世 界 卫 生 组 织

世界卫生组织烟草控制框架公约 **（Draft）A/FCTC/WG1/7**
工作小组第一次会议 **1999年10月28日**

世界卫生组织烟草控制框架公约

工作小组第一次会议报告

1999年10月25—29日

议程项目1. 总干事格罗·哈莱姆·布伦特兰博士宣布开会

1.
世界卫生组织总干事布伦特兰博士宣布会议开幕并概述了烟草对健康和疾病的影响。这一问题已超越公共卫生范围并超越了国界。世界卫生组织目前正领导着联合国烟草管制机构间特设工作组。布伦特兰博士希望本次会议，即世界卫生组织首次行使其组织法使命对受法律约束的条约进行协商的会议将改变公共卫生的进程。

议程项目2. 选举官员

2. 下列官员当选：Leppo博士（芬兰），主席；da Costa e Silva博士（巴西），副主席；Chan博士（中国），副主席；Mochizuki博士（日本），英文报告员；Chaouki 博士（摩洛哥），法文报告员。

议程项目3. 通过议程和时间表（文件A/FCTC/WG1/1）

3. 主席建议项目10—13于星期四与项目9一起进行。通过了修订的议程和时间表。

议程项目4. 工作小组的工作方法

4.
主席指出，世界卫生大会在WHA52.18号决议中根据其《议事规则》第42条建立了世界卫生组织烟草控制框架公约工作小组。作为卫生大会的附属机构，工作小组受这些《议事规则》的管辖。它不准备提出框架公约的详细文本，但将提出一份拟议的内容草

案目录。

议程项目5. 世界卫生组织烟草控制框架公约工作概况

（a）目前工作概况和WHA52.18号决议

5.
WHA52.18号决议概括了制定框架公约和任何有关议定书的综合进程。无烟草行动的Bettcher博士回顾了可能对工作小组起指导作用的此前世界卫生组织关于这一问题的决议。

（b）最近世界卫生组织区域委员会的摘要报告

6.
Bettcher博士报告了最近世界卫生组织区域委员会的情况并提供了今后会议的信息。

（c）有关烟草管制机构间特设工作组第一次会议的报告

7.
无烟草行动项目主任Yach博士报告了由联合国经社理事会1999年7月30日E/1999/56号决议设立的，并由世界卫生组织领导的烟草管制机构间特设工作组第一次会议（1999年9月29—30日）[1]的情况。工作组取代了联合国贸易和发展会议烟草联络中心。

8.
世界卫生组织区域联络点和几个国家的代表报告了国家间和部委间支持框架公约的活动，这项公约也被看作是国家烟草控制工作的号召因素。确认了非政府组织的贡献。

议程项目6. 技术介绍会

（a）条约改变现状（文件A/FCTC/WG1/4）

9. 日内瓦大学国际法教授Laurence Boisson de Chazournes教授阐明了框架公约如何能分阶段在各国以不同的速度采取行动，同时召开定期会议达成共识，以一种可能予以修订并有利于通过附加议定书的方式进行。框架公约的制定有利于开展普遍合作，详情在议定书中阐明。这类文书的价值已在裁军和环境保护方面得到证实。

[1] 联合国烟草管制机构间特设工作组，第一届会议报告，联合国儿童基金会，纽约，1999年9月29-30日。

（b）条约制定程序（文件A/FCTC/WG1/5）

10．纽约大学Paul
Szasz教授综述了世界卫生组织通过国际条约的组织法授权，并阐述了条约制定程序的各个阶段。它概述了工作小组针对框架公约今后时间表所面临的任务。

（c）公共卫生背景（文件A/FCTC/WG1/3）

11．卫生政策依据部门的Alan
Lopez博士简要说明了吸烟对个体健康的危害以及吸烟流行对公共卫生的影响。有大量事实证明，吸烟极大地增加了罹患肺癌和心血管病的危险，造成过多的死亡。公共卫生措施能够大幅度减轻因烟草造成的疾病负担。强调使用烟草对健康影响的地方依据是推动国家政策的有效工具。

