

**關於防止菸草控制相關公共衛生政策
受菸草業的商業和其他既得利益影響的
世界衛生組織菸草控制框架公約第 5.3 條實施準則**

導言

- 1.世界衛生大會關於菸草控制過程中的透明度的 WHA54.18 號決議援引菸草業 檔專家委員會的調查結果指出，“菸草工業多年來開展活動，其明顯的目的是破壞各國政府和世界衛生組織在實施抵抗菸草流行公共衛生政策方面的作用。”
- 2.《世界衛生組織菸草控制框架公約》序言認識到，締約方¹ “需警惕菸草業阻礙或破壞菸草控制工作的任何努力，並需掌握菸草業採取的對菸草控制工作產生負面影響的活動”。
3. 此外，公約第 5.3 條要求，“在制定和實施菸草控制方面的公共衛生政策時，各締約方應根據國家法律採取行動，防止這些政策受菸草業的商業和其他既得利益 的影響。”
- 4.締約方會議 FCTC/COP2(14)號決定設立一個工作小組，為實施公約第 5.3 條擬定準則。
- 5.在不損害締約方確定和制定其菸草控制政策的主權的情況下，鼓勵締約方根據本國法律，儘量實施這些準則。

目的、範圍和適用性

- 6.公約第 5.3 條實施準則的使用將對各國菸草控制政策和執行公約產生總體影響，因為準則承認，菸草業以及來自國營菸草業的干擾深入到一系列菸草控制政策 領域，正如公約序言段、有關具體菸草控制政策條款和《世界衛生組織菸草控制框 架公約締約方會議議事規則》中所及。

¹ “ ‘締約方’ 一詞指那些國家和具有簽約能力的實體，它們表示同意在公約對它們生效時接受公約的約束。”（資料來源：聯合國條約集<http://untreaty.un.org/English/guide.asp#signatories>）

7. 這些準則的目的，是保證做出全面和有效的努力，使菸草控制免受菸草業的商業和其他既得利益的影響。締約方應在政府所有分支機構採取措施，這些政府的利益與之相關，或具備能力影響有關菸草控制的公共衛生政策。

8. 這些準則旨在協助締約方²實現其在公約第 5.3 條之下的法定義務。準則使用了可以得到的有關解決菸草業干擾問題的最佳科學證據和締約方的經驗。

9. 準則用於締約方菸草控制方面公共衛生政策的制定和執行。同時，它們也適用於那些為制定、執行、管理或落實那些政策做出貢獻或可能做出貢獻的個人、機構或實體。

10. 準則適用於各締約方管轄範圍內的政府官員、任何國家級、州、省、市、地方或其他公立或半/准公立的機構或組織的代表和雇員，以及任何代表上述組織的個人。負責制定和執行菸草控制政策以及負責保護政策不受菸草業利益影響的政府分支機構（行政、立法和司法）應該負起責任。

11. 菸草業使用各種各樣的戰略和策略來干擾菸草控制措施的制定和執行，比如那些要求公約締約方執行的政策，對此有檔記載的大量證據。這些準則中建議的措施旨在避免受到干擾，這種干擾不僅來自菸草業，有時也來自那些促進菸草業利益的組織和個人。

12. 締約方應按需要廣泛應用準則中建議的措施，以便以最佳方式實現公約第 5.3 條確定的目標，同時，在根據其具體情況加以使用時，大力敦促締約方實施準則建議措施以外的其他措施。

指導原則

原則 1：菸草業的利益與公共衛生政策之間存在根本的和無法和解的衝突。

13. 菸草業生產和促進使用的產品，被科學證明是有成癮性的，會導致疾病和死亡，並引起各類社會問題，比如加重貧窮。因此，締約方在制定和執行菸草控制公共衛生政策時，應盡最大可能不受菸草業的影響。

