

全球烟草减害现状



《烟草控制框架公约》(FCTC) 和缔约方大会(COP): 解读文章

2025年
9月更新¹

有关更多出版物, 请访问 [GSTHR.ORG](https://www.gsthr.org)



[gsthr.org](https://www.gsthr.org)



[@globalstatethr](https://twitter.com/globalstatethr)



[@gsthr](https://www.facebook.com/gsthr)



[@gsthr](https://www.youtube.com/gsthr)



[@gsthr.org](https://www.instagram.com/gsthr)



Creative Commons
Attribution (CC BY)

引言

《烟草控制框架公约》(FCTC)缔约方大会(COP)第十一届会议将于2025年11月17日至22日在瑞士日内瓦举行, 届时来自全球各地的政府代表团将齐聚一堂。

本GSTHR简报文件介绍了FCTC、COP会议、其运作方式及参与方; 配套发布的另一份简报文件为《烟草减害与FCTC: 缔约方大会第十一届会议(COP11)的关键议题与挑战》。

什么是框架公约?

在国际法中, 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, 很难就一项约束所有相关国家的总体条约的措辞达成一致。

在此情形下, 可采用一种称为**框架公约**的条约形式, 以确立更广泛的承诺, 而将具体行动和目标的制定交由后续更详细的协议(通常称为**议定书**)或国家立法。该框架公约模式被用于《烟草控制框架公约》以及《联合国气候变化框架公约》。

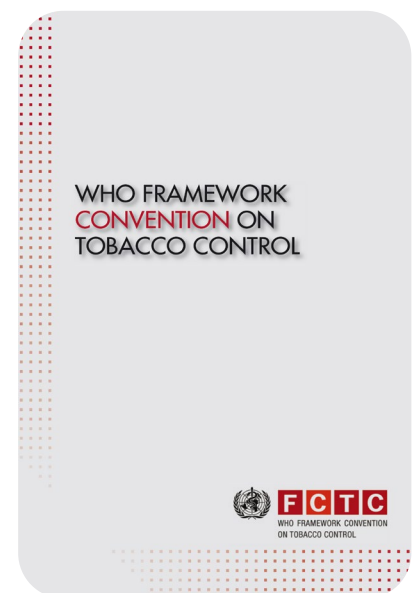
什么是《烟草控制框架公约》(FCTC)?

《烟草控制框架公约》(FCTC)的制定是为应对烟草使用带来的国际性公共卫生挑战。²它是在世界卫生组织(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。

根据第3条规定, FCTC的宗旨是“保护当代和后代免受烟草消费及烟草烟雾暴露所造成的严重健康、社会、环境和经济后果”。³公约全文请见在[此处](#)。⁴该条约已在一系列指导原则中进行了阐述。⁵

FCTC的**序言**部分包含若干**陈述段**(旨在说明公约的背景), 确认了减少因使用烟草导致的死亡和疾病的重要性和必要性。这些陈述是在人人都享有健康权的背景下提出的。

- » 反映出...烟草烟雾暴露在世界范围内...造成的...破坏性后果。
- » 严重关注全球消费量的增长...特别是在发展中国家...
- » 回顾《经济、社会及文化权利国际公约》第12条...该条款确认人人享有能达到的最高标准身心健康权利。
- » 决心基于当前相关的科学、技术和经济考量, 推广烟草控制措施。



哪些国家适用FCTC?

迄今为止, 已有183个国家**签署并批准**了FCTC, ⁶这意味着该公约已在国家层面获得批准。⁷ 这些国家称为公约**缔约方**。另有六个国家已签署但尚未批准, 九个国家既未签署也未批准。

FCTC涵盖哪些内容?

