

执行摘要

烟草业干扰全世界烟草控制的各种方式

每年全球因使用烟草而死亡的人数超过800万人。烟草业是这一全球健康问题常存的罪魁祸首。此行业战略性地尽力拖延和挫败全球烟草控制措施，以促进和保护烟草业的盈利。烟草业通过各种手段干预政府保护公众健康的努力。事实上，政府本身已把烟草业的干扰活动鉴定为本身强有力控制烟草的最大障碍。但是，解决烟草业干扰的关键还是在于政府。

《世界卫生组织烟草控制框架公约》（WHO FCTC）一般义务标题下第5.3条要求：“各缔约方在制定和实施有关烟草控制的公共卫生政策时，应按自身国家法律采取行动，保护这些政策不受烟草业的商业利益和其他既得利益影响”。所采纳的准则赋予政府一套可实施的建议，保护自己免受行业干扰。第5.3条被视为《公约》的栋梁，其重要性至关重要。

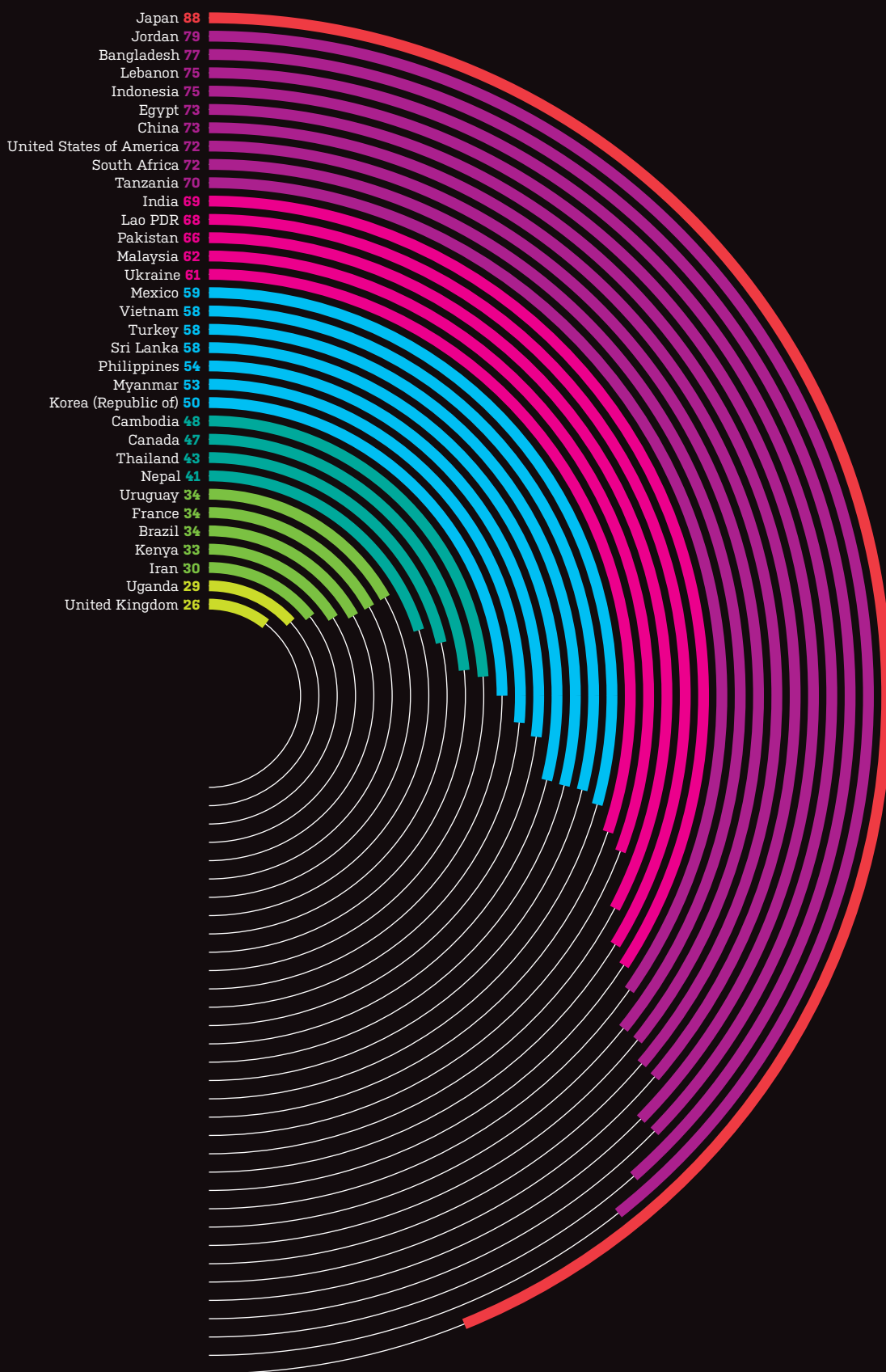
第一份全球烟草业干扰指数显示出各国政府为解决烟草业干扰所做的努力进展缓慢，远未令人满意。各国皆需进行重大改进。许多国家与烟草业打交道时缺乏透明度。政府的非卫生部门仍然容易受到行业干扰。烟草业开展业务时持续获得政府政策优惠。指数上得分高的国家已通过实施措施采取保护自己免受烟草业干扰。这些国家也因其强有力的控烟成就而遐名。

