



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 4.2

FCTC/COP/11/6

2025 年 6 月 27 日

责任（《烟草控制框架公约》第 19 条）

专家小组的报告

文件的目的是

本报告载有缔约方会议在 FCTC/COP10(13)号决定中重新设立的《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）关于责任的第 19 条实施情况专家小组的报告，同时考虑到根据 FCTC/COP5(9)号决定设立的责任问题专家小组完成的工作，其任务期限在 FCTC/COP6(7)号决定中得到延长。

缔约方会议的行动

请缔约方会议注意本报告，提供进一步指导，并考虑通过本报告附件 2 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：1.1.1.3，1.1.3.2。

相关文件：《烟草控制框架公约》关于责任的第 19 条实施情况专家小组第一、第二和第三次会议的报告；《烟草控制框架公约》关于责任的第 19 条实施情况调查（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）缔约方会议在第十届会议上决定重新设立一个责任问题专家小组，同时考虑到根据 FCTC/COP5(9)号决定设立的责任问题专家小组完成的工作，其任务期限在 FCTC/COP6(7)号决定中得到延长。在 FCTC/COP10(13)号决定中，赋予专家小组的任务是：

(a) 审查并收集有关缔约方一级形成的做法的信息，同时考虑到相关国际论坛正在开展的工作，并酌情支持缔约方加强其刑事和民事责任制度，包括行政措施，以确保问责和威慑，改善诉诸司法的机会，并使得有可能在自愿基础上应缔约方请求为受烟草危害影响的人提供有效的补救措施；

(b) 为缔约方提供选择，以发现和打击烟草业通过公司重组或投资等方式逃避适用责任制度或破坏烟草控制的尝试；

(c) 探讨是否有可能制定一种方法来估计或量化因烟草使用而承担的卫生保健费用，以支持缔约方收集用于烟草相关诉讼的证据；以及

(d) 向缔约方会议第十一届会议报告其工作。

2. 在 FCTC/COP10(13)号决定中，缔约方会议还请公约秘书处，除其他外，在主席团的指导下为设立专家小组提供便利，并为专家小组完成工作作出安排。

3. 缔约方会议第十届会议选出的主席团在第一次会议上核准了《烟草控制框架公约》关于责任的第 19 条实施情况专家小组的专家名单及其职权范围。作为本报告的补充资料，专家小组的组成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¹。

专家小组会议

4. 专家小组第一次会议（2024 年 6 月 26 日在线上举行）集中讨论了专家小组的任务规定。选举了一名主席和主席团成员，以便利该小组的工作。专家们还讨论了获取数据、资金和支持其工作的潜在外部资源等问题。关于是否有可能开发一种方法以估算或量化因烟草使用而负担的卫生保健费用，为专家小组的报告提供信息，专家们同意借助外部咨询机构的力量，由巴斯大学通过其雇用的一名专家小组成员提供支持。

5. 在其第二次会议上（2024 年 10 月 9 日至 11 日在瑞士日内瓦举行），专家小组讨论了第 19 条实施情况调查的主要结果，以及关于第 19 条诉讼方面具体国家经验的案例研究。专家小组还讨论了上文第 1(b)段所述其任务的第二项内容。关于第 1(c)段所述的第三项任务，专家小组同意审议由不同顾问组成的小组提出的申请、职权范围及其工作的后勤安排。专家小组商定了提交缔约方会议第十一届会议的报告纲要草案、其任务分配和拟议的工作时间表。

¹ [缔约方会议第十一届会议文件：补充资料](#)（2025 年 6 月 12 日访问）。

6. 在其第三次会议（2025年4月29日至5月1日在瑞士日内瓦举行）上，专家小组审查了提交缔约方会议的报告草案，并商定了将提交缔约方会议的补充文件。

7. 三次专家小组会议的记录说明可在《烟草控制框架公约》网站上查阅，作为本报告的补充资料²。

公约秘书处和前第 19 条专家小组以往所做工作摘要

8. 缔约方会议第十届会议审议的公约秘书处的 FCTC/COP/10/12 号报告概述了缔约方会议就第 19 条开展的工作。

9. 公约秘书处以前编写了两份关于第 19 条的报告，供缔约方会议审议。在 FCTC/COP/4/13 号报告中，它总结了缔约方在执行这一规定方面的经验，并概述了环境领域的国际法中考虑的责任问题。其 FCTC/COP/5/11 号报告载有关于其他条约规定的相关责任制度的资料、为处理刑事和民事责任而采取立法行动的实例，以及缔约方会议支持缔约方开展第 19 条相关活动的可能办法。

10. 缔约方会议第五届会议设立了一个专家小组，负责报告与实施第 19 条有关的事实、信息和备选办法（FCTC/COP5(9)号决定）。缔约方会议延长了专家小组的任务期限（FCTC/COP6(7)号决定），并请其侧重于研究可能有助于缔约方在不同法律制度中加强民事责任机制的做法。

11. 在其第一份报告（FCTC/COP/6/8）中，专家小组强调了第 19 条的重要性，并为各缔约方考虑制定相关立法提供了选项，特别是在民事责任方面。专家小组还就加强刑事责任的立法问题交换了意见。在其第二份报告（FCTC/COP/7/13）中，专家小组强调了实施第 19 条的共同好处和挑战，并就民事责任工具包的内容提出了建议。

12. 在 FCTC/COP7(11)号决定中，缔约方会议通过了《烟草控制框架公约》第 19 条民事责任工具包³，该工具包现已有联合国六种正式语文版本，缔约方会议请公约秘书处开发资源，通过建立和维护一个责任问题专家数据库（第 19 条专家数据库），协助缔约方实施第 19 条，工具包和数据库均可在公约秘书处的网站上查阅⁴。

13. 本报告是在前专家小组完成的关于第 19 条的工作基础上编写的。

《烟草控制框架公约》第 19 条实施情况调查

14. 为评估国家做法，专家小组对缔约方、作为缔约方会议观察员的非政府组织、与烟草业或致力于促进其利益者无关的其他民间社会团体进行了调查。它一般要求提供关于第 19 条实施程度的资料；实施第 19 条所采用的方法——包括缔约方之间的合作手段；在本国或本区域发生的任何与第 19 条有关的诉讼；如果没有实施或仅部分实施第 19 条，原因是什

² [缔约方会议第十一届会议文件：补充资料](#)（2025年6月12日访问）。

³ [《烟草控制框架公约》第 19 条民事责任工具包](#)（2025年5月26日访问）。

⁴ [第 19 条专家数据库](#)（2025年5月26日访问）。

么⁵？专家小组还借此机会就烟草业逃避责任的尝试以及估算烟草使用导致的卫生保健费用的方法提出了问题。

15. 截至 2025 年 1 月 28 日共收到 91 份调查答复，其中包括缔约方的答复和民间社会对（缔约方和非缔约国的）国家做法的答复⁶。共有 51 个缔约方作出了答复，其中包括 50 个国家的答复⁷和一个区域经济一体化组织的答复。在 50 个国家的答复中，5 个国家表示它们已全面实施第 19 条，37 个国家报告说它们部分实施了第 19 条，9 个国家表示没有采取任何行动。

与第 19 条实施情况调查有关的重要考虑

16. 在审议关于第 19 条实施程度的调查答复时，必须区分该条的义务和宗旨，这两点在案文中都是显而易见的。《烟草控制框架公约》第 19 条（责任）规定，“为烟草控制的目的”，各缔约方应考虑通过立法或推动现有法律来加强其法律框架，以处理酌情包括赔偿在内的刑事和民事责任；相互合作以提供与刑事和民事责任相关的信息；在符合缔约方现有法律框架的前提下，在民事和刑事法律程序方面相互提供协助；并为此目的考虑国际论坛的发展情况。第 19 条的目的包括推动民事和刑事诉讼，以确定烟草造成的损害责任，并在适当情况下获得赔偿⁸。

17. 在此背景下，专家小组认识到，缔约方和非政府组织可以用不同的方式解释第 19 条的实施情况。有些答复者可能认为，即使一个国家没有采取立法行动，也没有向其他缔约方提供援助，也没有与烟草造成的损害有关的民事或刑事诉讼，但第 19 条已经得到实施。相反，一些答复者可能认为，只有在对烟草行业提起的法律诉讼成功地确定了该行业的民事和/或刑事责任并导致了赔偿，并且其结果有助于减少烟草消费和接触烟草烟雾的情况下，第 19 条才得到了实施。导致任何对烟草造成的损害负有责任的人承担刑事和民事责任的诉讼，包括导致赔偿的诉讼，均有助于实现 19 条的目标。一些答复者可能会更进一步，评估责任裁决的质量，包括谁应承担责任；他们对什么负有责任；以及所判禁令救济类型、制裁措施和/或赔偿金额。

18. 民事责任诉讼可以产生一系列结果：赔偿、法院关于责任的裁决，和/或命令被告停止某些做法或采取补救行动。诉讼过程还可以暴露有关被告行为的信息，包括通过证据的披露（透露）。任何单一的民事责任诉讼都很少会产生所有这些结果。关于第 19 条的调查没有发现任何此类诉讼。

⁵ 关于《烟草控制框架公约》第 19 条实施情况的调查可在《烟草控制框架公约》网站上查阅：[缔约方会议第十一届会议文件：补充资料](#)（2025 年 6 月 12 日访问）。

⁶ 在有些情况下，缔约方一级的不同机构提交了多份答复，有些答复以文本形式提交——即通过电子邮件答复，未使用调查表。

⁷ 缔约国的答复在世卫组织各区域的分布如下：美洲区域，12；非洲区域，7；东地中海区域，4；欧洲区域，18；东南亚区域，4；以及西太平洋区域：5。

⁸ 烟草造成的损害包括烟草生产、消费和处置以及接触烟草烟雾造成的损害。

19. 在民事诉讼中，许多司法管辖区的原告选择与被告达成和解以解决其诉求。和解可以避免冗长和昂贵的诉讼，或诉讼的进一步花费和拖延，以及诉讼不成功的风险。根据定义，和解是一种折衷协议，涉及的赔偿金额通常低于如果被告被追究责任，法院将判定的赔偿金额。另一方面，通过谈判达成的协议可能会产生法院无权下令实现的结果。

20. 刑事诉讼还具有多重目的：实施有效和相称的制裁，阻止被告从事非法行为，威慑他人不要从事此类行为，和/或向受害者提供赔偿。出于这些原因，许多法律制度允许检察官和被告就被告是否承认某些罪行、被告是否提供不继续其非法行为的可强制执行的承诺以及被告是否自愿向受害者提供补救进行正式或非正式谈判。

21. 烟草业与烟草相关危害的受害者（以及监管机构和有资格对该行业提起民事和刑事诉讼的非政府组织）之间的权力失衡对确定民事和刑事责任的程序有影响。和解和暂缓起诉协议（在第 36 段中讨论），包括烟草业与政府之间的辩诉交易谈判，必须遵守《烟草控制框架公约》第 5.3 条⁹。通常有必要对民事诉讼进行改革，以确保诉讼双方处于平等地位。专家小组在以前的报告中讨论了这些影响，本报告酌情强调了这些影响。为更容易确定民事或刑事责任而进行的立法改革也必须尊重刑事诉讼被告和民事诉讼各方在国家与国际层面的公平审判权。

22. 针对烟草业的责任诉讼可以成为一种有效手段，以凸显该行业数十年来在开展业务过程中存在的不当行为，追究其对这种不当行为的法律责任，向与烟草有关的疾病的受害者和负责治疗这些疾病的卫生保健提供者提供有意义的赔偿，并纠正烟草公司的行为。总之，针对烟草业的责任诉讼为烟草控制作出了贡献，包括通过烟草行业和烟草使用“去正常化”¹⁰。

23. 这是评估缔约方实施第 19 条的程度、缔约方可以采取何种立法行动来处理刑事和民事责任以及关于烟草造成的危害的诉讼成功与否的重要背景。

审查在缔约方一级形成的做法和政策

审查与刑事责任有关的做法

24. 涉及违反烟草控制立法的刑事诉讼是实施第 19 条的一种常见手段。与民事诉讼相比，缔约方对烟草控制立法中未明确构成犯罪的烟草相关危害追究刑事责任的频率较低，原因有几个：通常不可能对烟草制品的制造、供应或营销追溯适用刑法；对刑事犯罪提起诉讼通常需要承担更高的举证责任；无罪推定有利于被告¹¹。前专家小组确认了可为实施第 19 条而引入的一系列刑事犯罪。

⁹ 《第 5.3 条实施准则》目前没有就透明度建议如何适用于诉讼提供指导，在诉讼中，和解谈判通常是保密的。

¹⁰ Zhou S, Ricafort E, Bressler D, Devotsu RK. [Litigation in tobacco control: past, present and future](#). *Tob Control*. 2022;31:291–95（2025 年 5 月 26 日访问）。

¹¹ FCTC/COP/6/8，第 13 段。

关于实施与刑事责任有关的第 19 条的调查答复摘要

25. 调查参与者被问及烟草控制立法和适用于烟草制品生产、供应和营销的普通法中是否存在刑事处罚。如下文所述，许多国家确实在此类立法中规定了刑事处罚。在其他刑事责任做法方面，调查答复表明，与前专家小组报告的做法相比，索赔和/或调查有所增加。关于这些做法的考虑载于详述调查答复者报告的刑事责任做法的具体实例的相关章节。

26. 总体而言，在 29 个国家，缔约方和民间社会答复者指出，烟草控制立法中存在刑事处罚¹²，主要适用于以下政策措施：进口、销售或分销¹³；烟草制品包装和标签；烟草广告、促销和赞助；无烟环境以及对政府当局披露的要求。在两个国家，一个缔约方和一个民间社会答复者还报告说，其烟草控制立法规定了对公司管理人员和董事追究刑事责任。

27. 关于在适用于烟草制品的生产、供应和营销的普通刑法中存在刑事处罚的问题，在 31 个国家中，缔约方和民间社会答复者确定了主要属于下列类别的刑事处罚：

- (a) 海关和消费税立法以及规定了与走私、逃税、假冒产品生产或销售有关的刑事处罚的普通刑法或刑法典；
- (b) 反腐败/反贿赂立法、反竞争立法和反挪用公款法；
- (c) 反洗钱立法和保护举报人的立法；
- (d) 工作场所保护法和劳动法；
- (e) 消费者保护法或普通刑法典中的消费者保护条款；
- (f) 适用于执法的刑法程序（例如检查需要司法授权）；
- (g) 与侵犯人权有关的违法行为；
- (h) 环境犯罪立法；以及
- (i) 将生产者责任扩大到烟草公司（同时对烟草业及致力于促进其利益者所谓的“企业社会责任”活动保持警惕）。

¹² 请注意，2024 年 12 月在[烟草控制法](#)网站上进行的搜索显示，至少有以下数量的国家在其烟草控制措施中包括刑事处罚，涉及无烟场所（33 个）、广告和促销（66 个）和赞助（52 个）、包装和标签（适用于制造商）（58 个）、销售限制（55 个）、成分监管（22 个）和成分披露要求（33 个）。

¹³ 例如，无证销售、向未成年人销售或由未成年人销售、销售含有违禁成分的产品（如添加了味道的产品），以及未在产品包装上标明规定的健康警示。

28. 此外，还提供了关于过去十年针对违反烟草控制法或适用于烟草制品生产、供应和营销的普通刑法的行为的已知相关执法行动的答复¹⁴。第 100 段概述了调查答复中查明的障碍。

29. 调查答复并未统一述及确定个人或公司实体违反适用于烟草制品生产、供应和营销的一般刑法的刑事责任这一问题。同样，答复中也没有统一述及刑事处罚是否能够有效威慑的问题，尽管迫切需要确定这些措施的威慑效果——在不同司法管辖区效果可能有所不同——以确保责任规定既有效又适当，同时考虑到各国的情况。最后，调查没有具体涉及准刑事行政程序（第 68 段所述）。

与所谓的淡味/低焦油卷烟有关的刑事控告

30. 过去 10 年中，在法国、荷兰王国和芬兰，民间社会或吸烟者至少对烟草公司和/或其高管提出了三起刑事控告¹⁵。这些人普遍认为，烟草公司高管销售所谓的淡味卷烟是犯罪行为，因为他们明知卷烟过滤嘴上的通风孔会导致依照法律规定进行的机器检测得出的焦油、尼古丁和二氧化碳的排放量低于实际传递给吸烟者的含量，从而在其产品对健康的影响方面误导了吸烟者。荷兰的诉状还包括一项指控，即烟草公司故意设计卷烟以造成几乎立竿见影的成瘾性，这损害了吸烟者的“自由意志”，从而导致严重的健康后果。

31. 虽然这些刑事指控最终并未被提起诉讼，但这些案件提高了公众对烟草业误导性行为及其产品危害的认识¹⁶，前专家小组指出，这是加强实施《烟草控制框架公约》的一种手段¹⁷。在法国和荷兰，法院审查了这些诉状。

与烟草广告和促销有关的刑事诉讼

32. 在法国，民间社会对菲利普·莫里斯公司在法国和瑞士（非缔约国）的实体提起了两起直接诉讼，指控这些公司违反了禁止直接或间接宣传烟草制品的公共卫生法¹⁸。在其他请求中，原告寻求适用刑法的执行条款，并要求判处该公司对其在法国通过 IQOS 广告进行烟草制品促销而对非政府组织及其预防吸烟的倡议所造成的损害承担赔偿责任。

