

**F C T C**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

FCTC/COP/6/A/R/2
2014年10月18日

甲委员会第二份报告

(草案)

除了委员会第一份报告（文件 FCTC/COP/6/A/R/1）所载的项目 4.2 下的决定外，委员会建议缔约方会议通过下列决定：

项目 4.1 消除烟草制品非法贸易议定书的现状

项目 4.3 实施公约第 19 条：“责任”

项目 4.4.1 无烟烟草制品

项目 4.4.2 电子尼古丁传送系统，包括电子烟

项目 4.4.3 水烟筒吸烟

项目 4.5 烟草种植经济上可持续替代生计（涉及公约第 17 和 18 条）

项目 4.6 进一步制定公约第 9 和 10 条实施准则的部分案文

项目 4.7 公约影响评估

项目 4.8 实施公约第 5.3 条：与烟草业干扰相关的不断演变的问题

项目 4.1

《消除烟草制品非法贸易议定书》的现状

缔约方会议，

考虑到公约第 15 条（“烟草制品非法贸易”）；

忆及缔约方会议在 FCTC/COP5(1)号决定中通过了《消除烟草制品非法贸易议定书》；

考虑到议定书缔约方会议第一届会议将在议定书生效后与公约缔约方会议下一届常会一道举行；

铭记政府各有关部门（包括卫生、海关、税务、执法、外交、贸易、司法以及其他有关机构在内）为实施议定书和公约第 15 条开展多部门合作与协调的重要性，

1. **呼吁**公约所有缔约方尽早批准、接受、核准、正式确认或加入议定书，以促进议定书尽早生效；
2. **呼吁**公约的所有缔约方通过世界海关组织、联合国毒品和犯罪问题办公室、世界贸易组织以及所加入的其他有关国际组织的适当论坛等，宣传和支持议定书生效；
3. **要求**公约秘书处：
 - (a) 通过举行多部门的面对面会议和网上会议等，并通过促进从事议定书实施工作的政府各部门使用自我评估核对表，继续促进批准、接受、核准、正式确认和加入议定书；
 - (b) 尽快设立由世卫组织每个区域至多两名专家组成的一个专家小组，其任务是支持公约秘书处就实施议定书各条款的现有良好做法和机会等，应邀就海关、税收和执法等事务提供技术咨询和法律咨询，并促进各缔约方交流信息、经验和挑战；
 - (c) 与世界海关组织、联合国毒品和犯罪问题办公室、世界贸易组织以及其他适当的机构进一步交往，以确定如何加快议定书生效，尤其是促进多部门讨论；
 - (d) 继续发展和提供秘书处所需的技术能力，以便向愿意在公约第 15 条和议定书所涵盖的领域中推进工作的缔约方提供支持；
 - (e) 确定在实施议定书方面向缔约方提供技术和财政支持的机制；
 - (f) 向缔约方会议第七届会议报告所开展的活动情况。

项目 4.3

执行《世界卫生组织烟草控制框架公约》

第 19 条：“责任”

缔约方会议，

忆及公约秘书处文件 FCTC/COP/5/11 所载关于责任问题的报告；

注意到文件 FCTC/COP/6/8 所载根据 FCTC/COP5(9)号决定设立的责任问题专家组的报告；

意识到如专家组报告所述，“营销一种正在逐步和不断加强管制的本质上致命和致瘾的制品并将其作为一种生活方式进行宣传，在历史上鲜有或没有类似情况”；

意识到，如《世界卫生组织烟草控制框架公约》指导原则（第 4.5 条）所强调的，“与责任相关的事项是烟草控制的重要部分”，而第 19 条则为缔约方创造了机会，可借以就烟草业造成的伤害追究其法律责任；

确认根据文件 FCTC/COP/6/8 所载专家组的报告，很少有缔约方就烟草业提起任何刑事和/或民事诉讼，更少有缔约方针对烟草业采取任何立法、执法、行政和/或其他行动，要求烟草业完全或部分赔偿本国管辖范围内烟草使用带来的医疗、社会以及其他有关费用，而缔约方要求就深入执行作出进一步指导，

(1) **促请**各缔约方通过公约秘书处的信息平台分享涉及实施第 19 条的相关信息、关于烟草责任问题的经验和专门技术；

(2) **要求**公约秘书处：

(a) 创建关于由缔约方提名在与责任相关的烟草诉讼方面具有经验的公共机构以及法律和科学专家的数据库，并建立一个机制，根据参与相关行动的缔约方的要求推荐专家；

(b) 制定、维持并向缔约方提供关于现有资源的全面清单，以便协助缔约方在必要时应对民事和刑事责任以及其他法律挑战；

- (3) **决定**延长专家小组的任务授权，该小组应继续按照 FCTC/COP5(9)号决定的规定开展工作，并应在缔约方会议第七届会议之前提交一份最后报告，涉及可协助缔约方在不同法律制度中加强民事责任机制的做法。该小组还应报告在其职权范围内其他领域中取得的进展；
- (4) **决定**为了确保发达国家和发展中国家平衡的代表性，专家小组应由世卫组织每个区域三名专家以及世卫组织每个区域两名观察员组成，他们应当由公约秘书处邀请并具备专家小组有关领域内特定的专门技术；
- (5) **要求**专家小组在其审议中考虑到文件 FCTC/COP/6/8；
- (6) **还要求**公约秘书处做出必要安排，包括预算安排，以便专家小组完成其工作。

项目 4.4.1

无烟烟草制品

缔约方会议，

回顾文件 FCTC/COP/4/12 和 FCTC/COP/5/12，并注意到文件 FCTC/COP/6/9 所载的报告；

认识到无烟烟草制品消费已成为全球关注的一项公共卫生问题，共有 80 多个缔约方报告了某种形式的无烟烟草制品的使用问题；

还认识到世卫组织东南亚区域使用者占全球 3 亿名无烟烟草制品使用者的近 90%；

注意到在大多数缔约方境内无烟烟草使用的流行率有所增加这一事实；

还注意到无烟烟草是造成一些非传染性疾病，尤其是口腔癌、心脏病和不良生殖结局的一个主要危险因素，并导致全因死亡率升高；

赞扬已采取政策和规划措施禁止、限制或减少无烟烟草消费的缔约方；

注意到在管制无烟烟草制品或检测其成分方面缺乏适当的监管、执法或产品检测能力；

同意控制无烟烟草不再是一个区域性问题的，需要在全球范围内采取行动，加强政策、规划和实施工作；

承认需要制定适当的沟通战略，改变使用无烟烟草的社会风气，向政策制定者和公众宣传和教育的无烟烟草使用的危害，并需要就停止使用无烟烟草问题培训卫生专业人员；

注意到缔约方承诺和支持在现有的无烟烟草知识基础上和研究能力的基础上建立一个全球无烟烟草制品知识中心的努力；

同意需要采取以下措施：

(a) 改进定期卫生调查中对无烟烟草制品及相关指标的监测；

- (b) 像针对卷烟等其他烟草制品一样，按照公约第 6 条及其实施准则，根据国内法律采取有效的价格和税收措施；
- (c) 就有效实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》各项规定的挑战和机会开展业务研究和实施工作研究，并研究具体无烟烟草制品的卫生和经济代价；
- (d) 严厉管制新的和现有的无烟烟草制品；
- (e) 通过严厉采取相关的立法和行政措施，大力减少向未成年人销售无烟烟草制品和限制其获得此类制品的机会；
- (f) 根据第 14 条实施准则，考虑向无烟烟草使用者提供具体的戒烟支持，并评估无烟烟草戒烟干预措施的有效性；
- (g) 鼓励世卫组织各区域制定本区域和/或次区域具体情况的无烟烟草战略；
- (h) 建立一个全球无烟烟草知识中心，汇集信息、特定无烟烟草制品的负担以及研究需要，包括关于无烟烟草的最佳做法和实施挑战；

促请各缔约方：

- (a) 确认公约的各项规定，尤其是关于标签、包装、成分、销售安排、广告、税收措施或其他严格规定，酌情考虑针对具体产品制定政策和规定，维护本国公民健康，例如在符合适用的法规和公共卫生重点的情况下，禁止这些特定无烟烟草制品的进口、生产和销售；
- (b) 促进针对使用这些产品带来的风险开展宣传教育行动，并提供戒烟治疗；

决定要求公约秘书处：

- (a) 在工作小组目前的讨论中，尤其是在《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 9 和第 10 条工作小组中，酌情专门提出和论述无烟烟草问题；
- (b) 在今后审查任何现行准则时，酌情专门审查无烟烟草问题；
- (c) 与世卫组织秘书处协商，探索建立一个全球无烟烟草知识中心的可行性。

项目 4.4.2

电子尼古丁传送系统¹和电子非尼古丁传送系统²

缔约方会议，

回顾其FCTC/COP4(14)号决定要求公约秘书处与世卫组织无烟草行动根据各缔约方在电子尼古丁传送系统(ENDS)（将含有或不含有尼古丁的溶液雾化后供使用者吸用的装置，电子烟是最常见的典型形式）方面的经验共同拟定一份全面报告，以提交缔约方会议第五届会议审议；

还回顾其FCTC/COP5(10)号决定要求秘书处促请世卫组织确定有助于预防和控制电子尼古丁传送系统的方案，审查新出现的关于使用这类传送系统导致的健康影响的证据，并向缔约方会议第六届会议报告结果；

认识到各缔约方对电子尼古丁传送系统采用了各种监管策略，例如完全禁止其销售，采用类似于药品销售管制的管制措施，作为烟草制品予以控制，或不进行任何控制；

注意到世卫组织向缔约方会议第六届会议提交的报告（文件FCTC/COP/6/10）概述了公共卫生界对电子尼古丁传送系统的辩论和电子尼古丁传送系统方面证据的有限性质，并提出了供缔约方审议的总体目标和具体管制方案，

