



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 4.5

FCTC/COP/11/10

2025 年 8 月 18 日

鉴于烟草业关于“减少危害”的说辞，实行防止和减少烟草消费、尼古丁成瘾和接触烟草烟雾的措施，并防止这些措施受烟草业的商业和其他既得利益的影响（《烟草控制框架公约》第 5.2(b)条和 5.3 条）—— 若干缔约方提议的项目

公约秘书处的报告

文件的目

本报告提供背景资料，以便利缔约方审议若干缔约方提出的项目“鉴于烟草业关于‘减少危害’的说辞，实行防止和减少烟草消费、尼古丁成瘾和接触烟草烟雾的措施，并防止这些措施受烟草业的商业和其他既得利益的影响（《烟草控制框架公约》第 5.2(b)条和 5.3 条）”。

缔约方会议的行动

请缔约方会议注意本报告，并提供进一步指导。

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：待缔约方会议决定。

未列入工作计划和预算的其他经费问题：无。

相关文件：无。

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）缔约方会议主席团收到缔约方要求将项目列入缔约方会议第十一届会议临时议程的几项提案。这些建议是根据缔约方会议《议事规则》第 7 条提出的，该条规定，“临时议程应酌情包括：.....(g)秘书处 在分发临时议程之前收到的由缔约方提出的与实施《公约》有关的任何其他项目”。
2. 这些提案要求增加关于《烟草控制框架公约》第 5.2(b)条、作为第 5.3 条所述行业干预问题的“减少危害”以及烟草控制背景下的“减少危害”策略的议程项目。缔约方的所有提案都强调了对新型和新兴尼古丁和烟草制品构成的威胁以及烟草业和致力于促进其利益者采用“减少危害”或“降低风险”等说辞将这些产品推向市场并使其广泛商业化的关切。
3. 根据缔约方会议《议事规则》第 6 条和第 7 条，主席团的任务是为公约秘书处编写缔约方会议每届会议的临时议程提供指导。由于这些提案涉及相关事项，为了避免重复和便利缔约方会议进行讨论，主席团将这些提案合并为一个议程项目，题为“鉴于烟草业关于‘减少危害’的说辞，实行防止和减少烟草消费、尼古丁成瘾和接触烟草烟雾的措施，并防止这些措施受烟草业的商业和其他既得利益的影响（《烟草控制框架公约》第 5.2(b)条和 5.3 条）”。上述提案已列入缔约方会议第十一届会议临时议程。
4. 本报告为协助缔约方审议这一议程项目提供了背景资料。

《烟草控制框架公约》第 5.2(b)条

5. 需指出的是，《烟草控制框架公约》第 5.2 条规定，“每一缔约方应根据其能力：.....(b)采取和实行有效的立法、实施、行政和/或其他措施并酌情与其他缔约方合作，以制定适当的政策，防止和减少烟草消费、尼古丁成瘾和接触烟草烟雾”。
6. 迄今为止，缔约方会议尚未具体审议第 5.2(b)条的实施情况。虽然缔约方会议一贯强调缔约方有义务采取和实行有效的立法、实施、行政和/或其他措施，以防止和减少烟草消费和接触烟草烟雾，但它没有具体涉及第 5.2(b)条规定的缔约方在尼古丁成瘾问题上采取这类措施的义务。缔约方会议在 FCTC/COP10(19)号决定中通过的订正报告文书没有要求缔约方报告其实施第 5.2(b)条的情况。
7. 公约秘书处和世界卫生组织（世卫组织）在提交缔约方会议的关于电子尼古丁传送系统的报告中提到了第 5.2(b)条规定的义务（分别在 FCTC/COP/5/13 号文件第 34 段和 FCTC/COP/6/10 Rev.1 号文件第 33 段）。
8. 虽然缔约方会议没有具体审议缔约方履行第 5.2(b)条规定的与尼古丁成瘾有关的义务的情况，但世卫组织自第四届会议以来向缔约方会议提供了关于新型和新兴尼古丁产品的基于技术证据的信息。缔约方会议通过了 FCTC/COP6(9)和 FCTC/COP7(9)号决定，请缔约方考虑禁止或以其他方式管制电子尼古丁传送系统和电子非尼古丁传送系统，并请缔约方参考世卫组织在 FCTC/COP/6/10 Rev.1 和 FCTC/COP/7/11 号文件中提供的管制备选方案。此外，公约秘书处和世卫组织在 FCTC/COP/8/10、FCTC/COP/9/8 和 FCTC/COP/10/7 号报告中向缔约方会议提

