

烟草追踪快报 (第 19 期)

揭批烟草业的控烟履约“三化”过激论

事件

链接 国家烟草专卖局局长凌成兴在 2016 年 1 月 15 日全国烟草工作会议上的报告中提出，“十三五”时期，烟草行业面临控烟履约的艰巨任务和“**片面化、绝对化、扩大化**”（以下简称“三化”）的**过激**倾向。（**中国烟草资讯网 2016.01.15**）

剖析

上述二个报告关键词：

控烟片面化；绝对化；扩大化；过激倾向；

“三化”，是几个意思？”

“过激”又从何说起？

凌局长的“三化”论，其实早已是“老调重弹”！

早在 2014 年《公共场所控制吸烟条例》（送审稿）刚刚挂到网上征求意见，凌成兴在接受《学习时报》采访时就表示，烟草控制是一项长期的、复杂的、艰巨的工作，要注意避免片面化、绝对化、扩大化倾向。今年又在全国烟草工作会议上拿出来作为“经典”在烟草业内外反复宣传。这明显是对我国控烟履约的公开反击和阻挠。

控烟真的“片面化、绝对化、扩大化”了吗？

何谓片面化？是因为强调保护人民健康因而影响了烟草业的利益吗？那么，听任烟草流行、危害人民健康反倒不“片面”吗？作为国家政府部门，作为部门重要领导，不在控制烟草危害、保护人民健康的重要问题上尽一份力，反而将积极控烟指责为“片面化”。那么，不“片面”的“控烟”，究竟应当是什么样的呢？

何谓绝对化？是说公共场所、工作场所和公共交通工具全面禁烟“绝对化”了吗？是说“禁止所有的烟草广告、促销和赞助”“绝对化”了吗？是说在所有烟草制品包装上印上“图形警示”“绝对化”了吗？

这些烟草控制的有效策略和措施，本就是为禁止烟草销售死亡、明确告知

公众烟草危害、保护民众的健康的。如果不这样做，谈何保护！怎样做，才算不“绝对化”呢？

何谓扩大化？讨论是否“扩大化”，先要讨论为什么要控烟？

提出控烟是因为烟草烟雾严重危害了人们的健康。要谈所谓控烟是否扩大化，就要看烟草的受害者是否得到了充分的保护。在中国，每年有约 140 万人死于吸烟相关疾病。其中不仅是吸烟者，还有无辜的二手烟受害者。现有的控烟措施，如果没有超出了保护的需 要，就无所谓扩大化。老实说，以今天中国烟害的现状，我们的控烟措施不是扩大了，而是远远不够。这些措施是世界上其他国家行之有效并经一百几十个国家共同商议、认可，写入 WHO《烟草控制框架公约》的，我国政府也早已承诺履行。“扩大化”云云，纯属无稽之谈。

凌局长所谓的避免“三化”，实质上就是反对一切有效的控烟措施。

控烟履约在中国十年有余，是“过激”还是“步履蹒跚”？

我国政府承诺控烟履约已经 10 年，10 年来我们做得怎么样？是像凌成兴先生所说的控烟履约“过激”了吗？我们用事实来说明。

中国控烟有进展，有成效：

1.2011 年卫生部（现卫计委）《公共场所卫生管理条例实施细则》明令“公共场所禁烟”；

2.国民经济和社会发展“十二五”规划纲要：全面推行公共场所禁烟；国民经济和社会发展“十三五”规划纲要：大力推进公共场所禁烟；

3.2013 年两办通知：《关于领导干部带头在公共场所禁烟有关事项的通知》要求领导干部在公共场所自觉禁烟。各级领导干部在公共场所吸烟的状况有明显改善。从中央到各省，许多地方实现了“无烟两会”；

4.无烟城市创建初见成效。截止 2015 年底，全国有公共场所禁烟立法的城市已达 18 个，覆盖了全国 10%人口；

5.2015 年《北京市控制吸烟条例》是《烟草控制框架公约》公共场所禁烟的完整体现，具有标杆意义。

6. 2015 年 4 月 24 日新修订的《广告法》通过，对烟草广告有了相对严格

的限制。

7. 2015 年 5 月 1 日国家提高卷烟消费税 ,并首次对卷烟零售价进行了调整。

8. 《公共场所控制吸烟条例》列入国务院法制办 2016 立法计划 ,争取年内完成。

这些决策和举措顺民心 ,得民意 ,受到广大人民群众的爱护和支持 ,而这些发展却被凌局长说成了 “过激” 倾向 !