33. 法院认定作为被告的两个菲利普·莫里斯公司均有罪，认为菲利普·莫里斯法国公司对 IQOS 进行营销，因此犯有非法广告罪；菲利普·莫里斯瑞士公司制造并包装了 IQOS，因此与菲利普·莫里斯法国公司存在共同利益关系，因此也应为这一非法行为承担刑事责任。在上诉中，法院维持了初审法院的定罪，判给每个非政府组织申请者 5 000€ 的赔偿金。它对

¹⁴ 例如，无证销售、向未成年人销售或由未成年人销售、销售含有违禁成分的产品（如添加了味道的产品）以及未在产品包装上标明规定的健康警示。

¹⁵ 在芬兰，30 多名医生和法律专家要求国家调查局调查烟草公司高管是否因销售“淡味”烟而犯下人身侵犯和谋杀罪，专家估计，销售“淡味”烟在芬兰导致了 6 万人死亡。国家调查局拒绝启动任何初步调查，也没有采取进一步行动。

¹⁶ Romeo-Stuppy K, Béguinot E, De Kanter W. [Criminal liability for tobacco corporations and executives](#). *Tob Control*. 2022;31(2):355–7（2025 年 5 月 26 日访问）。

¹⁷ FCTC/COP/6/8，第 35 段。

¹⁸ 这些禁令不适用于烟草商店的招牌，只要这些招牌符合规范其使用的部际命令。

菲利普·莫里斯法国公司——惯犯——处以 50 万欧元的罚款，对菲利普·莫里斯瑞士公司处以 40 万欧元的罚款¹⁹。此案目前正在法国最高法院（Cour De Cassation）待决。

34. 法国的一个刑事法院最近对菲利普·莫里斯做出的第二项裁决认定，该公司及其前首席执行官犯有非法产品广告罪，对公司罚款 50 万欧元，对菲利普·莫里斯法国公司前首席执行官罚款 5 万欧元。这是法国首次有法院认定一家烟草公司的首席执行官负有刑事责任。此案的上诉目前正在审理中。

35. 在法国依据其国内法提起的刑事诉讼可作为其他民法典国家的典范²⁰。根据法国《刑事诉讼法》，因犯罪行为而遭受人身损害的人应得到赔偿²¹。《公共卫生法》允许那些与烟草行业无关联且自被指控的违法行为发生之日起从事控烟工作至少五年的民间社会组织对烟草行业、分销商以及任何其他自然人或法人提起民事或刑事诉讼，以追究其违反烟草控制措施的责任，并代表受害者提出赔偿要求²²。实际上，这些非政府组织的部分资金可以来自在这些司法程序中裁定的损害赔偿（如果损害赔偿金额高于诉讼费的话）。刑事或民事法院的法官对根据法律进行定罪后判给非政府组织的损害赔偿金数额有自由裁量权。此外，在法国至少有一个控烟非政府组织的情况下，卫生部还为该组织提供资金支持，使其能够为执行控烟措施提起法律诉讼，这增加了司法部门中这些法律诉讼的可靠性。

对烟草行业行为的刑事调查通过和解解决

36. 在对企业的执法行动中，采用和解及其他非审判解决方式的做法已日益普遍^{23,24}。作为一个最好的例子，暂缓起诉协议和不起诉协议为检察官在指控公司或个人犯罪与拒绝起诉之间提供了一个中间立场。监管机构也采用类似的做法，作为提起诉讼以确定民事责任的替代方案。这种做法旨在鼓励企业合作和合规，而不诉诸全面起诉，但仍受到批评²⁵。除了这些考虑因素外，在烟草控制中使用暂缓起诉协议和不起诉协议是一种独特的情况，原因是烟草行业的活动造成的固有损害、烟草业行为的历史背景以及适用于整个政府的《烟草控制框架公约》的透明度和合作规定以及第 5.3 条的实施准则。

¹⁹ [菲利普·莫里斯法国公司诉国家烟草控制委员会](#)，巴黎上诉法院，22/00519（2024 年）（2025 年 5 月 26 日访问）。

²⁰ 法国的一个非政府组织向专家小组报告说，有数百起因违反《公共卫生法》而引起的案件，在过去 10 年里，该非政府组织监测了 65 起案件，在刑事或民事法庭上赢得了 40 起与烟草广告有关的诉讼，包括销售点、包装和标签方面的案件。

²¹ 《刑事诉讼法》。第 2 条（2025 年 5 月 26 日访问）。

²² 《公共卫生法》。L3515-7 条（2025 年 5 月 26 日访问）。

²³ “非审判性解决办法指的是一系列广泛的机制，用于根据个人或公司与检察机关或另一机关之间的协议，不经正式法庭程序解决刑事问题”。[《〈反贿赂公约〉缔约方通过非审判方式解决涉外贿赂案件：和解与非审判协议》](#)。巴黎：经合组织出版社；2019 年（2025 年 5 月 27 日访问）。

²⁴ [CAC/COSP/WG.2/2016/2*跨国贿赂案件中的和解和其他替代机制及其对追回和返还被盗资产的影响](#)。纽约：联合国反腐败公约缔约国会议；2016 年（2025 年 5 月 27 日访问）。

²⁵ Gottschalk P. [Deferred prosecution agreements as miscarriage of justice: an exploratory study of corporate convenience](#). J Econ Criminol. 2024;4:100059（2025 年 5 月 27 日访问）。

37. 调查答复者强调的刑事调查包括来自尼日利亚、美利坚合众国（非缔约国）和大不列颠及北爱尔兰联合王国/肯尼亚的涉及英美烟草公司的例子。

尼日利亚的消费者保护调查

38. 在尼日利亚，联邦消费者保护机构调查了英美烟草尼日利亚公司违反尼日利亚消费者保护和烟草控制措施的行为并达成了一项合作协议。经过三年的调查，英美烟草尼日利亚公司及其附属公司，包括其母公司，在 2023 年与该机构达成了一份保密的同意令，内容是公司向该机构支付 1.1 亿美元，同时对英美烟草尼日利亚公司的所有刑事指控均被撤销。同意令还将英美烟草尼日利亚公司置于为期 24 个月的合规监督程序之下，并要求该公司以符合国家烟草控制立法和法规的方式参与公共卫生和烟草控制宣传^{26,27}。由于同意令是保密的，公众不知道在此案中调查了哪些具体的企业行为。

美国的银行欺诈和制裁调查

39. 2023 年，美国当局指控英美烟草公司因其在朝鲜民主主义人民共和国的卷烟业务而违反了银行欺诈和制裁规定，这涉及至少七年来通过美国金融机构从英美烟草公司在朝鲜民主主义人民共和国的一家合资企业经由多个中间人转移的数百万美元利润。在与美国达成的公开和解协议中，英美烟草公司向负责管理和执行美国经济制裁方案的机构支付 5 亿美元的罚款。如和解协议所述²⁸，英美烟草公司改变了其公司结构以实施其计划，并且公司内部知道其在朝鲜民主主义人民共和国开展卷烟业务的方式可能违反了美国的制裁规定。

英国的贿赂调查

40. 在英国，英美烟草公司因涉嫌腐败而接受了为期五年的调查²⁹。严重欺诈办公室采取了英国《反贿赂法》规定的几乎所有执法行动（包括调查和起诉）^{30,31}。经过五年的调查，严重欺诈办公室宣布，它已结束对英美烟草公司的调查，发现证据不符合根据《皇家检察官守

²⁶ [英美烟草尼日利亚有限公司及其附属公司：对可能违反 2018 年《联邦竞争和消费者保护法》和其他相关的烟草控制法律/各种法规和指令的调查](#)。阿布贾：联邦竞争和消费者保护委员会；2023 年（2025 年 5 月 27 日访问）。

²⁷ Salau S. [FCCPC combats underage tobacco access, usage](#). The Guardian – Nigeria. 9 June 2024（2025 年 5 月 27 日访问）。

²⁸ [《美国财政部外国资产管制办公室与英美烟草公司及其在世界各地的子公司和附属公司就 ENF 54851 达成的和解协议》](#)。华盛顿特区：财政部；2023 年（2025 年 5 月 27 日访问）。

²⁹ [严重欺诈办公室调查英美烟草公司](#)。伦敦：严重欺诈办公室；2017 年 8 月 1 日（2025 年 5 月 27 日访问）。

³⁰ [2010 年《反贿赂法》](#)（2025 年 5 月 27 日访问）。（根据该法，英国公民或在英国注册成立的公司若存在以下行为，则可能构成可被起诉的犯罪：有人以获取商业优势为目的向外国官员行贿；或商业组织未能阻止其员工或代理人实施贿赂行为，除非该组织能够证明其已制定了完善的预防措施，以防止与其有关联的人员进行贿赂。）

³¹ 有关严重欺诈办公室的案件和调查清单，见“[查找严重欺诈办公室案件](#)”（2025 年 5 月 27 日访问）。

则》进行起诉的证据标准³²。据称调查持续了 18 000 多个小时，花费了英国纳税人超过 230 万英镑³³。严重欺诈办公室表示，它将“继续协助其他执法伙伴正在进行的调查”，并感谢其“国际执法伙伴，特别是肯尼亚道德和反腐败委员会在其调查中提供的协助”³⁴。学者们发表的对英美烟草公司支付情况的分析显示，在 2008 年至 2013 年期间，英美烟草公司支付了 236 笔可能存在问题的款项，总额为 601 502 美元，涉及东非和中非的 10 个国家³⁵。

审查与民事责任有关的做法

41. 根据调查答复，对于大多数缔约方而言，似乎在民事责任方面采取的行动少于刑事责任方面。这是因为许多国家采取的唯一符合第 19 条实施范围的行动是通过烟草控制法律（其中包括对违法行为的刑事制裁），以及在一定程度上执行这些法律。相当多的国家没有通过专门规定烟草制造商和供应商民事责任的法律；在这些国家中，许多国家还没有因与烟草有关的损害而对烟草业提起民事诉讼的报告。

42. 许多国家确认，它们制定了便利确定民事责任的措施，包括酌情提供赔偿，这些措施适用于烟草制品的生产、供应和营销。这包括以下措施：

- (a) 使违反烟草控制法的个人或公司实体对其违法行为承担民事责任；
- (b) 使违反适用于烟草制品生产、供应和营销的普通法的个人或公司实体对这些违法行为承担民事责任；
- (c) 帮助与吸烟有关的危害的受害者和/或与烟草有关的卫生保健费用的承担者从烟草行业获得损害赔偿；以及
- (d) 使其民事司法系统更容易得到普遍利用（例如，集体诉讼程序、法律援助支持、费用上限规定、被告的证据披露义务和/或举证责任倒置）。

43. 然而，在许多报告采取了措施来加强其民事责任制度的国家中，没有报告任何成功的民事责任诉讼，或者没有专门针对烟草业的民事责任诉讼。

³² 根据 1985 年《犯罪起诉法》第 10 条颁布的《皇家检察官法》为检方就案件作出决定提供了指导，包括在作出控罪决定时设定两个阶段：1) 证据阶段：大致上，是否有足够证据成功起诉；然后是 2) 公共利益阶段：大致说来，起诉是否符合公共利益（2025 年 5 月 27 日访问）。

³³ Rowell A. [What is the government trying to hide about B.A.T?](#) Declassified UK; 3 April 2024（2025 年 5 月 27 日访问）。

³⁴ “[严重欺诈办公室结束对英美烟草公司的调查](#)”。伦敦：严重欺诈办公室；2021 年 1 月 15 日（2025 年 5 月 27 日访问）。

³⁵ Jackson RR, Rowell A, Gilmore AB, [“Unlawful bribes?” A documentary analysis showing British American Tobacco’s use of payments to secure policy and competitive advantage in Africa](#). San Francisco, CA: UCSF: Center for Tobacco Control Research and Education; 2021（2025 年 5 月 27 日访问）。受影响的 10 个国家是布隆迪、科摩罗、刚果民主共和国、肯尼亚、马拉维、卢旺达、苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。据报道，英美烟草公司利用这些款项来影响对其有利的政策并妨碍其竞争对手。

44. 虽然答复者确定的大多数民事责任案件与烟草消费和接触的健康后果有关，但也确定了与环境危害（在美国）³⁶、从事烟草生产导致的疾病（在巴西）以及违反劳动法，包括使用童工（在英格兰、英国，由马拉维烟农提起）有关的责任诉讼^{37,38}。

45. 至于与吸烟和健康有关的民事责任诉讼，就规模而言，最重要的是卫生保健费用回收诉讼和吸烟相关疾病受害者提起的集体诉讼和相关索赔。巴西和大韩民国正在对国内主要的全球烟草公司提起卫生保健费用回收诉讼³⁹，就巴西而言，还对烟草公司的母公司提起了诉讼。这些诉讼特别值得注意，因为这些国家是首批对烟草业提出卫生保健费用回收要求的大陆法系国家⁴⁰。专家小组审议的其他诉讼包括最近解决的在加拿大长达数十年的诉讼和在美国正在进行的集体诉讼。

巴西

46. 巴西的案件于 2019 年提起，由总检察长办公室代表巴西人民提起，要求赔偿巴西公共卫生系统 *Sistema Único de Saúde* 治疗 26 种与烟草有关的疾病所产生的卫生保健费用⁴¹。该案表明了巴西在解决烟草消费造成的社会和经济损失方面的积极立场，不仅通过规章制度和公共卫生运动，而且还通过追究法律责任，包括对烟草消费和接触烟草烟雾所产生的费用进行赔偿。巴西人口超过 2 亿，全民卫生保健系统首当其冲地承受着与烟草有关的伤害，巴西的诉讼旨在部分减轻烟草带来的经济负担。这起诉讼针对的是英美烟草公司和菲利普·莫里斯国际公司的国内子公司和国际母公司。将母公司列为被告反映了这些公司集团的一体化性质，其中决策和利润分配集中在总部一级。通过追究当地和全球实体的责任，总检察长办公室旨在解决跨国界造成永久伤害的协调行动。通过推动对母公司适用民事责任法，巴西力求解决跨国公司带来的全球挑战，这些公司从有害产品中获利，同时将卫生成本转嫁给社会，特别是在低收入和中等收入国家。

47. 巴西诉讼的一个特点是，它依赖现有的程序法和实体法，而不是授权立法。这包括允许总检察长办公室代表全体巴西人民提出索赔的集体补救程序，以及确保从事具有内在风险的活动的人承担这些活动的全部费用的严格责任法。巴西的诉讼还包括所有烟草诉讼中常见的基于过错的索赔。指控包括未履行告知潜在吸烟者吸烟有害后果以及尼古丁成瘾性的义

³⁶ 见下文第 63 段。

³⁷ [Lídia Maria Bandacheski do Prado 诉 Alliance One \(2015 年, 巴西\)](#); 和 [Valdemar Santos 诉 Universal Leaf Tabacos \(2002 年, 巴西\)](#) (2025 年 5 月 27 日访问)。在这两起案件中，索赔人都声称，他们因接触烟草作物生产中使用的有毒化学品而患上了严重疾病。Santos 案以保密和解方式解决，Prado 案目前正在普通法院审理。

³⁸ [Milasi Josiya 诉英美烟草公司 \(QB-2020-004542\)](#) (2025 年 6 月 18 日访问)。数千名贫困的烟农、他们的妻子、子女和其他家庭成员就疏忽和不当得利提出索赔，他们声称自己遭到贩运，在马拉维烟草农场遭受强迫劳动、童工和其他危险和剥削性的就业做法。该诉讼指控违反了《欧洲人权公约》和《儿童权利公约》。索赔对象是英美烟草公司、帝国烟草公司及其母公司和子公司。该案件目前正在高等法院审理，审判定于 2025 年进行。

³⁹ 专家小组注意到，自 2007-2008 年以来，尼日利亚几个州的卫生保健费用回收诉讼也在法院待决。

⁴⁰ 魁北克于 2012 年开始卫生保健费用回收诉讼，该省既是普通法司法管辖区，也是大陆法司法管辖区。

⁴¹ [Sistema Único de Saúde](#)。巴西利亚：卫生部；2025 年 (2025 年 5 月 27 日访问)。

务、操纵尼古丁以使产品更容易上瘾、向儿童和青少年推销产品、将所谓的淡味卷烟作为损害较小的产品进行营销，以及销毁详细说明该行业做法和知识的文件。

48. 巴西的诉讼还试图利用“扩散损害”的概念，在集体基础上确定因果关系和损害。总检察长办公室辩称，与烟草有关的疾病对 **Sistema Único de Saúde** 造成的经济负担构成对社会的损害，每个巴西纳税人——吸烟者或不吸烟者——都要承担。通过将损害界定为集体和系统性的损害，这起诉讼试图避开在个人案件中证明因果关系的传统障碍。

加拿大

49. 在加拿大，法院判决烟草业对烟草消费造成的损害承担民事责任（2015 年），并达成了和解，内容是对卫生保健提供者和烟草相关疾病的受害者进行赔偿，以及为研究吸烟相关疾病的治疗提供资金（2025 年）。

