

**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

第五届会议
大韩民国首尔，2012年11月12-17日
临时议程项目 6.3

FCTC/COP/5/10
2012年7月17日

烟草种植经济上可持续替代生计 (涉及《世界卫生组织烟草控制框架公约》 第 17 条和第 18 条)

工作小组的报告

1. 缔约方会议在其第三届会议（2008年11月17-22日，南非德班）上决定¹就《世界卫生组织烟草控制框架公约》第17条和第18条设立一个烟草种植经济上可持续替代生计工作小组。根据该决定，工作小组取代了缔约方会议早先在其第一届会议（2006年2月6-17日，瑞士日内瓦）上决定²设立的研究小组。该研究小组遵循缔约方会议第二届会议（2007年6月30日至7月6日，泰国曼谷）的一项决定³继续开展了工作。
2. 在缔约方会议第三届和第四届会议之间的时期，工作小组举行了两次会议：2009年9月16-18日在印度新德里以及2010年4月21-23日在加纳阿克拉。工作小组向缔约方会议第四届会议提交了一份进展报告⁴，其中除其他外，包括工作小组在其第二次会议上商定的烟草种植经济上可持续替代生计政策方案和建议纲要。
3. 缔约方会议在其第四届会议（2010年11月15-20日，乌拉圭埃斯特角）上要求工作小组继续其工作，并向缔约方会议第五届会议提交工作报告，其中除其他外，可包

¹ 见 FCTC/COP3(16)号决定。

² 见 FCTC/COP1(17)号决定。

³ 见 FCTC/COP2(13)号决定。

⁴ 文件 FCTC/COP/4/9。

括有关落实烟草种植经济上可持续替代生计的政策方案和建议¹。还邀请各缔约方确认是否有意继续作为工作小组的成员，或者是否有意加入工作小组。

4. 据此，工作小组第三次会议于 2012 年 2 月 14-16 日在瑞士日内瓦召开。工作小组的主要促进者和合作伙伴出席了会议。与会人员还包括世卫组织、国际劳工组织、联合国粮食及农业组织和联合国环境规划署的代表，另外还有获得认证作为缔约方会议观察员的非政府组织代表和特邀专家。工作小组讨论了主要促进者提交的政策方案和建议草案，包括关于术语标准化和方法框架的问题。

5. 还商定，主要促进者将根据第三次会议上进行的讨论并与工作小组成员协商，最后确定政策方案和建议草案，以便在与各缔约方协商之后提交缔约方会议。政策方案和建议草案载于本文件附件²。

6. 请各缔约方注意，FCTC/COP3(16)号决定第(1)段所涵盖的每一领域都有所进展，具体如下。

- 第(1)(a)分段涉及统一的方法框架。巴西（工作小组成员兼主要促进者）介绍了巴西使用的方法框架及其实施进展情况。工作小组一致认为，所建议的框架需要通过在其他国家应用达到标准化。
- 第(1)(b)分段涉及术语、工具和变量的标准化。制定了术语清单，并包括在作为本文件附件的政策方案和建议草案中。
- 第(1)(c)分段涉及促进关于烟草种植影响的研究。目前正在工作小组的若干成员国开展关于烟草种植影响的研究。
- 第(1)(d)分段涉及促进国家之间的信息和经验交流。工作小组继续为缔约方之间交流信息和经验提供平台。
- 第(1)(e)分段涉及评估现有的信息来源，包括烟草种植现状、就业情况和烟草业的作用。工作小组成员审议了现有的信息来源，包括研究机会、经验、最佳做法和法规。工作小组对此进行了讨论。

¹ 见 FCTC/COP4(9)号决定。

² 文件 FCTC/COP/5/INF.DOC./3 载有“公约秘书处的说明：工作小组主席对收到的缔约方评论所作的总结”。

- 第(1)(f)分段涉及促进与相关政府间组织和非政府组织之间的协同作用与合作。各缔约方和政府间组织就可能开展合作的领域交换了信息。具有此领域技术专长的若干政府间组织参与了工作小组的工作并为之作出了贡献。有必要展开进一步工作，确定能够促进与有关国际组织协同作用的机制。
- 第(1)(g)分段涉及拟定政策方案和建议。制定了政策方案和建议草案，供提交COP5。

7. 鉴于迄今取得的进展，工作小组一致同意要求缔约方会议延长其任务期限，以便使工作小组能够：

- 继续就可用于评估经济上可持续替代生计的统一方法框架进行进一步的比较研究；
- 完成设立工作小组的FCTC/COP3(16)号决定中所载明的各项任务。

缔约方会议的行动

8. 请缔约方会议审议并酌情通过所提出的政策方案和建议。还请缔约方会议就第7段中所述其他工作的进展情况以及关于延长工作小组任务期限的建议进行审议并提供指导。

附件

**烟草种植经济上可持续替代生计政策方案和建议草案
(涉及《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 17 条和第 18 条)****1. 引言**

《世界卫生组织烟草控制框架公约》（WHO FCTC）体现了一系列综合性的多部门循证措施，旨在减少烟草使用和对烟草烟雾的接触。同时，公约还认识到需要促进烟草生产经济上可行的替代生计，以避免对依靠烟草生产为生的人群造成可能不良的社会和经济影响。这种关注反映在《世界卫生组织烟草控制框架公约》的许多部分，包括其序言和第 4 条（指导原则）第 6 款，专门涉及此事项的第 17 条，以及第 26 条第 3 款（财政资源）。此外，第 18 条表示关注烟草种植对人类健康和环境造成的严重风险。

研究小组在 2008 年的第二次会议上全面审议了烟草种植的全球挑战以及烟叶加工和贸易的趋势¹。

1.1 全球烟草生产链概况

全球烟草业是一个高度专门化的寡头垄断，完全依赖种植烟草作物（红花烟草 *Nicotiana tabacum* 以及较少量的黄花烟草 *Nicotiana rustica*）。增值的烟草生产链由三个亚部门组成。

1. **烟草种植者**，他们在约 120 个国家中每年从总共 3 980 215 公顷的土地收获 7 099 623 吨²的烟草原材料³。按农场交货价格计，全球作物的价值估计为 80 亿美元⁴。烟草种植者从事农场耕作、建立苗圃、种植、农场/作物管理、收割、烤制、挑选和烟叶分等以及从家中运输到烟叶收购中心。在每一阶段，各个地区的烟草种植者面对不同的挑战。他们面对的挑战还涉及合同、延伸、支持和营销/付款系统，根据地区各不相同。

¹ Perucic AM。《全球烟叶加工和贸易概览》。世卫组织无烟草行动为烟草种植经济上可持续替代生计研究小组第二次会议（2008 年 6 月 17–19 日，墨西哥城）编写的背景文件。

² 数据来自联合国粮食及农业组织 FAOSTAT。可从：<http://faostat.fao.org/site/567/default.aspx#ancor> 获取。

³ Geist HJ 等。处在十字路口的烟草种植者：多样化与生态系统影响的对比。《土地使用政策》，2009 年，26:1066–1079。

⁴ 计算如下：烟草种植者以每吨生烟叶 1150 美元的价格向初加工商出售 700 万吨生烟叶。

2. **烟叶的初加工**，在此过程中把烟草原材料分成不同质量等级。这是由被称为“第一加工者”或“烟叶公司”的专门公司进行的。全世界仅有少数公司¹在该部门从事工作。他们在烟草种植国中设立附属公司，作为与烟草种植者的中介。在若干国家，独立的国营公司也在这一部门内开展工作。有些卷烟生产商也在烟草种植国家设有专门的公司，作为“第一加工者”。这种营业模式是对烟草种植者的纵向组合。第一加工者按照合同安排向烟草种植者收购烤制的烟叶，给予所有必要的投入并为作物种植提供贷款。通过对提供的烟叶进行分等的机制，“第一加工者”规定了向每位烟草种植者支付的价格。通过收购的烟叶随后的转化，全球作物的价值达到约 200 亿美元²。

