世界卫生组织

世界卫生组织烟草控制框架公约
缔约方会议
第二届会议
临时议程项目 5.5

A/FCTC/COP/2/11
2007 年 5 月 8 日

缔约方会议作出的、要求在其第一届会议至第二届会议期间采取行动的决定中确定的事项

设立替代作物研究小组（FCTC/COP1(17)号决定）

背景

1. 在 2006 年 2 月 6 日至 17 日于日内瓦召开的世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议第一届会议期间，作出了一项关于设立对感兴趣的世卫组织框架公约缔约方开放的特设研究小组的决定（FCTC/COP1(17)号决定）。研究小组的工作是总结为烟草种植者提供的经济上切实可行的现有替代生计的采纳情况，向缔约方会议推荐机制以评估烟草公司做法的影响，报告在国家一级根据公约第 17 条正在采取的行动，并就具有成本效益的多样化行动提出建议。

目标

2. 该研究小组为展开工作举行了第一次会议，与会者来自感兴趣的世卫组织框架公约烟草种植缔约方。

3. 会议的目标是总结为烟草种植者提供的经济上切实可行的现有替代生计的采纳情况，载有会议结果的本报告将提交缔约方会议第二届会议。

4. 与会者应邀讨论了探讨烟草种植者潜在替代生计的现有证据和工作的结果。本次会议的一项预期产出是鉴于这一领域研究工作薄弱，确定采取何种途径来推动开展新的研究。

会议

与会者

5. 大约有 70 人参加了会议。缔约方的代表来自所有世卫组织区域，包括亚美尼亚、孟加拉国、巴西、加拿大、中国、欧洲共同体、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、巴基斯坦、巴拉圭、秘鲁和阿拉伯叙利亚共和国。缔约方会议主席 Juan Martabit 大使和世卫组织框架公约临时秘书处也出席了会议。联合国粮食及农业组织、世界银行、国际发展研究中心的国际烟草控制规划研究所以及与缔约方会议保持正式关系的两个非政府组织 — 框架公约联盟和法人问责国际也参加了会议。公约的一签署者阿根廷的观察员参加了会议。

开幕式

6. 会议由卫生部长 Agenor Alvarez 和农业、畜牧和食品供应部部长 Luis Carlos Guedes Pinto 主持开幕。随后，农业发展部的代表 Adoniram Sanchez 和外交部长的代表 Mariângela Rebuá 大使作了发言。

7. 世卫组织框架公约缔约方会议主席 Juan Martabit 大使、世卫组织驻巴西代表 Diego Victoria 博士和世卫组织烟草框架公约办公室，无烟草行动协调员 Douglas Bettcher 博士也作了发言。

8. 开幕式向新闻界开放，开幕式结束后，各发言者接受了采访。

现有研究工作和证据概览

研究小组的背景

世卫组织烟草控制框架公约 — 与替代作物研究小组会议的联系（Douglas Bettcher）

9. 世卫组织烟草控制框架公约是联合国历史上涵盖最广泛的条约之一，有 168 个签署国，143 个国家（以及欧洲共同体）成为公约缔约方。这 144 个缔约方代表了世界人口的大约 80%。作为公约缔约方的国家中，有 87 个国家种植烟叶[1]，2005 年，它们的产量

[1] 根据 2005 年粮食及农业组织数据计算。ProdSTAT：作物（FAOSTAT）[在线数据库]。罗马，联合国粮食及农业组织，2007 年 3 月 23 日。

占全球烟草产量的 83%。替代作物特设研究小组是根据 2007 年 2 月 6 日至 17 日在日内瓦召开的世卫组织框架公约缔约方会议第一届会议的一项决定设立（FCTC/COP1(17)号决定）。该研究小组第一次会议的目的是总结为烟草种植者提供的经济上切实可行的现有替代生计的采纳情况。关于会议结果的报告将提交 2007 年在曼谷召开的缔约方会议第二届会议。FCTC/COP1(17)号决定强调了机构间合作对研究小组工作的重要性，授权该研究小组与政府间和国际机构密切合作，并与联合国特设机构间烟草控制专题小组合作。在该专题小组支持下，开展了两个重要项目。一个项目包括世卫组织和世界银行预测到 2025 年消费情况，情况表明，由于人口增长，消费量预期在今后 15 年将有所增加。另一个项目由联合国粮食及农业组织进行，审查今后到 2010 年烟草消费、生产和贸易的趋势。主要结论表明，烟草生产将继续从发达国家向发展中国家转移，在全球范围，对烟草制品的需求预期将继续增加。

巴西国家癌症研究所所长 Luiz Antônio Santini 博士的介绍

10. Santini 博士指出了替代作物研究小组这次国际会议在巴西召开的重要性。巴西是第二大烟草生产者，有 20 万个小农户及其家人完全依赖烟草作为收入来源。他强调了巴西国家癌症研究所作为卫生部下属机构协调国家烟草控制规划的作用；该规划是与巴西各州和市卫生局合作制定的。癌症研究所也是框架公约及其议定书的国家执行委员会的执行秘书处，它是一个政府讲坛，有 13 个部联手合作，制定了实施世卫组织框架公约的国家议程。Santini 博士表达了巴西对会议结果的巨大期望，他指出，这将是一次机会，有助于加强农业发展部最近就作物多样化和烟草替代种植开展的一项重要行动。最后，他说研究小组可建议缔约方会议将这一主题纳入其重点议程。

