



**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 4.3

FCTC/COP/11/7

2025 年 7 月 15 日

## 保护环境和人员健康 (《烟草控制框架公约》第 18 条)

### 公约秘书处的报告

#### 文件的目的是

本报告是按照 FCTC/COP10(14)号决定的要求提交《世界卫生组织烟草控制框架公约》缔约方会议（缔约方会议）的，该决定要求公约秘书处检查决定 2(c)段所述关于预防和管理烟草业及其产品产生的废物的监管方案，并确定 2(c)段所述若干其他事项，以便向缔约方会议提出报告。

#### 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：无。

未列入工作计划和预算的其他经费问题：无。

相关文件：《在烟草制品整个存在期内预防环境危害和污染的监管方案》（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（缔约方会议）第十届会议通过了题为“《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 18 条的实施”的 FCTC/COP10(14)号决定。在该决定中，缔约方会议考虑到烟草制品及相关电子装置的废物，包括卷烟过滤嘴以及塑料烟弹和金属对土壤和水资源造成污染。另外，缔约方会议还考虑到世界卫生组织（世卫组织）2022 年世界无烟日运动，其关键信息是烟草在其整个存在期内污染地球，造成森林砍伐、水源污染和土壤退化，并损害人类健康。缔约方会议再次呼吁缔约方促进国家和国际合作，结合《烟草控制框架公约》第 17、18 和 19 条加强第 5.3 条的实施，以减少烟草业对烟草控制政策的干扰。
2. 在 FCTC/COP10(14)号决定中，缔约方会议要求公约秘书处：
  - (a) 在科学证据基础上检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，其中包括禁止卷烟的塑料过滤嘴以及管理卷烟产生的危险废物（2(c)段）；以及
  - (b) 与《烟草控制框架公约》第 17 条和第 18 条知识中心以及世卫组织协商，确定用于制造烟草制品及其包装的各种塑料以及这些塑料废物如何危害环境；保护环境免受烟草制品废物及包装（如烟草制品及其包装中的塑料）造成的危害可在多大程度上促进《烟草控制框架公约》第 18 条的实施工作；以及缔约方为遏制或预防这种危害而可能采取的备选方案（2(e)段）。
3. 缔约方会议要求秘书处就这些事项向缔约方会议第十一届会议提出报告。
4. 根据缔约方会议的任务并为其工作提供参考，公约秘书处委托编写了一份题为《在烟草制品整个存在期内预防环境危害和污染的监管方案》的文件。该文件是本报告的补充信息，可在《烟草控制框架公约》网站<sup>1</sup>上查阅。
5. 需要指出的是，本报告酌情补充了从《世卫组织烟草制品管制研究小组第十二次会议报告，2024 年 12 月 10 日至 13 日，西班牙巴塞罗那》<sup>2</sup>所提建议中得到的证据。

## 用于制造烟草制品及其包装的各种塑料及其对环境的危害

6. 如 2(e)(i)段所述，FCTC/COP10(14)号决定要求提供资料，以说明用于制造烟草制品及其包装的各种塑料以及这些塑料废物如何危害环境。
  - (a) 烟叶被运到工厂，在工厂里被加工和制造成卷烟和其他烟草制品。例如，加工卷烟使用的非烟草原料包括塑料过滤嘴和卷烟纸以及包装盒、纸箱、玻璃纸和其他塑料包装。与其他加工过程一样，烟草生产对环境的直接影响包括加工过程以及供暖、照

---

<sup>1</sup> [《在烟草制品整个存在期内预防环境危害和污染的监管方案》](#)。日内瓦：烟草控制框架公约秘书处；2025 年（2025 年 7 月 30 日访问）。

<sup>2</sup> 文件 EB157/14: [《通报事项：专家委员会和研究小组会议报告：总干事的报告》](#)。日内瓦：世界卫生组织；2025 年（2025 年 6 月 24 日访问）。

明和空调等其他服务使用能源所产生的排放。对加工过程中产生的废水和固体废物进行处理也会对环境产生影响。液体废物包括加工过程中产生的烟草浆、溶剂、油和油脂，以及建筑服务和设施产生的可能需要特殊处理或处置的废物。固体废物包括纸张、木材、塑料、不能使用的烟草、包装材料和加工过程中产生的灰尘。

(b) 烟草加工对环境的具体影响很难量化，因为烟草业的生产过程缺乏透明度，而且烟草业最近还声称在烟草加工过程中改善了环境（环境、社会 and 治理）。然而，烟草业错误地将加工视为烟草生产中对环境破坏最大的步骤，而事实上，在整个烟草制品存在期内都存在广泛的环境危害。