3. **烟草制品工业**，由卷烟、雪茄、无烟烟草（例如口嚼、栓塞/扭曲和鼻吸的烟草）、散装抽吸烟草（例如烟斗和自卷卷烟烟草）、再造（薄片）烟草以及比迪烟等其他烟草制品的加工设施组成，并按不同的品牌进行市场销售。据估计，2007 年的全球烟草市场量达到约 3780 亿美元。全球卷烟市场主要由五家公司分享，占全球销售量的 84.2%³。最重要的特殊烟草制品是比迪烟。印度占世界比迪烟生产量的 85% 以上。在 2002 年的印度，比迪烟烟草约占烟草种植总面积的 30% 以及烟草总加工量的 33%。大约 400 万人依靠卷比迪烟为生⁴。因此，在关于政策方案和建议草案的适用性方面，必须承认这些人是烟草工人。

在增值链中，产生大量的税收。例如，中国政府的烟草活动产生的税收约达其总税收量的 7.4%⁵。与增值链终端获得的最后价格相比，烟草种植者自己从烟草收获得到的很少。烟草种植者生产并向“第一加工者”出售的一吨烟草原材料在到达吸烟者购买卷烟的销售点之前的生产链中增值 47.2 倍⁶。

1.1.1 全球烟叶生产情况

亚洲国家占世界烟叶生产的 64.3%，北美、中美洲和南美以及加勒比地区占 23%，非洲占 7.6%，欧洲和独立国家联合体成员国约占 5%，大洋洲仅占 0.1%⁷。仅中国就占世界烟叶生产的 43.9%，随后是巴西（14%）、印度（8%）、美利坚合众国（5%）、阿根廷（2.4%）、印度尼西亚（2.1%）、土耳其（2.1%）、希腊（1.9%）、

¹ Van Liemt G. 《世界烟草业：趋势和前景》。日内瓦，国际劳工局，2002 年（部门活动规划第 179 号文件）。

² 计算如下：每吨加工的烟叶为 2993 美元。

³ 烟草公司。见：Shafey O 等。《烟草地图》，第三版。乔治亚州亚特兰大美国癌症协会和世界肺基金会，2009 年：50–51。可从：http://www.tobaccoatlas.org/downloads/maps/Chap14_TobaccoCompanies.pdf 获取。

⁴ Gupta PC, Asma S 编著。《比迪烟的消费和公众健康》。新德里，卫生和福利部，2008 年。

⁵ Liu T, Xiong B. 《烟草经济与烟草控制》[中文版]。北京，经济科学出版社，2004 年。

⁶ 烟草市场总量的价值除以生烟叶的农场交货估计价值所得商数。

⁷ 粮食及农业组织：2009 年选定国家和制品的初步数据。

意大利（1.8%）和巴基斯坦（1.7%）¹。这十大种植国产生全球烟叶总量的近 80%。对中国、印度、印度尼西亚和巴基斯坦等国而言，生产量的大部分用于国内消费，但对其他国家而言，生产量大部分用于出口。印度为比迪烟生产的黄花烟草每年约达 20 万吨¹。从 1970 年至 1990 年代中期，全球烟叶生产出现了相对稳定的增长（1970 年至 1998 年之间几乎增长了 50%），直到 2003 年前又呈下降趋势，然后到 2011 年前缓慢增长。这种全球生产趋势高于实际的全球烟叶消费量，表明全球市场上烟叶供应过多。卷烟业处在独特的地位，能够通过烟草种植合同控制烟叶的供应。有指导的超量生产是使烟叶保持较低的农场交货价格的一种方法，实际上不利于烟草种植者^{2 3 4 5 6}。

1.1.2 全球烟草制品消费情况

在全球，数据很清楚地表明，主要由于多国烟草业在东欧、亚洲、非洲和拉丁美洲扩展的营销工作，烟草的流行现在已扩大到并更集中于世界上的低收入和中等收入国家^{7,8}。今后卷烟和烟草制品的消费预计将从 2010 年的 11 亿吸烟者增加到 2025 年的 16 亿吸烟者⁹。

1.1.3 烟草生产链的劳动力需求

烟草生产链在两个不同的部门中需要劳动力。农业部门由烟草种植者以及烟草种植者雇用的合同或非合同工人组成。由于烟草部门缺乏可靠的统计数据，很难估计烟草种植者的确切人数。关于应如何计算劳动力，也存在争议。烟草业偏向“按人头计”。另一种方法使用“年度工作单位”的概念¹⁰。应用后一种方法将比前一种方法产生较小的数字，因为理论上全日制就业的人数比按人头计的方法产生的人数要少很多。两种概念各有其理由。近 120 万工人¹¹在全世界有组织的烟草加工业中工作，加工烟叶和生产卷烟。另外有 400 万人在无组织的部门中工作，例如在印度卷比迪烟¹。在最近几十年，烟草业就业机会呈下降趋势，这是由于卷烟生产厂家的机械化使技术取代了工厂工人，并由于烟草需求方面的变化，而不是由于国家和国际上针对消费的烟草控制政策¹²。

¹ Gupta PC, Asma S (编著)。《比迪烟的消费和公众健康》。新德里，卫生和福利部，2008 年。

² Otañez M, Glantz SA。烟草生产中的社会责任？烟草公司利用绿色供应链隐瞒烟草种植的真实成本。《烟草控制》2011 年，20:403-411。

³ Jones AS 等。烟草种植者和烟草加工商：对种植烟草的发展中国家烟草控制的影响。《公共卫生政策杂志》，2008 年，29:405-423。

⁴ Bialous SA。《破坏实行烟草种植经济上可持续替代生计的企业做法》。为烟草种植经济上可持续替代生计研究小组第二次会议（2008 年 6 月 17-19 日，墨西哥城）开展的研究。

⁵ 《烟草种植中贫穷的恶性循环：东南亚的烟草种植》曼谷，东南亚烟草控制联盟（SEATCA），2008 年。

⁶ Otañez M 等。烟叶公司控制马拉维的烟草市场。《烟草控制》，2007 年，16:261-269。

⁷ Shafey O 等。《烟草地图集》，第三版。乔治亚州亚特兰大，美国癌症协会，2009 年。

⁸ 《2008 年世界卫生组织全球烟草流行报告》。日内瓦，世界卫生组织，2008 年。

⁹ Martin T。烟草流行：烟草使用令我们面临的全球危险。可从：<http://quitsmoking.about.com/od/antismokingresources/a/tobaccoepidemic.htm> 获取。

¹⁰ 界定为每年全日制就业 1,800 小时。

¹¹ Zeballos EJ。《推动农村就业和发展的食品、饮料和烟草工业》（实况报道）。国际劳工组织，2011 年。可从：http://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_160872/lang-en/index.htm 获取。

¹² Kenneth E. Warner KE。烟草经济：谎言和现实。《烟草控制》，2000 年，9:79-89。

1.2 替代作物和生计

烟草是一种经济作物，积极的工业干预使之对农民有吸引力。按经济价值排列，它是世界上第一位的非食用作物。尽管如此，许多国家，包括世界上最大的生产国，正在采取步骤寻找替代烟草种植的方案。世界上不同地区的研究确认了烟草种植经济上可持续替代生计的若干方案¹。这些研究显示了替代作物的更大利润，并说明烟草种植者愿意停止种植烟草，前提是有经济机会，而且须提供必要的支持。烟草业利用烟草种植者种植烟草的现有事实作为理由抵制所有烟草控制政策及其执行。有证据表明美国的烟草种植者曾寻求施加政治影响以反对烟草控制措施²。

为了找到烟草种植经济上可持续的替代生计，有必要解决的不仅仅是收入和作物利润问题，而且是烟草种植者生计所有方面的问题。超越作物利润以涉及整体问题的替代生计框架可在学术研究结果和政策决定之间形成一座桥梁。经济上可行的替代生计措施与烟草种植经济上可持续的替代生计或作物多样化一起，被认为是实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 17 条和第 18 条的良好措施。

