世 界 卫 生 组 织

世界卫生组织烟草控制框架公约
工作小组第一次会议
临时议程项目 8

A/FCTC/WG1/3
1999年9月3日

可能议定书的主题及其与烟草控制框架公约的关系

由于国际上大众交流迅速增长以及烟草方面合法和非法全球贸易的急剧上升，必须在国际一级控制烟草的流行。本文件综观一项国际烟草控制框架公约及其有关议定书的可能范围，以及从公共卫生角度给予考虑的主要问题。现将具国际影响的烟草控制主要领域综述如下：

- 价格。必需统一国际烟草产品税，以避免邻国间价格的悬殊差别。

- 走私。应严格控制国际香烟运输，以避免如同现在一样，全球每年出口的三分之一成为违禁品。

- 免税烟草产品。取消所有免税烟草将符合世界卫生组织减少烟草使用的卫生政策目标，由于免税销售使有可能获得便宜香烟。

- 广告和赞助。只有在全球范围禁止所有烟草广告才能防止在进口杂志和国家及国际事件的广播中出现烟草广告。

- 因特网。在因特网上作广告和进行贸易是一个具国际重要性的问题，由于因特网实际上可以在全球所有国家下载。

- 检测方法。烟草制品成分的检测程度应以国际上认可的方法为基础，它应向消费者提供他们可能从这些产品中吸收可清楚理解的物质。

- 包装设计和标签。就包装设计的内容达成国际协议既可改善贸易关系也可促进公共卫生。

- 农业。补贴烟草生产有可能扭曲市场并通过抛售廉价烟草鼓励低收入国家的消耗。

- 信息交流。需要对做法标准化，以促进全球对烟草流行的监测并评估控制政策的有效性。

应强调的是，本文件中所提建议仅以公共卫生的考虑为基础，必须从其政治和法律可行性的角度予以评估。为此，本文所述的建议并不指望会员国从政治的角度予以接受。最后，国际烟草控制框架公约的内容及其有关议定书将取决于会员国，由于对公约进行磋商是主权国家的一项特权。然而，由于框架公约及其议定书确定的程序允许为全球烟草控制逐渐发展一个国际立法制度，即使在通过了框架公约及最初的议定书协议之后还可增添更多的项目。然而，建议应陆续着手全球烟草控制公约的国家和跨国部分，否则，不能确保抗击烟草流行的成功。

本文件附有一份关于框架公约和议定书之间关系的讨论，作为所述建议的补充。

目　录

		页次
I.	序言	4
II.	价格和税收	5
	公共卫生方面的考虑	5
	国际影响	5
	建议的解决方案	6
III.	走私	7
	公共卫生方面的考虑	7
	国际影响	9
	建议的解决方案	11
IV.	免税烟草产品	12
	公共卫生方面的考虑	12
	国际影响	13
	建议的解决方案	13
V.	烟草广告和赞助	13
	公共卫生方面的考虑	13
	国际影响	14
	建议的解决方案	18
VI.	检测和报告有毒及其它成分	19
	公共卫生方面的考虑	19
	国际影响	22
	建议的解决方案	22
VII.	烟草包装设计和标签	23
	公共卫生方面的考虑	23
	国际影响	25
	建议的解决方案	25
VIII.	烟草和农业政策	25
	公共卫生方面的考虑	25
	国际影响	26
	建议的解决方案	27
IX.	合作和交流信息	27
	公共卫生方面的考虑	27
	国际影响	28
	建议的解决方案	28
附件：	框架公约和议定书之间的关系	29

I. 序言

1. 当前及今后全球范围烟草流行的广泛性和严重性意味着通过一项国际烟草控制文书已成为当务之急。尽管已有91个国家制定了国家烟草控制立法，很多国家的立法仍很薄弱或没有立法，这使它们对使用烟草危害作出的反应受到限制。跨国烟草公司活跃的销售业务威胁着发展中国家和工业化国家人民的生命和健康。

2. 国际上对烟草引起的死亡和疾病作出集体反应的现有努力以下述四个因素为根据：烟草造成的危害范围使其成为首要的公共卫生灾害；各国均存在着这一问题；主要因素—
走私，例如，跨国界走私；以及证实单独采取行动的国家不能完全控制烟草问题。

3. 在1999年5月的第五十二届世界卫生大会上，世界卫生组织191个会员国一致通过了WHA52.18号决议，该项决议为开始就世界卫生组织烟草控制框架公约及有关的可能议定书协议进行多边磋商铺平了道路。这是会员国首次根据世界卫生组织《组织法》第十九条的规定行使其制定一项公约的使命。

4. 多边组织发展了各种机制鼓励就全球性问题进行国际协商并采取行动。总体来说有下述两类国际协议可用于促进世界卫生组织的烟草战略：非制约性国际决议和受法律约束的国际文书。

5. 框架公约及其有关议定书是一份受法律约束的文书，它提供了一种在很多人权和环境条例中均有所采用的做法。框架公约的一项主要优点是具灵活性。它不试图在一份单独的文件中解决所有的实质性问题；而是通过独立的文件逐一解决问题。会员国首先通过一份呼吁为实现既定的综合目标而开展合作的框架公约，而后签约各方将有可能缔结包含为实施这些目标而设计的具体方法的独立议定书。

6. 将多项业务划分为较小的、更多的管理单位能够推动全盘目标的实现，这是框架公
约/议定书的前提。大多数框架条约主要按主题组织议定书。在烟草领域讨论了八个方面，每个方面就公共卫生方面的考虑，国际影响，建议的解决方案作了扼要阐述，这些方面包括价格和税收，走私，免税烟草产品，广告和赞助，有害物质和其它成分的检测和报告，烟草包装设计和标签，烟草和农业政策，合作及信息交流。

7. 本文件提出的所有建议均以公共卫生方面的考虑为基础，需从其政治和法律可行性的角度予以评价。

II. 价格和税收

公共卫生方面的考虑

8. 税收经常被认为是降低消费最有效的手段之一。供销和需求规律说明，产品价格越贵，购买的人越少。尽管烟草是一种使人成瘾的产品，经证实价格对消费也具有重要影响。一项烟草价格政策所要实现的目的是使烟草产品的实际价格超过通货膨胀的效应。价格实际增长可能造成的影响以价格弹性予以衡量。根据对几个国家开展的调查进行的评审，香烟或烟草需求的弹性大约在-0.2和-0.9之间，大约集中在-0.5。这说明，实际价格每增长1%，香烟消耗平均将下降大约0.5%[1]。在美国开展的研究表明，青少年和青年对价格较成年人更加敏感：大学生中香烟需求的整体价格弹性估计在-0.9至-1.3之间[2]。这可解释为学生对香烟不如成人上瘾，他们可自由支配的收入较少。较高的税收加上提高香烟价格的结果将大幅度减少青年人吸烟和每日香烟的平均消耗量。

9. 从健康的角度出发，同样重要的是确保减少提供各种烟草制品。卫生宣传者通常注重于香烟的税收。然而，重要的是应确保对于收税的产品不存在一种廉价的替代品。在加拿大，荷兰和挪威，由于香烟制品税收较高，很多吸烟者吸食手卷烟草。在所有欧洲联盟国家，除了爱尔兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国之外，供手卷香烟的烟草税收低于香烟产品。欧洲指令规定，香烟零售价格的消费税至少为57%，而手卷烟草仅为30%。较低的税率造成手卷烟草和香烟产品消费价格之间越来越大的差距。

国际影响

10. 毗邻国家烟草产品价格的差异可能造成随意的合法越境采购与非法越境携带货物。对于一个试图单独提高国家烟草税收的国家来说更加困难。从毗邻、低税收国家走私的威胁是一个限制因素。跨边界销售甚至可能发生在国家内部，例如加拿大和美国，这是由于加拿大各省与美国国内各州价格的差别。在美国开展的研究表明，邻近各州较高的香烟价格增加了居住州的消费。消费者在其本州的价格上涨时前往邻近各州购买香烟。来自美国46个州关于1963—