此指数涵盖33个国家，采用有关烟草行业的公开信息做出评分，检阅烟草业对有关国家的干扰以及各政府于2017年1月至2018年12月期间对这些干扰的回应。这33个国家的排名（图1）按各国民间社会团体提供的指数总得分来定。分数越低，总体干扰水平就越低，对该国来说是件好事。

此首个全球烟草行业干扰指数显示，政府解决烟草业的努力受到干扰而进展缓慢，差强人意。

分数越低，则表现和排名越好。

图1: 整体烟草业干扰



主要发现

1. 每个地区至少有一个国家成功抵制烟草业的干扰，而其他国家抵制无效。

- **成功抵制行业干扰：**英国、伊朗、肯尼亚、巴西和乌拉圭采取准则第5.3条的防范措施，提高透明度、避免利益冲突、并不与烟草业合作或认可烟草业活动，因此在抵制行业干扰方面表现良好。
- **遭受行业干扰：**在33个国家中，日本面临最高程度的行业干扰，并且在实施第5.3条准则保护公共卫生措施方面中表现不佳。约旦、孟加拉国和黎巴嫩在实施保护自己的措施方面也远远落后。

2. 透明度的欠缺助长行业干扰

- **欠缺透明度：**在与烟草业打交道中欠缺透明度，以及缺乏记录与烟草业互动的程序，是许多国家都面对的问题，而且这些问题皆加剧烟草业对政策的干预。许多国家并允许烟草业的政治献金。
- **禁止政治献金：**巴西、加拿大、法国、伊朗、缅甸、土耳其、英国、乌干达和乌拉圭禁止烟草业的政治献金和礼物，而肯尼亚和美国则要求政治捐款的透明化。

3. 烟草业瞄准非卫生部门

- 烟草公司利用企业社会责任（CSR）活动和琐碎的颁奖典礼获得了接触高级官员，特别是非卫生部门的高级官员的机会，并获取他们的认可。

- 各国的财政、商业和贸易部门受到烟草业的瞄准，尤其在烟草业与烟草业有关的决定上仍然最容易受到烟草业的干扰。

4. 税收优惠使行业受益

- **供给行业的优惠：**如奖励、免税香烟等的优惠使烟草行业受益。除斯里兰卡外，所有国家/地区都允许国际旅客购买免税香烟。在黎巴嫩和土耳其，烟草业寻求高层官员的认可，以生产新烟草产品