12．世界卫生组织无烟草行动的Roberta
Walburn女士介绍了美国明尼苏达州使烟草公司的内部文件处于无专利权状态，将其作为针对一些烟草公司（“工业”）采取的部分法律行动的过程。该项诉讼案侧重于烟草工业的行为，特别是它在具体什么时间对吸烟危害性了解的程度。该文件长达3500多万页，证实了烟草工业了解吸烟的健康危害和尼古丁的成瘾性。还发现了策划抵消世界卫生组织和其它组织所作努力的证据。

13．会员国代表强调工作小组在改进国家控制活动方面作出努力的潜在价值。

（d）**烟草控制经济学**（文件A/FCTC/WG1/2）

14．政策依据和信息部门的Prabhat
Jha博士强调了世界银行最近出版的题为“遏制流行：政府与烟草控制经济学”一书的突出发现，它为政府采取干预措施提供了明确依据。该项研究的中心要旨在于很多烟草控制干预措施—特别是较高的税收—
经证实为成功且经济有效。如果发展中国家得以控制烟草的使用，它们将拯救上百万人的生命，特别是贫穷者的生命。同时，减少或消除烟草消费和生产对就业造成的影响很小，而且这种影响逐步形成的过程很长。

15．代表们强调必须对不同的烟草制品征收相同的税收，以防吸烟者从一种产品转而使用另种产品。

（e）加强国家立法

16．乌干达坎帕拉马凯雷雷大学国际法讲师Judy Obitre Gama女士说明了各种国际条约如何能有助于加强国家立法，并阐述了国际和国家法律之间的关系。

17．在讨论中进一步强调了建立一个国家机构或委员会对推动框架公约进程，提高认识，以及准备修订国家立法的重要性。

议程项目7.

技术介绍会/讨论会：起草建议的烟草控制框架公约草案内容（文件A/FCTC/WG1/6）

第I节　序言、目标、原则和定义

18.
与会者对整个框架公约做了一些总体评论，并对涉及框架公约的序言、目标和原则的第I节中的内容提出了各种看法。

19.
利用各种不同部门贡献的相容性措施在国家和国际级都是必不可少的。在国家级，至关重要的是要维持会员国行政部门和经选举产生的机构之间的密切联系并尽量扩大非政府组织在这一过程中的参与。

20.
框架公约应当包含一般性条款，具体义务由议定书予以详细规定。需要一种逐步发展的措施，把世界卫生大会以往的决议作为最低起点，并考虑到发展中国家的具体情况。

21.
需要国家和国际上的辅助措施，以卫生组织以往各项决议为基础，反映烟草控制的综合性措施。

22.
若干国家要求，框架公约各条款的措辞方式应当能够得到尽可能多的国家的广泛接受。一个国家对所提到的形成 “享有无烟环境的权利”等权利表示关注。

23.

许多代表团说，框架公约对各国的需求和实际情况，尤其是发展中国家的需求和实际情况，应当具有灵活性。

24. 许多国家表示从总体上支持文件第I节中包含的各项内容。

25.
有些代表团建议，应当考虑把与检测和衡量标准，包装设计和标签、价格、充分公开烟草制品成份（包括添加剂）有关的问题作为义务纳入框架公约，而不用等待将其纳入议定书。

序言

26.
使用烟草的健康影响和对国家经济的有害作用应当得到第一位的重视。强调了注重青少年、妇女、下层人群和少数民族的重要性。应当针对青少年，形成正面的健康形象。为了做到这一点，框架公约应当提及涉及青少年行为的其它公约，例如儿童权利公约。

27.
建议在序言中增加的其它内容包括提及卫生组织《组织法》中关于享有卫生保健的权利：“享受最高而能获致之健康标准，为人人基本权利之一。不因种族，宗教，政治信仰，经济或社会情景各异，而分轩轾。”

28. 以证据为基础的国际级干预措施被认为是极为重要的。

29. 强调了烟草控制中一切有利害关系者和社会部门的重要作用。

30.
还强调了考虑烟草控制在社会、经济和农业方面影响的重要性，尤其是在发展中国家，在某些国家组成的亚区域内以及各区域内。此外，应当明确地重视某些国家依赖烟草种植的情况以及强调在长时间内减轻这种影响的战略的必要性。

