

**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

第六届会议  
俄罗斯联邦莫斯科，2014年10月13-18日  
临时议程项目 4.8

**FCTC/COP/6/16**  
**2014年7月14日**

---

# 实施公约第 5.3 条：与烟草业干扰相关的不断演变的问题

## 公约秘书处的报告

### 引言

1. 《世界卫生组织烟草控制框架公约》（世卫组织框架公约）一个缔约方根据《缔约方会议议事规则》第 7 条，建议在缔约方会议第六届会议的临时议程中纳入一个与公约第 5.3 条有关的项目，目的是处理国家和国际层面与烟草业干扰相关的不断演变的问题。
2. 本报告由公约秘书处编写，旨在协助缔约方会议审议这一拟议议程项目。报告根据各缔约方的实施报告简要概述在实施公约第 5.3 条方面取得的进展，阐述在国际层面察觉的烟草业干扰事例，并审查秘书处及其合作伙伴最近为协助缔约方实施该条所开展的工作。此外，报告还确认了可加强实施公约第 5.3 条下各项措施的潜在领域。

### 背景

3. 第 5.3 条规定，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。为协助缔约方履行该条下的法律义务，缔约方会议在其 2008 年第三届会议上通过了第 5.3 条的

实施准则。在随后两届缔约方会议的届会上，缔约方重申了其在这方面的承诺<sup>1</sup>。第 5.3 条实施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、省、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。实施准则以四项指导原则为依据并含有八条主要建议<sup>2</sup>。

4. 准则建议适当加以执行并监测缔约方在这方面的努力，同时认识到国际合作的重要性，尤其要加强收集和传播国家和国际经验，这反过来可加强实施工作。此外，准则认识到“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不断提供有效指导……。”

### 缔约方在实施第 5.3 条方面的进展和挑战<sup>3</sup>

5. 根据实施准则所载建议，已将对第 5.3 条实施情况的监测纳入世卫组织框架公约的报告系统。在各缔约方必须答复的核心调查问卷中，有两项涉及第 5.3 条的指标<sup>4</sup>，同时开放式问题使缔约方有更多机会报告这方面的进展。此外，自 2014 年报告周期开始，缔约方还可通过基于因特网的调查问卷中的 43 个补充问题，自愿提交信息说明其使用缔约方会议通过的准则情况。

6. **实施状况、进展和趋势。**在 2014 年报告周期提交报告的 130 个缔约方中，三分之二以上（89 个）通过对相关封闭式问题进行是/否回答，报告已采取步骤防止烟草业干扰其烟草控制政策，比 2012 年报告周期提高了 13 个百分点，比 2010 年提高了 20 个百分点。

7. 然而，只有约四分之一（37 个）缔约方报告已按照公约第 12 (c) 条规定，采取措施向公众提供烟草业的活动情况，这项措施的实施率自 2012 年以来没有发生变化。在交换烟草业业务信息方面，也有必要做出更大努力，目前只有不到一半缔约方报告在区域和全球层面参与这方面活动。

---

<sup>1</sup> 见 FCTC/COP4(5)号决定，关于执行世界卫生组织烟草控制框架公约的埃斯特角宣言 ([http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop4/FCTC\\_COP4\\_DIV6-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop4/FCTC_COP4_DIV6-en.pdf))，以及 FCTC/COP5(5)号决定，首尔宣言 ([http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC\\_COP5\\_DIV5-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5_DIV5-en.pdf))。

<sup>2</sup> 准则可参见：[http://www.who.int/fctc/guidelines/adopted/article\\_5\\_3/](http://www.who.int/fctc/guidelines/adopted/article_5_3/)

<sup>3</sup> 几份世卫组织框架公约实施情况全球进展报告以各缔约方在连续报告周期中提交的报告为依据，提供了第 5.3 条实施方面的更多详情。这些报告可从 [http://www.who.int/fctc/reporting/summary\\_analysis](http://www.who.int/fctc/reporting/summary_analysis) 获取。

<sup>4</sup> 相关指标涉及一般情况下，缔约方是否防止其公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响，以及缔约方是否确保公众有渠道获得与公约目标有关的关于烟草业的广泛信息，例如公共储存库中的相关信息。

