

案例 | “社会变革系统” 中的政策倡导——以中国控烟倡导为例

2021年1月

本文背景

- 政策倡导，是指通过直接或间接方式影响特定的公共政策或法律法规，使其朝着有利于公共利益方向发展的工作过程。
- 身处社会部门，我们的工作大多是以“推动某种社会变革”为己任。政策倡导，则是推动社会变革的重要策略。
- 一方面，许多（公益）同行认为政策影响/政策倡导离自己非常遥远，很难找到行动空间；另一方面，在现实环境中，政策并非决定社会问题走向的唯一变量，有一些同等甚至更加根源性的因素也同样不可忽视。
- 本文以我国烟草控制的相关倡导为案例，希望能够粗浅的为大家呈现：
 - 1) 参与政策影响或政策倡导，社会部门有哪些行动空间？
 - 2) 如何理解政策倡导与社会变革之间的关系，从而确保在政策方面所投入的努力可以最终推动我们所期待的社会变革？

本文内容

□ 本案例主要内容如下：

- 问题背景：全球控烟整体局势及我国吸烟问题现状
- 问题分析：以流行病学视角看个人吸烟行为的影响因素
- 我国控烟倡导的典型策略及策略效果
 1. 研究并发布控烟问题现状分析和建议
 2. 推动地方无烟立法
 3. 推动广告法中烟草相关条款修订
- 政策之外，控烟举步维艰的更深层原因
- 案例启示：
 1. 政策倡导，是一个社会转化与形成的过程
 2. 如何高效、有力的表达政策建议
 3. 以系统视角理解、推动社会变革

注：本文控烟问题背景、问题分析、策略及启示等主体内容来自中国疾病预防控制中心原前主任、控烟办前主任杨功焕教授在CDR年会的演讲及《中国控烟》（杨功焕，中国协和医科大学出版社），经原作者确认与更多同行分享。

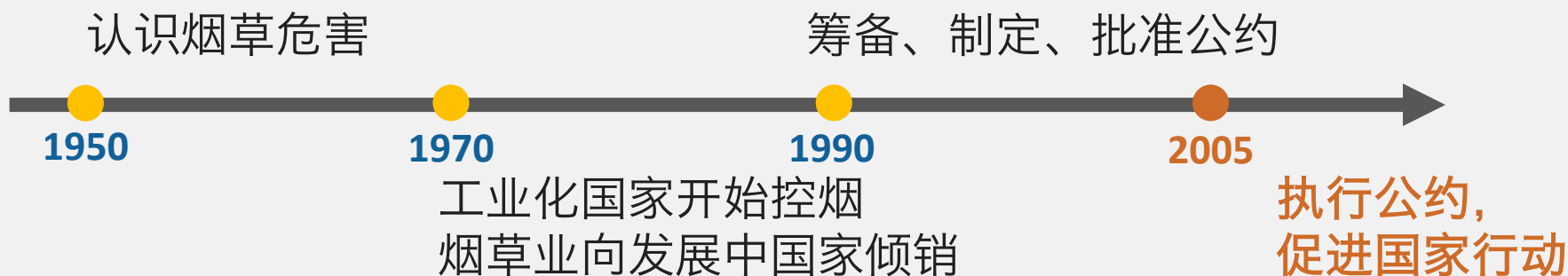
参考资料

- 《中国控烟》，杨功焕，中国协和医科大学出版社
- Water of Systems Change, FSG出品 https://www.fsg.org/publications/water_of_systems_change
(CDR编译 《如何推动“系统性变革”》 <https://mp.weixin.qq.com/s/4XhbVixDpYNUPOhfoxIbYg>)
- 《变革如何发生》，邓肯·格林 (Duncan Green)，社会科学文献出版社

