



FCTC

世界卫生组织
烟草控制框架公约

世界卫生组织
烟草控制框架公约缔约方会议
第十一届会议

2025 年 11 月 17-22 日，瑞士日内瓦

临时议程项目 4.1

FCTC/COP/11/5

2025 年 8 月 29 日

前瞻性烟草控制措施 (与《烟草控制框架公约》第 2.1 条有关)

专家小组的报告

文件的目的是

根据 FCTC/COP10(12)号决定，本报告概述了缔约方会议设立的前瞻性烟草控制措施（与《烟草控制框架公约》第 2.1 条有关）专家小组的工作。专家小组的任务是确定和描述前瞻性烟草控制措施以及在适用于烟草制品时扩大或加强烟草控制方法的措施，这些措施可在第 2.1 条范围内考虑，同时考虑到《烟草控制框架公约》实施准则。

缔约方会议的行动

请缔约方会议注意本报告和 FCTC/COP/11/INF.DOC./1 号文件所载的补充信息，提供进一步指导，并考虑通过本报告附件 3 所载的决定草案。

促进的可持续发展目标：所有可持续发展目标；特别是可持续发展目标 3 和具体目标 3.a。

与工作计划和预算项目的联系：无。

未列入工作计划和预算的其他经费问题：无。

相关文件：FCTC/COP/11/INF.DOC./1（该报告提到了专家小组为 FCTC/COP/11/5 号文件提供信息所使用的资料来源）；前瞻性烟草控制措施专家小组第一、第二和第三次会议的报告（补充信息）；烟草控制框架公约法律挑战知识中心为专家小组的工作提供信息的报告（补充信息）；以及专家们编制的前瞻性烟草控制措施信息简报的汇编（补充信息）。

背景

1. 世界卫生组织烟草控制框架公约（烟草控制框架公约）缔约方会议第十届会议决定设立一个关于具有前瞻性且可在《烟草控制框架公约》第 2.1 条范围内考虑的烟草控制措施的专家小组。根据 FCTC/COP10(12)号决定，专家小组的任务是：

(a) 确定和描述前瞻性烟草控制措施以及在适用于烟草制品时扩大或加强烟草控制方法的措施，这些措施可由专家小组在第 2.1 条范围内考虑，同时考虑到《烟草控制框架公约》实施准则；

(b) 在进行研究和阐述调查结果时，考虑缔约方的经验和发表的文献，以及它可能认为适当的任何其他信息来源，并适当参考所有来源；和

(c) 编写一份关于上述事项的报告，提交缔约方会议第十一届会议；

2. 在 FCTC/COP10(12)号决定中，缔约方会议还要求公约秘书处在主席团的指导下为专家小组的成立提供便利，并为专家小组完成工作做出安排。

3. 在第一次会议上，缔约方会议第十届会议选出的主席团审议并批准了前瞻性烟草控制措施（与《烟草控制框架公约》第 2.1 条有关）专家小组的专家名单及其职权范围。专家小组的组成情况载于专家小组第一次会议的报告，可在烟草控制框架公约网站上查阅，作为本报告的补充信息¹。

专家小组会议

4. 专家小组举行了三次会议：两次在线会议（2024 年 6 月 18 日至 20 日和 2025 年 4 月 1 日至 2 日），一次面对面会议（2024 年 11 月 5 日至 7 日在芬兰赫尔辛基）。专家小组成员选举了主席和主席团成员，以便利其工作。

5. 专家小组第一次会议重点讨论了专家小组的任务（参考 FCTC/COP10(12)号决定）以及主席团批准的职权范围。专家小组讨论了广泛的前瞻性烟草控制措施（前瞻性措施）以及一些关键考虑因素，以便筛选出专家小组能够编写成信息简报的前瞻性措施。专家小组讨论了时间表及工作方法，包括与世界卫生组织（世卫组织）等其他国际专家的接触，以及请求烟草控制框架公约知识中心提供意见的可能性。

6. 成立了四个专家子小组，每个子小组负责前瞻性措施的四个领域中的一个（烟草供应、体制结构/市场、产品和消费者）。邀请各领域小组根据专家小组成员商定的模板和指导说明，列出可供选择的前瞻性措施的清单，以便进一步编制信息简报，为提交缔约方会议第十一届会议的最终报告提供信息。在公约秘书处的支持下，专家小组请烟草控制框架公约法律挑战知识中心提供一份报告，供其在工作中参考²。

¹ [缔约方会议第十一届会议文件：补充信息](#)（2025 年 8 月 29 日访问）。

² 设在澳大利亚麦凯布法律和癌症中心。

7. 专家小组的第二次会议重点审查了前瞻性措施信息简报的初稿。经过讨论，一些前瞻性措施得到了完善或合并；另一些则没有在专家小组的任务范围内得到推进。烟草控制框架公约法律挑战知识中心介绍了其迄今为止的工作。

8. 应第二次会议后提出的请求，公约秘书处协助（包括在资金方面）向专家小组提供了研究和审查方面的支持。专家们继续修订其信息简报，进行内部反馈，并考虑烟草控制框架公约法律挑战知识中心提供的供其在工作中参考的报告。

9. 专家小组的第三次会议重点审查了专家小组提交缔约方会议的报告草稿，并讨论了主要报告可能附带的补充文件。

专家小组审议的前瞻性措施

选择标准

10. 专家小组发现，它有可能确定和描述大量的前瞻性措施。专家小组进行了广泛的讨论，目的是确定可能的前瞻性措施以进行描述，并根据 FCTC/COP10(12)号决定的要求，最终创建了一份非详尽的前瞻性措施的长清单（见本报告附件 1³）。根据随后的讨论，确定了一份更短的前瞻性措施清单，并根据商定的标准进一步将前瞻性措施减少到 16 个（见下文）。

11. 在专家小组的第一次会议上讨论了确定和选择将被纳入信息简报的前瞻性措施的标准，但随着时间的推移，这些标准得到了完善。专家小组一致认为，必须强调的是，不选择或决定不推进（最初确定的措施清单中的）任何前瞻性措施以将其纳入信息简报并不意味着这些前瞻性措施缺乏作为烟草控制干预措施的价值。最终选择前瞻性措施以纳入信息简报的标准如下：

- (a) 根据 FCTC/COP10(12)号决定中阐述的专家小组的任务，前瞻性措施必须适用于《烟草控制框架公约》所定义的烟草制品。
- (b) 这些措施必须包括根据《烟草控制框架公约》或其实施准则显著扩大或加强烟草控制方法的措施。
- (c) 有足够的现成研究、建模、评论和/或司法经验以及/或者坚实的概念基础可供利用，使专家小组能够对该措施进行有用的描述。
- (d) 有证据表明或者很有可能（根据其他干预措施的经验）该措施的实施可以实现以下一项或多项目标：
 - (i) 对预防、减少和/或停止烟草使用、尼古丁成瘾和烟草流行做出重大贡献；
 - (ii) 给弱势群体（包括难以接触到的人群）带来有积极影响的好处；和/或

³ 进一步完善和修改专家小组最初审议的前瞻性措施的标题。

- (iii) 改变烟草行业运营和/或烟草种植、制造、供应和/或使用的政策环境和更广泛的环境，为更广泛的烟草控制努力取得更大成功提供支持或助力。

12. 专家小组试图确保它选择了一系列前瞻性措施，这些措施：

- (a) 为缔约方在实施《烟草控制框架公约》以对抗烟草流行的各个阶段提供了选择（即，无论选定缔约方的烟草控制状况如何，都可以采取一些措施，而如果缔约方在实施《烟草控制框架公约》和更广泛的烟草控制工作方面取得了进一步进展的话，那么其他措施推行起来会更加容易）；
- (b) 为最不发达国家、低收入国家和中低收入国家缔约方而不仅仅是中上收入国家和高收入国家缔约方提供选择；和
- (c) 涵盖所有形式的烟草使用，并符合《烟草控制框架公约》第 5.2(b)条，该条规定了缔约方预防和减少烟草消费、尼古丁成瘾和接触烟草烟雾的一般义务。

确定和描述的前瞻性措施

13. 根据专家小组的任务，选择了以下 16 项前瞻性措施进行描述：

- (a) 烟草供应
 - (i) 减少零售
 - (ii) 禁止激励零售商
 - (iii) 烟草制品和装置的价格控制（“最低价格政策”）
 - (iv) 基于出生日期的销售限制（“无烟草一代”）
 - (v) 提高烟草制品销售方面的最低法定年龄
 - (vi) 禁止/逐步停止烟草制品的销售
- (b) 体制结构/市场
 - (i) 环境控制措施（“生产者付费”）
 - (ii) 结束政府对烟草种植的任何支持
 - (iii) 减少烟草供应商利润和定价权的措施
 - (iv) 结束烟草业产品的商业销售
 - (v) 对烟草生产及进口实行配额限制，随后逐渐减少配额（“下沉盖子”）

(c) 产品

- (i) 燃烧型烟草制品中尼古丁含量低/极低
- (ii) 禁止在烟草制品中使用所有调味剂和其他添加剂
- (iii) 在烟草供应方面冻结品牌，减少变体
- (iv) 禁止卷烟过滤嘴

