吸烟与健康

《烟草控制框架公约》研究*

II. 主要内容、对烟草业的影响和需采取的措施

赵百东

摘要

文章在对“吸烟与健康”的早期研究、世界卫生组织烟草控制的历史,以及《烟草控制框架公约》的制定过程进行了简要回顾的基础上(见本文第1部分),全面概括了其主要内容,并就其对烟草业的影响进行分析,探讨了在未来履行公约具体义务的过程中,烟草业可采取的有关应对措施。

关键词:世界卫生组织 烟草控制 公约

中图分类号:TS416 文献标识码:A 文章编号:1004-5708(2003)04-0040-05

4 《烟草控制框架公约》的主要内容

《烟草控制框架公约》共有11部分,38条,约14000字。内容包括:序言、术语的使用、公约的目标、指导原则和一般义务、烟草控制的具体义务(减少需求和减少供应)、保护环境、与责任有关的问题、科学和技术合作及信息通报、机构安排和财政资源、争端解决、公约的发展等条款。其中与烟草业关系较为密切的内容有:

4.1 烟草制品的包装和标签(第11条)

《公约》强调大而醒目的健康警语的必要性,要求缔约方在《公约》对其生效后3年内使健康警语的面积不应少于主要可见部分的30%,且这些健康警语应该使用本国主要语言,并且可轮换使用。《公约》没有强调健康警语必须采取图片或象形图的形式。

禁止卷烟产品的包装和标签使用具有误导性的描述性词语,如“低焦油”、“淡味”、“超淡味”或“柔和”等。卫生界一直强调这样的词语可能使消费者对卷烟产品的特性、健康影响、危害或释放物产生错误印象,属于虚假、误导和欺骗行为,可能直接或间接使消费者产生某一烟草制品比其他烟草制品危害小的虚假印象。

4.2 烟草广告、促销和赞助(第13条)

《公约》要求各缔约方应根据其宪法或宪法原则,

在《公约》对其生效后5年内,广泛禁止所有的烟草广告、促销和赞助,其中应包括广泛禁止源自本国领土的跨国广告、促销和赞助。对于因其宪法或宪法原则而不能采取广泛禁止措施的缔约方,应限制所有的烟草广告、促销和赞助,以及源自其领土并具有跨国影响的广告、促销和赞助。同时,《公约》还要求各缔约方应考虑制定一项议定书,确定需要国际合作的广泛禁止跨国界广告、促销和赞助的适当措施。

4.3 责任问题(第19条)

世界卫生组织始终坚持法律诉讼是烟草控制的重要策略,《公约》承认与责任相关的事项是烟草综合控制的重要部分。各缔约方应考虑采取立法行动或促进其现有法律,以处理刑事和民事责任,并就本公约涉及的民事和刑事责任的诉讼相互提供协助。

4.4 被动吸烟(第8条)

为了保护非吸烟者,《公约》要求每一缔约方应采取有效措施,保护非吸烟者避免在室内工作场所、公共交通工具、室内公共场所接触烟草烟雾。

4.5 烟草制品非法贸易(第15条)

《公约》要求每一缔约方应采取包括在产品包装上明确表明原产国、最终目的地等信息的有关措施,协助有关当局进行跟踪和追踪。各缔约方应加强有关区域和国际间在调查、起诉和诉讼程序方面的合作,以便消除烟草制品非法贸易。

4.6 税收和免税烟问题(第6条)

《公约》指出,各缔约方承认价格和税收措施是减少各阶层人群,特别是青少年烟草消费的有效和重要

* 赵百东,男,38岁,博士,国家烟草专卖局,北京,100053

收稿日期:2003-07-30

手段,并要求在不损害各缔约方决定和制定其税收政策的主权时,宜考虑其有关烟草控制的国家卫生目标。

对于免税烟,公约表示,酌情禁止或限制向国际旅行者销售和(或)由其进口免除国内税和关税的烟草制品。

4.7 烟草制品成分管制和披露(第9条和第10条)

关于烟草制品成分管制,《公约》指出,缔约方会议应与有关国际机构协商提出检测和测量烟草制品成分和燃烧释放物的指南以及这些成分和释放物的管制指南。

关于烟草制品成分披露,《公约》每一缔约方应采取措施,要求烟草制品制造商和进口商向政府当局披露烟草制品成分和释放物的信息。

4.8 财政资源(第26条)

