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/INF.DOC./3
2007 年 6 月 8 日

世界卫生组织烟草控制框架公约
关于农业多样化和烟草替代作物问题
意见听取会的报告
2007 年 2 月 26 日于巴西利亚

引言和背景

1. 在 2007 年 2 月 26 日,世卫组织作为世界卫生组织烟草控制框架公约临时秘书处(按照第 24.2 条并根据 FCTC/COP1(10)号决定),在巴西利亚举办了为期一天的关于农业多样化和烟草替代作物问题的意见听取会。在替代作物特设研究小组按照世卫组织框架公约缔约方会议第一届会议根据公约第 17 条作出的 FCTC/COP1(17)号决定举行第一次会议的前一天举办了意见听取会。由于研究小组会议仅向世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方的专家开放,计划举办了这次意见听取会以确保所有观点都得到表达。

2. 邀请来自世界各地的与会人员,包括公立和私立部门组织和机构、非政府组织、烟草种植者和工人协会以及烟草业[1]的代表,提交书面意见并进行口头陈述,在一天的意见听取会期间表达它们的观点供讨论。

3. 在 2007 年 2 月 20 日的截止日期之前,临时秘书处收到 39 份意见,这些意见立刻在世卫组织网站上提供以便公开审查[2]。意见听取会期间所作的发言增加了巴西与会者提交的另外两份声明。

[1] 世界卫生组织烟草控制框架公约第 1(e)条:"'烟草业'系指烟草生产商、烟草制品批发商和进口商"。

[2] 所有意见都可在世卫组织网站上读取:
http:www.who.int/tobacco/framework/cop/events/public_hearings_brazil/en/index.html。

4. 世卫组织驻巴西办事处的一名代表 Fernando Rocabado 博士、世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议主席 Juan Martabit 大使、世卫组织无烟草行动《世界卫生组织烟草控制框架公约》处处长 Douglas Bettcher 博士、世卫组织美洲区域烟草控制问题区域代理顾问 Vera da Costa e Silva 博士以及巴西卫生部国家烟草控制框架公约实施委员会/国家癌症研究所执行秘书处协调员 Tania Cavalcante 博士宣布意见听取会开始。除了上述人员之外，工作小组包括巴西政府的官员和世卫组织总部的官员。Bettcher 博士主持了会议。

5. 总共有 19 名发言者发言，包括烟草种植者及其协会、烟草控制组织、政府部门、学术和研究机构、反吸烟组织以及体现消费者保护问题、公共卫生问题、性别和妇女问题、儿童问题和社会环境问题的组织代表。在提交的意见无确定的发言者时或提交意见者不能与会但提出要求时，由临时秘书处的一名成员介绍梗概。

6. 公共卫生界提供了 20 份意见。此外，11 份意见来自种植者协会，3 份来自国家政府，5 份来自烟草业，两份来自政府/种植者联合倡议，7 份来自国际组织/机构。提交的意见总共代表 14 个国家。

7. 巴西卫生部网站上现场直播了意见听取会，公众通过电子邮件提出了三个问题，并由工作小组作了解答。

意见概要

8. 本部分总结了意见听取会期间提出的不同意见和进行的讨论。

9. 在烟草种植者提出的方案中，有些支持作物多样化并同时维持一些烟草生产，还有些指出今后的作物多样化，例如在生物燃料领域内，可产生理想的结果。虽然有些烟草种植者认为以往作物多样化的努力失败了，但另一些人注意到粮食和经济作物方面的成功，并认识到替代作物和农业需要广泛的投资以实现各方面的过渡。注意到作物多样化的规划应当吸收当地社区的知识。烟草种植者还指出，奖励作物多样化将比限制作物的规定更为成功。

10. 许多烟草种植者告诫，应避免突然转为替代作物，理由是有成百万人从事烟草种植，突然的转换会导致失业和贫穷增多。

11. 烟草种植者关注的一个重大问题是要使用利润同样高的作物替代烟草，因为烟草作物的回报率很高，不利于其它作物生长的土壤中可种植烟草，而且替代作物缺少有保证的市场。

12. 由于涉及到他们的生计，种植者强调他们参与研究小组的讨论是很重要的。种植者协会强调了种植者参与国家级涉及可对他们职业有影响的政策的所有讨论是很重要的。有些种植者协会抱怨他们未能参加世卫组织框架公约的谈判，并抱怨只有公共卫生官员参与了公约的预先谈判和谈判。世卫组织和巴西政府官员指出，事实上政府间、区域和国家会议谈判中的多部门参与得到大力鼓励并在许多国家中得到良好实施。

