

**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 3

FCTC/COP/11/4

2025 年 7 月 10 日

《烟草控制框架公约》全球实施进展

公约秘书处的报告

文件的目的是

本报告以《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）缔约方在 2025 年报告周期提交的实施报告为基础，介绍《烟草控制框架公约》的实施状况。本文件还载有一份新的状况报告，介绍了《加速烟草控制全球战略：通过实施〈公约〉促进可持续发展，2019-2030》的各项指标。

《2025 年〈世界卫生组织烟草控制框架公约〉实施情况全球进展报告》的扩展版本将于公约缔约方会议第十一届会议之前在 <https://fctc.who.int/zh/convention/progress/global-progress-reports> 网页上发布。缔约方提交的单独报告可在 <https://extranet.who.int/fctcapps/fctcapps/fctc/implementation-database> 网页上查阅。

缔约方会议的行动

请缔约方会议注意本报告。

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：《实施〈烟草控制框架公约〉对实现减少烟草使用的非传染性疾病预防全球目标的贡献和影响》（补充资料）。

背景

1. 公约秘书处根据 FCTC/COP4(16) 号决定以及缔约方会议随后的决定（包括 FCTC/COP10(19) 号决定）开展《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）2025 年报告周期的报告工作。在 2025 年周期，183 个《公约》缔约方需要提交报告，其中 129 个（69%）¹正式提交了其实施情况报告。
2. 用于分析本报告周期进展情况的信息来自多个数据来源。公约秘书处注意到，缔约方在本报告周期使用的调查问卷和报告平台都有所变化。在 FCTC/COP10(19) 号决定中，公约缔约方会议通过了修订版报告文书（载于文件 FCTC/COP/10/13 附件 2）。随后，根据缔约方会议的授权，秘书处开发了一个新的在线报告平台，将经修订的报告文书纳入其中。由于报告文书经过了修订，与以往的报告周期相比，大多数指标都发生了变化；因此，在很多情况下，必须从外部数据来源收集或获取新的基线数据。
3. 此外，公约秘书处还根据缔约方会议的授权，与世界卫生组织（世卫组织）合作，获取为世卫组织双年度全球烟草流行报告收集的数据，尤其是有关 MPOWER 指标的数据，其

¹ 以下缔约方在《烟草控制框架公约》2025 年报告周期正式提交了报告，并注明了其对应的世卫组织区域：非洲区域、东地中海区域、欧洲区域、美洲区域、东南亚区域和西太平洋区域：阿富汗（东地中海区域）、阿尔巴尼亚（欧洲区域）、阿尔及利亚（非洲区域）、安道尔（欧洲区域）、安哥拉（非洲区域）、安提瓜和巴布达（美洲区域）、亚美尼亚（欧洲区域）、澳大利亚（西太平洋区域）、奥地利（欧洲区域）、阿塞拜疆（欧洲区域）、巴林（东地中海区域）、白俄罗斯（欧洲区域）、比利时（欧洲区域）、伯利兹（美洲区域）、贝宁（非洲区域）、不丹（东南亚区域）、波斯尼亚和黑塞哥维那（欧洲区域）、博茨瓦纳（非洲区域）、巴西（美洲区域）、文莱达鲁萨兰国（西太平洋区域）、保加利亚（欧洲区域）、布基纳法索（非洲区域）、佛得角（非洲区域）、柬埔寨（西太平洋区域）、加拿大（美洲区域）、智利（美洲区域）、哥伦比亚（美洲区域）、库克群岛（西太平洋区域）、哥斯达黎加（美洲区域）、科特迪瓦（非洲区域）、克罗地亚（欧洲区域）、塞浦路斯（欧洲区域）、捷克（欧洲区域）、朝鲜民主主义人民共和国（东南亚区域）、丹麦（欧洲区域）、多米尼加（美洲区域）、厄瓜多尔（美洲区域）、埃及（东地中海区域）、萨尔瓦多（美洲区域）、爱沙尼亚（欧洲区域）、斯威士兰（非洲区域）、埃塞俄比亚（非洲区域）、欧洲联盟（欧洲区域）、斐济（西太平洋区域）、芬兰（欧洲区域）、法国（欧洲区域）、加蓬（非洲区域）、冈比亚（非洲区域）、格鲁吉亚（欧洲区域）、德国（欧洲区域）、加纳（非洲区域）、希腊（欧洲区域）、格林纳达（美洲区域）、圭亚那（美洲区域）、匈牙利（欧洲区域）、印度（东南亚区域）、伊朗伊斯兰共和国（东地中海区域）、伊拉克（东地中海区域）、爱尔兰（欧洲区域）、以色列（欧洲区域）、意大利（欧洲区域）、牙买加（美洲区域）、日本（西太平洋区域）、约旦（东地中海区域）、哈萨克斯坦（欧洲区域）、肯尼亚（非洲区域）、吉尔吉斯斯坦（欧洲区域）、拉脱维亚（欧洲区域）、黎巴嫩（东地中海区域）、利比里亚（非洲区域）、利比亚（东地中海区域）、立陶宛（欧洲区域）、卢森堡（欧洲区域）、马达加斯加（非洲区域）、马拉维（非洲区域）、马来西亚（西太平洋区域）、马尔代夫（东南亚区域）、马耳他（欧洲区域）、马绍尔群岛（西太平洋区域）、毛里求斯（非洲区域）、墨西哥（美洲区域）、密克罗尼西亚联邦（西太平洋区域）、黑山（欧洲区域）、莫桑比克（非洲区域）、瑙鲁（西太平洋区域）、荷兰王国（欧洲区域）、新西兰（西太平洋区域）、尼加拉瓜（美洲区域）、尼日利亚（非洲区域）、挪威（欧洲区域）、阿曼（东地中海区域）、帕劳（西太平洋区域）、巴拿马（美洲区域）、巴拉圭（美洲区域）、秘鲁（美洲区域）、波兰（欧洲区域）、卡塔尔（东地中海区域）、大韩民国（西太平洋区域）、摩尔多瓦共和国（欧洲区域）、罗马尼亚（欧洲区域）、俄罗斯联邦（欧洲区域）、圣卢西亚（美洲区域）、萨摩亚（西太平洋区域）、塞内加尔（非洲区域）、塞尔维亚（欧洲区域）、塞舌尔（非洲区域）、新加坡（西太平洋区域）、斯洛伐克（欧洲区域）、斯洛文尼亚（欧洲区域）、所罗门群岛（西太平洋区域）、南非（非洲区域）、西班牙（欧洲区域）、斯里兰卡（东南亚区域）、瑞典（欧洲区域）、阿拉伯叙利亚共和国（东地中海区域）、泰国（东南亚区域）、多哥（非洲区域）、汤加（西太平洋区域）、特立尼达和多巴哥（美洲区域）、突尼斯（东地中海区域）、土耳其（欧洲区域）、乌克兰（欧洲区域）、阿拉伯联合酋长国（东地中海区域）、大不列颠及北爱尔兰联合王国（欧洲区域）、乌拉圭（美洲区域）、瓦努阿图（西太平洋区域）、委内瑞拉玻利瓦尔共和国（美洲区域）、越南（西太平洋区域）、津巴布韦（非洲区域）。

