

2023年4月

## 《烟草控制框架公约》(FCTC)和缔约方大会(COP)： 解读文章

2023年4月更新<sup>1</sup>

2023年11月20日至25日，来自世界各地的政府代表团将在巴拿马城参与《烟草控制框架公约》(FCTC)缔约方大会(COP)第十次会议，探讨烟草和尼古丁政策。在此次会议上做出的决策会影响国际烟草控制政策在国家层面的实施方式。这些决策对于确定更安全的尼古丁产品(SNP)的未来非常重要，例如含尼古丁的电子烟(电子烟)、口含烟、尼古丁袋和加热烟草制品。在全球抗击与烟草相关的死亡和疾病的斗争中，消费者对这些产品的获得情况对于实现烟草减害的公共卫生目标至关重要。

本GSTHR简报介绍了FCTC、COP会议以及这些会议的运作方式。本简报的结尾部分简要说明了即将举行的COP 10中可能开展的与SNP相关的讨论。



### 什么是框架公约？

条约通常可以理解为具有约束力的正式协议，其中规定了两个或多个国家之间就涉及这些国家利益的事项所应承担的义务。然而，对于某些全球性问题，用于约束所有相关国家的总体条约的措辞往往很难达成一致。相反，框架公约可达成较为宽泛的承诺，并将具体行动和目标的设定留给后续更详细的协议（通常称为议定书）或国家立法。

《气候变化框架公约》和《烟草控制框架公约》均采用了该框架模型。

## 什么是《烟草控制框架公约》(FCTC)?

FCTC是一项国际协议,旨在应对烟草使用和吸烟带来的国际性公共卫生挑战。<sup>ii</sup>这是在世界卫生组织(WHO)主持下通过谈判达成的第一份条约。经过四年的谈判,《世界卫生组织烟草控制框架公约》(WHO FCTC)于2003年5月21日在世界卫生大会上通过,并于2005年2月27日生效。公约文本请见[此处](#)。<sup>iii</sup>该条约已在一系列指导原则进行了阐述。<sup>iv</sup>

迄今为止,已有182个国家签署并批准了FCTC,<sup>v</sup>这意味着它已在国家层面获得批准。这些国家称为公约缔约方。六个国家签署了该公约但尚未批准。九个国家既未签署也未批准。矛盾的是,该公约的几个缔约方在其国内或国有烟草公司中拥有垄断地位或大量股份。

FCTC的序言部分有几处声明明确指出(为公约提供背景)需要减少因使用烟草而导致的死亡和疾病。这些声明是在人人都享有健康权的背景下提出的。

- » 反映出...接触烟草烟雾在世界范围内...造成的...破坏性后果。
- » 密切关注全球消费量的增加...特别是在发展中国家...
- » 回顾《经济、社会、文化权利国际公约》第12条规定...人人享有最高标准的身体与心理健康权利。
- » 决心基于当前和相关的科学、技术和经济考量,推广烟草控制措施。

## FCTC涵盖哪些内容?

FCTC的规定载于若干条款。

该公约的范围在第1.d条中列出,它将烟草控制定义为:“一系列供应、需求和减害战略,旨在通过消除或减少烟草制品的消费和烟草烟雾接触来改善人口健康状况”。

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,防止这些政策受到烟草行业的商业和其他既得利益的影响。”

随后的条款规定了减少烟草产品需求和供应的必要措施。

没有专门针对减害的条款。

### 与减少烟草需求相关的措施:

- 第6条:减少烟草需求的定价和税收措施
- 第7条:减少烟草需求的非定价措施
- 第8条:防止接触烟草烟雾
- 第9条:烟草制品成分的规定
- 第10条:烟草制品披露规定
- 第11条:烟草制品的包装和标签
- 第12条:教育、交流、培训和公众意识
- 第13条:烟草广告、促销和赞助
- 第14条:关于烟草依赖和戒烟的减少需求措施