《公约》要求,各缔约方应酌情促进利用双边、区域、次区域和其他多边渠道,为制定和加强发展中国家缔约方和经济转轨国家缔约方的多部门综合烟草控制规划提供资金。为实现其规定的义务,各缔约方宜筹集和利用一切可用于烟草控制活动的潜在的和现有的,无论公共的还是私人的财政、技术或其他资源,以使所有缔约方,尤其是发展中国家和经济转轨国家缔约方受益。

4.9 其他承诺

除上述条款外,《公约》还在相关条款作了如下承诺:

- 每一缔约方设立或加强并资助国家烟草控制协调机构或联络点(第5条);

- 将诊断和治疗烟草依赖及对戒烟提供的咨询服务纳入国家卫生和教育规划、计划和战略(第14条);

- 禁止向低于国内法律、国家法律规定的年龄或18岁以下者出售烟草制品,以及禁止或促使禁止向公众尤其是未成年人免费分发烟草制品(第16条);

- 促进非政府组织在制定和实施部门间烟草控制规划和战略方面的意识和参与(第12条);

- 公约的管理,由缔约方会议完成。缔约方会议第一次会议应由世界卫生组织于本公约生效后一年内召开。缔约方会议应定期审评本公约的实施情况和做出促进公约有效实施的必要决定,并通过议定书、附件及对公约的修正案,以及设立为实现本公约的目标所需的附属机构等(第23条);

- 对本公约不得作任何保留(第30条);

- 公约应自第40份批准、接受、核准、正式确认或加入的文书交存于保存人之日后第90天起生效(第36条)。

5 《烟草控制框架公约》对中国烟草行业影响的主要方面

2003年5月20日,第56届世界卫生大会在瑞士日内瓦召开,大会的一项重要议程就是讨论通过《烟草控制框架公约》。在当天的会议上,有45个国家和5个非政府组织分别就《公约》问题作了发言,并通过协商一致的方式通过了WHA56.1号决议。5月21日参加会议的192个成员国一致通过了《烟草控制框架公约》,使这一天成为烟草控制史上具有重要意义的日子。

《公约》的签署工作于2003年6月16日开始,截止11月12日,共有包括巴西、法国、英国、韩国等国家在内的77个国家签署了《公约》,其中挪威、马耳他、斐济三个国家批准了《公约》。德国于10月24日签署了《公约》。根据国家统一部署,我国政府已于2003年11月10日正式签署了《公约》,成为第77个签署公约的国家。按照程序,预计《公约》很可能在2004年上半年生效。未来《公约》的实施必将对烟草生产经营活动产生影响,需要引起高度重视。

5.1 对我国烟草经济的发展,以及烟草行业对我国国民经济贡献的影响

我国作为发展中大国,目前正处在社会主义初级阶段,国民经济发展还很不平衡,烟草行业每年上缴的税收对于增加国家财政积累十分重要,在整个国民经济中占有较为重要的地位。烟草行业在增加国家财政积累、解决众多人口就业、支援老少边穷地区发展经济、增加农民收入、满足3亿多烟民消费从而拉动整个消费等方面,起到了不可替代的、十分重要的作用。

我国烟草行业经过多年的发展,已经形成了从烟叶种植、收购、加工、储运到卷烟生产、销售,以及科研、教育为一体的综合性产业。同时,还带动了包括烟草机械、烟用丝束、香精香料、各类纸张及烟标印刷等辅助材料加工在内的相关产业。烟叶和卷烟的生产、销售涉及到近500万农户和近400万零售商户及国民经济的各个方面,全国有四、五千万人口的就业及经济生活与烟草业密切相关。2002年,烟草行业共实现工商税利

1400多亿元。我国烟草种植大多分布在经济相对落后、少数民族聚居的经济欠发达省份,每年约有60%左右的烟叶产自云南、贵州、四川等西部地区,平均每亩收益约1000元,烟叶收入一般占烟农家庭收入的80%左右,目前的烟粮比价还比较高,一般为8:1。同时,烟叶农特税也是地方政府的重要收入。烟叶产区特别是老少边穷和西部地区已把种植烟叶作为增加农民和地方收入、发展当地经济的重要手段。如果用粮食作物替代烟草,农民的收入将大幅度下降,返贫现象就会发生,影响到经济发展和社会稳定。

