

世界卫生组织 烟草控制 框架公约



第5.3条 实施准则



世界卫生组织
烟草控制框架公约



第5.3条 实施准则

WHO Library Cataloguing-in-Publication Data :

WHO Framework Convention on Tobacco Control: guidelines for implementation

Article 5.3; Article 8; Articles 9 and 10; Article 11; Article 12; Article 13; Article 14 – 2013 edition.

© 世界卫生组织, 2013年

FCTC/16.1

世界卫生组织烟草控制框架公约

第5.3条实施准则

防止烟草控制相关公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响

导言

世界卫生大会关于烟草控制过程中的透明度的 WHA54.18 号决议援引烟草业文件专家委员会的调查结果指出，“烟草工业多年来开展活动，其明显的目的是破坏各国政府和世界卫生组织在实施抵抗烟草流行公共卫生政策方面的作用。”

《世界卫生组织烟草控制框架公约》序言认识到，缔约方¹“需警惕烟草业阻碍或破坏烟草控制工作的任何努力，并需掌握烟草业采取的对烟草控制工作产生负面影响的活动”。

此外，公约第5.3条要求，“在制定和实施烟草控制方面的公共卫生政策时，各缔约方应根据国家法律采取行动，防止这些政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响。”

缔约方会议 FCTC/COP2(14) 号决定设立一个工作小组，为实施公约第5.3条拟定准则。

在不损害缔约方确定和制定其烟草控制政策的主权的情况下，鼓励缔约方根据本国法律，尽量实施这些准则。

目的、范围和适用性

公约第5.3条实施准则的使用将对各国烟草控制政策和执行公约产生总体影响，因为准则承认，烟草业以及来自国营烟草业的干扰

¹ “‘缔约方’一词指那些国家和具有签约能力的实体，它们表示同意在公约对它们生效时接受公约的约束。”（资料来源：联合国条约集：<http://untreaty.un.org/English/guide.asp#signatories>）

深入到一系列烟草控制政策领域，正如公约序言段、有关具体烟草控制政策条款和《世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议议事规则》中所及。

这些准则的目的，是保证做出全面和有效的努力，使烟草控制免受烟草业的商业和其他既得利益的影响。缔约方应在政府所有分支机构采取措施，这些政府的利益与之相关，或具备能力影响有关烟草控制的公共卫生政策。

这些准则旨在协助缔约方² 实现其在公约第5.3条之下的法定义务。准则使用了可以得到的有关解决烟草业干扰问题的最佳科学证据和缔约方的经验。

准则用于缔约方烟草控制方面公共卫生政策的制定和执行。同时，它们也适用于那些为制定、执行、管理或落实那些政策做出贡献或可能做出贡献的个人、机构或实体。

准则适用于各缔约方管辖范围内的政府官员、任何国家级、州、省、市、地方或其他公立或半/准公立的机构或组织的代表和雇员，以及任何代表上述组织的个人。负责制定和执行烟草控制政策以及负责保护政策不受烟草业利益影响的政府分支机构（行政、立法和司法）应该负起责任。

烟草业使用各种各样的战略和策略来干扰烟草控制措施的制定和执行，比如那些要求公约缔约方执行的政策，对此有文件记载的大量证据。这些准则中建议的措施旨在避免受到干扰，这种干扰不仅来自烟草业，有时也来自那些促进烟草业利益的组织和个人。

缔约方应按需要广泛应用准则中建议的措施，以便以最佳方式实现公约第5.3条确定的目标，同时，在根据其具体情况加以使用时，大力敦促缔约方实施准则建议措施以外的其他措施。

² 如适宜，这些准则也适用于区域经济一体化组织。

指导原则

原则1：烟草业的利益与公共卫生政策之间存在根本的和无法和解的冲突。

烟草业生产和促进使用的产品，被科学证明是有成瘾性的，会导致疾病和死亡，并引起各类社会问题，比如加重贫穷。因此，缔约方在制定和执行烟草控制公共卫生政策时，应尽最大可能不受烟草业的影响。

原则2：在处理与烟草业或那些促进烟草业利益者的关系时，缔约方应该负起责任，并应保持透明。

缔约方应保证任何与烟草业在烟草控制或公共卫生相关事项上的接触都应是负责的和透明的。

原则3：缔约方应要求烟草业和那些促进烟草业利益者以负责和透明的方式运作和行事。

烟草业应被要求为缔约方提供有效执行这些准则的信息。

原则4：由于烟草业的产品是致命的，不应给予激励措施，使其建立

任何给烟草业的优惠待遇都与烟草控制相冲突。

建议

建议开展下列重要活动对付烟草业对公共卫生政策的干扰：

- (1) 提高对烟草制品成瘾性和危害性性质以及烟草业干扰缔约方烟草控制政策的意识。
- (2) 制定措施限制与烟草业的交往，并保证发生的交往具有透明度。
- (3) 拒绝与烟草业建立伙伴关系和签署不具备约束力或无法执行的协议。

