



世界卫生组织

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

第三届会议

南非德班，2008年11月17-22日

临时议程项目 4.8

FCTC/COP/3/11

2008年9月4日

烟草种植经济上可持续替代生计研究小组 (与公约第 17 和 18 条相关)

背景

1. 世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议在其第一届会议（日内瓦，2006年2月6-17日）上决定设立一个替代作物特设研究小组（FCTC/COP1（17）号决定），目标是：
(a) 总结为烟草工人、种植者，以及在某些情况下为个体销售者提供的经济上切实可行的现有替代生计的采纳情况；(b) 向缔约方会议推荐机制，以便评估在一段时间内烟草公司做法的影响；(c) 报告在国家一级根据第17条正在采取的行动；(d) 就具有成本效益的多样化行动提出建议（FCTC/COP1（17）号决定）。
2. 巴西政府主持了研究小组第一次会议（巴西利亚，2007年2月27-28日）。小组随后向缔约方会议第二届会议（曼谷，2007年6月30日至7月6日）提交了报告（A/FCTC/COP/2/11）；会议在 FCTC/COP2（13）号决定中责成研究小组继续开展工作并向缔约方会议第三届会议提交一份报告，其中应尤其处理科学证据、烟草种植所涉特殊问题、考虑到需求趋势的时间跨度、作物多样化措施中作为烟草作物替代的经济上可持续替代作物问题，以及替代生计的可能性。

研究小组第一次会议和第二次会议闭会期间取得的进展

3. 在筹备举行研究小组第二次会议时，公约秘书处与第一次会议与会者以及其他国际政府间组织和非政府组织及学术和政策专家进行了联系，目的是提高对问题的意识，更新和拓展经验和案例研究库，并动员不同行动者协同努力。

4. 在烟草制品非法贸易议定书政府间谈判机构第一次会议（日内瓦，2008年2月11-15日）期间，公约秘书处举办了一次午餐时间研讨会，缔约方代表和其他国际专家在会上作了发言。研讨会的目的是提高对寻找烟草种植经济上可持续替代生计的经验与挑战的意识，并根据框架公约的条款概述技术和体制方面的问题。研讨会还提供了有关研究小组第二次会议筹备情况的信息，并有助于激发兴趣和促进贡献。当月下旬，公约秘书处参加了联合国烟草管制特设机构间工作队第七届会议（纽约市，2008年2月21-22日），并在会上介绍了研究小组取得的进展和计划开展的工作。

研究小组第二次会议

5. 烟草种植经济上可持续替代生计研究小组第二次会议由墨西哥政府作为东道主，于2008年6月17日至19日在墨西哥城举行。

6. 缔约方根据以下三个标准应邀出席会议：（1）曾参加研究小组第一次会议；（2）是最大的烟草生产国之一；或者（3）是烟草种植对本国经济具有相对重大影响的国家。对于 FCTC/COP2（13）号决定中概述的政府间组织、在这方面具有技术专长的其他国际政府间和非政府组织以及学术和政策专家，也向其发出了邀请。

7. 会议的目的是扩展第一次会议的工作范围，描述近期经验和跨国审查，审议政策发展，分析有利于采用烟草种植经济上可持续替代生计的政策，以及拟定反馈意见和建议并提交缔约方会议。

8. 会议尤其从烟叶市场方面审查了全球经济发展和劳动力变化趋势，并审议了应公约秘书处的请求，由国际专家编写的关于烟草种植主要问题（与健康有关的风险、社会混乱和环境影响）的跨国分析报告。会议还审查了有关作物替代的近期案例研究报告，这些报告通过实例说明了农户愿意从烟草种植转向替代作物，也说明了获利性问题。会议还讨论了有关促进替代发展的国家政策框架要素，包括除作物替代以外的其它办法。最后，会议审查了阻碍促进烟草种植经济上可持续替代生计的公司做法。