一、问题背景：《公约》标志全球控烟已进入法律范畴

- 2003年世界卫生大会通过《烟草控制框架公约》，是全球控烟史的重大转折。标志着**控烟工作不再是公共卫生问题，而成为法律问题**。

全球
控烟
历程



- 2006年，世界卫生组织引入了“控烟六策”政策包，根据已有实践研究总结了最为有效的控烟策略，促进《公约》中最关键的条款的执行：
 - 保护人们免受烟草烟雾危害
 - 提供戒烟帮助
 - 警示烟草危害
 - 确保禁止烟草广告、促销和赞助
 - 提高烟草税
 - 监测烟草使用和预防政策

一、问题背景：全球控烟形势与中国履约现状

- 截至2015年3月，共180个国家和地区成为该公约的缔约方，覆盖全球人口90%。《公约》已成为联合国历史上最被广泛接受的全球健康规范。
- 从全球来看，控烟取得巨大进展，是世界公共卫生领域的完美案例。2019年，136个国家完全实施了公约中至少一项关键政策干预措施，覆盖50亿人口。有82个国家，实施了2项及以上政策保护，覆盖人口34亿。
- 《公约》于2006年在我国正式生效。然而，中国履约进展并不理想。尽管中国近年来在控烟方面取得了一定成果，烟民数量也略有下降，但尚未达到世卫组织的控烟标准。根据2019年《全球烟草流行报告》，全球共有59个国家《公约》各条款的最高要求无一满足的，中国也在其中。

