

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

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工作组继续工作，并委托工作组：

- 通过界定和制定与相关政府间与非政府间组织¹在继续研究切实可行的替代生计上的合作机制和领域，继续推动协同合作的工作并避免重复工作；及
- 完成有关实施第 17 条和第 18 条的政策方案与建议的阐述，并提交政策方案和建议以供缔约方大会第五次会议审议。

缔约方大会亦要求公约秘书处寻求与粮食及农业组织及/或其他相关政府间或非政府组织合作，以便在缔约方大会第五次会议前获取全球烟叶需求的权威性预测供工作组审议。

背景

早在《公约》协商进程伊始，烟草种植，尤其是烟农（包括劳工）的经济和社会福利便已引起各缔约方的关注。缔约方最担心的是，在全球范围内实施有效烟草控制政策会降低烟叶需求，使得本已贫困不堪的烟农走上绝路；其次是，部分国家的烟草业经常以烟草控制措施不利于烟草种植者为由（通常为谬论）百般阻挠。

在这两种情况中，分享有关多样化及替代生计的经验将对烟草控制及以烟草种植为生的贫困农户起到积极作用。部分缔约方已开展试验项目（在某些情况和项目中），积极探索烟草种植的替代活动。尽管在技术上尚无解决烟草种植依赖的万全之策（即能在当前烟草种植地上茁壮成长并可盈利的单一农作

¹与烟草业无关。

物)，各缔约方与地区之间显然有许多经验教训值得分享借鉴（根据有关信息交换的《公约》第 20.4 条²）。

有鉴于此，铭记《公约》第 4.6 条中的指导原则至关重要：

“宜在国家制定的可持续发展战略框架下认识和强调技术和财政援助的重要性，以便帮助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。”

[我们强调]

《公约》第 17 条谈到：

“各缔约方应相互合作并与有关国际和区域政府间组织合作，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。”

而第 18 条也谈到：

“各缔约方同意在履行本公约之下的义务时，在本国领土内的烟草种植和生产方面对保护环境和与环境有关的人员健康给予应有的注意。”

因此，《公约》缔约方已承诺针对种植者“酌情”促进经济上切实可行的替代活动。第 4.6 条和第 18 条就适合开展促进替代活动工作的情况提供若干指导：这些均表明各缔约方致力于解决受烟草控制消极影响的烟草种植者和工人的需求，以及对有关烟草生产的环境和健康问题给予应有的关注。

由于近几个月发表的一些有关《公约》和烟草种植者福利的歪曲误述（关于《公约》试图消除烟草种植或若干烟草种植类型的谬论尤为惹人关注），强调《公约》不包含的内容十分重要：

- 1) 《公约》并未建议禁止烟草种植的全球方案；
- 2) 《公约》并未要求缔约方限制烟草供应。《公约》强调降低需求的措施（增加烟草税、广告禁令、产品标签等），而供应方措施（第 15—17 条）仅起到辅助作用。

烟叶相对易于储存和运输，因此大部分烟叶会在全球市场上出售（但中国和印度出产的烟叶一般都是内销，特别是用于生产非香烟类产品）。从全球市场上来看，很难认定已发生第 4.6 条所预想的情况——烟草种植者和工人发现他们的生计“因烟草控制规划而受到严重影响”：因为全球人口持续增长，加之部分地区烟草盛行势头有增无减，数十年来全世界香烟需求稳步上升，几乎没有中断过。

此外，尽管各缔约方在实施某些《公约》条款上取得显著成果，但全球烟草需求预计会持续上涨。根据私营经济预测机构欧睿国际（Euromonitor International）的资料显示，由于全世界大部分地区受到金融危机和经济衰退的影响，2009 年全球香烟销售额比 2008 年下降 0.2%；但预计从 2009 年至 2014 年，在人口增长（尤其是亚太、中东和非洲地区）的带动下，销售额将大幅上升。预计发达国家的吸烟人数将

² 《公约》第 20.4 条：“各缔约方应根据国家法律促进和便利可公开获得的与本公约有关的科学、技术、社会经济、商业和法律资料以及有关烟草业业务和烟草种植的信息交换，同时这种做法应考虑并注意到发展中国家及经济转轨国家缔约方的特殊需求。[...]”