[1] J. Townsend。香烟的价格和消费。英国医学学报，1996，52：132—142。

[2] F.J. Chaloupka，H.Wechsler，价格，烟草控制政策和青年中的吸烟问题。卫生经济杂志，1997，16：359 – 373。

1988年期间的数据表明，邻近州价格增长10%将导致本州销售增长0.8%[1]。

11. 邻近国家烟草产品价格的巨大差异（通常高于300%）鼓励了非法携带烟草产品。零售价格之间的巨大差异助长了在低税收国家购买付税产品及将其运进高税收国家。走私者经常使用特制的运载货车和卡车，这些车辆的结构经改装带有夹层，车顶和其它隐蔽空间。在波兰，一包特定品牌的香烟在1997年时价值1美元，而德国则为3美元。沿着德国东部与波兰的漫长边界，用私车和小型货车偷运大量小批香烟的情况非常普遍。

12. 另外一个偷运的实例是在比利时和联合王国之间非法贩运手卷烟草。1998年，一包重50克的手卷烟草在联合王国价值11美元，而在比利时为3美元。成群的走私贩在比利时购买50公斤付税手卷烟草并用小型车辆运至联合王国，这种情况使税务官员难以发现，他们每天盈利3000美元。1997年，大约4000吨手卷烟草从比利时偷运进入联合王国[2]。

13. 偷运可被描述为一种老式传统的走私方法。它们经常由结邦团伙组织，但是不需要大量投资。价格的悬殊差异是使这种非法行当获利的基础。偷运在世界的一些地区成为一个问题，但是，毗邻国家之间价格的悬殊差异不如过去那样普遍，而偷渡烟草产品在市场上所占的份额也不大。防止偷运的最佳方法是提高低税收国家的税率，而不是降低高税收国家的税率。应宣传国际上制定的最低税率，以避免邻国之间存在着不适当的悬殊价格差异。

建议的解决方案

14. 为了避免邻国之间价格的悬殊差异，必须统一国际上烟草产品的税率。在全球级这种统一是复杂的，由于一包相同国际品牌的香烟价格在发展中国家可能为1美元，而在一些发达国家则为5至7美元。此外，国家间烟草税收的结构也相差甚远，且难以实现一个统一的税收系统。看来在短期内不可能在全球形成相同的烟草税收结构或通过确定特殊的目标税率使烟草税收达到同一水平。后一种方法将造成一些国家价格的下降（从健康的角度来说不可接受）以及另外一些国家价格的急剧上升（从政治的角度来说难以采用）。

15. 可借鉴欧洲联盟的经验，采取一种更加灵活且政治上能够接受的做法统一国际一

[1] B.H. Baltag，D.Levin，香烟税收：增加税收和减少消费。结构变化和经济动向，1992，3：321 –335。

[2] L.Allen Al.酒精和烟草欺骗行为纵览报告。Salford, HM Customs和Exise，1998。

级的烟草税收。关于建立欧洲经济共同体的罗马条约第99条要求在共同体内统一关于消费税立法。然而，统一烟草产品税收的过程历时已很长且存在着很多问题，对统一价格达成共识存在的困难部分与繁多的税收结构类型有关，部分与这类措施必须获得全部通过的事实有关。1992年10月19日，当罗马条约生效35年之际，欧洲联盟理事会通过了一套关于在欧洲联盟中统一烟草产品税率的三项指令。根据这些指令，会员国对香烟征收的消费税至少必须占零售价格的57%。除消费税以外，另一项指令规定了最低为最终零售价格大约13%的增值税，这意味着烟草税收指令规定对香烟至少征收70%的税。

16. 由于税率不是以具体数额而是以百分比表示，在欧洲联盟内仍存在着悬殊的价格差异，但是，1992年1月至1996年9月期间，最便宜和最昂贵国家之间的差距有所缩小。欧洲联盟的烟草税收规定显然是一项全面统一（由于税率相同所有的香烟几乎以相同的价格销售）和不统一之间的可接受的折中方案。根据欧洲委员会1998年关于实施烟草税收指令的报告。整个系统的实施相当顺利，并未提出重大修改建议。从健康的角度出发，这些指令被认为是积极的，因为它们提高了低税收国家的价格，但并未降低高税收国家的价格。

17. 在国际级将提出一项方案，即香烟税收（消费税+增值税）必须至少占最终零售价格的70%，手卷烟草应以烟草产品同样的方式征税。

18. 下述表格显示了为使低税收国家能实现上述目标所需的过渡时期：

香烟税率 （2000年1月1日）	过渡期
<55%	3年
<45%	6年
<35%	9年
<25%	12年

手卷烟草的税收过渡期与上述相似。

III．走私

公共卫生方面的考虑

19. 根据一份国际烟草贸易报告，1990年至1995年之间全球的香烟走私增长了大约73%。90年代初期香烟走私交易的高涨因东欧国家集团的解体和亚洲新兴市场消费者对

国际品牌需求的增长而有所加剧[1]。

20. 观察全球出口与进口之间的差距可估计出走私问题的严重程度；大多数“丢失”的香烟均系走私造成。可以相当精确地知道全球香烟的生产量，由于香烟不能长期保存，全球的产量非常接近全球的消耗量，即香烟没有大量的库存。因而，除去通常不包括在国家统计数字内的合法贸易（主要是为旅行者、外交使团、和军队设置进口的免税销售）之外，全球进口额应接近出口额。但是，多年来进口额低于出口额的差距不能恰当地以合法免税销售予以解释。虽然对免税贸易不作公开记录，据烟草行业比较肯定的估计，每年大约为450亿支香烟。即使是出口记录和进口统计之间相差3至6个月也不能解释出口—
进口之间的差异，这一差异多年来相当高。表1显示1975年至1996年全球每年的出口额和进口额，它表明丢失香烟数量逐渐增多。1996年，出口香烟数额为11
070亿支，但是进口数额仅为7070亿支，差额为4000亿支。除去450亿支为合法免税销售以外，几乎仍有3550亿支香烟丢失。对这些丢失香烟唯一合理的解释是走私。

表1. 全球香烟的进口与出口

（以10亿支计）

年份	进口	出口	差额
1975	171	223	43
1980	254	323	69
1985	313	356	43
1990	418	543	125
1991	526	712	186
1992	568	804	236
1993	600	780	179
1994	886	1 156	270
1995	668	987	319
1996	707	1 107	400

来源：美国农业部。

21. 香烟走私目前非常广泛且组织有序，以致对公众健康和政府国库构成一项严重威胁，政府失去成千上万美元的收入。对公众健康的威胁首先来自利用走私问题反对烟

[1] 世界烟草。世界烟草卷宗，亚洲1997年新兴市场。伦敦，1997。

草的高税收。税收一贯被认为是降低消费最有效的措施之一。工业界反对提高税收并争辩说高税收对走私起着促进作用。在一些国家中，走私的威胁被烟草工业界用来说服政府不要提高烟草产品的税收。例如，在联合王国，烟草制造商联合会警告政府，财政大臣将在“提高烟草税收，增加犯罪和减少收入，或削减税率，减少犯罪和增加收入”之间作出选择[1]。根据烟草工业界，提高香烟税率只能减少合法销售额，而不是整体销售额（合法与非法销售的总合）。走私使政府收入减少，甚至损及为减少吸烟人数所作出的健康努力。例如，1998年5月1日由美国五家大烟草公司刊登于纽约时报和华盛顿邮报的整版广告辩解说，增税1.10美元将开辟“无法对儿童进行管理而获得”香烟的黑市[2]。

