



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
第十一届会议

2025 年 11 月 17-22 日，瑞士日内瓦

临时议程项目 5.1

FCTC/COP/11/11

2025 年 6 月 17 日

实施情况自愿同行评审和支持机制

公约秘书处的报告

文件的目的是

本报告是根据 FCTC/COP10(22)号决定提交给世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议的，该决定请公约秘书处作出必要安排以启动实施情况自愿同行评审和支持机制，并且，除其他外，评估其有效性，并向缔约方会议报告进展情况。

缔约方会议的行动

请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导。

促进的可持续发展目标：所有可持续发展目标；特别是可持续发展目标 3 和具体目标 3.a。

与工作计划和预算项目的联系：3.1.2.1。

未列入工作计划和预算的其他经费问题：无。

相关文件：无。

引言

1. 在 FCTC/COP10(22)号决定中，世界卫生组织烟草控制框架公约（公约）缔约方会议建立了实施情况自愿同行评审和支持机制并通过了其职权范围，将在必要时进行审查。缔约方会议请公约秘书处作出必要安排以启动该机制，评估其有效性，并向缔约方会议第十一届会议报告进展情况。
2. 根据其任务规定，公约秘书处作出了安排，以启动实施情况自愿同行评审和支持机制（见第 21 段），并在主席团的指导下协助实施该机制。尽管作出了努力，但秘书处并未收到缔约方关于使这一机制投入运作的足够多的意向书。公约秘书处向缔约方会议主席团通报了有关这一事态发展的最新情况，并就如何进一步处理此事寻求指导。在第二次会议上，主席团请秘书处编写一份关于实施情况自愿同行评审和支持机制的历史背景和改进建议的文件，供主席团第三次会议讨论。在第三次会议上，主席团讨论了是否需要概述实施情况自愿同行评审和支持机制、需求评估工作和《公约》报告制度的差异、附加值和局限性。另外，主席团一致认为，应考虑诸如将实施情况自愿同行评审和支持机制转变为一个更具结构性或强制性的机制或完全停止该机制等选项。主席团请公约秘书处在编写秘书处提交缔约方会议第十一届会议的报告时注意到其评论意见。
3. 本文件介绍实施情况自愿同行评审和支持机制的历史背景、启动情况以及正在讨论的问题，同时考虑到主席团的意见，供缔约方会议审议。

历史背景

4. 在 FCTC/COP4(16)号决定中，缔约方会议请公约秘书处编写一份报告，其中，除其他外，应包括更好地促进对《公约》实施进展进行定期审查的建议。FCTC/COP/5/14 号报告研究了各国际条约在审查其缔约方实施情况报告方面所采用的做法，其中包括附件 3 所载列有联合国各项条约实施情况审查程序的表格。缔约方会议在 FCTC/COP5(11)号决定中请公约秘书处就设立机制以促进缔约方会议审查缔约方报告问题编写建议。
5. 在 FCTC/COP6(15)号决定中，缔约方会议设立了《公约》下的报告安排专家组，除其他任务外，负责研究其他国际条约的各种报告机制——包括那些使用政府间同行评审程序的机制——并就加强报告安排和制定《公约》下的报告和实施情况审查机制提出建议。
6. 专家组在其报告 FCTC/COP/7/15 中指出，它从一些国际条约秘书处了解到它们通过的实施情况审查机制，并审查了关于其他国际条约所运作的机制的研究。专家组一致认为需要建立实施情况审查机制以促进缔约方遵守《公约》，并建议在《公约》下建立的任何机制都应分析缔约方的所有实施情况报告，并应促进突出良好做法、机会和解决所面临挑战的办法。
7. 专家组建议根据《公约》第 23.5(f)条设立作为一个附属机构的公约实施情况审查委员会，由多达 15 名独立专家组成，其中包括缔约方提名的 12 名代表和作为缔约方会议观察员的非政府组织的 3 名代表。根据拟议的职权范围（载于 FCTC/COP/7/15 号文件附件 1），该委员会的目标是协助缔约方促进、推动、监测和确保有效履行和遵守《公约》规定的义务。

委员会将在每个缔约方会议之间的闭会期间对大约 50%的缔约方实施情况报告进行审查，审查重点是数据的质量和完整性。

8. 在初次审查中，委员会将在公约秘书处的协助下审议报告方面的任何差距；任何查明的需要，或者寻求或提供的资源；不遵守《公约》规定的任何义务的情况；不同报告周期之间回复的不一致之处；与报告一起上传的背景文件中报告的数据不一致的情况。

9. 在初次审查之后，委员会可视需要直接与任何缔约方进行建设性对话，并将就其意见和建议向每个受审查缔约方提交一份报告。这些报告将在与缔约方的接触完成后提交给缔约方会议。委员会将提出不具约束力的建议，并注重协助缔约方有效实施《公约》的各项规定。

