

**2006 年实质性会议**

2006 年 7 月 3 日至 28 日，日内瓦

临时议程\* 项目 7(h)

**协调、方案和其他问题：烟草还是健康****烟草管制问题特设机构间工作队****秘书长的报告****摘要**

本报告是根据经济及社会理事会第 2004/62 号决议提交的。该决议请秘书长向理事会 2006 年实质性会议报告烟草管制问题特设机构间工作队落实烟草或健康多部门协作的进展情况。

本报告首先说明吸烟引发的社会和经济关切问题，然后着重烟草管制的特殊问题领域，在这些方面开展机构间协作具有重要意义。这些方面包括：二手烟的危害、烟草与贫困的关联、卫生组织《烟草管制框架公约》、制订一项议定书禁止非法贩运烟草产品以及使烟草业承担公司社会责任的问题。

---

\* E/2006/100。



## 一. 烟草管制问题特设机构间工作队的起源以及该机制和活动的最新资料

1. 经济及社会理事会在 1993 年 7 月 30 日第 1993/79 号决议中, 请秘书长在世界卫生组织(世卫组织)的主持下, 并在现有资源范围内在联合国系统现有各机构间建立一个协调中心, 负责处理有关烟草生产与消费的经济及社会影响的多部门协作问题, 同时特别注重吸烟对健康造成的严重后果。联合国贸易和发展会议(贸发会议)负责这项工作。在 1993 年至 1998 年期间, 协调中心向秘书长以及经济及社会理事会 1994 年、1995 年和 1997 年实质性会议提交了三个报告(E/1994/83、E/1995/67 和 Add. 1 和 E/1997/62)。

2. 1999 年, 秘书长同意指定一个烟草管制特设机构间工作队, 由世卫组织领导, 取代设在贸发会议的协调中心安排。做出这项决定是为了加强联合国的共同应对措施, 激励全球对烟草管制的支持。行政协调委员会组织委员会 1999 年 4 月 12 日和 13 日在日内瓦举行的 1999 年第一届常会上赞同设立这个工作队(ACC/1999/2, 第七节)。

3. 经济及社会理事会 1999 年 7 月实质性会议通过了第 1999/56 号决议, 赞同设立一个由世卫组织领导的工作队。秘书长向经社理事会 2000 年实质性会议报告(E/2000/21)工作队在开展烟草或健康方面多部门协作中取得的进展。在 2002 年和 2004 年实质性会议上提出了一份报告。本报告是根据经社理事会第 2004/62 号决议提交的。该决议请秘书长向经社理事会 2006 年实质性会议提交一份关于该工作队工作的报告。

4. 工作队的成员包括: 联合国秘书处经济和社会事务部、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际民用航空组织、国际劳工组织(劳工组织)、国际货币基金组织(货币基金组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国贸易和发展会议、联合国妇女发展基金、联合国开发计划署(开发署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国环境规划署(环境署)、联合国国际伙伴关系基金、联合国国际药物管制规划署、联合国人口基金(人口基金)、世界银行、世界海关组织、世界卫生组织、世界知识产权组织和世界贸易组织。

5. 工作队自成立以来共召开 6 次会议。工作队第六届会议于 2005 年 11 月 30 日和 12 月 1 日在日内瓦国际劳工局召开。会议由劳工组织和世卫组织共同主持。粮农组织、劳工组织、经社部、教科文组织、环境署、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、儿童基金会、世界海关组织、世卫组织、世界银行、欧洲联盟委员会、欧洲刑警组织和欧洲反诈骗局的代表都参加了会议。讨论的议题有无烟工作场所、非法贩运烟草产品、烟草管制与经济发展和关联、筹备实施世卫组织《烟草管制框架公约》等。与会者还确定了向经社理事会提交的第 4 份报告的大纲以及第 4 份报告的结构主题。

## 二. 吸烟：公共卫生、社会和经济关切概述<sup>1</sup>

6. 烟草是世界第二大死因，是世界上引发最常见疾病的第四大危险因素。烟草每年造成 490 万人死亡，相当于全球成人死亡率的十分之一。如果考虑到未来的预测，估计到 2020 年时这个数字将会增加一倍，就更加令人震惊不已。

7. 目前全世界大约有 13 亿人吸烟，其中男性有 10 亿多，女性 2.31 亿。约 9 亿吸烟者（即 84% 的所有吸烟者）生活在发展中国家和经济转型国家中，只有 16% 的人生活在发达国家。如果全球吸烟率不变，预计到 2025 年时吸烟总人数将超过 17 亿人。

8. 所有的烟草产品都有害，无一例外，而且根本没有安全的使用办法。世卫组织 2006 年“世界无烟日”的主题是：“烟草：不管什么样的烟草都是致命的”。不幸的是，关于各种烟草产品的资料，例如产品的成分、毒素及其对健康影响的准确资料贫乏奇缺。开展这场宣传的目的是帮助吸烟者和非吸烟者获得准确的资料，暴露所有传统、新型和未来烟草产品的真正影响。