(c) 烟草制品的几种组成部分都是有毒废物。卷烟过滤嘴（包括通过其醋酸纤维素成分沉积进入环境的微塑料）是有毒废物的主要来源。另外，无烟烟草和加热烟草制品等其他烟草制品的加工和包装中使用的塑料组成部分也是有毒烟草制品废物的额外来源。

## 预防、遏制或管理烟草业及其产品产生的废物的监管方案

7. FCTC/COP10(14)号决定在 2(c)段要求公约秘书处提供资料，以在科学证据的基础上，说明预防和管理烟草业及其产品产生的废物的监管方案，其中包括禁止使用塑料卷烟过滤嘴以及管理卷烟产生的危险废物。FCTC/COP10(14)号决定还在 2(e)(iii)段中要求提供资料，以说明缔约方可采取哪些方案来遏制或预防这种危害（包括用于加工烟草制品及其包装的各种塑料所产生的废物对环境造成的危害）的发生。

8. 与实施《烟草控制框架公约》第 18 条有关的所有拟议干预措施的总体目标是，不仅通过减少需求，而且通过减少供应来减少烟草消费。《烟草控制框架公约》的所有减少需求和供应的措施都将通过在烟草生产或使用之前预防或遏制环境危害的潜在原因来解决环境危害问题。

9. 缔约方可以考虑的监管方案可分为三类：上游、中游和下游监管方案。也可考虑采取下文所述其他措施<sup>3</sup>。

### 上游监管方案

10. 上游监管方案涉及环境危害的源头及其预防问题。上游监管方案包括以下方面：

(a) 采取减少供应的办法，旨在减少所有商业烟草制品的供应，包括（但不限于）减少市场上可以获得的烟草制品数量，从烟草制品一出厂就实行销售限制，以逐步停止销售和/或禁止销售某些烟草制品；

---

<sup>3</sup> 可以考虑《前瞻性烟草控制措施专家小组的报告（与《烟草控制框架公约》第 2.1 条有关）》（文件 FCTC/COP/11/6），该报告还介绍了以下段落中包含的一些措施。

(b) 根据在 2025 年 5 月提交世卫组织执行委员会第 157 届会议的一份报告<sup>4</sup>（其中载有《世卫组织烟草制品管制研究小组第十二次会议的报告，西班牙巴塞罗那，2024 年 12 月 10 日至 13 日》，该报告就过滤嘴问题特别建议，“禁止过滤嘴，以降低卷烟的适口性和吸引力，消除消费者关于过滤嘴可以大大减少健康危害的误解，并减少有毒烟草废物（包括过滤嘴中醋酸纤维素沉积的微塑料）的一种主要来源”），禁止加工（在相关时）、进口、分销和销售带过滤嘴的卷烟，如本报告补充资料中所述，这一措施也得到现有科学证据的支持<sup>5</sup>；以及

(c) 禁止在烟草和其他相关制品<sup>6</sup>中使用其他一次性塑料。

## 中游监管方案

11. 中游监管方案涉及当前烟草制品使用过程中产生的烟草制品废物。其中包括：

(a) 降低烟草零售店的密度，以减少烟草零售店的数量和位置；

(b) 利用押金/退款制度，在购买烟草制品时交纳押金，并在退回消费后废物时退回押金，尽管这一方案在实施过程中面临挑战（从对退回的烟草制品废物进行安全处理到安全回收或处置这种废物的作用和技术有限）；

(c) 发放废物减少费，这样可以减少消费后烟草制品废物（例如烟头）的管理成本（例如收集和处置这种废物的成本以及由废物产生的其他环境危害），并由烟草制品生产企业来支付这项管理成本，虽然不涉及废物的源头，但可以最大限度地减少本地管辖区与清理消费后烟草制品废物有关的成本；以及

(d) 在烟草使用方面实行地点限制，例如在公园和海滩等户外场所禁止吸烟，预计这种措施将会减少受影响地区烟草制品消费后废物的产生。

## 下游监管方案

12. 下游监管方案涉及烟草制品被消费后烟草制品废物中最明显的部分。这些方案包括以下方面。

(a) 清扫/垃圾收集部门组织捡拾丢弃的烟头和其他消费后烟草制品废物。虽然它们能提高公众对烟草制品废物的环境危害的认识方面可能会有一些用处，但解决问题根源的能力有限。

---

<sup>4</sup> 文件 EB157/14: [《通报事项：专家委员会和研究小组会议报告：总干事的报告》](#)。日内瓦：世界卫生组织；2025 年（2025 年 6 月 24 日访问）。

<sup>5</sup> [《在烟草制品整个存在期内预防环境危害和污染的监管方案》](#)。日内瓦：烟草控制框架公约秘书处；2025 年（2025 年 7 月 30 日访问）。

