

际社会经验证实是调控烟草制品的税种税率,在严格限定的税收法定原则下别无他途,只能以全国立法尤其是全国人大及其常委会制定的法律为宜。

有控烟人士指出,目前正在制定的慈善法需要增加不能由烟草业赞助慈善活动的内容,尤其是不能挂名进行慈善活动等。在讨论广告法的修改时,也有专家学者指出,与烟草有关的广告及其赞助活动的观点应当如何疏而不漏地体现在立法中。我国的国家立法大多是这种某一领域的立法,但是在当代社会,这种某一领域的活动不会那么单一,其中许多事项是复合或者重叠的。立法时协调不同领域专门立法的关系是法制统一的重要保障。协调不同立法的关系有一个基本原则,推定低位阶的规范性文件的规定。在大法即上位法出台后,与之不合的规定必须调整或者不能适用。因此,如果控烟立法位阶低或太低,则其他领域立法过程中的协调,不会被考虑。也就是说,控烟要求会因为只是地方立法而被忽略。虽然这不是必然的,但可能性很大。因为以低位阶规范性文件的规定去要求高位阶法律吸收和予以保障,很可能不被考虑。由此而

论,制定全国性控烟立法亦在情理之中。

第三,国际形象,文明大国形象要求全国性控烟立法。中国人历史上曾被称为“东亚病夫”,这不是对个别中国人的称呼,而是对中华民族这一族群的称呼。吸烟和吐痰的行为是到现在还贴在中国人身上的标签。中国人用三十年的时间在经济上翻身了,我们可否再用三十年在文明上翻个身?全国性控烟立法是一个标志,是在国际社会树立的一个标志,一个国家文明的标志。在这里,我们不是讨论个人生活习惯,也不是讨论个人吸烟行为的选择自由,我们是从国际社会对烟草制品的科学共识出发,讨论的是国家责任和义务。

综上,在控烟立法方面,我们国家已经呈现的是地方立法先行了,虽然现实有一定的合理性,但不能长久拖延,全国性立法应尽快跟上。鉴于地方已有多年的控烟立法和执行经验,全国立法时可以把执法体制问题留给地方决定,这样使得先行的地方立法所确立的行之有效的执法体制可以保留下来,从而在统一标准统一要求的前提下,达到执法的切实可行。

(作者为中国政法大学法学院,行政法教授,博导)。

政府在烟草控制中的国际法义务

黄金荣

近些年来,我国的烟草控制工作给公众留下的印象在一定程度上可以用轰轰烈烈来形容。不仅一些大城市热衷于制定或修订公共场所控烟立法,而且中央政府层面也举措不断。2013年底中办公厅和国办联合发布了《关于领导干部带头在公共场所禁烟有关事项的通知》,2014年国务院《公共场所控制吸烟条例》草案也开始征求公众意见,今年修订后的《广告法》更是进一步全面禁止烟草广告。

伴随着一些控烟政策和法律的拟定或出台,国内对于我国烟草控制应该走到何种程度的讨论也不时见诸报端。但对于控烟工作的这些进步以及对未来控烟工作的展望,我们还是必须抱一种清醒的态度。与其他有些领域相比,控烟工作具有一个很大的特殊性,那就是它并不仅仅是一个完全可以通过国内政治辩论就可以自由决定的领域,国内所有控烟政策和立法都不得不要受到我国已经加入的

国际条约的限制。在政府负有履行国际条约义务的情况下,国际条约既成了评价我国控烟工作进展的一个不可或缺的标准,而且也成了烟草控制辩论的一个限制性条件。

在烟草控制问题上,我国政府承担两个国际公约确认的国际义务。首先是我国2001年正式加入的联合国两大核心人权公约之一——《经济、社会及文化权利国际公约》。该公约第12条规定,“缔约各国承认人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准”,为了保护健康权,缔约国有义务“改善环境卫生和工业卫生的各个方面”以及“预防、治疗和控制传染病、风土病、职业病以及其他的疾病”。而烟草控制则是改善环境和工业卫生以及预防疾病的一个非常重要的方面。我国承担的另一个条约义务是我国2005年正式批准的世界卫生组织《烟草控制框架公约》。公约一开始就声明缔约方“决心优先考虑其保护公众健康的权利”,其目标是“保护当代和后代免受烟草消费和接触烟草烟雾对健康、社会、环境和经济造成的破坏性影响”。由此可见,《烟草控制框架公约》在很大程度上就是一个为了落实《经济、社会及文化权利国际公约》确认的缔约国在保护环境和预防疾病方面国家义务的人权公约。

根据《维也纳条约法公约》规定的“条约必须遵守”原则,有效之条约对我国具有法律拘束力,我国政府负有善意履行条约的义务。该条约还特别要求“一当事国不得援引其国内法规定为理由而不履行条约”。这就意味着我国有义务按照《经济、社会及文化权利国际公约》和《烟草控制框架公约》的要求修改国内过时的政策和法律并积极履行这些公约提出制定有关烟草控制的政策和法律。不仅如此,我国还有义务按照最有利于实现这些公约目的的方式“善意履行”公约义务。在烟草控制问题上,我国有义务尽可能地采纳根据《烟草控制框架公约》由缔约方通过的公约条款实施准则提出的实施建议。

自2006年1月9日《烟草控制框架公约》在我国正式生效以来,我国在履行公约义务上已经取得了

很大的进步。例如,按照公约的要求,2007年我国就成立了烟草控制框架公约履约工作部际协调领导小组,2008年部分调整了烟草包装的规定,2012年制定了《中国烟草控制规划(2012-2015)》,2015年新修订的《广告法》又按照公约要求全面禁止了烟草广告。此外,我国也分别于2009年和2015年两次提高了烟草税,从而使我国的烟草制品价格朝公约确立的目标逐步迈进。但尽管如此,我国在很多方面仍然未能达到《烟草控制框架公约》提出的要求。

在缔约国的一般性控烟义务上,我国履约存在的最大问题是落实公约第5.3条提出的防止烟草业干扰的问题。该条款规定“在制定和实施烟草控制方面的公共卫生政策时,各缔约方应根据国家法律采取行动,防止这些政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响”。但我国目前实行政企合一的烟草专卖制度,这就使得烟草企业可以以烟草行业行政管理机关的名义堂而皇之地参与几乎所有控烟立法和政策的制定。2007年成立的“烟草控制框架公约履约工作部际协调领导小组”8个部委中就有国家烟草专卖局。在政企不分的情况下,烟草专卖机构全方位参与控烟立法和政策的制定和执行显然与《烟草控制框架公约》第5.3条存在比较严重的冲突,而且在很大程度上有碍我国控烟立法和政策的制定和执行,从国际法层面言之,有损我国的国际形象。

在落实公约提出的具体控烟措施上,我国还在以下几个方面与公约要求存在较大差距:首先,我国迄今还未按照公约第8条的要求制定可以“防止接触烟草烟雾”的全国性法律,更未达到公约实施准则提出的“每一缔约方都应在世卫组织《框架公约》对该缔约方生效之后五年内提供普遍保护”的目标。其次,我国还未按照公约第13条的要求广泛禁止所有的烟草“促销和赞助”,尽管2015年《广告法》已经广泛禁止所有的烟草广告。第三,我国在落实公约第9条提出的要求缔约国对烟草成分管制方面仍然缺乏有效的立法和实施。此外,我国在实施公约第10条规定的烟草制品信息披露以及第11条有关烟草制品的包装和标签的要求方面也与公

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