9. 考虑到当前的趋势，烟草流行预计主要影响较穷的发展中国家，因为这些国家一直在艰难奋力地改善本国人民的生活条件。

10. 吸烟的影响不仅仅限于吸烟者，因为烟草消费也对外部环境造成不利的影 响。接触到吸烟者烟雾的人，他们的健康受到严重威胁。接触到二手烟的非吸烟者患肺癌的危险明显增加，这方面的科学证据不容置疑。与吸烟者共同生活的女性患病风险估计会增加 20%，男性增加 30%。还有证据显示，与吸烟者共同生活的非吸烟者心脏病发作或死于心脏病的危险增加 30%。

11. 吸烟作为发展问题也引起关切。世界各地的证据显示，比较穷的人往往吸烟更加厉害。对穷人来说，烟钱的机会成本很高；钱用在烟草上就能用在重要物品、例如家庭食物、教育和保健方面。烟草也会加剧个人及其家人的贫困，因为吸烟的人更容易患病，丧失劳动力和收入（更不要说医疗费用昂贵，甚至生病死亡）。此外，烟草种植和制作在某些情况下也会使从事这些活动的个人及其家人陷入疾病和贫穷。烟草和贫穷形成恶性循环，除非鼓励并帮助吸烟者及时戒烟，否则他们是很难摆脱这种循环的。

12. 合理健全强有力的烟草管制措施能够切实有效地减少消费。这反过来也会改善人口的健康状况，促进特别是发展中国家经济更好地发展。根据上述调查结果和论点，切实实施烟草管制，特别是通过世卫组织《烟草管制框架公约》实施管制已成为当务之急。

### 三. 烟草的使用和生产：重大关切领域

#### A. 二手烟和无烟工作场所

13. 二手烟也称为环境中的烟草烟雾，是指由燃点着的烟草所发出的烟雾（次烟雾）及吸烟者喷出的烟雾（主烟雾）形成的混合烟雾。二手烟含有 250 多种致癌或其他有毒物质。被动吸烟也被称为非自愿吸烟，指的是非吸烟者和吸烟者本人吸入烟雾。二手烟普遍地存在于各种室内场合，如家庭、工作场所、公共交通工具和公共场所。对与非吸烟者生活在一起的成年人来说，工作场所一般是接触二手烟的主要场合，而家庭则主要是儿童和未工作配偶（通常是妇女）接触最多二手烟的地方。

14. 根据几项流行病学研究得出的结论，接触二手烟可能对非吸烟者产生严重的致命性疾病。对儿童的健康危害包括：出生时发育严重迟缓、体重低和先天畸形；出生后的健康影响包括：呼吸道问题，婴儿猝死综合症风险增加、身体发育缓慢、认知和行为问题多以及儿童期癌症风险高。对成年人的健康危害包括：肺癌、鼻咽癌、使年轻妇女特别是更年期之前的妇女易患乳腺癌、冠心病、呼吸道疾病以及肺功能下降。在任何程度上接触二手烟都有危害。尽管烟草业声称通过通风和清新空气可以解决室内二手烟的问题，但事实上这并不能提供足够的保护。唯一有科学依据的可以防止二手烟危害的方法是通过法定的无烟环境消除接触二手烟的可能性。

15. 有关《公约》第 8 条承认科学已明确证实吸烟及接触烟草烟雾会造成死亡、疾病和残疾，因此要求各缔约方防止在室内工作场所、公共交通工具、室内公共场所，以及适当的其他公共场所接触烟草烟雾。无烟环境政策不仅可以改善非吸烟者的健康，而且也是最有效的烟草管制政策之一。通过系统观察证明，在完全无烟的工作环境中，吸烟率下降 3.8%，连续抽烟者日吸烟量可减少 3.8 支。这两者的效果相当于每名员工吸烟量减少 29%。而且，无烟环境通过改变吸烟的社会观念以及减少吸烟者每天烟草的消费量，很可能起到减少初次吸烟和鼓励戒烟的作用。

16. 世界卫生组织无烟草行动与约翰斯·霍普金斯大学 Bloomberg 公共卫生学院于 2005 年 11 月 1 日至 3 日在的蒙得维的亚联合组织了一次关于二手烟和无烟环境的专家咨询会议，重点讨论了五个重大领域：二手烟的构成和对健康的影响；非自愿吸烟和无烟立法对经济的影响；无烟立法对消费的影响；政策的制定、执行和评价；提倡推动无烟环境和应对烟草业的抵制。根据有关咨询会议的讨论和成果，世界卫生组织将制定关于二手烟和无烟环境的政策，建议涉及的内容包括：无烟政策的范围和覆盖面、执行经验和指南、执法、评价和监督、可获得的资源和能力建设需求。

17. 在咨询会议的基础上提出的初步建议证实，百分之百无烟环境对于防止二手烟的健康危害的必要性是有科学依据的。建议政府设法规定所有室内工作场所（包括餐馆、酒吧和赌场）和公共场所做到百分之百无烟。鉴于有证据表明无烟环境不会妨碍各行业的经营活动，包括招待业，还建议政府应反驳与此相悖的论调并在招待业中推行无烟工作场所政策。爱尔兰、意大利和挪威在所有公共场所实行完全禁烟的成功经验，最好地证明了无烟环境政策是有效的，而且不会妨碍商业。

