

控烟策略指南



中国疾病预防控制中心
控烟办公室 译



美国癌症协会



全球抗癌联盟

控烟策略指南

中国疾病预防控制中心

控烟办公室 译

二〇〇五年五月

序

致全球控烟行动中的同志们：

近半个世纪以来，我们都在与 20 世纪的瘟疫——烟草使用进行着斗争。当我们踏入新世纪时，我们面临的不仅是令人生畏的预测，还有一个新的希望。

令人生畏的预测？这个健康与生命的吞噬者，正在威胁着以发展中国家和地区为主的数以百万计的新受害者。

希望的来源？经历了过去的失败和成功，现在我们已经学会如何对抗烟草。艰难获得的经验教训是：首先，我们相信科学的判断；公众对这些判断的认知迫使烟草吸食者戒除之；最后，由政府出台适当的措施控制烟草的使用。

但是我们错了。我们不能也无法想象国际烟草企业否认、欺骗、欺凌、暗中破坏甚至迷惑公众理解力，以及扰乱政府实施措施的力度。

我们致力于公共卫生教育，烟草游说者则铁石心肠，并经常贿赂政界。我们逐渐明白，控制烟草首先需要对烟草企业的行为和政府对其行为的反应进行战略回应。

综观世界，有经验的领导者提拔具有科学技能和策略的人来压制烟草企业的抵抗和政府的迟钝。他们制定并实施了很多综合性烟草控制政策，科学证实了这些政策能够制止烟草的蔓延。

在此，我谨代表美国抗癌协会、国际抗癌联合会、“儿童远离烟草运动”以及致力于该漫长项目的聪明并

富有经验的同道们,非常高兴地向全球烟草控制组织贡献这本《控烟策略指南》。

希望当您阅读本指南并学习新的经验时能与我们分享经验,以便我们修改和更新指南及相应的网站内容。

我们是以 21 世纪全球控烟的挑战和希望开始了这封信,我们将用著名社会心理学家 Erich Fromm 博士的话来结束:“希望”是“能带来社会改变的所有努力中的决定性因素”。但是这样的希望“不是被动地等待……也不是谄媚和冒险主义的虚假、对现实的忽视,或者勉强做了本不该勉强的事。”

Fromm 博士笔下的真正希望“就像一只蹲伏的老虎,只会在应该跳起的时刻跳起。”今天,对于全球控烟行动中的所有国家来说“该跳起的时刻到了”。

国际抗癌联合会主席
美国抗癌协会首席执行官
John R. Seffrin 博士

前言

《控烟策略指南》由美国抗癌协会和国际抗癌联合会共同编写。本书共分四个部分：控烟行动的战略策划、控烟倡导者的战略策划、建立公众对被动吸烟危害的公共意识、控烟行动中至关重要的医生。每部分都是针对控烟斗争中具体挑战所提出的问题引导读者，并依据智慧和世界控烟斗争的经验回答所有的问题。

这本书的前两部分是为处在烟草控制早期的国家中的控烟拥护者设计的基础工具书。

控烟拥护者的战略策划部分，旨在指导非政府组织的决策人以媒体宣传为重点制定国家的长短期战略计划。

控烟行动的战略策划部分，旨在帮助决策人确认哪些人群和同盟组织可以最有助于国家计划的制定和实施。其中包括吸收同盟的方式、组织有效阵线的捷径、有效的国家控烟行动对领导层的要求，以及行动中领导的“必修课”。同时这部分也都被设计成“开放式指南”。它们不仅回答了战略问题，还提供了对权威且有利用价值的出版物、新闻稿、验证过的理论、背景材料的网址。

为了简化战略策划的过程，国际抗癌联合会在“全球控烟网”(www.globalink.org)上创造了一个一站式网站。行动的拥护者能在这个网站上很容易地找到并下载所有指南中提到的支持性材料。

该指南还包含两个具体的战略策划：建立公众对被动吸烟危害的公共意识和控烟行动中至关重要的医生。

建立公众对被动吸烟危害的公共意识，为许多缺少或没有“被动吸烟严重损害健康”的公共意识的国家提供了证据解释。这一意识的缺乏，严重影响了行动拥护

者劝说政府颁布和实施“公共及工作场所禁止吸烟”法令的工作。

控烟行动中至关重要的医生,解决了拥护者们对于控烟行动中主动参与的医生过少的担忧,而医生正是每一次控烟行动中必不可少的领导力量之一。

本指南每一部分都致力于帮助拥护者制定实践性战略来克服具体的障碍最终成为有效的控烟政策。当拥护者们继续学到有价值的控烟经验时,我们鼓励他们能与我们分享。我们将会不断地更新指南和相应的网站内容(www.strategyguides.globalink.org),以便拥护者可以随时得到最新的战略和资料。