1.3 烟草工人和种植者的职业风险

对与烟草种植相关的若干职业风险已有充分了解，其中包括烟草萎黄病、杀虫剂中毒、呼吸道和皮肤疾患以及特定部位的癌症^{3,4,5}。烟草萎黄病⁶，即与烟草种植最专门相关的疾病，是皮肤吸收尼古丁的结果，这种情况在经手潮湿烟叶时会加剧，但可使用个人防护装备进行预防。尽管如此，由于缺少知识，资源的有限利用，追求降低生产成本，以及气候条件，所以个人防护装置的使用受到限制。此外，接触健康风险最多的常常是妇女和儿童：他们常常被雇用的原因是这种作物是劳动密集型的，农场的规模较小，而且某些工作需要精细技能。现有文献并不涉及在烟草种植中使用儿童和育龄妇女的问题，需要对这些人群的长期影响进行定群研究。在比迪烟的生产中，加工期间接触和吸入烟草尘土可导致呼吸道问题。对妇女和儿童而言，尤其是这样。此外，卷比迪烟需要卷制者长时间采取特定的坐姿，可导致肌肉骨骼问题。

¹ 《可能替代作物的概要情况》。在烟草种植经济上可持续替代生计（涉及《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 17 条和第 18 条）工作小组第三次会议上提交的文件，瑞士日内瓦，2012 年 2 月 14–16 日。

² Zhang P, Husten C. 烟草价格支持规划在美国对烟草控制的影响。《烟草控制》，1998 年，7:176–182。

³ Riza E., Baka A. 和 Linos A.: 与烟草种植相关的健康风险；为烟草种植经济上可持续替代生计研究小组第二次会议开展的研究，墨西哥城，2008 年 6 月 17–19 日。

⁴ Schmitt NM 等。烟草农场工人的健康风险—文献审评。《公共卫生杂志》，2007 年，15:255–264。

⁵ Arcury TA, Quandt SA. 烟草生产的卫生和社会影响。《农业医学杂志》，2006 年，11:71–81。

⁶ Periera Vasconcelos de Oliveira P 等。第一次报告的巴西烟草萎黄病暴发。Cadernos de Saúde Pública, 2010 年，26:2263–2269。

1.4 对就业的影响和社会混乱局面

两个问题尤其会加剧社会混乱和烟草种植造成的贫穷：包身工和童工。虽然合同安排使烟草种植者陷入负债的恶性循环，并使他们很少有机会和时间采用健康的做法，但烟草业没有对产生的贫穷或童工现象承担责任。烟草种植中使用了最低年龄仅五岁的儿童，从而违背了基本人权和劳工公约¹。2008年在墨西哥城召开的烟草种植经济上可持续替代生计研究小组第二次会议上，提供了关于烟草种植所造成社会混乱局面的概要情况²。

必须从发展的角度处理烟草种植造成的社会混乱局面，考虑到贫穷、不公平的合同以及童工和包身工等问题。应当从人权方面应对童工和包身工的问题，因为这些做法违背国际法确立的基本权利。

1.5 环境影响³

约 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。与任何其他单一作物一样，烟草耗损土壤养分的速度大大快于其他作物⁴。烟草种植会高度吸收土壤养分的原因之一是对植物打顶的做法，目的是刺激烟叶生长并确保更高的尼古丁含量。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（也补偿了丧失的养分水平），是导致与生物多样性损失相关的三大类型的植被变化⁵。虽然用于烟草种植的农业用地在全球所占份额不到 1%，但对全球森林砍伐带来的影响却为 2-4%⁶。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⁷。减轻社会生态损失的费用几乎完全由农户来承担。烟草种植还导致水土流失。这种作物高度侧重于投入，在某些情况下，每亩地需要的杀虫剂和肥料很多⁸。烟草排在施肥量最高的 10 种作物之列⁹。广泛使用

¹ 国际劳工组织关于童工的公约可从：<http://www.ilo.org/ipec/facts/ILOconventionsonchildlabour/lang--en/index.htm> 获取；关于童工的国际公约信息可从：<http://www.un.org/en/globalissues/briefingpapers/childlabour/intlconvs.shtml> 获取。

² Otañez M.《烟草种植造成的社会混乱局面》。为烟草种植经济上可持续替代生计研究小组第二次会议开展的研究，2008年6月17-19日，墨西哥城。

³ 本节系基于向缔约方会议第三届会议（2008年11月17-22日，南非德班）提交的一份文件的相应章节：FCTC/COP/3/11，烟草种植经济上可持续替代生计研究小组（与公约第17条和第18条相关）：第4页，第17段。

⁴ Goodland JA, Watson C, Ledec G.《热带农业的环境管理》。Boulder, CO, Westview Press, 1984年。

⁵ Yanda PZ.小规模烟草种植对坦桑尼亚西部米欧埔森林时空分布的影响。《生态和自然环境杂志》，2010年2:10-16。

⁶ Geist H.因烟草种植砍伐森林情况的全球评估。《烟草控制》，1999年，8:18-28。

⁷ Geist H.烟草种植如何推动砍伐热带森林。见：Abedian 等编著。《烟草控制经济—发展最佳综合政策》。开普顿，开普敦大学，1998年：232-244。该书是一次国际会议（烟草控制经济：发展最佳综合政策，1998年2月18-20日，南非开普顿）的产物。

⁸ 《作物施肥情况》。罗马，联合国粮食及农业组织，1999年。

⁹ 《作物施肥情况》。罗马，联合国粮食及农业组织，2006年。

化学品还导致对地下^{1,2}和地表水的污染³。烟草业内部文件的证据显示，烟草业在国际上努力维持使用特定杀虫剂的权利，并试图在有些国家影响管制程序⁴。因此，烟草控制行动中需要包括通过引进良好的农业措施制定和实施适当的技术以及可持续的烟草种植系统，以便减轻烟草种植的环境影响，并促进为缓解气候变化影响所作出的努力。

1.6 破坏落实烟草种植可持续替代生计的企业做法

烟草业通常提及烟草种植对地方和国家经济、就业数据以及国家贸易平衡的经济贡献。他们暗示，出于某种未知的原因，有效地实施烟草种植可持续替代生计以及《世界卫生组织烟草控制框架公约》之下减少需求的措施，将会突然使这些经济效益荡然无存⁵。所有种植者将失业，而且在可能很难找到其他就业机会的地方对当地经济造成灾难性的影响。事实上，在具备有效烟草控制政策的国家中，每年的消费量通常只减少百分之零点几，因此种植者有时间与政府调整规划的实施相结合，逐步转向其他领域。烟草种植的机械化以及国际贸易竞争，一般是造成就业机会减少的更重要原因⁶。因此，根据公约第 5.3 条及其准则，各缔约方应采取行动，保障《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 17 条和第 18 条关于防范烟草业干扰的各项规定的实施工作。

2. 目的、范围和适用性

2.1 这些建议的目的在于为各缔约方提供一个总的工作框架，使其能够据此采纳必要的综合政策和有效措施，以履行《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 17 条和第 18 条规定的义务。

2.2 这些建议旨在指导缔约方实施政策，促进确立创新性机制，为烟草种植者开发经济上可持续的替代生计。

2.3 建议各缔约方加强与促进粮食安全和可行市场相联系的发展规划以涵盖烟草种植替代生计的各个方面，包括经济可行性和环境保护。政府机构，特别是在农村地区具有高度影响力的那些政府机构，可以发挥重要作用，通过一系列政策和措施，包括为

¹ Griza FT 等。Avaliação da contaminação por organofosforados em águas superficiais no município de Rondinha – Rio Grande do Sul. *Química Nova*, 2008, 31:1631–1635。

² Kaiser, D 等。《一个小型集水区在烟草种植情况下因硝酸盐和杀虫剂造成的水污染》。在第十九届世界土壤学大会（变化中世界的土壤解决方案，2010年8月1-6日，澳大利亚布里斯班）上提交的文件。

³ Gonçalves C 等。Qualidade da água numa microbacia hidrográfica de cabeceira situada em região produtora de fumo. *Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental*, 2005, 9:391–399。

⁴ McDaniel PA, Solomon G, Malone RE. 烟草业和杀虫剂条例：烟草业档案中的案例研究。《环境卫生视角》，2005年，113:1659–1665。可从：<http://www.ehponline.org/members/2005/7452/7452.pdf> 获取。

