

我们绝不放弃 ——“禁止烟草广告、促销和赞助” 行动的回顾与解析



新探健康发展研究中心
2014年9月12日

公约精神

WHO《烟草控制框架公约》第1条

“烟草广告和促销”系指任何形式的商业性宣传、推介或活动，其目的、效果或可能的效果在于直接或间接地推销烟草制品或促进烟草使用；

“烟草赞助”系指目的、效果或可能的效果在于直接或间接地推销烟草制品或促进烟草使用的，对任何事件、活动或个人的任何形式的捐助。

WHO《烟草控制框架公约》第13条

每一缔约方应根据其宪法或宪法原则广泛禁止所有的烟草广告、促销和赞助。

WHO《烟草控制框架公约》第13条实施准则

广泛禁止广告、促销和赞助应包括：

- 所有广告和促销以及赞助，无一例外；
- 直接和间接的广告、促销和赞助；
- 目的在于促销的行为和具有或可能具有促销效果的行为；
- 促销烟草制品和促进烟草使用；
- 商业性宣传和商业性推介与行动；
- 对任何事件、活动或个人的任何类型的捐助；
- 烟草品牌名称广告和促销以及所有的公司推广；
- 传统媒体（印刷、电视和广播）和所有媒体平台，包括因特网、移动电话和其他新技术以及电影。

我们绝不放弃

——“禁止烟草广告、促销和赞助”行动

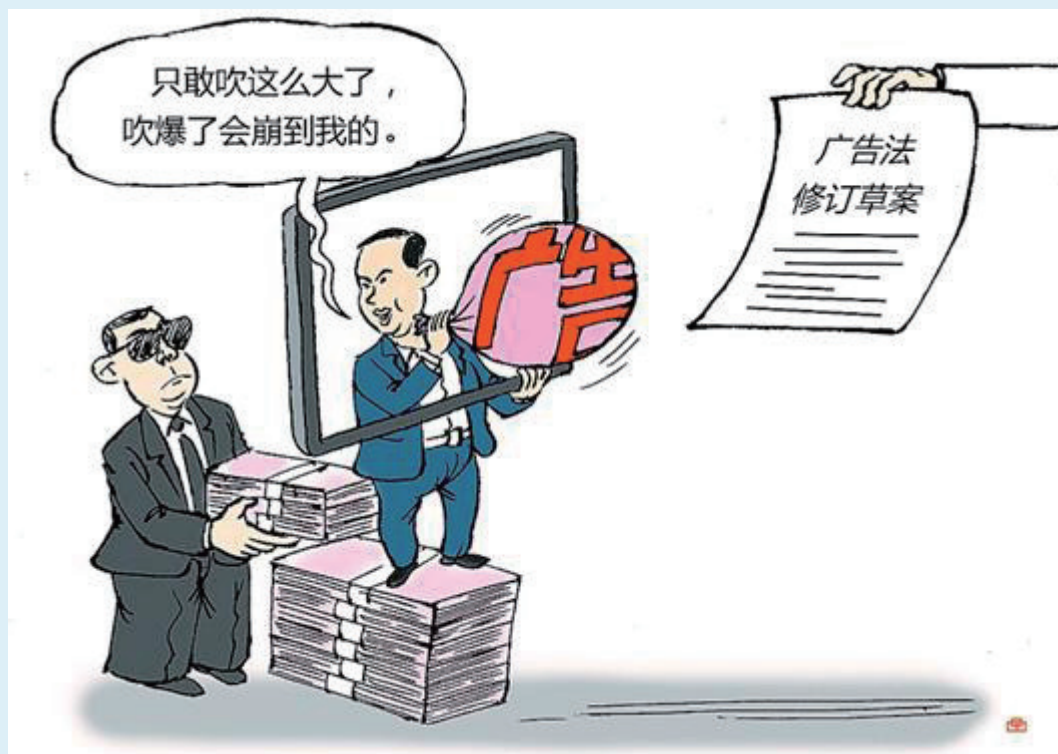
目 录

一、前言	1
二、行动回顾与解析	3
（一）依据现行《广告法》投诉成功的案例	3
案例1 “蓝色风尚 为爱起跑” 户外大型烟草广告	3
案例2 江西中烟“金圣黑老虎” 烟草广告	4
案例3 上海“F1赛事” 万宝路烟草商赞助和广告	5
案例4 北京市南苑机场候机楼瑞港商城烟草广告	7
表1 投诉成功的案例	8
（二）《广告法》的缺陷以及执法不严导致的投诉未成功的案例	9
案例1 诉北京西站内红塔集团烟草广告	10
案例2 诉中央电视台《新闻联播》中华烟植入广告	11
案例3 诉“2013中国国际西湖情大红鹰玫瑰婚典” 活动烟草广告	12
案例4 呼吁整顿中国烟草博物馆	13
表2 《广告法》的缺陷以及执法不严导致的投诉未成功的案例	14
（三）在《公约》指引下，多个政府部门成功制止烟草广告、促销和赞助的案例	16
案例1 上海世博会退还烟草企业捐赠	16
案例2 诉江西中烟开展金圣（硬典藏）“谢师宴” 活动	17
表3 多个政府部门成功制止烟草广告，促销和赞助的案例	18
三、关于尽快修订《广告法》的建议	
以及对《广告法》修订草案的修改建议	19
表4 关于尽快修订《广告法》的建议和对《广告法》修订草案的修改建议	19
四、正在继续的行动	21
案例1 云南昆明《都市时报》刊登烟草广告	21
案例2 江西中烟工业有限责任公司民事诉讼	22
表5 正在继续的“禁止烟草广告、促销和赞助” 法律行动	24
五、后记	25
附录：对《中华人民共和国广告法（修订草案）（征求意见稿）》烟草广告的评议及修订建议	

我们绝不放弃

“禁止烟草广告、促销和赞助”

行动



一、前言

1994年制定的《中华人民共和国广告法》（以下简称《广告法》）已经到修订的时候了。

关注控烟的我们，期盼修订后的《广告法》能够有效地“禁止所有的烟草广告、促销和赞助”，真正成为烟草营销的尕星，保护人民健康的利器。

1994年制定《广告法》的时候，WHO《烟草控制框架公约》（以下简称《公约》）尚未制定。当时的《广告法》中，只是规定：“禁止利用广播、电影、电视、报刊、期刊发布烟草广告”；“禁止在各类等候室、电影院、会议厅堂、体育比赛场馆等公共场所设置烟草广告”，即今天常说的“五类媒介，四类场所”。1996年颁布了《烟草广告管理暂行办法（修订）》，规定烟草广告不得出现吸烟形象，其他商品不得含有与烟草制品有关的表示；不得通过各种媒介带有烟草品牌冠名、冠杯内容的赛事、演出等广告。据此，可禁止某些间接烟草广告和烟草赞助活动，但目前的法规未明确规定“禁止所有的烟草广告、促销和赞助”。

2003年，我国政府签署了《公约》，成为《公约》缔约国。2005年10月《公约》经全国人大常委会批准并于2006年1月正式生效，至今已近9年。《公约》要求各缔约方“广泛禁止所有的烟草广告、促销和赞助”，并在“公约对其生效后的五年内，应采取适宜的立法、实施、行政和/或其他措施”。我们期盼在这次《广告法》修订过程中，与烟草广告相关的条文，应完整体现《公约》的精神。

中国烟草业于《公约》在我国生效后的9年中，不仅没有约束、收敛，反而变本加厉，花样迭出，大做烟草广告，甚至违背国内《广告法》和《烟草广告管理暂行办法》的规定。这种肆无忌惮的烟草广告、促销和赞助，引起了医疗、卫生、健康、教育等领域众多的研究机构、专家和民间控烟组织、控烟人士深深的忧虑。他们以《公约》为武器，以我国现行禁止烟草广告的相关法律为武器，不断举报、投诉违法发布烟草广告、发布变相烟草广告以及以促销、赞助为名，变相发布烟草广告的种种违法行为。这些举报和投诉，一部分得到了执法部门的查处或关注。随着传播手段的发展变化，烟草广告、促销与赞助的方式和花样不断翻新。20年前制定的《广告法》和《烟草广告管理暂行办法》已无法限制新形势下的烟草广告、促销和赞助活动，与《公约》的相关要求相距甚远，对烟草业变化多端的广告、促销和赞助新花样，执法部门经常感到的是无力和无据，而投诉者更是感到无奈和无助。

为此，我们汇编了近几年控烟组织、控烟人士对烟草广告、促销和赞助的部分呼吁、投诉案例并略加解析。这些举报与投诉，大致得到如下几种结果：

1. 现有法律规定明确，执法部门容易确认者，一经举报、投诉，比较顺利地得到了查处。如在《广告法》明确规定的媒体、场所和地点违法设置烟草广告者。

2. 现有法律虽有规定，但存在诸多缺陷，或因涵盖面不足，或因规定不明确，导致对规定理解产生歧义，因而遭投诉的广告行为未能得到查处。如烟草企业建立同名文化公司，突破限制，变相发布的烟草广告。《广告法》允许烟草业在五类媒体、四类场所以外，经过批准发布的广告，举报投诉不予立案。

3. 有些虽无国内法明确规定，但因《公约》已在我国生效，经各界人士积极呼吁、建议，主管部门从善如流，制止了烟草业的广告促销和赞助活动。但若主管部门对各方的呼

吁置若罔闻，这类广告促销和赞助便难于得到处理——因此单单依靠主管者的明智是不可靠的，只有通过立法才能从根本上解决问题。

我国现有《广告法》制定较早，有些规定极不完备，加之禁止烟草广告场所采取列举法，不免挂一漏万。随着经济、科学、技术、社会的发展，烟草企业发布烟草广告的手段也日益多样化。原先规定的五类媒介、四类场所，已远远无法有效限制烟草广告的扩张。因为在明确列举的媒介与场所之外的地方，都可能成为烟草广告泛滥之所。

4. 现行《广告法》对广告的定义是：“指商品经营者或者服务提供者承担费用，通过一定媒介和形式直接或间接地介绍自己所推销的商品或者所提倡的服务的商业广告”。这个定义对其他商品或许适用，但对烟草业的烟草广告的规制却远不能起到应有的作用。烟草业的广告已经是靠传达一种意念，或引起一种联想，给人植入一种烟草品牌，从而刺激人们对特定品牌卷烟的欲望。如“爱我中华”、“吐纳有度，通仙情怀”、“天赐淡雅香”等都是通过植入某种意念，激起对中华、通仙、黄鹤楼等烟草品牌的联想。这类烟草广告，暴露了烟草业规避现行《广告法》限制的狡诈伎俩。

现有法律虽有明确规定，但或因查处不力，或因处罚力度太小，以致对烟草业做非法烟草广告的行为未能形成有效的法律威慑，从而使其有恃无恐。从我们汇集的部分举报、投诉案例，便不难看出：对于烟草广告，只有按照《公约》关于“广泛禁止所有的烟草广告、促销和赞助”，不管它是直接的还是间接的，不管它是隐喻的还是联想的，都应查处。这样，才能有效地保护公众远离烟草，维护健康。

我们期盼，新的《广告法》关于烟草广告的规定，能够明确禁止“所有的”烟草广告、促销和赞助。因为不仅烟草业的促销、赞助，同它的广告一样，是一种扩大销售卷烟的手段，而且通过促销、赞助变相发布烟草广告的现实生活中极为普遍。

我们期盼，新的《广告法》无论对室内烟草广告或室外烟草广告，都不采取列举的办法。因为即便列举的场所或媒介的名单再长，都无法限制烟草广告在“规定”以外扩张、泛滥成灾。

我们期盼，新的《广告法》，不要把烟草广告与酒类的广告相提并论。饮酒，暴饮伤身，小酌无妨，而烟草使用却没有安全的限值。而且，迄今为止任何所谓降焦减害或减害降焦的宣传，都是对消费者的欺骗。

我们期盼，新的《广告法》中，不能留有“经批准”可以设置某些烟草广告的规定，更不能把这类广告的批准权放在县一级。先前放在省一级已经出现了很多问题，若再把批准权放在县以下的某些部门，各种变相或非变相的烟草广告，必将大肆泛滥而不可收拾。

总之，我们期盼，新的《广告法》有关烟草广告的条款，应当充分起到禁止烟草广告、保护人民健康（特别是儿童和青少年）的积极作用。它应当是烟草广告与变相烟草广告的清除器，人民健康的保护神。

