



经济及社会理事会

Distr.: General
9 May 2008
Chinese
Original: English

2008 年实质性会议

2008 年 6 月 30 日至 7 月 25 日，纽约

临时议程* 项目 7(g)

协调、方案和其他问题：烟草或健康

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 2006/248 号决议提交的。该决议请秘书长向理事会 2008 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。

本报告利用世界卫生组织 2008 年全球烟草流行病报告的最近数据说明了烟草消费的负担，然后着重谈论了烟草管制的具体关切领域，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，特别是在联合国房地吸烟问题；与种植烟草有关的问题以及取代烟草种植的办法、烟草与发展的关联、性别与烟草以及有关烟草业活动的关切和烟草业公司的社会责任。本报告还提供了关于世界卫生组织《烟草管制框架公约》的最新情况。

* E/2008/100。



一. 烟草管制问题特设机构间工作队的起源及其活动的最新资料

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, 协调中心向经济及社会理事会 1994 年、1995 年和 1997 年实质性会议提交了三份秘书长报告(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(见 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、2004 年和 2006 年实质性会议上提出了三份报告。本报告是根据经社理事会第 2006/248 号决议提交的。该决议请秘书长向经社理事会 2008 年 7 月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)、世卫组织烟草控制框架公约秘书处、联合国儿童基金会(儿童基金会)、贸发会议、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、联合国毒品和犯罪问题办事处、联合国人口基金(人口基金)、世界银行、世界海关组织、世卫组织、世界知识产权组织和世界贸易组织。
5. 自 1999 年以来工作队共召开 7 次会议。工作队第七届会议于 2008 年 2 月 21 至 22 日在纽约联合国总部召开。劳工组织、教科文组织、儿童基金会、环境署、粮农组织、世卫组织、全球契约、经济和社会事务部、大会和会议管理部、秘书处代表都参加了会议。白俄罗斯、巴西、中国、埃及、欧洲联盟委员会、德国、印度、印度尼西亚、意大利、日本、大韩民国、巴基斯坦和俄罗斯联邦等国常驻代表团代表作为观察员出席了会议。与会者讨论了许多与烟草有关的问题, 各不同机构可提供重要投入。

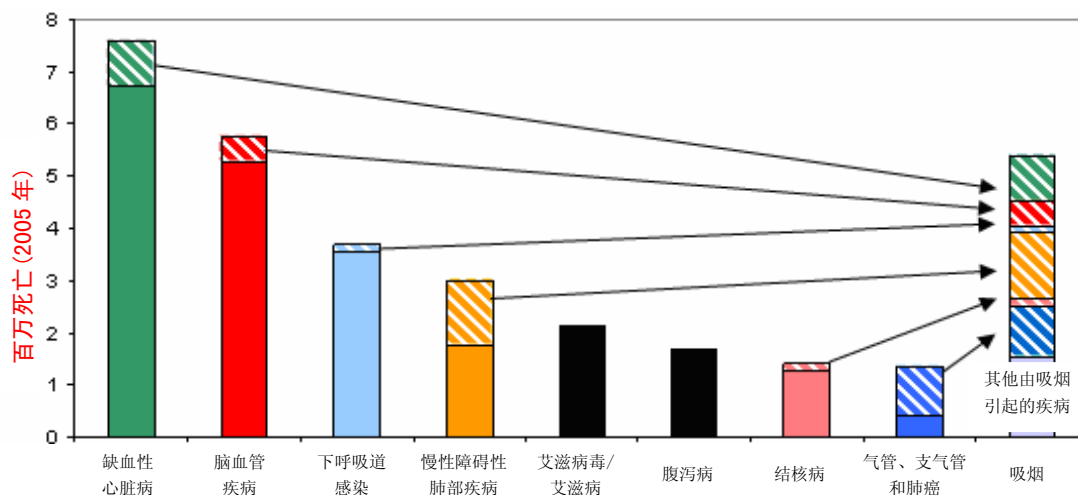
6. 会议期间讨论的具体问题包括无烟工作场所和无烟联合国、烟草种植以及取代烟草种植的办法、烟草与发展、性别与烟草以及烟草管制和烟草业。会上还提供了关于《公约》执行情况的最新消息以及关于《消除烟草产品非法贸易议定书》谈判的最近成果。来自不同机构的代表向与会者通报了其关于烟草管制方面的工作的最新情况，并同世卫组织和其他机构讨论了潜在的合作领域。与会者还确定了本报告的大纲、主题以及主要建议。

二. 吸烟：流行病

7. 烟草消费无疑是造成疾病和随后的死亡的风险因素。吸烟与许多重病有关联，其中包括各种癌症（肺、气管、支气管、口腔、胃、食道等）、心血管病（缺血性心脏病、脑血管疾病等）、呼吸和消化疾病（见图 1）。所有气管、支气管和肺癌病例中的 71% 是吸烟造成的，如果人们不吸烟，高达 42% 的由慢性障碍性肺部疾病造成的死亡可以预防。2000 年，吸烟被归为世界上第二大死因，是全世界造成疾病的第四大最常见风险因素。