中一些指标与《烟草控制框架公约》有时限的措施²相对应。世卫组织的数据随后被用于补充通过《烟草控制框架公约》报告文书收集的信息。还审查和分析了与烟草控制相关的其他外部官方数据来源；本报告酌情介绍了其中一些来源。

4. 本报告介绍自上一个报告周期以来全球在实施《公约》方面所取得进展的主要方向，并列举了缔约方提供的实施情况实例。本报告还总结了 FCTC/COP8(16)号决定通过并在 FCTC/COP10(15)号决定中延长至 2030 年的《加速烟草控制全球战略：通过实施〈公约〉促进可持续发展，2019-2025》的各项监测指标方面的进展情况。

5. 这份报告的扩展版本载有更多信息、定量数据以及对大多数外部数据集数据的分析，将成为《2025 年<世界卫生组织烟草控制框架公约>实施情况全球进展报告》³的基础，并将于今年晚些时候在烟草控制框架公约网站上发布。

缔约方按选定条款报告的进展情况，包括重大变化

本公约与其他协定和法律文书的关系（第 2 条）

6. 在提交了实施情况报告的缔约方中，有超过四分之一的缔约方表示，自提交上一份报告以来，它们已经实施了可以说是在《烟草控制框架公约》**第 2.1 条**的范围内考虑的前瞻性措施：“本公约及其议定书要求之外的其他措施”。若干缔约方报告了已颁布或目前正在审议的“无烟一代”政策，其中包括比利时、欧洲联盟（欧盟）、法国、马尔代夫、挪威、斯洛文尼亚和大不列颠及北爱尔兰联合王国。例如，法国的国家烟草控制计划（2023-2027 年）旨在让 2014 年以后出生的儿童成为第一代不吸烟者（吸烟率低于 5%）。马尔代夫颁布了一项新法律，禁止 2007 年 1 月 1 日或之后出生的人获取烟草和尼古丁制品（2025 年 11 月 1 日生效），英国向议会提出的《烟草和电子烟法案》旨在通过在全国范围内逐步停止销售烟草制品来培养无烟一代。该法案规定，向 2009 年 1 月 1 日或之后出生的任何人出售烟草制品、草本吸烟产品和卷烟纸均属违法行为。