⁵ 2010年11月缔约方会议第四届会议期间，大规模动员反对禁止卷烟添加剂的建议（载于《世界卫生组织烟草控制框架公约第9条和第10条实施准则部分案文》）就是这种情况。烟草业传播的谎言是，这种措施将在卷烟及其他类似烟草制品的生产中禁止使用白肋烟。

⁶ 《烟草业对烟草控制的干扰》。日内瓦，世界卫生组织，2008年。

烟草工人、种植者及其家人提供培训，支持烟草种植地区生计多样化。国际机构和农民组织也应在政策的制定和实施中发挥重要作用（见指导原则中的原则 2）。

2.4 向替代生计转变的政策和规划可以采取有时限和分阶段的方式进行计划。同时，应制定种植者和工人的再就业规划并与有关利益攸关方分享这方面的信息。随需求减少调整供应所造成的费用将延续几十年。因此，过渡费用也将长期存在。国家应当为教育规划、信息和数据收集以及信息系统调整方向，以便防范为农民和全体人口提供错误信息的任何企图。实施这些政策方案应当促进发展烟草种植者和工人的可持续替代生计。根据其现实情况和实施战略向种植者和工人提供替代生计的能力，烟草种植国应制定切合实际的目标和指标。

2.5 各缔约方应按要求尽可能广泛地应用这里所建议的措施，同时还大力鼓励各缔约方在根据具体情况调整所建议措施时，实施这些措施以外的其他措施，以便实现《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 17 条和第 18 条的目标。

3. 指导原则

原则 1：生计多样化是通过为烟草种植者和工人提供替代作物或经济活动，力图寻找新的方法提高收入，减少健康和环境风险并控制社会混乱局面。

原则 2：根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 5.3 条及其准则，烟草种植者和工人应参与政策制定和实施工作。

原则 3：促进经济上可持续替代生计的政策和规划应以最佳做法为基础。

促进经济上可持续替代生计的政策应当是综合性的、多部门的并与《世界卫生组织烟草控制框架公约》的目标相一致的，这意味着不但要考虑到烟叶商业的短期经济可行性，而且还要考虑到对烟叶需求的长期预测以及许多隐蔽的和外部的烟草费用。各国政府应避免采取会鼓励新人介入烟草种植的措施或者不利于现有种植者寻求替代生计的措施。在适当的地方，融资机制应包括促进替代作物、教育、宣传和/或培训的专门基金会。还应努力把此类政策纳入现有的政府计划中。根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 5.3 条及其准则，所有可能的融资机制必须防范烟草业的干扰。

原则 4：应在一个涵盖烟草种植者和工人生计各个方面（包括健康、经济、社会、环境和粮食安全等方面）的整体框架内促进经济上可持续的替代生计。

每个烟草种植者有权适当了解烟草种植对其健康和环境造成的风险以及如何防范这些风险（另见第 4.2 节）。需要充分的人力、物力和财力资源，以便在地方、市镇、国家/联邦、区域和国际层面上确立和维持促进替代生计。为了确保规划的可持续性，

应当根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 26 条，使用现有资金来源并探索其他可能的来源。这样，国家也应当作出努力，为转向替代生计创建奖励措施并消除对烟草种植和鼓励。

原则 5：根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 5.3 条及其准则，应防止促进经济上可持续替代生计的政策受到包括烟叶公司在内的烟草业的商业和其他既得利益的影响。

烟草业的利益与公共卫生之间有不可调和的根本性矛盾。烟草业生产和促销的产品经过科学证实具有成瘾性，可引起疾病和死亡，并可造成各种社会弊病，包括加剧贫穷。因此，各缔约方应尽可能为制定和实施烟草控制的公共卫生政策提供保护以避免烟草业的影响。对烟草种植以及与烟草种植和供应链相联系的所有活动的相关健康和环境危害，烟草业应当承担责任，并应当负责确保尊重在烟草种植和供应链中工作者的人权。

原则 6：在实施这些政策方案和建议时应继续保持伙伴关系与合作，包括提供技术和财政援助。

国际合作、相互支持、经济有效的技术转让和信息分享、知识和相关技术能力是极为重要的，以便加强各缔约方履行《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 17 条和第 18 条之下义务的能力以及成功抗衡烟草生产在各层面上的社会经济和环境后果。在合作制定实施公约的有效措施、程序和准则、与国际组织和区域组织开展合作以及利用双边和多边融资机制等方面的义务源自公约第 4.3、5.4、5.5、20、21 和 22 条。

4. 确认并制定有效的替代作物和生计战略

促进替代生计是一个复杂的社会经济问题，而不是一个简单的技术问题。替代作物在经济上的可行性常常是促使小烟草种植者脱离烟草生产的关键。但是，由于烟草也为政府，尤其是地方政府，产生大量税收，所以在有些情况中，即使一种经济作物可为农民产生比烟草更高的利润，控制烟草生产的政治意愿可能也不够强烈。为了充分实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 17 条和第 18 条，必须采用系统的做法，为烟草种植者社区建立新的增值链，同时为整个社会起到奖励和效益作用。

4.1 促进研究

确认和制定有效替代作物和生计战略的研究，应有助于更充分地了解烟草种植者的生计，同时考虑到更广泛的社会经济条件，目的是确认新的增值链。

研究应包括涉及如下方面的可行性研究：

(a) 确认烟草部门的概况和主要特征以及对多样化的需求。 这应包括对每个国家中所有烟草种植活动进行的完整调查，包括：烟草种植者人数、田产大小以及每个大小等级的烟草种植者人数、每份田产和大小等级的烟草产量、烟草种植者的年龄和性别分布情况、烟草种植者的教育水平、生产的烟草品种、烟草农场雇用的烟草工人数以及家庭成员和烟草工人的工作天数。

(b) 从粮食安全出发对粮食作物进行的需求预测调查。 适当时，应当从粮食安全出发，对每个国家未来的粮食需求以及粮食作物、蔬菜、水果或任何其他替代作物的潜在影响进行预测，并同时预测粮食商品的价格。应当在烟草种植地区调查土地使用情况，以便了解用于种植粮食的土地是否被改为种植烟草，或者用于种植烟草的土地是否被改为种植粮食。

(c) 烟草原材料生产的经济问题。 应当对每个地区和品种的烟草经济问题开展跟上时代的调查，并同时调查每个国家和每一烟草品种的农场交货价格。研究还应注重于土地使用替代方案的经济问题，酌情包括种植烟草或不种植烟草的因素。

(d) 环境影响调查。 每一国家应对烟草活动的环境影响进行评估，以便确定森林砍伐程度、森林退化、水污染、水土流失和植物不易生长的程度、气候变化作用、对野生动植物的影响以及其他生态影响。这些影响应当与烟草农场和非烟草农场使用的肥料和农用化学品联系起来，以便确认政策需要处理的主要关注来源。

(e) 替代生计的成套标准信息。 对确认的每种替代生计，应获得一套标准信息，包括关于农业要求、产量、价值链、标准、市场、价格、国际贸易及其他经济因素的信息。对确认的每种替代生计，应酌情筹备全面的可行性研究。可邀请国际上认可的专家，对具体的替代生计提供必要的政策意见。

(f) 优先重点清单。 根据从步骤(a) – (d)获得的信息，对可考虑进行现场试验的替代生计，可以为每个国家制定一个优先重点清单。

(g) 现场试验。 现场试验可用以确立替代作物的经济可行性。应当在现场与烟草种植者一起开展这种试验，而不是在研究机构或大学的农业试验田里进行。关于替代作物的调查需要在四至五个主要烟草种植地区同时进行，为期至少两年（最好三年），然后才能得出关于作物转变的任何结论。现场试验应当遵从标准化的措施和方法。可能需要培训教员以确保现场试验取得顺利的进展。有关组织（包括非政府组织）的参与是至关重要的。在此阶段，信息和支持中心（见第 4.8 节）也应酌情运行并纳入计划、培训和实施服务，包括对现场试验的评价。