美国抗癌协会 癌症研究
及其发展趋势主任
Thomas Glynn博士

国际抗癌联合会
烟草控制战略领导
Yussuf Saloojee 博士

领袖学院副主任
Michael Pertschuk 博士

行动的战略策划 控烟



(第一部分)



控烟行动的战略策划

最重要的是,以一己之力无法做到烟草控制。阵线越广泛,行动越有成效。多年来,由于我们一直不知道应该做什么,遭受了来自自己阵营里的孤立。

——尼日利亚 Akinbode Oluwafemi

合作中唯一且最大的好处是信息交流。看起来我们被孤立了,但事实是无论你需要一种景象或者一些立法,还是想要比较数据或是查找吸烟派和反吸烟派的策略,你都可以如愿以偿。

——圣路西亚 David Bristol

我们的联盟是多样化的。我们有消费者组织、健康团体、妇女团体,以及医疗协会。它就像一个互助系统亦或一种合作关系,能更容易使控烟政策列入议事日程,并成为地方、州乃至国家政府的头等大事。我们就资源分享达成共识。现在我们可以一起努力,我们的团体更加壮大了,至少在数量上更强大。

——印度 Shoba John

我们建立联盟的原因实际是为了协调以下所有的影响:烟草控制的出版物及健康影响、经济影响和戒烟。我们意识到医疗机构是健康促进和烟草控制最好的部门。因此,我们推动立法,提高公众意识,以达到以上目标。

——菲律宾 Ulysses Doroteo

绪 论

《控烟行动的战略策划》，是制定一个国家烟草控制战略计划的基础指南。该指南提出，拥护者们首先要认清自身的长短期战略目标，然后通过很多步骤进行最有效的活动以达到这些目标。

我们要表达的一个很重要的信息是：我们是一个全球性的团体，相对于全球的烟草企业；他们不是孤立的，而且不仅存于一个国家内。

——新西兰 Shane Bradbrook

在制定计划时真正需要哪些人的帮助？一旦制定出计划又由哪些人来付诸实施？《控烟行动建设的战略策划》回答了所有问题，帮助战略策划小组一步步完成最有效控烟合作的策划过程，即控烟行动建设。

问题一：在早期战略策划过程中需要哪些人的帮助？

问题二：在行动中需要政府外哪些团体帮助政策制定者制定控烟相关的法律和项目？

问题三：战略计划达成具体的法律和政策时，需要哪些政府外部的联盟？

问题四：需要哪些政府内部的联盟？

问题五：怎样才能有效吸引和不断补充联盟？

问题六：是否需建立一个正规联盟？应该包括哪些人？怎样管理联盟？

问题七：在帮助建设和维系一个有效的行动中领导者扮演什么角色？

问题八：控烟领导者最应该吸取哪些教训？

本指南对拥护者认为重要和有用的问题进行讨论，同时还提供指南中对控烟行动有帮助的文章的网址和出处。

行动战略指南的网址

对抗烟草:烟草控制行动指南.美国抗癌协会/国际抗癌联合会,1985.

www.strategyguides.globalink.org/guide15.htm

Jim Shultz.民主国家所有者手册:改变世界的应用指南.美国:新泽西,新伯伦瑞克,罗格斯大学出版社,2002.

www.democracyctr.org/resources/manual/index.htm#train

一篇激烈的文章:烟草控制与发展,非政府组织手册.加拿大健康促进非政府组织.

www.pathcanada.org/library/public/tcmanual.pdf

组织社会变化.中西部学院.

