



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 4.2

FCTC/COP/3/5
2008年8月21日

为实施公约第 5.3 条拟定准则

1. 缔约方会议在其第二届会议上决定设立一个工作小组，拟订第 5.3 条实施准则 (FCTC/COP2 (14) 号决定)。工作小组的任务是向缔约方会议第三届会议提出一份进展报告，如有可能，则提出准则草案。
2. 根据该决定，第 5.3 条工作小组第一次会议由荷兰政府作为东道主，于 2007 年 12 月 12 日至 14 日在海牙举行。工作小组主要促进者¹和伙伴²的代表出席了会议。与会者还包括来自民间社会、公约秘书处和世界卫生组织无烟草行动的代表。与会者讨论了主要促进者提出的准则草案初稿。他们建议提出准则草案而不是进展报告，供缔约方会议审议。工作小组授权主要促进者进一步拟定准则草案，同时虑及会议议事录。
3. 新的草案于 2008 年 1 月底发出，以征求工作小组成员和会议其他与会者的意见。
4. 在由巴西政府作为东道主的一次主要促进者会议（巴西利亚，2008 年 3 月 3 日至 5 日）上，出席有关第 9 和 10 条以及第 11 条的平行会议的工作小组伙伴的代表和世界卫生组织无烟草行动的代表，在随后两天中参加了起草会议。工作小组审查和纳入了各伙伴提交的意见，并拟定了准则第二份草案，送交工作小组所有伙伴以再次征求意见。

¹ 巴西、厄瓜多尔、荷兰、帕劳和泰国。

² 贝宁、吉布提、欧洲共同体、斐济、法国、伊朗（伊斯兰共和国）、牙买加、肯尼亚、马来西亚、纳米比亚、尼日利亚、菲律宾、大韩民国、土耳其、乌拉圭和越南。

5. 按照缔约方会议 FCTC/COP2 (14) 号决定，公约所有缔约方均可于 2008 年 5 月通过一个受保护网站获取准则第三份草案并发表意见。12 个缔约方就准则第二份草案提交了意见，但其中 2 个缔约方提交意见之时已过截止日期。工作小组成员可通过工作小组内部网站获取所提交的意见。
6. 经广泛审评意见以及内部协商之后，主要促进者商定按照 FCTC/COP2 (14) 号决定及随后的缔约方会议主席团决定中提出的时间表和程序，修改准则第二份草案并将其提交缔约方会议。由此产生的供缔约方会议审议的准则最后草案，载于本文件附件。
7. 请会议审查并酌情通过准则。

附件

关于防止烟草控制相关公共卫生政策 受烟草业的商业和其他既得利益的影响的 公约第 5.3 条实施准则草案

导言

1. 世界卫生大会关于烟草控制过程中的透明度的 WHA54.18 号决议援引烟草业文件专家委员会的调查结果指出，“烟草工业多年来开展活动，其明显的目的是破坏各国政府和世界卫生组织在实施抵抗烟草流行公共卫生政策方面的作用。”
2. 世界卫生组织烟草控制框架公约序言表明，缔约方¹“需警惕烟草业阻碍或破坏烟草控制工作的任何努力，并需掌握烟草业采取的对烟草控制工作产生负面影响的活动”。此外，公约第 5.3 条要求，“在制定和实施烟草控制方面的公共卫生政策时，各缔约方应根据国家法律采取行动，防止这些政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响。”缔约方会议 FCTC/COP2(14)号决定设立一个工作小组，拟定实施第 5.3 条的实施准则。

目的、范围和适用性

3. 第 5.3 条准则的使用将对各国烟草控制政策和执行公约产生总体影响，因为准则承认，烟草业以及来自国营烟草业的干扰深入到一系列烟草控制政策领域，正如公约序言段、有关具体烟草控制政策条款和世界卫生组织烟草控制框架公约议事规则中所及。
4. 这些准则的目的，是保证烟草控制的全面和有效努力免受烟草业的商业和其他既得利益的影响。缔约方应在政府所有分支机构采取措施，这些政府的利益与之相关，或具备能力影响有关烟草控制的公共卫生政策。