图 1

吸烟是世界上 8 大死因中 6 个的风险因素



注：影线部分表示死亡中与吸烟有关的部分，并根据各个死因栏标上颜色。

资料来源：世卫组织 2008 年全球烟草流行病报告。

8. 在今天活着的 13 亿多吸烟者中，至少有一半，即 6.5 亿最终会被烟草杀死。不象其他许多死因那样，烟草是在人们最具生产力的年纪时杀死了他们。最近的一项研究估计，2005 年吸烟造成 540 万人的死亡。预计 2030 年这一死亡数字会增至 830 万，其中 80% 以上是在发展中国家。总体而言，由烟草引起的疾病在全世界中的疾病中所占的份额将由 1990 年的 2.6% 上升至 2015 年的几乎 10%，比任何单一疾病杀死的人都要多，其中包括要比艾滋病病毒/艾滋病造成的死亡多 50%。正如本报告的下一节所述，吸烟不仅是一个健康问题。其影响超出保健部门，因此，必须要以多部门方式解决这一问题。在此背景下，不同机构的合作很关键，特别是在执行有效减少疾病负担的烟草管制措施方面进行合作。

9. 2008 年 2 月，世卫组织发行了一份关于全球烟草流行病的新报告。该报告根据 179 个国家的数据，对全球吸烟和控制工作提出了第一份全面分析。该报告向各国提出了一份路线图，说明如何逆转到本世纪末会杀死多达 10 亿人的毁灭性全球烟草流行病。该报告概述了一套包括 6 项关键烟草管制措施的一揽子方案，这些措施体现和利用了《公约》减少需求措施，该一揽子方案叫 MPOWER，所代表的是下列六项措施的英文的第一个字母：

- **监测吸烟和预防政策**。良好的监测可跟踪该流行病的程度和演化情况，并会显示如何最好地拟定政策。目前，半数国家，三分之二的发展中国家甚至没有关于吸烟情况方面的最起码信息。
- **保护人们在公共场所和工作场所不受吸烟之害**。不管吸二手烟程度如何都不安全，保护人们健康的唯一办法是完全禁止在工作场所和公共场所吸烟，这有着帮助吸烟者放弃习惯的额外好处。但是，全球人口中现在仅有 5% 受到无烟立法的保护。
- **向希望停止吸烟者提供帮助**。在了解烟草危害的吸烟者中，四分之三的人想戒烟。咨询和药物治疗能使试图戒烟的吸烟者成功的机会翻倍。全球而言，仅有 9 个国家提供全面的全国性支持戒烟服务。
- **警告人们烟草的危险**。很少几个吸烟者了解烟草对其健康造成的危险的全面程度。很少利用业经证明的宣传战略和标准，如图示警告标志来教育公众，尽管这些标志有效且费用不高。在烟草包装警告方面，图像比文字的震慑力强，但仅在占世界人口 6% 的 15 个国家强行规定了图示警告。仅在占世界人口 4% 的 5 个国家，达到了包装警告方面的最高标准。
- **执行对烟草广告、宣传和赞助方面的禁令**。普遍的广告会错误地将烟草与向往的质量联系在一起。研究发现，禁止广告会降低烟草消费。目前，仅占世界 5% 的人口国家全面禁止烟草广告、宣传和赞助。

- **提高烟草税收和价格。**烟草税是减少吸烟的最有效办法，特别是在青年人和穷人中。仅在占世界人口 2% 的 4 个国家，有着超过零售价 75% 的税率。在已有资料的国家，烟草税收比用于烟草管制方面的支出高出 500 多倍。¹ 在低等收入和中等收入国家，烟草税分别比用于烟草管制方面的支出高出 9 000 和 4 000 多倍。

10. 执行 MPOWER 政策已被当作一项关键的烟草管制要素列入世界卫生组织预防和控制非传染疾病 2008-2013 年行动计划之中。将向第六十一届世界卫生大会提交这一行动计划；该行动计划的目的是执行已被世卫组织总干事确定为优先事项的预防和控制非传染疾病全球战略。

三. 烟草的使用和生产：重点关注领域

A. 无烟工作场所

11. 二手烟雾导致 30 余种不利健康情况，包括中风、心脏病、血管疾病和一些癌症，如肺癌、子宫癌、膀胱癌和肾癌。根据在 13-15 岁青年中收集的调查数据，在欧洲接触烟草烟雾的比率可达 80% 以上，在美洲为 60% 以上，在非洲、东南亚、西太平洋和东地中海地区为 50% 左右。在已实施完全禁止吸烟政策的国家和/或其他地区开展的调查表明类似政策的支持率非常高：在爱尔兰接近 90%，在乌拉圭为 80%，在加利福尼亚和纽约市为 75%。各国的经验也表明这些措施广受欢迎，随着时间的推移几乎可以自发执行。

