



本文件涉及临时议程的第 6.3 项。

框架公约联盟政策简报：  
**第 17 条和 18 条政策方案和建议草案**

世界烟草控制框架公约第五届会议  
大不列颠及北爱尔兰联合王国，2012 年 11 月 12-17 日

**主要建议：**

- 准备由缔约方会议通过前，草案还需要做实质性修改；
- 缔约方会议上的修改，能纠正一些问题最大的措辞；
- 各缔约方应认真考虑延长工作小组的任务期限，可能通过其他的工作方法。

## 引言

如 FCTC/COP/5/10 号文件所介绍的，烟草种植经济上可持续替代生计工作小组成立于 2008 年，此前，根据缔约方会议第一届会议的一项决定成立的针对同一课题的研究小组已经工作了两年。

与其他工作小组不同，这个工作小组的任务不是形成实施公约某一（几）条的 *实施准则*。其宽泛的任务（除其他外）包括：对研究方法进行研究，形成“全面评估烟草种植和替代生计的可行性和可持续性的统一的方法框架”；信息交流；以及起草“政策方案和建议”的任务<sup>1</sup>。

各缔约方从未清楚说明“实施准则”和“政策方案和建议”之间的具体差别，不过，可以合理地假定后者规范性应该较弱，反映烟草种植水平较高的各缔约方的各种情形、缔约方大规模过渡到替代生计的经验相对缺乏，以及全球从烟草种植转向其他生计的长期时限。

框架公约联盟在缔约方会议第四届会议上就曾强调<sup>2</sup>，虽然实施公约减少需求的措施已经取得大量进展，但是（可惜对公共卫生来说）没有迹象表明全球对烟叶的需求即将出现快速下降。人口增长，特别是中低收入国家的人口增长，很大程度上抵消了烟草使用流行率的下降。最近对烟草控制政策潜在影响的一项研究表明，按照最乐观的情形，全世界吸烟者人数可能从 2010 年的 7.94 亿，到 2030 年下降为 5.23 亿（减少 34%）；如果没有大量进一步的烟草控制措施，吸烟者人数实际上会增加至 8.72 亿<sup>3</sup>。（这些预计既没有考虑非点燃吸食型烟草制品的使用，也没有考虑由于收入水平提高，预计会出现的吸烟者平均每日卷烟消费量可能增加。）

烟叶的运输相对容易，有比较长的使用寿命，至少比大多数水果和蔬菜长。因此，许多烟草种植者（尤其是非洲最依赖烟草的国家）供应国际市场，而不是国内市场。他们的产品价格很大程度上不受本国减少需求措施的影响。

<sup>1</sup> See FCTC/COP3(16).

<sup>2</sup> See <http://tinyurl.com/bss9shc>.

<sup>3</sup> Méndez D, Alshaqet O, Warner KE. The potential impact of smoking control policies on future global smoking trends. *Tobacco Control* 2012. doi:10.1136/tobaccocontrol-2011-050147.

关于烟草种植和可持续替代生计，各缔约方目前面临的主要挑战是国家/地方性的，并且涉及更宏观的国内社会经济现实和政策：

1. 许多烟草种植者和工人，包括包身工和童工的艰难的生活和工作状况，在许多情况下，有理由采取提供替代生计的行动，即使需求稳定；
2. 导致一个国家或次区域烟草种植突然减少的经济状况改变（比如国家货币升值）或公司行为；
3. 烟草业动员声称代表种植者利益的群体阻挠实施公约减少需求措施的能力，比如提高税收或禁止广告、促销和赞助等措施。

框架公约联盟认为，针对第 17 条全球的主要需要是，就烟叶需求趋势、工作条件、可能的替代作物和生计，以及能改善对数以千计的烟草种植者来说烟叶最多只提供边缘化生活的命运的政策和执法措施，在政府、政府间组织、非政府组织和烟草工人和农民的真实代表（不受烟草公司和烟叶公司影响）之间，增进信息分享。应当把政策方案和建议看作改进对成功的国内政策进行信息交流的多种工具之一。

针对第 18 条（涉及环境问题），虽然有些讨论涉及由于烤制烟叶使用木材导致毁林，以及烟草种植广泛使用杀虫剂的问题，是否有充分的信息和缔约方经验供做出确实的全球政策建议，还不清楚。

