

2023 年 10 月

FCTC COP10 会议议程和支持文件： 烟草减害对于未来的影响

第十届《烟草控制框架公约》(FCTC) 缔约方大会 (COP10) 将于 2023 年 11 月 20 日至 25 日于巴拿马盛大召开。

本届会议的讨论和决策将对各个国家的烟草控制政策产生深远影响。这些重大决策将为更安全的尼古丁产品 (SNP) 的未来指明道路，例如尼古丁电子烟、口含烟、尼古丁袋和加热烟草制品 (HTP)。在全球竭力抗击吸烟致死和吸烟致疾的浪潮中，控制上述产品的供应对于实现烟草减害 (THR)，提高公众健康至关重要。

2023 年 4 月的 [简报介绍了 FCTC 和 COP 会议的本质及运作机理](#)。本文件根据 2023 年 9 月发布的 [COP10 会议议程和随附文件](#) 进行了更新，并讨论了本次会议对于 SNP 和烟草减害的影响。

COP10 的总体方针是什么？

最重要的一点是本届会议不讨论烟草减害问题。

烟草减害是《烟草控制框架公约》(FCTC) 的三大关键目标之一。FCTC 第 1.d 条将烟草控制定义为“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”[着重强调]。尽管如此，COP 会议迄今仍未将烟草减害纳入会议议程。

会议议程、已发布的 COP10 随附文件以及旨在影响 COP 缔约方的各类其他报告均不认为 SNP 会给公众健康带来任何好处。对于希望将 THR 和 SNP 纳入其烟草控制政策的国家，没有给予任何指导，包括如何根据此类产品的风险水平对其进行监管。

SNP 被视作烟草控制的威胁，而非戒烟和降低烟草风险的工具。

总体而言，COP10 文件试图将所有烟草和含尼古丁产品归为一类，且对高风险烟草产品和 SNP 未加区分。旨在鼓励缔约方禁止或严格管控 SNP 的使用。

对 THR 和 SNP 构成威胁的主要信息包括：

- 将所有 SNP 视为可燃烟草；
- 扩充烟草产品法规并将其应用于所有形式的尼古丁和烟草产品；
- 将“新型和新兴烟草产品”释放的所有气溶胶均定义为“烟雾”；
- 对 SNP 实施与传统香烟相同的禁令和/或规定，包括严禁在禁止吸烟的场合使用、采用带有大幅健康警告图片的简易包装以及禁止所有广告、促销和赞助；
- 禁止所有“开放系统”电子烟产品；
- 禁止所有 SNP 带有除烟草外的所有其他口味；以及
- 为含尼古丁产品制定与香烟相同的税率。

文件包含许多政策建议，但缺乏证据支持。所包含的证据适用性极为有限。这些文件似乎均未引用 **Cochrane 综述的最新证据**。这一堪称全球黄金标准的系统综述发现了“尼古丁电子烟在帮助人们戒烟方面比传统尼古丁替代疗法 (NRT) 更为有效的高确定性证据”。

FCTC COP10 会议议程和支持文件指南

在会议议程文件中，SNP 被归为“新型和新兴烟草产品”一类。产品类别被描述为 ENDS（电子尼古丁传送系统），也称为尼古丁电子烟或电子烟；加热烟草制品 (HTP)；和尼古丁袋。D-ENDS 是一次性 ENDS 的全新首字母缩写词。

临时议程由 FCTC 秘书处与 COP 大会主席团协商后编写。

临时议程说明详细介绍了秘书处邀请缔约方的各项事宜，旨在记录并提供进一步指导，或通过一项决议草案。**此处**提供了会议议项关联文件的列表。

还有许多未在 FCTC 网站上列出的其他文件，这些文件也在某种程度上影响着 COP10 会议的最终结果。其中一些文件不属于公共领域，但在已发布的文件中对其进行了引用。其中包括包含政策结论支持证据的文件，其中一些发布于 **FCTC COP 网站的限制区域**。

除官方文件外，WHO 也广泛发布了一些旨在影响缔约方的出版物。其中包括 **WHO 关于电子烟的问答页面**，其中有大量的**谬误和错误信息**。另一个是最近发布的 **WHO 2023 年全球烟草流行病报告**，由彭博慈善基金会资助，该组织已为**反电子烟运动投入了大量资金**。

