

## 简报6：

### 采纳第13条（烟草广告、促销和赞助）的实施指引以及对跨国界烟草广告、促销和赞助采取进一步措施的建议

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第三次会议

2008年11月17-22日

南非德班

#### 建议

框架公约联盟（Framework Convention Alliance）完全认同第13条（烟草广告、促销和赞助）的实施指引和对跨国界烟草广告、促销和赞助采取进一步措施的建议（文件FCTC/COP/3/9），并建议世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第三次会议：

- 不作修改全文采纳指引草案（附件1）；
- 记录有关要素的建议，以供日后研究是否有可能把这些要素纳入到一份关于跨国界烟草广告、促销和赞助的议定书中（附件2）；而在关于消除跨国界烟草广告、促销和赞助的其他措施的建议付诸实施前，应暂缓考虑是否需要制定一份议定书；及
- 采纳关于促进国际合作以消除跨国界广告、促销和赞助措施的建议（附件3），确保（如属适宜）建议的措施同样适用于国内的烟草广告、促销和赞助。

#### 背景

烟草广告、促销和赞助会助长烟草消费，而全面禁止烟草广告、促销和赞助则可减少烟草消费，这一点已成为共识。<sup>1</sup>有鉴于此，世卫组织《烟草控制框架公约》（下称“《公约》”）缔约方在第13条下承诺：在《公约》生效后五年内全面禁止所有的烟草广告、促销和赞助（除非缔约方因本国的宪法或宪法原则不能实施全面禁止。在此情况下，他们承诺对所有烟草广告、促销和赞助采取限制措施）。

禁止烟草广告、促销和赞助的措施的全面性，对这些措施的有效实行至关重要。仅仅禁止“传统”形式的广告、促销和赞助，则烟草业会另寻其他（通常是间接或

<sup>1</sup>请参阅：US National Cancer Institute, *The Role of the Media in Promoting and Reducing Tobacco Use* (Tobacco Control Monograph 19, US Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute, August 2008), 全文载于

<http://www.cancercontrol.cancer.gov/tcrb/monographs/19/index.html>。有关这篇文章的详情，请参阅 FCA 报告：“The impact of tobacco marketing on tobacco consumption and the effectiveness of comprehensive bans: Findings of the monograph on *The Role of the Media in Promoting and Reducing Tobacco Use*”，全文载于 [www.fctc.org](http://www.fctc.org)。另请参阅 H Saffer 和 F Chaloupka 所著：“The effect of tobacco advertising bans on tobacco consumption” (2000) 19(6) *Journal of Health Economics* 1117-37; H Saffer 所著：“Tobacco advertising and promotion” in P Jha and FJ Chaloupka (eds), *Tobacco control in developing countries* (2000) 215-36。

隐秘的) 手段来促销产品。现代的营销手法, 如品牌延伸、品牌企划、销售点促销、包装、植入式广告、企业传播、“企业社会责任”等, 已远远超出传统的范畴。如果只是禁止某些促销策略, 烟草业便会把资源转投到其他未被禁止的广告、促销和赞助之中。

为确保第13条下的禁止措施(或限制措施)适用于*所有*烟草广告、促销和赞助, 《公约》缔约方在第1条中同意对相关术语进行广泛的定义: “烟草广告和促销”系指“任何形式的商业性宣传、推介或活动, 其目的、效果或可能的效果在于直接或间接地推销烟草制品或促进烟草使用”; “烟草赞助”系指“目的、效果或可能的效果在于直接或间接地推销烟草制品或促进烟草使用的, 对任何事件、活动或个人的任何形式的捐助”。

因此, 在《公约》中:

- “烟草广告和促销”引申而适用于任何种类的商业活动: 不仅适用于烟草业、亦适用于任何人士或实体为商业目的所作的“宣传”、“推介”或“活动”。
- “烟草赞助”适用于“任何形式的捐助”, 不论是财务捐助还是其他, 亦不论有关捐助是否得到承认或公开, 或者如何得到承认或公开; 不仅适用于烟草业所作的捐助, 亦适用于任何人士或个人所作的捐助。

这两条术语:

- 适用于带有促销“目的、效果或可能的效果”的活动—无须证明该活动是否有促销倾向或促销效果。
- 不仅适用于特定的烟草制品的促销, 一般也适用于对*烟草使用的*宣传。换言之, 这些术语不仅适用于涵盖范围内的特定品牌或产品的促销, 同时也适用于对吸烟或其他烟草使用的宣传; 及
- 适用于以直接手段促销或宣传烟草制品和烟草使用, 也适用于*间接的手段*, 因为不一定只有直接的手段才有效果。

