

简报8：

负责研究经济上切实可行的烟草种植替代活动的研究组（第17条：对经济上切实可行的替代活动提供支持；第18条：环境保护和人员健康）

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

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第三次会议应当决定，让负责研究经济上切实可行的烟草种植替代活动的研究组继续工作，并委托研究组：

- 提出建议以供缔约方采取有效措施推行切实可行的烟草种植替代活动；
- 评估有效推行切实可行的烟草种植替代活动的障碍，包括：烟草业的做法；烟草制造商、烟叶经销商、加工商与烟草种植者之间的力量不对称；及任何旨在支持或促进烟草种植的政策或措施。同时就可以在国内外和国际上采取的克服这些障碍的措施提出建议；
- 为政府间和非政府间组织在推行切实可行的烟草种植替代活动上的务实合作寻找和开辟机遇；及
- 构建一套数据收集和 research 的方法体系，以供定期收集标准化数据和建立一个包含推行切实可行的替代生计的最佳实务与有用资源的国际数据库，从而结合健康、环境和社会经济因素，全面评价烟草种植及其替代活动的可行性和可持续性。

背景

考虑到第17条（对经济上切实可行的替代活动提供支持），以及关于支持研究活动（第20.1(a)条）、提供技术、科学、法律和其他专长（第21.1(a)条）、及遵循可持续发展策略利用资金渠道扶持烟草生产的替代活动（第26.3条）的各项条文，世界卫生组织《烟草控制框架公约》（下称“《公约》”）缔约方大会第一次会议成立了

负责研究经济上切实可行的烟草种植替代活动的研究组。¹成立研究组的目的是：总结现有的适合烟草工人、种植者和（视情况而定）个体销售者的经济上切实可行的替代生计的经验；向缔约方大会推荐用于评估烟草公司行为的长期影响的机制；汇报根据第17条在国家层面采取的各项举措；及推荐具成本效益的多元化经营方案。

¹ “Establishment of a study group on alternative crops”（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(17)）。

研究组于2007年2月27日至28日在巴西的巴西利亚举行第一次会议后，把讨论结果作成报告提交给缔约方大会第二次会议。²考虑到第18条（保护环境和人员健康），及意识到有必要警惕烟草业试图阻挠或破坏烟草控制的举措，缔约方大会第二次会议委托研究组继续工作。³2008年7月17日至19日，研究组在墨西哥的墨西哥城举行第二次会议，并再提交一份报告（文件FCTC/COP/3/11）供缔约方大会第三次会议审议。

研究组第二次会议的关键成果

研究组提交缔约方大会第三次会议的报告，概述了研究组第二次会议的成果。是次会议旨在扩大研究组的工作范围，吸取第一次会议的经验，介绍近期的经验和跨国界的总结，并研究了相关的政策工具。

框架公约联盟（FCA）赞同研究组第二次会议的成果，认为研究组有必要继续工作，以协助缔约方推行适合于烟农的切实可行的替代生计，特别是考虑到保护环境和烟草种植业者人身健康的需要，另外也是考虑到中长期内烟草制品需求将会减少的预期。《公约》的目标是保护当代人和我们的子孙后代不必承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后果。FCA认为，要实现这个目标，缔约方在第17条、第18条、第20.1(a)条、第22.1(b)条、第26.3条下所作的承诺，就应当与他们为减少烟草制品需求所作的主要承诺互为补充和支持。

研究组第二次会议的关键成果包括：

全球市场趋势

研究组回顾了有关研究后指出，全球烟草产量的增长已超过全球消费量，并且呈现出生产向发展中国家集中的趋势（第10-13段），从而造成烟叶价格下滑，农户利润减少。在目前的世界粮食危机下，稀缺的土地资源被烟草种植所占用，给粮食安全敲响警钟，再加上上述的市场趋势，更加突显了推行适合烟草小农户的切实可行的替代生计的重要性。

烟草种植的负面影响

研究组指出，烟草种植给农户造成了许多严重的负面影响，然而却鲜有这方面的报道和研究，特别是在发展中国家（第14-21段）。这些影响主要有：

² “Matters identified in decisions taken by the Conference of the Parties that call for action in the period between its first and second sessions: Establishment of a study group on alternative crops (decision FCTC/COP1(17))”（世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第二次会议临时议程第5.5项 A/FCTC/COP/2/11, 2007年5月9日）全文载于http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_11-en.pdf.