12. 基于证据，世卫组织最近关于保护免于接触二手烟雾的政策建议声明：

(a) 因为没有针对二手烟雾的安全接触水平，执行百分之百的无烟环境是有效提供免受二手烟雾影响的可接受保护的唯一策略；

(b) 法律应规定所有室内工作场所及公共场所为百分之百无烟环境；

(c) 应当从现有的无烟法律中汲取经验教训，有效实施和执行无烟环境法律；

(d) 应实施教育战略，以减少家庭中的二手烟雾接触。

13. 无烟政策方面的另一项重要成果是于 2007 年 6 月 30 日至 7 月 2 日在泰国曼谷举行的卫生组织烟草控制框架公约第二届缔约方会议上制定和通过了执行公约第 8 条的指导方针。该指导方针旨在协助各缔约方履行其第 8 条（保护免于接触烟草烟雾）下的义务，在世界各地实施无烟措施方面保持一致的科学证据和最佳做法。指导方针还旨在确定有效保护人们免于接触烟草烟雾的必要立法的关键

¹ 本报告将零售价格 75% 的税率用作一个基准，但这并不是最佳税率。

键要素。制定这些指导方针的基本考虑之一是“保护免于接触烟草烟雾的责任……根植于基本人权和自由”。在世卫组织关于保护免于接触二手烟雾的政策建议的基础上，该指导方针确定了良好实施无烟政策的原则。

14. 该指导方针强调缔约方有义务“通过确保所有室内公众场所、所有室内工作场所、所有公共交通及其他可能（户外或半户外）公共场所免于接触二手烟草烟雾提供普遍保护。不得以健康或法律论点为理由允许例外情况”。该指导方针还指出“应在所有室内或封闭的工作场所，包括用作工作场所的机动车辆（例如出租车、救护车或运载工具）内提供保护”，且各缔约方“……应采取行动，采取最有效的保护，以便在有证据表明存在危险时免于接触”。该指导方针还指出了告知、咨询公众并使其参与及相关手段的重要性，以确保得到支持并顺利实施。该指导方针还描述了执法、监测和评价做法等要素。

15. 全球无烟伙伴关系是一个新的、有趣的非政府组织举措，该多伙伴举措的成立旨在促进全世界有效的无烟空气政策。它由美国癌症学会和框架公约联盟协调，旨在帮助从业者并呼吁为无烟政策提供证据、通过专家网络要求提供援助并采取行动支持无烟政策。该伙伴关系的主要伙伴正在领导世界各地的烟草控制组织。其主要优先事项是促进执行卫生组织烟草控制框架公约第 8 条。其他优先事项主要与管理国际运动的各项承诺有关，其中包括无烟联合国运动。由世界各地的公共卫生团体于 2007 年末发起的寻求支持的呼吁得到了 160 多个团体的强烈和即时反应。通过该伙伴关系，非政府组织在国际上组织起来为无烟联合国的政策提供了大力支持。

经社理事会 2006 年关于在联合国房地禁烟的决议

16. 经社理事会成员国于 2006 年 7 月在其实质性会议上通过了在联合国的房地禁烟的决议（2006/42）（该决议全文见附件）。该决议：

- 建议大会在其第六十一届会议上考虑在总部以及区域和国家办事处的整个联合国系统所有室内场所实施全面禁烟，并在所有联合国房地实施全面禁止销售烟草制品；
- 还建议大会请秘书长向经济和社会理事会在其 2008 年实质性会议期间提交一份关于本决议执行情况的报告。

17. 大会在其第六十一或第六十二届会议上未采取任何行动审议经社理事会的建议。

关于在联合国系统禁烟状况的调查结果

18. 在 2006 年通过经社理事会关于无烟联合国的决议时，一些国家要求世卫组织审查不同的联合国办事处和机构现有的禁烟程度。因此，世卫组织无烟草行动工作人员针对不同联合国实体总部开展了一项调查。调查以联合国系统组织结构

图为基础，对所有实体（机构、方案、基金、专门委员会及联合国所属各研究所）所在地进行了评估，并考虑到许多实体位于同一地点这一情况。调查使用电话和电子邮件与负责与联合国有关实体禁烟活动的单位进行了接触。调查旨在搜集以下信息：禁烟状况、禁令发起者（并相应提供决定复印件）、制定日期、遵守情况以及当前的烟草销售情况。

19. 概括而言，联合国正式组织结构图表中列出了 50 多个实体，但它们分布在约 30 个地点。联合国设在纽约、日内瓦、维也纳和内罗毕的办事处驻有秘书处大量的部门和办公室、方案、基金、附属机构、委员会和各种机构。调查结果显示 61% 的机构/房地实施全面禁烟，39% 实施部分禁烟。如果某场所禁止在室内任何地点吸烟则被认为是实施了全面禁烟。63% 的机构/房地报告政策遵守状况良好，26% 报告遵守情况一般，8% 报告不佳。79% 的机构/房地通过行政决定禁止吸烟，21% 在成员或员工/员工协会提出要求后发布行政决定。