www.mindspring.com/~midwestacademy/Book/page3.html

世界卫生组织.烟草控制立法:介绍性指南.日内瓦.2003.(该指南为拥护者、卫生官员和其他对烟草控制立法感兴趣的人提供了很有帮助的切入点.第4章“成功的基础:能力建设”和第8章“立法战场”,主要介绍了行动建设的重要性和拓宽援助阵线的观点)

www.who.int/tobacco

问题一 在早期战略策划过程中需要哪些人的帮助？

当一个国家有一两个人愿意贡献时间和精力来拥护烟草控制法律法规的执行和维护时，拥护的战略计划就已经开始了。为了获得成功，行动中至少有一个能战略性地思考和解决问题。

本指南对任何一个想要战略性地计划行动的拥护者都应该有帮助。尤其当一些国家中已经出现一个勇于奉献、经验丰富且技能高超的拥护者的核心组织，并且这样的组织愿意一起为国家的计划贡献力量时，指南会对这样的政府及非政府组织有极大帮助。

战略计划组织模型

假设你正在参加一个此类战略计划研讨会。当你环顾四周聚集着的人群时，你需要观察那些集以下专业技能、丰富经验和人际关系于一身的人上：

- 有广泛的烟草控制知识，包括从个人到联盟所有有益于国家烟草控制活动的信息；
- 烟草控制科学和经济学专家，与世界卫生组织和其他国际组织等一些可以提供制定有效政策和项目目标指导的组织经常保持联系；
- 可以帮助组织理解法律和立法程序并起草议案的法律专家；
- 对于国家控烟政策所涉及的政治权利构成的理解，包括关键政策制定者必须听取有益于控烟立法和项目的信息；
- 关于政治运作、政府关系以及对本国烟草支持政策的理解；
- 对政府、商业团体和其他利益团体中潜在支持者与反对者的了解，包括潜在的支持者能在多大程度上支持完成一项有效的烟草控制行动；
- 对媒体的了解，包括本国媒体对于报道烟草控制活动的开放度；
- 与预先存在的烟草控制网络的强有力的联系；
- 本国非政府组织关于开发政策的成功经验，即使不是烟草控制方面的直接经验，其他有关消费者或环境方面的也可以；
- 对于愿意提供人力物力帮助建设活动的组织；
- 与有能力提供人力物力的国际组织和专家们保持良好关系。

以上知识和经验只是一个好的开始，以后将对这些问题进行详细讨论。但是由于战略计划的策划是一项需要高度合作的活动，因此组织中的伙伴们最好具有以

下特点和能力：

- 对烟草控制行动的热情和求知欲；
- 有团队精神，能听取并尊重他人意见，同时能大胆表述个人观点；
- 不能有自满或自大情绪，不能总处于媒体的焦点中或其他人关注中；
- 要值得信赖，尤其是涉及到保密信息或者尊重他人观点等；
- 愿意并有能力从整体考虑国家烟草控制行动的利益；
- 有能力遵守承诺并完成工作任务。

也有些人不应该包含在计划中，他们是：

- 曾对非政府组织存有成见或有敌意的政府官员；
- 不愿意或不能合作完成工作者。

一个技能熟练、优秀的促进者对于指导策划过程是必不可少的。他应该是：

- 团体中所有人都认识并尊敬的人；
- 不能只关心某一个组织或某一个计划；
- 有丰富的烟草控制知识；
- 一个好的聆听者；
- 尊重其他参与者的意见；
- 能坚持把精力放在控烟计划上。

控烟促进者不必是圣人，但是他在高层会议中遇到挫折时，要有不凡的表现。这些挫折可能是：参与者长时间枯燥的演讲，其他人冰冷的缄默，对年轻发言者或女性发言者的不尊重，烟草控制组织或政府的不同意见，等等。“我们最需要的是被一个成熟的人所领导。”

外界促进

从国际非政府组织邀请一位经验丰富的烟草控制专家或促进者，对控烟行动建设很有帮助。譬如，像国际抗癌联合会和框架公约联盟等就能提供此类帮助。

如政府官员、友好的记者或控烟倡导者等拥有一定知识的个体是不适合在组织中掌握一些重要的机密信息的。在这种情况下，组织中就需要有一个值得信赖的人来掌握这些信息。随后，由这个人在不泄露信息来源的同时向其他相关的

成员传达有关信息。

在后面的讨论中我们会发现,非政府组织和政府官员之间的关系很重要,同时也最具挑战性。非政府组织的另一个关键任务,就是通过制造公众需求或者甚至批评政府行为来造势。在与非政府组织共同出席策划会议时,通常政府官员会强烈保护那些以公众需求或以批评政府为名的号召。他们会说:“请相信我们。”但是,有时非政府组织也要通过媒体策划或游说给政府施加必要的压力。

