

世界卫生组织 烟草控制 框架公约

第5.3条 | 第8条 | 第9条和第10条

第11条 | 第12条 | 第13条 | 第14条

实施准则



F C T C

世界卫生组织
烟草控制框架公约

2013
年版

世界卫生组织 烟草控制 框架公约



第5.3条 | 第8条 | 第9条和第10条

第11条 | 第12条 | 第13条 | 第14条

实施准则

2013
年版



F C T C

世界卫生组织
烟草控制框架公约

WHO Library Cataloguing-in-Publication Data :

WHO Framework Convention on Tobacco Control: guidelines for implementation
Article 5.3; Article 8; Articles 9 and 10; Article 11; Article 12; Article 13; Article 14 –
2013 edition.

1.Tobacco industry - legislation. 2.Smoking - adverse effects. 3.Smoking - legislation.
4.Tobacco-derived products labelling. 5.Tobacco control campaigns. I.World Health
Organization.

ISBN 978 92 4 550518 1

(NLM classification: HD 9130.6)

©世界卫生组织，2013年

版权所有。世界卫生组织出版物可从世卫组织网站（www.who.int）获得，或者自WHO Press, World Health Organization, 20 Avenue Appia, 1211 Geneva 27, Switzerland（电话：+41 22 791 3264；传真：+41 22 791 4857；电子邮件：bookorders@who.int）购买。要获得复制许可或翻译世界卫生组织出版物的许可 – 无论是为了出售或非商业性分发，应通过世卫组织网站http://www.who.int/about/licensing/copyright_form/en/index.html）向世界卫生组织出版处提出申请。

本出版物采用的名称和陈述的材料并不代表世界卫生组织对任何国家、领地、城市或地区或其当局的合法地位，或关于边界或分界线的规定有任何意见。地图上的虚线表示可能尚未完全达成一致的大致边界线。

凡提及某些公司或某些制造商的产品时，并不意味着它们已为世界卫生组织所认可或推荐，或比其它未提及的同类公司或产品更好。除差错和疏忽外，凡专利产品名称均冠以大写字母，以示区别。

世界卫生组织已采取一切合理的预防措施来核实本出版物中包含的信息。但是，已出版材料的分发无任何明确或含蓄的保证。解释和使用材料的责任取决于读者。世界卫生组织对于因使用这些材料造成的损失不承担责任。

Printed in France

目录

世界卫生组织烟草控制框架公约第5.3条实施准则 <i>防止烟草控制相关公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响</i>	1
世界卫生组织烟草控制框架公约第8条实施准则 <i>防止接触烟草烟雾</i>	17
世界卫生组织烟草控制框架公约第9和10条 实施准则部分案文 <i>烟草制品成分管制和烟草制品披露的规定</i>	31
世界卫生组织烟草控制框架公约第11条实施准则 <i>烟草制品的包装和标签</i>	57
世界卫生组织烟草控制框架公约第12条实施准则 <i>教育、交流、培训和公众意识</i>	75
世界卫生组织烟草控制框架公约第13条实施准则 <i>烟草广告、促销和赞助</i>	101
世界卫生组织烟草控制框架公约第14条实施准则 <i>与烟草依赖和戒烟有关的降低烟草需求的措施</i>	125

前言

本出版物汇集了《世界卫生组织烟草控制框架公约》缔约方会议第二届（2007年）、第三届（2008年）、第四届（2010年）和第五届（2012年）会议通过的准则。它由公约秘书处编写，用于促进公约的实施工作。在缔约方会议第四届会议之后，于2011年发行了准则汇编第一版。2013年版列入了缔约方会议第五届会议上通过对《世界卫生组织烟草控制框架公约》第9条和第10条部分实施准则所作的修订。

这七项准则涵盖了《世界卫生组织烟草控制框架公约》的广泛条款，例如：

- 防止公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响（第5.3条）；
- 防止接触烟草烟雾（第8条）；
- 烟草制品成分管制和烟草制品披露的规定（第9条和第10条）；
- 烟草制品的包装和标签（第11条）；
- 教育、交流、培训和公众意识（第12条）；
- 烟草广告、促销和赞助（第13条）；以及
- 与烟草依赖和戒烟有关的降低烟草需求的措施（第14条）。

制定这些准则的目的是协助各缔约方履行在公约相关条款下承担的义务。它们反映了各缔约方对各项实施问题的总体看法、其经验和成就以及所面临的各项挑战。这些准则的另一目的是，反映和促进供各国政府在实施条约过程中应用的最佳做法和标准。

在各缔约方代表于缔约方会议设立的各政府间工作组中开展工作的基础上，并在被认可为缔约方会议观察员的政府间和非政府组织以及特邀专家开展工作的基础上，参考了各缔约方在评议阶段和在缔约方会议讨论期间发表的进一步意见，拟订了这些准则。

这些准则是经过广泛的协商程序并在各缔约方协商一致的基础上拟订的，现已被公认是框架公约的很有价值的实施工具。

公约秘书处首长
Haik Nikogosian 博士



第5.3条 实施准则

世界卫生组织烟草控制框架公约

第5.3条实施准则

防止烟草控制相关公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响

引言

世界卫生大会关于烟草控制过程中的透明度的 WHA54.18 号决议援引烟草业文件专家委员会的调查结果指出，“烟草工业多年来开展活动，其明显的目的是破坏各国政府和世界卫生组织在实施抵抗烟草流行公共卫生政策方面的作用。”

《世界卫生组织烟草控制框架公约》序言认识到，缔约方¹“需警惕烟草业阻碍或破坏烟草控制工作的任何努力，并需掌握烟草业采取的对烟草控制工作产生负面影响的活动”。

此外，公约第5.3条要求，“在制定和实施烟草控制方面的公共卫生政策时，各缔约方应根据国家法律采取行动，防止这些政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响。”

缔约方会议 FCTC/COP2(14) 号决定设立一个工作小组，为实施公约第5.3条拟定准则。

在不损害缔约方确定和制定其烟草控制政策的主权的情况下，鼓励缔约方根据本国法律，尽量实施这些准则。

目的、范围和适用性

公约第5.3条实施准则的使用将对各国烟草控制政策和执行公约产生总体影响，因为准则承认，烟草业以及来自国营烟草业的干扰

¹ “‘缔约方’一词指那些国家和具有签约能力的实体，它们表示同意在公约对它们生效时接受公约的约束。”（资料来源：联合国条约集：<http://untreaty.un.org/English/guide.asp#signatories>）

深入到一系列烟草控制政策领域，正如公约序言段、有关具体烟草控制政策条款和《世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议议事规则》中所及。

这些准则的目的，是保证做出全面和有效的努力，使烟草控制免受烟草业的商业和其他既得利益的影响。缔约方应在政府所有分支机构采取措施，这些政府的利益与之相关，或具备能力影响有关烟草控制的公共卫生政策。

这些准则旨在协助缔约方²实现其在公约第5.3条之下的法定义务。准则使用了可以得到的有关解决烟草业干扰问题的最佳科学证据和缔约方的经验。

准则用于缔约方烟草控制方面公共卫生政策的制定和执行。同时，它们也适用于那些为制定、执行、管理或落实那些政策做出贡献或可能做出贡献的个人、机构或实体。

准则适用于各缔约方管辖范围内的政府官员、任何国家级、州、省、市、地方或其他公立或半/准公立的机构或组织的代表和雇员，以及任何代表上述组织的个人。负责制定和执行烟草控制政策以及负责保护政策不受烟草业利益影响的政府分支机构（行政、立法和司法）应该负起责任。

烟草业使用各种各样的战略和策略来干扰烟草控制措施的制定和执行，比如那些要求公约缔约方执行的政策，对此有文件记载的大量证据。这些准则中建议的措施旨在避免受到干扰，这种干扰不仅来自烟草业，有时也来自那些促进烟草业利益的组织和个人。

缔约方应按需要广泛应用准则中建议的措施，以便以最佳方式实现公约第5.3条确定的目标，同时，在根据其具体情况加以使用时，大力敦促缔约方实施准则建议措施以外的其他措施。

² 如适宜，这些准则也适用于区域经济一体化组织。

指导原则

原则1：烟草业的利益与公共卫生政策之间存在根本的和无法和解的冲突。

烟草业生产和促进使用的产品，被科学证明是有成瘾性的，会导致疾病和死亡，并引起各类社会问题，比如加重贫穷。因此，缔约方在制定和执行烟草控制公共卫生政策时，应尽最大可能不受烟草业的影响。

原则2：在处理与烟草业或那些促进烟草业利益者的关系时，缔约方应该负起责任，并应保持透明。

缔约方应保证任何与烟草业在烟草控制或公共卫生相关事项上的接触都应是负责的和透明的。

原则3：缔约方应要求烟草业和那些促进烟草业利益者以负责和透明的方式运作和行事。

烟草业应被要求为缔约方提供有效执行这些准则的信息。

原则4：由于烟草业的产品是致命的，不应给予激励措施，使其建立或开展业务。

任何给烟草业的优惠待遇都与烟草控制相冲突。

建议

建议开展下列重要活动对付烟草业对公共卫生政策的干扰：

- (1) 提高对烟草制品成瘾性和危害性性质以及烟草业干扰缔约方烟草控制政策的意识。
- (2) 制定措施限制与烟草业的交往，并保证发生的交往具有透明度。
- (3) 拒绝与烟草业建立伙伴关系和签署不具备约束力或无法执行的协议。

- (4) 避免政府官员和雇员的利益冲突。
- (5) 要求烟草业提供透明和准确的信息。
- (6) 尽量管制被烟草业描述为“社会责任”的活动，这类活动包括、但不限于所谓“企业社会责任”的活动，并且不使其正常化。
- (7) 不给予烟草业优惠待遇。
- (8) 像对待其他烟草业一样对待国有烟草业。

防止烟草控制相关公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响，一些已认定的措施开列在下面。鼓励缔约方实施准则规定以外的其他措施，准则不阻止缔约方提出符合这些建议的更加严格的要求。

(1) 提高对烟草制品成瘾性和危害性性质以及烟草业干扰缔约方烟草控制政策的意识。

所有政府分支机构和公众需要了解和意识到过去和现在烟草业对制定和执行烟草控制公共卫生政策带来的干扰。需要采取具体行动应对这些干扰才能成功实施整个框架公约。

建议

- 1.1 根据公约第12条，缔约方应使所有政府分支机构和公众获得信息并开展教育活动，使他们了解烟草制品成瘾性和危害性性质，防止烟草控制相关公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响的必要性，以及烟草业干扰制定和执行烟草控制公共卫生政策所用的战略和策略。
- 1.2 此外，缔约方应提高意识，意识到烟草业利用个人、前线团体及其所属组织公开或秘密代表他们做事，或做促进烟草业利益的事情。

(2) 制定措施限制与烟草业的交往，并保证发生的交往是透明的。

在制定和实施烟草控制方面的公共卫生政策时，缔约方与烟草业的任何必要交往应注意避免由此种交往造成或由于此种交往使人感觉要真正建立或可能建立伙伴关系或合作关系。如果烟草业从事可能会造成这一感觉的任何行为，缔约方应采取行动防止或纠正这一感觉。

建议

- 2.1 缔约方应仅在能使其有效管制烟草业和烟草产品时在有严格必要的情况下，才与烟草业交往。
- 2.2 在有必要与烟草业交往的情况下，缔约方应确保与烟草业进行透明的交往。应尽可能通过公开听证会、公布交往和向公众披露此种交往的记录等方式，公开进行交往。

(3) 拒绝与烟草业建立伙伴关系和签署不具备约束力或无法执行的协议。

由于烟草业的利益直接与公共卫生目标冲突，烟草业不应成为任何制定和实施公共卫生政策相关活动的伙伴。

建议

- 3.1 缔约方不应接受、支持或认可与烟草业或任何促进其利益的实体或个人建立伙伴关系，签订不具备约束力或无法执行的协议，以及开展任何自愿安排的活动。
- 3.2 缔约方不应接受、支持或认可烟草业组织、促进、参与或进行青少年和公众教育活动，或者任何与烟草控制直接或间接相关的活动。
- 3.3 缔约方不应接受、支持或认可任何烟草业起草的自愿行为守则或文书，它们提交这些是为了替代法律上可执行的烟草控制措施。

- 3.4 缔约方不应接受、支持或认可烟草业提出的协助请求，或由烟草业起草或与其合作起草的烟草控制立法或政策建议草案。

(4) 避免政府官员和雇员的利益冲突。

与烟草业有商业或既得利益关系的组织或个人如果参与到烟草控制公共卫生政策工作中来，很可能会产生负面效果。有明确的针对烟草控制工作相关政府官员和雇员利益冲突问题的规定，是防止这些政策受到烟草业干扰的重要手段。

烟草业向政府机构、官员或雇员提供的支付款项、礼品和服务，无论是货币还是实物，以及研究经费，都会产生利益冲突。正如联合国大会以及若干政府组织和区域经济一体化组织通过的公职人员国际行为守则中所认可的那样，即使没有承诺给予积极考虑以作为交换条件，也会造成利益上的冲突，因为个人利益有可能对履行官方职责带来影响。

建议

- 4.1 缔约方应制定一项关于披露和管理利益冲突情况的政策，需所有参与制定和执行烟草控制公共卫生政策的人员遵守，包括政府官员、雇员、顾问和合同人员。
- 4.2 缔约方应制定、通过并实施一个公职人员行为守则，明确他们在与烟草业交往时必须遵守的行为标准。
- 4.3 缔约方不应与那些根据现有烟草控制政策规定有利益冲突的候选人或投标人签订与制定和执行烟草控制公共卫生政策有关的任何工作的合同。
- 4.4 缔约方应制定明确的政策，要求那些现在或以往从事制定和执行烟草控制公共卫生政策的公职人员，在离开后一个特定时间内，将其在烟草业内参加职业性活动的意向，无论是否有报酬，通知他们的机构。
- 4.5 缔约方应制定明确的政策，要求那些申请有责任制定和执行烟草控制公共卫生政策的公共部门职位的人，公布在任

- 何烟草业中现在或以往的任何职业性活动，无论是否有报酬。
- 4.6 缔约方应要求政府官员申报和撤出在烟草业的直接经济利益。
 - 4.7 政府机构及其下属单位不应在烟草业有任何财务利益，但那些负责管理缔约方在国有烟草业的所有权者除外。
 - 4.8 缔约方不应允许任何受雇于烟草业或任何促进烟草业利益的实体的人员出任制定或执行烟草控制或公共卫生政策的任何政府机构、委员会或顾问小组成员。
 - 4.9 缔约方不应提名受雇于烟草业或任何促进烟草业利益的实体的任何人员加入出席缔约方会议，其下属机构会议，或任何根据缔约方会议决定成立的其他机构会议的代表团。
 - 4.10 缔约方不应允许任何政府官员或雇员，或任何半/准政府机构的官员和雇员接受烟草业的支付款项、礼品或服务，无论是货币或实物形式。
 - 4.11 在考虑到国家法律和宪法原则的情况下，缔约方应实行有效措施，禁止烟草业或任何促进其利益的实体向政党、候选人或宣传运动提供资金支持，或者应要求完全披露此类资金支持。

(5) 要求烟草业提供透明和准确的信息。

为采取有效措施防止烟草业对公共卫生政策的干扰，缔约方需要得到烟草业活动和做法的信息，来保证烟草业是以透明的方式运作。公约第12条要求缔约方根据国家法律促进公众获得此类信息。

公约第20.4条特别要求缔约方促进和便利关于烟草业业务和烟草种植的信息交换，根据公约第20.4(c)条，每个缔约方应努力与主管国际组织合作，逐步建立和保持一个全球系统，定期收集和传播有关信息，说明烟草生产和制造情况，以及对公约或国家烟草控制活动有影响的烟草业的活动。

建议

- 5.1 缔约方应制定和采取措施，保证烟草业的所有业务和活动都是透明的³。
- 5.2 缔约方应要求烟草业以及那些促进其利益者，定期提供烟草生产、制造、市场份额、推销支出、收入和任何其他活动的信息，包括提供的游说、慈善业和政治费用，以及公约第13条没有禁止或尚未禁止的任何其他活动情况的信息³。
- 5.3 缔约方应要求制定有关披露信息的规定，或建立注册制度，登记烟草业实体、所属组织、以及代表其利益的个人，包括游说者。
- 5.4 如果烟草业提供虚假或误导信息，缔约方应根据国家法律对其实行强制处罚。
- 5.5 根据公约第12(c)条，缔约方应采取和实施有效的立法、执行、行政及其他措施，保证公众有渠道获得烟草业活动与公约目标相关的广泛信息，例如公共储存库中的相关信息。

(6) 尽量管制被烟草业描述为“社会责任”的活动，这类活动包括、但不限于所谓“企业社会责任”的活动，并且不使其正常化。

烟草业举行据称对社会负责的活动，目的是使它的形象与生产和销售致死产品的本质拉开距离，或干扰制定和执行公共卫生政策。被烟草业描述为“对社会负责”的活动旨在促进烟草消费，它是一种市场营销和公共关系战略，属于公约对广告、促销和赞助的定义范围。

世卫组织认为⁴，烟草业的“企业社会责任”说法存在一个内在固有矛盾，因为烟草业的核心功能与烟草控制公共卫生政策的目标相冲突。

³ 在不损害受法律保护的商业秘密或机密信息的情况下。

⁴ 世卫组织。烟草业和企业社会责任-一个内在固有的矛盾。日内瓦，世界卫生组织，2004年。

建议

- 6.1 缔约方应保证使政府所有分支机构和公众知晓并认识到烟草业开展据称对社会负责的活动的真正目的和范围。
- 6.2 缔约方不应同意、支持、合作或参与烟草业据称对社会负责的活动。
- 6.3 缔约方不应允许烟草业或任何其他代表其利益的人员公开披露其组织据称对社会负责的活动，或这些活动的支出情况，除非在法律上要求报告此类支出，比如在年度报告中⁵。
- 6.4 缔约方不应允许任何政府分支机构，或公立部门，接受来自烟草业或那些促进其利益者对政治、社会、财政、教育、社区或其他类的捐助，由于法律解决办法或依照法律或具有法律约束力和可强制执行的协议作出的补偿除外。

(7) 不给与烟草业优惠待遇。

一些政府鼓励烟草业投资，甚至通过财政激励措施给与补助，比如部分甚至全部免除根据法律本应该缴纳的税费。

缔约方在不损害主权的情况下，在决定和制定经济、财政和税收政策时应遵守其烟草控制承诺。

建议

- 7.1 缔约方不应给与烟草业激励措施、特惠权或利益来建立或运行其业务。
- 7.2 不存在国有烟草业的缔约方不应投资于烟草业或相关企业。存在国有烟草业的缔约方应确保在烟草业的任何投资不妨碍其充分实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》。
- 7.3 缔约方不应向烟草业提供任何优惠免税待遇。

⁵ 世界卫生组织烟草控制框架公约第13条实施准则从烟草广告、促销和赞助的角度处理了这一问题。

(8) 像对待其他烟草业一样对待国有烟草业。

烟草业可能由政府所有，非政府所有，或两者兼而有之。这些准则适用于任何烟草业，无论其所有形式。

建议

- 8.1 缔约方应保证国有烟草业在制定和实施烟草控制政策上受到的待遇与烟草业的任何其他成员是同样的。
- 8.2 缔约方应保证烟草控制政策的制定和实施与对烟草业的监督或管理要分隔开来。
- 8.3 缔约方应保证国有烟草公司的代表不能成为代表团任何一部分的成员，参加缔约方会议、其下属机构或任何其他根据缔约方会议决定成立机构的任何会议。

实施与监督

实施

缔约方应建立实施机制，或尽可能利用现有实施机制，履行公约第5.3条和这些准则中规定的责任。

监测公约第5.3条和这些准则的执行情况

监测公约第5.3条和这些准则的执行情况，对于保证采纳和执行卓有成效的烟草控制政策至关重要。这还应包括使用现有的模式和资源对烟草业的监测，比如世卫组织无烟草行动的烟草业监测数据库。

不隶属于烟草业的非政府组织和民间社会的其他成员，可以在监督烟草业活动上起到关键的作用。

政府分支机构的行为守则或职员细则应包括一个“举报人功能”，对举报人应提供足够的保护。此外，应鼓励缔约方使用和实施保证遵守这些准则的机制，比如可能对某种行为向法院起诉，以及使用控诉程序，例如监察员制度。

准则的国际合作、更新和修订

要在防止烟草业干扰制定烟草控制公共卫生政策方面取得进展，开展国际合作十分重要。公约第20.4条为收集烟草业各种做法以及知识和经验交流，提供了一个基础，它考虑到并针对发展中国家缔约方和处在经济转型期缔约方的特殊需求。

已经做出努力协调收集和传播国家和国际有关烟草业所用战略和策略的经验，并监测烟草业的活动。缔约方可以通过分享法律的战略专业知识来对应烟草业的战略。公约第21.4条规定，信息交换应符合国家有关保密和隐私权的法律。

建议

由于烟草业使用的战略和策略不断改变，这些准则应该定期审议和修订，以保证它们能为缔约方不断提供有效指导，使烟草控制公共卫生政策不受烟草业干扰。

使用框架公约现有报告文书进行报告的缔约方，应提供关于影响到公约或国家烟草控制活动的烟草生产和制造以及烟草业活动的信息。为促进这一交流，公约秘书处应保证这些准则的主要条款在报告文书以后阶段中有所体现，以便缔约方会议逐步通过，供缔约方使用。

防止烟草业对任何烟草控制公共卫生政策的干扰极其重要，因此，缔约方会议可以根据在实施这些准则方面的经验，考虑是否有必要拟定一份针对公约第5.3条的议定书。

有用信息来源

有关文献

Brandt AM. The cigarette century. *The rise, fall, and deadly persistence of the product that defined America*. New York, Basic Books, 2007.

Chapman S. *Making smoking history. Public health advocacy and tobacco control*. Oxford, Blackwell Publishing, 2007.

Callard C, Thompson D, Collishaw N. *Curing the addiction to profits: a supply-side approach to phasing out tobacco*. Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives and Physicians for a Smoke-free Canada, 2005.

Feldman EA, Bayer R (Editors). *Unfiltered: conflicts over tobacco policy and public health*. Boston, Harvard University Press, 2004.

Gilmore A et al. Continuing influence of tobacco industry in Germany. *Lancet*, 2002, 360:1255.

Hastings G, Angus K. *The influence of the tobacco industry on European tobacco control policy*. In: *Tobacco or health in the European Union. Past, present and future*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commission, 2004:195–225.

Lavack A. *Tobacco industry denormalization campaigns: a review and evaluation*. Ottawa, Health Canada, 2001.

Mahood G. *Tobacco industry denormalization. Telling the truth about the tobacco industry's role in the tobacco epidemic*. Toronto, Campaign for Tobacco Industry Denormalization, 2004.

Pan American Health Organization. *Profits over people. Tobacco industry activities to market cigarettes and undermine public health in Latin America and the Caribbean*. Washington DC, Pan American Health Organization, 2002.

Simpson D. Germany: still sleeping with the enemy. *Tobacco Control*, 2003, 12:343–344.

Hammond R, Rowell A. *Trust us. We're the tobacco industry*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001.

World Health Organization. *Tobacco company strategies to undermine tobacco control activities at the World Health Organization*. Geneva, World Health Organization, 2000.

World Health Organization. *Tobacco industry and corporate social responsibility—an inherent contradiction*. Geneva, World Health Organization, 2004.

Yach D, Bialous S. Junking science to promote tobacco. *American Journal of Public Health*, 2001, 91:1745–1748.