作为全面禁止(或限制)的内容之一, 《公约》要求各缔约方着手处理*跨国界*烟草广告、促销和赞助。如《公约》的前言所述, 《公约》的“制定是对烟草流行全球化作出的反应”, 而“全球推销”和“跨国界烟草广告、促销和赞助”是造成“烟草使用爆炸式增长”的两个主要因素。第13条要求各缔约方根据现有的法律环境和技术手段, 将*源自*本国领土的跨国界广告、促销和赞助纳入全面禁止(或限制)的范围; 并承认缔约方有权根据其国家法律禁止*进入*其领土的跨国界烟草广告、促销和赞助。缔约方同意合作发展和促进消除跨国界广告、促销和赞助的必要技术和其他手段, 并考虑制定一项议定书。

缔约方大会承认需要为各缔约方提供指引, 指导其履行第13条的义务和促进国际合作, 尤其是处理跨国界广告、促销和赞助。缔约方大会第二次会议决定成立一个工作组, 任务是:

- 就第13条中关于国内和跨国界两方面的要素阐述全面的实施指引草案;
- 就一份关于跨国界烟草广告、促销和赞助的议定书所包含的关键要素提出

- 建议，作为上述指引的补充；及
- 就有助于消除跨国界烟草广告、促销和赞助的任何其他措施提出建议。<sup>2</sup>

## 指引草案和建议

第13条工作组已向缔约方大会第三次会议提交一份报告(文件FCTC/COP/3/9)，内有三个附件，分别对应其受委托所作的三项工作：

- 附件1(世界卫生组织《烟草控制框架公约》第13条(烟草广告、促销和赞助)的实施指引草案)；
- 附件2(关于一份跨国界广告、促销和赞助的议定书所包含的关键要素的建议)；及
- 附件3(关于有助于消除跨国界烟草广告、促销和赞助的任何其他措施的建议)。

框架公约联盟(FCA)谨向工作组表示祝贺，尤其是发挥关键促进作用的缔约方——欧洲共同体、芬兰和印度，感谢他们为阐述指引草案，以及就跨国界烟草广告、促销和赞助的议定书和其他措施提供建议所作的出色工作。FCA建议缔约方大会第三次会议：不作修改全文采纳工作组阐述的指引草案(附件1)；记录有关要素的建议，以供日后研究是否有可能把这些要素纳入到一份关于跨国界广告、促销和赞助的议定书中(附件2)；及采纳关于促进国际合作以消除跨国界烟草广告、促销和赞助措施的建议(附件3)，确保(如属适宜)建议的措施同样适用于国内的烟草广告、促销和赞助。

FCA认为，工作组拟备的报告很好地阐释了指引草案和国际合作的建议。在此，FCA仅对其中的一些重要内容提出意见。

### 附件1：世界卫生组织《烟草控制框架公约》第13条(烟草广告、促销和赞助)的实施指引草案

FCA完全赞同指引草案。指引草案认可了《公约》各缔约方在第13条下所作的郑重承诺，以及各缔约方一致同意的关于“烟草广告和促销”和“烟草赞助”的定义范围。FCA同意指引草案的叙述(第1-2段)：

它们借鉴了缔约方以往针对烟草广告、促销和赞助成功推行有效措施所积累的最佳证据与经验，以指导缔约方引入和执行全面禁止烟草广告、促销和赞助的措施，对于因本国的宪法或宪法原则不能实施全面禁止的缔约方，则是指导其对烟草广告、促销和赞助采取尽可能全面的限制措施。

这些指引就《公约》第13条的最佳实施途径提供了指南，旨在从国际和国内双管齐下有效地消除烟草广告、促销和赞助。

<sup>2</sup> “第13条实施指引阐述”(世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第二次会议决定 FCTC/COP2(8))。

如获采纳，指引草案将给缔约方有效实施第13条带来极大帮助。指引草案的关键要素包括：

### *全面禁止的范围*

指引草案扼要叙述了全面禁止烟草广告、促销和赞助的范围，针对一些可能遇到的难点给出了具体建议。

“概述”一节讨论了缔约方在第13条下承诺履行的义务的力度和范围，强调了《公约》中关于“烟草广告和促销”和“烟草赞助”的定义的关键部分，同时指出一些现代的广告和促销形式（第7-8段），包括：销售和分销安排（如对零售商的激励方案、销售点展销、抽奖、免费赠送礼品和样品、打折、竞赛、激励性促销或客户忠诚计划）；隐秘的广告和促销形式，如：在媒体内容中插入烟草制品或烟草使用的内容；烟草制品与其他活动或其他产品的结合促销；带有促销性质的包装和产品设计；以及生产和分销类似香烟或其他烟草制品的物品。如“概述”所述，除了烟草品牌名称或商标外，利用公司名称、标志、颜色、或与烟草制品或烟草公司有关的颜色设计，以及其他的措辞、设计、图像或声音，也能起到推销效果（第9段）。本节提述了指引草案的一个非常有用的附录，当中载有一个具有代表性（但并非巨细无遗）的烟草广告、促销和赞助形式的清单（第11段）。