二、行动回顾与解析

（一）依据现行《广告法》投诉成功的案例

尽管现行广告法及其他法律法规，对烟草广告有不少禁止、限制的规定，但烟草业为了推销烟草制品，依旧不断变换花样，企图突破禁区。这些花样翻新的广告、促销与赞助，有些通过执法部门认真执法及社会各界的举报、参与，得以成功清除。

案例1

“蓝色风尚 为爱起跑”户外违法烟草广告

事件：2010年7月31日开始，北京卷烟厂“中南海爱心基金”与北京青少年发展基金会希望工程北京捐助中心共同主办“2010中南海一份爱心传递行动——蓝色风尚 为爱起跑”大型活动。采用青少年喜爱的“跑酷”形式，在北京、天津、大连、青岛等5个城市连锁进行，每个城市选拔十名“跑酷”优胜者，给予奖学金。最后在云南香格里拉为以“中南海”卷烟品牌冠名的希望学校举行揭牌仪式。



观点：新探健康发展研究中心8月12日举办揭露“中南海”“蓝色风尚 为爱起跑”活动的烟草营销本质研讨会。针对活动现场背景板、服装和会场设置的道具上多处呈现的烟草广告，指出这项活动实质是上海烟草集团北京卷烟厂借此赞助活动明目张胆在公共场所发布烟草广告，进行品牌营销，呼吁立即终止该项活动。对此，媒体给予积极的报道。8月17日在深圳的研讨会上再次发言揭露将在深圳举办活动的本质。在控烟界、法律界舆论的压力下，活动举办方被迫终止8月21日在深圳东湖公园预定的广告营销活动。

投诉：8月22日在公益律师帮助下，新探健康发展研究中心向北京市工商行政管理局投诉。询问上述烟草广告是否得到批准？如果是批准的，请公开有关批准的信息；如属未经批准而擅自发布，请依法履行查处的法定职责。

处理：2010年11月20日北京市工商局回复：已对烟草广告负责人做出行政处罚决定。确认“蓝色风尚”为爱起跑活动的启动会场明显违反有关烟草广告的规定，属于违法广告，并给予发布烟草广告责任人——北京开创世纪广告有限公司10000元的处罚。

新探健康发展研究中心同时还向这项连锁烟草广告活动的举办城市天津市、举办城市大连所在的辽宁省、举办城市青岛所在的山东省以及活动终点的云南省工商局投诉。各局

回复如下：

天津市工商局：确认北京卷烟厂涉嫌未经批准发布烟草广告。将投诉材料移送北京市工商局处理。

山东省工商局：依法将该案件交青岛市工商局查处，并要求其将查处结果及时进行回复，但青岛市工商局未作任何回复。

云南省工商局：责成迪庆工商局对相关情况进行调查。后经调查确认希望工程北京捐助中心、上海烟草集团北京卷烟厂等单位在云南香格里拉“中南海爱心学校”揭牌仪式活动背景板的宣传行为，涉嫌变相发布广告。转请北京市工商局调查处理。

辽宁省工商局：对是否涉嫌广告未作表态，决定不交大连工商局。将投诉材料移送北京市工商局处理。

评析：北京青少年发展基金会希望工程北京捐助中心与北京卷烟厂在五个城市的公共场所开展带有发布烟草广告性质的赞助活动，并且大肆通过媒体予以公开报道，这说明它们在公共场所做非法烟草广告的行为非常肆无忌惮，工商部门对于此类通过临时性赞助活动开展烟草广告活动缺乏有效的监管。这次对北京烟草广告的投诉最后得到了北京市工商行政管理局和朝阳区工商行政管理局的积极回应，工商部门最后也对经营和发布非法烟草广告的广告公司依法进行了罚款。北京市工商部门以及天津、山东、云南省工商部门对于投诉的积极态度非常值得肯定，但北京市工商部门只是对经营和发布非法烟草公司的广告公司进行处罚，而对该广告的主办者——北京青少年发展基金会希望工程北京捐助中心与北京卷烟厂未依法进行处罚非常令人遗憾，因为这非常不利于对烟草生产者和经营者的惩戒。

案例2

江西中烟“金圣”黑老虎烟草广告

事件：2012年6月26日《法制网》“南昌烟草广告公然现身电视报纸 无知还是无视”一文报道，地处南昌市的江西中烟工业责任有限公司(下简称江西中烟公司)，为大力



推介“黑老虎”牌卷烟上市，竟然在报纸、电视上公然发布卷烟广告。2012年5月27日，“金圣”黑老虎体验主题公园活动第一站在南昌市体育公园进行。现场工作人员开展了广告语征集、派发评吸烟及宣传资料、“金圣”达人照片墙等活动。另外，主办者还试图在全省11个地级市及其他县市巡回开展100场“金圣”黑老虎体验主题公园活动，内容包括构建“金圣”特色宣传区、新品展示区、新品产品体验区和消费者活动区等5个区域，

发布“金圣”特色及黑老虎双低系列卷烟产品宣传资料、品牌TVC、歌舞节目以及新产品展示、“金圣”卷烟品吸等多种卷烟品牌宣传活动。

观点：江西中烟公司作为国有企业，在电视、报纸上做烟草广告和变相烟草广告，并在公共场所举办烟草广告宣传及产品营销活动，违犯了现行《广告法》第十八条，是公然藐视国家法律的违法行为。

投诉：2012年7月3日，中国控制吸烟协会就江西中烟公司在电视台播放烟草广告及计划开展百场“金圣”黑老虎卷烟体验主题公园活动，向江西省工商局发出《关于依法查处江西中烟公司违法烟草广告函》，建议：

1.依照《广告法》第四十二条和《烟草广告管理暂行办法》之相关规定，严肃查处负有责任的广告主、广告经营者和广告发布者，并向媒体公开处理结果；

2.依法立即制止江西中烟公司正在全省公园、体育场等公共场所举办百场“黑老虎”卷烟体验主题公园活动，并依法查处。

处理：江西省工商局收到协会致函后，很快着手调查并处理此事。一周后，江西省工商局致电协会表示已经及时制止了江西中烟公司正在筹备的百场“黑老虎”卷烟体验主题公园活动；同时将依据有关法规对相关责任方给予经济处罚。

评析：不要以为国营的烟草业就一定会遵守国家的法律法规。国营烟草业为了营销卷烟，获取利润，一样可以置法律法规于不顾。烟草业把法律上未列明的销售终端作为一重要的广告和促销途径，选择娱乐场所，大型超市，酒店等人流较大，客户价值较高的场所设销售点，在这些场所放置宣传横幅，广告牌，展架等，进行产品销售，形象展示，品牌培育，宣传促销，试图以此扩大品牌影响力。然而这种违法行为，只有通过广大的社会参与和执法部门的认真查处，才能得以清除。像这样一个特大型的烟草广告、促销活动，直到外地控烟组织投诉，当地执法部门才予以制止，在一定程度上表明执法部门对这类违法行为的反应相当迟钝。

案例3

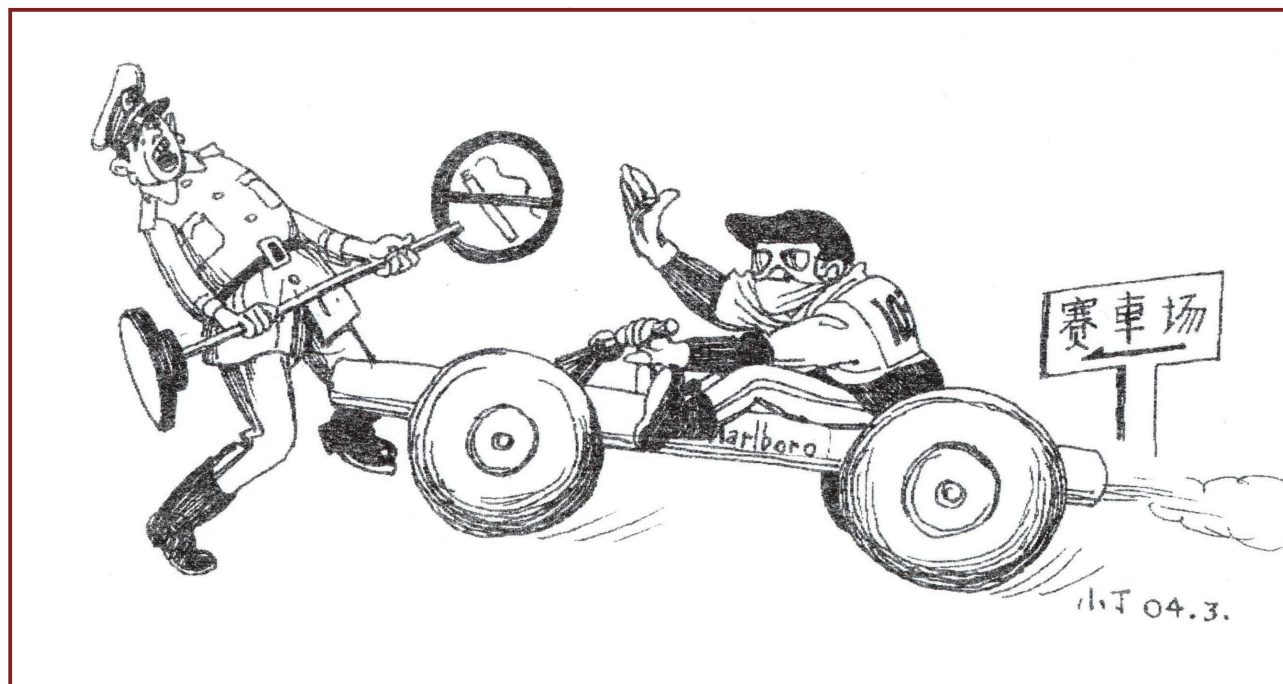
上海F1赛事万宝路烟草商赞助和广告

事件：国际汽车联盟与上海国际赛车场有限公司签署协议：把原先主要在欧洲举办的“F一级方程式汽车大赛”引入中国，并约定从2004年到2010年，每年在上海举行一次比赛，由于“F一级方程式汽车大赛”主要是由烟草商赞助的。参赛的主力车队也是由万宝路、威斯特、柔和七星等大烟草商赞助。但凡烟草商赞助，一般车赛就会有烟草广告。

观点：控制青少年吸烟决定着我国控烟工作的未来。正是由于F1赛事在人们尤其是青少年之间具有极大的影响力，要控制未成年人的烟草消费，限制烟草广告和促销至关重要，因此禁止和限制其烟草广告和赞助就显得格外重要。关心国民健康的各界专家人士便行动起来。著名漫画家丁聪先生专为此作画，表示支持。

投诉：2003年2月13日，由多位院士领衔的23名自然与社会科学界专家共同起草《致国际汽车联盟的公开信》，提出“反对烟草广告与赞助，呼唤无烟F1赛事”。23位专家的公开信得到中国疾控中心控烟办公室的积极回应。

2003年2月17日，中国疾控中心控烟办公室在北京召开了以《反对烟草广告与赞助借上海F1登陆中国》座谈会，再次强调：反对烟草广告和赞助随F1赛事进入中国。



2003年6月，中国吸烟与健康协会(现中国控烟协会)致信卫生部、上海市政府，阐明烟草商赞助的危害和《公约》相关规定。

2004年3月全国政协十届二次会议上，方积乾等委员递交《关于汽车大赛不应有烟草广告》的提案（2347号）。

2004年4月9日由新探健康发展研究中心主办的主题为“宣传框架公约，促进烟草控制”的研讨会上，50余名卫生领域的专家、学者认为，必须向2004年9月24日将在上海举行的“F1方程式汽车大赛”中可能出现的烟草广告提出异议和忠告，为此致信国家工商行政管理总局王众孚局长，呼吁请求国家工商行政管理总局督促上海市工商行政管理局依法对广告进行监督管理，查处违法行为。树立《广告法》权威，杜绝任何烟草广告和烟草公司的商标出现在上海F1赛车场上和报道赛事的任何媒体中。

处理：2004年5月9日，国家体育总局对上述政协2347号提案作出答复，表示经过艰苦的工作，外方已经接受我方关于禁止在赛场的车道、弯道、坡道上设置含有烟草内容的挡板、竖牌、龙门架等广告的意见，以及不在贵宾室摆放带有烟草标识的相关物品的建议。经过组委会的积极努力，F1世界锦标赛2004年中国大奖赛的控烟工作取得了重大突破，我国著名的大企业“中国石化”取代了“万宝路”公司获得了F1世界锦标赛2004年中国大奖赛的冠名权。组委会表示将继续严格依法办事，在赛场和媒体发布会上绝不出现违法违规的烟草广告设置。