原則 2：在處理與菸草業或那些促進菸草業利益者的關係時，締約方應該負起責任，並應保持透明。

² 如適宜，這些準則也適用於區域經濟一體化組織。

14. 締約方應保證任何與菸草業在菸草控制或公共衛生相關事項上的接觸都應是負責的和透明的。

原則 3：締約方應要求菸草業和那些促進菸草業利益者以負責和透明的方式運作和行事。

15. 菸草業應被要求為締約方提供有效執行這些準則的資訊。

原則 4：由於菸草業的產品是致命的，不應給予激勵措施，使其建立或開展業務。

16. 任何給菸草業的優惠待遇都與菸草控制相衝突。

建議

17. 建議開展下列重要活動對付菸草業對公共衛生政策的干擾：

- (1) 提高對菸草製品成癮性和危害性性質以及菸草業干擾締約方菸草控制政策的意識。
- (2) 制定措施限制與菸草業的交往，並保證發生的交往具有透明度。
- (3) 拒絕與菸草業建立夥伴關係和簽署不具備約束力或無法執行的協議。
- (4) 避免政府官員和雇員的利益衝突。
- (5) 要求菸草業提供透明和準確的資訊。
- (6) 儘量管制被菸草業描述為“社會責任”的活動，這類活動包括、但不限於所謂“企業社會責任”的活動，並且不使其正常化。
- (7) 不給與菸草業優惠待遇。
- (8) 像對待其他菸草業一樣對待國有菸草業。

18. 防止菸草控制相關公共衛生政策受菸草業的商業和其他既得利益的影響，一些已認定的措施開列在後面。鼓勵締約方實施準則規定以外的其他措施，準則不阻止締約方提出符合這些建議的更加嚴格的要求。

- (1) 提高對菸草製品成癮性和危害性性質以及菸草業干擾締約方菸草控制政策的意識。

19. 所有政府分支機構和公眾需要瞭解和意識到，過去和現在菸草業對制定和執行菸草控制公共衛生政策帶來的干擾。需要採取具體行動應對這些干擾才能成功實施整個框架公約。

建議

1.1 根據公約第12條，締約方應使所有政府分支機構和公眾獲得資訊並開展教育活動，使他們瞭解菸草製品成癮性和危害性性質，防止菸草控制相關公共衛生政策受菸草業的商業和其他既得利益的影響的必要性，以及菸草業干擾制定和執行菸草控制公共衛生政策所用的戰略和策略。

1.2 此外，締約方應提高意識，意識到菸草業利用個人、前線團體及其所屬組織公開或秘密代表他們做事，或做促進菸草業利益的事情。

(2) 制定措施限制與菸草業的交往，並保證發生的交往是透明的。

20. 在制定和實施菸草控制方面的公共衛生政策時，締約方與菸草業的任何必要交往應注意避免由此種交往造成或由於此種交往使人感覺要真正建立或可能建立夥伴關係或合作關係。如果菸草業從事可能會造成這一感覺的任何行爲，締約方應採取行動防止或糾正這一感覺。

建議

2.1 締約方應僅在能使其有效管制菸草業和菸草產品時和在有嚴格必要的情況下，才與菸草業交往。

2.2 在有必要與菸草業交往的情況下，締約方應確保與菸草業進行透明的交往。應盡可能通過公開聽證會、公佈交往和向公眾披露此種交往的記錄等方式，公開進行交往。

(3) 拒絕與菸草業建立夥伴關係和簽署不具備約束力或無法執行的協議。

21. 由於菸草業的利益直接與公共衛生目標衝突，菸草業不應成爲任何制定和實施公共衛生政策相關活動的夥伴。

建議

3.1 締約方不應接受、支持或認可與菸草業或任何促進其利益的實體或個人建立夥伴關係，簽訂不具備約束力或無法執行的協議，以及開展任何自願安排的活動。

3.2 締約方不應接受、支援或認可菸草業組織、促進、參與或進行青少年和公眾教育活動，或者任何與菸草控制有直接或間接相關的活動。

3.3 締約方不應接受、支持或認可任何菸草業起草的自願行爲守則或文書，它們提交這些是爲了替代法律上可執行的菸草控制措施。

3.4 締約方不應接受、支持或認可菸草業提出的協助請求，或由菸草業起草或與其合作起草的菸草控制立法或政策建議草案。

(4) 避免政府官員和雇員的利益衝突。

22. 與菸草業有商業或既得利益關係的組織或個人如果參與到菸草控制公共衛生政策工作中來，很可能會產生負面效果。有明確的針對菸草控制工作有關的政府官員和雇員利益衝突問題的規定，是防止這些政策受到菸草業干擾的重要手段。

23. 菸草業向政府機構、官員或雇員提供的支付款項、禮品和服務，無論是貨幣還是實物，以及研究經費，都會產生利益衝突。正如聯合國大會以及若干政府組織和區域經濟一體化組織通過的公職人員國際行爲守則中所認可的那樣，即使沒有承諾給於積極考慮，以作爲交換條件，也會造成利益上的衝突，因爲個人利益有可能對履行官方職責帶來影響。

