

世界衛生組織菸草控制框架公約第 11 條 (菸草製品的包裝和標籤)實施準則

目的、原則和術語使用

目的

1. 根據《世界衛生組織菸草控制框架公約》其他條款和公約締約方會議意圖，本準則是為了幫助各締約方履行公約第 11 條規定的義務，並提議締約方可採取哪些措施來加強其包裝和標籤措施的效力。第 11 條規定，每個締約方應在公約對該締約方生效後三年內，採取和實行有效的包裝和標籤措施。

原則

2. 為實現公約及其議定書的目標，並確保成功實施其各項規定，公約第 4 條規定，各締約方除其他外，應遵循這樣一項原則，即宜使人人瞭解菸草消費和接觸菸草菸霧造成的健康後果、成癮性和致命威脅。

3. 在全球，許多人都不瞭解，或者誤解或低估了使用菸草和接觸菸草菸霧帶來的患病和夭亡風險。事實表明，菸草致病包裝上精心設計的健康警語和資訊是提高公眾對菸草使用健康後果認識的具有成本效益的手段，並能切實減少菸草消費。有效的健康警語和資訊以及其他菸草製品包裝和標籤措施，是全面和綜合的菸草控制方針的關鍵部分。

4. 締約方在確定新的包裝和標籤措施時應考慮其他方面的證據和經驗，盡可能採取最有效的措施。

5. 公約第 20 和第 22 條規定，國際合作和相互支援是加強締約方能力，以充分實施公約第 11 條並增進其效力的基本原則。

術語使用

6. 為本準則目的：

— “法律措施”系指根據相關轄區的法律，載有或規定義務、要求或禁令的任何法律文書。這類文書的例子包括但不局限於法令、法律、條例和政令或指令；

— “內置”系指消費者在零售點購買的每一盒或每一條香菸內置入的信息，例如小張印刷品或小冊子；

— “外加”系指消費者在零售點購買的每一盒或每一條香菸外部附加的任何信息，例如外層玻璃紙包裝內置放或粘在香菸盒外的小冊子。

制定有效的包裝和標籤要求

7. 精心設計的健康警語和資訊是說明健康風險和減少菸草使用的一系列有效措施的一部分。有證據表明，健康警語和資訊可因其突出而增加效果。相對於較小的和只有文字的健康警語，較大的和有畫面的警語可能更引人注目，更清楚地傳達健康風險，引起更大的情緒反應，促進菸草使用者戒菸，減少其菸草消費。較大的圖象警語還更有可能長期保持效果，尤其是向低文化水準人口、兒童和青年人傳達關於健康後果的資訊。增進效果的其他因素包括在菸盒的主要可見部分和主要可見部分上端標明健康警語和資訊，使用顏色而不只是黑白標識，要求多種健康警語和信息並存，定期修訂健康警語和資訊。

設計要點

位置

8. 公約第 11.1(b)(iii)條規定，各締約方應採取和實行有效措施以確保健康警語和資訊是大而明確、醒目和清晰的。健康警語和資訊在包裝上的位置和編排應在最大程度上確保醒目。研究表明，健康警語和資訊在包裝的上端比在包裝的正面下端和背面更醒目。各締約方應要求健康警語和資訊應擺放在如下位置上：

- 在每一盒和每一單位包裝的正面和背面（如果超過兩面，則在每個主要面）而不只是在一面，以確保健康警語和資訊高度醒目，確認大部分包裝類型的正面可見部分對使用者是最醒目的位置；
- 在主要可見部分，尤其是在主要可見部分的上端而不是下端，以提高醒目程度；
- 在正常打開菸盒時不總是影響或遮蓋健康警語的文字和圖像。

9. 除第 8 段所述健康警語和資訊外，締約方還應考慮要求在包裝各面，增加健康警語和資訊，以及內置和外加健康警語和資訊。

10. 各締約方應確保其他規定包裝和標籤標識或商業內置和外加內容不會遮蓋健康警語和資訊。各締約方還應確保，在確定其他標記，例如印花稅票和公約第 15 條要求標記的尺寸和位置時，此類標記不會遮蓋健康警語和資訊的任何部分。