一般义务（第 5 条）

7. 近半数提交报告的缔约方表示，它们在实施该条款方面有重大改变。其中，关于**第 5.1 条**，澳大利亚、文莱达鲁萨兰国、芬兰、法国、格鲁吉亚、加纳、伊朗伊斯兰共和国、约旦、新西兰、摩尔多瓦共和国、斯洛文尼亚、西班牙和汤加报告了新的或最近的国家战略和行动计划。

8. 关于**第 5.2(a)条**，几乎所有在本周期内提交了实施情况报告的缔约方都报告称有烟草控制联络点，但只有三分之二的缔约方表示设有国家烟草控制多部门协调机制。若干缔约方报告称其设立、重组或重新启动了国家烟草控制多部门委员会或机构。这些国家包括阿尔及利

² 世卫组织于 2008 年推出了一系列措施，以支持实施《烟草控制框架公约》及其与减少烟草制品需求有关的实施指南。这些措施包括监测烟草使用与预防政策(M)；保护人们免受烟草烟雾的伤害(P)；提供戒烟帮助(O)；警示烟草危害(W)；执行烟草广告、促销和赞助禁令(E)；以及提高烟草税(R)。

³ [《世界卫生组织烟草控制框架公约》实施情况全球进展报告](#)（2025 年 7 月 9 日访问）。

亚、亚美尼亚、文莱达鲁萨兰国、库克群岛、埃塞俄比亚、马拉维、马绍尔群岛、黑山、莫桑比克、帕劳、摩尔多瓦共和国、阿拉伯联合酋长国和津巴布韦。

9. 在提交了报告的缔约方中，有 90% 表示其有一整套专门针对烟草控制的国家法律、立法或法规。其中，在 2023 年和 2024 年，至少有 79 个缔约方通过了新的或修正了现有的烟草控制法律或法规。以下缔约方在报告中报告了其法律或法规的修正情况作为在**第 5.2(b)条**下取得的进展：澳大利亚、比利时、保加利亚、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、斯威士兰、德国、马来西亚、马耳他、新西兰、秘鲁、塞尔维亚、塞舌尔、汤加、乌克兰和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。其他几个缔约方表示，它们正在通过新的或修正现有的烟草控制法律或法规。

10. 根据第 5 条，缔约方被问及是否有任何烟草或尼古丁制品在其国内市场上合法供应。在报告了烟草制品的缔约方中，有 104 个缔约方说有水烟，其次是无烟烟草制品（97 个）和加热烟草制品（89 个）。在报告了尼古丁制品的缔约方中，有 91 个缔约方说有电子尼古丁传送系统，其次是口含烟（70 个）。89 个缔约方报告称目前有电子非尼古丁传送系统。

11. 关于打击烟草业的干扰，只有四分之一提交了报告的缔约方提到在实施《烟草控制框架公约》**第 5.3 条**方面取得了重大进展。若干缔约方（加拿大、捷克、欧盟、阿曼、巴拿马、西班牙、英国和乌克兰）报告称，已采取措施提高与烟草业互动的透明度和披露程度。其他几个缔约方（库克群岛、肯尼亚（草案）、吉尔吉斯斯坦、秘鲁和斯洛文尼亚）在其国家立法中纳入了与《公约》第 5.3 条有关的措施。在提交了报告的缔约方中，有 44% 表示已采取措施限制政府机构和为这些机构工作的人员与烟草业进行不必要的互动。其中一些缔约方（巴西、芬兰（涉及芬兰卫生与福利研究所）、马耳他、黑山和大韩民国）报告称，已就与烟草业的互动问题为公职人员制定了行为守则或内部指南。

减少烟草需求的措施（第 6-14 条）

12. 近半数提交了报告的缔约方表示，在其管辖范围内实施《烟草控制框架公约》**第 6 条（减少烟草需求的价格和税收措施）**方面有重大变化。这些变化分为四大类：对传统有烟烟草制品（不包括加热烟草制品）实行新的和更高的税率；对新型和新兴烟草和尼古丁制品（包括加热烟草制品）扩大征税范围或提高税率；对各种产品实行新的税收结构；以及有关消费税印花的变化（有两个缔约方报告）。其中，巴林制定了新的立法，要求在烟草制品上加盖税章，阿塞拜疆对包括烟草制品在内的有消费税印花的货物实施了跟踪和追溯制度。另有四个缔约方报告称正在考虑提高税收。另一方面，有三个缔约方报告称减少了对某些产品的税收：格鲁吉亚将鼻烟税降低了 50%；新西兰将加热烟草制品的消费税税率降低了 50%；瑞典将口含烟税降低了 20%。