8. 一些缔约方（包括澳大利亚、巴西、加拿大、加蓬、巴拿马、菲律宾、泰国和多哥）报告在采取措施实施第 5.3 条时遵循了准则所载的若干建议。在实施第 5.3 条方面还看到了一些新发展和新方法。重大进展之一是在国家法律中纳入了与第 5.3 条及其实施准则相一致的具体规定。报告这一进展的主要是非洲缔约方，其中一些国家（布基纳法索、吉布提、加蓬、纳米比亚和多哥）已经这样做，而另一些则紧随其后。一些缔约方报告已经或正在根据第 5.3 条制定国家准则、政策或法规（如约旦、加纳、密克罗尼西亚（联邦）、缅甸、尼泊尔、所罗门群岛、泰国和土耳其）。其他先进的政策包括使政府管理的基金不再接受烟草业的投资（最近澳大利亚和挪威实行了这种政策）以及通过可适用于与烟草业交往的政府雇员行为守则/准则（这样做的缔约方有澳大利亚、伊朗（伊斯兰共和国）、大韩民国、巴拿马、新加坡和泰国）。英国政府采取的一项创新办法是根据第 5.3 条就与烟草业交往问题于 2014 年通过了经修订的海外办事处（如大使馆）指南。

9. 18 个缔约方对补充的任择问题作出了回答，根据这个非代表性样本，只有四项指标获得了半数以上缔约方的肯定回答，即：避免向出席缔约方会议届会、缔约方会议附属机构会议或根据缔约方会议决定设立的任何其他机构的会议的代表团提名任何受烟草业或致力于促进烟草业利益的任何实体所雇佣的人员，同时要求烟草业定期提供关于烟草生产和制造的信息。提交报告的缔约方约三分之一实施了其他一些措施，如要求烟草公司定期提供其收入信息并禁止烟草业向政党、候选人或竞选活动捐款。

**挑战和制约。**尽管在实施第 5.3 条方面取得了进展，但据缔约方报告，它们仍认为烟草业对烟草控制方面公共政策的干扰是其在条约实施方面面临的障碍。立法薄弱或法规中存在漏洞使烟草业能公然进行干扰，如与烟草业达成关于广告限制的自愿协议；同意烟草业资助防止青少年吸烟的规划；烟草业开展所谓“社会责任”活动；以及烟草业与有关政府机构之间就打击烟草制品非法贸易问题达成谅解备忘录和其他形式的伙伴关系<sup>1</sup>（这可能是阻止缔约方尽早批准《消除烟草制品非法贸易议定书》的因素之一）。

10. 烟草业还利用法律挑战对法规和规定造成的威胁来阻止、延迟或削弱烟草控制措施的实施，特别是在计划（在包装和标签、烟草制品促销、烟草制品中调味剂和添加剂管制等领域）实行有力或创新措施的国家。目前正在通过分享信息以及支持获取技术和法律咨询意见（例如，在当前针对澳大利亚和乌拉圭的诉讼案中的做法）等方式在评估和抵制这种威胁和法律挑战方面加强对缔约方的协助<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 如在由提出要求的政府和公约秘书处共同开展的一些需求评估项目中所揭示的情况。

<sup>2</sup> 在 2014 年 7 月编写本报告时。

## 烟草业干扰的国际方面以及国际层面采取的行动

11. 最近的经验还突出表明烟草业的战略和策略已超出国家边界。例子包括：在努力打击烟草制品非法贸易方面与国际组织建立伙伴关系<sup>1</sup>；向从事烟草控制相关工作的国际组织及其附属机构提供资金；参与区域经济集团；通过使馆和区域商业组织进行游说，推动在自由贸易和投资协定中纳入有利于烟草业利益的规定；支持政府在国际论坛中质疑其他缔约方的公约实施工作；损害烟草控制治理机制；以及烟草公司派人出席缔约方会议的届会并借机与各国代表进行交往。