### **二手烟：一种职业危害**

18. 二手烟也被认为是一种职业危害。职业危害指的是有可能引起事故、疾病或死亡的工作条件。从医学、卫生和法律上都可以证明工作场所的二手烟是一种职业危害。

19. 有记录的工作场所二手烟对健康的危害包括：心血管疾病（高血压和冠心病）、癌症、哮喘和新生儿体重低。美国进行的研究表明，4%到7%的冠心病死亡者是在工作场合接触二手烟的非吸烟者。而且，国际癌症研究机构已经将二手烟确定为人类致癌物。流行病学研究表明在工作场所接触二手烟会使患癌症的风险上升几乎20%。其他证据表明接触二手烟可能加剧哮喘。此外，一些新生儿体重低的病例已被证明是工作场所接触二手烟造成的。

20. 对二手烟有两种评估方式：直接测量工作场所空气里烟雾的指标水平和间接地对接触二手烟的不同情况进行数学建模。在工作场所接触二手烟的模式不同于在家里，因为它取决于工作场馆吸烟的人数、工作场馆的大小、通风情况、对吸烟的限制以及其他因素。在工作场所防止接触二手烟的有效方法中，最有效的是从源头上消除风险，也就是戒烟或者在工作场所完全禁烟。工程上的管制措施，如设立具备通风设备和过滤器的专门吸烟室则不那么有效。为减少接触二手烟在组织上可采取的措施包括实施有关工作场所的政策、方案和活动等。

21. 如果二手烟是一种职业危害，那么其管控措施应该建立在依据《框架公约》制定的立法以及职业健康和安全立法的基础之上。职业健康和安全立法要求对工作场所的健康和安全条件进行风险评估、实施预防措施，向工人提供信息和工人的参与。要将此立法应用于二手烟，则需要制定烟雾具体管制规则，包括对规则的执行进行劳动监督，以及为工作场所的烟草管控调动职业健康服务。

22. 国际劳工局的安全生产部提供了一套名为“SOLVE”的互动培训方案，该教育方案旨在制定解决工作场所的心理与社会问题的政策和行动计划提供支持。该方案认为压力、烟草、酒精和毒品、艾滋病毒/艾滋病和暴力属于心理社会问题，在个人层面上可以导致事故风险上升、家庭或社会问题增加、羞辱和歧视、健康不佳、身体或心理疾病、疼痛、抑郁、残疾和死亡；在组织层面上，如果心理与社会问题得不到解决，可能导致士气低落、旷工增加、人员流动大、生产力下降、利润或者服务下滑、成本上升和竞争力下降。在解决工作场合心理与社会问题的

全面方案中，可以运用该方案解决所有与烟草有关的问题，不论烟草问题是导致紧张的原因还是其他心理与社会问题产生的后果。SOLVE 提供政策和在职培训，并包含一个半小时针对各领域具体问题的一系列干预措施。所有课程都要求练习、小组讨论和个人行动规划以实现课程的目标。该项目重在预防，致力于在国家和企业层面将观念转变为政策并将政策付诸于行动。

23. 世卫组织总部已经实现了无烟环境。尽管从 1987 年开始已经将吸烟限制在总部的某些特定区域进行，世卫组织直到 2000 年才强化了无烟政策，仅允许在两个特定的室外区域吸烟。员工们对此非常欢迎。在 2005 年对世卫组织员工进行的一次调查中，81.7% 的答卷人“大力赞同”世卫组织应确保无烟环境。但是在其他的联合国机构中情况却不相同，特别是联合国纽约总部。

24. 2003 年 9 月，秘书长发布了一份公报 (ST/SGB/2003/9)，要求外交人员和工作人员不要在总部办公大楼内吸烟，以便消除所有联合国总部工作人员的二手烟风险。但一些外交人员拒绝遵守这一新政策，指出尽管秘书长是联合国的首席行政官，只有大会成员才有下指令的权力。结果该政策实际上只对工作人员而不对代表适用。2005 年 11 月，世卫组织总干事和儿童基金会执行主任联名写信给秘书长，请他考虑在联合国房地内禁止出售烟草产品并在联合国世界各地的办事处完全禁烟，从而在联合国加强无烟政策的执行。主管管理事务副秘书长在回复中称，管理层将研究加强政策执行的方法，并将在联合国世界各地的办事处推行完全禁烟。他还称，出售烟草产品的都是与联合国签订了合同的外部销售商，因此管理层将要求法律顾问审查这些安排并决定禁止销售烟草产品是否可行。

### 后续行动

25. 爱尔兰、意大利、马耳他和挪威提供了公共烟草管制的法律先例，这些国家的议会在最近几年中通过了在公共场合广泛禁烟的决定。对有效烟草管制的政治共识正在形成。国家禁烟政策的推动力主要来自职业安全和健康的考虑。在当前形势下，雇主们了解到支持禁烟可以防止被控告工作场所环境不健康。保护工人的健康对于推动政治家们通过禁烟法有强大的说服力。这些法律同时又能够保护相当一部分人群的健康并减少公共保健成本。劳工组织作为负责工作领域的联合国机构，理所当然地应该是工作场所禁烟国际行动的大本营。

26. 劳工组织已经为制订国际法律文书建立了框架和程序。因此，用现有能力推行目前在政治上产生重大影响的问题是合乎逻辑的。劳工组织的系列业务守则是其设定标准的工具之一，这些守则虽然没有约束力，但经常比其它工具使用得更广泛，可以作为国家法律的基础。人们正日益认识到二手烟的代价，一些工会也已经开始推动二手烟领域的工作。鉴于劳工组织没有直接与工作场所吸烟相关的国际标准，工作队认为应该是劳工组织采取更坚定的立场并制定关于工作场所吸烟的非约束性业务守则的时候了。