13. 关于**第 8 条（防止接触烟草烟雾）**，提交了报告的缔约方中约有三分之一表示在实施方面有重大改变。报告的变化可归类为修正立法和改变政策以确保防止接触烟草烟雾；将新产品类别纳入国家立法和法规；将无烟区进一步扩大到覆盖先前未覆盖的环境；加强执法和对违规行为的处罚；以及提高公众认识和开展宣传运动，包括社区参与。库克群岛议会于 2024 年 5 月通过了《烟草制品控制修正案》，并加强了反烟草宣传和社区参与，作为“无烟群岛运动”的一部分。在欧盟，欧洲理事会于 2024 年 12 月更新了先前的一项建议，通过了

《理事会无烟和无气溶胶环境建议》。该建议针对不断变化的市场形势，力图阻止使用加热烟草制品和电子烟，因为这两种产品都在向年轻人大力推销。预计该建议将为欧盟成员国提供政策指导。

14. 关于**第 9 条（烟草制品成分管制）**，在本周期提交了报告的缔约方中，有不到三分之一的缔约方通报称其产品管制环境有重大改变。在这些缔约方中，略多于一半的缔约方确认对烟草制品成分进行了管制。这些报告大多涉及监管框架和立法方面的变化，最常见的是与禁止使用香料或添加剂有关的变化，或与产品注册和报告要求有关的变化。尼日利亚和阿拉伯叙利亚共和国报告了在制定烟草制品国家标准方面取得的进展。若干国家报告了发展或提升其实验室检测和分析能力的情况，其中包括加蓬、印度、伊朗伊斯兰共和国和肯尼亚。

15. 只有大约十分之一提交了报告的缔约方表示其根据《烟草控制框架公约》**第 10 条（烟草制品披露的规定）**实行的规定有重大变化。近三分之二的答复者表示，它们要求烟草制品生产商或进口商向政府当局披露有关烟草制品释放物的信息，而更多提交了报告的缔约方对烟草制品成分也提出了类似的要求。若干缔约方（澳大利亚、巴林、哥伦比亚、肯尼亚、拉脱维亚、马尔代夫和大韩民国）报告称，它们已经实施了新规定，要求生产商和进口商提交定期报告，酌情向政府当局披露其产品成分和释放物；波斯尼亚和黑塞哥维那以及泰国也报告称其要求向公众披露信息。

16. 在产品成分和披露方面对电子尼古丁传送系统和电子非尼古丁传送系统的管制仍然落后于对烟草制品的管制。关于电子尼古丁传送系统，在对这些问题作出答复的报告缔约方中，有 40 个缔约方报告称检测和测量了成分，有 29 个缔约方报告称检测和测量了这些产品的释放物。此外，54 个缔约方报告称向政府当局披露了成分检测和测量数据，37 个缔约方报告称向政府当局披露了释放物数据。关于电子非尼古丁传送系统，报告了这些指标（测量和检测成分和释放物，以及向政府当局披露结果）的缔约方数量约为报告了电子尼古丁传送系统相关指标的缔约方数量的一半。

17. 关于**第 11 条（烟草制品的包装和标签）**，大约三分之一提交了报告的缔约方提到了这一领域的发展情况。若干缔约方报告了与以往实施情况相比所取得的进展。科特迪瓦、格鲁吉亚、老挝人民民主共和国和阿曼自上一份《全球进展报告》以来通过并实施了烟草无装饰包装规则，而阿拉伯叙利亚共和国报告称其已起草烟草无装饰包装标准。2022 年，欧盟委员会通过了(EU)2022/2100 号授权指令，撤销了对加热烟草制品的某些豁免，并实行了更严格的标签要求；许多欧盟成员国报告称已将授权指令的规定纳入国家法律。以色列和突尼斯采用了图形警告，而伊拉克和秘鲁则报告称扩大了警示语的覆盖面积。巴西、柬埔寨、印度、肯尼亚、尼日利亚、巴拉圭和大韩民国报告称采用了新的图形警告。2023 年，加拿大在《烟草和电子烟产品法》的授权下通过了《烟草制品外观、包装和标签条例》；这些条例除其他外，要求在单个烟草制品（卷烟、带翻边纸和烟管的小雪茄，以及不带翻边纸的卷烟）上直接显示健康警告。2024 年 12 月 13 日，澳大利亚通过《2024 年公共卫生（烟草和其他产品）条例》修正案，要求在卷烟过滤嘴的纸上印制产品健康信息。

18. 根据**第 12 条（教育、交流、培训和公众意识）**，近一半提交了报告的缔约方表示在实施方面有重大变化，约一半的缔约方介绍了其已实施的教育和提高公众认识的规划。这些规

划包括利用各种媒体（包括数字和社交媒体平台）开展国家和地区大众媒体宣传活动，以及社区活动和社区动员工作。提高公众认识活动的主要主题包括烟草使用、二手烟雾和尼古丁成瘾的危害；针对儿童、青少年和教育机构的活动；涉及社区领袖、有影响力者或基层动员的活动；以及推广戒烟热线、移动应用程序和戒烟支持服务的活动。若干缔约方还报告了利用在线平台、有影响力者和数字工具传播信息的情况。一些缔约方举例说明了主要目的是培训卫生专业人员向患者提供戒烟支持的规划。