讨论结果概述 — 关于农业多样化和烟草替代作物问题的意见听取会（Vera da Costa e Silva）

11. 会议前一天安排了意见听取会，以确保所有观点都得到表达。邀请公共和私人部门组织和机构、非政府组织、烟草种植者和工人联合会以及烟草业作了发言。公共卫生部门有 20 篇发言，烟草种植者 11 篇，政府 3 篇，烟草业 5 篇。在所表达的观点中，烟草种植者建议支持作物多样化，同时保持一些烟草产出，并指出作物多样化规划应吸取当地社区的知识。许多烟草种植者提醒不要突然转向替代作物，因为这会导致失业和贫穷加剧。一些非政府组织和烟草种植者团体对烟草单作文化表示关注，认为这种农业做法在经济上是不稳定的，环境上是不妥当的。公共卫生促进者、非政府组织和一些烟草种植者提请注意负债合同导致的贫穷循环以及伴随烟草种植而来的健康风险。烟草业团体认为，烟草业作了大量工作，就童工、作物安全、作物管理和杀虫剂问题提供指导。一些非政府组织反对补贴停止种植烟草者或补偿烟农因放弃烟草而遭受的损失。烟草种植

者和其他人表示，对自愿停止种植烟草给予赔偿要比下令限制该作物有更多的积极后果。在整个会议期间，与会者指出，政府、供资机构和政府间组织应扩大和促进有关研究工作，以探讨对烟草种植的可能的和切实可行的替代办法。讨论还强调，由于作物种植、多样化和替代问题不能很快得到解决，研究小组的工作将需要时间。

与烟草种植和烟草种植替代生计有关的技术问题

*伴随烟草种植而来的风险（*Anne-Marie Perucic）

12. 烟草种植伴有不可否认的健康和环境风险，给烟农带来社会经济挑战。伴随烟草种植而来的健康风险包括烟草萎黄病和接触危险杀虫剂、烟草粉尘和伤害。烟草种植还可因为砍伐森林造成环境恶化，使用杀虫剂造成水供应污染，大量使用化肥造成土壤退化。由于烟草业通常是在不受独立核查的情况下确定烟叶的价值，农户很少有能力以最好的价格出售其产品。由于对劳动力的高度需求，据怀疑在烟草田中大量使用了童工。然而，非常重要的是，探讨烟草种植替代生计的决策者应考虑到烟草种植面临的一些挑战不仅仅限于烟草。虽然烟草萎黄病仅在烟草种植中发生，但其它问题并非如此。例如，大量使用杀虫剂和化肥在红辣椒、棉花、水果和蔬菜作物中也很常见。大豆种植和畜牧业也加速了砍伐森林。此外，在买主独家垄断的情况下，农户和农业企业之间，普遍存在力量悬殊。关于烟草种植替代生计的研究不仅应探讨其它作物的利润因素，还应考虑其对工人健康和环境的影响。应通过政府援助和行业条例鼓励和促进保护工人健康。应向农户提供支持，保证他们的产品得到最大回报。

作物替代 — 烟草的替代作物（John C Keyser）

13. 农业生产和销售始于农户基于成本和利润、劳动力需求、气候、市场渠道、投资要求、技能和经验以及生产和市场风险作出的决定。决策者则有其它宏观考虑，包括国民收入（贸易收益和税收）；农业收入增长、减贫和粮食安全；公共卫生和福利；环境可持续性；投资促进；贸易便利和标准；国际竞争力。对分析烟草成本和利润的四个国家案例研究的审查表明，在小块、密集农田中种植高地和低地烟草的印度尼西亚，烟草种植在一系列作物中需要投资中等成本，收获中等利润。在津巴布韦，烟草种植占出口的10%，国内生产总值的30%。作为大宗商品作物，它要求高投入成本，产生巨额商业利润，但它对收益价格的变化高度敏感。烟草占马拉维国内生产总值的40%，每5人中有1人受雇于烟草业。种植规模很小，因此成本和利润都不大。巴西是世界第二大烟草种植者，在巴西，烟草是在统一的框架系统内种植的，是每日产生最高回报的农作物之一。在总收入和诱人回报方面，有若干作物与烟草不相上下，但大都成本昂贵，市场较小，在关于巴西多样化经验的三个例子中，每一种模式都是成功的，但因为质量、时间、协

调和供货等原因，推广范围有限。由于烟草种植通常给农户带来重要收入，它可以而且已经成为多样化活动的动力。

讨论

14. 会上提出了将转基因烟草用于替代用途的潜力问题。人们指出，迄今为止的证据表明，转基因烟草已特别用于烟草业，以增加烟叶中的尼古丁含量，或使烟叶具有抗病功能。需要研究转基因烟叶的潜在用途，而不只是用于卷烟和其它烟草制品消费。

15. 应当更深入地探讨烟草的替代用途问题，将尼古丁用于尼古丁贴片或其它药物，或用于油漆、涂料、肥皂和化学工业。然而，必须注意新的终端产品可能不会保留烟草在目前用途下的高价值。