网上资源

世界卫生组织有关网站:

Tobacco Free Initiative: <http://www.who.int/tobacco/en/>

WHO publications on tobacco: <http://www.who.int/tobacco/resources/publications/en/>

WHO European Regional Office: <http://www.euro.who.int/healthtopics/HT2ndLvlPage?HTCode=smoking>

Tobacco control in the Americas (in English and Spanish):
<http://www.paho.org/english/ad/sde/ra/Tobabout.htm>

与烟草控制相关的一般、区域或国家信息和主题的网站:

Action on Smoking and Health, UK (and special page for the tobacco industry):
http://www.newash.org.uk/ash_r3iitasl.htm

Corporate Accountability International and the Network for Accountability of Tobacco Transnationals: www.stopcorporateabuse.org

Economics of tobacco control: <http://www1.worldbank.org/tobacco/>

European Commission: http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/tobacco_en.htm

European Network for Smoking Prevention: <http://www.ensp.org/>

Framework Convention Alliance for Tobacco Control: <http://www.fctc.org/>

International Union for Health Promotion and Education:
<http://www.iuhpe.org/?page=18&lang=en>

Model Legislation for Tobacco Control manual:
http://www.iuhpe.org/?lang=en&page=publications_report2

Tobacco industry: http://tobacco.health.usyd.edu.au/site/supersite/links/docs/tobacco_ind.htm

Smokefree Partnership: <http://www.smokefreepartnership.eu/>

Thailand Health Promotion Institute: <http://www.thpinhf.org/>

Tobaccopedia: the online tobacco encyclopaedia:
<http://www.tobaccopedia.org/>

与烟草网站的更多链接:

Various international and national tobacco control websites:

<http://www.tobacco.org/resources/general/tobsites.html>

National tobacco control websites:

<http://www.smokefreepartnership.eu/National-Tobacco-Control-websites>

Centre de ressources anti-tabac: <http://www.tabac-info.net/>

Comité National Contre le Tabagisme (France): <http://www.cnct.org>

Office Français de Prévention du Tabagisme: <http://www.ofp-asso.fr/>

Latest news on smoking and tobacco control: <http://www.globalink.org/>

Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports: <http://www.sante.gouv.fr/>



第8条 实施准则

世界卫生组织烟草控制框架公约

第8条实施准则

防止接触烟草烟雾

目的、目标和重要考虑

准则的目的

本着《世界卫生组织烟草控制框架公约》其它规定以及缔约方会议的意图，这些准则旨在协助缔约方履行其按照公约第8条承担的义务。这些准则的拟定，是基于最新证据以及成功推行有效措施减少接触烟草烟雾的缔约方的经验。

准则包含商定的原则声明和有关术语的定义以及关于履行公约义务的必要步骤的商定建议。此外，准则还确定了应当采取哪些必要措施，有效防止二手烟草烟雾的危害。鼓励缔约国不仅在履行按照《公约》承担的法律义务时，而且在推行保护公众健康的最佳做法时采用这些准则。

准则的目标

这些准则有两个相关的目标。第一是本着关于接触二手烟草烟雾的科学证据和世界范围执行无烟措施的最佳做法，协助缔约方按照世卫组织《框架公约》第8条履行其义务，以建立遵循公约的高标准问责制，协助各国实现最高而能获致之健康标准。第二个目标是确认按照第8条有效防止民众接触烟草烟雾的必要法律的要点。

基本考虑

这些准则的拟定受下列基本考虑的影响：

- (a) 体现在第8条案文中的防止烟草烟雾的义务是以基本人权和自由为依据的。鉴于吸入二手烟草烟雾的危害，防止烟草烟雾的义务尤其体现在许多国际法律文书（包括《世界卫

生组织组织法》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《经济、社会和文化权利公约》) 承认的生命权和享有最高而能获致之健康标准的权利, 这些权利都正式载入了世卫组织《框架公约》序言部分, 并得到许多国家宪法的承认。

- (b) 保护个人避免烟草烟雾的义务与政府颁布法律以保护个人的基本权利和自由不受威胁的义务相适应。这一义务适用于所有人, 而不仅仅是特定人口。
- (c) 若干权威的科学机构确认, 二手烟草烟雾是一种致癌物。世卫组织《框架公约》一些缔约方(例如芬兰和德国) 将二手烟草烟雾划为致癌物, 在其卫生和安全法中将防止接触二手烟草烟雾列为其一项工作。因此, 除了第8条的要求外, 缔约方或有义务按照其现行工作场所法或制约接触有害物质(包括致癌物) 的其它法律处理接触烟草烟雾的危害。

防止接触烟草烟雾的原则声明和有关定义

原则

如世卫组织《框架公约》第4条所述, 需要强有力的政治承诺以采取措施防止所有人接触烟草烟雾。下列商定原则应指导《公约》第8条的执行。

原则1

按照世卫组织《框架公约》第8条的构想, 采取有效措施防止接触烟草烟雾, 需要在特定空间或环境完全消除吸烟和烟草烟雾, 以建立100%的无烟环境。接触烟草烟雾没有安全程度可言, 应当抛弃二手烟草烟雾毒性有一个临界值的概念, 因为此类概念与科学证据相抵触。100%无烟环境之外的任何方针, 包括通风、空气过滤和指定吸烟区(无论是否有专门的通风系统), 都一再表明是无效的, 有

科学和其它方面的确凿证据显示，技术方法不能防止接触烟草烟雾。

原则2

所有人都应受到保护，以免接触烟草烟雾。所有室内工作场所和室内公共场所都应是无烟的。

原则3

必须立法以防止公众接触烟草烟雾。自愿的无烟政策一再表明是无效的，不能提供适当保护。法律要想行之有效，应当简单，明了，便于执行。

原则4

周密的计划和充分的资源对无烟法的圆满执行和强制实施至关重要。

原则5

民间社会在加强支持和确保执行无烟措施方面可发挥关键作用，应当作为积极伙伴，纳入制定、执行和强制实施有关法律的进程中。

原则6

应当监测和评估无烟法的实施和强制执行情况及其影响。这项工作应包括按照世卫组织《框架公约》第20.4条的规定，监测破坏执行和强制实施有关法律的烟草业活动并作出反应。

原则7

如有必要，防止公众接触烟草烟雾的工作应予以加强和扩大。此类行动可包括根据新的科学证据和案例研究经验，颁布新法或修订原有法律，改进执行措施和其它措施。



定义

在制定法律时，必须谨慎定义主要术语。这里根据众多国家的经验，列明了对适当定义的一些建议。本节所载定义补充了已纳入世卫组织《框架公约》中的定义。

“二手烟草烟雾”或“环境烟草烟雾”

若干备选术语频繁用于描述世卫组织《框架公约》第8条所涉烟雾类型。这些包括“二手烟草烟雾”、“环境烟草烟雾”以及“他人的烟草烟雾”。“被动吸烟”和“非自愿接触烟草烟雾”应予避免，因为法国和其它地方的经验表明，烟草业可使用这些术语来支持“自愿”接触是可以接受的这种立场。“二手烟草烟雾”，有时缩写为“SHS”，“环境烟草烟雾”，有时缩写为“ETS”，是可取的术语；准则中使用“二手烟草烟雾”一词。

二手烟草烟雾可定义为“从卷烟或其它烟草制品燃烧端散发的烟雾，且通常与吸烟者散发的烟雾混杂在一起”。

“无烟空气”为100%无烟的空气。这一定义包括但不仅限于不存在可看见、闻到、感觉或测量的烟草烟雾的空气¹。

“吸烟”

这一术语应定义为包括拥有或支配点燃的烟草制品，而无论是否实际吸入或呼出烟雾。

“公共场所”

虽然在各辖区之间，“公共场所”的确切定义各有不同，但重要的是法律关于这一术语的定义应尽可能宽泛。所使用的定义应涵盖公众可以进入的所有场所，或供集体使用的场所，无论其所有权或进入权。

¹ 有可能空气中存在的烟草烟雾成分的含量极小，难以测量。应注意烟草业和接待服务业可能会试图利用这一定义的局限性。

“室内”或“封闭的”

第8条要求防止“室内”工作场所和公共场所的烟草烟雾。由于定义“室内”区域时可能会有陷阱，应当专门研究各国定义这一术语的经验。定义应尽可能包容和清晰，应注意在定义中避免列出清单，以防止被解释为排除了潜在的有关“室内”区域。建议“室内”（或“封闭的”）区域可定义为包括有顶部遮蔽或一或多处墙壁或侧面环绕的任何空间，而不论顶部、墙壁或侧面使用了何种物料，也不论该结构是永久的还是临时的。

“工作场所”

“工作场所”应广泛定义为“公众在其就业或工作期间使用的任何场所”。这不仅应包括有偿工作，还应包括志愿工作，只要后者通常是付给报酬的工作。此外，“工作场所”不仅包括进行工作的场所，还包括工作人员在就业期间使用的附属或关联场所，例如包括走廊、升降梯、楼梯间、大厅、联合设施、咖啡厅、洗手间、休息室、餐厅以及附属建筑，例如工棚和临时建筑。工作期间使用的车辆也属于工作场所，应据此加以专门认定。

应对同时也是个人住家或居住场所的工作场所作出认真考虑，例如监狱、精神病院或护养院。这些场所还包括应当受到防止接触烟草烟雾保护的其他人的工作场所。

“公共交通”

公共交通应定义为包括用于运载公众以换取报酬或商业利益的任何车辆。这将包括出租汽车。

有效法律的范围

第8条要求采取有效措施，防止在(1)室内工作场所、(2)室内公共场所、(3)公共交通工具和(4)“适当时”，在“其它公共场所”接触烟草烟雾。

这就规定了提供普遍保护的义务，为此应确保在所有室内公共场所、所有室内工作场所、所有公共交通工具和其它可能的（室外或准室外）公共场所免于接触二手烟草烟雾。没有任何可提出卫生或法律依据的豁免。如果必须在其它依据基础上考虑豁免，豁免应当减至最低限度。此外，如果缔约方不能立即实现普遍覆盖，则第8条规定了始终有义务尽可能迅速取消任何豁免，提供普遍保护。每一缔约方都应在世卫组织《框架公约》对该缔约方生效之后五年内提供普遍保护。

不存在符合安全标准的二手烟雾，且正如以往缔约方会议在 FCTC/COP1(15)号决定中承认的，工程技术方针，例如排风、换气和指定吸烟区，不能避免接触烟草烟雾。

应在所有室内或封闭的公共场所，包括用于工作场所的机动车辆（例如出租车、救护车或配送车辆）中提供保护。

《公约》的行文要求不仅应在所有“室内”公共场所，而且“适当时”还应在“其它”（也即室外或准室外）公共场所采取保护措施。为确定法律适用的室外和准室外公共场所，缔约方应审议各类环境下可能的卫生危害的证据，并应实行最有效的保护，在有证据表明危害存在时，防止接触此类危害。

对公众的通报、协商和动员，以确保支持和顺利执行

通过不断进行的宣传活动，提高公众和舆论引导者对接触二手烟草烟雾危险的意识是政府机构与民间社会一道，为确保公众理解和支持立法行动应当发挥的重要作用。重要利害相关者包括商业、餐饮和接待服务联合会、雇主团体、工会、媒体、卫生专业人员、代表儿童和青年人的组织、学习或宗教机构、学术研究界和大众。提高意识的努力应当包括在制定法律过程中与受影响企业和其它组织和机构进行协商。

主要信息应当侧重于接触二手烟草烟雾导致的危害，消除室内吸烟是确保彻底防止接触的唯一有科学依据的解决办法，所有工人都有权平等享有法律保护，以及不能在健康和利润之间进行权衡，因为越

来越多辖区中的经验表明，无烟环境对二者均有好处。公共教育运动还应针对法律或许不可行或不适当的环境，例如个人家庭。

与利害相关者的广泛协商对教育和动员社会，以及争取法律在颁布后获得支持也是至关重要的。法律一旦通过，就应开展宣传活动，推动实施法律，并向工商业主和建筑物管理人员提供信息，阐明法律和他们的责任，并生产各种资源，例如有关标志。这些措施将加强顺利实施法律的可能性，提高自愿遵守法律的程度。赋予非吸烟者权利和感谢吸烟者遵守法律的信息将推动公众参与法律的强制执行和顺利实施。

执法

遵守的义务

有关的法律应规定受影响工商企业和吸烟者守法的责任，并应规定对违法行为的处罚，适用于工商界，并在可能情况下适用于吸烟者。执法一般应侧重于工商企业。法律应规定企业业主、管理人员或其他负责者的责任，并应清楚确定需要他们采取哪些行动。这些义务应包括：

- (a) 在入口处和其它适当地点张贴禁止吸烟的明确标示的义务。这些标示的形式和内容由卫生当局或政府其它机构决定，并显示电话号码或其它方式，供公众举报违法行为以及现场遭投诉者的姓名；
- (b) 在有关地点撤消任何烟灰缸的义务；
- (c) 监督规则遵守情况的义务；
- (d) 采取合理的具体步骤，阻止个人在有关地点吸烟的义务。这些步骤可包括请当事人不要吸烟，停止服务，请当事人离开现场以及与执法机构或其它当局联系。

处罚

法律应对违反行为规定罚金或其它罚款。此类处罚的轻重必然体现每个国家的特定做法和习俗，但作出决定时，应掌握若干原

则。最重要的是，处罚数额应足够大，以威慑违反行为，否则，违反者就会视而不见或仅仅将之视为交易成本。相对于通常资源较少的个人吸烟者的违反行为而言，需要较大数额的处罚来威慑企业违反者。对反复发生的违反行为应加重处罚，并应与一国对其它同等严重违法行为的处理相一致。

除了罚款之外，法律还可根据本国的做法和法律制度，规定行政制裁，例如暂时吊销营业执照。此类“作为最后手段的制裁”很少使用，但在针对一再无视法律的企业强制执行法律时非常重要。

可考虑在适当时，基于一国的法律和文化背景，考虑规定对违反行为的刑事处罚。

执法的基础设施

法律应规定负责执法的机构，并应纳入监督遵守和起诉违反者的制度。

监督应包括视察企业的遵守情况。很少有必要为执行无烟法建立新的视察制度。实际上，可运用一或多种已经存在的视察企业地点和工作场所的机制进行日常监督。通常已存在这方面的若干种选择。在许多国家，视察遵守情况可纳入营业许可视察、健康与卫生视察、工作场所卫生与安全视察、消防与安全视察或类似规划中。同时利用若干此类信息收集来源可能很有帮助。

在可能情况下，建议地方一级使用视察员或执法代理；这可能增加现有执法资源，提高遵行水平。这一方针需要建立国家协调机制，以确保有关方针在全国的协调一致。

无论运用何种机制，监督应基于整体的执法计划，并应包括切实培训视察员。有效的监督或许应将定期视察与不定期的抽查，以及接到投诉后的巡查结合在一起。在法律生效后的初期阶段，此类巡查可能是教育性的，因为大多数违反行为可能是无意之间作出的。如果现行法律尚无规定，法律可授权视察员根据法律进入现场，收集样本和证据。同时，法律应禁止企业妨碍视察员的公务。

有效监督的成本并不大。不必聘用大量视察员，因为可利用现有规划和人员完成视察工作，同时经验表明，无烟法很快即可自动

执行（也即，主要由公众强制执行）。如果认真执法，并作出积极努力，教育企业和公众，则需要起诉的情况可能是很少的。

虽然这些规划花费不大，但需要拨付资源，教育企业、培训视察员、协调视察工作、补偿在正常工作时间之外视察企业的人员。应确定为此目的的筹资机制。有效的监督规划必须利用各种资源来源，包括专项税收、营业许可费和来自违反者罚金的专项收入。

执法战略

战略性执法方针可最大限度地加强遵守，简化执法过程，降低执法需要的资源水平。

尤其是，在法律生效后的最初一段时间的执法活动，对法律的成败并对今后监督和执法工作的成败很关键，许多辖区建议最初为一段软执法时间，在此期间，可警告但不处罚违反者。这一方针可与积极开展活动，教育企业业主了解其法律责任结合起来。企业应明白，在最初的宽限期或逐步强化期之后，将严格执法。

在积极执法开始后，许多辖区建议通过大张旗鼓的起诉，加强威慑力。当局针对有意蔑视法律或身为社区名人的违反者，采取果断和迅速的行动，并最大限度地宣传这些活动，可表明其决心和法律的严肃性。这将促进自愿遵守，减少今后监督和执法工作所需的资源。

在无烟火很快得到自动执行后，当局还必须准备对任何孤立的公然违法事件作出迅速和果断反应。尤其是在法律最初生效时，偶尔会有违反者在公众面前表明对法律的蔑视。对此类情况的强有力反应可建立人们的守法意愿，便利今后的工作，而迟疑不决可迅速导致广泛的违反行为。

动员社区参与

动员社区参与进来，可加强监督和执法规划的效力。调动社区的支持，鼓励社区成员监督遵守情况，举报违反行为，可大大扩展执法机构的影响范围，减少实现遵守需要的资源。实际上，在许多辖区，社区投诉是确保遵守的主要手段。为此原因，无烟火应规定

公众可提出投诉，并授权任何个人或非政府组织都可采取行动，以通过管制接触二手烟雾的措施强制执行有关法律。执法规划应包括免费投诉电话热线或类似制度，以鼓励公众举报违反行为。

措施的监测和评估

出于若干理由，减少接触烟草烟雾的措施的监测和评估很重要，例如：

- (a) 加强对强化和扩展法律规定的政治和公众支持；
- (b) 记载成功经验，以通报并协助其它国家；
- (c) 确定并公布烟草业破坏执行措施的情况。

监测和评估工作的内容和复杂性在各辖区之间互有不同，这取决于它们掌握的专门知识和资源。然而，评估所执行措施的成果，尤其是在工作场所和公共场所接触二手烟草烟雾的关键指标的情况是很重要的。或许有一些具有成本效益的办法来实现这一点，例如可使用在工作场所视察一类活动中收集的数据或信息。

有八项重要进程和成果指标应当予以考虑²。

进程

- (a) 一般公众以及可能的特殊群体，例如酒吧服务人员对无烟政策的了解、态度和支持情况。
- (b) 对无烟政策的执行和遵守情况。

成果

- (c) 在工作场所和公众场所减少雇员对二手烟草烟雾的接触。
- (d) 在工作场所（尤其是餐馆）和公共场所减少空气中二手烟草烟雾的含量。
- (e) 减少接触二手烟草烟雾的死亡率和发病率。

² 世卫组织的政策建议刊物：《防止接触二手烟草烟雾》（日内瓦世界卫生组织，2007年）提供了其它处关于所有这些指标的监测报告的参考和链接。

- (f) 减少个人家庭中对二手烟草烟雾的接触。
- (g) 改变吸烟率和与吸烟有关的行为。
- (h) 经济影响。

法规范例和参考文件的链接

以下提供与这些最佳惯例准则最接近的国家和亚国家现行法规参考文献：

(a) United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Health Act 2006, <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060028.htm>

(b) New Zealand, Smoke-free Environments Amendment Act 2003, http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes

(c) Norway, Act No. 14 of 9 March 1973 relating to Prevention of the Harmful Effects of Tobacco, <http://odin.dep.no/hod/engelsk/regelverk/p20042245/042041-990030/dok-bn.html> (It should be noted, however, that the option of smoking sections is not recommended under these guidelines.)

(d) Scotland, Smoking, Health and Social Care (Scotland) Act 2005, <http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2005/20050013.htm> Regulations: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2006/20061115.htm>

(e) Uruguay, Decreto 40/006, <http://www.globalsmokefreepartnership.org/files/132.doc>

(f) Ireland, Public Health (Tobacco) (Amendment) Act 2004, <http://193.178.1.79/2004/en/act/pub/0006/index.html>

(g) Bermuda, Tobacco Products (Public Health) Amendment Act 2005, <http://www.globalsmokefreepartnership.org/files/139.DOC>



参考文件

1. WHO policy recommendations: *protection from exposure to second-hand tobacco smoke*. Geneva, World Health Organization, 2007.

http://www.who.int/tobacco/resources/publications/wntd/2007/who_protection_exposure_final_25June2007.pdf

2. *Tobacco smoke and involuntary smoking*. IARC Monographs on the Evolution of Carcinogenic Risks to Humans, Vol. 83, Lyon, France, World Health Organization and International Agency for Research on Cancer, 2004.

<http://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol83/volume83.pdf>

3. *The health consequences of involuntary exposure to tobacco smoke: a report of the Surgeon General*. Washington, DC, United States Department of Health and Human Services, 2006.

<http://www.surgeongeneral.gov/library/secondhandsmoke/>

4. Proposed identification of environmental tobacco smoke as a toxic air contaminant. San Francisco, United States of America, California Environmental Protection Agency: Air Resources Board, 2005.

<http://repositories.cdlib.org/tc/surveys/CALEPA2005/>

5. Joint briefing paper: Proposed guidelines for the implementation of Article 8 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Framework Convention Alliance and the Global Smokefree Partnership, 2007.

http://www.fctc.org/x/documents/Article8_COP2_Briefing_English.pdf

6. Global Smokefree Partnership web site. A resource on smoke free success stories and challenges, this link includes perspectives on smoke free policies, links to evaluation reports, legislation and public information campaigns, as well as implementation guidelines.

www.globalsmokefreepartnership.org

7. After the smoke has cleared: evaluation of the impact of a new smoke free law. Wellington, New Zealand Ministry of Health, 2006.

