

烟草追踪快报 (第10期)

积极履行控烟公约，禁止所有烟草广告

事件

我国现行《广告法》于1994年10月27日制定，1995年2月1日正式生效执行。“为了适应进一步规范广告活动、促进广告业健康发展和保护消费者利益的需要，工商总局在总结监管经验的基础上起草了《中华人民共和国广告法（修订草案）（送审稿）》，上报国务院。”2014年2月21日，国务院法制办公室就《中华人民共和国广告法（修订草案）（征求意见稿）》公开征求意见。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）》。该草案经进一步修改后将提请全国人大常委会审议。

今年2月份，国务院法制办公室在征求意见的说明中指出：根据我国履行世界卫生组织《烟草控制框架公约》（以下简称《公约》）的需要，参照原卫生部、工商总局、烟草局等部门2012年12月联合发布的《中国烟草控制规划（2012-2015年）》，对发布烟草广告的媒介和场所作出进一步限制，并规定在禁止发布的媒介、场所外发布烟草广告应当经工商行政管理部门批准，经批准发布的烟草广告中必须标明“吸烟有害健康”。同时，增加专条规定烟草、酒类广告的禁止性规范。我们目前尚未看到国务院常务会议讨论通过的草案，但从上述国务院法制办征求意见的说明以及征求意见稿可以看出，修订后的《广告法》并未“全面禁止”烟草广告。

剖析

一、烟草广告危害人民健康

烟草广告，把一种严重危害健康的产品，经过烟草业以文化、美术、时尚、口味甚至健康等各种元素的刻意包装，成为一种吸引人使用的“美好产品”。其

基本功用是吸引不吸烟者开始吸烟，特别是青少年；诱使吸烟者吸更多的烟；弱化想戒烟者的戒烟意愿；诱使戒烟者重新开始吸烟；抵销或弱化控烟政策的效果；从而掩盖烟草致病、致残、致死的严重后果，以增加烟草的销售量、赚取利润。

烟草广告对青少年的负面影响尤其严重。《2014年中国青少年烟草调查》结果显示，13-15岁学生中48.5%在过去1个月看到烟草广告，2%的学生收到过烟草公司的免费烟草制品，69.7%的学生在电影电视中看到吸烟镜头，许多学生表示将来会吸烟。2013年一项针对中国、俄罗斯、印度、巴基斯坦、尼日利亚与巴西5至6岁儿童的调查显示，85%中国儿童能够识别一种以上烟草制品商标，位列被调查六国之首。

二、《广告法》修订草案不符合《公约》要求

《公约》已在我国生效8年，我国有义务履行《公约》条款，控制烟草危害。《公约》第13条第2款关于烟草广告的规定是：“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。”《公约》这一条款的其他语言文本，毫无例外都是“全面禁止所有的烟草广告、促销和赞助”；唯独中文文本，因中国烟草业的坚持，将英语“全面”一词译成了“广泛”。这样，中文文本出现了法律文件不应有的矛盾：该项条款中的“广泛”，不能覆盖全体，而“所有”却必须覆盖全体。中国烟草业据此称“广泛”并非全部，直言不讳“是为烟草广告、促销和赞助留下空间”。我们认为，把“全面”改为“禁止”，并不能缩小“所有”的范围。因此，新的《广告法》“禁止”的必须是“所有的烟草广告、促销和赞助”。这符合《公约》的基本精神，即通过减少烟草的需求和供应来挽救生命。而烟草广告、促销和赞助，恰恰是要扩大烟草的供应和需求。因此修订后的《广告法》应当明确规定禁止所有的烟草广告。这样才符合我国政府关注民生，保护人民健康的执政理念。

三、采用“列举法”必然为烟草广告留下空间

我国1994年通过的《广告法》中对于烟草广告的的禁止，只限于五种媒介、四类场所。烟草业利用法律的限制不全面、不完善，通过其他媒介、载体发布烟草广告。此次的修订草案中虽然比原有《广告法》增加了一些传播媒介，但这种

列举法永远不可能穷尽所有烟草广告载体。旧的载体并未尽举，新的载体层出不穷，烟草业很快便会翻新花样，突破限制，制造出各种新形式烟草广告。譬如烟草业已经在采用的品鉴会、评选会、颁奖会、烟友俱乐部等花样翻新的广告、促销与赞助载体，今后还会弄出更多的花样，而在法律未列举的场所，如烟草制品分销过程和零售店、商场等等，仍可被烟草业作为发布广告的场所。



四、既要禁止所有的烟草广告，无须烟草广告的“审批”

此次的《广告法》修订草案第十八条指出：“麻醉药品、精神药品、医疗用毒性药品、放射性药品等特殊药品，不得做广告”。中国每年因吸烟导致的死亡超过了 140 万，占全部死亡的 14.6%，如果没有有效的控烟措施，这个比例还会上升。烟草使用的危害如此严重，按照我国政府签署，人大常委会批准并在我国生效的《公约》第 13 条要求，禁止“所有的烟草广告”就应当为修订《广告法》时对待烟草广告的基本原则。这样，也就无须所谓对烟草广告的审批之说了。

呼吁

国际成功的控烟经验证明，全面禁止烟草广告、促销和赞助能够有效降低烟草消费，部分禁止效果非常有限或基本无效。1970 至 1992 年间在 22 个国家开展的调查发现，全面禁令能够降低 6.3% 的烟草消费。一项针对 102 个国家的研究表明，实施全面禁令的国家中，消费量降低了近 9%；相比之下，实施部分禁令的国家中，消费量仅降低 1%。

我国是全球最大的烟草生产国、消费国和受害国，我国《宪法》总纲明确规

定“保护人民健康”是国家的基本职责。烟草危害人民健康，影响我国经济可持续发展，是健康危害型产业，国家必须采取强制手段，限制其发展。我们殷切希望：《广告法》有关烟草广告的修订，必须以全面禁止所有的烟草广告、促销和赞助为基本原则，这是关系到我们民族和后代健康的大原则。我们建议：

1. 在第二十条首先明确写入：“全面禁止所有的烟草广告、促销和赞助”。如要列举，须在列举各项之前加入“包括但不限于以下款项：”；
2. 删去第二十一条中有关烟草的内容；
3. 在第二十八条增加：国务院工商行政管理部门应当根据本法，单独或者会同国务院有关部门制定禁止烟草广告的具体办法；
4. 修改第五章法律责任相关条款，增加对烟草广告的罚款数额。