16. 一与会者指出，需要更深入地分析烟草种植和烟草多样化过程中的补贴的作用，因为补贴使作物对农户更有吸引力。

17. 与会者指出，需要更多地研究与烟草种植和烟草替代生计有关的一系列问题，例如，计算替代作物利润时考虑到了今后在不同情况下烟草的利润。人们还建议在计算烟草作物的成本利得时，纳入烟草种植的环境和卫生成本。还必须比较每年烟草生产和其它作物生产所需的小时数、天数或月数。需要调整分析工具，以计算烟草种植方面经济活动的社会和环境影响。

政府间和国际组织关于烟草种植和烟草种植替代生计的工作

联合国粮食及农业组织 — 2010 年烟草供应、需求和贸易（由 Brian Moir 代 José Tubino 介绍）

18. 2003 年，联合国粮食及农业组织编写了两份烟草研究报告，一份报告预测了到 2010 年的生产、消费和贸易情况，另一份报告包括关于特定国家的研究，载有描述性模式和定量模式，用来确定烟草需求缩减对烟草生产发展中国家经济的影响。在预测研究报告中，提出了两种情况，一种情况是维持现行政策，另一种情况是采取政策限制吸烟（包括通过税收将价格提高 30%，在发达国家将生产商支持减少 40%，在发展中国家减少 20%）。按照模拟研究，减少全球烟草需求将导致收入损失，并需要向其它作物和产业调整，以最大限度地减少经济损失。由于烟草的回报率最高，经济上风险较小，而且涉及专门的技能和投资，生产烟草往往比其它作物更有力，虽然如此，烟草的替代物是存

在的，在马拉维，各种作物生产、纺织品和旅游已经取代了烟草种植，而在印度，花生和棉花等作物也种植成功。模拟研究表明，减少烟草需求的经验后果可能不会是灾难性的，在津巴布韦，需求减少 10%相当于国内生产总值降低 1%。向替代作物或替代产业的调整需求确认和开发市场，对生产者进行技能培训以及新的投资。

烟草种植研究：一个发展问题，国家发展研究中心国际烟草控制研究所（Wardie Leppan）

19. 国际发展研究中心是加拿大一家国有公司，目的是帮助发展中国家研究人员寻求切实和长期办法，解决其各自国家面临的社会、经济和环境问题。该中心国家烟草控制研究所规划的重点研究课题表明它强调烟草是一个发展问题，并强调烟草对脆弱和边缘化人口的重要性。该规划正在支持三个有关烟草的大型长期项目，此外还五项规模较小的研究工作。在肯尼亚，正在通过试点项目评估巨竹的潜力，以确保家庭生计的可持续性，同时对农户进行培训。存在间作的潜力，已经组成了合作社。在孟加拉国，正在运用协作研究方法，讲授数据分析技术，并测试多样化粮食生产（包括经济作物）战略。第三个项目有待最后确定，初步将侧重于在马拉维针对小烟草种植者促进多样化，而不是全面替代。价格下跌、生产投入的市场自由化和取消对化肥的补贴导致烟草种植对马拉维许多人已不再有利可图。这一项目的重点主要是豆类，特别关注气候的时空变化。虽然解决办法往往因地而异，但存在开发替代生计的共同方针和方法。为此目的，国际发展研究中心希望支持这一领域的一个研究人员网络，以吸取和推广经验教训。

讨论

20. 粮食及农业组织代表指出，鉴于他们在这一问题上的专门知识，可在烟草种植问题上加强与该组织的机构间合作。一些与会者建议，为推进伙伴关系，各国政府可与粮食及农业组织等机构接触，以促成技术合作。一个例子是将烟草纳入农户规划中。此外，世卫组织框架公约的主要烟草种植缔约方可向粮食及农业组织等机构的理事机构介绍这项合作工作，以推动开展具体的研究工作和技术合作；此类工作不会需要大量预算。缔约方会议还可建议缔约方代表鼓励机构间合作，并为此与代表各自政府在其它政府间机构理事机构中任职的同事联系。

案例研究

欧洲委员会案例研究 — 欧洲联盟的烟草种植：再转化措施（Johan van Gruijthuijsen）

21. 在欧洲联盟 27 个成员国中，14 个为烟草生产者。在 2006 年 1 月 1 日开始的改革之前，在“原有的”共同农业政策，也即共同体烟草基金内，已有促进烟草种植者转化的

措施。共同体烟草基金涉及两类项目：信息规划和促进生产或其它经济活动转化的措施。会员国采取的再转化措施，包括具体措施，涉及参与赎回方案和最高限额为总成本 75% 的资助，以及由公共当局或公共研究机构执行的一般措施，这些措施的供资率为 100%。一般措施的例子包括研究报告、准则和咨询服务，以及开展实验项目。2006 年 1 月 1 日，烟草部门改革计划的第一阶段启动。目前，在“新的”共同农业政策下，多样化规划纳入横向农村发展措施框架内。部分分离，也即将生产或收入支持脱钩，目前已是强制性的，而全面分离，或全部取消生产与收入支持之间的联系则是选择性的。此外，改革规定了加强市场导向以及到 2010 年之后实行全面分离。改革预见到农村发展规划将加强促进生产转向的作用。始于 2010 年的横向农村发展调整措施是一个重要因素，可看作组织多样化项目的框架。