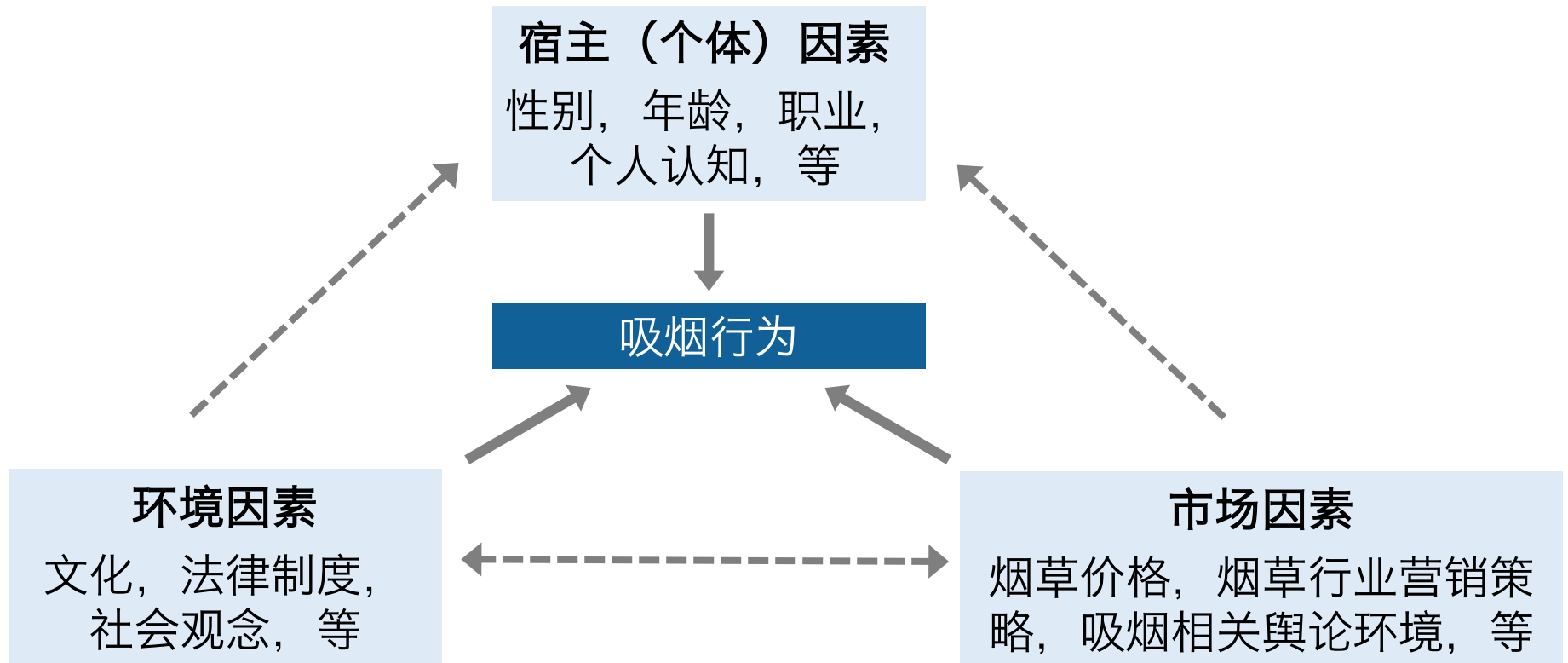
一、问题背景：中国吸烟问题现状及其危害

我国是全球最大烟草消费国，消费量占全球烟草消费总量1/3以上。同时，男性吸烟率、人均吸烟量、受二手烟伤害人口数等指标均为全球首位。

- **吸烟率：**2018年，我国15岁及以上人群吸烟率26.6%，其中，男性50.5%，女性2.1%，农村28.9%，城市25.1%。与往年相比，男性吸烟率略微下降，40岁以下女性吸烟率呈上升趋势，15-24岁青少年吸烟率显著上升。
- **二手烟暴露：**2015年，在家庭中和公共场所二手烟暴露水平（每周暴露1天以上）分别为46.7%和54.3%，意味着依然有一半的非吸烟者在家中或公共场所遭受二手烟暴露。
- **烟草税价：**目前我国烟草的税收占整个销售价格的比例为59%，远低于75%的世界平均水平，且税价涨幅远低于消费者卷烟支付能力的上涨。
- **疾病负担：**我国每年因吸烟相关疾病所致的死亡人数超过100万，因二手烟暴露导致的死亡人数超过10万。2014年，治疗烟草相关疾病造成直接损失约530亿元，间接损失约2970亿元，占我国当年卫生支出10.59%。烟草流行给我国带来的健康负担在未来一、二十年内还会继续增加。

二、以流行病学视角看个人吸烟行为的影响因素

- 以流行病学的视角，影响个体吸烟行为选择的原因，可从**个体因素**、**环境因素**、**市场因素**几个角度来看*。同时，这些成因之间也会互相影响。
- 通过倡导来影响政策法律，直接影响了其中的环境因素，并间接影响市场因素和个体（认知）因素。



*注：关于流行病学视角的吸烟行为分析及图示，来自杨功焕教授的演讲内容。经原作者确认分享。

三、我国控烟倡导的典型策略及策略效果

- 我国的控烟倡导历程，也与全球趋势呼应。2005年开始，围绕批准公约，政府层面建立控烟领导小组，并有法律、新闻传播、社会组织、国际援助组织加入到控烟行列。
- 围绕WHO控烟六策，我国的控烟策略也颇为立体全面。本文以其中3个典型策略为例，为大家呈现系统视角推动社会变革的策略切入点和社会组织的行动空间。

典型策略



策略目标

- 1、研究并发布控烟问题现状分析和建议：为控烟倡导提供证据和基础共识
- 2、推动地方无烟立法：降低二手烟暴露 推动无烟环境
- 3、推动广告法中烟草相关条款修订：控制媒介对社会观念的影响

典型策略1：研究并发布《控烟与中国未来》

- 2011年，《公约》在我国生效五周年之际，研究报告《控烟与中国未来》发布并在北京举行发布会。报告由时任中国疾病预防控制中心副主任、控烟办主任杨功焕教授和清华大学经济学家胡鞍钢教授的主持，60多位公共卫生专家、政府官员、经济学家参与。

报告主要内容

- 1) 呈现问题现状：
 - 控烟效果微弱，与目标差距甚远。
 - 烟草流行后果严重，已成为中国人群健康的第一大杀手。
- 2) 揭露问题原因：政府严重缺位是导致控烟效果不佳的根本原因。
- 3) 提出建设性意见