31.
应当强调烟草使用在发展中国家的影响加重了。此外，需要注意以发达国家为基地但在发展中国家进行销售的烟草公司的影响。一切形式的烟草使用都应纳入框架公约。除了香烟和手卷烟，其中还应包括无烟烟草和水烟袋。

32. 应考虑对烟草依赖给予治疗并防备环境中烟草烟雾的危害。

33.
许多代表团强调，框架公约应当强调减少需求的战略。需要有长期计划的多部门措施，以便处理烟草控制中供方的问题。作为供方手段，应当特别注意走私问题。

34. 应当强调烟草业的作用、行为和责任。

35. 应当考虑到发展中国家的特殊情况以及他们在实施框架公约方面所需要的援助。

36. 序言中应当强调“不公平的情况”和“科学依据”。

37.
许多代表团强调，所有国家都应当立即采取行动，加强和实施多部门的烟草控制综合战略。

目标

38. 一些国家和区域经济一体化组织建议修订有关目标的文字，修订文本如下：

> 本公约及其相关议定书的目的是确定国际上的反应并达成一致意见，以便做到减少烟草使用，从而减轻烟草消费在公共卫生、社会和经济方面的后果，并提供通过缔约各方的参与实施这种反应的机制。

39. 为目标建议的另一个修订文本如下：

> 公约及任何附件的最终目标是开展综合性的烟草控制工作，以便从遏制烟草消费着手，终止以任何形式出现的烟草使用，并为了保护人类健康，找到与烟草使用及其健康危害作用相关的缓解措施。

40.有些国家建议，应当为框架公约制定关于烟草使用的有时限的定性和定量具体目标。

原则

41. 应当制定“污染者赔偿”的原则，作为使烟草业对其造成的危害负责的一种手段。

42.
在制定框架公约的同时，应当加强发展中国家控制烟草的国家能力，尤其是在公共卫生法律方面。

43. 应当强调，公众有权了解烟草对健康的影响。

44.
工作小组听取了一些观察员的意见，其中包括一些非政府组织的代表，他们表示坚定地支持框架公约的过程。非政府组织的代表强调了非政府组织在达到尽可能大的成果方面可发挥的重要作用，并要求迅速采取行动。

第II节　义务

45.
使用的五个分项得到了广泛的总体支持。许多国家认为，义务中所列的问题为制定框架公约各项义务提供了一个有益的开端。在第I节中，提出了可纳入义务的一些额外项目。各分项的最后措辞可能将需要进行调整。下文提出了可纳入的具体支持领域。强调了需要避免先入为主的情况（框架公约的义务阻止更强有力的国家行动）。

46.
需要对第29段和第37段中的各项进行重新组织，把某些项目移至议定书中，另一些则放在义务中。据认为，有可能将这些段落中的一些项目合并起来。

47.
有些国家认为，供方措施，尤其是与烟草种植和替代生计相关的措施，在义务中应当是有限的，并应属于议定书的内容。另一些国家建议，有关走私的某些问题可以作为一项义务。

控制烟草使用的国家措施

48.
许多发言者强调，必须把国家级实施的综合烟草控制措施纳入本节。强调了各国建立国家协调机制并为之提供充分经费的重要性。这些机制通常应当由卫生部领导，但也包含其他有关部委和现存的社会机构。消费税的一部分可用作为烟草控制工作供资的

一种可能手段。

49.
除了国家措施，还需要向发展中国家提供国际合作支持（包括经济援助），以便发展研究、政策制定和实施方面的能力。

50. 有些国家建议把禁止向儿童销售和禁止免税销售纳入义务之中。

51.
某些国家觉得，出口经加工的烟草制品的国家有向发展中国家提供支持的特别责任。

52.
有些国家建议在要求所有国家具备的必要国家措施（例如，监测、检查和规划评价）与最初可在区域级执行的国家可选措施之间进行区分。

53. 有些国家提出，提供无烟环境应当被列入国家措施。

54.
建议把烟草制品成份的控制工作列入国家措施。在奥斯陆即将召开的一次会议（2000年2月）将针对这种控制工作的科学依据。

教育、培训和公众意识

55.
所列各项得到了普遍的支持。应特别注重确保儿童和青少年充分了解使用烟草的风险并保护他们不受烟草业通过各种媒介进行促销的影响。关于限制广告宣传应当是议定书或义务的主题，各国意见不同。支持通过作为全球性交流手段的艺术和娱乐领域宣传正面的健康形象。