### 与减少烟草供应有关的措施:

- 第15条:烟草制品的非法贸易
- 第16条:向未成年人销售和由未成年人销售
- 第17条:为经济上可行的替代活动提供支持
- 第18条:保护环境和人体健康

## 什么是缔约方大会 (COP)?

缔约方大会(COP)是公约的管理机构。COP每两年举行一次,缔约方之间就FCTC和国际烟草控制措施的实施进行面对面的讨论、谈判和决定。

## COP会议的参与者有哪些?

缔约方是决策者。缔约方(签署和批准FCTC的国家,或加入FCTC的国家)可以在讨论和决策中发挥积极作用。签署国(签署但未批准公约的国家)具有观察员身份,可以在讨论期间实施干预;其中包括美国、阿根廷、摩洛哥、古巴、瑞士和多米尼加共和国。

缔约方采取的立场通常在COP之前就已经经过讨论,志同道合的国家和WHO会试图协调并结成联盟。大部分讨论和立场主张都会在WHO和FCTC秘书处于WHO六个区域(非洲、美洲、欧洲、西太平洋、东南亚和东地中海)中每一区域内组织的“缔约方会议前”会议上进行。缔约方可以在COP上为自己发言,但鼓励他们让相应区域的提名国家进行牵头。欧盟有自己的程序,公共卫生工作组会开会讨论COP议程并在COP之前形成政策立场,即“欧盟共同立场”(欧盟委员会的任务是提出其27个成员国的统一意见)。

代表团主要由卫生官员组成,但其他涉及金融、商业和贸易的国内部门利益代表也可能参加。非政府组织(NGO)和学科专家也可以派代表加入代表团。

在COP会议上,各方以协商一致的方式作出决策,虽然有投票程序,但从未启动过。从理论上讲,每一方都具有同等的权重,尽管决策由最有发言权的一方推动。

## 为COP会议做出贡献的机构

尽管缔约方是最终决策方,但其他一些机构对议程、文件的提供以及会议的基调和内容也有相当大的影响。

### FCTC秘书处

FCTC秘书处<sup>vi</sup>的作用是支持和实施在COP会议中决定的事务。

虽然理论上此机构仅负责管理COP,但它在确定最终议程以及制定政策方向方面发挥着重要作用。秘书处负责组织在下次COP之前举办的多次会议、提供议程和文件,而且它在促进整个联合国的FCTC宗旨和目标方面发挥着广泛的宣传作用。它还负责支持FCTC知识中心的工作。<sup>vii</sup>

秘书处的资金由缔约方提供,其形式包括对秘书处主流工作的摊款和对具体项目的自愿捐款。具体金额根据与国内生产总值(GDP)相关的公式评估得出。

### 世界卫生组织(WHO)

FCTC秘书处由WHO领导。

WHO提供了很多旨在为COP提供信息的文件,例如,《关于新型烟草制品的研究和证据的报告》以及

WHO烟草制品监管研究小组(TobRegNet)的报告。<sup>viii</sup>烟草实验室网络(TobLabNet)<sup>ix</sup>也会提供另一份报告, TobLabNet<sup>x</sup>负责制定烟草制品的标准测试和测量方法。

### 缔约方大会主席团

缔约方大会主席团<sup>xi</sup>的六名成员在每届COP结束时选出。主席团定期开会,为下一届COP会议做好一切准备。它还负责:

- » 监督闭会期间的工作,包括工作组/专家组;
- » 与FCTC秘书处协商确定COP会议的议程;
- » 指导秘书处编写提交给COP的报告、建议和决定草案;
- » 审查非政府组织(NGO)和政府间组织的观察员身份申请;
- » 在COP之前和期间与区域协调员和FCTC秘书处合作。

主席团现成员有:**非洲地区**——Zandile Dhlamini女士(斯威士兰)、**美洲地区**——Marcos Dotta博士(乌拉圭)、**欧洲地区**——Roland Driecce先生(荷兰)、**西太平洋地区**——Karlie Brown女士(澳大利亚)、**东南亚地区**——Alan Ludowyke博士(斯里兰卡)和**东地中海地区**——Jawad Al-Lawati博士(阿曼)。