50. 2025 年 3 月加拿大卫生保健费用回收诉讼和集体诉讼的解决是自 2014 年前专家小组的报告以来民事责任和赔偿方面的一项重大进展。该报告（FCTC/COP/6/8）讨论了其中一些诉讼的程序史，旨在便利这类诉讼的立法载于《烟草控制框架公约》第 19 条民事责任工具包（FCTC/COP/7/13）⁴²。

51. 2015 年 5 月，魁北克高等法院在两起联合集体诉讼中做出了有利于原告的裁决，这两起诉讼要求对一些与吸烟有关的疾病和尼古丁成瘾进行赔偿⁴³。法院认定，烟草公司的行为造成伤害、未能警示、误导消费者以及妨碍生命权和安全权，违反了魁北克的四项法律。法院认为，“尽管科学界已普遍承认吸烟与疾病之间的因果关系，但这些公司在 1990 年代仍一直鼓吹科学界对此存在争议……”⁴⁴。在提到公司声明对烟草和疾病之间的关系提出质疑时，法官表示：“人们不禁要问，发表此类言论的人究竟是天真得离谱，还是故意视而不见、不诚实，抑或是对这个行业惯用的说辞太过习以为常，以至于真的信以为真了。他们的言辞和思维上的花哨动作既优雅又恶毒，同时还极其不负责任⁴⁵。”

52. 法官下令集体追讨许可的最高标准精神损害赔偿金，用于赔偿 CQTS/Blais 集体诉讼案中被诊断患有肺癌或喉癌的每位成员（100 000 加元经通货膨胀调整后，约为 350 000 加元），对被诊断患有严重肺气肿的成员则赔偿约三分之一的金额。关于 **Létourneau** 成瘾案的 90 万名成员，他命令这些公司支付 1.31 亿加元的惩罚性损害赔偿，但决定不将赔偿款判给个人，因为在集体追偿的情况下，个人的情况有所不同。

53. 魁北克上诉法院于 2019 年 5 月一致维持这一判决，上诉法院重申，这些公司有组织地采取行动，淡化烟草的危险性。上诉判决作出后，烟草公司立即依据《公司债权人安排法》申请破产保护，理由是其无力偿还所有债务，包括在 CQTS/Blais 案和 **Létourneau** 案中裁定的

⁴² [《烟草控制框架公约》第 19 条民事责任工具包](#)（2025 年 5 月 26 日访问）。

⁴³ [Létourneau 诉 JTI-MacDonald Corp., 2015 QCCS 2382](#)（2025 年 6 月 5 日访问）。

⁴⁴ [魁北克高等法院大法官 Brian Riordan 对 Létourneau & Blais 诉 JTM、ITL 和 RBH 案的判决](#)，第 1078 段（2025 年 5 月 30 日访问）。

⁴⁵ [魁北克高等法院大法官 Brian Riordan 对 Létourneau & Blais 诉 JTM、ITL 和 RBH 案的判决](#)，第 268 段（2025 年 5 月 30 日访问）。

金额。公司利用这些破产程序作为一种机制，寻求全球和解，以解决加拿大对其提出的所有法律索赔。这些索赔包括向加拿大省级政府偿还与烟草相关的卫生保健费用、涉及成瘾和疾病的集体诉讼和个人诉讼以及农民提出的与欺骗性贸易做法有关的索赔⁴⁶。法院裁决支持的唯一两项索赔是魁北克集体诉讼。

54. 由法院指定的调解人主持了旨在达成全球和解的保密谈判。2023年9月，这一进程尚未产生任何协议草案，监督法官责令调解人及其他法院官员提出一份可能成为公司债权人投票基础的和解草案（称为妥协或安排计划）⁴⁷。据信，这是加拿大第一次由法院官员而不是破产公司起草拟议的和解方案。

55. 2024年10月，调解人和法院监督员为每家公司提交了一份拟议计划。根据这套协议，这些公司将支付总计325亿加元，其所有当前和过去的债务将被免除。在这笔款项中，125亿加元将立即用《公司债权人安排法》程序期间积累的储蓄支付，在此期间，这些公司不被允许将加拿大卷烟销售的利润返还给它们的跨国所有者。某些其他尼古丁和烟草制品，如电子尼古丁传送系统和加热烟草制品，被排除在拟议和解协议的所有条款之外。

56. 约60亿加元将用于赔偿魁北克受害者（针对这些受害者的法院裁决触发了《公司债权人安排法》程序），并将用于向其他省份的受害吸烟者提供类似的赔偿。根据魁北克高等法院的某些责任调查结果，这些人在特定时间段内确诊患有肺癌、喉癌或肺气肿，并符合吸烟史方面的特定标准⁴⁸。吸烟者的所有其他潜在索赔将被撤回，作为回报，将向一个新的基金会分配10亿加元，该基金会将资助专注于改善吸烟相关疾病受害者的治疗结果的研究。

57. 省政府将分享约250亿加元的赔偿金，其中大部分将用该行业未来的销售收入支付。据估计，这些公司要全额支付赔偿金大约需要20年的时间，但实际时间可能会更长⁴⁹。

58. 所有债权人一致投票赞成和解计划⁵⁰。经过法庭听证，安大略省高等法院首席法官批准了这项和解方案，认为其公平合理⁵¹。

⁴⁶ [法院卷宗号 CV-19-616077-00CL](#)。帝国烟草加拿大有限公司和帝国烟草有限公司。监察员第二十二次报告。多伦多：FTI 咨询加拿大公司；2024年11月13日（2025年5月28日访问）。

⁴⁷ [法院卷宗号 CV-19-615862-00CL](#)、[CV-119-616077-00CL](#) 和 [CV-119-616779-00CL](#)。多伦多：FTI 咨询加拿大公司；2023年10月5日（2025年5月28日访问）。

⁴⁸ 符合条件的吸烟受害者必须在1998年11月之前至少吸过87 600支卷烟，并且在2012年3月之前被诊断出患有肺癌、喉癌和肺气肿/慢性阻塞性肺病（魁北克集体诉讼索赔人），或者在2015年3月至2019年3月期间被诊断出患有上述疾病（其他省份的吸烟受害者）。在魁北克集体诉讼的赔偿责任裁决中，法院认定，公众在1996年3月1日之前已知或应当知道吸烟会导致肺癌、喉癌和肺气肿/慢性阻塞性肺病，并且吸烟具有成瘾性。为达成和解，这一日期被调整为1998年11月。

⁴⁹ [法院卷宗号 CV-19-616077-00CL](#)；[CV-19-616779-00CL](#)；[CV-19-615862-00CL](#)。帝国烟草加拿大有限公司，2025 Onsc 1358。多伦多：高等法院——安大略省；2025年（2025年6月17日访问）。

⁵⁰ 赞成帝国烟草公司计划的票数为289 906票，代表投票索赔总额中的96 382 202 265美元，反对票为零。日本烟草公司和乐富门公司的计划也获得了类似数量的支持票。

⁵¹ [法院卷宗号 CV-19-615862-00CL](#)；[CV-19-616077-00CL](#)；[CV-19-616779-00CL](#)。帝国烟草加拿大有限公司，2025 Onsc 1358。多伦多：高等法院——安大略省；2025年（2025年6月1日访问）。

59. 加拿大和解协议的特点——有别于 1998 年明尼苏达州烟草和解协议以及美国多个州和领地政府与烟草公司之间的“总和解协议”——是它并非谈判达成的协议，而是由法院指定的调解人起草的安排计划，不包括旨在改变行业行为的非金融措施，例如美国诉讼导致的营销限制。调解人是根据《公司债权人安排法》法律框架任命的，该法律框架旨在允许债务人在重组业务的同时偿还债务并恢复盈利。

大韩民国

60. 大韩民国收回卫生保健费用的主张是由管理大韩民国医疗保险方案的公共机构国家健康保险机构提出的。2014 年，它对韩国的主要烟草公司提起了诉讼，其中包括 KT&G、菲利普·莫里斯韩国公司和英美烟草韩国公司。国家健康保险机构要求补偿它为治疗吸烟相关疾病——特别是肺癌和喉癌——支付的保险福利。这项索赔涉及 3 465 名吸烟超过每年 20 包的人，他们在吸烟超过 30 年后患上了特定的癌症。索赔额约为 5 000 万美元，是国家健康保险机构为治疗这些吸烟者支付的保险福利。这项索赔是针对烟草使用对韩国人造成的广泛伤害⁵²以及治疗吸烟相关疾病导致的沉重经济负担提起的⁵³。鉴于国际先例要求烟草业承担法律责任，以及希望进一步提高公众对烟草使用的健康后果的认识，也是这起诉讼的推动因素。

61. 2020 年，国家健康保险机构的诉求在一审时被驳回，法院否定了关于烟草使用与疾病之间因果关系的国际科学共识，以及烟草业对烟草使用造成的损害的责任。法院还否定了国家健康保险机构要求赔偿的资格，理由是支付治疗疾病的费用是其作为保险公司所承担的义务之一。该裁决因未考虑国际先例，且对烟草使用与诉讼所涉癌症之间普遍被科学界认可的强因果关系缺乏详细分析而遭到公共卫生界的严厉批评⁵⁴。国家健康保险机构随后提出上诉；在编写本报告时，上诉仍在进行中，迄今已举行了 11 次听证，上诉审判的最后听证定于 2025 年 5 月 22 日举行。

美国

62. 美国虽然不是《烟草控制框架公约》的缔约国，但在确定烟草业的民事责任和获得赔偿方面仍然是一个成功的国家。虽然不可能提供向烟草相关疾病受害者支付赔偿的确切数字，但在 2024 年，菲利普·莫里斯美国公司的母公司奥驰亚集团的公司文件显示，自 2004 年以来，该公司已支付超过 10 亿美元的赔偿金和利息，其中包括支付给 Engle 集体诉讼衍生案件受害者的款项⁵⁵。

⁵² 截至 2019 年，因吸烟死亡的总人数为 58 036 人，其中男性 50 942 人，女性 7 094 人。这相当于平均每天有 159 人死于与吸烟有关的疾病。

⁵³ 每年大韩民国以医疗费用总额表示的与吸烟有关的保险支出（2019 年至 2023 年）与**保险福利**（以十亿韩元计）之比为：2019 年（3365.1 比 **2824.0**）；2020 年（2086.3 比 **2606.1**）；2021 年（3473.8 比 **2929.6**）；2022 年（2591.7 比 **3028.2**）；2023 年（3858.9 比 **3259.1**）。

⁵⁴ Goo MJ. [건보공단, 오늘 담배소송 항소이유서 제출... "쟁점별 심리 요청" \[NHIS submits appeal in tobacco lawsuit – "Requests hearing by issue" \]](#). Newsis; 2 April 2021 (2025 年 5 月 28 日访问) (韩语)。

⁵⁵ [美国证券交易委员会, 华盛顿特区, 委员会档案号 1-08940, 奥驰亚集团](#) (2025 年 6 月 12 日访问)。

63. 美国巴尔的摩市依据其预防和消除包括污染在内的各种滋扰的治安权力，试图向烟草业追讨因该市的烟头垃圾而造成的过去、现在和未来的各项开支及损失⁵⁶。巴尔的摩市正在寻求损害赔偿，包括惩罚性赔偿、衡平法救济和刑事处罚，声称被告非法乱扔垃圾、非法侵入并造成公害，并且其产品设计存在缺陷，由于对环境造成损害且无明显益处，导致严格责任，同时鉴于带有不可生物降解过滤嘴的卷烟在离开被告控制时“对环境而言设计上就是不安全的”，还存在过失责任⁵⁷。

确定责任的行政措施

64. 在确定烟草业的民事和刑事责任方面存在记录详实的障碍，这导致人们呼吁研究法庭诉讼以外的行政替代办法，以确定与烟草有关的损害责任。这也反映在缔约方会议第十届会议关于重新设立该专家小组的决定（FCTC/COP10(13)）中。

65. 行政程序提供了确定责任（民事或刑事）的另一种手段。尽管行政程序的形式多种多样，但通常涉及在法院之外确定责任，且没有适用于法庭诉讼的通常程序规则，而且对行政决定只能提出有限的上诉，甚至不能上诉⁵⁸。这些不太正式的程序⁵⁹的好处是，它们大大减少了烟草业通过不断提出程序和证据方面的质疑来“在诉讼中战胜”对手的机会。行政程序的设计初衷是比基于法院的程序更快地解决问题。与通过法庭诉讼来确定烟草业的责任一样，行政诉讼和裁决也有助于烟草业及其产品的去正常化。

66. 这些行政程序通常涉及调查程序和/或监管机构和/或法庭作出的责任认定。例如，自律机构可以有权对违反适用准则的行为发出宣告性命令，并有权发出禁止进一步违反行为的禁令⁶⁰。这些命令通常是最终的，没有上诉权。独立的监管机构，包括监察员或行政机构，可以被授权进行调查——包括来自被监管者的令人信服的文件。它们可以发布宣告令和禁止令，施加罚款或其他监管制裁（如吊销执照），在某些情况下有权向受影响的受害者提供（有限的）补救措施，包括赔偿。

67. 也有行政法庭（具有专门或一般管辖权），解决监管者和被监管者之间，或声称违反了民法的私人当事人之间有争议的法律纠纷。这些程序通常涉及修改后的证据规则和程序。行政法庭拥有广泛的权力；它们可以发布宣告令和禁止令，施加罚款和其他制裁，并裁定向受影响的各方支付赔偿。专门行政法庭的目的——其中一些已在前专家小组的工作中得到强调——是为解决法律纠纷提供更快、更便宜的手段，并便利因严重疾病而手段有限和预期寿

⁵⁶ 被告是菲利普·莫里斯美国公司、奥驰亚集团、R.J. Reynolds 烟草公司、英美烟草公司、Liggett 集团有限责任公司和 George J Falter 公司。

⁵⁷ [起诉书，第 118 段，巴尔的摩市市长和市议会诉菲利普·莫里斯美国公司等案，第 24-C-22-004904 号](#)，巴尔的摩市巡回法院，2022 年 11 月 21 日提交（2025 年 5 月 28 日访问）。

⁵⁸ 一些国家，特别是在大陆法域，也有专门的行政法院审理与行政法有关的事项。

⁵⁹ 专家小组注意到，有些法域设有行政程序和行政法院，其正式规则与其他法院程序没有什么不同。

⁶⁰ [英国广告标准局](#)就是一个例子（2025 年 5 月 28 日访问）。

命有限的个人索赔者诉诸司法，这些疾病往往是由他们提出的诉求所针对的被告造成的⁶¹。其他论坛也越来越多地使用行政法庭，例如根据国际法律义务和准则提出的环境索赔⁶²。

68. 行政程序一般缺乏适用于刑事诉讼的公平审判保障，因此很少用于确定刑事责任。然而，行政机关有时被授权对可被描述为“准刑事”的违反监管法的行为作出责任认定。此类裁决在任何“后续”民事诉讼中也可能具有约束力，在这些诉讼中，索赔人要求赔偿因此类违法行为而造成的损失。行政程序经常被用来确定民事责任。这包括宣告性救济、禁令救济、施加非刑事处罚，如罚款和吊销执照，以及裁定赔偿。

69. 虽然大多数（但不是所有）的行政程序都允许向法院提出某种形式的上诉，但这些上诉权是有限的，关键是，责任落在对行政决定提出质疑的人身上。因此，例如，如果监管机构认定烟草业违反了广告法，那么在任何上诉中，烟草业都需承担证明裁定错误的责任。

70. 这些行政程序的一个重大优势，特别是对低收入和中等收入国家而言，是它们的经费和维护费用通常比正式的法院系统要低。

71. 虽然专家小组没有资源对利用行政程序确定烟草造成的损害责任的所有案件进行系统审查，但专家小组注意到一些例子，包括与烟草和尼古丁制品的广告、包装和环境危害有关的行政裁决。

72. 第一个例子涉及**哥伦比亚的误导性广告**。为了回应一家维护儿童权利的非政府组织在2021年提出的控诉，哥伦比亚工商管理总局对英美烟草公司的当地子公司进行了调查并处以罚款，原因是该子公司未披露与尼古丁和甲醛有关的产品健康风险，未在其电子烟品牌 VUSE 的营销中明确说明尼古丁的浓度，以及其他违反消费者保护规定的行为。工商管理总局还命令英美烟草公司在公司的广告和产品包装上告知消费者其电子烟品牌的有害影响。英美烟草公司就这一决定向工商管理总局的上级行政当局提出上诉。该机构维持了这一决定，并在2024年对公司处以罚款，但将罚款数额从大约29万美元减少到26万美元⁶³。

73. 第二个例子涉及**印度的环境税**。印度中央污染控制委员会对烟草公司违反环境保护法的规定使用违禁塑料包装其烟草制品的行为采取了行政行动⁶⁴。自2016年相关法规出台以来，该委员会发出了说明理由的通知，并对烟草制品包装中使用的每吨塑料征收约60美元的环境补偿费。尽管烟草公司对征收费用提出了异议，但对样本的重新检测证实使用了塑

⁶¹ FCTC/COP/6/8，第31和36段。

⁶² 例如《里约宣言》和联合国环境规划署准则，以及《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》《奥胡斯公约》。另见 Pring G, Pring C. [《环境法院和法庭：决策者指南》](#)。内罗毕：联合国环境规划署；2016年（2025年5月28日访问）。