13. 有些非政府组织反对补贴停止种植烟草或补偿烟农因放弃烟草而遭受的损失。其他人表示为自愿停止烟草种植进行补偿将产生更积极的结果。

14. 若干非政府组织对单一种植烟草表示关注，认为这种农业措施在经济方面不能维持长期稳定，而且在环境方面也不妥当。代表烟草种植者的若干团体对关于良好农业措施和单一种植烟草的关注表示附和。一些烟草种植者团体指出，他们一直在很积极地寻求新的烟草替代作物并鼓励烟草种植者发展多样化生产。

15. 烟草业的发言声称烟草为种植者提供了一种高利润商品作物并为贫穷地区创造了稳定的经济。代表发达国家烟农的某些团体指出烟草种植业日益转移到发展中区域，并建议了对其经济稳定性将具有积极影响的替代作物计划。

16. 公共卫生倡导者、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。公共卫生团体强调需要考虑用粮食作物替代烟草，这也会确保食品保障。公共卫生和小农户协会都认为已证实烟草对小农户并不有利。在考虑替代作物时，可持久的发展必须是一项标准。

17. 关于种植烟草的经济效益，尤其是对劳动者，出现了意见分歧。烟草业代表的意见与许多种植者相同，认为烟草是一种理想的作物，因为其抗病能力强并为成百万人提供了就业。公共卫生官员声称烟草价格正在下降，成本投入正在增多，而且参与烟草种植的工人常常报酬很低。若干烟草种植者团体对这一关注表示附和。

18. 公共卫生倡导者强调了烟草种植过程中剥削妇女和童工的问题。若干种植者团体重申了这一问题，各非政府组织表示的立场是与烟草种植和替代作物有关的政策必须对性别问题敏感。烟草业团体声称，烟草业做了大量工作，就童工、作物安全、作物管理和杀虫剂问题提供指导。但是，若干非政府组织认为烟草公司没有实行对社会负责的企业措施，使农户在收入和就业方面得不到充分的保障。

19. 各非政府组织强调了烟草种植对环境造成的破坏，包括砍伐森林和使用杀虫剂。但烟草业提出质疑，认为该问题与烟草无关或并不是烟草独有的问题。

20. 公共卫生倡导者认为政府内部需要政策一致性，也需要更多的国际合作并必须把世卫组织框架公约第 17 条作为优先考虑的事项。

21. 烟草业代表作了一般性发言，表示在多样化过程中进行合作的良好意愿。有些代表介绍了支持多样化和保护环境的经验。在此方面，一个公共卫生团体的代表指出这些观点与国际烟草种植者协会（ITGA）的态度相互矛盾，因为虽然 ITGA 声称支持世卫组织框架公约的工作以及烟草种植多样化，但它在其网页上发表了与烟草控制和世卫组织框架公约相关的不同态度和声明[1]。

主要结论

22. 不同发言提出的问题得到来自听众的高度参与。公众对提交的每项意见提出了问题，而且所有与会者的观点得到了更广泛的表达。作为结论，意见听取会期间提出和讨论的主要问题可概括为以下几点。

23. 仍然缺少关于烟草种植成本和对农户生计的影响以及环境和健康影响的广泛研究和证据。这种研究需要与其它作物对照进行。而且，种植者和烟草业认为烟草是利润最高作物的论点仍然未立足于有力的科学研究。最重要的是，政府、供资机构和政府间组织需要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。

24. 向所有与会者澄清的一个重要问题是世卫组织框架公约的目的并不是要逐步停止烟草种植。探讨替代烟草作物只是为最后因烟草控制造成需求减少进行准备。从长远看才会发生这种情况，因为据最近的研究和预测显示，对烟草的需求在今后 15 年内仍将增长，这一增长主要由人口数增长推动。必须注意到其它市场力量 - 例如在巴西东北部（对黑烟草的需求出现减少），可在较短期内导致需求减少。因此，成千农户在一夜之间失去工作的灾难预言并不可信。但是研究小组的工作旨在帮助农户避免未来的困难。

25. 由于种植、多样化和替代问题不能在短期内得到解决，研究小组的工作将需要很长时间。实际上，这将涉及与不同的利益攸关者和专家开展工作、研究和协商的广泛过程，以便就农业问题形成可行的解决办法，而农业问题与缔约方会议更广泛的工作范围一致，即促进公共卫生。

= = =

[1] 摘自 ITGA 的网页："ITGA 各成员受益于协会开展的一系列活动。其中包括……满意对烟草种植问题提出的意见并与烟草业合作抵制全球反烟草运动以保护其利益……"2007 年国际烟草种植者协会成员利益（http:www.tobaccoleaf.org/membership/index.asp?op=2，2007 年 5 月 29 日读取）。