12. 各种论坛，包括联合国经济及社会理事会（经社理事会）题为“整个联合国系统在烟草管制方面的一致性”的决议<sup>2</sup>和《联合国大会关于预防和控制非传染性疾病问题高级别会议的政治宣言》<sup>3</sup>中都已认识到烟草业与公众健康之间存在根本的利益冲突。联合国秘书长向经社理事会提交的关于烟草控制问题特设机构间工作队工作情况的2013年报告<sup>4</sup>述及了烟草业干扰联合国系统工作的实例。这份报告强调国际原子能机构和联合国开发计划署制定了内部政策以确保在与新的伙伴和捐助者签署协议时，不考虑被烟草业渗透的团体，这两个机构的例子可作为其他没有明确限制政策的机构的示范。该报告还根据《公约》第5.3条及其实施准则的原则向经社理事会建议，联合国应采取指导方针“确保其工作的独立性和客观性”。

13. 缔约方会议在2008年通过第5.3条的实施准则后对这些方面也给予了确认，并在上述埃斯特角宣言和首尔宣言中作了提及。

## 秘书处及其合作伙伴最近为协助实施第5.3条所开展的工作

14. 公约秘书处与相应的世卫组织区域和国家办事处合作最近在世卫组织若干区域<sup>5</sup>举办了世卫组织框架公约实施问题国家间讲习班，其中包括讨论烟草业的干扰问题，并

---

<sup>1</sup> 除了在国家层面参与类似的伙伴关系之外。

<sup>2</sup> E/2012/L.18 (2013年7月20日)。

<sup>3</sup> A/66/L.1 (2013年9月16日)。

<sup>4</sup> E/2013/61 (2013年5月6日)。

<sup>5</sup> 非洲区域——2012年10月；东南亚区域——2013年7月；美洲区域——2013年9月；欧洲区域——2014年3月；西太平洋区域——2014年4月。

将讨论情况纳入会议的结果文件<sup>1</sup>。秘书处还在与有关国家当局共同开展的需求评估过程中促进实施第 5.3 条<sup>2</sup>。

15. 世卫组织预防非传染性疾病司和各区域办事处最近也在区域开展了一系列促进实施第 5.3 条的活动。根据会员国提出的要求，世卫组织支持谨慎调查程序以确保在烟草业的利益和公共政策之间建立一道防火墙，提供技术援助以抵制烟草业的干扰和论据，在烟草业针对会员国提出的法律诉讼中提供咨询意见和辩护状，以及在国家层面建设技术能力。下表列报具体活动。

世卫组织总部或区域	活动
总部	<p>2012 年世界无烟日的材料。</p> <p>技术资源。</p> <p>关于监测烟草业活动的出版物和烟草业监测数据库。</p> <p>在促进扩大抵制烟草业干扰方面工作的国际活动中，例如在第 15 届世界烟草或健康大会（2012 年）、联合国非传染性疾病预防问题高级别会议（2011 年）和世界卫生大会（2012 年）中组织高级别会议和全体会议。</p> <p>协助各区域和会员国。</p>
非洲区域	<p>关于第 5.3 条实施问题的一次区域讲习班（贝宁）</p> <p>由区域和国家办事处在 12 个国家举办的国家级宣传培训。</p> <p>乌干达正在制定行为守则，作为准备向其他国家推荐的试验案例。</p>
美洲区域	<p>关于烟草与贸易问题的南美次区域级讲习班，涵盖第 5.3 条（多民族玻利维亚国）。</p> <p>关于烟草与贸易问题的三次国家讲习班，也涵盖第 5.3 条（智利、牙买加、秘鲁）。</p>
东地中海区域	<p>关于烟草与贸易问题的一次区域培训课程，也涵盖第 5.3 条（埃及），同时计划举办一次区域师资培训讲习班</p> <p>关于第 5.3 条的两次国家讲习班（约旦、黎巴嫩）和另一次国家会议（约旦）以制定关于第 5.3 条的国家准则。</p>

