

## 简报 2 :

### 采纳第 5.3 条 ( 防止烟草控制方面的公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响 ) 的实施指引

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第三次会议

2008 年 11 月 17-22 日

南非德班

#### 建议

框架公约联盟认为，关于实施第 5.3 条 ( 防止烟草控制方面的公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响 ) 的有效指引是当前的迫切需要，建议世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第三次会议修订指引草案 ( 文件 FCTC/COP/3/5 ) 以供采纳，从而为这一重要条款的实施向各缔约方提供强有力而明确的指引。

#### 背景

烟草业是有效实施世界卫生组织《烟草控制框架公约》( 下称“《公约》” ) 的最大障碍。正如《公约》第 3 条所述，《公约》的目标是“保护当代和后代免受烟草消费和接触烟草烟雾对健康、社会、环境和经济造成的破坏性影响”，而烟草业的利益显然与烟草控制的目标和《公约》的宗旨背道而驰。烟草业的利益与烟草控制的目标之间存在着根本的、不可调和的矛盾：烟草业想方设法要增加其致命产品的消费，而烟草控制则是要减少人们的烟草消费和接触烟草烟雾，以保障和促进公众健康。

在第 5.3 条中，《公约》各缔约方一致同意：“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。”第 5.3 条的有效实施对整个《公约》的成功具有关键意义。过去和现在，为了破坏烟草控制，烟草业不惜投入大量资源以蓄意

的、隐蔽的和欺诈性的手段，阻挠、拖延和削弱烟草控制政策的制定与实施。<sup>1</sup> 目前正是缔约方实施《公约》的关键时期，而烟草业也在积极地设法阻止各缔约方在《公约》下承诺采取的所有关键措施的有效实施。<sup>2</sup>

缔约方大会第一次会议承认，需要有指引来协助各缔约方实施第 5.3 条。在这次会议上，各缔约方承认“需要处理与第 5.3 条有关的问题”，而解决的办法就是阐述第 5.3 条的实施指引。<sup>3</sup>在第二次会议上，缔约方大会决定成立一个工作组以阐述指引，并在可能情况下，向缔约方大会第三次会议提交指引草案。<sup>4</sup>工作组已提交指引草案（文件 A/FCTC/COP/3/5）。

## 指引草案

框架公约联盟（FCA）认为，工作组阐述的指引草案在许多方面值得赞扬，另一方面，这些指引也需要修订，从而确保缔约方大会第三次会议所采纳的指引，能够清晰而有力地指导各缔约方履行其在第 5.3 条下所作的重要承诺。

FCA 拟备了详细的意见和文本建议，以协助缔约方大会修订指引草案。这些意见和建议载于名为“关于《公约》第 5.3 条（防止烟草控制方面的公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响）的实施指引草案的意见（文件 FCTC/COP/3/5）”的文件中，全文载于 [www.fctc.org](http://www.fctc.org)（下称“《FCA 意见》”）。这份政策简报概述了 FCA 的立场，指出了指引草案中 FCA 认为需要强化及 / 或澄清的关键方面，总结了 FCA 认为应当纳入指引中的关键要素。

---

<sup>1</sup> 请参阅 World Health Organization Committee of Experts on Tobacco Industry Documents, *Tobacco Company Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization* (2000), 全文载于 [www.who.int/tobacco/en/who\\_inquiry.pdf](http://www.who.int/tobacco/en/who_inquiry.pdf) ; 世界卫生组织-*Tobacco Industry and Corporate Responsibility ... An Inherent Contradiction* (2004), 全文载于 [http://www.who.int/tobacco/communications/CSR\\_report.pdf](http://www.who.int/tobacco/communications/CSR_report.pdf) ; Pan American Health Organization, *Profits Over People, Tobacco Industry Activities to Market Cigarettes and Undermine Public Health in Latin America and the Caribbean* (2002), 全文载于 [http://www.paho.org/English/DD/PUB/profits\\_over\\_people.pdf](http://www.paho.org/English/DD/PUB/profits_over_people.pdf) ; Y Salooje 和 E Dagli 著 ‘Tobacco industry tactics for resisting public policy on health’ (2000) 78(7) *Bulletin of the World Health Organization*, 全文载于 <http://www.scielo.br/pdf/bwho/v78n7/v78n7a07.pdf>。

<sup>2</sup> S Albuja 和 D Daynard 所著 ‘The FCTC and the adoption of domestic tobacco control policies: the Ecuadorian experience’, *Tobacco Control* (in press)。

<sup>3</sup> “《公约》的实施指引阐述”（世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第一次会议决定 FCTC/COP1(15)）。

<sup>4</sup> “第 5.3 条、第 9 条、第 10 条、第 11 条、第 12 条和第 14 条的实施指引阐述”（世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第二次会议决定 FCTC/COP2(14)）。

