记《烟草控制框架公约》第 5.3 条及其实施准则。

25. 完成试点项目活动后，根据上文详述的经验教训，附件1载列了潜在实施情况审查机制的拟议职权范围，附件2则概述了一项与已经核算成本的战略有关的提案。

26. 实施情况审查机制试点项目测试了一个可行的实施模式，并向缔约方提交个别报告，突出强调了优势领域、差距和建议。这些报告可作为工具使用，在国家一级推进烟草控制政策，同时，一份介绍主要实施模式、差距和挑战的摘要报告（志愿缔约方报告分析）则可以概述志愿缔约方小组内的现有优势和专门知识，以及可用以改进《烟草控制框架公约》特定领域实施工作的资源和工具。对一个实施情况审查机制“周期”中编写的实施情况审查机制报告进行此类审查可以对双年度全球进展报告形成补充，以确定需要优先援助的领域。

缔约方会议的行动

27. 请缔约方会议注意本报告。

附件 1

世界卫生组织烟草控制框架公约实施情况审查机制： 职权范围

I 目标

1. 世界卫生组织烟草控制框架公约（烟草控制框架公约）实施情况审查和支持机制的目标是协助缔约方履行《烟草控制框架公约》规定的义务，以便通过对《公约》缔约方实施情况的个别审查及作为审查的一项成果，为缔约方提供进一步协助，实现行《公约》的全面实施。为实现这一目标，实施情况审查和支持机制致力于协助、促进并支持想要更好地了解本国《公约》实施状况并设定重点事项的志愿缔约方，以便其今后在国内实施《烟草控制框架公约》时，能采用最有效和高效的方式。
2. 实施情况审查和支持机制将是客观、透明和具有成本效益的。它将生成不具约束力的建议，并注重协助缔约方有效实施《烟草控制框架公约》各项规定。它还将特别关注低收入和中等收入国家的特殊需求，并促进所有缔约方和伙伴之间的合作。

II. 烟草控制框架公约实施情况审查和支持机制的过程

开展志愿缔约方审查和支持工作的准则如下：

为实施情况审查周期做准备

3. 在每个双年度周期开始时，即最近一次缔约方会议之后最多三个月，公约秘书处将呼吁《公约》缔约方表明参与实施情况审查和支持机制的意愿，以生成一份志愿缔约方名单。该函件将提醒感兴趣的缔约方注意所有强制性要求，并包含一个附件，载列需要各缔约方完成的问题和答案。
4. 感兴趣的缔约方应在提交意向书时承诺指定：(1)一名专门负责实施情况审查和支持机制并能就进一步的沟通和要求作出回应的联络员；和(2)一名将加入审查员小组的专家。联络员负责搜寻和收集审查所需的所有必要文件，（在必要和适当时）翻译这些文件并将其提供给指定的审查员。专家审查员应对各自缔约方联络员提供给他们的所有文件进行审查，并编制缔约方报告。理想情况下，如果数量允许，应为每位审查员分配一个来自同一区域的缔约方，由其担任主审查员，再为其分配一个来自不同区域的缔约方，由其担任二级审查员。二级审查员的作用只是为主审查员分析文件（如有需要）和校对实施情况审查和支持机制报告草案提供支持。

5. 在缔约方（因能力、权限或财务问题而）无法派出审查员的特殊情况下，将要求公约秘书处确定并聘请一名国际专家，最好是来自同一区域的专家，以便（在个案基础上）填补空白，同时铭记《烟草控制框架公约》第 5.3 条及其实施准则。

6. 志愿者名单完成后，公约秘书处将在考虑到区域归属和语言标准的情况下，为缔约方配对。会相互介绍联络员和专家审查员，并在相应参与缔约方之间分享缔约方联络员和专家审查员的联系人列表，以便利沟通。