减少 700 万，但发展中国家的吸烟人数将有可能增加 4,200 万。总之，在这五年时间内，香烟销售额预计可增加 5% 以上。³

除香烟消费外，全球烟叶需求受若干其他因素影响，尤其是：

- 非香烟类烟草制品（阿拉伯水烟、比迪烟、无烟烟草制品）的销售额，特别是东南亚区域和地中海区域—但这些区域高速增长的人口或会阻止该等产品需求的快速下滑。
- 香烟生产实务，特别是生产商竭力减少每只香烟的烟草含量（通过使用膨胀及复原的烟草）。

简言之，目前尚无迹象表明全球烟叶需求濒临崩溃，从而需要大规模国际努力以帮助种植者快速找到替代生计。

然而有证据显示在烟草的种植和烘烤过程中，存在着违反人权及其他有害做法，包括雇佣童工、接触杀虫剂、条件苛刻的劳动合同、包身工，以及人为操纵烟叶的分级和定价。这些问题需要从政策上拿出对策，而从中亦可看出，假如能有一种切实可行的替代生计，很大一部分的烟草种植者还是愿意另谋出路的。

在此方面，工作组及其前身（负责研究经济上切实可行的烟草种植替代活动的研究组）已仔细考虑了烟草种植领域常见的经济和社会问题：

- 在收获、烘烤及储存阶段，烟草均属劳动密集型作物。实际上，许多烟农都要一家老小一同劳动，才能有利可图，甚至只是维持温饱。因此，主要烟草种植地区普遍存在童工现象。
- 销售购买烟叶的安排种类繁多。全球烟叶市场主要为少数烟叶公司所掌控；烟叶公司或他们的中介商通常向烟农放贷以建立烟草种植业务，建造烤房或购买肥料或杀虫剂等用料。这些贷款的条款往往有弊无利；由于负债及以烟叶形式偿还贷款的债务，即便烟农认为烟草并非养家糊口的作物，他们也很难改种其他作物。
- 烟草种植普遍使用杀虫剂。烟叶公司经常在无适当保护设备或培训的情况下提供杀虫剂，导致杀虫剂中毒事件频发。

因此，负责研究经济上切实可行的烟草种植替代活动的工作组的首要任务是为烟叶需求的局部性下降（如因币值波动）做好准备，同时针对大多数长期烟草种植者一直所处的社会和经济困境制定应对之策。

工作组的任务

缔约方大会第三次会议成立负责研究经济上切实可行的烟草种植替代活动的工作组，以取代缔约方大会第一次会议成立并由缔约方大会第二次会议决定继续工作的研究组。⁴

工作组被赋予艰巨的任务：

³ Euromonitor International. The Shapes and Sizes of Recovery in 2010. (Report, June 2010. Available by subscription.)

⁴ 'Establishment of a study group on alternative crops' (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, first session, decision FCTC/COP1(17)); 'Study group on economically sustainable alternatives to tobacco growing' (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, second session, decision FCTC/COP2(13)); 'Working group on economically sustainable alternatives to tobacco growing (in relation to Articles 17 and 18)' (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, third session, decision FCTC/COP3(16)).

- (a) 构建一套标准化方法框架，从而结合健康、社会、环境和经济因素，全面评价烟草种植及替代生计（包括但不限于替代种植制度）的可行性和可持续性；
- (b) 按照国际标准和实务，（就《公约》目的而言）将此领域使用的术语、工具及变量标准化；
- (c) 促进开展与烟草种植对发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方的健康、环境和社会结构的影响有关的研究；
- (d) 界定并积极促进采取措施协助农户转换至烟草种植替代生计的国家相互交流信息和经验；
- (e) 评估有关烟草种植现状、就业情况和烟草业作用的信息、研究、经验、最佳实务和法规的现有资源，并予以酌情收集及分享；
- (f) 通过界定和制定与在促进切实可行的烟草种植替代生计（如替代种植制度）方面具有专长的相关政府间组织和非政府组织（NGO）的合作机制和领域，促进协同合作并避免重复工作；及
- (g) （根据上文所述且工作组认为适宜）阐述有关实施《公约》第 17 条和第 18 条的政策方案和建议以供缔约方大会审议。

根据这个任务的范围，工作组被委托“在缔约方大会第四次会议上向缔约方大会提交进展报告，其中包括（如可能）有关实施《公约》第 17 条和第 18 条的首份政策方案和建议。”[我们强调]