11. 締約方應考慮在位置問題上採取其他創新措施，包括但不限於要求將健康警語和資訊印在香菸過濾嘴外層和/或其他相關材料上，譬如菸捲、濾紙和紙張的包裝以及水菸筒吸菸所用的其他器材上。

尺寸

12. 公約第11.1(b)(iv)條規定，菸草製品包裝和標籤上健康警語和資訊應占主要可見部分的50%以上，但不應少於主要可見部分的30%。鑒於有證據表明，健康警語和資訊的效果隨著尺寸增加而增加，各締約方應考慮健康警語和資訊覆蓋50%以上主要可見部分，並力爭覆蓋盡可能多的主要可見部分。健康警語和資訊應以清晰可見的大號加粗字印刷，字體和顏色應有助於增加整體的醒目和可讀性。

13. 如果需要邊框，締約方在計算邊框所占可見部分的比例時，應考慮將圍繞健康警語和資訊的空間從健康警語或資訊本身的尺寸中扣除，也即，應在健康警語和資訊所占空間的總比例上加上用於邊框的空間，而不是將其計入這一總比例。

圖像的使用

14. 公約第11.1(b)(v)條規定，菸草製品包裝和標籤的健康警語和資訊可採取或包括圖片或象形圖的形式。有證據表明，圖文並茂的健康警語和資訊比只用文字形式的健康警語和資訊有效得多。它們還有一個好處，就是便於文化水準低和不能閱讀健康警語和資訊文本所用語言的人們接受。締約方在其包裝和標籤要求中應規定使用文化上適宜的全色圖片或象形圖。締約方應考慮在菸草製品包裝的正反兩個主要可見部分（如果超過兩面，則在每個主要面）上使用圖像形式的健康警語。

15. 有證據表明，相對於使用文字的健康警語和資訊，帶有圖像的健康警語和信

息：

- 更容易引起注意；
- 菸草使用者認為效果更強烈；
- 更有可能長期引人注目；
- 更好地傳達菸草使用的健康風險；
- 促使人們更多地思索菸草使用的健康風險和戒菸；
- 增加戒菸的動力和意向；
- 促成更多戒菸嘗試。

16. 圖像形式的健康警語和資訊還可削弱包裝上品牌形象的影響，並降低包裝的整體吸引力。

17. 在為菸草製品包裝製作圖像時，締約方應盡可能取得圖像的所有權或全部版權，而不是任由平面設計者或其他來源保留版權。這就為在其他菸草控制措施中，包括在媒體宣傳中和網際網路上使用圖像提供了最大限度的靈活性。這還可能使締約方可向其他轄區發放使用圖像的許可證。

顏色

18. 使用顏色取代黑白圖像，會影響健康警語和資訊圖像部分的總體引人注目程度。因此，締約方應要求健康警語和資訊的圖像部分使用全色（四色印刷）而不是僅僅黑白兩色。締約方應要求文字的背景使用對比色，以加強健康警語和資訊文字部分的引人注目效果，並盡量提高其清晰度。

輪換

19. 公約第 11.1(b)(ii)條規定，健康警語和資訊應輪換使用。實施輪換，可同時顯現多種健康警語和資訊，或規定一個日期，在此日期之後，更換健康警語和資訊的內容。締約方應考慮一起使用這兩種輪換形式。

20. 新的健康警語和資訊的新穎效果很重要，有證據表明，健康警語和資訊不斷重複，其效果隨著時間推移而下降，改變健康警語和資訊可以帶來效果的提高。健康警語和資訊的輪換，以及其編排和設計的改變，對保持醒目和加強效果很重要。

21. 締約方應規定一系列可同時顯現的健康警語和資訊。締約方還應要求印製特定系列的健康警語和資訊，以便每條資訊都出現在每個品牌家族以及品牌家族內每個品牌每種包裝尺寸和類型同等數量的零售包裝上。

22. 締約方應考慮確定兩個或更多套健康警語和資訊，從一開始就擬就，以便在一定期限後，如每 12 至 36 個月進行更換。在過渡階段，即在一套新的健康警語和資訊取代舊的健康警語和資訊時，締約方應規定兩套健康警語和資訊之間輪換的緩沖期，以便兩套內容可以在這段期間同時使用。