实施情况审查和支持机制的步骤

7. **对个别缔约方进行审查：**各志愿缔约方提名的专家审查员将对另一参与缔约方（同行机制）进行审查。公约秘书处为专家审查员提供行政和后勤支助，并为专家审查员与国家联络员之间的沟通提供便利。专家审查员和联络员之间的进一步接触可直接在个人层面进行。在审查的最后阶段，专家审查员将编制一份最高级别的个别审查报告，并由各自的联络员加以确认，该报告将突出强调通过分析文件确定的良好做法/优势及差距/需求。为保证整个过程的一致性，将依照以下模板结构开展审查工作：

- (a) 执行摘要
- (b) 引言
- (c) 评估《全球战略》所列条款（第 5、第 6、第 8、第 11 和第 13 条）
 - (i) 实施状况
 - (ii) 差距和挑战
 - (iii) 实施建议
 - (iv) 重要良好做法
- (d) 评估所有其他条款（第 9、第 10、第 12、第 14、第 15、第 16、第 17、第 18、第 19、第 20、第 21、第 22 和第 26 条）
 - (i) 实施状况
 - (ii) 差距和挑战
 - (iii) 实施建议
 - (iv) 重要良好做法

- (e) 摘要和评论
 - (i) 关于行动要点（立法、执行等）的总体建议
 - (ii) 对报告的定性分析（及时性、一致性、完整性、质量）
- (f) 协助弥补差距及拟向缔约方提供的资源。

专家审查员会与各自的联络员分享报告草案，以获得反馈和同意。收到评论意见后，报告草案将完成定稿并送交公约秘书处。

由于该项审查为独立审查，公约秘书处收到实施情况审查和支持机制报告的最终草案后，不会就技术性内容提供任何投入，但会对格式进行处理并有可能组织翻译。随后，公约秘书处会将实施情况审查和支持机制报告发送给对应的志愿缔约方，以征求意见并最终达成一致。

8. 对所有的志愿缔约方实施情况审查报告进行综合分析（可选）：编制最终的“志愿缔约方报告分析”，载列已查明的差距和需求（针对《烟草控制框架公约》各条款），并特别强调小组内各志愿缔约方的优势/良好做法。此外，分析报告还会强调关于实施工作的一般建议和总体支助来源，以促进机制内志愿缔约方之间的互助与合作，如有需要，还可提供外部支助备选方案，如烟草控制框架公约知识中心。

9. 促进相互支持与合作：此后，在志愿者小组内部和外部确定的拥护缔约方，必要时，可包括烟草控制框架公约知识中心及公约秘书处提供的其他工具（《烟草控制框架公约》实施准则、信息包、良好做法、培训课程等），将向志愿缔约方提供支持，以推动《烟草控制框架公约》实施工作取得进展。公约秘书处将促进请求援助的缔约方与志愿小组内的拥护方、烟草控制框架公约知识中心和其他非志愿缔约方之间的联系。鼓励志愿缔约方互相联系，以相互支持、援助和合作，并交流经验和信息。除这些同行支持方案外，公约秘书处还将视需要组织为缔约方提供进一步支持，包括网络研讨会、电子学习课程、讲习班、考察访问和专家访问以及最佳做法和经验交流。烟草控制框架公约知识中心可针对特定请求发挥关键作用，并视需要向缔约方提供有针对性的援助。

审查和支持过程时间表

10. 自实施情况审查和支持机制开始之日起两周内（有经公约秘书处确认的参与缔约方最后名单），志愿参与的缔约方必须提名其联络员（强制性）和专家审查员（视能力许可）。如果个别缔约方因正当理由无法指派专家审查员，公约秘书处将作出适当安排，向该缔约方提供一名专家审查员（从专家网络中选出并与公约秘书处签订合同），同时铭记《烟草控制框架公约》第 5.3 条及其实施准则。

11. 在接下来的两周内，会在考虑到语言标准的情况下，为志愿缔约方分配一名主要专家审查员（来自同一区域某缔约方的专家）和一名二级审查员（一名来自另一区域的专家）。

12. 在接下来的一个月内，公约秘书处将组织与所有志愿缔约方举行电话会议，以进行初步介绍和总体指导。鼓励结对的缔约方相互联系，交换文件和信息，并为审查过程做好准备。

