

**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 7.3

FCTC/COP/5/17
2012年7月25日

为实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》 促进南南合作和三角合作

公约秘书处的报告

背景

1. 在其第四届会议上（乌拉圭埃斯特角，2010年11月15-20日），缔约方会议要求¹公约秘书处：在南南和三角合作领域积极开展工作，并联络有关机构和网络；向缔约方提供关于可利用的南南和三角合作机会的信息，并促进技术、科学和法律专长以及工艺技术的转让；继续努力为开展与此类合作有关的活动筹集必要的预算外资源；并向缔约方会议下届例会提交一份报告。
2. 缔约方会议在其第四届会议上通过的工作计划²包括与南南和三角合作相关的活动。此类合作已成为工作计划中设想的区域条约实施讲习班的一部分。但是，该领域中其它活动的实施情况取决于公约秘书处筹集的预算外资源。通过欧洲联盟提供的资助金³，在2011年底获得了资金，使这方面的工作得以开始。
3. 根据工作计划和 FCTC/COP4(19)号决定，该领域内的一项主要活动是公约秘书处于2012年6月在日内瓦召集的一次专家会议，联合国开发计划署（UNDP）南南合作特设局也参加了会议。会议的范围和目的包括确认在全面实施公约方面新出现的挑

¹ FCTC/COP4(19)号决定。

² FCTC/COP4(20)号决定。

³ 见：http://www.who.int/fctc/eu_grant/en/index.html

战、合作的可能领域和机会、促进南南和三角合作的示范项目以及为此类合作提供长期可持续框架的行动计划。

4. 秘书处还分析了发展中国家在公约实施方面的进展和挑战以及缔约方报告中所载与南南合作相关的其它信息。

南南合作范围内在条约实施方面的进展和挑战

5. 缔约方报告中确认的在低收入和中低收入国家中实施公约的主要障碍包括：

- 公众和政府对于非传染性疾病和烟草使用造成的负担以及公约对全球公共卫生的重要性缺乏足够的认识；
- 在政策层面上对烟草控制问题给予的重视不够，常常造成缺少必要的法律框架和/或有效的实施和执法机制；
- 缺乏足够的财力资源用于发展按公约的要求实施烟草控制措施的国家机制；
- 行政和技术能力缺乏。

6. 这方面的分析以及上述专家会议产生了如下问题和关键行动要点（按公约相关条款排列），对公约在南半球的有效实施至关重要。

需求方的措施

7. 第 6 条（减少烟草需求的价格和税收措施）。烟草税收是一个仍很难开展工作的领域。越来越多的证据显示，虽然各国卫生部致力于提税，但鉴于提税对烟草流行率的影响，在说服各国财政部方面遇到了困难。

关键行动要点¹：

- 就以下方面提高认识：提高烟草税对流行率的影响，以及提税通过创造额外收入也可产生双赢局面的事实。

¹ 可能获得通过的第 6 条实施准则将进一步指导该领域内的行动。

- 用证据和政策意见促使利益攸关的部委“买进”，以便在国家级取得成果并同时在国际论坛上，例如每年一度的 77 国集团部长级会议、2013 年第三届南方首脑会议以及各区域银行和世界银行组织的部长级会议，提高对该问题的认识。
- 在区域和亚区域层面上更有效地传播最佳做法，收集和分析数据以便支持政府解决关注的问题并抵制烟草业的干扰和误导性言论。
- 在烟草税收作为亚国家管辖事项的地方，酌情在亚国家层面上采取行动。

8. 第 8 条（防止接触烟草烟雾）。主要挑战是如何执行实施措施。反对无烟法律的主要论点之一，包括在发展中国家，是这种法律可能会对旅游/接待业产生负面影响。事实上，在对影响进行过衡量的地方，证据显示情况正好相反。

