

**FCTC**

世界卫生组织
烟草控制框架公约

世界卫生组织烟草控制框架公约
缔约方会议

第九届会议

2021年11月8-13日，瑞士日内瓦

临时议程项目3

FCTC/COP/9/5
2021年6月16日

《烟草控制框架公约》全球实施进展

公约秘书处的报告

文件的目的是

本文件介绍对《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）缔约方在2020年报告周期提交的《公约》实施情况报告的分析结果，以及2021年春季从缔约方收到的最新信息。文件还载有关于《加速烟草控制全球战略：通过实施〈公约〉促进可持续发展，2019-2025》各项指标的第一份报告。

2021年《世界卫生组织烟草控制框架公约》全球实施进展报告全文可查阅www.who.int/fctc/reporting。缔约方在2020年报告周期提交的个别报告可查阅<http://untobaccocontrol.org/impldb/>。

缔约方会议的行动

请缔约方会议注意本报告。

促进实现可持续发展目标，如果适用：具体目标3.a和目标3。具体目标17.18和目标17。

与工作计划和预算项目的联系：无。

如未被列入工作计划和预算，是否涉及其他经费问题：无。

相关文件：实施《烟草控制框架公约》对实现减少烟草使用的非传染性疾病全球目标的贡献和影响。

背景

1. 世界卫生组织烟草控制框架公约（烟草控制框架公约）秘书处根据 FCTC/COP4(16) 号决定开展了 2020 年报告周期的工作。在 2020 年周期需要提交报告的所有 181 个《公约》缔约方中，139 个（77%）正式提交了实施情况报告¹。其余缔约方大都在 2020 年 5 月 22 日之前全部或部分更新了数据，2020 年 5 月 22 日是缔约方报告纳入本分析的截止日期。
2. 由于烟草控制框架公约缔约方会议第九届会议因 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行而推迟，公约秘书处决定在 2021 年发布相应的《〈世界卫生组织烟草控制框架公约〉全球实施进展报告》，并与缔约方联系，以收集它们自提交 2020 年报告以来可能收集的任何补充信息。截至 2021 年 2 月底，17 个缔约方发送了更新。
3. 本文件总结了关于《公约》实施情况以及监测《加速烟草控制全球战略：通过实施〈公约〉促进可持续发展，2019-2025》的指标的主要结论意见。公约秘书处网站上的 2021 年《〈烟草控制框架公约〉全球实施进展报告》全文介绍了对缔约方报告的进展的更详细分析和案例研究，以及全球战略指标的完整基线数据。