建議

- 4.1 締約方應制定一項關於披露和管理利益衝突情況的政策，需所有參與制定和執行菸草控制公共衛生政策的人員遵守，包括政府官員、雇員、顧問 和合同人員。
 - 4.2 締約方應制定、通過並實施一個公職人員行為守則，明確他們在與菸草業交往時必須遵守的行為標準。
 - 4.3 締約方不應與那些根據現有菸草控制政策規定有利益衝突的候選人或投標人簽訂與制定和執行菸草控制公共衛生政策有關的任何工作的合同。
 - 4.4 締約方應制定明確的政策，要求那些現在或以往從事制定和執行菸草控制公共衛生政策的公職人員，在離開後一個特定時間內，將其在菸草業內 參加職業性活動的意向，無論是否有報酬，通知他們的機構。
 - 4.5 締約方應制定明確的政策，要求那些申請有責任制定和執行菸草控制公共衛生政策的公共部門職位的人，公佈在任何菸草業中現在或以往的任何 職業性活動，無論是否有報酬。
 - 4.6 締約方應要求政府官員申報和撤出在菸草業的直接經濟利益。
 - 4.7 政府機構及其下屬單位不應在菸草業有任何財務利益，但那些負責管 理締約方在國有菸草業的所有權者除外。
 - 4.8 締約方不應允許任何受雇於菸草業或任何促進菸草業利益的實體的人員，出任制定或執行菸草控制或公共衛生政策的任何政府機構、委員會或顧 問小組成員。
 - 4.9 締約方不應提名受雇於菸草業或任何促進菸草業利益的實體的任何人員，加入出席締約方會議、其下屬機構會議，或任何根據締約方會議決 定成 立的其他機構會議的代表團。
 - 4.10 締約方不應允許任何政府官員或雇員，或任何半/准政府機構的官員和雇員，接受菸草業的支付款項、禮品或服務，無論是貨幣或實物形式。
 - 4.11 在考慮到國家法律和憲法原則的情況下，締約方應實行有效措施，禁 止菸草業或任何促進其利益的實體向政黨、候選人或宣傳運動提供 資金支 持，或者應要求完全披露此類資金支持。
- (5) 要求菸草業提供透明和準確的資訊。

24. 為採取有效措施防止菸草業對公共衛生政策的干擾，締約方需要得到菸草業活動和做法的資訊，來保證菸草業是以透明的方式運作。公約第 12 條要求締約方 根據國家法律促進公眾獲得此類資訊。

25. 公約第 20.4 條特別要求締約方促進和便利關於菸草業業務和菸草種植的信息交換，根據公約第 20.4(c)條，每個締約方應努力與主管國際組織合作，逐 步建 立和保持一個全球系統，定期收集和傳播有關資訊，說明菸草生產和製造 情況，以 及對公約或國家菸草控制活動有影響的菸草業的活動。

建議

- 5.1 締約方應制定和採取措施，保證菸草業的所有業務和活動都是透明的。

5.2 締約方應要求菸草業以及那些促進其利益者，定期提供菸草生產、製造、市場份額、推銷支出、收入和任何其他活動的資訊，包括提供給遊說、慈善業和政治費用，以及公約第 13 條沒有禁止或尚未禁止的任何其他活動情況的資訊³。

5.3 締約方應要求制定有關披露資訊的規定，或建立註冊制度，登記菸草業實體、所屬組織、以及代表其利益的個人，包括遊說者。

5.4 如果菸草業提供虛假或誤導資訊，締約方應根據國家法律對其實行強制處罰。

5.5 根據公約第 12(c)條，締約方應採取和實施有效的立法、執行、行政及其他措施，保證公眾有管道獲得菸草業活動與公約目標相關的廣泛資訊，例如公共儲存庫中的相關資訊。

(6) 儘量管制被菸草業描述為“社會責任”的活動，這類活動包括、但不限於所謂“企業社會責任”的活動，並且不使其正常化。

26. 菸草業舉行據稱對社會負責的活動，目的是使它的形象與生產和銷售致死產品的本質拉開距離，或干擾制定和執行公共衛生政策。被菸草業描述為“對社會負責”的活動旨在促進菸草消費，它是一種市場行銷和公共關係戰略，屬於公約對廣告、促銷和贊助的定義範圍。