¹ “‘缔约方’一词指那些国家和具有签约能力的实体，它们表示同意在公约对它们生效时接受公约的约束。”（资料来源：联合国条约集：<http://untreaty.un.org/English/guide.asp#signatories>）

5. 这些准则旨在协助缔约方¹实现框架公约第 5.3 条中规定的责任。准则使用了可以得到的有关解决烟草业干扰问题的最佳科学证据和缔约方的经验。
6. 准则用于缔约方烟草控制方面公共卫生政策的制定和执行。同时，它们也适用于那些为制定、执行、管理或落实那些政策做出贡献或可能做出贡献的个人、机构或实体。
7. 准则适用于各缔约方管辖范围内的政府官员、任何国家级、州、市、地方或其他公立或半/准公立的机构或组织的代表和雇员，以及任何代表上述组织的个人。负责制定和执行烟草控制政策以及负责保护政策不受烟草业利益影响的政府分支机构（行政、立法和司法）应该负起责任。
8. 烟草业使用各种各样的战略和策略来干扰烟草控制措施的制定和执行，比如那些建议公约缔约方执行的政策，对此有文件记载的大量证据。这些准则中建议的措施旨在避免受到非法和不道德的干扰，这种干扰不仅来自烟草业，有时也来自那些促进烟草业利益的组织和个人。
9. 缔约方应尽量广泛应用准则中建议的措施，以便以最佳方式实现第 5.3 条确定的目标，同时，在根据其具体情况加以使用时，大力鼓励缔约方实施准则建议措施以外的其他措施。

指导原则

原则 1：烟草制品合法但致命。

10. 在这点上说，烟草业具有特别性和独特性。它生产和促进使用一种产品，被科学证明是有成瘾性的，会导致疾病和死亡，并引起各类社会问题，比如加重贫穷。因此，烟草业的利益与公共卫生政策之间存在根本的冲突。由于这个利益冲突是无法和解的，缔约方在制定和执行烟草控制公共卫生政策时，应尽最大可能不受烟草业的影响。

原则 2：在处理与烟草业或那些促进烟草业利益者的关系时，缔约方应该负起责任，并应保持透明。

11. 缔约方应保证任何与烟草业在烟草控制或公共卫生相关上的接触都应是可问责的和透明的。

¹ 如适宜，这些准则也适用于区域经济一体化组织。

原则 3: 缔约方应要求烟草业和那些促进烟草业利益者以负责和透明的方式运作和行事。

12. 烟草业应被要求为缔约方提供有效执行这些准则的信息。

原则 4: 由于烟草公司的产品是致命的，不应给它们激励措施，使其建立或开展业务。

13. 任何给这些公司的特殊待遇都与烟草控制相冲突。

建议

14. 下列重要的活动对于应对烟草业对公共卫生政策的干扰是必需的：

- (1) 提高对烟草制品成瘾性和危害性性质以及烟草业干扰缔约方烟草控制政策的意识。
- (2) 制定措施限制与烟草业的交往，并保证发生的交往具有透明度。
- (3) 拒绝与烟草业建立伙伴关系、签署不具备约束力或无法执行的协议和伙伴关系。
- (4) 避免政府官员和雇员的利益冲突。
- (5) 要求从烟草业得到透明和准确的信息。
- (6) 管制被烟草业描述为“企业社会责任”的活动，不使其正常化。
- (7) 不给与烟草公司特殊待遇。
- (8) 像对待其他烟草业一样对待国有烟草公司。

防止烟草控制相关公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响，一些已认定的措施开列在后面。鼓励缔约方实施准则规定以外的其他措施，准则不阻止缔约方提出符合这些建议的更加严格的要求。

(1) 提高对烟草制品成瘾性和危害性性质以及烟草业干扰缔约方烟草控制政策的意识。

15. 所有政府分支机构和公众需要了解和意识到，过去和现在烟草业对制定和执行烟草控制公共卫生政策带来的干扰¹。需要采取具体行动应对这些干扰才能成功实施整个框架公约。