5. 抵制行业干扰并更好地保护烟草控制措施需要政府的整体承诺（每个部门都承诺）

- **避免利益冲突：**退休的高级政府官员必须避免与烟草业发生利益冲突。在孟加拉、巴基斯坦和斯里兰卡，退休政府高级官员加入烟草公司一直是一大问题。中国、日本、黎巴嫩和越南的政府贸易和商业机构在按世界卫生组织烟草控制框架公约烟草控制制定措施时，因其推广烟草业的角色，无可避免地发生矛盾。
- **持久的法律挑战：**乌干达和肯尼亚在制定带有第5.3条强烈色彩的法律以控烟时，遭受了烟草业旷日持久的法庭挑战，以延迟或破坏其法律实施。在巴西和印度，法院案件也被用来挑战其它有效的烟草控制措施。然而这些政府并没有从法律挑战中退缩。

→ **局部措施无效，留下漏洞供行业利用：**局部措施，如仅针对卫生部门的准则等，并不怎么有效。让所有政府官员采纳符合《烟草控制框架公约》的行为守则，可以提供防火墙并使他们能够不受烟草行业干扰地进行烟草控制。

准则里建议中概述的措施可在政府周围设置防火墙，促使官员能够保护和推进公共卫生政策。全面实施第5.3条以堵塞烟草业可以利用的漏洞是非常重要的举措。确保更透明地与烟草业打交道、并为政府官员实施行为准则，可以减少行业干扰。良好的国家实践例子已受到记录下来，提供政府可以采取的行动例子。

建议

政府掌握着减少烟草业干扰的工具。
政府有必要采取以下行动：

- 1. 在各个部门创造对烟草业干扰的认识：**
“全体政府总动员”的措施对有效应对烟草业的干扰来说至关重要，有必要做出更多工作来提高非卫生部门对保护烟草控制义务的认知，以制止烟草行业为遏制和延迟控烟政策的参与和影响。提高认知的努力对象还应包括议员和所有地方政府官员。
- 2. 把互动限制在必要的情况：**应将和烟草业的互动严格限于必要的情况，如控制、监管和监督烟草业的活动，以减少行业干预的机会。这也将遏制如颁奖典礼的不必要互动。
- 3. 对政府官员塑造防火墙：**让所有政府官员采纳行为准则以对官僚机构进行防火墙处理，使其在不受干扰下可自由制定公共卫生政策。与其局促于卫生部，当整个政府采纳此准则时，其效果更加彰显。

- 4. 确保更大的透明度：**与烟草业打交道时更大的透明度。将减少干扰的机会。与烟草业的所有会议及其结果都必须记录下来，并公开发布
- 5. 对烟草业所谓“社会责任”活动的去正常化：**通过禁止烟草行业企业所谓的社会责任活动，可以保护高层官员避免认可这些推广活动。
- 6. 去除对烟草业的优惠：**烟草业不应获得优惠、特权或利益以经营其业务。
- 7. 要求提供有关烟草业的生产、销售和收入信息：**应要求烟草业定期以透明、准确的方式提供有关生产、市场份额、营销支出、收入和任何其他活动的信息，包含任何研发和慈善支出。最佳做法是禁止烟草业提供任何捐款，如政治捐款、礼物、技术咨询、奖学金或考察访问等。
- 8. 要求披露：**对游说者和烟草业的游说支出进行系统性记录。

《全球烟草业干扰指数》，2019年，全球烟草控制良好施政中心（GGTC），玛丽·阿桑塔（Mary Assunta）。

全球烟草业干扰指数，是一项全球性调查，探讨如何保护公共卫生政策免受烟草业的颠覆性破坏，以及政府如何抵制此影响。此烟草业干扰指数由东南亚烟草控制联盟（SEATCA）发起，作为一份区域性报告，得到了彭博慈善基金会的制止烟草组织和产品（STOP）支持，并是全球烟草控制良好施政中心（GGTC）全球出版物的一部分，处于法政大学全球研究院。