27. 根据秘书长发布的关于在总部房地内禁止吸烟的公报，也鉴于有大量证据表明烟草是工作场所的一种职业危害，工作队促请在联合国内执行禁烟。工作队建议经济及社会理事会和大会通过在联合国总部以及区域和国家办事处推行无烟工作场所的决议，并采取以下措施：(a) 在联合国执行无烟政策；(b) 在联合国房地禁止出售烟草产品；(c) 与工作人员协商鼓励禁烟；(d) 从职业安全和健康的角度处理该问题。

28. 应执行无烟政策以保护工作人员的权益。因而，在有代表吸烟的地方应拒绝提供工作人员服务。应该把在工作场所禁烟当作员工提高安全工作环境的一项权利。保护工作人员的健康是不容讨价还价的；管理人员和其他利益相关者应该顺利地采纳和执行有关政策。在此值得一提的是，目前 124 个国家已经成为《公约》的正式缔约方并接受了《公约》规定的措施，包括在公共场所禁烟。既然《公约》已经成为在全球范围内得到执行的条约，工作队认为联合国应该在世界上起到表率作用，在其房地内实现无烟环境。

## B. 烟草、贫穷和发展

29. 烟草不仅是一个健康问题，烟草的使用和生产对个人和国家贫穷以及环境产生影响。

30. 源自《联合国千年宣言》的联合国千年发展目标呼吁会员国一起努力消除最穷国家中的极端贫穷、增进健康和促进人的发展和可持续经济增长。第 1 个目标所针对的是直接消灭贫穷和饥饿。另外 6 个目标着重于反映贫穷和（或）导致代间贫穷的特定条件。第 8 个目标提出了实现头 7 个目标的手段，并呼吁富国与发展中国家合作，确保其经济进展和可持续经济发展。这些目标包含了按照 1990 年的普遍情况订于 2015 年之前达到的特定指标。

31. 世卫组织题为《千年发展目标和烟草管制：全球合作机会》和《健康与千年发展目标》的最新出版物将 8 个目标中的每个目标与烟草问题挂钩。下面一节简要概述如何建立这种联系。

**目标 1：消灭极端贫穷和饥饿。**逾 80% 的吸烟者住在发展中国家和转型经济体。国家一级的户口调查结果显示，烟草的使用在低收入群体中较为普遍。对穷人的家庭来说，烟草消费开支可以占机会成本的极大部分，因为这方面的开支削弱了他们寻求较佳营养、医疗服务和教育的能力。在印度尼西亚、缅甸和尼泊尔进行的研究表明，低收入家庭将其可支配收入的 5% 至 15% 用于烟草。此外，烟草的使用还会引起疾病和死亡。烟草是造成死亡的最大根源，但却是可以预防的。烟草是全世界第四大致病因素。治疗烟草引起的疾病需要高昂的费用，这对国家和家庭财政会造成沉重的负担。加强对烟草的管制可以有效地减少其使用量，这是减少与烟草消费有关费用的一项极为重要的工具，因此有助于减轻最不发达国家中最穷的人的贫穷状况。

**目标 2: 普及小学教育。**教育与经济增长和增进健康有积极关联。穷人将钱用于烟草消费等于挪用了子女的教育费。此外,发展中世界各地还雇用儿童种植和生产烟草。

**目标 3: 促进两性平等和赋予妇女权力。**特别在发展中国家,吸烟是绝大多数男子的习惯。目前,烟草业正以妇女作为其销售的对象,把吸烟宣传为独立和成功的象征这助长了发展中国家妇女的吸烟习惯。妇女在家里还受到二手的影响。

**目标 4: 降低儿童死亡率。**主妇健康和营养不良是造成婴儿死亡的主要因素。把钱花在烟草上会导致婴儿营养不良,因为家庭开支应用于为儿童提供充分的营养,但稀有的资源却被挪用了。此外,二手烟对儿童的影响特别大,会使婴儿和儿童的呼吸病和其他疾病增加。

**目标 5: 改善产妇保健。**穷人家庭把钱花在烟草上等于挪用了母亲摄取良好饮食的开支,因此会导致营养不良。事实又证明,吸烟妇女的婴儿体积较小,体质较弱,因此较易夭折。

**目标 6: 与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病,包括肺结核作斗争。**吸烟和吸入二手烟对那些有病或免疫系统弱的人(如艾滋病毒感染者)造成最大的影响。事实又表明,特别在印度进行的一项重要研究表明,吸烟会使亚临床肺结核恶化为临床肺结核。印度的研究还把肺结核死亡的半数病例归咎于吸烟。

**目标 7: 确保环境的可持续能力。**用木柴烤烟草和加工烟草会加快毁林过程。每年为种植烟草而砍掉的森林和林地估达 200 000 公顷。种植烟草要使用大量杀虫剂,这会使人、水和土地受到毒害。种植烟草也要使用大量肥料,这会导致土壤退化。

**目标 8: 全球合作促进发展。**烟草的耗用跨越国界、遍及全球,因此须从全球角度来处理这个问题。《公约》是在全球一级管制烟草的工具。然而,国际机构以及世界上发展中国家和发达国家也应把烟草管制作为实现千年发展目标的一项工具和把千年发展目标作为实现烟草管制的工具。

