

引言

过去两年，全球烟草业干扰行为更趋激进，各国政府在控烟进程中面临的挑战显著加剧。烟草业利用政策缝隙与漏洞，以劝阻、利诱、阻挠乃至压制等方式，持续削弱各国维护公共卫生的政策努力。

当前，烟草业跨国干扰呈持续升级态势，多数国家对此抵御不足，未能充分履行强化和推进控烟的法定职责。《世界卫生组织烟草控制框架公约》（以下简称“《公约》”）缔约方应严格遵循公约第5.3条及其执行准则，切实防范商业及其他既得利益对卫生政策的影响。

《全球烟草业干扰指数》（以下简称“干扰指数”）对100个国家的研究结果显示，多国领导部门未能有效履行公约第5.3条规定的保障健康权利职责。烟草业通过游说，诱使其质疑、拖延控烟措施，提出亲烟草业法案，或推广烟草业形象，而非支持基于证据、可挽救生命的综合控烟举措。

烟草业重点针对非卫生部门开展利诱与游说活动，部分原因在于上述部门对“仅在监管必需时方可与烟草业接触”的重要性认知不足。与烟草业互动缺乏透明度、未能拒绝烟草业资助等行为，进一步加剧了干扰程度，削弱了保护公众健康的力度、延缓了《公约》落实及可持续发展目标的实现进程。

“干扰指数”系民间社会对各国执行《公约》第5.3条情况的评估。2025年指数显示，烟草业干扰整体呈恶化趋势，退步国家数量多于进步

国家。近半数（46国）因未能将烟草业排除在政策制定之外、以不透明方式互动、接受烟草业捐赠、允许烟草业开展企业社会责任项目及向烟草业提供优惠，评分出现下降；超过三分之一（34国）则通过提高透明度、拒绝与烟草业合作及制定互动程序，实现了评分提升。

本次指数的调查结果令人警醒地表明，烟草行业仍在利用治理漏洞和透明度缺失，持续干预全球卫生政策。各国政府必须果断行动，通过全面执行《世界卫生组织烟草控制框架公约》第5.3条、确保互动透明化、拒绝任何形式的烟草业干扰来保护公众健康。唯有如此，我们才能守护已取得的成果，防止烟草业破坏基于证据的烟草控制措施。

维纳亚克·普拉萨德
世界卫生组织

主要发现

18个国家在落实《公约》第5.3条方面取得进展，或将其纳入国家立法，或依据部门通行准则强化防护。其中，秘鲁最新通过控烟法，专章规范烟草业干扰，成为第九个把第5.3条写入法律的国家；其余9国则依托行为守则或其他指导性文件，保障公共卫生政策免受烟草业干扰。

已有20余国禁止烟草业捐赠，其中博茨瓦纳、保加利亚、加拿大、埃塞俄比亚、法国、以色列、黎巴嫩、尼日利亚、乌克兰、乌拉圭、委内瑞拉等国明确禁止烟草业向政治竞选提供捐款，其余国家亦通过立法或行政措施对烟草业捐赠行为加以限制。

32国已明令禁止烟草业以企业社会责任名义开展活动，另有5国拒绝接受其任何形式的“公益”捐助。烟草业重点向非卫生部门施以“慈善”包装，紧扣政府优先议题，主动迎合有关部门，借此渗透公共政策。

45国未采纳烟草业“减害”叙事，已全面禁止电子烟与加热烟草制品；巴拿马、墨西哥两国出现诉讼，要求撤销禁令。比利时、芬兰、以色列在禁止烟草及尼古丁制品口味方面的立法努力亦遭削弱。

14国议员公开支持并推介烟草业，提出多项有利烟草业的法案，采纳其意见致控烟法迟滞或试图否决现有控烟条款，甚至推动立法为烟草业谋利。

至少有10国政府在烟草业增税议题上作出让步：阿根廷、孟加拉国、保加利亚、格鲁吉亚、以色列、黎巴嫩、波兰、瑞典、突尼斯、乌克兰迫于烟草业压力，放缓或下调原定加税幅度；与此同时，亦有若干国家坚持将提高烟草税作为核心控烟手段并成功实施。