工作组的政策方案和建议纲要

框架公约联盟（FCA）称赞工作组在制定若干有关切实可行的烟草种植替代活动的复杂及多面性问题的初步政策建议方面所做出的努力。纲要（文件FCTC/COP/4/9 附件）包含若干要点：

- “烟草种植者和工人应参与政策制定和实施各个阶段的工作”原则应当与“应防止促进经济上可持续替代生计的政策受到烟草业和烟叶公司的商业和其他既得利益的影响。”原则保持平衡。不幸的是，尽管烟叶公司与多数种植者（尤其是贫困农户）之间存在明显的利益分歧，某些“种植者协会”却与烟叶公司关系密切。

FCA建议，这些原则应由相关原则予以补充：促进替代生计的工作应以贫困或因各种原因有意放弃烟草种植的种植者为重点。即使应对需求的局部性下降，目标规划亦有可能发挥更大的效率及作用。

- 就国际信息交流而言，草案建议“与相关国际组织和秘书处合作”及“可持续替代生计和全球烟叶需求情况的国际信息交流系统”。

针对与其他组织的合作，迫切需要利用有关劳工和农业问题的成熟国际专业知识资源，以便促进协同合作并避免重复工作（如COP在决定成立工作组时所确认）。在如此行事时需铭记《公约》第 5.3 条和第 13 条：烟草公司已将童工预防措施纳入到“企业社会责任”活动中，同时积极寻求与国际劳工组织（ILO）等组织建立伙伴关系。

针对全球烟叶需求的预测，各缔约方有必要使用可靠的权威预测，以确定履行其在第 17 条下义

务所需的工作规模。最好能在COP的每次会议上出具最新预测。

- FCA建议，工作组应在日后的工作中改进其有关减少烟草生产及/或促进生产的建议。在现有草案中，工作组建议：

6.6 各缔约方应与相关的国家、区域和国际组织合作，不对烟草制品的生产及/或促销进行投资。各缔约方还应逐步缩减烟草种植面积并采取步骤重新界定为促销烟草和烟草制品而形成的机构或董事会的作用。[.....]

正如FCA所理解，主要原则在于各缔约方和政府间组织应力保政策连贯性。如果某一政府部门、机关或项目在促进烟草种植替代活动，而其他人士却资助农户转向种植烟草，那么其结果显然会适得其反。为避免误解（尤其是烟草业和其盟友），FCA建议进行如下修改：

“缔约方应明确和分析可能支持烟草种植和烟叶初加工的资助及其他政府机制，以确定这些资助和机制是否会对鼓励农户转向种植烟草或阻止现有烟草种植者部分或完全改种其他作物产生影响。在此情况下，应当修改上述资助和机制，以便减少新增的烟草种植人数，鼓励有序过渡至替代生计。”

此项建议性修改考虑到当前情况，即受币值波动、天气、劳工成本及许多其他因素的影响，即使较长时间内全球烟叶需求可能会逐步下降，但部分国家的烟叶产量会在一段时间内持续增加。

一般而言，FCA提请各缔约方注意，《公约》计划“在国家制定的可持续发展战略的框架下”解决烟草种植者的经济过渡（第4.6条）。这意味着需要在烟草种植区采取可持续的多领域方法来扩大农业和非农业活动的收入渠道。不应从有限的烟草控制预算中划拨技术和财务资源来处理这些多面性问题。

- FCA亦建议工作组考虑可能的机制，以便为鼓励过渡至替代生机的任何规划筹集资金，包括使用烟草税收入。

工作组的后续工作

尽管目前出现大量误解或故意曲解烟草控制措施的实施对烟草种植的实际影响，烟草种植者的困境仍是阻碍《公约》实施的潜在重要因素。工作组已为解决此种情况迈出了重要的第一步。FCA建议：

- 1) 工作组的任务至少应延续至缔约方大会第五次会议。
- 2) 秘书处应与FAO或其他政府间组织保持紧密合作，及时为缔约方大会第五次会议获取全球烟叶需求的权威性预测。
- 3) 完成供缔约方大会第五次会议审议的政策方案和建议。
- 4) 工作组应对研究的各项任务（FCTC/COP3(16)号决议的第(1)(a)至(1)(e)段）十分重要，但可能需要大量的补充性工作。就任务的第(1)(f)段而言，工作组应继续其工作，以界定此工作的潜在合作伙伴及/或合作机制。