- (4) 避免政府官员和雇员的利益冲突。
- (5) 要求烟草业提供透明和准确的信息。
- (6) 尽量管制被烟草业描述为“社会责任”的活动，这类活动包括、但不限于所谓“企业社会责任”的活动，并且不使其正常化。
- (7) 不给予烟草业优惠待遇。
- (8) 像对待其他烟草业一样对待国有烟草业。防止烟草控制相

关公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响，一些已认定的措施开列在下面。鼓励缔约方实施准则规定以外的其他措施，准则不阻止缔约方提出符合这些建议的更加严格的要求。

(1) 提高对烟草制品成瘾性和危害性性质以及烟草业干扰缔约方烟草控制政策的意识。

所有政府分支机构和公众需要了解和意识到过去和现在烟草业对制定和执行烟草控制公共卫生政策带来的干扰。需要采取具体行动应对这些干扰才能成功实施整个框架公约。

建议

- 1.1 根据公约第12条，缔约方应使所有政府分支机构和公众获得信息并开展教育活动，使他们了解烟草制品成瘾性和危害性性质，防止烟草控制相关公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响的必要性，以及烟草业干扰制定和执行烟草控制公共卫生政策所用的战略和策略。
- 1.2 此外，缔约方应提高意识，意识到烟草业利用个人、前线团体及其所属组织公开或秘密代表他们做事，或做促进烟草业利益的事情。

(2) 制定措施限制与烟草业的交往，并保证发生的交往是透明的。

在制定和实施烟草控制方面的公共卫生政策时，缔约方与烟草业的任何必要交往应注意避免由此种交往造成或由于此种交往使人感觉要真正建立或可能建立伙伴关系或合作关系。如果烟草业从事可能会造成这一感觉的任何行为，缔约方应采取行动防止或纠正这一感觉。

- 2.1 缔约方应仅在能使其有效管制烟草业和烟草产品时和在有严格必要的情况下，才与烟草业交往。
- 2.2 在有必要与烟草业交往的情况下，缔约方应确保与烟草业进行透明的交往。应尽可能通过公开听证会、公布交往和向公众披露此种交往的记录等方式，公开进行交往。

(3) 拒绝与烟草业建立伙伴关系和签署不具备约束力或无法执行的协议。

由于烟草业的利益直接与公共卫生目标冲突，烟草业不应成为任何制定和实施公共卫生政策相关活动的伙伴。

建议

- 3.1 缔约方不应接受、支持或认可与烟草业或任何促进其利益的实体或个人建立伙伴关系，签订不具备约束力或无法执行的协议，以及开展任何自愿安排的活动。
- 3.2 缔约方不应接受、支持或认可烟草业组织、促进、参与或进行青少年和公众教育活动，或者任何与烟草控制直接或间接相关的活动。
- 3.3 缔约方不应接受、支持或认可任何烟草业起草的自愿行为守则或文书，它们提交这些是为了替代法律上可执行的烟草控制措施。

- 3.4 缔约方不应接受、支持或认可烟草业提出的协助请求，或由烟草业起草或与其合作起草的烟草控制立法或政策建议草案。

(4) 避免政府官员和雇员的利益冲突。

与烟草业有商业或既得利益关系的组织或个人如果参与到烟草控制公共卫生政策工作中来，很可能会产生负面效果。有明确的针对烟草控制工作相关政府官员和雇员利益冲突问题的规定，是防止这些政策受到烟草业干扰的重要手段。

烟草业向政府机构、官员或雇员提供的支付款项、礼品和服务，无论是货币还是实物，以及研究经费，都会产生利益冲突。正如联合国大会以及若干政府组织和区域经济一体化组织通过的公职人员国际行为守则中所认可的那样，即使没有承诺给予积极考虑以作为交换条件，也会造成利益上的冲突，因为个人利益有可能对履行官方职责带来影响。