20. 63% 的机构/房地没有出售烟草产品；34% 的机构/房地允许销售烟草。例如，在世卫组织的房地中，烟草销售在 1971 年以前都是被允许的。之后，在世卫组织和在其房舍经营的店铺进行重新谈判合约之后，烟草销售被禁止。合约中增加了一条修正案，明确排除了烟草制品的销售。在组织销售烟草产品时，均是由与该组织有合同安排的外部供应商进行销售。调查小组相信，基于曾经在其房地销售烟草产品的世卫组织和其他组织的经验，在本组织禁止出售烟草产品的决定的基础上变更合同以便禁止出售烟草制品并不是一件复杂的事情。鉴于在所审查的个案中重新谈判均顺利开展，有关与供应商重新谈判合同的担心并不重要。

21. 概括而言，随着有关行政决定在大多数情况下的顺利通过，很明显禁止吸烟已经是被在大多数联合国实体普遍接受的政策。此外，禁止售卖烟草产品似乎也不是十分复杂的工作。大会关于在联合国房地禁烟的决议也有助于加强联合国在工作场所禁烟的立场，并确保该组织符合卫生组织烟草控制框架公约 150 多个缔约方代表世界 80% 的人口以协商一致方式通过的全球规范。

行动要点

22. 通过坚持享受无烟空气的权利所日益创造的全球势头有目共睹。越来越多的国家（如不丹、爱沙尼亚、法国、伊朗、爱尔兰、意大利、马耳他、新西兰、挪威、瑞典、乌干达和乌拉圭）推行无烟空气法律并采纳了卫生组织烟草控制框架公约缔约方大会第 8 条。这些国家的总数已超过 150 个，这是支持实施无烟场所的一个非常强烈的迹象。联合国关于禁烟的调查显示了令人鼓舞的结果，大多数联合国房地已经禁止吸烟。经社理事会成员国不妨重申支持联合国房地禁烟，并要求大会在其第六十三届会议上审议此事。

B. 烟草种植和烟草替代作物

23. 粮农组织预计的 2010 年烟草生产趋势表明发达国家生产下降，而发展中国家则出现扩大。在 70 年代初期，发展中国家生产的烟草不到世界产量的 60%，到 2010 年将生产 80% 以上。这反映了发展中国家生产成本的降低和需求的显著增加。

24. 然而，必须注意的是烟草种植的盈利情况长期来讲无法持续。在全球层面，烟叶供大于求，全球价格正在下降。香烟生产技术的改进导致需要添加的烟叶越来越少。

25. 烟草种植的健康和社会经济影响也是值得关注的问题。与烟草种植相关的健康风险包括绿烟病、接触危险的杀虫剂、烟草粉尘和受伤等。烟草种植也能通过砍伐森林导致环境退化，通过杀虫剂的使用导致饮用水供应污染，通过密集使用化肥导致土壤退化。烟农在烟草的品位和价格方面拥有极少或根本没有议价能力，他们在获得可负担的贷款利率方面机会有限。由于他们往往是从烟草业获得包括投入在内的贷款，他们被束缚在烟草行业并依赖于该行业的决策。由于烟草作物的高劳动强度，烟草种植中常常使用童工。应通过政府援助和行业的执法监管鼓励和促进对工人健康的保护。

烟草种植经济上可持续替代生计研究小组

26. 替代生计专案研究小组向卫生组织烟草控制框架公约有兴趣的缔约方开放，于 2006 年 2 月在第一届缔约方会议上成立。该研究小组的目的是为与烟草有关的工人、种植者以及（视情况而定）个别卖家探索现有的经济上可行的替代方案；向缔约方会议机制提出建议以评估烟草公司的做法随着时间推移产生的影响；就具有成本效益的多样化倡议提出建议；并报告根据第 17 条（为经济上切实可行的替代活动提供支持）在国家一级现正采取的举措。缔约方会议还授权该研究小组与相应国际组织密切合作，与联合国烟草管制特设机构间工作队开展合作。

27. 巴西政府于 2007 年 2 月在巴西利亚主办了研究小组第一次会议。来自 13 个国家代表世卫组织 6 个地区的 70 名与会者出席了会议。会议得出的一些主要结论认为有关烟草种植对健康、环境和社会经济影响的研究不足，有必要深入分析替代作物的财政因素（特别是针对小农的情况）。在研究小组会议前一天，世卫组织于 2007 年 2 月 26 日在巴西利亚举行了为期一天的有关农业多样化和烟草替代作物的公开听证。听证会的目的在于确保该活动听取所有各方的观点。公共卫生部门、种植者、政府和烟草业代表共做了 30 个发言。

28. 2007 年 7 月，研究小组向第二届缔约方会议提交了进展报告。缔约方会议决定继续研究小组的工作，并将其更名为“烟草种植经济上可持续替代生计研究小组”，与相关政府间组织、特别是联合国烟草管制特设机构间工作队的成员，如粮农组织、国际劳工组织和世界银行以及被认可作为观察员出席缔约方会议的有

关非政府组织开展合作。研究小组第二次会议将于 2008 年 6 月 17 日至 19 日在墨西哥城由墨西哥政府举办。

29. 该会议的目的是通过更新研究小组第一次会议以来的经验扩大工作范围，并介绍最新的经验和跨国审查，并推进有利于实施经济上可持续的烟草种植替代生计政策工具的讨论。会议还旨在鼓励感兴趣的各国政府以及专门性政府间组织和非政府组织更广泛地参与。