32. 烟草管制有助于实现 8 项千年发展目标。通过有力的烟草管制措施帮助吸烟者戒烟和劝服年轻人不要吸烟,不但可以大大减少健康所受的损害和基本收入的损失,而且可以减轻贫穷,从而导致发展中国家的更佳的经济的发展。这一点已获得经济及社会理事会成员国的确认,它们通过了关于烟草管制问题的第 2004/62 号决议,其中特别确认:烟草的使用不仅对健康、社会和环境产生不良后果,而且会破坏为减贫所作的努力。因此,通过《公约》在国家一级大力执行烟草管制措施至关重要。

## 后续行动

33. 目前所界定的千年发展目标没有解决诸如烟草管制等一些有利于可持续发展的重要因素。但这并不妨碍各国在执行千年发展目标的框架内将这些遗漏的因素纳入其国家发展方案中。为了支助那些要想制定减贫战略以实现包括烟草管制在内的千年发展目标的国家，世卫组织协同专门发展机构可以发挥重大作用。在这个领域，联合国开发计划署的投入尤其重要，因为在通过其驻地代表执行千年发展目标这方面它的投入起了主导作用。为此，世卫组织将在东南亚地区安排 3 个国家讲习班，帮助推动将烟草管制纳入执行千年发展目标的国家方案中。动员开发署在内的其他组织参加这些会议也会很有用。

34. 有关工作也将对《公约》缔约方在缔约方会议第一届会议期间所作的决定作出回应。该项决定大力鼓励所有国际组织和区域组织支持与烟草管制有关的活动，并确认其在实现千年发展目标特别那些与减贫、增强妇女权力、减少儿童死亡率、环境可持续性和全球合作促进发展有关的目标这方面所起的作用。

## C. 世界卫生组织《烟草管制框架公约》

35. 如《公约》第 3 条所述，该公约的目标是，“提供一个由缔约方在国家、区域和国际各级执行的烟草管制措施框架，……以保护后世后代免受烟草消费和接触烟草烟雾对健康、社会、环境和经济造成的有害影响”。《公约》是为了应对烟草流行病的全球化而拟订的。具有跨国界影响的多种复杂因素加剧了这种流行病的蔓延，这些因素包括贸易自由化、外国直接投资、全球营销、跨国烟草广告、推销和赞助及违禁和走私香烟的国际流动。

36. 《公约》含有减少需求和供应条款，是基于证据的条约。第 6 至第 14 条是关于减少需求的核心条款，其中详细阐述了减少烟草需求所需采取的价格、税收和非价格措施。非价格措施包括下列规定：保护人们免受烟草烟雾之害，管制烟草产品的成份，管制烟草产品的说明，烟草产品的包装和标识，教育、宣传、培训和提高公众认识，禁止烟草广告、推销和赞助等。第 15 至第 17 条是关于减少供应的核心条款，含有打击烟草产品非法贸易行动，禁止未成年人买卖烟草和支持经济上可行的替代活动的规定。《公约》的另一个新特征是列入了一个解决责任问题的条款。科学和技术合作及信息交流机制列于第 20 至 22 条。

37. 《公约》在获得 40 个国家的批准（或经过同等法律程序）90 天后于 2005 年 2 月 27 日生效。2005 年 11 月 3 日，也就是条约获得通过仅仅两年半之后，已有 100 个国家加入条约，成为联合国历史上最受广泛拥护的条约之一。截至 2006 年 5 月 3 日，已经有 126 个缔约方签署了该条约。缔约方遍布世界各地，跨越不同的收入类别，覆盖世界人口的 70% 以上。《公约》的 126 个缔约方占世界烟叶产量的 74% 以上，世界烟叶出口量的 62%，世界香烟产量的 68% 和世界香烟出口量的 63%。

### 《公约》缔约方会议第一届会议

38. 按照《公约》第 23 条，世卫组织至迟在《公约》生效后一年之内召集《公约》理事机构——缔约方会议开会。缔约方会议第一届会议于 2006 年 2 月 6 日至 17 日在日内瓦举行。缔约方会议的议程包括，通过议事规则；委派常设秘书处和通过其业务方式和 2006-2007 年预算。缔约方会议与会者还要审议临时秘书处编写的关于援助资金现有来源和机制的研究报告；提出报告样板；提出需要谈判确定的履约议定书和准则。

39. 依照《公约》第 26 条 5(c) 款，进行了一项研究，目的是探讨烟草管制和履约活动资金和技术援助的现有和潜在来源。除世卫组织提供的援助外，研究结果表明还有其他 5 个国际组织表示曾经提供或可能提供资金：粮农组织、儿童基金会、伙伴基金、联合国毒品和犯罪问题办事处和世界银行。欧洲联盟委员会也可能提供资金。但是，向目标国家提供烟草管制资金的综合系统仍处于开发阶段。国际捐助界必须认识到烟草管制是千年发展目标的一个基本组成部分。发展中国家和转型经济国家应该在本国战略的范围内排定烟草管制的优先事项，着手与捐助方进行必要的对话。

