



世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议第六届会议
莫斯科，2014 年 10 月 13-18 日

框架公约联盟政策简报 第 17/18 条工作小组报告

主要建议

- 向缔约方会议第六届会议提交的政策方案和建议草案比向第五届会议提交的草案有了显著改进，但是由于以下多项原因，不应按照当前的形式通过：
 - 一项主要的顾虑是烟草种植者参与政策制定流程的性质，尤其是原则 2 中的措辞。
 - 其他主要顾虑包括对什么时候需要开始实施第 17 和 18 条的大量努力没有提供指导，也没有回答过渡到可持续替代生计的资金问题。
 - 另外还有几项建议因为费用太高或其他原因，不大可能按照当前的形式实行，并且起草措辞问题虽然减少了，但是还有不少。
- 框架公约联盟建议缔约方会议认可工作小组所做的宝贵工作，赞赏地注意到工作小组的报告，但是并不正式通过政策方案和建议草案。由于迄今为止的经验和迥异的观点，框架公约联盟不认为在第六届会议期间对工作小组报告的全部内容能达成一致，对报告内容的顾虑也不能在第六届会议期间纠正。
- 考虑到在这个困难的问题上已经做出的长期工作，继续延续工作小组的任务授权将是不适当的。不过，工作小组的报告仍然可以用于协助感兴趣的缔约方，并且缔约方会议应着重介绍一些获得的经验，并确定未来的行动，比如缔约方之间的合作。

引言

如同文件 FCTC/COP/6/12 所详细介绍的，烟草种植经济上可持续替代生计工作小组是六年前成立的，在此之前，缔约方会议第一届会议设立的替代作物研究小组已经开展了两年工作。总之，从对这个问题的闭会期间工作开始到现在，已经有八年时间了。

缔约方会议第三届会议授予该工作小组与公约其他工作小组不同的任务授权（见 FCTC/COP3(16)号决定），其中包括：

1. “制定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...”
2. “为公约目的...实现在这一领域内使用的术语、工具和变量的标准化”
3. “促进开展研究工作，研究烟草种植对发展中国家缔约方和转型期国家缔约方卫生、环境和社会机构的影响”；
4. “在上述内容基础上，由工作小组酌情拟定实施公约第 17 和 18 条的政策方案和建议，供缔约方会议审议”。

至少一些缔约方显然期望工作小组将根据统一的方法，对可持续替代生计开展大量研究，进而形成可以提交给缔约方会议的政策建议。

但是实际上没有这样做。工作小组讨论了这方面的一些研究，在 2013 年 10 月在巴西举行的一些缔约方参加的会议上，巴西提出把一个早期版本的“方法框架”包括在工作小组的报告中（作为附录 2）。不过，据我们所知，其他缔约方还没有测试这个框架，该框架的应用显然不能作为政策方案和建议草案的主要信息来源。

为什么缔约方应关心烟草种植经济上可持续替代生计？

公约并没有禁止烟草种植，或者对取缔烟草种植规定时间表。不过，公约确实对各缔约方提出义务，“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”（第 17 条）。对这一义务的理解，应参考序言中的两段：

- a) “认识到需建立适宜的机制以应对有效地减少烟草需求战略所带来的长期社会和经济影响”；
- b) “铭记烟草控制规划可能在某些发展中国家和经济转轨国家造成的中、长期社会和经济困难，并认识到它们需要在国家制定的可持续发展战略的框架下获得技术和财政支持”。

也就是说，在公约框架下讨论烟草种植者情况的起点是担心由于公约的实施高度成功，全球对烟草种植者作物的需求减少，可能使其受到边缘化的冲击。各缔约方显然希望强调需要长期有序地向经济上可行的替代生计过渡。随着各缔约方更细致地讨论第 17 条，发现除了全球需求减少这一长期预期，至少还有其他两个原因使各缔约方关注第 17 条的实施：

1. 因为该国家（或者国家内的地区）面临局部的需求和/或烟叶价格降低（由于来自更低工资竞争者更多的竞争、汇率变化、公司策略的变化等）；或者
2. 因为烟草种植的工作条件常常十分艰难，童工使用率高，烟叶采购商和卷烟制造商采用虐待性的合同，森林砍伐，环境破坏等。