9. 18个缔约方（巴西、加拿大、中国、欧洲共同体、洪都拉斯、印度、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、墨西哥、巴基斯坦、巴拉圭、秘鲁、大韩民国、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、泰国和土耳其）和框架公约签署国阿根廷的代表出席了会议。联合国毒品和犯罪问题办事处的一名代表也参加了会议，在这一专题上具有技术专长的非政府组织和其他机构，比如框架公约联盟、法人问责国际和国际发展研究中心的代表也出席了会议。会议由墨西哥卫生部长 José Córdova Villalobos 博士宣布正式开幕，东道国其他高层主管官员也亲临会场。

烟草种植方面的全球经济和劳动力概览

10. 会议讨论了影响烟叶市场发展趋势的要素。首先，目前生产稳定地集中在少数几个国家，10个国家即占到全球生产的80%，发展中国家所占的比例还在不断增长。主要原因是质量和成本因素。其次，烟叶生产不断增长的趋势已超过全球的实际烟叶消费量，造成供应过剩，从而使生产者价格下跌，烟草农户的利润减少。在这样的经济状况下，以及考虑到当前全球粮食作物短缺和价格高昂，将资源从烟草生产转向粮食作物，或许可成为对农户开启的一扇机会之窗。

11. 难以获得当前可靠的劳动力数据，对于有效分析这方面的趋势构成了一大限制。由于烟草控制措施对就业的影响是一个关键问题，研究小组强调劳动力信息准确性的重要性。研究小组讨论了一种情况，即产业赞助的研究往往高估了对就业的负面影响，忽略了各国会将烟草生产不再需要的资源转用于其他经济部门。经同行审查的学术研究表明，烟草制品消费量减少对总体就业状况没有任何影响，甚至还有一些积极作用。尽管如此，研究小组也承认，烟草消费总量下降，首当其冲受到影响的将会是以烟草为主要收入来源的区域。按照假设，随着烟草生产转向发展中国家，就业趋势亦将随之变化，使烟草种植社区面临依赖性加重、食品不安全和童工与债役工方面的更大风险。

具体结论

12. 世界烟草生产正在转向发展中国家，但获利性却在逐渐下降，从而影响到农户的收入。在这一背景下，全球粮食市场上的目前趋势对于烟草种植经济上可持续替代生计就意味着一次机会，尤其是因为烟草作物对粮食安全有着消极的影响。

13. 为了分析就业状况和趋势，需要有系统收集的标准数据，并且应鼓励开展独立研究，提出可信的结果。如研究小组第一次会议所指出，需要收集有关烟草种植和经济上可持续替代生计的数据，以及系统地审查烟草业在这一领域中的做法。国际专门机构和规划，包括国际劳工局、联合国开发计划署、联合国粮食及农业组织和世界银行的参与，被视为起到了推动作用。

烟草种植的健康、社会和环境的影响

14. 尽管生产正在转向发展中国家，但是，由于这些研究是在发达国家中进行的，关于健康、社会和环境影响的研究报告大多都没有反映这一趋势。

15. 审议了与烟草种植有关的各种职业风险，包括一些地区的烟草萎黄病、农药中毒、呼吸道和皮肤疾病及癌症。最明确与烟草种植相关的疾病--烟草萎黄病，是因皮肤吸收尼古丁所致，而在处理湿烟叶的过程中症状进一步加剧，但若使用个人防护设备是可加以预防的。不过，缺乏知识、获取资源的机会有限、追求更低的生产成本以及气候条件等因素，都对个人防护设备的使用带来了制约。另外，妇女和儿童最常接触健康风险：由于烟草作物为劳动力密集型产业、农田规模不大以及某些工种需要精工细作，通常雇用的是妇女和儿童。不过，现有文献并未涉及烟草种植业雇用儿童和育龄妇女的问题，需要就此对这些群体的长期影响开展定群研究。