資訊內容

23. 使用一系列健康警語和資訊，增加了取得效果的可能性，因為不同的健康警語和資訊可在不同人群中產生反響。健康警語和資訊除危害健康的後果和接觸菸草菸霧的影響之外，還應涉及與菸草使用有關的其他問題，例如：

- 關於戒菸的勸導；

- 菸草的成癮性；
- 經濟和社會的不利後果（例如每年購買菸草製品的費用）；
- 菸草使用對其他重要人物的影響（例如一個人的父親因吸菸而過早患病，或一個親人由於接觸菸草菸霧而死亡）

24. 締約方還應考慮為其他資訊採用新穎的內容，例如不利的環境後果和有害的菸草業慣例。

25. 重要的是以有效的方式傳達健康警語和資訊，語氣應有權威性，言之有物，但不作判斷。健康警語和資訊還應使用文化上適宜的簡單、明瞭、準確的語言。健康警語和資訊可採取各種編排形式，例如證明書和正面的支援資訊。

26. 有證據表明，如果健康警語和資訊能夠引起對菸草使用的不愉快的情緒聯想，同時個人化的資訊使健康警語和資訊更加可信和與個人更多關聯，它們就可能更加有效。產生恐懼等負面情緒的健康警語和資訊可能有效，特別是當其與用來提高菸草使用者戒菸動力和信心的資訊相結合的時候。

27. 在菸草包裝上提供戒菸諮詢和戒菸求助途徑，如網址或免費戒菸專線電話號碼，對幫助菸草使用者改變行為很重要。締約方應注意，與戒菸有關的服務需求增加，可能要求追加資源。

語言

28. 公約第 11.3 條規定，每一締約方應規定，第 11.1(b)條和第 11.2 條規定的警語和其他文字資訊，應以其一種或多種主要語言出現在菸草製品每盒和單位包裝及這類製品的任何外部包裝和標籤上。

29. 在轄區內如有一種以上主要語言，健康警語和資訊可以一種以上語言顯示在每一主要可見部分，或代之以在不同可見部分使用一種不同語言。在適當時，可以在轄區的不同區域使用不同語言或語言組合。

來源歸屬

30. 來源歸屬聲明給出了菸草製品包裝上健康警語和資訊的已知來源。然而，對它們是否應構成警語和資訊的組成部分有不同看法。某些轄區作出來源歸屬聲明，以增加健康警語和資訊的可信度，而其他轄區決定不納入來源歸屬，因為擔心可能轉移對警語的注意。在要求作出來源歸屬聲明地方，它往往被放在健康警語的末尾，字體小於警語其他部分。最後，締約方特有的環境，如目標居民亞人口群的信仰和態度，將決定使用來源歸屬可能增加可信度還是削弱影響。

31. 如果有此要求，來源歸屬聲明應標示可靠的專家來源，例如國家衛生當局。聲明不應過大，以至抵消資訊的整體引人注目程度和影響，也不應過小，妨礙閱讀。

關於成分和釋放物的資訊

32. 公約第11.2條規定，在菸草製品的每盒和單位包裝及這類製品的任何外部包裝和標籤上，除第 11.1(b)條規定的警語外，還應包含國家當局所規定的有關菸草製品成分和釋放物的資訊。

33. 在履行這一義務時，締約方應要求在每盒或單位包裝上顯示關於菸草製品釋放物的相關定性說明。此類說明的例子包括“這些香菸的菸霧中含有眾所周知的致癌物質苯”以及“吸菸會使你接觸 60 多種致癌化學物質”。締約方還應要求在主要可見部分或在沒有標明健康警語和資訊的備用顯示區

（如包裝側面）上顯示這一信息。

34. 締約方不應要求在菸草製品包裝和標籤上作出關於菸草成分和釋放物的定量或定性說明，暗示一種品牌比其他品牌更少危害，例如焦油、尼古丁和一氧化碳數字，或聲明“這些香菸含有較低水準的亞硝胺”。