一般合作

56.
此外，某些区域内实行了统一价格的区域措施，一般认为这种措施得到了广泛应用。

科学研究合作

57.
文件中提出的这一分项得到了广泛的支持。在制定控制烟草制品的科学基础方面开展合作的必要性获得了特别的重视。

信息交流

58.
义务中应当包括分享政策实施过程中正反两方面经验以及与健康影响相关的流行病学信息的机制。

其它意见

59. 建议在可能的情况下使用其它条约中已商定的文字。

60.
许多国家支持提供技术和经济支持的必要性，以便使所有国家充分参与框架公约从制定到实施的过程。

61. 许多国家建议，框架公约的条款对世贸组织各项协议的影响需要进行具体说明。

第III节 机构

62．对设立机构的问题作了介绍。

63．很多发言者强调他们的意见是暂时的，但是对一些基本原则有达成共识的迹象：⑴机构的设立最终要有条约的职能予以规定；⑵为了削减经费和避免重叠，应尽可能使用现有机构，会议也应安排在现有活动，例如卫生大会的前后召开。

64．具体问题是需要召开缔约国会议。世界卫生组织可提供秘书处。应有一个科学咨询机构提供有力的多学科支持，但是对于如何进行这项工作存在着意见分歧。发言者认为，有效的实施至关重要，但是，是否建立一个实施委员会可能是有待缔约国会议解决的问题。很多国家强调有必要建立一个财政支持机构—
尽管很多其它国家认为这一问题对确保一些不能充分参与国家的参与很重要，但是它们认为最好对这一问题推迟考虑。一些国家提倡建立烟草控制基金，以便有助于在世界卫生组织和非政府组织之间实现相同的进展。

第IV节 实施机制

65．纽约大学的Szasz教授介绍了文件A/FCTC/WG1/6第IV、V和VI节的讨论。

66．很多国家指出国家报告和国际评审对于公约至关重要。然而应精心设计报告的要求并使之具成本效益。若干国家要求采取透明的报告程序，并使任何缔约国毫无限制地获得每个国家的报告。

67．若干国家提倡采用解决争端机制产生有约束力的决定；另外一些国家倾向于非约束力程序。一个国家同意国际法院参与，另一个国家表示反对。一个国家同意采取调解程序，而另一个国家反对强制性调解。另一个国家建议遵守机制应侧重于实施而不是侧重于解决争端程序。一个国家指出，联合国宪章提供了一个解决争端的可能模式。

68．一个国家建议将实施机制写入议定书，而大多数国家说它应列在框架公约中。一个国家坚持认为烟草出口国应承担责任。

第V节 法律制定程序

69．有国家提出，如果达成共识，有可能将议定书与框架公约同时进行谈判。一个国家同意推迟对议定书的讨论。

70．一个区域经济一体化组织表示，两份议定书应与框架公约一起通过。一个国家建议将综合烟草控制措施的可取方面—例如一个立法模式—
作为框架公约的一份非约束力附件或补篇。

第VI节 最后条款

71．一些国家认为解决最后条款中涉及的很多问题为时过早。

72．若干国家建议框架公约应允许有保留。一些国家认为框架公约应允许废止，而另一些国家则表示反对。

73．一个国家建议，对框架公约和议定书生效的要求不应相同。另一个国家认为，不应要求将框架公约的最后条款应用于议定书。一个国家建议联合国作为保管人。

74．一个国家说，生效规定应以气候变化公约京都议定书为模式：除了特定数目的国家签署之外，具相当比例的生产国和消费国应批准框架公约。

议程项目8. 技术介绍会/讨论会：可能议定书（文件A/FCTC/WG1/3）

（a） 可能议定书的主题

（b） 可能议定书对框架公约的关系

75．据指出，议定书可与框架公约同时，或在晚些时候通过。随着新知识的出现可谈判新的议定书。关于框架公约中应列入哪些主题及议定书的主题问题由会员国作出决定。它提请注意背景文件中提出的一系列问题，这些问题侧重于从公共卫生角度出发的烟草控制的关键领域。