1. **欢迎**文件FCTC/COP/6/10所载的报告，并请缔约方认真注意这份报告；
2. **促请**各缔约方在应对电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统带来的挑战时，根据国内法律，考虑采取措施，例如采取文件FCTC/COP/6/10中所述的措施，实现至少以下各项目标：
 - (a) 防止非吸烟者和青少年开始使用电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统，其中应特别重视脆弱人群；

¹ 电子尼古丁传送系统(ENDS)是溶液雾化装置，电子烟是最常见的典型形式。

² 英文缩写为 ENNDS。

(b) 尽量减少对电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统的使用者潜在的健康风险，并防止非使用者接触其释放物；

(c) 防止宣传电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统未经证实的健康效果；

(d) 防止烟草控制活动受到与电子尼古丁传送系统有关的、包括烟草业利益在内的所有商业和其他既得利益的影响；

3. **促请**各缔约方出于为人类健康提供高水平保护的考虑，考虑禁止或管制电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统，包括用作烟草制品、医疗产品、消费品或其他类产品等电子尼古丁传送系统；

4. **敦促**各缔约方考虑禁止或限制电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统的广告、促销和赞助；

5. **促请**各缔约方和世卫组织全面监督电子尼古丁传送系统的使用情况，包括将有关问题列入一切适当调查；

6. **要求**公约秘书处请世卫组织在独立科学家和有关监管机构的参与下，为缔约方会议第七届会议编写一份专家报告，更新电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统对健康影响的证据、其潜在的戒烟作用和对烟草控制努力的影响，然后评估用于实现本决定第2段所列各项目标的政策方案，并审查对这些产品的成分和释放物进行测量的方法。

项目 4.4.3

控制和预防水烟筒烟草制品

缔约方会议，

回顾公约秘书处提交的关于控制和预防水烟筒烟草制品的报告（文件 FCTC/COP/6/11）；

认识到水烟筒吸烟占全球烟草使用的比率很显著且仍在增长，并认识到对水烟筒吸烟比其他有烟烟草制品更为安全的错误认识极大助长了其在中和文化上获得广泛接受及其全球使用明显急剧增长；

强调指出有可靠证据显示水烟筒中使用的烟草与其他烟草制品同样致命，它导致一系列疾病，例如心血管疾病、各类癌症以及呼吸系统疾病和其他疾病；

注意到全球烟草业及其他商业实体正投资于水烟筒生产，水烟筒营销已不再限于当地行业，这可能会在已知惯常使用水烟筒的国家中以及在全球范围内助长其使用并加剧相关的流行病；

认识到缔约方需要就水烟筒以及就水烟筒使用的监管特点提供明确指导；

进一步强调指出建立各缔约方就水烟筒烟草制品各个方面交流信息机制对成功控制水烟筒使用极为重要，

1. 促请缔约方：

(a) 将水烟筒烟草制品纳入国家级监测系统及其他有关研究工作并概述本国水烟筒使用情况，包括消费者、制品种类、添加剂和销售渠道；

(b) 针对水烟筒烟草制品加强公约实施工作，将水烟筒预防和控制纳入烟草控制措施；

2. **要求**公约秘书处：

(a) 促请世卫组织：

(i) 编写关于根据公约控制水烟筒烟草制品使用的政策方案和最佳做法的一份报告并将其提交缔约方会议第七届会议；

(ii) 将报告水烟筒使用情况纳入一切有关数据收集工作；

(b) 审查公约报告文书，酌情报告水烟筒情况；

(c) 与世卫组织秘书处协商，探讨由一个全球知识中心处理水烟筒使用问题的可能性；

(d) 在工作小组目前的讨论中，尤其在公约第9和第10条工作小组的讨论中，酌情特别提出和讨论水烟筒烟草制品。

项目 4.5

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

缔约方会议，

考虑到《世卫组织烟草控制框架公约》（《世卫组织框架公约》）第 17 条（对经济上切实可行的替代活动提供支持）和第 18 条（保护环境和人员健康）；

重申其就《世卫组织框架公约》第 17 条和第 18 条设立烟草种植经济上可持续替代生计工作小组的 FCTC/COP3(16) 号决定；

忆及 FCTC/COP3(16) 和 FCTC/COP5(8) 号决定；

注意到《世卫组织框架公约》无意惩罚烟草种植者，而是要为烟草工人、种植者以及在某些情况下为个体销售者促进经济上切实可行的替代生计；

考虑到《世卫组织框架公约》的成功将减少消费并铭记《世卫组织框架公约》第 17 条和第 18 条的目的是增加生计方案的数量以便帮助烟草种植者和工人；

重申有必要保障烟草种植者和工人的生计；

强调这些政策方案和建议的目的是帮助缔约方履行其《世卫组织框架公约》第 17 条和第 18 条的义务，

1. **通过**本决定附件所载有关烟草种植经济上可持续替代生计（涉及《世卫组织框架公约》第 17 条和第 18 条）的政策方案和建议；

2. **要求**公约秘书处：

(a) 支持感兴趣的缔约方发展旨在实施这些政策方案和建议的试点项目和其它行动；

(b) 促进感兴趣各方之间的国际合作和信息交流；

- (c) 在《世卫组织框架公约》的信息平台中，组织有关良好实践、文书和措施的国际数据库，以支持实施这些政策方案和建议；
- (d) 请缔约方及包括世卫组织在内的相关国际组织支持并合作，以提高对与烟草种植和制作有关的健康、环境和社会危害及风险的认识，并在所有有关论坛促进实施《世卫组织框架公约》第17条和第18条，包括在有关2015年以后的发展议程的讨论中；
- (e) 请联合国粮食及农业组织更新其2003年“烟草生产、消费和贸易预测”研究，其中要考虑到实施《世卫组织框架公约》的影响；
- (f) 请国际劳工组织更新有关烟草生产和制造有关工作岗位的数据，以便支持《世卫组织框架公约》缔约方监测公约对烟草种植者生计和烟草种植区经济的潜在影响；
- (g) 在国际家庭农业年背景下与粮农组织合作，支持旨在促进烟草种植替代生计的倡议；
- (h) 请世卫组织支持感兴趣的缔约方就监测、预防和及早诊断烟草种植和制作特有的职业危害和风险拟定指南，特别是与烟草萎黄病有关的内容；
- (i) 向缔约方会议第七届会议提交关于本决定实施进展情况的一份报告，在编写进展报告时可以利用在作出本决定之前和之后获得的经验和开展的案例研究。

附件

关于烟草种植的经济持续替代物的政策选择及建议草案
(关于 WHO FCTC 第 17 条和 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暴露于烟草烟雾。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。此外,缔约方商定在烟草种植和生产方面适当关注保护环境和人们的健康。

1.1 全球烟草生产链¹

全球烟草业是一个高度专门化,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*)的寡头垄断。

- 农业部门由**烟草种植者和工人**组成,他们在约120个国家²的总数约4 211 885公顷³烟田中生产约7 461 994吨的原烟(2011年)。农业部门在承包,扩展,支持和市场营销/支付系统相关方面的挑战因地区而不同。
- 烟叶的**初加工**由专业公司进行,称为“初加工者”或“烟叶公司”。在世界范围,此领域只有少数几家公司⁴。商业模式是垂直整合烟草种植者和工人。这类公司经常提供所有必需的投入以及种植贷款。
- **烟草制造业**,包含制造卷烟、雪茄、无烟烟草(咀嚼烟、plug/twist、鼻烟)、散烟(烟斗和自卷烟)、再造烟(薄片)和其他烟草制品如比迪烟,用不同的品牌开拓市场。

¹ 此部分的数字将依据获得的资料定期更新/修改。

² 联合国粮农组织。FAOSTAT (<http://faostat.fao.org/site/567/default.aspx#ancor>)。

³ Geist HJ, Chang K, Etges V, Abdallah JM. 处在十字路口的烟草种植者:关于多样化与生态影响的比较。Land Use Policy. 2009; 26: 1066-79。

⁴ Van Liemt G. 世界烟草业:趋势和前景。日内瓦:国际劳工局;2002年(部门活动计划工作报告 No.179)。

与利益链条终端获得的最终价值相比，农民自己从种植烟草中获利很少¹。据估计，一位农民生产一吨烟草原叶并将其卖给“初加工者”，沿生产链最终到达购买卷烟的吸烟者时利益可增加47.2倍²。

1.1.1 全球烟草制品消费趋势

在全球，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扩张，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^{3,4}。

十年前预测今后20年间吸烟者和烟草总消费量的减少量将会逐渐下降。如今一半时间已经过去，《世卫组织框架公约》的实施已有明显进展，同时也有明显的烟草需求减少的迹象。

在这一背景下，需要更好地理解当前全球烟草控制形势，将其对烟草种植者生计和烟草种植区经济的潜在影响考虑在内。

这些新趋势增加了烟草种植区域缔约方考虑实施公约第17条的紧迫性，特别是在那些将烟草作为一项重要国民经济来源的缔约方^{5,6}。

1.1.2 烟草生产链的劳动力需求

烟草生产链在三个不同的部门中需要劳动力：农业部门、生产部门以及包括销售和营销在内的服务部门。农业部门由烟草种植者以及烟草种植者雇用的合同及非合同，永久或季节性工人组成。

与其他农作物相比，每公顷烟草需要大量的人工工作单元，即使是在机械化农场也不例外。一份2003年国际劳工组织（ILO）报告估算2003年有1亿人在烟草行业工作，其中只有约120万人从事烟草制造工作，4千万人从事烟草作物和烟叶加工，2千万人从事家庭作业（如印度和印度尼西亚手工卷制比迪烟和“kreket”烟）。另外的3880万