(h) 制定业务计划。一旦成功地结束现场试验并使农民对替代生计抱有信心，就应制定业务计划，包括将粗产品转化为增值产品（增值链）。

从步骤(a) – (g)产生的所有信息将需要标准化的方法和措施，例如一份标准化的问卷，而且还应当在一个国际数据库中提供（见第 6.5 节）。应当努力把研究转变为行动。这将包括开展进一步的研究，以便填补知识空白，改进以及制定新的应用程序和市场调查，并从而以有利于烟草种植者的方式改进替代作物的市场机会。这项任务可酌情由信息和支持中心承担。

烟草种植国应提供充分的资源以便开展研究并把研究转变为行动。可通过各种来源筹集资金，包括通过收取烟草税。应当加强烟草种植地区的服务和政策。

预期成果

1. 基于标准化问卷获得的关于世界范围内烟草生产和经济链当前情况和趋势的信息，包括参与各项活动的人数、劳动类型、烟草种植者的生计以及其他有关信息。
2. 在每个国家按地区分列的烟草种植环境影响的最新情况。
3. 按国家分列的粮食安全相关作物需求的最新预测。
4. 以标准化的方法为基础，按地区和品种分列的烟草原材料生产经济问题综合数据库。
5. 经济上可行的烟草替代生计以及同时确定的相关经济链数据。
6. 以标准化的方法为基础，为每个国家确定并由研究机构或大学获得的研究结果支持的现场试验替代生计和烟草替代生计优先重点清单。
7. 已制定业务计划，涉及按国家分列确定的每种替代生计增值链。

4.2 为工人和种植者制定教育和培训规划

在制定教育规划时，必须了解目标人群在性别、年龄、种族和教育水平方面的构成情况。应当在受影响的国家开展研究。在拟定任何教育规划之前，应当考虑到两个主要问题。

1. 培训教员是为烟草种植者提供替代作物方面必要技能的最好措施。“阶梯式培训”的目的是要把知识和技能传授给在不同层面上工作的同事（例如区县或地方级）。为了教会教员如何开展良好的培训，“在实践中学习”的做法是最好的。此外，互动对有效的培训是极为可贵的。

2. 在烟草种植地区以及在相关部委的培训规划中，应当把种植经济上可行的替代作物的农业措施纳入农业学校的教学。

教育规划应当包括向消费者以及生产商及其雇员传播关于烟草种植有害影响的信息。还应提供关于替代作物、职业和生计的现有可选方案、技术支持、净收入以及健康、社会和经济效益的信息。应当建立规划，加强支持向替代作物和生计转变的农民合作社，尤其是通过非政府组织的参与。大力建议开展后期评价，涉及成功改种其他作物的农民并包括相关部门，并且建议把这些信息公布于众。

4.3 消除阻止多样化的障碍，或转向烟草种植的替代活动

各缔约方应当缓解或消除阻止农民放弃烟草种植的障碍，包括烟草相关债务、债役工和/或童工问题。各缔约方应当促进建立机构以便在这方面给予帮助并向农民提供必要的选择方案。三个主要障碍如下：

1. 用以在州和市维持区域活动的财政资源有限。这一障碍应通过落实一个长期财政框架予以克服(见第 6.4 节)。
2. 烟草业游说立法机关。每个国家中都有一个由烟草原材料年生产量较高的烟草种植者组成的网络，与烟草生产合作社经营者以及烟草业经营者/所有者，包括烟叶公司连在一起。这些行动者可能对国家农业管理部门和/或负责烟草生产及政策的部委具有影响力。
3. 烟草种植者的社会经济状况。绝大多数烟草种植者的主要经济活动是种植作物。畜牧业是主要的额外收入渠道，但并不普遍。大多数烟草种植者的土地财产有限或只能通过租用或共同耕作方式使用可耕地。因此，他们需要一种高盈利作物。大多数烟草种植者缺乏资金，无法投资于自己的农场以种植其它作物。此外，许多烟草种植者还通过签订烟草原材料供应合同从第一加工者那里获得贷款。这些贷款是促使农民种植烟草的有力刺激措施。大多数烟草种植者为烟草业的债务所困，陷入一种恶性循环。这种循环很难打破，必须将之作为应主要在政府规划/政策支持下予以克服的一项挑战。

农民依赖烟草种植的理由包括：

- 烟草种植者与第一加工者之间订立了供货合同，以“保障”作为原材料的烟叶的销售；
- 第一加工者为种植烟草提供贷款和其它刺激措施；
- 烟草业通过保证市场和供应创造了一片乐土；
- 许多农业社区完全依赖烟草生产且大多数情况下，地方一级的政客、管理者与烟草业之间形成了一种共生关系，这便可以解释为什么地方一级有时没有足够的政治意愿来开发替代生计。
- 烟草种植者认为烟草作物比任何其它作物带来的总收入都更高；
- 存在各种信仰和文化习惯而且感到替代收入机会的不确定性；
- 关于替代作物的市场机会存在不确定性；
- 缺乏可投资于替代作物的资源；
- 在灌溉不足的区域，种植烟草是因为该作物具有抗旱能力。在这类农业条件下，人们认为烟草的净利润高于任何其它作物；
- 农民对改变既定做法持保守态度；
- 在某些区域，烟草种植代代相传，同时还传播文化习惯；以及/或
- 某些区域的土壤和气候条件不利。

对烟草种植者而言，最佳替代作物应当具有以下特点：能带来较高的总收入；只需要低水平的投资；从种植到收获周期短；具备完善的基础设施(例如仓库)；以及存在一个现成的市场。

4.4 遏制助长和支持烟草种植的政策

根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》，各缔约方应确保不同部委/部门之间的政策协调一致，以便保证其活动中的协同作用。有必要进行跨部门协调以确保参与烟草种植的部门能支持在作物多样化和替代生计方面做出的努力。

各缔约方应当确认并遏制助长烟草生产的补贴和支持机制。应设法将资金转向多样化种植和农村发展活动，包括替代生计。如果存在助长烟草作物的系统，必须分阶段废除，例如为烟草种植占地面积设置上限，取消最低支持价格，控制烟叶价格，终止任何技术支持，和/或停止天度烟叶的拍卖。在一般情况下，必须在限定时间内分阶段停止政府为促进生产，提高质量和为烟草种植者保证有利价格而实行的政策。可以解散促进烟草的机构或以有时限的方式改变其任务(见第 6.3 节)。应当停止公开资助和激励烟草种植的政策。

4.5 确认并管制助长烟草种植和烟草制品加工的烟草业策略

各缔约方应制定政策保护烟草种植者不受烟草业做法的影响，如制定对烟草种植者不利的价格和侵犯劳工权利等(各缔约方应当对烟草业向烟草种植者提供与产出挂钩的信贷、实行合同种植以及在“企业社会责任”活动的幌子下进行的其他不当行为进行调查)。

各缔约方应当利用适当的工具建立管制机制，对涉及劳动关系的工人健康的烟草业活动进行控制和检查。各缔约方应当为烟草种植者和工人制定政策和规划以顾及健康问题、基础设施需要、技术支持以及替代作物和生计的营销环节，由此与烟草业开展的这类活动抗衡。也可对烟草业的这类活动加以管理。烟草业应当对烟草种植以及与烟草种植和供应链有关的所有活动造成的健康和环境危害负责，并有责任确保在供应链中尊重人权。

此外，在就烟草价格、质量、最终成本和愿意供应的数量以及所提供贷款的总额进行商议过程中，政府机构应支持小农与第一加工者进行谈判。

各缔约方应当确认和规范导致环境恶化的烟草业做法。应当制定政策促进农民的自主权，如规范烟草经济链，特别是在烟草贸易方面，并针对农民适用企业社会责任规则。因此，重要的是开展规划，提高当地合作伙伴和农民对替代生计的短期、中期和长期利益的认识。

4.6 将替代作物/生计方案纳入政府计划的主流

将替代作物和生计方案纳入主流应当是政府更广泛议程的一部分，并必须被纳入符合农村发展政策和粮食安全需要的多年计划。考虑到州和市政府与直接涉及农民的活动的关联性，必须建立机制促进它们的有效参与。政府应当保证根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 5 条在这方面采取全面和长期的政府行动。