16. 研究小组讨论了与烟草种植致加剧贫穷有关的问题，尤其是与社会混乱有关的两个问题：债役工和童工。虽然合同安排使农户陷入借债还债的恶性循环之中，令他们几乎没有机会和时间采取健康的做法，但烟草业却没有对由此造成的贫穷或童工现象承担任何责任。烟草种植业甚至雇用 5 岁幼童，此种做法违反了基本人权和劳工公约。研究小组注意到，国际劳工局支持采取行动打击烟草种植业雇用童工现象，尤其是通过消除烟草种植业童工基金会采取行动，该基金会会有多个合作伙伴，包括烟草业。

17. 研究小组处理烟草种植的环境影响问题，特别重视土壤退化和植被破坏。研究小组注意到，90%的烟草在热带干旱森林地区和林地种植——地处人口高度稠密、生物多样性损失严重的发展中国家。烟草耗损土壤养分的速度大大快于大多数作物。烟草种子不含任何尼古丁，只有在种植过程中通过人类干预措施才会产生尼古丁，最后导致养分大量流失。导致植被破坏的三个因素与烟草种植有关联：森林退化、由于烤制烟叶而砍伐森林和为开辟更多的耕地而砍伐森林。研究小组注意到，虽然用于烟草种植的农业用地在全球所占份额不到 1%，但它对全球森林砍伐带来的影响却为 2-4%，对气候变化影响显著。研究显示，烟草种植对森林砍伐的影响之大，可能是其他所有因素总和的 10 倍之多。减轻社会生态损失的费用几乎完全由农户来承担，尽管烟草种植造成生态系统破坏的原因在于通过操纵使烟草产生尼古丁。

具体结论

18. 烟草种植使农户增添了许多不可逆转的费用，这不仅大大降低了他们的生活水准，而且也影响到了他们的长远前景。健康风险、工作条件、合同安排、雇用儿童从事烟草种植，以及烟草种植的环境措施，都对人力资本和土地产生了消极影响，而这两者是农村生计的两大重要财富。需要就对发展中区域和经济转型期国家的卫生、环境和社会结构的影响开展进一步研究。

19. 需要改进对与烟草种植有关的已知健康风险的报告。应当把烟草萎黄病确认为一种职业病，并且应承认存在某些地区或某类作物特有的健康问题。例如，在黎巴嫩，一项案例研究显示，在东方烟叶生产中剥离烟叶这道工序会导致皮肤损伤，家庭长期储存这种烟草会导致过敏反应。

20. 对于烟草种植造成的社会混乱，必须从发展的观点来处理，同时考虑到贫穷、不公平合约、童工和债役工问题。童工和债役工问题应从人权的观点来讨论，因为这些做法违反了国际法确定的基本人权。

21. 研究小组承认烟草种植造成了生物多样性损失、使用杀虫剂产生的土地污染、土壤退化和森林砍伐以及水污染等问题。因此需要开展监测，对烟草种植的环境影响进行年度审查。同时，还需要进行环境评估，以确保烟草种植者的替代生计对环境的影响不会大于烟草作物。

替代作物及其获利性

22. 烟草业对生产和在保证有人购买产出（最低保证回报）方面所作的投资扭曲了农业市场，不鼓励农户寻找经济替代生计。全球各地的经验显示，在每个阶段动员农户参与至关重要，而替代作物的获利性则是成功的基础。

23. 不同区域的特点限定了促进农业发展的机会范围。评估可行的作物替代时，必须清楚地了解市场条件。在墨西哥，政府实施了一项恢复生产项目，其目的在于利用当前国际粮食价格上涨带来的机会，促进种植蔬菜、水果和粮食作物。在肯尼亚，事实证明在与烟草种植所需农业气候条件相似的环境中，竹子生长状况良好；选定这一作物是基于潜在的需求、竹子的多种用途以及所需投资和劳动力成本偏低。不过，由于预计三年后才可获得最大利润，在过渡期间还必须对农户提供支持。应当考虑促进市场营销的所有可能的选择方案，无论是当地市场还是国际市场。校餐供应规划若采用替代作物，可刺激这些新产品市场的发展。