行动要点

30. 烟草是一种有利可图的作物，但种植昂贵且导致消极的健康和社会经济影响。应继续寻找替代生计（至少出于多样化的目的）并将选择方案提供给希望转换到其他作物的农民。该缔约方会议研究小组的工作是必不可少的，应当予以鼓励。来自专门政府间机构，特别是工作队成员（如粮农组织、国际劳工组织和世界银行）的技术投入和体制的支持对于研究小组的工作进展至关重要，需要加以具体化并持续下去。

C. 烟草与发展

31. 烟草与贫穷构成一个恶性循环。尽管吸烟的穷人较多，但烟草开支可形成高昂的机会成本，使重要资源无法用于教育和保健等必要需求。吸烟造成的疾病和死亡还使贫穷家庭不得不承担更多的保健开支，医疗保险较差的发展中国家尤其如此。在一些发展中国家，例如孟加拉国，吸烟导致疾病和死亡的经济代价总额估计高达 20 亿美元（2000 年的数据）。

32. 为了了解使用烟草的普遍程度，世界卫生组织收集了处于不同发展阶段的 70 个国家的比较数据。中国和印度等国家的数据表明，最贫穷者中每天吸烟和经常吸烟的人比收入最高的五分之一的人口多一倍。低收入国家和中低收入国家也呈现这一趋势。但是，随着国家发展水平的提高，这种差距会缩小。这表明，吸烟是一个发展问题。随着国家收入水平的提高，吸烟人数方面的不均等便会减少。

33. 吸烟对穷人造成的负担更重，因为数据显示，穷人除了吸烟的比例最高以外，还往往消费与富人同样多的烟草。从机会成本来说，菲律宾等国的证据表明，贫穷家庭在烟草上花的钱比用在教育、保健或衣服上的钱还多。从工作时间来算，一个人在智利、中国和印度买一盒当地产的香烟所需花费的劳动力要比买一公斤米多两倍。在哥伦比亚或泰国等国家，这一差别可以高达 5 倍或 5 倍以上。

34. 卫生组织以关于烟草与贫穷的工作为基础，与孟加拉国、缅甸和尼泊尔的代表以及联合国在这些国家的机构一起，于 2007 年 8 月在孟加拉国组织了一个关于控制烟草、减少贫穷和千年发展目标的国际会议。这次会议的目的是结合减少贫穷和千年发展目标以及实施经社理事会第 2006/42 号决议，审查孟加拉国、缅甸和尼泊尔控制烟草的进展情况。与会者拟定了一个旨在推动关于烟草和贫穷工

作的活动计划。此外还建议审查目前将控制烟草的活动纳入国家发展战略的情况。

35. 值得注意的是，最近将使用烟草的普遍程度作为可持续发展的一个指标。1995 年，可持续发展委员会（持发委）规定拟定可持续发展指标。国家在拟定其可持续发展指标时以此为参考。2007 年 10 月，经济和社会事务部出版了第三版指标。持发委的指标包括 96 个可持续发展指标，其中有 50 个被认为是核心指标。最近的出版物将关于使用烟草的普遍程度这一指标作为新指标列在“保健”项下。该项是持发委指标框架中 15 个主题之一。

36. 该指标的定义是，在有代表性的全国普查中自称每天抽任何一种烟草制品的 15 岁或 15 岁以上的成年人人数除以答卷人数（对未应答者作相应调整）。持发委邀请各国在拟定或修正现有的国家可持续发展指标时，考虑使用烟草的普遍程度这一指标。由于该指标是持发委的一个新指标，因此，尚未评估在国家一级的可持续发展指标中将其包括在内的效果。但是，根据对国家指标组的快速审查，似乎有可能在可持续发展领域更多地使用这一指标，尤其在发展中国家这样做。欧洲有些国家目前正在使用这一指标，或其变异形式，作为可持续发展的一个指标。

行动要点

37. 尽管目前关于千年发展目标的定义没有提到控制非传染性疾病这一风险因素，包括使用烟草，但人们越来越认识到，控制烟草是一个发展问题。经济和社会事务部在最近的出版物中，将使用烟草的普遍程度作为可持续发展的一个指标，就很好地说明了这一进展。卫生组织的初步研究表明，控制烟草的活动尚未列入国家的减贫战略。卫生组织正在计划对这一问题进行更为深入的研究，在此基础上拟定和提出一项战略，在国家发展方案中将控制烟草考虑在内。开发署、贸发会议、世界银行和基金组织等组织的意见将非常有用。

D. 性别与烟草

38. 《烟草控制框架公约》的序言部分对妇女和少女使用烟草明确表示关切，提出在制定控制烟草的战略时，必须注意男女特有的风险。应该根据提供的这一法律框架，衡量该公约其他所有条款有否妥善处理性别与烟草问题。序言部分还承认妇女可以协助发挥主导作用。

