



世界卫生组织
烟草控制框架公约

会议纪要

前瞻性烟草控制措施（与《烟草控制框架公约》第 2.1 条有关）专家小组第二次会议

2024 年 11 月 5 日至 7 日

芬兰赫尔辛基芬兰健康与福利研究所

会议开幕

1. 本报告载有与《世卫组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）第 2.1 条有关的前瞻性烟草控制措施专家小组第二次会议的讨论摘要，会议以现场会议形式举行（一名专家以虚拟形式参会）。
2. 主席指出，本次会议的目的是为专家们按照 FCTC/COP10(12)号决定中的要求编写与专家小组三个方面的任务有关的报告提供机会；并使专家们能够讨论和商定后续步骤，包括向《烟草控制框架公约》缔约方会议（缔约方会议）提交的报告大纲、工作分配和工作时间表。专家小组第二次会议的工作重点是审查前瞻性烟草控制措施的证据摘要草案，专家小组第一次会议确定了一个较长的潜在烟草控制措施清单，而这些摘要就是在此基础上编写的，专家们在两次会议之间经过讨论进一步缩短了该清单。

通过议程

3. 临时议程草案获得通过，载于本报告附件。专家小组选出了两名报告员，由公约秘书处提供支持。

审议与专家小组工作有关的事项

a. 商定工作计划的最新情况

4. 主席指出，专家小组正在按计划实施专家小组第一次会议商定的工作计划。这包括根据专家小组商定的模板和分配的四个工作领域（以消费者为中心、烟草供应、体制结构/市场、烟草制品），对初步确定的前瞻性烟草控制措施进行审议以便列入清单，对这些前瞻性烟草控制措施进行初步评估，并为保留下来的前瞻性烟草控制措施编写证据摘要草案以供进一步详尽阐述。

b. 审查已编写的前瞻性措施证据摘要草案

5. 专家小组收到了前瞻性烟草控制措施的证据摘要草案，并讨论了将在后续草案中进一步发展的领域以及存在的差距和需要建议和/或补充内容的领域。专家小组的成员们

还指出了前瞻性烟草控制措施可能产生的意外后果和需要应对的挑战，并讨论了解决这一问题的办法。

i. 以消费者为中心

增加无烟场所，减少三手烟暴露

6. 专家小组的成员们指出，通过与其他领域进行类比，可以得出烟草烟雾侵入私人财产的证据；一些国家已禁止在有儿童或怀孕乘客的私家车内吸烟；多人住宅（包括养老院）内的吸烟问题最好通过地方政策措施来解决。专家小组建议，证据摘要应考虑到无烟烟草使用者和那些生活在经济不景气地区的人们。

开展教育/宣传运动，让烟草业非正常化

7. 专家小组的成员们建议，可以缩小摘要范围，使其与第 5.3 条和第 12 条更紧密地联系起来，以便重点关注“加强”烟草控制办法和针对整个烟草业的措施。主席回顾指出，专家小组一致认为，已提供充分指导的《烟草控制框架公约》措施可能不适合作为前瞻性烟草控制措施加以推进。

不管有无处方，烟草制品都只能在药店里售卖

8. 专家小组的成员们同意将这项前瞻性烟草控制措施与“减少零售”前瞻性烟草控制措施合并，并与“禁止从烟草销售中获利”前瞻性烟草控制措施相互参照。专家小组就医生可能面临开具处方和药店供应烟草制品的伦理和实际问题进行了一些讨论。

ii. 烟草供应

减少零售

9. 专家小组的成员们建议，摘要应提及商店仅向成人出售和互联网销售（与《第 13 条实施准则》和为实施第 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保持一致）问题，并说明希望减少的零售规模。可以倡导采取一种渐进式办法。

禁止向零售商提供奖励

10. 专家小组认为，应从实施第 13 条的角度来审视这项前瞻性烟草控制措施。可能有必要研究酒精和药品等其他消费品和参照产品（有些国家已禁止公司为开出处方的医生提供奖励）。可以用一个与事实相反的论点来说明禁止向零售商提供奖励的影响。

对烟草制品和装置实行价格控制（最低价格政策）

11. 专家小组一致认为，FCTC/COP8(22)号决定和世界卫生组织（世卫组织）为缔约方会议第十届会议编写的文件 FCTC/COP/10/10 中所载的综合报告已经涉及到这项前瞻性

烟草控制措施的各个方面。专家小组建议，摘要应考虑到最近在审查烟草业为规避有效的税收政策而操纵价格方面所做的工作。

按出生日期实行销售限制（“无烟一代”）

12. 专家小组对这项措施感兴趣，建议纳入更多国家经验，并建议可将新西兰经验作为一个案例研究纳入报告。专家们确认，这项措施可能会产生一个意外后果，那就是可能导致更多人购买替代产品，他们警告不要单独实施这项前瞻性烟草控制措施，而是要作为烟草控制综合办法的一部分，或者作为在烟草流行接近尾声时采取的一项最后措施。