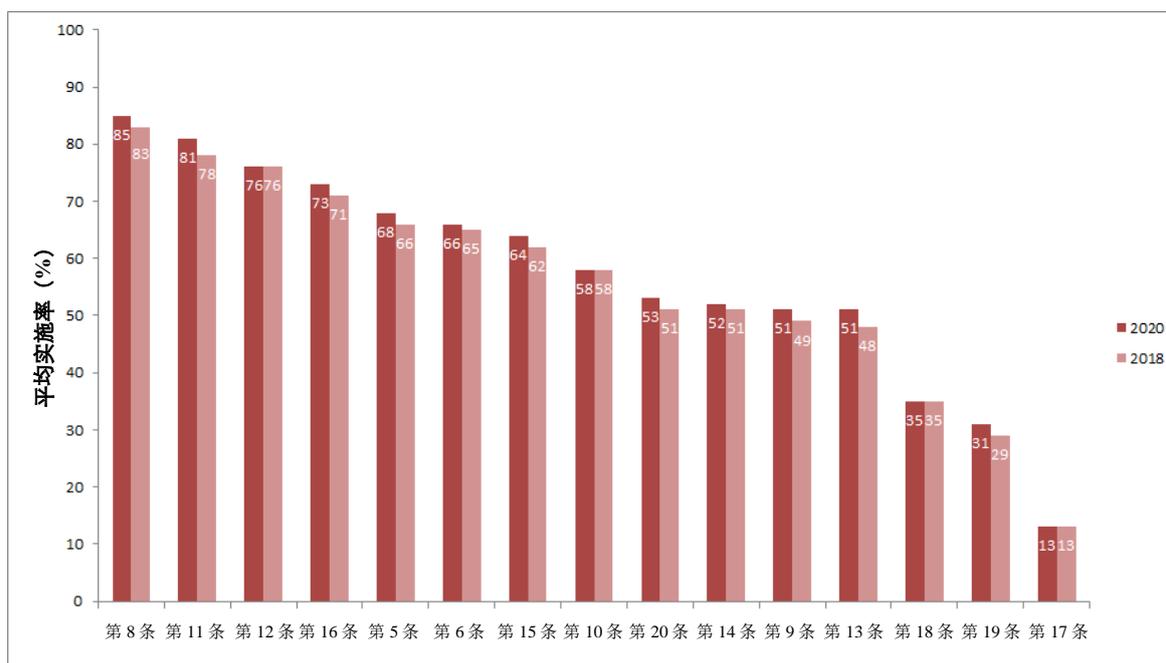
《公约》实施的总体进展

4. 根据每一实质性条款下的关键指标评估了《公约》实施的总体状况。与 2018 年相比，所有缔约方的平均实施率略有提高²（图 1）。两个有时限的条款，即第 8 条和第 11 条，仍然是实施率最高的。相比之下，另一个有时限的条款，第 13 条，继续落后。在烟草种植缔约方中（2020 年占有所有 181 个缔约方的 48%），第 17 条和第 18 条规定的平均实施情况没有改善。

¹ 2020 年报告期于 2020 年 3 月 31 日结束，但应缔约方的请求延长了数据提取日期。在这里介绍的分析中，使用了截至 5 月 22 日报告系统中所有提交和更新的数据。下列缔约方那时候已正式提交报告：阿富汗、阿尔及利亚、安提瓜和巴布达、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴林、孟加拉国、白俄罗斯、比利时、伯利兹、贝宁、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、布基纳法索、布隆迪、佛得角、柬埔寨、喀麦隆、加拿大、乍得、智利、中国、哥伦比亚、科摩罗、刚果、库克群岛、哥斯达黎加、科特迪瓦、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、朝鲜民主主义人民共和国、刚果民主共和国、丹麦、吉布提、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、爱沙尼亚、欧盟、斐济、芬兰、法国、加蓬、冈比亚、格鲁吉亚、德国、加纳、几内亚比绍、圭亚那、洪都拉斯、匈牙利、冰岛、印度、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、爱尔兰、意大利、牙买加、日本、约旦、基里巴斯、科威特、老挝人民民主共和国、拉脱维亚、黎巴嫩、莱索托、利比亚、立陶宛、卢森堡、马来西亚、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、密克罗尼西亚联邦、蒙古、黑山、莫桑比克、缅甸、纳米比亚、瑙鲁、尼泊尔、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、尼日尔、纽埃、挪威、阿曼、巴基斯坦、帕劳、巴拿马、巴布亚新几内亚、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、圣卢西亚、萨摩亚、圣多美和普林西比、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞尔维亚、塞舌尔、塞拉利昂、新加坡、斯洛伐克、所罗门群岛、西班牙、苏丹、苏里南、瑞典、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、北马其顿共和国、多哥、汤加、特立尼达和多巴哥、突尼斯、土耳其、土库曼斯坦、图瓦卢、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭、瓦努阿图、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南和津巴布韦。

² 用于计算平均实施率的关键指标见《全球进展报告》附件 2。对于 2021 年《全球进展报告》，利用 2018 年报告周期报告平台上的最新数据，对所有 181 个缔约方的 2018 年实施率进行了重新计算。

图 1. 2018-2020 年所有 181 个缔约方中实质性条款的平均实施率*



* 注：第 17 条和第 18 条的实施率是在烟草种植缔约方中计算的（2018 年为 84 个，2020 年为 87 个）。

缔约方按条款报告的进展情况

一般义务（第 5 条）

5. 据报告，71%的缔约方制定了全面的多部门国家战略，比 2018 年（67%）有所增加。一些缔约方报告说将烟草控制纳入了范围更广的公共卫生或发展战略、计划或规划。这是一个可喜的趋势，因为一方面这将提高《烟草控制框架公约》的知名度，并动员非卫生部门为实施该公约作出贡献；另一方面这可以宣传对经济财富和发展有着重要贡献的《烟草控制框架公约》。