关键行动要点：

- 向接待部门传达“不影响业务”的信息。
- 确保地方政府机构使遵守公共场所无烟的法律成为颁发许可证的条件，并规定如果违法，将没收许可证。
- 对法律不允许有例外，并制定报告违法情况的适当机制。
- 分享缔约方在执行此类法律方面（尽管存在烟草业的干扰，包括涉及“shisha”（水烟））成功的信息。

9. 第 9 条（烟草制品成分管制）以及第 10 条（烟草制品披露的规定）。尽管国家管制当局广泛缺少专门技术，加上政府专家不能充分利用监测和实验室设施核实烟草业提供的信息，并鉴于某些国家政府取得了重要成就，发展中国家之间有巨大的合作潜力。但是，需要应对技术上的挑战，例如解释毒理学数据的技术能力不足，以及秘书处向缔约方会议提交的有关该问题的报告¹中所述与无烟烟草制品相关的其它挑战。

¹ 见文件 FCTC/COP/5/12。

关键行动要点：

- 促进缔约方之间的信息交换，以便支持为实施第 9 条和第 10 条以及缔约方会议通过的相关实施准则制定适当的法律和管制框架。
- 促进对世卫组织烟草实验室网络（TobLabNet）、区域和亚区域级具备检测设施的独立实验室以及实验室相关使用方法的认识。

10. 第 11 条（烟草制品的包装和标签）。公约该项具有时限的条款实施工作面临的主要挑战，是烟草业干扰造成的对警示信息的延误使用和淡化。

关键行动要点：

- 迫切解决在非洲缺少可理解、可相信和相关的图形警示的问题。
- 确保在无烟草制品上放置图形警示。在该领域内，南半球正在产生经验，可以分享和促进。
- 酌情在包装上包括提及戒烟热线。

11. 第 12 条（教育、交流、培训和公众意识）。为了有效实施本条，干预措施需要针对特定人群，尤其是卫生和医务专业人员、学生、妇女、女童和青少年。宣传运动应当得到定期评价。此外，培训记者进行全方位的报道（从促进反烟草信息，直到抵制烟草业的错误信息）的“媒体建设”，也很重要。

关键行动要点：

- 促进和交流已实施整套综合措施的缔约方新出现的最佳做法，并向类似环境中的其它缔约方提供这些最佳做法。
- 鼓励在该领域内具有技术专长的合作伙伴和组织继续与低收入和中低收入国家合作，按照缔约方会议通过的第 12 条实施准则促进有效措施，并酌情在双边援助机制之下开展培训（包括教员的培训）。

12. 第 13 条（烟草广告、促销和赞助）。需要全面禁止，怎么强调也不过分。有效的实施还需要监测销售点以便执行这种禁令。对缔约方法律措施的分析显示，销售点如有例外情况，就会形成漏洞。利用新型传媒支持禁烟，显示了积极的成果。

关键行动要点：

- 确保已有全面的禁令，不允许销售点有例外。
- 建立南半球相关机构之间的信息交换机制，监测烟草广告、促销和赞助新方法，例如通过负责调配和监测通信频率的当局网络。
- 分享案例研究和信息，协助更好地开展实施。这对应对间接或代理广告尤为重要。

13. 第 14 条（与烟草依赖和戒烟有关的降低烟草需求的措施）。该领域内获得的证据迄今以发达国家中的实验为基础。由于吸烟水平和吸烟习惯在发展中国家之间以及在发达国家与发展中国家之间有显著差异，需要对在发展中国家行之有效的办法进行科学研究。尼古丁替代疗法（NRT）的费用常常很高。

关键行动要点：

- 在南半球的环境中，建设关于尼古丁替代疗法的研究基础。
- 在南半球促进非专利尼古丁替代疗法的可得性和可及性。
- 在提高认识的宣传运动中把烟草使用与肺结核联系起来。