建议

- 4.1 缔约方应制定一项关于披露和管理利益冲突情况的政策，需所有参与制定和执行烟草控制公共卫生政策的人员遵守，包括政府官员、雇员、顾问和合同人员。
- 4.2 缔约方应制定、通过并实施一个公职人员行为守则，明确他们在与烟草业交往时必须遵守的行为标准。
- 4.3 缔约方不应与那些根据现有烟草控制政策规定有利益冲突的候选人或投标人签订与制定和执行烟草控制公共卫生政策有关的任何工作的合同。
- 4.4 缔约方应制定明确的政策，要求那些现在或以往从事制定和执行烟草控制公共卫生政策的公职人员，在离开后一个特定时间内，将其在烟草业内参加职业性活动的意向，无论是否有报酬，通知他们的机构。
- 4.5 缔约方应制定明确的政策，要求那些申请有责任制定和执行烟草控制公共卫生政策的公共部门职位的人，公布在任

何烟草业中现在或以往的任何职业性活动，无论是否有报酬。

- 4.6 缔约方应要求政府官员申报和撤出在烟草业的直接经济利益。
- 4.7 政府机构及其下属单位不应在烟草业有任何财务利益，但那些负责管理缔约方在国有烟草业的所有权者除外。
- 4.8 缔约方不应允许任何受雇于烟草业或任何促进烟草业利益的实体的人员出任制定或执行烟草控制或公共卫生政策的任何政府机构、委员会或顾问小组成员。
- 4.9 缔约方不应提名受雇于烟草业或任何促进烟草业利益的实体的任何人员加入出席缔约方会议，其下属机构会议，或任何根据缔约方会议决定成立的其他机构会议的代表团。
- 4.10 缔约方不应允许任何政府官员或雇员，或任何半/准政府机构的官员和雇员接受烟草业的支付款项、礼品或服务，无论是货币或实物形式。
- 4.11 在考虑到国家法律和宪法原则的情况下，缔约方应实行有效措施，禁止烟草业或任何促进其利益的实体向政党、候选人或宣传运动提供资金支持，或者应要求完全披露此类资金支持。

(5) 要求烟草业提供透明和准确的信息。

为采取有效措施防止烟草业对公共卫生政策的干扰，缔约方需要得到烟草业活动和做法的信息，来保证烟草业是以透明的方式运作。公约第12条要求缔约方根据国家法律促进公众获得此类信息。

公约第20.4条特别要求缔约方促进和便利关于烟草业业务和烟草种植的信息交换，根据公约第20.4(c)条，每个缔约方应努力与主管国际组织合作，逐步建立和保持一个全球系统，定期收集和传播有关信息，说明烟草生产和制造情况，以及对公约或国家烟草控制活动有影响的烟草业的活动。

建议

- 5.1 缔约方应制定和采取措施，保证烟草业的所有业务和活动都是透明的³。
- 5.2 缔约方应要求烟草业以及那些促进其利益者，定期提供烟草生产、制造、市场份额、推销支出、收入和任何其他活动的信息，包括提供的游说、慈善业和政治费用，以及公约第13条没有禁止或尚未禁止的任何其他活动情况的信息³。
- 5.3 缔约方应要求制定有关披露信息的规定，或建立注册制度，登记烟草业实体、所属组织、以及代表其利益的个人，包括游说者。
- 5.4 如果烟草业提供虚假或误导信息，缔约方应根据国家法律对其实行强制处罚。
- 5.5 根据公约第12(c)条，缔约方应采取和实施有效的立法、执行、行政及其他措施，保证公众有渠道获得烟草业活动与公约目标相关的广泛信息，例如公共储存库中的相关信息。

(6) 尽量管制被烟草业描述为“社会责任”的活动，这类活动包括、但不限于所谓“企业社会责任”的活动，并且不使其正常化。

烟草业举行据称对社会负责的活动，目的是使它的形象与生产和销售致死产品的本质拉开距离，或干扰制定和执行公共卫生政策。被烟草业描述为“对社会负责”的活动旨在促进烟草消费，它是一种市场营销和公共关系战略，属于公约对广告、促销和赞助的定义范围。

世卫组织认为⁴，烟草业的“企业社会责任”说法存在一个内在固有矛盾，因为烟草业的核心功能与烟草控制公共卫生政策的目标相冲突。

³ 在不损害受法律保护的商业秘密或机密信息的情况下。

³ Без ущерба для коммерческой тайны или конфиденциальной информации, защищаемой законом.