19. 约四分之一提交了报告的缔约方举例说明了在实施**第 13 条（烟草广告、促销和赞助）**所规定的措施方面取得的进展。尽管有 26 个缔约方报告称，由于其宪法或宪法原则，它们无法广泛禁止烟草广告、促销和赞助，但其中有 21 个缔约方报告称，它们对所有烟草广告、促销和赞助都实行了限制。若干缔约方报告称，它们已将有关烟草广告、促销和赞助的法规扩大到涵盖新型烟草制品和尼古丁制品；另一些缔约方特别提到在销售点实行陈列禁令。少数缔约方（白俄罗斯、库克群岛、吉尔吉斯斯坦和委内瑞拉玻利瓦尔共和国，以及次国家一级的波斯尼亚和黑塞哥维那联邦）实行了全面的烟草广告、促销和赞助禁令，而秘鲁新的烟草广告、促销和赞助禁令适用于烟草制品及其替代品，其中包括对电子尼古丁传送系统实行部分烟草广告、促销和赞助禁令。印度、尼日利亚和大韩民国报告称其专门针对电影、广播和媒体制作渠道采取了措施。例如，印度政府认识到观众明显已从传统电视和电影屏幕转向互联网流媒体平台，并于 2023 年 5 月 31 日颁布了《卷烟和其他烟草制品修正案》，以配合“世界无烟日”。这些修正案将 2012 年颁布的现行《无烟草电影和电视规则》扩展到互联网流媒体平台，使印度成为第一个在数字流媒体领域执行此类措施的国家。

20. 若干缔约方（澳大利亚、芬兰、希腊、印度、爱尔兰、约旦、立陶宛、马尔代夫、帕劳和西班牙，以及次国家一级的波斯尼亚和黑塞哥维那联邦）报告称，它们在执行**第 14 条（与烟草依赖和戒烟有关的降低烟草需求的措施）**及其实施准则所规定的一项以上要求方面总体进展良好。具体而言，在总共 67 个报告称已制定此类指南的缔约方中，有少数几个缔约方报告称制定了新的或更新了戒烟指南或其他指导文件（奥地利、哥伦比亚、丹麦、芬兰、印度、立陶宛和马耳他）；扩大了戒烟服务，即增加烟草使用者可获得戒烟帮助的中心数量（柬埔寨、印度、爱尔兰、约旦、立陶宛、马达加斯加、马尔代夫和毛里求斯）；将戒烟药物列入了基本药物清单（包括布基纳法索的尼古丁替代疗法和泰国的胞嘧啶）；开通了新的戒烟热线（立陶宛和马尔代夫）；以及利用了现代技术提供戒烟帮助，其中包括基于网络的技术（希腊、立陶宛和乌克兰）、移动应用程序（澳大利亚和作为次国家行政管辖区的新南威尔士州）和生成式人工智能（大韩民国）。据报告，尼古丁替代疗法是最容易合法购买到的烟草依赖治疗药物（83%提交了报告的缔约方），其次是安非他酮（65%）、伐尼克兰（55%）和胞嘧啶（40%）。

减少烟草供应的措施（第 15-18 条）

21. 根据**第 15 条（烟草制品非法贸易）**，近三分之一提交了报告的缔约方表示，自提交上一份实施情况报告以来发生了变化。自 2023 年以来，有四个《烟草控制框架公约》缔约方加入了《消除烟草制品非法贸易议定书》：波兰和卢旺达于 2023 年加入，约旦于 2024 年加入，北马其顿于 2025 年加入。另有四个缔约方（格鲁吉亚、利比里亚、斯洛文尼亚和泰国）报告称其认为加入或批准《议定书》是一个优先事项。一些缔约方报告称，已通过或修

正了法律法规，以加强对烟草贸易的管控，包括在发放许可证、处罚和海关监管方面。在本周期提交了报告的缔约方中，有四分之三的缔约方答复说，它们在烟草包装单元上使用了标志，有两个缔约方（欧盟和法国）报告称，它们通过唯一标识符或税章将跟踪和追溯制度扩大到覆盖所有烟草制品。许多缔约方已着手设立新的执法机构、工作队，或增加了资金和人员配备，以实施本条款，其中包括澳大利亚，该国在国家和次国家一级（新南威尔士州、昆士兰州、南澳大利亚州和塔斯马尼亚州采取了新措施）开展了相关工作。关于烟草制品跨境贸易，大多数提交了报告的缔约方要求海关、税务和其他当局收集和监测数据；78%提交了报告的缔约方还就此事项进行协调和交流信息。五分之四提交了报告的缔约方答复说，它们销毁或处置国内没收的所有烟草、烟草制品和制造设备，近三分之二的缔约方采用环保方法这样做。