¹ 前5大国际烟草公司。（<http://www.top5ofanything.com/index.php?h=fb59add3>）。

² 烟草市场总量值除以原烟商在农场门口的估计值的商数

³ Shafey O等。《烟草地图集》，第3版，佐治亚州亚特兰大：美国癌症协会和世界肺基金会；2009年。

⁴ 《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。

⁵ 路透社，2014年4月29日 2014（<http://uk.reuters.com/article/2014/04/29/brit-am-tobacco-germany-idUKL2N0NE19820140429>）。

⁶ 布伦伯格，2014年4月25日（<http://www.bloomberg.com/news/2014-04-24/japan-tobacco-forecasts-17-profit-drop-on-restructuring-costs.html>）。

人则从事于烟草派送、销售及推广等烟草相关流程和行业¹。因此，识别所有在目前为止政策选择和建议草案中考虑到的作为烟草工人的这些人（至少是兼职的）非常重要。

1.2 替代作物和生计

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几个方案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。整体解决问题的替代生计框架可在学术发现和政策决定之间架起一座桥梁。

1.3 烟草工人和种植者的职业风险

对与烟草种植相关的几种职业风险已有充分了解，其中包括烟草萎黄病以及与许多其它农业部门一样的杀虫剂中毒、呼吸和皮肤疾患以及癌症。烟草萎黄病³，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，这种情况在处理潮湿烟叶时会加剧，但可使用恰当的⁴个人防护装备进行预防。此外，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。

1.4 对就业的影响和社会混乱局面

在一些国家，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⁵。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⁶。

¹ 国际劳工组织新闻社，2003年9月18日（http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_071230/lang-en/index.htm）。

² 《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展示的文件，瑞士日内瓦，2012年2月14-16日。

³ 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。

⁴ 巴西联邦大学佩洛塔斯的研究表明：由巴西烟草种植者协会推荐的个人防护设备保护工人免得烟草萎黄病无效。

⁵ 国际劳工组织关于童工的公约。

⁶ 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。

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。应当从人权方面解决童工和包身工的问题——这些做法违背国际法确立的基本权利——应与相关国际组织合作，如ILO,UNICEF和UNDP。

1.5 环境影响¹

森林退化、未获得熟化工艺所需的木材和为开辟更多的耕地而砍伐森林（有时也补偿了现有耕地丧失的养分水平），造成一些与许多发展中国家进行烟草种植所导致的与生物多样性损失相关的主要类型的植被变化²。

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更高³。研究显示，在一些国家中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。烟草这种单一作物消耗土壤养分⁴。它是一类高投入的作物，并且在某种情况下，每亩地需要的杀虫剂和肥料非常多⁵。烟草排在施肥率最高的10种作物之列⁶。

1.6 削弱实施烟草种植可持续替代生计的企业做法

烟草业建议有效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，将会使这些烟草种植带来的经济效益荡然无存。烟草业常提起烟草种植对于地方和全国经济、就业数据和全国贸易平衡的经济贡献⁷。事实上，每年的消费量通常只减少百分之零点几，因此在时间上允许种植者逐渐向其他活动转变以及与政府调整项目的实施相结合。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⁸。因此，烟草业的建议是错误的。而且，根据公约第5.3条及其实施准则，在《世界卫生组织烟草控制框架公约》第17条和第18条实施过程中，各缔约方应采取行动并保护其免受烟草业的干扰。

¹ 本节系基于文件 FCTC/COP/3/11 的相应章节（第 4 页，第 17 段）。

² 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。Journal of Ecology and the Natural Environment.,2010, 2:10-16。

³ Geist H, 因烟草种植砍伐森林情况的全球评估。Tobacco Control, 1999 年, 8:18-28。

⁴ Goodland JA, Watson C, Ledec G. 热带农业的环境管理。博尔德 (CO): 科学出版社; 1984。

⁵ 《作物施肥情况》。罗马: 罗马, 联合国粮食及农业组织, 1999 年。

⁶ 《作物施肥情况》。罗马, 联合国粮食及农业组织, 2006 年。

⁷ Assunta M. 烟草行业的国际烟农协会在乌拉圭谈判中抵制 FCTC 的实施。Tobacco Control, 2012 年 5 月 26 日。doi:10.1136/tobaccocontrol-2011-050222。

⁸ 《烟草业对烟草控制的干扰》。日内瓦, 世界卫生组织, 2008 年。

2. 目的、范围和适用性

2.1 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WHO FCTC第17条和18条相关的烟草种植者和工人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 促进或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、基于数据及证据的信息活动调整方向，以便防范为农民提供烟草种植者和工人能够获得的可持续替代生计的错误信息的任何企图。根据其现实条件向种植者和工人提供替代生计实施战略能力，烟草种植国应制定切合实际的目的和目标。

2.5 各缔约方应按需要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采纳所建议措施时，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，使他们不危害那些发现自己需要转向替代性工作或种植替代性作物的烟草种植者和工人的生计。WHO FCTC的目的不是惩罚烟草种植者和工人，而是促进烟草工人和种植者乃至将会受到烟草消费减少影响的零售商进行经济替代转变。

3. 指导原则

原则1：生计多样化应该是指导烟草种植经济可持续替代实施的理念。

生计多样化的理念基于事实，即生产单元越多元化，农民选择多样化经济和生产活动的范围更广。生计多样化方法并不仅仅意味着在种植烟草或烟草相关作物（间混作物）的空当种植其他作物，而是要超越以一种作物替代另一种作物。这种方法应该

是有更多的机遇和选择，以便建立实现涉及多样化的成功战略，具体针对烟草种植家庭所面对的各种不利因素，特别是在贫困的农村地区。这些替代生计应该提供机会，使烟草种植者能够改善健康状况和经济社会地位。因此，重要的是，生计多样化应超越农场的水平，并应作为一个更广泛发展战略的一部分，以促进其成功和可持续实施。

这意味着第17条和第18条的实行政策应该是整体性的，并且不仅仅是超越经济和生产范畴，还应影响那些可影响工人福利和生活质量以及环境保护的方面。据此，确定了生计方法的五种资本类型：自然（土地或牲畜），人（劳动/教育），物理（基础设施），财政（储蓄，收入）和社会（社会关系网络/社会结构），这是家庭生活生计策略中多依赖的。

这意味着实施第17条和第18条的政策应当是整体性的，不仅涉及经济和生产领域，也要涉及能够影响工人福利和生活质量的其它方面以及环境保护。生计思路相应提出，在生计策略背景下家庭依赖五种类别的资本：自然资本（土地或牲畜）、人力资本（劳动力/教育）、实物资本（基础设施）、金融资本（储蓄、收入）和社会资本（社会关系网络/社会结构）。

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与第17条和第18条有关的政策制定。

烟草种植者和工人应该根据各国法律通过自下而上和区域性方法参与有关第17条和第18条的政策制定和实施过程，确保其参与不受烟草业的商业和既得利益影响。

为了充分利用现有资源，需要有公共政策和跨部门的方法。为了更好地处理这些和其他方面，应通过向农民提供足够的渠道来表达他们的需要和担忧，保证农民参与决策过程。

原则3：促进经济上可持续替代生计的政策和规划应基于最佳实践并与持续发展计划相关。

从烟草种植向替代性经济活动的成功转变需要有盈利，技术援助，研究，能力建设，社区组织的促进，以及市场和社会支持，及转型时期应特殊强调的方面。应酌情发展相关财政机制。

替代品应该在促进可持续发展和消除贫困的原则下开发，在对环境造成更低负面影响的情况下提高种植者可持续地管理自然资源的能力，提高资源利用效率和减少浪费。

促进经济上可持续替代生计的政策应当是综合的、多部门参与的并与《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，还要考虑到许多隐蔽的和外部的烟草种植及加工费用。各国政府应考虑避免采取鼓励新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。在适当的情况下，融资机制应包括促进替代作物、教育、交流和/或培训的专门制度安排。还应努力把此类政策纳入现有的政府计划或项目中，以促进可持续发展。

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

多样化行动需要整合在在农业发展政策中，通过适当的公共政策总体上保证种植者的生活质量和农业人口。这样的政策应以充分利用现有地区和当地资源为目的。

每个烟草种植者有权适当了解烟草种植对他/她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）。保护工人健康和环境的国家性项目和政策也应强调烟草生产的相关风险。

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。

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，应保护促进经济上可持续替代生计的政策免受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。

烟草业的利益与公众健康之间存在基本的和不可调和的矛盾。烟草业生产和促销的一种产品经过科学证实具有成瘾性，可引起疾病和死亡，并可造成多种社会弊病，包括加剧贫穷。因此，各缔约方应尽可能为实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》的制定、实施过程及筹资机制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，烟草业应当在已经证明的范围内承担责任，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/或财政援助。

酌情在地方、市、国家/联邦、区域和国际水平上建立和维持促进替代性生计，都应有充足的人力，物力和财力资源。依据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第26条，为保证方案的可持续性，应使用现有的资金资源，也应探索其他可能的资源。缔约方还应酌情考虑创造激励政策，促进、支持或转向替代生计并避免烟草种植激励。

国际合作、相互支持、性能价格比高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的义务源自公约第4.3、5.4、5.5、20、21、22和26条。

4. 为替代作物和生计以及保护烟草种植者和环境免受烟草生产相关危害确认并制定有效策略

农民依赖烟草种植的一些原因如下：

- 烟草种植者和初加工者签订交货合同，这给烟草原叶的销售提供了“安全”保证，在某些情况下，初加工者提供贷款和其他烟草种植的激励措施，并且烟草行业通过确保市场和供应使他们没有后顾之忧；
- 一些农业区完全依赖烟草生产，并且在很多情况下，在地方层面，政客、管理者和烟草业之间存在共生关系，这可以解释有些时候在地方层面开展替代性生计时缺少足够的政策意愿；
- 烟草种植者和工人坚信种植烟草作物的净利润比其他作物高；
- 信念和文化习惯——在一些地区，烟草种植随着文化习惯的传输被传达给下一代；
- 对于替代性作物的收入机会和市场机会的不确定性，以及缺乏投资替代性作物的资源；