主席团向负责与缔约方联络的区域协调员分发信息。之前的COP会议可能会授权主席团更新某一项或一组报告,或者可能委托编写一份新报告。这项工作可能包括与专家接洽,但也应包括通过地区团体与缔约方协商,为报告收集国家数据。

### WHO区域协调员

与主席团一样,区域协调员也是在COP上选举产生的。区域协调员旁听主席团会议并履行以下职能:

- » 与代表该区域的主席团官员联络,并在缔约方会议闭会期间促进与该区域缔约方的磋商;这样做是为了传达主席团的工作,并让缔约方了解主席团的工作;
- » 接收主席团的工作文件或提案,并确保将其分发给该区域的缔约方;
- » 收集并向主席团官员发送对此类文件或提案的评论;
- » 负责打通信息交流的渠道,包括一份公约执行会议的邀请函副本,以及与其他区域协调员协调活动。

当前区域协调员有:**非洲地区**——Theophile Olivier Bosse先生(喀麦隆),**美洲地区**——Kemba Anderson-Golhor女士(加拿大),**东地中海地区**——Baseer Achakzai博士(巴基斯坦),**欧洲地区**——Peyman Altan博士(土耳其),**东南亚地区**——Chayanan Sittibusaya博士(泰国),**西太平洋地区**——Nor Aryana Hassan博士(马来西亚)<sup>xii</sup>

## COP会议如何运作?

会议首先通过议程,随后是全体会议,介绍COP的情况,重点关注会议主题和缔约方关于全球实施FCTC进展情况的声明。然后,会议分成两组商议主要事务。A委员会处理政策事务,B委员会处理行政事务,包括资金问题。

所有应在COP上审议的报告必须在会议召开前60天公开发布。A委员会将审议已提交的报告,有时还附有决定草案说明。然后将进行讨论以审议报告和决定草案(如有)。如果没有已完成的决定草案说明,将起草一份并在会议室进行讨论。如果没有人反对报告或决定草案,那么报告内容将正式成为COP政策。

然而,即使只有一个国家提出异议,也会进行另一轮讨论(也许是为了改变决定的措辞)。在撤回异议之前,这一过程可能会重复多次。如果做不到这一点,会议主席可能会要求B委员会考虑这个问题,或者干脆以“不允许一个反对意见阻碍进程”原则为根据推动它通过。

如果多个国家提出无法解决的反对意见,主席可以要求成立一个起草小组来解决分歧。这些起草小组在COP会议工作时间之外举行会议,没有翻译,并由一个担任主席的缔约方领导。

在每天开始时,地区团体开会讨论当天的议程,包括起草小组作出的任何决定。在这一点上可能会有相当大的压力来说服始终持不同意见者的立场,包括在每日COP公报中发表评论。

## 哪些非国家观察员出席COP?

许多国际政府间组织(IGO)拥有观察员身份,<sup>xiii</sup>例如世界银行集团和国际劳工组织。

FCTC的序言承认“非政府组织和民间社会其他成员...对国家和国际烟草控制工作的特殊贡献...”。非政府组织的观察员身份申请<sup>xiv</sup>由FCTC秘书处处理,秘书处提出建议并由COP决定。可在[此处](#)找到经认证的非政府组织列表。<sup>xv</sup>

规模较小的民间社会反烟草组织可以作为非政府组织烟草控制伞状机构的成员参与,该机构以前称为框架公约联盟(FCA),但现在更名为全球烟草控制联盟(GATC)。<sup>xvi</sup> 迄今为止,该联盟的非政府组织成员资格仅授予那些同意普遍的烟草控制共识的组织。