(d) 消费者

- (i) 扩大私人/半私人环境中的无烟场所，减少二手和三手烟草烟雾接触

14. 已为描述每个选定的前瞻性措施编制了信息简报。每份简报都描述了前瞻性措施及其目的；讨论了有关前瞻性措施潜在影响的信息/研究证据的可用性；讨论了前瞻性措施作为可能有希望的干预措施（在政策制定者和公众中）的认知度和知名度；提出了一些实施前瞻性措施方面的考虑因素（见下文关于更广泛实施工作的考虑因素的讨论，包括潜在的法律挑战和障碍）；并在可用的情况下介绍了一个或多个案例研究。每份信息简报的简短总结（摘要）载于本报告附件 2。前瞻性措施信息简报的汇编包含有关专家小组工作的背景信息，构成了发布在烟草控制框架公约网站上的补充文件⁴。

15. 根据其任务规定，专家小组在开展研究和拟订调查结果时，考虑了缔约方的经验和出版的文献以及其他信息来源，并正确地引用了所有来源。根据 FCTC/COP10(12)号决定，一份提及为前瞻性措施信息简报提供信息的所有资料来源的报告也发布在烟草控制框架公约网站上（FCTC/COP/11/INF.DOC./1 号文件）⁵。

旨在为专家小组的工作提供信息的烟草控制框架公约法律挑战知识中心的报告

16. 如上所述，烟草控制框架公约法律挑战知识中心为专家小组编写了一份关于烟草业对实施烟草控制和类似措施提出的法律挑战的报告。该报告作为补充文件可在《烟草控制框架公约》网站上查阅⁴。报告指出，烟草行业经常对提出烟草控制措施的国家提起诉讼或威胁提起诉讼，目的是削弱、推迟或阻止这些措施的采用。报告还指出，缔约方在针对其烟草控制措施的绝大多数法律挑战中都取得了胜利，因此，缔约方不应因面对法律挑战的威胁而放弃实施前瞻性措施。报告建议了一系列可以帮助缔约方减轻法律挑战风险的良好做法（如下所述）：

⁴ [缔约方会议第十一届会议文件：补充信息](#)（2025 年 8 月 29 日访问）。

⁵ [缔约方会议第十一届会议文件：补充信息](#)（2025 年 8 月 29 日访问）。

- (a) 从一开始就建立起全政府协调机制，尽早与负责法律、贸易或投资事务的部委进行协调尤其重要，以确保措施的制定方式能够应对法律挑战，并确保除卫生部以外的其他部委了解其根据《烟草控制框架公约》第 5.3 条承担的义务的重要性；
- (b) 记录前瞻性措施的理由以及任何可用的相关支持证据，其中可能包括国际证据和国际机构的建议，如缔约方会议和世界卫生组织制定的建议，并且不一定要要求缔约方进行新的本地研究；
- (c) 在适用的情况下，遵循采取措施所需的任何程序，以防止基于程序理由的法律质疑；
- (d) 对各级政府的相关法律进行摸底调查，以确保一级政府的法律不会对其他各级政府实施前瞻性措施构成障碍；和
- (e) 确保政府各级和各部门保持对烟草控制的政治承诺，包括关于前瞻性措施的承诺。

17. 报告还强调，对审理法律诉讼的法院来说，《烟草控制框架公约》是法律和证据框架的重要组成部分。报告进一步建议，通过确定和描述前瞻性措施并提供有关缔约方实施这些措施的支持证据和经验的进一步信息，专家小组的工作可以成为可能面临针对前瞻性措施的法律挑战的缔约方的有用资源。

专家小组的工作背景和缔约方的考虑事项

18. 如上所述，专家小组的任务是：

确定和描述前瞻性烟草控制措施以及在适用于**烟草制品**时扩大或加强烟草控制方法的措施，这些措施可由专家小组在第 2.1 条范围内考虑，同时考虑到《烟草控制框架公约》实施准则。[着重号后加]

19. 因此，前瞻性措施的信息本质上是描述性的。其目的不是对拟议干预措施进行系统性的证据审查，而是呈现每个前瞻性措施的当前叙述性摘要。本报告主要利用现成的、以英语为主的已出版文献编写，并辅之以编写时可用的精选灰色文献和专家见解（见 FCTC/COP/11/INF.DOC./1 号文件）⁶。因此，随着新证据的出现，应当对这些信息进行更新和修订。

20. 根据专家小组的任务，本报告重点关注《烟草控制框架公约》所定义的烟草制品。各缔约方可以考虑根据其国内定义和对烟草和尼古丁制品的监管方法，采用前瞻性措施并将其应用于这些制品。

21. 专家小组确定了采用前瞻性措施的一些潜在挑战和障碍、风险以及可能的意外后果，并纳入了一些关于如何缓解的评论。任何考虑采用前瞻性措施的缔约方都可以根据其监管和

⁶ [缔约方会议第十一届会议文件：补充信息](#)（2025 年 8 月 29 日访问）。

政策制定程序，通过进行全面的政策/监管影响分析来确定采用和实施方面的潜在挑战，并考虑减轻这些挑战的方法。

22. 专家小组就与一些前瞻性措施相关的潜在法律挑战以及如何减轻这些挑战征求了意见⁷。本报告不深入讨论法律分析；各缔约方需要根据其法律制度、立法和判例考虑此类法律事项。

23. 反对者针对前瞻性措施的一个典型反对意见可能是，没有足够的证据表明这些措施能有效减少烟草使用。如果一项措施没有在其他管辖区实施，就可能出现这种情况。然而，过去未实施并不一定成为采用前瞻性措施的障碍。对于尚未实施的措施，有其他种类的证据可支持这些措施可能带来好处。这些证据包括临床试验、建模、行为研究和从其他类似干预措施或适用于其他产品、市场或行为的干预措施得出的推论。本报告附有一份文件，提及专家小组在编写报告时使用的资料来源，其中包括并引用了这样的证据来源。

24. 专家小组指出，制定和采用前瞻性措施的一个预期挑战是烟草行业的干预。烟草行业的干预可能与具体的前瞻性措施相关挑战有关，但总体而言，虽然可以预期烟草行业的干预是为了应对任何新的或扩大的烟草控制措施，但通过有效的规划和管理，该干预不一定会成为采用前瞻措施的障碍。在这方面，提醒缔约方注意其根据《烟草控制框架公约》第 5.3 条及其实施准则承担的义务。

25. 烟草行业经常试图通过引起对烟草非法贸易增加的担忧来阻碍烟草控制措施和前瞻性措施的实施。正如许多专家所强调的那样，烟草制品非法贸易的有效解决方案已有详尽的记载——例如世界银行⁸和世卫组织⁹的记载——并且解决非法贸易并不需要在烟草控制或更广泛的公共卫生措施方面做出妥协，这些措施可以持续大幅减少烟草使用和烟草流行。专家小组指出，《消除烟草制品非法贸易议定书》包括一系列预防和打击烟草制品非法贸易的循证措施。

26. 专家小组指出，任何前瞻性措施的采用都将取决于缔约方对采取行动的准备情况，这受到许多因素的影响，例如政治和/或社会准备情况、文化和经济因素以及公众支持（等等）。出于描述的目的，专家小组选择了缔约方无论有多完善的烟草控制规划都可以采用的前瞻性措施以及如果缔约方制定了全面的烟草控制规划则可能更容易采用的其他前瞻性措施。虽然缔约方不一定认为这些前瞻性措施中的任何一项是它们力所不及的，但是采取一些前瞻性措施可能需要同时实施配套措施，或者可能需要更加重视应对实施挑战的努力。这与《烟草控制框架公约》第 4 条和第 5 条相符，第 4 条强调需要采取多部门的综合烟草控制措施，第 5 条规定，每一缔约方应根据《公约》制定、实施、定期更新和审查国家多部门综合烟草控制战略、计划和规划。

⁷ [缔约方会议第十一届会议文件：补充信息](#)（2025 年 8 月 29 日访问）。

⁸ [《应对非法烟草贸易：各国经验的全球性审查》（第 2 卷，共 2 卷）：执行摘要（英文）](#)。华盛顿特区：世界银行集团；2019 年（2025 年 5 月 22 日访问）。

⁹ [《世卫组织烟草税政策和管理技术手册》](#)。日内瓦：世界卫生组织；2021 年（2025 年 5 月 22 日访问）。

专家小组的建议

27. 专家小组指出，本报告中确定和描述的前瞻性措施在推进全球烟草控制和减少烟草流行方面具有巨大潜力。虽然专家小组认为自己已经完成了任务，但它鼓励缔约方会议推进这项工作，促进和支持缔约方采用前瞻性措施。随着时间的推移，关于实施前瞻性措施的研究和缔约方的经验将会增加，前瞻性措施的数量和范围也会增加，因此有必要更新关于前瞻性措施的工作。

28. 专家小组还指出，在《公约》第 2.1 条范围内可以考虑采用的前瞻性措施应补充并加强《公约》其他条款的实施，而不应被看作是实施这些条款的替代方案。这些措施应被视为全面烟草控制的组成部分。