22. 黑市也同样意味着减少烟草商的收入并增加有组织的犯罪活动机会。目前走私问题已成为对那些希望通过税收减少烟草消费的政府政策进行抵制的最有力的理由。欧洲委员会在其1998年5月关于烟草产品税收的报告中强调，在研究提高税率时必须考虑走私因素，因为如果烟草产品逃避这项税收，通过高税收减少消费的公共卫生目标将不能达到其目的[3]。

23. 走私对公众健康构成的严重威胁还因为走私的香烟以低于市场的价格销售。香烟价格便宜则增加了消费并破坏了为防止年青人吸烟而作出的努力。走私使低收入消费者和那些生活在将西方产品视为高雅和时髦的发展中国家注重形象的青年人能够以支付得起的价格购买国际高品牌香烟。如图1所示，因为每年全球出口的三分之一被走私，这一影响是巨大的。它大大增加了疾病负担，特别是在较贫穷国家。

24. 第三方面的担忧是走私香烟躲避法律限制和卫生规定，例如关于禁止向未成年人销售香烟的规定，对标签的要求以及关于对添加剂的规定。最后，香烟走私的增加还意味着给了其它领域，例如毒品领域方面有组织的犯罪网络积极活动的更多机会，并可能促进一个国家腐败的整体水平。

国际影响

[1] 烟草制造商联合会。“烟草制造商向英国政府提出的警告”，刊登于1999年2月25日“傍晚旗帜”上的广告。

[2] “烟草工业广告宣称烟草税将开僻黑市”。SCARC每日公报，1998年5月1日。

[3] 欧洲共同体委员会。委员会关于香烟税估计数额的1992年10月19日理事会92/79/EEC号指令规定的消费税的结构和税率以及关于除香烟以外的烟草制品税估计额的理事会1992年10月19日92/80/EEC号指令的报告。COM 98（320）final。布鲁塞尔，1998年5月15日。

25. 犯罪组织的存在，地方一级相当老练地分发走私香烟系统，以及缺乏对免税香烟进行控制的国际行动致使大规模的走私更加猖獗。

26. 大规模走私香烟造成的国际影响很明显。它包括由跨国公司生产并由犯罪组织销售的国际品牌香烟，这些犯罪组织分散在全球各地并能买到大批过去在国际货运中已“消失”的免税香烟。

27. 获得免税香烟最通常的办法是在“转送”期间购买。转送是一种旨在加速贸易的特许制度。它的实质是在通过一个确定的关税区领土时对来自和/或指定的第三国的货物暂停支付关税、消费税和增值税。例如，假如美国香烟进入比利时继续运往北非时，这批香烟在从比利时经陆路运往西班牙期间将采取转送制度，它们从那里运往北非。假设这批香烟的再进口得以确认，将不对欧洲联盟征税。1996年，大约有1000亿支香烟通过比利时安特卫普港口，因此任何想为欧洲黑市购买美国免税香烟的人均可能从那里的仓库购买。当转送香烟不能抵达其申报终点站并逃避交税而在黑市上销售之时发生舞弊行为。

28. 在世界其它地方也发现了同样情况：

- 90年代初期，加拿大烟草制造业向纽约州北部的仓库出口了上亿支香烟。由于这些香烟是出口香烟，它们被免除加拿大税。从而走私贩将这些香烟通过Akwesasne运入加拿大大城市。Akwesasne是一个印第安人居留地，它包括沿圣劳伦斯河的部分纽约州以及加拿大安大略和魁北克州。对这些货物的运送没有严格的限制，而且该条河流能够作为走私货物最主要的渠道。土著印第安人每条香烟付8加元并以18加元的价格卖给该居住区属加拿大的地区。而后一条香烟在加拿大货架上的销售价格为22加元。与此同时，加拿大人对一条纳税香烟将付40—60加元[1]。

- 根据反腐败独立委员会1995年在香港进行的调查，在香港运载香烟的大型船只出示的许可证显示的是东南亚另外一个目的地。大船在国际水域与来自大陆的小船相会并将香烟卸入小船。不付进口税，消费税或增值税，因为这些香烟是“官方”为出口所用。

[1] J. O’Brien。印第安人说他们从香烟销售链的起点即获帮助。Akwesasne实例可推翻烟草工业反对拟议的香烟税的辩解。美国先行者，1998的6月7日。

- 在南非，香烟也如同在加拿大一样作“圆圈旅行”被走私。它们被出口到邻近国家，但是重新以较低的价格出现在南非的街头，并不付税。

- 巴西的香烟免税出口到巴拉圭，又被专业走私贩非法运回巴西。

- 根据哥伦比亚外贸部的一项调查，哥伦比亚每年销售的300亿支香烟中的64%是走私烟，而其中26%为国产产品，10%属于合法进口。报告说，1997年前9个月进入哥伦比亚的55亿支特定品牌香烟中的44亿支来自阿鲁巴和巴拿马的自由贸易区，这意味着这些香烟系为走私烟而没有付税。尽管烟草制造商在哥伦比亚合法注册，通过烟草公司销售的香烟只有11亿支。走私香烟价格低于当地生产的付税烟[1]。

29. 欺骗性交易从最初购买香烟到从合法流通渠道消失一般涉及几个单独的买家。发现不了走私骗局的关键所在。给调查制造困难的一种手段是在很短时间内使货物经手于一系列使人困惑的买主。其目的是不能察觉最终买主，并使一连串买主之间的联系变得尽可能隐蔽。

建议的解决方案

30. 可以减少香烟走私，但是必须采取全球行动并应包括简化贸易渠道的措施。应严格控制香烟的国际运输，以便预防目前每年全球出口香烟的三分之一成为走私烟的情况。下述讨论的是一系列加强控制的措施。

31. 走私贩参与香烟走私是因为利益大于风险。应加强惩罚，使之确保罚款加上被捉获的几率使走私从经济上来讲不具吸引力。

32. 烟草制品上应要求加有“已付税”的印记，以便清楚地区分合法与非法货物，使易于发现走私产品并易于加强法律。这种印记应在每包香烟的玻璃纸包装下清晰可见。它们应设计得难以伪造。

33. 抵御走私需要严格控制免税香烟的运输。在这种香烟允许的限度内，在免税店或其它地方，这些烟盒上应标有免税字样。应便于零售商，消费者和执法人员判明免税和非免税香烟。

[1] D. Farah，万宝路在哥伦比亚是走私贩的天堂。华盛顿邮报，1998年8月30日。

34. 应要求制造商、出口部门、进口部门、批发商、运输人员、仓库和零售商具备专用烟草执照。执照有助于确定和检查烟草部门的各种角色，并推动抵御走私行动的执行。对执照可附加条件，违反烟草法规定的情况可吊销执照。失去执照的危险对可能走私香烟的商贩具有很大威慑力。

35. 应要求每个烟草制造商在所有的烟草制品烟盒上清楚地印有独特的序列号。这将使当局能够鉴别产品的制造商及生产地点和日期。如可获得技术，这一印记可以管理序列印记替代，它不仅能告诉官员制造商的身份，也可指出销售商、批发商和出口部门的身份。

36. 必须有记录和跟踪系统，它们将使制造商负责证明香烟合法抵达它们的最终用户市场。香烟只有在知道所有的中间商，渠道和最终目的地时才能予以运输。计算机控制系统应能帮助各国在发送每一批烟草制品之前进行适时的检查和危险性分析。从而，各国也能知悉每批运货，并能根据其选择进行有目标的现场检查。例如在香港，利用计算机跟踪香烟运输情况及与其它国家的合作大大减少了香烟走私。