此外，最严重依赖烟草种植的一些国家和地区也面临不同程度的食物短缺。

政策方案和建议草案的重点介绍

工作小组的报告包含多项重要的见解，包括（但不限于）：

1. 各缔约方应考虑宽泛的多样化和农村发展战略，而不只是用一种作物替代单一作物（烟草）。烟草种植者可能选择全部或部分脱离种植业进行多样化，或者用供家庭或当地使用的食物替代一部分烟草作物。为此，他们可能需要获得市场、专长和规模经济。相应地，一个种植家庭自己做不到，而是要求建立或增强当地的组织机构（比如加工和营销食品的种植者合作社）。

框架公约联盟欢迎文件强调采取整体的生计多样化方式（比如，原则 1 和第 4 部分开头的讨论）。

虽然第 4.7 部分列举的支持替代生计的机制还不够详尽，但是为寻求开始实施第 17 条的具体办法的缔约方提供了有用的起点。

2.解决劳动条件差（尤其是童工）以及职业健康和安全问题，本身就应作为优先重点，并且在可能的情况下，应在现有国家和国际义务的框架下解决。我们尤其注意到在这一版本草案中，与提交给缔约方会议第五届会议的草案不同，明确提到关于劳工权利的各项国际公约，以及“通过集体谈判和更好的合同做法，包括在合同中引入和执行劳工权利”的重要性（4.10 部分）。本次草案在解释原则 5 时，也指出重要的一点，即“对烟草种植...的相关健康和环境危害，烟草业应承担 responsibility”。

3.烟草业包括烟叶公司是实现替代烟草种植的障碍。这至少涉及两个方面。首先，烟草业通过对替代烟草种植对种植者的短期影响的耸人听闻的说法，试图防止公约广泛的实施（1.6 部分）。

其次，对有大量种植者依赖烟草获得生计，以及在一些情况下，试图破坏或劫持多样化的努力，比如建议在两季烟草收获季节之间种植粮食作物就足够了，烟草业有自身的利益（4.3 部分）。考虑到这一点，以及烟草业与公共卫生之间深层的利益冲突，各缔约方应“防止实施公约第 17 和 18 条的制定、实施和资金投入机制受到烟草业的干扰”（原则 5）。

重要的一点是，这一原则也包括烟叶公司（公约对“烟草业”的定义未必包括烟叶公司）。

4.政府实施第 17 条的努力的重点应放在消除使烟草种植者脱离烟草种植的障碍，而不是强迫性措施。我们注意到，提交给缔约方会议第五届会议草案中一些比较有争议的建议（比如为用于烟草耕作的土地数量设定上限）在这次的提议中已经删除了，现在重点直接放在帮助烟草种植者寻找替代生计上（具体见 4.3 部分）。

5.政策一致性很重要。一些国家政府一边支持扩大烟草种植，一边促进替代烟草种植，有时候是因为政府不同部门的目的相反。更好的协调十分重要（4.4 部分）。

政策方案和建议草案尚未解决的问题

虽然工作小组非常努力地应对复杂的问题，框架公约联盟注意到草案中还有几个没有解决的问题。比较重要的问题包括：

1.对烟草业及其代表在与第 17 条和 18 条相关的政策制定流程中的作用还没有清楚规定。可惜，虽然不是所有的但是在许多烟草种植国家，烟草业对声称代表烟草种植者的组织有广泛的影响（甚至是事实上的控制）。

比如，在其他报告中广泛地记录了国际烟草种植者协会是由烟草公司出资成立的，并且多次收到烟草公司大额捐助资金，包括在该协会做反对公约的宣传时¹。

工作小组草案的原则 5 谈到防止第 17 条政策的制定和实施受到烟叶公司等烟草业商业利益影响的重要性。不过，原则 2 指出“根据公约第 5.3 条及其实施准则，烟草种植者和个人应参与政策制定”，并且建议对这一参与采取“自下而上和区域性的方式”。可惜，

¹ 见 Assunta, M. Tobacco industry's ITGA fights FCTC implementation in the Uruguay negotiations (《烟草业的国际烟草种植者协会在乌拉圭谈判中反对公约的实施》), Tob Control (《烟草控制》杂志) doi:10.1136/tobaccocontrol-2011-050222。