报告之于控烟倡导的价值

为控烟议题长期倡导传播奠定基调：

- **建立共识**：为倡导提供重要事实与信息，促进倡导主体之间建立共识。
- **政策监督**：为控烟政策绩效评分，开启了对政府控烟履约的政策监督。
- **政策影响**：基于该报告，疾控中心、NGO等呼吁室内公共场所禁烟的政策；最终，“全面推行公共场所禁烟”被写入我国“十二五规划纲要”。

典型策略2：推动无烟立法

- 在地方层面，无烟环境倡导的主要策略大致有以下几类。其中，推动无烟立法是无烟城市倡导的重要内容。
 - 政府游说：取得城市关键领导人（尤其是市长）和卫生部门的支持
 - 公共试点：在学校、医院、交通枢纽、餐馆等关键公共场所树立无烟示范点
 - 专业支持：强化国家控烟办公室的控烟倡导能力；在高校及研究机构进行烟草控制研究，培养控烟学科带头人；支持医学院加强控烟教材编写等
 - 公众教育：通过公共媒体普及吸烟和二手烟的危害性
 - **立法倡导：建立地方立法网络，促进公共卫生与法学领域专家合作，推动控烟议题进入地方立法程序**
- 无烟立法，尤其是全国性立法，是《公约》的核心条款要求之一。在《公约》签约之时，我国已有无烟医疗机构、无烟学校的全国性规定，但这些规定均属行政文件，缺少执行机制与整治措施，在执行中困难重重，因此全国层面的无烟立法十分必要。
- **推动各个城市尤其是较大城市的无烟立法、以地方立法推动全国立法，便成为了我国控烟法律倡导的重要策略。**

策略效果 | 城市无烟立法有进展，但未推动全国立法

- 截至2020年1月，全国已有24个城市通过修法或新立法的方式实施控烟地方性法规，还有诸多城市已有控烟立法意向，或已将控烟立法纳入市人大的立法计划。其中2015年实施的《北京市控制吸烟条例》被称为“史上最严控烟条例”，也是国内与《公约》最为接轨的一部地方性法规。
- 然而，从无烟立法覆盖的城市和人口比例来看，与《健康中国行动（2019-2030年）》中提出的“到2030年我国全面无烟法规保护的人口比例达到80%及以上”的目标仍然相距甚远。
- **城市无烟立法的进展，并未显著带动全国层面的控烟立法。** 2014年国家卫计委携多方起草了《公共场所控烟条例》，但由于关键条款难以达成一致始终被搁置。这一结果也变相打击了地方立法的积极性。

策略效果 | 无烟立法不等于完全实现无烟环境

城市无烟立法进展显著，但即使在控烟城市，办公大楼、饭店、网吧、KTV等场所依然是吸烟“重灾区”，吸烟现象仍然难控、难禁。已经立法，为何城市的“烟火”依然难熄？

- **首先，控烟立法严格程度不同**，部分地区的“无烟立法”仍留有口子。例如禁烟场所范围和执行细则均有不同规定，有的允许设置室内吸烟室，或未将室内工作场所纳入禁烟场所。
- **其次，在有法可依的前提下，法律支持体系跟不上。这是控烟效果受到制约的主要原因。**例如，监管执法权分配不合理，存在多部门分头监管的问题；或者执法资源支持不到位，比如承担监督职能的地方卫生监督站编制并没有随执法要求的提升而增加。
- **更为重要的是，法律能否贯彻执行，根本上取决于社会观念及公众行为的改变。**没有推动后者的辅助策略，仅靠法律规定的一刀切，很难彻底实现改变。

典型策略3：推动广告法中控烟条款的修订

□ 烟草广告如何影响人们的观念？

- 烟草市场营销通过鼓励吸烟者多吸烟和降低吸烟动机来增加烟草销售，刺激潜在的使用者、特别是年轻人尝试烟草，进而成为长期顾客。
- 除了媒体广告，烟草产品还通过多种渠道渗透到人们的日常生活中。包括销售点的产品展示和推荐、形似卷烟的糖果和玩具、烟草企业以社会责任的名义对教育、科研、体育、文化、社会公益活动进行赞助等多种形式的烟草广告、促销和赞助等等。