观察员身份和联盟成员资格只对那些与烟草业没有关系的人开放,无论其关系多么微妙或渊源多深。

迄今为止,没有任何代表受烟草控制措施直接影响的人群的宣传团体被认为有资格成为联盟的观察员或成员。这包括代表吸烟者和更安全的尼古丁产品使用者的独立团体。

## COP会议的非公开性质

媒体成员必须在会议召开前至少60天申请认证,并声明他们与烟草业或任何致力于追求其利益的实体没有财务、雇佣或专业关系。

在FCTC的谈判过程中(2000年至2003年),以及在前三次缔约方会议上,公众席是开放的,任何人都可以见证审议过程。随着时间的推移,根据缔约方的决定,除了开幕日的全体会议,一般公众和媒体被排除在所有会议之外。除2021年的线上会议直播了开幕和闭幕会,并在网上提供了缔约方和观察员的预先录制的发言外,会议程序不对外公布或提供点播回放。<sup>xvii</sup>

COP的保密和控制程度对于其他公约的缔约方来说是难以企及的。<sup>xviii</sup>它不同于其他联合国机构会议的召开方式(包括人权委员会、麻醉药品委员会、《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)和COP气候变化会议)。这些公约的会议促进了众多民间社会组织和受影响群体的参与:例如,气候变化缔约方会议授予了3,024个NGO和154个IGO观察员身份,而FCTC COP仅授予26个NGO和28个IGO观察员身份。

FCTC COP的资金依赖于缔约方捐赠的公共资金。因此,需要建立公共问责制和透明度。目前,这一点是缺乏的。需要向政府问责部门提出COP缺乏透明度的问题。

## 如何参与COP

从COP会议的结构和过程中可以明显看出,COP结构之外的组织几乎没有机会关注会议进程并为议程做出贡献。

COP的事务和决定由缔约方负责。在全国范围内,COP事务的领导者通常是卫生部,有时是其他有能力处

理相关主题的部委。可在[此处](#)<sup>xx</sup>找到上届COP会议COP 9的代表名单。其中许多人很可能将参加COP 10。组织可以直接接触负责控烟的部委官员，或通过议员联系。议员往往不熟悉COP会议的重要性及其政府在FCTC问题上的立场，组织可以向他们介绍关键问题。

每个国家都有一位联络点联系人，负责在FCTC主席团和国家政府之间进行联络。国家联络点请参见[此处](#)：从下拉菜单中选择一个国家，单击2020年报告，联络点参见第1页。<sup>xx</sup>联络点可作为向政府陈述FCTC烟草控制问题的渠道，并咨询FCTC主席团和政府之间就COP会议目前正在沟通哪些计划和建议。