29. 专家小组建议缔约方：

(a) 考虑专家小组已确定和描述的可在《烟草控制框架公约》第 2.1 条范围内考虑的前瞻性措施，以期缔约方有可能采用和实施这些前瞻性措施以及《公约》其他条款的规定；

(b) 注意，专家小组确定和描述的前瞻性措施清单并非详尽无遗，存在或未来可能出现其他前瞻性措施：缔约方也可以考虑采用这些进一步的前瞻性措施；

(c) 作为其关于《公约》实施情况的报告义务的一部分，报告可在第 2.1 条范围内考虑的扩大或加强烟草控制方法的前瞻性措施的实施情况，包括实施此类措施的经验教训和结果；和

(d) 考虑是否有必要就前瞻性措施开展进一步工作并调动资源，同时考虑到可以在必要时审查和更新 FCTC/COP/11/5 号文件中所载的调查结果。

30. 专家小组建议公约秘书处：

(a) 传播专家小组的工作，为此促进缔约方之间关于采用和实施前瞻性措施的经验分享；公布缔约方根据《公约》规定的报告义务提供的信息；支持烟草控制框架公约知识中心在制定和分享最佳做法方面的工作以及关于缔约方在前瞻性措施方面的经验的案例研究；发布关于前瞻性措施的信息材料，包括在世卫组织的支持下；和

(b) 继续提高人们对在第 2.1 条范围内可考虑的前瞻性措施以及扩大或加强烟草控制方法的措施的认识。

缔约方会议的行动

31. 请缔约方会议注意专家小组的报告，并考虑通过本报告附件 3 所载的决定草案。

附件 1

前瞻性烟草控制措施（前瞻性措施）的长清单¹

烟草供应
减少零售
烟草供应模式
禁止激励零售商
零售商激励措施从每次销售收益改为促进戒烟的激励措施
禁止在互联网上销售烟草制品
对烟草制品和装置的价格控制（“最低价格政策”）
无烟草一代（基于出生日期的销售限制）
提高烟草制品销售方面的最低法定年龄
禁止烟草制品销售
逐步淘汰燃烧型烟草制品或其他产品类别
对烟草生产及进口实行配额限制，随后逐渐减少配额（“下沉盖子”）
体制结构/市场
从国家消费税中向地方行政区提供补充性的国家转移资金（鼓励地方行政区降低吸烟率）
从烟草行业撤资（养老金/财富基金）
环境控制措施（“生产者付费”）
禁止政府支持烟草种植和生产
逐步淘汰烟草种植
烟草供应商利润附加税/健康税/使用费
禁止从烟草销售中获利
基于绩效的管制：公司按计划降低吸烟率
根据青少年吸烟率处以巨额罚款
可量化指标使得有理由对全行业的企业处以死刑
产品
卷烟/燃烧型烟草制品中尼古丁含量低/极低
禁止尼古丁类似物
禁用香料/添加剂
燃烧型烟草性能标准
禁止/暂停新产品
禁止新品牌、新变体以及新包装；单一展示要求
禁止过滤嘴
强制标示过滤嘴是塑料垃圾
棒/装置标准

¹ 进一步完善和修改专家小组最初审议的前瞻性措施的标题。

产品
禁止细长型卷烟
禁止燃烧型烟草制品。
低亚硝胺无烟烟草规定
与其他形式尼古丁相关的激励措施

消费者
增加无烟场所（私人住宅、车辆、多单元住房）
减少二手接触
向烟草使用者发放许可证
使用非烟草制品的人的戒烟选择
购买烟草的处方
对弱势群体（未成年人、孕妇、有精神健康问题和社会心理残疾的人）的限制或禁令

附件 2

前瞻性烟草控制措施（前瞻性措施）信息简报摘要

1. 本附件以专家小组编写的信息简报摘要的形式提供了从长清单中保留的 16 个前瞻性措施的摘要信息。一份提到了为前瞻性措施信息简报提供信息的所有资料来源的报告载于 FCTC/COP/11/INF.DOC./1 号文件。进一步描述的 16 个前瞻性措施是：

(a) 烟草供应

- (i) 减少零售
- (ii) 禁止激励零售商
- (iii) 烟草制品和装置的价格控制（“最低价格政策”）
- (iv) 基于出生日期的销售限制（“无烟草一代”）
- (v) 提高烟草制品销售方面的最低法定年龄
- (vi) 禁止/逐步停止烟草制品的销售

(b) 体制结构/市场

- (i) 环境控制措施（“生产者付费”）
- (ii) 结束政府对烟草种植的任何支持
- (iii) 减少烟草供应商利润和定价权的措施
- (iv) 结束烟草业产品的商业销售
- (v) 对烟草生产及进口实行配额限制，随后逐渐减少配额（“下沉盖子”）

(c) 产品

- (i) 燃烧型烟草制品中尼古丁含量低/极低
- (ii) 禁止在烟草制品中使用所有调味剂和其他添加剂
- (iii) 在烟草供应方面冻结品牌，减少变体
- (iv) 禁止卷烟过滤嘴

(d) 消费者

- (i) 扩大私人/半私人环境中的无烟场所，减少接触二手和三手烟草烟雾的情况。

(a) 烟草供应

(i) 减少零售

政策描述和背景

2. 减少零售意味着减少可以销售烟草制品的零售店的数量、密度和/或类型。在这方面已经采用或提出了一些前瞻性政策方法，包括：**1)**限制被允许销售烟草的零售商类型；**2)**采取分区措施，在学校周围或其他地方建立零售缓冲区；**3)**将销售限制在数量有限的私营商店；**4)**要求烟草零售商之间保持最小距离；**5)**根据地理区域或人口数量来限制并减少发放的烟草销售许可证数量；**6)**将烟草销售限制在数量有限的国营零售店。

3. 该前瞻性措施符合《烟草控制框架公约》指导原则第 **4.2(b)**条，该条指导缔约方采取措施防止开始吸烟、促进和支持戒烟，并减少任何形式的烟草制品的消费。该前瞻性措施还有助于推进《公约》第 **12** 条（通过提高公众对烟草制品等有害产品的销售不再正常化的认识）；第 **13** 条（因为减少零售的措施也减少了在销售点接触烟草制品以及广告和促销的机会）；并有可能推进第 **17** 条（因为此类举措的设计可能会提供资源来帮助烟草零售商从销售烟草制品转向经济上可行的替代活动）。

影响的证据

4. 来自横断面研究、建模研究、荟萃分析和一些真实世界的政策后影响研究的大量且快速增长的证据表明，靠近烟草零售店和/或社区中烟草零售店密度较高与日常吸烟、更多青少年开始使用烟草、尝试停止使用烟草的人成功率降低、接触烟草制品营销的机会增加以及负面的健康后果有关。一项前后研究发现，在匈牙利烟草零售店的密度下降 **85%**后，青少年吸烟和向年轻人非法销售烟草的情况有所减少。

优势和长处

5. 减少零售将显著减少烟草供应，并且随着零售商销售的减少，这将有助于简化监管和执法流程。减少零售还会减少当地烟草行业盟友的数量，从而减少行业干预和反对其他类型烟草控制政策举措的情况。

实施注意事项

6. 烟草零售店数量需要大幅减少才能对烟草使用产生显著影响。

结论

7. 大量证据支持将减少零售作为前瞻性措施，这些证据表明更多的烟草零售与更多人开始使用烟草、戒烟困难、更多地接触烟草营销和负面健康结果有关。提出并研究了一系列减少零售的方法，其中几种方法已得到实施，一些结果已得到衡量。减少零售有望从根本上改变开始和停止使用烟草的社会环境，改变维持烟草流行的条件。

(ii) 禁止激励零售商

政策描述和背景

8. 该政策禁止通过改变零售环境和零售商行为来影响烟草消费者行为的烟草行业零售商激励方案。这包括旨在增加烟草制品销售、获得有利的烟草制品摆放位置、强制进行烟草制品促销以及增加特定烟草制品供应的方案。这些激励措施有助于增加烟草消费、营销接触和冲动购买。迄今为止，只有少数国家禁止零售商激励方案。该前瞻性措施与《烟草控制框架公约》第 13 条相符，该条旨在“限制采用鼓励公众购买烟草制品的直接或间接奖励手段”。此外，第 13 条实施准则和为实施《烟草控制框架公约》第 13 条而制定的处理跨境烟草广告、促销和赞助以及娱乐媒体对烟草的描述问题的具体准则进一步详细说明了可能被禁止的烟草零售商激励措施的性质和程度，包括在数字媒体传播平台上促销烟草制品方面的激励措施。

影响的证据

9. 对证据的审查发现，烟草零售营销合同中作为主要要素的“4P”（位置、价格、促销和产品）的最终目标是增加消费者的购买数量和零售商采用产品打折策略。对烟草零售商激励方案影响的研究表明，禁止此类方案将减少冲动购买烟草、接触烟草零售营销和使用打折烟草制品的情况。对加拿大魁北克省烟草零售商激励措施禁令的评估发现，该禁令对烟草定价没有显著影响。这表明这些禁令本身可能并不奏效，可能需要额外的支持措施或补充政策；这也可能表明在遵守和执行方面做得不够。对于美利坚合众国以及低收入和中等收入国家的一些司法管辖区实施的类似禁令的影响缺乏研究。由于许多国家只采取了某种形式的禁止激励零售商的做法，具体的部分禁止的影响——以及如何衡量这种部分禁止的结果——尚不清楚。有效的实施和全面的执行可以导致在干扰烟草业的营销策略方面出现明显的短期变化。