评析：由于欧洲对烟草广告的禁令甚严，因此主要由烟草业赞助的F1车赛，把赛场移向亚洲。把汽车大赛引入中国，丰富人民文化生活，并没有什么不好。但是，烟草商赞助车赛就会要有烟草广告。这样一个背景，使人不能不怀疑，随着F1方程式汽车大赛的引入，是不是同时也引入烟草广告。如果这样，举办这样的汽车赛，就是在挑战中国政府的诚信和中国的法律。我国1994年的《广告法》已明令禁止在体育场馆发布烟草广告，依法行政是中国的国策，汽车大赛如要引进，就应当是没有烟草广告的干净的大赛。这既是维护法律的尊严，也是对人发健康的真正关注和爱护。

案例4

北京市南苑机场侯机楼瑞港商城烟草广告

事件：2013年12月1日，举报人田桂峰女士在北京南苑机场侯机楼二层瑞港商城烟草专卖店（2层13家店面中有8家烟店）看到中央带有“中华，上海烟草集团有限责任公司”和店内带有“中华，黄鹤楼，苏烟，芙蓉王，熊猫，三长花烟”等烟草商标标识的烟草广告后，购买两条香烟，并开具了发票。

观点：田桂峰女士根据《中华人民共和国广告法》、《烟草广告管理暂行办法》、《关于在公共交通工具及其等候室禁止吸烟的规定》、《民用机场和民用航空器内禁止吸烟的规定》，发现这些广告违反下列法律和规定：

1. 违反了《广告法》第十八条、第四十二条之规定；同时还违反《烟草广告管理暂行办法》第三条、第十条、第十一条、第十二条的规定。

2. 违反了《关于在公共交通工具及其等候室禁止吸烟的规定》第三条、第四条之规定。

3. 违反了《民用机场和民用航空器内禁止吸烟的规定》第五条 第（四）款在禁止吸烟场所不得设置烟草广告标志，不得放置吸烟器具的规定。

4. 违背了《公约》第十三条的规定。

5. 2013年12月29日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于领导干部带头在公共场所禁烟有关事项的通知》，明确禁止烟草广告，体现了国家和国家领导人对控烟和禁烟工作的支持，也体现了国家领导人和国家对人民生命健康的重视，在如此重要位置设置违法烟草广告，严重违背此通知的精神。

6. 被举报人销售的阿里山卷烟外包装使用绝对化用语（最早），且声称是“有机烟，降低了有害成分”。

7. 被举报人销售的三长花烟外包装声称“自然花香，品位健康；纯正醇和，怡情逸神”。此外包装广告属于违法引诱、诱导消费者吸烟，属于误导欺诈消费者的行为。



投诉：

1. 行政申请：2014年3月25日，田桂峰女士向北京市工商行政管理局首都机场分局提起行政申请，投诉南苑机场瑞港商城8家烟店利用装潢发布“爱我中华”等烟草品牌违法烟草广告，请工商部门依法履行职责，对举报人举报的违法烟草广告进行查处。

(1)依法查处被举报人的非法广告；

(2)要求被举报人根据《消费者权益保护法》退一赔三（265元×4=1060元）；并赔偿给举报人造成的交通费，误工费等其他损失。

(3)将查处结果书面告知举报人。

2. 政府信息公开申请：田桂峰于2014年月向北京市工商行政管理局首都机场分局和中华民用航空局申请政府信息公开，内容有(1)举报南苑机场侯机楼二层瑞港商城烟草专卖店违法发布烟草广告的查处与处罚结果 (2)首都机场和南苑机场是否设置有吸烟室、烟

草专卖店和烟草广告；如有的话公布具体数量、法律依据和设置的时间 (3)表态：是否支持在机场区域设置吸烟室、烟草专卖店和烟草广告。

处理：国家民航总局答复，4月4日已经责令被举报方拆除所有违法烟草广告，并对其进行批评教育；北京市工商行政管理局首都机场分局公开处罚文书：责令当事人停止发布；罚款10000元。

评析：这样重大的公共场所出现如此明目张胆的烟草广告，工商部门本应早就依法予以查处。尽管有关执法部门熟视无睹，涉嫌玩忽职守。虽在接到投诉后尚能及时补过，但其仍应举一反三，防止再次出现这样有法不依、执法不严的严重违法行为。

为方便阅读，特将部分案例列表如下（表1）。

表1 投诉成功的案例

编号	事件	过程	结果
1	“大红鹰” 变相烟草广告警示牌	2008年5月发现北京的部分医院、宾馆的警示牌有大红鹰集团标志的变相烟草广告，中国控制吸烟协会致函北京市公安局、北京市卫生局、北京市爱卫会，要求清理和查处烟草广告。	北京市公安局110报警服务平台回函表示立即撤消该警示牌，并将加以整改、清理存在的变相烟草广告。
2	长 沙 摩 天 轮 “ 白 沙 ” 烟 草 广 告	2009年，长沙标志性建筑摩天轮出现“鹤舞白沙，我心飞翔”的烟草广告。	2010年，在长沙市爱卫办积极协调以及在工商部门等部门的联动下，2010年该烟草牌广告牌被拆除。
3	两所四川省烟草希望学校中的多元烟草广告	2012年8月末，发现四川省广安市邻水县坛同镇蜂子岩村“四川烟草希望学校”及四川省乐山市峨边彝族自治县官料河“四川烟草希望学校”内外均设有大量烟草广告，新探中心在公益律师帮助下，向学校所在地工商管理部门投诉。吁请工商部门依法督促相关部门进行整改，还学校一个没有烟草广告的良好校园环境。	2012年9月收到工商回复：两所学校经过整改去掉了多元烟草广告，其包括：校名中去掉了“烟草”二字； 取消了所有中国烟草“LOGO”及VI标识； 删去“烟草助你成才” 题词；取消了学校内所有行业VI标识、企业文化理念宣传等。
4	重 庆 过 街 桥 “ 天 子 ” 广 告	2013年1月在重庆市南岸区一处隧道过街桥上方出现“天子”卷烟的巨幅广告牌。	应重庆市健康教育所要求，重庆市政府积极回应并予以拆除。
5	洛 阳 黄 金 叶 烟 草 标 示 服 装	2013年3月，洛阳市旅游局强制要求导游购买印有黄金叶标示的服装。导游服装全额费用由洛阳烟厂企业赞助。	经媒体、洛阳控烟专家质疑以及卫生部门询问，数天后洛阳市旅游局表示：对“黄金叶装”不再予以考虑，导游统一服装工作暂缓执行。

6	哈尔滨冰雪大世界“龙烟”广告牌（三年）	2011至2013年，哈尔滨冰雪大世界园区矗立着“龙烟”烟包的大型冰雕。	2013年媒体发现并进行了报道，引起了社会热议。在相关专家及公众质疑声中，在哈尔滨市卫生局、工商部门及国资委积极协调下，主办方拆除了该烟草广告。
7	江西中烟官网非法烟草广告	2013年3月新探中心向江西省工商局、北京市工商局、北京市通信管理局投诉江西中烟公司官方网站存在大量违反《广告法》、《烟草广告管理暂行办法》的宣传性文字及图片，要求其对江西中烟官方网站上的违法内容进行查处，同时也要查处被举报人生产的金圣“黑老虎”系列香烟产品外包装的非法宣传广告。	2013年5月，江西省工商行政管理局依法责令江西中烟公司停止利用自办网站发布涉嫌违法烟草广告的行为，并限期进行整改。
8	广东中烟官网虚假违法烟草广告	2013年3月新探中心与北京义派律师事务所合作，向广东省工商局投诉广东中烟官网上“五叶神”品牌卷烟“低焦低害”等内容的虚假广告。	深圳市市场监督管理局责令当事人停止通过计算机信息网络发布烟草广告；没收违法所得15000元；对当事人处以违法所得二倍即30000元的罚款。
9	道客网非法刊登烟草广告	2013年7月道客网烟草文化互动社区非法刊登烟草广告，新探健康发展研究中心向北京市工商局提起申请，进行查处。	北京市工商局东城分局针对道客网违法行为作出行政处罚。
10	“龙源烟行”违法网络售烟和发布烟草广告	2013年11月，北京义派律师事务所发现“龙源烟行”违法在网络上出售卷烟制品并发布烟草广告，向广东省工商局及广东省烟草专卖专卖局投诉，申请依法处理。	经过投诉后该网站关闭。

（二）《广告法》的缺陷以及执法不严导致的投诉未成功的案例

《广告法》明确规定：禁止在五类媒介（广播、电影、电视、报纸、期刊）、四类场所（等候室、影剧院、会议厅堂、体育比赛场馆）发布烟草广告，但给烟草广告仍然留有巨大的空间。这是“列举法”无法避免的缺陷。即便把列举场所的名单再加长，也还会有漏洞。

投诉未能成功的原因可能有以下几种情况：

1. 通过商品经营者或者服务提供者之外的第三方发布的烟草广告；
2. 利用变相烟草广告：现行《广告法》对于变相烟草广告没有明确定义，造成有关部门在执法时随意性及主观性过强，得以自行判定是否属于烟草广告；
3. 经有关部门审批的烟草广告：现行《广告法》对烟草广告采取列举法，列举之外的媒介、场所发布广告，因此只要经过工商部门的审批，烟草广告就可以堂而皇之的出现在大众视野；
4. 《广告法》没有任何有关禁止烟草促销和赞助的规定。

案例1

诉北京西站内红塔集团烟草广告

事件：2014年初,新探健康发展研究中心发现，在北京西站南广场入口，进入地下一层和二层楼梯处四周三面墙上，有云南红塔集团的巨幅广告牌。



观点：此广告中包含的烟草元素主要体现在以下几个方面：

1. 左上角的“红塔集团”是“红塔烟草（集团）有限责任公司”企业名称的简称，且两者所用的颜色和字体与完全相同；
2. 左上角出现的“山高人为峰”是红塔烟草集团的广告用语。“山高人为峰”的广告语从一开始就与红塔集团的企业名称及其生产的红塔山牌卷烟密切相关。“山高人为峰”作为红塔集团及其产品红塔山卷烟品牌的广告语曾登上“2003年新锐榜”；
3. 左侧出现的“山峰”形象是红塔集团的标志,与红塔山牌卷烟烟包设计一致；
4. 右下角标有“云南红塔集团有限公司 投资开发”字样。云南红塔集团有限公司是红塔烟草（集团）有限责任公司的全资子公司。即使作为投资开发公司的云南红塔集团有限公司投放的广告，仍然应视为构成法律禁止的烟草广告；
5. 右侧的“努力打造世界品牌”字样是红塔集团的烟草发展战略口号。

依照《烟草广告管理暂行办法》第2条规定，上述内容都涉及红塔烟草集团的企业名称、标识、宣传口号等事项，因此明显属于烟草广告。依照我国《广告法》第18条规定，在北京西站这类等候室设置的红塔集团广告应属于“在国家禁止的场所发布的烟草广告”。

依照《烟草广告管理暂行办法》第2条规定，上述内容都是为了宣传红塔烟草集团的企业名称、标识、宣传口号等，可以说是明显的直接烟草广告。依照我国《广告法》第18

条规定，在北京西站这类等候室设置的红塔集团广告即应属于“在国家禁止场所发布的烟草广告”。

投诉：2014年7月25日新探健康发展研究中心向北京市工商行政管理局提出申请，请依据《广告法》第42条的规定依法进行查处。

处理：2014年8月11日北京市工商局西站分局回复：

1. 该广告由中铁世纪传媒广告有限公司北京西站广告分公司发布，并按规定收取了相关证明材料；2. 云南红塔集团有限公司的经营范围为“在国家法规、政策允许范围内进行投资、开发”；3. “山高人为峰”广告语未审批过用在烟草广告中宣传。

因此北京市工商局西站分局认定该广告为红塔集团企业形象广告，而并非烟草广告或变相烟草广告，故不予立案处理。

评析：孙悟空拔一根毫毛，可以变出一个小孙悟空。烟草集团拔一根毫毛，可以变出一个子公司。由子公司发布的烟草广告，难道就不是烟草广告？采取这样的办法来逃避法律禁止，是中国烟草业做广告的常用办法。烟草业利用法律的不完备，大打擦边球，这正是烟草业应对“禁止烟草广告、促销与赞助”的策略。这里还要提出的是，红塔集团直言不讳“山高人为峰”系烟草广告用语，并以该广告用语的宣传广度洋洋自得，许多过路群众也都知道这句烟草广告用语，北京市工商局西站分局真的就不知道吗？