按照草案的表述，这一原则甚至并不限于第 17 条，因此可以被误认为暗示有参与公约所有方面政策制定的权利。

很明显，没有生活在农村地区人们的参与和对其赋权，制定和实施有效的农村发展战略非常困难。不过，起草时应十分小心，不要形成一种印象就是烟草业主导的组织机构仅仅因为声称种植者是其成员，就肯定在谈判桌上会获得一席之地。

2. 在什么时候可能需要第 17 和 18 条的重要实施努力，草案仍旧没有提供指导，并且可以解读为暗示不论什么情况，都需要大量财政资源。

如报告所述，在全球层面，烟叶需求的变化很缓慢（1.6 部分承认）。因此，在一些情况下，当前适当的行动方案可能是把重点主要放在确保烟草种植者的健康和工作环境的改善上。对这一点的指导非常有用，特别是为了防止稀缺的烟草控制资源被用于生计多样化规划。

在草案的多处地方，都有一种假设是第 17 条的实施需要大量的财政投入。比如：

- 在解释原则 3 时，草案文本指出“从烟草种植向替代经济活动的成功转变需要盈利，提供技术和财政援助，研究，能力建设，社区组织的促进，以及市场和社会支持，尤其是转型时期特别重要”[强调为我们后加]。这显然是错误的，在一些情况下，烟草种植者不用任何形式的财务援助，就能脱离烟草种植业，比如其他作物的市场环境特别有利时。在其他情况下，现有的支持机制为当前进入或防止退出烟草种植提供了奖励，可能可以重新调整这些现有支持机制的目的。
- 在 4.1 部分，介绍了广泛的研究规划，包括：粮食作物需求预测研究，环境和健康影响研究，原烟生产的经济性，替代生计的成套标准信息，实地试验，制定商业计划等。草案声称这些“将需要标准化的方法和方式，例如一份标准化的问卷，而且还应当在一个国际数据库中提供”。这可能需要花费很多费用，草案并没有解释为什么确定（比如）巴西、中国和肯尼亚的粮食作物的需求需要使用一种标准化的方法，并且显然远远超出公约和公约秘书处的任务授权。
- 在 4.8 部分，草案指出“使烟草种植多样化是一项长期工作，应当确保执行这项工作的信息和支持中心在至少十年中能够获得财政支持，以促进可持续的多样化和替代生计”[强调为我们后加]。多样化并不总是一项长期工作，一些国家可能很快就脱离烟草种植，比如由于迅速的工业化和货币升值。而且，各缔约方对预算的做法也不同，许多缔约方可能没有条件向一个中心保证十年提供预算。

框架公约联盟认为，影响出资国和农业领域的其他伙伴的优先重点很重要，以促进向可持续的替代生计转型。比如，一些富裕国家对从许多发展中国家进口烟草减让关税，但是对具有商业价值的替代作物不提供同样的市场准入。另外，尤其是在非洲，出资国计划今后几十年在农业发展方面进行大量投资，不过对依赖烟草的社区的具体需要还没有足够重视。

所以，对各国政府的主要建议是力图实现政策的一致性（包括在双边和多边层面），而不是试图为单独的土地复原资金筹集资金。

3. 对实施第 18 条的讨论不全面，尤其是对健康和环境问题的讨论。

在政策方案和建议草案的 4.10 部分讨论了第 18 条的实施，在 5.2 部分的“监测和评估”做了更详细的讨论。我们注意到后一部分把全部的责任推给政府，没有让烟草业承担责任。

- 表 5.2a 中的建议如果没有充分的资源，政府实施起来十分繁琐（关于童工和烟草萎黄病的表 5.2b 是一个好的起点）。
- 烟草业（烟草公司和烟叶商）应承担该行业导致伤害和破坏的责任，不论是直接通过烟叶生产，还是通过大量使用木材烘烤烟叶导致的森林砍伐。对人类健康的危害包括使用不安全/禁止的杀虫剂和除草剂，以及未能向烟草种植者提供防护服。童工尤其是一个问题，因为这会导致在脆弱的年龄接触杀虫剂、烟草萎黄病，以及显然使受教育不够。由于几乎烟叶所有的利润都由烟叶商和烟草公司获得，应实施政策确保由他们承担纠正行动的成本和对工作环境负责。

4. “建议的标准属于清单”和“方法框架”（附录 1 和附录 2）的目的不清楚，需要进一步工作使之更有用

如引言部分所说，工作小组最初的任务授权似乎是假定它将首先同意和监督一个研究规划，然后以政策方案和建议的形式得出结论。由于工作没有按照这种形式开展，工作小组发现自己试图同时实现其任务授权的各个方面。