5.2 对卷烟工艺、产品开发、包装设计,以及产品推广和销售的影响

《烟草控制框架公约》中对缔约国所规定的具体义务包括两个方面,即“减少烟草需求的措施”和“减少烟草供应的措施”,这两个部分加上“与责任有关的问题”部分,构成《公约》的核心内容。

首先,从卷烟工艺和产品开发的角度分析,《公约》对如何提高产品质量,降低吸烟对健康的危害提出了新的挑战。随着人们对“吸烟与健康”问题认识的提高,自身健康意识的增强,在广大卷烟消费者尚不能完全戒烟的情况下,对较低危害卷烟产品的需求就会增加,推动卷烟消费向着高质量、低危害的方向发展。近年来,世界烟草业已经在这方面倾注了大量精力,并且取得了较好的成果。我国烟草行业更是如此,从上世纪90年代中后期开始进行的降焦减害研究和推广工作,已经取得了明显的成效,有力地推动了卷烟生产技术的提高,实现了卷烟生产技术上的跨越式发展。但是,应该认识到,卷烟降焦减害是一个十分漫长的过程,只要“吸烟与健康”这一对矛盾的统一体存在,那么卷烟降焦减害这一过程就会继续进行。《公约》中有关烟草制品生产商和进口商向政府当局披露烟草制品成分和释放物的信息的规定,对烟草业提出了更高的要求。尤其是我国卷烟市场对外烟的限制逐步减少,国产卷烟与进口卷烟的市场竞争将会更加激烈。

其次,从卷烟包装设计的角度分析,《公约》使以往通过改进产品包装,突出品牌特点,从而达到一定程度上吸引消费者的目的的做法变得困难。《公约》规定,“烟草制品包装和标签不得标注如‘低焦油’、‘淡味’、‘超淡味’或‘柔和’等词语以免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”;同时还规定,标注的健康警句“宜占据主要可见部分的50%或

以上,但不应少于30%”,并且“可采取或包括图片或象形图的形式”。实施该项措施的结果,是使卷烟商标受到破坏,致使不同的卷烟品牌外观相似,不利于消费者辨别,最终结果是名牌产品的成长受到制约。更为严重的是,大而醒目的健康警句与我国传统文化格格不入,一些特定时间和特定场合的卷烟消费必然会受到影响。这将在一定程度上削弱我国烟草业在做大做强品牌方面的努力以及已经取得的部分成果,从而削弱我国卷烟品牌的市场竞争力,也相应地削弱我国烟草制品生产企业的实力。

第三,从卷烟产品的市场推广和销售的角度分析,《公约》几乎将卷烟生产者与消费者之间业已存在,并且已经十分有限的沟通渠道堵死,使高品质、低危害的产品及相关信息难以到达消费者。“烟草广告、促销和赞助”是整个《公约》谈判过程中争论最激烈、耗时最多,也是最难达成一致的部分。《公约》对烟草广告、促销和赞助的规定是相当严厉的,不仅措施具体,而且还有明确的时间表。这种限制,某种程度上有利于已经知名的一些国际品牌,而一些新品牌的培育、发展、壮大会变得艰难。不仅如此,《公约》还对跨国界烟草广告、促销和赞助进行了严格限制,使我国卷烟通过广告等方式提高知名度,扩大在国际市场份额将变得更加艰难。

5.3 对因与责任有关的问题而引发的烟草诉讼的影响

烟草业对因吸烟而对健康造成的危害承担责任与赔偿的问题是《公约》谈判中另一焦点问题,也是《公约》中对各国最具实质性影响的内容之一。《公约》在“指导原则”部分规定:“各缔约方在其管辖范围内确定与责任有关的问题是烟草综合控制的重要部分。”第19条进一步做出更具体规定:“为烟草控制的目的,必要时,各缔约方应考虑采取立法行动或促进其现有法律,以处理刑事和民事责任,适当时包括赔偿。”世界卫生组织制定公约的初衷,也是最主要目的之一,就是想借助烟草诉讼而使烟草公司破产。在国际方面,由于烟草诉讼逐年增多、此起彼伏,一些跨国烟草公司已经被搞的官司缠身、应对艰难。因此,我们要高度重视因责任问题而引起的烟草诉讼以及赔偿问题所带来的影响。