10. 针对专家组的提议，一些缔约方欢迎设立实施情况审查委员会作为缔约方会议的一个附属机构的建议，而其他许多缔约方则表示担心。提出的问题包括合法性，因为它不是一个政府间机构；将审查的实施情况报告的数量；以及如何选择这些报告¹。

11. 缔约方会议经过一番讨论后通过了 FCTC/COP7(13)号决定，决定设立一个工作组，负责编写《中期战略框架》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，除采取其他行动外，审查《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，以便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。

12. 工作组在其 FCTC/COP/8/11 号报告中指出，其成员一致认为，《公约》的实施情况审查机制是非常可取的，并认为这一机制的具体内容——包括实施情况审查委员会的职权范围——需要重新提交缔约方审议。因此，《中期战略框架》草案预计将在两年内（到 2020 年）建立一个实施情况审查机制。在此期间，将对该机制进行试点演示，以验证该方法，并且这样可以对拟议的职权范围进行完善。在工作组提议的决定草案中，缔约方会议要求公约秘书处利用专家组在 FCTC/COP/7/15 号文件中提议的职权范围，通过 5 至 10 个缔约方的自愿参加，就实施情况审查机制的实施开展一项试点工作。

13. 在审议工作组提出的建议时，绝大多数缔约方对拟议的实施情况审查机制表示欢迎，而其他缔约方则表示担忧。经过长时间的辩论，在决定草案中增加了新的措辞，以更加明确地强调参加审查应是自愿的，其结果不具有约束力²。

14. 在 FCTC/COP8(16)号决定中，缔约方会议通过了作为一项动态文件的《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 要求建立一个同行领导的实施情况审查机制。此外，缔约方会议要求公约秘书处通过多达 12 个缔约方的自愿参与，开展实施情况审查机制试点工作；酌情

¹ [世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议第七届会议的报告](#)（2025 年 6 月 23 日访问）。

² [世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议第八届会议的报告](#)（2025 年 6 月 23 日访问）。

制定其职权范围；向缔约方会议第九届会议报告试点项目的结果；并提出一项计算成本的战略和相关职权范围，供其进一步审议。

15. 正如 FCTC/COP/10/14 号文件所报告的，在缔约方会议第八届会议和第九届会议之间的闭会期间，公约秘书处按要求开展了实施情况审查机制试点工作。从 25 个缔约方收到了正式的参加意向书，并根据选择标准选出了 12 个缔约方，这些标准包括区域代表性、收入类别、人口规模、语言、实施数据的可用性以及缔约方是否通过《公约》2030 项目的需求评估得到了其他支持。

16. 此外，公约秘书处确定并邀请了九位专家就该程序提供咨询意见并对志愿缔约方进行审查。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了评估。审查员在秘书处的支持下，直接与指定的国家联络员接触，以听取更多意见、细节和澄清说明。

17. 根据试点工作的经验教训和建议，并考虑到 FCTC/COP8(16)号决定确定审查应是自愿的，以及《全球战略》呼吁建立同行领导的实施情况审查机制，秘书处为公约实施情况审查和支持机制编写了职权范围和计算成本的战略；如 FCTC/COP/10/14 号文件所述，根据专家的建议，拟议机制被重新命名，以纳入为缔约方提供援助和支持这一方面。

18. 根据拟议的职权范围（载于 FCTC/COP/10/14 号文件附件 1），公约秘书处将呼吁缔约方表示有兴趣自愿参加公约实施情况审查和支持机制。感兴趣的缔约方将承诺为审查员小组指定一名联络员和一名专家。联络员将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。专家审查员将审查所提供的文件，并编制缔约方报告。

19. 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。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，报告将定稿并送交秘书处，以便提交给相关志愿缔约方，供其参考并最终达成一致。

20. 在审议公约秘书处在缔约方会议第十届会议期间编写的 FCTC/COP/10/14 号报告时，一些缔约方表示支持拟议的公约实施情况审查和支持机制。其他缔约方虽然承认这种机制在确定缔约方的实施难点和支持需求方面的价值，但认为拟议的机制并不像其他多边条约所使用的机制那样构成真正的实施情况审查机制。缔约方指出，这种机制的性质是透明的，审查结果一般是公开的，并指出 FCTC/COP/10/14 号文件中提议的机制似乎是自愿同行评审程序，而不是实施情况审查机制。

21. 对 FCTC/COP/10/14 号文件附件 3 所载的决定草案提出了若干修正案，反映了辩论期间发表的意见和提出的建议。经广泛讨论后，商定将该机制的名称改为“实施情况自愿同行评审和支持机制”；增加有关必要时对该机制进行审查的措辞；并对该程序提出任何必要的修订，供缔约方会议第十一届会议审议³。在 FCTC/COP10(22)号决定中，缔约方会议设立了实施情况自愿同行评审和支持机制。

³ [世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议第十届会议的报告](#)（2025 年 6 月 23 日访问）。