4.7 在现行制度内建立机制支持替代生计

从烟草种植向替代生计的成功转变需要替代生计在经济上可行，而且要提供技术和财政援助，建设能力并提供市场和社会支持。考虑到这些要求，不能忽视过渡时期。有必要制定公共政策，包括跨部门方法，以便充分利用现有的资源和机会。应当让农民和工人参与决策，因此必须为他们提供适当的渠道来表达其需要和关切(见指导原则的原则 2)。

为促进烟草种植者向替代生计转变可采取下述措施。

- **农村信贷** (投资和支付费用) - 强调按符合多样化或转换方案的宽限期和条件实行投资信贷。重点必须是能让农民自己通过合作性、联合性或家庭农产品加工业来聚集价值的信贷方案。
- **粮食收购规划** - 该规划应当允许为机构市场(如学校、医院和监狱等)进行购买，此外，应当促进为同时分发和形成缓冲储备目的进行购买。
- **家庭农业价格保证** - 这是确保收入的办法，与家庭农事的农业保险有关。
- **技术援助和农村推广** - 这应当是全面和高质量的，并应当纳入政府组织、非政府组织以及能够传播经验和知识的农民。
- **农业改革和信贷** - 考虑到许多烟草种植者是合伙人和承租人，或者是极小土地面积的所有者。
- **促进活动** - 应当由一个烟草替代作物委员会指导，如同一些国家中的烟草、咖啡或茶叶委员会一样。

4.8 建立关于替代生计的信息和支持中心

各国烟草种植者对替代生计的需要不同。在为粮食安全目的实行多样化过程中，将以粮食作物来替代烟草，通常会在有关国家提供关于这些粮食作物的种植、转化、加工和营销方面的必要知识。而且在这些国家种植已经培育过和熟知的经济作物也应当不会有大问题。但是，实施其他替代生计，如生产生物燃料或新的替代经济作物，将需要建立信息和支持中心来提供种植和生产方面的专门知识、技术援助、市场情报以及新种类和品种。信息和支持中心还应充当背景和参考实验室。必须小心的是，推广替代作物不得导致农民培育转基因生物。适当时，建立的信息和支持中心应当是非营利组织，如基金会等，并应当得到适当的资助。这些中心还应当酌情开展研究或管

理研究项目以便弥补知识空白，改进和开发新的应用程序，进行市场研究，由此加强对农民有利的市场机会。新产生的知识应当在关注替代生计的烟草种植者社群中公开免费共享。另一项重要任务将是培训师资，以便尽可能广泛有效地传播关于种植、生产和营销的专门知识。使烟草种植多样化是一项长期工作，若想创造适当的工作条件，应当确保负责执行这项工作的信息和支持中心在至少十年中能够获得财政支持。

4.9 确保民间社会的参与

家庭农业组织和其他民间社会组织必须有效地参与多样化规划的制定、实施和评估工作。非政府组织可能在传播信息方面发挥重要作用。它们能够提高对作物转变可能性的认识。它们还能够帮助农民获得机构和技术支持并促进建立自助小组和合作社，同时在农民中传播关于农业生态学的概念。

5. 监测与评价

烟草种植使农民承担一系列不可逆转的代价，不仅会严重损害其生活水平，而且会影响其长期前景。健康风险、工作条件、合同安排、使用童工种植烟草以及烟草种植的环境后果对人力资本和土地这两个农村生计中的重要资产都具有不利影响。

监测是一项持续的后续行动，以便确保按计划开展活动。监测的目的是在实施一项干预措施的同时，在此是在寻找烟草种植经济上可持续替代生计的同时，提供反馈意见。

5.1 替代生计的模式

对于诸如寻找烟草种植替代生计这样一项复杂的任务而言，良好的科学基础是基本要求。一个关键因素是任何经济上可行的替代作物或活动对于农民而言是否可行。为了能收集一套这方面的良好数据，应当使用标准化数据收集和处理方法。各缔约方应划拨财政资源以便开发一个比较分析模板，从时间尺度上评估多样化方面各种替代办法以及烟草种植者的作物转变系统。巴西已经制定、运用并向其他方面提供了标准的方法，目的是确认烟草种植者的替代生计¹。

应当制定立法措施、政策和规划，确保烟草种植地区在生产烟草期间没有儿童在场和参与。应建立适当的法律框架，对让儿童参与或鼓励儿童参与这些活动的个人和公司予以惩处。还应当进一步努力消除对烟草工人和种植者，特别是儿童和妇女的剥削。

¹ 关于烟草种植者生计多样化的分析方法指南，2012年2月。见 http://www.inca.gov.br/tabagismo/publicacoes/methodological_guidelines_brazil.pdf。

建议采取的行动：

1. 针对每个区域和品种进行最新烟草经济学研究。
2. 进行关于替代生计的最新经济学研究。
3. 为每个区域进行建模。已经建议了一个方法框架，目前正在巴西进行测试。
4. 在烟草种植国家进行劳动力市场研究。

公约秘书处应当促进对这些研究的必要协调。

预期成果：更好地了解农民将如何就多样化替代生计作出决定。应当将有关建议用于政策实施。

5.2 市场信息

农业部门的转换因为农业市场极其脆弱而变得复杂。烟草种植往往集中在特定区域，如果大批烟草种植者转向相同的替代作物，可能会危及当地的市场。在评价替代作物时，必须收集和评估市场信息，特别是关于应用有限的作物的市场信息。

建议采取的行动：

1. 每个国家应从粮食安全角度对粮食需求以及替代粮食作物、蔬菜、水果或任何其他替代作物进行监测和评价。
2. 应对食品类商品的价格趋势进行评价。
3. 还应当确立对食品类商品和替代作物的市场需求的监测和评价系统 - 替代作物从粮食安全目的考虑不一定是必须的。

预期成果：已就哪种替代生计应当优先获得支持收集信息。已收集和提供关于非农业活动的信息。

5.3 区域特定条件

良好农业规范¹运用现有知识保证农场生产和后期加工程序的环境、经济和社会可持续性，促使生产出安全和健康的食品和非食品类农产品。发达国家和发展中国家许多农民已经在运用良好农业规范，包括实行综合虫害管理、综合养分管理和保护性农

¹ 《良好农业规范- 一种工作观念》。罗马，联合国粮食及农业组织，2004年(粮农组织，良好农业规范工作文件，No.5)可从<http://www.fao.org/prods/gap/Docs/PDF/5-GAPworkingConceptPaperEXTERNAL.pdf> 获得。

业等可持续的农业方法。在政府支持性政策和规划的促进下，这些方法在一系列生产单位的耕作制度和规模中得到应用，同时对粮食安全具有促进作用。

烟草种植与其他作物的情况一样，应遵守良好农业规范概念，这一概念或已得到缔约方认可，或者在适用的情况下，对缔约方的所有耕作活动，包括土壤管理，虫害管理、水资源管理以及农用化学品和化肥的使用与应用和机械化的使用等具有法律约束力。

5.4 环境审计

各缔约方应制定标准化的方法对烟草种植的环境影响进行审计，该方法应确保各国具有相同的审计质量。这样一种标准化方法一旦确立后，应在各有关国家开展环境审计。对于经确认的替代生计，应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超过烟草作物。

建议采取的行动：应在这方面制定政策和教育规划并纳入烟草控制行动。因此，负责保护环境的各部委也应当参与。信息和支持中心应设在种植烟草的区域，使农民能够了解烟草对环境以及对其健康和经济状况的影响。应当倡议植树造林活动以便恢复受影响的区域。应当通过一个国际数据库提供就烟草和已经确认的替代生计进行的环境审计的全部结果(见第 6.5 节)。

制定关于杀虫剂和化肥的法律和标准

各缔约方应当通过法律监控：毁林问题、水和土壤污染问题、烟草作物内部或表面的杀虫剂残留量以及化肥问题。应当为处理杀虫剂和化肥的工人制定标准。各缔约方还应当衡量可能因烟草种植导致的环境变化，检查缓解措施的有效性，并确保符合适用的管制标准和要求。