27. 世衛組織認為⁴，菸草業的“企業社會責任”說法存在一個內在固有矛盾，因為菸草業的核心功能與菸草控制公共衛生政策的目標相衝突。

建議

6.1 締約方應保證使政府所有分支機構和公眾知曉並認識到菸草業開展據稱對社會負責的活動的真正目的和範圍。

6.2 締約方不應同意、支援、合作或參與菸草業據稱對社會負責的活動。

6.3 締約方不應允許菸草業或任何其他代表其利益的人員公開披露其組織據稱對社會負責的活動，或這些活動的支出情況，除非在法律上要求報告此類支出，比如在年度報告中⁵。

³ 在不損害受法律保護的商業秘密或機密資訊的情況下。

⁴ 世衛組織。菸草業和企業社會責任-一個內在固有的矛盾。日內瓦，世界衛生組織，2004 年。

⁵ 世界衛生組織菸草控制框架公約第 13 條實施準則從菸草廣告、促銷和贊助的角度處理了這一問題。

6.4 締約方不應允許任何政府分支機構，或公立部門，接受來自菸草業或那些促進其利益者的對政治、社會、財政、教育、社區或其他類的捐助，由於法律解決辦法或依照法律或具有法律約束力和可強制執行的協議作出的補償除外。

(7) 不給與菸草業優惠待遇。

28. 一些政府鼓勵菸草業投資，甚至通過財政激勵措施給與補助，比如部分甚至全部免除根據法律本應該繳納的稅費。

29. 締約方在不損害主權的情況下，在決定和制定經濟、財政和稅收政策時應遵守其菸草控制承諾。

建議

7.1 締約方不應給與菸草業激勵措施、特惠權或利益來建立或運行其業務。

7.2 不存在國有菸草業的締約方不應投資於菸草業或相關企業。存在國有菸草業的締約方應確保在菸草業的任何投資不妨礙其充分實施《世界衛生組織菸草控制框架公約》

7.3 締約方不應向菸草業提供任何優惠免稅待遇。

(8) 像對待其他菸草業一樣對待國有菸草業。

30. 菸草業可能由政府所有、非政府所有，或兩者兼而有之。這些準則適用於任何菸草業，無論其所有形式。

建議

8.1 締約方應保證國有菸草業在制定和實施菸草控制政策上受到的待遇與菸草業的任何其他成員是同樣的。

8.2 締約方應保證制定和實施菸草控制政策與對菸草業的監督或管理要分隔開來。

8.3 締約方應保證國有菸草公司的代表不能成為代表團的任何一部分成員，參加締約方會議、其下屬機構或任何其他根據締約方會議決定成立機構的任何會議。

實施與監督 實施

31. 締約方應建立實施機制，或盡可能利用現有實施機制，履行公約第 5.3 條和這些準則中規定的責任。

監測公約第 5.3 條和這些準則的執行情況

32. 監測公約第 5.3 條和這些準則的執行情況，對於保證採納和執行卓有成效的菸草控制政策至關重要。這還應包括使用現有的模式和資源對菸草業的監

測，比如 世衛組織無菸草行動的菸草業監測資料庫。

33. 不隸屬於菸草業的非政府組織和民間社會的其他成員，可以在監督菸草業活動上起到關鍵的作用。

34. 政府分支機構的行為守則或職員細則應包括一個“舉報人功能”，對舉報人應 提供足夠的保護。此外，應鼓勵締約方使用和實施保證遵守這些準則的機制，比如 可能對某種行為向法院起訴，以及使用控訴程式，例如監察員制度。

準則的國際合作、更新和修訂

35. 要在防止菸草業干擾制定菸草控制公共衛生政策方面取得進展，開展國際合作十分重要。公約第 20.4 條為收集菸草業各種作法以及知識和經驗交流，提供了一個基礎，它考慮到並針對發展中國家締約方和處在經濟轉型期締約方的特殊需求。

36. 已經做出努力協調收集和傳播國家和國際有關於菸草業所用戰略和策略的經驗，並監測菸草業的活動。締約方可以通過分享法律的戰略專業知識來對應菸草業 的戰略。公約第 21.4 條規定，資訊交換應符合國家有關保密和隱私權的法律。

建議

37. 由於菸草業使用的戰略和策略不斷改變，這些準則應該定期審議和修訂，以保證它們能為締約方不斷提供有效指導，使菸草控制公共衛生政策不受菸草業干擾。

38. 使用框架公約現有報告文書進行報告的締約方，應提供那些影響到公約或國家菸草控制活動的菸草生產和製造以及菸草業活動的資訊。為促進這一交流，公約 秘書處應保證這些準則的主要條款在報告文書以後階段中有所體現，以便締約方會議逐步通過，供締約方使用。

39. 防止菸草業對任何菸草控制公共衛生政策的干擾極其重要，因此，締約方會議可以根據在實施這些準則方面的經驗，考慮是否有必要擬定一份針對公約第 5.3 條的議定書。

有用資訊來源

有關文獻

Brandt AM. The cigarette century. The rise, fall, and deadly persistence of the product that defined America. New York, Basic Books, 2007.