⁶³ [工商监管局诉英美烟草哥伦比亚公司案](#)，2024年51415号决议，21-75875号案卷。波哥大：工商监管局消费者保护调查局；2024年（2025年5月28日访问）。

⁶⁴ [《塑料废物管理规则》，2016，经修订，2021年，根据1986年《环境保护法》](#)。新德里：环境和气候变化部；2021年（2025年5月28日访问）——禁止使用塑料来储存、包装和销售烟草制品。

料，于是这些公司不得不支付由委员会确定的费用以及因延迟支付和在发出通知后继续运营期间所产生的利息⁶⁵。

74. 第三个例子涉及**乌克兰的误导性广告**。根据消费者的投诉⁶⁶，乌克兰反垄断委员会对菲利普·莫里斯的当地附属公司提起了行政诉讼，因为该公司在广告宣传中声称其加热烟草制品系统“比卷烟排放的有害化学物质减少了95%”，而且“完全转向IQOS”比继续抽传统卷烟“对你的健康危害更小”。经过三年的调查，反垄断委员会于2024年责令菲利普·莫里斯停止在其广告中使用这些说法，认定这些说法及类似说法不准确且具有误导性，违反了乌克兰的消费者保护法⁶⁷。

相关国际论坛上正在开展的工作

75. 与人权、企业责任和环境有关的国际论坛上正在开展的工作越来越多地适用于烟草行业，并反映在缔约方会议通过的决定中。

人权和烟草控制责任和/或诉讼工作的发展

76. 正如公约秘书处 FCTC/COP10/15 号报告所强调的那样，在过去 10 年中，缔约方会议通过了若干项决定，确认烟草控制与人权之间的联系。最近，缔约方会议进一步强化了这些承诺，通过了 FCTC/COP10(20)号决定，呼吁缔约方将《烟草控制框架公约》的原则纳入其与联合国人权机制的互动，并要求公约秘书处加强与联合国从事人权工作的实体之间的协调。

77. 几个国际人权机构早就认识到烟草控制在保障基本权利——特别是人人享有可达到的最高标准身心健康权利——方面的作用⁶⁸，包括 FCTC/COP/10/15 号文件所承认的那些权利。人人有权享有能达到的最高标准身心健康特别报告员承认烟草控制是一个关键的人权问题，敦促各国实施《烟草控制框架公约》所述措施，追究烟草业对侵犯人权行为的责任⁶⁹。此外，特别报告员还发表报告，强调各国义务根据人权承诺采取强有力的烟草控制政策，并且必须采取积极措施，规范和限制烟草业在决策中的影响。这些评论具体涉及企业在健康

⁶⁵ [根据《环境保护法》第 5 条发布的指令](#)。新德里：中央污染控制委员会；2016 年（2025 年 5 月 28 日访问）。

⁶⁶ [“吸烟从来都不安全”。AMCU 承认有关 IQOS 损害较小的报道具有误导性](#)。Ukrinform；2025 年 2 月 7 日（2025 年 5 月 28 日访问）。

⁶⁷ [乌克兰反垄断委员会关于菲利普·莫里斯销售和分销有限责任公司的建议，建议 9-CR](#)。基辅：乌克兰反垄断委员会；2024 年（2025 年 5 月 28 日访问）。

⁶⁸ 经济、社会及文化权利委员会。[第 14 号一般性意见（2000 年）：享有能达到的最高健康标准的权利（《公约》第 12 条）](#)（指出各国政府必须“积极阻止烟草的使用”，作为其保护健康权的义务的一部分）；儿童权利委员会。[第 4 号一般性意见（2003 年）](#)（建议各国限制烟草的广告和获取，确保公众知情，并促进烟草预防教育，以保障儿童的健康权）；儿童权利委员会。[第 15 号一般性意见（2013 年）——儿童享有可达到的最高健康标准的权利（第 24 条）](#)（认识到烟草对儿童的危害，各国应保护儿童免受烟草伤害，并实施《烟草控制框架公约》）（2025 年 5 月 28 日访问）。

⁶⁹ [人人有权享有能达到的最高标准身心健康特别报告员 Anand Grover 的报告](#)。纽约：联合国；2014 年（A/HRC/26/31）；[《人人有权享有能达到的最高标准身心健康：秘书长的说明》](#)。纽约：联合国；2024 年（A/79/177）（2025 年 5 月 30 日访问）。

保护方面的责任⁷⁰、烟草业的干预和错误信息⁷¹以及企业在人权保护方面的责任⁷²。消除对妇女歧视委员会也承认烟草使用对妇女和女童构成的威胁⁷³。

78. 除专门的人权法庭外，许多国家目前处于区域人权法院的管辖之下，但诉诸和执行的程度差别很大。人权法院可以审理与烟草造成的损害有关的案件⁷⁴，但没有为探索或优化利用这些论坛来追究责任专门作出努力。

79. 在全球范围内，法院承认烟草控制措施的目的是保护人权⁷⁵；此类论点可被各缔约方用于其烟草控制措施的执行，也可被民间社会用于维护强有力的监管措施。例如，在乌拉圭，一个非政府组织成功地质疑了一项修改该国平装要求的行政令。在作出裁决时，法院以国际人权为主要依据，特别是儿童权利和《儿童权利公约》阐明的四项原则之一的儿童最大利益这一指导原则。法院禁止执行该行政令，部分裁定“国家有义务特别保护儿童和青少年免受一切形式的烟草消费鼓励”（非官方译文）⁷⁶。

80. 第 44 段所述马拉维烟农对英美烟草公司和 Imperial Brands 集团提起的集体诉讼明确依据《欧洲人权公约》和《儿童权利公约》规定的人权保护。

⁷⁰ [《人人有权享有能达到的最高标准身心健康：秘书长的说明》](#)。纽约：联合国；2017 年（A/72/137），第 87 段（2025 年 5 月 30 日访问）。（“特别报告员敦促各国：……(e)当卫生部门的部分职能被下放或移交给私营部门时，要确保有足够的制衡措施，以确保这种过渡能够解决腐败问题，至少不会导致更多的腐败。必须对私营部门和分散提供的服务进行充分的监督和监测并确保其透明度”）

⁷¹ [《人人有权享有能达到的最高标准身心健康：秘书长的说明》](#)。纽约：联合国；2017 年（A/72/137），第 39 段（2025 年 5 月 30 日访问）。（“烟草业的有害影响……被制造商和行业游说者掩盖了，包括通过赞助研究来淡化与健康问题的联系。来自……（烟草业）的错误信息、压力和贿赂会干扰政府……保护公众健康的义务。”）

⁷² [人人有权享有能达到的最高标准身心健康特别报告员 Anand Grover 的报告](#)。纽约：联合国；2014 年（A/HRC/26/31），第 28 段（“尽管国际人权文书将国家列为首要责任承担者，但非国家行为者也承担着尊重健康权的责任。《经济、社会、文化权利国际公约》不仅禁止国家，还禁止任何‘团体或个人’侵犯其中所载的人权，这清楚地表明非国家行为者在实现人权方面也负有责任（第五条）。”）

⁷³ [关于卢森堡第八次定期报告的结论性意见](#)。纽约：《消除对妇女一切形式歧视公约》；2025 年（CEDAW/C/LUX/CO/8），第 42(b)和 43(c)段（2025 年 5 月 30 日访问）。

⁷⁴ 例如，在 [Novoselov 诉俄罗斯案](#)（第 66460/01 号申请）中，欧洲人权法院裁定，政府承认一名囚犯的牢房窗户被金属百叶窗覆盖，阻挡了新鲜空气的进入，导致申请人健康状况恶化，从而违反了《欧洲人权公约》第 3 条；在 [Ostrovar 诉摩尔多瓦案](#)（第 35207/03 号申请）中，欧洲人权法院裁定“……法院认为，政府没有履行保护申请人健康的义务，而是任由他暴露在卷烟烟雾中，鉴于其健康状况，这是危险的……”；在 [Elefteriades 诉罗马尼亚案](#)（第 38427/05 号申请）中，欧洲人权法院裁定，“尽管在相关时期该监狱人满为患，但这丝毫不能免除当局保障申请人健康的义务……无论情况多么有利，都不足以抵消申请人所接触的二手烟的有害影响”（2025 年 5 月 30 日访问）。

⁷⁵ 例如，见 [Nueva Walmart de Mexico 诉墨西哥案](#)；[Aunestraja 诉泰米尔纳德邦案](#)；[Planta Tabak-Manufaktur Dr. Manfred Obermann GmbH & Co. KG 诉 Land Berlin 案](#)；[Grişciuc, Simion 诉摩尔多瓦共和国案](#)；[菲利普·莫里斯公司诉 Land of Bavaria 案](#)；以及魁北克高等法院大法官 Brian Riordan 在 [Létourneau & Blais 诉 JTM、ITL 和 RBH 案](#)中的判决，第 479-88 段（认定烟草公司由于故意未就其产品的安全缺陷警告消费者，侵犯了魁北克人受保护的生命权和人身安全权等人权）（均于 2025 年 5 月 30 日访问）。

⁷⁶ [Sociedad Uruguaya de Tabacología 诉乌拉圭国家行政部门案](#)，AMPARO, IUE 2-54452/2022（2025 年 5 月 30 日访问）。

商业发展与人权

81. 联合国《工商企业与人权指导原则》也是一个追究企业侵犯人权行为责任的基本框架⁷⁷。该文件确立了三个关键支柱：国家保护人权的义务、企业尊重人权的责任和受损害的人获得补救的权利。虽然这些原则不会产生直接的法律义务，但它们可以对监管框架、国家政策和公司实践产生重大影响。在烟草控制方面，《指导原则》强化了各国监管烟草业的义务，以防止伤害——特别是对弱势群体的伤害——并限制该行业对决策的干预。美洲人权委员会经济、社会、文化和环境权利特别报告员承认《指导原则》是这一领域全球治理的最低限度手段，也承认烟草业干扰决策行为及其他公司行为的危害⁷⁸。

82. 2024 年，人权理事会决定设立一个人权方面的跨国公司和其他工商企业问题不限成员名额政府间工作组，其任务是“拟订一项具有法律约束力的国际文书，在国际人权法中规范跨国公司和其他工商企业的活动”，以补充和加强《指导原则》。文书草案载有一项关于责任的规定⁷⁹。

环境与烟草行业责任交叉问题研究进展

83. 为了进一步履行第 18 条下的承诺，缔约方会议最近通过了 FCTC/COP10(14)号决定，请各缔约方根据《烟草控制框架公约》第 19 条，要求烟草业对其造成的环境损害以及对参与烟草制品种植和生产以及处置和处理生产和消费过程中产生的废物的工人健康造成的不利影响负责。缔约方会议在其决定中还请公约秘书处根据科学证据，审查关于预防和管理烟草业及其产品产生的废物的监管方案，包括禁止塑料卷烟滤嘴和管理卷烟产生的危险废物。相关报告将提交缔约方会议第十一届会议。

84. 根据人权理事会特别程序，危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员的报告指出了环境和职业暴露方面与烟草有关的侵犯人权的几个例子（针对具体公司）⁸⁰。此外，人人有权享有能达到的最高标准身心健康特别报告员建议各国采取行动，防止因使用烟草制品等造成的健康或环境损害⁸¹。

85. 联合国环境规划署政府间谈判委员会正在制定一项具有法律约束力的关于塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）的国际文书。上次谈判的第一部分是在 2024 年 11 月举行

⁷⁷ [《关于商业和人权的指导原则》](#)。日内瓦：人权事务高级专员办事处；2011 年（2025 年 5 月 30 日访问）。

⁷⁸ [《商业和人权：美洲标准》](#)。华盛顿特区：美洲人权委员会；2020 年（OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19）（2025 年 5 月 30 日访问）。

⁷⁹ [跨国公司和其他工商企业与人权相关的问题不限成员名额政府间工作组](#)，以及[在国际人权法中规范跨国公司和其他工商企业活动的具有法律约束力的文书更新草案](#)；日内瓦：人权事务高级专员办事处；2025 年（2025 年 5 月 30 日访问）。

⁸⁰ [危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员的报告](#)。纽约：联合国；2018 年（A/HRC/39/48）（2025 年 5 月 30 日访问）。

⁸¹ [《人人有权享有能达到的最高标准身心健康：秘书长的说明》](#)。纽约：联合国；2024 年（A/79/177），第 X(c)段（2025 年 5 月 30 日访问）。

的，但没有产生一份供最终谈判的文书草案，目前尚不清楚需要淘汰的塑料清单——可能包括卷烟滤嘴——是否会成为具有法律约束力的最终文书的一部分⁸²。

促进有效实施《烟草控制框架公约》第 19 条的技术支持、国际合作和信息交流方案

86. 前专家小组在其第一份报告（FCTC/COP/6/8）中阐述了促进有效实施第 19 条的技术支持、国际合作和信息交流的备选方案和方法。具体地说，它指出，鉴于跨国烟草公司的跨界性质以及可能没有国内烟草制造业的烟草消费国应考虑的责任选择，国际合作和信息交流对第 19 条的实施至关重要⁸³。

87. 关于为缔约方实施第 19 条提供指导的问题，前专家小组指出了公约秘书处 FCTC/COP/5/11 号报告中讨论的缔约方会议可以支持缔约方的办法。工作小组还认识到，由于法律制度不同，提供关于指导的一般法律和程序原则——而不是示范法——将更便于缔约方实施⁸⁴。除了开发《烟草控制框架公约》第 19 条民事责任工具包和第 19 条专家数据库（在第 12 段中讨论）外，前专家小组还指出，联合诉讼协议以及突出烟草责任诉讼的沟通计划和策略是交流信息的另一种手段⁸⁵。

88. 前专家小组还认识到，公约秘书处可代表缔约方会议在法律纠纷方面提供协助，作为维护《烟草控制框架公约》及其原则的一种手段。该小组还指出，世卫组织或许能够在这方面向缔约方提供更多的支持⁸⁶。因此，在缔约方会议第六届会议和第七届会议之间，在菲利普·莫里斯公司对乌拉圭提起多年国际诉讼质疑乌拉圭的两项烟草控制法期间，公约秘书处支持了乌拉圭。2015 年 1 月，世卫组织和公约秘书处联合提交了友情出庭意见书，以提供证据支持乌拉圭的烟草控制措施，并提供关于《烟草控制框架公约》的信息⁸⁷。泛美卫生组织还单独提交了一份友情出庭意见书，重点介绍了美洲区域的烟草控制努力和信息。法庭驳回了菲利普·莫里斯提出的所有诉求⁸⁸，并在整个裁决过程中引用了这些重要的友情出庭意见书。

⁸² [关于旨在制定一项具有法律约束力的塑料污染（括海洋环境中的塑料污染）国际文书的政府间谈判委员会第五届会议第一部分工作的报告草案](#)。内罗毕：联合国环境规划署；2025 年（UNEP/PP/INC.5/8）（2025 年 5 月 30 日访问）。

⁸³ FCTC/COP/6/8，第 26 段。

⁸⁴ FCTC/COP/6/8，第 28 段。

⁸⁵ FCTC/COP/6/8，第 34-35 段。

⁸⁶ FCTC/COP/6/8，第 36 段。

⁸⁷ [世界卫生组织和烟草控制框架公约秘书处的友情出庭意见书](#)（ICSID 案件编号 ARB/10/7）（2025 年 5 月 30 日访问）。

⁸⁸ [裁决](#)（ICSID 案件编号 ARB/10/7）；和[关于整改的决定](#)（ICSID 案件编号 ARB/10/7）（2025 年 5 月 30 日访问）。

关于第 19 条实施情况的调查中确定的技术支持、信息交流和国际合作办法

技术支持

89. 调查答复者提出了另外几种技术支持办法，特别是公约秘书处的支持办法。这些办法包括有可能通过一个专门的线上平台，提高缔约方对与第 19 条有关的现有资源的认识；继续监测和收集诉讼案件的经验，并不断与缔约方分享；为实施第 19 条提供支持，特别是支持低收入和中等收入国家；就确定如何或能否满足域外索赔提供支持；建设缔约方执行和更新立法的能力，包括财政资源；加强司法机构的能力及其对第 5.3 条和第 19 条的认识；以及维持一个保密的论坛，使缔约方能够直接联系专家，包括参与相关诉讼的律师。公约秘书处提供的现有活动和资源涵盖了其中一些推荐支持形式，如下文所述。

90. 专家小组还利用调查收集对第 19 条资源的见解，包括公约秘书处在其 FCTC/COP/10/12 号报告中确定的资源，这些资源可帮助缔约方实施第 19 条。调查答复者表示，了解如何利用每项具体资源来实施第 19 条将是有益的。因此，专家小组编制了一份现有带说明的第 19 条资源的非详尽清单（载于本报告附件 1）。

信息交流和国际合作

91. 调查答复者表示，需要通过加强关于第 19 条实施情况的定期报告和经验分享，或许通过报告第 19 条实施情况和进展来加强缔约方之间的合作。一个缔约方还表示，鼓励缔约方、国际组织和民间社会就烟草行业的环境责任开展更多对话将有助于进一步实施第 19 条。