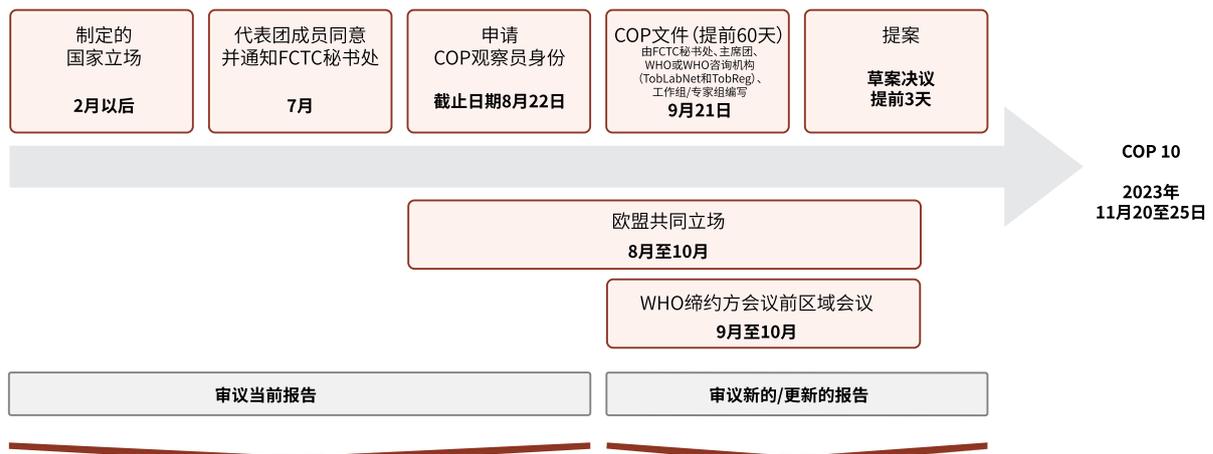
组织还可以向具有观察员身份的IGO和NGO表明自己的观点。

主流媒体对FCTC和COP了解不足，可以提醒他们注意会议上讨论的问题的重要性。

组织还可以在社交媒体上通过提及FCTCofficial账号以及在活动期间通过COP10和COP10FCTC标签与FCTC秘书处进行互动。

COPWATCH网站<https://copwatch.info/>提供有关COP之前和期间问题的更新。

## COP 10可能会讨论更安全的尼古丁产品



COP 10的议程将在会议召开前60天公布。然而，议程在很大程度上是由对以往COP要求的报告的讨论以及缔约方提出的潜在新提案推动的。COP主席团负责准备议程。

几项推迟的议程涉及更安全的尼古丁产品(SNP)，例如含尼古丁的电子烟(电子烟)、口含烟、尼古丁袋和加热烟草产品。其中包括“关于新型和新兴烟草制品，特别是加热烟草制品的研究和证据的综合报告”<sup>xxi</sup>、关于“新型和新兴烟草制品带来的挑战和分类”<sup>xxii</sup>的报告以及“与世卫组织FCTC第9条和第10条(对烟草制品，包括水烟、无烟烟草和加热烟草制品的内容和披露的监管)有关的技术事项进展报告”。<sup>xxiii</sup>

影响SNP的潜在领域可能是呼吁加强监管或禁止开放和可定制的电子烟系统，禁止或限制可能对未成年人有吸引力的口味，限制尼古丁盐，以及重新定义“烟雾”，可能将加热的烟草产品的气溶胶列为烟雾。

COP 10上还囊括其他一些与SNP相关的潜在讨论领域，包括扩大烟草产品的定义、扩大对烟草广告和促销的控制以禁止或限制SNP的在线销售、鼓励“烟草终局战略”，例如减少尼古丁、减少销售点或长期禁止购买烟草产品、人权以及关于制造商的民事和刑事责任的讨论。

如需了解有关全球烟草减害工作或本GSTHR简报所提出观点的详细信息，请联系[info@gsthr.org](mailto:info@gsthr.org)

关于我们：**知识、行动、改变(KAC)**是一家私营部门公共卫生机构，致力于将促进烟草减害作为一项基于人权的关键公共卫生战略。该团队在减少毒品使用、HIV、吸烟、性健康和监狱伤害问题方面拥有超过四十年的经验。K·A·C发布的**全球烟草减害现状(GSTHR)**描述了全球范围内烟草减害工作的进展以及有关更安全尼古丁产品的使用、获取和监管应对措施的现状。如需所有出版物和实时数据，请访问<https://gsthr.org>

我们的资金：GSTHR项目在美国非营利501(c)(3)独立全球**组织无烟世界基金会**的资助下运营。根据赠款协议中的条款，该项目及其产出形式上独立于该基金会。