6. 总共有 41%的缔约方报告说，它们正在全面解决第 5 条的实施问题，不仅制定了全面的多部门国家战略，而且根据第 5.3 条建立了烟草控制联络点、国家协调机制和防止烟草业干扰的措施。此外，33%的缔约方实施了这四项措施中的三项。

与减少烟草需求有关的措施（第 6-14 条）

7. 在第 6 条（减少烟草需求的价格和税收措施）方面，按照《公约》第 6.3 条的要求报告与烟草税收和定价有关的数据对许多缔约方来说仍然是一项挑战，尤其是对除卷烟以外的烟草制品而言。在 2020 年报告周期，四分之三的缔约方提供了税务信息；然而，不到三分之一的缔约方提供了 2020 年的价格数据。自上次分析以来，指定烟草税用于公共卫生目的的缔约方比例以及禁止或限制国际旅行者输入免税烟草制品的缔约

方数量都没有变化。在掌握了足够烟草税信息的缔约方中，38个缔约方报告说卷烟的平均总税收负担为零售价的75%或以上。一个更明显的趋势是，更多的缔约方致力于为未来若干年内制定增税“路线图”，而不是实行逐年增税。

8. 正如第8条（防止接触烟草烟雾）的实施准则所重申的那样，缔约方应努力在《烟草控制框架公约》对该缔约方生效后五年内通过法律提供普遍保护，确保在所有室内公共场所、所有室内工作场所、所有公共交通工具中以及可能的其他（室外或准室外）公共场所免于接触二手烟草烟雾。尽管上述一些环境中的禁烟实施率长期以来一直很高，但在分析不同环境¹中禁烟的全面性时，情况就不那么乐观了。到2020年，只有32%的缔约方报告说在所有室内公共场所、工作场所和公共交通工具中完全禁止吸烟，26%的缔约方报告说在大多数这些环境中禁止吸烟。之前观察到的将现有禁烟令扩大到有儿童在场的室外区域和汽车的模式仍在继续。缔约方似乎更注重执行其无烟规定。

9. 在第9条（烟草制品成分管制）和第10条（烟草制品披露规定）方面，尽管近年来取得了进展，但只有大约一半的缔约方监管、测试或测量烟草制品的成分和释放物。在禁止描述烟草制品的香味或添加剂方面，似乎出现了积极的趋势。超过三分之二的缔约方要求向政府当局披露烟草制品的成分信息，但较少的缔约方（61%）要求披露烟草制品的释放物。公开披露，尤其是与释放物有关的披露，仍然不常见。

10. 三分之二的缔约方现在要求健康警示语至少覆盖烟草包装主要展示区的50%，正如第11条（烟草制品的包装和标签）及其实施指南所规定的。越来越多的缔约方采用了无装饰包装，加快了一种国际趋势，即限制使用烟草包装作为一种广告和促销形式，以及提高健康警示语的有效性。然而，只有54%的缔约方报告说采用了有效和显著的健康警示语所需的所有特征²。

11. 在第12条（教育、交流、培训和公众意识）方面，每10个缔约方中有9个以上报告说实施了教育和公众意识规划。重要的是，一些缔约方成功地维持和进一步发展了它们以前开展的运动或活动。更多的缔约方似乎还利用规划评估结果来设计新的运动，并促进教育和卫生机构之间的战略合作。

12. 四分之一的缔约方仍应根据第13条（烟草广告、促销和赞助）全面禁止所有烟草广告、促销和赞助，这是另一项有时限的措施。值得注意的是，只有8%的缔约方完全

¹ 报告文书所列环境包括：(1)飞机；(2)地面公共交通（公交车、无轨电车、电车）；(3)政府建筑物；(4)卫生保健设施；(5)教育设施；(6)大学；(7)私人工作场所；(8)用作工作场所的机动车辆（如出租车、救护车或送货车）；(9)文化设施；(10)商场；(11)酒吧；和(12)餐馆。火车、渡轮和夜总会未被纳入分析，原因是缔约方之间这些环境的存在有所不同。