交流信息和开展国际合作的其它办法

司法互助机制和长臂法规以促进跨境司法管辖权的延伸

92. 第 19.2 条规定各缔约方有义务在交换信息方面相互合作，包括关于现行立法和条例以及相关判例的信息。第 19.3 条要求各缔约方在适当时并经相互同意，就民事和刑事责任诉讼相互提供协助。专家小组审查了几种可能的机制，供进行或预期进行与烟草有关的民事责任诉讼和/或刑事调查的缔约方考虑什么可以提供跨界协助——例如命令出示文件、命令询问证人，以及在某些关于刑事责任的情况下引渡人员接受刑事起诉。

93. 专家小组还指出，缔约方能够诉诸外国法院，以便在所在地起诉烟草母公司，或在损害发生地起诉母公司，以及能够跨境执行判决——包括针对烟草母公司的判决——非常重要。专家小组还认识到，作为履行第 19 条规定的义务的一部分，各缔约方必须为诉讼的这些域外方面提供便利。

94. 关于刑事责任，诸如司法互助条约之类的双边条约有助于开展域外刑事诉讼⁸⁹。这些法律机制可成为缔约方强有力的工具，当烟草公司掌握的相关信息位于缔约方管辖范围之外，

⁸⁹ 专家小组注意到 2001 年的一个案例，在该案中，加拿大根据《美国和加拿大司法互助条约》，在一次烟草走私调查中成功地申请到了传票，以获取两名美国居民的证词：[见：加拿大根据《美利坚合众国和加拿大关于刑事事项司法互助的条约》提出的请求，155 F. Supp. 2d 515, \(2001 年\)](#)（2025 年 5 月 30 日访问），其

在国内民事和/或刑事诉讼中无法获取时，这些机制就能发挥作用。此外，允许长臂管辖和外国直接责任的国家法律能够为追究跨国公司腐败行为的责任创造途径，例如英国的《反贿赂法》（第 40 段讨论）或美国的《反海外腐败法》。

95. 关于民事事项，《关于从国外调取民事或商事证据的公约》（《海牙证据公约》）⁹⁰和现有的国内立法可允许进行诉讼的缔约方请求支持在其他法域取得证据。例如，美国（非缔约国）的一项法律允许外国法庭或非美国诉讼的利害关系人从美国境内取得证据，用于在美国以外的诉讼中⁹¹。

烟草行业报告和披露以及缔约方交流此类信息

96. 在立法中规定对烟草行业的报告和披露要求对于能够有效执行烟草控制立法的某些规定至关重要。然而，许多司法管辖区缺乏明确指出与烟草业有关的个人或实体应披露的信息范围以及有权收集和使用这些信息的具体机构的全面规定。不要求烟草业保持透明和披露信息也可能导致缺乏关于烟草业造成的损害程度的准确信息，这大大削弱了从烟草业合法收回此种费用的能力。

97. 《烟草控制框架公约》的几项实施准则包括对烟草业披露信息的要求和对公众获取某些信息的建议——这对于各缔约方就责任问题进行信息交流和开展国际合作尤为重要——包括第 5.3、6、9、10（部分）和 13 条的实施准则。此类披露要求包括烟草业向有关当局提交关于商业实体注册、烟草生产、制造、市场份额、营销支出、收入以及游说、企业社会责任努力（如果有）和政治捐款等活动的某些信息。专家小组指出，颁布措施，包括要求披露与烟草业有关的资金流动、对公司的制裁以及公司结构和投资，将进一步帮助缔约方发现和打击烟草业逃避适用的责任制度或破坏烟草控制的尝试。官员或董事也可能被要求提交报告，并核实和证明所报告信息的准确性，做伪证的话会受到处罚。

98. 尽管对各种披露提供了明确的指导，包括实施指南，但强制要求烟草业向政府当局披露的立法仍然有限⁹²。专家小组还注意到，只有少数缔约方实施了说客登记立法⁹³，要求报

中针对加拿大的传票要求，美国居民提出动议要求撤销这些传票，理由是所要求的证据披露在加拿大证据披露法下是不被允许的。被任命的专员（代表美国，以及由此代表加拿大）辩称，加拿大的相关证据披露法在此不适用。位于北卡罗来纳州的美国地区法院驳回了撤销动议，指出双边条约旨在支持司法互助，而加拿大法院可以在以后在加拿大的诉讼中确定所获得信息的可采性。

⁹⁰ [《关于从国外调取民事或商事证据的公约》](#)。纽约：联合国；1970 年（2025 年 5 月 30 日访问）。

⁹¹ [《美国法典》第 28 编第 1782 条——对外国及国际法庭以及在此种法庭进行诉讼的当事人的协助](#)（2025 年 5 月 30 日访问）。

⁹² [关于烟草行业干预的资源数据库](#)（2025 年 5 月 30 日访问）。

⁹³ [《烟草控制框架公约》第 5.3 条实施手册：防止烟草业干扰的政策和做法](#)。曼谷：全球烟草控制善治中心；2021 年（2025 年 5 月 30 日访问）。

告政治捐款的缔约方就更少了。专家小组审议了智利⁹⁴、法国⁹⁵和泰国⁹⁶要求烟草业披露信息的立法范例。

为缔约方制定备选方案以发现和打击烟草业逃避适用责任制度或破坏烟草控制的尝试

99. 专家小组承认，烟草业逃避责任的尝试与前专家小组报告（FCTC/COP/6/8）所审查的确定责任的障碍之间存在相当程度的重叠。不足为奇的是，烟草业惯用的诉讼策略，诸如拖延和延长诉讼时间，提出管辖权、宪法和程序方面的质疑以及上诉，都起到了延长诉讼时间的作用，消耗政府、监管机构或对烟草业提出索赔或提起诉讼的私人当事方的资源，并增加了诉讼因技术原因被撤回或解决而不考虑该行业是否对其行为负有民事或刑事责任的可能性。那些策略在此就不细说了。然而，考虑调查答复者报告的确定刑事和民事责任的障碍是有帮助的。

关于第 19 条实施情况的调查答复摘要，涉及确立刑事和民事责任的障碍

100. 调查答复者指出了确定涉及烟草行业的刑事责任的几个具体障碍。关于烟草控制立法，有关现有措施的执行不力、颁布新立法的漫长过程以及立法的域外适用被认为是挑战。与刑事责任诉讼有关的障碍还包括检察官缺乏提起刑事诉讼的决心，案件大量积压以及现有案件迟迟得不到解决可能会成为诉讼当事人获得关于实质问题的裁决的主要障碍。

101. 调查答复表明，关于民事责任的第 19 条实施有限，以及针对该行业没有成功的，或者没有任何的民事诉讼，有一系列原因。提供的理由包括：

- (a) 对第 19 条和用于实施该条的工具缺乏认识；
- (b) 这种实施是资源密集型的，需要多机构合作，而且这不是一个优先事项——特别是对经常在烟草控制措施方面发挥牵头作用的政府卫生部门而言；
- (c) 在许多国家很难诉诸法院，因为很难获得诉讼资金/法律代表，这耗资巨大，需要详细的事实和专家证据，而且由于程序要求和法院案件积压，案件很难得到迅速处理；以及
- (d) 烟草业的权力和影响力，这意味着该行业可以利用法院来拖延诉讼，提出技术性问题以避免对实质问题的裁决，甚至利用诉讼来阻挠烟草控制政策；此外，烟草行业的权力和影响力也可能减少一些国家中公众对诉讼的支持，并影响司法机构对该行业和寻求赔偿的吸烟者或前吸烟者的态度。

⁹⁴ [Ley núm. 20.730 Regula el Lobby y las Gestiones que Representen Intereses Particulares Ante las Autoridades y Funcionarios](#) [2014 年 3 月第 20730 号法律规范在当局和官员面前代表私人利益的游说和行动]（2025 年 5 月 30 日访问）。

⁹⁵ 照搬 2016 年关于烟草制品和相关产品的制造、展示和销售的第 2014/40/EU 号指令的 2016 年 5 月 19 日第 2016-623 号法国法令（非官方译文）（2025 年 5 月 30 日访问）。

⁹⁶ 2017 年 4 月 5 日的 [《公元 2017 年烟草制品控制法》](#)（2025 年 5 月 30 日访问）。

烟草业逃避责任或破坏烟草控制的尝试以及应对这些尝试的方法

102. 根据其任务规定，专家小组还审议了旨在逃避责任的诉讼之外的烟草行业策略。这些策略包括利用其他法律程序，通过公司重组和债务重组，包括通过利用破产程序，限制公司必须支付的赔偿金额，即使公司被认定负有责任。策略还包括旨在防止未来的或破坏现有的烟草控制措施的游说和诉讼尝试，更根本的是，旨在减少法院追究其责任和/或监管机构对其采取行动的风险的腐败商业做法。

103. 这些逃避责任的策略具有讽刺意味的一点是，针对烟草业的诉讼（第 19 条旨在促进的那种诉讼）在历史上一直是揭露这些欺诈做法的有效机制。美国哥伦比亚特区联邦地区法院在“美国诉菲利普·莫里斯等案”⁹⁷中的里程碑式判决和裁决——基于对烟草业内部文件的广泛调查以及烟草业内部重要举报人的证词——详细揭露了烟草行业数十年来的欺诈行为，这些欺诈行为旨在推翻关于烟草使用对健康有害的科学共识；隐瞒健康和混淆公众对健康风险的认识；阻止政府出台更严格的烟草控制措施；以及，也许是最明显的，极力向青少年和年轻人推销一种极其致命且极易使人上瘾的产品，将其包装成一种迷人的生活方式选择。同样，在上诉中得到维持的魁北克高等法院对烟草公司行为的裁决暴露了作为被告的加拿大烟草公司的欺骗行为。如法院所述：

通过选择不向公共卫生主管部门或公众直接告知它们所知道的情况，这些公司选择了利润而不是顾客的健康。无论还能对这一选择说些什么，很明显，这是一个性质极其恶劣的错误，是一个必须在惩罚性损害赔偿范围内加以考虑的错误⁹⁸。

104. 专家小组认为，根据第 5.3 条及其实施准则，迫切需要提高透明度和采取其他行动，以保护政府的烟草控制政策不受烟草业的干扰。实现这一目标的方法载于第 155 段的建议一节。

105. 本报告不可能讨论烟草业试图破坏烟草控制努力的所有不同方式。此种尝试包括通过门面机构和盟友，包括通过外交渠道，进行直接和间接游说；威胁要对政府采取法律行动，以阻挠未来的烟草控制措施，例如第 88 段讨论的乌拉圭案件；恐吓控烟倡导者；企图影响法官；参与企业社会责任倡议，包括环境、社会和治理倡议；以及投资于烟草和尼古丁制品以及卷烟业务以外的业务，包括制药或保健公司，以获得政治支持，并让公众误以为其不再

⁹⁷ [美国诉菲利普·莫里斯美国公司 \(9F. Supp. 2d 1, 2006 U.S. Dist. LEXIS 57759\)](#) (2025 年 5 月 30 日访问)。

⁹⁸ 魁北克高等法院大法官 Brian Riordan 对 [Létourneau & Blais 诉 JTM、ITL 和 RBH 案](#) 的判决，第 239 段 (2025 年 5 月 30 日访问)。

从事卷烟业务，而是投身于它引发的全球流行病的解决方案。在上述案例中，世界卫生组织⁹⁹以及同行评议出版物¹⁰⁰和监测烟草行业活动的平台都详细记录了这些策略¹⁰¹。

106. 宽泛定义的逃避责任策略可以包括任何旨在防止对烟草业采取法律行动，以及如果采取了法律行动，防止此种行动取得成功，或在行动成功时减轻其责任的行为。这份报告不可能涉及所有这些策略。相反，在研究烟草业逃避责任的策略时，报告侧重于常用的法律和字典中对逃避的定义——即以不诚实或不正当的方式逃避。

销毁证据以逃避责任

107. 众所周知——主要是由于责任诉讼——几十年来，烟草业销毁了一些敏感的内部文件，这些文件表明他们了解吸烟的有害健康后果和尼古丁的成瘾性，也表明了它们的营销策略，包括向年轻人营销烟草制品。销毁这些文件的目的是避免在今后针对烟草业的法律诉讼中披露此类证据。前专家小组的报告建议，缔约方可将烟草业在诉讼过程中或诉讼前销毁文件和其他证据定为刑事犯罪¹⁰²。此类法律还应要求参与销毁证据的人对诉求或诉讼理由受到销毁行为不利影响的任何人进行赔偿。

将资产置于本国法院的管辖范围之外

108. 在第 49-59 段所述的加拿大诉讼中，每一家烟草公司都采用了将现金和其他金融资产置于加拿大法院管辖范围之外的公司结构和财务做法。在破产程序之前，三大烟草业被告都在长达数十年的诉讼中将在加拿大取得的收入转移到了在其他国家的附属公司¹⁰³。魁北克上诉法院维持了针对日本烟草公司金融交易作出的惩罚性损害赔偿裁决，这被描述为一种“债权人保护”形式¹⁰⁴。

109. 在加拿大全资拥有的业务的母公司已被列为省级卫生保健费用回收诉讼的被告，这些索赔的解决涉及母公司的承诺。这些诉讼的一个关键结果是母公司从加拿大业务中损失了收入。在 6 年的破产保护期间，没有任何利润被汇出，其利润被转移到政府手中，将用于支付

⁹⁹ 世界卫生组织，世界卫生组织无烟草行动，烟草控制框架公约缔约方会议，[《烟草业对烟草控制的干扰》](#)。日内瓦：世界卫生组织；2008 年（2025 年 6 月 1 日访问）。

¹⁰⁰ Alebshehy R, Silver K, Chamberlain P. [A “willingness to be orchestrated”: why are UK diplomats working with tobacco companies?](#) Front Public Health. 2023;11:977713; Matthes BK, Alebshehy R, Gilmore AB. [“They try to suppress us, but we should be louder”: a qualitative exploration of intimidation in tobacco control.](#) Global Health. 2023;19:88（2025 年 6 月 1 日访问）。

¹⁰¹ [Tobacco Tactics](#). University of Bath; 2025; Hendlin YH, Le Han E, Ling PM. [Pharmaceuticalisation as the tobacco industry’s endgame.](#) BMJ Glob Health. 2024;9:e013866; [WHO FCTC Knowledge Hub on Article 5.3.](#) WHO FCTC; 2025; Friedman LC. [Tobacco industry use of judicial seminars to influence rulings in products liability litigation.](#) Tob Control. 2006;15(2):120–4（2025 年 6 月 1 日访问）。

¹⁰² FCTC/COP/6/8，附件 3，第 44-7 段。

¹⁰³ [帝国烟草加拿大有限公司诉魁北克烟草与健康委员会](#)。2015 QCCA 1737，第 52 段（指出“在这种情况下，继续在司法管辖区之外分配收益，往好了说是不真诚，往坏了说是恶意为之。”）（2025 年 7 月 3 日访问）。

¹⁰⁴ [帝国烟草加拿大有限公司诉魁北克烟草与健康委员会](#)。2019 QCCA 358，第 1156-1163 段（2025 年 7 月 3 日访问）。

赔偿。不过，母公司不需要为加拿大和解协议提供额外资金，和解金额被限制在加拿大销售所得收入的范围内。

110. 第 46-48 段概述了巴西的卫生保健费用回收诉讼，诉讼对象是英美烟草公司和菲利普·莫里斯公司集团的国内子公司和国际母公司。将母公司列为被告反映了这些公司集团的一体化性质，其中决策和利润分配集中在总部一级。通过追究当地和全球实体的责任，巴西的诉讼旨在处理跨国界造成永久伤害的协调行动。通过推动对母公司适用民事责任法，巴西寻求解决跨国公司带来的全球性挑战，这些公司从有害产品中获利，同时将卫生成本转嫁给社会。

111. 专家小组认为，在关于相互合作的一节第 93 段中确定的关于管辖权和执行判决的措施可以是防止烟草业通过采取将资产置于国内法院管辖范围之外的公司结构来逃避责任的有效方法。

112. 向母公司寻求赔偿对于低收入和中等收入国家来说是一种十分恰当的诉讼策略，缔约方应考虑酌情行使域外管辖权¹⁰⁵。此外，缔约方在实施第 19 条方面加强合作有助于应对烟草业转移资产的策略，包括确保协调第 19 条诉讼，使烟草业没有藏匿资产的安全庇护所。

利用破产程序减少烟草行业支付的赔偿额

113. 利用破产程序可以被描述为认可赔偿责任和试图限制赔偿责任。利用破产程序的过程意味着申请人承认他们有义务偿还他们无力偿还的债务——包括通过责任诉讼产生的债务。在这种情况下，作为债务人的申请人认可他们必须履行部分债务，否则就得破产，并在破产期间至少放弃对公司的部分控制权和/或财务控制权。这就是在加拿大诉讼期间发生的事情。烟草公司在实施《公司债权人安排法》过程中积累的收入在此期间被冻结，直到补偿烟草诉讼中作为债权人的索赔人的和解计划获得批准。

