

世界卫生组织烟草控制框架公约第 11 条 (烟草制品的包装和标签)实施准则

目的、原则和术语使用

目的

1. 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

2. 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。

3. 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，烟草致病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。

4. 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。

5. 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

6. 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局限于法令、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

7. 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。较大的图象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

8. 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的上端比在包装的正面下端和背面更醒目。各缔约方应要求健康警句和信息应摆放在如下位置上：

- 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，确认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总是影响或遮盖健康警语的文字和图象。

9. 除第 8 段所述健康警语和信息外，缔约方还应考虑要求在包装各面，增加健康警语和信息，以及内置和外加健康警语和信息。

10. 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语和信息。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语和信息的任何部分。

11. 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语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

12. 公约第 11.1(b)(iv)条规定，烟草制品包装和标签上健康警语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，健康警语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语和信息覆盖 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。健康警语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。

13. 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语和信息的空间从健康警语或信息本身的尺寸中扣除，也即，应在健康警语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。

图象的使用

14. 公约第 11.1(b)(v)条规定，烟草制品包装和标签的健康警语和信息可采取或包括图片或象形图的形式。有证据表明，图文并茂的健康警语和信息比只用文字形式的健康警语和信息有效得多。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语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语。

15. 有证据表明，相对于使用文字的健康警句和信息，带有图象的健康警句和信息：

- 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。

16. 图象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。

17. 在为烟草制品包装制作图象时，缔约方应尽可能取得图象的所有权或全部版权，而不是任由平面设计者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象提供了最大限度的灵活性。这还可能使缔约方可向其它辖区发放使用图象的许可证。

颜色

18. 使用颜色取代黑白图象，会影响健康警句和信息图象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象部分使用全色（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

19. 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。

20. 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。

21. 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。

22. 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

23. 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。健康警句和信息除危害健康的后果和接触烟草烟雾的影响之外，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）。

24. 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。

25. 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。

26. 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。

27. 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

28. 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。

29. 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

30. 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句的注意。在要求作出来源归属声明的地方，它往往被放在健康警句的末尾，字体小于警句其他部分。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。

31. 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

32. 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)条规定的警句外，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。

33. 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句和信息的备用显示区（如包装侧面）上显示这一信息。

34. 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胺”。

35. 以上 3 段应与第 43-45 段配合阅读。

有效包装和标签要求的编制程序

对产品种类的考虑

36. 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句和信息。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

37. 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

38. 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

39. 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果。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。

40. 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

41. 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

42. 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

43. 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。

44. 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。

45. 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

46. 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。这可以增加健康警语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

47. 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

48. 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

49. 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

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

责任

51. 缔约方应按照公约第 19 条，考虑纳入明确条款，规定加载健康警句和信息，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，包括但不局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

52. 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(见第 37 段)；
- 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

53. 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

54. 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

55. 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

56. 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。

57. 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

58. 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

59. 为确保及时采用健康警语和信息，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

60. 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语和信息的老化，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

61. 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

62. 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。

63. 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

64. 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

65. 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

66. 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。

67. 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

68. 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：健康警句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

69. 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

70. 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

71. 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

72. 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。

73. 缔约方应努力分享有关法律和专业知识和专业知识，以驳斥烟草业针对包装和标签措施的辩解。

74. 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。

(第四次全体会议, 2008年11月22日)