## 政策方案和建议草案的问题

草案文本有几类问题：

- 包括了会迅速过时的信息；
- 指导原则、缔约方可能希望实施政策建议的情形，不够清楚
- 与现有法律和政策文书缺乏连贯性；
- 政策建议不现实。

### 1. 包括了会迅速过时的信息

草案一开始先介绍了“全球烟草生产链概况”，其中包括非常具体的数据，随着时间推移，基本上肯定会变化，比如五个最大卷烟公司的市场份额、各大洲/国家的烟叶产量份额，甚至按农场交货价格的全球作物的价值。

公约其他条款的实施准则都没有提供这类时效性强的信息。比如，第 14 条实施准则一开始并没有介绍各国戒烟服务可获得性的概况；第 13 条实施准则并没有介绍现在烟草业营销做法的概况；第 11 条实施准则一开始并没有讨论世界各地卷烟包装的趋势。

*建议：*草案的引言部分应该大幅缩短，以降低过时的风险。时效性强的信息如果有必要，可以移到后面作为附录。

### 2. 指导原则、缔约方可能希望实施政策建议的情形，不够清楚

草案中的各项指导原则与缔约方会议起草实施准则的做法不一致，应该予以改进。

原则 1 不是一项原则，而是对“生计多样化”的定义。

原则 2 提到“根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 5.3 条”烟草种植者和工人的参与是重要的，但是没有提供进一步的信息，包括在烟草业主导的组织是烟草种植者最明显可见的“代表”的国家，该如何适用。

原则 3 指出政策和规划“应以最佳做法为基础”，制定政策的这一基本原则对第 17 条和第 18 条没有明显的具体相关性。

其他原则是相关的，但是有理由认为，还不足以对许多缔约方提供指导。

指导原则会备受欢迎的一个方面是，缔约方应该何时为实施第 17 条付出大量努力。在没有迫切的要的时候，把资源投入到可持续替代生计，会分散稀缺的烟草控制资源；没有对烟草种植者经济状况的重大改变做好准备，也会带来问题。

第 17 条本身只是要求各缔约方“应...为烟草工人、种植者，以及在某些情况下对个体销售者酌情促进经济上切实可行的替代生计”。在公约第 4.6 条，提到“发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方因烟草控制规划而使其生计受到严重影响的烟草种植者和工人进行经济过渡”。

何时促进经济上可行的替代生计合适呢？显然这是各缔约方自己决定的事项，但是在政策方案和建议中，一些情形值得提及：

- a) 不论是否与烟草控制政策有关，当在国家或次国家级层面出现烟叶需求或供应剧烈变化，或者不久的将来有合理的可能性会发生这种变化的时候。比如，当货币升值，导致一个国家的烟叶价格超出全球市场价格的时候；
- b) 当烟草种植者和/或农场工人的经济或社会状况特别糟糕的时候（比如童工、剥削性质的合同、不可持续的债务水平很高）；
- c) 当食品安全是个大问题，而稀缺的可耕地用于种植烟草的时候；
- d) 当烟草种植和烤制是毁林或其他环境问题的重要源头的时候。

*建议：* 指导原则部分需要进一步讨论和修改，以确保为政策制定者提供合适的指导。

### 3. 与现有法律和政策文书缺乏连贯性

烟草种植部分谈到的许多问题并不只属于烟叶。比如，在烟草种植农场上使用童工是个显著问题的国家，在其他领域经常也是个问题；由于烟叶收割和烤制是劳动密集型的，可能加重这个问题。同样，许多作物种植者也会遇到购买者的各种狡诈行为，比如限定价格、贬低档次和霸道合同。另外，“公司的工会”（自称代表工人的利益但是实际上受雇主或准雇主控制的组织）不仅在农业而且在其他经济领域也是常见的。

另外，针对童工和劳工权利等问题，有很多国际和国家法律管辖；法律上防止霸道合同的规定也比较常见。但是，尤其是草案第 4.5 条（“确认并管制助长烟草种植和烟草制品加工的烟草业策略”），似乎假定缔约方需要为烟草种植领域制定单独的卫生和安全劳动法规，比如以下表述：

- “各缔约方应制定政策保护烟草种植者不受烟草业做法的影响，如制定对烟草种植者不利的价格和侵犯劳工权利等。”
- “各缔约方应当...建立管制机制，对涉及劳动关系的工人健康的烟草业活动进行控制和检查。各缔约方应当为烟草种植者和工人制定政策和规划以顾及健康

问题...”