但这仅仅是可喜的起步 ,距控烟履约的目标还有很大距离。

1.吸烟率依然居高不下

按照《中国烟草控制规划 2012—2015 年》目标 ,到 2015 年我国成人吸烟率要从 2010 年的 28.1% ,下降到 25%以下。但由于控烟措施不到位 ,《2015 中国成人烟草调查报告》称 , 2015 年中国 15 岁以上成人吸烟率仍达 27.7% ,其中男性成人吸烟率达 52.1% ,仍维持在高水平。由于人口总数增长 ,我国吸烟人口反而比 2010 年增加了 1500 万 ,已高达 3.16 亿。 。

2. “全面推行公共场所禁烟” 目标尚未实现

2011 年我国《十二五规划纲要》写入了 “全面推进公共场所禁烟” 。承续了这一要求 ,提出 “对室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具全面推行禁烟” 。但目前我国还没有通过全国性的无烟环境法律。唯有加快立法 ,才能实现这一目标。

3.国家层面的控烟法律法规至今未出台

目前全球已有 49 个国家实施无烟立法。2014 年 ,13 亿人口 (占世界人口的 18%) 受到最全面的无烟法律保护 ,在金砖五国中 ,我国是唯一没有国家级控烟立法的国家 ;国务院拟订的《公共场所控制吸烟条例》法规仍在千呼万唤中。

4.烟草税价尚留空间

提高烟草税收和价格 ,是控烟的有效措施之一。自 2009 年起二次调税 ,未实现税价联动 ,控烟效果不理想。到 2015 年第三次调整 ,实现了税价联动 ,但中国卷烟的价格仍然是全世界最便宜的一类。世界卫生组织曾在 2014 年提出建议 ,各国烟草税应占零售价的 70%以上 ,控烟才会更为有效。与此指导性目标相比 ,我国提税后也只有 56%左右 ,中国烟草仍有税负调整空间。

5.图形警示曙光遥遥

目前世界上已有至少 85 个国家已按《公约》准则要求强制实行烟包健康警示图片，至少 60 多个国家图形警示占包装面积的 50%或以上。最大的已达烟盒正反面的 90%以上。而我国烟草业一方面百般阻挠警示图形上烟包，一方面淡化吸烟危害，以“低焦低害”误导公众。甚至一位国家烟草副局长声称以不符合我国文化传统为由，坚决不上图。

6.烟草广告、促销仍需警惕

2015 年新修订的《广告法》，对于烟草广告发布的限制越来越严格。如果得到准确、认真的监管和执行，将基本实现禁止所有烟草广告。但还是要警惕烟草业对《广告法》打擦边球。据调查，目前全国的烟草销售终端仍存在大量的烟草广告和促销现象。因此，需要制定可行的实施细则，对可能在执法中出现的争议给以明确的界定。

7.《慈善法》中对烟草赞助的隐忧

新出台《慈善法》中没有明确禁止烟草捐赠和赞助，对捐赠者可以通过电影、电视等媒体予以报道；可以给予税收优惠政策；可以获得政府表彰；可以冠名纪念等优惠条款。上述鼓励条款，如不将烟草业排除在外，有悖《公约》要求，并且和国内的现行《广告法》、《烟草广告管理暂行办法》中全面禁止烟草广告、捐赠赞助相矛盾，将会给烟草业以捐赠赞助之名，行做烟草广告和推销烟草制品之实留下空间。

8.戒烟服务进展困难

卫生部门虽在财政支持下在 31 个省、市、区建设了戒烟门诊（每省 3 家），还有几百家医院自动建立了戒烟门诊。但由于医保不报销戒烟药物，国家财政支持的 93 个门诊每家每年平均只有 74 个戒烟者。加之去年财政支持中断，目前已难以为继。

以上事实，充分显示出了中国控烟的步履蹒跚，其根本原因就在烟草业的干扰，使控烟措施迟迟得不到全面落实！我国控烟不是“过激”了，而是后进了。

（新探健康发展研究中心 2016/5/20）