

# 内容提要

**在全球疫情大流行期间，吸烟是导致新冠重症的一个风险因素，然而烟草业(TI)仍在生产、分销和销售这种有害的产品。虽然政府有权力在这种艰难时期加强对该行业的监管，但不幸的是，实际的状况似乎是相反的。**

许多国家的政府选择了保护甚至促进烟草业。烟草已经导致全球每年约800万人死亡，其所造成的健康和生产力等方面的损失每年高达1.4万亿美元。然而，正如《2021年全球烟草业干预指数报告》(the Index)指出的，各国政府被烟草业说服了，他们迎合了这个有害行业的需求和游说，甚至接受其慈善捐赠。

尽管各国政府已认定烟草业的干预是实施烟草控制措施的主要障碍，许多国家仍然容易受到烟草业策略的影响，屈从于烟草业的干预，并在关乎保护公众健康免受商业利益损害的政策上作出了妥协。

一些国家的政府被诸如菲利普莫里斯国际公司(PMI)、英美烟草公司(BAT)和日本烟草国际公司(JTI)等跨国烟草公司的话术所迷惑。这些公司提供新型烟草制品以求批准，并声称他们正在远离传统卷烟。实际上，他们在销售更多的卷烟，同时阻碍那些影响卷烟销售的政府监管措施。

烟草业利用了此次新冠疫情，采取多管齐下的策略，诱使、说服和强迫政府采取较为软弱的公共卫生政策。许多因疫

情而变得脆弱的政府大量地接受并支持烟草业的慈善活动，而这种捐赠往往带有附加条件，并使政府在政策上做出妥协。许多政府非但没有取消对烟草行业已有的福利和激励措施，反而做出了更多有利于该行业的决定，特别是降税或不征税，以及推迟控烟立法或实施。

许多政府官员以不透明的方式与烟草业的高管会面，认可其业务在疫情封闭期间具有“必不可少的”作用。在利益冲突的情景中，官员们易于接受烟草业的建议，将其视为经济复苏的“伙伴”，而不是公共卫生和社会的负担。

本指数报告是系列报告中的第三期，记录了80个国家的政府在执行《世界卫生组织烟草控制框架公约》第5.3条实施准则方面的成效和现状。第5.3条及其实施准则概述了政府应如何保护公共卫生政策不受烟草业和其他既得利益的影响。在疫情流行期间，遵循第5.3条实施准则的政府能够更好地保护他们制定的烟草控制措施，使其不被烟草业破坏、拖延或击败。

根据社会公众团体提供的打分结果，我们对这80个国家进行了排名(见图1)。分数越低，烟草业干预的总体水平就越低，这对这个国家来说是个好兆头。

本指数报告显示，虽然没有一个国家能幸免于烟草业的干预，但一些国家政府采取了大胆的行动来应对干预。18个国家为了保护其卫生政策，在提高透明度、不与烟草业合作、制定与烟草业互动的规范程序等方面取得了进展。

# 主要发现

**一些国家的政府在保护其政策不受烟草业干扰方面取得了进展:**博茨瓦纳公布了烟草控制法，限制了政府和烟草业之间的互动，并禁止与烟草业合作或给予其激励政策。**印度**卫生部通过了一项行为守则，限制官员与烟草业的合作。**柬埔寨**教育、青年和体育部禁止教育机构设施与烟草业建立任何形式的伙伴关系。

**许多国家的卫生部、医院、卫生工作者、以及与疫情有关的执法机构都成为了烟草业企业社会责任活动的目标:** 7个国家报告称没有接受与烟草相关的企业社会责任，而其他许多国家，包括至少6个原本禁止或限制了烟草相关企业社会责任活动的国家，在疫情期间接受了该行业捐助。一些原本在治疗烟草相关疾病方面处于第一线的卫生部门欢迎烟草业捐赠的呼吸机、个人防护装备(PPE)和资金。

**许多政府在烟草税收政策上做出了妥协:** 至少有11个接受了烟草业慈善捐赠的国家在税收政策上做出了妥协。各国政府接受烟草业的建议，以疫情为理由降低赋税、延长纳税期限或不增加烟草税。有几个国家否决了增税计划。

**至少有10个国家的政府认为烟草行业和卷烟在疫情期间是“必需的”:** 国家和省级政府允许烟草业在疫情期间生产，一些政府将卷烟视为疫情封闭期间的不可缺少的商品。在封闭期间禁止烟草生产的政府经常受到得利于烟草的部门的挑战，要求他们改变决定，甚至被烟草行业起诉。