就全面禁止烟草广告、促销和赞助而可能遇到的特殊难题，主要建议如下：

- 禁止在销售点展示烟草制品，因为这是“促进烟草制品及其使用的主要手段”（第12-13段）；
- 禁止烟草制品贩卖机，因为它是广告和宣传的手段（第14段）；
- 禁止通过产品包装进行广告或宣传，贯彻烟草制品素面包装的规定，因为“包装是广告和宣传的重要组成部分”，会以各种方式“吸引消费者、促销产品、培养和促进产品知名度”（第15-17段）；
- 禁止烟草制品本身的广告或宣传（第15-17段）；
- 禁止通过互联网出售烟草制品，因为它本身就带有广告和宣传的性质（第18-21段）；
- 禁止品牌延伸和品牌共享（第22-24段）；
- 禁止烟草公司“以社会责任为借口”向任何其他实体提供捐助，因为这种行为属于烟草赞助（第25-28段）；及
- 禁止烟草公司宣扬任何“承担社会责任”的商业行为（第25-28段）。

指引草案认为“全面禁止烟草广告、促销和赞助，并不妨碍正当的表达形式，比如新闻、艺术或学术范畴的表达，或者是正当的社会性、政治性评论”（第29-30段）。指引草案建议对在娱乐媒体产品如电影、戏剧和游戏中，表现烟草制品或烟草使用的现象采取一定的措施（第31段），包括：必须证明没有因为这种表现获得任何利益；禁止表达可辨认的烟草品牌或品牌形象；要求在任何表达了烟草制品、烟草使用或形象的娱乐媒体产品的开头，播放指定的禁烟广告；及实行评级或分级制度规范对烟草制品、烟草使用或形象的表达，以确保面向儿童的娱乐媒体不会表达烟草制品、烟草使用或形象。

### *一致性*

指引草案纳入了“一致性”这个非常有用的章节，强调各缔约方在跨国界烟草广告、促销和赞助方面不仅享有权利，同时也要承担义务。本节指出，各缔约方的义务引申而适用于源自其本土的跨国界烟草广告、促销和赞助，例如在其境内印制的出版物或印刷品，以及利用跨国界通讯技术从其境内向外传播的材料，不论这些材料的受众是谁；另外还建议各缔约方对本国国民在别国境内的经营行为采取措施（第46-50段）。同时建议缔约方行使主权权利以禁止跨国界烟草广告、促销和赞助流入本国（第51-52段）。

### *责任实体*

指引草案纳入了“责任实体”这个非常有用的章节，当中承认了对整个营销链采取适当措施的必要性（第53-59段）。对于如何处理本身并不制作或挑选推广性材料，但向他人提供获取这些材料的途径的实体，如互联网内容主办商、导航网站和互联网接入服务商等，本节提供了十分有用的指引，并建议要求这些实体在接到通知后必须删除有关内容或停止接入这些内容。

### *烟草广告、促销和赞助的国内执法*

指引草案针对烟草广告、促销和赞助的国内执法，提供了非常有用的指引，包括：实施有效的、相称的、惩戒性的处罚（包括罚款、广告整改、吊销或注消牌照），制裁力度要大于从广告、促销或赞助中获得的潜在经济利益（第60-61段）；不仅制裁个人，还要制裁法人团体（法人团体的境外关联法人团体的行为在境内造成影响的，经认定该法人团体要对该关联法人团体的行为负责的，也要对该法人团体实施制裁）（第62段）；法人团体的管理者、董事、高级人员及 / 或法律代表须对自身行为承担责任的，要对其实施制裁（第62段）；通过发牌制度控制广告、促销和赞助（第63段）；指定主管当局监督和执法，并为它们提供必要的权力和资源（第65段）；及发动公民社会参与监督和执法（第66-68段）。

### *公众教育和社会意识*

指引草案承认了提高和加强公众对烟草广告、促销和赞助的意识的重要性，并提供了有用建议，以发动社会参与监督烟草广告、促销和赞助法律的守法和举报违法行为，称这是“执法的必要组成部分”（第69-71段）。

### *国际合作*

指引草案承认“有效的国际合作对于消除国内和跨国界的烟草广告、促销和赞助至关重要”（第72段），指出《公约》各缔约方已就国际合作作出了相关承诺（第73段），并建议：“鉴于各缔约方可从分享与烟草广告、促销和赞助有关的信息、经验和专长中获益”，因而在处理国内的烟草广告、促销和赞助时，不妨考虑工作组在向缔约方大会提交报告的附件3中所作的建议（关于有助于消除跨国界广告、促销和赞助的任何其他措施的建议）（第74段）。