² 报告文书所列措施包括：(1)禁止误导性描述；(2)必需的健康警示语；(3)国家主管当局批准的健康警示语；(4)旋转的健康警示语；(5)大幅、明显、可见和易辨认的健康警示语；(6)占据不少于30%的主要展示区的健康警示语；(7)占据50%以上主要展示区的健康警示语；和(8)图片或象形图形式的健康警示语。

按照第 13 条实施指南建议的范围禁止了所有类型的烟草广告、促销和赞助¹。此外，尽管有证据表明存在通过互联网接触广告和促销的风险，特别是对儿童和年轻人而言，但大多数缔约方需要在监管这一平台方面取得进展。更多的缔约方报告说，在其烟草广告、促销和赞助条例中纳入了新型和新出现的烟草制品和尼古丁制品，这是一个积极进展的迹象。

13. 在第 14 条（与烟草依赖和戒烟有关的降低烟草需求的措施）方面，与 2018 年相比，有更高比例的缔约方（64%）报告说已经制定或实施了国家戒烟指南。然而，只有 56% 的缔约方报告说，它们将烟草依赖治疗纳入了医学院的课程，更少的缔约方将其纳入了其他卫生专业的课程。在位于乌拉圭的烟草控制框架公约国际合作知识中心的协调下，一些国家做出了更多努力，将戒烟与结核病-艾滋病毒预防和控制规划相结合。

与减少烟草供应有关的措施（第 15-18 条）

14. 自 2018 年以来，第 15 条（烟草制品非法贸易）方面大多数措施的实施情况继续改善。例如，在发展跟踪和追溯机制以进一步保障分销系统的安全和协助调查非法贸易方面取得了显著进展。这在一定程度上归因于也成为了《消除烟草制品非法贸易议定书》缔约方的《烟草控制框架公约》缔约方重新作出的努力，截至 2021 年 6 月 15 日该议定书已有 63 个缔约方。然而，衡量烟草制品的非法贸易仍然是缔约方面临的一项重大挑战。只有 21% 作出答复的报告缔约方掌握了关于其国内烟草市场中非法烟草制品占比的信息，比 2018 年（18%）略有提高。同时也是《议定书》缔约方的《烟草控制框架公约》缔约方必须在 2020 年首次报告根据《议定书》开展的工作，关于《议定书》的第一份全球实施进展报告提供了关于该条约实施情况的基线数据。

15. 缔约方继续加强实施第 16 条（向未成年人销售和由未成年人销售）下的所有规定。然而，仍有 18 个缔约方没有报告说它们禁止向未成年人销售烟草制品，6 个缔约方报告说购买烟草的最低年龄低于 18 岁。缔约方仍需进一步关注禁止以任何可直接获取的方式销售烟草制品，如开放式货架和自动售货机。

16. 第 17 条（对经济上切实可行的替代活动的支持）和第 18 条（保护环境和人类健康）仍然是实施最少的《公约》条款。在所有缔约方中，48% 的缔约方报告了其管辖范围内的烟草种植。在这些缔约方中，超过三分之二的缔约方仍然没有向烟草种植者推广可行的替代品，超过十分之九的缔约方没有向烟草工人或个体销售者推广替代品。缔约方还可以受益于与其管辖范围内烟草种植者和工人数量相关的更标准化的监测和数据收集。一个积极的方面是，据联合国工业发展组织（工发组织）报告，全球

¹ 报告文书所列烟草广告、促销和赞助类型包括：(1) 在销售点展示烟草制品；(2) 国内互联网；(3) 全球互联网；(4) 品牌延伸和/或分享；(5) 产品植入；(6) 娱乐媒体对烟草的描述/使用；(7) 国际事件/活动的烟草赞助；(8) 企业社会责任；(9) 来自本国的跨境广告；和(10) 进入本国的跨境广告。

烟草产量呈下降趋势，据报告，缔约方采取了新的创新措施来减少烟草包装和过滤嘴对环境的影响。2020年，公约秘书处为第17条和第18条建立了一个新的烟草控制框架公约知识中心，由巴西的奥斯瓦尔多·克鲁斯基金会主办。