22. 各缔约方继续加强实施**第 16 条（向未成年人销售和由未成年人销售）**的大多数条款。几乎所有在本周期提交了报告的缔约方都答复说，它们禁止向未成年人销售烟草制品。在这 125 个缔约方中，许多缔约方报告称已经提高了可购买烟草制品的最低年龄，其中有四个缔约方（库克群岛、埃塞俄比亚、爱尔兰和马尔代夫）将最低年龄提高到 21 岁。比利时报告称，对 25 岁以下的人实行了销售核查。许多其他缔约方在其立法中纳入了其他烟草制品和（或）尼古丁制品，从而扩大了禁止向未成年人销售的产品范围。一些缔约方详细介绍了其执法机制，若干缔约方还提高了对违法行为的罚款数额。

23. 关于**第 17 条（对经济上切实可行的替代活动提供支持）**，在本周期提交了报告的缔约方中，有 58%的缔约方报告称在其管辖范围内有烟草生产活动，有 57%的缔约方报告称有烟草种植活动，有 53%的缔约方报告称有烟草加工活动。在种植烟草的缔约方中，只有 12%的缔约方报告称已实施规划或措施促进经济上可行和可持续的替代活动。根据《2023-2027 年共同农业政策》，欧盟为农村发展提供共同资助支持，包括支持烟草种植者转种替代作物；据希腊报告，这已被用于实施一系列支持烟农转型的机制。肯尼亚继续通过“无烟草农场”倡议支持烟农放弃烟草种植。泰国农业推广部于 2025 年任命了一个委员会，为烟草种植者制定支持措施和职业转型方案。马来西亚、巴拉圭、摩尔多瓦共和国、斯里兰卡、泰国和越南（后两个国家已实施试点规划）报告了促进作物多样化和替代生计的情况，包括对烟草种植者的支持。

24. 关于**第 18 条（保护环境和人员健康）**，在提交了报告并报告称国内存在烟草加工和（或）种植活动的缔约方中，有 22 个缔约方提到实施了考虑到烟草种植方面环境保护的规划或措施，14 个缔约方表示实施了考虑到在烟草种植中保护与环境有关的人员健康的规划或措施。欧盟报告了适用于其所有成员国（丹麦、爱沙尼亚、德国、爱尔兰、马耳他、斯洛文尼亚和西班牙的报告也提到了这一点）的生产者责任延伸制度的实施情况，黑山也对此进行了报告。阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、印度、肯尼亚、巴拉圭和塞内加尔报告了有关烟草对环境和健康影响的其他法规。荷兰王国和帕劳强调了其通过与本条款有关的提高公众认识举措所开展的工作。

25. 根据联合国工业发展组织的报告⁴，烟草制品对全球制造业增加值的贡献在过去 20 年持续下降。2022 年，烟草制品部门的增加值仅占全球制造业增加值的 0.8%，不到 2002 年所占份额（1.8%）的一半。

责任（第 19 条）

26. 只有九个提交了报告的缔约方表示在实施本条款方面取得了进展。一些缔约方报告称其已制定新的法律或立法修正案，其中有几个缔约方对违反法律规定的行为实施了新的处罚（波斯尼亚和黑塞哥维那、加拿大和立陶宛）。在欧盟，关于企业可持续性尽职调查的指令于 2024 年 7 月生效。德国出台了《一次性塑料基金法》，以落实欧盟《一次性塑料指令》的生产者责任延伸制度，而马耳他报告称已于 2024 年制定了《生产者责任延伸（含塑料的烟草过滤嘴）条例》。此外，有 13 个缔约方报告称对烟草业采取了刑事和（或）民事责任行动，包括酌情要求赔偿。尼日利亚报告称，针对一系列违反尼日利亚法律的行为，联邦竞争与消费者保护委员会对英美烟草公司及其附属公司处以 1.1 亿美元的罚款。

研究、监测和信息交换（第 20 条）

27. 共有 33 个缔约方报告称在实施本条款方面取得了进展，其中 23 个缔约方报告称已开展国家调查和研究，包括全球青少年烟草调查和全球成人烟草调查。另有许多缔约方报告了其他有关具体专题（包括烟草制品和尼古丁制品的使用以及健康影响）的研究情况。根据缔约方的报告，新的研究最常侧重于烟草消费的模式、决定因素和健康后果（42 个缔约方）；其次是新型和新兴烟草或尼古丁制品（39 个）；以及接触烟草烟雾的方式、决定因素和健康后果（27 个）。少数缔约方提到与各组织合作和建立伙伴关系以编制出版物（西班牙和次国家一级的波斯尼亚和黑塞哥维那联邦），或通过分享使用《烟草控制框架公约》实施准则的经验与其他缔约方合作和建立伙伴关系（塞内加尔）。