24. 替代作物不一定是单一作物，也可以是混合作物或作物系统。在印度，事实证明耕作系统产生的净回报率高于烟草单作。为此开展了研究，以确认适合特定区域的替代作物耕作系统。在孟加拉国，以粮食需要、现金收入和改善土壤健康以及增加牲畜饲养量为基础，确定了可行的作物混合种植。

25. 虽然获利性是说服农户逐步淘汰烟草种植的一个重要因素，但还有一些其他因素也会影响农户做出采用替代生计的决定。必须给予农户最低限度的支持，帮助他们从烟草种植转向一种经济替代生计，使他们不仅有保证其产品将会有人购买，而且还有机会利用基础设施和支持性服务，这对他们做出决定可能产生影响。在中国，农业技术和农产品设施方面的进步促使某些地区成功地引入了新的经济作物。在巴基斯坦，国家参与有关经济上可行的替代作物周期的研究，尤其是有关杂交春玉米和杂交向日葵的研究。

26. 农户关于烟草种植对其福祉的负面影响以及获取替代生计相关信息意识很重要。在孟加拉国，农户获取有关替代粮食作物的信息，提高了对烟草种植的有害环境（滥伐当地树木和土壤退化）和健康影响的意识，并激发了农户参与替代作物项目的积极性。在黎巴嫩烟草种植地区开展的一项调查显示，自主性较强的农户对烟草种植的弊端意识性更强，对替代生计机会了解较多，对于探索新投资渠道的风险也有所准备。

具体结论

27. 烟草是一种经济作物，积极的行业干预使之对农户具有吸引力，这已成为人们的共识。不过，有许多国家，包括世界最大烟草生产国，都在采取步骤，寻找烟草种植替代生计。应当考虑单一作物以外的耕作系统，因为它们最终会带来更好的回报。

28. 在世界各个区域的研究报告中，已明确了不少可替代烟草种植的经济上可持续生计。这些研究报告显示替代作物具有更大的获利性，同时也反映出农户愿意停止种植烟草，只要存在经济机会并提供必要的支持。

29. 要顺利地实现从烟草种植转向替代生计，就要考虑到获利性、提供技术和财政援助、能力建设和市场与社会支持，同时不能忽视过渡期间的工作。为了充分利用现有资源和机会，需要制定公共政策，包括部门间办法。应当让农户参与决策，因此，必须为其提供适当的渠道，表达他们的需要和关切。

作物替代之外的替代生计

30. 审议了由巴西介绍的既引入替代生计又可保持农村发展的一种模式。该模式基于这样一个事实，即拓展农村家庭的能力，可导致其经济和生产活动多样化。该办法包含五类资本：自然（土地、牲畜）、人力（劳动力、教育）、物质（基础设施）、财政（储蓄、收入）和社会（社会关系网），家庭利用这些资本来维持生计。可通过提供相应单位（比如，家庭）的可持续性指数的指标，来量度获取这些资产的能力。

31. 研究小组审议了涉及烟草种植者的经济替代生计范围超出农业部门的案例。在黎巴嫩，大部分（94%）烟草种植者找工作时都把目光投向非农业部门。在中国，城市化进程鼓励农民尤其是青年农民进城务工，他们在城市中可以找到报酬更好的工作。在加拿大，在紧邻烟草种植区的地区，汽车业的发展吸引了农民，使他们从务农转而进入制造业工作。尽管有这些事态发展，研究小组仍然确认，烟草种植者要寻求任何经济上可持续替代生计，土地依然是生存之本。

32. 广为拓展机会至关重要，这使家庭，尤其是使农村贫穷家庭能够防范其容易面临的各种脆弱处境（气候、疾病、价格），并使其具有更大的复原力。因此，研究小组一致认为，以一种作物替代另一种作物的办法作用有限。