供了关于电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统和其他尼古丁产品（包括口含烟和一次性电子尼古丁传送系统）的最新信息。

9. 需指出的是，世卫组织还向缔约方会议提供了关于新型和新兴烟草制品的基于技术证据的信息，缔约方会议在 FCTC/COP8(22)号决定中确认，加热烟草制品是烟草制品，因此受《烟草控制框架公约》的规定约束。

10. 鉴于上述情况，缔约方不妨考虑分享其经验，说明它们是如何参考关于新型和新兴尼古丁产品的基于技术证据的信息履行第 5.2(b)条规定的义务的，特别是在防止和减少尼古丁成瘾方面。

实施《烟草控制框架公约》第 5.3 条以维护根据第 5.2(b)条采取的措施

11. 《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”。《公约》的序言也认识到“需警惕烟草业阻碍或破坏烟草控制工作的任何努力，并需掌握烟草业采取的对烟草控制工作产生负面影响的活动”。

12. 缔约方会议第三届会议通过了《〈烟草控制框架公约〉第 5.3 条实施准则》（FCTC/COP3(7)号决定），“以协助缔约方履行《公约》第 5.3 条规定的法律义务”，并“利用现有的最佳科学证据和缔约方处理烟草业干扰问题的经验”。《准则》的第一条指导原则指出“烟草业的利益与公共卫生政策利益之间存在根本性的、不可调和的冲突”。

13. 缔约方会议多次指出缔约方有义务利用《〈公约〉第 5.3 条实施准则》来实施该条款。

14. 缔约方会议还通过了关于新型和新兴尼古丁和烟草制品的决定，提醒缔约方有义务防止公共卫生政策受到烟草业和其他既得利益的干扰。

15. 关于新型和新兴尼古丁产品，缔约方会议在 FCTC/COP6(9)号决定中请缔约方，除其他外，在应对电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统构成的挑战时，“防止宣传电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统未经证实的健康效果；并防止烟草控制活动受到与电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统有关的、包括烟草业利益在内的所有商业和其他既得利益的影响。”（请缔约方参考 FCTC/COP/6/10 Rev.1 号文件所载实现这些目标的措施）。在 FCTC/COP7(9)号决定中，缔约方会议再次邀请尚未禁止电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统的进口、销售和分销的缔约方考虑采取管制措施，以防止宣传电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统未经证实的健康效果；并防止烟草控制活动受到与电子尼古丁传送系统/电子非尼古丁传送系统有关的、包括烟草业利益在内的所有商业和其他既得利益的影响（请缔约方参考 FCTC/COP/7/11 号文件所载实现这些目标的措施）。

16. 关于新型和新兴烟草制品，缔约方会议在 FCTC/COP8(22)号决定中提醒缔约方在应对这些产品构成的挑战方面它们根据《烟草控制框架公约》所作的承诺，并请缔约方，除其他外，考虑优先采取措施，“防止宣传新型和新兴烟草制品的健康效果”；以及“根据《烟草

控制框架公约》第 5.3 条，防止烟草控制政策和活动受到与新型和新兴烟草制品有关的、包括烟草业利益在内的所有商业和其他既得利益的影响”。

17. 在 FCTC/COP10(11)号决定中，缔约方会议重申“其对烟草业及致力于促进烟草业利益者的持续干预的关切，包括对在青年中越来越流行的新型和新兴尼古丁和烟草制品的关切，这是有效实施烟草控制的重大障碍之一”。缔约方会议还敦促缔约方，除其他外，“根据《烟草控制框架公约》第 5.3 条及其实施准则，加强实施措施并进一步加强政府内部的政策一致性，以防止烟草业对公共卫生政策的干扰，同时继续监测新型和新兴尼古丁和烟草制品方面的技术发展”；“加强在提高公众认识方面的努力，提供准确的信息，让公众了解尼古丁成瘾以及使用新型和新兴尼古丁和烟草制品的健康风险和后果，特别是提高儿童和青少年的认识”；以及“保持警惕，对所有烟草制品，包括新型和新兴烟草制品以及新型和新兴尼古丁制品的市场渗透情况和所用营销策略，以及娱乐媒体特别是数字通信平台中对新型和新兴尼古丁和烟草制品的广告、促销和赞助情况进行监测”。