责任（第19条）

17. 烟草控制立法中的刑事责任措施在2020年报告周期明显更加普遍，所有缔约方中有58%报告说已采取此类措施。若干缔约方对烟草公司的重大诉讼正在进行中，例如2019年在巴西启动的卫生保健成本回收行动。

研究、监测和信息交换（第20条）

18. 缔约方继续加强对烟草使用的决定因素、模式和后果进行流行病监测的国家系统。观察到情况有所改善，特别是在接触烟草烟雾的监测系统方面，现在有64%的缔约方报告说已经实施了这些系统。另一个积极的发展是，许多最近才开始进行烟草控制监测或有相对较短的烟草监测史的缔约方在《烟草控制框架公约》报告平台上有新的或最近的数据。有关烟草使用负担和在国家一级实施《烟草控制框架公约》的益处的重要经济数据已提供给参与公约秘书处烟草控制框架公约2030项目的低收入和中等收入国家¹。与2018年相比，这显著提高了烟草相关死亡率 and 经济负担数据的可用性。然而，仍然只有一半的缔约方拥有与烟草相关的死亡率数据，更少的缔约方（40%）拥有其管辖范围内烟草的经济负担数据。

国际合作和援助（第22条）

19. 在2020年报告周期，提供和接受援助变得更加普遍。世界卫生组织（世卫组织）和其他联合国机构、公约秘书处、缔约方本身、区域组织、非政府组织和烟草控制框架公约知识中心被缔约方视为实施《公约》的重要援助来源。越来越多的缔约方注意到，烟草控制框架公约知识中心越来越积极地根据《全球战略》的具体目标1.1.2（加强知识中心在协助缔约方方面的作用）帮助缔约方。

20. 澳大利亚、欧洲联盟、挪威、巴拿马、大韩民国和大不列颠及北爱尔兰联合王国向公约秘书处提供财政资源，以帮助缔约方开展实施工作。这包括支持根据缔约方会议通过的工作计划制定的其他项目。特别是，澳大利亚、挪威和大不列颠及北爱尔兰联合王国为支持烟草控制框架公约2030项目提供了慷慨资助。

¹ 烟草控制框架公约2030项目支持有资格获得官方发展援助的缔约方通过加快实施烟草控制框架公约来实现可持续发展目标。关于该项目的信息可在公约秘书处的网站上查阅。

新型和新出现的烟草制品和尼古丁制品（与特定条款无关）

21. 新型和新出现的烟草制品和尼古丁制品的供应持续增加。现在，报告说其国内市场上可获得水烟袋烟草、无烟烟草和电子尼古丁传送系统的缔约方分别占 74%、70% 和 65%。与 2018 年相比，通过和实施针对这些产品的政策或法规变得更加普遍，略超过一半的缔约方报告了这一情况。此外，报告说其市场上有电子非尼古丁传送系统和加热烟草制品的缔约方分别占 35% 和 34%。只有约三分之一的缔约方报告说通过并实施了专门针对电子非尼古丁传送系统或加热烟草制品的政策或法规，这表明这是今后需要加强行动的一个领域。

重点、需求和差距以及实施挑战

22. 大多数缔约方报告了它们实施《烟草控制框架公约》的重点事项。属于《全球战略》目标范围内的义务，最重要的是第 5 条（一般义务）的义务最常被提及。按照最常被提到的顺序，这包括制定立法，执行现有的法规，包括对违法行为处以罚款，建立国家烟草控制基础设施，制定国家烟草控制战略和/或行动计划，以及制定法规。

23. 与 2018 年类似，60% 的缔约方答复说，它们已经查明了现有资源与《公约》实施方面确定的需求之间的具体差距。对于就这些差距发表意见的大多数缔约方来说，这种情况自 2018 年以来没有改变。这一调查结果可能表明，需要更加重点突出和协调的支持来解决这些差距。最常提到的差距是缺乏足够的财政资源。一些缔约方认为，政府提供的资源不足，其他一些缔约方表示，它们的唯一资助者不是世卫组织就是国外的合作伙伴/捐助者。缩小这一差距需要更多地关注《公约》第 26 条和《全球战略》的具体目标 3.2.3（为烟草控制调动可持续资源）。