优势和长处

10. 全面禁止对烟草零售商的激励措施将最大限度地降低烟草行业推广新的低成本品牌以及在零售点实施折扣和优惠券以规避增税/提价措施的能力，防止年轻人开始使用烟草并支持烟草使用者治疗其烟草依赖。

实施注意事项

11. 一些国家采取部分禁止烟草零售商激励措施的做法留下了空白，使烟草行业能够调整其营销策略。目前尚不清楚如何衡量这些部分限制措施的结果。烟草公司与便利店建立了联盟，破坏了烟草控制政策：美国烟草行业 97% 的营销预算目前集中在为便利店和其他零售商提供激励消费者购买其产品的措施上。这突出表明，需要全面禁止烟草零售商激励方案，需要进行明确和全面的管制。

结论

12. 如果全面实施对零售商激励措施的全面禁令，并建立强有力的监督和执行机制以防止烟草行业改变其激励零售的营销方案，那么这将能够有效地削弱零售商与烟草行业之间的关系。

(iii) 烟草制品和装置的价格控制（“最低价格政策”）

政策描述和背景

13. 规定烟草制品最低价格旨在使产品不那么容易负担得起，从而减少烟草消费。这些政策为所有烟草制品规定了最低价格，在可行的情况下包括支持烟草使用的加热烟草制品装置。产品不能以低于规定的最低价格销售，这限制了烟草公司通过价格操纵提供低价选择的能力。虽然美国的大多数州、巴西和巴基斯坦都已实施最低价格政策，苏格兰（大不列颠及北爱尔兰联合王国）也正在考虑这一政策，但这些措施在全球范围内的采用有限。此类政策是与增税相结合的补充措施，并且是在对烟草制品和装置增税在法律或政治上可能具有挑战性的情况下可以考虑的替代方案。

14. 最低价格政策可以加大实施与烟草制品供需相关的《烟草控制框架公约》措施的影响，例如以下条款规定的措施：要求采取价格和税收措施以减少烟草需求的第 6 条；规定烟草制品的包装和标签的第 11 条；关于烟草广告、促销和赞助的第 13 条；关于涉及烟草依赖和戒烟的降低烟草需求措施的第 14 条；以及关于涉及向未成年人销售和由未成年人销售的措施的第 16 条。

影响的证据

15. 建模研究表明，提高卷烟的最低价格可能会降低吸烟率，特别是在低收入吸烟者中。

优势和长处

16. 最低价格政策将防止烟草公司降低低成本品牌的价格以抵消烟草消费税上调的影响。这将确保低收入人群和弱势群体经常购买的最低价格品牌不被排除在外，从而有助于降低这些群体中的烟草使用率。

实施注意事项

17. 为了行之有效，应该考虑对不合规行为进行严厉处罚，认真考虑政策对得不到充分服务的社区中日益扩大的卫生不公平的潜在影响，根据年度通货膨胀和实际收入增长情况进行定期调整（以确保政策的影响不会随着时间的推移而减弱），并且执行政策和其他烟草控制措施——包括提高消费税、最小包装尺寸、禁止促销和免费戒烟服务——其中增税是与最低价格政策相匹配的最重要措施。

结论

18. 最低价格政策可以补充现有的烟草控制努力，使烟草制品不那么容易负担得起，从而降低对消费者特别是对价格敏感人群的吸引力。最低价格政策的有效性取决于方案的设计和管辖区的法律环境。监管机构可以通过仔细制定和实施法律来避免陷阱。优先考虑根据通货膨胀和实际收入增长的情况调整定期提高消费税的综合战略与适用于烟草制品和装置的最低价格法以及其他烟草控制措施相结合，将是遏制烟草使用的最有效方法。

(iv) 基于出生日期的销售限制（“无烟草一代”）

政策描述和背景

19. 该政策永久禁止向指定日期或之后出生的人销售部分或所有烟草制品，无论其年龄如何。这将产生每年提高合法购买年龄的效果，同时允许向所有的当前合法购买者永久地销售烟草，逐渐减少吸烟和烟草使用。该政策在新西兰（但后来在实施前被废除）、马尔代夫（自 2025 年 11 月 1 日起生效）和马萨诸塞州（美利坚合众国）的许多城市获得通过；已在大不列颠及北爱尔兰联合王国引入（但尚未实施）；南澳大利亚州和加拿大的几个省份正在考虑中。其他地方也提出了有所变化的基于出生日期的销售限制政策，包括澳大利亚、马来西亚、菲律宾、塔斯马尼亚和美国的三个州。

20. 该前瞻性措施与推进《烟草控制框架公约》的下述条款相一致：第 4.2(b) 条（特别是关于防止以任何形式开始使用烟草制品的措施）；第 12 条（只要该措施伴随着有效的公共教育）；和第 16 条（因为其重点是制定政策，规定向选定日期之后出生的人销售烟草制品是非法的，从而预防年轻人在一生中的任何时候开始使用烟草）。

影响的证据

21. 建模研究表明，该政策可以减少吸烟，如果得到有效执行，将导致烟草使用大幅减少。前新西兰政府委托进行的建模发现，如果执行得当，该政策可以在 15 年内将吸烟率减半。随后的分析预测，包括基于出生日期的销售限制政策在内的政策组合将迅速降低成人吸烟率。然而，作为一项独立的政策，基于出生日期的销售限制政策需要几十年的时间才能影响人口健康。英国政府的建模研究估计，根据该政策，到 2050 年，14-30 岁人群的吸烟率将从 2023 年的 13% 降至接近零，18 岁及以上人群的吸烟率将从 2023 年的 12.7% 降至 2056 年的 1.5%。

优势和长处

22. 该政策在政治上具有吸引力，因为它不要求立即改变零售环境。它确立了这样一个观点：烟草这种产品危害极大，因此不能无限制地继续销售下去。

实施注意事项

23. 需要有效、系统的监测和执行，特别是随着受影响群体年龄的增长。通过确保所有烟草和尼古丁制品的销售均受该政策约束可以降低产品转移的风险，特别是在年轻人中。

结论

24. 如果得到成功实施和强制执行，基于出生日期的销售限制政策——作为《烟草控制框架公约》下其他措施的补充——有可能显著减少开始使用烟草制品的人数，因此最终有助于结束烟草流行。由于合法销售年龄每年都会提高，这将对整个人口产生长期（约在 30 年内）影响。这可能会最终切断烟草使用者的来源，因为烟草行业将不再能够瞄准年轻的潜在使用者以使其成为行业产品的消费者，“取代”因死亡和疾病而流失的吸烟者。然而，该政策并没有惠及吸烟的年长者，因为他们不受该政策的约束。

(v) 提高烟草制品销售方面的最低法定年龄

政策描述和背景

25. 这项措施提高了销售或获取烟草制品方面的最低法定年龄。

26. 该前瞻性措施与《烟草控制框架公约》第 16 条相一致，该条要求缔约方禁止向国内法律、国家法律规定的年龄或 18 岁以下的人销售烟草制品或由这样的人销售烟草制品。

影响的证据

27. 截至 2023 年，已有 141 个缔约方将最低法定销售年龄设定为 18 岁，9 个缔约方将其设定为 21 岁，只有一个国家（斯里兰卡）将其设定为 24 岁——这一年龄在全球范围内是最高的。主要位于美国（包括联邦政府和各州）的司法管辖区已将烟草的最低法定销售年龄从 18 岁提高到 21 岁——这一政策通常被称为“烟草 21”。来自美国各州的研究表明，提高最低法定销售年龄对目标年龄组产生了重大影响，原因是：1) 限制或消除了烟草制品的获取机会；2) 可以防止零售商和其他商店向青少年出售烟草；3) 减少了年轻人从年龄相仿的年长同伴那里获取烟草的可能性。烟草 21 在有效减少青少年的烟草使用方面的强有力证据导致美国在 2019 年通过了一项全国性政策。

优势和长处

28. 最低法定销售年龄政策（例如烟草 21）针对特定年龄组。提高最低法定销售年龄会限制或消除该群体获得烟草制品的机会。此外，该政策还禁止零售店向目标年龄组销售烟草制品。

实施注意事项

29. 最低法定销售年龄政策在减少烟草使用方面的有效性在很大程度上取决于零售商和其他商店的遵守情况，以及政府的一贯执行。年轻人可能仍然能够通过没有类似年龄限制的社交网络、在线平台或邻近管辖区等其他来源获得烟草制品。此外，来自美国的证据表明，由于实施工作所需的资源，各州执行最低法定销售年龄规定的的能力可能存在差异。烟草行业也可能出于战略考虑支持此类政策，目的是试图阻止地方政府实施更具影响力的管制措施。