FCTC条款以具体**条文**形式列明。

公约的范围在第1(d)条中列出, 该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暴露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。”

后续条款规定了经确认可有效减少烟草制品需求和供应的必要措施。但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: 减少烟草需求的价格和税收措施

第7条: 减少烟草需求的非价格措施

第8条: 防止接触烟草烟雾

第9条: 烟草制品成分监管

第10条: 烟草制品信息披露监管

第11条: 烟草制品的包装和标签规范

第12条: 宣传教育、人员培训和公众意识提升

第13条: 烟草广告、促销和赞助规范

第14条: : 与烟草依赖治疗及戒烟服务相关的需求减少措施

与减少烟草供应有关的措施:

第15条: 打击烟草制品非法贸易

第16条: 禁止向未成年人销售及由未成年人销售

第17条: 支持经济上可行的替代活动

第18条: 保护环境及人员健康



什么是缔约方大会(COP)?

如前所述, 183个国家已签署并正式批准FCTC,⁸这些国家统称为FCTC缔约方。缔约方大会(COP)是公约的管理机构, 每两年定期召开会议, 为缔约方之间就FCTC实施及国际烟草控制措施进行面对面磋商、谈判和决策提供平台。

COP会议为何重要?

COP会议期间及会前所做的决定, 对国际烟草控制政策的制定方向及其国家层面的实施具有重要指导作用。

近年来, 除传统控烟议题外, COP会议开始关注新型尼古丁制品(SNP)管理, 包括尼古丁电子雾化产品(电子烟)、鼻烟、尼古丁袋和加热烟草制品。保障消费者对此类产品的获取, 是充分发挥烟草减害策略的公共卫生潜力, 对全球应对烟草相关疾病与死亡问题至关重要。

COP会议的参与者有哪些?

缔约方是决策主体。缔约方(已签署并批准FCTC的国家, 或已加入FCTC的国家)可以在讨论和决策中发挥积极作用。签署国(已签署但未批准公约的国家)具有观察员身份, 可以在讨论期间进行发言; 这些国家包括美国、阿根廷、摩洛哥、古巴、瑞士和多米尼加共和国。

缔约方立场通常在COP前即展开磋商, 志同道合的国家和世卫组织(WHO)会试图协调立场并组建联盟。大量讨论和立场协调工作通过世卫组织与FCTC秘书处联合六个世卫区域(非洲、美洲、欧洲、西太平洋、东南亚和东地中海)召开的“会前会”(Pre-COP)进行。

缔约方可自主发言, 但鼓励授权本区域提名的国家牵头发言。欧盟具有专门程序, 其公共卫生工作组(Working Party on Public Health)会就COP议程进行磋商, 形成被称为“欧盟共同立场”的统一政策立场(授权欧盟委员会代表27个成员国的统一观点)。

代表团主要由卫生官员组成, 但财政部、商务和贸易等其他国内部门利益代表也可能出席。非政府组织(NGO)和相关领域专家也可能作为代表团成员出席。

COP会议上将进行哪些议程?

在COP会议上, 所有决策以协商一致方式通过, 至今未启用投票程序。理论上所有缔约方权利平等, 但实际上, 决策由发言最积极的缔约方主导。



会议以通过议程开始, 随后举行全体会议, 作为COP的序幕, 重点讨论本届会议主题, 并由各缔约方就其本国执行FCTC的进展发表事先准备好的声明。之后, 会议分成两个小组进行主要事务的讨论。A委员会负责处理政策事项, B委员会负责处理行政事务, 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75天公开发布。⁹A委员会将审议已提交的报告, 这些报告有时会附有一份决定草案说明。随后将进行讨论, 审议报告以及可能附带的决定草案。如果尚无决定草案说明, 则会在会场内起草一份并进行讨论。如果无人对报告或决定草案提出异议, 则该报告或草案即成为COP政策。

然而, 只要有一个国家提出异议, 就会进行新一轮讨论, 可能涉及修改决定措辞。此过程可能反复数次, 直至异议被撤回。若异议仍未解决, 会议主席可能要求B委员会审议该问题, 或者直接强行推进, 理由是允许一个异议阻碍整个进程。

如果有多个国家提出无法解决的异议, 主席可以呼吁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, 不提供翻译服务, 并由一个担任主席的缔约方领导。

在每日会议开始时, 各区域小组将召开会议, 讨论当天的议程安排, 包括起草小组提出的任何决议。此时各方可能会施加压力, 促使仍持异议者达成共识, 包括通过每日COP简报中的评论施压。该简报由全球烟草控制联盟(GATC)成员编写——详见下文。

COP会议还有哪些参与机构?