孟加拉国案例研究 — 烟草种植：谁是受益者？（Saifuddin Ahmed）

22. 孟加拉国绝大多数农户为未登记的烟草种植者，在计入高额劳动力和机会成本之后，利润消失了，因此背上债务。替代作物在农户中的推广并不普遍，这是由于很难获得蔬菜种子，作物的销售渠道不畅，非烟草作物贷款困难，以及这些作物易于腐烂。对替代生计不了解，缺乏免费投入和设施以及烟草公司大力提倡烟草种植，也限制了农户种植替代作物的能力。然而，种植替代作物意味着许多前烟草种植者可定期出售蔬菜，不必再为日常需要申请贷款，这使种植者可独立决定种植哪些作物，以及何时、何地和以何种价格出售这些作物。种植替代作物为家庭成员提供了蔬菜，剩余产品可用作牲畜饲料，这就减少了对土地的影响，大大降低了劳动力需求。建议改进特别针对低收入农户的贷款服务，向希望从烟草种植转向粮食种植的农户提供技术援助，包括示范项目。建议提供销售和冷藏设施，并协助安排有机化肥生产和收获种子。

巴西案例研究 — 巴西的烟草文化（Saifuddin Ahmed）

23. 在巴西，94.5%的烟草是在该国南部种植，在那里，烟叶是位居第二的最重要出口产品。在巴西生产的所有烟草中，85%供出口，主要市场包括中国、德国和美利坚合众国。巴西的大多数烟草种植者拥有小块烟田，20%的农户没有土地。烟草的生产是通过农户与烟草业之间的综合合同制度来安排，根据这一制度，烟草业提供支持，包括技术支持和按预定价格购买产品的担保。2004 年，农户的利润幅度为 4.5%，烟草业的利润则为 20.8%。不过，烟农收入 72%来自烟草种植。烟草种植伴随许多挑战，包括小农户严重依赖单一作物，小块烟田的契约生产，基本不存在非农业来源的收入，以及维持生计的作物（粮食作物）产量很低。在对 79 个退出烟草种植的农户的调查中，40.5%这样做是因为他们认为价格太低，32.9%是由于健康问题，25.3%是由于缺乏劳动力。研究报告还分析了巴西南部三个邦 40 个城市的人类发展指数，这些城市据认为是主要烟草生

产者，收入基本上来自烟草生产。在按照各自人类发展指数排序时，这些城市相对于同一邦中的其它城市而言，处于最糟糕的地位。

24. 研究报告还包括一次国内会议的产出，会议是由工业发展部协调，2007 年 2 月 12 日和 13 日在阿雷格里港举行，讨论烟草多样化和替代生计问题。会议的主要结论指出，多样化和替代生计方面的努力应包括国家和市政府、民间社会和农村合作社的有效参与。还需要根据关于家庭农业发展、合作社、可持续发展标准和家庭农场主的工作的现行政策，努力开发种植领域。种植业还需要有助于保持环境，考虑到当地和地区的潜力。通过烟草部门的特别捐助（经济领域干预措施捐助）建立国家基金[1]，对支持此类活动很重要。

中国案例研究 — 中国的烟草替代作物（Hongqi Yang）

25. 中国的烟草种植大大有助于增加农民收入，每年有 363 万农户种植烟草。烟草已成为主要的生产活动，保障了地方农户稳定的家庭收入，吸收了农村剩余劳动力，有 726 万人直接参与烟草生产。2005 年，烟草种植的总收入为 207.4 亿元人民币，地方政府征收了 41.5 亿元人民币的特产农业税。这一特产烟草税对支持地方经济发展起到了巨大作用。关于作物替代，烟草种植的可能替代包括油料作物、棉花、蔬菜、茶叶、果树和药用植物。家禽和草药也是烟草种植的替代选择。

印度案例研究 — 印度的烟草种植和替代作物案例研究（Vinayak Prasad 代 Shoba John 宣读）

26. 印度的烟草年产量将近 7 亿公斤，是世界第三大烟草生产者。烟草种植涉及 600 万农户，2000 万农工，440 万比迪业工人，220 万檀木业采集者。每年的出口可换取 2.93 亿美元的外汇，占农业出口的 4%，烟草制品税收每年相当于 17.78 亿美元。样本农业研究表明了烟草替代作物在各邦以及各种土壤和气候条件下的经济可行性。在卡纳塔克这一比迪烟种植地区的干预措施包括与农户、农业科学家、倡导者和银行家的部门间会议。在农户中开展了教育运动，并提供了高质量的替代作物种子，向农户发放了贷款，促进非农业活动。这些干预措施导致在一年之内烟草生产使用的土地减少了 50%。第二年专用于烟草的土地使用仅仅减少了 15%，这是由于缺乏持续的财政援助和体制支持。在古吉拉特的经验中，与棉花的间作提高了每公顷的净收益，干旱迫使在安德拉邦实行多样化，促成了粮食作物替代生计，种植成本降低。总之，从文化上既定的农耕方式实