40. 缔约方会议第一届会议决定：

(a) 在日内瓦世卫组织内设立一个《公约》常设秘书处。代表们商定今后两年秘书处业务预算为 800 万美元。缔约方商定预算资金来源为自愿摊款。世界卫生大会将在 2006 年 5 月举行的会议上审议关于设立常设秘书处的决议；

(b) 设立多个工作组，着手拟订关于跨界广告和非法贸易的议定书。缔约方还商定制定有关准则，帮助各国建立无烟场所，制定有效的烟草产品管理办法；

(c) 让缔约方会议通过缔约方商定的试行报告问题单，评估各国在执行《公约》规定的措施方面取得的进展；

(d) 吁请发达国家向发展中国家和转型经济国家提供技术和财政支持，请受援国在与捐助方的讨论中优先重视烟草管制问题；

(e) 设立特设专家组，研究经济上可行的替代烟草种植和生产的办法，以便针对经济上严重依赖烟草生产的国家提出经济多样化建议。

41. 《公约》规定在国家一级执行综合烟草管制政策是一项首要任务。尤其是，缔约方会议最近通过的决定在许多领域都需要工作队成员机构提供专门知识，以帮助促进履约工作。如工作队所强调并依照《公约》的规定，与世卫组织可能进行技术协作的主要领域有：

(a) **烟草种植业和制造业的就业**。世卫组织、粮农组织和劳工组织开展技术协作，将有利于支助可能长期受到烟草需求下降影响的烟草业从业人员转向经济上可行的替代活动的相关问题；

(b) **联合国系统的无烟政策**。劳工组织在促进健康工作场所方面经验丰富，正在向雇主和雇员两方面提供支持，以实现工作场所无烟化；劳工局可以在这一问题上作出宝贵的贡献；

(c) **儿童和青年**。开展机构间协作，特别是与儿童基金会和人口基金开展协作，提高人们尤其是儿童和青年对烟草管制的认识会十分重要；

(d) **烟草产品的税收**。鉴于世界银行和货币基金组织具有经济领域的专门知识和工作任务，这两个机构可以成为重要的合作伙伴，帮助各国制定和实行有效的基于证据的减少烟草使用的政策；

(e) **烟草产品的非法贸易**。世界海关组织的经验和对于这一领域会十分有益；

(f) **烟草和贫穷**。吸烟会加重贫穷，对低收入发展中国家来讲尤其如此。就千年发展目标而言，开发署为减少吸烟行为和减轻吸烟对穷人的负担在国家一级所做的工作有助于促进反贫斗争；

(g) **教育、宣传、培训和公众认识**。世卫组织和教科文组织在国家一级开展密切协作有助于促进相关教育和公众认识方案的普及；

(h) **环境保护**。世卫组织和环境署开展协作，可在国家一级促进不损害环境的烟草生产和制造工艺；

(i) **贸易和投资问题**。世卫组织已经会同世界贸易组织和世界银行研究了全球贸易自由化对于烟草管制影响，需要进一步探讨研究结果。

### 后续行动

42. 缔约方会议突出强调，尤其需要在税收领域开展此种协作。如上文所述，还需要在经济上可行的替代活动方面开展此种协作。

43. 在税收方面，缔约方会议在财政资源和援助机制方面决定：大力鼓励有关的国际、区域和次区域组织、国际金融机构和其他发展伙伴将烟草管制作为条件，以此决定是否在减少烟草需求的税收措施领域向发展中国家缔约方和转型期经济体缔约方提供财政支持、技术援助和咨询意见，以帮助这些国家履行《公约》所规定的义务。

44. 在经济上可行的替代活动方面，缔约方会议决定设立向有兴趣的《公约》缔约方开放的替代作物特设研究小组并责成研究小组与主管国际组织，尤其是粮农组织和世界银行密切合作，在工作中与工作队开展合作。

45. 缔约方会议还决定请工作队向缔约方会议第二届会议提供报告，说明工作队的活动情况和是否可能提高获得烟草管制资金的方便程度并概述工作队在加强联合国应对烟草管制问题方面的工作。

46. 缔约方会议作出决定后，世卫组织总干事于 2006 年 3 月向秘书长发出普通照会，通报缔约方会议：

- 请秘书长向经济及社会理事会提出报告，以便经社理事会就烟草管制和有关资源调动问题通过一项决议；
- 工作队向缔约方会议第二届会议提供报告，说明工作队的活动情况和是否可能提高获得烟草管制资金的方便程度并概述工作队在加强联合国应对烟草管制问题方面的工作。

47. 工作队每个成员机构都要提供专门知识，以建设各国的技术能力，支持和加强国家烟草管制方案。

#### **D. 关于烟草产品非法贸易的项目**

48. 正如上文已经提及，缔约方会议的一个重要决定是成立一个工作组，以便开始拟订一份非法贸易领域的议定书。世界海关组织、欧洲刑警组织以及欧洲反诈骗局等专门机构在其缉私领域的工作和经验的基础上提供的技术投入，在拟订议定书期间具有重大意义。

49. 世界海关组织通过其中心、区域和国家办事处收集全球收缴次数和收缴数量等信息，以便充实其数据库。在其主要活动中，世界海关组织协助其成员国进行日常风险评估、情报工作和培训；还就包括烟草在内的不同产品的走私问题编写分析报告。2005 年世界海关组织公布了仅供官员使用的海关与烟草报告。下文各段总结了报告中的一些数据。