**烟草业说服了几个国家的立法者，对新型烟草制品给予特殊优惠待遇:** 肯尼亚、黎巴嫩、埃及和西班牙的立法者被说服以不同于传统烟草制品的方式来管控电子尼古丁输送系统(ENDS)和加热型烟草产品(HTPs)，在某些情况下，政府甚至推翻此前对它们的禁令。

**烟草业阴谋破坏了一些国家的烟草管制立法:** 坦桑尼亚和赞比亚推迟了提交控烟立法；埃塞俄比亚和玻利维亚推迟现有立法的执行，尤其是关于烟包健康警示图片(PHW)的立法；格鲁吉亚和土耳其停止推行烟包平装政策。

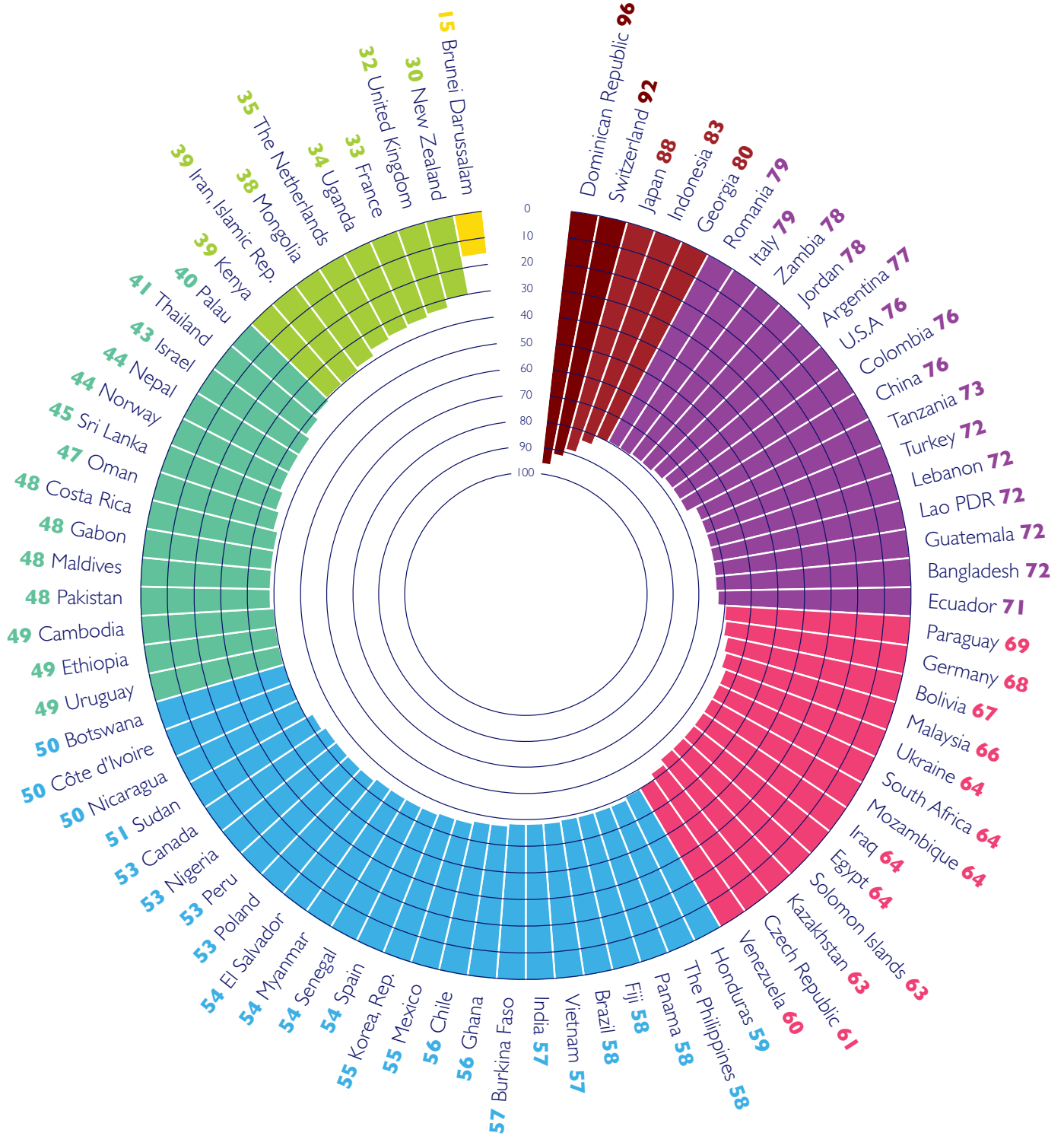
**几个国家的高级官员促进了烟草业的发展:** 巴西、斐济、德国、肯尼亚和赞比亚的国家元首、部长或其他高级官员访问了烟草公司的工厂，并在就职典礼上为烟草公司宣传。媒体在对这些访问的公开报道中展示了高级官员的批准印章，这些行为反过来损害了烟草监管。**巴基斯坦**、尼加拉瓜和波兰的高级官员参加了烟草业与经济相关的活动。