与此同时,政府官员的重要作用有时会像任何一个非政府组织的领导一样。这些人在烟草控制行动中通常是关键人物。他们懂得如何利用“外面的声音”给政府施压,这些“声音”会让那些没反应的政策制定者认为自己是不对的。

他们会在没有其他同伴的情况下同意参加非政府组织的战略策划会议。但事实上总会有两个以上的政府官员到会,最终导致要求政府实施控烟行动的讨论无结果。最好的办法是先由非政府组织的代表制定出计划,然后再单独约见政

支持烟草控制行动的国际非政府组织的网址

国际抗癌联合会(UICC) www.uicc.org/

癌的斗争被认为是无边界的,国际抗癌联合会是唯一一个其成员和活动涵盖抗癌活动所有方面的全球抗癌组织。”国际抗癌联合会烟草控制项目的目标是,改变社会大众对烟草的态度,并促进完成一个致力于规范烟草的生产、销售和使用的综合性计划。

全球链接 www.globalink.org

国际抗癌联合会烟草控制网络是一个能为 3000 人以上烟草控制专业服务的巨大网上交流工具。

框架公约联盟(FCA) www.fctc.org

框架公约联盟是由来自全球各地的非政府组织组成的庞大组织,包括独立的非政府组织、正在地方和国家级工作的组织,以及现存的国家、地区和国家联盟。

细论规划组织的资质

在早期计划过程中组织中的成员应该具备的专业、经验和知识如下:

- 控烟的经验和关于各司其职的广泛含义,包括人与人之间的合作,以及作为联盟共同促进国家烟草控制行动。

在烟草控制行动早期,很多国家都配备一个核心小组致力于烟草控制。这个

小组可能会用很长时间得到所需要的知识和经验，并发展国内和国际组织的广泛合作。

通常就是这样一个具有较强能力和烟草控制行动常识的团队便能组织好期望的会议，也正是这些人能够有能力和决心把会议当成控烟行动的一部分，之后付诸行动，包括寻求人力物力以实施计划。

- 烟草控制科学和经济学专家，经常与世界卫生组织和国际抗癌联合会等能为有效政策和项目目标提供指导的国际组织保持联系。
- 与能提供信息、人力资源和财力资源的国际组织和专家保持联系。这些人中可能以前参加过国际会议或者培训，他们可能在全球链接和国际抗癌联合会的烟草控制的国际电子商务合作上十分活跃，他们可能会在综合性国家烟草控制法律和项目的模型上达成国际共识。

如果组织中没有这样的专家，就需要在国际上邀请。这时，全球链接的网络成员会在线帮助回答计划中遇到的问题。

撰写烟草控制法规的网址

发展烟草控制立法：模板和指南

www.paho.org/English/HPP/HPM/TOH/tobacco_legislation.htm

泛美健康组织和世界卫生组织出版这一指南，是“为了向正在考虑新立法或为已有立法进行改进的国家提供一个出发点。”

国际健康教育促进联合会将很快通过网站发布一本用以规范国家级烟草控制立法的初级学术指南。

www.iuhpe.org/

- 在立法与撰写议案时使用法律专家。

既然在立法时需要考虑正式的专业语言，寻找并动员律师加入同样重要，尤其是那些曾经为国家撰写法律的有经验的律师，他们会用法律语言写出适当的条文。在立法中也可能得到来自律师或法律专业人士的非官方帮助，他们可能就是卫生部、司法部或国会的法律编写办公室的工作人员。

国际上的立法专家也是可以寻求帮助的对象。例如：加拿大的 David Sweanor，曾经编写过烟草公司经常试图编在法律中的危险的“漏洞”，而烟草公司这样做正是为了削弱烟草控制的力量。

- 烟草控制拥护者必备面对政治力量和结构的理解力。

在立法过程中，我们需要知道法律和项目的最终制定者是谁，同时哪个人

拥有影响力。这个过程有时被称作“政治映像。”

专家合法帮助的网址

David Swcanor. 潜在的漏洞和起草原则.