具体结论

33. 多样化应包括农业和非农业机会，包括生产转型，从一种农业产品转为另一种农业产品。不过，一种经济活动替代另一种经济活动，并不会充分解决烟草种植者的贫穷和脆弱性问题。

34. 为了寻找烟草种植经济上可持续替代生计，所要解决的不仅仅是收入和作物获利性问题，还应处理农户生计的方方面面。一个不限于作物获利性、从整体上解决这一问题的替代生计框架，可使学术结论和政策决定衔接起来。就实施框架公约第 17 和 18 条而言，较之烟草种植经济上可持续替代生计或作物多样化，从生计着手被认为是更适宜的办法。要改进这一框架，将需要制定定义、工具、确定所需的数据和数据收集与分析方法。

促进替代发展的国家政策框架

35. 在开展替代经济活动以抵制行业活动时，需要给农户以支持。研究小组审议了不同的国家政策。在加拿大，为使烟草供应与不断下降的需求相一致而于 1987 年出台的政策，为愿意停止烟草生产的农户提供补偿，并为开办新企业提供财政支持。在土耳其，2002 年实行烟草市场开放后，国家对种植该国产量不足的作物的农户提供支持。在巴西，2006 年制定了家庭耕作管理框架，并针对烟草种植地区制定了一项作物多样化国家规划，支持开展新的创收活动。

36. 虽然情况各不相同，但这些经验却具有某种极其重要的相似之处，诸如供资和市场营销机制、研究与开发、技术援助、提供基本的基础设施、支持农户、新企业能力建设和宣传运动。

37. 在讨论促进替代发展国家政策框架的要素时，强调了全面农村发展办法，而不是狭义上的作物多样化。这项更为宽泛的办法也将便于将替代发展纳入各国政府与政府间专门机构（例如世界银行）合作制定和实施的国家战略计划、国家减贫规划和国家援助战略。

38. 审议了由联合国毒品和犯罪问题办事处提出的一种促进替代发展模式，其中包括五项步骤：(1) 着重于经济活动；(2) 促进社区组织；(3) 便利地方加工设施（增值）；(4) 确定国内市场；(5) 确定国际市场。

39. 研究小组承认，替代发展在改善农村人口生计方面应成为更宽泛的规划的一部分。它明确了国家政策框架的一些必要要素：长期的政治和财政承诺；一致的部门间和部门内政策；促进农户参与，重点是赋予其权力并使之参与决策；特别关注新的创收活动过渡期；以及借助发展指标和农业措施来监测家庭一级的影响。

40. 联合国毒品和犯罪问题办事处表示愿意共享其数据收集方法，研究小组可加以分析和调整。尽管在促进农村地区可持续发展方面共享经验很重要，并且也承认这方面的不足之处，但研究小组依然注意到，联合国毒品和犯罪问题办事处在关注重点上与研究小组提出的重点有所不同。

具体结论

41. 需要对替代经济活动采取一种综合办法，其范围较之作物替代更为宽泛。该办法将需要规范文书、定义和指标。需要建立一种数据收集机制，其信息容量也许会超过现有框架公约执行情况报告文书。尤其是，此种指标应当以一种发展的眼光来制定。

42. 寻找烟草种植经济上可持续替代生计，需要采取一种综合办法，包含卫生、经济、社会、体制、政治和环境等方面。该办法将需要在政府一级采取多部门行动，同时也将涉及现行国家规划和政策，尤其是促进农村发展的规划和政策。另外，它还将包括提高烟草种植者对烟草种植的健康、社会和环境方面问题的意识。

43. 促进烟草种植经济上可持续替代生计的国家公共政策和国际合作，应当以对具体行动的政治和财政承诺为基础，在能力建设、技术、确定市场、研究与评价、规划与项目制定等领域给予技术援助。此外，应当重视提高社会意识和建立网络，促使种植者参与决策，监测经济上可持续替代生计，以及监控烟草业和附属及门面机构的不适当影响。