建议

1.1 根据框架公约第 12 条，缔约方应使所有政府分支机构和公众获得信息并开展教育活动，使他们了解烟草制品成瘾性和危害性性质，防止烟草控制相关公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响的必要性，以及烟草业干扰制定和执行烟草控制公共卫生政策所用的战略和策略。

1.2 此外，缔约方应提高意识，意识到烟草业利用个人、前线团体及其所属组织公开或秘密代表他们做事，或做促进烟草业利益的事情。

(2) 制定措施限制与烟草业的交往，并保证发生的交往是透明的。

16. 为防止对烟草控制公共卫生政策带来的干扰，各国政府应仅在必要时才与烟草业交往。这种接触要符合良好施政的原则，或是出于管辖范围内法律和行政规定的责任，前提是这一切要符合公约第 5.3 条。

17. 任何与烟草业的交往应为信息交换的一个手段，应避免由交往造成或由于交往使人感觉要真正建立或可能建立伙伴关系或合作关系。

建议

2.1 所有政府分支机构应保证按照明确的透明性规定与烟草业交往。根据制定的透明性规定，或在没有此类规定的情况下，公众应能应要求了解到与烟草业的接触情况。

2.2 应该限制烟草业参与制定和执行烟草控制公共卫生政策，烟草业的参与应严格遵守现有的良好施政规定，在缺少此类规定时，应仅通过公开磋商的形式进行，以此保证完全透明性。

¹ 世界卫生组织无烟草行动编制的补充背景文件，提供了一系列烟草业干扰烟草控制公共卫生政策的例子。

2.3 缔约方应在制度上严格遵守现有施政规定，在缺少此类规定时，应制定所有政府分支机构需遵守的与烟草业交往的具体规定，包括第三方协调会议。

2.4 缔约方不应参加烟草业发起或资助的会议或活动。

(3) 拒绝与烟草业建立伙伴关系、签署不具备约束力或无法执行的协议和伙伴关系。

18. 由于烟草业的利益直接与公共卫生目标冲突，烟草业不应成为任何制定和实施公共卫生政策相关活动的伙伴。

建议

3.1 缔约方应制定政策，禁止与烟草业或任何促进其利益的实体或个人建立伙伴关系，或签订无法执行或不具备约束力的协议和伙伴关系，以及任何自愿安排的活动。

3.2 缔约方应禁止烟草业参与或进行青少年和公众教育活动，或者任何与烟草控制有直接或间接相关的活动。

3.3 缔约方应禁止接受任何烟草业起草的自愿行为守则或文书，它们提交这些是为了替代法律上可执行的烟草控制措施。

3.4 缔约方应禁止接受烟草业提出的协助请求，或由烟草业起草或与其合作起草的烟草控制立法或政策建议草案。

(4) 避免政府官员和雇员的利益冲突。

19. 与烟草业有商业或既得利益关系的组织或个人如果参与到烟草控制公共卫生政策工作中来，很可能会产生负面效果。有明确的针对烟草控制工作有关的政府官员和雇员利益冲突问题的规定，是防止这些政策受到烟草业干扰的重要手段。

20. 烟草业向政府机构、官员、雇员提供的支付款项、礼品和服务，无论是货币还是实物，以及研究经费，都会产生利益冲突。正如联合国大会公职人员行为守则中以及若干政府组织和区域经济一体化组织所认可的那样，即使没有承诺给予积极考虑，以作为交换条件，也会造成利益上的冲突，因为个人利益有可能对履行官方职责带来影响。