50. 2003 年和 2004 年之间收缴走私烟草产品次数增加的区域主要有东欧和亚太，而在西欧和南美收缴次数减少。东欧和亚太的收缴数量出现增长，西欧的收缴数量略有增加，而在世界其他区域收缴数量均告下降。2003 年和 2004 年之间全球收缴的用于抽吸的烟草增加了四倍，而收缴的伪造香烟几乎增加了一倍。同被收缴的走私烟草产品有关的知识和监测可为努力打击烟草产品非法贸易的决策者提供重要的启示。

51. 欧洲刑警组织的任务是在欧盟预防和打击国际犯罪的执法行动中发挥重要作用，特别是以有关的犯罪组织为重点。2005 年 4 月启动了分析工作文件吸烟项目，欧洲 26 个国家和美国的海关和警察部门共同参加了这个项目。欧洲司法协调机构、东南欧合作倡议中心、世界海关组织、欧洲反诈骗局和世卫组织均已表示全力支助该项目。其目标是创建集中服务，使调查小组可向该服务提交从现场调查中获得的高质量业务资料；迅速有效地对这些资料进行处理和分析，以便允许

分发分析报告，其中说明欧洲联盟内参与走私、假冒和非法制造香烟及其他烟草产品的犯罪网络；鉴别犯罪网络中的个人并揭开每个案件的作案手法，以便借此查明并随后没收犯罪者的非法所得。有组织的犯罪尤其卷入了烟草诈骗，并利用其烟草收入扩张到其他领域。

52. 欧洲反诈骗局的作用是维护欧洲联盟的经济利益，防止影响其预算收支的所有诈骗和违规行为。将真假香烟走私到欧洲联盟已给欧盟及其成员国的预算造成严重的损失。为了克服这些问题，欧洲联盟和一些成员国同菲利普·莫里斯国际公司签订了《反违禁品和防伪协定》。这份协定是为菲利普·莫里斯公司产品提供售前售后综合缉私和反洗钱体制。它要求：(a) 未来收缴的走私的菲利普·莫里斯公司真烟应补缴最高 500% 的关税和国内税；(b) 防止走私和洗钱的遵守规定议定书；(c) 跟踪和追查议定书以便协助执法当局预防未来的走私活动。到目前为止该体制运行状况良好。然而，欧洲反诈骗局认为仅同一个制造商签订协定是不够的；需要欧洲或世界一级的更全球性的解决办法。《公约》是在这方面取得进展的手段。依据同菲利普·莫里斯国际公司的协定规定拟订跟踪和追查议定书将是一项重大措施。欧洲反诈骗局依据其经验为世卫组织参加缔约方会议第一届会议编写了一份文件，其中阐述了根据《公约》第 15 条“烟草产品非法贸易”拟订建立国际香烟跟踪和追查体制议定书的可能性。

### 后续行动

53. 关于拟订议定书的问题，缔约方会议要求秘书处请世卫组织各区域同其区域的缔约方协商从每区域最多提名 4 名专家，以便在《公约》第 15 条的基础上拟订非法贸易议定书样板，同时要考虑到这方面的主管实体的工作。在拟订这份议定书时，专家们将得到世界海关组织、欧洲刑警组织、欧洲反诈骗局、世界银行和国际货币基金组织等各机构的技术投入援助。

## E. 烟草业与公司社会责任

54. 对于世卫组织来说，烟草公司和社会责任二者之间有着固有的矛盾。由于烟草公司力求在全世界更广泛地参与公司社会责任运动并开展额外活动，所以需要谨慎行事，以避免造成同烟草公司存在合作或伙伴关系的印象。虽然这些公司的一些活动乍看起来似乎值得称赞，但是烟草公司的最终目标是增加销售量和市场份额，这些目标同健康、幸福和可持续发展相互矛盾。烟草虽然合法，但是其独特性在于它是这样一种消费产品，即当根据制造商的说明使用时，这种消费产品会大规模造成消费者死亡、患病和残疾。公司社会责任活动不应尽量低估该产品对人类的影响，因此烟草公司的业务同责任原则和《全球契约》的宗旨是相互矛盾的。由于卫生和发展机构的目标同烟草公司的目标相互排斥，因此无法实现伙伴关系或合作努力。此外，世卫组织的立场是，应排除烟草业和武器制造商作为资金来源的可能。

55. 世卫组织通过“无烟草行动”参与国际标准化组织制订非约束性社会责任标准（ISO 26000）的工作，该行动阐明的目标是制订有全球意义的指导原则，以便帮助全世界的组织制订、实施、维护和改进其解决社会责任问题的方法。世卫组织敦促联合国其他机构采取它的立场，即健康是与生俱来的人权，因此在制订社会责任规范和标准时不能忽视一种产品对人类健康的负面影响。世卫组织还认为，不应允许烟草业以任何方式利用社会责任方案或战略来宣传其产品或业务。因此，健康权应作为一项基本人权列入标准的原则部分。