[1] 《巴西宪法》不允许专门拨付就产品征收的税款。建立烟草控制特别基金的唯一可能性是颁布法律，规定烟草专门的义务捐助：经济领域干预措施捐助 — 烟草。这类捐助已有先例，例如来自原料部门的捐助，其经济领域干预措施捐助是用于资助环境保护项目和道路保养。

现大的转移要求广泛的干预措施，而干预措施本身需要涵盖农户的极大部分。体制上的支持机制也需要持续运作，直至烟草种植的替代做法稳定下来。

肯尼亚案例研究 — 关于烟草种植和可能的替代作物的案例研究（Samuel Ochola）

27. 在肯尼亚案例研究中，对 43 个农户进行了访谈，了解他们转向替代作物，包括菠萝、西番莲、大豆、西瓜和胡椒的经验；农户为预防收入风险，可种植多达三种不同的商品作物。促使他们转向替代作物的因素是“需求因素”，例如替代作物的市场机会，国际开发机构和政府提供的农业支助，以及取消与烟草公司签定的烟草种植合同。报告的好处包括收入提高，劳动力需求减少和增加了土地的肥力。然而，烟农可以获得农业支助服务和实物农业信贷，而据报告，种植替代作物的农户却无法获得信贷。所有接受访谈的烟农都表示，愿意转向替代作物，90%的人说，他们会立即转向。研究报告的建议包括增加获得农业信贷的机会，扩大传播农业信息，加强目前提供农业推广服务的政府机构，以及建立新的立足商品的合作社，协助进行销售和农业投入采购。需要根据气候和土壤类型确定烟草替代作物。此外，需要推行一项规划，使农民了解伴随烟草种植而来的问题，并帮助他们转向生产收益更高的替代作物。还必须提高农民的技术知识，改善替代作物的销售基础设施。

工作小组讨论情况和建议

28. 组成了三个工作小组，各包括 15 至 20 名成员，讨论有助于推动研究小组工作的主要问题，评估增进关于作物多样化和烟草种植替代生计的知识和证据的需要。

29. 各工作小组的议题如下：

(a) 工作小组 1：在与烟草替代生计和作物多样化有关的问题方面的研究需要；

(b) 工作小组 2：烟草替代生计和作物多样化面临的社会和经济挑战；

(c) 工作小组 3：烟草替代生计和作物多样化的潜力。

30. 经一个半小时的审议，各小组的报告员向全体会议概述了各工作小组的讨论情况。（工作小组讨论情况的详尽概要，载本报告附件）。

工作小组 1：在与烟草替代生计和作物多样化有关的问题方面的研究需要

31. 工作小组强调现有研究工作不足以处理作物替代生计和多样化问题，或向缔约方提供指导。在烟草种植的健康后果（尤其是烟草萎黄病）、测试烟农的古丁尼吸入量以及烟草种植的环境后果（滥砍滥伐、毒性、土壤退化等等）和社会经济后果（童工、烟草种植的机会成本等等）方面，研究工作存在巨大差距，需要填补。

32. 工作小组确定了在构想关于作物替代生计和多样化的研究工作时，需要考虑的不同因素。首先，必须汇集所有现行研究工作，以帮助确定今后的步骤。其次，研究工作应当是全面的，涵盖与烟草种植有关的所有因素，包括获利性，但也包括其健康、环境和社会经济成本。农户种植不同作物导致的生活质量应当定量表示，并纳入分析中，对发展和减贫问题，需要加以考虑。此外，需要比较烟草和替代作物的需求和市场规模。需要根据同样的农业经济参数和经济参数，对烟草和潜在的替代作物进行深入比较。研究工作应着重不需要化学品的作物，以及无毒和无害环境的作物。

33. 决策人员应积极参与研究人员的工作。还应鼓励国际组织向国家一级的研究工作提供技术支持。

34. 研究工作应探讨烟叶的综合利用，包括其用于其它用途，而不是目前的烟草制品消耗。

35. 需要实现工作方法的标准化，以便利缔约方内部和缔约方之间结果的比较。即使烟草替代生计明显囿于某一国家或某一地区，研究议程也应制定一个一般的分析框架，以为在发展中国家缔约方内实施作物多样化和替代规划提供政策指导。

36. 所有研究工作都需要与世卫组织框架公约干预措施相联系，以达成全面结果和成果。

工作小组 2：烟草替代生计和作物多样化面临的社会和经济挑战

37. 工作小组首先确定了促进烟草种植的因素。这些因素包括烟草的价格稳定性，向烟农提供的信贷和技术支持，尤其是烟草业提供的此类支持，即使是小块烟田每公顷烟草也可获得的高收益，以及烟农家庭劳动力的低成本。烟草公司从种植阶段到销售阶段提供的一体化市场支持系统和管理，也是促进乃至鼓励烟草种植的重要因素。

38. 工作小组确定的作物替代生计和作物替代面临的社会经济挑战被用来作为制定下列建议的依据。

对缔约方会议的建议

39. 工作小组建议缔约方会议在更广阔的横向背景下，审议与现有烟草替代生计国际资金和补贴有关的问题，并监测影响多样化进程的行业活动。工作小组建议缔约方会议在这些活动基础上，审议替代作物研究小组继续其工作的可能性。