<http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/by+unid/A9D3734516F6757ECC25723D00752D50?Open>



第9条和第10条 实施准则

世界卫生组织烟草控制框架公约 第9和10条实施准则部分案文¹

烟草制品成分管制和烟草制品披露的规定

1. 目的、目标和术语的使用

1.1 目的

本准则的目的是协助各缔约方履行《世界卫生组织烟草控制框架公约》（世卫组织框架公约）第9和第10条规定的义务。根据现有最佳科学证据和各缔约方的经验，本准则建议了措施以便通过烟草制品成分和释放物管制以及烟草制品披露的规定，协助各缔约方加强其烟草控制政策。同时也鼓励各缔约方实施本准则所建议措施以外的措施²。

第9条处理烟草制品成分和释放物的检测和测量及其管制问题，第10条则处理向政府当局和公众披露有关这些成分和释放物的信息问题。由于这两条之间关系密切，因此将其各自实施方面的指导合并为一套准则。

1.2 目标

1.2.1 烟草制品成分和释放物管制

本准则的目标之一是支持各缔约方建立有效的烟草制品管制。烟草制品管制可能减少烟草制品的吸引力，削弱其成瘾性（或依赖倾向），或降低其总体毒性，由此促进减少烟草导致的疾病和过早死亡。

¹ 2010年第四次缔约方大会采纳，2012年第五次缔约方大会通过修正

² 请各缔约方访问世卫组织烟草控制框架公约网站（<http://www.who.int/fctc/>），其中载有关于本准则所涉议题的更多信息来源。

1.2.1.1 吸引力

为鼓励使用，一般会把烟草制品做得很吸引人。从公共卫生角度说，没有理由允许使用调味剂等成分，以使烟草制品具有吸引力。关于世卫组织框架公约第11和第13条的实施准则列入了其他一些减少烟草制品吸引力的措施。

世卫组织框架公约在序言中认识到，烟草制品是有害的，可产生和维持成瘾性。通过消除或减少某些成分而减少烟草制品的吸引力，并不表明这些烟草制品对人类健康的危害程度有所减弱。

1.2.1.2 成瘾性（依赖倾向）

（有意使本节空白，以表示将在稍后阶段提出指导性建议³。）

1.2.1.3 毒性

（有意使本节空白，以表示将在稍后阶段提出指导性建议。）

1.2.2 向政府当局披露

根据第10条，要求向政府当局披露的主要目的是从生产商和进口商那里获得关于烟草制品成分和释放物，以及烟草制品毒性和成瘾性的相关信息。为了制定和实施相关政策、活动和法规，诸如进一步分析烟草制品的成分和释放物，监测市场趋势和评估烟草业的索赔等，必须获得上述信息。

1.2.3 向公众披露

根据第10条，公开披露烟草制品有毒成分及其释放物信息的主要目的是使公众了解烟草消费和接触烟草烟雾产生的健康后果、致

³ 本准则目前尚不完全，随着不断获得新的国家经验以及科学、医学和其他证据方能分阶段将其完成。进一步进展还将取决于对用于检测和测量卷烟成分及释放物的分析化学方法进行的验证，以及根据缔约方会议第三届会议的决定（FCTC/COP3(9)号决定）开展的其他工作。

瘾性和致命威胁。这种信息还可帮助公众为制定和实施相关政策、活动和条规作出贡献。

1.3 术语的使用

“吸引力”指多种因素，如味觉、嗅觉和其他感官属性、易用性、加料系统灵活性、成本、声誉或形象、承担的风险和收益，以及旨在鼓励使用的制品的其它特性⁴。

“成分”在涉及加工后的烟草时指“内在成分”，而在涉及烟草制品时指“组成成分”。此外：

- “内在成分”：

（有意使本节空白，以表示将在稍后阶段提出指导性建议。）

- “组成成分”涵盖烟草和各种部件（例如纸张、过滤嘴等），包括用于加工这些部件的材料、添加剂、加工助剂、储存与加工的残留物质以及包装材料渗入制品的物质（污染物不属于组成成分）。

“设计特点”指烟草制品设计方面的特征，与检测和测量其成分及释放物有直接因果关系。例如，卷烟过滤嘴周围的通气孔能够稀释主流烟雾，由此降低机器测定的尼古丁含量。

“释放物”指烟草制品在按预期方式使用时所释放出的物质。例如，就卷烟和其它燃烧制品而言，释放物是指烟雾中发现的物质。就口嚼无烟烟草制品而言，释放物是指咀嚼或吮吸过程中释放的物质，就鼻腔吸入制品而言，是指鼻吸过程中微粒释放出的物质。

“膨胀烟丝”指由于干冰等膨胀媒剂迅速气化而体积变大的烟丝。

⁴ 世卫组织。“烟草制品管制的科学依据：世卫组织研究小组的报告”。《世卫组织第945号技术报告丛刊》。日内瓦，世界卫生组织，2007年。

“再造烟叶”指主要由烟草构成的纸状薄片材料。

“烟草业”，根据世卫组织框架公约第1条规定，指“烟草生产商、烟草制品批发商和进口商”。

“烟草制品”，根据世卫组织框架公约第1条规定，指“全部或部分由烟叶作为原材料生产的供抽吸、吸吮、咀嚼或鼻吸的制品”。

2. 实际考虑

2.1 根据第9条批准和实施措施

按照世卫组织框架公约第9条规定，经有关国家当局批准，每一缔约方应对检测和测量烟草制品成分和释放物以及关于此类成分和释放物的管制采取和实行有效的立法、实施和行政或其他措施。

各缔约方应当考虑由烟草控制主管当局负责批准、通过和实行上述措施，或至少有权参与这项工作。

2.2 根据第10条批准和实施措施

按照世卫组织框架公约第10条规定，每一缔约方应根据其国家法律采取和实行有效的立法、实施、行政或其他措施，要求烟草制品生产商和进口商向政府当局披露烟草制品成分和释放物的信息，并且要求公开披露烟草制品有毒成分及其释放物的信息。

各缔约方应当考虑由烟草控制主管当局负责采取和实行上述措施，或至少有权参与这项工作。

2.3 筹资

实行有效的烟草制品管制规定并运行有关管理规划需要缔约方划

拨大量资源。为减轻政府的预算压力，各缔约方可考虑让烟草业和零售商承担这些费用。为烟草制品管制措施提供资金的手段有很多种。

下面列举的一些选择方案可供缔约方考虑：

- 指定用途的烟草税；
- 烟草生产和/或进口许可证费用；
- 烟草制品注册费用；
- 烟草批发商和/或零售商许可证；
- 烟草业和零售商缴纳的违规费用；
- 烟草监测年费（烟草业和零售商）。

关于烟草制品管制措施资助手段的实例介绍见附录1。

2.4 用于披露目的的实验室

应当根据国际标准化组织（ISO）标准17025（测试能力与校准实验室通用要求），由一个公认的认证机构对烟草制品生产商和进口商为向政府当局披露而使用的实验室进行认证。使用的认证方法应当至少包括本准则中载明的方法。

2.5 用于监督遵守情况的实验室

各缔约方用于监督遵守情况的实验室或者应当是政府所属实验室或者应当是不由烟草业直接或间接拥有或控制的独立实验室。此外，这类实验室应当按照上一段所述方式得到认证。各缔约方可考虑利用设在其他国家的政府所属实验室或独立实验室。

2.6 向政府当局披露方面的保密性

各缔约方不得接受烟草业提出的信息保密要求，这可能妨碍政府当局获得有关烟草制品成分和释放物的信息。对于烟草制品生产商和



进口商声称机密的信息，政府当局在收集时应当根据本国法律适用适当规定，以防止在无授权的情况下使用和/或传播此类信息⁵。

2.7 向公众披露方面的保密性

各缔约方应以有意义的方式向公众披露关于烟草制品有毒成分和释放物的信息。根据其国家法律，各缔约方可确定不应向公众披露的关于烟草制品有毒成分和释放物的信息。

2.8 民间社会

民间社会在提高公众意识，争取民众支持管制烟草制品的成分和释放物以及支持披露有关这些成分和释放物的信息方面发挥着重要作用。应当使民间社会作为积极伙伴参与。

3. 措施

3.1 成分

3.1.1 组成成分（披露）

本节概述各缔约方可采取的措施，以要求烟草制品生产商和进口商披露有关组成成分的信息。

3.1.1.1 背景

通过要求生产商和进口商向政府当局披露有关组成成分的信息，将能够深入了解烟草制品的构成，而这可以协助当局制定适合具体制品的有效措施。

⁵ 将在未来准则中提供对公开披露这一信息的指导。

3.1.1.2 建议

- (i) 各缔约方应当要求烟草制品生产商和进口商以指定的时间间隔，按制品类型就品牌家族内每个品牌向政府当局披露其烟草制品在生产中使用的组成成分信息。与作为合并列表的一部分来披露组成成分不同，按品牌逐一披露并采用标准格式披露，将使政府当局有机会分析制品构成方面的趋势并跟踪市场中的微妙变化。
- (ii) 各缔约方应当确保生产商和进口商就品牌家族内每个品牌，向政府当局披露其生产每种烟草制品所使用的组成成分及其在每单位烟草制品中的含量，包括制品部件（如过滤嘴、纸张、胶水等）中所含的成分。各缔约方不得同意只按组成成分类别披露最高数量，或只披露总数量。这样做将严重限制所能进行的分析种类。
- (iii) 各缔约方应当要求生产商和进口商披露进一步信息，说明所用烟叶的特征，例如：
 - (i) 烟叶类型（例如弗吉尼亚、白肋、东方），以及烟草制品中所使用的每种烟叶的百分比；
 - (ii) 所用再造烟叶的百分比；
 - (iii) 所用膨胀烟丝的百分比；
- (iv) 各缔约方应当要求生产商和进口商向政府当局通报烟草制品组成成分方面发生的任何变化；
- (v) 各缔约方应当要求生产商和进口商向政府当局提交报告，阐明将某种成分纳入烟草制品的目的⁶以及其他有关信息；

⁶ 例如包括用作粘合剂、粘结剂、燃烧调节剂、成瘾促进剂、调味剂、保湿剂、增塑剂、加味剂、烟雾强化剂和色素的物质。

- (vi) 各缔约方应当要求生产商披露每种成分供应商的姓名、地址及其他联系办法，便于在适当情况下，以及为监督遵守情况之目的，由供应商向缔约方直接披露。

3.1.2 组成成分（管制）

本节概述缔约方为管制组成成分可采取的措施。

各缔约方应当根据本国法律，考虑到本国的具体情况和重点，实行本节所述的各项措施。

各缔约方应当在确定关于组成成分的新措施时，参照科学证据、其他证据以及其他方的经验，并应当尽力实施其可以采取的最有效措施。

3.1.2.1 背景

管制组成成分的目的在于降低烟草制品的吸引力，这有助于在新的和持续使用者中降低烟草使用的流行率和依赖程度。世卫组织框架公约在序言中载明，各缔约方认识到“卷烟和某些其他烟草制品经过精心加工，籍以引起和维持对烟草的依赖”。

在审议管制措施时应当考虑吸引力及其对依赖程度的影响。世卫组织框架公约关于烟草广告、促销和赞助的第13条的实施准则建议，限制应当尽量包含使烟草制品对消费者较具吸引力的设计特点。这类特点包括彩色卷烟纸和诱人的气味等。同样，本节还介绍一些有助于限制烟草使用诱导因素的措施。

3.1.2.2 烟草制品

- (i) 用于提高可口性的组成成分

烟草烟雾涩口且富刺激性，对尝试和初次使用造成严重障碍。据烟草业的一些文件表明，已为减轻这些不利特点投出了巨大努力。现可通过一系列途径减少涩口感，包括可添加各种成分，去除具有明

确刺激性的物质，使刺激感与其他一些明显的感官效果平衡，或者可通过添加或去除特定物质改变烟草制品释放物的化学性质。

某些烟草制品中添加了糖料或甜味剂。糖分高可以改善烟草制品对吸烟者的可口性。这些制品中使用的糖料和甜味剂包括葡萄糖、糖蜜、蜂蜜和山梨醇等。

用调味剂掩盖烟草烟雾的涩口感，可助长和维持烟草使用。调味物质可包括苯甲醛、麦芽酚、薄荷和香草醛等。

香料和草药也可用于提高烟草制品的可口性。例如肉桂、生姜、薄荷等。

建议：

各缔约方应当以禁止或限制的方式来管制可能用于提高烟草制品可口性的成分。

对加工烟草制品必不可少，但与增强吸引力无关的成分应当根据本国法律加以管制。

(ii) 具有着色性能的组成成分

在烟草制品的各个部件中添加着色剂可以使制品更加诱人。某些国家已经推销色彩诱人的卷烟（如粉色、黑色、牛仔蓝等）。着色剂可包括墨水（例如在水松纸上模仿软木色）和颜料（例如过滤材料中的二氧化钛）。

建议：

各缔约方应当禁止或限制在烟草制品中使用具有着色性能的成分。但是，各缔约方应当考虑允许在与税收有关的标记或涉及健康警句和广告词句时使用着色剂。

(iii) 制品可让人感到有健康效益的组成成分

烟草制品中使用各种成分来促使产生一种印象，即这类制品具有健康效益，或让人觉得目前健康危害已经减少。这类成分包括各种维生素（如维生素C和维生素E）、水果和蔬菜（以及果汁等果蔬加工产品）、氨基酸（如半胱氨酸和色氨酸），以及必要的脂肪酸（如欧米茄-3（ ω -3）和欧米茄-6（ ω -6））。

建议：

各缔约方应当禁止在烟草制品中使用可能让人感到有健康效益的成分。

(iv) 与能量和活力有关的组成成分

据认为，深受世界某些地区年轻人喜爱的能量饮料会加强精神警觉性和物理性能。这类饮料中所含的兴奋性化合物包括咖啡因、瓜、牛磺酸和葡萄糖醛酸内酯等。从烟草业文件和专利申请可以看出，已经考虑在烟草制品中使用上述某些兴奋性化合物。

建议：

各缔约方应当禁止在烟草制品中使用兴奋性化合物等与能量和活力有关的成分。

3.1.3 内在成分（披露）

（有意使本节空白，以表示将在稍后阶段提出指导性建议。）

3.1.4 内在成分（管制）

（有意使本节空白，以表示将在稍后阶段提出指导性建议。）

3.2 释放物

（有意使本节空白，以表示将在稍后阶段提出指导性建议。）

3.3 制品特点

3.3.1 披露

本节概述各缔约方为要求烟草制品生产商和进口商披露有关制品特点，如设计特点的信息可采取的措施。

3.3.1.1 背景

收集关于制品特点，如设计特点的数据将有助于缔约方更好地了解这些特点对烟雾排放水平的影响，正确解释获得的测量结果，并且更重要的是，能够跟上卷烟设计特点方面的任何变化。

3.3.1.2 建议

- (i) 各缔约方应当要求卷烟状烟草制品生产商和进口商按指定的时间间隔向政府当局披露有关设计特点的信息，包括由烟草业进行的检测结果。
- (ii) 为了确保和维持所获烟草业数据的一致性，各缔约方在适用情况下，应当说明建议用于报告设计特点（见附录2）的方法。
- (iii) 各缔约方应当确保每一生产商和进口商在对某一设计特点进行实验室检测后，向政府当局提交一份实验室报告副本，以及进行有关分析的实验室的水准鉴定证明。
- (iv) 如果某一品牌的卷烟状烟草制品的设计特点将有任何变化，缔约方应当要求生产商向政府当局通报该变化并在作出改变后提供最新信息。

3.3.2 管制

3.3.2.1 卷烟 — 与火灾风险相关的管制（降低点燃倾向）

- (i) 背景

被点燃后放下且无人照管的卷烟会继续燃烧并可点燃沙发套、其它家具、床上用品和其它布料，或其它材料。最常见的情况是在床上吸烟或者在受到酒精、非法毒品或药物影响的同时吸烟。每年全世界有相当多的人因卷烟引起的火灾受伤或死亡（例如，由于烧伤或烟雾气体中毒）。

为了避免大量此类伤害和死亡，卷烟的设计可以使卷烟在无人吸用或照料的情况下自己熄灭，从而降低卷烟引起火灾的风险。这种卷烟被称为降低点燃倾向的卷烟（RIP卷烟）。

在规以RIP卷烟取代传统卷烟的有些管辖地，观察到卷烟引起的火灾和相关受害者数量有所减少。虽然RIP卷烟并非每次都会自己熄灭，但预计可降低点火的风险，并因此降低受伤和死亡的风险。重要的是应注意到，规定RIP标准的目的是减少卷烟引起的火灾次数；这并不能消灭火灾。

据称，RIP卷烟的毒性可能与传统卷烟不同。研究表明RIP卷烟与传统卷烟一样有毒，对人类健康一样危险。

(ii) 管制卷烟的点燃倾向

在管制卷烟的点燃倾向方面，政府当局通常采取以绩效为基础的做法，制定条款规定使用的测试方法，然后制定条款规定适用于开展测试后所获得结果的合格/不合格标准（绩效标准）（见附录4）。

在若干案例中，政府当局还规定了与实现RIP的专门技术相关的要求，即带状区纸技术，以及与认证相关的要求（见附录5）。

(iii) 建议：

- (i) 缔约方应考虑到其国情和优先重点，要求卷烟符合RIP标准。
- (ii) 当实施本款建议(i)时，各缔约方应在根据附录4所述方法进行测试时不能完全燃尽的卷烟所占百分

比方面，考虑至少按照当前的国际惯例制定绩效标准。

- (iii) 各缔约方不应允许暗示RIP卷烟不能引起着火的任何宣传。

3.4 向政府当局披露 — 其他信息

3.4.1 背景

为了确立有效的制品管制，包括组成成分管制，政府当局必须获得准确的市场信息。政府当局有必要了解某一特定烟草制品相对于其他制品的重要性，以帮助决定管制需要和重点。此外，根据世卫组织框架公约第20.2条，关于烟草公司及其销售情况的信息将有助于评估烟草消费的规模和模式。

3.4.2 建议

各缔约方应当要求烟草制品生产商和进口商披露一般公司信息，包括名称、街道地址、主要营业地点的联络方式以及每个生产和进口厂家的联络方式。这些信息可能有益于监督遵守情况。

各缔约方应当考虑要求烟草生产商和进口商按指定的时间间隔披露品牌家族内每个品牌的销售量信息（按不同计量单位，例如卷烟或雪茄按数量，自制手卷烟按重量）。这类信息应当在国家一级，酌情也可在次国家一级披露。

3.5 向公众披露

3.5.1 背景

许多人不能充分意识到、误解或低估与烟草使用和接触烟草烟雾相关的发病和过早死亡风险。作为对与减少烟草需求相关的其它措施



的补充，世卫组织框架公约第10条要求每一缔约方采取和实行有效措施，公开披露烟草制品有毒成分和所产生释放物的信息。世卫组织框架公约第4.1条规定，缔约方的指导原则应当是，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。

3.5.2 向公众披露的范围和手段

3.5.2.1 公开提供向政府当局披露的信息

关于烟草制品有毒成分和释放物的详细信息很难理解，公开披露此类信息可能不会直接促进或保护公众健康。但是，此类信息可协助民间社会其他成员，尤其是学术机构和非政府组织，对烟草控制政策作出贡献。

此外，根据这些准则向政府当局披露的其它信息，例如关于成分、制品特点和市场的信息，也可有助于提高公众意识并推动烟草控制政策。

建议：

根据其国家法律，缔约方应考虑以有意义的方式公开提供（例如通过因特网或应政府当局的要求）关于烟草制品有毒成分和释放物的信息以及按照这些准则向政府当局披露的其它信息。

3.5.2.2 在世卫组织框架公约第11和12条的范围内公开披露成分和释放物

关于公开披露如何与世卫组织框架公约第11和12条相关联的信息可查阅第7节，即“与世卫组织框架公约其它条款的关系”。

4. 遵守和执行

4.1 综合办法

有效的立法、实施、行政或其他措施应当强制规定烟草制品生产商和进口商履行遵守方面的法律责任，并应当处罚违法行为。立法、实施、行政或其他措施应当确定负责执行的一或多个当局，并应当包括一个既能监督遵守情况又能起诉违法者的系统。

4.2 基础设施和预算

各缔约方应当考虑确保为监督遵守情况和开展执法活动建立必要的基础设施。各缔约方还应当考虑为这类活动准备预算。

4.3 战略

为加强守法，缔约方应当在法律规定生效前通知各利益攸关方。

各缔约方应当考虑派遣检查或执法人员定期视察生产和进口厂家以及销售点，以确保其守法。如果已有现成机制，可以扩大其职能，按要求检查营业场所，不必建立新的检查系统。

4.4 最后期限

4.4.1 被禁止或限制的组成成分

各缔约方应当规定一个最后期限，此期限之后，烟草业和零售商只得供应符合规定的烟草制品。

4.4.2 降低点燃倾向

各缔约方应规定最后期限，届时烟草业和零售商必须仅提供符合规定的RIP标准的卷烟。

4.5 检查 — 被禁止或限制的组成成分

各缔约方应当考虑对生产设施进行视察以核实是否在使用任何被禁止或限制的组成成分。检查应当包括直接进入原材料储存区和成品储存区，以及直接观察生产过程。检查不应当构成对烟草制品的批准或认证，也不应当构成对生产程序的认可。

4.6 抽样和检测

4.6.1 被禁止或限制的组成成份

各缔约方应当考虑从进口设施、零售店以及必要时从生产设施采集烟草制品的样本。随后为监督遵守情况之目的，应当在实验室对这些样本进行检测，查看是否含有被禁止或限制的组成成分（见附录3）。

4.6.2 降低点燃倾向

各缔约方应考虑从生产商、进口商或零售商收集卷烟样品。然后，应对这些样品进行检测以确定是否符合规定的RIP绩效标准。取样和检测都应按照附录4所述方法进行。

4.7 向政府当局披露后进行审计

各缔约方应当考虑在生产设施进行审计，以确保所获得的烟草制品信息的完整和准确性。审计不应当构成对烟草制品的批准或认证，也不应当构成对生产程序的认可。

4.8 对不守法的反应

各缔约方应当确保其执法当局随时准备迅速果断地应对不守法情况。早期作出有力及时的反应将可表明对守法的期望，便于今后

的执法工作。各缔约方应当考虑公布执法行动的结果，以便清楚宣示，将调查不守法行为并采取适当行动。

4.9 制裁

为阻吓违法行为，各缔约方应当规定适当的制裁措施，如刑事制裁、罚款、矫正行动以及暂扣、限制或取消营业和进口许可证。

4.10 扣押、没收和销毁

各缔约方应当确保有关当局有权根据本国法律扣押、没收并在监督下销毁不符合规定的烟草制品。

4.11 处罚

各缔约方应当规定一系列罚款或其它处罚办法，处罚力度视违法的严重程度和是否屡次违法而定。

5. 国际合作

如果要在烟草制品管制和披露方面取得进展，国际合作至关重要。世卫组织框架公约若干条款都规定要交流知识与经验以促进实施。根据世卫组织框架公约第22条所载，经共同商定，此类合作应促进技术、科学和法律专长及工艺技术的转让。这将促使有效地实施本准则并有助于开发尽可能最佳措施，管制烟草制品成分。

6. 监测和评价

（有意使本节空白，以表示将在稍后阶段提出指导性建议。）



7. 与世卫组织框架公约其他条款的关系

7.1 包装上提示存在被禁止或在适当时候限制的成分

本着世卫组织框架公约第11和第13条的精神，除非缔约方已经采取措施禁止在烟草制品包装上进行任何形式的促销（如第11条和第13条实施准则所载），否则，各缔约方应当考虑禁止销售包装上显示含有按上述建议被禁止或适当限制的组成成分的烟草制品。

7.2 烟草包装上关于有关成分和释放物的信息

世卫组织框架公约第11条认识到烟草制品包装和标签是向公众宣传烟草制品成分和释放物的有效手段。各缔约方应提及第11条及其实施准则。

7.3 教育、宣传、培训及其它公众意识规划中的关于有关成分和释放物的信息

各缔约方应考虑在教育、宣传、培训及其它公众意识规划中包括关于烟草制品成分和释放物的信息。这种信息可在根据世卫组织框架公约第12条及其实施准则建立的规划中加强所作出的努力，以便使公众了解使用烟草和接触烟草烟雾产生的健康后果、成瘾性和致命威胁。

附录1

烟草制品管制措施资助手段的实例介绍

(a) 指定用途的烟草税

指定用途的烟草税要求将烟草税收的一部分划拨给一或多种既定用途，如烟草控制规划或健康促进基金等。这部分烟草税收可体现为收入的百分比（例如1%）或按单位表示的一个固定金额（如每20支一包的卷烟包装25美分）。指定用途的烟草税有时被称为“预留烟草税”或“质押烟草税”。

(b) 烟草生产和/或进口许可证费用

对烟草生产商和/或进口商收取许可证费用的途径有若干。可按公司（不论其规模）规定固定金额。（可向每个生产和/或进口设施收取单独的费用。）可按销售单位收取固定金额（例如，按每支卷烟或每包卷烟，或按每克特定类型烟草制品规定特定金额）。可在为所有公司规定的总金额基础上，按每个公司的市场份额收取费用（例如，所有公司须交付的总金额为1亿美元，而某一公司的市场份额为20%，则该公司的许可证费用将是2000万美元）。规定的许可证费用可能须按指定的时间间隔，如每个年度开始之前交纳。如果按销售单位收取费用，则交付的时间间隔可能更频繁，例如每月交付。

(c) 烟草制品注册费用

烟草制品注册费用需要生产商和/或进口商，或可能还需要批发商注册公司所销售的每种烟草制品并支付相关费用。规定的费用金额水平应能全部或部分覆盖与制品有关，如检测和测量以及执法方面的政府费用（或平均费用）。规定的费用可能须按指定的时间间隔，如每个年度开始之前交纳。

(d) 烟草批发商和/或零售商许可证

可向批发商或零售商，或者向两者都收取许可证费用。该费用可以是按销售点规定的固定金额，不论公司规模。（可向每个生产和/或进口设施收取单独的费用。）该费用也可依据批发商和/或零售商的规模变化，例如根据销售量变化。可按照销售量（即销售的单位数量或总金额）制定不同数额的费用，例如，销售额低于A为一个费用级别，销售额在A与B之间，费用增加，如果销售额超过B，则费用会进一步增加。规定的费用可能须按指定的时间间隔，如每个年度开始之前交纳。