供方措施¹

14. 第 16 条（向未成年人销售和由未成年人销售）。缔约方在实施本条时面临困难，尤其是在不能实施发达国家采用的许多创新技术和高成本措施的低资源环境中。

¹ 鉴于缔约方会议可能会通过议定书草案，本文件不涵盖第 15 条。

关键行动要点：

- 出现任何违法情况时，没收销售商的许可证。
- 确保在销售点展示明显的警示信息。
- 通过创新的办法¹，鼓励儿童/未成年人不购买烟草制品。

15. 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）。烟草业把《世界卫生组织烟草控制框架公约》描述为烟农的敌人，其目的是禁止烟草种植。这种误导运动开展得很有效。迫切需要传播正确的信息，予以抵制：首先，公约旨在通过政府支持农民确认经济上可行的替代生计，而不是禁止烟草种植；其次，烟农在几十年中一直很贫穷，而烟草业大发财；再其次，从烟草转向经济上可行和可持续的粮食作物，会加强国家和全球的粮食保障；最后但同样重要的是，减少供应会加强为减少需求做出的努力，这对烟草控制和公共卫生是双赢的局面，最终结果可减轻卫生系统的负担。

关键行动要点²：

- 在缔约方会议第五届会议期间讨论的基础上，交流成功确认和支持导致烟草种植面积缩减的经济上可行的与替代生计相关良好做法的实例。

监测和报告，信息交换，科学、技术和法律方面的合作及专业技术的提供

16. 第 20 条（研究、监测和信息交换）、第 21 条（报告和信息交换）和第 22 条（科学、技术和法律方面的合作及有关专业技术的提供）。在许多发展中国家，监测系统薄弱或不存在。这影响到对实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》的政策和规划进行有效的监测和评价。为了收集数据，南半球各缔约方（除极个别例外），依赖于外部资源的定期援助和资助。需要一种体制性的解决办法。信息交换系统也常常很薄弱并需要加强，尤其是鉴于烟草业造成的挑战和干扰，其模式一成不变（例如，反复并在不同的环境/国家中使用相同的说法）。

¹ 例如，新加坡的“千年一代”运动。

² 可能获得通过的第 17 条和第 18 条实施政策方案和建议将提供进一步的指导。

17. 南南和三角合作的核心组成部分之一是确认培训需求和交换专门技术。随着这些领域内加强合作的机遇得以落实，该问题将得到解决。秘书处正在支持各缔约方寻找有组织的方法（包括与开发伙伴合作），通过鼓励统计和卫生方面各部委/部门之间的政府内部合作，应对数据收集方面相关报告要求提出的挑战。

关键行动要点：

- 鼓励相关政府机构在用于报告目的的数据收集方面开展合作。
- 设计一个工具包（在缔约方会议下一轮报告周期之前，并与缔约方会议报告文书相一致），通过国家当局已经在定期开展的国家级调查，便利对烟草使用数据收集采用有组织的方法，包括使联合国系统及其它相关伙伴在国家层面上发挥作用。
- 通过初级卫生保健层面上的干预措施，把监测能力纳入国家卫生系统，从而加强这种能力。

18. 第 5 条（一般义务）。缔约方的报告显示，在许多缔约方需要显著加强本条的两个主要领域，即第 1 和第 2 款之下的国家多部门协调机制以及综合性的立法、行政和管制措施，以便确保政府所有部门全面实施公约。鉴于上述挑战，这一局面的影响是很清楚的。

19. 在制定符合《世界卫生组织烟草控制框架公约》和无漏洞的立法方面，南南和三角合作的潜力很大。合作可分阶段开展，涉及分享立法程序、立法内容以及最终遵从条约要求等方面的经验。同样，在国家协调机制方面合作的可能性非常令人鼓舞，因为南半球的许多缔约方已制定了这种机制，运转也较有效。