37. 世界上大多数国家制定有迫使烟草公司在烟草产品包装上印有健康警告的规定。这些警告的样式、措辞，属性和语言因国而异。出口商应在标签上标明最终抵达国并应确保对该国的产品印有适当的健康警告。也可要求对非出口的香烟标有特殊标签。例如，自1997年1月起要求在越南制造的国际品牌香烟标有健康警告及“越南制造”的标签。“吸烟危及健康”的标签必须有越南语，而“越南制造”的标签可用英语或越南语。越南政府声称，这些标签目的在于提高有关吸烟对健康影响的认识并与走私进行斗争。

38. 应要求出口部门在香烟运货上加有封条，而且只有在证实香烟抵达其最终目的地以后才能启封。

III. 免税烟草产品

公共卫生方面的考虑

39. 近年来由于国际旅行者数量增加，免税销售有所上升。1996年，大约有450亿支香烟通过免税途径销售，占全球香烟所有销售量的0.8%。机场销售的免税烟草占39%，其次是渡轮，占20%，飞机上销售占12%，其它商店占29%。欧洲通过免税渠道销售的

烟草产品比例最高，为69%，其次是亚太地区，占18%，美洲占12%，非洲占1%[1]。

40. 完全停止免税香烟的理由出于两个主要方面的考虑。首先，免税销售使香烟价格便宜从而提高了消费量。停止所有免税烟草的销售符合世界卫生组织关于减少烟草使用的卫生政策目标。

41. 其次，停止销售所有免税烟草将有助于与走私进行的斗争。走私香烟的主要来源是通过免税香烟方面的舞弊（见第III节），走私得助于免税区域和免税销售的存在。它依靠的是在国际运输中消失的免税香烟，这种香烟在国际贸易统计中归类为“丢失”。为了避免“丢失”香烟，再也不能容忍免税香烟的运输和销售。

国际影响

42. 取消所有免税旅行者对烟草制品的特许需要修订世界关税组织1973年实施的关于简化和统一关税程序的京都公约。目前正对这项公约进行审议，应考虑取消附件F3中的22(a)和39(a)项条款，它们规定了允许旅行者免去进口税和其它税而进口烟草产品的数量（200支香烟或50支雪茄或250克烟草，或各种这类产品的总量不能超过250克）。在欧洲联盟内，1999年7月1日之后将加强限制免税烟草的销售。92/12/EEC和77/388/EEC号指令规定，到1999年6月30日时，在共同体内部运输中取消免税香烟：在欧洲联盟内将不再批准向旅行者销售供个人使用的免税烟，但仅允许向离开或抵达欧盟的旅客销售免税烟。这项决定非常重要，因为仅欧洲联盟就占世界免税烟草销售的大约47%。

建议的解决方案

43. 国际旅行的大量增加对海关管理工作造成极大影响，由于旅行者携带的物品及其使用的运输工具必须在其旅途中通过海关检查。

44. 应根据使用烟草造成的严重健康后果对目前的国际协议进行重新考虑。特别应删除关于简化和统一关税程序的京都公约中有关向旅行者提供关税方便的附件F3中的22(a)和39(a)项条款。

V. 烟草广告和赞助

公共卫生方面的考虑

[1] 世界烟草。世界烟草卷宗，亚洲1997年新兴市场。伦敦，1997年。

45. 根据美国卫生局局长1998年的报告，广告和促销造成烟草消费量增加的直接机制如下：

- 使儿童和青年人开始接触烟草制品并由此形成吸烟习惯；
- 鼓励成年人开始吸烟；
- 鼓励现有吸烟者更多地吸烟；
- 破坏现有吸烟者戒烟的决心；
- 鼓励已戒烟者重新开始吸烟。

46. 联合王国卫生和社会保障部1992年10月的一份报告审议了各种形式的证据以评估烟草宣传是否影响对烟草制品的总需求[1]。选定了四个国家（加拿大、芬兰、新西兰和挪威）进行调查，因为这些国家禁止烟草广告并有效地予以实施。在所有四个国家中，都有足够资料对禁令进行科学的评价。报告的主要结论是，目前已有关于四个国家的证据表明有显著的作用。这些国家中，禁止烟草广告之后就出现了吸烟减少的现象，而减少幅度很大，没有正当的理由将其归因于其它因素。

47. 五年之后，国际抗癌联盟的一份报告审议了其中三个国家现有的数据[2]。由于加拿大烟草法规发生了变化，加拿大由法国取而代之，该国从1993年1月1日起禁止烟草广告。在实行禁令之后，这四个国家中15岁以上人口的人均香烟消费量减少了14%至37%。

表2. 禁止烟草广告的有效性

国家	禁令日期	截至1996年消费量的减少
挪威	1975年7月1日	-26%
芬兰	1978年3月1日	-37%
新西兰	1990年12月17日	-21%
法国	1993年1月1日	-14%

[1] 联合王国卫生和社会保障部。《烟草广告对烟草消费的影响》。伦敦，HMSO，1992年。
[2] L. Joossens。《禁止烟草制品广告的有效性》。布鲁塞尔，国际抗癌联盟，1997年。

48. 在开展调查的四个国家中的三个，青年吸烟的情况减少了，而在一个国家中情况保持稳定不变。结论是，如果作为全面烟草控制政策一部分适当地予以实施，禁止烟草广告确实可以起作用。

国际影响

49. 世界各地的一些国家通过立法禁止烟草广告。具体例子包括意大利（1962年）、冰岛（1970年）、挪威（1973年）、芬兰（1976年）、葡萄牙（1982年）、新西兰（1990年）、法国（1991年）、澳大利亚（1992年）、泰国（1992年）、瑞典（1994年）、土耳其（1996年）以及比利时（1997年）。最近，欧洲议会和理事会通过了1998年7月6日的98/43/EC号指令，将在欧洲联盟15个会员国中禁止所有烟草广告。根据这一指令，完全和最终实施一切条例之后将在欧洲联盟内禁止所有直接和间接的烟草制品广告（包括赞助活动）。主要内容包括：

- 欧洲联盟的所有会员国必须不迟于2001年7月30日制定国家法规；
- 在此之后一年内，印刷媒介必须停止所有广告宣传；
- 在此后两年之内，必须停止赞助活动（在世界级组织的活动除外）；
- 烟草业赞助一号方程式汽车大赛等世界性活动，可最多再持续三年，然后到2006年必须终止。在逐渐取消的过程中，必须从总体上减少赞助性支持并结合自愿限制与这些活动相关的烟草广告宣传；
- 允许在零售点提供产品信息；
- 烟草贸易刊物可刊载烟草广告；
- 不以欧洲市场作为专门对象的第三国出版物不受该禁令的影响。

50. 这些法规全面禁止烟草广告，但把只能在国际级予以控制并可削弱国家法规的如下方面作为例外：国外出版物、附带的电视广告宣传、赞助世界性活动、因特网。

国外出版物

51. 几乎每一项禁止烟草广告的法规中大致上都允许在进口的国外出版物中进行广告

宣传。法国1991年的法律是一个例外，其中规定在国外出版物中也禁止烟草广告。但是，法国法律中的这项规定实际上并未实行；例如，法国仍然进口含有烟草广告的德国杂志。将国外出版物作为例外的原因是害怕禁止烟草广告可导致对国外出版物进行审查。只有全世界禁止烟草广告才可导致所有出版物中禁止烟草广告。

附带的电视广告宣传

52. 澳大利亚、比利时、加拿大、法国和挪威关于烟草广告的法律把播放在国外举办的活动时附带的广告宣传作为例外，除非其主要目的是在相关的国家中为烟草制品进行广告宣传。

53. 其理由与将国外出版物作为例外的理由相同，即害怕禁止烟草广告可导致对播放在仍然允许进行烟草广告宣传的国家中举行的体育活动进行审查。同样，只有全世界禁止烟草广告宣传才可导致禁止附带的广告宣传。应当强调，不应低估附带电视广告宣传的影响。根据一项调查，一种名牌香烟在1989年赛季中对一个汽车锦标赛参赛队的赞助使这种香烟在电视上获得了近三个半小时的表现时间。此类汽车比赛等电视活动的影响极大：出席此类活动的人在美国每年达1000多万，但从电视上观看的人数要多90倍[1]。