³ “负责研究经济上切实可行的烟草种植替代活动的研究组”（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(13)）。

- 加剧贫困—烟草种植大量依靠童工和包身工，使农户陷入因穷借债又因还债致贫的恶性循环，让农村贫困人口更加脆弱（第16段）；
- 损害健康—烟草种植有许多严重的健康风险，包括农作物诱发中毒（如“绿烟病”）、农药中毒、呼吸疾病、皮肤病和某些种类的癌症等（第15段）；
及
- 破坏环境—烟草种植造成污染、土壤退化和森林滥伐，也是导致气候变化和生物多样性丧失的因素之一（第17段）。

烟草业的角色

研究组发现，为吸引农户种植烟草，烟草业可谓不惜手段，譬如在生产过程中投入重金和提供经济回报的保证等（第22段）。烟草业还大肆鼓吹烟草种植对经济的重要性，并以所谓的“企业社会责任”为幌子，顽固抵抗旨在促进切实可行的烟草种植替代活动的措施有效推行（第44段）。研究组认同，烟草业的目标与公众健康的福祉背道而驰（第44段）。为了有效地帮助农户转而从切实可行的烟草种植替代活动，必须基于和借助可靠的数据和研究，在排除烟草业的干扰下，主动采取应对措施来促进烟草种植替代活动的发展（第45-47段）。

切实可行的替代活动

从目前来自许多不同地区的经验看，确实有不少有利可图、切实可行的烟草种植替代活动（第22-34段）。研究组同意，多种农作物的组合，或是农作物与非农作物替代物的组合，比单一的农作物替代物更能有效地持续降低小农户的脆弱性和改善他们的生活质量（第27段和第32-34段）。

促进向切实可行的替代生计的转变

研究组指出，许多烟农都需要在扶持下发展替代的经济活动（第35段）。促进向切实可行的替代生计转变的措施包括：研究和收集数据、教育、提高意识、培训、技术和经济援助，以及市场和社会的支持（第29段和第36-43段）。这些措施的制定和实施要征询农户的意见，也要与相关的政府间和非政府间机构合作，而且要纳入到更广泛的发展策略中，并统一贯彻到政府的各个部门。

需要进行的后续工作

研究组指出，需要在多个领域开展后续工作，以协助推广切实可行的烟草种植替代活动。这些工作包括：

- 发动烟农积极参与，着眼于健康、经济、社会、制度、政治和环境等各个领域，制定综合的、多部门协同的政策和措施，以推广切实可行的烟草种植替

代活动（第42、50、54和57段）；

- 着眼于烟草种植者生计的方方面面，建立起一个全盘框架，以此为分析工具来评价各种替代活动，包括数据收集和分析的标准化定义与方法（第34和52段）；
- 定期系统地收集标准化数据，包括烟草种植和烟草市场的趋势对健康、社会和环境造成的影响，以及烟草业的角色（第49、51、56和58段）；
- 建立一个包含相关信息、研究、经验、最佳实务和法规的国际数据库（第55段）；及
- 提高全民意识，与农户和公众分享信息，尤其注重宣传烟草种植和烟草业的活动对健康、社会和环境造成的影响（第56和58段）。

为了在国际上开展旨在促进切实可行的烟草种植替代活动的工作，研究组重申，有必要加强国际专业机构在此过程中的参与（第13和53段），这一点已在缔约方大会第一次会议给予研究组的授权中指明。⁴在这方面具备公认的专业经验的机构有粮食与农业组织（FAO）、国际劳工组织（ILO）、联合国开发计划署（UNDP）、联合国环境计划署（UNEP）和世界银行等。研究组还指出，要把发展适合烟农的切实可行的替代生计，纳入到诸如“世界粮食计划”等现有的减贫战略和计划中（第57段）。

⁴决定字第 FCTC/COP1(17)号所述为“在联合国烟草控制特设机构间工作队，特别是在这方面具备公认专业经验的诸多机构如 FAO、UNDP、UNED、世界银行等的领导下开展的重要工作”；并决定“授权研究组与国际主管组织尤其是 FAO 和世界银行密切配合，在工作上与联合国烟草控制特设机构间工作队合作”。