(e) 烟草业和零售商交纳的违规费用

可通过行政罚款措施获取收入。行政罚款是一种民事处罚形式，即行政机构对个人或法人团体实行金钱上的处罚，作为对不法活动的补救。此外，还可通过法院判处罚款来获取收入。

(f) 烟草监测年费（烟草业和零售商）

烟草监测年费需要评估烟草业和/或零售商应为监测和执法活动交纳的金额。就烟草生产商/进口商/批发商而言，这可以是按公司规定的固定数额，按销售的每种不同品牌规定的固定数额，按销售单位规定的固定数额，或按市场份额规定的数额。就烟草零售商（或其他方面）而言，可能需要为每个零售店规定单独的许可证和费用。

附录2

卷烟的设计特点⁷

- 尺寸、直径和重量
- 过滤嘴长度、过滤嘴的截面形状
- 水松纸的长度
- 烟草杆的尺寸和截面形状
- 通气孔离烟蒂标记处的距离（毫米）
- 根据ISO 6565（烟草和烟草制品 - 卷烟的吸阻和过滤嘴的压力降 - 标准条件和测量）测定的卷烟的吸阻
- 根据ISO 9512（卷烟 - 透气度的测定 - 定义与测量原则）测定的过滤嘴的透气度
- 根据ISO 9512（卷烟 - 透气度的测定 - 定义与测量原则）测定的纸的透气度
- 根据ISO 2965（卷烟纸、成形纸、接装纸，包括具有定向透气带的材料 - 透气度的测定）确定的所用卷烟纸类型及其透气性或孔隙度
- 制品的紧密性（通常为包装密度的测量单位）
- 根据ISO 6565（烟草和烟草制品 - 卷烟的吸阻和过滤嘴的压力降 - 标准条件和测量）测定的过滤嘴的压力降
- 根据美国官方分析化学师协会的官方方法966.02（烟草干燥失重（烟草中的水分））⁸测定的水分含量
- 过滤嘴类型（例如醋酸纤维素），以及如适用，其他特点（例如，活性炭成分）

⁷ 关于这里所用术语的解释见国际标准化组织（ISO）标准9512（卷烟 — 透气度的测定 — 定义与测量原则）

⁸ 见Horwitz W, Latimer G, 编辑。《官方分析方法》，第18版，第3修订本。马里兰州盖瑟斯堡，AOAC国际，2010年。



附录3

组成成分的分析方法

(a) 为了监督遵守情况和执行法规，有时可能需要运用分析方法来证实含有被禁止或限制的组成成分。这类方法通常包括几个不同的步骤：抽样、样本制备、分离、鉴定、量化和数据分析。

(b) 分析程序应当由受过适当训练的人员在装备得当的实验室中进行。这种程序经常需要使用危险材料。为确保正确安全执行这些程序，实验室人员在处理危险材料时必须遵循标准的安全操作程序。

(c) 对于同时是食品添加剂的组成成分，可在《食品添加剂规格汇编》（第四卷）中找到适当的分析方法⁹。这份文件为规格汇编中提及的用于鉴定食品或食品生产中所用添加剂特性的分析方法提供了参照。

(d) 关于低沸点（即容易在低温下挥发）调味剂等组成成分，可以使用一种称作“顶空—气相色谱法”的技术。《食品添加剂规格汇编》（第四卷）中有关于这一方法的描述。

(e) 另外还有一项实验室技术可用于采集低沸点成分样本，并可与气相色谱法/质谱法结合使用，进行分离、鉴定和量化，这种技术被称作“固相微萃取法”¹⁰。它与顶空分析法极其相似，但不同的是顶空法更集中。

⁹粮农组织/世卫组织食品添加剂联合专家委员会。《食品添加剂规格汇编》第四卷：食品添加剂规格方面使用和参考的分析方法，检测程序和实验室解决办法。罗马，联合国粮食及农业组织，2006年（粮农组织，食品添加剂联合专家委员会专著No.1）(<http://www.fao.org/docrep/009/a0691e/A0691E00.htm>，查阅日期：2010年4月1日)

¹⁰Pawliszyn J 等人。固相微萃取（SPME）。《化学教育杂志》，1997年，2(4):1-7 (<http://www.springerlink.com/content/h72xx3624q122085/fulltextpdf>，查阅日期：2010年4月1日)。

附录4

降低点燃倾向(RIP)的卷烟绩效标准及相关的标准检测方法

RIP卷烟的绩效标准表示为点燃后放置在既定的衬垫物上而不会全部燃尽的卷烟百分比。

截至2012年，国际惯例是在 10 层过滤纸上进行试验，要求不全部燃尽率不得低于75%。

截至2012年，取样和确认卷烟符合要求的不全部燃尽率的现有标准检测方法包括ISO 12863:2010“评定卷烟点燃倾向的标准试验方法”；EN ISO 12863:2010“评定卷烟点燃倾向的标准试验方法”；AS 4830-2007“确定卷烟的熄灭倾向”；NZS/AS 4830:2007“确定卷烟的熄灭倾向”；以及ASTM E2187-09“衡量卷烟点火强度的标准测试方法”。



附录5

降低点燃倾向的卷烟 — 更多信息

(a) 卷烟纸的设计

在缔约方要求使用带状区纸技术的国家，与带过滤嘴和无过滤嘴的卷烟相关的做法之一是，在卷烟点燃端不少于15毫米的地方有一个围绕烟草圆柱的带状区，第二个带状区设在离过滤嘴端不少于10毫米的地方，或者如果是无过滤嘴的卷烟，则设在离烟草圆柱带标签端不少于10毫米的地方。

上述做法不应被理解为排除今后利用在降低卷烟点燃倾向方面至少同样有效的其它技术。

(b) 认证措施

在采用自我认证措施的国家，做法是要求烟草业向有关政府当局提交符合所要求的RIP标准和/或真实情况的说明。另一种做法是委派第三方进行认证。

第11条 实施准则



世界卫生组织烟草控制框架公约

第11条实施准则

烟草制品的包装和标签

目的、原则和术语使用

目的

根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》其他条款和公约缔约方会议意图，本准则是为了帮助各缔约方履行公约第11条规定的义务，并提议缔约方可采取哪些措施来加强其包装和标签措施的效力。第11条规定，每个缔约方应在公约对该缔约方生效后三年内，采取和实行有效的包装和标签措施。

原则

为实现公约及其议定书的目标，并确保成功实施其各项规定，公约第4条规定，各缔约方除其它外，应遵循这样一项原则，即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。

在全球，许多人都不了解，或者误解或低估了使用烟草和接触烟草烟雾带来的患病和夭亡风险。事实表明，烟草制品包装上精心设计的健康警句和信息是提高公众对烟草使用健康后果认识的具有成本效益的手段，并能切实减少烟草消费。有效的健康警句和信息以及其它烟草制品包装和标签措施，是全面和综合的烟草控制方针的关键部分。

缔约方在确定新的包装和标签措施时应考虑其他方面的证据和经验，尽可能采取最有效的措施。

公约第20和第22条规定，国际合作和相互支持是加强缔约方能力以充分实施公约第11条并增进其效力的基本原则。



术语使用

为本准则目的：

- “法律措施”系指根据相关辖区的法律，载有或规定义务、要求或禁令的任何法律文书。这类文书的例子包括但不限于法令、法律、条例和政令或指令；
- “内置”系指消费者在零售点购买的每一盒或每一条香烟内置入的信息，例如小张印刷品或小册子；
- “外加”系指消费者在零售点购买的每一盒或每一条香烟外部附加的任何信息，例如外层玻璃纸包装内置放或粘在香烟盒外的小册子。

制定有效的包装和标签要求

精心设计的健康警句和信息是说明健康风险和减少烟草使用的一系列有效措施的一部分。有证据表明，健康警句和信息可因其突出而增加效果。相对于较小的和只有文字的健康警句，较大的和有画面的警句可能更引人注目，更清楚地传达健康风险，引起更大的情绪反应，促进烟草使用者戒烟，减少其烟草消费。较大的图像警句还更有可能长期保持效果，尤其是向低文化水平人口、儿童和青年人传达关于健康后果的信息。增进效果的其他因素包括在烟盒的主要可见部分和主要可见部分上端标明健康警句和信息，使用颜色而不只是黑白标识，要求多种健康警句和信息并存，定期修订健康警句和信息。

设计要点

位置

公约第11.1(b)(iii)条规定，各缔约方应采取和实行有效措施以确保健康警句和信息是大而明确、醒目和清晰的。健康警句和信息在包装上的位置和编排应在最大程度上确保醒目。研究表明，健康警句和信息在包装正面和背面的上端比在下端更醒目。各缔约方应要求健康警句和信息摆放在如下位置上：

- 在每一盒和每一单位包装的正面和背面（如果超过两面，则在每个主要面）而不只是在一面，以确保健康警句和信息高度醒目，并意识到大部分包装类型的正面可见部分对使用者是最醒目的位置；
- 在主要可见部分，尤其是在主要可见部分的上端而不是下端，以提高醒目程度；
- 在正常打开烟盒时不会永久破坏或遮盖健康警句的文字和图像。

除前面的段落所述健康警句和信息外，缔约方还应考虑要求在包装各面增加健康警句和信息，以及内置和外加健康警句和信息。

各缔约方应确保其它规定包装和标签标识或商业内置和外加内容不会遮盖健康警句和信息。各缔约方还应确保，在确定其它标记，例如印花税票和公约第15条要求标记的尺寸和位置时，此类标记不会遮盖健康警句和信息的任何部分。

缔约方应考虑在位置问题上采取其它创新措施，包括但不限于要求将健康警句和信息印在香烟过滤嘴外层和/或其他相关材料上，譬如烟卷、滤纸和纸张的包装以及水烟筒吸烟所用的其他器材上。

尺寸

公约第11.1(b)(iv)条规定，烟草制品包装和标签上健康警句和信息应占主要可见部分的50%以上，但不应少于主要可见部分的30%。鉴于有证据表明，健康警句和信息的效果随着尺寸增加而增加，各缔约方应考虑健康警句和信息覆盖50%以上主要可见部分，并力争覆盖尽可能多的主要可见部分。健康警句和信息应以清晰可见的大号加粗字印刷，字体和颜色应有助于增加整体的醒目和可读性。

如果需要边框，缔约方在计算边框所占可见部分的比例时，应考虑将围绕健康警句和信息的空间从健康警句或信息本身的尺寸中扣除，也即，应在健康警句和信息所占空间的总比例上加上用于边框的空间，而不是将其计入这一总比例。



图像的使用

公约第11.1(b)(v)条规定，烟草制品包装和标签的健康警句和信息可采取或包括图片或象形图的形式。有证据表明，图文并茂的健康警句和信息比只用文字形式的健康警句和信息有效得多。它们还有一个好处，就是便于文化水平低和不能阅读健康警句和信息文本所用语言的人们接受。缔约方在其包装和标签要求中应规定使用文化上适宜的全色图片或象形图。缔约方应考虑在烟草制品包装的正反两个主要可见部分（如果超过两面，则在每个主要面）上使用图像形式的健康警句。

有证据表明，相对于使用文字的健康警句和信息，带有图像的健康警句和信息：

- 更容易引起注意；
- 烟草使用者认为效果更强烈；
- 更有可能长期引人注目；
- 更好地传达烟草使用的健康风险；
- 促使人们更多地思索烟草使用的健康风险和戒烟；
- 增加戒烟的动力和意向；
- 促成更多戒烟尝试。

图像形式的健康警句和信息还可削弱包装上品牌形象的影响，并降低包装的整体吸引力。

在为烟草制品包装制作图像时，缔约方应尽可能取得图像的所有权或全部版权，而不是任由平面设计师或其他来源保留版权。这就为在其它烟草控制措施中，包括在媒体宣传中和因特网上使用图像提供了最大限度的灵活性。这还可以使缔约方能向其它辖区发放使用图像的许可证。

颜色

使用颜色取代黑白图像，会加强健康警句和信息图像部分的总体引人注目程度。因此，缔约方应要求健康警句和信息的图像部分使用全色（四色印刷），而不是仅仅黑白两色。缔约方应要求文字

的背景使用对比色，以加强健康警句和信息文字部分的引人注目效果，并尽量提高其清晰度。

轮换

公约第11.1(b)(ii)条规定，健康警句和信息应轮换使用。实施轮换，可同时显现多种健康警句和信息，或规定一个日期，在此日期之后，更换健康警句和信息的内容。缔约方应考虑一起使用这两种轮换形式。

新的健康警句和信息的新颖效果很重要，有证据表明，健康警句和信息不断重复，其效果随着时间推移而下降，改变健康警句和信息可以带来效果的提高。健康警句和信息的轮换，以及其编排和设计的改变，对保持醒目和加强效果很重要。

缔约方应规定一系列可同时显现的健康警句和信息。缔约方还应要求印制特定系列的健康警句和信息，以便每条信息都出现在每个品牌家族以及品牌家族内每个品牌每种包装尺寸和类型同等数量的零售包装上。

缔约方应考虑确定两个或更多套健康警句和信息，从一开始就拟就，以便在一定期限后，如每12至36个月进行更换。在过渡阶段，即在一套新的健康警句和信息取代旧的健康警句和信息时，缔约方应规定两套健康警句和信息之间轮换的缓冲期，以便两套内容可以在这段期间同时使用。

信息内容

使用一系列健康警句和信息，增加了取得效果的可能性，因为不同的健康警句和信息可在不同人群中产生反响。除了危害健康的后果和接触烟草烟雾的影响之外，健康警句和信息还应涉及与烟草使用有关的其他问题，例如：

- 关于戒烟的劝导；
- 烟草的成瘾性；
- 经济和社会的不利后果（例如每年购买烟草制品的费用）；



- 烟草使用对其他重要人物的影响（例如一个人的父亲因吸烟而过早患病，或一个亲人由于接触烟草烟雾而死亡）。

缔约方还应考虑为其它信息采用新颖的内容，例如不利的环境后果和有害的烟草业惯例。

重要的是以有效的方式传达健康警句和信息，语气应有权威性，言之有物，但不作判断。健康警句和信息还应使用文化上适宜的简单、明了、准确的语言。健康警句和信息可采取各种编排形式，例如证明书和正面的支持信息。

有证据表明，如果健康警句和信息能够引起对烟草使用的不愉快的情绪联想，同时个人化的信息使健康警句和信息更加可信和与个人更多关联，它们就可能更加有效。产生恐惧等负面情绪的健康警句和信息可能有效，特别是当其与用来提高烟草使用者戒烟动力和信心的信息相结合的时候。

在烟草包装上提供戒烟咨询和戒烟求助途径，如网址或免费戒烟专线电话号码，对帮助烟草使用者改变行为很重要。缔约方应注意，与戒烟有关的服务需求增加，可能要求追加资源。

语言

公约第11.3条规定，每一缔约方应规定，第11.1(b)条和第11.2条规定的警句和其它文字信息，应以其一种或多种主要语言出现在烟草制品每盒和单位包装及这类制品的任何外部包装和标签上。

在辖区内如有一种以上主要语言，健康警句和信息可以一种以上语言显示在每一主要可见部分，或代之以在不同可见部分使用一种不同语言。在适当时，可以在辖区的不同区域使用不同语言或语言组合。

来源归属

来源归属声明给出了烟草制品包装上健康警句和信息的已知来源。然而，对它们是否应构成警句和信息的组成部分有不同看法。某些辖区作出来源归属声明，以增加健康警句和信息的可信度，而

其它辖区决定不纳入来源归属，因为担心可能转移对警语的注意。在要求作出来源归属声明的地方，它往往被放在健康警语的末尾，字体小于警语其他部分。最后，缔约方特有的环境，如目标居民亚人口群的信仰和态度，将决定使用来源归属可能增加可信度还是削弱影响。

如果有此要求，来源归属声明应标示可靠的专家来源，例如国家卫生当局。声明不应过大，以至抵消信息的整体引人注目程度和影响，也不应过小，妨碍阅读。

关于成分和释放物的信息

公约第11.2条规定，在烟草制品的每盒和单位包装及这类制品的任何外部包装和标签上，除第11.1(b)条规定的警语外，还应包含国家当局所规定的有关烟草制品成分和释放物的信息。

在履行这一义务时，缔约方应要求在每盒或单位包装上显示关于烟草制品释放物的相关定性说明。此类说明的例子包括“这些香烟的烟雾中含有众所周知的致癌物质苯”以及“吸烟会使你接触60多种致癌化学物质”。缔约方还应要求在主要可见部分或在没有标明健康警语和信息的备用显示区（如包装侧面）上显示这一信息。

缔约方不应要求在烟草制品包装和标签上作出关于烟草成分和释放物的定量或定性说明，暗示一种品牌比其他品牌更少危害，例如焦油、尼古丁和一氧化碳数字，或声明“这些香烟含有较低水平的亚硝酸”。

以上三段应与以下关于“防止误导或欺骗性包装和标签”的内容配合阅读。

有效包装和标签要求的编制程序

对产品种类的考虑

公约第11.1(b)条要求各缔约方采取并执行有效措施，确保烟草制品的每盒或单位包装及这类制品的任何外部包装和标签上带有健康警语和信息。对小规模公司或品牌，或对不同类型的烟草制品都

无例外。缔约方应考虑对不同烟草制品，例如纸烟、雪茄、无烟烟草、烟袋烟草、印度雪茄和水烟袋烟草，采用不同的健康警句和信息，以更好地强调每种产品造成的具体健康后果。

不同类型的包装

缔约方应全面了解其辖区内多种不同类型烟草制品的包装，并应确定如何将建议的健康警句和信息应用于每种类型和形状的包装，例如罐装、盒装、袋装、翻盖装、滑动和贝壳式包装、硬盒装、透明包装、只含一个产品单元的包装。

确定目标亚人口群

缔约方应考虑针对亚人口群，例如青年人的警句，并相应修订健康警句的数目及其轮换方式。

上市前测试

缔约方视其现有资源和时间，可考虑进行上市前测试，以针对目标人口评估健康警句和信息的效应。上市前测试有助于发现一些意外的后果，如无意中增加了对吸烟的需求，同时评估其文化适宜性。应考虑邀请与烟草业无关的民间社会组织参与这一进程。最后，相对于此后改变法律措施，上市前测试成本较低。

缔约方应注意，上市前测试不需要时间很长，程序很复杂或费用很昂贵。只须侧重于目标人口的重点人群，即可获得宝贵信息，而且基于因特网的协商也可作为一种便捷且费用低廉的备选办法。上市前测试可与制订法律措施同时进行，以避免不适当地拖延执行。

公众信息和参与

缔约方应将采用新的健康警句和信息的建议告知公众。公众支持将有助于缔约方采用新的健康警句和信息。不过，缔约方应确保公众信息和参与不致不适当地拖延公约的执行。

支持传播活动

采用新的健康警句和信息，如果与更广泛而持久的公众信息和教育运动相协调，有可能产生更大影响。应及时向媒体提供信息，因为媒体的覆盖可以增加新的健康警句和信息的教育作用。

编制有效的包装和标签限制条款

防止误导或欺骗性包装和标签

公约第11.1(a)条规定，缔约方应根据其国家法律采取和实行有效措施，以确保烟草制品包装和标签不得以任何虚假、误导、欺骗或可能对其特性、健康影响、危害或释放物产生错误印象的手段推销一种烟草制品，包括直接或间接产生某一烟草制品比其它烟草制品危害小的虚假印象的任何词语、描述、商标、图形或任何其它标志。其可包括“低焦油”、“淡味”、“超淡味”或“柔和”等词语。名单中所列词语是提示性的，并非全部。在按照第11.1(a)条履行义务时，缔约方不应局限于已列明的词语，还应禁止任何语言中诸如“超”、“极”或类似误导消费者的词语。

缔约方应禁止在包装和标签上显示焦油、尼古丁和一氧化碳等排放物生成数据，包括用作品牌或商标的一部分。源于吸烟机测试的焦油、尼古丁和其它烟雾排放生成数据，不能提供对人类接触量的有效估计。此外，不存在结论性的流行病学和科学证据，能够证明与机器生成烟雾排放量较高的烟卷相比，烟雾排放量较低的烟卷较少危害性。销售标明了焦油和尼古丁生成量的烟卷导致人们错误地认为这些烟卷较少危害性。

缔约方应禁止在烟草包装和标签上显示到期日，因为这会误导或欺骗消费者，使之认为烟草制品任何时候消费都是安全的。

平装

缔约方应考虑采取措施，除以标准颜色和字体(平装)显示品牌名称和产品名称外，限制或禁止在包装上使用其他标识、颜色、品牌形象或推销文字。这可以增加健康警句和信息引人注目的程度和

效果，防止包装转移对警语和信息的注意力，并解决工业包装设计技术暗示某些产品比另外一些危害较少的问题。

法律措施

起草

在起草关于烟草制品包装和标签法律措施时，缔约方应考虑如下问题：负责管理法律措施的机构，用于确保遵守和实施的现有措施，以及参与的政府级别。

管理

缔约方应确定负责监督实施烟草制品包装和标签措施的一个或多个当局。缔约方还应考虑让负责烟草控制事宜的相关当局同时也负责这类法律措施的执行。如果这类法律措施的执行交由政府其他部门负责，则相关的卫生当局应为标签规范提供意见。

规模

缔约方应确保与公约第11条有关的包装和标签规定同等适用于辖区内出售的所有烟草制品，并对国内生产、进口或打算用于国内免税市场的这些产品一视同仁。缔约方应考虑有关措施适用于出口产品的情况。

费用

缔约方应确保在烟草制品包装上加载健康警语和信息，以及关于成分和释放物信息的费用由烟草业负担。

责任

缔约方应按照公约第19条，考虑纳入明确条款，规定加载健康警语和信息，或传达关于烟草制品的任何其它信息，不能转移或抵消烟草业的任何义务，包括但不限于就烟草使用和接触烟草烟尘引起健康危害问题警示消费者的义务。

具体条款

缔约方应在法律措施中纳入明确而详尽的说明，限制烟草制造商和进口商在实施健康警句和信息时出现偏差的机会，并防止不同烟草制品间的不一致。在拟定此类措施时，缔约方除其它外，应审查如下问题：

- 包装和产品(请参阅上文关于“不同类型的包装”内容的段落)；
- 在包装的健康警句和信息的规定文本中以及在成分和释放物信息中使用的语言，如果有一种以上的语言，应包括这些语言的显示问题；
- 轮换做法和时间范围，包括同时显现的健康警句和信息的数目，以及关于新的健康警句和信息必须显现的过渡期和截止日期的说明；
- 销售规范，以便在每个品牌家族以及每个品牌家族内每一品牌不同包装尺寸和类型的零售包装上，同等显示健康警句和信息；
- 健康警句和信息中的文字、图片和图标应如何实际显示在包装上（包括具体说明位置、措辞、尺寸、颜色、字体、编排和印刷质量），包括内置、外加和内层信息；
- 不同类型的烟草制品在适当情况下的不同的健康警句和信息；
- 适当情况下的来源归属，包括位置、文字和字体（与健康警句和信息类似的详尽说明）；
- 按照公约第11.1(a)条，禁止以虚假、误导和欺骗或可能造成错误印象的手段进行推销。

源文件

缔约方应考虑提供“源文件”，载有高质量直观实例，用以说明如何在包装上显示所有健康警句和信息以及其它信息。在法律措施使用的语言不够明确的时候，此类源文件特别有用。

胶签和贴面

缔约方应确保胶签、贴纸、包装盒、贴面、包装套、包装纸和烟草制造商推销的内置物或外加物不会遮掩、覆盖或破坏健康警句和信息。例如只允许使用不能揭掉的胶签，并且只能在装有香烟以外产品的金属或木制容器上使用。