赞助世界性活动

54. 在各项国家立法提案的漏洞中，赞助活动是最大的漏洞。烟草公司的赞助（尤其是赞助体育活动）削弱了为控制烟草消费作出的努力，因为它发生作用的方式与广告相同；可非常有效地影响青少年市场；将吸烟与大众喜欢的健康活动和形象联系起来；而且，由于被赞助的活动是国际性的，可不受制于国家禁止赞助活动的禁令。

55. 通过消费者对一种产品或一个公司的认识或态度所发生的变化，可衡量赞助活动的有效性。一项调查表明，选择汽车赛为他们最喜欢的电视体育节目的男童能够列出主要烟草赞助商的可能性比其他人更大。如果他们并非已经是经常吸烟者，其中成为经常吸烟者的人比不观看汽车赛的男童要多近一倍[2]。

56. 世界各地许多国家的法律为接受资助的国际性活动提供豁免权，具体例子在下文中有所介绍。赞成给予这种豁免权的主要理由是，全面禁止烟草广告将使该项国际活

[1] J. Slade。《转播赛车比赛期间的烟草制品广告宣传：定量评估》。在1994年10月10—14日巴黎第九届世界烟草与健康会议上的发言。

[2] A. Charlton，D. While，S. Kelly。男童吸烟与名牌香烟资助的汽车赛。《柳叶刀》，1997年，350：1474。

动转移到仍然允许进行烟草广告宣传的另一个国家。

- 在葡萄牙，1987年1月30日的法律规定所有接受赞助的汽车大赛可在十年之内不受禁止烟草广告禁令的限制。

- 1990年在新西兰通过了一项法令，禁止烟草广告。六个月之后，议会对之进行了修订，以便准许赞助多国性活动，其定义为至少有三个国家参与，其中一国为新西兰。

- 在澳大利亚，烟草广告法（1992年）第18节授权卫生部部长，在符合某些条件的情况下，使某些国际体育活动免于受烟草广告全面禁令的限制。

- 在加拿大，原定于1998年10月1日实行一项禁止烟草广告和赞助的法案（C—71）。但是，魁北克省第444号法案于1998年6月准许凡为各项活动提供赞助的，可额外推迟两年实行该法案，并对赞助参加加拿大国际汽车大奖赛或三河城国际汽车大奖赛的赛车队，准许推迟五年实行该法案。

- 如上所述，在欧洲联盟，禁止烟草业赞助世界性活动的过渡时期比接受赞助的其它活动的过渡期要长三年。

57. 多数国家禁止在电视上进行烟草广告宣传。赞助活动对多数烟草公司的促销工作是至关重要的，因为它允许在禁止进行广告宣传的广播媒介中展示牌名。在世界上的许多地方，即使当地方法律专门规定烟草公司不得利用广播媒介，对各项活动进行赞助的目的也是为了向广播对象进行宣传。烟草业对一号方程式汽车大赛进行赞助的费用每年达1亿美元。为了向全世界200多个国家中观看每次大赛的3.5亿观众进行宣传，烟草公司愿意支付巨额费用[1, 2]。只有在全世界禁止一切烟草广告和赞助，才能避免烟草促销在广播大众喜爱的国际体育活动期间保持高度能见度的情况[3]。

因特网

58. 据估计，截至1998年世界上有5000万因特网入网点，而且有人预测至本世纪末入网点数将增长至5亿。尽管因特网广告宣传的现象仅有三年的历史，但每年用于因特网

[1] J. Griffiths。驶入广播跑道。《金融时报》，1998年3月6日。
[2] H.Dawley，Walczak。从汽车大奖赛快速发财，谋取暴利。《商业周报》。1997年9月22日：42—46。
[3] 关于赞助活动的详细情况，请见A. Henry，E. MacAskill。烟草业赞助情况分析。《卫报》，1997年11月6日。

广告的费用多达数亿美元。烟草公司也开始在因特网上公开进行广告宣传。美国在1996年首次要求香烟公司报告用于因特网广告的开支；其总数达432 000美元[1]。在德国，多数烟草公司在全球因特网计算机网络上的德文网区内开设了网站。

59. 因特网是许多领域内（例如，跨国界的药品促销、广告宣传和销售）关注的一个问题[2]。各公司的活动有所不同：对在万维网进行广告宣传（针对所有消费者）、针对特定的个别消费者的电子邮件广告和在线销售应有所区分。因特网上的贸易一般属于对外贸易。在线销售也越来越多地针对其它国家的消费者。而首要的一点是，因特网上的广告最终可在能够利用因特网的所有国家中，即在全世界几乎所有国家中，予以下载。

60. 很显然，必须通过一项国际公约解决因特网上广告宣传的问题。在1997年的吸烟（公共卫生）（修订）法令中，香港已经禁止在因特网上登载烟草广告。在比利时，卫生部规定比利时烟草广告禁令包括因特网广告宣传。但是，很难控制或制裁外国的网站。国际公约应包括禁止在因特网上进行烟草广告宣传，并禁止通过因特网以邮购方式销售和分发香烟。因特网上的香烟销售在瑞典引起了严重关注，那儿有许多人通过因特网以邮购方式在物价低的国家内购买香烟。

建议的解决方案

61. 如果要显著和迅速地减少烟草消费，全面禁止广告和赞助就是必不可少的。在1979年，世界卫生组织吸烟控制专家委员会呼吁全面禁止一切形式的烟草促销[3]。在1986年，第三十九届世界卫生大会在WHA39.14号决议中表示惋惜所有直接或间接提倡使用烟草的行为。四年之后，第四十三届世界卫生大会以WHA43.16号决议敦促所有会员国考虑为最终消灭所有直接和间接的有关烟草的广告、推销和赞助采取更积极的限制和协调行动。

62. 禁令应以如下原则为基础：

- 应包括直接和间接两方面的广告宣传；

[1] 香烟销售，广告费用上升。《联邦贸易委员会：了望》，1998年3月23日（第497号）。

[2] 见WHA51.9号决议。

[3] 《控制吸烟流行。世界卫生组织吸烟控制专家委员会的报告》。日内瓦，世界卫生组织，1979年（《世界卫生组织技术报告丛刊》，第636号）。

- 应涉及所有媒介（无线电广播、电视、印刷品、广告牌、影院、因特网，等等）；

- 应包括对国家和国际两方面活动的赞助；

- 应涉及全世界，但考虑到国家级在限制烟草广告方面的进展情况，可逐步实施。

63. 多数国家已经在某种程度上限制了烟草广告。在所有国家进行全面禁止是可能的，但应当逐步实行。对需要采取深入细致的立法行动以达到全面禁止的国家，可允许有较长的过渡时期。可使用广告限制控制计分制以确定过渡时期的长短。这种计分制是1989年制定的，目的是根据烟草广告受到限制、禁止或因健康警告而受挫的媒介数对国家进行分类。表3对等级进行了少量修订，例如，限制或禁止间接广告和国际赞助可加分。

表3. 限制烟草促销的控制计分制

	限制	禁止	总分
无线电广播广告	0.5分	+0.5分	1分
电视广告	0.5分	+0.5分	1分
影院广告	0.5分	+0.5分	1分
室外广告	0.5分	+0.5分	1分
印刷品广告	0.5分	+0.5分	1分
零售点广告	0.5分	+0.5分	1分
赞助国家活动	0.5分	+0.5分	1分
赞助国际活动	0.5分	+0.5分	1分
间接广告	1分	+1分	2分
			10分