## 附件2：关于一份跨国界广告、促销和赞助的议定书所包含的关键要素的建议

工作组提出了几个可以考虑纳入一份跨国界烟草广告、促销和赞助的议定书的事项，以供缔约方大会决定展开议定书的磋商时审议。有关建议是以缔约方大会第一次会议通过的关于跨国界烟草广告、促销和赞助的专家组报告<sup>3</sup>为基础。<sup>4</sup>FCA赞同适宜考虑把这些列举的事项（通知和反应的程序、执法机构之间的合作、司法管辖权的行使、外国判决的承认和强制执行）纳入到跨国界烟草广告、促销和赞助的议定书中，但FCA认为现在还不是时候决定展开议定书的磋商。

在提交缔约方大会的报告的附件3（关于有助于消除跨国界广告、促销和赞助的任何其他措施的建议）中，工作组提出了大量关于遏制跨国界烟草广告、促销和赞助的国际合作的有用建议。作出这些建议的背景是，各缔约方已就国内和跨国界烟草广告、促销和赞助承担了高度的义务，并且就国际合作作出了多项重要承诺。建议的措施如获缔约方大会采纳，将会对消除跨国界烟草广告、促销和赞助大有帮助，而在强有力的指引下有效实施第13条中有关国内方面的条文，也能带来这样的帮助。

议定书的磋商是一项浩大的工作，所以FCA建议缔约方大会暂缓考虑是否需要制定一份议定书，直至各缔约方在依照第13条的实施指引实施第13条的过程中取得更大进展、工作组提出的关于国际合作的建议付诸落实，以及缔约方大会能够评价这份议定书究竟有何价值时，再行商议。

---

<sup>3</sup> 'Elaboration of a template for a protocol on cross-border tobacco advertising, promotion and sponsorship' (世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第二次会议临时议程第5.4.2项，A/FCTC/COP/2/10, 19 April 2007)。

<sup>4</sup> 'Elaboration of protocols' (世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第一次会议决定 FCTC/COP1(16))。

### 附件3：关于有助于消除跨国界广告、促销和赞助的任何其他措施的建议

工作组就促进国际合作以消除跨国界烟草广告、促销和赞助提供了许多有用建议。FCA赞同工作组的观点，即“国际合作对于消除国内和跨国界烟草广告、促销和赞助至关重要”（第1段）。《公约》各缔约方应分享有关烟草广告、促销和赞助的信息，以及遏制烟草广告、促销和赞助的经验，合作解决跨国界烟草广告、促销和赞助的特殊问题。

工作组指出（第2段）各缔约方已就国际合作作出了郑重承诺，包括：第13.6条（合作发展和促进消除跨国界广告的必要技术和其他手段）；第19条（责任）；第20条（研究、监测和信息交换）；第20.4条（可公开获得的科学、技术、社会经济、商业和法律资料以及有关烟草业业务的信息交换）；第21条（报告和信息交换）；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）；及第26条（财政资源）。

鉴于所作的这些承诺，缔约方大会在落实必要的安排以促进国际合作的过程中发挥着重要作用。为此，工作组建议：

- 修订缔约方大会的报告文件；
- 建立一个网站作为资料中心和通报跨国界烟草广告、促销和赞助的具体情况；
- 缔约方各自设立一个联络点，负责烟草广告、促销和赞助的事宜；
- 各缔约方同意对其他缔约方通报的疑似源自或源自被通报国境内的烟草广告、促销和赞助作出回应；
- “实施国际层面”的一系列工作，包括：传送跨国界烟草广告、促销和赞助的通知；对提供技术协助和培训的专家进行鉴定；通知各缔约方最新进展；促进提供技术援助；评估研究需要；联络相关机构；协调开发新技术；提高公众意识；及就各缔约方实施第13条的进展情况和旨在促进国际合作的相关安排的效果，提交定期报告；
- 大会秘书处研究提供协助的机制，让各缔约方特别是发展中国家和经济转型国家能够有效地参与旨在促进国际合作的相关安排；及
- 成立一个跨国界广告、促销和赞助的专家组。

FCA认为，缔约方大会第三次会议应采纳工作组提出的所有建议，并提供必要的资源确保建议的各项安排有效实施。缔约方大会应当要求，凡建议“按照缔约方大会决定的方式在国际层面实施”的工作，均由大会秘书处负责实施。

值得注意的是，许多地方的建议只是涉及“跨国界烟草广告、促销和赞助”，这是因为工作组是受委托“就有助于消除跨国界广告、促销和赞助的措施提出建议”。FCA赞同工作组在指引草案第74段提出的建议，即缔约方应考虑采取任何旨在促进国际合作的措施，不仅限于跨国界烟草广告、促销和赞助上的国际合作，还包括国内烟草广告、促销和赞助上的国际合作。