守法的责任

缔约方应规定，烟草制品制造商、进口商、批发商和零售设施都对遵守包装和标签措施承担法律责任。

处罚

为阻吓违法行为，缔约方应规定一系列罚款或其它处罚办法，处罚力度视违法的严重程度和是否屡次违法而定。

缔约方应考虑采取与缔约方法律体系和文化背景相一致的其它任何处罚办法，可包括确立有关罪行并实施处罚，以及暂停使用、限制或吊销营业和进口许可证。

执法权力

缔约方应考虑对执法当局赋予权力，以便其勒令违法者召回违规烟草制品，并承担这种召回产生的所有费用。当局应有权实行其认为适当的任何处罚，包括没收和销毁违规产品。此外，缔约方应考虑公布违法者姓名及其违法性质。

供应截止日期

为确保及时采用健康警句和信息，法律措施应规定一个截止日期，届时制造商、进口商、批发商和零售商必须只供应符合新规定的烟草制品。指定的时间只要足以使制造商和进口商能够组织新包装印刷即可。经审议认为，自法律措施颁布后12个月的期限，在多数情况下是足够的。

复审

缔约方应该认识到，制定烟草制品包装和标签法律措施不是一劳永逸的事情。随着新证据的出现和特定健康警句和信息的老化，应定期复审和更新法律措施。在进行复审和更新时，缔约方应考虑其采用包装和标签措施的经验，其它辖区的经验，以及这一领域的行业做法。此类复审和更新可以帮助发现弱点和漏洞，也可发现法律措施所使用语言在哪些方面需要进一步澄清。

实施

基础设施和预算

缔约方应考虑确保存在必要的基础设施，以开展守法和执法活动。缔约方还应考虑为此类活动做出预算。

战略

为加强守法，缔约方应在法律要求生效前通知各利益攸关方。对不同的利益攸关方，例如烟草制造商、进口商和零售商，可能需要有不同的战略。

缔约方应考虑使用监督员或执法代理人，在制造和进口设施及销售点对烟草制品进行常规抽查，以确保包装和标签符合法律要求。如果有现成的机制，可以扩展其职能，按要求检查商业场所，则不一定建立新的监督体系。适当时，应将就销售点烟草制品进行常规抽查事宜通知利益攸关方。

对不守法的反应

缔约方应确保执行当局随时准备迅速而坚决地应对不守法现象。早期做出有力和及时的反应会使人们明了守法的预期，便于今后的执法工作。缔约方应考虑公布执法行动的结果，以便清楚宣示，将调查不守法行为并采取行动。



投诉

缔约方应考虑鼓励公众举报违法行为，以进一步促进遵守法律。建立一个执法联络点受理不守法案例举报可能是有益的。缔约方应确保及时和彻底地调查和处理有关投诉。

监测和评价包装和标签措施

缔约方应考虑对其包装和标签措施进行监测和评价，以评估措施的影响并确定需要加以改进的地方。监测和评价还可充实证据主体，帮助其他缔约方实施包装和标签措施。

对烟草业遵守情况的监测应在立法措施生效后立即开始，并应在此后不断进行。

对人群的影响

重要的是评估包装和标签措施对目标人群的影响。缔约方应考虑衡量如下方面：健康警语和信息的引人注目程度、被理解程度、可信度、信息量、被记得程度和个人针对性；健康知识和对风险的认知；改变行为的意图和行为的实际改变。

基线和后续工作

缔约方应考虑采用战略，在包装和标签措施实施之前并定期在实施后评估其影响。

资源

烟草制品包装和标签措施影响的评估工作的范围和复杂性，在不同缔约方之间将有所不同，这取决于它们的目标，以及拥有的资源和技术知识。

传播

缔约方应考虑公布监测守法和评价影响得出的结果，并提供给其它缔约方和公众。

国际合作

国际合作对在烟草控制这一重要而不断发展领域取得进展是必不可少的。公约若干条款规定了交流知识和经验以推动实施方面的进展，特别强调了发展中国家缔约方和经济转型期国家缔约方的需要。缔约方之间按照第22条要求开展合作，进行技术、科学和法律知识及专长的转让，可以在全球加强对公约第11条的实施。这种合作的一个例子，就是缔约方向寻求使用其图像健康警句的其它辖区迅速、简便和免费授予许可。国际合作还将帮助确保在全球提供关于烟草制品的一致和准确信息。

缔约方应努力分享有关法律和专业知识，以驳斥烟草业针对包装和标签措施的辩解。

缔约方应考虑根据公约第21条审查其它缔约方的报告，加强其对包装和标签方面国际经验的了解。



第12条 实施准则



世界卫生组织烟草控制框架公约

第12条实施准则

教育、交流、培训和公众意识

准则的目的、目标和原则

目的

本准则的目的是协助各缔约方履行《世界卫生组织烟草控制框架公约》第12条及其他有关条款规定的义务。准则建议了措施以加强教育、交流和培训工作的效力，提高公众对烟草控制相关事项的认识。准则借鉴了现有基于研究的证据、最佳做法和缔约方取得的经验，以便确立一个促进遵守条约的高标准问责制，并协助各缔约方通过教育、交流和培训实现最高而能获致的健康标准。同时根据公约第2.1条，也鼓励各缔约方采取公约及其各项议定书所要求的或本准则所建议的各项措施以外的任何必要措施¹。

目标

本准则目标如下：

- (a) 确定主要的立法、实施、行政、财政和其他必要措施，以便能就烟草生产²、消费和接触烟草烟雾导致的健康、社会、经济和环境后果对人们进行有效的教育和培训并与其进行交流；和
- (b) 依据科学证据和/或好做法，指导各缔约方确立基础设施，其中应包括支持这些措施所必须的可持续资源。

指导原则

第12条的实施以下述指导原则为依据。

¹ 请各缔约方访问世卫组织烟草控制框架公约网站 (<http://www.who.int/fctc/>)，其中载有关于本准则所涉议题的更多信息来源。

² 包括种植、生产和营销。



- (i) **行使基本人权和自由。**有责任对公众进行教育、培训并与之交流，从而确保其对烟草控制问题，烟草生产、消费和接触烟草烟雾的危害以及烟草业为阻挠烟草控制努力而采用的策略和做法具有高度认识（如第12条所载）。此项责任源于公约，并体现基本人权和自由，其中包括（但不限于）**生命权、享有最高而能获致之健康标准的权利和教育权**³。第12条的任务广泛体现于整个《世界卫生组织烟草控制框架公约》⁴。
- (ii) **防止基本权利和自由受到威胁。**政府应当采取和实行有效的立法、实施、行政或其他措施，保护每个人的基本权利和自由不受威胁^{3,4}。
- (iii) **多部门综合措施。**按照公约第4.4和第5.2条的规定，需要采取多部门综合措施，针对包括新制品和可替代制品在内的所有烟草制品的使用造成的危害和这些制品可能对脆弱群体的影响以及烟草业为阻挠烟草控制努力而采用的策略和做法，开展有效的教育、交流和公众意识规划。
- (iv) **防止公共卫生政策受烟草业的影响。**根据公约第5.3条所载以及第5.3条实施准则，特别是其中指导原则1所述，应当防止公共卫生政策和规划的制定与实施受到烟草业的商业和其他既得利益的影响。

³ 这些权利得到许多国际法律文书的认可（包括《世界人权宣言》第三和第二十五条，世界卫生组织《组织法》序言，《儿童权利公约》，《消除对妇女一切形式歧视公约》，《经济、社会和文化权利国际公约》），被正式列入《世界卫生组织烟草控制框架公约》的序言并得到许多国家宪法的承认。《经济、社会和文化权利国际公约》第十三条和联合国经济及社会理事会第13号总评论（E/C.12/1999/10）中明确规定了教育权。

⁴ 这些权利体现在框架公约下述条款中：第2条（本公约与其他协定和法律文书的关系），第3条（目标），第4条（指导原则），第5条（一般义务），第8条（防止接触烟草烟雾），第10条（烟草制品披露的规定），第11条（烟草制品的包装和标签），第14条（与烟草依赖和戒烟有关的降低烟草需求的措施），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），第19条（责任），第20条（研究、监测和信息交换），第21条（报告和交换）和第22条（科学、技术和法律方面的合作及有关专业技术的提供）。

- (v) **基于研究⁵的证据和最佳做法。**基于研究的证据和适应每一国家具体情况的最佳做法对于拟定、管理和实施旨在提高公众对烟草控制问题认识的教育、交流和培训规划至关重要。根据公约第20条所述，但凡资源允许，这类规划应在地方、国家/联邦、区域和/或国际各级接受严格的试用、监测和评价。如果特定国家资源不许可并且不能提供证据，根据公约第20和第22条规定，可以其他国家收集和分享的证据作为制定规划的起点。
- (vi) **国际合作。**如公约第4.3、第5.5、第20和第22条所述，国际合作和相互支持很有必要并且极其重要，可以加强各缔约方拟定、管理和实施教育、交流和培训规划的能力。各缔约方应当定期确定、实施和分享基于研究的结果和最佳做法。
- (vii) **改变习俗。**关于烟草制品消费的接受程度、接触烟草烟雾问题以及烟草和烟草制品种植、生产、营销和销售的各方面问题，必须改变有关的社会、环境和文化习俗及认识。
- (viii) **资源充足。**根据公约第5.6和第26条所载，必须确保获得充足的资源以维持多部门综合烟草控制教育规划以及其他提高认识规划，适当时，可利用双边和多边筹资机制。
- (ix) **与所有人交流。**根据公约第4.1和第12条所载，必须确保每个人都意识到并能获得准确和全面的信息，以了解烟草生产、消费和接触烟草烟雾对健康、社会经济和环境的不良后果；戒烟和无烟生活方式的益处；以及关于烟草业的广泛信息。

5 基于研究⁵ 这一说法指通过严格、系统和客观的方法获得关于教育、交流和培训活动与规划的可靠和有效知识。明确说，这种研究要求：(a)确立有逻辑和基于证据的推理链；(b)方法符合提出的问题；(c)具有观察或试验设计和手段以提供可靠和可普及的研究结果；(d)数据和分析足以支持研究结果；(e)程序和结果的论述清楚详细，包括说明研究结果所能普及的具体人群；(f)坚持同行审评的专业规范；(g)传播研究结果以促进科学知识；(h)获取数据进行再分析和复制，并有机会利用研究结果；(i)遵守研究的伦理道德，包括不偏不倚的态度和平衡力；以及(j)不受烟草业的商业和其他既得利益的影响。

- (x) **考虑主要差异。**在制定和实施关于烟草控制的教育、交流和培训规划时，考虑各类人群在性别、年龄、宗教、文化、教育背景、社会经济状况、识字率和残疾等方面的主要差异极为重要。
- (xi) **民间社会积极参与。**根据公约第4.7条规定，民间社会的积极参与和合作对于有效实施本准则至关重要。

为提高公众意识提供基础设施

背景

公众对烟草控制问题的认识对于确保社会变革至关重要。提高公众意识的工具是改变烟草消费和接触烟草烟雾方面行为规范的重要手段。综合烟草控制规划包括教育、交流和培训——公众意识的三大支柱方面以研究为基础的工具。

提高公众意识的基础设施指为确保持续教育、交流和培训规划所必需的组织结构和能力。这种基础设施可以提供必要的手段和资源，以便收集知识，将研究结果和好做法转化为对个别目标人群有用和可理解的信息，传播有关信息，并随后监测这些信息对知识、态度和行为的影响。

这种基础设施依赖有效的国家协调机制或联络点，并应考虑到地方、国家/联邦和区域特征，包括传统结构，以确保能覆盖城市和农村地区的各类人群。

建议⁶

各缔约方应确立基础设施以支持教育、交流和培训并确保能通过它们有效地提高公众意识，促进社会变革，从而防止、减少或消除烟草消费和接触烟草烟雾现象。

⁶ 建议指协助各缔约方实施公约第12条的一般性政治和规划建议。

行动要点⁷

各缔约方应在考虑到国家具体情况、重点和资源的情况下采取下述行动。

根据公约第5.2(a)条设立协调机制或联络点。界定其职责，在烟草控制总体战略、计划和规划中，确保公约第12条所述的各项规划的良好策划、管理和资金充足。这一协调机制或联络点应在提供烟草相关教育、交流和培训规划方面发挥推动、协调和促进作用，办法是制定具体目标，然后监测和评价其进展和结果。

指定负责烟草控制教育、交流和培训的人员、机构或实体，并界定有关政府和非政府机构的职责，以确保在政府（包括有关当局，如教育、科学、卫生、消费者保护、财政、海关、经济、技术等相关部委）内部和之间开展合作。

确定根据公约第12条制定的规划相对于其他公共卫生规划的作用。

制定在综合烟草控制规划内开展教育、交流和培训活动的行动计划⁸。

通过在实施机构或实体与执法当局之间进行广泛协商来确保根据公约第12条制定的规划符合法律并得到正式认可。确保此种规划以研究为基础，定期分析和评估形势以确定需求和资源，并规定，如不能实现目标，可中途予以纠正。这包括，但不限于：明确烟草控制研究现状和确认从事研究的个人及机构以便确定当地专长；确定存在差距的研究领域以便决定技术援助和资源的分配⁹。

提供充足的人力、物力和财政资源，以便在地方、国家/联邦、区域和国际各级制定和维持规划，这可能需要利用技术专家设计和执行规划。根据公约第26条，为确保规划的可持续性，应使用现有资

⁷ 行动要点指可衡量的目标、做法和活动，它们是所提出的成功实施建议的手段。

⁸ 关于行动计划应包括的项目的指示性清单见附录1。

⁹ 关于基于研究的战略和规划指示性清单见附录2。



金来源并探索其他潜在来源。潜在筹资机制包括，但不限于提高烟草消费税和实行专项税（例如指定用途），许可证费和其他税收计划。其他可能的筹资机制包括设立烟草控制教育、交流和/或培训特别基金会。根据公约第5.3条确定的原则及其实施准则，必须防止烟草业干扰各项潜在的筹资机制。

为烟草控制规划提供经济有效的后勤和管理支持。

确保新兴烟草控制组织能获得和利用基于研究的适当培训，战略规划方面的培训以及技术援助，以便能履行其任务，实现可持续性。

确保收集地方、国家/联邦、区域和国际各方面的数据，建立一个烟草控制数据库或确立一个研究结果中央存储库，并确保公众能获得这些数据。

运行有效的教育、交流和培训规划

背景

公约第12条要求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。关于第14条的准则中就烟草依赖和戒烟方面的教育、交流和培训措施提供了具体指导。

教育、交流和培训是在烟草使用和接触烟草烟雾方面提高公众意识和实现社会变革的手段。为使全民达到最高而能获得之健康水平，社会规范应提供有利环境，防止接触烟草烟雾，促进无烟生活方式，帮助烟草使用者戒烟并防止其他人，特别是青少年开始吸烟。

在烟草控制方面，**教育**包括就烟草问题进行连续教学，使人们有能力做出自愿决定，改变其行为并改变社会环境以增进健康。

在烟草控制方面，**交流**至关重要，可以改变对烟草生产、制造、营销、消费和接触烟草烟雾的态度，劝阻烟草使用行为，阻止开始吸

烟行为，并鼓励戒烟，此外，交流也十分必要，可以有效地动员社区，努力提供有利环境并实现可持续的社会变革。

在烟草控制方面，**培训**阐述如何通过获取与特定核心能力有关的职业或实用技能和知识，建设和维持必要的的能力，促进综合烟草控制规划。

促进社会和环境变革指促进社会和环境规范以及社会群体内的行为模式发生明显可见的持续变化的一些战略、事件或行动。这是改变烟草生产、消费和接触烟草烟雾方面行为规范的重要手段。

建议

各缔约方应利用现有一切手段，通过持续教育、交流和培训提高认识，提供有利环境并促进行为和社会方面的变革。

行动要点

各缔约方应在考虑到国家具体情况、重点和资源的情况下采取下述行动。

总述

在策划、实施和评价教育、交流、培训和其他公众意识规划时，制定一项以研究为基础的协调一致的方法¹⁰。

确保纳入各类重点人群，考虑并解决各类人群之间的主要差异¹¹。干预措施应包括有效的信息，并确保覆盖每一个人，不允许歧视或资源分配不平等现象。应当特别关注受营销和烟草使用日益增加现象影响最大的人群，如被当作“替代吸烟者”的年轻人尤其是年轻女性，以及经常遭到忽视的人群，如文盲，未受过教育或未受过充分教育者，穷人和残疾人。此外，可以采取增强父母、各类教育工作者以及孕妇的认识。

¹⁰关于基于研究的战略和规划指示性清单见附录2。

¹¹根据指导原则(x)。



确保尽可能广泛地传播烟草生产和消费，接触烟草烟雾对健康、社会经济和环境的不良后果以及烟草业为阻挠烟草控制努力而采用的策略和做法，并确保突出强调戒烟和无烟生活的益处¹²。

将形成性研究、进程评价和结果评估结合起来，确保有关规划尽可能按期望有效地建立知识和认识，并改变态度和行为。这些研究和评估应尽量针对现状，并应尽量以证据为基础，但不应限制新颖办法。

在地方、国家/联邦和区域各级确定并实施最佳做法，并根据公约第22条规定，通过分享基于研究的结果和最佳做法促进国际合作。

采取措施确保参与教育、交流和培训以及相关研究的实体，包括但不限于学术界、专业协会和政府机构，充分遵循公约第5.3条确定的原则及其实施准则，不接受烟草业的任何直接或间接资助。

根据公约第8和第13条及其实施准则，应当禁止在用于教育或培训目的的场所消费、宣传、促销、赞助和销售烟草制品，以增强无烟草信息。

参与教育、交流和培训工作的人员应避免使用烟草，因为：

- (a) 他们是行为榜样，如果使用烟草，有损关于烟草对健康影响的公共卫生信息；
- (b) 降低社会对烟草使用的接受程度很重要，参与教育、交流和培训工作的人员应在此方面树立良好榜样。

公众教育和交流活动

遵循生命全程做法，在不同层面制定和实施公众教育规划¹³。

根据各目标人群的需要、知识、态度和行为，制定或调整现有交流

¹²关于应包括的领域的指示性清单见附录3。

¹³关于教育规划实施场所的指示性清单见附录4。

工具和活动，尤其是应努力确保其：

- (a) 适合目标受众；
- (b) 频率高/时间长；
- (c) 包含更新和有针对性的信息；
- (d) 使用各种方法和媒体手段¹⁴；
- (e) 利用从其他成功运动中汲取的经验教训；
- (f) 使用综合评价。

传达的信息应具有相关性、易懂、有趣、求实、准确、有说服力并能增强能力，同时应考虑到关键信息的效力和可靠科学研究的结果。应承认列入广泛的相关信息后，积极和消极两方面信息都可能起作用¹⁵。

确定用于向目标人群传达信息的最适当媒体，选用标准是看其能否抵达各目标人群和是否与这些人群有关。对于使用新型交流和营销手段，以及新技术的机会和潜在风险，应当进行调查研究，之后视情况予以运用或避免。

考虑在大众媒体之外，采取以社区为基础的（包括传统的）交流办法，例如可以采取这样的办法抵达发展中国家的城乡低收入人群。

以脆弱人群，包括低收入人群和农村人口为目标，尽量扩大教育和交流运动的覆盖范围。还可鼓励和支持活跃在烟草控制领域，并且与烟草业无隶属关系的非政府组织和其他民间社会成员通过联合和/或独立的教育活动和交流运动补充政府规划，从而进一步扩大服务范围。可将民间社会主办和参与的运动纳入现有的社区教育和动员规划。

¹⁴关于方法和媒体手段的指示性清单见附录5。

¹⁵关于交流和教育运动应包括的信息的指示性清单见附录3。

在不同目标人群中监测和评价公众教育和交流措施的结果，并要在这种监测和评价工作中考虑到性别、文化和教育背景、年龄以及识字率等方面的主要差异。为各目标人群确定基于研究的有效关键信息并利用这些信息加强规划的应变力，更好地服务于各类人群，特别是最有需要的人群。

培训¹⁶

在地方、国家/联邦、区域和国际各级确定培训需要，设计相关培训计划并在不同环境中选择、实施和评价由此产生的培训规划，着重关注各种不同的需要。为了扩大范围和加强相关性，培训规划可遵循地点、人群和实践这样一种设计思路，覆盖各种不同的环境地点（例如，农村、城市和郊区），教育设施（例如，从事正规、非正规和继续教育的设施），以及卫生保健提供者（例如，医院、初级卫生保健设施和传统治疗师）等等。

对重要专业人员进行适当培训，包括：医生和其他卫生工作者，社区工作者，社会工作者，媒体专业人员，教育工作者，决策者，传统信息传递者，治疗师（传统医学或精神医师），宗教和精神顾问，行政人员和财政、海关及司法官员、烟草种植者/工人以及其他有关人员。

设计基于研究的培训计划，确保相关人群在必要的能力方面获得持续培训，包括对有效的烟草控制措施的认识以及实施措施所必需的职业或实用技能。培训规划应包括关于烟草业为阻挠烟草控制努力而采用的策略和做法的信息。

为各目标人群确定适当的培训方法¹⁷，包括将一些新办法纳入培训规划¹⁸。

¹⁶ 第14条的实施准则草案（文件FCTC/COP/4/8）中提供了有关降低烟草需求措施方面培训的进一步建议。

¹⁷ 关于培训类型的指示性清单见附录6（包括针对特定目标人群的培训例子）。

¹⁸ 关于不同类型新办法的指示性清单见附录7。

将烟草控制的各个不同方面，包括烟草生产和消费对健康、社会、经济和不良后果以及关于新烟草制品的信息，列入大学、职业学校和其他相关职业教学机构的有关课程。推动在相关职业的许可证颁发规定以及持续职业发展规定中列入烟草控制教育或培训要求。

让从业者和学术专家，包括专业协会、学生组织以及从事正规和非正规教育和培训的组织，都参与能力建设和基于研究的培训工具的开发工作。确定有影响力的团体和榜样，如政府联络点工作人员，决策者，行政人员，卫生专业人员，媒体专业人员或能够促进培训活动的其他人员。

在地方、国家/联邦、区域和国际各级监测和评价培训规划的结果，以便确认可用于各个目标人群的最适宜的培训方法¹⁹。

实行并维持预算拨款以满足落实培训课程并定期予以更新的要求。

动员民间社会参与

背景

公约序言和第4.7条强调非政府组织和其他民间社会成员的促进作用。民间社会²⁰的参与对于国家和国际烟草控制工作极为重要。根据公约第5.3条实施准则，必须提高警惕，确保它们与烟草业无任何隶属关系。

建议

各缔约方应让民间社会成员积极参与教育、交流和培训规划的策划、制定、实施、监测和评价等各个阶段的工作。

¹⁹关于特定目标人群培训方法的不同方针的指示性清单见附录8。

²⁰关于应积极鼓励参与教育、交流、培训和公众意识规划的民间社会成员的指示性清单见附录9。



各缔约方只限于同与烟草业²¹无隶属关系的民间社会成员合作。

行动要点

各缔约方应在考虑到国家具体情况、重点和资源的情况下采取下述行动。

与参与烟草控制教育、交流和培训的民间社会团体，包括但不限于代表主要目标人群的组织定期协商、合作并形成有效的伙伴关系。

确保民间社会参与策划、制定、实施、监测和评价烟草控制教育、交流和培训规划并与政府协调机制或联络点合作，包括切实委派代表。

与民间社会共同努力创造一种舆论氛围，以便：

- (a) 为控制烟草使用行动得到公众和政治支持；
- (b) 支持政府的烟草控制努力；
- (c) 确定立法重点并帮助制定和执行法律措施；
- (d) 提出理由证明烟草控制措施合理有效；
- (e) 加强对烟草业干预的认识；
- (f) 在教育、培训和认识运动方面提供有力和可敬的公众形象。