13. 在接下来的两个月内，结对的联络员和专家审查员会进行初步接触，以交换信息和文件。他们可能也会商定工作语言。如有必要，在特殊情况下，例如，当无法与使用同一语言的审查员结对时，可要求公约秘书处安排对文件进行翻译。

14. 实施情况审查和支持机制联络员需向专家审查员提供以下强制性文件，以启动审查程序：

- (1) 受审查缔约方最近两份正式的《烟草控制框架公约》实施情况报告；
- (2) 关于使用实施准则的附加问题（最新版）；
- (3) 所有的国家/区域或地方立法、法令、战略、行动计划等；
- (4) 所有的《烟草控制框架公约》需求和/或影响评估报告。

公约秘书处记录在案的正式文件，包括《烟草控制框架公约》实施情况报告、关于使用实施准则的附加问题及《烟草控制框架公约》需求/影响评估报告，均可与审查员共享。

受审查缔约方还应提供的其他文件（如适用）包括但不限于：

- (a) 研究数据；
- (b) 流行率研究；
- (c) 可持续发展目标报告（即所谓的自愿国家报告）；
- (d) 提交世界卫生组织（世卫组织）的各种报告和信息；
- (e) 关于《烟草控制框架公约》实施情况的影子报告以及非政府组织提供的其他资源（可在公共领域获得）；
- (f) 烟草控制立法和法规；

- (g) 近期的监测数据；
- (h) 国家战略或行动计划；
- (i) 学术论文；
- (j) 与《烟草控制框架公约》实施情况有关的研究；
- (k) 国际烟草控制政策评价项目报告；
- (l) 其他待联系利益攸关方（政府部门和民间社会）名单；以及
- (m) 受审查缔约方认为需要审查的任何其他文件。