妨碍采纳烟草种植经济上可持续替代生计的企业做法

44. 行业与种植者形成了伙伴关系，其目的在于阻止采取替代生计，使他们误以为实行烟草控制将会造成失业。同时，行业打着企业责任的幌子，试图赢得生存空间，提高其公众形象，甚至于影响政府间组织。然而，烟草公司的利益与公众健康两者是势不两立的：公众健康寻求的是减少烟草消费，从长远来看则应降低需求，而烟草公司的目标是增加烟草消费，从而促进需求以及农业产出。

45. 确定了政府可用以抵制行业干预的若干行动，比如，建立有关烟草业干预的信息网络，开展部门间合作，拒绝行业赞助，以及避免接受行业提出的“企业社会责任”。

具体结论

46. 需要提高意识和加强宣传，说明烟草业是如何试图通过“企业社会责任”和直接游说决策者来影响政策的。已达成共识，即烟草业和公众健康两者目标是截然对立的。

47. 在实施框架公约第 17 和 18 条条款时，缔约方应按照公约第 5.3 条规定，适当考虑行业对烟草种植经济上可替代生计倡议和规划的影响。

结论和建议

48. 寻求烟草种植替代生计，必须用发展的观点来处理，因为它不只是一种经济活动替代另一种经济活动的问题，还涉及到健康、社会、环境和经济等方面。尽管在国家经验方面取得了进步，但还需要开展进一步的工作。

49. 需要定期收集有关就业、健康和环境以及社会问题的标准化的数据，并且应开展独立研究以提供可靠证据，特别是在较不发达国家中。

50. 需要采取部门间办法来处理替代生计问题，并且需要制定公共政策，以确保研究与开发、技术援助和市场准入，等等。

51. 各级部门必须进行认真监控，避免行业对政策决定的不适当影响。

52. 研究小组一致认为，需要制定一个综合框架，处理烟草种植者生计所涉各方面问题。会议上讨论了此种框架，一致认为应采用类似的方法来评价替代生计方面的经验，并为实施框架公约第 17 和 18 条提供基础。

53. 为此，研究小组确定了下列目标，缔约方会议在扩大研究小组授权范围时不妨加以考虑：(1) 调整所建议的处理烟草种植替代生计的框架；(2) 按照国际专门机构的标准和惯例来规范用语、文书和变量；(3) 确定与在这方面具有技术专长的国际组织进行合作的机制和领域；(4) 拟定实施框架公约第 17 和 18 条的政策方案和建议。

54. 研究小组一致认为，成功地实现从烟草种植转向经济上可持续替代生计，需要制定公共政策，优先考虑获利性、技术和财政援助、能力建设和市场与社会支持，在从一种经济活动向另一种经济活动过渡期间尤其如此，并确保农户参与决策。

55. 应建立一个有关信息、研究、经验、最佳做法和规章条例的国际数据库，包括烟草种植现状、就业状况和烟草业的作用等信息。最初应建立一个基线数据库。

56. 尽管在寻找烟草种植经济上可持续替代生计方面取得了进步，但还需要开展进一步研究，尤其是关于发展中国家和经济转型期国家中烟草种植的健康、社会和环境影响。需要开展进一步的检测，并且应向农户和公众提供有关信息。

57. 各国和国际组织在处理替代生计问题时应采取一种多部门办法，将替代生计问题纳入减贫战略和规划。世界粮食署和有关开发机构应将烟草作物替代生计作为一种机遇来考虑。应鼓励农户参与各个阶段的决策过程。

58. 需要更好地了解烟草业在烟草生产中的作用以及烟草业对确定可持续替代生计的影响。根据公约第 5.3 条，政府应按框架公约的规定，防止其有关烟草种植者替代生计的政策受烟草业、附属公司和门面机构既得利益的影响。

59. 研究小组认为公约秘书处应支持缔约方为实施框架公约第 17 和 18 条筹集和获取资金。

缔约方会议的行动

60. 提请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导，尤其是在报告的结论和建议方面。

= = =