39. 多年来，烟草工业一直在研究如何增加对妇女的销售量。在许多国家，烟草公司通过资助家庭暴力收容所、举办选美和娱乐活动讨好妇女团体。全世界男子的烟草消费是妇女的 4 到 10 倍。如今，烟草公司针对妇女进行推销，这不仅增加妇女的吸烟人数，而且还是一个性别问题，因为吸烟的男人多，意味着二手烟的受害者大多是妇女和儿童。另外，男人死亡或失去劳动能力之后，经济负担和照料重任就主要落在妇女肩上。在烟草种植和生产领域，除草、烟叶的挑选和脱水等大部分劳动密集型的工作全由妇女承担。东南亚的双向生产也是如此。

行动要点

40. 可以通过各种不同方式解决烟草使用方面有关性别的问题。比如，可以向孕妇传授如何向配偶说明二手烟对家庭的害处这方面的技能；支持研究烟草公司如何通过妇女农会和烟草工人协会与妇女团体结盟；确保农村妇女，包括双向工人积极参与规划、设计和实施为他们提供的烟草知识、教育和交流方案。

E. 控制烟草和烟草工业

41. 《公约》序言部分认识到需要“……警惕烟草工业力图削弱或破坏控制烟草的努力，并需要了解烟草工业从反面影响控制烟草努力的活动……”。此外，在第5条规定的一般义务中，有一条吁请缔约国不要让其政策受到烟草工业利益的影响。

42. 全面控制烟草的政策和方案有效地减少了消费，烟草工业正在试图阻挠这些政策和方案的实施，尤其是在发展中国家。烟草工业试图干扰并最终削弱烟草控制的各种方法包括宣扬自我管理，起草并散发有利于烟草的立法样本，破坏立法，钻空子或试图贿赂立法者。随着社会环境的改变和要求问责的呼声越来越强烈，烟草公司着手推行企业社会责任的战略。

43. 卫生组织一直力求监测公司在这方面的活动，而且最近出版了一份报告，讨论公司在资助教育、保健和其他慈善活动方面的努力。当今的挑战是揭露烟草工业以企业社会责任为幌子，在决策人和舆论领袖以及民众中从事的活动的真实目的和范围。在此必须指出，《公约》缔约国会议已经成立一个工作组，制定关于《公约》第5.3条“不受烟草工业影响”的导则。

44. 工作组由21个《公约》缔约国组成。目前已经完成导则的起草工作，并将提交给缔约国第三届会议。这些导则的目的是确保控制烟草的努力不受商业和其他既得利益的影响，而且是全面和有效的。关于第5.3条的导则贯穿各个领域，其圆满实施将对国家的烟草控制政策和《公约》的圆满实施产生重要影响。

全球契约倡议

45. 全球契约倡议是全世界最大的自愿企业公民倡议。该倡议有两大目标：一是使全球契约及其原则成为业务战略和行动的一部分；二是通过推动有助于联合国目标的伙伴关系，鼓励主要的利益有关者彼此合作。全球契约的10条普遍原则源于国际文书，涉及人权、劳工标准、环境和反腐败。全球契约并非规范性文书，而是具有网络特点的自愿倡议。该倡议是学习和对话的平台，并不宣告认可参与其中的公司。

46. 全球契约依靠公司、劳工和民间社会的公共问责、透明度和文明追求私利开展并交流实质性行动，追求全球契约所依据的原则。重要的是，全球契约意在补充而非取代政府的管理。

47. 为了支持卫生组织的烟草政策，全球契约办公室力求说服烟草公司不要参加这一倡议，并且不接受烟草公司的资金。最近，全球契约办公室作出承诺，不允许烟草公司在其任何全球活动上演讲，也不允许它们使用全球品牌提高自己的形象。但是，全球契约为其目前的权利所限，无法阻止烟草公司参加契约。例如，有个别烟草公司通过该倡议在当地的网络跻身其中。

48. 不管怎样，所有参加全球契约的公司都要服从一个首要要求，那就是遵守所有适用的国家法律和国际法律。而且，全球契约定有诚信措施，其中包括促进对话进程。因此，如果有人可信地指控参加倡议的公司系统和严重地违反原则，此事便可向公司提出，并可要求它们对提出此事的人或组织作出答复。对参加这一倡议的个别烟草公司而言，如果某个公司受到指控，声称其不遵守国家的烟草管制法律，该公司便会受到警告，从而启动这一程序。

行动要点

49. 卫生组织认为，烟草工业和企业社会责任是固有的一对矛盾体。一些烟草公司得以加入全球契约令人遗憾，因为全球契约是一项重要的企业公民倡议。卫生组织可以继续监测公司的活动，并在公司违反国家关于烟草公司的法律时，将信息转给全球契约。全球契约在审查公司地位时，可以使用这一信息，并在审查公司参加全球契约的地位时，将这一信息列入公司的卷宗。

四. 卫生组织《烟草控制框架公约》及其实施的最新情况

50. 截至 2008 年 5 月，《公约》共有 154 个缔约方，代表全世界 80% 的人口。缔约方会议是《公约》的管理机关，已经召开过两届会议。第三届会议定于 2008 年 11 月在南非举行。无烟行动一直担任《公约》的临时秘书处，直到 2007 年年中成立常驻秘书处并任命海克·尼科格西恩为其首长。秘书处的职能除其他外包括：支持缔约方会议及其附属机构（例如，政府间协商机构）的工作；向缔约方，特别是缔约的发展中国家和转型经济体，提供支持；确保同主管的国际和区域政府间组织取得协调。