- 农民对于改变既定的行为很保守；和/或
- 在灌溉不足或土壤和气候条件不佳的地区，种植烟草是由于其抗旱性，以及在这样的耕种条件下烟草的净利润被认为多于其他农作物。

建议

多样化策略应包括农业和非农业性机会，包括从一种农产品向另一种农产品的转换。然而，一种经济活动由另一种经济活动替代并不能完全解决烟草种植者和工人——典型的第一产业经济主体——的贫困和弱势问题。

多样化策略应该包括对农业可持续发展的远景规划。它应该包括多样化的生产系统，如实现粮食安全的生产，与本地市场链接的短供应链，农业和非农业活动的组合。

多样化策略应增加活动的组合并提供产品—扩大市场以作为季节性限制和农业收入停滞的一种替代。策略还应促进农场的创新和技术进步，通过新的处理利用植物、牲畜和土地的形式节约资源。这会使从事的活动数量和农场水平的资源增加。

多样化策略应该促进新的合作形式和地方间互动，这可反应效益和降低交易成本的规模。这些变化将导致农民新的满意度，促进与消费者/客户之间的更大互动，确保适配更灵活。

多样化策略应由市场需求推动，遵循的政策应以市场动态为基础。

具有本地多样化经济战略的地区应该创造有利于农业，商业，工业和服务部门整合环境。区域的多样性应该具有更大的稳定性，减少源于劳动力市场波动和收入来源的漏洞。经济体应降低交易成本，创造积极的外部区域。

这个从种植烟草到替代性生计的过渡期还要求实施跨部门举措，从而为农民提供一系列更广泛的资源和机会。这样的举措应该有一个市场导向，而不是基于贸易保护主义假设。这种转变应该促进加强农民自主性的发展战略，在农业和非农业收入多样化，使技术基础向允许农业生态转型，恢复土壤肥力和保护生物多样性，创造外部区域，并关注公共卫生目标。

4.1 促进研究

研究应在需要时以全面的方式进行，并且应该包括所有与烟草种植相关的元素，包括盈利能力，还有健康，环境和社会经济成本。另外，农民通过生产不同作物获得的生活质量应该在分析中被量化。研究需要对烟草和其他替代性作物的需求和市场规模进行比较。研究应该考虑环境影响、发展和扶贫的问题。决策者需要积极参与研究者的工作。也应该鼓励国际组织向国家级科研项目提供技术支持。

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烟草原叶生产的经济状况。 这应适当地包括一项针对所有烟草种植相关活动的完整调查，包括：烟草种植者和工人的人数、田产大小以及每个大小等级的烟草种植者和工人的人数、每份田产和大小等级的烟草产量、烟草种植者和工人的年龄和性别分布情况、烟草种植者和工人的教育水平、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) 粮食作物需求预测调查。 适当时，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。政府还应当适当的情况下识别机会，如现有的粮食收购项目。应当在烟草种植地区收集土地使用情况的数据，以便了解用于种植粮食作物的土地是否已变为用于种植烟草，或者用于种植烟草的土地是否已变为用于种植粮食。

(c) 在适当的地方进行对环境和健康影响的研究。 每一国家应将烟草种植与替代性作物对森林砍伐程度、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进行比较。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，以便确认政策需要强调的主要问题来源。烟草生产相关的健康影响评估也应作为国民健康监测项目的一部分。

(d) 原烟生产的经济问题。 在适当的情况下，应当对每个地区和品种的烟草经济问题开展最新的研究，并同时研究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。

(e) 替代生计的成套标准信息。在适当的情况下，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) 优先列表。根据从步骤(a)–(e)获得的信息，可为每个烟草种植区域确定一份优先列表，提供考虑进行现场试验的替代性作物。

(g) 现场试验。在适当的情况下，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和工人一起开展这种试验，而不是在研究机构或大学的农业试验田里进行。关于替代作物的常规研究需要在主要烟草种植地区同时进行，并在得出关于作物转变的任何结论之前进行。现场试验应当遵从标准化的方式和方法。

(h) 制定商业计划。在适当的情况下，一旦现场试验成功，而且农民对替代生计抱有信心，就应制定商业计划，包括将粗产品转化为增值产品（增值链）。

相关组织包括非政府组织的介入很重要。信息和支持中心（见4.8部分），在适当的情况下，也应该在这一阶段进行，并且应纳入计划、培训以及传递服务中，包括对现场试验的评估。

源于步骤(a) – (h)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，以便填补知识鸿沟，改进以及制定新的应用程序和市场研究，并从而以有利于烟草种植者和工人的方式增加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。

也应充分考虑已经获得的经验以及进行的研究、项目和现场试验等。可通过各种资源筹集资金，包括烟草税收。

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，包括参与所有活动的人数、劳动力类型、烟草种植者的生计以及其他有关信息。

2. 在每个国家按地区进行的准备用于烟草种植的环境和健康影响的最新研究。
3. 获得的按国家进行的与食品安全有关的多种相关作物需求的最新预测。
4. 创建的以标准化方法为基础、按地区和品种分列的原烟生产经济问题综合数据库。
5. 确定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研究结果支持的现场试验替代生计和烟草替代生计的优先列表。
7. 已制定商业计划，涉及按国家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，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必不可少。应当酌情在受影响的国家开展研究，并且在拟定任何教育规划之前，可以考虑到两个主要问题。

1. 培训教员是为烟草种植者和工人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。应支持农民协会开发协助农民生产新作物的必需技能。
2. 在烟草种植地区以及在主管机关的培训计划中，应当把种植经济上可行的替代作物的良好的农业实践（GAP）整合入农业课程和农民的田间学校教育培训中¹。烟草种植，和其他作物相同，应该遵守GAP的概念，在适当的情况下，已被缔约方认识到，与作物种植系统中所有操作相关，包括土壤管理、害虫管理、水管理，以及化肥、农药以及机械的使用和应用。

¹ 良好的农业实践——一个工作的概念。罗马。联合国粮农组织；2004（FAO GAP 工作报告，No.5；<http://www.fao.org/prods/gap/Docs/PDF/5-GAPworkingConceptPaperEXTERNAL.pdf>）。

教育项目也应遵循其三个方面的可持续发展原则（社会，经济和环境），并且包括对自然资源可持续管理能力建设，和对降低产生负面环境影响的新活动的管理能力的建设，提高资源利用效率，减少浪费。

教育项目应当包括向消费者以及烟草种植者和工人传播关于烟草种植有害健康和环境效果的信息。还应向农民提供关于替代作物、职业和生计、技术支持、净收益以及健康、社会和经济效益的现有可选方案的信息。

4.3 去除阻止多样化的障碍或转向烟草种植的替代活动

可替代作物的经济可行性经常是诱导小型烟草种植者和工人转型离开烟草生产的关键。然而，由于烟草也会为政府，特别是地方政府带来可观的收入，可能不存在政治意愿促使作物替代烟草，即使替代经济作物能会为农民带来比烟草更高的利润。一些情况下，烟草业试图通过让地方政府信服加入他们提出的多样化项目，其中可能包括在烟草收获季节种植口粮作物，先发制人，阻止《世界卫生组织烟草控制框架公约》第17条的实施。

缔约方在适当的情况下应当减轻或消除任何识别出的阻止农民离开烟草农业的障碍，这包括烟草相关债务、包身工，和/或童工。缔约方处理这种担忧，包括促进制度创新，加强国际劳工组织公约等现有国际文书，并向农民提供必要的选择。存在三个主要障碍：

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，和/或通过包括烟草种植区在国家农村发展政策的多样化方案予以克服（见6.3节）。
2. 烟草业游说立法机关和政策制定者。
3. 烟草种植者和工人的社会经济状况。大多数烟草种植者和工人，尤其在发展中国家，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。在大多数情况下，烟草种植者缺乏资金，无法投资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原烟供应合同从第一加工者那里获得贷款和援助。这些贷款是促使农民种植烟草的有力刺激措施。在任何情况下，烟草种植者都可能处于弱势，往往为烟草业所困，陷入恶性债务循环。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挑战之一。

4.4 保持各部委/部门政策之间的一致性

期望各部门间的协调，以确保烟草种植，支持作物多样化以及替代生计的所有部门参与。按照《世界卫生组织烟草控制框架公约》，各缔约方应努力确保不同部委/部门或等效机构的政策之间的一致性，以使在他们的活动产生协同作用。

不同的融资机制和有关可持续发展的举措之间的连贯性和协调性对于支持烟草种植区域生计多样化也是至关重要的。应该创建渠道，使资金重新导向多样化和农村发展活动，包括替代生计。按照国家法律和政策并考虑到可能的对烟草种植者的不利影响，与烟草种植直接有关的公共财政和激励应该停止。

建议的行动

1. 烟草种植国家应该不鼓励且不提供促进种植烟草的土地面积增加的刺激措施。
2. 烟草种植国家应该考虑将用于烟草生产的公共资金/补贴重新分配给替代性生计活动。

4.5 识别并管制促进烟草种植和烟草制品加工的烟草业策略

在适当的情况下，各缔约方应制定政策保护烟草种植者和工人不受任何会固定不利于烟草种植者的价格或条件的烟草业行为的影响，不受劳工权利受到侵犯和在“企业社会责任”的幌子下进行的其他不当行为的影响。