建议

- 4.1 缔约方应制定一项关于披露和管理利益冲突情况的政策，需所有参与制定和执行烟草控制公共卫生政策的人员遵守，包括政府官员、雇员、顾问和合同人员。
- 4.2 缔约方应制定、通过并实施一个公职人员行为守则，明确他们在与烟草业交往时必须遵守的行为标准。
- 4.3 缔约方不应与那些根据现有烟草控制政策规定有利益冲突的候选人或投标人签订有关制定和执行烟草控制公共卫生政策的合同。
- 4.4 缔约方应要求那些现在或以往从事制定和执行烟草控制公共卫生政策的公职人员，在离开后一个特定时间内，将与任何烟草业实体一道参加职业性活动的意向，无论是否有报酬，通知他们的机构。机构应保留权利，要么拒绝接受与任何烟草企业实体有关的职业活动，要么根据必要条件给以批准。这一建议也应反向运作。
- 4.5 缔约方应要求政府及其官员申报和撤出在烟草业的股份投资利益。
- 4.6 缔约方不应允许任何受雇于烟草业或任何促进烟草业利益的实体的人员，出任制定或执行烟草控制或公共卫生政策的任何政府机构、委员会或顾问小组成员。
- 4.7 缔约方不应提名受雇于烟草业或任何促进烟草业利益的实体的任何人员，加入出席缔约方会议、其下属机构会议，或任何根据缔约方会议决定成立的其他机构会议的代表团。
- 4.8 缔约方不应允许任何政府官员或雇员，或任何半/准政府机构的官员和雇员，接受烟草业的支付款项、礼品或服务，无论是货币或实物形式。
- 4.9 如果宪法允许，缔约方应禁止烟草业或任何促进其利益的实体向政党、候选人或宣传运动提供资金支持。如果宪法不允许这样做，此类资金支持应要求予以完全披露。

(5) 要求从烟草业得到透明和准确的信息。

21. 为采取有效措施防止烟草业对公共卫生政策的干扰，缔约方需要得到烟草业活动和做法的信息，来保证烟草业是以透明的方式运作。公约第 12 条要求缔约方根据国家法律促进公众获得此类信息。

22. 公约第 20.4 条特别要求缔约方促进和便利关于烟草业业务和烟草种植的信息交换，根据第 20.4(c)条，每个缔约方应努力与主管国际组织合作，逐步建立和保持一个全球系统，定期收集和传播有关信息，说明烟草生产和制造情况，以及对公约或国家烟草控制活动有影响的烟草业的活动。

建议

5.1 缔约方应采取和提供措施，保证烟草业的所有业务和活动都是透明的。

5.2 缔约方应要求烟草业以及那些促进其利益者，定期提供烟草生产、制造、市场份额、推销支出、收入和任何其他活动的信息，包括提供给游说、慈善业和政治用费用，以及第 13 条没有禁止或尚未禁止的任何其他活动情况的信息。

5.3 缔约方应要求制定有关披露信息的规定，或建立注册制度，登记烟草业务实体、所属组织、以及代表其利益的个人，包括游说者。

5.4 如果烟草业提供虚假或误导信息，缔约方应根据国家法律对其实行强制处罚。

5.5 根据框架公约第 12(c)条，缔约方应采取和实施有效的立法、执行、行政及其他措施，保证公众有渠道获得烟草业活动与公约目标相关的广泛信息，例如公共储存库中的相关信息。

(6) 管制被烟草业描述为“企业社会责任”的活动，不使其正常化。

23. 烟草业举行“企业社会责任”活动，目的是把它的形象从生产和销售致死产品的本质，或对制定和执行公共卫生政策带来的干扰拉开距离。烟草业承担的“企业社会责任”，目标是促进烟草消费，它是一种市场营销，也是公共关系战略，属于公约对广告、促销和赞助的定义范围。

24. 世卫组织认为¹，烟草业的“企业社会责任”说法存在一个内在固有矛盾，因为烟草业的核心功能与烟草控制公共卫生政策的目标相冲突。

建议

6.1 缔约方应保证使政府所有分支机构和公众知晓并认识到烟草业开展的“企业社会责任”活动的真正目的和范围。

6.2 缔约方不应同意、支持、合作或参与烟草业的“企业社会责任”活动。

6.3 缔约方不应允许公开披露烟草业或任何其他代表其利益的人员组织的“企业社会责任”活动，或这些活动的支出情况，除非在法律上要求报告此类支出，比如在年度报告中。

6.4 缔约方不应允许任何政府分支机构，或公立部门，接受来自烟草业或那些促进其利益者的对政治、社会、财政、教育、社区或其他类的捐助，由于法律解决办法或依照法律或具有法律约束力和可强制执行的协议作出的补偿除外。