□ 我国第一部《广告法》于1994年颁布，其中明确禁止一些传统媒体和公共场合设置烟草广告，但对比《公约》要求依旧存在法律空白和漏洞。

□ 借《广告法》修订的时机，中国国家疾控中心、中国控烟协会等非政府组织、世界卫生组织（北京办事处）等多方联合参与，明确“广告法中涉及烟草广告的部门均需修改”的倡导目标和共识，通过多种渠道表达建议或政策游说。

关键行动 | 收集证据+联署提案+公众倡导

□ 收集证据、建立共识、形成统一的倡导工具：

- 国内外专业调查机构在2010-2015年对烟草广告在中国情况进行监测，发现烟草广告在中国主要城市、尤其是对青少年和儿童的暴露尤为普遍。这些研究结果均成为《广告法》烟草广告条款修订倡导的有力支持。
- 控烟组织收集、整理各地烟草广告并集结成《全面禁止烟草广告、促销和赞助》宣传册，分发给立法部门和人大代表，用于联署致函等工作。

□ 在法律修订关键时点，召集专家联署致函：

- 《广告法（修订草案）（征求意见稿）》公开征求社会意见期间，中国控烟协会组织召开行业与政府部门对话会，并组织68名专家联名致函国务院法制办，要求禁止所有烟草广告。
- 当国务院向人大提交修订案后：中国疾控中心、中国控烟协会、中国政法大学等联络上百名专家致函人大法工委，并将宣传册邮寄给12名全国人大常委会副委员长、158名全国人大代表。

□ 配合政策倡导的公众影响：利用微博发起公共讨论并推出宣传视频。96%参与投票的网民赞成全面禁止烟草广告、促销和赞助。

策略效果 | 修法目标达成，禁烟广告法律倡导迈出第一步

- 2015年4月，全国人大通过了《广告法》的修订，基本实现了烟草广告的全面禁止。继后出台的《互联网广告管理暂行办法》和《慈善法》也都对烟草广告和赞助做出了规定。
- 但《广告法》的修订只是禁止烟草广告法律倡导的第一步。在缺乏相关法律解释和部门规章的情况下，广告监管部门对相关条文的理解不统一、不同执法者执行不一致、执行率较低、社交媒体烟草营销依然屡禁不止等问题，依然未能解决。

四、政策之外，控烟举步维艰的更深层原因：权力关系

- 我们有国际《公约》的约束，也有城市控烟立法的经验，但在全国层面、特别是在法律政策或政府层面，控烟进程依然缓慢。背后的阻碍是什么？
- **法律与公共政策的制定是多方利益的博弈和平衡。控烟问题的核心，就是公共卫生与经济利益之间的博弈。**烟草使用对国民健康的负面影响不容忽视，但烟草业在中国的经济和政治影响力也不可小觑。

烟草行业的经济地位

- 2018年，烟草行业消费税占国内消费税总额53%，烟草行业上缴国家财政总额1万亿元，约占全国财政收入的5.5%。
- 2019年10月国务院印发《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》，烟草消费税收入也会下划到地方，很可能会刺激地方政府为增加税收而鼓励烟草消费，从而进一步削弱地方政府的控烟意愿和动力。

烟草行业的政治影响力

- **烟草行业不仅凭借其经济地位间接影响政府的控烟决策；更直接掌握了烟草控制权，借此阻挠控烟进程。**
- 中烟公司也是中国控烟公约履约协调领导小组的成员，并负责《公约》关于烟盒包装、烟草制品信息披露等条款在中国的**实施。中国因此成为全球唯一一个烟草公司直接进入控烟履约小组的国家。**