对联合国和其它政府间组织的建议

40. 工作小组建议联合国系统各组织与缔约方会议合作，就各种作物的市场前景和获利性进行全球比较研究。

41. 关于发展中国家发展和贸易以及生产转型的讨论，包括关于这一全球趋势下跨国烟草公司的作用以及这一趋势对发展中国家可持续发展的影响的讨论，应当列入世界贸易组织的议程。工作小组还建议联合国特设机构间烟草控制专题小组、联合国粮食及农业组织和世界银行设立更广泛的论坛，讨论研究小组的工作并向研究小组提供支持。它建议世卫组织和专题小组中的其它组织鼓励大型私人机构或基金会将烟草生产替代生计问题纳入其议程，以支持可持续发展。

对政府的建议

42. 建议政府机构密切监测烟草业的活动，以阻止其剥削农户。工作小组还提出了对农户的教育方案，以帮助他们了解烟草种植对健康和环境的影响。此外，应与其它现有政府规划，包括减贫、粮食安全和农村发展规划协调，整合各项作物多样化行动，应在区域范围开展试点项目，并交流经验。在这些项目中，政府应帮助确保后勤供应、刺激措施、减少财政风险和开辟替代作物市场渠道。这些项目还应包括保护农业生态和侧重于发展的合作制度。

工作小组 3：烟草替代生计和作物多样化的潜力

43. 工作小组指出确实存在许多可行的烟草替代生计，但恰当的解决办法取决于农户的个人需要和目标、具体耕作地点、当地市场机会、基础设施情况和许多其它实际考虑。

44. 在探讨烟草种植替代生计时，重点应放在小农户身上，而不是大的烟草种植者，后者自行进行新投资的能力更强。寻求良好的替代生计的成败取决于许多因素，可能包括：(1)道路和其它公共基础设施利用情况；(2)灌溉；(3)靠近市场；(4)现金流动考虑和多年生作物的长期资金来源；(5)技术援助的可得性；(6)获得特定投入和技能的机会；(7)季节性融资。

45. 或许可以根据各种标准将作物分类（例如劳动力、成本、利润和特殊要求），以确认满足不同农户具体需要的最佳作物。这项工作可在宏观层面进行，但也需要针对每一国家甚至国家内不同地区的情况加以调整。分析作物的获利性还应考虑收入的稳定性、家庭消费用粮食作物的估算价值，以及可用于其它方面工作的自由支配时间。从烟草种植的顺利转型可能将需要若干种新产品，作为与烟草一道的竞争性替代作物，而不是仅种植一或两种新作物。

46. 为确保选择可行的替代生计而需要考虑的其它问题包括经济作物的来源、建议作物的可持续性（例如无害环境，确保特定生活质量和提供粮食作物），其季节性以及加工设施的可得性。还需要讨论非农业机会。

47. 需要对国际烟草市场作更深入研究，以了解这一作物的长期市场前景以及替代作物如何与之竞争。

48. 有必要在农户资金考虑和其它社会目标基础上开发政策分析工具包，用于评估作物多样化机会。

49. 应当在政府各级与决策者展开对话和宣传，以确保在缔约方一级圆满实施烟草替代政策。

结束语

50. 附件概述了工作小组的讨论情况，准备提交缔约方会议第二届会议，以帮助在会议期间确定研究小组下一步的活动，推动其今后工作的开展。

附件

工作小组讨论情况概要[1]

工作小组 1：在与烟草替代生计和作物多样化有关的问题方面的研究需要

1. 现有研究工作不足以处理作物替代生计和多样化问题或指导缔约方。研究工作存在很大差距，尤其是在下述领域。

(a) 烟草种植的健康后果：烟草萎黄病尚未在各国得到彻底调查。虽然世界各地种植烟草的农户都面临这一疾病，但需要国家一级的证据。

(b) 发展中国家研究人员的技术能力：这一能力不充足，尤其是在可检查农户古丁尼测试结果的实验室方面。

(c) 烟草种植带来的环境后果：应通过烟草与替代作物的比较研究，处理滥砍滥伐、毒性、土壤退化和其它环境后果。

(d) 应当考虑的社会经济因素：工作小组认为，应特别重视童工以及种植烟草对妇女和儿童的机会成本问题。

2. 工作小组讨论了如何设计研究工作，并提出下列建议。

(a) 研究工作应全面评估作物多样化和替代生计。换言之，应审查替代作物，而不仅仅是烟草的获利性、健康影响或社会影响。在设计研究工作时，其它部门，例如卫生、经济和环境部门都应参与进来。