6 我国烟草行业应采取的一些措施

根据中国的国情,烟草行业在增加国家财政积累、解决众多人口就业、支援老少边穷地区发展经济、增加农民收入、满足3亿多烟民消费从而拉动整个消费等方面,起到了不可替代的、十分重要的作用。任何对烟草行业产生影响的因素,都必须引起高度重视,并慎重应对。

6.1 提高认识 理性对待

作为一份严肃的国际性法律文书,《烟草控制框架公约》对世界范围内烟草控制的方方面面进行了明确的规定,内容较为丰富。对《公约》的全面了解,有助于我们深入研究、分析其深远影响,正确制定有关应对措施,加强行业自律,在符合规定的前提下,努力为烟草行业的发展创造良好的环境。

履行《公约》所规定的各项义务,虽然使烟草业的利益受到了一定的影响,但是,毕竟吸烟有害健康,烟草业应在承认烟草的存在有其客观的和历史的原因,烟草业应当有一定的生存和发展空间的同时,正确认识到控制烟草的生产和消费是保护公众健康的需要,也是社会文明进步的表现。烟草业应当自觉地参与到控制烟草的进程中来。只有烟草业和整个社会理性对待烟草,才能既使烟草业获得合理的生存和发展环境,也才能逐步实现控制烟草生产和消费的目标。我国烟草业应在《公约》的框架内采取透明的适应性措施,加强对自身的约束,增进社会对烟草业的了解和理解,通过改革和提高自身的经营管理水平、技术水平、服务水平来获得竞争力和发展的空间。要努力树立良好社会形象,积极捐助动植物保护、环境改善、疾病控制与预防、救助弱势群体等公益事业,以此减少反对烟草的社会压力。

在分析《公约》对烟草行业的不利影响的同时,还应该正确认识其有利的一面。如《公约》中关于烟草制品非法贸易的规定,很大部分与我国目前实行的烟草专卖法相一致的。这些规定,对于维护我国的烟草专卖制度是十分有利的。我们应该充分利用这些规定,继续严格执行《烟草专卖法》,打击一切形式的非法贸易活动,防止过度发展和无序竞争,保护国内合法烟草产业的健康发展。

6.2 提早准备 积极引导

《烟草控制框架公约》对烟草业的影响是无疑的,

而且也将会是深远的。综合分析《公约》具体义务部分,对烟草业未来几年内能够产生实质性影响的有“烟草制品的包装和标签”,以及“烟草广告、促销和赞助”等条款中的有关规定。而对于我国烟草行业来说,前者所产生的影响会更大。主要原因,上文已经做了分析。因此,如何在有关规定生效之前作好准备,将其影响降低到最小,显得非常重要。

在“烟草制品的包装和标签”方面,尽管《公约》没有明确规定健康警句必须使用图片或象形图的形式,但是其不应少于30%的规定确是相当严格的。目前,我国大部分名优卷烟和高档卷烟的包装都采用的是红色这种喜庆的色调,而在这样的烟盒上印上面积为30%的白底黑字的健康警句,效果将会特别明显。直接的后果是产品商标的完整性受到破坏,影响消费者对已经熟悉品牌的识别。潜在的影响则是,特定场合下的卷烟消费将会减少,这些特定场合包括节日、聚会、庆典等。卷烟生产企业应该利用从现在到该条款生效的时间(大约4到5年),一方面在卷烟包装设计上进行改进,使将来面积为30%的健康警句不至于过于显眼;另一方面,可采用一些较为积极的措施,如主动印制健康警句,且面积逐步加大,使消费者对30%有充分的心理准备,如此等等。同时,全行业要继续加大实施“大品牌、大市场”战略,在现有基础上,采取坚决措施,实行品牌整合,最大限度地减少牌号,扩大单牌号的规模。