www.strategyguides.globalink.org/guide14.htm

全球链接 www.globalink.org

是由国际抗癌联合会支持的网站,为烟草控制拥护者提供了很好的信息,包括世界各地烟草控制新闻和最新消息;而且可以在该网站上寻求如何编写烟草控制法律条文的帮助与指导。

Yussuf Saloojee 创造了一个关于南非政府和国会的非正式政治地图。南非的拥护者们首先进行了一项名为“南非政策制定图中支持烟草控制的顶级政治领袖”的采访。在波兰,Witold Zatonski 也制作了自己的政治地图,他仔细聆听友好的国会议员解释控烟过程中可能遇到的每一个机会和威胁。

为其他公共卫生和社会问题部门服务的专业游说者也可能很愿意提供帮助,甚至可以从与烟草公司无关的商业游说者处得到关键的政治情报,如药品公司的烟草替代疗法。同时,也有来自有同情心的科学家和教师的帮助。

与专业游说者共同工作时,要确保其没有与烟草控制拥护利益相矛盾的客户。同时要记住一点:所有的游说者都需要与法律制定者保持长期的关系,因此他们都要远离反对者。

通常也可以寻找一些为政府服务的政治记者和专栏作家的帮助,虽然这些人不会公开表示支持,但可提供政府和政治圈内部运作的经验和指导。

- 关于政治运作、政府关系和在本国运作的烟草企业宣传政策的信息。

很多国家的政府均参与了世界卫生组织的烟草控制活动。一些烟草控制的非政府组织拥护者也是框架公约联盟的成员。这个团体是在世界卫生组织的框架公约联盟烟草控制计划会谈过程中形成的。会谈过程对于拥护者来说不仅是十分挫折的经历,同时也很有教育意义。它能帮助国家的代表理解政策、烟草业游说者用以削弱烟草控制的惯用策略,以及政府官员反对控烟的典型案例。

- 了解政策制定者需要哪些信息才会执行控烟的法律和法规。

在执掌权力的人想把自己的观点做成出版物之前,他们通常需要被说服或强迫以付诸行动(《控烟拥护者的战略策划》用很长的篇幅讨论了这个话题)。谁能让我们知道什么信息可以打动政策制定者?

在策划团队中需要包括一些与政策制定者关系密切的人。他们应该知道这些人个人和政治的“关系”，而这些信息会帮助他们主动或被动地反应。

在策划过程中，有时也要重视主要的政策制定者和政府外有影响力的领导（本指南下一章节会讨论这些人群）。一些曾经与年轻人团体、教师团体或家教团体等组织共事的人会建议争取这些组织成为联盟，这些人也会帮助决定提供什么样的信息这些团体的领导才会加入联盟。

- 了解本国的媒体会在什么程度上回应烟草控制。

媒体的障碍也要预料到，有哪些人能阻止媒体对控烟的兴趣。这些信息能帮助我们得到媒体的关注，同时了解什么样的媒体政策才有效、可行。

团体中也需要有一个经验丰富的媒体观察人，这个人要知道媒体政策制定者的兴趣和偏见。这些关键人物是媒体的“看门人”，他们能决定什么样的信息能引起媒体关注、成为新闻。拥护者同样知道什么样的记者具有同情心，以及什么样的记者不能令他们的政治领导者发布烟草控制新闻。譬如：批评烟草企业和政策制定者进行肮脏交易。只有知道了这个“看门人”是谁和他会有什么回应，才能完成理想的媒体策划。

同样，你还可以从有同情心的记者、电视制作人、报纸杂志的编辑和出版人，以及富有媒体工作经验的公共关系专业人员等处得到此类信息。而这些人同样也只会愿意在一对一的非正式场合下提供信息。

- 本国成功的非政府组织的战略信息和经验。

拥护者的出版物会比烟草控制更有帮助。消费者和环境活动家会在政治活动中起到调和作用。这样的人群会提供一个关于烟草控制计划所要面临的政治环境的现实评估。以马来西亚有经验的消费者拥护者 Mary Assunta 为例，在马来西亚和全世界她曾经为她和她的伙伴及烟草控制拥护带来一个理性的环境来面对强有力的合作利益。

- 对组织的影响力，以得到人力物力支持烟草控制行动。

发展中国家的拥护者在没有报酬的情况下为烟草控制做出了卓越贡献。但是只有全职全薪的组织者和拥护者才能集中精力建立和维持一个不断向前发展的烟草控制活动，由此表明活动是需要财力支持的。当然，大多数人愿意为烟草控制活动贡献力量，即使没有报酬。但是，成功的案例显示筹集足够的财力是开展活动的保障。