- 
- i GSTHR. (2021). The Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) Conference of the Parties (COP): An explainer (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction. <https://gsthr.org/briefing-papers/september-2021/>.
  - ii World Health Organization. (2003a). WHO Framework Convention on Tobacco Control, updated reprint 2004, 2005. World Health Organisation. <https://fctc.who.int/who-fctc/overview>.
  - iii World Health Organization. (2003b). WHO Framework Convention on Tobacco Control, updated reprint 2004, 2005 (full text). World Health Organisation. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf;jsessionid=B3ED8F2675DC120D9C5E70F95D42F821?sequence=1>.
  - iv Treaty instruments. (2013, 2014, 2017). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/who-fctc/overview/treaty-instruments>.
  - v Parties. (2021, March 3). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/who-fctc/overview/parties>.
  - vi Secretariat of the WHO FCTC. (2007). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/secretariat>.
  - vii WHO FCTC knowledge hubs. (2014). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/coordination-platforms/knowledge-hubs>.
  - viii WHO Framework Convention on Tobacco Control. (2021a). Comprehensive report on research and evidence on novel and emerging tobacco products, in particular heated tobacco products, in response to paragraphs 2(a)–(d) of decision FCTC/COP8(22) [Conference of the Parties to the WHO Framework Convention On Tobacco Control. Ninth session. Geneva, Switzerland, 8–13 November 2021. Provisional agenda item 4.2.]. UN Tobacco Control. [https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/main-documents/FCTC\\_COP9\\_9\\_EN.pdf](https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/main-documents/FCTC_COP9_9_EN.pdf).
  - ix WHO Study Group on Tobacco Product Regulation. Report on the scientific basis of tobacco product regulation: Seventh report of a WHO study group. (No. 1015; WHO Technical Report Series). (2019). World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/329445/9789241210249-eng.pdf>.
  - x WHO Tobacco Laboratory Network (TobLabNet). (2022). World Health Organization. <https://www.who.int/groups/who-tobacco-laboratory-network>.
  - xi Bureau of the Conference of the Parties. (2023). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/who-fctc/governance/bureau-of-the-conference-of-the-parties>.
  - xii Bureau of the Conference of the Parties, 2023.
  - xiii International intergovernmental organizations accredited as observers to the COP. (2023). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/who-fctc/governance/observers/international-intergovernmental-organizations>.
  - xiv Observers to the Conference of the Parties. (2023). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/who-fctc/governance/observers>.
  - xv Nongovernmental organizations accredited as observers to the COP. (2023). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/who-fctc/governance/observers/nongovernmental-organizations>.
  - xvi Global Alliance for Tobacco Control. (2022, January 25). NCD Alliance. <https://ncdalliance.org/global-alliance-for-tobacco-control>.
  - xvii WHO FCTC Secretariat. (2023). YouTube. <https://www.youtube.com/@whofctcsecretariat812/videos>.
  - xviii Bates, C. (2021, November 8). The WHO tobacco control treaty meetings are closed bubbles of cultivated groupthink – a comparison with the UN climate change treaty. The Counterfactual. <https://clivebates.com/the-who-tobacco-control-treaty-meetings-are-closed-bubbles-of-cultivated-groupthink-a-comparison-with-the-un-climate-change-treaty/>.
  - xix WHO Framework Convention on Tobacco Control. (2021b, November 8). List of participants. Ninth Session of the Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, Geneva, Switzerland. <https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/additional-documents/COP9-List-of-Participants.pdf>.
  - xx WHO Framework Convention on Tobacco Control. (2016). WHO FCTC Implementation Database [Reports]. UN Tobacco Control. <https://untobaccocontrol.org/impldb/>.

- 
- <sup>xxi</sup> WHO Framework Convention on Tobacco Control, 2011a.
- <sup>xxii</sup> WHO Framework Convention on Tobacco Control, Convention Secretariat. (2021). Challenges posed by and classification of novel and emerging tobacco products [Conference of the Parties to the WHO Framework Convention On Tobacco Control. Ninth session. Geneva, Switzerland, 8–13 November 2021. Provisional agenda item 4.2.]. UN Tobacco Control. [https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/main-documents/FCTC\\_COP9\\_10\\_EN.pdf](https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/main-documents/FCTC_COP9_10_EN.pdf).
- <sup>xxiii</sup> WHO. (2021). Progress report on technical matters related to Articles 9 and 10 of the WHO FCTC (Regulation of contents and disclosure of tobacco products, including waterpipe, smokeless tobacco and heated tobacco products) [Conference of the Parties to the WHO Framework Convention On Tobacco Control. Ninth session. Geneva, Switzerland, 8–13 November 2021. Provisional agenda item 4.2.]. UN Tobacco Control. [https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/main-documents/FCTC\\_COP9\\_8\\_EN.pdf](https://untobaccocontrol.org/downloads/cop9/main-documents/FCTC_COP9_8_EN.pdf).