建议

- 6.1 缔约方应保证使政府所有分支机构和公众知晓并认识到烟草业开展据称对社会负责的活动的真正目的和范围。
- 6.2 缔约方不应同意、支持、合作或参与烟草业据称对社会负责的活动。
- 6.3 缔约方不应允许烟草业或任何其他代表其利益的人员公开披露其组织据称对社会负责的活动，或这些活动的支出情况，除非在法律上要求报告此类支出，比如在年度报告中⁵。
- 6.4 缔约方不应允许任何政府分支机构，或公立部门，接受来自烟草业或那些促进其利益者对政治、社会、财政、教育、社区或其他类的捐助，由于法律解决办法或依照法律或具有法律约束力和可强制执行的协议作出的补偿除外。

。

(7) 不给与烟草业优惠待遇。

一些政府鼓励烟草业投资，甚至通过财政激励措施给与补助，比如部分甚至全部免除根据法律本应该缴纳的税费。

缔约方在不损害主权的情况下，在决定和制定经济、财政和税收政策时应遵守其烟草控制承诺。

建议

- 7.1 缔约方不应给与烟草业激励措施、特惠权或利益来建立或运行其业务。
- 7.2 不存在国有烟草业的缔约方不应投资于烟草业或相关企业。存在国有烟草业的缔约方应确保在烟草业的任何投资不妨碍其充分实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》。
- 7.3 缔约方不应向烟草业提供任何优惠免税待遇。

⁵ 世界卫生组织烟草控制框架公约第13条实施准则从烟草广告、促销和赞助的角度处理了这一问题。

(8) 像对待其他烟草业一样对待国有烟草业。

烟草业可能由政府所有，非政府所有，或两者兼而有之。这些准则适用于任何烟草业，无论其所有形式。

建议

- 8.1 缔约方应保证国有烟草业在制定和实施烟草控制政策上受到的待遇与烟草业的任何其他成员是同样的。
- 8.2 缔约方应保证烟草控制政策的制定和实施与对烟草业的监督或管理要分隔开来。
- 8.3 缔约方应保证国有烟草公司的代表不能成为代表团任何一部分的成员，参加缔约方会议、其下属机构或任何其他根据缔约方会议决定成立机构的任何会议。

实施与监督

实施

缔约方应建立实施机制，或尽可能利用现有实施机制，履行公约第5.3条和这些准则中规定的责任。

监测公约第5.3条和这些准则的执行情况

监测公约第5.3条和这些准则的执行情况，对于保证采纳和执行卓有成效的烟草控制政策至关重要。这还应包括使用现有的模式和资源对烟草业的监测，比如世卫组织无烟草行动的烟草业监测数据库。

不隶属于烟草业的非政府组织和民间社会的其他成员，可以在监督烟草业活动上起到关键的作用。

政府分支机构的行为守则或职员细则应包括一个“举报人功能”，对举报人应提供足够的保护。此外，应鼓励缔约方使用和实施保证遵守这些准则的机制，比如可能对某种行为向法院起诉，以及使用控诉程序，例如监察员制度。

准则的国际合作、更新和修订

要在防止烟草业干扰制定烟草控制公共卫生政策方面取得进展，开展国际合作十分重要。公约第20.4条为收集烟草业各种做法以及知识和经验交流，提供了一个基础，它考虑到并针对发展中国家缔约方和处在经济转型期缔约方的特殊需求。

已经做出努力协调收集和传播国家和国际有关烟草业所用战略和策略的经验，并监测烟草业的活动。缔约方可以通过分享法律的战略专业知识来对应烟草业的战略。公约第21.4条规定，信息交换应符合国家有关保密和隐私权的法律。

建议

由于烟草业使用的战略和策略不断改变，这些准则应该定期审议和修订，以保证它们能为缔约方不断提供有效指导，使烟草控制公共卫生政策不受烟草业干扰。

使用框架公约现有报告文书进行报告的缔约方，应提供关于影响到公约或国家烟草控制活动的烟草生产和制造以及烟草业活动的信息。为促进这一交流，公约秘书处应保证这些准则的主要条款在报告文书以后阶段中有所体现，以便缔约方会议逐步通过，供缔约方使用。

防止烟草业对任何烟草控制公共卫生政策的干扰极其重要，因此，缔约方会议可以根据在实施这些准则方面的经验，考虑是否有必要拟定一份针对公约第5.3条的议定书。

有用信息来源

有关文献

Brandt AM. The cigarette century. *The rise, fall, and deadly persistence of the product that defined America* New York, Basic Books, 2007.

Chapman S. *Making smoking history. Public health advocacy and tobacco control*. Oxford, Blackwell Publishing, 2007.