提高购买烟草制品的最低法定年龄

13. 专家们一致认为，需要进一步研究提高购买烟草制品的最低法定年龄与开始使用烟草的年龄之间的关系（相关性或因果关系）。还需要对执法情况进行研究，特别是从酒精等其他产品的最低法定年龄角度来考虑。

逐步淘汰/禁止销售烟草制品

14. 在讨论证据摘要时，专家小组建议，可以修订消费者保护法，使烟草制品不再享有无需满足消费品安全要求的豁免权。公约秘书处指出，FCTC/COP10(13)号决定重新设立的《烟草控制框架公约》第 19 条责任问题专家小组正在编写其拟向缔约方会议第十一届会议提交的报告，并且正在考虑如何利用消费者保护法来追究烟草业的责任。

逐步淘汰可燃/其他烟草制品

15. 专家小组建议将这项前瞻性烟草控制措施与“逐步淘汰/禁止销售烟草制品”前瞻性烟草控制措施合并，从而适用于逐步淘汰所有烟草制品。专家们讨论了“逐步淘汰”一词的使用问题，并指出，这是实现禁令目标的一种策略；这种逐步淘汰的具体时间表需要由实施这项措施的司法管辖区自己来确定。

iii. 体制结构/市场

环境控制（谁生产谁付费）

16. 公约秘书处回顾指出，FCTC/COP10(14)号决定要求编写的关于烟草制品在其整个生命周期内对环境的影响（从实施第 18 条的角度）的报告正在编写中，并将提交缔约方会议第十一届会议，环境方面的问题也被第 19 条专家小组视为其任务的一部分。联合国环境规划署已召集旨在制定一项具有法律约束力的塑料污染（包括海洋环境中的塑料污染）国际文书的政府间谈判委员会。世卫组织烟草制品管制研究小组也向世卫组织执行委员会提交报告，并为全球烟草监管机构论坛编写了一份关于“谁污染谁付费”原则的简报。证据摘要需要考虑到所有这些活动。

取消政府对烟草种植的支持

17. 专家小组指出，应根据缔约方会议就《公约》第 17 条和第 18 条提出的政策建议和先前作出的决定来审议这项前瞻性烟草控制措施和“逐步淘汰烟草种植”前瞻性烟草控制措施的证据摘要。

逐步淘汰烟草种植

18. 专家小组认为，这项前瞻性烟草控制措施重申有必要实施《公约》第 17 条和多项政策建议，并且有必要利用《烟草控制框架公约》秘书处知识中心为第 17 条和第 18 条收集的证据。虽然采取逐步淘汰烟草种植的做法可能具有前瞻性，但实现这一目标的过程并非如此。因此，专家小组决定不在其任务范围内推进这项前瞻性烟草控制措施。

向烟草供应商征收利润附加税/健康税/使用费

19. 专家小组指出，摘要草案中的健康税与烟草使用费之间存在相当大的混淆与重叠。这项前瞻性烟草控制措施的最终目的是将烟草公司的利润率降低到它们不再有兴趣在某一司法管辖区内开展业务活动的程度；换句话说，这应被视为一种扰乱系统的措施。政府依赖烟草使用费收入的风险有所增加。

禁止从烟草销售中获利

20. 专家小组讨论了禁止从烟草制品销售中获利的模式。

减少烟草加工和进口配额，然后定期削减（不断削减配额上限）

21. 专家小组的成员们指出，这项前瞻性烟草控制措施所带来的结构性变化可能在较小的国家或吸烟流行率较低的国家更加可行，应进一步考虑可以利用的现有数据，以便能够跟踪对配额措施的遵守情况。

iv. 烟草制品

22. 在“烟草制品”领域，前瞻性烟草控制措施的数量已从初步确定的清单减为 7 个。

香烟/可燃物中的尼古丁含量极低/很低（VLNC）

23. 专家小组的大多数成员认为，根据随机对照试验和建模得出的证据，这项措施确实具有前瞻性，部分原因是其潜在影响巨大，既能防止开始使用烟草，也可有助于吸烟者戒烟。专家小组指出，对尼古丁含量极低的烟草的研究大多仅限于香烟。

禁用尼古丁类似物

24. 专家小组的成员们指出，现行国家烟草控制法律可能没有涵盖尼古丁类似物。专家小组一致认为，这是应当解决的一个司法问题，而不是一项前瞻性烟草控制措施。专家小组决定不在其任务范围内推进这项前瞻性烟草控制措施。

禁用调味剂/添加剂

25. 这项前瞻性烟草控制措施的关注重点是禁止使用所有调味剂和添加剂，只有少数例外；这一措施具有前瞻性，但只有少数国家实施。有专家提出，《烟草控制框架公约》第 9 和第 10 条部分实施准则》已明确禁止使用糖等用于增加适口性的特定成分或组成成分，且应在进一步审议这一议题时考虑现有指导意见。