<sup>6</sup> 在电子尼古丁传送系统被归类为烟草制品的缔约方，禁止销售电子尼古丁传送系统或禁止销售一次性电子尼古丁传送系统是另一种上游监管方案。

(b) 提供可生物降解的过滤嘴不是一种解决方案，因为它们仍然会被丢弃到环境中，并让污染物渗入环境。可生物降解的过滤嘴也不会解决世卫组织烟草制品管制研究小组所提的建议，即禁止过滤嘴，以降低卷烟的适口性和吸引力；也不会消除消费者对过滤嘴会大幅减少对健康的危害的错误认识。总的来说，可生物降解的过滤嘴有面临烟草业“漂绿”倡议的高风险，而这些倡议通常倾向于能见度高但环境影响小的措施。漂绿是一种欺骗性营销行为，它让一家公司或产品看起来比实际情况更环保，试图误导消费者、投资者和公众。这让我们想起，《烟草控制框架公约》第 5.3 条实施准则指出，烟草业的利益与公共卫生政策利益之间存在根本不可调和的冲突，并呼吁缔约方将被描述为“对社会负责”的烟草业活动非规范化并加以监管，包括但不限于被称为“企业社会责任”的活动。另外，《烟草控制框架公约》第 13 条实施准则也将烟草业的“企业社会责任”活动称为一种赞助、广告和促销形式，应予以禁止。

## 其他措施

13. 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负责。可以利用诉讼来追究烟草业的责任，让它对从烟草种植到消费后废物的烟草制品整个存在期的所有阶段造成的环境损害负责。缔约方会议将审议专家小组关于“《烟草控制框架公约》第 19 条（责任）的实施情况”的报告，包括与环境事项有关的责任（FCTC/COP/11/6）。

14. 采取生产者责任延伸措施可能是让烟草业承担责任的另一种方案，就是向烟草公司收取资金，以减轻烟草制品在整个存在期的环境危害。所有生产者责任延伸制度都必须确保缔约方遵守《烟草控制框架公约》第 5.3 条规定的义务（例如，防止利益冲突），并确保烟草业不会利用任何生产者责任延伸制度用来证明其与政府之间的伙伴关系。

15. 另一种方案是将烟草制品废物归类为危险废物。进行危险废物分类可以使危险废物处置模式适用于烟草制品废物，这就要求将烟草制品废物酌情归类到专门的废物流中。

## 支持实施、监测和执行监管方案和措施的办法

16. 《烟草控制框架公约》第 12 条及其实施准则<sup>7</sup>规定，各缔约方应采取和实施有效的立法、行政、管理或其他措施，以促进公众提高对烟草生产和消费的环境后果的认识和获取这方面的信息。提高公众对烟草制品存在期环境危害的认识有助于加强对所有监管方案或措施的执行和遵守。提高公众对环境危害的认识的一种策略是要求在烟草制品包装上，甚至是在烟草制品本身上，例如在单支香烟上，贴上这些危害的警告标签。

17. 实施《烟草控制框架公约》第 18 条的一个关键组成部分是建立一种报告和披露制度，以要求烟草业向相关的政府主管部门报告和披露与烟草制品存在期的环境影响有关的信息。

---

<sup>7</sup> 《烟草控制框架公约》第 12 条实施准则的目标之一是确定关键立法、行政、管理、财政和其他必要措施，以便成功地就烟草生产（包括种植、加工和销售）、消费和接触烟草烟雾的环境后果对人们进行教育、沟通和培训。

## 促进《烟草控制框架公约》第 18 条的实施

18. FCTC/COP10(14)号决定 2(e)(ii)段要求提供资料，说明保护环境免受烟草制品废物及包装（如烟草制品及其包装中的塑料）造成的危害可在多大程度上促进《烟草控制框架公约》第 18 条的实施。

19. 禁止加工（在相关时）、进口、分销和销售带过滤嘴的卷烟将是在促进《烟草控制框架公约》第 18 条的实施方面向前迈出的重要一步。除了带过滤嘴的卷烟之外，禁止加工（在相关时）、进口、分销和销售其他含有塑料的一次性烟草制品和塑料配件（如用于非卷烟烟草制品的塑料过滤嘴，例如小雪茄和自制手卷烟）是另一种监管方案。除过滤嘴外，禁止在所有烟草制品（水烟、无烟和加热烟草制品）中使用一次性塑料以及禁止包装中含有塑料也是一种监管方案，这将大大促进对《烟草控制框架公约》第 18 条的实施。

## 缔约方会议的行动

20. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导。

---