至少20国政府与烟草业开展合作，双方通过签署谅解备忘录、联合举办培训、协同执法等方式，共同打击烟草走私。

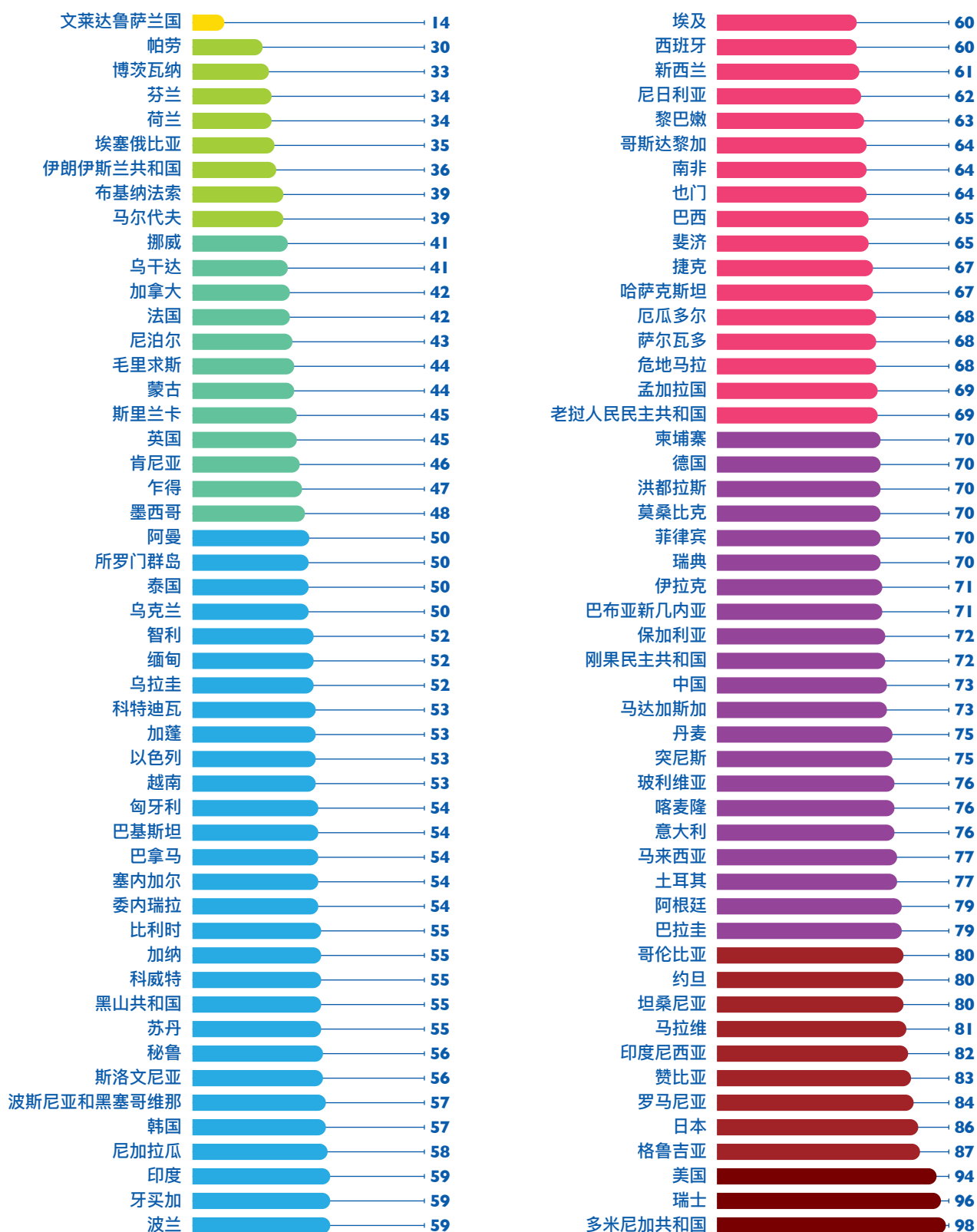
多国有关部门人员接受烟草业赞助，赴烟草企业设施“考察学习”，其中赴瑞士菲利普莫里斯国际工厂参观者最为集中。

六国政府授权其驻外使团为烟草业背书：日本烟草国际游说日本驻玻利维亚、柬埔寨、埃及、印尼、黎巴嫩、尼加拉瓜、坦桑尼亚等七国使馆，推动其商业利益。

多数国家尚未建立烟草业游说人员登记制度，亦未对与烟草业存在关联的机构及同烟草业会谈情况设立披露规则；仅14国设有游说人员登记制度。

第5.3条宣传力度不足，政府部门知晓率偏低。公开信息显示，多数国家尚未在政府系统内就第5.3条开展专项宣传，相关工作资料匮乏。

图一：烟草行业干预程度的国家总体排名



建议

各国政府唯有统一行动，把与烟草业接触严格限制在“确有必要”范围内，并全程公开透明，方能有效遏制其干扰、守护公众健康；已建立治理机制并成功落实之国家的做法，可为各方提供范例。

1. 采取全政府行动，齐断烟草业干扰。秘鲁、博茨瓦纳、波黑等国，皆因举政府之力、一致执行第5.3条，方能杜绝烟草业渗透。

2. 制定措施，将第5.3条作为全体公职人员的统一行为指引或守则，覆盖范围应包括议员、国家元首及各位部长。

3. 强化透明度约束，提升问责实效。与烟草业往来全程公开，可削减其干扰空间，并同步压实公职人员和烟草业责任。必须向社会公开所有与烟草业接触记录，并强制烟草业披露营销、游说等经费明细。

4. 禁止烟草业一切形式的捐赠。接受烟草业捐赠将使政府处于易受影响的地位，已有国家因此削弱控烟立场，教训深刻。

5. 明确一切烟草使用皆具危害性，应视同有害予以禁止；对于新型尼古丁制品的准入申请，须基于其对公众健康、尤其是未成年人的危害予以否决。

6. 责令烟草业就其环境损害缴纳专项税费，拒绝其主导的任何“清洁”或“补植”活动，并将其排除在常规“生产者责任延伸”制度之外。

7. 停止向烟草业提供任何激励。烟草业不得享受优惠待遇、激励措施、税收豁免或其他任何形式的利益，因其与控烟政策直接冲突。

8. 严禁与烟草业开展任何合作或建立伙伴关系。政府一旦通过谅解备忘录、非约束性协议或其他形式与烟草业“携手”，即陷入不对等地位，极易被其利用。任何层级、任何领域的政府行为主体，均不得与烟草业进行协作、合作或联营活动。

9. 将烟草业去常规化。烟草业产品成瘾且致命，其存在本身即与人权保障相冲突，并直接阻碍多项可持续发展目标的实现。政府须全面禁止一切烟草相关“企业社会责任”活动，拒绝组织或接受任何赴烟草业设施的“考察”“研修”行程，从制度与舆论层面持续削弱其社会合法性。