同样，在草案第 5.1 条，建议“应当制定立法措施、政策和规划，确保烟草种植地区在生产烟草期间没有儿童在场和参与”。

现实情况是已经多项得到广泛批准的关于童工的国际公约（包括国际劳工组织 138 号和 182 号公约），许多国家在这个问题上有国家法律和规划<sup>4</sup>。虽然显然还有很多需要做，包括甚至在立法领域，但是，许多国家通过只针对烟草种植领域童工问题立法不大可能。对待烟草种植使用童工的问题，更为现实的方式是关注在烟草种植地区的现有立法和政策的执法和实施。

在定价和工作条件问题上，草案没有提到工会或农民合作社，而是建议（草案 4.5 条）政府机构应“支持小农与第一加工者进行谈判”，这一点异乎寻常。各缔约方确保种植者获得公平价格的制度相差很大，但是独立的代表机构一般起到重要作用。

最后，在草案的 5.4 条（环境审计），草案建议各缔约方“应当通过法律监控：毁林问题、水和土壤污染问题、烟草作物内部或表面的杀虫剂残留量以及化肥问题。应当为处理杀虫剂和化肥的工人制定标准”。同样，让许多国家的政府只为烟草种植部门制定单独的环境规则似乎不大可能。

*建议：*应当审查和酌情修改草案第 4.5 条、4.7 条、4.9 条和 5.1 条（还有其他条），提及保护劳工权利、集体谈判、职业健康与安全 and 童工的现有制度，强调需要确保在烟草种植区域有效实施现有的保护。第 5.4 条应该修改，以反映在环境保护方面各种立法和管制做法，比如建议各缔约方首先审查现有的环境法规和政策，看对烟草种植导致的环境问题是否合适；如果合适，看是否得到充分执行/实施。

#### 4. 政策建议不现实

在许多情况下，草案包含的政策建议纯属不现实。草案第 4.4 条（遏制助长和支持烟草种植的政策）尤其如此。这一节的核心目标值得称赞：各缔约方在烟草种植上能够并且应当寻求政策一致性，如果政府一个部门寻求把烟草种植者转向其他的作物或生计，而另一个部门向种植者提供开始种植烟草的补贴，这样既没有效率，也会适得其反。但是，强迫性的措施可能既不有效，也没有理由。

特别是，框架公约联盟以前就曾指出，“对烟草种植土地面积设立上限”的思路在大多数国家都是不现实的，尤其是在农民在一年里种什么作物不需要提前获得批准的国家。如草案第 6.3 条提议的，各缔约方应协调这些生产限额，“这样一个缔约方为减少烟草生产做出的努力才不会被另一缔约方增加生产的行为所抵消”，这样的提议就更不现实了。

框架公约联盟认为，同样值得反对的是“必须在限定时间内分阶段停止政府为...和为确保烟草种植者保证有利价格而实行的政策”的通用建议，从字面意思理解，这与下面一条要求各缔约方保护烟草种植者不受限定价格影响的建议，直接自相矛盾。

在缔约方会议第四届会议上，框架公约联盟针对政策连贯性和烟草种植补贴问题建议了措辞：

---

<sup>4</sup> Cf. International Labour Organization. Tackling Child Labour: From Commitment to Action. Policy Note, June 2012. On-line at: [http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS\\_181875/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_181875/lang--en/index.htm).

各缔约方应找出和分析可能支持烟草种植和烟叶初级加工的补贴和其他政府机制，以确定补贴和机制是否有鼓励种植者转而种植烟草，或者防止现有烟草种植者部分或全部地转为种植其他作物的效果。如果是这样的情况，应修改补贴和机制，以减少新的进入烟草种植，并鼓励有序地过渡到替代生计。

草案另一个可以显著改进的部分涉及环境审计（草案第 5.4 条）。

- “各缔约方应当对允许种植烟草的季节进行规范，避免烟草连作，以便保护其他农业资源并确保对环境的保护和粮食安全。”
- “有关法规应当确保禁止开辟新的个体农场，除非从国家环境主管部门获得环境影响评估方面的许可/批准。”

各缔约方对政府对农业活动的控制有所不同，不过，可能许多缔约方会发现这些建议的实施是不现实的。

*建议：*第 4.4、5.4 和 6.3 条应当重写，以去掉不现实的建议。

## 总结

第 17 条和第 18 条工作小组自 2008 年成立以来举行了三次会议。工作小组讨论的问题对多个缔约方都十分重要，未来几十年对其他缔约方会变得更重要。但是，烟草种植等农业问题是复杂的，需要（农艺学、劳资关系、农村开发、环境科学等等）多个领域的专长。工作小组很明显还需要再召开几次会议，才能完成缔约方会议第三届会议分配给它的多项任务。

考虑到缔约方会议可获得的资源有限，框架公约联盟建议各缔约方讨论其他的或辅助的工作方法（比如虚拟会议或更少人数的起草小组），使工作小组能完成其工作。