民间社会组织可以作为监督和谴责这些弊端的重要盟友。

各缔约方应当利用适当的工具建立或改善监管机制，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。

各缔约方应当识别和监管导致环境恶化的**作物生产**做法。应当制定政策促进农民的自主权，如规范烟草经济链，并针对农民适用企业社会责任规则。因此，重要的是开展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的项目。

4.6 将替代作物/生计方案纳入政府农村发展计划的主流

在适当的情况下，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，并应当被整合纳入符合农村发展政策和粮食安全需要的多年计划中。考虑到州和

市政府与直接涉及农民的活动的关联性，重要的是要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

在烟草种植的过渡过程中，为充分利用现有的资源和机会，现有的跨部门的公共政策是非常必要的。这些政策不能采取任何贸易保护主义的形式，而应通过强化决策制定过程和更容易识别和解决挑战以及满足需求的机制为农民提供政府支持。

应当让烟草种植者和工人参与决策，因此必须为他们提供适当的渠道来表达其需要和关注（见指导原则的原则2）。

以下是一个在全国环境下适用的可用于促进烟草种植者和工人向替代生计转变措施样例的非穷尽列表：

- **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。重点应当是能让农民自己通过合作、联合或家庭农产品加工业来聚集价值的信贷方案。
- **为食品安全计划制定的粮食收购规划** – 该规划应当允许机构市场(如学校、医院和监狱等)的收购，此外，应当促进为同时分发和形成缓冲储备目的收购。
- **家庭农业价格保证**——这是确保收入的一种办法，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。
- **土地改革和信贷**——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。
- **社会和经济组织**-找到那些可能的替代性作物/活动，能够在烟草种植区内类似就业水平下向农民或种植者提供相似的收入。
- **基础设施和服务**——确保向愿意从烟草转变为其他作物的烟草种植者为这种替代价值链提供必要的支持。

- **作物和收入保险**——创建国家作物保险公司，该公司可通过一种可靠、可行的作物生产系统促进农业的经济稳定性。
- **合作社**——应制定计划加强农民合作社，合作社可促进向可替代作物和生计转换，特别是通过非政府组织的参与。强烈推荐在成功转向其他作物的农民中进行后调查，并且这些信息应是公开的。
- **促进活动**——在适当的情况下，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。

烟草种植区域的生产多样化是将农民从依赖种植烟草中解放出来的一种安全的手段，尤其是最穷的农民。为了成功实现这个目的，过程必须持续基于：**a)**正确理解从事烟草种植的农民的决策过程；**b)**一项干预策略，该策略包含了公共政策支持促使提高农民意识的活动，并使农民进入可替代的生计和新的对他们的产品持续需求的供应链条。

附录2描述了在烟草种植区域建设多样化生产动力的方法框架的核心要素。

4.8 建立关于替代生计的信息和支持中心

各国烟草种植者和工人对替代生计的需求不同。在为食品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。然而，种植其他替代作物，如用于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、技术支持、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。

使烟草种植多样化是一项长期工作，应当确保负责执行这项工作的信息和支持中心能够获得数年财政支持，以促进可持续发展的多样化和替代生计。

4.9 确保民间社会的参与

家庭农业组织和其他支持《世界卫生组织烟草控制框架公约》目标的民间社会组织应该有效参与多样化规划的制定、实施和评估工作。非政府组织在参与规划《在烟草种植区域建设多样化生产动力的方法框架》（见附件2）过程中，可能发挥重要作用。

非政府组织还可以是与农民合作的重要盟友，除了监督和谴责烟草产业的滥用行为，还能传播大量隐藏的关于烟草种植背后的经济，环境和社会成本的信息。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。

4.10 确保烟草种植区域的社会，健康和环境保护

- **解决童工问题并促进烟草种植区域的体面工作。**应该反对任何现存的烟草种植包身工和童工现象，并且如果可能应予消灭。现有几个相关的国际文书。在适当的情况下，缔约方应该促进国际劳工组织体面工作议程，并将国际劳工组织基本公约关于该主题的公约第29条和第105条，以及公约第182条应用于烟草种植和烟草业。这些文书处理禁止一切形式的强迫或强制劳动，包括年龄小于18岁的儿童。如果缔约方尚未履行上述行为，它们应该修改本国法律框架以求与相关国际文书相一致。它们应该加强对农业部门包括烟草业中出现的此种劳工违法情况进行检查和处罚。同样的，可通过检查和改进价格-设定机制（通过劳资双方就工资等问题谈判，以及更好的合同做法，包括在合同中介绍和强化劳工权利）来解决此类问题。应做出更多的努力以消除剥削，特别是对儿童和妇女的剥削。
- **保护烟草种植者和工人的健康。**烟草种植引起的健康危害的研究数据应该被收集并分享给所有的利益相关者，包括农民。应通过多部门综合措施开发有效的教育，沟通以及对烟草种植相关职业风险的公共意识宣传活动。

在这方面的举措应包括家庭卫生项目，和针对烟草萎黄病，农药中毒以及其他与烟草种植相关的健康问题的预防、早期诊断和治疗的社区卫生工作者的培训项目。

烟草种植的危害应该被纳入国家公共卫生体系职业病名单以及农村工作的安全和卫生法规中。

- **保护环境免受烟草种植的危害。**各缔约方应该酌情主动采取监测烟草种植区域的森林砍伐以及农药引起的水和土壤污染的举措。对烟草种植引起的环境危害的提高意识的活动和教育项目也应该作为国家计划的一部分，以促进烟草种植区域生产的多样化。与国家环境保护法律一致，缔约方应该采取措施保护或恢复已被烟草种植损坏的地区。

5. 监测与评价

监测和评估是公约第17条和18条实施规划过程中的重要部分。公约第17条的目的是为烟草工人、种植者以及在某些情况下对个体销售者酌情促进经济上切实可行的替代生计，以减少对烟草的经济依赖。公约第18条的目的是减少烟草生产相关的健康和环境危害。

要实施每项政策，有必要识别并诊断基本状态，政策正在使其实现积极的改变。识别谁或什么受到影响，利益相关者的需求和政策实施的潜在障碍，以及克服问题的机会也很重要。应该识别和监测那些可经缔约方干预减轻的问题所导致的可衡量的影响。同样重要的是要确定那些可反映政策/计划在其可监测的主要目标方面产生进展的指标。

这包括使用一种系统方法，该方法用以收集、分析和使用信息以回答关于政策/计划实施方面，特别是关于以实现持续发展和改进为目标的预期结果方面的问题。

在本文中，在实施公约第17条和18条时需监测和评估三类指标：

- 状态分析-基线评估；
- 正在进行的用以改变状态的过程；和
- 预期结果。

本章提供的监测内容仅为样例，且未尽详录。

5.1 实施公约第17条——替代生计模式的制定

对于诸如在允许的时期内在烟草种植地区实施建立多样化生产动力的方法学框架（见附件2）而言，良好的证据基础是基本要求。首要步骤就是对政策产生问题的基本状况进行分析，以及在其他因素中捕捉制定策略计划所需的元素，如障碍和机遇，包括市场信息，地区特异性条件，以及农民如何决定多样化替代生计的更好理解。

以下举例说明可能的框架。

5.1(a) 对政策产生的问题进行基线分析

状况分析 (现在如何了?)	过程 (处理状况所需要的行动)	结果 (可衡量的进展)
在贵国收集/进行了哪些数据/研究以获得对烟草生产经济的更佳理解, 如盈利能力, 土地利用程度和烟草生产链的特点/动力?	<p>为烟草土地使用的库存和其他作物及农业活动收集数据。</p> <p>在每个地区收集关于烟草生产经济的数据, 包括价格监督以及烟草生产链的特征。</p> <p>对烟草种植的社会经济影响进行模拟评估, 包括对每个烟草种植地区的收入、劳工、健康以及环境的影响。</p>	<p>分析用于烟草以及其他作物和农业活动的土地面积。</p> <p>按地区和种类划分的烟草原叶经济综合数据库。</p> <p>综合分析烟草生产链是如何组建的。</p>
在贵国是否有关于烟草种植劳工市场的数据?	收集关于与烟草和其他农业活动相关的劳工数据, 以及农民对于烟草生产链经济依赖水平的数据。	关于多少农民参与烟草种植的数据, 包括他们对烟草生产链的经济依赖水平。

5.1(b) 分析在设计公约第17条实施策略计划时考虑到的主要障碍及存在的机遇

状况分析 (现在如何了?)	过程 (处理状况所需要的行动)	结果 (可衡量的进展)
在贵国是否有关于食品作物或其他支持多样化农业活动的需求预测数据?	收集数据并进行模拟需求预测。	更新国内在食品安全相关领域对于作物需求的预测。
在贵国是否设置有任何标准信息用于可能的烟草种植替代物?	开发关于烟草种植可能替代的可行性研究, 考虑到农业需求, 气候条件, 产量, 增值链, 标准, 市场, 价格, 国际贸易和其他经济因素, 以及对健康、社会和环境的影响。	<p>为可能的烟草种植替代设置标准信息。</p> <p>种植替代作物或进行其他活动的模型, 包括在烟草种植地区替代生计模型对于劳动力需求的影响分析。</p>