114. 另一方面，利用破产程序使烟草公司能够利用旨在允许公司通过谈判减轻对债权人的负债从而恢复盈利能力的法律。安大略省高等法院在批准加拿大和解协议时确认了公司的生存是破产法的目标之一这一事实。法院的结论是，这些计划：“(a)向受影响的债权人，包括个人索赔人以及各省和领地，提供了有意义的赔偿；(b)要求建立 Cy-Prés 基金会并提供资金，这是一个 10 亿美元的公共慈善基金会，旨在向不同的[索赔受害者]群体和普通公众提供间接利益；以及(c)允许烟草公司继续经营下去，这将使其员工、供应商和其他利益攸关方受益”¹⁰⁶。

115. 确保烟草公司能够继续作为持续经营的企业进行交易并非《烟草控制框架公约》第 19 条或任何部分的目标。有两种主要方法可以防止烟草业利用旨在使公司重新实现盈利并重视烟草公司作为持续经营企业的利益的破产程序。首先，可以完全禁止那些从事烟草制品生

¹⁰⁵ 专家小组还注意到，在美国明尼苏达州的州卫生保健费用回收案中，以及后来在美国联邦的敲诈勒索诉讼案中，将英美烟草公司的母公司列为了被告，首次使公众得以了解有关该公司全球业务的信息及其欺骗消费者和公众并极力破坏低收入和中等收入国家烟草控制工作的尝试。

¹⁰⁶ [法院卷宗号 CV-19-615862-00cl; CV-19-616077-00cl; CV-19-616779-00cl. 帝国烟草加拿大有限公司, 2025 Onsc 1358](#)。多伦多：高等法院——安大略省；2025 年，第 194 段（2025 年 6 月 1 日访问）。

产、营销或供应的人利用破产程序。或者，如果烟草公司被允许利用这些破产程序，那么法院可以被赋予明确的权力，以确保任何安排计划符合公共卫生目标——特别是防止或减少烟草消费、尼古丁成瘾和接触烟草烟雾——并可被赋予提供与这些目标相一致的非金钱补救办法的权力。尽管专家小组认识到这相当于给予了烟草特殊待遇，但烟草制品的特殊性质使其在破产程序中理应受到区别对待。为免生疑问，这些建议将不延伸至旨在管理作为公司清算和解的一部分向其债权人分配公司资产的破产程序。

116. 第 19 条承认旨在减少烟草消费和接触烟草烟雾的诉讼和旨在向消费烟草和接触烟草烟雾的受害者提供赔偿的诉讼的价值。例如，在最近的加拿大和解协议中，公司继续交易是和解计划的一部分，这样被告可以在估计 20 年内或者如果烟草流行率和消费率——以及收入——比预计下降得更快的话，甚至更长时间内支付 325 亿加元。由于没有设定支付应付赔偿的终点，和解协议并没有规定烟草业未来的特定烟草销售水平，但事实仍然是，和解协议的部分资金来自未来的销售所得，这将对使用烟草制品的人和接触烟草烟雾的人造成进一步的伤害，而卫生保健提供者将继续承受负担。加拿大法院承认，调解达成的和解的替代办法是公司清算或破产。其结果是，更多的烟草业受害者将得不到任何补偿。通过批准和解计划，烟草公司的债权人接受了让公司继续经营。

117. 来自烟草销售的赔偿金可能会影响减少烟草消费和接触烟草烟雾的努力。然而，有可能从烟草行业获得对一些烟草受害者的有意义的赔偿，并利用诉讼——或确保诉讼不会阻止——进一步减少烟草消费和接触烟草烟雾。

118. 确保烟草业有足够的资产偿还债务而不必继续销售烟草制品并造成进一步损害的一个办法是使用冻结令¹⁰⁷。冻结令可以在诉讼之前或诉讼期间的任何时间发出，包括在判决之后，以防止被告处置资产从而使索赔人更难执行任何对其有利的判决。这些命令在拥有不同法律传统的国家以不同的方式发挥作用，但它们都有一个共同的根本目标，即保护法院程序的完整性和索赔人向被告行使其获得赔偿的权利的能力。鉴于现在有记录表明烟草业经常将资产转移到司法管辖区之外，甚至在对其提起诉讼时这样做，其结果是它无法履行法院裁定的债务（如加拿大的经验所示），因此在所有与烟草损害相关的诉讼中，将冻结令的使用作为标准做法是有充分理由的。

打击破坏烟草控制和逃避责任的尝试的其他解决办法

119. 缔约方还可以采取的一项措施是，制定具有域外适用效力的强有力的反贿赂法律，以打击烟草公司破坏烟草控制和逃避责任的腐败商业行为。英国的《反贿赂法》可以作为范例。该法律将贿赂外国公职人员的行为定为犯罪，并在公司这样做的时候适用公司注册国的法律，而非公司腐败行为发生地国家的法律（那里的法律制度往往薄弱）。因此，这尤其是很多烟草公司总部所在的高收入国家可以采取的一项实际措施，以帮助低收入和中等收入国家普遍打击腐败，特别是烟草业的腐败。关于刑事责任实践的一节审议了根据英国《反贿赂法》调查的案件（见第 40 段中的讨论）。

¹⁰⁷ 有时被称为资产保全令，或者在英美法系国家，根据承认该制度的英国案例，称为 Mareva 禁令：[Mareva 诉 International Bulk Carriers SA \[1980\]1 All ER 213](#)（2025 年 6 月 1 日访问）。

探讨制定一种方法以估算或量化因烟草使用而承担的卫生保健费用的可能性

120. 烟草使用与死亡和疾病之间的因果关系在科学上是毋庸置疑的¹⁰⁸，也是《烟草控制框架公约》的基石之一¹⁰⁹。然而，确立法律因果关系长期以来一直是让烟草行业对其造成的损害承担民事或刑事责任的重大障碍¹¹⁰。在《烟草控制框架公约》谈判期间，政府间谈判机构讨论了有关责任和赔偿的固有挑战，包括烟草赔偿责任案件中证据、因果关系和流行病学挑战的关键方面¹¹¹。讨论强调，证明与烟草有关的疾病的因果关系相当复杂，特别是考虑到可能导致这些疾病的多种因素¹¹²，认为“有可能使用关于吸烟造成的损害的统计证据”¹¹³。

121. 前专家小组认为，应利用统计学、流行病学或其他科学证据来计算对政府和其他卫生保健提供者或资助者的赔偿，而不必针对每一位具体的卫生保健服务接受者证明存在因果关系¹¹⁴。专家小组注意到几个司法管辖区在民事诉讼中证明因果关系方面面临的共同挑战，包括“司法机构不愿承认和/或允许当事人依赖人群层面的证据[.....]来证明因果关系”¹¹⁵，建议通过授权立法，使缔约方能够提起卫生保健费用回收诉讼，规定允许使用统计和社会学证据来确定因果关系和损害，而不涉及个别患者¹¹⁶。此外，该小组建议采用“证据和排除规则，允许索赔人依赖在以前的烟草案件中，包括在其他司法管辖区的案件中作出的裁决或提供的证据”¹¹⁷。

122. 本报告以这些裁决为基础，并侧重于专家小组的任务，对用于量化烟草使用所造成的卫生保健费用的方法进行了评价，并力求缩小可能妨碍法院使用和适当重视现有科学知识作为量化烟草使用所造成的卫生保健费用的基础的知识差距¹¹⁸。

¹⁰⁸ [The health consequences of smoking: 50 years of progress. A Report of the Surgeon General](#). Atlanta, GA: Centers for Disease Control and Prevention; 2014（2025年6月1日访问）。

¹⁰⁹ 《烟草控制框架公约》，序言，第8条。

¹¹⁰ Max W, Tsoukalas T. [Economics on trial: the use and abuse of economic methods in third party tobacco litigation](#). Tob Control. 2006;15(Suppl 4):iv77-83（2025年6月1日访问）。

¹¹¹ 见秘书处关于世卫组织关于《烟草控制框架公约》潜在责任和赔偿规定的磋商的最新情况介绍（A/FCTC/INB2/5 Rev.1号文件）。

¹¹² 见 A/FCTC/INB2/5 Rev.1 号文件第 16 段。

¹¹³ 见 A/FCTC/INB2/5 Rev.1 号文件第 24 段。

¹¹⁴ 见 FCTC/COP/6/8 号文件附件 3 第 18 段。

¹¹⁵ 见 FCTC/COP/7/13 号文件第 12 段。

¹¹⁶ 见 FCTC/COP/7/13 号文件第 17 段。

¹¹⁷ 见 FCTC/COP/7/13 号文件第 21 段。

¹¹⁸ 主要提供解释，以使流行病学、统计学和法律中的因果关系概念更加接近，并展示科学知识在烟草费用回收案件中的潜在用途。

关于在赔偿责任案件中利用流行病学和统计学确定因果关系的调查答复摘要

123. 调查答复者指出了几项评估烟草使用对卫生保健系统和社会造成的经济负担的研究。所确定的研究采用了多种方法——其中大多数使用了疾病成本法¹¹⁹和归因分数法¹²⁰，或其他计量经济学统计建模方法¹²¹。

124. 调查参与者还被问到，司法系统或相关立法是否允许在卫生保健费用回收案件或其他赔偿责任案件中使用统计学或流行病学来确定因果关系。尽管有一些答复确认存在允许使用统计学或流行病学来确定因果关系的立法或法律实践，但在涉及烟草行业的诉讼中，在法庭上使用统计学和流行病学的具体例子寥寥无几。

125. 对答复的定性评估表明，烟草消费导致的卫生保健费用在全世界都是一个得到充分研究的主题，有几种方法可以提供证据，用于有关卫生保健费用的诉讼。专家小组注意到，根据调查答复，绝大多数研究没有被用于与烟草有关的诉讼¹²²。这种使用不足的情况有几种可能的解释，包括¹²³：

- (a) 一些流行病学和统计学研究并不是专门为烟草诉讼设计的；
- (b) 研究使用的专业和技术语言可能难以向法官和其他法律从业人员解释；
- (c) 关于法律制度是否允许在赔偿责任案件中运用流行病学或统计学来确定因果关系存在模糊性¹²⁴；以及
- (d) 使用现有方法来产生烟草使用造成的卫生保健费用数据存在技术和资源限制。

估算和量化烟草使用导致的卫生保健费用的方法及其在与烟草有关的诉讼中的应用

126. 专家小组对有关研究进行了调查，并分析了估算烟草使用导致的卫生保健费用的方法。工作范围分为三个主要部分。第一个部分是总结估算烟草使用导致的卫生保健费用的主要方法，包括直接费用和间接费用。第二个部分是审查不同方法的要素。第三个部分是对这些方法进行评估，包括其优点和局限性，目的是评估现有的方法及其在民事责任诉讼中的适用性。

¹¹⁹ Onukwugha E, McRae J, Kravetz A, Varga S, Khairnar R, Mullins, C. [Cost-of-illness studies: an updated review of current methods](#). *PharmacoEconomics*. 2015;34:43–58（2025年6月1日访问）。

¹²⁰ Mansournia M, Altman D. [Population attributable fraction](#). *BMJ*. 2018;360:k757（2025年6月1日访问）。

¹²¹ Poirier D. [Reviewed Work: Econometric models, techniques, and applications. M. D. Intriligator](#). *J Am Stat Assoc*. 1979;74(368):938–9（2025年6月1日访问）。

¹²² 值得一提的是，回复者引用的几项研究有其他目的，不能用于诉讼。然而，即使是那些可以作为证据的研究也很少被用来支持费用回收案件。

¹²³ 请注意，这些可能的解释是基于调查答复和专家们以前的经验和知识。

¹²⁴ 一些调查答复者不清楚使用流行病学和统计学作为法律承认的一般证据形式与在与烟草有关的诉讼中将其用作确立因果关系的证据之间的区别。

对主要方法的审查

127. 估算吸烟造成的卫生保健费用的主要方法包括疾病成本法、支付意愿法、基于回归的增长模型、可计算的一般均衡模型和动态模拟模型。这些方法涉及与吸烟有关的疾病的直接费用（如住院和药物治疗）和间接费用（如为治疗而出行的费用和生产损失），并可在卫生保健费用回收诉讼中以不同方式使用。

疾病成本法

128. 疾病成本法通过确定一种疾病的经济负担中有多少可以与吸烟直接挂钩来计算烟草使用造成的卫生保健费用。这种方法首先确定经科学证明是由吸烟引起的疾病，如肺癌、慢性阻塞性肺病和心脏病。这些联系是通过数十年的流行病学研究确定的，包括美国卫生局局长引用的里程碑式的研究，其中列出了 26 种与吸烟有关的健康问题¹²⁵。疾病成本法的核心在于计算可归因于吸烟的比例——这是一种量化健康结果（如发病率、死亡率或卫生保健费用）中与吸烟直接相关的比例的方法。它是估计烟草造成的社会负担的基石，通过流行病学或计量经济学方法计算，每种方法都有不同的方法和数据要求。

129. 流行病学方法利用人群层面的吸烟流行率和相对风险数据，以及一个将当前吸烟者和曾经吸烟者的流行率与其各自相对于从不吸烟者的相对风险相结合的数学公式来计算可归因于吸烟的比例。计量经济学方法使用个人层面的数据（如健康声明和调查）来估计可归因于吸烟的比例，以模拟吸烟者的额外卫生保健费用。通过在控制混杂因素（收入、共病）的情况下对吸烟状况对支出的影响进行统计比较，它计算出吸烟者的费用与假设的非吸烟人群之间的差异。

130. 流行病学方法是常用的方法，研究人员通过该方法收集三个关键数据：吸烟率（当前和曾经吸烟者在人群中的百分比）、相对风险（与年龄、性别、消费习惯等方面具有相似特征的非吸烟者相比，吸烟者患某种疾病的可能性高出多少），以及治疗每种吸烟相关疾病的卫生保健费用总额。一旦确定了可归因于吸烟的比率，就将其乘以每种疾病的卫生保健费用总额，所得结果即为在人群层面上该疾病因吸烟导致的卫生保健费用。对所有与吸烟相关的疾病重复这些计算，并将结果相加，就可以估算出总的卫生保健负担。

131. 疾病成本法可采用流行率方法，估算一年内吸烟的经济成本，记录该期间可归因于与吸烟有关的疾病的所有卫生保健支出、生产损失和死亡，无论何时开始或停止吸烟；或者采用一种发病率方法，计算吸烟者群体一生的总费用，预测其一生中未来的卫生保健费用、生产损失和死亡影响。

¹²⁵ [The health consequences of smoking: 50 years of progress. A Report of the Surgeon General](#). Atlanta, GA: Centers for Disease Control and Prevention; 2014（2025年6月1日访问）。

支付意愿法¹²⁶

132. 支付意愿法是一种计量经济学模型，用于估算人们对于健康改善或规避健康风险所赋予的价值，这一过程分几个步骤进行。首先，确定要评估的健康结果或风险（例如将肺癌风险降低 10%）。接下来，在显露的偏好（观察具有不同健康风险的工作选择等现实世界的行为）和陈述的偏好（使用带有假设情景的调查）之间做出选择。对于调查，问题的设计旨在询问受访者愿意为确定的健康福利支付多少费用。然后，在具有代表性的人群样本中进行调查，并分析回答，计算愿意支付的平均数额，并根据收入或年龄等因素进行调整。最后，将个人估值汇总起来，以估算整个群体健康结果的总体经济价值。这种方法既包括有形成本，也包括无形成本，全面衡量健康对经济的影响，为决策提供依据。

基于回归的增长模型¹²⁷

133. 基于回归的增长模型是依靠对数据的统计分析来检验变量之间关系的计量经济学模型，研究健康问题（如与吸烟有关的疾病）如何影响一个国家的经济增长。该模型使用统计学将患病率等因素与国内生产总值的变化联系起来，揭示生病的工作者会如何降低生产率¹²⁸。例如，肺癌发病率上升 10%可能与国内生产总值下降 0.5%相关。通过应用这些基于回归的方法，可以量化吸烟对健康的影响，为决策提供信息，并评估规划的有效性。

可计算的一般均衡模型¹²⁹

134. 可计算的一般均衡模型是宏观经济模拟，评估所有经济部门的相互作用，并提供一种方法来分析吸烟对经济的影响，包括对国内生产总值、就业、劳动生产率和与死亡有关的损失的影响。这些模型模拟健康政策（如烟草税）如何影响整个经济——包括就业、价格和政府预算。这些模型被欧盟委员会、世界银行、经济合作与发展组织和政府机构等组织广泛使用，在将政策决定付诸实施前评估其潜在影响。

动态模拟模型¹³⁰

135. 动态模拟模型是预测大规模的长期经济和人口趋势的宏观经济模拟。这些模型预测健康趋势的长期影响，比如 50 年内的吸烟率。它们跟踪疾病传播、人口老龄化和成本累积的情况。例如，它们可能会预测，随着吸烟者患上慢性病，卫生保健费用将会上升。

¹²⁶ O'Brien B, Viramontes JL. [Willingness to pay: a valid and reliable measure of health state preference?](#) Med Decis Making. 1994;14(3):289–97（2025 年 6 月 1 日访问）。

¹²⁷ Wacker KM, Beyer RCM, Moller LC. [Leveraging growth regressions for country analysis](#). Policy Research Working Paper; 10751. Washington, DC: World Bank; 2024（2025 年 6 月 1 日访问）。