案例2

诉中央电视台《新闻联播》中华烟植入广告

事件：2013年2月4日在中央电视台第1套和第13套新闻频道播出的“新闻联播‘新春走基层×回家的礼物’”系列新闻报道中，央视记者与火车上采访的春节返乡者有如下镜头与对白：



记者问返乡者回家带了什么礼物？返乡者回复：“给我爸带了一盒中华烟”。

记者：“我很好奇，您为什么就送您爸一盒中华烟？”

返乡者：“他（一直）是抽我们地里种的那个毛烟，叶子烟，卷起来，我们自己做还卖钱，我让他尝一尝（中华烟）”。

记者：“我还能再看一下您的那盒烟吗？”

返乡者：“可以，没有问题”。（返乡者掏出中华烟。特写烟盒镜头）

记者：“都一直放在胸口？”

返乡者：“那比什么都重要。我跟我妈说，我无论如何一定要把这个烟带回去，让我爸爸，我第一个打开让我爸爸先抽，因为是天安门嘛”。

同时，电视屏幕还特别显示了如下字幕：“崔斌 48岁 在上海工作七年 老家：四川广元 礼物：一盒中华烟”。在整个对话过程中，有将近10秒钟左右的时间出现了中华牌卷烟的镜头（特写镜头长达6秒左右）。

观点：这个新闻节目不仅出现了烟草制品名称、商标、包装、装潢，而且直接宣扬诸如“中华烟高级、有品位，是送礼佳品，应该支持亲人吸烟”的观念，就其客观效果而言，明显是一种起着烟草广告作用的宣传，违反了《广告法》第42条、《烟草广告管理暂行办法》第11条以及原国家广电总局2011年发布的《关于进一步加强广播电视广告播出的通知》第三条规定：不得使用新闻报道及其素材，或以新闻采访形式作商业广告。中央电视台的这个新闻就具有以新闻采访形式作商业烟草广告的嫌疑。

投诉：2013年3月，新探健康发展研究中心就中央电视台《新闻联播》非法播放中华品牌卷烟广告向北京市工商行政管理局、中央电视台以及国家广电总局提出行政申请，要求依据《广告法》第42条和《烟草广告管理暂行办法》第11条的规定对中央电视台这一行为予以查处。

处理：北京市工商行政管理局认为：是返乡农民工对亲人情意的客观真实写照，并非是烟草生产或经销者发布的对烟草本身的宣传广告，故举报烟草广告事实不成立。

评析：这样的“报道”，不能不让人怀疑它是植入式烟草广告，因为曾经有过这类广告先例。据央视称此报道没有收取烟草商费用，不是烟草企业所要求的。但记者何以对一包卷烟有如此浓厚的兴趣，仍令人生疑。作为记者，至少是对烟草使用导致死亡过于无知。不然就不会把“送烟”作为“亲情”的范例加以宣扬。这样的镜头居然能出现在中央电视台的节目中，不值得令人深思吗？《广告法》修订，应当考虑杜绝此类植入性烟草广告的发布途径，同时也应该禁止新闻媒体传播任何客观上能够起到烟草广告作用的信息，不管这种信息传播是否具有商业性，否则只能为中央电视台的此类做法大开方便之门。

案例3.

诉“2013中国国际西湖情大红鹰玫瑰婚典”活动烟草广告

事件：2013年9月，在杭州市政协官方网站上刊登了“2013中国国际西湖情大红鹰玫瑰婚典”活动征集报名的广告。2013年10月6日活动现场出现了《烟草广告管理暂行办法》所禁止的烟草广告。

观点：该大型国际活动是由“大红鹰”这个烟草品牌冠名的；其次，冠名的“大红鹰”字样与卷烟注册商标“大红鹰”的字体完全一致；第三，现场礼仪小姐都挂有“浙江中烟工业有限责任公司”的绶带。这些都是非常明显的烟草广告元素。“浙江中烟工业有限责任公司”是此次活动的主要赞助者及主办方之一。卷烟生产商名称，出现在海报中主办方的名单中。依据《烟草广告管理暂行办法》第2条规定，此活动的广告已构成应当依法查处的烟草广告。并且该项活动直接违反了已在我国生效的《公约》的相关规定。

投诉：2013年10月21日，新探中心向杭州市工商行政管理局递交行政申请书，请求依法查处。中国控制吸烟协会也致函杭州市政府呼吁依法制止“西湖情大红鹰玫瑰婚典”违法烟草广告促销活动。

处理：2013年11月11日杭州市工商局回复，收到投诉并已立案，待调查后回复。然而至今未见回复结果。



评析：《广告法》以及《烟草广告管理暂行办法》没有禁止以烟草品牌或烟草公司名称进行的赞助行为，是导致这类以冠名赞助活动之名行烟草广告之实的活动的烟草广告非常普遍的主要原因。在直接烟草广告受到严格限制的今天，烟草业更多采用这类变相广告提升烟草公司形象，扩大烟草品牌影响力，以实现促进烟草销售的目的。《广告法》以及《烟草广告管理暂行办法》没有将“所有户外烟草广告”列入禁止范围，也是导致这类户外烟草广告得以通过审批的原因。此类烟草广告，也如同以烟草品牌冠名学校一样，是以赞助为诱饵，以烟草品牌或烟草公司冠名为特征的变相烟草广告。烟草业把共青团、政府等组织和部门裹挟到烟草营销活动中，使这种烟草广告得以默认，企图使活动的直接或间接参与者（特别是年轻人）对大红鹰这一卷烟品牌产生好感。我国既是《公约》缔约方，在修订《广告法》时，就应当全面贯彻《公约》精神，明确禁止任何烟草赞助和通过赞助做变相烟草广告的行为，从而填补我国在禁止烟草广告方面存在的法律漏洞。

案例4.

呼吁整顿中国烟草博物馆

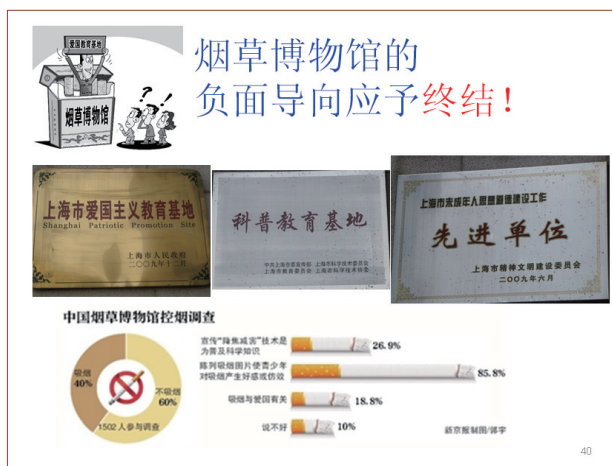
事件：位于上海市杨浦区的中国烟草博物馆是一所经国家批准并由全国烟草行业共同捐资捐物兴建的专业性博物馆。毗邻上海卷烟厂、上海烟草专卖局/上海烟草(集团)公司。

这家烟草博物馆曾被授予“爱国主义教育基地”、“科普教育基地”和“上海市未成年人思想道德建设工作先进单位”等称号。

观点：在中国烟草博物馆中，出现了大量领袖、伟人、名人吸烟的照片，展示他们使用过的烟具，编造他们的事业同烟草的“共生”关系，并以“烟草文化”为名，突出介绍烟草制品的“美丽包装”及吸烟者对烟草的迷恋与依赖。这种以所谓“文化营销”提高烟草业形象的手段，刻意避开“吸烟危害健康”的确凿事实，竭力淡化烟草使用的严重危害，其种种做法已到了罔顾事实的地步。从其展示的内容看，中国烟草博物馆完全是在假科普教育之名，行促进营销之实。

调查显示，参观烟草博物馆后，参观者（主要是青少年）认为吸烟非常有害的比例从83.1%降到49.2%；未来肯定不吸烟的比例从82.1%下降到75%。

呼吁：2012年8月21日新探健康发展研究中心在北京召开了《烟草博物馆在传递什么信息——“烟草文化”解析研讨会》，揭露烟草博物馆的真相，呼吁烟草博物馆的负面导向应予终结。为此，新探健康发展研究中心还向国家控烟履约领导小组八部委提出《关于调查中国烟草博物馆违背公约的建议》，中国控制吸烟协会则向中共上海市委宣传部、上海市教委、共青团上海市团委寄送《关于请撤销中国烟草博物馆“爱国主义教育基



地”和“上海市未成年人教育先进单位”称号函》，建议撤下与博物馆内容不相称的有关科普、爱国主义和未成年人教育（先进）单位的三个牌子；要求其展览内容应该大力宣传《烟草控制框架公约》及其实施准则，应大力宣传世界卫生组织提出的6项控烟措施（MPOWER）。

处理：经与上海市委宣传处多次联系，希望闭馆整顿。2014年初，烟草博物馆的三块牌子都换成各级政府授予的“爱国主义教育基地”。2014年5月31日世界无烟日至今，

烟草博物馆前的所有牌子消失。但是与之前相比，博物馆的展览内容没有什么实质性的改变。让青少年参观的吸烟与控烟馆中大量的降焦减害宣传，文化馆中伟人、名人抽烟照片依然如故。

评析：烟草博物馆虽然经过审批，但设立的宗旨却在于“展示、宣传中国烟草文化，树立烟草行业形象”，它不遗余力地宣扬降焦减害，开发低焦油、低危害产品的研究成果，展出内容意图颠覆参观者对烟草危害的认识，弱化远离烟草的决心，不可避免对未成年人产生接触烟草、使用烟草的强烈诱导作用，因此其实际已经成为中国烟草业最大的广告馆、宣传馆和促销馆。对于这样一个违背《公约》精神和我国法律的博物馆，有关政府部门还授予其爱国主义和未成年人教育（先进）单位的牌子，真是匪夷所思。尽管政府部门在控烟组织的呼吁下，在馆外墙上撤掉了这类严重不适宜的牌子，但烟草博物馆中有关促销烟草、宣扬烟草业形象的内容至今仍然岿然不动，说明政府部门的控烟意识和控烟决心有待加强。

由于现行《广告法》以及《烟草广告管理暂行办法》存在的种种不足与疏漏，导致“禁止烟草广告、促销与赞助”行动失败的案例还有很多。为方便阅读，特将部分案例列表如下（表2）。

表2 《广告法》的缺陷以及执法不严导致的投诉未成功的案例

编号	事件	过程	结果
1	烟草希望小学	成都市娇子小学，会理县下村乡娇子小学、普格县螺髻山镇中国娇子希望小学、西昌市利群阳光鹿鹤希望小学、德昌县麻栗双喜烟草希望小学五所小学以烟草品牌冠名学校。2012年底，新探健康发展研究中心向四川省工商行政管理局进行了投诉，希望撤销烟草品牌冠名。	四川省工商局回复称：学校名称中含有的烟草名称，不属法定意义上的烟草广告范畴，但与教育部和卫生部《关于进一步加强学校控烟工作的意见》等法律法规性文件不相符，新探中心已经给省教育厅去函，建议教育厅下文更改学校名称。然而却迟迟未见四川省教育厅的回复。 有关希望小学以“烟草”二字或以烟草品牌冠名之事曾致函教育部部长，至今未见答复。

2	上海烟草“爱我中华”广告	上海杨浦区长阳路与通北路交界处（上海烟草集团有限责任公司旁）矗立大型的华表雕塑，下有带绿化背景的“爱我中华”四个红色大字，华表造型以及“爱我中华”的字体和颜色与“中华”品牌卷烟的标识完全相同。新探健康发展研究中心向上海市工商局杨浦分局进行了投诉。	上海市工商局杨浦分局回复：“爱我中华”和“华表”是上海烟草集团在其厂区内绿化内制作的爱国主义教育口号和景观。称未发现违法行为，因此不予立案。
3	《南方人物周刊》非法刊登烟草广告	2013年5月 川渝中烟有限责任公司生产的卷烟品牌“娇子”冠名的“2013中国娇子青年领袖颁奖盛典”在北京举行。《南方人物周刊》总第344期多版面大幅刊登带有“娇子”冠名的评选活动的广告。就期刊杂志刊登烟草广告，新探健康发展研究中心向广州市工商局投诉。	广州市工商局回复：该活动合作对象是成都娇子品牌文化传播广告，并非烟草企业；且刊登的广告中“娇子”和烟包上的字样外观不一致，因此广告内容未涉及烟草品牌和烟草企业宣传，不是烟草广告。
4	济南“七匹狼”卷烟广告矗立街头建筑物	2012年，市民质疑济南经十路写字楼顶出现印有“吐纳有度 通仙情怀”的七匹狼卷烟广告。	相关部门工作人员回应：该广告牌经过了审批，并没有违法相关法规。
5	苏烟广告现身宁连高速公路	2013年，群众举报在宁连高速上，出现了多幅印有“苏烟文化，名扬天下”、“中国苏烟，尊贵经典”的苏烟广告牌。人民网记者询问江苏省工商局广告处。	江苏省工商局广告处回应：按照现有相关法律，经过审批的烟草户外广告是可以做的。该广告是经过批准的。
6	“党员经典导读”杂志刊登吸烟女士吸烟照片，发文赞赏吸烟形象“优雅”	2013年初，上海市社会工作党委主办的杂志刊登题为“那位吸烟的优雅女人”的文章，并附女人抽烟的相片。500多字居然出现了三遍“‘烟怎么抽的那么美’ ‘看见你抽烟，我也想抽了’”。新探健康发展研究中心致电杂志社，提出质疑。	杂志编辑部回应：不违法。是观众来信摘登，只是花边新闻，不是烟草业作的广告。