结论

30. 提高最低法定销售年龄会限制或消除目标年龄组获得烟草制品的机会，并禁止向这一人群销售烟草制品。政策评估表明，此类政策有效减少了目标人群的烟草使用。

(vi) 禁止/逐步停止烟草制品的销售

政策描述和背景

31. 该政策涉及在管辖范围内逐步取消或禁止销售部分或所有烟草制品。许多国家禁止销售某些类型的烟草制品。一些国家在禁止销售后又废除了这一政策。加利福尼亚州（美国）的两个市已停止销售所有烟草制品。

32. 该前瞻性措施可以被视为基于在《烟草控制框架公约》的以下条款范围内考虑的措施：第 8 条（如果该措施包括有烟制品的话，因此预计将减少吸烟）；第 12 条（告知公众某些产品危害太大，无法继续作为日常消费品出售）；第 13 条（因为这样的销售禁令还将消除所有销售点以及所有烟草广告、促销和赞助）；第 15 条（关于减少烟草制品的非法供应）；第 17 条（该条涉及个人销售者以及烟草工人和种植者，重点是促进经济上可行的替代活动）。

影响的证据

33. 取消烟草制品的销售将对仍在使用烟草或最有可能开始使用烟草的特定人群产生直接影响，因为这将使烟草销售非正常化，消除接触烟草制品及其广告和促销的机会，并通过减少获得烟草制品的机会来支持那些试图戒烟的人。根据管辖范围、受销售禁令约束的产品、禁令的实施阶段以及跨境和非法购买的情况，该前瞻性措施可能会立即产生影响，也可能在数年内产生影响。

优势和长处

34. 结束烟草制品的销售将对零售渠道的供应、广告宣传以及产品接触和可获得性产生明显且持久的影响。该措施将减少行业盟友的数量，并表明烟草制品的最终非正常化。这也与有关烟草制品危害性的公共卫生宣传信息完全一致，而非相互矛盾。记录显示，在多个国家（包括澳大利亚、不丹、德国、爱尔兰、荷兰（王国）、新西兰、巴基斯坦、大韩民国和英国），不同年龄段的吸烟者和不吸烟者群体中，公众对停止销售烟草产品的支持度很高。在一些研究案例和国家中，尽管缺乏宣传此类措施的运动，但这种支持也随着时间的推移保持稳定或有所加强，即使在吸烟者中也是如此。

实施注意事项

35. 逐步停止销售可能在具备以下条件的管辖区最为成功：强有力的现有烟草控制政策；政治承诺；烟草使用率已经很低；有效实施和执行的能力；非法销售烟草制品的可能性低；支持停止烟草使用的资源；禁止生产、运输和分销受销售禁令约束的产品；考虑零售商从烟草销售转向其他业务；制定了减少零售的政策。在通过建模确定逐步取消销售的最佳速度以尽量减少对依靠烟草税的规划的干扰，同时最大限度地发挥积极影响方面，目前存在研究空白。这可能包括确定其他潜在的税收或收入来源。

结论

36. 如果得到充分实施和妥善执行，禁止/逐步停止烟草制品的销售将对烟草制品的供应产生巨大影响，并有望改善人口健康。根据有关减少零售的广泛证据，如果周密计划、分阶段实施和执行，逐步停止销售预计将减少开始使用烟草的人数、提高戒烟成功率并实现烟草使用的非正常化。

(b) 体制结构/市场

(i) 环境控制措施（“生产者付费”）

政策描述和背景

37. “生产者付费”原则将使烟草制造商在经济上对预防、管理和解决在烟草生产及消费的整个生命周期中产生的废弃物（包括种植、生产、分销以及消费后的产品废弃物）所带来的负面环境影响及相关的健康影响负责。该前瞻性措施将“生产者付费”原则专门应用于烟草制品废弃物，旨在解决其对环境的危害，最终有助于带来长期的健康益处。针对这一原则，有几种政策手段可供采用，其中包括“生产者延伸责任”制度。该制度规定生产者不仅有责任提供资金，而且有责任实施减轻烟草制品废弃物环境危害的解决方案。

38. 欧盟各国已在不同级别实施了要求烟草制造商对烟草制品废弃物对环境造成的危害负责的立法，在欧洲联盟，关于一次性塑料的指令要求带塑料过滤嘴的烟草制品的生产者承担生产者延伸责任。

39. 这一措施与《烟草控制框架公约》第 18 条相一致，该条要求各缔约方在本国领土内的烟草种植和生产方面对保护环境和与环境有关的人员健康给予应有的注意。

影响的证据

40. 来自其他部门的证据突出表明有可能通过生产者延伸责任政策（让生产者负责提供资金和执行政策）来应用“生产者付费”原则。这些措施还可以减少烟草制品废弃物垃圾，并产生可用于烟草控制的收入。

优势和长处

41. 该前瞻性措施有可能覆盖大多数人口。减少对环境毒素的接触将有助于带来长期的健康益处。将清理成本转嫁给烟草行业将减轻纳税人的负担。

实施注意事项

42. 烟草行业将业务从管制严格的地区转移到管制措施较弱的地区可能会破坏管制工作。如果不进行监测和采取行动，烟草行业有可能通过采取表面措施和继续有害做法来进行绿色清洗。鉴于烟草业长期以来的欺骗行为以及试图将其形象与其生产和销售的致命产品拉开距离的做法，烟草业可能会将生产者责任计划作为其所谓的“企业社会责任”活动的一部分。因此，有人建议，根据第 5.3 条，应当将“生产者付费”原则纯粹作为生产者税来执行，而不赋予烟草业实施解决方案的利益攸关方角色。

结论

43. 这项政策将通过创收来支持公共卫生，这些收入可以再投资于预防烟草使用、教育和戒烟规划。这将减少烟草行业的环境足迹并促进公平和健康。

(ii) 结束政府对烟草种植的任何支持

政策描述和背景

44. 结束政府对烟草种植的支持旨在逐步淘汰烟草种植，使烟草行业更难获得烟叶，并为种植者带来更好的结果——让他们转而种植利润更高、剥削程度较低的作物，同时仍能获得对其活动的支持。

45. 该前瞻性措施支持《烟草控制框架公约》第 17 条（该条要求缔约方推广经济上可行的烟草种植替代活动）和第 18 条（该条规定在烟草种植和生产方面保护环境和与环境有关的人员健康）。

影响的证据

46. 政府对烟草种植的支持通常是基于烟草种植有利于国家经济的观点。然而，经济分析普遍表明，烟草种植不会为国家或种植者带来经济利益，而且这种政府支持也不会对经济增长做出积极贡献。鉴于没有经济利益，以及烟草种植对种植者的危害和通过烟草制品造成的健康危害，减少或终止政府对烟草种植的此类支持将是需要考虑的一个政策步骤。事实上，来自斯里兰卡、美国和欧盟的证据表明，政府停止支持会导致烟草种植大幅减少。

优势和长处

47. 终止政府对烟草种植的支持将最直接、立即地影响烟农，他们面临健康风险并受到剥削性合同和定价的影响。理论上，如果有足够多的国家采纳，结束政府对烟草种植的支持可能有助于减少供应和增加烟叶成本，前提是有足够多的种植者停止种植烟草。

实施注意事项

48. 在实施这项前瞻性措施的同时还需要支持烟草种植者提高他们对烟草种植对健康和经济的负面影响的认识，并以经济上可行的其他活动取代烟草种植。烟草行业的反应可能是试图提供所谓的解决方案来代替政府支持，同时继续采取剥削性的合同和定价方法，使种植者陷入贫困。为了避免这种情况，政府应规范行业做法、合同订立和烟叶定价，并支持转向经济上可行的替代活动。

结论

49. 广泛采用这一前瞻性措施可能会减少烟叶的供应，导致价格上涨，最终减少烟草使用。

(iii) 减少烟草供应商利润和定价权的措施

政策描述和背景

50. 该前瞻性措施包括两个部分：烟草行业能够根据产品生产成本及适度的规定利润率收取的烟草批发价格(制造商价格)的上限(最高水平)；以及大幅度提高烟草消费税和/或实行新的“污染者付费”税，以确保零售价格居高不下。该措施将限制烟草行业使用差别定价策略来破坏烟草税政策，从而导致行业利润下降、政府税收收入增加，并最终减少烟草消费。

51. 该前瞻性措施支持《烟草控制框架公约》第 6 条，该条要求缔约方采取或维持措施，包括对烟草制品收税的政策，并在适当情况下实施价格政策，作为促进实现旨在减少烟草消费的卫生目标的有效和重要手段。

影响的证据

52. 英国的几个组织建议将批发价格上限和相应的税收策略作为一项政策。然而，迄今为止，没有任何一个司法管辖区实施过该前瞻性措施。这项措施是合理的，因为它有可能有效地限制烟草业创造极高利润率的垄断力量，并通过限制基于价格的销售策略和增加政府税收来支持公共健康。

优势和长处

53. 该前瞻性措施的实施可能会导致烟草行业利润激励措施大幅减少，限制烟草行业破坏税收政策的基于价格的销售策略，并产生大量额外的政府税收收入，这些收入可用于支持公共卫生目标和其他目标。这项措施有可能提高最便宜烟草制品品牌的成本，从而减少烟草消费并增加戒烟者人数——特别是在对价格更敏感的低收入群体中。