四、政策之外，控烟举步维艰的更深层原因：社会观念

- 政策的改变只是第一步，只有人们的认知、行为发生变化，控烟规定才能真正得到执行，直至改变社会风俗习惯。
- 多年的宣传教育让公众控烟意识有所提升，但国际经验表明，**公众教育要与“更深层的禁烟举措”相结合，否则不足以影响社会观念和行为。**
 - “更深层的禁烟举措”包括，烟草广告、烟草外包装的吸烟危害警示、烟草税（影响烟草定价与购买行为）、戒烟帮助（是否有影响观念后的行为改变支持）等等。这些举措在我国的实施并不到位：网络媒体中烟草广告随处可见，公共场所设置豪华吸烟室，烟草赞助进学校，香烟定价过低——这些都在反向影响人们、尤其是年轻人对吸烟的认知、态度和行为。
- **人们的意识与观念时刻被环境影响和塑造，影响的结果也会出现反复。**要对环境因素保持高度敏感，持续、深入倡导，才能避免“反向诱导”。
- **“社会观念”是笼统概念，要针对不同人群特点及所处环境设计影响策略。**在我国，县域、农村地区以及城市的低收入人群，始终是控烟难题，仍有待突破。以往的宣传教育、县级立法等策略效果也并不理想。

五、案例启示1：政策倡导是一个社会转化与形成的过程

- 改变政策需要诸多因素，过程漫长且不确定性高，实际环境中，社会部门对公共政策的影响也很有限，因而大家很容易觉得政策倡导高高在上遥不可及。很多人会直接等同于“推动政策发生改变”。实际上，**政策倡导不仅仅关乎政策，而是一个社会转化与形成的过程。**
- **我们将政策倡导解构，分为政策推动和倡导过程***：
 - 政策推动，是倡导的长远目标，指引我们工作的大方向。
 - 倡导过程，是我们传递理念、为所代表的弱势群体发声的过程；过程包括理念传播、公众教育、平衡权力关系和赋权弱势群体、促进相关方共识、行动经验总结、推动行业对政策的理解等等。倡导过程的工作，也是和大多数社会组织息息相关的。
- **同时，政策倡导并非以政策改变为终点。**既包括参与政策改变或从无到有，也包括政策出台后的政策反馈、以及政策监督监测和促进政策落地的过程。

*注：将政策倡导解构为政策推动与倡导过程的分析思路，由万科基金会项目总监刘源博士分享。

五、案例启示2：如何高效、有力的表达政策建议（1/3）

1) 建立倡导共识，形成倡导工具：

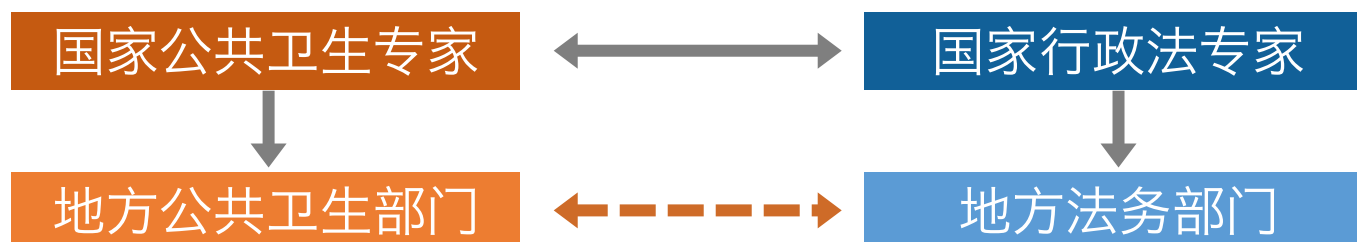
- **以证据为政策基础，以此建立倡导共识，并通过权威专家输出。**
“证据”包括，对社会问题的客观研究阐述、对政策落地的监测等。
例如，《控烟与未来》中澄清、强调了我国控烟领域的重大争议话题，直指烟草业“政企合一”的体制及其与公众健康之间的直接利益冲突。
- **提出严格、清晰、统一的倡导目标，并在相关方中形成共识。**例如广告法修订倡导中，中国控烟协会组织、世界卫生组织等各个相关方一致以最严格的要求为目标：“不留口子、全面禁止”
- **站在倡导对象的立场思考问题。**例如，《控烟与未来》，突破传统公共卫生视角，引用经济学分析以更好的影响政府关键决策者。
- **对内、对外有效利用倡导工具。**例如，在广告法修订案例中，倡导小组将宣传册分发给全国人大，推动相关方内部达成共识以及联合对外发声。