Callard C, Thompson D, Collishaw N. *Curing the addiction to profits: a supply-side approach to phasing out tobacco* Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives and Physicians for a Smoke-free Canada, 2005.

Feldman EA, Bayer R (Editors). *Unfiltered: conflicts over tobacco policy and public health* Boston, Harvard University Press, 2004.

Gilmore A et al. Continuing influence of tobacco industry in Germany. *Lancet*, 2002, 360:1255.

Hastings G, Angus K. *The influence of the tobacco industry on European tobacco control policy* In: *Tobacco or health in the European Union. Past, present and future* Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commission, 2004:195–225.

Lavack A. *Tobacco industry denormalization campaigns: a review and evaluation* Ottawa, Health Canada, 2001.

Mahood G. *Tobacco industry denormalization. Telling the truth about the tobacco industry's role in the tobacco epidemic* Toronto, Campaign for Tobacco Industry Denormalization, 2004.

Pan American Health Organization. *Profits over people. Tobacco industry activities to market cigarettes and undermine public health in Latin America and the Caribbean* Washington DC, Pan American Health Organization, 2002.

Simpson D. Germany: still sleeping with the enemy. *Tobacco Control*, 2003, 12:343–344.

Hammond R, Rowell A. *Trust us. We're the tobacco industry*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001.

World Health Organization. *Tobacco company strategies to undermine tobacco control activities at the World Health Organization* Geneva, World Health Organization, 2000.

World Health Organization. *Tobacco industry and corporate social responsibility—an inherent contradiction* Geneva, World Health Organization, 2004.

Yach D, Bialous S. Junking science to promote tobacco. *American Journal of Public Health* 2001, 91:1745–1748.

网上资源

世卫组织有关网站:

Tobacco Free Initiative: <http://www.who.int/tobacco/en/>

WHO publications on tobacco: <http://www.who.int/tobacco/resources/publications/en/>

WHO European Regional Office: <http://www.euro.who.int/healthtopics/HT2ndLvlPage?HTCode=smoking>

Tobacco control in the Americas (in English and Spanish):
<http://www.paho.org/english/ad/sde/ra/Tobabout.htm>

与烟草控制相关的一般、区域或国家信息和主题的网站:

Action on Smoking and Health, UK (and special page for the tobacco industry): http://www.newash.org.uk/ash_r3iitasl.htm

Corporate Accountability International and the Network for Accountability of Tobacco Transnationals: www.stopcorporateabuse.org

Economics of tobacco control: <http://www1.worldbank.org/tobacco/> European Commission: http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/tobacco_en.htm

European Network for Smoking Prevention: <http://www.ensp.org/>

Framework Convention Alliance for Tobacco Control: <http://www.fctc.org/>

International Union for Health Promotion and Education:
<http://www.iuhpe.org/?page=18&lang=en>

Model Legislation for Tobacco Control manual:
http://www.iuhpe.org/?lang=en&page=publications_report2

Tobacco industry: http://tobacco.health.usyd.edu.au/site/supersite/links/docs/tobacco_ind.htm

Smokefree Partnership: <http://www.smokefreepartnership.eu/>

Thailand Health Promotion Institute: <http://www.thpinhf.org/>

Tobaccopedia: the online tobacco encyclopaedia:
<http://www.tobaccopedia.org/>

与烟草网站的更多链接：

Various international and national tobacco control websites:

<http://www.tobacco.org/resources/general/tobsites.html>

National tobacco control websites:

<http://www.smokefreepartnership.eu/National-Tobacco-Control-websites>

Centre de ressources anti-tabac: <http://www.tabac-info.net/>

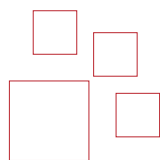
Comité National Contre le Tabagisme (France): <http://www.cnct.org>

Office Français de Prévention du Tabagisme: <http://www.ofp-asso.fr/>

Latest news on smoking and tobacco control: <http://www.globalink.org/>

Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports: <http://www.sante.gouv.fr/>

These guidelines were originally published as WHO Framework Convention on Tobacco Control: guidelines for implementation Articles 5.3; Article 8; Articles 9 and 10; Article 11; Article 12; Article 13; Article 14 – 2013 edition.



世界卫生组织
《世界卫生组织烟草控制框架公约》
公约秘书处
Avenue Appia 20, 1211 Geneva 27, Switzerland
电话: +4122 791 5043
传真: +4122 791 5830
电子邮件: fctcsecretariat@who.int
网站: www.who.int/fctc