程序问题

76．很多国家认为，在框架公约进程中详细讨论可能议定书的程序或实质方面为时过早。一些国家和一个区域经济一体化组织认为应委托政府间谈判机构进行这类讨论。

77．一些国家提出有可能根据政治意愿通过意见一致的议定书。然而，一些国家提出，在更加明确地确定框架公约的内容之前，在谈判框架公约的同时谈判议定书可能存在着困难。

78．一些国家认为，不应要求框架公约的缔约国成为任何议定书的缔约国，即对议定书的遵守应该是随意的。一个国家建议议定书应对所有国家开放，而不仅只对框架公约的缔约国开放。

79．若干国家强调，财政和技术援助对支持发展中国家谈判和实施议定书是必要的。一个国家和一个区域经济一体化组织强调，议定书不应限制各国采取较框架公约或议定书所规定的更为有力的措施。

实质问题

一般意见

80．许多国家强调，议定书应集中于已有政治共识的项目。一个代表团指出，应在谈判阶段按照下列标准处理议定书：⑴影响；⑵可行性；和⑶国际行动的必要性。来自不同区域的国家表示支持这一表述。

81．若干国家认为，框架公约与世界贸易组织条约以及其它多边协定之间的关系需要进一步考虑。

主题

82．许多国家表达这一观点，在进程的目前阶段确定和限制议定书主题事项尚不成熟，对这一问题应暂不作决定。可能的主题不应局限于文件A/FCTC/WG1/3中列举的那些主题。

83．提到的可能列入议定书的具体议题包括：

- 烟草价格和税收政策；
- 环境烟草烟雾；
- 保护儿童和青少年；
- 烟草产品的走私；
- 免税烟草产品的销售；
- 广告、促销和赞助；
- 检测和报告烟草产品成份；
- 烟草工业的管制；
- 信息交流；
- 健康教育和研究；
- 农业政策；
- 产品管制；
- 有依据的预防和治疗规划。

84．许多国家强调了通过关于税收和价格政策的议定书的重要性。另一方面，一个国家指出，以高税率提高税收将鼓励走私，而另一个国家表示，它们是不可行的或将产生通货膨胀效应。一个国家建议，应在一项处理价格的议定书中处理所有烟草产品和全部相关附属品。其它国家指出，在它们国家，税收早已占烟草价格的很高百分比。一个国家表示关注对提高税收的理由研究不足，并且这种提高将对贫穷者带来负担。但是，若干国家强调，最近的世界银行报告提供了重要证据，以消除所有国家对税收政策可取性的关注。一个国家认为，应在区域一级处理税收和价格政策。

85．许多国家表示支持一项关于广告、赞助和促销的可能议定书，但不同意潜在内容。一些国家强调，现有证据基础充分支持完全禁止广告宣传的重要性。若干国家指出，一项广告议定书应处理直接和间接广告宣传。其它国家建议，应在议定书中列入对广告和促销的更为灵活的做法。一个国家注意到，宪法要求可能阻止完全禁止。

86．若干国家建议在一项广告议定书中列入反广告宣传，但注意到需要财政援助来实施这一领域的议定书。另一个国家建议，关于该主题的可能共识可包括禁止一切针对儿童的广告和促销。

87．许多国家强调了走私的全球性和一项关于这一议题的议定书的必要性。一些国家

强调了走私香烟在其市场中的重要性。据报告，仅在一个国家，80%以上标明品牌的香烟是走私货。另一个国家观察到正在向其领土走私小包装香烟，并且这些活动得到烟草公司本身的支持。

88．各国还强调了一项关于烟草产品包装和标签的议定书的重要性。它们注意到，警告标签的大小直接与这些措施的效果有关。在解答一个问题时，注意到一些国家正在提倡警告标签应占香烟包装大平面的60%。