在这种背景下，发布一份术语清单的目的是什么不清楚，我们注意到定义的一些术语（比如：人力资本、个人能力、跨部门方式）非常泛泛。一些定义可能需要进一步完善，比如对“烟草作物”的定义似乎不包括制作用来在开放市场销售的烟草（即没有按照合同或配额制度生产的烟草）。

对于“方法框架”，这个附录实际上是巴西对农业多元化进行社区动员的指南。据我们所知，这个方法框架还没有在其他地方测试过，对在显著不同的农业或政策环境中作为行动蓝图，可能合适，也可能不合适。

还有，不清楚在这个节点上，试图对评估替代生计的方法进行标准化能起到什么目的。

5. 仍然有起草的问题

在政策方案和建议草案中，有多个段落不明确，或者未必反映工作小组的意图。举例如下：

- 在 1.1.1 部分的第 2 段，文本似乎指出大多数烟草种植地区在“一些将烟草作为一项重要国民经济来源的发展中国家”。这显然取决于对“重要”的定义，不过值得指出，世界上最大的三个烟叶生产国中国、印度和巴西，并不依赖烟叶出口获得可观的出口收入。这一段的意图似乎是说第 17 条的实施对（少数几个）严重依赖烟叶出口的国家尤其相关，但是文本却不是这么说的。
- 在 1.6 部分，有一句陈述是“每年的消费量通常只减少百分之零点几，因此在时间上允许种植者逐渐向其他活动转变...”不过，文本没有说明这是在全球层面，显然有许多国家的消费量从一年到另一年时减少幅度更大，尤其是大幅提高烟草税以后²。
- 原则 1 下的第一句解释不清楚，或者属于赘述：“生计多样化的理念基于事实，

² 一般是全球消费量减少对烟叶需求才有关系，因为烟叶是一种广泛交易的商品。

即生产单元越多元化，种植者选择多样化经济和生产活动的范围更广。”是要理解为生计多样化意味着如果一个农场多元化了，种植者会有更多多元化的选择吗？

- 第 4 部分的第一项建议指出“烟草种植者和工人的贫困和弱势问题”是“典型的第一产业经济主体”所具有的特征。第一产业当然不仅包括农业，也包括矿产、林业、石油天然气开采等，并且“经济主体”应当包括所有人，从没有土地的农民，到最富有的矿产公司。显然不能说“贫困和弱势”是所有这些活动者典型的特征。也许本来的意图是强调不仅是烟草种植者和工人，还有种植其他作物的许多其他种植者和工人，容易贫困和弱势。
- 这一部分的第 4 段指出“多样化策略应该促进新的合作形式和地方间互动，这可反应效益和降低交易成本的规模。”我们猜想它的意思是多样化的努力应鼓励种植者一起努力（比如建立加工合作社），这会产生规模经济和减少交易成本，但是文本确实不清楚。
- 在 4.2.1 部分，“应支持种植者协会开发种植者生产新作物所需的技能。”这会包括国际烟草种植者协会和烟草业赞助的其他团体吗？
- 在 4.5 部分，最后一段提到各缔约方“针对种植者适用企业社会责任规则”。我们猜想本来要说的意思是各缔约方应让烟草和烟叶公司对种植者遭受的经济和社会状况负责（或承担责任），但是这句话也可以误解为是鼓励企业社会责任类型的公关项目的建议，而第 5.3 条和第 13 条的实施准则建议应禁止这类项目。

下一步怎么办？

框架公约联盟建议缔约方会议认可工作小组所做的宝贵工作，感谢它提交的报告，不过并不正式通过政策方案和建议的内容。具备这种效果的一项决定，可以着重指出报告特别有用的一些方面。

根据迄今为止的经验和迥异的观点，框架公约联盟不认为对这份文件内容的顾虑能在缔约方会议第六届会议期间纠正，也不能在政策方案和建议的全部内容上达成一致。

考虑到已经在这个艰难的问题上所做的长期工作，继续延续这个工作小组的任务授权将是不适当的。不过，工作小组的报告将继续用于协助感兴趣的缔约方，并且缔约方会议应着重指出一些学到的经验，并确定未来行动，比如缔约方之间的合作。