35. 以上 3 段應與第 43-45 段配合閱讀。有效包裝和標籤要求的編制程式對產品種類的考慮

36. 公約第11.1(b)條要求各締約方採取並執行有效措施，確保菸草製品的每盒或單位包裝及這類製品的任何外部包裝和標籤上帶有健康警語和資訊。對小規模公司或品牌，或對不同類型的菸草製品都無例外。締約方應考慮對不同菸草製品，例如紙菸、雪茄、無菸菸草、菸袋菸草、印度雪茄和水菸袋菸草，採用不同的健康警語和資訊，以更好地強調每種產品造成的具體健康後果。

不同類型的包裝

37. 締約方應全面瞭解其轄區內多種不同類型菸草製品的包裝，並應確定如何將建議的健康警語和資訊應用於每種類型和形狀的包裝，例如罐裝、盒裝、袋裝、翻蓋裝、滑動和貝殼式包裝、硬盒裝、透明包裝、只含一個產品單元的包裝。

確定目標亞人口群

38. 締約方應考慮針對亞人口群，例如青年人的警語，並相應修訂健康警語的數目及其輪換方式。

上市前測試

39. 締約方視其現有資源和時間，可考慮進行上市前測試，以針對目標人口評估健康警語和資訊的效果。上市前測試有助於發現一些意外的後果，如無意中增加了對吸菸的需求，同時評估其文化適宜性。應考慮邀請與菸草業無關的民間社會組織參與這一進程。最後，相對於此後改變法律措施，上市前測試成本較低。

40. 締約方應注意，上市前測試不需要時間很長，程式很複雜或費用很昂貴。只須側重於目標人口的重點人群，即可獲得寶貴資訊，而且基於網際網路的協商也可作為一種便捷且費用低廉的備選辦法。上市前測試可與制訂法律措施同時進行，以避免不適當地拖延執行。

公眾資訊和參與

41. 締約方應將採用新的健康警語和資訊的建議告知公眾。公眾支持將有助於締約方採用新的健康警語和資訊。不過，締約方應確保公眾資訊和參與不致不適當地拖延公約的執行。

支持傳播活動

42. 採用新的健康警語和資訊，如果與更廣泛而持久的公眾資訊和教育運動相協調，有可能產生更大影響。應及時向媒體提供資訊，因為媒體的覆蓋可以增加新的健康警語和資訊的教育作用。

編制有效的包裝和標籤限制條款 防止誤導或欺騙性包裝和標籤

43. 公約第11.1(a)條規定，締約方應根據其國家法律採取和實行有效措施，以

確保菸草製品包裝和標籤不得以任何虛假、誤導、欺騙或可能對其特性、健康影響、危害或釋放物產生錯誤印象的手段推銷一種菸草製品，包括直接或間接產生某一菸草製品比其他菸草製品危害小的虛假印象的任何詞語、描述、商標、圖形或任何其它標誌。其可包括“低焦油”、“淡味”、“超淡味”或“柔和”等詞語。名單中所列詞語是提示性的，並非全部。在按照第 11.1(a)條履行義務時，締約方不應局限於

已列明的詞語，還應禁止任何語言中諸如“超”、“極”或類似誤導消費者的詞語。

44. 締約方應禁止在包裝和標籤上顯示焦油、尼古丁和一氧化碳等排放物生成數據，包括用作品牌或商標的一部分。源於吸菸機測試的焦油、尼古丁和其他菸霧排放生成資料，不能提供對人類接觸量的有效估計。此外，不存在結論性的流行病學和科學證據，能夠證明與機器生成菸霧排放量較高的菸捲相比，菸霧排放量較低的菸捲較少危害性。銷售標明了焦油和尼古丁生成量的菸捲導致人們錯誤地認為這些菸捲較少危害性。

45. 締約方應禁止在菸草包裝和標籤上顯示到期日，因為這會誤導或欺騙消費者，使之認為菸草製品任何時候消費都是安全的。

平裝

46. 締約方應考慮採取措施，除以標準顏色和字體(平裝)顯示品牌名稱和產品名稱外，限制或禁止在包裝上使用其他標識、顏色、品牌形象或推銷文字。這可以增加健康警語和資訊引人注目的程度和效果，防止包裝轉移對警語和資訊的注意力，並解決工業包裝設計技術暗示某些產品比另外一些危害較少的問題。

