

简报4：**采纳第11条（烟草制品的包装和标签）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（Framework Convention Alliance）完全认同第11条（烟草制品的包装和标签）（文件FCTC/COP/3/7）的实施指引草案，并建议世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第三次会议不作修改全文采纳指引草案。

背景

根据世界卫生组织《烟草控制框架公约》（下称“《公约》”）第11条，缔约方就烟草制品的包装和标签作出多项重要承诺。第11条贯彻了《公约》的一项主要指导原则：“宜使人人了解烟草消费和接触烟草烟雾造成的健康后果、成瘾性和致命威胁”（第4.1条）。第11条要求缔约方：在《公约》对每一缔约方生效后三年内，实行有效措施以确保所有烟草制品的包装和标签带有大号和轮换使用的健康警句，不得以虚假、误导或欺骗的手段推销烟草制品；要求所有烟草制品的包装和标签载有国家当局所规定的有关烟草制品成分和释放物的信息。

有效规范烟草制品的包装和标签是一种经过实践检验的烟草控制措施。包装上的有效的健康警句，可提高公众对吸食烟草和接触烟雾造成健康损害的意识，减少烟草制品的消费。¹这种做法具有很高的成本效益，因为政府的角色是制定法律规定，而遵守这些规定的成本则由烟草业承担。除此之外，还要采取有效措施防止烟草厂商利用包装

¹请参阅：David Hammond 著 ‘Tobacco Labelling & Packaging Toolkit: A Guide to FCTC Article 11’ (2008年1月)，全文载于 http://www.igloo.org/community.igloo?r0=community&r0_script=/scripts/folder/view.script&r0_pathinfo=%2F%7Bf0ce%20e6-7a3c-409a-a5c9-15e2b251a129%7D%2Ftobaccolab&r0_output=xml；世界卫生组织 - *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008: the MPOWER Package* (2008)；加拿大癌症学会 - ‘Controlling the Tobacco Epidemic: Selected Evidence in Support of Banning All Tobacco Advertising and Promotion, and Requiring Large, Picture-Based Health Warnings on Tobacco Packages’ (Ottawa: Canadian Cancer Society, International Union Against Cancer, 2001)，全文载于 <http://gea2000.org/tobacco/docs/advertising/evidence.doc>。

和标签发出有关产品危害的误导性和欺骗性的信息，藉此削弱健康警句的效力。

缔约方大会决定在第二次会议上成立一个工作组，详细阐述第11条的实施指引草案并提交第三次会议。工作组已提交了指引草案（文件FCTC/COP/3/7）。

指引草案

FCA谨向第11条工作组表示祝贺，尤其是发挥关键的促进作用的缔约方—澳大利亚、巴西、加拿大、秘鲁和菲律宾，感谢他们为阐述指引草案所作的出色工作。FCA认为指引草案应当在缔约方大会第三次会议上不作修改获全文采纳。

工作组阐述的指引草案给向缔约方实施第11条提供了有益指引。他们运用了有关规范烟草制品的包装和标签所收成效的大量证据，吸取了缔约方以往推行包装和标签措施的经验，当中既有成功之处，亦有遇到的挑战。他们不仅就实施第11条的法律法规的实质性内容提出意见和建议，也对这些法律法规的制定、引入、监督、评估和检讨过程发表真知灼见。这些指引面面俱到，如获采纳必将极大帮助缔约方有效实施《公约》第11条。

FCA完全赞同指引草案，在此对其中一些重要内容提出意见：

目的、原则及术语的使用

指引草案的引言部分清晰阐明了有效的包装和标签措施的重要性（第3段）：

世界上有许多人并未完全意识到吸食烟草和接触烟雾带来的患病和早亡风险，或者误解、低估了这种风险。实践证明，把适当设计的健康警句和提示加在烟草制品的包装上是一种具有成本效益的方法，可以增强公众对烟草损害健康的意识，有效减少烟草消费。有效的健康警句、提示及其他的烟草制品包装和标签措施，是全面综合地控制烟草的重要组成部分。

这一节还指出了国际合作和互助作为“基本原则以增强缔约方全面实施《公约》第11条并改进其有效性的能力”的重要性（第5段）。

制定有效的包装和标签规定

本节的开头以有力的证据阐述了健康警句及其他提示在宣传健康危害和减少烟草消费方面的效果（第7段），指出：

- 健康警句和提示越醒目，效果越佳；
- 带图片的大号警句，比只有文字的小号提示更有效，因为其更容易引起注意，能够更好地宣传健康危害，更使人触目惊心，让烟民更有动力戒烟或减少消费；
- 大号的图片警句更容易被人长期记住，在向文化程度不高的人群、儿童和青少

年宣传健康危害时特别有效；

- 下述方法可以增强健康警句和提示的效果：置于主要可见部分和这些部分的顶部；使用彩色代替黑白色；同时使用多种警句和提示；及定期修改健康警句和提示。

接下来，本节就健康警句和提示的内容与设计提供了有用而具体的意见及建议，主要有：

- 鉴于大多数包装的正面是最醒目的部分（第8段），缔约方应当要求在正面和背面都加上健康警句和提示；
- 鉴于“证据表明，健康警句和提示的有效性与他们的大小成正比”（第12段），缔约方应当要求健康警句和提示尽可能大地覆盖主要可见部分；
- 鉴于“证据表明，图文并茂的健康警句和提示比单纯的文字更有效果”并且“可以帮助文化程度低的人和看不懂文字的人明白健康警句或提示的含义”（第14及18段），缔约方应当要求使用彩色的图片警句；
- 缔约方应当明确规定轮换使用健康警句和提示，以保持关注度及增强影响力（第19-22段）；
- 鉴于“证据表明，如果健康警句和提示能把人们的反感情绪同吸食烟草联系起来，以及用个性化的信息使健康警句和提示更加可信并使人感同身受，则将使健康警句和提示更有效果”（第23及26段），缔约方应当采用广泛的健康警句和提示，以提高其影响力；及
- 除了警告吸食烟草和接触烟雾的有害影响，缔约方还应加入劝告戒烟之类的提示（第23段）。