确定主要专业人员，包括但不限于卫生专业人员、教师、记者和其他媒体专业人员，并使他们成为教育、交流和培训工作中的榜样和变革推动者。

建立和加强烟草控制运动并支持有效的烟草控制联盟，例如通过提供种子拨款支持民间社会的烟草控制团体和联盟。

²¹根据框架公约第5.3条实施准则，这项限制涉及烟草业本身以及致力于促进烟草业利益的组织和个人。

确保广泛获取关于烟草业²²的信息

背景

证据表明烟草公司使用各种策略干扰烟草控制。这些策略包括直接和间接的政治游说和竞选捐款，资助研究，企图影响管理和政策机制的方向并从事所谓的“企业社会责任”活动，作为其公共关系运动的一部分。公约第5.3条实施准则，特别是建议5.5载明了缔约方应向烟草业和促进烟草业利益者索取的信息。为确保履行公约第12条下的义务，公众必须有渠道获得这种信息，并且应当防止所有规划受到烟草业的商业和其他既得利益的影响（如第5.3条所述）。

建议

各缔约方应根据公约第12(c)和第20.4(c)条，适当确保公众能自由和普遍获取关于烟草业策略和活动²³及其产品¹的准确可靠信息，并确保教育、交流、培训和公众意识规划包括其所需要的关于烟草业的广泛信息。

行动要点

各缔约方应在考虑到国家具体情况、重点和资源的情况下采取下述行动。

根据公约第12(c)条以及公约第5.3条、第9条、第10条、第11条和第13条实施准则，采取和实施有效措施，要求烟草业负责并提供准确透明的信息。

公开提供与烟草业策略和活动有关的所有信息，办法包括可公开访问的数据库，监测工具和基于研究的文献，以及公布关于烟草业的可靠信息来源。

²²根据公约第9和第10条，以及这两条的实施准则草案（文件FCTC/COP/4/6）。

²³见第5.3条实施准则，建议5.2。



考虑制定教育规划、交流运动和培训课程，有效地为公众和政府各部门提供下述信息并进行教育：

- (a) 烟草业对教育、交流和培训活动的干扰，诸如烟草业资助或共同资助青少年预防规划，但经证明这毫无效果，甚至适得其反，并已受到世界卫生组织的公开反对；
- (b) 烟草业对缔约方烟草控制政策的干扰²⁴。

按照公约第12(c)条的要求，考虑设法通过培训研究人员和其他相关专业人员，以及通过提供公开获取烟草业及其产品相关数据的便捷渠道，建立足够的能力，以便对烟草业及其产品进行有效监督和监测。

开发和运用交流工具促进公众获取关于烟草业及其产品的广泛信息²⁵。根据文化适宜性、范围和可及性，这类交流工具可包括：

- (a) 关于烟草业的公共存储库，如烟草业旧文档库²⁶；
- (b) 利用媒体和/或现代技术的有关形式开展反广告运动。

加强国际合作

背景

国际合作、相互支持以及分享信息、知识和相关技术能力对于加强缔约方能力至关重要，使其能履行公约第12条规定的义务并成功地对付烟草生产、消费和接触烟草烟雾给健康、社会经济和环境造成的不良后果。根据公约第4.3、第5.4、第5.5、第20、第21和第22条，有责任在制定促进公约实施的有效措施、程序和准则方面开展合作，有责任与国际和区域组织合作并使用双边和多边筹资机制。

²⁴ 根据公约第5.3条实施准则中建议1.1和1.2所规定。

²⁵ 根据公约第5.3条实施准则建议5.5。

²⁶ 见<http://legacy.library.ucsf.edu/>。

建议

各缔约方应在国际一级开展合作，提高全球公众意识。

行动要点

各缔约方应在考虑到国家具体情况、重点和资源的情况下采取下述行动。

向其他缔约方提供关于计划和/或已实施的公众教育规划、交流运动和培训工作方面的战略、数据和经验，传授实用技能和核心能力并分享最佳做法。适当时，使用国际报告机制，如公约实施情况定期报告文书，并可利用双边和多边联系渠道。

使用公约的多部门措施。在相关国际组织、论坛和民间社会中提高对公约实施的认识，以确保提高对公约的认识不只限于烟草控制会议和卫生部门。

监测准则的实施并进行修订

背景

监测和评价公约第12条的实施极其必要，可确保使用适当的手段提高公众意识。在国家和国际两个层面上进行监测和评价可充分利用公约实施方面取得的成就。在国家一级，可以衡量取得的进展并确定最佳做法以便有效使用资源。在国际一级，可通过交流经验和信息使各缔约方调整并改进其战略和行动，从而对公众意识产生更广泛影响。

建议

各缔约方应在国家和国际两个层面上监测、评价和修订其交流、教育和培训措施，以履行其公约义务，并能够进行比较和观察任何趋势。



通过现有的公约报告文书进行报告的缔约方应提供关于教育、交流、培训和提高公众意识方面的信息。

各缔约方应利用公约及其监督工具，通过宣传公约第12条实施工作中的成功事迹和填补漏洞等，增强对实施公约的认识。各缔约方还可考虑开展活动以提高公约作为一项有效国际烟草控制战略的地位。

行动要点

各缔约方应在考虑到国家具体情况、重点和资源的情况下采取下述行动。

确保定期监测和评价教育、交流和培训规划，并提供相关结果进行比较和改进规划。

决定需求，制定可衡量的目标并确定根据本准则采取行动所必须的资源，还要确定主要指标，如相关性、说服力或行为变化等，以便评估各项目标的进展和取得的成果。

由政府、非政府组织或任何其他有关实体进行调查和其他相关研究，以便定期收集关于公约第12条实施情况的数据。

通过公约报告文书获取和分享信息，了解在实施第12条方面所采取的政策和任何其他措施²⁷。

要旨

在实施公约第12条方面，各缔约方应：

- (a) 确立基础设施并建设能力，以支持教育、交流和培训，由此提高公众意识，促进社会变革；
- (b) 利用现有一切手段提高认识，提供有利环境并促进行为和社会变革；

²⁷ 关于国际一级报告应考虑的有关信息的指示性清单见附录10。

- (c) 积极动员民间社会参与公众意识规划有关阶段的工作；
- (d) 确保教育、交流和培训规划包括关于烟草业及其策略和产品的广泛信息；
- (e) 在国际一级开展合作，提高全球公众意识；
- (f) 在国家和国际层面上监测、评价和修订教育、交流和培训措施，以便能够进行比较和观察任何趋势；
- (g) 通过现有的公约报告文书提供关于教育、交流和培训的信息，以便监测公约的实施；
- (h) 利用《世界卫生组织烟草控制框架公约》及其监督工具，增强对实施公约的认识，并考虑开展活动以提高公约作为一项有效国际烟草控制战略的地位。



附录1

在综合烟草控制框架内开展教育、交流和培训活动的 行动计划指示性（非详尽）清单

- 阐明愿景
- 陈述任务
- 拟定目的和目标
- 为各项目标选定战略和预期成果
- 编制预算计划
- 指明各项活动的负责人
- 确定目标日期和必须的资源
- 确定进展指标以便能够衡量实施成效
- 监测和评价实施情况和结果
- 向负责烟草控制教育、交流和培训的人员、机构或实体传播结果²⁸

²⁸ 正如“为提高公众意识提供基础设施”项下的行动要点所及。

附录2

基于研究的战略和规划指示性（非详尽）清单

- 定期分析形势和评估需求
- 确定重点目标人群
- 确定行为变化目标
- 确定指标
- 制定并预先检验信息
- 选定干预方法
- 获取资金
- 确定合作伙伴
- 监测和评价
- 在政府和有关机构之间进行协调
- 传播结果，包括通过免费媒体报道。



附录3

教育、交流和培训规划应涵盖的领域指示性（非详尽）清单

- 无烟生活方式和戒烟的益处。
- 烟草种植、生产、消费以及接触烟草烟雾的健康后果，包括，但不限于烟草所致发病率和死亡率的流行病学数据和新烟草制品的信息。
- 烟草种植、生产和消费给健康、社会、环境和经济造成的代价和后果，包括卫生保健费用、丧失生产力、过早死亡、环境影响以及导致贫困等。
- 与烟草和烟草控制，包括（但不限于）与公约及其实施准则有关的地方、国家/联邦、区域和国际政策和报告。
- 关于烟草业为阻挠烟草控制努力而采用的策略和开展的活动的信息，并说明由烟草业资助的与烟草控制有关的活动，例如针对青少年的一些公众意识运动无效。
- 针对烟草依赖问题给予有效行为支持的技巧（咨询技巧）。

附录4

教育规划实施场所的指示性（非详尽）清单

- 家庭
- 学校和类似学校的环境，包括小学、中学、学院和大学，以及继续教育和终身学习规划
- 体育、娱乐和休闲设施
- 工作场所
- 卫生保健设施
- 社区
- 矫正和康复设施

附录5

适宜方法和媒体手段指示性（非详尽）清单

方法包括反营销，手段如下：

- 付费广告；
- 媒体投放；
- 免费媒体报道，包括，但不限于吸引记者和公众注意力的活动。

媒体手段包括：

- 电视；
- 广播；
- 报纸；
- 杂志；
- 广告牌；
- 电子媒体，例如短信、电子邮件、网站、博客、社交网络等。



附录6

培训类型指示性（非详尽）清单

- 介绍性培训和交流(与烟草相关疾病和残疾的幸存者)
- 公众演讲技能(针对就烟草控制问题向新闻媒体和其他组织发表言论的人员)
- 媒体宣传技能和媒体培训
- 网络培训
- 运动策划
- 评价能力培训
- 同伴教育
- 关于烟草有害影响以及经济有效的烟草控制干预措施的培训
- 对新闻媒体人员进行烟草控制问题培训
- 在以学校为基础的培训规划和所谓的防止青少年吸烟规划中，建设抵制烟草业干扰的能力
- 社会媒体培训

附录7

新型办法指示性（非详尽）清单

- 电子学习和网络为基础的办法
- 同伴教育
- 师资培训模式
- 通过现有规划，如生殖卫生规划（包括艾滋病毒/艾滋病方面的规划）、疾病管理规划（例如DOTS）、物质滥用预防规划（例如针对酒精和非法药物的规划）或环境保护规划等，提供交叉培训机会

附录8

特定目标人群培训方法的不同方针指示性（非详尽）清单

监测数据时尤其要依据下列因素区分所使用的不同培训方法：

- 干预地点（诸如教育设施、工作场所和卫生保健设施等环境）；
- 进行干预的人员（卫生工作者、社会工作者、教育工作者和咨询人员等提供者）；
- 有关做法（用于抵达目标受众的方法，如广播，短剧，和讲座）。

附录9

应积极鼓励参与教育、交流、培训和公众意识规划的民间社会成员指示性（非详尽）清单

- 非政府组织，包括妇女组织、青少年组织、环境和消费者组织
- 基金会
- 专业组织
- 私营机构
- 学术界
- 教学和培训机构
- 卫生保健机构



附录10

国际一级报告应考虑的有关信息指示性（非详尽）清单

- 教育、交流、培训和公众意识干预措施的监测和评价结果
- 国家一级进行评价的结果
- 各国确定的最适宜战略
- 面对的主要挑战
- 烟草业的活动

第13条 实施准则



世界卫生组织烟草控制框架公约

第13条实施准则

烟草广告、促销和赞助

宗旨和目标

本准则的宗旨是协助缔约方根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第13条履行其义务。本准则利用在消除烟草广告、促销和赞助方面成功地采取了有效措施的缔约方所提供的最佳证据和经验。本准则为缔约方实施和执行广泛禁止烟草广告、促销和赞助提供指导，亦或为由于其宪法或宪法原则制约而无法实行广泛禁止烟草广告、促销和赞助的缔约方提供指导，以尽可能广泛地实行烟草广告、促销和赞助限制。

本准则就如何以最佳方式实施公约第13条以便在国内和国际上有效消除烟草广告、促销和赞助提供指导。

以下原则适用：

- (a) 有大量详实的资料证明烟草广告、促销和赞助会增加烟草使用，广泛禁止烟草广告、促销和赞助则会减少烟草使用。
- (b) 如公约缔约方在第13.1和13.2条中所确认，有效禁止烟草广告、促销和赞助应当是广泛的，适用于所有的烟草广告、促销和赞助。
- (c) 根据公约第1条中的定义，广泛禁止所有的烟草广告、促销和赞助适用于所有形式的商业性宣传、推介或活动，以及对任何事件、活动或个人的所有形式的捐助，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。



- (d) 广泛禁止烟草广告、促销和赞助应包括跨国界广告、促销和赞助。它包括输出性广告、促销和赞助（源自缔约方领土）和输入性广告、促销和赞助（进入缔约方领土）。
- (e) 为做到切实有效，广泛禁止应涉及所有参与生产、安插和/或传播烟草广告、促销和赞助的个人或实体。
- (f) 通过实施有力的公众教育和提高社区认识规划来支持和促进有效监测、执行和制裁，对于广泛禁止烟草广告、促销和赞助是绝对必要的。
- (g) 民间社会在加强对有关烟草广告、促销和赞助的法律的支持，促进和确保遵守该法律方面起着重要的作用，应将其作为积极的伙伴纳入这一进程。
- (h) 有效开展国际合作，对于消除国内和跨国界烟草广告、促销和赞助至关重要。

广泛禁止的范围

下面“概览”分款中一般条款概述了广泛禁止烟草广告、促销和赞助的范围，而“零售和陈列”和“烟草贸易界内的交流”及其中间的各分款则述及在实行广泛禁止时可能对监管机构提出特殊挑战的方面。

概览

禁止烟草广告、促销和赞助，只有广泛实行才能切实奏效。当代营销传播涉及货物购销广告和促销的整套做法，包括直接营销、公共关系、促销、个人销售和网络互动营销方法。如果仅仅禁止某种形式的直接烟草广告，烟草业势必把开支转向其他广告、促销和赞助策略，采用有创意的间接方法来推销烟草制品和促进烟草使用，特别是在年轻人当中。

因此，部分禁止广告对烟草消费产生的效果是有限的。这一点在公约第13条中得到确认，该条款规定了对禁止烟草广告、促销和

赞助的基本义务。根据公约第13.1条，“各缔约方认识到广泛禁止广告、促销和赞助将减少烟草制品的消费。”

为实施公约第13.1和13.2条中规定的广泛禁止，缔约方应按照公约第1(c)和(g)条的界定禁止广告、促销和赞助。第1(c)条将“烟草广告和促销”界定为“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”。第1(g)条将“烟草赞助”界定为“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”。

必须指出，“烟草广告和促销”和“烟草赞助”不仅包括对特定烟草制品的促销，也包括对一般烟草使用的促进；不仅指有促销目的的行为，也指产生促销效果或可能产生促销效果的行为；以及不仅指直接促销，也指间接促销。“烟草广告和促销”不局限于“宣传”，它也包括“推介”和“行动”，至少应包括以下类别：(a)各种销售和/或经销安排¹；(b)隐蔽形式的广告或促销，例如在各种媒体内容中插入有关烟草制品或烟草使用的内容；(c)通过各种方式将烟草制品与事件或其他产品联系在一起；(d)促销包装和制品设计特点；以及(e)生产和经销形似香烟或其他烟草制品的糖果和玩具或其他产品²。还必须指出，“烟草赞助”定义包含“任何形式的捐助”，即财政或其他方面的捐助，不论该捐助如何或是否得到承认或公之于众。

使用词语、设计、图像、声音和颜色，包括品牌名称、商标、标识、烟草制造商或进口商名称和与烟草制品、生产商或进口商有联系的颜色或颜色搭配，或使用一部分或若干部分词语、设计、图像和颜色，都可能产生直接或间接的促销效果。烟草公司本身的宣

¹ 例如，零售商奖励计划、销售点陈列、彩票、赠礼、免费样品、折扣、竞赛（无论是否需要购买烟草制品）和奖励促销或忠诚顾客方案，比如购买烟草制品时所提供的优惠券。

² 本文反映了公约第16.1条的精神，该条款规定缔约国应“在适当的政府级别采取和实行有效的立法、实施、行政或其他措施禁止向低于国内法律、国家法律规定的年龄或18岁以下者出售烟草制品。这些措施可包括：……（c）禁止生产和销售对未成年人具有吸引力的烟草制品形状的糖果、点心、玩具或任何其他实物”。

传（有时称为公司推广）就是一种形式的促销烟草制品或促进烟草使用，即使没有提及品牌名称或商标。吸烟配件广告（包括陈列）和赞助，例如香烟纸、过滤嘴和卷烟设备以及烟草制品仿制品，也可能产生促销烟草制品或促进烟草使用的效果。

立法应避免详尽无遗或可能被认为是详尽无遗地列举被禁止的活动。尽管立法中的列举常常有助于举例说明被禁止的活动，但应明确说明仅仅是列举一些实例，并未涵盖所有被禁止的活动。可以使用一些词语来说明这一点，比如，“包括但不限于”或“或其他任何形式的烟草广告、促销或赞助”这类包含甚广的用语。

对属于公约第13条中禁止范围内的广告、促销和赞助形式的指示性（非详尽）清单以附录形式附于本准则之后。

建议

广泛禁止广告、促销和赞助应包括：

- 所有广告和促销以及赞助，无一例外；
- 直接和间接的广告、促销和赞助；
- 目的在于促销的行为和具有或可能具有促销效果的行为；
- 促销烟草制品和促进烟草使用；
- 商业性宣传和商业性推介与行动；
- 对任何事件、活动或个人的任何类型的捐助；
- 烟草品牌名称广告和促销以及所有的公司推广；以及
- 传统媒体（印刷、电视和广播）和所有媒体平台，包括因特网、移动电话和其他新技术以及电影。

零售和陈列

销售点陈列烟草制品，本身即构成广告和促销。制品陈列是促销烟草制品和促进烟草使用的一种重要手段，包括刺激冲动性购买烟草制品，给人以烟草使用可被社会接受的印象，并使烟草使用者更难戒烟。年轻人尤其易受制品陈列促销效果的影响。

为确保烟草制品销售点没有任何促销因素，缔约方应完全禁止在销售点，包括固定零售店和摊贩陈列和展示烟草制品。只允许列出制品及价格文本清单并且不含任何促销因素。关于公约第13条的所有方面，禁止也应适用于轮渡、飞机、港口和机场。

应当禁止售烟机，因为售烟机本身就是公约规定的一种广告或促销手段³。

建议

销售点陈列和展示烟草制品，即构成广告和促销，因此应当予以禁止。售烟机应当予以禁止，因为它们本身的存在就是一种广告和促销手段。

包装和制品特点⁴

包装是广告和促销的一个重要因素。烟盒或制品特点在使用上有各种方式吸引消费者、促销制品，以及建立和推广品牌标识，例如，利用烟盒或单个香烟或其他烟草制品上的标识、颜色、字体、图片、本身的形状和所用材料。

包装上的广告或促销的效果可通过规定无装饰包装来消除：黑白两色或国家当局规定的其他两种反差颜色；包装上只有品牌名称、产品名称和/或制造商的名称、联系方式和制品数量，除健康警句、税标志和政府规定的其他信息或标记外，没有任何标识或其他特点；规定的字体和尺寸；以及标准形状、尺寸和材料。烟盒内或烟盒上亦或单支香烟或其他烟草制品上不应含有任何广告或促销材料。

³ 禁止售烟机，因为它们等同于广告或促销，这是对有关保护未成年人的公约第16条规定的补充。第16.1条所述可能措施包括：“确保[每一缔约方]管辖范围内的自动售烟机不能被未成年人所使用”，以及第16.5条规定，“缔约方可通过有约束力的书面声明表明承诺在其管辖范围内禁止使用自动售烟机，或在适宜时完全禁止自动售烟机。”

⁴ 另见公约第11条实施准则，涉及关于健康警句和误导信息的无装饰包装。



如果尚未规定采用无装饰包装，限制应尽量包含使烟草制品对消费者较具吸引力的设计特点，比如动物或其他图形、“幽默”词语、彩色香烟纸、诱人的气味、新颖或季节性烟包。

建议

包装和产品设计是广告和促销的重要要素。缔约方应考虑采取无装饰包装的要求，以消除包装上广告或促销的效果。包装、单支香烟或其他烟草制品应不带任何广告或促销材料，包括使制品具有吸引力的设计特点。

因特网销售

因特网销售烟草本身就涉及公约中所界定的广告和促销。所涉问题不仅仅是广告和促销，它也包括对未成年人的销售、逃税和非法贸易。

避免因特网烟草广告或促销的最直接的方法就是禁止因特网烟草销售⁵。禁止应不仅适用于销售制品的实体，也应适用于便利制品付款和邮寄或送货服务的其他有关方，包括信用卡公司。

在因特网销售尚未被禁止的情况下，应实行限制措施，只允许列出制品及价格文本清单，无任何图片或促销特点(比如，有关价格低廉的任何提法)。

鉴于因特网上进行烟草广告和促销的隐蔽性以及查明和追究不法者的难度极大，需要利用国内特殊资源来实施这些措施。FCTC/COP3(14)号决定中所建议的旨在消除跨国界广告、促销和赞助的措施，尤其是查明联络点和处理其他缔约方发出的通知，将有助于确保国内执法努力不会受到损害。

建议

因特网销售烟草应予以禁止，因为它本身就涉及烟草广告和促销。

⁵ 烟草制品非法贸易议定书政府间谈判机构正在就因特网销售管制方案开展讨论。

品牌延伸和品牌共享

“品牌延伸”是指以烟草制品和非烟草制品或服务有可能联系在一起的方式，把一种烟草品牌名称、标志、商标、标识或贸易标记或其他任何鲜明特点（包括鲜明的颜色组合）与一种非烟草制品或服务挂钩。

“品牌共享”是指以烟草制品或公司和非烟草制品或服务有可能联系在一起的方式，把一种非烟草制品或服务的品牌名称、标志、商标、标识或贸易标记或其他任何鲜明特点（包括鲜明的颜色组合）与一种烟草制品或烟草公司挂钩。

就其目的、效果或可能的效果在于直接或间接促销烟草制品或促进烟草使用而言，“品牌延伸”和“品牌共享”应被视为烟草广告和促销。

建议

各缔约方应禁止“品牌延伸”和“品牌共享”，因为它们是烟草广告和促销手段。

企业社会责任⁶

烟草公司通过捐助值得帮助的事业或以其他方式促进其企业行为“对社会负责的”内容，努力树立公司的良好企业公民的形象。这种做法现在越来越普遍。

一些烟草公司直接或通过其他实体向社区、卫生、福利或环境等组织提供财政或实物捐助。此种捐助属于公约第1(g)条中的烟草赞助定义的范畴，应当作为广泛禁止的一部分予以禁止，因为此种捐助的目的、效果或可能的效果在于直接或间接促销烟草制品或促进烟草使用。

烟草公司还会寻求采取不涉及向其他方提供捐助的“对社会负责的”企业做法（比如，良好的劳资关系或环境管理）。向公众宣传此种本该值得称道的活动应当予以禁止，因为其目的、效果或可

⁶ 由缔约方会议设立的一个工作小组拟订的有关公约第5.3条的准则，从关于防止烟草控制相关公共卫生政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响的角度述及这一问题。



能的效果在于直接或间接促销烟草制品或促进烟草使用。应当禁止向公众传播此种信息，规定的公司报告（比如，年度报告）或必要的企业管理（比如，为招聘目的和与供应商的通讯）除外。

