

公共衛生+現代中國+全球化+今日香港+個人成長與人際關係

內地公共場所擬3年內禁煙

新聞背景 近期，內地推出《中國煙草控制規劃(2012-2015年)》，旨在加強控煙力度。該規劃由8個部門包括衛生部、財政部、煙草局等聯合編制並負責實施，當中最矚目措施是提出將研究制訂全國性公共場所禁煙法規，並在3年內全面推行公共場所禁煙。該規劃在未來3年的目標是降低內地吸煙率達3%以上。

該行動正好回應世界衛生組織(World Health Organization, WHO)的《煙草控制框架公約》。該公約於2003年完成制訂工作，旨在為全球控制煙草危害、共同維護人類健康提供法律框架。現時世衛的193個成員國中，已有173個締結公約。中國於2003年成為其中一個簽約國，並於2006年正式生效。中國承諾於2011年1月9日起在公共場所全面禁煙，但因各種原因，延至現在才訂下具體計劃。

無要求煙盒印警示圖 未履世衛公約

《中國煙草控制規劃(2012-2015年)》的推出也引起一定的爭議。一所健康研究中心指出，該規劃並無要求煙草危害警示圖形(即黑肺、潰爛肢體等)印上煙包，未履行世衛的《煙草控制框架公約》，認為這是「妥協」的控煙規劃。但是煙草行業一直強調煙草危害警示圖形與「中國文化不同」、「公眾不能接受」。

基礎級

控煙兩難 中國作為全世界吸煙者最多的國家，近日推出《中國煙草控制規劃(2012-2015年)》，這是歷來關於在公共場所全面禁煙的最高規定。有意見指，規劃姍姍來遲。究竟內地在加強控煙上面對甚麼困難?有何改善建議?本文將會逐一分析。

■陳振寧、戴子熙 亞太國際關係學會

作者簡介 戴子熙：《環球時報》、《環球人物》、《鳳凰周刊》等內地媒體撰稿人。另定期為香港《成報》、《新報》、《香港商報》撰寫時政評論文章。亞太國際關係學會成員。

陳振寧：一國兩制研究中心研究員。亞太國際關係學會成員。定期於香港《成報》、《香港商報》發表評論文章。曾參與《通識詞典3》的撰寫工作。

電郵：jambon777@yahoo.com.hk

吞雲吐霧「揚名」 國泰民康堪憂

利益千絲萬縷 一刀切傷不起

事實上，內地在加強控煙問題上遇到一定困難，原因如下：

不當陋習 靠敬煙拉關係

控煙需要民眾的支持和配合，但仍有很多人認為控煙不是陋習，反而覺得吸煙能帶來吸引異性、拉近人際關係等好處。尤其在社交場合，陌生人間難以打開話題，部分人習慣以「敬煙」的方法來拉近距離。這減低了吸煙者戒煙的意慾。

「產」「管」不易造馬

內地的煙草買賣有特殊安排。1982年，內地設立中國煙草總公司。1983年，國務院頒布《煙草專賣條例》，正式建立國家煙草專賣制度。1984年，國家煙草專賣局成立。其後1991年通過的《中華人民共和國煙草專賣法》、1997年發布的《中華人民共和國煙草專賣法實施條例》等，都逐步鞏固國家煙草專賣制度。

根據中國疾控中心控煙辦公室主任梁曉峰指出，國家煙草專賣局和中國煙草總公司是同一群人馬，而國家煙草專賣局是國家控煙領導小組的重要成員。換言之，煙草生產者和監管者合一，形成「既當裁判又當運動員」的情況，令控煙效果未如理想。

稅收大 僱員百萬計

有人認為，內地若大力打擊煙草業，會在經濟、就業等問題上面對很大麻煩。煙草稅收龐大。2010年，煙草行業繳納稅收達4,988億元(人民幣，下同)，佔全國財政收入總額的6.0%，當中包括煙葉稅(76億元)、消費稅(2,811億元)、增值稅(1,023億元)，其他稅項如城市建設維護稅、教育費附加稅、所得稅、國有資本收益等為1,078億元。

其次，煙草行業僱員眾多。現時，內地有130多萬種煙農戶、500多萬卷煙零售戶、50多萬煙草工商企業從業人員等，合計與煙草生產經營直接相關的勞動人口超過2,000萬。

另外，現時80%以上的煙葉生產和50%以上的卷煙生產集中在貧窮地區，這些地區的經濟發展對煙草行業的依賴度甚高。

廣告誤導 低焦油非害少

部分人可能收到廣告等媒體影響，對吸煙危害並未有正

確認識，甚至存在誤解。中國健康促進與教育協會會長殷大奎指出，一些香煙宣傳的「低焦油等於低危害」的觀點是錯誤的。降低焦油含量只降低香煙中50多種有害物質中的其中一種，其他有害物質依然存在。這種錯誤觀點的傳播會令更多人減低對吸煙的戒心。

取證難 處罰力度軟弱

內地在執行控煙時存在一些問題，如取證困難、處罰力度不足等，阻嚇力有限；另外，禁煙令的遵守率不高，公眾對執法也缺乏信心。

以深圳為例，該市於1998年推出《深圳經濟特區控制吸煙條例》，但十多年來沒有開出一張罰單，當中背後原因眾多，如執法部門身份不明確等。有人在公眾場所吸煙，即使被舉報，但待警察到來，吸煙者已離開；行政執法人員不可當場收取罰金。由於深圳市的人口流動性大，部分收到罰單者不去交款，也沒有任何懲罰機制等。最後，深圳市於2010年啟動新條例修訂工作，以加強控煙力度。