本节的末尾提供了实施第11.2条的建议。在第11.2条下，缔约方同意要求厂商注明国家当局规定的有关烟草制品成分和释放物的信息。本节则建议缔约方要求对烟草制品的释放物作出*定性的*陈述，而不是要求作可能暗示某一品牌的危害低于其他品牌的定量或定性的陈述（第32-34段）。本节提示读者参阅关于防止包装上带有虚假成分、具误导性、欺骗性或可能给人造成假象的章节（第43-45段），这个章节具体解释了不使用焦油、尼古丁、一氧化碳或其他烟雾释放物的释放量数字的理由。

制定有效的包装和标签规定的过程

本节提供的有用建议旨在：确保相关规定适用于不同类型的产品，并根据不同的烟草制品，如香烟、雪茄、无烟烟草、烟斗烟草、手卷比迪烟（bidis）和水烟烟草等，设

计合适的提示内容（第36段）；指明如何使规定适用于不同种类和形状 of 包装（第37段）；考虑设计适合个别群体的警语（第38段）；结合可用的资源和时间进行适当的销售前测试（第39-40段）；发动公众参与（第41段）；把新措施的引入同广泛长期的公众宣传和教育结合起来（第42段）。

制定有效的包装和标签限制

本节为推行第11.1(a)条下的义务提供了有用指引，旨在保证包装和标签不会成为推销烟草制品的工具，通过虚假、带有误导性或欺骗性的手段，或者使人对烟草制品的特性、健康影响、危害或释放物产生错误印象，以推销烟草制品。本节指出，第11.1(a)条所列的词语——“低焦油”、“淡味”、“超淡味”及“柔和”，应当看作是“指示性的，而不是巨细无遗的”，建议禁用“特”（extra）、“超”（ultra）及“可能误导消费者的任何语言的类似字眼”（第43段）。本节特别建议禁止在包装和标签上标示释放物如焦油、尼古丁及一氧化碳等的释放量数字，亦不得把这些数字作为品牌名称或商标的一部分（第44段）。如本节所述，这是因为从烟雾测试仪器得到的释放量“并不是对人类接触量的准确估计”，而销售标有焦油和尼古丁含量的香烟“会使人误认为这些香烟的危害小”。

本节还建议缔约方考虑设法推行“素面包装”：限制或禁止在包装上使用标志、色彩、品牌形象或促销信息，只允许用标准的颜色和字体标注品牌名称和产品名称（第46段）。理由是素面包装的规定“可提高健康警语和提示的醒目度和效果，以免包装分散人们对健康警语和提示的注意力，防止厂商利用设计手段暗示其产品危害低于其他产品”。

法律措施

本节提供的有用指引旨在确保行政管理、监察合规和执法方面的因素得到充分考虑。这些因素包括：明确负责监督实施过程的机关（第48段）；针对在某个司法辖区内销售的所有产品适用有关措施，不论是本地生产、进口或是计划免税销售的产品，同时还考虑了对出口产品适用这些措施的情形（第49段）；确保让烟草业承担在包装上标注健康警语和提示，以及有关成分与释放物的信息的成本（第50段）；确保遵守健康警语和提示的规定不会免除或削弱烟草业承担的任何其他法律义务，如警告消费者相关的健康危害（第51段）；确保规格说明详细清晰，避免生产商与进口商在实施过程中出现偏差，避免产品之间的不一致（第52段）；提供一份“源文件”，以高质量的图片范例，说明如何在包装上标示健康警语、提示及其他相关信息（第53段）；确保

标贴、贴纸、包装盒、覆盖物、包装套、插入物和突起物不会遮挡、涂改或削弱健康警语和提示（第54段）；确保制造商、进口商、批发商和零售场所有法定责任遵守规定（第55段）；明确与违法情节轻重相称的处罚（第56-57段）；授予适当的权力给执法机构（第58段）；指明制造商、进口商、批发商及零售商必须提供符合新规定的产品的最后期限（防止故意囤积带有旧的警语和提示的产品）（第59段）；定期检讨有关措施，并在出现新的证据以及个别的健康警语和提示过时，修订这些措施（第60段）。

执法

本节提供的有用建议旨在确保为监察和执法活动提供必要的基础设施及适当的预算（第61段）；鼓励守法和监督守法的策略（第62-63段）；对付不守法行为（第64段）；及作出投诉和调查投诉（第65段）。

监督及评估包装和标签措施

本节（第66-71段）提供的有用建议是为了监督及评估包装和标签措施，以评价它们对目标人群的影响，查找有待改进之处；监督烟草业的守法情况；及交流监督及评估的结果。

国际合作

本节首先承认了“在这样一个重要的、不断变化的领域中取得进步，离不开国际合作”（第72段），指出《公约》中有若干条款规定通过知识和经验交流来促进实施，尤其注重发展中国家和经济转型国家的缔约方的需求。本节还指出，如第22条所规定，在技术、科学和法律专长以及技术转让上的合作，均有助促进第11条的实施，有关例子包括：让缔约方提供快速、方便及免费的许可，以允许其他缔约方使用他们的图示健康警语；及分享法律及其他方面的专业经验，以应对烟草业对包装和标签规定的争议。