20. 第 5.3 条是公约最重要的条款之一，却常常得不到充分实施或不能按正确的精神实施。这可能是因为没有认识到本条对实施公约具备的潜力和重要性，由于烟草业的努力造成缺乏政治承诺，或者只是认为不可能衡量决策者的责任心及其与烟草业的关系。相反，在对此问题有认识并在文字和精神上都实施本条款的地方，政府与民间社会一起成功地使烟草业对公约的实施提出的法律挑战变得无效，包括在南半球。

关键行动要点：

- 在整个南半球加强国家多部门协调机制和符合《世界卫生组织烟草控制框架公约》的综合性立法/条规；促进利用信息和援助机制，使缔约方能够获得用于支持制定此类立法/条规的技术资源。
- 编录和传播关于成功案例的信息，并为决策者编写关于公约一般义务的情况介绍。
- 便利接触可向缔约方作出相关贡献和援助的网络和机构。

结论、建议和前进的方向

21. 鉴于发展中国家在短期、中期和长期阶段内将面临不断增长的烟草使用负担，需要专门针对其需求的干预措施，包括专用于不同地域环境的干预措施。其中尤其包括，适合在非洲使用的图形警示，在南亚和东南亚抵制使用无烟烟草制品的措施，以及在中东抵制使用“shisha”（水烟）的措施。

22. 也日益需要对烟草业的策略（包括威胁政府以阻碍或阻止公约的实施）作出有组织和因地制宜的反应。应当传播文献记载的证据，显示法律体系在何处以及如何有些情况下不理睬烟草业的言论，以及这些言论的内容。需要律师、法学家和记者组成的非正式和分散的网络，为缔约方提供咨询意见并给予实际和精神上的支持。可与各缔约方为实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》提及的相关人权条约¹（即《经济、社会、文化权利国际公约》第 12 条和《消除对妇女一切形式歧视公约》的相关条款，以及《儿童权利公约》）正在作出的努力一起，协同开展这方面的努力。

23. 还有必要引起政治领导人的重视并使他们参与高级别的论坛，例如每年一度的 77 国集团部长级会议，以及金砖五国集团会议等其它相关平台。应当强调的一条信息是《世界卫生组织烟草控制框架公约》在抵御非传染性疾病和加强卫生系统方面全球努力背景下的力量。

¹ 见《世界卫生组织烟草控制框架公约》序言。

南南和三角合作行动计划

24. 公约秘书处建议的南南和三角合作行动计划要点如下：

- 实施缔约方会议通过的 2012-2013 年工作计划设想的六项示范项目。根据缔约方的报告和 2012 年 6 月召开的专家会议结果，示范项目可包括：（1）符合《世界卫生组织烟草控制框架公约》的国家协调机制；（2）烟草制品的管制和披露；（3）无烟烟草；（4）防止使用水烟烟草；（5）特别提及世卫组织非洲区域的图形警示；以及（6）在南半球各地促进无装饰包装。
- 把跨领域问题纳入知识中心的运作中，包括采取适当和地方化的做法，建设律师、法学家以及卫生和人权积极分子组成的非正式网络，以便支持南半球各地的条约实施工作。
- 在规范、技术和业务方面参与南南平台，促使 77 国集团领导人按照联合国大会关于非传染性疾病问题高级别会议的政治宣言（2011 年 9 月）以及经济及社会理事会关于联合国全系统在烟草控制方面一致性的决议¹，对实施公约作出高级别政治承诺。

25. 为了促进和实施提出的行动计划，建议秘书处：

- 继续与联合国开发计划署南南合作特设局等已确认的网络和平台密切合作，并通过国家间讲习班、需求评估、促进技术转让和知识中心等多种机制，交流、接纳和传播相关主题和做法。
- 与 77 国集团及其它适当机制进行接触，为在南半球实施公约获得进一步的政治承诺。
- 根据实施示范项目时取得的经验以及发展中国家网络和开发伙伴方面的经验，修正和制定拟议行动计划的要点，并与一份实施报告一起提交缔约方会议下届例会。

¹ 第 E/2012/L.18 号决议。

缔约方会议的行动

26. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步的指导。

= = =