¹²⁸ Nargis N, Hussain AKMG, Asare S, Xue Z, Majmundar A, Bandi P et al. [Economic loss attributable to cigarette smoking in the USA: an economic modelling study](#). Lancet Public Health. 2022;7(10):e834–43（2025 年 6 月 1 日访问）。

¹²⁹ Cicowiez M, Cruces G, Falcone G, Puig J. [On the impacts of higher tobacco taxes in Argentina: a computable general equilibrium approach](#). Tob Control. 2024;33(Suppl 2):s115–21（2025 年 6 月 1 日访问）。

¹³⁰ Vugrin ED, Rostron BL, Verzi SJ, Brodsky NS, Brown TJ, Choiniere CJ et al. [Modeling the potential effects of new tobacco products and policies: a dynamic population model for multiple product use and harm](#). PLoS One. 2015;10(3): e0121008（2025 年 6 月 1 日访问）。

对主要方法的评估

136. 对上述方法的描述表明，现有方法用于一系列不同的目的，使用的概念和数据彼此大不相同。描述的所有方法都以科学证据为基础。然而，在考虑它们的适宜性时，必须牢记它们是为特定目的和目标而设计的，因为选择建模框架是以所提出的问题为指导的¹³¹。因此，专家小组根据其在第 19 条——这里涉及民事责任——范围内的任务对这些方法进行了评估。

137. 重点是根据这些方法的目的、优点和局限性对这些方法进行评估，并评估在通过民事责任主张费用补偿的法律背景下，所有那些组成部分是否仍然相关和有效。有时一种方法中被确定为弱点的东西在法律背景下可能成为一种优势，反之亦然。例如，一些方法因为没有涵盖烟草使用造成的所有直接和间接成本而受到批评，因为它们没有量化疼痛和痛苦等无形成本或对福利和休闲时间的影响¹³²。其他方法被认为更全面和准确，因为涵盖了烟草消费的可能成本——有形和无形成本¹³³。这些方法试图从不同的角度估算烟草的直接和间接成本，尽管似乎不可能估算烟草消费造成的所有损害。

138. 此外，在法庭上使用这类证据时必须认识到，迄今为止在世界各地提起的大多数民事责任诉讼都集中在卫生保健的财务成本上。因此，确定因果关系的流行病学模型，以及量化相关成本的统计证据，必须符合关于可赔偿损失类别和赔偿人的责任规则¹³⁴。因此，尽管有大量研究对人群吸烟造成的卫生保健费用进行了评估，但似乎很少有研究采用专门针对确定民事责任诉讼中因果关系这一特定目的而设计的方法。在这种情况下，提供全面但有限定范围的疾病的宏观经济负担估算的研究很可能是最有帮助的研究方式¹³⁵。

法院驳回烟草业反对卫生保健费用估算的论点

139. 烟草业系统地批评了在司法环境中用于估算烟草消费的卫生保健费用的所有方法，主要质疑因果关系，辩称流行病学研究依赖的是观察性数据而非随机试验，而且由于忽略了诸如饮酒或遗传等混杂因素的影响，因此无法明确地将吸烟与个体疾病联系起来。烟草业对综合数据方法（例如使用可归因于吸烟的比例的疾病成本模型）提出了异议，声称其在个人层面缺乏特异性，并且因未将烟草的独特影响单独剥离出来而夸大了成本。此外，烟草业经常

¹³¹ [《世界卫生组织确定疾病和伤害的经济后果指南》](#)。日内瓦：世界卫生组织；2009:17（“任何成本计算研究的首要原则之一是确定分析的角度，因为衡量成本的方式主要取决于衡量成本的理由，即所提出的问题”）（2025年6月1日访问）。

¹³² [《烟草经济学工具包：吸烟的经济成本评估》](#)。日内瓦：世界卫生组织；2011:13（2025年6月1日访问）。

¹³³ [《世界卫生组织确定疾病和伤害的经济后果指南》](#)。日内瓦：世界卫生组织；2009:96（2025年6月1日访问）。

¹³⁴ Wright R. [Causation in tort law](#). California Law Review. 1985;73(6):1735（2025年6月1日访问）。

¹³⁵ Parascandola M, Weed DL. [Causation in epidemiology](#). J Epidemiol Community Health. 2001;55:905–12（2025年6月1日访问）。

依赖所谓的死亡福利论¹³⁶，声称吸烟者过早死亡会降低老年人的长期养老金以及社会成本和卫生保健费用。此外，烟草业还批评经济模型是容易被操纵的过于复杂的“黑匣子”。

140. 法院一贯驳回烟草行业对卫生保健费用回收方法的质疑，优先考虑科学有效性、伦理原则和法律实用性¹³⁷。烟草业争论因果关系的论点——例如声称观察性流行病学研究不能明确地将吸烟与个体疾病联系起来，或者声称无法根据流行病学和统计数据确定法律因果关系——通常会以既定的科学共识为由而被驳回。

141. 法官们认识到，人群层面的证据，如来自队列研究的可归因于吸烟的比例，对于在群体责任案件中证明因果关系是可靠且充分的，这在诸如“新泽西蓝十字和蓝盾诉菲利普·莫里斯公司等”（2000-2001年）¹³⁸和“不列颠哥伦比亚省诉帝国烟草加拿大有限公司”（2005年）等案件中均有体现¹³⁹。法院还断然驳回了烟草业的“死亡福利”论（吸烟者过早死亡会降低养老金或医疗费用），认为这在伦理上站不住脚，强调不能将人的生命作为一种节约成本的措施来进行货币化¹⁴⁰。法院驳回了汇总数据模型的质疑，例如高估成本或不可靠的“黑匣子”方法等说辞，承认在大规模案件中使用“合理近似值”的科学性和法律效力，在大规模案件中，跟踪个体吸烟者被认为不切实际、不相称，有时甚至不可靠¹⁴¹。

142. 法院的裁决还驳回了烟草业关于烟草的经济效益（如卫生保健支出提振国内生产总值）的断言，强调机会成本——用于治疗可预防疾病的资源原本可以用于教育等生产性投资。这些裁决的一个特点是认可同行评议的方法的价值，坚持公共卫生伦理以及在大规模诉讼中汇总证据的实际必要性。通过坚持严格的流行病学和计量经济学模型，同时驳回烟草被告的批评，认为其在科学和道德上有缺陷，法院帮助确保了与烟草相关的卫生保健费用回收主张符合社会福利和法律标准¹⁴²。

¹³⁶ 一种说法是，吸烟者在承担卫生保健费用的同时，也因过早死亡给社会带来了节余，从而减少了养老金支出和长期护理支出。见 Zeger SL, Wyant T, Miller LS, Samet J. [Statistical testimony on damages in Minnesota v. Tobacco Industry](#). In: Gastwirth JL, editor. *Statistical science in the courtroom*. Statistics for Social Science and Public Policy. New York, NY: Springer; 2000（2025年6月1日访问）。

¹³⁷ Max W, Tsoukalas T. [Economics on trial: the use and abuse of economic methods in third party tobacco litigation](#). *Tob Control*. 2006;15(Suppl 4):iv77-83; Zeger SL, Wyant T, Miller LS, Samet J. [Statistical testimony on damages in Minnesota v. Tobacco Industry](#). In: Gastwirth JL, editor. *Statistical science in the courtroom*. Statistics for Social Science and Public Policy. New York, NY: Springer; 2000（2025年6月1日访问）。

¹³⁸ [新泽西州蓝十字和蓝盾公司诉菲利普·莫里斯公司](#), 178 F. Supp. 2d 198, 208 (E.D.N.Y. 2001)（指出“对于本案以及其他大规模的侵权案件，结合其他证据的统计证据是一种必要和实用的证据方法。这符合被告的宪法权利，在法律上足以支持原告依据州法提出的诉求”）（2025年6月1日访问）。

¹³⁹ [不列颠哥伦比亚省诉帝国烟草加拿大公司](#), 2005 SCC 49（2025年6月1日访问）。

¹⁴⁰ Zeger SL, Wyant T, Miller LS, Samet J. [Statistical testimony on damages in Minnesota v. Tobacco Industry](#). In: Gastwirth JL, editor. *Statistical science in the courtroom*. Statistics for Social Science and Public Policy. New York, NY: Springer; 2000（2025年6月1日访问）。

¹⁴¹ Max W, Tsoukalas T. [Economics on trial: the use and abuse of economic methods in third party tobacco litigation](#). *Tob Control*. 2006;15(Suppl 4):iv77-83（2025年6月1日访问）。

¹⁴² Max W, Tsoukalas T. [Economics on trial: the use and abuse of economic methods in third party tobacco litigation](#). *Tob Control*. 2006;15(Suppl 4):iv77-83; Jung M. [A legal and epidemiological consideration of the causal relationship between tobacco and lung cancer](#). *Asian Pac J Cancer Prev*. 2021;22(9):2723-7（2025年6月1日访问）。

在卫生保健费用回收诉讼中，疾病成本法是量化卫生保健费用的直接方法

143. 在评估了所有主要方法后，专家小组认为，使用流行病学框架和流行率方法的疾病成本法是在卫生保健费用回收诉讼中量化损害的适当办法，特别是在旨在补偿直接费用的情况下。疾病成本法使用流行病学框架和基于流行率的分析，通过确定吸烟造成的疾病及其相关费用的比例来估计与烟草使用有关的卫生保健费用，以一种适合法律环境的形式提供一种直接、逐步和透明的方式来量化损害。

144. 在应用这种方法时，首先，研究人员确定科学证明由吸烟引起的疾病，这种联系得到了数十年流行病学研究的支持。下一步，计算可归因于吸烟的比例，得到疾病总成本中可归因于吸烟的百分比。然后，流行率方法将这一可归因于吸烟的比例应用于每种与吸烟相关的疾病的年度卫生保健费用，这些费用是通过医疗记录或卫生支出的其他衡量形式获得的。例如，如果可归因于吸烟的比例表明，该人群中 83% 的肺癌费用是由吸烟引起的，而一个国家每年在肺癌治疗上花费 10 亿美元，那么吸烟占这些费用中的 8.3 亿美元。对所评估的所有与烟草有关的疾病重复这一过程，并将结果汇总，可以估算出每年因吸烟而造成的此类疾病的卫生保健负担。与更复杂的终生模型不同，流行率方法关注的是一年中发生的费用，使用通常可以获得的数据，如医院记录、药物支出或其他有效来源，再乘以烟草使用造成的费用百分比。

145. 具有这些参数的疾病成本法在多个方面符合证明法律因果关系的法律标准。首先，疾病成本法以一种在诉讼中被认为有价值的形式展示吸烟已被证实会增加患病风险这一事实（例如通过可以改编自其他国家或区域进行的研究的相对风险值）来确立一般因果关系¹⁴³。例如，法院已经接受了这种人群层面的证据，如在新泽西州蓝十字和蓝盾公司诉菲利普·莫里斯公司等案件中，在该案中，总体的可归因于吸烟的比例模型被认为是足够的证据¹⁴⁴。此外，加拿大一些省的卫生保健费用回收法允许本省使用人群层面的模型，这些模型利用统计学或流行病学，而不确定具体的患者，认识到在个案基础上通过单个患者进行证明是不切实际的；此外，在安大略省高等法院最近批准的全球和解方案中使用了可归因于吸烟的比例模型^{145,146}。其次，疾病成本法展现了一条明确的因果路径，法官（以及相关的陪审员）可以理解该路径，他们可能不具备流行病学或统计学方面的专门知识，需要了解烟草使用如何直接导致卫生保健费用增加。第三，疾病成本法的透明度依靠同行审查的流行病学数据和公开的卫生支出估计，确保了可复制性和科学可信度。

¹⁴³ Sharma R, Rakshit B. [Global burden of cancers attributable to tobacco smoking, 1990–2019: an ecological study](#). EPMA J. 2022;14(1):167–82（2025年6月1日访问）。

¹⁴⁴ [新泽西州蓝十字和蓝盾公司诉菲利普·莫里斯公司, 178 F. Supp. 2d 198, 208 \(E.D.N.Y. 2001\)](#)（2025年6月1日访问）。

¹⁴⁵ [R 2.2.0.0.1 章一《烟草相关损害和卫生保健费用回收法案》](#)（2025年6月2日访问）。（“在集体诉讼中，所指控的事实之间的因果关系的证明，特别是被告的错误或疏忽与想要收回的卫生保健费用之间的因果关系的证明，或者接触烟草制品与卫生保健接受者所患疾病或健康状况总体恶化之间的因果关系的证明，可以仅基于统计信息或从流行病学、社会学或任何其他相关研究中获得的信息，包括从抽样调查中获得的信息。这同样适用于在此类诉讼中想要收回的卫生保健费用的证明。”）

¹⁴⁶ [经首次修订及重述的法院指定调解人及监察员的 CCAA 和解及安排计划](#)，附表“G”（2025年6月2日访问）。

146. 该方法简单、客观并与公共卫生研究相一致，因此容易与用于在法律环境中量化与烟草相关的卫生保健费用的法律因果关系的一般概念保持一致。根据法律制度，可以通过颁布具体立法或对理解一般因果关系作出有利解释来适用该方法。

147. 这并不意味着在实施第 19 条时可以忽略其他公认的方法，也不意味着其他任何方法都不适合在与烟草有关的诉讼中使用。尽管疾病成本法是一种直截了当、易于理解和数据驱动的方法，但它可能低估了卫生保健费用回收的其他方面，如疼痛和痛苦等无形成本。此外，如果诉讼不限于卫生保健（如卷烟引起的火灾或环境清理的费用），疾病成本法可能会低估损害的计算。如上所述，选择适当的方法是根据利益的衡量和诉讼的目的。如果目的是包括疾病成本法未评估的其他费用，则应考虑其他方法，同时考虑法律制度是否接受这些方法作为法律因果关系的有效衡量标准。

关于方法的结论

148. 《烟草控制框架公约》建立在关于烟草损害的科学共识的基础上，而这种共识是通过流行病学和统计学达成的。因此，这种共识是以集体办法为基础的，重要的是要得出这样的结论：在卫生保健费用回收案件中使用统计证据来确定法律因果关系是十分恰当的。在这类案件中利用流行病学和统计学不仅符合第 19 条的规定，而且也是科学所能提供的烟草使用造成的损失和损害的最佳证据。

149. 关于可能制定一种方法的问题，结论是，目前存在多种方法，能够利用不同的数据来源，以不同的形式衡量烟草使用造成的卫生保健费用，并且具有多种目标。此外，此种方法反映了几十年来的科学推理、同行审查和批评，并已被视为评估烟草使用导致的卫生保健费用的最佳可用科学推理方法。

150. 明智的做法是仔细选择和调整这些方法，以便在民事责任诉讼中使用。专家小组的结论是，根据诉讼的目的和数据的可获得性，缔约方可以采用既定的方法。使用流行病学方法和流行率方法的疾病成本法是提供用于民事责任诉讼的确凿证据的简单途径，因为它是评估烟草导致的卫生保健费用的更直接、更成熟和更常用的方法，尽管不如其他方法全面，但为司法鉴定提供了更明确的途径。这是一种相当透明的方法，可以增加对非专家决策者的说服力，确保论点通俗易懂和令人信服。因此，这种方法在科学上是合理的，在评估与烟草使用导致的卫生保健费用有关的集体索赔时，法院可以接受和使用这种方法。

151. 其他方法，如计量经济学模型（支付意愿法和基于回归的增长模型）和宏观经济模拟（可计算的一般均衡模型和动态模拟模型），在可行的情况下以及在寻求更全面地评估烟草使用造成的卫生保健费用的情况下也可以使用，同时考虑到法律系统必须能够理解这些方法，并且法律上的因果关系要求证明损害具有清晰的界限和清晰连贯的因果关系路径。因此，建议在使用计量经济学模型和宏观经济模拟之前，应事先对法律系统进行评估，以分析如何提出索赔，哪些损害可以得到赔偿，以及如何在这些索赔中使用这些方法所产生的流行病学、计量经济学和统计学证据。

关于实施第 19 条的建议

152. 以下建议旨在帮助缔约方履行第 19 条规定的义务。建议清单概述了缔约方可考虑采取的立法行动，以处理民事和刑事责任，包括酌情赔偿烟草造成的损害。这包括协助刑事和民事法律程序，以及在适当情况下协助行政程序以确定责任。还就缔约方如何在实施第 19 条方面进行合作并在法律程序方面相互协助提出了建议。这些建议考虑到了本报告和前专家小组报告（FCTC/COP/6/8（附件 3）和 FCTC/COP/7/13）所载的所有做法，包括相关国际论坛的相关发展情况。

153. 并非所有建议都适用于所有国家。缔约方应根据其现行法律和法律系统以及它们迄今在确定烟草造成的损害的责任和获得赔偿方面的经验来评估这些建议。

一般原则

154. 这些建议以下列原则为指导。

- (a) 与烟草造成的损害的责任有关的诉讼是全面烟草控制的重要组成部分。赔偿不应妨碍减少烟草造成的损害，也不应损害低收入和中等收入国家就烟草造成的损害获得赔偿的能力。
- (b) 对民事责任的改革应促进就烟草造成的损害有效诉诸司法。
- (c) 对刑事责任的改革应当基于有效执行所有烟草控制法律或适用于烟草制品生产、制造、营销、供应和处置的一般法律的需要，以防止未来出现违法行为。
- (d) 缔约方与烟草行业在确定责任的民事和刑事诉讼或行政程序方面的任何互动都应符合第 5.3 条及其实施准则。
- (e) 缔约方之间需要进行合作和信息交流，以确保有效的信息转让，并确保烟草业不能利用管辖范围来逃避责任。