15. 在接下来的一个月内，专家审查员将提出案头审查的结果以及一份需要联络员澄清或回答的问题清单。

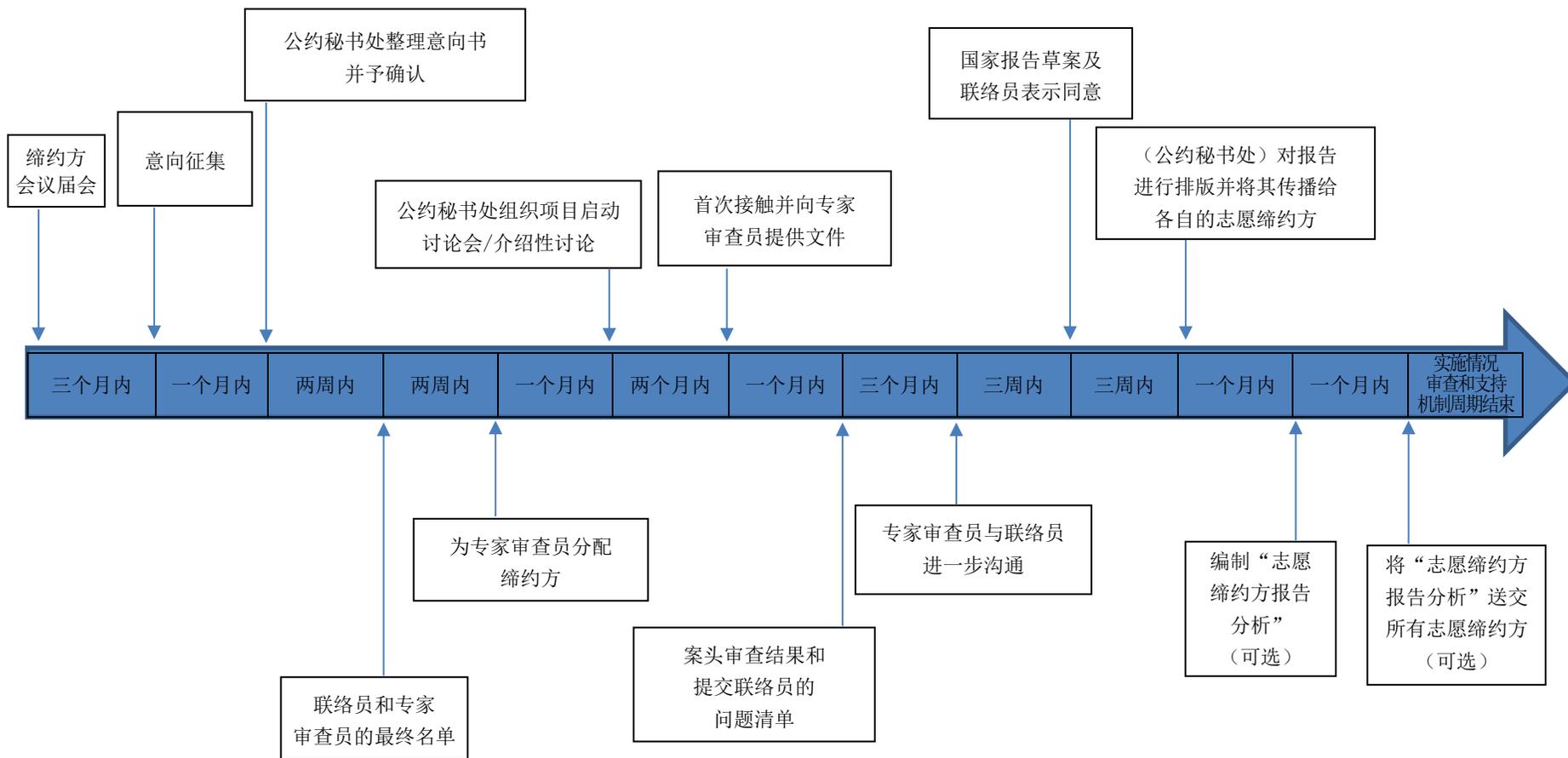
16. 在接下来的三个月内，专家审查员将采用进一步手段，与结对联络员进行直接对话，以回答问题、澄清差异和收集补充文件。如果受审查缔约方希望让其他利益攸关方（不同政府部门、民间社会、非政府组织等）参与进来，那么，专家审查员也可根据相关情况，安排进一步的接触。可在此期间讨论并商定这个问题。如有必要，公约秘书处可通过组织（虚拟）会议和沟通，支持促进这种接触。

17. 在接下来的三周内，专家审查员会视需要在公约秘书处的协助下，编写国家报告草案。受审查缔约方对实施情况审查和支持机制最终报告表示同意。

18. 在接下来的三周内，公约秘书处将对报告进行排版，并在必要时组织翻译。最终报告将被送交志愿缔约方。

19. （可选）在接下来的一个月内，公约秘书处会指定一名专家对所有审查报告进行独立的全面审查，强调共同的差距和需求，以及志愿缔约方小组内的优势和良好做法。这种高级别的最后报告意在促进志愿缔约方在实施情况审查和支持机制周期内的互助与合作，必要时，可使用外部工具和支助措施，包括烟草控制框架公约知识中心、非志愿缔约方和公约秘书处。全面审查完成后，摘要报告将在一个月内将送交所有志愿缔约方，以征求意见和采取可能的行动，进而推动《烟草控制框架公约》的实施进展。在要求公约秘书处提交报告的特定领域，该报告也可提供关键信息，供报告下届缔约方会议。

根据实施情况审查和支持机制职权范围及实施准则为政府专家和公约秘书处制定的缔约方审查示范时间表



专家审查员的作用

20. 各志愿缔约方需指定一名专家审查员。将（在可能的情况下）为该专家分配一个来自同一区域的缔约方，由其担任主审查员，进行审查，另外还将为该专家分配一个来自不同区域的缔约方，由其担任二级审查员。