尽管缔约方是最终决策方, 但其他一些机构对会议议程设置、文件提供及会议基调和实质内容具有重要影响。

FCTC秘书处

FCTC秘书处¹⁰的主要职责是支持并落实COP闭会期间的各项事务。

虽然理论上该机构仅负责管理COP, 但其在议程制定和政策方向引导方面具有关键作用。秘书处负责组织COP间期的各类会议, 提供议程文件及相关材料, 并在联合国(UN)系统内承担推动FCTC宗旨和目标的倡导职能。秘书处还负责支持FCTC知识中心的运作。¹¹

世界卫生组织(WHO)

世卫组织为FCTC秘书处提供支持。

世卫组织提供大量COP决策依据文件, 包括《关于新型烟草制品的研究和证据的报告》、世卫组织烟草制品监管研究小组(TobRegNet)的报告^{12,13}, 以及烟草实验室网络(TobLabNet)制定的烟草制品标准检测与测量方法报告。¹⁴



缔约方大会主席团

缔约方大会主席团的六名成员组成, 每届COP结束时选举产生¹⁵。主席团定期召开会议筹备下届缔约方会议, 并履行以下职能:

- » 监督闭会期间的工作, 包括工作组/专家组工作;
- » 与FCTC秘书处协商制定COP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。

现任主席团成员:

美洲地区 - Reina Roa 博士 (巴拿马), 主席

非洲地区 - Judith Segnon-Agueh 博士 (贝宁), 副主席

欧洲地区 - Péter Földi 博士 (匈牙利), 副主席

西太平洋地区 - Noraryana Binti Hassan 博士 (马来西亚), 副主席

东南亚地区 - Nuntavarn Vichit-Vadakan 教授 (泰国), 副主席兼报告员

东地中海地区 - Jawad Al-Lawati 博士 (阿曼), 副主席。¹⁶

主席团向负责与缔约方联络的区域协调员分发信息。根据之前的COP会议授权, 主席团可能负责更新特定报告或报告集, 或受委托编制新报告。此类工作可能需要专家参与, 且同样应通过区域小组与缔约方协商以收集报告所需的国别数据。

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COP闭会期间促进与该区域缔约方的磋商; 此举旨在通报主席团的工作, 并使各缔约方了解主席团的工作情况;
- » 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;
- » 收集并向主席团成员转达对相关文件或提案的评论;
- » 作为信息交流的渠道, 包括转发公约实施相关会议邀请, 协调与其他区域协调员的活动。

截至2025年9月, 与往年不同, 担任区域协调员的个人姓名未予公布, 仅公布了所在国家, 如下所示: 科特迪瓦 (非洲地区)、加拿大 (美洲地区)、突尼斯 (东地中海地区)、西班牙 (欧洲地区)、东帝汶 (东南亚地区) 和新西兰 (西太平洋地区)。¹⁷



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,例如世界银行集团和国际劳工组织。¹⁸

FCTC序言确认了“**非政府组织**及其他民间社会团体成员...在国家层面烟草控制努力中的特殊贡献...”。非政府组织申请观察员身份的程序由FCTC秘书处受理并提出建议,最终由COP作出决定。经认证的非政府组织名录可在[此处](#)查询。¹⁹

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形机构的成员参与,该机构前身为框架公约联盟(FCA),现已更名为**全球烟草控制联盟(GATC)**。²⁰ GATC网站未公开完整的成员组织名录。截至目前,仅接纳认同现行烟草控制共识的组织成为会员。