（三）在《公约》指引下，多个政府部门制止烟草广告、促销和赞助的案例

尽管现行的《广告法》存在诸多漏洞，但是在《公约》深入人心的今天，通过多家单位的共同努力，很多《广告法》管不住的烟草广告、促销与赞助活动，已被相关政府部门依照《公约》精神予以取缔。

案例1

上海世博会退还烟草企业捐赠

事件：2009年5月7日上海烟草(集团)公司向上海世博会中国国家馆捐赠人民币两亿元，这是中国馆自2007年12月启动定向捐赠以来，收到的最大金额捐款。

观点：《公约》第13条明确要求：“缔约方应广泛禁止所有的烟草广告、促销和赞助”，特别指出“禁止对国际事件、活动和/或其参加者的烟草赞助”。缔约方大会通过的《公约》第13条实施准则规定“各缔约方同意，烟草行业不能有了为了推销其致命产品的所谓企业社会责任项目。”据此，专家认为，上海世博会接受烟草企业捐赠的行为，是属于烟草企业以“社会责任”为名对国际活动进行赞助的行为。主办方公开接受上海烟草（集团）公司的捐助，并给予表扬和肯定，严重违反了《公约》及其实施准则的要求。也严重背离了上海世博会的主题。这也将严重损害中国在国际舞台上的“负责任大国”的形象。

投诉：中国控制吸烟协会2009年5月9日就上海世博会中国国家馆接受上海烟草(集团)公司两亿元人民币捐赠一事致函上海世博会组委会,强烈呼吁上海世博会组委会取消烟草企业捐赠，并三次赴上海与上海世博局法律部交涉。

新探健康发展研究中心2009年5月14日致函上海世博会组委会，要求取消接受烟草公司捐款。胡大一、支修益、崔小波等国内20位知名医学与公共卫生学专家联名呼吁上海世博会组委会取消接受上海烟草(集团)公司的捐赠并公开退还，挽回上海世博会在公众及国际社会上造成的不良影响，树立我国政府负责任、重承诺的良好国际形象，还世博会一个纯洁、绿色、文明的健康盛会。

处理：2009年07月22日媒体报道：上海世博会组织者基于“健康世博”的理念，上海世博会组织者与有关烟草公司协商，已终止双方的中国馆定向捐赠合同。



评析：自中国政府在《公约》签字之日起，中国政府就承担了遵守《公约》各项条款的责任与义务。尤其是在《公约》经全国人大常委会批准并在中国生效后，履约的责任与义务更是不可推卸。烟草业借口《公约》的相关条款必须转化为国内法后才有效，这是一种不负责任的托词，也是对国际法效力的一种严重曲解。上海世博会从善如流，退还了烟草赞助，维护了中国负责任大国的形象其行为非常值得嘉许。当然，此事也暴露了我国许多部门和官员，对中国签署的各个国际性条约和公约所知甚少，看来还需要补课。

案例2
诉江西中烟开展金圣（硬典藏）“谢师宴”活动

事件：2013年6月，江西南城县烟草分公司与江西中烟联手开展金圣（硬典藏）“谢师宴”回馈活动。活动期间，凡在当地酒店举办谢师宴酒席的中、高考学子，凭录取通知书复印件和身份证复印件及购烟凭证即可获得“购一得一”等更多礼品赠送的回馈活动（即购一包/条金圣卷烟，可获赠一包/条同样卷烟）。

观点：参加中考的学子均是未成年人，这项鼓励、教唆孩子和家长为老师买烟的烟草广告宣传促销活动，直接违反了《中华人民共和国未成年人保护法》第十条、第二十七条关于“预防和禁止未成年人吸烟”的相关规定，以及《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》第十五条有关“任何经营场所不得向未成年人出售烟酒”的规定；同时也违反了《中华人民共和国烟草专卖法》第一章总则第五条有关“劝阻青少年吸烟，禁止中小学生吸烟”的规定。更违反了已在我国生效的世界卫生组织《烟草控制框架公约》关于广泛禁止烟草广告、促销和赞助的相关规定。

投诉：2013年7月中国控制吸烟协会致函国家工商总局、江西省工商局，要求终止该活动并进行查处。

处理：江西中烟停止了“谢师宴”活动

评析：烟草业的这种花样，既是一种烟草广告行为，又是一种烟草营销策略。为了营销烟草，不择手段，将目标对准了青少年。虽然该项活动遭到制止，但烟草业不会改邪归正，类似的事件此后仍然频频发生。

为方便阅读，特将部分案例列表如下（表3）。



表3 多个部门制止烟草广告、促销和赞助的成功案例汇总

编号	事件	过程	结果
1	人民网撤销一则误导公众的吸烟长寿的新闻	2013年11月，人民网环球时报和国际频道出现了题为：“英国百岁老太长寿秘诀：日抽15根烟 喝威士忌”的报道,该报道有涉嫌诱导吸烟的嫌疑，并被各大知名门户网站大量转载，造成了恶劣的社会影响。新探中心致电人民网编辑部，希望撤销变相烟草广告。	投诉后，人民网在30分钟内删掉了该条新闻。
2	民政部撤销6家进入中华慈善奖公示名单的烟草企业的评审资格	2008年11月26日，民政部公示的中华慈善奖名单中，有中国烟草总公司等六家烟草企业。新探中心致电民政部，将《公约》第 5.3条实施准则精神电传民政部，与相关司局负责人2次通话沟通、中国控制吸烟协会、中国疾病预防控制中心等多家控烟组织以及世界卫生组织驻华代表致函民政部，吁请将烟草企业从名单中除去。	12月5日，民政部作出决定，在中华慈善奖名单中撤掉了6家烟草企业。
3	第十一届全国运动会组委会退回烟草公司捐助	2009年9月底，媒体报道了全运会接受包括山东烟草专卖局(公司)2000万元捐款在内的9家烟草公司的巨额捐款的消息。新探中心、中国疾控中心分别在10月12日和14日致函、中国控制吸烟协会举行会议，呼吁国家体育总局、第十一届全国运动会组委会退回烟草业的赞助款。	10月16日全运会组委会正式致函中国疾控中心控烟办公室，表示国家体育总局决定退还烟草企业给第十届全运会的捐款。
4	南宁拒绝烟草赞助“大地飞歌民歌大赛”	2011年广西中烟公司赞助500万元给南宁电视台和大地飞歌公司主办的“歌手海选活动”。	在南宁市创卫办建议下“大地飞歌—2011民歌大赛”组织者拒绝了广西中烟公司赞助的500万。
5	广西中烟老总借奥运火炬传递做“真龙”广告	2008年6月，中国控制吸烟协会就广西中烟老总被选作奥运火炬手，在传递中大做“真龙”烟草广告，致函奥组委火炬传递中心，指出烟企老总利用奥运火炬传递做卷品牌广告与实现无烟奥运的承诺相悖。	奥组委接受了意见，并承诺不再发生类似事件。

三、关于尽快修订《广告法》的建议和对《广告法》修订草案的修改建议

多年来，鉴于烟草广告的泛滥，对修订《广告法》严格禁止烟草广告活动的修订提案、建议从未间断。自2007年以来，每年的两会代表/委员都就禁止烟草广告、促销和赞助问题提出了建议和议案，据不完全统计，总数达16案次。

2014年2月28日至3月24日，国务院法制办将修订草案征求意见稿上网公开征求社会意见。2014年6月4日，国务院召开常务会议讨论通过了《中华人民共和国广告法（修订草案）》。《广告法》修订草案于8月25日提交第十二届全国人大常委会第十次会议审议。但是目前的《广告法》修订稿中有关烟草广告的内容，没有采取与《公约》完全一致的立场，给烟草广告、促销和赞助留下很大的空间。今年3月以来，多封关于《广告法》修订稿的修改意见送达国务院法制办以及人大常委会法工委。

2014年6月，中国卫生政策研究杂志发表了杨功焕等学者对《中华人民共和国广告法（修订草案）（征求意见稿）》烟草广告的评议及修订建议。文章指出：《广告法》（征求意见稿）与1996年实施的《烟草广告管理暂行办法》比较，有相当的差距；中国《广告法》（征求意见稿）未能全面禁止所有场所和媒介的烟草广告；对变相广告没有明确界定的结果会使大量变相广告可能逃脱工商部门的监管；对虚假烟草广告的限制规定不明确；依然采取部分禁止的原则，无法满足我国履行《公约》的要求。他们对《广告法》（征求意见稿）提出了积极的修改建议。（附录）。

为方便阅读，特将有关建议列表如下（表4）

表4 关于尽快修订《广告法》的建议以及对《广告法》修订草案的修改建议

编号	时间	致函部门	内容	发起单位
1	2009.12	致函国家工商管理总局和民政部	对15个省的40个市县的烟草企业捐赠监测。呼吁国家修订《广告法》和加强管理。	新探健康发展研究中心
2	2012.10.9	致函教育部袁贵仁部长	关于撤销和禁止用烟草品牌冠名希望小学的建议。	新探健康发展研究中心
3	2010.10.19	致函国家工商行政管理局周伯华局长	关于对变相烟草广告加强监督管理的建议。	新探健康发展研究中心
4	2013.5.21	致函国家工商行政管理局	尽快修订广告法，使其符合《公约》精神；涉及到健康问题，《广告法》的修订应有公共卫生专家参与。	新探健康发展研究中心

5	2013.6.22	致函国家工商行政管理总局，同时报送国务院法制办、全国人大法工委、卫计委	关于报送《广告法》修改建议。	中国控制吸烟协会
6	2014. 3.14	68名控烟、法律知名专家签名，致函国务院法制办	关于《广告法》修订稿应该全面禁止烟草广告、促销和赞助的建议。	中国控制吸烟协会
7	2014.3.17	致函国务院法制办	《对《广告法（修订草案）（征求意见稿）》的修改意见》。	中国控制吸烟协会
8	2014.3.21	致函国务院法制办	关于对《中华人民共和国广告法（修订草案）（征求意见稿）》的意见和建议。	新探健康发展研究中心
9	2014.6.9	53位专家、学者签名，致函国务院法制办	对《广告法》修订稿中关于烟草广告条款的修改建议。	新探健康发展研究中心
10	2014.7.17	致函全国人大常委会法制工作委员会	关于《广告法》修订稿中禁止烟草广告相关条款修改建议。	中国疾病预防控制中心
11	2014.7.25	132位著名专家、知名人士签名，致函全国人大常委会 编纂、印制《全面禁止烟草广告、促销和赞助》宣传册，邮寄给12名全国人大常委会副委员长、158名全国人大代表委员	关于新修订《广告法》应全面禁止烟草广告。	中国控制吸烟协会

四、正在继续的行动

上述案例虽然多已告一段落，但是禁止所有烟草广告、促销和赞助的行动并未停止。目前，还有很多与烟草业广告、促销与赞助活动的较量还在进行当中。其中有举报后迟迟不见有关部门回音的案例；也有有关部门处理不彻底，需要进一步彻查的案例；还有有关部门一次次驳回请求，控烟组织却仍然坚持不断上诉的案例。只要中国大地上一天没有禁止所有的烟草广告、促销和赞助，我们的行动就一天不会停止！

案例1

云南昆明《都市时报》刊登烟草广告

事件：2012年12月5日，红河红云集团为了庆祝其云烟300万箱下线，在云南昆明的《都市时报》上用了整整8个版面、以“1980-2012 红云红河 百年瞬间 光荣梦想”为主题对红河红云集团作了大规模宣传。