	<p>开发现场试验以确定替代作物的经济可行性。</p> <p>为每个烟草种植区进行模拟评估，评估潜在烟草种植替代对社会经济的影响，包括对收入、劳动力、健康和环境的影响。</p>	
<p>收集/进行了哪些数据/研究以获得对于烟草种植者生计的更好理解，并确定贵国多样化障碍？</p> <p>（见附件 2 中提供的方法框架）</p>	<p>标出在烟草生产和替代活动中的主要利益相关者。</p> <p>在烟草种植者、政策制定者和其他主要利益相关者中进行调查，已获得他们对于烟草种植和转换为其它活动的观点、态度、行为和决策过程。</p> <p>通过与利益相关者和可从政策中获益的人群进行研究和常规咨询进行需求评估，以自下而上法确定需求和需要克服的可能障碍。</p>	<p>分析烟草种植者的社会经济概况和他们的决策过程，以及在烟草生产和可能的替代活动中的利益相关者之间的现存关系。</p> <p>分析促进烟草替代的策略计划所考虑到的主要障碍和机会。</p>
<p>贵国存在哪些机制支持农民和农业发展？农民如何使用这些机制？</p>	<p>收集这些机制如何能够或已经运行以支持在烟草种植区多样化的数据信息。</p> <p>收集关于这些为多样化活动制定的机制已经支持了多少烟草种植者和工人的数据。</p> <p>收集关于烟草种植者和其他利益相关者对于这些机制的认识和观点以及他们遇到的现存障碍的数据。</p>	<p>分析在烟草种植区支持多样化的现存机制，农民如何使用他们，从这些机制中获益的烟草种植农场的数量。</p>
<p>贵国是否有烟草种植区替代生计的信息和支持中心？</p>	<p>收集关于支持中心开展的促进烟草种植区替代生计的活动信息。</p>	<p>烟草种植区内信息和支持中心的实施情况报告。</p>

<p>贵国是否有促进食品安全的全国项目？</p> <p>机构市场是否，如公立学校、医院、监狱是否购买食品？</p>	<p>收集关于促进食品安全和购买政策的全国项目数据。</p>	<p>更新促进食品安全的全国项目和烟草种植区多样化进程所产生的产品潜在购买力的现有信息。</p>
<p>烟草业是否有渠道影响烟草种植作为农业发展政策的一部分？</p>	<p>采取措施避免农业政策受到烟草业的干扰。</p> <p>按照《世界卫生组织烟草控制框架公约》义务，传播关于第 5.3 条的信息，包括公约第 17 条和 18 条的实施相关信息。</p>	<p>提高烟草种植者和其他利益相关者对于公约 5.3 条以及它的实施准则和理论指南的意识水平。</p>
<p>贵国是否有全国项目促进和支持烟草种植地区的多样化活动？</p>	<p>收集下列信息：现有全国多样化项目，什么/谁是主要机构和行动者，主要目标和目的是什么，多少烟草种植者已经从中获益，他们是如何获得资助的以及他们的年度预算是多少？</p> <p>收集关于这些政策如何在烟草种植者和其他利益相关者中进行传播。</p> <p>制定和实施一项关于实施公约第 17 条的全国政策。</p> <p>使全国计划/项目/政策融入政府农村发展议程和食品安全计划的主流。</p> <p>实施一项长期财务框架的政策。</p> <p>为烟草种植者制定教育和培训计划。</p> <p>提供技术支持和农村推广。</p> <p>与公约第 5.3 条相一致，确保民间社会的参与。</p>	<p>关于为烟草种植区多样化制定的全国项目的实施情况报告。</p> <p>转变为替代性作物或其他生计的烟草种植者的数量。</p> <p>剩余的烟草种植者对于烟草生产链的依赖水平。</p> <p>提高人力和营运资本。</p> <p>改善生计。更好的工作条件。</p> <p>转变为替代性作物或其他活动的烟草种植面积总量。</p> <p>经过教育和培训（提高了认识和知识水平）的烟草种植者和工人的数量。</p>

5.1(c) 建议的公约第17条影响指标

- 受到多样化策略及相关措施影响完全转变为替代性作物和其他生计的烟草种植者数量或比例；
- 受到多样化策略及相关措施影响部分转变为替代性作物和其他生计的烟草种植者数量或比例；
- 促进烟草种植者和工人替代生计的政策和项目数量。

显示受到这些措施影响的经济和社会地位变化的任何其它指标。

5.2 实施公约第18条

公约第 18 条强调与烟草生产相关的健康和环境影响以及社会问题。关于环境，缔约方应制定一个用以审核烟草生长对环境影响的标准化方法，在所有相关国家内均应实施，使之能够进行正确的行动达到积极的预期效果。位于烟草种植地区内的信息和支持中心会使种植者学习烟草对于环境以及他们健康和经济状态的影响。应酌情促进采取行动修复受到影响的地区，包括植树造林。对于已知的烟草种植相关的健康风险，对烟草萎黄病的流行情况和其他烟草生产相关危害进行基线分析非常重要，这样与公约第 18 条相关的执行行动的影响才能被监测。对于识别的替代物，还应该进行环境和卫生影响评估以防止其和烟草相比对环境和健康产生不良影响。

为实现这些目标的第一步是分析实施公约第 18 条时产生问题的基本状况，以及分析在为实施这个政策进行策略计划设计时考虑到的主要障碍和存在的机会。强调公约第 17 条和 18 条同时实施协同激励和支持种植者向多样化转变的事实很重要。所有关于烟草生产和识别替代的环境审计和收集的健康数据应该可以通过国际数据库获得。以下举例说明可能的框架。

5.2(a) 对政策造成改变的问题进行基线分析

状况分析 (现在如何了?)	过程 (处理状况所需要的行动)	结果 (可衡量的进展)
在你的国家中是否有国家进行的关于烟草生产相关健康影响的研究?	收集关于烟草生产对于农民健康影响的数据和信息, 或进行此方面的研究。	关于烟草萎黄病和其他烟草生产相关危害的流行数据。 在烟农中个人防护设备的使用情况数据。
你的国家是否进行了关于烟草种植替代对环境影响的研究?	与烟草种植相比, 模拟替代作物对肥料需求、农药使用和森林砍伐的影响。	烟草种植替代物对于环境影响的分析。
在你的国家是否有任何关于烟草种植对社会影响的数据或信息?	收集关于童工和烟草生产相关工作条件的数据。	关于童工和烟草生产相关工作条件的数据。

5.2(b) 分析在为实施公约第为实施进行策略计划设计时考虑到的主要障碍和存在的机会

状况分析 (现在如何了?)	过程 (处理状况所需要的行动)	结果 (可衡量的进展)
贵国是否有解决烟草种植和加工相关职业风险的国家项目或政策?	收集将烟草萎黄病和其他烟草生产相关危害作为国家健康劳动者政策或项目的一部分进行管理的现有国家行动的信息。 对烟草种植者进行烟草生产相关危害的教育。 促进或加强将烟草萎黄病和其他烟草生产相关危害作为国家劳动者健康政策或项目的一部分。	烟草生产相关危害和疾病作为一部分被纳入国家健康劳动者政策。 增加烟草种植者和工人关于烟草生产相关健康风险及使用个人防护设备的知识。 减少烟草萎黄病和其他烟草生产相关危害的流行。

<p>贵国是否将烟草生产纳入国家劳动法的监管范围内？</p>	<p>将烟草生产纳入国家劳动监管编码。</p> <p>使民间社会组织参与对不法行为的监督。</p>	<p>总体改善劳工合同的不平等情况以及在烟草生产链中的劳动条件。</p>
<p>贵国是否有一份允许用于烟草种植的杀虫剂清单？</p>	<p>依据环境和毒理学风险评估，编制一份可用于烟草种植的杀虫剂清单。</p> <p>核查清单，看允许在烟草种植中使用的杀虫剂是否与最新的环境和毒理学风险评估相一致。</p>	<p>根据最新的环境和毒理学风险评估，当允许在烟草种植中使用的杀虫剂清单进行更新，减少对环境的影响。</p>
<p>贵国是否有杀虫剂和农药对土壤和水污染的监测体系？</p>	<p>在烟草种植区域执行监测，并与其他未种植烟草的地区进行比较。</p>	<p>土壤和水污染方面的影响分析。</p>
<p>贵国是否将研究扩展至由于烟草种植而造成的森林砍伐或森林退化方面？</p>	<p>收集数据并量化由于烟草种植而造成的森林砍伐和森林退化情况（土地使用的改变以及用于修复目的）。</p>	<p>基于烟草种植需求的森林砍伐和森林退化的影响分析。</p>
<p>贵国是否有关于环境保护的国家项目或政策或法律？</p>	<p>收集关于审计和减轻环境危害的现有国家行动和法律信息。</p> <p>促进将烟草种植区纳入减轻环境危害的国家项目审计区域列表中。</p>	<p>烟草生产审计被纳入用于控制森林砍伐、水和土壤污染、烟草作物的农药残留量以及烟草作物和农药的重金属污染情况的法律、项目或政策中。</p> <p>减少森林砍伐和森林退化情况，并且改善烟草种植地区以及替代作物种植地区的自然资源条件和环境。</p>

5.2(c) 建议的公约第18条影响指标

1. 烟草萎黄病和其他危害，如农药中毒，特别是在烟草种植地区与烟草生产相关的危害的流行情况。

2. 烟草种植地区童工的数量或比例。
3. 在烟草种植区和替代性作物种植区由于森林退化和森林砍伐导致林地损失所占比例。

6. 国际合作

《世界卫生组织烟草控制框架公约》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）中载明的承诺。

国际合作应遵循联合国大会决议A/RES/66/288“我们想要的未来”的规定。

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 在可持续发展和消除贫困的情况下促进为经济上可持续的生计创造机会并开发市场

缔约方应当交换信息和经验，包括最佳实践，以促进经济上持续可替代生计。缔约方还应当努力与本国、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相关考虑，包括对替代作物的市场需求。任何替代作物都应和谐共存并努力保证对自然资源的可持续管理。