(b) 必须保证决策者从项目一开始就参与进来，并对项目有所了解。他们参与研究工作应当受到欢迎，使他们对项目有主人公意识。

(c) 财政结果分析，例如烟草与其它作物相比的获利性，是很重要的工具。然而，与不同作物生产周期有关的农户生活质量也应定量表示，并纳入分析中。

[1] 用于讨论工作小组成员提出的想法的时间很有限。因此，目前为时尚早，不能认为这些讨论获得了工作小组的一致赞同，也不能将它们视为研究小组的最终建议。

(d) 研究工作应考虑多样化问题的下列三个重要方面。

i. 应解决作物多样化和种植涉及的发展和减贫问题。

ii. 应审查烟草制品和替代作物的需求和市场规模。研究工作应考虑当地经济、市场和环境特点，根据当地农户的需求作出决定或建议。

iii. 研究工作应作为试点项目，注重“当地”研究小组不使用化学投入或有毒的农业杀虫剂的种植，以获取替代性可持续生产参照，而不是复制烟草种植现有的技术生产模式。

3. 关于多样化问题，在分析多样化的障碍时，必须考虑到烟草业采纳的多样化概念与烟草控制鼓吹者支持的概念之间的差异。在前者那里，多样化只被视为参与烟草种植的小农补充家庭收入的一种谋生机制。此类活动的重点尤其放在用于个人消费的生产上。烟草种植对家庭劳动力的需求非常高，烟草业没有兴趣在小块土地上引进占用过多家庭劳动力的其它作物，以此来促进多样化。而在后者那里，多样化是走向最终摆脱烟草种植进程的一个阶段。因此，它试图确认可向小农提供等同或高于烟草种植的家庭收入的替代种植。考虑这些差异可帮助人们了解在构想和实施政策干预办法时的复杂性。

4. 为比较各国之内和各国之间的结果，所用办法应实现标准化，数据应公开，以利比较。必须现在就采取行动，帮助农户、民间社会和决策者对需求方面的长期变化做好准备。在国家之内和国家之间转移生产地点是烟草业惯常采取的做法。因此，建议首先制定多样化计划和规划，然后转向替代。

5. 虽然人们越来越普遍地意识到存在烟草种植替代生计，但替代生计明显因国家或地区的不同而有所不同。然而，同样明显的是，研究工作应当强调制定一般性分析框架，以为在发展中国家缔约方实施作物多样化和作物替代规划提供政策指导。在此意义上，比较现有研究工作（尤其是国家案例研究），将表明在提供可行的政策建议时应当考虑的主要问题和关键因素。此外，这一分析框架应同时注重微观因素（例如获利性、市场和技术援助等帮助农户作出烟草替代作物决定的因素）和宏观因素（例如农业气候限制、耕作制度、土地结构和财政政策）。

6. 必须汇编现有研究报告，以确定接下来的步骤。

7. 联合国以及其它政府间、非政府和国家组织应向国家一级的研究提供支持，以有效汇集证据。应鼓励试点项目，并向项目提供技术支持和农村推广服务。为说明建议替代

作物的合理性，应有稳妥的社会和经济证据。缔约方不仅应了解国内，还应了解国际供求变化。

8. 研究工作应与世卫组织框架公约干预措施相联系，以获得全面结果和成果。

9. 寻求可行的烟草替代生计是一个复杂问题，需要进行深入讨论。不过，应将这些建议视为这项重要研究的开端，并强调在微观和宏观规划指导方针下制定作物多样化规划的重要性。

工作小组 2：烟草替代生计和作物多样化面临的社会和经济挑战

10. 促进烟草种植的因素包括：

(a) 大多数烟草种植者生活在发展中国家，是农村地区社会和经济弱势群体的一部分；

(b) 大多数烟草种植者为小农，在小块土地上种植烟草；

(c) 烟草种植每公顷有较高收益；

(d) 烟草可在恶劣的土壤和气候条件下种植；

(e) 使用农户的家庭劳动力，包括妇女和儿童，可优化生产成本；

(f) 烟草价格稳定；

(g) 烟草是高价值农产品；

(h) 烟草业的中介作用便利了烟草种植获得信贷；

(i) 烟草公司提供从种植阶段到销售阶段的一体化市场支助系统和管理；

(j) 存在技术支持，尤其是烟草业的技术支持；

(k) 烟草业可对区域决策者和立法者，以及区域农业政策施加影响；

(l) 政府可以例如税务豁免的形式向烟草业提供补贴。

11. 在促进开发烟草替代生计时应考虑到这些方面。

提交缔约方会议的建议

12. 工作小组向缔约方会议提出下列建议。

(a) 围绕烟草替代生计现有国际基金、规划和补贴审议有关问题，同时将多样化问题放置在更广泛的横向背景下。

(b) 按照世卫组织框架公约第 5.3 条，监测烟草业不适当干预多样化进展的策略。

(c) 审议替代作物研究小组的工作是否有可能继续，并将之列为由缔约方会议预算拨款的一项活动。

13. 工作小组制定了下列建议，缔约方会议不妨将之提交联合国和其它政府间组织。

(a) 开展全球比较研究，以显示各类作物的市场机会和获利性。

(b) 促请世界贸易组织将烟草种植替代生计问题纳入其可持续发展议程，侧重于作为催化因素促使烟草种植从发达国家转向发展中国家的全球化进程，跨国烟草和烟叶公司在这方面的作用，以及这一进程对发展中国家可持续发展的影响。