21. 主审查员应：

- 与分配的联络员建立并保持联系；
- 接收需要审查的文件；
- 按照本职权范围第 8 段规定的结构进行缔约方审查；
- 就进展情况与联络员保持定期和持续沟通；
- 与联络员讨论任何可能的澄清和补充信息；
- 视需要咨询二级审查员；
- 向公约秘书处提交报告草案；
- 在联络员提议的情况下，组织与其他利益攸关方举行（虚拟）会议；并
- 就志愿缔约方审查中的任何具体需求与公约秘书处直接沟通，包括为会议提供便利、可能的文件或报告翻译以及进一步指导。

22. 如有需要，二级审查员可为主审查员提供支持和指导。他或她可帮助澄清审查结果中的差异和那些相互矛盾的信息；可就特定领域或国家良好做法供一些额外的专门知识，以推动《烟草控制框架公约》各方面的实施工作；并可在主审查员将实施情况审查和支持机制报告草案送交公约秘书处和联络员之前对报告草案进行审阅和校对。

23. 专家审查员行事应客观且符合《公约》的目标。他们应具备在国家和国际一级实施《烟草控制框架公约》相关事项方面的相关专门知识和良好认知，以及包括但不限于以下领域的专门知识：(1)公共卫生政策；(2)流行病学、监督和监测；(3)卫生法、国际条约和国家立法；(4)卫生经济学、卫生领域的税收和价格政策；(5)与卫生、贸易和投资政策交叉领域有关的事项；(6)以国际和发展合作、多部门协调促进卫生工作；(7)公共政策、规划和评价；以及(8)《烟草控制框架公约》涉及的特定领域，如产品监管、戒烟支持、农业多样化和非法贸易。

24. 专家审查员提名的有效期为一个实施情况审查和支持机制周期，该周期对应于两届缔约方会议之间的一个双年度。对每个新周期而言，希望参与的缔约方均需提交意向书并指定一名专家审查员，即便曾参与以前的周期，也是如此。

25. 根据《公约》第 5.3 条，专家审查员应“采取行动，防止”其工作“受烟草业的商业和其他既得利益的影响”。此外，每位专家均需签署利益申报表，声明其不存在任何利益冲突。

26. 在缔约方无法指定专家审查员的特殊情况下，告知公约秘书处并说明理由后，可由公约秘书处指定一名独立专家审查员并与之签订合同，以代表该志愿缔约方，同时应特别关注区域归属和语言标准。

27. 鼓励专家审查员熟悉《烟草控制框架公约》的所有方面、缔约方会议通过的所有适用实施准则、实施情况审查和支持机制的运作程序和规则以及进行缔约方审查的职权范围。他们还应熟悉受审查缔约方的法律制度，包括（如适用）有关缔约方的国家高等法院作出的相关司法裁决。为此，专家审查员可向受审查志愿缔约方或公约秘书处寻求支持，以增进他们对该缔约方法律制度的了解。

联络员的作用

28. 志愿缔约方提名的联络员应专门负责实施情况审查和支持机制进程，以促进沟通。他或她必须能够处理专家审查员提出的各种而且可能是大量的索取信息的要求，汇编待审查的数据和文件，（如有必要）组织与国家利益攸关方举行虚拟会议以促进参与，并在内部向其他同事和政府部门传播报告。

29. 与专家审查员类似，联络员提名的有效期也是一个实施情况审查和支持机制周期，该周期对应于两届缔约方会议之间的一个双年度。为每个实施情况审查和支持机制周期提名联络员是志愿缔约方参与该活动的一个强制性条件。

公约秘书处的作用

30. 实施情况审查和支持机制是一个独立的同行审查过程，志愿缔约方将接受其他志愿参与缔约方所指定专家——主审查员和二级审查员——的审查。公约秘书处不会为审查内容或审查过程所生成的实施情况审查和支持机制报告提供任何投入。