总分为0 = 对烟草广告和赞助无限制
总分为10 = 全面禁止烟草制品直接和间接的广告和赞助

64. 建议所有国家禁止烟草制品的一切直接和间接广告与赞助，但根据每个国家的广告限制控制计分，应当允许有一个过渡阶段，具体如下：

2000年1月1日的计分	过渡阶段
≥7	3年
4—6	6年
0—3	9年

VI. 检测和报告有毒及其它成分

公共卫生方面的考虑

65. 烟草烟雾估计含有4000多种复合物，其中许多在药理学方面是活性的、有毒的、诱变的和致癌的。烟草烟雾中已知的致癌物质超过43种[1]。

66. 由于对吸烟引起的健康问题给予了更多的关注，许多国家实行的政策是通过减少

[1] 美国卫生和公众服务部。《减少吸烟的健康后果：25年的进展。卫生局局长的报告》。马里兰州罗克维尔疾病控制中心，1989年。

向吸烟者提供的有害物质量来缩小继续吸烟者受伤害的风险。自从70年代初，美国和联合王国的主管部门就建议不愿意或不能戒烟的人改吸产生较少量烟碱和尼古丁的香烟，并希望因此减轻吸烟的不良影响。

67. 还采取了管制行动。1990年5月通过的90/239/EEC号指令对欧洲联盟市场上香烟产生的烟碱量进行控制。该指令规定，自1992年12月31日起，欧共体市场上香烟的烟碱含量不得超过每支烟15毫克，自1997年12月31日起则不得超过每支烟12毫克。自1992年1月以来，另一项指令（89/622/EEC）规定产生的烟碱和尼古丁量必须在香烟包装上标明并应使用国际标准化组织指定的方法进行衡量（ISO 4387和ISO 3400）。

68. 标准的吸烟机器使用国际标准化组织的标准程序和设备，它有一张机械嘴，以标准的量吸固定的次数—
在两秒钟内吸入35毫升，每60秒重复一次，直到香烟烧成预先确定的烟头长度。然后对机器吸入的烟碱和尼古丁进行测量。

69. 检测的结果不能为消费者提供有意义的测量以说明他们可从香烟摄入的物质。这种检测的主要缺点之一是人完全不象机器那样吸烟。事实上，吸烟者吸收的尼古丁可比机器更多，这取决于他们吸烟的次数和力度以及他们的嘴唇或手指是否堵塞可淡化“尼古丁含量低”的香烟烟雾的通风气孔。例如，已表明改吸尼古丁产生量较低香烟的吸烟者通过更用力地吸尼古丁含量较低的香烟“得到补偿”，而且，公布的尼古丁产生量并不能很好地预测吸烟者吸收的尼古丁量[1]。

70. 多数尼古丁含量低的香烟做到含量较低的原因是由于过滤嘴的特点（烟嘴顶端覆盖的纸上有通风孔）并由于烟雾被空气所冲淡。尽管正式吸烟机器不影响过滤嘴的通风，但吸烟者可以并确实会用嘴唇和手指堵塞这些过滤孔，使产生的烟碱和尼古丁增加。

71. 检测和控制所产生烟碱的政策是以烟碱较少可导致因烟草烟雾引起的致癌活动较少的观点为基础的。对“烟碱”的概念需要再次进行仔细的审核，尤其是在出现新的香烟技术和不同烟碱特征的情况下。例如，在德国对55种香烟的研究结果表明，烟草特有的亚硝胺和主流烟雾（吸烟者吸入的烟雾）所含的烟碱之间没有相互联系。根据1983—

[1] 美国卫生和公众服务部。限制销售和分发香烟与无烟烟草制品以保护儿童和青少年的规定；关于食品和药物管理局对含尼古丁香烟和无烟烟草制品管辖权的拟议条例分析。食品和药物管理局的通知。《联邦登记册》，1995年8月11日，60：41314—41787。

1995年期间对波兰香烟进行检测的数据，在波兰报导了类似的结果。香烟中所含烟碱较低并不自动意味着香烟中所含的致癌物质较低。以瑞士和美国的研究为基础的两项最近的研究表明，尼古丁含量低的香烟不但并非更安全，而且造成腺癌增多（这是在肺部深处发生的一种肺癌）。吸用这种香烟的吸烟者吸得更深并接触特别大量的某些烟雾成分，包括较小的颗粒性致癌物质或正—
亚硝胺。有人提出，应对现有的各种牌子香烟进行关于选定的已知致癌物质方面的检测，例如4—（甲基亚硝胺）—1—（3—吡啶）—1—
丁酮（NNK）。对各种牌子之间含量变化很大的物质，浓度中位数可确立为目标上限，并给生产商一定的时间以适应之。不能符合目标水平的牌子应当不准许进入国家市场。

72. 关注的另一个问题是在烟草生产过程中使用农业化学品以及在制作过程中使用添味剂和其它添加剂。烟草种植中惯常使用范围广泛的化学品，包括灭草剂、杀真菌剂和杀虫剂，以便确保最高的商业产量。有证据表明，主流烟雾中的杀虫剂残留物可保留在吸烟者体内。随着烟碱和尼古丁的减少，在烟草成分中增加了各种物质，以便影响烟雾的味道和口感，改变烟雾的成分和产量，改变燃烧速度，并改变pH值以尽可能加强尼古丁的供应。

73. 事实上，香烟不是一种简单的农业产品—
把烟叶剁碎卷在纸卷之内。香烟是经过最精心处理的现有消费产品之一。有证据表明，可精心地控制向吸烟者提供的尼古丁，使香烟提供足够量的尼古丁以形成并然后维持烟瘾。据报导，烟草公司认为香烟是一种尼古丁提供系统并研究了控制尼古丁的多种途径以达到所需的供应浓度。烟草公司还开展了几十年的研究，研究如何改变尼古丁的化学形式以提高向吸烟者提供的精炼尼古丁百分比。烟草公司的文件表明，通过提高烟雾的pH值可做到这一点，具体方法是使用添加剂，其中最显著的是氨水。随着pH值提高和精炼尼古丁增加，吸收的速度以及生理学反应都提高了。氨水复合物在美国的香烟制作中得到了广泛的使用。烟草业的辩词是添加氨水复合物是为了口味，而不是为了增加精炼尼古丁的含量。但是，这种辩词与烟草业自己的内部文件以及化学和物理基本原理相抵触[1]。

74. 由于它具有高度致瘾的作用，从香烟中逐步清除尼古丁是一项政策方案，在过去五年中对之进行了广泛的讨论。由这种做法的可行性产生了许多问题。主要的问题是减少尼古丁是否会对吸烟上瘾者造成更多的健康危害，因为他们会吸更多的香烟和/或

[1] R. Hurt，C. Robertson。打开烟草业有关尼古丁秘密的大门。《美国医学协会杂志》，第289册，第13号：1173—1181。

以更大的力度吸每支香烟，以便对尼古丁水平降低作出补偿。减少尼古丁对刚开始吸烟者可能有用，但对已经上瘾者无用。

75. 对减少尼古丁的方案应当暂时不予否定并进行仔细的探讨，因为它可能对公共卫生有益。但是，在考虑实行这一措施之前，必须开展更多的研究。

国际影响

76. 颁布了法规以通过如下方面控制烟草中的有害物质：

- 控制烟草的成分；
- 要求公开所含的添加剂和成分；
- 授权政府检查和审批烟草制品；
- 授权政府规定烟碱和尼古丁的最高水平。

77. 例如，德国1997年12月20日的烟草法令详细规定了烟草制品生产中可使用的物质。新西兰1979年的有毒物质法令授权总督制定法规规定烟草检测方法以确定其成分，并规定任何烟草或烟草类别中可含有的特定有毒物质的最高含量。在泰国，部级规定BE
2535要求在1998年2月20日之前向公共卫生部公布在该国出售的烟草制品的成分。在加拿大，不列颠哥伦比亚烟草销售（修订）法令要求烟草公司在1998年9月15日之前公布所有添加剂和成分，包括处理纸和过滤嘴所使用的化学品。从1998年10月31日起，烟草公司必须使用加拿大卫生部制定的检测程序，提供关于烟草烟雾中发现的44种选定毒物的报告。