科学、技术和法律方面的合作及有关专业技术的提供（第 22 条）

28. 在本周期提交了报告的缔约方中，有 21 个缔约方表示在实施本条款方面有重大变化。提到的举措包括技术援助和能力建设（包括通过公约秘书处的《烟草控制框架公约》2030 项目、欧盟委员会的“烟草控制联合行动 2”项目以及《烟草控制框架公约》知识中心提供的援助）、信息和知识共享、培训和教育、研究与开发以及国际合作。

实施工作的优先事项和挑战

29. 在提交了报告的缔约方中，有 80% 的缔约方说明了其优先事项；103 个缔约方共列出了 334 项优先事项，平均每个缔约方 3.24 项。经确定，这些优先事项可分为 30 个类别。最常提及的优先事项是实施戒烟规划/活动（36 个缔约方）；制定新的或修正现有的立法或法规（33 个）；提高公众认识规划和能力建设（32 个）；促进无烟环境（22 个）；控制烟草制品非法贸易，包括执行《议定书》规定的措施或批准/加入《议定书》（20 个）；产品管制（第 9 条），包括降低吸引力、禁止添加剂和建立国家实验室（20 个）；烟草税（19 个）；

⁴ [《2024 年国际工业统计年鉴》](#)。维也纳：联合国工业发展组织；2024 年（2025 年 7 月 2 日访问）。

推进实施第 5.3 条，以解决烟草业的干扰问题（18 个）；在不同领域执行现行法律（18 个）；研究、生成当地数据、监测和信息交流（17 个）；禁止烟草广告、促销和赞助（16 个）；发展烟草控制基础设施（包括国家烟草控制协调机制）和加强烟草控制方面的领导作用（14 个）；以及烟草制品的包装和标签（13 个）。关于其他几项优先事项，提及每个事项的缔约方数量均少于 10 个。

30. 关于制约因素和障碍，报告最多的三个是缺乏工作人员/人力资源（在提交了报告的 129 个缔约方中，有 88 个缔约方报告）；缺乏财政资源（87 个）；以及烟草业及其盟友的干扰（66 个）。在 66 个报告了最后这项制约因素的缔约方中，有一半（33 个）认为这是其实施工作的主要障碍。

全球战略

31. 对在实施《加速烟草控制全球战略：通过实施〈公约〉促进可持续发展，2019-2030》的 20 项指标方面取得的进展情况进行了审查，并酌情与上个报告周期收集的数据进行了比较。下文将对审查结果中一些最重要的部分进行介绍。

32. 本报告的前几节按条款介绍了缔约方在**战略目标 1** 之下的重大改变。《烟草控制框架公约》知识中心在向公约秘书处提交的报告中介绍了其在 2024 年开展的工作情况，并报告称它们向 95 个缔约方提供了援助。这一数字略低于上一周期报告的数字。

33. 在参与南南与三角合作规划的缔约方数量指标方面，尽管过去存在具体的项目，但自 2020 年以来没有实施过这类项目。公约秘书处通过《烟草控制框架公约》2030 项目促进了缔约方之间的南南与三角合作。当一个缔约方表示需要某一特定领域的支持时，公约秘书处会确定可以提供这种支持的缔约方或来自其他缔约方的实体。

34. 在**战略目标 2** 下，公约秘书处向缔约方重申了将实施《烟草控制框架公约》纳入其国内实施可持续发展目标的自愿国别评估的重要性。在 2023-2024 年期间，在所分析的 76 份自愿国别评估中，有 28 个缔约方（37%）报告了可持续发展目标具体目标 3.a 的实施情况，有 17 个缔约方（22%）列出了可持续发展目标具体目标 3.a（指标 3.a.1）。这些数字与 2021-2022 年期间的数字相比没有明显变化，在 2021-2022 年期间分析的 83 份自愿国别评估中，有 35%的缔约方报告了可持续发展目标具体目标 3.a 的实施情况，有 39%的缔约方列出了可持续发展目标具体目标 3.a（指标 3.a.1）。根据 FCTC/COP/10(19)号决定，在经修订的《烟草控制框架公约》报告文书中纳入了一个有关该事项的问题，以提高《烟草控制框架公约》联络点对这一机会的认识，从而通过其自愿国别评估促进其《烟草控制框架公约》实施工作。

35. 同样在**战略目标 2** 下，公约秘书处审查了世卫组织国家办事处将《烟草控制框架公约》纳入其国家合作战略的缔约方数量。在审查的总共 58 份国家合作战略报告和 2 份国家合作战略简报中，有 32 份（53%）纳入了《烟草控制框架公约》实施工作，18 份（30%）纳入了具体目标 3.a，57 份（95%）纳入了烟草控制。