31. 不过，公约秘书处在组织、行政和后勤流程中发挥着关键作用，以促进和推动每个双年度的实施情况审查和支持机制。其任务包括：

- (a) 发布意向征集通知；

- (b) 整理志愿缔约方提交的正式意向书；
- (c) 为各参与缔约方收集联络员和专家审查员名单；
- (d) 在特殊情况下安排替补专家审查员；
- (e) 将国家专家审查员与缔约方配对，同时顾及区域归属（主审查员）和语言标准；
- (f) 安排翻译（如有需要，在特殊情况下）；
- (g) 组织电话会议/视频会议，进行初步介绍和一般指导；
- (h) 如有需要，为审查员和联络员之间的直接对话和沟通提供便利；
- (i) 对实施情况审查和支持机制报告进行排版，以确保所生成报告的一致性和同质性；
- (j) 将实施情况审查和支持机制报告送交已接受审查的志愿缔约方；
- (k) 指定一名专家开展志愿缔约方报告分析工作并编写摘要报告（可选）；
- (l) 将志愿缔约方报告分析送交所有志愿缔约方（可选）；以及
- (m) 应要求向缔约方会议提交报告。

32. 公约秘书处还可促进各周期内请求援助的缔约方与拥护缔约方之间的联系，并协调烟草控制框架公约知识中心和其他非志愿缔约方提供的支持。缔约方也可以互相联系，寻求相互支持、援助与合作，而无需请求公约秘书处提供支持。除同行支持外，公约秘书处还可视需要安排为缔约方提供进一步支持，包括网络研讨会、电子学习课程、讲习班、考察访问和专家访问以及最佳做法和经验交流。烟草控制框架公约知识中心依然是一个额外的援助来源，并将继续根据其专门知识领域向缔约方提供有针对性的支持。

33. 如果缔约方会议提出要求，公约秘书处应向缔约方会议主席团和缔约方会议报告其在每个实施情况审查和支持机制双年度周期的工作成果。

供审议的其他要点

34. 专家审查员、公约秘书处和参与实施情况审查和支持机制的任何其他人员（其他利益攸关方和民间社会代表）应承诺保护以保密方式收到和提供的信息的保密性。专

家审查员生成的报告属于各自的受审查缔约方。缔约方审查的结果只可在实施情况审查和支持机制的各志愿缔约方小组内部共享，最高级别的信息可用于报告目的。

35. 拟议的模式依赖于缔约方自愿参与这一进程的意愿，以及它们在《烟草控制框架公约》特定实施领域的具体专门知识。这两方面的限制均可通过公约秘书处的有效协调及指派专家审查员来解决。合作和同行间的相互协作是成功实施拟议模式的先决条件，要实现这两点，必须依靠公约秘书处在后勤和组织方面发挥的关键作用。

附件 2

烟草控制框架公约实施情况审查和支持机制已经核算成本的战略

如果世卫组织烟草控制框架公约缔约方会议通过了附件 1 提议的实施情况审查和支持机制进程，将在考虑到该提案所述细节的情况下，进行详细的成本核算。

为支持涉及 25 个缔约方的实施情况审查和支持机制，预计将需要以下费用：

费用类型	说明
工作人员工时	公约秘书处技术人员需要花费部分时间来协调该进程的工作，包括管理征集意向书的工作，管理专家/顾问库，促进联络员和专家之间的沟通，组织会议及视需要翻译文件。 估计预算——192 675 美元（P2 职位的 50%）
会议费用	大多数会议将以虚拟方式进行。在需要口译的情况下，仍需支付一些费用。每个双年度可组织一次面对面会议，以召集所有相关缔约方，交流经验教训。 估计预算——40 000 美元
专家/审查员费用	公约秘书处将视需要聘请 10 名专家/审查员——100 000 美元。
顾问费用（视需要）	公约秘书处聘请的三名无任所顾问，他们均是主题事项专家（例如税务、第 5.3 条和第 19 条/其他国际法律事项），将在国家一级审查特定领域的报告/信息——30 000 美元。 公约秘书处聘请的一名顾问，将对所有实施情况审查和支持机制报告进行总结/审查——10 000 美元。
文件和翻译费用	估计预算——20 000 美元
25 个志愿缔约方的总费用	392 675 美元
每个志愿缔约方的总费用	15 707 美元

= = =