实施注意事项

54. 该前瞻性措施的有效实施将需要一个监管机构根据生产成本设定并定期调整价格上限，该价格上限应适应各个司法管辖区的独特背景和需求。根据《烟草控制框架公约》第 5.3 条，防止该监管机构受到烟草业影响的保障措施至关重要。政策制定者还应该考虑该前瞻性措施是否应适用于所有烟草制品，以避免烟草业转向前瞻性措施适用范围外的其他产品。应当考虑投入更多税收资金，用于为弱势群体提供戒烟支持，以避免那些无法或不愿戒烟的人承受经济压力。

结论

55. 该前瞻性措施旨在控制烟草制品价格，以显著降低该行业细分市场和操纵价格的能力（例如通过提供廉价的“入门”品牌或奢侈的“高端”品牌）。该措施将使现有的烟草税更加有效，从而减少烟草消费，伴随而来的增税/污染者付费税旨在弥补批发价格的下降，这样就能避免零售价格出现意外下降。政府收入可以再投资于烟草控制工作、公共卫生和其他举措。

(iv) 结束烟草业产品的商业销售

政策描述和背景

56. 这项前瞻性措施会消除所谓的“不正当激励”烟草制品生产商的现象，并在一定程度上消除零售商/分销商目前的经营方式，即他们销售的产品越多，获得的利润就越多。销售增加导致烟草使用增多，对健康的危害也更大。这种模式要求烟草行业的产品由非营利性企业供应，这些企业在非营利性机构的监督下按照严格的公共卫生要求运作。该前瞻性措施会减少并最终消除烟草业以及相关零售商和分销商所能获取的利润，并有可能迅速减少人群中的烟草危害。

57. 该模式是对《烟草控制框架公约》第 6 条规定的实施价格和税收措施以及第 15 条规定的防止烟草业制品非法贸易的补充，因为供应链被接管，因此可以更严格地进行监督和保存记录，消除通过零售商供应烟草业非法产品的潜在渠道。非营利性机构将有能力根据有关烟草制品成分和披露规定的第 9 条和第 10 条以及有关烟草制品包装和标签的第 11 条实施控制。最后，该模式将禁止通过产品包装和零售店进行烟草广告和促销，从而促进第 13 条的有效实施。

影响的证据

58. 没有一个司法管辖区实施了禁止商业销售并通过具有公共卫生使命的非营利性企业供应产品的模式。对政府所有的酒类垄断企业的评估记录了政府接管危险产品供应的公共健康益处，即使没有一家企业在经营中将公共卫生使命作为优先事项。负有严格的公共卫生使命的拟议模式的实施可能会显著改善公共卫生状况。

优势和长处

59. 该前瞻性措施的长处在于，它打破了当前的烟草制品供应链，该供应链是缔约方在实施《烟草控制框架公约》条款时可能面临的许多障碍和延误的基础。这一模式将使烟草行业失去招募新用户并使其对烟草制品上瘾的能力。对那些已经对烟草业产品上瘾的人来说，好处是巨大的：个人在试图摆脱烟草依赖时，不再需要抵挡烟草业产品无处不在的商业供应渠道目前对他们的吸引和诱惑。

实施注意事项

60. 有了正确的政治意愿，依靠专家，通过精心开发并实施这一模式，任何实施障碍都有可能被克服。一个关键的考虑因素是，如果仅应用于烟草制品，那么该模式的实施可能会导致烟草使用者转向尼古丁制品，例如电子尼古丁传送系统和口含烟。这意味着他们的尼古丁成瘾将持续下去，烟草业将继续从这种成瘾中获利，而使用者则面临持续上瘾带来的健康、社会和经济后果。

结论

61. 拟议的前瞻性措施可以被视为处在一连串措施的末端，通过这些措施，许多国家已经对烟草制品的供应实行了限制，调查显示，公众强烈支持禁止销售烟草制品。该模式有助于克服实施《烟草控制框架公约》的障碍，加速消除烟草行业的干扰和烟草业产品的使用。

(v) 对烟草生产及进口实行配额限制，随后逐渐减少配额（“下沉盖子”）

政策描述和背景

62. 这项政策在于政府进行干预，以逐渐减少上市销售的烟草制品数量（“下沉盖子”），导致供应减少和价格上涨，这将增加对戒烟服务的需求并减少烟草消费。

63. 通过该前瞻性措施减少烟草供应的目标与《烟草控制框架公约》的下述条款相一致并以这些条款为基础：第 15 条（要求缔约方采取措施消除烟草制品的非法贸易）；第 16 条

（要求禁止向特定司法管辖区中规定年龄以下的人销售烟草制品）和第 17 条（为烟草工人、种植者以及（视情况而定）个人销售者推广经济上可行的替代方案）；而由此导致的价格上涨符合第 6 条的目标，即通过运用价格和税收措施减少烟草消费。

影响的证据

64. 没有真实世界的证据表明逐渐减少配额对烟草制品的影响。对类似的碳排放总量管制与交易制度的审查发现，该制度可以有效减少碳排放，而且具有成本效益。

优势和长处

65. 如果实施该措施，在一段合理的时间内充分削减配额，烟草制品将变得负担不起，导致很多人戒烟，而开始吸烟的人则会越来越少。这可能会扰乱烟草供应链，有可能使烟草制品的营利性制造和分销变得难以为继。

实施注意事项

66. 实施配额/逐渐减少配额措施需要烟草销售数据。没有能力收集有效销售数据的司法管辖区可能无法采用此政策。同样，如果烟草市场的很大一部分是自制或小规模生产的产品（例如比迪烟），那么就很难跟踪烟草制品的供应。烟草行业可能会在某些阶段调整价格，以减轻供应减少对购买的影响。为了防止这种操纵，可能需要规定最低价格。

结论

67. 实施逐渐减少配额以减少定期释放的烟草制品数量将旨在扰乱烟草供应市场。鉴于配额制在其他领域取得的成功，可以考虑这种前瞻性措施。该措施有可能对烟草流行产生重大影响，并获得公众的大力支持。

(c) 产品

(i) 燃烧型烟草制品中尼古丁含量低/极低

政策描述和背景

68. 尼古丁是烟草制品高成瘾性的原因。这一前瞻性措施将卷烟和其他产品中的尼古丁降低到最低或不致瘾的水平——尼古丁含量极低（VLNC）。该措施将制定尼古丁管制指南，并降低烟草制品的吸引力、成瘾性、毒性和危害性，保护所有人。

69. 促进戒烟和充分治疗烟草依赖是《烟草控制框架公约》第 14 条及其实施准则规定的一项义务。

70. 该前瞻性措施与下述各项相符：第 5.2 条规定的预防和减少烟草消费、尼古丁成瘾和接触烟草烟雾的目标；第 9 条和第 10 条规定的管制烟草制品的成分、排放、设计特征和披露的措施；根据 2015 年世卫组织烟草管制小组关于全球减少尼古丁战略的咨询说明为各国提供的指导；FCTC/COP7(14)号决定承认烟草制品的改良是缔约方预防尼古丁成瘾和促进戒烟

的一项战略；以及根据世卫组织烟草成瘾性措施全球磋商编写的提交 2018 年缔约方会议第八届会议的补充文件。

影响的证据

71. 该前瞻性措施尚未被任何国家实施。新西兰在 2022 年通过了要求实施该前瞻性措施的立法，但在实施之前于 2024 年废除；该措施也于 2025 年在美国作为一项拟议规则发布，目前正在经历所需的规则制定过程。虽然该前瞻性措施原则上适用于所有烟草制品，但迄今为止所有可用证据都集中在卷烟上。在高收入国家进行的随机临床试验发现，尼古丁含量极低的卷烟显著减少了卷烟的消费，没有证据表明补偿性吸烟的持续增加；一些试验还发现戒烟人数有所增加。在高收入国家进行的建模研究表明，这项政策可以通过减少开始吸烟的人数和增加戒烟的人数来降低吸烟率，并有可能随着时间的推移大幅降低与吸烟相关的死亡率。公众对尼古丁含量极低的卷烟的支持程度为中等至强烈，即使在吸烟者中也是如此。

优势和长处

72. 由于尼古丁是一种强致瘾物质，降低烟草制品中尼古丁含量的管制政策可能会减少开始吸烟的人数从而减少对烟草的需求，并增加戒烟的人数，因此为公共卫生带来巨大的好处。如果对所有烟草制品实施（以及考虑对尼古丁制品实施），该前瞻性措施将增加公共健康益处。

实施注意事项

73. 研究表明，这项政策的实施在技术上是可行的，但取决于各国的监管能力，包括检测产品的能力；然而，尼古丁的减少幅度越大，该前瞻性措施产生的影响可能就越大。这一措施将需要市场监督和产品检测，以及规定适当惩罚措施的执行机制。得到强化的监测系统还将提供必要的信息来回应或反驳任何行业主张和论点。应考虑实施防止产品替代的措施，包括对所有产品进行全面管制。强调尼古丁含量极低的烟草制品不太容易致瘾但仍然有害的公共教育活动和警示标签将使公众了解情况，消除误解。减少尼古丁的政策应在全面烟草控制的背景下实施。国际合作，包括共享实验室资源和技术专业知识，可以进一步支持检测能力有限的国家。举证责任应由相关产品的制造商承担，该政策措施的实施成本应由制造商承担。