启动实施情况自愿同行评审和支持机制

22. 2024 年 9 月，公约秘书处向所有缔约方（包括公约联络点和常驻代表团）发送了一封电子邮件，呼吁表达对自愿参加实施情况自愿同行评审和支持机制的兴趣。该邮件提供了关于该机制的信息、与 FCTC/COP10(22)号决定的链接以及作为该决定一部分商定的同行评审程序的详细情况。世卫组织区域烟草控制顾问也被告知了这一呼吁，并被要求宣传该机制并鼓励缔约方考虑自愿参与。

23. 公约秘书处收到了四个缔约方的意向书。其中：

(a) 一个缔约方误解了这一呼吁，认为该呼吁与参与《烟草控制框架公约》2030 项目有关，因此撤回了意向书；

(b) 两个缔约方请求与公约秘书处进行进一步磋商，以详细讨论实施情况自愿同行评审和支持机制，但在磋商之后两个缔约方都撤回了意向书（这两个缔约方对该程序表示担忧，原因是参与的缔约方数量非常有限；而且作为来自同一区域的国家，它们已就该机制所涵盖的事项进行过接触，认为这一机制带来的益处甚微）；以及

(c) 有一个缔约方仍然有兴趣参加实施情况自愿同行评审和支持机制，但根据缔约方会议第十届会议的决定，该机制的运作至少需要两个缔约方。

24. 在此背景下，公约秘书处未能实施 FCTC/COP10(22)号决定中通过的实施情况自愿同行评审和支持机制。

讨论

25. 正如主席团第三次会议所讨论的那样，虽然实施情况自愿同行评审和支持机制可能与《公约》实施工作需求评估以及《公约》下的缔约方报告有一些重叠之处，但后者的活动在范围、深度和影响方面是不同的。

26. 根据 FCTC/COP1(13)号决定设立的《公约》实施工作需求评估是一项自愿工作，旨在支持缔约方根据《公约》规定的义务评估其需求，以确保《公约》得到充分实施。需求评估是提出请求的缔约方和秘书处联合进行的国内深度评估，涉及多部门参与、详细报告和有针对性的支持。相比之下，实施情况自愿同行评审和支持机制是一个同行领导的远程审查程序，主要侧重于审查现有报告和公开提供的信息⁴，没有国别访问，也没有公约秘书处的财政支持，结果只与参加的缔约方分享。这两项工作都是自愿的，都包括向缔约方提供支持的内容。与此同时，虽然需求评估可以推动重要的政治参与和行动，但实施情况自愿同行评审和支持机制的结果将取决于参与的缔约方选择如何处理调查结果。需求评估报告可在《公约》

⁴ 其中包括最近两份正式的《公约》实施情况报告、《公约》需求和/或影响评估报告、任何国家/区域或地方立法、法令、战略、行动计划等（FCTC/COP10(22)附件 1）。

网站上公开获得⁵；然而，缔约方审查的结果只能在实施情况自愿同行评审和支持机制志愿缔约方小组内共享，顶级信息可用于报告目的。

27. **《公约》之下的缔约方报告**需遵守《公约》第 21 条和随后的缔约方会议决定。各缔约方须向缔约方会议提交关于其实施《公约》情况的定期报告。在 FCTC/COP10(19)号决定中，缔约方会议决定改进《公约》的报告制度，包括通过经修订的《公约》报告文书⁶；FCTC/COP/11/4 号文件概述了第一次应用改进后的报告系统的结果。虽然缔约方会议就报告安排作出了许多决定，但缔约方会议尚未建立一个正式机制来审查统一适用于所有缔约方的强制性缔约方报告。如本报告“历史背景”一节所述，实施情况审查机制的概念最初是针对《公约》下的报告安排提出的，并已发生重大演变。经过几届会议的审议，缔约方会议第十届会议通过了实施情况自愿同行评审和支持机制，作为一种自愿的、同行领导的办法，目的是促进缔约方之间的支持性审查，而不是监督缔约方不遵守条约义务的情况。正如对参与实施情况自愿同行评审和支持机制兴趣不高所表明的那样，该办法没有得到缔约方的大力支持。

28. 鉴于上述情况，缔约方会议不妨重新考虑实施情况审查机制的潜在附加值，即：

(a) 不是自愿的；以及

(b) 将适用于所有缔约方，从而更紧密地与其他多边条约中使用的审查机制保持一致。

29. 或者，缔约方会议不妨中止实施情况自愿同行评审和支持机制，直至其认为适当的时候（例如，如果缔约方愿意参与必然导致对其不遵守条约义务的情况进行监督的强制性审查程序）。在此之前，公约秘书处将继续支持缔约方履行《公约》规定的报告义务，并应缔约方请求支持缔约方进行需求评估。

缔约方会议的行动

30. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导。

⁵ 见[需求评估](#)（2025 年 6 月 23 日访问）。

⁶ 改进涉及以下方面：减轻缔约方的报告负担，提高收集的数据的质量，根据缔约方会议的需要调整数据收集，加强与其他相关官方公共数据来源的协同作用，以及更加注重监测《全球战略》的各项指标（FCTC/COP/10/13 号文件）。