51. 缔约方会议第二届会议所作决定包括：通过了关于防止接触烟草烟雾的第 8 条的执行准则；关于产品管制准则的进一步工作；并拟订有关《公约》以下各条的新准则：关于防止烟草业的影响的第 5 条 3 款、关于烟草制品的包装和标签的第 11 条、关于教育、交流、培训和公众意识的第 12 条、关于烟草广告、促销和赞助的第 13 条。会议决定设立一个开放给所有缔约方参加的政府间协商机构，以便在关于烟草制品非法贸易的《公约》第 15 条基础上，起草和协商关于烟草制品非法贸易的议定书来补充该条的规定。

52. 关于实施烟草控制所需的资金和技术援助，《公约》第 26 条 5(c) 款规定“缔约方会议应在其第一次会议上根据秘书处进行的研究……。审查现有的和潜在的

援助资源和机制”。2006 年 2 月为缔约方会议第一届会议编写了一份关于现有的和潜在的援助资源和机制的审查报告。该报告的一项主要结论是国际捐助界必须认识到烟草控制是千年发展目标的一个基本组成部分但须由发展中国家和经济转型国家在本国战略内优先重视烟草控制并开始同捐助方进行必要的对话。

53. 会议结束时通过了一项决定，请联合国烟草管制问题特设机构间工作队向缔约方会议第二届会议提交一份报告，说明工作队的活动情况和对增加烟草控制方面可用资金可能造成的影响，并概述工作队加强联合国应对烟草控制的工作。会议还吁请发展中国家缔约方根据实施《公约》的全部义务进行需要评估并将优先需要告知发展伙伴。

54. 按照这项决定，工作队提交了一份报告。报告强调这方面的多部门能力，但指出在协作领域仍有大量工作有待完成，需要各机构之间进行更具体的联合工作。会议期间还提交了一份关于财政资源和援助机制的文件。该文件提供了进行国家需要评估的方法，还重申须由发展中国家缔约方主动同捐助方开展必要的对话。

55. 会议产生的决定是，要求《公约》秘书处，特别为帮助有需要的缔约方进行需要评估的目的，向缔约方和其他国际捐助方，包括国际政府间组织，积极寻求预算外捐助。缔约方会议第二届会议重申了这些决定，并请《公约》秘书处更新有需要的缔约方可用的财政机制。

56. 卫生组织的部分任务是增加各国的国内能力以帮助实施《公约》的规定，该组织于 2008 年关于全球烟草流行的报告中提出了 MPOWER 一揽子方针。MPOWER 是立足于《公约》减少需求措施的一套经济合算的烟草控制办法，包括：监测烟草使用和预防政策；保护民众不接触烟草烟雾；为戒除烟草使用提供帮助；警示烟草危险；执行禁止烟草广告、促销和赞助的规定；提高烟草税。

57. 这份报告——和今后的各版——将告知各国如何扭转烟草流行。报告还将跟踪全球、区域和国家在遏制烟草流行方面取得的进展。该报告的一项发现是，尽管全球各地的领导人已开始认识到烟草使用是一种可以而且必须遏制和制止的流行，但任何一项关键干预措施的覆盖面只达到世界人口的 5%。另一项发现是，烟草税收收入是烟草控制方面开支的 500 倍以上。

关于烟草制品非法贸易的议定书问题政府间协商机构第一次会议的结果

58. 2006 年 2 月，缔约方会议第一届会议审议了拟订关于烟草制品非法贸易的议定书的问题。议定书将立足于关于烟草制品非法贸易的第 15 条，并补充该条的规定。会议结束时，缔约方会议决定设立一个专家组，在《公约》第 15 条的基础上，考虑到各主管机构的工作，为关于非法贸易的议定书编制一份模板。专家组制定的关于非法贸易的议定书模板已递交缔约方会议 2007 年 7 月在曼谷举行

的第二届会议审议。缔约方会议接受专家组拟订的模板作为就关于烟草制品非法贸易的议定书展开协商的基础。

59. 缔约方会议决定设立一个政府间协商机构，负责拟订议定书，开放给《公约》所有缔约方参加。政府间协商机构 2008 年 2 月 11 至 16 日在日内瓦召开第一届会议。根据各方代表团的意见，目前主席正在拟订一份主席的议定书案文，以供政府间协商机构将于 2008 年 10 月举行的第二届会议审议。

五. 与其他机构可能的协作领域

60. 在工作队第 7 届会议上，与会各机构讨论了烟草控制方面在哪些领域进行协作可以有助于更好地遏制烟草流行。

无烟工作场所。劳工组织从职业观点积极参与促进无烟工作场所。劳工组织名为 SOLVE 的教育方案旨在处理工作场所的心理社会问题。该方案把吸烟列为五大心理社会问题之一。曾经讨论过由劳工组织来制定关于工作场所吸烟的业务守则。但是这一项目至今尚未启动，需要卫生组织和劳工组织采取行动恢复这个项目。劳工组织的各项业务守则是实际的指南，虽然是不具约束力的标准，但往往比其他文书得到更广泛的使用，可以作为国际法律的基础。