观点：这些宣传材料中包含的烟草广告元素主要体现在如下几个方面：

（1）画面说明吹嘘大重九卷烟品牌具有“高端形象”、由“顶级烟叶”制成，具备“顶级的品质”，属于“高端品牌”，并声称“重九”等品牌卷烟“极具爱国爱乡色彩”；

（2）展示中美两国士兵吸烟及相互点烟的画面，且渲染“云烟之乡”卷烟的“高端品质”；

（3）渲染“云烟”“品质优良”、“味道独特”、被“指定为国宴用烟，并被烟民奉为‘一云二贵三中华’”；

（4）吹嘘“90年代云烟开启中国高端卷烟之先河”；

（5）借用自卫反击战中解放军战士形象，宣传“云烟”是“特殊战友”“大众新宠”；

（6）展示以其烟草品牌冠名的“希望小学”；

（7）展示“云烟300万箱下线”庆祝仪式，出现卷烟品牌标识及9人抬着大烟箱和烟包的场面。

根据《烟草广告暂行规定》第2条规定，烟草广告“是指烟草制品生产者或者经销者发布的，含有烟草企业名称、标识，烟草制品名称、商标、包装、装潢等内容的广告”。我国《广告法》第18条规定：“禁止利用



广播、电影、电视、报纸、期刊发布烟草广告”。昆明《都市时报》以8个整版，以“厂庆”为名刊登大量烟草广告近年实属仅见。

投诉：2013年1月，新探健康发展研究中心分别向云南省工商行政管理局、昆明市工商行政管理局提起了行政申请，要求昆明市工商行政管理局对红河红云集团和昆明《都市时报》的违法行为依据《广告法》第42条的规定进行严肃查处。

处理：2013年3月，收到云南省昆明市工商行政管理局的回复称：根据相关程序已经对广告主和广告发布者进行了约谈教育下发了《责令整改通知书》，并且声称，根据当地的内部规定，只有违法者不予改正者才能给予处罚，由于当事方没有继续违法所以不再进行处罚。

再投诉：2013年6月，新探健康发展研究中心再次对云南省工商行政管理局以及昆明市工商行政管理局提起行政申请，要求对红河红云集团和昆明《都市时报》大肆刊登烟草广告的违法行为严格依据《广告法》第42条进行处理，但至今仍未见回复。

评析：根据此次的审理结果，有关部门并没有依法对违法者“没收广告费用”，“并处广告费用一倍以上五倍以下的罚款”，而只是要求其限期整改。这是一种直接违反《广告法》的严重违法行为，当地工商部门要求只有违法者限期不予改正才给予处罚的规定也有违《广告法》的精神。不仅如此，明知此类以庆贺为名实施的违法行为就是一锤子买卖，还只要求广告主和广告发布者下不为例，这种做法对于违法者来说如何能够起到威慑作用？究其实质，昆明工商行政管理局的行政不作为实际上就是一种变相的地方保护主义。

案例2

江西中烟工业有限责任公司民事诉讼

事件：2013年2月，消费者李恩泽在江西中烟工业有限责任公司“金圣”品牌官方网站看到对金圣卷烟的推广介绍，宣称其产品“超能降焦，高科低焦，低焦低害，减害又降焦，低焦油低危害”；同时还宣传称“中国毒理学会对金圣品牌香烟进行过毒理学评价”，认为“金圣烟所添加的金圣香具有明显降低卷烟危害的作用，整体降害效果达到了全国领先水平；金圣香与卷烟烟气具有明显的协调性；金圣香降低卷烟危害具有明显的机理”。因此对其产品印象深刻并于2013年3月11日在北京兴隆四季超市购买了江西中烟工业有限责任公司生产的金圣黑老虎香烟一条。但是买回香烟后听身边的朋友说，所谓“降焦减害”理论已经被国际权威机构所否定，金圣品牌的卷烟宣称低焦油低危害是骗人的；李恩泽经过查询资料和咨询专业人士，发现金圣品牌的卷烟制品没有取得毒理学会的评价认证。而且被告江西中烟工业有限责任公司生产的产品外包装还非法使用绝对化用语，属于误导欺诈消费者。

观点：卫生部发布的《中国吸烟危害健康报告》中明确指出：不存在无害的烟草制品，只要吸烟即有害健康；“低焦油卷烟”、“中草药卷烟”不能降低吸烟带来的危害，反而容易诱导吸烟，影响吸烟者戒烟；《美国卫生总监报告》确认：在过去的50年间烟草产品设计的改变并没有降低吸烟者的整体疾病风险，却有可能对预防吸烟及戒烟造成阻碍；同时，国内外大规模人群的研究表明降低卷烟焦油不能减低卷烟对人体健康的危害；焦油降低，癌症风险未降低；使用低焦油卷烟，由于深吸和吸入量的增加，可能导致肺腺

癌的发病几率上升。因此，卷烟中焦油含量降低，烟草危害就降低的说法是不成立的。江西中烟所鼓吹的“超能降焦，高科技低焦，低焦低害，减害又降焦，低焦油低危害”完全不符合现有的科学研究，也违背了《烟草控制框架公约》的精神。

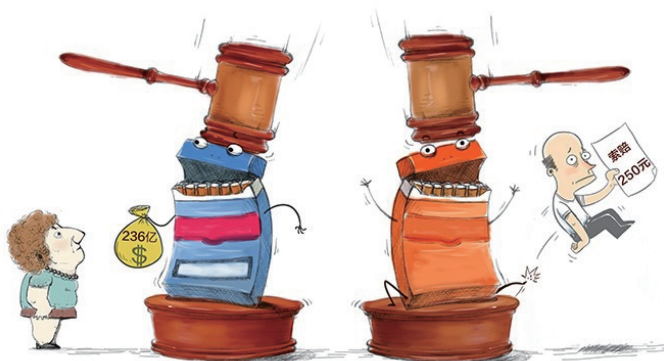
投诉：2013年3月15日，由于认为被江西中烟工业有限责任公司误导欺诈，消费者李恩泽向北京市海淀区人民法院提起诉讼，希望依据《中华人民共和国消费者权益保护法》等有关法律法规对江西中烟进行查处。

处理：北京市海淀区人民法院于2013年11月对李恩泽诉江西中烟“低焦油、低危害”欺诈案做出判决，称：“低焦油不等于低危害”的论述是基于“吸烟有害健康”这一基本立场，并非对烟草生产工艺进行规制的行政管理规范。因此，不能证实企业虚假夸大宣传，故驳回原告李恩泽的全部诉讼请求。

李恩泽对此不服，并于2013年11月11日上诉至北京市中级人民法院。该案分别于2014年2月11日、4月21日以及5月21日三次在北京市第一中级人民法院第二审判区公开审理。开庭过程中李恩泽及其代理律师对一审判决书的事实认定和法律适用问题提出质疑，并就“低焦油不等于低危害”提出新证据，包括中国毒理学会去年10月关于“低焦油并未减低吸烟的公众健康风险”的声明等。然而，北京市第一中级人民法院引用《中华人民共和国烟草专卖法》第五条：国家加强对烟草专卖品的科学研究和技术开发，提高烟草制品的质量，降低焦油和其他有害成分的含量。从而认为，降低烟草制品中的焦油含量系我国现行法律所《烟草专卖法》规定的发展方向，其目的在于降低烟草制品中包括焦油在内的有害物质含量；江西中烟的宣传内容依托中国毒理学会出具的《评估报告》为基础，且该内容观点与现行法律中关于降低烟草制品中焦油及其有害物质含量的原则不相违背，因此不应认定为虚假宣传，故驳回上诉，维持原判。

李恩泽已于2014年8月就此事向北京市高级人民法院提起申诉，该案将于近日进入再审审判程序。

评析：“降焦不能减害”是科学的结论。当科学遭遇“利益”，作为获利方的烟草业绝不肯放弃其利益，除非国家禁止其虚假宣传。中华人民共和国《烟草专卖法》制定于23年前，受当时科学认知的限制，《烟草专卖法》中确实写有“降低焦油和其他有害成分的含量”等字样。但20多年科学研究的进展，已有充分证据证明降低焦油不能“减害”。继续宣传“低焦低害”从科学上说，就是一种明知故犯的欺骗。这个案件说明，陈旧的《烟草专卖法》已经构成我国控烟工作进一步发展的巨大障碍。我国于2003年签署并于2006年在我国生效的《公约》已经明文规定“不得以任何虚假、误导、欺骗或可能对其特性、健康影响、危害或释放物产生错误印象的手段推销一种烟草制品，包括直接或间接产生某一烟草制品比其他烟草制品危害小的虚假印象的任何词语、描述、商标、图形或任何其他标志”，其中就包括“低焦油”、“淡味”或“柔和”等词语。面对这起“低焦低害”卷烟欺骗宣传案，我们究竟应该尊重23年前的科学认知，还是21世纪的科学结论？我们究竟应当援引23年前的规定，还是21世纪中国政府签署并经全国人大常委会批准的国际公



约呢？我们期待着新一轮审判的结论，也期待全国人大能够早日启动对陈旧落后的《烟草专卖法》的修改或废除工作。

为方便阅读，特将部分案例列表如下（表5）。

5 正在继续的“禁止烟草广告、促销和赞助”法律行动

编号	事件	揭露	结果
1	呼吁无烟影视	2007年7月新探健康发展研究中心举办“执行新准则，促进无烟环境”研讨会，30家相关控烟相关组织团体起草了《致广电总局建议书》，呼吁倡导无烟影视。 2009中国控烟协会致函国家广电总局，呼吁尽快制定并颁布无烟影视政策。	对新探中心的致函，2007年8月14日广电总局回函表示：杜绝滥用吸烟镜头现象、实现“无烟影视”是国家广电总局的责任和义务。 对中国控烟协会的呼吁，国家广电总局于2009年7月12日和2010年2月12日两次下发《关于严格控制电视剧中吸烟草镜头的通知》。
2	烟悦网非法刊登烟草广告	2013年7月发现烟悦网明目张胆地登载了大量的烟草广告。	新探健康发展研究中心向北京市工商行政管理局投诉，但至今未得到回复。
3	南方周末刊登变相烟草广告	《南方周末》于2013年12月5日D28版刊登了有“百年双喜特约中国梦之晚清发轫”以及“‘珍藏梦想，星耀未来’广东中烟工业有限责任公司特别呈现”字样的烟草广告。	2013年12月新探健康发展研究中心向广州市工商行政管理局投诉，但至今未得到回复。
4	云南广播电视报红云红河烟草广告	自2011年8月至今，《云南广播电视报》每期末版的整个版面都对红河红云集团的品牌发展和成就进行大肆宣传，并充斥了大量宣扬红河红云集团旗下诸多卷烟品牌以及红河红云集团形象的烟草广告。	2014年7月25日新探健康发展研究中心向云南省工商行政管理局投诉，但迄今未得到回复。
5	陕西渭南市居民小区“好猫”烟草广告	2014年7月控烟志愿者发现，在陕西省渭南市解放路南段民生园小区竖立着陕西中烟生产“好猫”卷烟的巨幅广告牌。	2014年8月新探中心向陕西省工商局投诉，申请依法处理，尚未得到回复。
6	陕西宝鸡卷烟销售点，发放“好猫好运来”宣传品	2014年5月宝鸡市部分烟店出现了由陕西中烟工业有限责任公司印刷的烟草宣传手册，其中充斥着大量“好猫”品牌卷烟的烟草广告以及低焦减害得欺宣传。	2014年7月新探健康发展研究中心向陕西省宝鸡市工商局渭滨分局提起行政申请，要求查处在销售终端发放烟草广告。尚未得到回复。

五、后记

汇集近年来有关烟草广告的各种诉讼案，投诉案，呼吁书，建议信等事件，不是想夸耀学者、专家、控烟组织、法律界人士为消除烟草广告作了多少努力，取得了怎样的成绩，而是为了呈现在消除烟草广告方面，他们是多么无力与无奈，他们的行动是多么无助与艰难。

清除人们身边无奇不有的烟草广告，有助于人们远离烟草，尤其是帮助孩子们远离烟草。但是这件事不知为何做起来如此艰难。人们喜欢侈谈烟草业的“权利”，好像不让烟草业做广告就对他们多么不公正似的。但是看到由于使用烟草制品使无数人丧失了生命，那么禁止所有的烟草广告就是一件功在社稷，利立在民生的事情。如果我们承认科学关于烟草使用致人死命的结论，我们便不能眼见一种“杀人”行为而熟视无睹。