6.2 与有关国家，区域和国际组织合作

各缔约方可考虑与相关的国家、区域和国际组织合作，与公约WHO FCTC第5.3条相一致，不鼓励也不促进烟草生产。

国际合作应促进烟草种植替代的实施机制，同时还应促进全球努力以确保更大量地生产农产品，并由此加强食品安全。

建议采取的行动：

1. 地区和国际组织在其职权范围内按照要求支持烟草种植国实施烟草种植替代，包括在必要时汇集全球努力以确保食品商品的更高产量。

2. 地区和国际组织在其职权范围内按照要求支持烟草种植国，并与其合作加强或强化与劳动力、环境、健康和人权相关的现有和适用的国际文书的实施。

6.3 协助并合作开展能力建设

各缔约方应在提供培训、技术和财政支持方面直接相互合作和/或通过胜任的国际组织开展合作，并应在科学、技术和技术问题方面进行合作，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，如联合国粮农组织(FAO)、国际农业发展基金(IFAD)、世界银行、联合国贸易和发展会议及国际劳工组织等。各缔约方可以向胜任的国际组织请求支持。

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、技术和技术问题方面的培训、技术支持与合作，同时考虑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。还要鼓励缔约方拨款促进烟草种植的替代，视情况而定，考虑到政府现在已拨款项不到全球烟草税收的0.5%。

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。

6.4 国际信息交流

各缔约方应当与有关国际组织和公约秘书处合作，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换系统。这种信息交换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实践的数据库或类似资源库，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。

预期结果：缔约方实施报告中获得的关于公约第17条和18条最佳实践的信息可由缔约方获得做进一步研究使用¹。

¹ 该数据库可从以下网址获得：<http://apps.who.int/fctc/reporting/database/>。

6.5 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。秘书处应当邀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组或其他未来政府间活动。秘书处还应当在全球、区域和次区域层面，在粮农组织和从事替代作物研究的其他国际组织的合作下，与不同地区中具有这方面专长的相关网络和机构共同开展工作。公约秘书处应当协调信息交换活动，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合适的机构和网络参与，以便促进以系统和全面的方法实施第17条和第18条。

附录1

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事措施。
- **多样化**：创建一个策略组合允许减少对单一作物的依赖和生产活动中错误所致的再生产过程中的不稳定性，如旱涝或水灾导致的减产，以及全年收入的季节性变化。
- **经济上可持续的替代**：目的是既要满足人类需求又要保护环境，这样不仅能在现在，而且能在未来世代满足这些需求。
- **环境审计¹**：该过程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¹**：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**：系指试图加快受损生态区的恢复。
- **初加工者或烟叶公司**：从烟草种植者那里购买烟草原叶，对烟叶进行初次加工并将烟草原叶分为不同的质量等级的企业。
- **粮食安全²**：系指粮食的可获得性以及人们对粮食的获取。

¹资料来源：联合国环境规划署。

²贸易形式与食品安全。罗马，联合国粮食与农业组织，2003年。

- **良好农业实践¹**：这些实践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、知识和人格的总和；为一个人通过教育和经验获得的各种特长。
- **对环境的影响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**：系指个人加强和保持其随时间的推移设置和实现自己的发展目标的能力的过程。
- **间种**：指混合种植两种或更多作物的行为。间种最常见的目的是通过使用不仅为单一作物使用的资源使一块既有土地获得更多的产量。
- **成行种植**：按行安排种植相关作物，一种作物与一行或多行其他作物交替种植。
- **轮作**：指在同一地区种植按照季节顺序生长的一系列不同类型作物的行为。轮作对于土壤非常有益。轮作的一个传统元素是通过按照谷物和其他作物的顺序使用绿色肥料而补充土壤中氮的含量。轮作还能减轻病虫害的积累，这常发生在连续种植一种作物时，并且轮作还能通过交替种植深根和浅根作物改善土壤结构和肥力。
- **跨部门措施**：系指横跨社会、经济和体制等不同部门的工作。

¹ 农业普查计划全球项目：整体农业普查和调查系统（FAO 统计发展部）。罗马：联合国粮农组织；2005 年。

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

³ 来源：联合国环境规划署。

- **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：**在合同安排、非合同安排/公开市场或者配额制度中以出售为目的种植的红花烟草和黄花烟草。
- **烟草业¹：**系指烟草生产商、烟草制品批发商和进口商。
- **烟草制品¹：**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：**系指根据他/她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 源自《世界卫生组织烟草控制框架公约》的定义。

附录2

在烟草种植区域建设多样化生产动力的方法框架

1. 引言

本附件旨在介绍烟草种植区的多样化生产的方法论模板的核心元素以及行动顺序。这个方法学以农民应该可以自由构建生计项目以获得解放和满足为前提，必须获得公共政策的支持，重新设计的生产系统的成功取决于相关社会和经济成员的积极参与。

2. 方法准则

2.1 自下而上方式

考虑到实施生产多样化的决定，首先也是最重要的，应该由农民作出，在制定策略时如果没有他们的参与，后续活动就没有获得成功的可能。

2.2 利益相关者网络

农业不是一个单独的社会生产现象，而是一种不同的互相交叉依赖的社会机构围绕着供应链和当地企业的现象。因此，除了农民，多样化生产过程还包括其他一些主体，这些可能具有一致的利益，在某种程度上被要求参与，并且能为构建新的链条和市场渠道汇聚力量。

2.3 各级政府的整合（地方，区域和国家）

生产的多样化需要一系列政策和行动支持，包括各级政府，为实现更有意义的结果而共同努力和利用资源。

2.4 参与性的规划与实施

这个过程的成功取决于相关社会经济因素和人员在整个阶段的积极参与。因此，它的实施的启动必须基于一系列关联，包括在所有相关利益者参与的情况下，选择、优先考虑和提交缔约方规划策略。

2.5 地方方法

在进行多样化生产工作时，需要明确各种各样的农产品分别进入生产和消费的链条，大多数情况下超越了局部的范围。因此，无论是基础生产设施和资源分配的配置和规模，还是产品市场的活力，地方区域手段应允许利益相关者参加和调动必要的资源。

2.6 持续的监测和评估

根据上述方法论，生产的多样化体现在参与的过程中，这个过程引发一系列依赖公共政策的活动。因此，当它们涉及到不同责任和期望的角色时，在标杆与重新安排的活动中，持续监测和评价是保证缔约方持续参与和承诺的重要组份。

3. 过程开端：链条式行动

3.1 动员

考虑到参与规划，监测与评估是方法论框架的核心要素，它的出发点取决于生产多样化的目的和策略，寻求社区内利益相关者的利益汇集。

因此，大众媒体（广播，电视，报刊等）提高认识以及民间社会组织走访和农民都应该参与其中，以提高认识并提供信息。作为一般指南，寻求在社区会议、民间社会组织的会议、地方政府代表会议等的争论和对话很重要。一旦利益相关者同意信息和程序，就应当建立行动和监测的共同议程。

3.2 现状分析

为了实现生产多样化的目标，关键是需要识别目标、资源、责任和期限等具体信息。因此，规划应该从对烟农和工人的土地制度进行分析开始。基于这些信息，分析应该是在农民决策过程中进行的，还应考虑他们对于烟草种植的计划、限制性、预期和取向，以及其他的可能性。

从这个角度来看，考虑到一方面农民使用的生产系统来自诸如生产方法的可获得性和作物利润的客观参数，另一方面也来自主观和社会问题很重要。

可通过使用一份问卷开发此类分析，并且，如果能获得实验数据的话，通过以下关键参数进行一项解决多维问题的影响评估也可开发此类分析：

- 家庭构成；
- 自然资源的可获得性；
- 生产资料的可获得性；
- 基于所有权的农业和畜牧业生产系统（烟草除外）；
- 生计物品的生产；
- 不同产品的市场的财政收入（烟草除外）；
- 烟草相关的生产系统及财务情况；
- 服务和公共政策的可及性；
- 信贷和其他金融服务的可及性；
- 组织和社会参与；
- 经济和社会合作伙伴；
- 家庭和社区的价值和优先事项；
- 健康状况、劳动力和环境；
- 对现状的满意度；
- 财产规划。

3.3 信息共享与参与性规划

在将问卷和动员会议得到的数据进行列表和分析之后，根据可能导致作为参考的和区域性规划的连续参与逻辑，应进行一项策略，与社区中的利益相关者分享这些数据，包括：

- 状态分析；
- 优先级；
- 策略与活动；
- 目标与期限；
- 资金来源；
- 公共政策的框架；
- 角色和责任；
- 监测，评估和重新规划的过程。

3.4 参与性实施

考虑到信息来自于社区和地区的争论以及生产多样化国土规划指导小组的建立，参与了这一管理过程的利益相关者有责任促进与社会主体和公职人员协作网络与伙伴关系的巩固，并为建立一个动态的机制提供必要条件。

社区水平的所有利益相关者和公职人员应该以一种开放、透明和参与方式参加到替代生计的实施和管理中。参与者应该方便获得相关信息、投入和激励。

提高社会工作者和农民的敏感性和对他们的培训是这个过程的主导。考虑到积极的社会参与，在与社会团体的讨论中，应使政府安排公共政策，优先支持生产活动。

3.5 新行动周期的连续监测，分析，评估和启动

烟草种植区域生产多样化的过程应该包括建立一个指导小组，以协调和监测活动的实施。这项监测工作应该在参与的全部利益相关者与参与的社区间以一种协调的方式进行，为进行评估搜集资料提供工具，特别是确保社区会议等级以审查结果和调整行动方案。因此，社会参与的优先次序，社区的所有权和信息透明度能够以持续的方式鼓励生计多样化的动态可持续性。

项目 4.6

进一步制定公约第 9 和 10 条实施准则的部分案文

缔约方会议，

考虑到公约第 7 条（“减少烟草需求的非价格措施”）、第 9 条（“烟草制品成分管制”）和第 10 条（“烟草制品披露的规定”）；

忆及缔约方会议在 FCTC/COP1(15)号决定中设立一个工作小组负责拟定公约第 9 和 10 条实施准则并在 FCTC/COP2(14)号决定中将该工作小组的工作范围扩大到影响公约目标的制品特点（例如设计特点）；