56. 《全球契约》力求促进负责任的企业公民意识，以便使企业成为应对全球化挑战的解决办法的一部分。其目的在于促使公司同联合国机构、劳工组织和民间社会协力支持普遍环境原则和社会原则。然而，令世卫组织担忧的是，《全球契约》中列出了三个烟草公司，这些公司利用该信息造成它们同联合国系统有联系的印象，因而发出暗示联合国系统积极支助其社会活动并进而延伸到支助其业务的误导信息。英美烟草公司的两家子公司，即巴西的 Souza Cruz 公司和斯里兰卡的 Ceylon 烟草公司列入《契约》清单。此外，马拉维的标准商业烟草公司也列入有关清单。

57. 世卫组织知道《全球契约》并不积极赞成和促进其清单中列出的公司的活动。世卫组织也认识到被列入清单并不意味着该公司承担社会责任。然而，令人担忧的是外界会有这样的看法，而且烟草公司会对这种错误印象加以利用。

#### 后续行动

58. 联合国不同实体和其他政府间实体在要求捐赠方为救助和其他人道主义活动提供资金时，不知如何与烟草业的捐赠划清界线。因此，考虑到《全球契约》的专业知识领域，工作队在这个问题上寻求其指导。工作队建议经济及社会理事会呼吁《全球契约》成立一个工作组，负责研究烟草公司及其附属公司的投资问题和参与《全球契约》的情况。工作组应讨论烟草公司作为伙伴或捐赠方可在联合国和政府间机构的活动中发挥什么作用，如果它们有作用的话。

## 四. 结论和建议

59. 下列建议已提交经济及社会理事会：

(a) 二手烟可致命。它是一种职业危害，而且表现出心理和社会方面的问题。接触二手烟没有安全级别，因此为了保护工人的健康需要对它严加管制。根据在工作场所成功禁止使用烟草的国家和机构的经验，工作队大力建议在联合国的所有房地（总部、区域和国家办事处）实行全面禁止吸烟。工作队建议理事会通过一项决议，呼吁采取下列行动：

(一) 在联合国执行无烟政策；

- (二) 禁止在联合国房地出售烟草产品；
- (三) 同工作人员商定吸烟禁令；
- (四) 从职业安全和健康角度看待这个问题。

(b) 考虑到劳工组织和世卫组织促进最佳工作条件的任务，以及工会、政府和雇主越来越认识到二手烟导致的问题和解决这些问题的必要性，工作队建议劳工组织和世卫组织联合制订一部有关工作场所吸烟问题的业务守则。

(c) 依据烟草使用与贫穷和发展问题挂钩的证据，以及在世卫组织《烟草管制框架公约》缔约方会议作出决定、坚决鼓励国际和区域组织支持同烟草管制相关的活动并认可它在实现千年发展目标中的作用以后，工作队建议加强机构间合作，以便促进把烟草管制纳入各国特别是低收入国家的国家发展方案。为了实现这个目标，工作队特别鼓励专门发展机构同世卫组织合作组织国家讲习班，以便支助那些希望制订减贫战略，包括开展烟草管制活动以便实现千年发展目标的国家。

(d) 考虑到烟草管制具有跨部门的特点，以及有必要在国家一级执行《公约》，需要在多个领域与不同的政府间机构合作。在《公约》缔约方会议于 2006 年 2 月 6 日至 17 日举行的第一届会议作出决定以后，工作队建议：

- (一) 同政府间组织和货币基金组织和世界银行等国际金融机构合作，以便为各国执行合理的税收措施提供咨询意见，这样的税收措施是减少烟草使用和增加政府的收入的有效且经济的烟草管制措施；
- (二) 与粮农组织等专门机构一起同缔约方会议批准成立的特设研究小组合作，以便为烟草工作者、种植者以及视情况而定的个人卖主寻找经济上可行的替代方法；
- (三) 工作队成员之间合作调查哪些烟草管制活动需要经费以及以什么方式获得所需经费。2007 年头 6 个月即将举行缔约方会议第二届会议，届时向缔约方会议提交的一份报告将对这项工作进行总结。

(e) 缔约方会议第一届会议突出强调了有必要针对烟草产品的非法贸易问题拟订一份议定书。缔约方会议决定应成立一个工作组来拟订一份议定书样本，此一工作组由世卫组织每一区域分别最多提名 4 名专家组成。这个工作组应考虑到这方面的主管实体的工作。考虑到其工作范围，工作队建议世界海关组织、欧洲反诈骗局、欧洲刑警组织、基金组织和世界银行等实体在拟订议定书的过程中积极提供投入。

(f) 世卫组织认为，由于宣传和销售一种致命产品这两种活动与社会负责的行业的行为格格不入，所以烟草公司和公司社会责任之间存在固有的矛盾。不幸

的是，为促进负责任的企业公民意识而建立的一项倡议，即《全球契约》，将三家烟草公司列入清单。这里令人担忧的是这些公司会利用其地位宣传公司的活动及其作为对社会负责的公司的形象。为了防止出现烟草业利用其社会活动重新塑造其形象并且为了赢得市场塑造正面形象的情况，工作队呼吁理事会建议《全球契约》成立一个工作组，以便调查烟草公司能在多大程度上资助和参加尤其同联合国的工作有关的对社会负责的活动。工作组应牢记烟草业和社会活动之间的矛盾并以此为基础讨论烟草业作为伙伴或捐赠方在联合国和政府间机构的活动中应发挥什么作用。

注

<sup>1</sup> 世卫生组织可应要求提供本报告的参考清单。