法律措施 起草

47. 在起草關於菸草製品包裝和標籤法律措施時，締約方應考慮如下問題：負責管理法律措施的機構，用於確保遵守和實施的現有措施，以及參與的政府級別。

管理

48. 締約方應確定負責監督實施菸草製品包裝和標籤措施的一個或多個當局。締約方還應考慮讓負責菸草控制事宜的相關當局同時也負責這類法律措施的執行。如果這類法律措施的執行交由政府其他部門負責，則相關的衛生當局應為標籤規範提供意見。

規模

49. 締約方應確保與公約第 11 條有關的包裝和標籤規定同等適用於轄區內出售的所有菸草製品，並對國內生產、進口或打算用於國內免稅市場的這些產品一視同仁。締約方應考慮有關措施適用於出口產品的情況。

費用

50. 締約方應確保在菸草製品包裝上載入健康警語和資訊，以及關於成分和釋放物資訊的費用由菸草業負擔。

責任

51. 締約方應按照公約第19條，考慮納入明確條款，規定載入健康警語和

信息，或傳達關於菸草製品的任何其他資訊，不能轉移或抵消菸草業的任何義務，包括但不局限於就菸草使用和接觸菸草菸塵引起健康危害問題警示消費者的義務。

具體條款

52. 締約方應在法律措施中納入明確而詳盡的說明，限制菸草製造商和進口商在實施健康警語和資訊時出現偏差的機會，並防止不同菸草製品間的不一致。在擬定此類措施時，締約方除其他外，應審查如下問題：

- 包裝和產品(見第 37 段)；
- 在包裝的健康警語和資訊的規定文本中以及在成分和釋放物資訊中使用的語言，如果有一種以上的語言，應包括這些語言的顯示問題；
- 輪換做法和時間範圍，包括同時顯現的健康警語和資訊的數目，以及關於新的健康警語和資訊必須顯現的過渡期和截止日期的說明；
- 銷售規範，以便在每個品牌家族以及每個品牌家族內每一品牌不同包裝尺寸和類型的零售包裝上，同等顯示健康警語和資訊；
- 健康警語和資訊中的文字、圖片和圖示應如何實際顯示在包裝上（包括具體說明位置、措辭、尺寸、顏色、字體、編排和印刷品質），包括內置、外加和內層資訊；
- 不同類型的菸草製品在適當情況下的不同的健康警語和資訊；
- 適當情況下的來源歸屬，包括位置、文字和字體（與健康警語和資訊類似的詳盡說明）；
- 按照公約第 11.1(a)條，禁止以虛假、誤導和欺騙或可能造成錯誤印象的手段進行推銷。

原始檔案

53. 締約方應考慮提供“原始檔案”，載有高品質直觀實例，用以說明如何在包裝上顯示所有健康警語和資訊以及其他資訊。在法律措施使用的語言不夠明確的時候，此類原始檔案特別有用。

膠簽和貼面

54. 締約方應確保膠簽、貼紙、包裝盒、貼面、包裝套、包裝紙和菸草製造商推銷的內置物或外加物不會遮掩、覆蓋或破壞健康警語和資訊。例如只允許使用不能揭掉的膠簽，並且只能在裝有香菸以外產品的金屬或木制容器上使用。

守法的責任

55. 締約方應規定，菸草製品製造商、進口商、批發商和零售設施都對遵守包裝和標籤措施承擔法律責任。

處罰

56. 為阻嚇違法行為，締約方應規定一系列罰款或其他處罰辦法，處罰力度視違法的嚴重程度和是否屢次違法而定。

57. 締約方應考慮採取與締約方法律體系和文化背景相一致的其他任何處罰辦法，可包括確立有關罪行並實施處罰，以及暫停使用、限制或吊銷營業和進口許可證。

執法權力

58. 締約方應考慮對執法當局賦予權力，以便其勒令違法者召回違規菸草製品，並承擔這種召回產生的所有費用。當局應有權實行其認為適當的任何處罰，包括沒收和銷毀違規產品。此外，締約方應考慮公佈違法者姓名及其違法性質。