24. 尽管取得了进展，但实施方面的挑战仍然存在，这些挑战阻碍了《公约》充分发挥其潜力和影响力。最常提到的障碍仍然是烟草业的干扰，包括生产新型和新出现的烟草制品和尼古丁制品的行业。

25. 与此同时，烟草业对实施《烟草控制框架公约》的法律或条例提起的一些重大法律诉讼已经结束，结果有利于公共卫生。这方面的例子包括肯尼亚最高法院在 2019 年作出裁决，驳回英美烟草公司（BAT）提起的上诉，结束了该公司针对《烟草控制条例》提起的诉讼，世界贸易组织（世贸组织）上诉机构 2020 年作出裁决，确认无装饰包装对贸易的限制没有超过实现其公共卫生目标所必需的程度，也不违反任何国际商标义务——这是公共卫生方面的一个里程碑式的法律胜利。

26. 根据缔约方的报告，《烟草控制框架公约》的报告制度显然将受益于进一步的改进。2019 年对公约秘书处的运作进行的外部审计也注意到了这一点。已确定的可以解决的差距包括，除其他外，要求缔约方回答的大量报告问题的负担、使数据难以系统

化的许多开放式问题、与缔约方参与的其他报告平台的问题重复、缺乏支持缔约方作出答复的足够文件、以及公约秘书处缺乏审查信息和向缔约方提供反馈的能力。

加速烟草控制全球战略

27. 《全球战略》包含 20 项指标，用以衡量其三项战略目标下确定的各项目标的实现进展情况。为了描述这些指标，公约秘书处编制了一份《全球战略》指标汇编¹。

28. 对于那些基于缔约方《烟草控制框架公约》实施情况报告的指标，2018 年报告周期提交的报告被用作基线。对于《烟草控制框架公约》报告文书中没有提供信息的指标，根据指标汇编中确定的方法，利用通过案头研究或从相关利益攸关方收集的信息，使用了替代指标和/或额外的数据来源。

29. 基线结果作为《全球进展报告》完整版的新章节提供。基线报告还就进一步拟订各项指标的相关数据，或应使用哪些额外资源和数据提供了见解。

30. 此外，还提供了 2020 年报告周期的相关数字，以发现任何进展。定期更新这些数据将使公约秘书处能够发现并记录各利益攸关方在实施《全球战略》方面取得的进展。

结论

31. 总体而言，在 2018-2020 年期间，《烟草控制框架公约》大多数条款的实施情况继续有所改善。然而，缔约方显然需要以更全面的方式处理许多条款。这对于第 5 条和第 6 条下的全球战略指标以及第 8 条、第 11 条和第 13 条下有时限的措施来说是最迫切需要的。此外，第 17 条和第 18 条的实施进展停滞在较低水平，尽管几乎一半的缔约方报告说在其管辖范围内种植了烟草。

32. 在 2018 年《议定书》生效的助力下，第 15 条的实施取得了一定进展。《烟草控制框架公约》缔约方已开始在《议定书》的有时限领域开展合作，包括建立跟踪和追溯机制，并已开始根据《议定书》建立援助与合作框架。此外，为出版第一份《消除烟草制品非法贸易议定书》全球实施进展报告，已经收集了关于这项新条约实施情况的基线数据。

33. 缔约方实施工作缺乏可用的财政资源仍然是一个重大差距，而且只会因 COVID-19 大流行的出现和后果而恶化。最常提到的实施障碍仍然是烟草业的干扰，包括生产新型和新出现的烟草制品和尼古丁制品的行业，这些产品在国内市场上继续增加。

¹ 《加速烟草控制全球战略：通过实施<公约>促进可持续发展，2019-2025：指标汇编》。2020 年 1 月。见：https://www.who.int/fctc/cop/g-s-2025/GS-2025_Indicator-Compendium.pdf

34. 关于报告文书，公约缔约方会议主席团在 2021 年 6 月 4 日举行的第四次主席团联席会议续会上与议定书缔约方会议主席团讨论后，授权公约秘书处探讨如何改进《烟草控制框架公约》的报告制度，并就此问题向缔约方会议第十届会议提出报告。

缔约方会议的行动

35. 请缔约方会议注意本报告。

= = =