禁止/暂停开发新产品

26. 专家小组认为，暂停开发可等同于“冻结供应”，适用于所有缔约方市场上的新产品；它可以与禁止或逐步淘汰等其他措施一起实施，特别是禁止或逐步淘汰免税销售烟草。应该根据缔约方会议的相关决定和世卫组织报告，提及新型和新兴烟草制品。

禁止开发新品牌、新变种、新包装；单一展示要求

27. 专家小组的成员们指出，开发新的品牌变种可被视为开发新产品，并对产品扩散干扰烟草控制措施的多种方式进行了说明。专家小组建议将这项前瞻性烟草控制措施与“禁止/暂停开发新产品”前瞻性烟草控制措施合并。

禁止使用过滤器

28. 公约秘书处指出，将提交缔约方会议第十一届会议的上述关于《烟草控制框架公约》第 18 条的报告的大纲谈到了使用过滤器的环境影响问题，禁止使用过滤器是该报告中正在考虑的监管方案之一。

烟草棒/装置标准

29. 公约秘书处指出，公约缔约方会议在 FCTC/COP8(22)号决定中承认加热烟草制品为烟草制品，并呼吁缔约方“酌情对用于消费此类制品的装置适用上述措施”；关于加热烟草制品的两份报告（FCTC/COP/10/7 和 FCTC/COP/10/9）已提交缔约方会议第十届会议。鉴于缔约方会议已决定应对此类装置采取适当措施，专家小组决定不在其任务范围内推进这项前瞻性烟草控制措施。不过，在讨论烟草棒标准化问题时，专家们对加拿大在卷烟棒上添加健康警句以降低其吸引力的经验表示认可。

c. 审查其他支持文件，包括《烟草控制框架公约》秘书处法律挑战知识中心提交的一份报告

30. 主席说，已向《烟草控制框架公约》秘书处法律挑战知识中心咨询了与普遍采用前瞻性烟草控制措施有关的法律问题。该知识中心远程参加会议的两名职员介绍了迄今为止在这方面所做的工作。公约秘书处澄清说，该知识中心的调查结果将为专家小组的工作提供参考，并可酌情在专家小组的报告中予以强调或作为补充资料。

后续步骤

31. 主席介绍了专家们编写的一系列证据摘要的背景，尤其介绍了专家小组在选择可能为其编写证据摘要的措施时所要考虑的因素。

32. 专家小组收到了拟向缔约方会议第十一届会议提交的报告的大纲草案，其中包括以下几个部分：

- 专家小组的成立背景、任务和会议；
- 确定和说明前瞻性烟草控制措施以及因为适用于烟草制品而扩大或加强烟草控制办法的措施：
 - 确定：
 - 前瞻性烟草控制措施的初步清单（按四个领域编列）；
 - 筛选前瞻性烟草控制措施需要考虑的因素；
 - 说明：
 - 经过专家小组仔细考虑的前瞻性烟草控制措施的最后清单；
 - 摘要说明，包括缔约方经验和已发表的文献资料；
- 用于评价前瞻性烟草控制措施的支持文件（以及可能的附件或补充资料文件）；
- 局限性；
- 专家小组的结论；以及
- 请缔约方会议采取的行动。

33. 专家小组还讨论了证据摘要的结构、格式和编排方式。专家小组一致认为，报告的大纲草案和编排方式以及支持文件可在这些文件的起草过程中进一步发展。

34. 专家小组讨论了任务分配问题；还就其以下工作时间表达成一致：

- 在 2025 年 2 月 14 日之前提交经过完善的证据摘要；
- 在 2025 年 2 月 28 日之前向专家小组的成员们分发缔约方会议报告草案和补充文件草案；
- 在 2025 年 3 月 4 日之前完成全部证据摘要的编写工作；

-
- 在 2025 年 3 月 14 日之前对缔约方会议报告草案和补充文件草案提出反馈意见；
 - 在 2025 年 4 月 1 日之前向专家小组分发已对评论意见进行处理的缔约方会议报告草案全文；
 - 专家小组第三次会议拟于 2025 年 4 月 8 日至 10 日以虚拟会议形式举行；以及
 - 在 2025 年 5 月 1 日前完成专家小组文件的定稿。

会议闭幕

35. 主席感谢与会者所作的贡献，并宣布会议闭幕。

附件

临时议程

1. 会议开幕
2. 通过议程
3. 审议与专家小组工作有关的事项
 - a. 商定工作计划的最新情况
 - b. 审查已编写的前瞻性措施证据摘要草案
 - c. 审查其他支持文件，包括《烟草控制框架公约》秘书处法律挑战知识中心提交的一份报告
4. 后续步骤
 - a. 提交缔约方会议的报告大纲
 - b. 任务分配和工作分担
 - c. 专家小组的工作时间表
 - i. 2025 年 3 月专家小组第三次会议
5. 任何其他事项
6. 会议闭幕