中国政府是早期签署《公约》的国家之一，这是中国政府的明见——它表明，尽管中国是世界上最大的烟草生产国，但是政府也积极支持控制烟草以挽救生命。控制烟草使用最为有效的手段之一，就是禁止所有的烟草广告、促销与赞助。“促销”与“赞助”，其实与“广告”三位一体，都是烟草业营销烟草的手段。禁止烟草“广告”，就必须同时禁止烟草的“促销”与“赞助”。

我国的《广告法》制定于20年前，那时虽然知道吸烟有害健康，但是对烟草使用危害的认识远远不像今天这样深入；那时，也还没有《烟草控制框架公约》。因此《广告法》中关于烟草广告的限制既不严格，也不严厉，致使至今要求取缔某些“公认的”烟草广告仍十分艰难，更不要说那些变相烟草广告和变相发布的烟草广告。至于禁止烟草的促销与赞助，更缺乏明确的法律界定。这也就是清除烟草广告步履维艰的一个主要原因。

现在，《广告法》已经进入修订程序。

怎样修订《广告法》中有关烟草广告的条款呢？我们觉得，应当遵循下述原则：

一、应与我国宪法原则一致。我国宪法规定“保护人民健康”是国家的基本职责。烟草使用每年导致中国百万以上的人死于烟草相关疾病。因此，对于烟草广告的禁止不同于其他商品。对这种健康危害型产业，国家应加以严格限制，并强制禁止其所有的广告、促销与赞助活动；

二、烟草广告的定义，应当同我国政府签署并已在我国生效的《公约》一致（包括烟草促销）。即，烟草广告和促销系指任何形式的商业性宣传、推介或活动，其目的、效果或可能的效果在于直接或间接地推销烟草制品或促进烟草使用”。只有这样的定义，才能真正禁止各种变相烟草广告。

三、禁止的范围，应当与我国人大常委会批准的《公约》采取一致态度。即，“广泛禁止所有的烟草广告、促销和赞助”。原《广告法》简单采用的列举法，无法禁止所有的烟草广告，不符合我国人大常委会批准的《公约》精神。

四、烟草的赞助，同烟草广告和促销一样，其目的、效果或可能的效果在于直接或间接地推销烟草制品或促进烟草使用。故应同样视为烟草广告而予以禁止。

目前烟草之所以仍是合法商品，只是因为烟草使用的成瘾性，无法使吸烟上瘾者立即戒断。国家只能鼓励并采取适当方法帮助烟草成瘾者逐渐摆脱烟草依赖，而不是因为国家

对烟草税收无法摆脱的依赖。对于这一点必须有明确的认识。否则，对烟草广告、促销与赞助的禁止，就不会有果断的决心。

五、2012年12月八部委联合发布的《中国烟草控制规划（2012-2015年）》中已经明确要求“禁止烟草广告、促销和赞助”。新修订的《广告法》，应当秉持这一立场，不能后退。

我们希望通过修订后的《广告法》，在禁止烟草广告、促销和赞助方面能够完满地体现我国政府的原则，完满体现我国对国际公约的承诺，最终能够体现对人民健康（特别是儿童和青少年）的深切关怀。我们希望，关心人民健康的控烟组织和人士的控烟工作，很快将会获得完备的法律支持，从而使其不再像现在这样总是因为法律的漏洞和政府部门的懈怠而步履维艰。

附录

对《中华人民共和国广告法（修订草案）（征求意见稿）》烟草广告的评议及修订建议

对《广告法(征求意见稿)》禁止烟草广告有关条款的评议及修订建议

杨功焕^{1*} 杨 杰² 黄金荣³ 万 霞¹

1. 中国医学科学院基础医学研究所 北京 100005

2. 中国疾病预防控制中心 北京 100050

3. 中国社会科学院 北京 100732

有效遏制现有的直接或间接烟草广告,贯彻世界卫生组织《烟草控制框架公约》第 13 条及其实施准则是修订《广告法》的基本原则。本文通过《广告法》(征求意见稿)与原《广告法》、《烟草广告管理暂行办法》和《公约》第 13 条及实施准则进行比较,发现《广告法》(修订意见稿)未能全面禁止所有的烟草广告,对变相烟草广告没有做明确的界定,对虚假烟草广告的限制规定不明确,对涉及烟草的促销和赞助也没有进行限制,因此无法遏制在中国大势泛滥的烟草广告、促销和赞助活动,无法满足我国履行《公约》的要求,也不能履行负责任大国对国际社会的庄严承诺。本文将对《广告法》(征求意见稿)提出具体修改建议,以实现全面禁止烟草广告、促销和赞助的目标。

广告法;烟草广告;烟草控制框架公约;中国

中图分类号:R197 文献标识码:A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2015.06.012

Comments and Revision suggestions on banning tobacco advertisement items of the Advertisement Law Revised Draft of People's Republic of China

YANG Gong-huan¹, YANG Jie², HUANG Jin-rong³, WAN-Xia¹

1. Institute of Medical Sciences at Chinese Academy of Medical Sciences, Beijing 100005, China

2. Chinese Center for Diseases and Prevention, Beijing 100050, China

3. Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China

【Abstract】 It is the basic principal for revising *Advertisement Law (AL)* of People's Republic of China that comprehensive banning the direct or indirect tobacco advertisement and effectively implementing the *WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)*, which has been taken effect in China for 8 years. According to compare the *AL Revised Draft (ALRD)* with the *AL*, the *Interim Management Regulation for Tobacco Advertisements (IMRTA)*, and FCTC article 13 & its implementation guideline, we found that ALRD couldn't across-the-board ban all kinds of the tobacco advertisements in all public places by using different channels, couldn't clearly define the covert and false advertisements on tobacco, so that the epidemic of tobacco Advertisement cannot be curbed in China. In addition, this ALRD (Revised Draft) (Draft) still permits the tobacco advertisements in some places, which is not satisfied with FCTC requirement; therefore, it couldn't reduce the health harm caused by tobacco use. According to above analysis, we proposed suggestions on comprehensive banning all the direct and indirect tobacco advertisements.

【Key words】 Advertisement Law; Advertisement on tobacco; Framework Convention on Tobacco control; China

2005 年 8 月,全国人大常委会批准了世界卫生组织《烟草控制框架公约》(以下简称《公约》),并于

2006 年 1 月在中国生效。《公约》第 13 条要求各缔约方在批准公约五年内,采取立法等措施全面禁止

* 基金项目:中华医学基金会项目(12-107)

作者简介:杨功焕,女(1949 年—),研究员,主要研究方向为疾病负担及烟草控制。E-mail:yangghuan@vip.sina.com

烟草广告、促销和赞助。同时,2012 年底 8 部委发布的《中国烟草控制规划(2012—2015 年)》明确提出在 3 年时间内全面禁止烟草广告、促销和赞助行为。

随着传播手段和方式的变化,烟草广告的形式发生了很大变化。为促进烟草制品的销售,中国的烟草广告、促销和赞助活动不仅数量越来越多,形式也越来越多样化。2013 年由新探健康发展研究中心发布的《谁在营销死亡(烟草追踪简报专辑)》和中国疾病预防控制中心发布的《2013 中国控制吸烟报告——禁止烟草广告、促销和赞助》概括了中国烟草广告、促销和赞助的情况^[1-2],也有学者对“中华”卷烟营销的案例进行了分析^[3],结果显示,中国的烟草广告、促销和赞助具有以下特点:(1)电视和纸媒上有大量的间接烟草广告;(2)网络上卷烟的销售广告十分常见;(3)户外广告随处可见;(4)在所有卷烟销售点,都能见到烟草广告和烟草产品展示,在学校附近的销售点也不例外,这使中小学生很容易受到卷烟的吸引;(5)错误宣传“低焦低危害”欺骗性广告,暗示吸此类卷烟的健康风险降低;(6)以产品推介会的形式进行产品促销;(7)以冠名赞助各种活动和事件促销烟草制品。

从《2010 全球成人烟草调查—中国报告》的结果来看,烟草广告在中国的流行频度极高。^[4]在调查的人群中,近 20% 的人在媒体或公共场所看到了烟草广告、促销或赞助,对 15~24 岁的年轻男性来说这一比例则高达 40%。在广告牌、公共场所墙体以及在商店、互联网看到烟草广告的比例较高,特别是通过广告牌看到烟草广告的比例高达 30%。更为重要的是,以“低焦低危害”为宣传口号的烟草虚假广告误导了广大民众,35.8% 的人错误认为“低焦油的卷烟就是低危害的卷烟”,在教师和医务人员中这一错误认识的比例高达 48.0% 和 54.7%。^[4]

烟草使用依旧是导致全球可预防死亡的首要死因。每年导致全球近 600 万人死亡并造成数千亿元的经济损失。绝大多数的死亡发生在中低收入国家,未来数十年这一形势将持续并不断扩大^[5]。中国的烟草使用已导致上百万人过早死亡,2010 年中国疾病负担研究结果显示,约有 16.5% 的死亡归因于烟草使用,死亡人数已达到 140 万人。^[6]面对如此严重的烟草危害现状,作为世界卫生组织推荐的最有效的控烟措施之一,立法广泛禁止所有的烟草广告、促销和赞助显得非常重要。国务院法制办公室于 2014 年 2 月 21 日公布了《中华人民共和国广告法

(修订草案)(征求意见稿)》(以下简称《广告法》(征求意见稿))。该意见稿进一步加大了对烟草广告监管的力度,这也表明了中国政府对履行《公约》的积极态度。但是《广告法》(征求意见稿)是否能够对目前的烟草广告、促销和赞助活动进行有效监管,是衡量新的《广告法》是否合理的唯一标准。按照《公约》第 13 条及其实施准则的要求,结合我国的实际情况,本文对《广告法》(征求意见稿)进行了分析并提出了修改建议。

1 《广告法》(征求意见稿)与原《广告法》和《烟草广告管理暂行办法》的比较

1.1 进步性

与 1994 年的《广告法》和 1995 年的《烟草广告管理暂行办法》相比,《广告法》(征求意见稿)在烟草广告监管方面有两个方面的进步。一是不仅拓宽了广告的范围,不再把是否发生费用作为广告的标准,而且还拓宽了广告主体的范围,“广告荐证者”也作为应对广告负责的主体。二是禁止发布烟草广告的媒体和公共场所的范围有所扩大。除原来禁止利用广播、电影、电视、报纸、期刊发布烟草广告外,征求意见稿增加了禁止以图书、音像制品、电子出版物、移动通信网络、互联网等媒介和形式发布或者变相发布烟草广告;除原来规定的各类等候室、影剧院、会议厅堂、体育比赛场馆外,进一步禁止在图书馆、文化馆、博物馆、公园等公共场所以及医院和学校的建筑控制地带、公共交通工具设置烟草广告。

1.2 局限性

尽管《广告法》(征求意见稿)在上述两方面有所进步,但其它很多方面并没有超出《烟草广告管理暂行办法》的规定。如第二十一条规定的烟草、酒类广告不得出现吸烟、饮酒形象等内容基本与《烟草广告管理暂行办法》保持一致。对于目前流行范围极广的广告活动(如户外广告),尤其对各种新形式的烟草广告活动(如烟草产品展示、烟草品牌营销、对产品推介会等名义传播烟草品牌信息的变相广告),《广告法》(征求意见稿)并没有完全禁止,也没有对变相发布烟草广告进行明确定义,因而实际无法对各类以企业社会责任为名的烟草赞助活动进行限制,对广告中涉嫌虚假广告部分规定也不够明确,不能有效识别烟草虚假广告。

此外,在某些方面,《广告法》(征求意见稿)比

《烟草广告管理暂行办法》的规定还有所倒退。如《烟草广告管理暂行办法》第 7 条对烟草制品商标名称的冠名进行了限定,但新的《广告法》(修订意见稿)却没有提及。

2 《广告法》(征求意见稿)与《公约》第 13 条及其实施准则的比较

《公约》第 13 条要求每一缔约方在《公约》生效后的五年内,应采取适宜的立法、实施、行政和其它措施,广泛禁止所有的烟草广告、促销和赞助,为实施《公约》第 13.1 和 13.2 条规定的广泛禁止,缔约方应按照《公约》第 13.1(c)和(g)条的要求界定烟草广告、促销和赞助。第 13.1(c)条将“烟草广告和促销”界定为“任何形式的商业性宣传、推介或活动,其目的、效果或可能的效果在于直接或间接地推销烟草制品或促进烟草使用”。第 13.1(g)条将“烟草赞助”界定为“目的、效果或可能的效果在于直接或间接地推销烟草制品或促进烟草使用的,对任何事件、活动或个人的任何形式的捐助”。《公约》第 13 条实施准则第 5 条也指出,禁止烟草广告、促销和赞助,只有广泛实行才能切实奏效,如果仅仅禁止某种形式的直接烟草广告,烟草业势必把开支转向其他广告、促销和赞助策略,采用有创意的间接方法来推销烟草制品和促进烟草使用,特别是在年轻人当中。^[7-8]但是,从目前《广告法》(征求意见稿)看,与《公约》第 13 条及其实施准则的要求仍有一定距离。