78. 对各种成分使用的检测方法不精确和不一致是国际上关注的一个问题。各国的检测程序各不相同。使用不同的检测方法意味着在一个国家获得的结果不能与其它地方获得的结果相比较。检测程序不但应当能够进行比较，而且应当是精确和有效的。对摄入的物质经常进行关于添加剂安全性的检测。尚不了解燃烧对许多添加剂的影响。例如，欧洲联盟以国际标准化组织标准方法为基础的关于烟碱含量的规定被认为是低估了香烟中烟碱的水平并因此向吸烟者提供了导致错误结论的信息。

建议的解决方案

79. 尽管烟草制品既使用广泛又复杂，但它们之所以能避免受到有意义的管制，是部分由于该行业之外对它们的了解不足。需要关于各种成分、化学品、添味剂和其它添加剂作用的更多信息。必须确定这些物质在燃烧时的安全性。在认可添加剂的安全性之前，烟草业应当能够证明它们按原定用途（即同其它成分和添加剂一起燃烧）使用时是安全的。通过规定烟草业有义务公布所有烟草制品中的一切成分和添加剂并使用国际上接受的检测方法报告一切主要有毒成分，可促进这方面信息的收集。

80. 有一些机会减少烟草制品的危险性。例如，世界卫生组织监督之下的一个国际专家委员会可以：

- 确定哪些添加剂形成毒性和成瘾；
- 为烟草所特有的亚硝胺等有毒成分确定产生量的上限并规定逐步予以减少；
- 确定应当舍去哪些加强尼古丁提供或对其强化特性产生作用的成分；
- 根据对美国联邦贸易委员会烟碱检测方法的修订，审查国际标准化组织衡量烟草中烟碱和尼古丁产生量的标准；
- 探讨从烟草制品中逐渐清除尼古丁的可能性。

VII. 烟草包装设计和标签

公共卫生方面的考虑

包装规格

81. 在许多发展中国家，出售单支香烟和小包香烟如果不是规范的做法，也是很常见的，因为可支配收入低下使多数吸烟者无力购买较大包香烟。同样的市场销售逻辑显然也适用于更富裕的国家，因为收入最低的人（穷人、失业者和儿童）更容易找到钱购买小包香烟，而不是更贵的标准包装的香烟。

82. 根据按美国法院指令[1]公布的关于市场销售战略的原机密文件，建议生产“半包装的香烟”理由如下：

- 半包装对初始吸烟者是符合逻辑的量。成为成熟的吸烟者之后，他们的消费量将增加一倍（或更多）。对一种牌子的爱好将使吸烟者接着买20支一包的这种牌子香烟；

- 青年吸烟者似乎更注意现金支出，而不注意每支香烟的费用；

- 价格低并不意味着“劣质牌子”，也不需要在单位利润、销售支持或质量方面作出牺牲。

83. 澳大利亚、加拿大和荷兰的研究确认，购买小包香烟的主要是十几岁的吸烟者。澳大利亚的一项研究表明，十几岁的吸烟者中有56%购买小包香烟，而只有9%的成年吸烟者购买小包香烟[2]。荷兰最近的资料表明，在1998年15至19岁的吸烟者有38%购买小包香烟，而购买小包香烟的成年吸烟者为12%[3]。

标签

84. 烟草制品的标签被认为是吸烟预防政策中的一个重要因素。在这方面，它的主要作用是劝阻人们开始吸烟并鼓励吸烟者戒烟或减少吸烟。通过提供额外信息以支持不吸烟或戒烟的决心，标签可影响吸烟的行为。但是，许多国家仍需要在这方面取得进展。世界卫生组织的一份报告提出，1991年在需要作出警告的77个国家中有48个仅要求标明吸烟有害健康[4]。关于56个国家在1998年的健康警告的一份新研究报告强调，发展中国家的警告远不如发达国家中的警告有效，而后者本身就不够有效[5]。制定了一个健康警告评价等级表，其中考虑到多方面的标准，包括有无健康警告、其数量、语种、大小、位置和轮换制度。尽管有些发展中国家得分很高，但发展中国家比发达国家的平均得分要低。值得提及的一个例子是波兰，该国最近要求烟草公司提供的警告至

[1] 两造同意的判决，明尼苏达州及明尼苏达蓝十字和蓝盾对菲利普·莫里斯股份有限公司等，拉姆齐县地方法院第C1—84—8565号，1998年5月8日。

[2] D. H. Wilson等。15支装香烟：适合于放在任何地方，尤其是书包内。《社区卫生研究》，1987年，11：16—20。

[3] 荷兰吸烟与健康组织，Stivoro提供的未经发表的1998年资料。

[4] R. Roemer，《抵制世界烟草流行的立法行动》，第二版。日内瓦，世界卫生组织，1993年。

[5] D.Kolben，P. Lurie，S. M. Wolfe。《烟幕：美国烟草公司在国际香烟标签方面的双重标准》。华盛顿（哥伦比亚特区），公共公民卫生研究组，1998年。

少占包装表面积的30%。

产品说明

85. 对包装上应当出现的（健康警告）和不应当出现的内容应有国际最低标准。对其产品进行健康方面未经证实的宣传（通过“淡型”、“柔和”和“尼古丁含量低”等字样）的生产商，应当通过限制在包装和产品设计中使用可产生错误的安全感的词语和非文字的暗示，阻止他们的这种做法。如果没有对淡型香烟的宣传，许多仍继续吸烟的人就会作出更坚决的努力戒烟。烟碱和尼古丁含量低的香烟被认为可鼓励人们，尤其是妇女，开始吸烟，并可影响吸烟者，使他们继续相信这种产品提供了某种保护。引进和大量销售这些牌子香烟的最终作用可能是并可能将继续是因吸烟而死亡人数的增加。

国际影响

86. 贸易关系应当以适用于所有国家的规则为基础。对香烟包装设计制定最起码的规定应当是一种义务，以便避免使一些不遵守这些规定的国家获得经济上的优势。在国际级达成包装设计方面的协定可改善贸易关系，促进公共卫生，甚至可推动对走私进行的斗争。

87. 如同在第III章中讨论的那样，香烟贸易中的一个问题是每年有4000亿进口香烟在国际运输过程中“消失”。如果事先知道最终抵达国，就可更好地控制走私。如果所有国家都要求有醒目的健康警告，而这些警告将自动地在语种和包装说明的某些内容方面有所不同，出口商就会有义务表明他们的产品带有最后抵达国的健康警告（另见第IV章）。

建议的解决方案

88. 为了解决这些问题，提出如下建议：

- 应禁止出售每包不足20支的香烟；
- “淡型”、“柔和”和“尼古丁含量低”等未经证实的与健康有关的说明不应出现在烟草制品的包装上；

- 所有烟草制品都应有强行规定和多次出现的健康警告，以白底黑字或黑底白字的形式出现并至少占包装两大平面的25%。

VIII. 烟草和农业政策

公共卫生方面的考虑

89. 全世界烟草生产稳步上升。1997年世界上未加工的烟草产量估计为700万吨，比1995的产量上升了27%。增加的大部分可归因于在中国的持续扩展[1]。

90. 至少有120个国家种植烟叶，而世界烟草产量的大部分来自发展中国家。在许多生产国，政府对烟农提供补贴和价格支持。欧洲联盟每年为烟草生产提供约12亿美元的补贴[2]。从1994到1996年，美国用于支持烟草种植的开支每年约为4000万美元[3]。