五、案例启示2：如何高效、有力的表达政策建议（2/3）

2) 与立法机构建立有效沟通，争取立法部门支持

- 建立沟通渠道

以无烟城市立法推动为例*：控烟本属于公共卫生领域的工作，在地方层面，公共卫生人员很难直接对立法部门产生影响。因此，打通跨部门倡导渠道尤为关键。当时，控烟小组采取了建立法学网络的策略：在国家层面，建立公共卫生专家和法律专家的对话机制；再通过国家法律专家与地方立法机构的沟通，促进地方层面卫生与法律部门的协作。



法学网络的搭建，有效促进各相关方理解《公约》，不仅有利于国家层面立法，也帮助控烟议题更加顺畅的进入地方立法程序。

*注：关于建立法学网络的描述与关系图示，来自杨功焕教授的演讲内容。经原作者确认分享。

五、案例启示2：如何高效、有力的表达政策建议（3/3）

- **把握沟通时机**

例如，广告，找准了广告法修订的时间点，并在法律修订不同阶段的沟通渠道开放期间（例如社会公开征集意见、两会期间等），采取行动。

3) 自下而上发声，联合专业领域权威个人或组织，增加跨领域影响力。

例如，《控烟与未来》报告的撰写及发布涉及公共部门、民间组织、医学经济学法学多学科专业学者、政府单位、公众多方参与，一致发声。

五、案例启示3：以系统视角理解、推动社会变革（1/2）

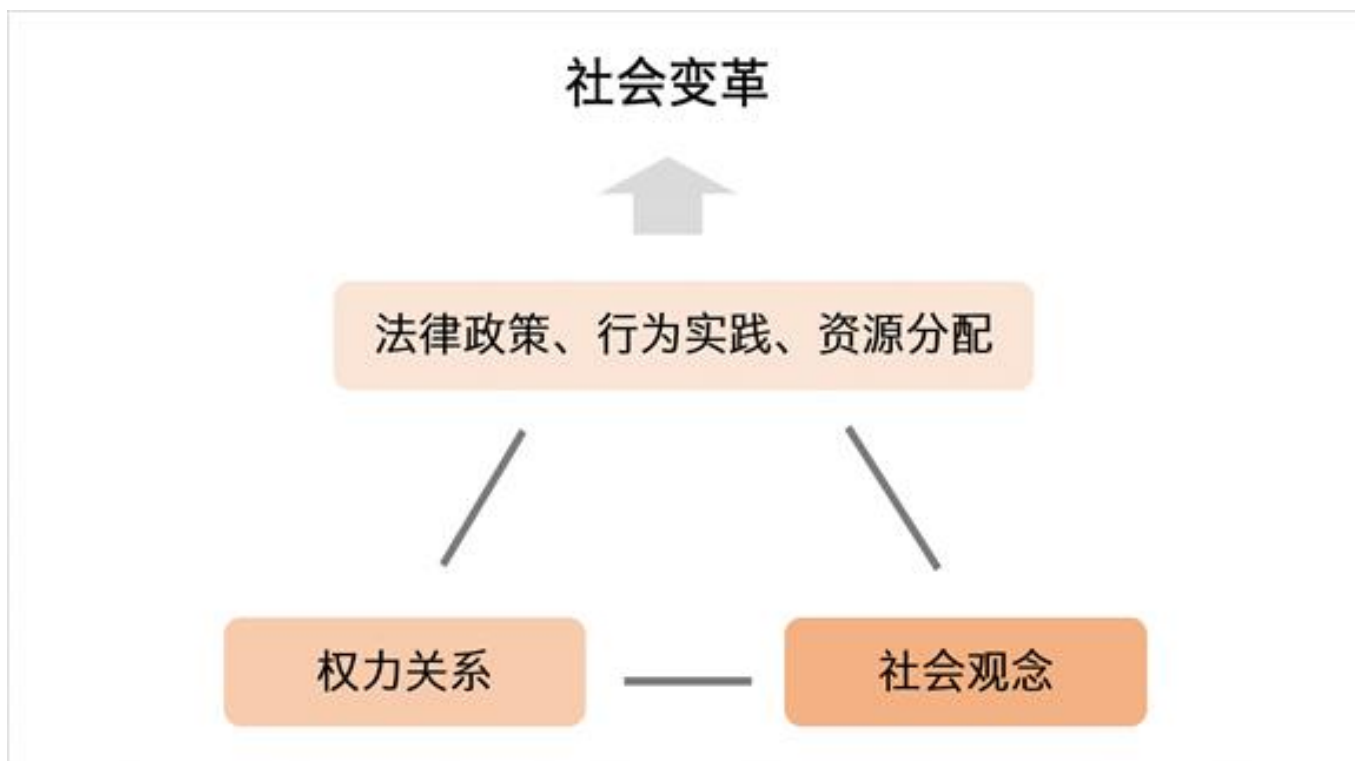
如果将社会问题看做一个“系统”，我们需要先理解系统，才能更好的理解变革。我们可以将影响社会变革的因素分为显性因素与隐性因素*：