Chapman S. Making smoking history. Public health advocacy and tobacco control. Oxford, Blackwell Publishing, 2007.

Callard C, Thompson D, Collishaw N. Curing the addiction to profits: a supply-side approach to phasing out tobacco. Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives and Physicians for a Smoke-free Canada, 2005.

Feldman EA, Bayer R (Editors). Unfiltered: conflicts over tobacco policy and public health. Boston, Harvard University Press, 2004.

Gilmore A et al. Continuing influence of tobacco industry in Germany. Lancet, 2002, 360:1255.

Hastings G, Angus K. The influence of the tobacco industry on European tobacco control policy. In: Tobacco or health in the European Union. Past, present and future. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commission, 2004:195 - 225.

Lavack A. Tobacco industry denormalization campaigns: a review and evaluation. Ottawa, Health Canada, 2001.

Mahood G. Tobacco industry denormalization. Telling the truth about the tobacco industry's role in the tobacco epidemic. Toronto, Campaign for Tobacco Industry Denormalization, 2004.

Pan American Health Organization. Profits over people. Tobacco industry activities to market cigarettes and undermine public health in Latin America and the Caribbean. Washington DC, Pan American Health Organization, 2002.

Simpson D. Germany: still sleeping with the enemy. Tobacco Control, 2003, 12:343 - 344. Hammond R, Rowell A. Trust us. We're the tobacco industry. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001.

World Health Organization. Tobacco company strategies to undermine tobacco control activities at the World Health Organization. Geneva, World Health Organization, 2000.

World Health Organization. Tobacco industry and corporate social responsibility - an inherent contradiction. Geneva, World Health Organization, 2004.

Yach D, Bialous S. Junking science to promote tobacco. American Journal of Public Health, 2001, 91:1745 - 1748.

網上資源

世衛組織有關網站：

Tobacco Free Initiative: <http://www.who.int/tobacco/en/>

WHO publications on tobacco: <http://www.who.int/tobacco/resources/publications/en/>

WHO Regional Office:

European Office:

<http://www.euro.who.int/healthtopics/HT2ndLv1Page?HTCode=smoking>

Tobacco control in the Americas (in English and Spanish):

<http://www.paho.org/english/ad/sde/ra/Tobabout.htm>

與菸草控制相關的一般、區域或國家資訊和主題的網站：

Action on Smoking and Health, UK (and special page for the tobacco industry):

http://www.newash.org.uk/ash_r3iitasl.htm

Corporate Accountability International and the Network for Accountability of Tobacco

Transnationals: www.stopcorporateabuse.org

Economics of tobacco control: <http://www1.worldbank.org/tobacco/>

European Commission:

http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/tobacco_en.htm

European Network for Smoking Prevention: <http://www.ensp.org/>

Framework Convention Alliance for Tobacco Control: <http://www.fctc.org/>

International Union for Health Promotion and Education:

<http://www.iuhpe.org/?page=18&lang=en>

Model Legislation for Tobacco Control manual:

http://www.iuhpe.org/?lang=en&page=publications_report2

Tobacco
industry:

http://tobacco.health.usyd.edu.au/site/supersite/links/docs/tobacco_ind.htm

Smokefree Partnership: <http://www.smokefreepartnership.eu/>

Thailand Health Promotion Institute: <http://www.thpinhf.org/>

Tobaccopedia: the online tobacco encyclopaedia: <http://www.tobaccopedia.org/>

與菸草網站的更多鏈結：

Various international and national tobacco
control websites:

<http://www.tobacco.org/resources/general/tobsites.html>

National tobacco
control websites:

<http://www.smokefreepartnership.eu/National-Tobacco-Control-websites>

Centre de ressources anti-tabac: <http://www.tabac-info.net/>

Comité National Contre le Tabagisme (France): <http://www.cnct.org>

Office Français de Prévention du Tabagisme: <http://www.oft-asso.fr/>

Latest news on smoking and tobacco control: <http://www.globalink.org/news/fr>

Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports: <http://www.sante.gouv.fr/>

Latest news on smoking and tobacco control: <http://www.globalink.org/news/es>

(第四次全體會議，2008年11月22日)