



框架公约联盟政策文件 未来贸易和投资协定中的烟草控制

原则

- 公约代表一项全球共识。公约也明确支持对烟草控制“采取多部门综合措施和协调一致的应对行动”（第 4.2 和 4.4 条）。公约各缔约方应确保政府各个部门，包括贸易部门，一起努力向世界免遭烟草导致死亡和疾病的目标迈进。
- 框架公约联盟对总体上是否应对贸易规则自由化不持立场。不过，框架公约联盟强烈反对在贸易协定的任何条款中，授予烟草业某些权利和特权，使其有机会阻碍或延误政府旨在减少烟草消费和保护公众健康的政策。

建议

- 缔约方会议应鼓励各缔约方制定政策，禁止政府资源，包括大使馆，被用于鼓励烟草制品出口¹，或挑战另一缔约方的烟草控制措施，包括根据贸易条约发起一国对另一国的挑战。
- 在谈判或再谈判新的或扩大的贸易和投资协定时，各缔约方应确保协定保护他们有能力实施公约而不受烟草业的干扰，并且不授予烟草业特权、益处或奖励。任何这类协定，包括与解决政府和投资者之间纠纷相关的任何条款，其设计应确保烟草业不能用来延误或妨碍烟草控制措施的实施。烟草业不应能够使用这类协定的条款，对政府索要大量费用，比如要求政府花费稀缺的时间和资源，为投资者和外国针对烟草控制措施的诉讼进行辩护。
- 缔约方会议应要求秘书处和世界卫生组织提供指导和工具，协助各缔约方行使国家主权，在谈判或再谈判贸易和投资协定时，把烟草业从这类协定授予的益处和特权中排除出去。
- 考虑到未来奠定趋势的贸易和投资条约（比如《跨太平洋伙伴协定》）即将带来的威胁，以及现有（遵守）和未来（谈判）贸易协定采用的方式有很大不同，缔约方会议应确保这个事项不在议程项目 5.4 之下讨论，该项目主要针对现有贸易和投资协定和纠纷，而是最好在议程项目 4.8 下由甲委员会讨论，因为该项目更多涉及实质问题而不是机构性关切。框架公约联盟赞赏马来西亚政府提出烟草控制措施排除在《跨太平洋伙伴关系协定》之外。

我们也欢迎欧洲和其他各地政策制定者的各种努力，确保在贸易和投资协定中保护烟草控制，并且投资者与政府之间的纠纷解决机制不被烟草公司用来在国际贸易论坛中挑战公约实施措施。

引言

国际贸易和投资规则被烟草业及其政府支持者利用，试图延误或阻挠烟草控制措施。自公约生效以来，一些贸易和投资协定包括了公司投资者对政府烟草控制措施直接采取法律诉讼的权利。同时，现代贸易协定已经超越了传统的贸易问题，比如非歧视和消除贸易技术壁垒，而是包括了授予私营部门参与规则制定、对知识产权持有者更多保护，以及政府在颁布规则

¹ 2013 年 12 月，英国对海外办公室出台了新的准则，禁止支持烟草业的利益，严格限制与烟草业的互动。
见：

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287119/Guidance_for_Overseas_Posts_on_support_to_the_Tobacco_Industry.pdf。作为实施公约第 5.3 条的广泛政策的一部分，菲律宾 2010 年通过了类似的政策。

前要遵循的特定流程等权利。这些规定是为了保护合法的商业利益，不过有一个明显的危险是可能实际上被烟草业用来试图阻碍保护公众健康的政策²。

虽然民间社会组织对确保健康优先于利润采取一贯的立场，公约最初的国际谈判机构未能就描述贸易与烟草控制关系的具体表述达成共识（在公约第 2 条，对公约与其他国际法的联系的一般性表述达成一致，序言表明了各缔约方把公共卫生作为优先重点的意图）。

关于贸易问题，缔约方会议已经讨论了解决纠纷、争端和现有协定的步骤，但是没有通过具体的计划确保未来的贸易和投资协定不进一步破坏公约的实施。围绕未来贸易和投资协定的关切与现在的协定有很大不同。各缔约方不应去处理由于现有协定已经出现或有可能出现的大量潜在纠纷，而是有独特的机会防止未来的贸易和投资协定被烟草业利用。

在缔约方会议第六届会议在莫斯科召开期间，两项大型的区域自由贸易协定正在谈判，一个是 12 个太平洋周边国家的《跨太平洋伙伴关系协定》，另一个是美国和欧盟之间的《跨大西洋贸易与投资伙伴关系》。一旦谈判完成，这两项协定将成为正在生效的两个最大的区域贸易协定，有可能成为其他多边贸易和投资协定的模板。在《跨太平洋伙伴关系协定》的谈判中，2013 年 8 月马来西亚提出对烟草控制措施全部排除或者单独对待时，烟草成为一个重要政治问题（美国考虑针对烟草规定广受批评的“弱化”的总体豁免语言）。框架公约联盟赞扬马来西亚政府对捍卫其实施公约保护公众健康的权利而采取强硬立场。

考虑到全球烟草使用流行加剧的严重性，框架公约联盟敦请各缔约方考虑采取什么方式，确保他们谈判的贸易协定不会延误、阻碍或破坏其政府以及外国政府的烟草控制措施。对公约采取“政府各部门参与”方式的努力，必须包括贸易部门，并且根据第 5.3 条的义务，防止政策受到烟草业利益的影响必须同样适用于贸易政策。

因此，**框架公约联盟认识到：**

- 烟草是独特的。它是唯一一种导致约一半长期使用者死亡的消费品。在贸易和投资协定中，对烟草不应向对其他消费品一样。
- 自由贸易的目标（包括更高效率、提高生产力和降低价格）在对烟草适用时不合适，因为这些目标会破坏公共卫生，阻碍实现公约的目标。
- 现代贸易和投资条约的目标（包括投资者保护和权利）不应以任何方式有利于烟草业。
- 烟草业的影响和干扰公约实施的能力在更高的政策制定层面更为强大。贸易官员可能不理解对烟草业日益严格的管制和控制的公共卫生理由。国际贸易规则和谈判可能为烟草业获得接触政府和与政府形成“伙伴关系”创造了机会，以便树立妨碍实施全面的烟草控制措施的障碍。
- 烟草业已经使用其声称的贸易和投资协定下的公司权利和特权，在多个国家试图阻碍烟草管制，阻碍其他公约缔约方考虑类似管制。
- 烟草业可以安排巨额财务资源对政府诉讼。贸易或投资挑战的费用³一般比大多数公约缔约方的烟草控制预算还要高。贸易纠纷进一步表明，对采取高级烟草控制措施政府，有被经济处罚的风险。
- 投资纠纷一般不透明，由几名仲裁者处理，他们多是商业律师，如果政府败诉，他们有权授予烟草投资者几十亿美元的赔偿⁴，但是对涉及烟草控制的公共卫生优先重点，他们的理解可能有限。

² Stumberg, Robert, *Safeguards for Tobacco Control: Options for the TPPA* (《保护烟草控制：跨太平洋伙伴关系协定的方案》), AM. J. OF LAW AND MEDICINE (《美国法律与医学杂志》), 39 (2013):382-441 at 385.

³ 预计费用至少为 300-800 万美元。投资纠纷的法律费用可高达 5600 万美元，而投资者的索赔额可高达数十亿美元。

⁴ 此外，决定不能向国内法庭上诉。