

政策简报：第 12 条（教育、交流、培训和公众意识）的实施指引草案

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第四次会议

2010 年 11 月 15-20 日

乌拉圭埃斯特角

建议

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第四次会议决定：

- 采纳第 12 条（教育、交流、培训和公众意识）的实施指引草案；
- 要求公约秘书处藉网站或其他恰当手段，将国家、地区和全球资源用于烟草控制培训、教育、交流和公众意识宣传活动；
- 鼓励各缔约方通过网站提供共享的信息和资料；和
- 考虑是否在其第六次会议上回顾第 12 条的实施指引。

背景

世界卫生组织《烟草控制框架公约》（下称“《公约》”）的第 12 条制订了广泛而且无限制的缔约方义务：

“每一缔约方应酌情利用现有一切交流手段，促进和加强公众对烟草控制问题的认识。”

为此目的，缔约方需采纳和实施有效措施以促进公众意识的若干具体方面，包括：广泛获得教育和公众意识规划；公众获得若干种类的信息；与烟草业无隶属关系的机构和组织在制定和实施烟草控制规划和战略方面的意识和参与；以及针对诸如卫生工作者、社区工作者、社会工作者、媒体工作者、教育工作者、决策者和行政管理人员实施的培训或宣传和意识规划。

缔约方在第 12 条下的义务反映了《公约》的核心指导原则：“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）。缔约方大会承认有效实施第 12 条的重要性，并已在其第二次会议上成立工作组，详细阐述第 12 条的实施指引并向第三次会议提交进展报告。¹此进展报告

¹ ‘Elaboration of guidelines for implementation of Articles 5.3, 9 and 10, 11, 12 and 14’ (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, second session, decision FCTC/COP2(14)).

包括一份内容不尽完整但具有实际价值的草案，而该草案由缔约方大会第三次会议要求工作组完成以供缔约方大会第四次会议审议。²

赋予工作组的任务具有一定困难。各缔约方的烟草控制交流实践存在很大差异。这在某种程度上反映国家和地区间传媒和交流状况的差异，亦反映供缔约方使用的培训、教育和大众传媒宣传活动资源存在重大差异。上述差异导致就实施第 12 条制定一般性适用建议存在困难。

有效的烟草控制交流和培养公众意识的干预活动有关的大量证据基础严重向资源丰富的国家倾斜，进而增加了任务的复杂程度。过去数年，尤其因为若干中低收入国家获得大众传媒宣传活动的国际捐助资金，证据基础得以扩大。但我们仍不足以对全球大量人口居住的资源匮乏地区的烟草控制交流展开充分研究。

应指出，第 12 条不仅涵盖大众传媒交流，而且涵盖诸多其他交流手段，包括教育系统、培训卫生工作者（包括基层卫生工作者和负责实施无烟措施的所有相关人员）以及免费或低成本传播，例如烟草产品上的警告标签、记者招待会或其他引起媒体报道的事件（称为“免费媒体报道”）。借此，其触及烟草控制规划和干预的实质部分。

FCTC/COP2(14)决定成立第 12 条工作组，委任工作组着手拟制条文实施指引，并要求在缔约方大会第三次会议上作进展报告。此进展报告已在缔约方大会第三次会议上正式提交（FCTC/COP/3/8），其中纳入一份内容不尽完整但具有实际价值的草案，该草案稍后于缔约方大会第四次会议上完成。

指引草案

框架公约联盟（FCA）谨向工作组表示祝贺，感谢其为综合处理提交缔约方大会第四次会议的指引草案（文件 FCTC/COP/4/7）中广泛且不稳定的烟草控制领域所付出的辛勤劳动和努力。FCA 支持采纳指引草案，并欲突出强调与第 12 条和《公约》其他各条文规定的缔约方义务紧密相关的若干重要方面：

- 1) **强调人权。**基于健康交流工作对行为产生的短期影响，不时对其做出纯粹且有助益的评价。上述观点具有局限性，建议工作组采纳见解更深远的观点，强调行使基本人权和自由。公民有权知悉对其健康构成重大威胁及相关解决措施的全面及完整的信息。（详情请参阅第 3 段的指导原则。）
- 2) **促使民间社会积极参与。**非政府组织通常在就健康问题进行有效交流方面经验丰富。此外，非政府参与者更容易参与影响力大、成本低且可在烟草控制方面发挥关键作用（尤其在资源匮乏地区）的媒体宣传。（请参阅第 49-57 段。）
- 3) **防止公共卫生政策受烟草业的影响。**政府致力于实施以证据为基础的烟草控制措施，定期接触

² 'Elaboration of guidelines for implementation of Article 12 of the Convention (decision FCTC/COP2(14))' (document FCTC/COP/3/8); 'Elaboration of guidelines for implementation of Article 12 (Education, communication, training and public awareness)' (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, third session, decision FCTC/COP3(11)).

“协助”其制定并开展所谓的防止青少年吸烟活动的烟草业。此种行业赞助活动往绩记录³极差，应予以避免。缔约方亦需确保其公民适当了解烟草业在传播及延续烟草危害方面发挥的核心作用。（详情请参阅第 58-65 段。）

- 4) **共享资源及经验。**发展影响力大的交流资源成本高昂。但过往经验显示，重新使用或改造其他国家或地区的资源可有效降低成本并推进经预先测试的交流工作。（请参阅第 66-70 段。）
- 5) **研究和评估发挥关键作用。**进展研究及评估至关重要（尤其在资源匮乏的环境下），其可确保资料根据需要进行交流，且很有可能影响意识、知识、态度、行为及社会规范。其亦对评估结果产生重要影响。（请参阅第(3)(v)段指导原则和第 34-40 段。）

建议附加行动

缔约方需使用具体资源，包括可重新使用或改造且具成本效益的大众传媒宣传资源；将有限的资源物尽其用和制定并实施有效活动的具体做法；以及用于烟草控制培训的资源。国际合作对确保使用上述资源至关重要，对于中低收入缔约方而言尤为如此。

鉴于缔约方于国际合作中的责任，尤其在第 22 条（科学、技术和法律方面的合作及有关专业技术的提供）下的责任，FCA 建议建立一项机制，使缔约方均可使用国家、地区及国际烟草控制培训、教育、交流和提高公众意识的宣传活动（包括免费媒体宣传活动）的资源。缔约方大会第四次会议要求秘书处建立网页、网站或若干其他适当的机制，并应大力鼓励缔约方、世界卫生组织无烟草行动和与烟草业无隶属关系的民间社团提供资料和信息。

由于第 12 条的实施工作在许多地区刚刚起步，且证据基础在资源匮乏的缔约方未得到充分发展，FCA 亦建议缔约方大会确定在随后开展的会议上回顾第 12 条的实施指引。FCA 认为，缔约方大会第六次会议（预期将在缔约方大会第四次会议后四年召开），应考虑是否有必要回顾指引。

³ See, for example, Chaloupka FJ, Szczyepka G, Flay B, O'Malley PM, Johnston LD. Effect of televised, tobacco company-funded smoking prevention advertising on youth smoking-related beliefs, intentions, and behaviour. Am J Public Health. 2006 Dec;96(12):2154-60.