## 需要强化及 / 或澄清的关键方面

FCA 认为指引草案中需要强化及 / 或澄清的关键方面包括：

### *适当的措辞*

FCA 认为，指引草案的若干地方措辞不当，影响了指引的效力。有两个重要部分的正文使用了不当的措辞，即：

- 第 8 段提到了“建议”《公约》各缔约方推行的烟草控制措施，又称指引草案是为了抵御烟草业和为烟草业的利益出力者的“非法或不道德的干扰”。

这些“建议”的措施其实是法律要求《公约》各缔约方必须实施的。FCA 认为，《公约》的实施指引不宜给缔约方留下暗示，让缔约方以为只是在建议下实施他们原本在《公约》下有义务实施的措施。因此，FCA 建议把“建议”改为“要求”。

“非法或不道德的”的表述，可能暗示烟草业的某些干扰形式是合法的及 / 或道德的，是被允许的。而第 5.3 条则要求各缔约方防止他们的烟草控制政策受到烟草业的任何干扰。FCA 认为，第 5.3 条的实施指引不宜使用“非法或不道德的”这样带有局限性的表述，特别是考虑到烟草业的业务本质上就是不道德的。烟草业的一切干扰都是不道德的，都在第 5.3 条的防止范围内。

- 指导原则 1 称“烟草制品是合法的，但却是致命的”。FCA 认为这其实不能算作“指导原则”。这个“指导原则”的正文（第 10 段）承认“烟草业的利益与公共卫生政策之间的冲突”是“根本的”和“无法调和的”。FCA 认为这个认识应当体现在指导原则 1 中，而这一修改对指引草案极其重要。在第 5.3 条的实施指引的指导原则 1 中，需要明确而有力地阐明烟草业的利益与公共卫生政策之间存在着根本的、无法调和的冲突。而烟草制品可以在大多数缔约方的司法管辖区合法地出售给成年人的事实，与这一冲突无关，故不应提述于指导原则中。

### *与烟草业的交往*

指引草案的建议 2 提供了与烟草业交往的重要指引，称各缔约方应当：“制定措施限制与烟草业的交往，及确保已发生的交往行为的透明度”。与烟草业的交往使烟草业有机会干扰烟草控制政策的制定和实施，所以这项建议对第 5.3 条的实施具有根本意义上的重要性。FCA 认为，关键是要给这项建议的两个要素（限制与烟草业的交往；及确保已发生的交往行为的透明度）提供明确而有力的指引。

### 限制交往

FCA认为指引草案第16段、第17段及建议2.1至2.4需要修订（见《FCA意见》），以确保为限制与烟草业的交往提供明确而有力的指引。第16段提出的重要建议是：“为保证烟草控制方面的公共卫生政策不受干扰，各国政府应当仅在确有必要时...与烟草业发生交往”。在这条建议中，“遵循良好管治的原则”的表述值得商榷。随后又在建议2.2中提到“良好管治规则”，在建议2.3中提到“管治规则”。FCA认为，“良好管治”一词既含糊又有局限性。“良好管治”在不同的地方和文意中有着不同的含义，无法为缔约方提供清晰的指引，而且很多时候包含着让“利益相关方”积极参与政策的制定和实施的意味。虽然在许多文意中，“利益相关方”的积极参与是适宜的，可是在涉及到烟草业的时候就未免欠妥，因为烟草业的利益与烟草控制的目标之间存在着根本的、无法调和的冲突。

*FCA 认为指引应明确建议：各缔约方应当仅在为使他们有效地规管烟草业及烟草制品所确实需要的情况下，方可与烟草业交往。*

### 确保任何必要交往的透明度

FCA认为指引草案第17段和建议2.1至2.3需要修订（见《FCA意见》），以确保提供明确而有力的指引来保证与烟草业进行任何必要交往的透明度。这是建议2的第二个关键要素，在指导原则2（“各缔约方应当以负责任和透明的方式处理与烟草业或为烟草业的利益出力者的关系。”）及第11段（“在烟草业参与涉及到烟草控制或公共卫生的任何事情上，各缔约方应当保证这些事情是可问责的和透明的。”）中得到承认。FCA认为，建议2.1、建议2.2和建议2.3并未提供缔约方所需要的关于确保与烟草业交往的透明度的明确指引。这些建议措辞含糊，例如“已有的透明度规则”、“在要求下”、“现有的良好管治规则”、“咨询公

众意见”、“现有的、严格的良好管治规则”等。

FCA 认为指引应明确建议：*如果必须与烟草业交往，缔约方应确保这些交往是以透明方式进行的。但凡在可能的情况下，都应该通过公开形式如公开听证会等进行交往。如果不可能的话，则应发布与烟草业交往的公告，备存交往记录并及时公开。*