業界行善 營造良好形象

煙草行業的收益龐大，單是中國煙草總公司的每年利潤便達到1,100多億元，所以它們極力保護利益。其中一個普遍做法是積極行善，營造良好公眾形象。舉例而言，自1999年開始，中煙總公司已累計捐款超過1.3億元。煙草企業紛紛建生態林地，興建以煙草為名的「希望學校」等。客觀而言，這些舉動都減低民眾抵抗煙草行業的決心。

另一個做法是凸顯其先進形象。如較早前國家煙草專賣局推薦「中式卷煙」參選國家科技進步獎，但遭30名院士聯名反對後，唯有主動退出選舉。

支援不足 戒煙無門

其他控煙力度較大的國家或地區一般會提供戒煙治療、查詢服務、給予藥物等。以香港為例，衛生署、醫院管理局以至東華三院、博愛醫院等都會提供戒煙服務，包括治療、輔導及查詢等；前線醫療人員也會積極向病人推廣戒煙服務。但內地尚未將這些服務納入基本醫療保障體系，即使民間的專業戒煙服務也尚待專業化等。現時，內地的戒煙門診只有30多個，超過九成吸煙者在嘗試戒煙時沒有得到任何支援。

摘星級



吸煙會對下一代的健康造成影響。

資料圖片



內地有民眾舉行標語抗議被迫吸入二手煙。

資料圖片

全球煙民三分之一在中國

全世界約有三分之一吸煙者生活在中國。2010年，內地成年吸煙人數超過3億，當中男性吸煙率高達52.9%，位居世界前列。至於青少年的吸煙情況也不容樂觀，13歲至18歲吸煙者約有1,500萬人，吸煙率達11.5%。據估計，內地每年死於吸煙相關疾病人數高達120萬，遠比愛滋病、肝炎等傳染病的總死亡人數多7倍。



車站工作人員向乘客派發傳單提醒室內禁煙規定。

資料圖片

多管齊下 追上國際標準

內地社會對加強控煙工作議論紛紛，並提出眾多建議，現綜合如下：

- 提高煙稅：有人建議，內地應提高煙草稅，以減低民眾購買香煙的意慾。有研究指，高收入國家提高煙草產品稅率10%，便能降低4%的煙草銷售；在中低收入國家則能降低8%。事實上，根據2009年世衛的報告，中國的煙草稅為36%，在世界排名倒數第三，可見其在提高煙草稅上尚有很大空間。
- 增加警告示：雖然內地已規定加大健康警告示字號，須佔整個煙盒的30%，但這與世衛的《煙草控制框架公約》及其實施標準的要求仍有一段距離。舉例而言，世衛推薦健康警告示應佔煙盒包裝主要面積的至少50%。有人建議，內地可要求進一步加大健康警告示字號，甚至增加煙草危害警告示圖形，以警惕買煙者。
- 實行政企分家：首都醫科大學衛生管理與教育學院教授、北京市禁煙立法諮詢專家崔小波建議，把國家煙草專賣局和中國煙草總公司實行政企分家，該局改革為煙草控制和管理局，以加強控煙力度。
- 增強戒煙服務：國家應增加資源，提供戒煙服務。其中一個關鍵是民眾都可輕易、廉價甚至免費享用。

進階級



北京當局透過巨型海報向民眾宣傳吸煙禍害。

資料圖片

展望 內地吸煙者眾多，但煙草行業涉及龐大利益，對國家經濟影響深遠。按照現時情況觀察，內地大多循序漸進地推行改革，難以一步到位，以免引來更大阻力。內地的控煙任務可謂任重而道遠。

想一想 1. 根據上文，描述內地吸煙者數目有何特點。

2. 參考上文，解釋內地計劃3年內在公眾場所禁煙的三大原因。

3. 試從民眾、煙草商及執法部門三方面，舉例討論內地在推行公眾場所禁煙計劃時可能遇到甚麼困難。

4. 試評論內地推行公眾場所禁煙計劃的成效。

5. 你在多大程度上認同「大幅度增加煙稅是減少煙民的最好措施」這個說法?解釋你的答案。

延伸閱讀 1. 《煙草控制框架公約》，世衛網頁

http://www.who.int/fctc/text_download/zh/index.html

註：公約要求締約國決心優先考慮保護公眾健康，加強控煙，並提出一系列減少煙草需求和供應的措施。

2. 《中國疾控中心控煙辦公室主任：控煙六大「攔路虎」》，《生命時報》，2012-05-29

註：該文為對中國疾病預防控制中心副主任、中國疾控中心控煙辦公室主任梁曉峰的訪問，當中介紹現時內地控煙面對的六大問題。

3. 《無煙奧運加速了中國控煙工作的發展》，http://www.tco.gov.hk/tc_chi/downloads/files/tcb_16chi.pdf

註：該文描述中國吸煙者現況、控煙法規發展及奧運對控煙工作的幫助。

香港文匯報記者 吳欣欣

香港文匯報記者 吳欣欣

概念圖

中國控煙

新聞背景：

- 吸煙者佔全球三分之一。
- 成年吸煙人數超過3億，逾半為男性。
- 青少年吸煙率高達11.5%。

每年吸煙相關疾病死亡人數達120萬

計劃3年內全面推行公共場所禁煙

追上世衛《煙草控制框架公約》標準

困難：

- 不視吸煙為陋習，以敬煙拉關係。
- 同一部門掌管生產和監管。
- 稅收龐大，僱員人數多達百萬。
- 廣告宣傳誤導
- 處罰力度軟弱
- 煙商營造良好形象
- 戒煙診所不足

改善

- 提高煙稅
- 增加煙盒警告示
- 改革管理制度
- 增強戒煙服務

製圖：香港文匯報記者 吳欣欣