烟草与青少年。开展机构间协作，尤其是与儿童基金会和教科文组织协作，以便高姿态地推行烟草控制，特别着重儿童和年轻人，是很有用的。卫生组织目前正在拟订建议，要求为青少年采取有效的烟草控制政策和战略，儿童基金会和教科文组织的支持将有助于这项工作。在筹备 2008 年 5 月 31 日主题为“无烟青少年”的“世界无烟日”方面，儿童基金会和教科文组织的技术投入也很重要。

烟草与贫穷。卫生组织与可持续发展司协作制定一个烟草指标，已经列入 2007 年出版的“可持续发展指标”内。可以通过伙伴关系同可持续发展委员会开展更多的协作，但这种协作的切入点有待进一步探讨。此外，拟订一项把烟草控制活动列入发展方案的战略的工作也将受益于开发计划署、货币基金组织和世界银行的投入。

烟草种植。随着发达国家烟草消耗量减少而发展中国家消耗量增加，有必要监测烟草生产趋势。此外，积极帮助各国为烟草种植者和生计依靠烟草种植的人寻找经济上可行的替代活动，是有帮助的。粮农组织、劳工组织和世界银行积极参加关于经济上可持续的烟草种植替代办法研究组 2008 年 6 月在墨西哥召开的第 2 次会议，是非常重要的。非常欢迎粮农组织、劳工组织和世界银行就研究组的工作提供意见，并帮助拟订行动计划。

六. 结论和建议

61. 下列建议已提交经济及社会理事会：

(a) 必须非常严格地管制接触二手烟，以保护工人的健康。这已在越来越多的实行强有力无烟政策的国家成为规范。随着对无烟政策的政治支持日增和《公约》关于防止接触烟草烟雾的第 8 条的准则获得通过，工作队建议整个联合国在整个问题上采取强有力的姿态，按照经济及社会理事会第 2006/42 号决议，通过一项关于无烟房地决议。因此，工作队建议经济及社会理事会成员国在即将举行的 2008 年实质性会议上再次建议大会考虑在联合国房地完全禁止吸烟和销售烟草制品。

(b) 随着《公约》缔约方会议设立关于经济上可持续的烟草种植替代办法研究组，现在有了一个便利就烟草种植带来的挑战进行研究和工作的平台。粮农组织、劳工组织和世界银行大力参与，帮助推进研究组的工作，对于解决种植烟草的发展中国家（这些国家可能十分依赖烟草作物）的关切问题至关重要。

(c) 经济及社会理事会第 2004/62 号决议确认烟草使用不但给健康、社会和环境带来不利的后果，而且还破坏减贫的努力。千年发展目标虽然没有对减少非传染病，包括使用烟草制品，规定具体目标，但是把烟草控制活动纳入各国的国家发展计划仍然至关重要。工作队特别鼓励开发计划署，以及世界银行和货币基金组织之类专门机构投入卫生组织的下述工作：制定一项建议采用的把烟草控制纳入发展计划的战略。

(d) 烟草业与公司社会责任存在固有的矛盾。不幸的是，有些烟草公司得以加入一项重要的企业公民意识倡议，即《全球契约》。这种状况可能让这些公司有机会借此宣传公司的活动，提升其作为对社会负责的公司的形象。因此，工作队建议卫生组织与《全球契约》进行更有力的协作，使卫生组织能够继续监测烟草业的活动。这可以在审查一家公司参加《全球契约》的地位时发挥重要作用。

附件一

决议

2006/42

联合国无烟化

经济及社会理事会，

回顾其 2004 年 7 月 23 日第 2004/62 号决议，

注意到秘书长关于烟草管制问题特设机构间工作队的报告，^a

关切地注意到二手烟对不吸烟者健康造成的严重损害，二手烟可以导致疾病、残疾和死亡，

承认工作场所的二手烟是一种完全可以防止的职业健康危险，

回顾世界卫生组织《烟草管制框架公约》^b 题为“防止暴露于烟草烟雾”的第 8 条，其中规定各缔约方应当采取和实行有关措施，“以防止在室内工作场所、公共交通工具、室内公共场所，适当时，包括其他公共场所暴露于烟草烟雾”，

强调维护个人在其工作环境中的安康十分重要，

1. 建议大会第六十一届会议考虑在联合国所有室内场所、各总部以及整个联合国系统的区域和国家办事处的房地实行完全禁烟，以及禁止在联合国所有房地销售烟草产品；

2. 又建议大会请秘书长向经济及社会理事会 2008 年实质性会议提交关于本决议的执行情况的报告；

3. 决定继续在其 2008 年实质性会议上审议题为“烟草或健康”的议程项目。

2006 年 7 月 27 日

第 42 次全体会议

^a E/2006/62。

^b 联合国，《条约汇编》，第 2302 卷，第 41032 号。