烟草业公众教育运动，比如“防止青少年吸烟运动”，应当予以禁止，因为此种运动在由其他方实施时涉及“捐助”问题，或由行业自行开展时相当于企业推广。

建议

各缔约方应当禁止烟草公司对其他任何实体“对社会负责的事业”进行捐助，因为这种捐助就是一种赞助。对烟草业“对社会负责的”企业做法的宣传应当予以禁止，因为此种宣传构成广告和促销。

合法的表达

实施广泛禁止烟草广告、促销和赞助，不应阻止合法的新闻、艺术或学术表达或合法的社会或政治评论。这包括以巧合性烟草内容为背景的新闻图片、对历史人物的描述或有关规章或政策的观点陈述。尽管如此，也可要求带有适当的警句或免责声明。

在某些情况下，新闻、艺术或学术表达亦或社会或政治评论所含有的某些要素可能以编辑、艺术、学术、社会或政治理由并不能证明其有道理，必须将之视为广告、促销或赞助而非真正意义上的编辑、艺术或学术内容或真正的社会或政治评论。为商业性、与烟草有关的原因所作的插入，例如，在媒体中有偿插入烟草制品或图像，显然就属于这种情况。

建议

实施广泛禁止烟草广告、促销和赞助，无须干预合法的表达，比如新闻、艺术或学术表达亦或社会或政治评论。但是，各缔约方应采取措施，防止利用新闻、艺术或学术表达亦或社会或政治评论来促进烟草使用或促销烟草制品。

在娱乐媒体中显示烟草

在娱乐媒体产品，比如电影、剧院和游戏中显示烟草，对烟草使用，尤其是在年轻人当中可产生极大影响。因此，各缔约方应采取以下措施：

- 实施一种机制，在娱乐媒体产品显示烟草制品、使用或任何类型形像时，规定每个参与该娱乐媒体产品生产、经销或介绍的公司行政负责人员应证实该公司并未以任何款项、礼品、免费宣传、无息贷款、烟草制品、公共关系援助或其他任何有价值的活动作为交换条件。
- 禁止把可识别的烟草品牌或烟草品牌图像与任何娱乐媒体产品联系起来或作为其内容一部分。
- 规定显示烟草制品、使用或图像的任何娱乐媒体产品在开头打出规定的反烟草广告。
- 实行评级或分类制度，在对娱乐媒体产品进行评级或分类时考虑到是否显示烟草制品、使用或形象（例如，规定成人评级，限制未成年人获取），并确保面向儿童的娱乐媒体（包括动画片）不显示烟草制品、使用或图像。

建议

各缔约方应就娱乐媒体产品中烟草的显示采取特定措施，包括要求出具证实没有因显示任何烟草接受好处的证明，禁止使用可识别的烟草品牌或图像，要求打出反烟草广告，并实行考虑到是否显示烟草的评级或分类制度。

烟草贸易界内的交流

禁止烟草广告、促销和赞助的目标通常无须禁止烟草贸易界内的交流即可实现。

为向烟草贸易界内的各方提供产品信息之目的在广泛禁止烟草广告、促销和赞助方面的任何例外，均应有明确规定且严格实行。获得此种信息的权利应限于做出交易决定，因而需要此种信息者。



烟草制造商的时事通讯可不受广泛禁止烟草广告、促销和赞助的制约，但它们只能专供制造商的雇员、承包商、供应商和其他商业伙伴使用，并且仅限于在那些有关人员或实体中间分发。

建议

对广泛禁止烟草广告、促销和赞助的任何例外，即允许在烟草贸易界内的交流，应有明确规定且严格实行。

与广泛禁止有关的宪法原则

凡其宪法或宪法原则对实施广泛禁止造成制约的缔约方，根据公约第13条的规定，均应考虑到这些制约，尽可能广泛地实施禁止。所有缔约方有责任实施广泛禁止的措施，除非它们“因其宪法或宪法原则”而“不可能”这样做。这一义务将在“认识到广泛禁止广告、促销和赞助将减少烟草制品的消费”和公约的总目标“保护当代和后代免受烟草消费和接触烟草烟雾对健康、社会、环境和经济造成的破坏性影响”（公约第3条）这一背景下来解释。

已确认，宪法原则如何通融的问题应由各缔约方的宪法制度来决定。

与公约第13.4条有关的义务

根据公约第13.2和13.3条，各缔约方有责任实行广泛禁止烟草广告、促销和赞助（或根据其宪法或宪法原则实行尽可能广泛的限制）。对于尚未根据公约第13.2和13.3条的规定履行其义务的缔约方，预计一些形式的烟草广告、促销和赞助还会继续存在。另外，在广泛禁止开始实施之后，一些十分有限形式的相关商业性交流、推介或行动可能还会继续存在，而且在其宪法或宪法原则妨碍广泛禁止的缔约方，一些形式的烟草广告、促销和赞助也有可能继续存在。

未被禁止的任何形式的烟草广告、促销或赞助必须符合公约第13.4条的要求。这些要求主要包括：“禁止采用任何虚假、误导或欺骗或可能对其特性、健康影响、危害或释放物产生错误印象的手段，推销烟草制品的所有形式的烟草广告、促销和赞助”

(13.4(a))；“要求所有烟草广告，并在适当时包括促销和赞助带有健康或其他适宜的警句或信息”（13.4(b)）；以及“对于尚未采取广泛禁止措施的缔约方，要求烟草业向有关当局披露用于尚未被禁止的广告、促销和赞助的开支。”（13.4(d)）。

各缔约方应禁止以任何虚假、误导、欺骗或可能对任何一种或多种烟草制品的特性、健康影响、危害或释放物或对烟草适用的健康影响或危害产生错误印象的手段，使用直接或间接促销烟草制品或促进烟草使用的任何词语、描述、商标、标志、营销形象、标识、颜色和图形或其他任何标志⁷。此种禁令尤其应包括使用“低焦油”、“淡味”、“超淡味”、“柔和”、“特”、“超”等词语，以及任何可产生误解或产生错误印象的其他词语⁸。

各缔约方应考虑任何烟草广告、促销和赞助均应带有至少与广告、促销和赞助同样醒目的健康或其他警句和信息。所要求的警句和信息的内容应由有关当局作出规定，并应有效传递有关烟草使用有害健康和致瘾性的讯息，不鼓励使用烟草制品并增强戒断烟草使用的动机。为最大限度地发挥效力，各缔约方根据公约第13.4(b)条要求标明的警句或其他信息应当与公约第11条要求在包装上标明的警句或其他信息相一致。

各缔约方应要求烟草业向有关政府当局披露其所参与的任何广告、促销和赞助。应按法律规定定期并针对具体要求作出披露。披露应包括以下方面的总体信息和按品牌分列的信息：

- 广告、促销或赞助种类，包括其内容、形式和媒体类型；
- 广告、促销或赞助的场所和范围或频率；
- 所有参与广告、促销和赞助的实体的身份，包括广告公司和制作公司；

⁷ 这些措辞引自公约第11.1(a)条，增加了“颜色”一词，因为工作小组认为使用颜色可对烟草制品的特性、健康影响或危害产生误导性的印象。

⁸ 见第11.1(a)条和关于公约第11条的准则。

⁹ 本规定支持第12(c)条规定的义务，即促进公众获得与本公约目标有关的关于烟草业的广泛信息。



- 涉及源自一缔约方领土的跨国界广告、促销或赞助时，打算或可能接受此种广告、促销或赞助的领土；以及
- 用于广告、促销或赞助的财政金额或其他资源。

各缔约方应方便公众获取信息（比如，通过因特网）⁹，同时确保保护贸易秘密。

尽管公约第13.4(d)条所述有关烟草业披露其用于尚未被禁止的广告、促销和赞助的开支的义务仅适用于没有广泛采取禁止措施的缔约方，但所有缔约方均应按照第13.5条实施所建议的措施加以实施，该条鼓励缔约方实施第13.4条所规定义务之外的措施。要求烟草业披露其用于所开展的所有广告、促销和赞助的开支，可有助于认为其已实施广泛禁止措施的缔约方确定是否还有禁止措施没有涵盖到或烟草业违反禁令开展的任何广告、促销和赞助。披露要求可能具有附加的好处，它会阻止烟草业开展本来有可能开展的烟草广告、促销或赞助。

建议

各缔约方应达到公约第13.4条关于未被禁止的任何形式的烟草广告、促销或赞助的要求。缔约方应禁止采用任何虚假、误导、欺骗或可能产生错误印象的手段促销烟草制品；要求带有健康或其他适宜的警语或信息；以及要求烟草业向有关当局定期披露其所从事的广告、促销和赞助。缔约方应便利公众获取所披露的信息。

一致性

国内禁令及其有效执行是全球一级实施任何有意义的广泛禁止烟草广告、促销和赞助的重要基础。当代媒体平台，比如因特网、电影和直接广播卫星，跨越国界轻而易举。受国内规定管制的许多形式的广告、促销和赞助，比如活动赞助，也通过广播和宣传广泛进入其他国家。此外，广告和促销往往与服装和技术发明物品挂钩，或者登载在出版物上，从而随着物品的流动从一国进入另一国。

很显然，没有国际合作，国内禁令是无法奏效的。

源自一缔约方领土的跨国界广告、促销和赞助（输出材料）

公约第13.2条规定，“根据[每一]缔约方现有的法律环境和技术手段，广泛禁止应包括广泛禁止源自本国领土的跨国广告、促销和赞助。”

实施禁令应包括，例如，在一缔约方领土内印制或生产的所有出版物和产品，无论其是否以该缔约方领土内的人或其他国家领土内的人为目标。对于以来源国为目标或实际上在来源国中使用的出版物或产品与以其他国家为目标并在其他国家中使用的出版物或产品，这两者往往很难加以区分。

禁令也应适用于由一缔约方领土内任何人或实体在因特网上进行的烟草广告、促销和赞助或采用另外的跨国界传播技术，无论此种材料是否以该缔约方领土内或领土外的人为目标。

此外，禁令也应适用于任何以在另一国可接收的广播形式进行烟草广告、促销和赞助的人或实体。

广泛禁止源自一缔约方领土的广告、促销和赞助，也应确保该缔约方国民（自然人或法人）不在另一国家领土上从事广告、促销或赞助，无论其是否返销来源国。

进入一缔约方领土的跨国界广告、促销和赞助

公约第13.7条规定，“已实施禁止某些形式的烟草广告、促销和赞助的缔约方有权根据其国家法律禁止进入其领土的此类跨国界烟草广告、促销和赞助，并实施与源自其领土的国内广告、促销和赞助所适用的相同处罚。”

实施禁令应包括，例如，在其他国家印制或生产的、进入一缔约方领土或以该领土上的人为目标的出版物和产品。缔约方应考虑对进口印刷品进行抽查。如果此种出版物是由一缔约方国民或在一缔约方领土上建立的实体所印刷、出版或经销，则其应负有法律责任，且对之应尽可能充分地执行禁令。¹⁰禁令也应适用于在一缔约方领土内可获取的所有因特网内容，并适用于广播进入一缔约方领土

¹⁰ 缔约方在某些情况下也可对非国民实施禁令。对于其他缔约方国民，可根据可能制定的关于跨国界广告、促销和赞助议定书的规定来处理。



或以其他方式在一缔约方领土上接收的其他任何音频、视觉或视听材料，无论其是否以该缔约方领土上的人为目标。

建议

广泛禁止或限制烟草广告、促销和赞助的缔约方，应确保以对国内烟草广告、促销和赞助的同样方式对源自其领土的任何跨国界烟草广告、促销和赞助加以禁止或限制。缔约方应利用其主权权力采取有效行动，限制或防止任何进入其领土的跨国界烟草广告、促销和赞助，无论是否源自已采取限制措施的缔约方还是来自非缔约方，并承认在某些情况下议定书中可能必须提及有效的行动。

负责实体

应对负责实体作出宽泛的界定，包括整个市场营销链。首要责任应在于广告、促销或赞助发起者，通常是烟草制造商、批发经销商、进口商、零售商以及其代理人和协会。

此外，还有其他许多实体也参与烟草广告、促销和赞助，因此也应负有责任。

责任不能以同样方式归咎于所有实体，因为它们参与生产、编排和传播烟草广告、促销和赞助的程度互有差别。就烟草赞助而言，负责实体是以任何相关形式进行捐助的实体、接受任何相关形式的捐助的实体，和便利进行或接受任何相关形式的捐助的中介机构。当烟草广告和促销涉及传播时，实体应负有的责任取决于它们在生产和传播宣传内容中起到的作用和它们控制此种活动的可能性。传播者应对其所知道的或过去能够了解到的广告和促销的内容负责。无论采用什么媒体或传播技术，均概莫能外，但这特别适用于控制因特网和直接广播卫星上的内容。

关于所有形式的媒体和传媒：

- 应禁止制作或发行有关内容的个人或实体（比如，广告代理商、设计人、报纸和其他印刷材料发行人、广播公司和电影、电视和广播节目及游戏和现场表演节目制作人，以及因

特网、移动电话、卫星和游戏内容制作人)列入有关烟草广告、促销和赞助的内容。

- 应禁止有关人或实体,例如,媒体和活动举办者、运动员、名人、电影明星和其他艺术家从事烟草广告、促销和赞助。
- 参与模拟或数字媒体和传播的其他实体(比如社会联网网站、因特网服务提供商和电讯公司),一旦接到有关烟草广告、促销和赞助的通知,应履行特定义务(比如,取消或限制获取有关内容)。

就合法实体而言,责任通常应由公司而不是雇员个人来承担。

如果人们一致认为有关烟草广告、促销或赞助的合同、协议或安排违反了广泛禁止的相关规定,即应视之为无效。

比如,关于因特网,有五大类责任实体应对之实行禁令或使之履行特定义务。

- 内容制作人创作内容或使之得以创作。它们包括烟草公司、广告代理商以及网上经销的电视节目、电影和游戏制作人。应禁止内容制作人在其制作的内容中列入烟草广告、促销或赞助。
- 内容发行人包括在向因特网用户提供之前挑选内容的发行人和实体(比如,报纸或广播公司的因特网网站)。应禁止内容发行人在其提供的内容中列入烟草广告、促销或赞助。
- 内容东道主是控制存储内容的与因特网连接的计算机服务器的实体,包括收集其他人制作的内容并且在向因特网用户提供之前不加内容选择的实体(比如社会联网网站)。内容东道主一旦意识到存在有关内容,应有义务取消或限制获取烟草广告、促销和赞助。
- 内容导航者是便利通信服务用户查找内容的实体,比如因特网搜索引擎。内容导航者一旦意识到存在有关内容,应有义务限制获取烟草广告、促销和赞助。

- **接入服务提供商**是提供终端用户接入通信服务的实体，比如因特网服务提供商和移动电话公司。接入服务提供商一旦意识到存在有关内容，应有义务限制获取烟草广告、促销和赞助。

与对内容制作人、内容发行人和内容东道主规定的义务不同的是，缔约方可将内容导航者和接入服务提供商的义务限定为根据技术可行性做出合理的努力限制获取。

建议

对烟草广告、促销和赞助的责任实体应做出宽泛的界定，它们所负有的责任应取决于所发挥的作用。

首要责任应在于广告、促销或赞助发起人，通常是烟草制造商、批发经销商、进口商、零售商及其代理人 and 协会。

应禁止制作或发行媒体内容的人或实体在其制作或发行的内容中列入烟草广告、促销和赞助。

应禁止个人或实体（比如活动举办者、运动员和名人）从事烟草广告、促销和赞助。

对于参与模拟或数字媒体的其他实体，在其意识到存在涉及烟草广告、促销和赞助的内容后，应履行特定义务（例如，消除有关内容）。

国内执行烟草广告、促销和赞助法律

制裁

缔约方应实行和适用有效、适宜和规劝性的处罚（包括罚款、刊登更正补救措施和暂时吊销或取消许可证）。为使处罚起到有效的威慑作用，处罚力度应有等级之分，并与违规行为的性质和情节轻重相称，包括考虑是否为初犯，并应足以抵消广告、促销或赞助所将产生的潜在经济利益。

如屡次违反规定，应对制造商或责任实体实施严厉处罚。如经常性或公然违反规定，则应实施更严厉的制裁，包括可能处以监禁。制裁也应包括对违规行为做出补救的义务，比如：

- 取消广告、促销或赞助；
- 以法院决定的方式宣布法院的判决，费用由法院指定的一方或几方当事人承担；以及
- 为更正或反广告提供资金。

制裁应既适用于个人也适用于实体（包括能够对有关法人实体在境外，但在境内产生影响的行为负责的法人实体）的行为。制裁也应适用于法人实体的管理人员、董事、高级职员和/或法人代表，如果他们对法人实体的行为承担责任的话。

向烟草制造商、批发经销商、进口商和零售商发放许可证，可作为一种有效的方法来控制广告、促销和赞助。只要申请人能够确保遵守法律要求，即可给予许可证或予以展期。如若未遵守规定，许可证即可暂时收回或取消。对于未直接参与制作或销售烟草的责任实体，比如广播公司，当此类实体必须持有许可证时，在发放、展期、暂时吊销或撤销许可证的标准中应包括遵守烟草广告、促销和赞助规定。

如果有威慑力的制裁到位的话，执行当局就有可能成功地消除非法做法，而无须通过法院诉讼来解决（比如，采取接触、会面、警告、行政决定和定期罚款等方式）。

监督、执行和诉诸司法

缔约方应指定一个独立的主管机构，负责监督和执行法律，并给予其必要的权力和资源。该机构应有权调查申诉，查封非法广告或促销活动，并对申诉发表意见，以及/或提起适当的法律程序。

民间社会和公民应参与监督和有效执行禁令。民间社会组织，尤其是公共卫生、卫生保健、预防、保护青年或消费者组织等实体，有望起到严格监督的作用，立法也应明确规定公众成员可提出投诉。



另外，民法应规定多种可选办法打击烟草广告、促销和赞助。国家法律应使任何有关个人或非政府组织能够对非法烟草广告、促销和赞助提起法律诉讼。

执行规划可包括免费电话投诉热线、因特网网站或鼓励公众举报违规行为的类似系统。

建议

缔约方应实行和适用有效、适宜和规劝性的处罚。缔约方应指定一个独立的主管机构，负责监督和执行法律，并给予其必要的权力和资源。民间社会应参与监督和执行法律，并可诉诸司法。

公众教育和社区认识

本着公约第12条的精神¹¹，缔约方应利用现有一切宣传工具，在社会各界促进和加强对烟草广告、促销和赞助的公众意识。除其他以外，缔约方应采取适当措施，促进广泛参加有效和全面的公众教育与意识规划，通过此种规划强调广泛禁止的重要性，开展有关其必要性的公众教育，并说明烟草业的广告、促销和赞助不能被接受的原因。

动员社会的支持，以监督对烟草广告、促销和赞助法律的遵守情况并举报违规行为，是实施广泛禁止措施的基本要素。为确保社会成员履行这一职责，必须使人人认识到这一问题，并了解法律和可对违规行为采取行动的方式。

缔约方应实施公众教育和提高认识规划，向社会成员宣传目前实行的烟草广告、促销和赞助法律，为向有关政府机构通报广告、促销或赞助情况可采取的步骤，以及对于不顾法律从事烟草广告、促销或赞助的人可采取的步骤。

¹¹ “教育、交流、培训和公众意识”。

建议

缔约方应在社会各界促进和加强公众意识，使之认识到消除烟草广告、促销和赞助的必要性，并了解相关法律和社会成员可对违规行为采取行动的方式。

国际合作

消除烟草广告、促销和赞助的努力是否有效，不仅取决于个别缔约方所采取的行动，也在于各缔约方在处理烟草广告、促销和赞助问题方面开展合作的程度。有效的国际合作对于消除国内和跨国界烟草广告、促销和赞助是绝对必要的。

公约缔约方已就开展国际合作作出承诺，所涉条款包括第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），尤其是第20.4条（交换可获得的有关的科学、技术、社会经济、商业和法律资料以及有关烟草业业务的信息）；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）；以及第26条（财政资源）。

除本准则中的建议以外，缔约方会议还就便利缔约方之间的信息交换和其他合作问题建议了其他措施，以有助于消除跨国界广告、促销和赞助¹²。这些消除国内烟草广告、促销或赞助的措施也很有益，因为就所有烟草广告、促销和赞助，而不仅仅是跨国界烟草广告、促销和赞助分享信息、经验和专门知识，将惠益于各缔约方。

¹² FCTC/COP3(14)号决定。

附录

公约范围内的烟草广告、促销和赞助形式指示性（非详尽）清单

- 通过音频、视觉或视听手段进行宣传：印刷品（包括报纸、杂志、小册子、散页印刷品、传单、信件、广告牌、宣传画、标语）、电视和广播（包括地面和卫星转播的）、电影、DVD 光碟、录像片和 CD 光碟、游戏（电脑游戏、视频游戏或在线游戏）、其他数码式通讯平台（包括因特网和移动电话）以及剧院或其他现场表演；
- 品牌标记，包括娱乐场所和零售商店以及车辆和设备上的品牌标记（比如，使用品牌颜色或颜色搭配、标识或商标）；
- 在销售点陈列烟草制品；
- 烟草制品自动售货机；
- 利用因特网销售烟草制品；
- 品牌延伸和品牌共享（产品多样化）；
- 安插制品（即以付款或其他优惠为报酬在宣传环境内（见上文）包括或提及某种烟草制品、服务或商标）；
- 在购买烟草制品时提供礼品或减价产品（例如钥匙环、T恤衫、棒球帽、打火机）；
- 提供烟草制品免费样品，包括与市场营销调查和口感测试相结合；
- 奖励性促销或忠实顾客方案，例如购买烟草制品时提供可换取商品的赠券；
- 与烟草制品或品牌名称相关的竞赛，无论是否要求购买烟草制品；
- 直接针对个人的促销（包括信息）材料，例如直接邮寄品、电话营销、“消费者调查”或“研究”；
- 促销减价制品；
- 出售或提供形似烟草制品的玩具或糖果；

- 向零售商付款或给予其他优惠以鼓励或引诱他们销售制品，包括零售商奖励规划（例如，奖励达到一定销售量的零售商）；
- 包装和产品设计特征；
- 付款或给予其他优惠以取得一种特定产品或特定生产商产品在一家零售商店、某一地点或某一活动上的独家销售权，或突出陈列一种产品；
- 在教育机构、接待、体育、娱乐、音乐、舞蹈和社会场所或活动中销售、提供、安插和陈列产品；
- 向会议、活动、个人或团体（例如，体育或艺术活动、运动员个人或运动队、艺术家个人或艺术团体、福利组织、政治家、政体候选人或政治党派）提供资金或其他方面的支持，无论是否以宣传为交换条件，包括公司社会责任活动；
- 烟草业向酒馆、俱乐部或其他娱乐场所经营者提供资金或其他方面的支持，并作为交换条件建造或整修场所来促销烟草产品，或者利用或提供凉棚和遮阳棚。



第14条 实施准则



世界卫生组织烟草控制框架公约

第14条实施准则

与烟草依赖和戒烟有关的降低烟草需求的措施

导言

《世界卫生组织烟草控制框架公约》(世卫组织框架公约)第14条阐明“每一缔约方应考虑到国家现状和重点，制定和传播以科学证据和最佳实践为基础的适宜、综合和配套的指南，并应采取有效措施以促进戒烟和对烟草依赖的适当治疗”。

不同文化和不同语言对烟草依赖治疗的界定不同。有时包括减少全民烟草使用的措施，但通常只涉及个人一级的干预措施。本准则将两者都涵盖在内，因此使用的术语中既有“促进戒烟”也有“烟草依赖治疗”。世卫组织框架公约其他一些条款及其实施准则中含有促进戒烟的进一步有效措施。