- **显性因素**：在社会问题背后，政府的法律和政策、人们的行为和实践、资源的分配，是容易被看到的因素。我们将其归类为系统中的显性因素。
- **隐性因素**：为什么有时即使出台了支持性的政策，问题依旧存在？我们要看到社会变革中更为隐性的因素，包括权力关系与社会观念。
 - **权力关系是社会变革的核心**，掌握权力意味着个人或者组织可以掌握资源和行动的方向。
 - **社会观念，无形，却在根本上塑造了我们的态度、认知和行为**。社会观念的改变，既是推动社会变革的深层动因，又是变革的最终结果。社会观念的改变深入但迟缓，要经过数代人的努力——但并非不可能。已有经验表明，政府很少是社会观念演进改变的发起者，许多观念都是由社会部门最先提出、孵化，然后才在国家层面被政府接受的。

*注：将影响社会变革的因素分为显性和隐性因素的分类角度，借鉴了FSG关于系统性变革的报告Water of Systems Change

五、案例启示3：以系统视角理解、推动社会变革（2/2）

控烟倡导的案例也说明，政策本身的改变只是社会变革的一步。系统中的隐性因素能否被改变（如权力关系的平衡，社会观念和行为的转变），是实现变革的关键。



影响力规模化系列案例 由南都公益基金会资助，旨在搜集、记录、传播国内外致力于有效、可持续、系统性解决社会问题的优秀行动案例，借此推动中国本土资助机构找准自身战略定位，与公益组织共同探索从根本上解决社会问题的行动方案。

本案例相关方介绍

资助方：南都公益基金会：

南都公益基金会成立于2007年5月，是经民政部批准成立的全国性非公募基金会。南都基金会始终坚持“支持民间公益”的使命，积极建设公益行业生态，致力于为中国公益行业发展提供公共品。在整个公益产业链中，南都基金会通过提供资金和资源，推动优秀公益项目和公益组织发展，带动民间的社会创新。

出品方：资助者圆桌论坛（CDR）

资助者圆桌论坛，是深圳市阿斯度社会组织自律服务中心的品牌项目，是中国资助机构朋辈共学和共创平台。我们与中国资助机构一起探索公益战略、项目以及机构治理管理的有效模式与方法，助力中国资助机构为推动社会问题解决做出独特贡献。

版权声明：本案例由CDR团队出品，南都公益基金会资助。控烟问题背景、问题分析、策略及启示等主体内容来自中国疾病预防控制中心前副主任、控烟办前主任杨功焕教授在CDR年会的演讲及《中国控烟》（杨功焕，中国协和医科大学出版社）。转载或引用请注明出处。