18. 早已确定的是，“烟草业多年来一直在运作，其明确意图是颠覆政府和世卫组织在实施公共卫生政策以遏制烟草流行方面的作用”，正如 2001 年第五十四届世界卫生大会所确认的那样¹。世卫组织继续强调，“大量证据表明，烟草公司使用各种策略来干扰烟草控制”，并指出那些致力于促进烟草业利益者在这种干扰中的作用²。

19. 最近，烟草业及其盟友一直在利用未经证实的“减少危害”（或“降低风险”）这一健康说辞来推动新型和新兴尼古丁和烟草制品的营销和商业化，规避或减少对这些产品的管制³。

20. 联合国人人有权享有能达到的最高标准身心健康特别报告员⁴向第七十九届联合国大会提交了关于“减少危害以促进可持续的和平与发展”的报告⁵。特别报告员在强调“公司活动产生的危害和采用减少危害的说辞”时，列举了“制造包括烟草在内的具有内在危害的产品并将其商业化的企业活动”，指出“公司通过采用减少危害的说辞或试图将自己定位为它们在很大程度上造成的问题的方案的一部分，包括通过所谓的减少危害的努力，来发挥它们的力量”。

¹ 一致通过了关于烟草控制过程透明度的 WHA54.18 号决议。

² 《烟草业对烟草控制的干预》，日内瓦：世界卫生组织；2008 年；[《2025 年世卫组织全球烟草流行报告：警示烟草危害》](#)，日内瓦：世界卫生组织；2025 年（两者均于 2025 年 8 月 13 日访问）。

³ 例如，见：[《2025 年世卫组织全球烟草流行报告：警示烟草危害》](#)，日内瓦：世界卫生组织；2025 年；世卫组织报告 FCTC/COP/6/10 Rev.1 和 FCTC/COP/6/14；[《减少危害 — 烟草策略》](#)。烟草控制研究小组：2025 年（均在 2025 年 8 月 13 日访问）。缔约方会议特别在 FCTC/COP8(22)号决定中指出加热烟草制品在营销时宣称“风险较低”，提醒缔约方在应对加热烟草制品等新型和新兴烟草制品以及用于消费此类产品的装置提出的挑战时，需履行《烟草控制框架公约》下的各项承诺。

⁴ 缔约方不妨注意到，关于《烟草控制框架公约》对促进和实现人权的贡献的 FCTC/COP10(20)号决定忆及，享受能达到的最高标准身心健康的权利是实施《公约》的动力。

⁵ [A/79/177](#)，人人有权享有能达到的最高标准身心健康特别报告员的报告，《减少危害以促进可持续的和平与发展》。纽约：联合国；2024 年（2025 年 8 月 13 日访问）。

21. 特别报告员在该报告中指出，“对烟草业减少危害举措的怀疑源于其长期以来有大量证据证明的表里不一的行为，隐瞒和淡化其产品的健康风险，同时欺骗性地将替代品作为减少危害的产品或司法程序中确定的戒烟替代品进行营销”。

22. 特别报告员进一步指出，“在《烟草控制框架公约》通过几十年后，有关烟草使用对健康造成风险的科学证据已为公众所知晓，该行业据称打算通过推广新产品来弥补损害，这些新产品的健康风险不确定，而且其营销对象很广泛，并不限于已经对传统烟草上瘾的人”。

23. 有鉴于此，缔约方不妨考虑分享其经验，说明它们如何防止根据第 5.2(b)条采取的措施的实施受到未经证实的健康说辞的影响，这些说辞是为了促进新型和新兴尼古丁和烟草制品的营销和商业化。

缔约方会议的行动

24. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导。