(c) 建议联合国特设机构间烟草控制专题小组、联合国粮食及农业组织、世界银行、国际劳工组织和世界贸易组织设立更广泛的论坛，讨论研究小组的成果。

(d) 建议世卫组织和参与联合国专题小组的其它组织鼓励支持可持续发展项目的大的私人机构或基金会将烟草种植替代生计问题纳入其议程。

14. 工作小组制定了下列建议，缔约方会议不妨提交各缔约方。

(a) 协助处理烟草业对农户的剥削，密切监测烟草业的活动。

(b) 注重对农户的教育方案，帮助其了解烟草种植对农户及其家人健康的影响以及对环境的影响。

(c) 确认并控制促进烟草生产的补贴，将资金转用于多样化和农村发展活动。

(d) 鼓励各部门之间在遏止烟草种植政策方面的内部协调一致。

(e) 确认并鼓励可使用手工劳动并适应目前烟草周期的作物。

(f) 确保后勤供应、激励措施、减少财政风险和建立市场机制，以促使农户考虑替代作物并使他们有利可图。

(g) 鼓励保护农业生态和注重社区发展的合作社制度。

(h) 将作物多样化行动与其它现有政府规划，例如减贫、粮食和营养安全和农村发展规划相结合。

(i) 推动农民参与关于替代作物和生计选择的决策。

(j) 开展地区试点项目。

(k) 传播烟草作物替代和多样化经验。

(l) 通过社区集市贸易促进对可行的替代作物的当地消费。

(m) 教育农户了解烟草种植的影响，并了解如何除所提供的烟草替代生计之外转向其它作物。

研究重点

15. 必须制定标准化方法，比较不同时间各种作物的获利性。关于替代作物的研究在考虑替代生计时，需要注意土壤类型、市场和气候条件，而区域分析对理解作物对特定地点，气候和土壤的适应性是至关重要的。

16. 需要进行研究，讨论烟叶的全面用途，包括其不同于目前消费的烟草制品的其它用途（对替代的替代）。

17. 关于烟草需求的任何研究应包括在烟草产品制造中的创新，例如引进添加成分、较松散包装、减少废料和转基因烟草对降低行业层面烟草需求的影响。

工作小组 3：烟草种植替代生计和作物替代的潜力

18. 确实存在许多可行的烟草替代，但恰当的解决办法取决于农户的个人需要和目标、具体种植地点、当地市场渠道、基础设施的利用情况和许多其它具体考虑。

19. 讨论应侧重于小农户，而非大的农场主，前者需要额外援助以开展新的活动，后者则有更强的能力自行作出新的投资。

20. 成功取决于许多因素。这些因素包括：道路和其它公共基础设施情况、灌溉、对市场的临近程度、现金流考虑和多年生作物的长期资金、技术援助的可获得性、获得特别投入和技能以及季节性资金的机会。

21. 季节性是农业一个尤其重要的考虑，可能给农户带来供应短缺市场的特别机会。

22. 必须留意其它经济作物，而不是建议回归维持生计的生产（虽然成功的商品可能仍然是粮食产品）。

23. 可持续生计的概念是作物替代建议中一个重要考虑。这涉及经济作物与粮食作物生产之间的权衡，还涉及主流经济分析并非始终注意的环境可持续性、生活质量和其它考虑。

24. 不需要化学处理的有机作物从成本和农户健康的角度来看可能具有吸引力，但将需要专门确定其真正为“有机的”，并具有价格升水潜力。

25. 需要对国际烟草市场作更多研究，以了解这一作物的长期市场前景（例如烟草的价格趋势和数量，而并非仅仅是吸烟者的数量）。

26. 加工设施的可获得性对新产品往往很重要，但这并不一定意味着大规模行业开发，简单的当地技术也具有吸引力，不应忽视。

27. 重要的是就作物替代问题与决策者展开对话。在地方一级，情况尤其如此，因为政府官员可能并不理解引进新作物的理由（或潜力），可能随意阻止作物替代。

28. 发展作物替代生计可能需要有人倡导新的价值链，这些人有能力动员农民团体，处理实际的价值开发考虑，例如确认新的市场、采购特殊投入，保证后勤供应和获得出口许可。在地方、区域和国际市场各级，情况都是如此。

29. 成功地从烟草业转型可能需要若干新产品，与烟草一道作为竞争性替代作物，而不只是侧重于一或两个新的作物部门。

30. 其它经济部门的增长对创造农业之外的其它机会（非农业机会）也很重要。

31. 或许有必要按照各种标准（例如劳动力、成本、利润和特殊需要）将作物分类，以帮助确认哪些作物可以更好地满足不同农户的具体需要。这可在宏观层面进行，但也需要适应每一国家乃至国家内不同地点的具体情况。

32. 作物利润不应仅仅以高现金收入衡量，还应包括考虑收入的稳定性，家庭消费的粮食作物的估算成本以及可用于从事其它事业的自由支配时间。这就需要制定指示性农业模式，以在整合新的经济活动的基础上确定更为全面的多样化战略。

33. 传统作物预算分析仍然是一种有益的方式，可确定潜在的增长领域，作为出发点，制定更全面的建议和投资计划。应当基于农场一级的财政考虑和其它社会目标开发政策分析工具包，用于评估作物多样化机会。

34. 对这些分析工具，应当辅之以侧重可持续生计目标和具有社会重要性的其它标准的备选标准。

= = =