为测量各国进展,世界卫生组织使用了 10 个指标测量 86 个《公约》缔约国家对禁止烟草广告、促销和赞助要求的执行情况(图 1)。按照这一标准,中国对烟草广告、促销和赞助的管控绩效评分为 0 分。^[9]按照现有《广告法》(征求意见稿)的做法,要提高履行《公约》13 条的绩效仍然会很难(图 1)。

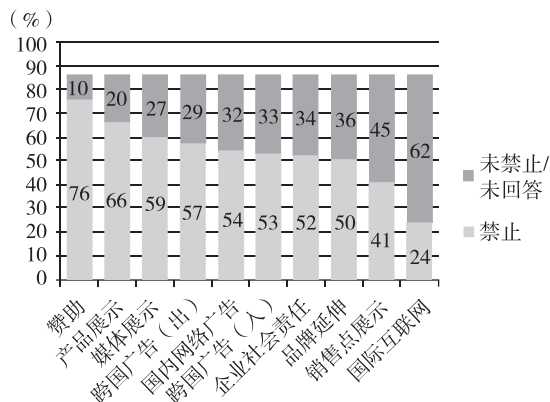


图 1 86 个国家对烟草广告、促销和赞助的禁止情况

3 《广告法》(征求意见稿)禁止烟草广告的效果

按照修订的《广告法》(征求意见稿),对于很多事实上存在的烟草广告不能有效禁止或者规范。

3.1 仍然无法全面遏制许多场所和媒介的烟草广告

《广告法》(征求意见稿)未能对很多公共场所的户外烟草广告进行有效限制,对销售点的广告和展示也未加限制。如在《谁在营销死亡》摘取的户外广告中,按照《广告法》(征求意见稿),只有青岛博物馆和南充公交车的烟草广告受到了限制,而对其它在高速公路上、绕城公路等户外烟草广告依然无法限制。对西柏坡旅游景点的烟草广告,由于其是否属于公园范畴不太清楚,无法断定其是否属于《广告法》(征求意见稿)禁止的范围。

3.2 大量变相广告可能逃脱工商部门的监管

变相广告包括新闻报道、报告文学、商品信息发布会、专题演讲会、赞助文艺活动和体育比赛、赞助媒体和同类节目制作、参与社会公益事业、向受灾地区捐赠款物、示范表演、赠送纪念品等。根据《烟草广告管理暂行办法》第 7 条,“其他商品、服务的商标名称及服务项目名称与烟草制品商标名称相同的,该商品、服务的广告,必须以易于辨认的方式,明确表示商品名称、服务种类,并不得含有该商品、服务与烟草制品有关的表示”。因此冠名赞助各种活动和事件,如“金叶医疗慈善卡”、“中国烟草母亲水窖”、“爱我中华慈善教育基金”等都属于变相发布烟草广告的范围。以产品推介会的形式进行产品促销,如《谁在营销死亡》报告列出的红塔山、人民大会堂、七匹狼等各类产品推介会,也都属于变相广告的范畴。但由于规范不明确,经常导致理解和法律执行混乱,如“白沙系列——鹤舞白沙,我心飞翔”就被定义为明确的广告予以查处^[10],但是中央电视台第十套节目每晚 9 时 25 分左右播出的红塔集团的广告,却被北京市工商行政管理局和国家工商行政管理总局认为只是属于红塔集团企业形象广告,并非烟草广告或变相烟草广告^[11]。由于《广告法》(征求意见稿)对变相广告没有明确界定,也没有将《烟草广告管理暂行办法》第 7 条的内容吸收进去,因此难以遏制目前数量众多的间接烟草广告和以促销和赞助名义发布的烟草广告。

3.3 不能对虚假烟草广告进行有效限制

《广告法》(征求意见稿)虽然提出了虚假广告概

念,但由于不具有操作性,并且对烟草广告内容的限制性规定不够具体和全面,因此仍然无法解决很多虚假烟草广告的问题。目前以低焦低危害进行宣传的欺骗广告,如五叶神“烟害少一点”的广告、人参烟宣称有利于止咳化痰抗衰老等都不能得到有效的禁止。

4 结论

根据上述分析,《广告法》(征求意见稿)仍然无法全面遏制中国的烟草广告。这主要是由于该征求意见稿针对烟草广告监管部分不是以全面禁止所有烟草广告、促销和赞助为出发点,只是增加禁止发布和设置烟草广告的场所。但对烟草广告采取部分禁止的原则,满足不了全面禁止所有烟草广告、促销和赞助的控烟需求和作为负责任大国积极控烟履约的需要,最终不能遏制烟草使用带来的健康危害。

5 建议

根据前面的分析,建议《广告法》(征求意见稿)针对烟草广告部分,应以禁止所有形式的烟草广告、促销和赞助活动作为立法的出发点。

第一,《广告法》第20条应明确禁止以下内容:(1)禁止所有直接和间接的烟草广告、促销及赞助,烟草界内部交流等情况除外。(2)对户外烟草广告全面限制。除已包括的地区外,至少包括高速公路、城市主要户外活动场所,特别是机场、火车站和长途汽车站等。(3)禁止各种新形式的烟草广告活动,包括产品展示会、品牌营销、销售点展示等商业性宣传和推介活动。(4)禁止各类以企业责任为名的烟草赞助活动。(5)明确限制“品牌共享”,禁止将一种非烟草制品或服务的品牌名称、标志、商标、标识、贸易标记或其它任何鲜明特点(包括鲜明的颜色组合)与一种烟草制品或烟草公司挂钩。

第二,建议保留第21条的规定,并且在所有媒介,包括在烟盒等包装上不得有下列情形:(1)出现吸烟、饮酒形象;(2)使用未成年人名义、形象;(3)诱导、怂恿吸烟、饮酒或者宣传无节制饮酒。

第三,第27条中应明确定义虚假广告的概念,

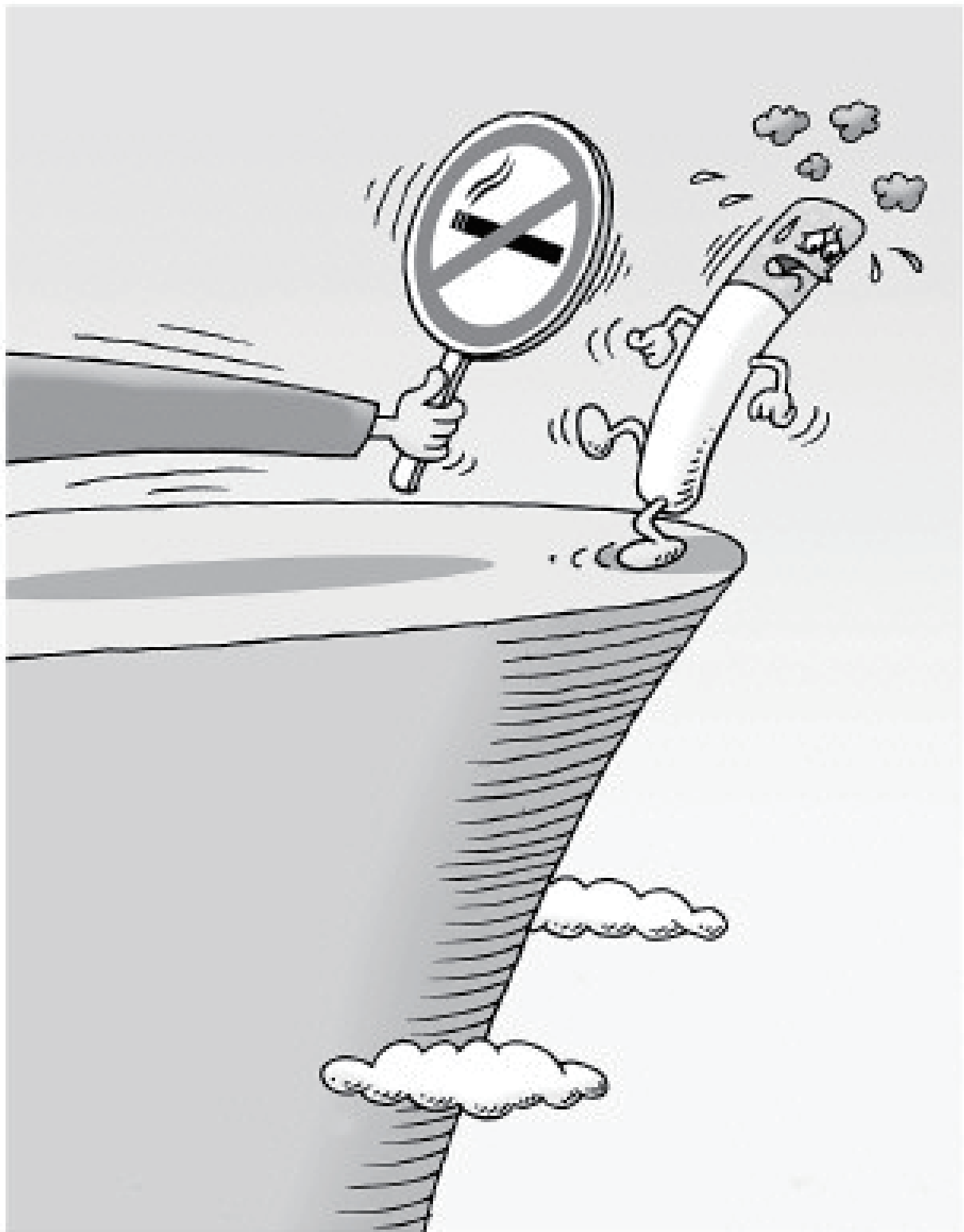
即明示或者暗示吸烟有利于人体健康、解除疲劳、缓解精神紧张、增加体力的应为虚假广告。此外,宣称低焦油卷烟为低害卷烟的广告,应作为虚假烟草广告的案例予以查处,并禁止在烟盒上放置类似的广告语。

参 考 文 献

- [1] 新探健康发展研究中心. 谁在营销死亡——烟草追踪简报专辑[R]. 2013.
- [2] 中国疾病预防控制中心. 2013年中国控制吸烟报告——禁止烟草广告、促销和赞助[R]. 2013.
- [3] Zheng P, Ge X, Fu H, et al. 'Zhonghua' Tobacco Advertisement in Shanghai: A Descriptive Study[J]. Tobacco control, 2013, 5.
- [4] 中国疾病预防控制中心. 2010全球成人烟草调查——中国报告[M]. 北京:中国三峡出版社, 2011.
- [5] Mathers C D, Loncar D. Projections of global mortality and burden of disease from 2002 to 2030[J]. PLoS Medicine, 2006, 3(11): e442.
- [6] Yang G H, Wang Yu, Christopher J L M, et al. Rapid health transition in China, 1990—2010: findings from the Global Burden of Disease Study 2010[J]. Lancet, 2013, 381(9882): 1987-2015.
- [7] WHO. Framework Convention on Tobacco Control [Z]. Geneva, 2003.
- [8] WHO. Framework Convention on Tobacco Control Guidelines for implementation of Article 13[Z]. Geneva, 2007.
- [9] WHO. 2012 Global Progress Report on Implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control [R]. 2012.
- [10] 林波. 涉嫌违法发布,“白沙”折翼广告遭叫停[EB/OL]. (2004-11-04)[2014-04-05]. http://www.ycwb.com/gb/content/2004-11/04/content_788534.htm
- [11] 中国经营报. 红塔集团陷“广告门”烟草广告被叫停已有先例[EB/OL]. (2011-01-06)[2014-04-05]. http://www.cb.com.cn/hots/2011_0106/178501.html

[收稿日期:2014-04-08 修回日期:2014-05-12]

(编辑 赵晓娟)



欲了解更多的烟草控制信息
请访问:

中国烟草控制资源中心网
<http://www.tcrc.org.cn>

控烟之声网站
<http://www.tcalliance.org.cn>

新探健康发展研究中心网站
<http://www.healthtt.org.cn>

新探健康发展研究中心

地址：北京市亦庄天宝园6里6号楼101

邮编：100176

电话：010-67804214

传真：010-67804204

邮箱：tthcc@public3.bta.net.cn