制定环境法规，保护环境不受烟草种植活动的影响

各缔约方应当制定新的环境法规或修正现有的法规以保护环境，防止毁林、森林恶化、土壤侵蚀、水污染、烟草废物处置、湿地开垦以及其他一般形式的环境恶化状况。各缔约方应当对允许种植烟草的季节进行规范，避免烟草连作，以便保护其他农业资源并确保对环境的保护和粮食安全。还应当绘制烟草种植地区图，严格限定其面积并须由相关政府机关批准以防止脆弱的生态系统遭到破坏。有关法规应当确保禁止开辟新的个体农场，除非从国家环境主管部门获得环境影响评估方面的许可/批准。对现有农场也应当进行定期环境监测和审计以尽量减少对自然和人类环境的负面影响。对遵守程度以及根据国际上“污染者付费”原则就各种违反环境法规行为作出的处罚(形式包括罚款、取消许可证、命令恢复环境、在一段时期内暂停耕作等)应当立法。这些法规对用于不经加工的家庭/传统消费的烟草种植也应当适用。应当监督烟草业的作用并确立其责任。应当避免给小农造成经济或社会不良影响。

5.5 健康影响

有必要加强对与烟草种植有关的已知健康风险的报告工作。为监测烟草种植和加工导致的健康影响，各国可采取下列行动

1. 汇编一个与烟草种植有关的疾病和疾病模式数据清单。
2. 由卫生当局制定关于清单中所有疾病的通报要求。
3. 在一个数据库中处理有关通报，并将统计资料公之于众。
4. 将烟草萎黄病确认为职业病¹。

公共卫生系统必须采取这些行动以促进在农村地区开展有效的工作，并加强对农业工作相关疾病的认识。这方面行动应包括实施家庭卫生规划和社区卫生工作者培训规划。

建议采取的行动：应当将产生的数据加以汇编、核对并与包括农民在内的所有相关利益攸关方共享。必须扩大和加强与烟草种植者家庭开展的健康活动，关注这些家庭遭受的损害，包括烟草萎黄病和杀虫剂使用的后果。这些行动应当包括针对与烟草种植有关的职业风险的有效教育、交流和公众意识规划。这些行动需要一种全面的多部门方针。应当为比迪烟卷制工人制定有效的认识规划，使他们了解其工作的有害影响以及中间商对这些工人的剥削(如支付低工资)。

预期成果：获得关于烟草种植与加工的健康影响的可靠数据。加强公众对与烟草种植有关的职业健康风险的认识。

5.6 主要指标

评价工作旨在从整体上评估干预措施的进展，检查其有效性。各缔约方应当利用附录 1 中建议的主要指标清单监测和评价与替代作物和生计有关的所有策略和活动。该清单并不完整，缔约方根据各自国家的普遍情况可增加/删除一或多项指标。应当通过公约报告系统来汇报根据这些指标评估的进展情况。这些指标包括健康、职业风险、环境和社会方面的问题。关于给发展中区域和国家以及经济转轨国家的卫生、环境和社会结构造成的影响，需要开展进一步研究。

¹ 《1981 年职业安全和卫生公约》(No.155)和 2002 年职业疾病建议清单(No. 194)，2012 年更新，可从国际劳工组织工作中的安全与健康网页获取(<http://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--en/index.htm>)。

6. 国际合作

《世界卫生组织烟草控制框架公约》各缔约方已开始履行国际合作方面的一些重要承诺，包括第 4 条（指导原则）、第 5 条（一般义务）、第 19 条（责任）、第 20 条（研究、监测和信息交换）、第 21 条（报告和信息交换）、第 22 条（科学、技术和法律方面的合作及有关专业技术的提供）和第 26 条（财政资源）中载明的那些承诺。

就《世界卫生组织烟草控制框架公约》中载明的承诺以及这些政策方案和建议而言，国际合作应当包括下述方面。

6.1 促进为经济上可持续的生计创造机会并开发市场

各缔约方应当在国家和国际层面上，特别是在种植烟草的区域鼓励经济上可持续的替代生计。各缔约方在制定关于经济上可持续替代生计的政策和计划时，应当考虑现行做法，当地资源和气候条件。

各缔约方应当努力与本国、区域和全球市场中的行动者建立联系，以便了解供求方面的有关考虑，包括对替代作物的市场需求。任何替代作物都应当符合自然资源可持续管理要求。

6.2 拓展机会防止替代作物的季节性贸易

各缔约方应当分享关于新技术的研究和专门知识，以促进经济上可持续的替代作物，目标是防止季节性贸易。这将有助于增加替代作物进入出口市场的机会。

6.3 减少烟草生产和/或促销

各缔约方可考虑与相关的国家、区域和国际组织合作，不对烟草制品的生产和/或促销进行投资。各缔约方还可逐步尝试缩减烟草种植面积，减少对烟草生产的刺激措施并采取步骤重新界定为促销烟草和烟草制品而形成的机构或董事会的作用。能否有效地逐步减少烟草和烟草制品供应并由此减少环境恶化现象，不仅取决于每个缔约方单独采取的行动，而且取决于各缔约方在国际上的协调与合作，这样一个缔约方为减少烟草生产做出的努力才不会被另一缔约方增加生产的行为所抵消。

这种国际合作将促进落实烟草种植的替代活动，同时还将促进全球努力以确保更大量地生产农产品，并由此加强粮食安全。

限制烟草占地面积可以作为烟草控制的一个重要方面。烟草控制措施，特别是向经济上可行的替代生计转变的努力，预期将促进采取措施限制烟草种植。

建议采取的行动：

1. 烟草种植国家不应当鼓励和提供任何奖励措施来增加用于种植烟草的土地面积。
2. 烟草种植国家作为第一步可决定通过划定特定的烟草种植区来冻结烟草的总占地面积，然后再采取适当措施削减这些地区

预期成果：用于烟草种植的土地面积不进一步增加。

6.4 协助并合作开展能力建设

各缔约方应在提供培训、技术和财政援助方面相互合作和/或通过有关国际组织开展合作，并应在科学、技术和工艺技术事项方面进行合作，包括转让诸如作物生产和市场情报等经济上可持续替代生计领域的专门知识或适当技术。让拥有特定专长的国际组织参与经济上可持续替代生计方面的能力建设十分重要，尤其是那些在该领域具有公认专长的机构，如联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金和国际劳工组织等。各缔约方有必要向有关国际组织请求支持。

鼓励缔约方达成双边、多边或任何其他协议或安排，以便促进科学、技术和工艺技术事项方面的培训、技术援助与合作，同时考虑到发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方的需要。财政资源是这种合作的一个基本部分。各政府每年通过烟草消费税征集近 1330 亿美元，但用于烟草控制的资金总共不到 10 亿美元¹。

建议采取的行动：

各缔约方应当实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 26 条(财政资源)中建议的措施。

¹ 《2011 年世界卫生组织全球烟草流行报告：警告烟草危害》。日内瓦，世界卫生组织，2011 年。可从：http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240687813_eng.pdf 获取。估算值以具有 2009 年烟草消费税收入数据的 51 个国家提供的数据为基础；对其中若干国家的烟草控制支出的估算以 2007-2010 年期间报告的数字为依据，并就通货膨胀作了调整。

6.5 国际信息交流

各缔约方应当与有关国际组织和秘书处合作，建立并落实关于可持续替代生计和全球烟叶需求情况的信息交流系统。这种信息交流将利用各缔约方和国际组织提供的官方信息并应由公约秘书处进行协调。这应当促使建立一个关于不同国家现有最佳做法的数据库或类似资料库，以便使其他国家能够使用这些经验。各缔约方应当使用《世界卫生组织烟草控制框架公约》的报告文书来汇报在已经确立的报告周期内实施公约第 17 条和第 18 条的情况。《世界卫生组织烟草控制框架公约》实施情况数据库中提供各缔约方报告中所载的信息以便于开展进一步研究¹。