结论

74. 显著降低烟草制品（尤其是卷烟）中的尼古丁含量在技术上是可行的，并且可能会通过减少开始吸烟的人数和有可能增加戒烟的人数带来巨大的公共卫生益处。

(ii) 禁止在烟草制品中使用所有调味剂和其他添加剂

政策描述和背景

75. 该政策要求禁止在烟草制品中使用所有添加剂和调味剂，包括可能用于增加其可口性和吸引力从而促使人们（特别是年轻人）开始和持续使用烟草的调味辅料。添加剂对健康没有任何有益影响。此外，添加剂可能是有毒的，或者可能导致热解产生的有毒物质。

76. 该前瞻性措施与第 5.2 条规定的预防和减少烟草消费、尼古丁成瘾和接触烟草烟雾的目标一致。该措施也符合《烟草控制框架公约》第 9 条和第 10 条实施准则的部分案文，该准则建议缔约方采取降低烟草制品吸引力的措施，作为有效的烟草制品管制的一部分，因为这可能有助于减少可归因于烟草的疾病和过早死亡。关于吸引力，提供了以下指导：“为了鼓励人们使用烟草，烟草制品通常被制作得很有吸引力。从公共卫生的角度来看，没有理由允许使用有助于提高烟草制品吸引力的成分，如调味剂。”此外，该前瞻性措施以世卫组织烟草制品管制研究小组的技术报告丛刊为基础，该丛刊自 2015 年以来一直建议禁止或管制香料并限制其他添加剂。

影响的证据

77. 越来越多的国家实施了禁止在几类烟草制品（特别是卷烟）中使用可用于增加吸引力或掩盖烟草烟雾刺激性的成分（例如调味剂）的禁令，并且越来越多的国家将香料限制扩大到了加热烟草制品。研究表明，卷烟香料禁令对于减少成年人和年轻人中的烟草使用是有效的，而且——与行业说法相反——一些研究表明，实施薄荷烟禁令后，非法卷烟的使用或购买并没有增加。少数国家和司法管辖区已禁止在烟草制品中使用其他非调味添加剂，如清凉剂。

优势和长处

78. 禁止烟草制品中的调味剂将导致戒烟率提高和开始吸烟率降低，预计其他烟草添加剂禁令也会产生类似的效果。现有的研究表明，禁止烟草制品中的调味剂将在人群层面产生重大影响，影响范围（整个人群）和强度（对减少开始吸烟和支持戒烟有很大影响）都很大。烟草添加剂禁令预计也会产生类似的积极影响。有一个坚实的概念基础支持这样一种观点，即：全面禁止所有烟草制品和配料中的调味剂将优化预期的公共健康结果、防止烟草行业采取变通办法并促进合规和执法。此类前瞻性立法还将减少为应对市场发展和破坏监管的行业策略而修改法律的必要性。

实施注意事项

79. 规定向监管机构提交成分信息的义务，以及使用非靶向实验室方法对产品成分进行广泛筛查，可能有助于确保合规性。建立全球或中央实验室能力并禁止使用可用于烟草制品的调味辅料可能会支持政策的成功实施。由于烟草制品的生产只需要很少的添加剂或者不需要添加剂，因此建议禁用所有添加剂——如果需要的话，可以允许一些例外情况，如防腐剂。因此，列出这些少数例外情况的有限但全面的允许使用的添加剂清单，而不是禁用添加剂的负面清单，可以简化和加强实施工作。缔约方还可以考虑管制调味剂和其他添加剂的指导原则：**1)**立法需要全面，以尽量减少潜在的漏洞；**2)**立法需要足够灵活，以适应发展并便于进行修改；**3)**立法应尽可能适用于所有烟草制品（以及尼古丁和相关制品），以避免消费者更换产品，从而削弱该政策的影响。

结论

80. 全面禁止所有烟草制品中的调味剂和其他添加剂（包括调味辅料），将减少开始使用的人数并鼓励停止使用，从而减少烟草需求和降低使用率。

(iii) 在烟草供应方面冻结品牌，减少变体

政策描述和背景

81. 这项政策的目的是冻结市场上销售的烟草制品的数量，并通过禁止——或至少暂停——新产品上市（只允许销售市场上已经存在的产品）来减少产品的种类。当与限制现有品牌变体的措施（即每个品牌仅允许一种呈现形式）相结合时，这种方法将进一步减少可供选择的产品数量和种类。禁止新烟草制品进入市场将使各国在评估这些产品对公共健康和环境的影响后制定管制框架。

82. 该前瞻性措施通过与《烟草控制框架公约》关于烟草制品包装和标签措施的第 11 条和全面禁止广告、促销和赞助的第 13 条保持一致，防止以任何虚假、误导性、欺骗性或可能造成对其特征、健康影响、危害或排放的错误印象的方式促销烟草制品。该前瞻性措施的实施还与促进停止烟草使用和适当治疗烟草依赖（第 14 条）相一致。更广泛地说，该前瞻性措施符合第 5.2 条规定的预防和减少烟草消费、尼古丁成瘾和接触烟草烟雾的目标。

影响的证据

83. 有证据表明，禁止新产品和减少品牌变体是可以成功实施的。还有证据表明，现有产品在没有监管框架的情况下进入新市场可能会导致新趋势的出现，例如美国和欧洲年轻人吸水烟的现象增多。因此，水烟被禁止进入肯尼亚、巴基斯坦和坦桑尼亚等一些市场；鼻烟在澳大利亚、欧盟（瑞典除外）、新西兰、新加坡和斯里兰卡被禁。2023 年对无烟烟草制品（包括鼻烟）政策的系统审查涵盖禁止这些产品的国家，审查报告称，在评估无烟烟草禁令的影响的三项研究中，有两项研究显示，这些产品的销售和使用显著减少。

84. 乌拉圭是唯一一个对卷烟品牌变体实施限制的国家，并且面对一家烟草公司提出的法律挑战成功地维护了这项政策。研究表明，用数字代替卷烟品牌的名称可能会阻止开始吸烟。巴西也在 2009 年援引了这一原则，当时它限制任何带有电子元件的产品（包括加热烟草制品）进入市场，等待其安全性和无毒性的证据。

优势和长处

85. 冻结供应将阻止烟草行业继续尝试“重塑”自己并推出新产品，尤其是那些对年轻人特别有吸引力的产品。每个品牌变体类型的减少也会降低品牌吸引力，而冻结将阻止新产品取代它们。这些限制措施有可能减少青少年尝试、开始和使用烟草制品的情况，并有可能鼓励使用者戒烟，而不是改用其他尚未上市的烟草制品。

实施注意事项

86. 冻结烟草供应是政府为保护公共健康而有理由采取的一项措施。有必要制定法规来限制品牌变体的数量和市场上允许的品牌数量。不设较长过渡期就予以实施有助于防止烟草业在法规生效前向市场大量投放新产品。执法工作的重点是采取措施防止非法贸易，并确保卖家了解允许销售哪些产品以及每种产品允许采用何种呈现（变体）形式。

结论

87. 这项政策是可行的，已在其他国家得到不同程度的成功实施，并获得了公众支持，如果在所有产品中实施，将对烟草消费和流行情况产生重大的积极影响。

(iv) 禁止卷烟过滤嘴

政策描述和背景

88. 该政策禁止销售、进口、分销和制造（在相关情况下）带过滤嘴的卷烟以及与卷烟分开销售的过滤嘴。市场上约 90% 的卷烟都带有过滤嘴。尽管烟草行业将过滤嘴作为减少卷烟烟雾危害的有效方法进行营销，但实际上过滤嘴对于防止卷烟烟雾中的许多有毒物质被吸入几乎不起作用，因此并不能消除吸烟的危害。事实证明，过滤嘴会导致吸烟者加大抽吸力度，从而使得有毒物质在肺部沉积得更深。最终，这会导致肺腺癌（一种特别致命的肺癌）发病率升高。虽然在吸烟的肺癌患者的肺组织中发现了构成卷烟过滤嘴的微纤维，但还需要进一步开展研究以确定因果关系。除了对公共健康产生负面影响外，卷烟过滤嘴还对环境有害，是塑料污染的一个主要来源。

89. 根据第 9 条和第 10 条及其实施准则部分案文，去除卷烟过滤嘴将对降低卷烟的吸引力和诱惑力产生重要影响。卷烟中的塑料过滤嘴还会对环境造成危害。关于第 18 条，FCTC/COP10(14)号决定认识到“卷烟的塑料过滤嘴是非必要的、可避免的和有问题的一次性塑料，广泛散布在环境中，能杀死微生物和海洋生物，并污染海洋”。此外，该决定还注意到“塑料污染问题政府间谈判委员会的工作、卷烟的塑料过滤嘴造成的微塑料污染问题、全球在根据环境法制定危险废弃物管理标准方面正在开展的努力，以及《公约》在联合国塑料条约谈判期间被正式引用的事实”。