<sup>1</sup> 见 <http://www.who.int/fctc/implementation/workshops/>

<sup>2</sup> 见 <http://www.who.int/fctc/implementation/needs/>

	正在编制关于实施第 5.3 条的国家实况报道。
欧洲区域	关于第 5.3 条的两次国家讲习班（土耳其、英国），同时计划在其他国家举行类似会议。 发表一份关于该区域中烟草业干扰问题的文件，并计划于 2014 年 9 月发表另一份文件。
东南亚区域	关于第 5.3 条的区域会议（印度）。 五次国家讲习班（孟加拉国、印度尼西亚、缅甸、尼泊尔、斯里兰卡） 就尼泊尔、斯里兰卡和泰国的法庭诉讼提供技术支持并与世卫组织总部和国家办事处进行协调。
西太平洋区域	三次国家讲习班（柬埔寨、所罗门群岛、瓦努阿图） 向两个国家提供援助以对付来自烟草业的攻击，并为另一个国家的法庭诉讼作准备。 就相关培训规划与麦凯布法律和癌症中心以及东南亚烟草控制联盟进行合作。

16. 具有缔约方会议观察员资格的若干非政府组织（法人问责制国际、欧洲预防吸烟和烟草网络、烟草控制框架公约联盟、妇女抵制烟草国际网络、国际抗结核和肺病联盟、世界公共卫生协会联合会和世界心脏联合会）在 2014 年缔约方会议审查其观察员资格期间提交的报告中也提到它们（或它们的成员组织）为协助缔约方履行公约第 5.3 条下义务所作的工作。这些工作包括一些出版物和支持性文件。

### 可进一步加强实施第 5.3 条的潜在领域

17. 根据缔约方最近的实施报告以及其他一些信息来源所表明，约三分之二提交报告的缔约方实施了第 5.3 条的规定；这些缔约方中多数只应用了实施准则中的一项或少数建议。此外，在报告已就第 5.3 条采取任何活动的缔约方中只有半数努力系统地收集关于烟草业的信息并向公众提供。为确保加强该条的实施工作将需要开展一致的努力，这尤其可能需要在该领域向缔约方提供进一步援助，促进交流最佳做法（例如通过在新的公约信息平台上建立虚拟社区），加强对烟草业的监测系统和/或进一步在国家和区域层面提高认识。令人鼓舞的是，越来越多的缔约方将防止烟草业干扰的措施纳入其国家烟草控制法律或其他规划文件（如国家行动计划或政策），应当通过记录和传播最佳做法在此基础上更进一步。

18. 信息交换可通过若干方式予以加强，包括在新的基于网络的公约信息平台上建立虚拟实践社区和在世卫组织框架公约网站上公布经更新的资源清单（包括与相关网站的链接）；适当时，根据秘书处制定和应用的相关政策使用社交媒体；重新激活并定期更新世卫组织的烟草业监测数据库；使用目前正在设立的与秘书处新信息平台有关的知识中心；以及利用世卫组织的合作中心，尤其是那些活跃于烟草控制领域的中心。

19. 为更好地监测缔约方实施第 5.3 条的情况，可鼓励缔约方完成关于使用缔约方会议通过的实施准则情况的补充问题，这是一项新工具，旨在协助缔约方自愿提交信息说明其使用实施准则的情况。公约秘书处愿意向希望这样做的缔约方提供更多支持。应当通过记录好做法和应缔约方要求向其提供有针对性的咨询意见来促进使用准则所载的整套建议。

20. 与此同时，缔约方面临来自烟草业新干扰方法的进一步挑战，例如，在国内和在国际论坛中对缔约方提出法律挑战，以延缓决策和条约实施工作。必须通过提供知识、专长以及适当时包括资源，尤其在次区域和国家层面加强对缔约方的援助，以保护其烟草控制政策并确保及时有效地予以执行。

21. 鉴于缔约方对出席会议的公众成员中有大量烟草业代表表示关切，为了确保防止烟草业在世卫组织框架公约理事机构会议上进行干扰，秘书处向缔约方会议第六届会议提交了关于管理公众成员出席缔约方会议及其附属机构会议的办法的提案<sup>1</sup>。

## 缔约方会议的行动

22. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导。

===

---

<sup>1</sup> 见文件 FCTC/COP/6/27。