6.3 技术创新 提质减害

综观世界控烟史,每一次的控烟运动都对烟草生产的技术进步、产品的质量提高起到了一定的推动作用。《烟草控制框架公约》无疑会促进全球新一轮控烟运动的开展,同时,它也一定会进一步推动烟草科技的发展,促进低危害卷烟产品的开发,使卷烟产品的相对安全性进一步提高。大力推进技术创新,积极研究开发卷烟减害技术,为消费者提供优质低害的卷烟产品,尽可能地解决“吸烟与健康”的矛盾,是烟草行业义不容辞的责任,更是中国烟草科技发展的主题,也是中国烟草健康发展的基础。为此,应进一步加大降低卷烟烟气中有害成分研究的力度,加强对人类某些疾病有一定缓解作用的卷烟产品的研究开发,充分发掘和利用我国丰富的中医药资源,研究、探索和完善的新的生产工艺和配方技术,生产出能够缓解某些疾病的、被消费者所接受的低危害卷烟产品。加强与医学、卫生部门及科研

机构合作,开展对“吸烟与健康”的相关关系,以及卷烟烟气中主要有效成分的药理学和毒理学等方面的严密、科学、公正的研究。以积极的态度正确认识和科学对待“吸烟与健康”问题。

6.4 加强合作 争取主动

控烟不等于禁烟,世界卫生组织制定《烟草控制框架公约》的目的在于为世界范围内逐步实现烟草控制提供法律上的依据。《公约》的执行还需要各个国家根据具体国情,制定相应的措施。因此,作为我国国民经济的重要支柱产业,烟草行业应积极参与到我国的烟草控制过程中去。主动开展与国内相关部门的合作,在相关的法律、法规及政策制定工作中发挥应有的作用,努力在控烟与发展中寻求相对的平衡,为中国烟草的发展创造一个相对有利的外部环境。要重视与卫生部门、医疗部门的沟通与合作,尊重科学,尊重现实,在努力满足卷烟需求的同时,共同为降低卷烟危害和促进对烟草的多用途开发研究发挥积极作用。要加强与工商、海关等部门的配合,进一步加大打击烟草走私和制售假冒商标卷烟的力度,维护正常的烟草市场秩序。积极参与ISO、CORESTA等国际组织和机构的研究、咨询活动,争取在有关烟草制品成分检测方法和检测标

准,以及信息披露等问题上起到应有的作用。

6.5 深入研究 有效应对

烟草控制是一个漫长的过程,《烟草控制框架公约》的出台,仅仅是烟草控制工作全球化的开始。尽管《公约》在有关责任和义务方面有一些具体的规定,但毕竟它还只是一个框架性的公约。《公约》未来的发展,会有条款更加严格和具体的议定书的出台。目前,已经提到世界卫生组织议事日程的议定书包括“跨国界烟草广告”、“烟草制品非法贸易”等。预计在不久的将来,这些议定书的制定工作也会启动。因此,烟草行业要进一步加强与《公约》有关的研究工作。一是认真开展对策研究,努力降低《公约》对烟草行业发展所产生的影响,其中包括低危害卷烟产品开发、包装设计、市场营销、烟草诉讼等相关内容;二是密切关注《公约》的发展,及早开展相关议定书的对案研究工作,为将来参与相关议定书的制定工作提供依据;三是加强烟草经济学研究,为国家烟草专卖局领导决策提供参谋,为国家主管部门制定与烟草行业有关的政策提供参考。

参考文献(略)

致谢:本文在写作过程中承蒙国家烟草专卖局办公室(外事司)主任周瑞增的指导和修改,特此致谢。

On WHO's Framework Convention on Tobacco Control

II. Major aspects, likely consequences and measures to be taken

Zhao Baidong

State Tobacco Monopoly Administration, Beijing 100053

Abstract

Major aspects of the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) were summarized on the basis of a brief review of the early research works on the issue of smoking and health, World Health Organization's (WHO) tobacco control history, and the process of the drafting of the FCTC (see part I of the same paper). Research was also undertaken on the likely consequences of the FCTC on tobacco industry. Measures that the tobacco industry may take under the environment of FCTC were also proposed.

Key words: WHO Tobacco control Convention