36. 在**战略目标 3** 下，根据 FCTC/COP10(22)号决定，为建立《烟草控制框架公约》实施情况自愿同行评审和支持机制作出了安排；公约秘书处将在文件 FCTC/COP/11/11 中提供一份实

施情况报告。另外，还为评估在实施《烟草控制框架公约》方面的全球资金缺口制定了一项指标，并对全球资金缺口进行了计算。

37. 《全球战略》的当前周期将于 2025 年结束。然而，在 FCTC/COP10(15)号决定中，缔约方会议决定将《全球战略》延期至 2030 年，以确保与《2030 年可持续发展议程》保持一致。

结论

38. 在 2025 年报告周期，更新了《烟草控制框架公约》报告文书和在线报告平台。尽管是在新的报告环境下，但在规定期限内提交了实施情况报告的缔约方数量与以往报告周期相比几乎相同。然而，显然有必要通过各种渠道进一步提高缔约方对报告程序及其影响的认识，以确保所有缔约方在每个周期都能按时提交其实施情况报告。

39. 2025 年报告周期显示，全球在加强烟草控制立法方面的势头值得称赞。近 90%提交了报告的缔约方颁布了全面的国家法律，其中有许多缔约方更新或制定了新的法规。值得注意的是，若干缔约方正在率先实行“无烟一代”政策和其认为具有前瞻性的其他措施，这标志着向长期公众健康保护的转变。然而，在实施方面观察到的差距（特别是在多部门协调和对不断传播的新型和新兴烟草制品和尼古丁制品的管制等领域）突出表明需要持续的政治意愿、可持续的国家烟草控制筹资和部门间合作。敦促各缔约方优先考虑立法一致性，并确保烟草控制仍然是国家卫生战略（包括应对非传染性疾病的战略等）的核心支柱。

40. 尽管取得了一些进展，但烟草业的干扰仍然是一个重大实施障碍，一半以上提交了报告的缔约方提到这一点，其中有四分之一的缔约方称这是最主要的障碍。与此形成对比的是，只有四分之一提交了报告的缔约方报告称在实施第 5.3 条方面取得了有意义的进展，这突显出保护全球烟草控制努力方面的一个关键薄弱环节。各国政府应考虑制定并执行有关与烟草业互动的强有力的透明度和问责机制，包括行为守则和披露要求，以减少不当影响。加强执法能力并使决策不受既得利益的影响对于按照条约义务和《全球战略》的目标维护《烟草控制框架公约》实施工作的完整性至关重要。

41. 在减少烟草需求的措施（如税收、无烟环境、包装和标签以及烟草依赖和戒烟支持）方面进展参差不齐。一些缔约方采用了创新方法，如烟草无装饰包装、在单支卷烟上显示健康警告和数字戒烟工具，而另一些缔约方则降低了对某些烟草制品的税收，这可能会破坏公共卫生成果。公共教育运动和戒烟服务的规模正在扩大，但在可及性和覆盖面方面仍存在差距。缔约方应继续致力于根据《烟草控制框架公约》第 6 条实施准则制定循证财政政策，投资于戒烟服务基础设施，并利用数字平台提高公众认识，尤其是提高年轻人和易受影响的亚人群的认识。通过控制烟草制品的流通、消除非法贸易和限制向未成年人销售等措施遏制烟草供应的工作正在取得进展。在批准/加入或考虑批准/加入《消除烟草制品非法贸易议定书》的《烟草控制框架公约》缔约方数量、在烟草制品上设置标记（包括跟踪和追溯制度）以及加强执法机制方面已取得进展。然而，对经济上可行的烟草种植替代活动的支持仍然有限，只有 12%有烟草种植活动的缔约方实施了此类规划。尽管包括烟草制品产生的废物管理和污染在内的环境问题正受到越来越多的关注，但仍需更广泛地实行生产者责任延伸制度。

政策制定者应将环境可持续性和经济转型支持纳入国家烟草控制议程，以确保在打击烟草流行方面取得全面且公平的进展。

42. 本报告强调各缔约方对国际合作、技术和财政援助以及能力建设（特别是在研究、监测和立法发展方面）的需求持续且强劲。然而，持续存在的障碍，尤其是人力和财政资源限制，继续阻碍《公约》的实施。全球烟草控制界必须通过有针对性的援助、知识交流以及机构支持和体制强化，加大对低收入和中等收入缔约方的支持。在《烟草控制框架公约》生效已满 20 周年之际，呼吁各缔约方支持《公约》的实施以及支持将其作为发展优先事项纳入全球政策努力，包括通过动员必要资源来缩小实施差距。

缔约方会议的行动

43. 请缔约方会议注意本报告。