具体会议议项和文件

有很多材料需要阅读和解读。有些问题非常具体，有些则颇为微妙，需要具备一定的专业知识才能解释清楚。下面讨论了对 SNP 和 THR 的未来影响最大的会议议项。

议程重点讨论尼古丁和 SNP，基本未提及吸烟。

临时议程中列出的与 THR 和 SNP 相关的会议议项

第 6.1 项 WHO FCTC 第 9 条和第 10 条的实施（烟草制品成分和相关信息披露规定）：报告由主席团、专家组和 WHO 出具 - 文件 **FCTC/COP/10/5**、**FCTC/COP/10/6** 和 **FCTC/COP/10/7**

FCTC 第 9 条和第 10 条涵盖了烟草制品成分和相关信息披露的规定。

此会议议项的关键文件为 **FCTC/COP/10/7**。此文件报告了 WHO 在烟草制品监管方面所取得的进展，同时也揭示了相关研究的匮乏。它试图重新定义“戒烟”一词，并质疑（第 24 段）“从传统香烟改为吸食尼古丁电子烟的人是否可视为已成功‘戒烟’”，以及改为使用 SNP 后是否真的对健康有益。该文件第 69 段声称（有误，请参阅**上述黄金标准 Cochrane 综述**）“各项证据均不支持全面推行“将 ENDS 或 ENNDS 用作辅助戒烟手段”这一理念。

请 COP 缔约方考虑对尼古丁电子烟（包括一次性电子烟）、HTP 和尼古丁袋以及为上述产品掺入各种诱人口味采取限制性监管措施（**FCTC/COP/10/7** 第 68-75 段）。

建议针对“新型和新兴烟草制品”采用的措施包括：

- 禁止“新型和新兴烟草产品”；
- 如果未禁止，缔约方应考虑禁止“新型和新兴烟草产品”的一切商业营销活动；
- 对于尼古丁袋，严禁一切形式的营销活动，并防止将其归类为药品，除非获得药品法规的批准；以及
- 考虑对一次性电子烟 (D-ENDS) 实施禁令或严格的监管。

还请缔约方通过以专家组取代工作组的决议草案。这一点至关重要，因为工作组可为所有缔约方服务，而专家组则牢牢受制于 FCTC 主席团，且与诸多 WHO 机构密切相关，例如 **TobReg** 和 **TobLab** 以及彭博资助的 NGO 组织，所有这些组织都倾向于反对烟草减害。

第 6.2 项烟草广告、促销和赞助：娱乐媒体中对烟草的描述：报告由工作组出具 - 文件 FCTC/COP/10/8

文件 **FCTC/COP/10/8** 包含诸多限制烟草广告、促销和赞助 (TAPS) 的深远提案，此为 FCTC 第 13 条的规定。其动因是使 FCTC 指南适应新的社交媒体格局。

决议草案 (**FCTC/COP/10/8** 第 12 页附件 2) 提请缔约方对“新型和新兴烟草产品”的广告、促销和赞助采取相关措施。

如果缔约方采用报告附件 1 中的指导方针，则“新型和新兴烟草产品”现将纳入 TAPS 法规，并与烟草产品视作等同：

尚未禁止销售新型和新兴烟草产品的缔约方应确保全面禁止新型和新兴烟草产品的广告、促销和赞助，包括与之一起使用、功能为促进此类产品消费的设备。（**FCTC/COP/10/8** 附件 1 第 23 段）

这些建议可防止 SNP 制造商提供 SNP 与传统香烟的安全性对比信息。

广告禁令的实施将禁止在线销售 SNP。

该文件将所有向消费者展示信息的形式均定义为广告，包括社交媒体。同时还鼓励缔约方与媒体行业合作，进而减少娱乐媒体中对于烟草的宣传。

第 6.3 项新型和新兴烟草制品：报告由公约秘书处和 WHO 出具 - 文件 FCTC/COP/10/9 和 FCTC/COP/10/10

该项的主要内容为“新型和新兴烟草产品”。目的是将 FCTC 及其指南中的现有规定应用于所有 SNP。

五年前，在 COP8 会议上，**缔约方要求秘书处** 出具一份关于“新型和新兴烟草产品，特别是加热烟草产品的研究和证据”的综合性报告，其中的研究和证据应涉及以下几个方面：此类产品对健康的影响（包括对非吸食者的影响）、潜在成瘾性、市场形象和销量、产品吸引力、在致吸和戒烟中发挥的潜在作用。