影响的证据

90. 迄今为止，加利福尼亚州（美国）圣克鲁斯县已通过了一项过滤嘴禁令，该禁令将于 2027 年或其他两个地方司法管辖区通过类似法令时实施，以较晚者为准。由于目前没有证据表明过滤嘴禁令的影响，本报告中提供的信息讨论了此类禁令的概念基础。

优势和长处

91. 禁止卷烟过滤嘴将：1)消除有过滤嘴的卷烟比无过滤嘴的卷烟更安全的错误观念；2)减少塑料污染；3)降低清理卷烟垃圾的经济成本；4)减少废弃卷烟过滤嘴中有毒化学物质对环境的危害。

92. 烟草公司一直将过滤嘴视为提高品牌受欢迎程度的特征，全面禁止卷烟过滤嘴将降低吸烟对吸烟者尤其是年轻人的吸引力。特别是年轻人认为带过滤嘴的卷烟危害较小，这种错误的看法将被消除。初次吸烟时体验到的不适感可能会削弱其带来的愉悦效果，这有可能阻止年轻人开始吸烟或发展为经常吸烟。

93. 由于无过滤嘴的卷烟带来的感官体验被认为不太令人满意，因此去除过滤嘴可能会降低开始吸烟或发展为经常吸烟的可能性，并增加吸烟者戒烟的可能性。然而，没有直接证据证明这一点。禁止卷烟过滤嘴还会阻止烟草业进行营销以传达带过滤嘴的卷烟具有安全性或其他理想特性的错误观念。禁止过滤嘴还将使“风味胶囊”卷烟退出市场。

实施注意事项

94. 强大的监管和执法能力对于确保合规至关重要。烟草业将会加以抵制，该行业一直依靠过滤嘴的欺骗性来增加卷烟对初次吸烟者尤其是年轻人和女性的吸引力，并阻止吸烟者戒烟。该行业可能会提倡使用可生物降解或无塑料的纸质过滤嘴，这无助于消除公众对这些替代品可以减少卷烟烟雾危害的误解、继续吸烟所导致的健康后果以及从丢弃的烟头中渗出的毒素对环境的影响。实施全面禁止卷烟过滤嘴的禁令，加上公共教育和生产者付费规定，可能会加快健康和环境效益的实现。圣克鲁斯县的过滤嘴禁令是出于对环境的担忧，凸显了争取广泛利益攸关方支持这项措施的重要性。还应考虑开展公共教育活动、提供戒烟支持以及进行监测以跟踪市场和消费者行为的变化，从而确保有效实施。

结论

95. 禁止卷烟过滤嘴可能会对健康和环境产生积极的影响，包括降低吸烟率，降低清理有毒烟头垃圾的经济成本以及减少其有毒化学物质造成的环境污染。采取这项措施将减少对卷烟的需求并降低吸烟率，从而拯救生命，并推动环境和社会经济目标的实现。为了确保成功实施，作为与《烟草控制框架公约》相一致的全面烟草管制的一部分，禁止卷烟过滤嘴需要开展跨部门合作并与全球倡议进行协调。

(d) 消费者

(i) 扩大私人/半私人环境中的无烟场所，减少二手和三手烟草烟雾接触

政策描述和背景

96. 该政策的重点是将防止在公共场所和工作场所接触烟草烟雾（《烟草控制框架公约》第 8 条）扩大到私人/半私人场所，以加强对二手和三手烟草烟雾的防护。无论是在人口覆盖范围广的环境中（包括多单元住房、出租房和私家车），还是在惠及弱势群体的环境中（例如公共/补贴住房以及卫生和社会服务用房），都颁布了相关立法、法规、政策和标准。

97. 该前瞻性措施符合《烟草控制框架公约》第 4.2(a)条。它还符合第 8 条，该条要求缔约方采取和实行有效措施，防止人们在室内工作场所、公共交通工具、室内公共场所以及在适当的情况下其他公共场所接触烟草烟雾。《第 8 条实施准则》指出，这规定了提供普遍保护的义务，确保所有室内公共场所、所有室内工作场所（包括用作工作场所的机动车辆——例如出租车、救护车和送货车辆）、所有公共交通工具以及可能的其他（室外或准室外）公共场所免受二手和三手烟草烟雾的影响。此外，《准则》明确指出，应仔细考虑同时也是个人的住宅或住所的工作场所，例如监狱、精神卫生机构和疗养院。将更多的私人/半私人住宅和车辆纳入无烟保护范围将以《第 8 条实施准则》为基础。

影响的证据

98. 有几个实施的例子，主要涉及高收入国家的多单元住房和公共/补贴住房。大多数政策通常是自愿的，并在个人住宅中或通过住房运营商推广。确实在国家或联邦层面实施了一些监管措施，但尚未进行全面评估。现有证据表明，该政策与戒烟率提高、有烟烟草制品的消费减少、接触烟草烟雾减少、居民呼吸问题的发生率降低以及建筑物内空气中尼古丁和颗粒物的水平下降有关。事实证明，要求有儿童在场时私家车禁烟的立法可以减少儿童接触烟草烟雾的情况。

优势和长处

99. 无烟政策是减少住宅和汽车中二手和三手烟草烟雾接触的最有效方法。人们对个人自主性降低表示担忧；然而，住宅和汽车中禁烟的政策与其他针对私人空间的卫生和安全规定并无不同，例如住宅中强制安装烟雾报警器以及汽车内强制使用安全带的法律规定。

实施注意事项

100. 成功的实施需要有效的执法，可以通过以下方式在很大程度上避免与多单元住房中禁烟有关的意外后果：**1)**针对不同物业类型进行规划和制定政策；**2)**清晰且与文化相关的沟通；**3)**居民参与；**4)**戒烟支持；以及**5)**逐步实施，为吸烟的居民留出过渡时间。经济效益，例如降低翻新和消防成本，似乎超过了实施成本。一些国家已经成功实施了要求有儿童在场时私家车禁烟的立法。

结论

101. 扩大无烟环境——特别是在多单元住宅和汽车中——可能会减少普通人群和弱势群体接触二手和三手烟草烟雾的情况，有助于预防和停止使用烟草并改善卫生公平性。

附件 3

决定草案：

前瞻性烟草控制措施（与《烟草控制框架公约》第 2.1 条有关）

缔约方会议，

忆及《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）第 2.1 条指出，为了更好地保护人类健康，鼓励各缔约方实施该公约及其议定书要求之外的其他措施，这些文书不应阻碍缔约方实行符合其规定并符合国际法的更加严格的要求；

注意到《公约》第 3 条明确指出其目标是提供一个由各缔约方在国家、区域和全球各级实施烟草控制措施的框架，以使烟草使用和接触烟草烟雾持续大幅度下降；

忆及《公约》第 4 条强调需要采取多部门的综合烟草控制措施，第 5 条规定每一缔约方应根据《公约》制定、实施、定期更新和审查国家多部门综合烟草控制战略、计划和规划；

忆及《公约》第 5.3 条规定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，防止这些政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响；

忆及建立一个关于具有前瞻性并可在《烟草控制框架公约》第 2.1 条的范围内考虑的烟草控制措施的专家小组的 FCTC/COP10(12)号决定；

欢迎 FCTC/COP/11/5 号文件所载的报告，并满意地注意到专家小组的工作成果，

1. 请各缔约方：

(a) 考虑专家小组列出和描述的可在《烟草控制框架公约》第 2.1 条范围内考虑的扩大或加强烟草控制方法的前瞻性烟草控制措施，以期缔约方有可能采用和实施这些措施，帮助其努力履行《烟草控制框架公约》规定的义务；

(b) 注意到专家小组确定和描述的前瞻性烟草控制措施清单并非详尽无遗，存在或未来可能出现其他前瞻性措施：缔约方也可以考虑采用这些进一步的前瞻性措施；

(c) 作为其报告《公约》实施情况的义务的一部分，报告可在第 2.1 条范围内考虑的扩大或加强烟草控制方法的前瞻性烟草控制措施的实施情况，包括实施此类措施的经验教训和结果；

(d) 考虑是否有必要就前瞻性烟草控制措施开展进一步工作和筹集资源，同时考虑到可以根据需要审查和更新 FCTC/COP/11/5 号文件所载的调查结果；

2. 要求公约秘书处：

- (a) 传播专家小组的工作，为此促进缔约方之间关于采取和实施前瞻性烟草控制措施的经验分享；以展示并支持其他缔约方可能采用前瞻性措施的方式发布缔约方根据《公约》所规定的报告义务提交的有关这些措施的信息；支持知识中心制定和分享与前瞻性烟草控制措施有关的最佳做法以及开展缔约方经验方面的案例研究工作；出版关于前瞻性烟草控制措施的信息材料，包括在世卫组织的支持下出版这些材料；
- (b) 继续提高人们对第 2.1 条范围内可考虑的前瞻性烟草控制措施以及扩大或加强烟草控制方法的措施的认识。

（2025 年 11 月，第 XX 次全体会议）