鼓励各缔约方使用本准则以协助其履行世卫组织框架公约所规定的义务并保护公众健康。此外，根据公约第2.1条，还鼓励各缔约方实施本准则建议之外的措施¹。

目的

本准则的目的是，以现有最佳科学证据为基础，并考虑到国家现状和重点，协助各缔约方履行世卫组织框架公约第14条规定的义务，同时与公约其他条款下的义务以及缔约方会议的意图保持一致。

为此，本准则应：

¹ 请各缔约方访问世卫组织框架公约网站 (<http://www.who.int/fctc/>)，其中载有关于本准则所涉议题的更多信息来源。

- (i) 鼓励各缔约方加强或建立可持续的基础设施，以推动戒烟努力，确保希望戒烟的烟草使用者能广泛获得支持，并能为提供这种支持确保可持续的资源；
- (ii) 确定促进戒烟所必需的主要有效措施，并将对烟草依赖的治疗纳入国家烟草控制规划和卫生保健系统；
- (iii) 敦促各缔约方分享经验并彼此合作，以便促进发展或加强对戒烟和烟草依赖治疗的支持。

术语的使用

出于本准则目的，将适用下列定义：

- “烟草使用者”：使用任何烟草制品的人。
- “烟草成瘾/依赖”：反复使用烟草后出现的一组行为、认知和生理现象，通常包括使用烟草的强烈欲望、难以控制的使用、坚持使用烟草而不顾其有害后果、使用烟草比其他活动和义务更优先、耐受性增加以及有时处于一种躯体的戒断状态²。
- “戒烟”：停止使用任何烟草制品的过程，不论有无帮助。
- “促进戒烟”：有助于停止烟草使用的全人群措施和方法，包括对烟草依赖的治疗。
- “烟草依赖治疗”：向烟草使用者提供行为支持或药物，或者两者同时提供，以帮助他们停止使用烟草³。
- “行为支持”：药物以外的支持，旨在帮助人们停止烟草使用。这可以包括戒烟方面的所有帮助，以便传授有关烟草使用和戒烟的知识，提供支持，教授改变行为的技能和策略。
- “简明扼要的戒烟建议”：在例行的咨询或互动过程中，通常仅用几分钟时间劝导所有烟草使用者停止使用烟草。

² 在本文件中有时称作“戒烟支持”。

³ 见《疾病和有关健康问题的国际统计分类》第十次修订本（ICD-10）。日内瓦，世界卫生组织，2007年。

基本考虑

烟草使用很容易成瘾^{4,5}。使用烟草和接触烟草烟雾会给健康、经济、环境和社会造成严重后果，人们应当受到教导，了解这些不利后果以及戒烟的益处⁶。对这些不利后果的认识是促使大多数烟草使用者戒烟的强大动力，因此必须确保公众和决策者充分了解这些不利后果。

治疗烟草依赖的措施必须协同其他烟草控制措施一起落实。促进戒烟和治疗烟草依赖是全面综合烟草控制规划的重要组成部分。支持烟草使用者的戒烟努力并成功治疗其对烟草的依赖，将加强其他烟草控制政策，增加社会对他们的支持和接受。结合世卫组织框架公约其他条款所涉及的全民范围干预措施来实施戒烟和治疗措施，将产生协同作用，由此最大限度扩大其影响。

戒烟和烟草依赖治疗战略应以现有最佳效益证据为依据。有明确科学证据表明，治疗烟草依赖是有效的，并且是具有成本效益的卫生保健干预措施，对于卫生保健系统而言，是有价值的投资。

治疗应当可及并可负担得起。对烟草依赖的治疗应当广泛可得、可及和可负担得起，并应包括关于现有各种戒烟方案的教育⁷。

戒烟和烟草依赖治疗应当面面俱到。戒烟策略和烟草依赖治疗应考虑性别、文化、宗教、年龄、教育背景、识字率、社会经济状况、残疾以及烟草使用率高的人群的需要等因素。戒烟策略应尽可能面面俱到，并应酌情适应个别烟草使用者的需要。

⁴ 成瘾和依赖这两个术语在本准则中交替使用，与在世卫组织框架公约序言以及第4和第5条中情况一样。

⁵ 如世卫组织框架公约第12条所载。

⁶ 在FCTC/COP4 (7) 号决定中通过的世卫组织框架公约第12条实施准则提供了关于教育的进一步指导。

⁷ 世卫组织框架公约第12条实施准则草案（文件FCTC/COP/4/7）提供了关于培训的进一步指导。

监测和评价至关重要。监测和评价是成功的戒烟和烟草依赖治疗规划必不可少的组成部分。

与民间社会积极合作。根据世卫组织框架公约序言和第4.7条规定，民间社会的积极参与和合作，对于有效实施本准则至关重要。

防止一切商业和既得利益的影响。根据世卫组织框架公约第5.3条及其实施准则，在为实施公约第14条制定战略时，应防止受到烟草业的商业和其他既得利益的影响，并要防止其他一切实际和潜在的利益冲突。

分享经验的重要性。分享经验和彼此合作将大大加强缔约方实施本准则的能力。

卫生保健系统的核心作用。加强现有卫生保健系统，促进戒烟和治疗烟草依赖极其重要。

发展基础设施，支持戒烟和治疗烟草依赖

背景

为了促进戒烟和有效地治疗烟草依赖，将需要一些基本的基础设施，其中大多（如初级卫生保健系统）已经在许多国家存在。为了能以尽可能低的成本尽快促进戒烟和治疗烟草依赖，各缔约方应尽量利用现有资源和基础设施，并确保烟草使用者至少能获得简明扼要的戒烟建议。一旦这方面取得成效，便可以确立其他机制来提供烟草依赖治疗，包括更专业的办法（见后面“开展戒烟支持：阶梯式方法”）。

专业协会和具有该领域相关专长的其他群体应当从早期阶段就参与必要基础设施的设计和开发工作，但必须防止该工作受到一切实际和潜在利益冲突的影响。

建议

各缔约方应考虑国家现状和重点，采取下列行动，以加强或建立必要的基础设施，有效地促进戒烟和为烟草依赖提供适当治疗。

行动

开展国家情况分析

酌情分析：(1)国内所有烟草控制政策的状况及其影响，特别是在推动烟草使用者戒烟和产生治疗需求方面；(2)促进戒烟和提供烟草依赖治疗的政策；(3)目前的烟草依赖治疗服务及其影响；(4)可用以加强戒烟促进工作和烟草依赖治疗服务（或在尚无此类服务的地方创立这种服务）的资源，包括培训能力⁸、卫生保健基础设施，和可能有帮助的任何其他基础设施；以及(5)可获得的任何监测数据（见下面“监测与评价”）。适当时，可使用这种情况分析来制定战略性计划。

建立或加强国家协调

确保国家协调机制或联络点能促进加强或制定一项旨在促进戒烟和提供烟草依赖治疗的规划。

维持或考虑建立一个面向烟草使用者的便捷可得、最现代化的信息系统，提供关于现有各种戒烟服务和合格服务提供者的信息。

制定和传播综合指南

各缔约方应根据现有最佳科学证据和最佳做法，并考虑到国家现状和重点，制定和传播综合烟草依赖治疗指南。这些指南应包括两个主要部分：(1)**国家戒烟战略**，旨在促进戒烟和提供烟草依赖治疗，主要针对负责筹资和实施政策与规划的人员；和(2)**国家治疗指南**⁹，主要针对那些将为烟草使用者加强、管理和提供戒烟支持的人员。

⁸ 世卫组织框架公约第12条实施准则草案（文件FCTC/COP/4/7）提供了关于培训的进一步指导。

⁹ 治疗指南指编写的系统说明，以帮助服务管理人员、从业人员和患者就适当的烟草依赖治疗和戒烟做出决定。

国家戒烟战略和国家烟草依赖治疗指南应具有以下主要特点：

- 应以证据为基础；
- 其制定工作不应受到一切实际和潜在利益冲突的影响；
- 应与主要利益攸关方，包括，但不限于，卫生科学家、卫生专业组织、卫生保健工作者、教育工作者、青年工作者以及具有该领域相关专长的非政组织协作制定；
- 应由政府委托或领导，但应与其他利益攸关方积极合作和磋商；如果由其他组织发起治疗指南的制定工作，则它们应与政府积极合作；
- 应包括一项传播和实施计划，应强调所有（卫生保健部门内外）服务提供者树立榜样，不使用烟草的重要性，并应根据不断发展的科学证据和世卫组织框架公约第5.1条规定的义务，定期得到审查和更新。

国家治疗指南的其他主要特点包括：

- 应在国家一级得到广泛支持，包括得到卫生专业组织和/或协会的支持；
- 应包括尽可能广泛的干预措施，如系统地识别烟草使用者，提供简明扼要的戒烟建议，戒烟热线，由受过相应训练的工作人员提供面对面行为支持，提供便捷可得和免费或能负担得起的药品系统，以及支持帮助戒烟的主要步骤的系统，包括在所有医疗记录中报告烟草使用情况；
- 应覆盖卫生保健部门内外的所有环境和所有提供人员。

处理卫生保健工作者和参与戒烟工作的其他人员的烟草使用问题

卫生保健工作者应避免使用烟草，因为：

- 他们是榜样，他们使用烟草不利于传达烟草有害健康这一公共卫生信息；

- 必须降低社会对烟草使用的接受程度，而卫生保健工作者在这方面尤其有责任树立好榜样。

因此，应当为卫生保健工作者和参与帮助烟草使用者戒烟的任何其他群体提供特定规划，促进戒烟和对烟草依赖的治疗。

发展培训能力¹⁰

在大多数国家，卫生保健系统¹¹和卫生保健工作者应在促进戒烟和为希望戒烟的烟草使用者提供支持方面发挥核心作用。但是，适当时也应让其他群体参与。

所有卫生保健工作者均应接受培训，以便能记录烟草使用情况，提供简明扼要的戒烟建议，鼓励戒烟努力，并在适当时指导烟草使用者寻求专门的烟草依赖治疗服务。

卫生保健机构以外的其他人员也可接受培训，以提供简明扼要的戒烟建议，鼓励戒烟努力，并在适当时指导烟草使用者寻求专门的烟草依赖治疗服务，这样他们也可在戒烟和烟草依赖治疗方面发挥作用。

卫生保健工作者以及卫生保健机构以外提供专门强化支持的人员（见下面“帮助烟草使用者戒烟系统的主要组成部分”）都应受到尽可能最高标准的培训，并接受持续教育。

应将烟草控制和戒烟纳入所有卫生专业人员以及其他有关职业的人员取得任职资格之前及之后的培训课程，并应纳入持续专业发展制度。培训应提供信息阐明烟草使用及其危害，戒烟的益处以及训练有素的工作者可在促进戒烟方面产生的影响。

应由主管当局制定全国培训标准。

¹⁰ 在FCTC/COP4（7）号决定中通过的世卫组织框架公约第12条实施准则提供了关于培训的进一步指导。

¹¹ 包括，但不限于，政府机构、公共和私立卫生保健设施以及供资组织。

利用现有系统和资源确保最大限度提供服务

各缔约方应利用卫生保健和其他机构的现有基础设施，确保能够确认所有烟草使用者并至少能向其提供简明扼要的戒烟建议。

各缔约方应利用现有基础设施为希望停止使用烟草者提供烟草依赖治疗。这种治疗应广泛可得，以证据为基础并能负担得起。

各缔约方应考虑使用现有基础设施，最大限度向烟草使用者提供治疗，其中包括，但不限于，初级卫生保健机构以及提供结核病和艾滋病毒/艾滋病治疗等服务的其他一些机构。

强制规定将烟草使用情况载入医疗记录

各缔约方应确保强制规定在所有医疗和其他相关记录中载明烟草使用情况，并应鼓励将烟草使用情况记入死亡证明。

鼓励合作

根据本准则的基本考虑，政府组织和非政府组织必须开展合作，以便在实施世卫组织框架公约第14条各项规定方面迅速取得进展。

确立可持续的资金来源帮助戒烟

为加强或建立国家基础设施以促进戒烟和提供烟草依赖治疗，将需要财政和技术两方面资源，因此，根据世卫组织框架公约第26条，将必须确认该基础设施的资金来源。

为了减轻政府预算压力，各缔约方可考虑由烟草业和零售商来承担提供戒烟支持的费用，具体办法包括：指定用途的烟草税；烟草生产和/或进口许可证费；烟草制品注册费用；批发商和零售商烟草销售许可证费；烟草业和零售商缴纳的违规费，如行政罚款；以及烟草业和零售商缴纳的烟草监测/监控年费。采取有效行动减少烟草制品非法贸易（如世卫组织框架公约第15条所载）也可大大增加政府收入。

帮助烟草使用者戒烟系统的主要组成部分

背景

如上节所述，可以在各种环境中由各种服务提供人员向烟草使用者提供支持，这种支持可以包括一系列选择方案，从强度不高的全民措施到由训练有素的专家提供可能付费的强化措施，范围广泛。帮助烟草使用者戒烟系统的主要组成部分包括简明扼要的戒烟建议和戒烟热线¹²等覆盖范围广泛的措施，由训练有素的专家提供行为支持等强化措施，以及有效的药物治疗措施。目前有大量科学证据表明，行为支持和药物治疗十分有效且具成本效益，可以单独也可结合使用，结合使用更加有效。

建议

在设计面向卫生保健和其他机构的国家戒烟和治疗系统时，各缔约方应考虑国家现状和重点，将下列要素包括在内。

各缔约方应要求在所有卫生保健机构由所有卫生保健工作者提供戒烟支持和治疗。此外，各缔约方应考虑在非卫生保健机构由受过适当训练的非卫生保健工作者提供戒烟支持和治疗，尤其是如果有科学证据表明，这样可以更好地服务于某些烟草使用人群¹³。

行动

制定全民措施

大众交流。大众交流和教育规划对于鼓励戒烟和促进支持戒烟，以及鼓励烟草使用者利用这种支持至关重要¹⁴。这些规划可以包括免费和付费媒体投放。

¹² 戒烟热线是一种电话咨询服务，既可提供被动反应性咨询，也可积极主动提供咨询。被动反应性的戒烟热线对烟草使用者主动拨打的电话立即作出答复，但这只限于拨入的电话。积极主动的戒烟热线则需要就准备拨打给烟草使用者的电话制定一个时间表。

¹³ 这类人群可能包括青少年、父母以及社会经济地位低下者。

¹⁴ 见在FCTC/COP4 (7) 号决定中通过的世卫组织框架公约第12条实施准则。

简明扼要的戒烟建议。简明扼要的戒烟建议应被纳入所有卫生保健系统。所有卫生保健工作者均应接受培训，学会询问烟草使用情况，将其载入医疗记录，提供简明扼要的戒烟建议，并指导烟草使用者接受当地提供的最适宜有效的治疗。应将简明扼要的戒烟建议作为标准措施的一个基本部分并应定期监测其实施情况。

戒烟热线。各缔约方应开通戒烟热线，使拨打者能获得训练有素的戒烟专家的建议。这种热线最好能积极主动地提供免费支持。应当广泛宣传戒烟热线并配备充足人员，以确保烟草使用者能随时获得个别支持。鼓励缔约方在烟草制品的包装上标明戒烟热线号码。

制定强化的个人措施

专门的烟草依赖治疗服务。在资源允许的情况下，可由受过特别训练的从业者向需要戒烟支持的烟草使用者提供专门强化支持。这类服务应提供行为支持，并在适当时提供药物治疗或药物治疗建议。根据各国具体情况，这类服务可由各种卫生保健人员和其他受过训练的工作人员提供，包括医生、护士、助产士、药剂师、心理学家和其他人员。这类服务可在各种环境中提供并使烟草使用者便捷可得。如可能，应免费或以负担得起的费用提供此类服务。专门治疗服务应符合国家或适用的治疗标准。

提供药物治疗

科学证据已清楚表明，药物治疗可以增加戒烟机会，应向希望戒烟的烟草使用者提供这种服务，并且如可能，应免费或以负担得起的费用提供。

考虑到相关法律规定，有些药物治疗也可在全民范围提供，对获取几乎不加限制。一些国家的经验表明，加强某些药物治疗的可及性和可得性，可以增加戒烟尝试的次数。

应由政府或区域经济一体化组织进行集体谈判，通过批量购买或其他可利用的手段来降低药物价格，确保戒烟治疗不会给那些正在戒

烟的人施加过高费用。如果具有低成本的有效药物¹⁵，可考虑将其作为标准治疗药物。

考虑新出现的研究证据以及创新办法和媒体

各缔约方应坚持审查不断发展的有关新办法的科学证据，以促进戒烟和提供烟草依赖治疗。

各缔约方应乐意接受富有创新性的新办法以促进戒烟和提供烟草依赖治疗，同时要优先考虑有更充分科学证据的办法。

来自一些国家的证据表明，国家无烟日活动，有时与世界无烟日同时举办，可能是推动烟草使用者戒烟的一种低成本的有效干预措施。在电话和因特网使用率高的国家，手机短信和基于因特网的行为支持可能特别有用。目前正在通过科学试验对这些和其他办法进行调查研究，不过尚无充分证据建议将它们用作核心治疗措施。此外，还可探讨使用无线电等电子媒体传达戒烟信息和建议的潜力，因为在许多国家，无线电是最普遍的低成本大众传播媒介。一些国家还拥有面向广大基层群众的地方和民间媒体，在采取其他文化上可接受的治疗方法的同时，可以考虑使用这些办法传播关于现有戒烟设施的信息。

开展戒烟支持：阶梯式方法

背景

世卫组织框架公约其他条款¹⁶所涉及的旨在减少烟草需求的烟草控制政策，通过鼓励戒烟和创造支持性环境鼓励采取帮助戒烟的措施来促进戒烟。结合这些政策来实施戒烟和烟草依赖治疗措施将发挥协同作用，由此对公众健康产生最大影响。

¹⁵ 根据科学证据（见下面“监测与评价”）。

¹⁶ 包括，但不限于，第6、第8、第11、第12和第13条。

如果一个国家中烟草使用者的绝对数量高，即便只有少部分使用者希望戒烟并在这方面需要帮助，也可能意味着对戒烟支持的巨大需求。

根据每一缔约方的现状和重点，可以同时或以阶梯式方法落实旨在促进戒烟和治疗烟草依赖的全面综合系统的各个不同组成部分。有些缔约方已经拥有综合的治疗系统，所有缔约方的目标都应当是为戒烟和治疗烟草依赖提供最全面的干预措施。

但是，资源有限，因此本节建议了发展烟草依赖治疗的阶梯式方法（如果认为这样一种方法是适宜的）的基本内容。

建议

尚未这样做的缔约方应实行世卫组织框架公约其他一些条款¹⁷中载明的措施以促进戒烟并增加对烟草依赖治疗的需求¹⁷。

各缔约方应利用卫生保健机构和其他环境中现有的基础设施，确保能确认所有烟草使用者并至少能向其提供简明扼要的戒烟建议。

各缔约方应考虑国家现状和重点，采取下列行动。

行动

采取行动建立基本的基础设施并创造环境推动戒烟努力

确立系统的组成部分

- 确保使人们充分了解烟草制品的有害后果。
- 加强或建立——并资助——有利于戒烟和烟草依赖治疗的国家协调机制，作为国家烟草控制计划的一部分。
- 制定并传播国家戒烟战略和国家烟草依赖治疗指南。
- 为戒烟和烟草依赖治疗规划确定和划拨可持续的资金。
- 酌情确保由健康保险或其他手段资助的卫生保健系统能将烟草依

¹⁷包括，但不限于，第6、第8、第11、第12和第13条。

赖记录为一种疾病或病症，并将其治疗纳入有保险的服务范畴。

在卫生保健工作者中处理这一问题

- 将烟草依赖和戒烟问题纳入医学、牙科、护理、药剂学及其他相关本科和研究生的核心课程和持续专业培训，以及执照和认证考试。
- 训练卫生保健工作者遵循简单易行方针提供简明扼要的戒烟建议。
- 酌情对卫生保健部门以外的工作者和服务提供者进行戒烟和烟草依赖治疗方面的技能培训。
- 在使用烟草的卫生保健工作者和服务提供者中促进戒烟，如有需要向其提供戒烟支持。

将简明扼要的戒烟建议纳入现有卫生保健系统

- 确保将烟草使用情况载入各级医护的医疗记录和其他相关记录。
- 将简明扼要的戒烟建议纳入现有初级卫生保健系统。
- 让国家卫生保健系统的各有关部门参与提供简明扼要的戒烟建议。
- 如有机会或必要，将简明扼要的戒烟建议纳入卫生保健部门以外的其他适当文化环境。
- 酌情建议补偿卫生保健工作者用于提供戒烟咨询的时间，以及报销药物治疗费用。

采取行动增加戒烟成功的可能性

建设能力支持戒烟和治疗烟草依赖

- 确保人们清楚了解烟草依赖治疗服务的可得性和可及性，并鼓励他们加以利用。
- 建立积极主动的免费戒烟热线，就如何戒烟提供建议，或者如果资源匮乏，可首先建立一个被动反应性的免费戒烟热线。
- 确保有效的药物治疗便捷可得、可及并且免费或可负担得起。
- 建立符合国家或适当治疗标准的专门综合烟草依赖治疗服务网络。

监测与评价

背景

监测与评价活动通过收集显示变化或无变化的数据/信息，衡量某项干预措施或规划的进展和影响。这包括定期审查各项干预措施和规划。科学证据来自科学调查，一般通过正式研究取得，包括通过监测和评价获得的证据¹⁸。

监测和评价必不可少，可确保运用最佳手段为烟草使用者开发和提供有效的治疗。在国家一级，监测和评价可确保进展得到衡量，以便对干预措施进行必要修改和改进，帮助确保最有效地使用有限资源。在国际一级，分享经验将有助于各缔约方调整和改进其战略。

可利用国家和国际数据收集系统来支持收集监测和评价所得数据。

建议

各缔约方应监测和评价所有戒烟和烟草依赖治疗战略和规划，包括进程和结果的衡量标准，以观察趋势。根据世卫组织框架公约第20、第21和第22条规定，各缔约方还应通过交流信息从其他国家的经验中受益。

行动

制定可衡量的目标，决定所需资源，并确定指标以便能够评估实现每项目标的进展。

考虑国家现状和重点，鼓励卫生保健工作者和卫生服务提供者通过明确界定的指标，参与监测服务绩效。

使用以可靠方法为基础并符合当地具体情况的实用和高效数据收集系统。

¹⁸关于基于研究的证据的定义见在FCTC/COP4 (7) 号决定中通过的世卫组织框架公约第12条实施准则。

国际合作

背景

缔约方之间开展国际合作是世卫组织框架公约第22条规定的一项条约义务。戒烟和烟草依赖治疗方面的国际合作也是支持和加强公约实施的一个手段。

建议

根据世卫组织框架公约第20、第21和第22条规定，各缔约方应在国际一级开展合作，以确保能够实施最有效的戒烟措施。

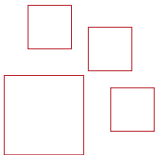
行动

与其他缔约方分享戒烟和治疗方面的经验，包括为戒烟提供支持和资助的战略、国家治疗指南、培训战略，以及对烟草依赖治疗系统的评估数据和报告。

适当时，使用国际报告机制，如定期报告世卫组织框架公约实施情况的机制，并利用双边和多边联系渠道和协定。

定期审查和修订本准则，以确保其持续向各缔约方提供有效的指导和援助。





世界卫生组织
《世界卫生组织烟草控制框架公约》
公约秘书处
Avenue Appia 20, 1211 Geneva 27, Switzerland
电话: +41 22 791 5043
传真: +41 22 791 5830
电子邮件: ftcsecretariat@who.int
网站: www.who.int/ftc