迄今为止,任何代表烟草控制措施直接受影响群体的倡议团体均未获准取得观察员身份或联盟成员资格。这包括代表吸烟者和更安全尼古丁制品使用者的独立团体。

观察员身份和联盟成员资格仅对与烟草业无任何关联(无论是间接关联还是历史关联)的实体开放。

结论

与所有国际协议一样,《烟草控制框架公约》(FCTC)是一项复杂的法律文件,也是联合国历史上缔约国最广泛的公约之一。每两年举行一次的缔约方大会(COP)将所有缔约方汇聚一堂。各代表团旨在推进全球烟草控制工作,应对烟草使用带来的社会和经济负担。尽管FCTC公约生效已逾二十年,全球仍有十亿吸烟者及每年八百万例烟草相关死亡。

在配套发布的简报文件《烟草减害与FCTC: 缔约方大会第十一届会议(COP11)的关键议题与挑战》中,我们探讨了FCTC是否在实现其目标方面取得了有效进展,并分析了COP11可能对烟草减害带来的公共卫生机遇作出的回应。



参考资料

- ¹ 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/>.
- ² World Health Organization. (2003a). *WHO Framework Convention on Tobacco Control, updated reprint 2004, 2005*. World Health Organisation. <https://fctc.who.int/convention>.
- ³ World Health Organization. (2003b). *WHO Framework Convention on Tobacco Control, updated reprint 2004, 2005 (full text)*. World Health Organisation. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf>.
- ⁴ World Health Organization, 2003b.
- ⁵ *Treaty instruments*. (2013, 2014, 2017). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/convention/treaty-instruments>.
- ⁶ *Parties*. (2021, 三月 3). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/who-fctc/overview/parties>.
- ⁷ *Parties*, 2021.
- ⁸ *Parties*, 2021.
- ⁹ Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control. (2024). *Amendments to the Rules of Procedure of the Conference of the Parties*. WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/426e5417-0ded-4657-adb5-d01893a3a8ff/content>.
- ¹⁰ *Secretariat of the WHO FCTC*. (2007). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/secretariat>.
- ¹¹ *WHO FCTC knowledge hubs*. (2014). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://extranet.who.int/fctcapps/fctcapps/fctc/kh>.
- ¹² WHO Framework Convention on Tobacco Control. (2021). *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://fctc.who.int/resources/publications/i/item/fctc-cop9-9>.
- ¹³ *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>.
- ¹⁴ *WHO Tobacco Laboratory Network (TobLabNet)*. (2022). World Health Organization. <https://www.who.int/activities/regulating-nicotine-and-tobacco-products/who-tobacco-laboratory-network>.
- ¹⁵ *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>.
- ¹⁶ *Bureau of the COP*. (2024). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/who-fctc/governance/bureau-of-the-cop>.
- ¹⁷ *Bureau of the COP*, 2024.
- ¹⁸ *International intergovernmental organizations accredited as observers to the COP*. (2025). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/convention/conference-of-the-parties/observers/international-intergovernmental-organizations>.
- ¹⁹ *Nongovernmental organizations accredited as observers to the COP*. (2025). WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/convention/conference-of-the-parties/observers/nongovernmental-organizations>.
- ²⁰ *Global Alliance for Tobacco Control*. (2022, 一月 25). NCD Alliance. <https://ncdalliance.org/global-alliance-for-tobacco-control>.



GSTHR. (2025). *The Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) and the Conference of the Parties (COP): An explainer (updated September 2025)* (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction. [https://gsthr.org/briefing-papers/the-framework-convention-on-tobacco-control-\(fctc\)-and-the-conference-of-the-parties-\(cop\)-an-explainer/](https://gsthr.org/briefing-papers/the-framework-convention-on-tobacco-control-(fctc)-and-the-conference-of-the-parties-(cop)-an-explainer/)

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 (K•A•C)** 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200多个国家和地区烟草减害发展进程, 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项目是在一家名为**全球禁烟行动** (前身为无烟世界基金会) 美国非营利组织501 (c) (3) 的资助下运营, 旨在通过科学手段加速终结全球吸烟流行病。全球禁烟行动未参与本简报的设计、实施、数据分析或解释。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**全球禁烟行动**无关。