忆及在 FCTC/COP4(10)号决定中通过了公约第 9 和 10 条部分实施准则，并在 FCTC/COP5(6)号决定中通过了另一些部分准则和授权该工作小组继续开展其工作；

注意到该工作小组向缔约方会议第六届会议提交的进展报告（文件 FCTC/COP/6/13）及其附件，附件载有供审议的与今后可能开展的部分准则工作有关的建议，题为“成分－披露”（附件 1），“释放物－披露”（附件 2），“用语的使用－成分”（附件 3）；

确定众多实验室通过世卫组织烟草实验室网络对促进验证分析化学方法开展了重要工作，

1. **欢迎**世卫组织预防非传染性疾病司就与公约第 9 和 10 条有关的工作进展情况向缔约方会议提交的报告（文件 FCTC/COP/6/14）；

2. **要求**公约秘书处：

(a) 通过公约网站提供标准操作程序以及世卫组织发表的相关文件；

(b) 邀请世卫组织：

(i) 在一年内完成世卫组织向缔约方第五届会议提交的进展报告（文件 FCTC/COP/5/INF.DOC/1）中所述的检测和测量卷烟成分和释放物的分析化学方法的验证工作；

- (ii) 在两年内评估卷烟成分和释放物中尼古丁、烟草特有 N - 亚硝胺 (TSNAs) 和苯并芘标准操作程序是否酌情适用于或经调整可用于卷烟以外的烟草制品, 包括无烟烟草和水烟筒烟雾;
- (iii) 基于科学证据, 编写关于有碍实现公约公共卫生目标的引人注目的卷烟具体特点 (包括细支/超细支设计, 过滤通风, 新式过滤设计, 例如胶囊等气味传送装置) 的一份报告, 以便在缔约方会议第六届会议之后工作小组举行的第一次会议上进行审议;
- (iv) 继续监督和密切跟踪新烟草制品的演变情况;
- (v) 编写一份关于水烟筒和无烟烟草制品有毒成分和释放物的报告;
- (vi) 通过公约秘书处向缔约方会议汇报情况;

3. **决定**授权该工作小组:

- (a) 通过循序渐进的程序继续开展准则的拟定工作, 向缔约方会议下届会议提交关于成分和释放物的披露、检测和测量的部分准则草案或一份进展报告, 其中需考虑到:
 - (i) 经世卫组织验证的用于检测和测量卷烟成分和释放物的分析化学方法; 以及
 - (ii) 由主要促进者拟定的草案案文以及此后工作小组在其第八次会议上的讨论情况¹;
- (b) 考虑到工作小组第八次会议讨论的各种可能的定义, 以有意义的和缔约方会议可以接受的方式探讨界定“内在成分”定义的可能性², 并在产品管制领域就其他定义继续开展工作;
- (c) 继续在依赖责任和毒理学等领域中进行监督, 包括针对无烟烟草制品和水烟筒烟草制品开展此种监督, 尤其是审查从世卫组织获得的这些领域的信息, 审查相关问题, 并向缔约方会议下一届会议报告情况;

¹ 见文件 FCTC/COP/6/13 的附件 1 和 2。

² 见文件 FCTC/COP/6/13 的附件 3。

(d) 审查有碍实现公约目标的引人注意的卷烟具体特点（包括细支/超细支设计，过滤通风，新式过滤设计，例如胶囊等气味传送装置），并就这些事项向缔约方会议下届会议提交进一步的部分准则草案或一份进展报告；

4. **邀请**各缔约方、国际组织、区域组织和次区域组织、国际金融机构和/或其他发展伙伴为开展研究协助缔约方实施公约第 9 和 10 条提供资源并进行协调；

5. **鼓励**缔约方解决实验室的基础设施和能力问题，包括在区域级解决这些问题，并分享关于披露烟草制品成分和释放物的最佳做法和工具；

6. **还决定**根据 FCTC/COP4(10)号决定：

(a) 要求公约秘书处提供援助和作出必要安排，包括作出预算安排，以便工作小组继续开展工作，并与缔约方会议主席团协商，确保各缔约方能够获得草案案文（例如通过一个受保护的网站）并能在向缔约方会议分发准则草案之前发表评论；

(b) 采用下述时间安排：

秘书处提供准则草案（如果有的话），供缔约方评论	在缔约方会议第七届会议开幕日前至少六个月
工作小组向秘书处提交最后报告	在缔约方会议第七届会议开幕日前至少三个月
向缔约方会议分发	根据《缔约方会议议事规则》第 8 条至少在缔约方会议第七届会议开幕日前 60 天分发

项目 4.7

公约影响评估

缔约方会议，

忆及 FCTC/COP5(12)号决定要求公约秘书处编写一份报告，概述在公约最初运作十年后评估其影响的各项方案；

欢迎各缔约方在 2014 年报告周期提交的实施报告，这些报告是了解国家、区域和全球各级实施进展的一个重要信息来源；

认识到应由独立专家评估影响；

审议了文件 FCTC/COP/6/15 所载的题为“公约影响评估”的秘书处报告，

决定：

- (1) 在主席团的指导下，按照文件 FCTC/COP/6/15 第 27 段所列方案 A，评估公约影响；
- (2) 评估影响的目的是评估和审查公约对实施烟草控制措施的影响和公约实施工作的有效性，以便在公约最初运作 10 年后评估公约作为减少烟草消费和流行的一项工具发挥的影响；
- (3) 授权主席团在秘书处初步筛选的基础上，设立由七名独立专家组成的一个小组开展影响评估工作。应从缔约方以及获得缔约方会议认可的非政府组织提名的人选中选出小组成员，并确保区域平衡。该小组应具备规划评估方面的专长，其中包括、但不限于在评估烟草控制政策和法规、条约法、流行病学和公共卫生方面的专长；
- (4) 授权该独立专家小组开展工作，按世界银行所定的四种不同经济发展水平，经与主席团协商，选择每种经济发展水平中三个自愿参加的缔约方进行审查，在能够获得相关数据的情况下，包括按性别、儿童和脆弱的社会-经济人群进行分析，通过征求当地烟草控制领域的有关利益方、组织和行动者的意见并通过案头审查，审查公约的影响；包括确定消费和流行指标及方法；

- (5) 要求秘书处协助独立专家组履行其职能；

- (6) 要求专家组提交关于影响评估工作的结果并可酌情提出关于如何加强公约积极影响的建议，供缔约方会议第七届会议最后审议。

项目 4.8

防止烟草控制相关公共卫生政策受烟草业的 商业和其它既得利益的影响

缔约方会议，

强调有必要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世卫组织框架公约实施有负面影响的活动；

忆及联合国大会 A/RES/66/2 号文件所载决议认识到烟草业和公共卫生之间存在根本利益冲突以及联合国经社理事会 E/RES/2012/4 号决议对联合国工作有同样的认识；

赞赏地承认秘书长在经社理事会 2013 年实质性会议上的报告 (E/2013/61)，报告建议联合国根据公约第 5.3 条的原则及其实施准则通过指南，以确保其工作的客观性；

注意到在各缔约方报告基础上编写的世卫组织框架公约实施情况全球进展报告披露烟草业的干涉仍是实施公约面临的障碍之一；

认识到烟草业资源充足而且将继续阻挠国际控烟努力，特别是针对发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方；

关切地注意到最近的经历表明烟草业的战略和策略超越国界而且烟草业也在采取行动建议有关国家政府在国家和国际层面挑战其它国家的控烟措施；

重申按照第 5.3 条实施准则建议并根据世卫组织框架公约第 22 条、第 23.5(g)条、第 24.3(c)、(d)、(e)条和第 25 条进行国际合作对于防止烟草业对于公共卫生政策制订的干扰至关重要；

确认执行段落 2 要求公约秘书处完成的任务，公约秘书处不妨根据以往做法，考虑寻求外部的专业知识，

1. 决定：

- (1) 敦促缔约方加强实施第 5.3 条并强化合作行动在国际上应对烟草业的努力；

(2) 敦促缔约方在政府各部门、包括外交使团提高认识并采取措施实施第 5.3 条及其实施准则；

2. **要求** 公约秘书处与世卫组织协调：

(1) 调查烟草业与那些能够有助于实施世卫组织框架公约的重要国际组织交往的水平，就其对多部门合作实施世卫组织框架公约的影响撰写报告，并提出适当建议；

(2) 寻求与有关国际组织的合作，包括区域和次区域组织，提高对其在促进缔约方实施第 5.3 条方面的作用及其行政、财政和其他决定影响实施世卫组织框架公约第 5.3 条的认识，采取的做法是促进遵循第 5.3 条及其实施准则中确定的各项原则，包括拒绝烟草业任何直接或间接的技术和财政贡献；

(3) 提出将有助于酌情提高认识以及协助政府各部门之间实施第 5.3 条的工具；

(4) 确定并建议备选方案，以及就烟草业的干扰开展国际合作并交流有关信息的可持续机制，完善现有的世卫组织烟草业监测数据库或建立知识中心，以加强有效实施世卫组织框架公约第 5.3 条；

(5) 激励缔约方通过世卫组织框架公约报告文书报告实施第 5.3 条的经验，并通过在世卫组织框架公约信息平台建立虚拟社区来便利最佳实践的交流；

(6) 开发和促进鼓励自愿、及时分享进一步信息的监测工具，以加强对烟草业干扰的监测，包括在国际上加强监测，并定期向缔约方报告结果；

(7) 继续发展和不断提供执行上述任务所要求的技术能力，并应其要求向缔约方提供技术援助，以实施公约第 5.3 条；

(8) 向缔约方会议第七届会议报告其结果和活动。

= = =