### *政府机构的利益冲突*

指引草案第 20 段承认了避免政府机构的利益冲突的必要性。然而，建议 4 和 第 19 段 仅提到政府官员和雇员的利益冲突。FCA 认为，即便任何个别的政府官员或雇员没有个人利益冲突，政府机构仍可能存在利益冲突，所以建议 4 和第 19 段中应当明确纳入政府机构。

### *对曾在烟草业工作的人员的聘用*

FCA 认为 建议 4.4 中“这一建议也应反向运作”这句话没有指导价值。建议 4.4 所针对的情况是某一从事过制定或实施烟草控制公共卫生政策的公职人员打算辞职，而后从事某一烟草业实体的职业性活动。该项建议指出，相关的公共机构有权禁止该项举动，也可根据必要的条件给予批准。FCA 明白，“这一建议也应反向运作”的意图是建议当一个曾经从事过某一烟草业实体的职业性活动的人想要担任一个与制定或实施烟草控制公共卫生政策有关的政府职位时，政府有权禁止该项举动，也可根据必要的条件给予批准。不过，照字面意思理解，现有的措辞似乎是建议缔约方要求一个离开烟草业准备进入政府工作的人把自己的意图告知烟草业，而烟草业可以禁止该项举动，也可对此施加一定的条件。这显然不是此项建议的意图。

FCA 认为应删去“这一建议也应反向运作”这句话，取而代之以一个单独的、新增的建议：*各缔约方应要求凡申请有关制定或实施烟草控制公共卫生政策的公职的人，须申明他们此前从事任何烟草业实体的任何职业性活动的经历，无论是否有报酬。各缔约方不应聘用曾在过往五年从事过任何烟草业实体的职业性活动的人，担任任何制定或实施烟草控制公共卫生政策的岗位。*

### *烟草业对政府机构的捐献*

FCA 认为，指引草案的建议 4.8 关于接受烟草业向政府或准政府机构的官员或雇员提供支付款项、礼品或服务的规定，对于避免利益冲突有着重要意义，而这项建议也应适用于烟草业向政府或准政府机构本身的捐献，但法律规定缴纳的税项、牌照费用和罚款等除外。

### *烟草业的“企业社会责任”活动*

指引草案第23段正确地认识到烟草业的“企业社会责任”是“一种市场营销，也是公关策略，属于《公约》对广告、促销和赞助的定义范围”。考虑到第13条（烟草广告、促销和赞助）明文规定的各缔约方的义务即广泛禁止所有的烟草广告、促销和赞助（如因其宪法或宪法原则而不能这么做，那么缔约方有义务限制所有的烟草广告、促销和赞助），第13条的指引草案就“企业社会责任”提出了建议。FCA认为，建议6和建议6.1至6.3一定要体现出第13条及其指引草案的内容，并明确指出烟草业现有的任何“企业社会责任”活动过去并不在第13条的禁止之列，或者是尚未被第13条所禁止。

### *给予烟草业实体的激励措施、特惠权及利益*

FCA 认为，指引草案建议 7 中的“优惠待遇”应替换为建议 7.1 中的“*激励措施、特惠权或利益*”，因为后者要更广泛。FCA 注意到，这种宽泛的措词更符合指导原则 4。

### *执法*

指引草案第 28 段建议，各缔约方应建立执法机制，使他们能够履行第 5.3 条下的义务。FCA 认为建议中应当加入：*各缔约方应引入及应用有效的、相称的和劝诫性的刑事、民事及 / 或行政制裁，作为各缔约方的法律法规的有力支持，以实施第 5.3 条。*

### **关键要素**

FCA 认为，下述的指导原则和主要建议应作为关键要素纳入到经修订的指引中。而那些 FCA 认为应当提供给缔约方用以执行这些关键原则和建议的详细指引，包括 FCA 认为应当原文采纳的关于文本草案和文本中若干章节的建议修订，均载于《FCA 意见》。

### *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性的、无法调和的冲突。

原则 2：各缔约方应当以负责任和透明的方式处理与烟草业或为烟草业的利益出力者的关系。

原则 3：各缔约方应要求烟草业和为烟草业的利益出力者以负责任和透明的方式经营运作。

原则 4：因为烟草制品是致命的，所以不应激励烟草公司创办或经营业务。

### *建议*

(1) 提高公众对烟草制品的成瘾性和危害性的认识，还有对烟草业干扰各缔约方的烟草控制政策的认识。

(2) 制定措施限制与烟草业的交往，及确保已发生的交往行为的透明度。

(3) 反对与烟草业之间的合作和没有约束力或不能强制执行的协议，及反对烟草业的自愿性行为守则。

(4) 避免政府机构、官员和雇员的利益冲突。

(5) 要求烟草业提供有关其活动的全面而准确的信息。

(6) 使不被或未被第 13 条（烟草广告、促销和赞助）所禁止的烟草业的任何“企业社会责任”活动非正常化。

(7) 不给烟草业实体任何激励措施、特惠权或利益。

(8)像对待任何其他烟草业实体一样对待国有烟草业实体。