

约标准存在一定的差距。

当然,在履行公约的上述要求方面我国已经采取一些积极的举措,如全国性《公共场所禁止吸烟条例》的制定已经提上议事日程,立法者也在考虑在即将制定的《慈善法》中规定广泛禁止烟草赞助即烟草捐赠的条款。不过,在实行大幅图形警示上对烟草包装、广泛禁止所有烟草促销、对烟草成分进行全面

管制以及全面落实烟草制品信息披露方面仍然未见任何具体规划和行动。在实施公约5.3条规定防止烟草业对控烟政策和立法的干扰方面也似乎缺乏足够的改革动力。从这个意义上说,尽管我国在履行《烟草控制框架公约》规定的控烟国际义务方面已经取得了很大的进步,但若要达到全面落实公约的目标,我国政府还需要付出很大的努力。

(作者为中国社会科学院法学所副研究员)

烟草包装规制考验政府控烟意志

黄金荣

与公共场所禁止吸烟一样,对烟草包装进行规制也是实现烟草控制的一个非常重要的方法。目前已有充分证明表明,烟草制品包装上精心设计的健康警句和信息是提高公众对烟草使用健康后果认识的具有成本效益的手段,大面积的图形健康警示尤其能最大限度地起到警示烟草危害的作用,并能切实减少烟草消费。正因如此,一个国家对于烟草包装规制的状况在很大程度上可以反映其对于烟草控制的重视程度。

为了有效控制烟草,《烟草控制框架公约》第11条对于对烟草制品包装提出一些特别的要求。它要求“缔约方应在本公约对该缔约方生效后三年内”,确保“烟草制品包装和标签不得以任何虚假、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”,并且“在烟草制品的每盒和单位包装及这类制品的任何外部包装和标签上带有说明烟草使用有害后果的健康警句”。它同时要求烟包的警句和信息应经国家主管当局批准,轮换使用,应达到大而明确、醒目和清晰的标准;应占据主要可见部分的50%或以上,但无论如何不应少于30%,并且可采取或包括图片或象形图的形式。

我国法律对烟草包装的规范尽管已经取得了

不少进步,但总体仍非常薄弱。目前全国性的法律只有1991年《烟草专卖法》第18条规定“卷烟、雪茄烟应当在包装上标明焦油含量级和‘吸烟有害健康’”。2005年加入《烟草控制框架公约》之后,我国在烟草包装规制方面也取得了一定的进步,但规制力度总体还是比较薄弱。目前有效的规范主要是2008年国家烟草专卖局与国家质量监督检验检疫总局联合发布的《中华人民共和国境内卷烟包装标识的规定》。该《规定》明确要求卷烟包装体上及内附说明中禁止使用误导性语言,使用中英文健康警句并要求定期轮换。此外,其对健康警句的面积、位置、大小、颜色等方面也都进行了明确规范。2011年《中国烟草总公司关于进一步加大卷烟包装警句标识力度的通知》又进一步要求“加大警句字号,撤销英文警句,警句字体与警句区背景色差要足够明显、醒目”,但这个通知并不属于法律规范。

在烟包规范方面,我国与《烟草控制框架公约》及其实施准则确立的理想标准相比仍然存在不少差距,从而使烟包的健康警示作用并未得到充分发挥。首先,公约规定烟草包装的健康警句“宜占据主要可见部分的50%或以上,但不应少于30%”,我国目前的烟包规定只是符合不少于30%这个最低标准,离“占据主要可见部分的50%或以上”这个高

标准仍然存在较大差距。其次,我国要求轮换使用的诸如“吸烟有害健康”、“尽早戒烟有益健康”之类的笼统警示用语在警示效果上太弱,完全无法与很多国家采用的“吸烟可能导致肺癌”之类的具体警句起到的警示效果相比。第三,《烟草控制框架公约第11条(烟草制品的包装和标签)的实施准则》基于“较大的和有画面的警句可能更引人注目,更清楚地传达健康风险”,建议“缔约方应考虑在烟草制品包装的正反两个主要可见部分上使用图像形式的健康警句”,但我国目前的烟草包装规定并没有采纳这个最有利于控烟的高标准,从而使我国的烟草制品包装仍然得以以靓丽的图片和色彩吸引消费者。

除了烟包规范外,我国对烟包规范的执法机制和执法力度也存在严重问题。目前实际对烟草包装规范行使执法权的机关是烟草专卖机关,但《烟草专卖法》等法律并没有赋予烟草专卖机关这种执法权,而《产品质量法》规定对工业产品包装规范有执权的国家质量监督检验检疫机关又拒绝对烟包规范进行执法,这就使得不具有执法权的烟草专卖

机关事实上行使着执行烟包规范的权力。更为严重的是,烟草公司和烟草专卖机关政企不分的体制导致其对诸多违反烟包规范的行为缺乏执法的动力和公正性,从而经常导致对此类违法行为执法不力。正因如此,目前烟包上标明“高山流水”、“天高云淡”等不符合公约规定之描述语的卷烟仍然大量存在,以特大字号在烟包正面标明“1毫克”等变相宣扬“低焦油低危害”的卷烟也得不到查处,在控烟组织和个人对此一再提出举报的情况下,此种状况仍然没有得到改变。

在烟包規制问题上,图形警示能否上烟包已经成为未来我国控烟工作的最大挑战。我国是世界上最大的烟草生产国和消费国,也是受烟草危害最大的国家;与此同时,我国又是世界上烟盒做得最漂亮并且最盛行烟草礼品文化的国家。如果图形警示上烟包,那将会对我国烟草礼品消费起到巨大的抑制作用,从而会对以此为主要利润来源的烟草业构成沉重的打击。正因如此,图形警示是否能上烟包是对政府对其烟草控制政治意愿的一个重大考验。

(作者为中国社会科学院法学所副研究员)

预防二手烟草烟雾危害需要全民参与

王建新

“史上最严控烟令”——《北京市控制吸烟条例》(以下简称《条例》)于2015年6月1日正式实施。在预防二手烟危害方面,该《条例》规定公共场所、工作场所的室内区域以及公共交通工具内,部分特定公共场所、工作场所的室外区域禁止吸烟,违者将被处以个人最高200元、单位最高10000元的罚款。这也是国内与世界卫生组织《烟草控制框架公约》第8条规定最为接近的一部地方性法规。

从《条例》实施4个月以来,北京市卫生监督机构共出动卫生监督人员61506人次,监督检查30414户次,发现不合格单位4846户次,责令整改4782户次。卫生监督部门已对违反“控烟令”的598个人罚款3万多元,217家单位因整改不到位被行政处罚,共计54万多元。从单个月份的执法统计来看,不合格单位数和责令整改单位数比例显著下降,但处罚金额显著上升,处罚力度显著增强。从中国控烟协会