(7) 不给与烟草公司特殊待遇。

25. 一些政府鼓励烟草公司投资，甚至通过财政激励措施给与补助，比如部分甚至全部免除根据法律本应该缴纳的税费。

26. 缔约方在不损害主权的情况下，在决定和制定经济、财政和税收政策时应遵守其烟草控制承诺。

建议

7.1 缔约方不应给与烟草公司激励措施、特惠权或利益来建立或运行他们的业务。

7.2 缔约方应制定政策防止政府投资于烟草业或相关企业，或为烟草业提供特别免税待遇。

¹ 世卫组织。《烟草业和企业社会责任-一个内在固有的矛盾》。日内瓦，世界卫生组织，2004年。

(8) 像对待其他烟草业一样对待国有烟草公司。

27. 烟草企业可能由政府所有、非政府所有，或两者兼而有之。这些准则适用于任何烟草企业，无论其所有形式。

建议

8.1 缔约方应保证国有烟草公司在制定和实施烟草控制政策上受到的待遇与烟草业的任何其他成员是同样的。

8.2 缔约方应保证制定和实施烟草控制政策与对一个烟草企业的监督或管理要分隔开来。

8.3 缔约方不应允许受雇于国有烟草公司与任何负责制定和实施烟草控制公共卫生政策政府部门的人员之间在三年之内相互调动。

8.4 缔约方应保证国有烟草公司的代表不能成为代表团的任何一部分成员，参加缔约方会议、其下属机构或任何其他根据缔约方会议决定成立机构的任何会议。

实施与监督

实施

28. 缔约方应建立实施机制，或尽可能利用现有实施机制，履行公约第 5.3 条和这些准则中规定的责任。

监测框架公约第 5.3 条和这些准则的执行情况

29. 监测框架公约第 5.3 条和这些准则的执行情况，对于保证采纳和执行卓有成效的烟草控制政策至关重要。这还应包括使用现有的模式和资源对烟草业的监测，比如世界卫生组织无烟草行动的烟草业监测数据库。

30. 不隶属于烟草业的非政府组织和民间社会的其他成员，可以在监督烟草业活动上起到关键的作用。

31. 政府分支机构的行为守则或职员细则应包括一个“举报人功能”，对举报人应提供足够的保护。此外，应鼓励缔约方使用和实施保证遵守这些准则的机制，比如可能对某种行为向法院起诉，以及使用控诉程序，例如监察员制度。

准则的国际合作、更新和修订

32. 要在防止烟草业干扰制定烟草控制公共卫生政策方面取得进展，开展国际合作十分重要。公约第 20.4 条为收集烟草业各种作法以及知识和经验交流，提供了一个基础，它考虑到并针对发展中国家中缔约方和处在经济转型期缔约方的特殊需求。

33. 已经做出努力来协调和传播国家和国际有关烟草业所用战略和策略的经验，并监测烟草业的活动。缔约方可以通过分享合法的战略专业知识来对应烟草业的战略。公约第 21.4 条规定，信息交换应符合国家有关保密和隐私权的法律。

建议

1. 由于烟草业使用的战略和策略不断改变，这些准则应该定期审议和修订，以保证它们能为缔约方烟草控制公共卫生政策不受烟草业干扰，不断提供有效指导。
2. 使用框架公约现有报告文书进行报告的缔约方，应提供那些影响到公约或国家烟草控制活动的烟草生产和制造以及烟草业活动的信息。为促进这一交流，公约秘书处应保证这些准则的主要条款在报告文书以后阶段中有所体现，以便缔约方会议逐步通过，供缔约方使用。
3. 防止烟草业对任何烟草控制公共卫生政策的干扰极其重要，因此，如果需要，缔约方会议可以考虑拟定一份针对公约第 5.3 条的议定书。

附录

有用信息来源

有关文献

Brandt AM. *The cigarette century. The rise, fall, and deadly persistence of the product that defined America*. New York, Basic Books, 2007.

Chapman S. *Making smoking history. Public health advocacy and tobacco control*. Oxford, Blackwell Publishing, 2007.

Callard C, Thompson D, Collishaw N. *Curing the addiction to profits: a supply-side approach to phasing out tobacco*. Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives and Physicians for a Smoke-free Canada, 2005.