89．许多国家表示支持处理环境烟草烟雾及保护儿童和青少年的议定书。

90．若干国家支持在一项议定书中管制烟草产品，包括充分披露成份和添加剂。建议管制新的烟草产品应包括一项规定，在许可向消费者销售以前要求生产厂家证明新烟草产品的安全性。

91．许多国家强调透明度和信息共享的重要性。一个国家认为，应在框架公约本身处理关于信息共享的问题，而不需要一项单独的议定书。另一个国家指出，应将建议的议定书改名为“信息共享、教育和意识”。另一个国家提议制定一项关于教育和培训的新议定书。

92．许多国家发言提到关于农业的议定书问题。一个国家注意到，对种植烟草给予补贴可在发达国家立即终止，但在发展中国家需要分阶段逐步结束。另一个国家建议，这样一项议定书需要规定逐步实施。

93．一个国家强调了通过议定书管制烟草工业的重要性。建议禁止烟草工业以与其在工业化国家的做法不同的方式在发展中国家营销产品。另一个国家支持这一建议。一个国家提议列入通过颁发许可证管制烟草零售商。

94．Leppo博士重新主持会议。他请副主席Chan博士总结项目8：可能议定书的主题及其与框架公约关系的讨论，已有30个代表团对此问题做了发言。

议程项目9.

行政安排：讨论制定拟议的框架公约草案内容的工作计划和时间表（文件A/FCTC/WG1/5）

议程项目10. 秘书处的作用

议程项目11. 框架公约工作的参与：电子通讯的使用

议程项目12. 工作小组预算

议程项目13. 工作小组的下一次会议

95．主席将议题转向议程项目9至13，行政事项。秘书处介绍了这些项目：分配任务，下届世界卫生大会之前秘书处可发挥的作用，以及工作小组可能需要的任何其它文件。几个会员国要求有关卫生和经济影响技术介绍会的背景材料，对此秘书处可以提供。关于电子通讯问题，秘书处将努力及时以易于接受的电子格式在因特网上以六种正式语言提供文件。

96．由于工作小组是世界卫生大会的一个附属机构，根据WHA50.1号决议，最不发达国家的旅费可以报销。在世界卫生组织自愿基金之下正在设立一个总干事信托基金，以使其它发展中国家能够参加会议。希望会员国能对该基金给予慷慨捐助。建议第二次会议将于2000年3月6日（星期一）至3月17日（星期五），在执行委员会第一O五届会议和第五十三届世界卫生大会之间召开。

97．主席说，如果工作小组认为这些情况包括了议程项目11和12（“框架公约工作的参与：电子通讯的使用”，和“工作小组预算”），会议将进而一起讨论项目9、10和13。

98．就有关工作小组预算提出的问题，秘书处回答说，为使最不发达国家能够参与此项工作，已做出了125 000美元的预算，为2000—2001年整个协商工作拨付的总额为100万美元的资金包括会议。已具有或正在争取额外资金，以资助在新德里和挪威召开的科学和技术会议，并资助那些为适应烟草控制框架公约进程而应发展立法和经济干预措施国家的工作。

99．许多国家对秘书处编写的背景文件的高质量发表了意见。在广泛交换观点期间，法律顾问说明执行委员会可表达观点但不能对此事做出裁决，之后，工作小组决定在执行委员会第一O五届会议与第五十三届世界卫生大会之间召开第二次会议，同时注意会议不与穆斯林古尔邦节重叠。

100．许多国家对工作小组取得的相当大进展发表了意见，并对第二次会议的目的提出疑问。绝大多数的观点是，工作小组第二次会议应确保国家以及国家内的有关部门更充分地参与。为确保工作的持续性，一个代表团建议，会员国指派同一代表参加第二

次会议。第二次会议既不应重复第一次会议的工作，也不应侵犯谈判过程。它应考虑进一步制定建议的框架公约和议定书内容草案，表明已经就哪些问题达成普遍一致，并准备文本，包括供世界卫生大会审议和今后谈判的可能方案。秘书处将与主席团密切合作编写文件。

= = =