供應截止日期

59. 為確保及時採用健康警語和資訊，法律措施應規定一個截止日期，屆時製造商、進口商、批發商和零售商必須只供應符合新規定的菸草製品。指定的時間只要足以使製造商和進口商能夠組織新包裝印刷即可。經審議認為，自法律措施頒佈後12個月的期限，在多數情況下是足夠的。

復審

60. 締約方應該認識到，制定菸草製品包裝和標籤法律措施不是一勞永逸的事情。隨著新證據的出現和特定健康警語和資訊的老化，應定期復審和更新法律措施。在進行復審和更新時，締約方應考慮其採用包裝和標籤措施的經驗，其他轄區的經驗，以及這一領域的行業做法。此類復審和更新可以幫助發現弱點和漏洞，也可發現法律措施所使用語言在哪些方面需要進一步澄清。

實施 基礎設施 和預算

61. 締約方應考慮確保存在必要的基礎設施，以開展守法和執法活動。締約方還應考慮為此類活動做出預算。

戰略

62. 為加強守法，締約方應在法律要求生效前通知各利益攸關方。對不同的利益攸關方，例如菸草製造商、進口商和零售商，可能需要有不同的戰略。

63. 締約方應考慮使用監督員或執法代理人，在製造和進口設施及銷售點對菸草製品進行常規抽查，以確保包裝和標籤符合法律要求。如果有現成的機制，可以擴展其職能，按要求的檢查商業場所，則不一定建立新的監督體系。適當時，應將就銷售點菸草製品進行常規抽查事宜通知利益攸關方。

對不守法的反應

64. 締約方應確保執行當局隨時準備迅速而堅決地應對不守法現象。早期做出有力和及時的反應會使人們明瞭對守法的預期，便於今後的執法工作。締約方應考慮公佈執法行動的結果，以便清楚宣示，將調查不守法行為並採取行動。

投訴

65. 締約方應考慮鼓勵公眾舉報違法行為，以進一步促進遵守法律。建立一個執法聯絡點受理不守法案例舉報可能是有益的。締約方應確保及時和徹底地調查和處理有關投訴。

監測和評價包裝和標籤措施

66. 締約方應考慮對其包裝和標籤措施進行監測和評價，以評估措施的影響並確定需要加以改進的地方。監測和評價還可充實證據主體，幫助其他締約方實施包裝和標籤措施。

67. 對菸草業遵守情況的監測應在立法措施生效後立即開始，並應在此後不斷進行。

對人群的影響

68. 重要的是評估包裝和標籤措施對目標人群的影響。締約方應考慮衡量如下方面：健康警語和資訊的引人注目程度、被理解程度、可信度、信息量、被記得程度和個人針對性；健康知識和對風險的認知；改變行為的意圖和行為的實際改變。

基線和後續工作

69. 締約方應考慮採用戰略，在包裝和標籤措施實施之前並定期在實施後評估其影響。

資源

70. 菸草製品包裝和標籤措施影響的評估工作的範圍和複雜性，在不同締約方之間將有所不同，這取決於它們的目標，以及擁有的資源和技術知識。

傳播

71. 締約方應考慮公佈監測守法和評價影響得出的結果，並提供給其他締約方和公眾。

國際合作

72. 國際合作對在菸草控制這一重要而不斷發展領域取得進展是必不可少的。公約若干條款規定了交流知識和經驗以推動實施方面的進展，特別強調了發展中國家締約方和經濟轉型期國家締約方的需要。締約方之間按照第 22 條要求開展合作，進行技術、科學和法律知識及專長的轉讓，可以在全球加強對公約第 11 條的實施。這種合作的一個例子，就是締約方向尋求使用其圖像健康警語的其他轄區迅速、簡便和免費授予許可。國際合作還將幫助確保在全球提供關於菸草製品的一致和準確資訊。

73. 締約方應努力分享有關法律和專業知識，以駁斥菸草業針對包裝和標籤措施的辯解。

74. 締約方應考慮根據公約第21條審查其他締約方的報告，加強其對包裝和標籤方面國際經驗的瞭解。

（第四次全體會議，2008 年 11 月 22 日）