Feldman EA, Bayer R ed. *Unfiltered: conflicts over tobacco policy and public health*. Boston, Harvard University Press, 2004.

Gilmore A et al. Continuing influence of tobacco industry in Germany. *Lancet*, 2002, 360:1255.

Hastings G, Angus K. *The influence of the tobacco industry on European tobacco control policy*. In: *Tobacco or health in the European Union. Past, present and future*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commission, 2004:195–225.

Lavack A. *Tobacco industry denormalization campaigns: a review and evaluation*. Ottawa, Health Canada, 2001.

Mahood G. *Tobacco industry denormalization. Telling the truth about the tobacco industry's role in the tobacco epidemic*. Toronto, Campaign for Tobacco Industry Denormalization, 2004.

Pan American Health Organization. *Profits over people. Tobacco industry activities to market cigarettes and undermine public health in Latin America and the Caribbean*. Washington DC, Pan American Health Organization, 2002.

Simpson D. Germany: still sleeping with the enemy. *Tobacco Control*, 2003, 12:343–344.

Hammond R, Rowell A. *Trust us. We're the tobacco industry*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001.

World Health Organization. *Tobacco company strategies to undermine tobacco control activities at the World Health Organization*. Geneva, World Health Organization, 2000.

World Health Organization. *Tobacco industry and corporate social responsibility—an inherent contradiction*. Geneva, World Health Organization, 2004.

Yach D, Bialous S. Junking science to promote tobacco. *American Journal of Public Health*, 2001, 91:1745–1748.

网上资源

世卫组织有关网站:

Tobacco Free Initiative: <http://www.who.int/tobacco/en/>

WHO publications on tobacco: <http://www.who.int/tobacco/resources/publications/en/>

WHO European Regional Office:

<http://www.euro.who.int/InformationSources/Publications/HTRes?HTCode=tobacco&language=English&HTSubmit=>

Sites with general, regional or national information and topics related to tobacco control:

Action on Smoking and Health, UK (and special page for the tobacco industry):

http://www.newash.org.uk/ash_r3iitasl.htm

Corporate Accountability International and the Network for Accountability of Tobacco Transnationals: www.stopcorporateabuse.org

Economics of tobacco control: <http://www1.worldbank.org/tobacco/>

European Commission control:

http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/tobacco_en.htm

European Network for Smoking Prevention: <http://www.ensp.org/>

Framework Convention Alliance for Tobacco Control: <http://www.fctc.org/>

Documents in French: <http://www.fctc.org/index.php?item=docs-fr>

Documents in Spanish: <http://www.fctc.org/index.php?item=docs-es>

International Union for Health Promotion and Education: <http://www.iuhpe.org/?page=18&lang=en>

with the model legislation for tobacco control:

http://www.iuhpe.org/?lang=en&page=publications_report2

French summary: http://www.iuhpe.org/?page=publications_report2&lang=fr

Spanish summary: http://www.iuhpe.org/?page=publications_report2&lang=sp

Tobacco industry: http://tobacco.health.usyd.edu.au/site/supersite/links/docs/tobacco_ind.htm

Smokefree Partnership: <http://www.smokefreepartnership.eu/>

Thailand Health Promotion Institute: <http://www.thpinhf.org/>

Tobaccopedia: the online tobacco encyclopedia: <http://www.tobaccopedia.org/>

与烟草网站的更多链接:

Various international and national tobacco control websites:

<http://www.tobacco.org/resources/general/tobsites.html>

National tobacco control websites:

<http://www.smokefreepartnership.eu/National-Tobacco-Control-websites>

法文网站:

Centre de ressources anti-tabac: <http://www.tabac-info.net/>

Comité National Contre le Tabagisme (France): <http://www.cnct.org>

Office Français de Prévention du Tabagisme: <http://www.ofp-asso.fr/>

Latest news on smoking and tobacco control: <http://www.globalink.org/news/fr>

Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports: <http://www.sante.gouv.fr/>

西班牙文网站:

Tobacco control in the Americas (in English and Spanish):

<http://www.paho.org/english/ad/sde/ra/Tobabout.htm>

Latest news on smoking and tobacco control: <http://www.globalink.org/news/es>

= = =