6.6 国际合作以及公约秘书处的作用

公约秘书处负责促进各缔约方与政府间组织和非政府组织之间的合作，并应当确保这样做是为了有效实施第 17 条和第 18 条。秘书处应当请具有这方面专长的国际组织，尤其是在这方面具有公认专长的机构，如粮农组织等，参与缔约方会议设立的工作小组或其他未来政府间机制的活动。秘书处还应当在全球、区域和次区域层面并在粮农组织和从事替代作物研究的其他国际组织的配合下，与不同地区中具有这方面专长的网络和机构共同开展工作。公约秘书处应当协调信息交流活动，以便利用各缔约方和国际组织提供的官方信息。为了加强这类活动和努力的协同作用，秘书处应当积极鼓励有兴趣的缔约方以及机构和网络参与，以便促进以系统和全面的方法实施第 17 条和第 18 条。

¹ 该数据库可从：<http://apps.who.int/fctc/reporting/database/>获取。

附录 1
主要指标清单

	投入	过程	产出	影响
1.	制定政策促进研究以便确认和制定关于替代作物和生计的有效策略并研究烟草种植对环境的影响。	增加为烟草种植替代生计方面研究工作划拨的资源。	实施政策为烟草种植者和烟草部门雇员解决替代生计问题的国家数。	转向替代作物的烟草土地面积总数。
2.	制定政策遏制助长烟草的补贴和支持机制	为寻找替代作物和生计以及为评估烟草种植对环境的影响正在开展的调查研究/项目数量。	已确认的经济上可持续的作物和生计数量以及为替代作物制定的业务计划数量。 农民在转向替代生计之前和之后的收入。	转向替代作物和生计的烟草种植者和烟草工人数量。 烟草农场和生产厂商雇佣的烟草工人数量。
3.	制定政策保护烟草种植者和烟草工人不受烟草业做法的影响。	经确认能够为烟草种植者和烟草工人贷款以鼓励其向替代作物和生计转变的金融机构数量。	通过替代作物和生计得以复兴的烟草种植者和烟草工人数量 从金融机构/银行获得贷款从而能够转向替代作物和生计的烟草种植者和烟草工人数量。	烟草种植者和烟草工人的总收入增加。
4.	制定促进烟草种植地区多样化的政策和与促进、鼓励和资助烟草替代生计有关的法规。	增加对烟草替代生计的财政资源。 对食品类商品的未来需求进行预测。	烟草种植区域实行多样化的地区增加。	创造和加强粮食作物市场，使地方经济多样化，加强粮食安全、自主性并推广促进农村可持续发展的政策。

	投入	过程	产出	影响
5.	划拨人力和财政资源，促进就替代作物和生计的环境影响进行研究。	环境审计。	已制定法律监控毁林、水和土壤污染、烟草作物内部或表面的杀虫剂残留量问题以及重金属对烟草作物和化肥的污染问题的国家数。	减少因森林恶化和毁林造成的损失，同时改善自然资源和环境条件。
6.	制定政策促进实施针对烟草种植和加工的职业风险的特别规划。	进行职业风险研究，特别是诊断和监测烟草工人和烟草种植者的烟草萎黄病。	已制定特别规划促使卫生工作者管理烟草萎黄病的国家数。 各国诊断的烟草萎黄病病例数。	增进烟草工人和烟草种植者的福祉与健康并加强其对服务和资源的获取。
7.	划拨人力和财政资源，为烟草种植者和烟草工人制定教育和培训规划并建立信息和支持中心。	国家层面建立的信息和支持中心数量。	为烟草种植者和烟草工人制定的教育和培训材料。	获得教育和培训的烟草种植者和烟草工人数量(认识和知识水平得到提高)。
8.	制定政策鼓励民间社会组织/非政府组织有效参与。	参与的民间社会组织/非政府组织数量。	有民间社会组织/非政府组织参与的替代生计项目数量。	通过为烟草工人和烟草种植者建立新的增值生产链实现生计的多样化。
9.	制定政策促进在国际层面建立和加强关于生计多样化的伙伴关系。	在国际层面进行合作、协调并提供技术和财政援助，同时确定一个节点机构负责进行跨部门协调和国际合作。	为生物燃料和替代经济作物确立的国际项目以及国际支持和信息中心数量。	为更广泛的烟草工人和烟草种植者社群提供可持续的替代生计。

附录 2

就烟草种植经济上可持续替代生计建议的
标准术语清单

- **耕作系统¹**：阐述生产者如何种植作物。耕作系统包括：作物轮作，复种，混合种植，带状间作和相关的农艺措施。
- **多样化²**：在本文件中，多样化指意图在作物生产或其他活动方面提供更广泛的选择，以便扩大生产和相关活动。
- **经济上可持续的替代生计**：目的是既要满足人类需求又要保护环境，以便不仅能在当前，而且能在未来世世代代满足这些需求。
- **环境审计³**：该程序旨在核实环境管理规划的有效性，确保符合环境目标和指标，并评价应当怎样结合未来业务的拓展、新环境法规和新出现的环境问题来修改和扩大环境管理系统。
- **环境影响评估³**：该程序旨在评价建议的活动可能给环境造成的影响。
- **环境监测**：系指对特定地点环境质量方面的变化进行持续评估。
- **环境恢复**：系指有意加快受损生态区的恢复。
- **第一加工者或烟叶公司**：从烟草种植者那里购买烟草原材料以便对烟叶进行第一次转化，并将烟草原材料分为不同的质量等级。
- **粮食安全⁴**：系指粮食的可得性以及人们对粮食的获取。

¹ 改编自：《相对于土壤生产力的可持续旱地耕作》(粮农组织土壤公报 72 号)。罗马，联合国粮食及农业组织，1995 年：第一章。

² 改编自：Hazra CR.《印度作物多样化》。见：Papademetriou MK, Dent FJ, 编辑的《亚太区域作物多样化》。曼谷，联合国粮食及农业组织亚洲和太平洋区域办事处，2001 年。

³ 来源：联合国环境规划署。

⁴ 《贸易改革和粮食安全》。罗马，联合国粮食及农业组织，2003 年。

- **良好农业规范¹**：这些规范旨在确保以对环境和社会负责的方式生产高质量和安全的农产品。
- **烟草萎黄病**：系指种植和收获期间通过皮肤接触烟草植物而吸收尼古丁所导致的尼古丁中毒。尼古丁是一种水和脂溶性生物碱，能溶解于绿色烟草植物叶表的任何水分中²。
- **人力资本**：系指一个人能从事劳动并创造经济价值的能力、知识和品质的总和；系为一个人通过教育和经验获得的各种特长。
- **环境影响³**：系指由建议采取的活动对环境，包括人类健康和安全、植物，动物，土壤，空气，水，气候，景观和历史古迹或其他的物理结构造成的任何影响，或者这些因素之间的相互作用；环境影响还包括因改变这些因素给文化遗产或社会经济条件造成的影响。
- **个人能力**：系指个人随时间不断制定和实现自己的发展目标的能力。
- **跨部门措施**：系指横跨社会、经济和体制等不同部门的工作。
- **生计**：系指农村家庭为生存和改善生活条件而确立多样化社会支持活动和能力组合的过程。
- **生产系统**：系指将投入转化为产出的系统。对生产系统的投入包括人力资源、土地、设备、建筑物和技术。产出包括向消费者和客户提供的产品与服务。
- **烟草作物**：根据合同安排或配额制度为出售目的种植的红花烟草和黄花烟草。
- **烟草业⁴**：系指烟草生产商、烟草制品批发商和进口商。
- **烟草制品⁴**：系指全部或部分由烟叶作为原材料生产的供抽吸、吸吮、咀嚼或鼻吸的制品。
- **烟草工人**：系指根据所在国家/受雇佣国家的劳动法，在具有或不具有合同安排的情况下，在烟草农场工作、从事烟草加工或者烟草或比迪烟生产的人。

= = =

¹ 世界农业普查方案(WCA 2010)，粮农组织统计司，2005年。

² Arcury TA, Quandt SA. 烟草生产的健康和社会影响；《农业医学杂志》，2006，11:71-81。

³ 来源：联合国环境规划署。

⁴ 源自世卫组织烟草控制框架公约的定义。