91. 价格支持和补贴破坏了官方对烟草控制规划的支持并阻碍通过政治程序改变政策。因此，随着烟草控制规划的完善，就必须解决发达国家以及发展中国家烟草补贴和价格支持的问题。

国际影响

92. 根据欧洲审计院的一份报告，欧洲联盟对烟草出口的补贴不但认可了与欧洲联盟自己的卫生政策相违背的政策，而且违背了它对发展中国家的政策[4]。几乎所有这些烟草都出口到中欧和东欧以及北非，那儿对烟碱含量的控制不严格，那儿的国家也很难应付因外因造成的额外死亡和昂贵的卫生保健费用。表4显示了1991年至1995年的出口量。

表4. 欧洲联盟向中欧和东欧及北非出口的未加工烟草，1991—1995年

（吨）

年份	向中欧和东欧的出口量	向北非的出口量

[1] 美国农业部。《烟草：世界市场和贸易，传阅系列：FT—01—98》，第8页。

[2] L. Joossens，M. Raw。烟草补贴是滥用国家资金吗？《英国医学杂志》，1996年，312：832—836。

[3] P. Zhang，C. Husten。美国烟草价格支持规划对烟草控制的影响。《烟草控制》，1998年，7：176—182。

[4] 审计院，关于烟草原料市场一般组织情况的第8/93号特别报告以及委员会的答复。《欧洲共同体正式日刊》第C65号，1994年3月2日，第47卷。

1991	72 859	30 834
1992	47 034	41 034
1993	83 776	34 376
1994	60 203	57 603
1995	147 851	34 420

来源：欧洲联盟统计局。

93. 补贴导致廉价烟草。在较贫穷邻国的市场上倾销尼古丁含量高的廉价烟草制品，会造成市场畸形，并鼓励消费。

建议的解决方案

94. 只要消费者仍有需求，烟草种植就会继续下去。减少烟草产量的最佳方法显然是减少需求。但是，应考虑到如下两方面的措施：

- 不应当提供经济奖励或立法保护以支持烟草生产。例如，世界银行不为烟草生产、加工、进口和销售（无论是供国内消费或出口用）提供贷款；

- 应当帮助烟农改种其它作物。

95. 农民的传统论点是，他们种植烟草是因为除烟草种植之外没有其它选择。真实情况是，很少有资金用于研究改种其它作物的可能性。小农需要实实在在地看到未来的前景。这涉及克服从烟草种植转向改种其它作物的相关问题，例如获利较少、缺少资本投入、灌溉、培训、缺乏农业研究以及无法仅以一种其它商品取代烟草。多样化不是一个简单的过程，但如果没有研究方面的投资，永远也不会找到替代烟草种植的方案。

96. 美国政府和欧洲联盟都在资助培育危害较小的烟草品种的项目，但并不资助使烟草种植者改种其它作物的研究。但是，欧洲联盟各国农业部部长在1998年7月同意从1999年收获期开始实行对烟草部门的成套改革计划。这一套计划包括资助研究烟草原料生产者转向其它作物或活动的可能性。

IX. 合作和信息交流

公共卫生方面的考虑

97. 关于人民使用烟草的规律、规模和趋势、烟草使用的健康和经济后果以及作为其基础的社会文化因素等方面的可靠和及时信息可有助于控制烟草使用的政策和规划。在致理事会和欧洲议会的关于欧共体在与烟草消费进行斗争方面目前和所建议作用的函件中，欧洲委员会强调，改进对消费规律的监测将促进提高预防活动的针对性。按照委员会的看法，有关当前趋势的信息不够，而且已过时，因此严重地阻碍实行有效的战略[1]。

国际影响

98. 标准化措施有助于全球、区域和国家监测烟草流行情况以及评价烟草控制政策和规划的有效性。为了使世界卫生组织能有效地遵循WHA43.16号决议关于协助各国实施全面烟草控制政策的要求并有效地满足密切监测与烟草相关的全球疾病流行演变情况的需要，至关重要的是国家政策和规划必须以具有国际可比性的原则和程序为基础。

建议的解决方案

99. 在其1998年《烟草流行控制和监测准则》中，世界卫生组织对描述受烟草流行影响最大的人群可取的最低限度资料和信息、烟草业在一个国家的存在和重要性以及已经实施或正处于实施过程中的政策反应作出了定义。《准则》吸取了许多国家烟草控制措施的经验，它包含一份指标清单，这些指标应当由每个国家进行监测以便有效地支持卫生政策过程。指标分为六大类：社会人口特征；烟草生产、贸易和工业；烟草消费；烟草使用的规模；死亡率和发病率；烟草控制措施、组织和机构。

100. 《准则》附件4列出了各大项之下建议指标的具体清单。

101. 如果参与可能形成的框架公约各方要提供质量适当和具有可比性的数据，上文提及的信息收集将需要新的财政资源。而且，缺少解释手段的数据或各方解释不一致的数据用处很有限。如果要大力开展信息收集和交流，将需要资源以分析所产生的信息

[1] 欧洲共同体委员会。委员会关于欧共体在与烟草消费进行斗争方面目前和建议作用的致理事会和欧洲议会的函件。COM96（609）最后版。布鲁塞尔，1997年3月。

。协调产生、整理、评价和传播信息的行政管理任务也将需要资源。据预计，各方的有关部委将作出安排进行经济资助以促进信息收集和交流。

附　件

框架公约和议定书之间的关系

采用框架公约和议定书的做法使之有可能逐步制定法律。首先，框架公约确定了总的规范和机构，例如目标、原则、基本义务和机构以及关于决策、供资、解决纠纷和修订的程序。换句话说，框架公约的主要作用是确立对一个特定领域进行管理的总体系统，而不是具体的义务。随后，议定书通过制定附加的或更具体的义务和机构安排，落实作为其基础的框架公约。尽管一项议定书可以是一项独立的法律协议，但“议定书”一词通常被用于指对现有的一项国际协议进行修订、澄清或补充的一项国际协议。

框架公约和议定书之间的关系可以在三个方面有所不同：议定书可以与框架公约同时通过或在框架公约通过之后随后通过；它可以与框架公约使用同样的机构或建立新的机构；公约签署国签署议定书可以是必须的，也可以有选择性。1975年的巴塞罗那公约就是框架公约和议定书同时通过并必须签署议定书的一个例子。该公约与两个有关议定书同时通过，其中一个涉及在海洋倾卸垃圾，另一个涉及溢油。另外，希望参加巴塞罗那公约的国家必须至少签署其两项议定书。同样，预防行船污染公约的前五个附件与公约同时获得通过，它们的作用与议定书相同。在这些附件中，两个是必须执行的，三个是可有选择的。与之相比，长程越界空气污染公约、保护臭氧层维也纳公约以及联合国气候变化框架公约都是在不包含议定书的情况下通过的，也不要求缔约国签署其中的任何议定书。

框架公约的议定书在内容方面可以是综合性的，或者可以集中针对框架公约所涉及问题的一个特定部分。此外，框架公约的议定书可以提出*更具体的义务或额外的机构安排*，也可同时包括这两个方面。后一种情况的一个例子是与维也纳公约相关的蒙特利尔议定书，其中确立了限制生产和消费某些消耗臭氧的化学品的实质性义务，也确立了新的机构机制，包括一个多边基金会和一项不让步程序。

一般情况下，框架公约的议定书只针对参加有关公约的国家，因此与成员关系相关联。但是，在某些情况中，议定书和公约的联系局限于一个共同的主体。例如，与难民状况相关的1967年议定书把关于难民状况的1951年公约中规定提供的保护扩大到包括更多类型的人，但除此之外，它是独立的，任何国家（不仅是公约缔约国）都可签署和批准该议定书。

= = =