与赔偿责任诉讼有关的建议

155. 考虑到这些原则，专家小组建议采取下列与民事和刑事责任以及确定赔偿责任的行政措施有关的备选办法。缔约方应考虑通过立法或其他措施确保下列各项：

- (i) 包括法官和检察官在内的整个政府都知道《烟草控制框架公约》和第 5.3 条和第 19 条规定的义务，以及《第 5.3 条实施准则》中的建议，包括通过强化相关政府部门的能力和资源以主动应对烟草行业的责任问题。
- (ii) 对于与烟草造成的损害有关的针对烟草行业的任何民事诉讼都有集体诉讼程序可用。
- (iii) 卫生保健提供者有直接和独特的诉讼理由，使他们有权收回烟草业犯下的错误导致的卫生保健费用，无论错误是何时犯下的。

- (iv) 与烟草造成的损害有关的民事诉讼中的因果关系可以仅通过使用流行病学、统计学或其他社会学证据来确定。
- (v) 在与烟草造成的损害有关的任何民事诉讼中，可以针对烟草业进行证据披露。
- (vi) 在任何与烟草造成的损害有关的针对烟草行业的民事诉讼中，该行业负有举证责任，证明：**(a)**它遵守了所有相关的民法；或**(b)**任何违反这些法律的行为不是索赔人遭受伤害或损失的原因；或在适当情况下同时证明**(a)**和**(b)**。
- (vii) 烟草控制法或适用于烟草制品的生产、制造、营销、供应和处置的一般法律酌情规定严格的责任。
- (viii) 在被告公开和明确承认烟草造成的损害之前的任何时期，自愿承担风险都不是民事诉讼中可用的抗辩理由。
- (ix) 取消或可以延长烟草造成的危害的受害者提起民事诉讼的时限。
- (x) 在民事诉讼中，索赔人可以依靠在其他民事诉讼中提交的证据和作出的裁决，法院也注意到其他司法管辖区针对烟草行业的责任裁决。
- (xi) 就烟草造成的损害向烟草行业提起的民事诉讼可以通过“风险代理费”或“成功酬金”来筹集资金。免除任何由索赔人承担的不利费用责任。
- (xii) 与烟草造成的损害有关的集体诉讼和卫生保健费用回收诉讼的和解需要得到法院的批准。在进一步支持这一建议时，缔约方应确保法院必须确信和解方案是公平合理的，并且不会妨碍进一步预防或减少烟草使用、尼古丁成瘾和接触烟草烟雾。此外，与烟草业或致力于促进烟草业利益者没有直接或间接联系的民间社会组织应有权向法院陈述和解协议是否符合这些标准，但需由法院酌情裁定。
- (xiii) 在允许烟草业利用破产程序的情况下，法院有权确保安排计划符合公共卫生目标——特别是预防或减少烟草使用、尼古丁成瘾和接触烟草烟雾——并可下令采取与这些目标相一致的非金钱补救措施。
- (xiv) 为避免在今后的诉讼中披露文件而销毁文件是一种刑事犯罪行为。此外，缔约方应确保民事诉求因这类证据被销毁而受到损害的人有权从根据民事举证标准确定的销毁责任人处获得赔偿。
- (xv) 通过采取与违法行为的严重性和违法者的责任程度相称的一系列刑事处罚措施，包括对累犯加重处罚，对违反烟草控制法的责任进行罚款可以实现有效的威慑。在适当情况下，缔约方应确保这包括与被告因生产、制造、营销、供应或处置烟草制品而产生的年营业额成比例的罚款。

- (xvi) 在公司被认定对违反烟草控制法的行为负有刑事责任的情况下，如果违法行为被认定为故意的、不顾后果的或疏忽的，董事们要对该行为承担个人责任。这项建议并不排除任何个人被认定对违反烟草控制法的行为负有直接责任。
- (xvii) 与烟草业或致力于促进烟草业利益者没有直接或间接联系的合格民间社会组织有权起诉违反烟草控制法或适用于烟草制品制造、营销和供应的一般法律的行为，并应向提起诉讼的民间社会组织支付刑事罚款的一定比例。缔约方还应确保此类民间社会组织有可靠的资金，以便为执行烟草控制措施提起法律诉讼。
- (xviii) 为揭发烟草业与烟草造成的损害有关的做法的举报者和烟草行业恐吓行为的受害者建立有效的保护机制。
- (xix) 法律赋予行政机构和法庭（包括现有的法庭）在适当情况下确定烟草所致损害赔偿责任的权力，并规定此类裁决可受到有限的上诉。
- (xx) 制定了简化程序来回应其他司法管辖区就与烟草造成的损害有关的诉讼出示文件和提供证据的请求。
- (xxi) 管辖权规则允许索赔人在被告居住地或索赔人遭受烟草造成的损害的地方起诉从事烟草制品生产、制造、营销、供应和处置的人。
- (xxii) 现有程序允许有效执行司法管辖范围外的法院在与烟草造成的损害有关的案件中作出的判决。
- (xxiii) 冻结令，亦称资产保全令，旨在防止可能用于确定责任归属的资产流失，通常可对参与烟草制品生产、制造、营销、供应和处置的人下达。
- (xxiv) 反贿赂法具有域外效力，因此适用于从事烟草制品的生产、制造、营销、供应和处置的所有人的所有行为。

与信息交流和监测有关的建议

- (xxv) 要求烟草行业向适当的政府当局报告的内容包括商业实体登记信息；烟草生产、制造、供应和处置情况；市场占有率；收入；对该实体的制裁；在法律允许的情况下，营销支出、企业社会责任活动、游说活动、政治捐款；并购；以及相关判例，包括责任裁决结果（如禁令救济、赔偿、命令或商定的制裁）和国际论坛的相关动态。
- (xxvi) 根据建议 xxv 和/或在民间社会的支持下从烟草行业报告中收集的信息通常在缔约方之间共享。

与估算烟草使用导致的卫生保健费用的方法有关的建议

- (xxvii) 可用于卫生保健费用回收诉讼的流行病学和统计学研究得到资助和发展。

- (xxviii) 在缔约方无法自行生成相关数据，包括相对风险和卫生保健费用估计数的情况下，鼓励使用其他国家和地区的数据，同时进行必要的调整。
- (xxix) 鼓励法官和法律从业人员了解流行病学、统计学和这些科学学科的因果关系研究，因为它们是科学可以提供的烟草使用造成的损失和损害的最佳证据，是用于确定民事责任的可靠证据。
- (xxx) 缔约方就流行病学和统计学相关事项分享信息并开展合作，以促进收集数据和产生关于用于民事责任诉讼的科学证据的知识。

缔约方会议的行动

156. 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 2 所载的决定草案。

附件 1

现有带说明的第 19 条资源的非详尽清单

(a) **《烟草控制框架公约》第 19 条民事责任工具包**¹是关于缔约方如何设计、实施和执行针对烟草业的民事责任措施的分步指南。它包括协助政策制定者和法律从业人员追究烟草业对其产品造成的损害的责任的资源。对于寻求根据第 19 条加强其法律框架并起诉烟草业的司法管辖区来说，这尤其有用。以联合国六种正式语文在网上提供了多语种版本的民事责任工具包。

(b) **第 19 条专家数据库**²由公约秘书处维持，是根据 FCTC/COP7(11)号决定实施《烟草控制框架公约》第 19 条（责任）方面的专家和机构数据库³。该数据库为各缔约方提供接触可以根据请求向缔约方提供烟草业责任方面的技术援助的专家和机构的机会。缔约方可以利用这一资源与在制定和实施责任策略方面有经验的法律专业人员、学者和从业人员联系。该数据库为技术支持和能力建设提供便利，以促进缔约方实施第 19 条。

(c) **《烟草控制框架公约》法律挑战知识中心——麦凯布法律和癌症中心**⁴提供关于合法贸易法、投资法和国内法律的资源，并提供关于在国内和区域法院实施《烟草控制框架公约》所面临的法律挑战的信息。它使缔约方能够在实施责任措施时预测和应对来自烟草业的法律挑战，确保有力地捍卫国家烟草控制政策。根据 FCTC/COP6(18)号决定，公约秘书处继续支持《烟草控制框架公约》法律挑战知识中心维护其网站，该网站介绍在贸易和投资法方面以及在国内和区域法院实施《烟草控制框架公约》所面临的法律挑战的最新情况⁵。

(d) **《烟草控制框架公约》第 5.3 条知识中心——Thammasat 大学和 Mahidol 大学**⁶侧重于烟草行业的干预，并可协助缔约方查明、处理和防止可能阻碍实施第 19 条的努力的行业干预。该知识中心提供案例研究和工具，以加强治理和最大限度地减少利益冲突，包括关于烟草业干预的资源数据库⁷。该数据库是根据 FCTC/COP8(18)开发的，由第 5.3 条知识中心通过与全球烟草控制善治中心合作，在公约秘书处的支持下维护。该数据库汇编政府和观察员张贴的现有信息，包括“立场文件、声明、报告、通信、与烟

¹ [《烟草控制框架公约》第 19 条民事责任工具包](#)（2025 年 5 月 27 日访问）。

² [第 19 条专家数据库](#)（2025 年 5 月 27 日访问）。

³ 在 FCTC/COP8(18)号决定回顾的 FCTC/COP7(11)号决定中，缔约方会议请公约秘书处根据 FCTC/COP6(7)号决定规定的任务，建立一个专家和机构数据库，以便根据请求向缔约方提供与烟草行业责任有关的技术援助，为国际合作创建一个数字平台，提供并定期更新相关资源。

⁴ [《烟草控制框架公约》法律挑战知识中心](#)（2025 年 6 月 2 日访问）。

⁵ 在 FCTC/COP6(18)号决定中，缔约方会议要求公约秘书处与世卫组织秘书处和相关的知识中心协调，继续就国内法院或国际争端解决机制中涉及烟草控制措施的法律挑战促进缔约方之间的信息分享与合作。

⁶ [《烟草控制框架公约》第 5.3 条知识中心](#)（2025 年 6 月 1 日访问）。

⁷ [烟草业干扰资源库](#)（2025 年 6 月 2 日访问）。

草业代表的会议记录、关于产品成分、合同和协议的提交材料以及其他相关文件，包括可归类为烟草业的实体以及受资助团体，特别是努力促进烟草业利益的组织和个人提交的材料”。

(e) **烟草业真相文件库**⁸包含来自烟草业的 1 400 多万份内部文件，揭示了其有害做法的证据，包括营销策略和对公共卫生政策的干预。缔约方可以在诉讼中使用这些文件作为证据，支持责任主张，并加强针对该行业的法律论点。该文件库是为了存放并提供永久访问途径而建，存放的是曾经保密的烟草业的公司内部文件，这些文件是在美国诉讼期间产生的，通过美国诉讼和解协议公开。

(f) **烟草控制法**⁹提供查阅世界各地烟草控制法以及摘要、分析和政策情况说明文件的机会，以评估烟草控制措施与《公约》及其一些准则的一致性。它还提供查阅世界各地法院所作烟草控制相关裁决的全文和摘要的机会。缔约方可以分析成功的法律先例和策略，为根据第 19 条制定责任措施的方法提供参考，包括考虑司法和立法方面的因素。该网站由无烟青少年运动的国际法律联合会管理。

(g) **烟草策略平台**¹⁰以通俗易懂的形式介绍严谨的学术研究和发现。烟草策略平台详细说明烟草控制中的关键问题，重点是全球烟草业以及与其相关或相互作用的行业。该平台由巴斯大学烟草控制研究小组开发，在根据第 19 条采取责任措施时，缔约方可以利用该平台来反驳行业论点和错误信息。

(h) **全球烟草控制善治中心**¹¹提供技术资源和战略支持，帮助缔约方实施《烟草控制框架公约》第 19 条，以推进烟草行业承担责任。其责任资源包汇编了关于实施第 19 条的关键材料，重点是诉讼以外的方法。该中心开发评估烟草业经济、环境和社会影响的工具——包括环境成本计算器——并召集呼吁让烟草业对其造成的损害承担全部责任的运动，如全球青年之声和阻止烟草污染联盟。它还有助于对烟草业行为者进行筛选和识别，包括通过其在第 5.3 条知识中心的全球资源数据库方面的工作，而其全球烟草业干预指数系统地跟踪政府对烟草业种种策略的反应。

(i) **制止烟草组织和产品 (STOP)**¹²是一个学术和公共卫生组织网络，作为彭博减少烟草使用倡议的一部分，在全球开展业务。STOP 将烟草行业各方面的专家联系起来，揭露和打击该行业销售使人上瘾的有害产品的不懈努力。它监测和揭露烟草业干预公共卫生政策的策略。在实施第 19 条规定的民事责任措施时，缔约方可以利用 STOP 的研究和分析来加强其法律理由并反驳烟草业的论点。

⁸ [烟草业真相文件库](#)（2025 年 6 月 2 日访问）。

⁹ [烟草控制法](#)（2025 年 6 月 2 日访问）。

¹⁰ [烟草策略](#)（2025 年 6 月 2 日访问）。

¹¹ [全球烟草控制善治中心](#)；另见“[如何追究烟草业的责任？](#)”（2025 年 6 月 2 日访问）。

¹² [STOP](#)（2025 年 6 月 2 日访问）。

(j) **健康权政策中心**¹³提供支持包括烟草控制在内的公共卫生政策的以人权为基础的法律论点和国际条约机构的文件。缔约方可以利用该中心来将人权框架纳入第 19 条的实施，加强其追究烟草业责任的法律依据。该资源突出这些卫生政策与人权义务之间日益密切的联系，正如人权机构发布的正式文件所述。该网站由无烟青少年运动的国际法律联合会和全球健康倡导者孵化器法律团队管理。

(k) **烟草和人权中心**¹⁴为宣传工具提供资源，通过基于人权的方法处理烟草控制问题，包括来自国际和区域人权机构的信息、学术文章、诉讼、条约机构报告等。缔约方可以利用该资源查找如何将烟草纳入人权报告的实例，查找报告模板，并查找为人权倡导者阐释烟草控制主题和为烟草控制倡导者阐释人权主题的文件。该网站由吸烟与健康行动组织管理。

(l) **“让大型烟草公司付出代价”**¹⁵提供工具、技术资源和战略建议，以应对破坏责任措施和其他烟草控制努力的行业策略。该网站由公司问责制组织管理。

¹³ [健康权政策中心](#)（2025 年 6 月 2 日访问）。

¹⁴ [烟草和人权中心](#)（2025 年 6 月 2 日访问）。

¹⁵ [让大型烟草公司付出代价](#)（2025 年 6 月 2 日访问）。

附件 2

决定草案：

关于责任的《烟草控制框架公约》第 19 条实施情况

缔约方会议，

承认各缔约方在其管辖范围内确定的与责任有关的问题是全面烟草控制的一个重要组成部分；

提醒各缔约方注意其在《烟草控制框架公约》第 19 条下的义务；

忆及关于实施《烟草控制框架公约》关于责任的第 19 条的 FCTC/COP4(15)、FCTC/COP5(9)、FCTC/COP6(7)、FCTC/COP7(11)和 FCTC/COP10(13)号决定；

还忆及 FCTC/COP8(18)号决定，该决定鼓励各缔约方促进国内和国际合作，联系《公约》第 19 条加强《公约》第 5.3 条的实施；

又忆及缔约方会议在 FCTC/COP10(13)号决定中重新设立了责任问题专家小组，同时考虑到根据 FCTC/COP5(9)号决定设立的责任问题专家小组完成的工作，该专家小组的任务期限在 FCTC/COP6(7)号决定中得到延长；

欢迎载于 FCTC/COP/11/6 号文件的报告，并满意地注意到关于责任的《烟草控制框架公约》第 19 条实施情况专家小组的工作成果，

1. 呼吁各缔约方：

(a) 酌情采用专家小组在其 FCTC/COP/11/6 号报告中提出的建议和备选方案，以加强对《烟草控制框架公约》第 19 条的实施；

(b) 利用缔约方可用的工具和资源加强第 19 条的实施，包括 FCTC/COP/11/6 号报告附件 1 所载的工具和资源；

(c) 在缔约方之间并通过公约秘书处，除其他外，利用《烟草控制框架公约》报告系统和关于第 19 条实施工作的专家和机构数据库，分享与实施第 19 条有关的最新信息，包括做法、挑战、经验教训和专门知识；

2. 要求公约秘书处：

(a) 传播专家小组的工作结果，并继续提高对《烟草控制框架公约》第 19 条以及缔约方可用于加强实施工作的资源、专门知识和工具的认识；

- (b) 继续努力支持缔约方实施《烟草控制框架公约》第 19 条，包括通过促进缔约方之间的信息和经验交流以及让与烟草业或促进烟草业利益者没有直接或间接联系的民间社会参与进来；
- (c) 必要时继续向缔约方会议通报缔约方实施《烟草控制框架公约》第 19 条的最新进展情况。

(2025 年 11 月 XX 日，第 XX 次全体会议)