FCTC/COP/10/9 未明确定义“新型和新兴烟草产品”。

此报告试图将所有气溶胶重新定义为“烟雾”，无论是否产生燃烧，尼古丁电子烟和 HTP 均是如此。（FCTC/COP/10/9 第 42 段）。

SNP 法规与可燃制品和烟草产品的法规相同，且完全位于 FCTC 框架内。

WHO FCTC 的所有条款及实施指南均适用于新型和新兴烟草产品，包括 HTP，并扩展到了其配套设备...（FCTC/COP/10/9 第 43 段）

FCTC/COP/10/10 是 WHO 关于 HTP 的报告。该报告再度申明，HTP 应与烟草产品视作等同，政策制定者应将现有的国家烟草制品法规应用于 HTP，包括健康警告图片、与可燃制品相同的税率、禁止在公共场所使用以及与可燃烟草产品相同的广告、促销和赞助禁令。

第 7.3 项 WHO FCTC 在促进和实现人权方面的贡献（缔约方提出的议项） - 文件 FCTC/COP/10/15

这是一份关于人权和烟草的简短文件，无行动计划，也不要求 COP 会议据此做出决策。而是提请 COP 会议留意本报告并给予进一步指导。

除了声明烟草的不良影响包括对基本人权的威胁外，几乎未对人权与 FCTC 的关联进行解释和分析。这些声明提及了保护个人免受烟草烟雾侵害的义务（第 4 段）、生命权、享有最高可达健康标准的权利和受教育权（第 5 段）、儿童权（第 9 段）以及妇女、原住民和烟草种植者及工人的权利（第 14 段）。

该文件忽略了其他考虑因素，例如烟草减害和获得更安全的尼古丁产品可视为国际人权公约中所提及的健康权的一部分（例如，请参见关于“**健康权和烟草减害权**”的 GSTHR 简报。

秘书处也未认识到诸多烟草管控措施对于人权的不利影响，包括就业权、教育权、住房权和隐私权。

SNP 面临的主要威胁是 FCTC 秘书处在联合国人权机构内战略性地推广了其对于人权和烟草的狭隘观点（第 11-14 段）。

结论

COP10 会议议程中对 THR 和消费者获取 SNP 的主要威胁包括：

- 未考虑烟草减害，这与 FCTC 规定的将其作为烟草管控三大关键目标之一的职责相矛盾；
- 对 SNP 抱有负面看法，包括将其视作烟草管控的威胁；
- 将 SNP 与烟草和可燃烟草制品归为一类，从而鼓励各国针对其采用同烟草制品一样的监管措施；
- 任务蠕变，FCTC 正在演变为《尼古丁和烟草控制框架公约》，旨在禁止或严格限制所有尼古丁和烟草产品。

如之前的 FCTC 和 COP 简报解读文章所述，消费者权益组织几乎没有任何途径向 FCTC 提出申诉，因此其对 NGO 组织实施了极为严格的限制。

FCTC 的唯一改革途径是缔约方（成员国）。那些已经通过、允许且支持获取更安全尼古丁产

品的国家显然需要采取相应措施，以确保其进展不会受到 COP 会议决策的阻碍，并且它们有责任确保 SNP 和 THR 的潜力在 COP10 会议上得到充分考虑。

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

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>

资金来源：GSTHR 项目由一家名为**无烟世界基金会, Inc. (FSFW)** 的美国非营利性 501(c)(3) 全球独立组织资助。根据与 FSFW 的资助协议条款，该项目及其产出在编辑上独立于 FSFW。事实的内容、选择、呈现，以及所表达的观点均由作者全权负责，与 FSFW 无关。