**政府签订了合作协议，而不是监管法规:** 烟草业通过协议、培训计划和执法活动，有效地确保了其与至少11个国家的政府的合作——尤其是在打击非法烟草贸易领域的合作。这违背了《烟草控制框架公约》关于只有当严格为监管所需时才与烟草业进行互动的原则。这些合作包括为解决**哥伦比亚、多米尼加共和国、埃塞俄比亚、意大利和荷兰**的非法烟草贸易问题而签署协议。

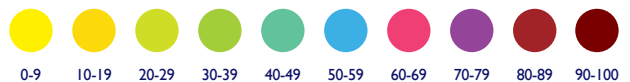
**随着前政府官员转入烟草行业，或烟草业高管也参与制定政策时，利益冲突出现了:** 立法者们接受政治捐款、直接参与烟草生意、或通过“旋转门”，在公职人员和烟草业从业者之间进行角色转换。9个国家报告了旋转门问题，其中**阿根廷、哥伦比亚、斐济、格鲁吉亚和巴拉圭**的烟草公司的前高管被任命为高级政府官员。

**非缔约方国家面临烟草业的高强度干扰:** 《世界卫生组织烟草控制框架公约》五个非缔约方国家，即**阿根廷、多米尼加共和国、印度尼西亚、瑞士和美国**，面临烟草业高强度的干扰，破坏了烟草控制成果。这些国家政府通过提供激励措施、维持有利于行业的立法和在国际上推广烟草业来促进烟草业发展。

图1: 整体烟草业干扰



分数越低，则表现和排名越好。



# 建议

阻止来自烟草业的干预是政府的责任。政府越快采取行动履行其义务，就越能更好地保护和推进其烟草控制政策。他们必须按照第5.3条实施准则中的建议采取行动，这些建议呼吁政府只在绝对必要的情况下才与烟草业进行互动，并保持透明。具体行动包括：

1. **整个政府，不仅仅是卫生部门，必须共同遏制烟草业的干预。**为了减少易受行业干扰的程度，需要采取一种全政府参与的方式来实施第5.3条，就像博茨瓦纳、菲律宾和英国所做的那样
2. **必须停止支持烟草业的活动。**政府必须限制与烟草业的互动，只有在监管严格所需的情况下才可以互动，而不是为一个对社会造成重大危害的行业背书。
3. **对烟草业所谓的社会责任活动去正常化。**政府必须拒绝烟草企业的社会责任活动，因为这是一种烟草推广形式。当政府官员认可与烟草有关的企业社会责任活动时，他们在监管烟草方面的诚信会受到损害。
4. **拒绝与烟草业达成无约束力的协议。**当政府同意与烟草业合作时，他们往往处于不利的地位。政府和烟草业之间不应该有任何合作。
5. **停止给予烟草业激励政策。**烟草业不应被授予任何业务奖励或优惠待遇，这与烟控政策直接冲突。
6. **各国政府必须从烟草业撤资。**政府对国有烟草业和其他烟草企业应一视同仁。从烟草业撤资，增加了政府相对于烟草业的独立性，这样他们才可以自由行动，保护公众健康。
7. **要求提高透明度并加强问责制。**在与烟草业打交道时，如果政府官员和烟草业受到问责制的约束，那么提高透明度将有效减少烟草业干预。政府所有与烟草业的互动都必须被记录在案并公开。
8. **实施防火墙制度。**为了限制与烟草业的互动，避免利益冲突，并加强透明度和问责制，各国政府必须采用一套行为准则，明确指导如何与烟草业互动。
9. **迫使烟草业提供有关其业务的信息。**烟草业应公开其在营销、游说和慈善等活动中的支出。

全球烟草控制良治中心(GGTC)，作为阻止烟草组织和产品组织(STOP)的合作伙伴，综合了来自约占世界83%人口的80个国家，由民间组织编写关于各国烟草业干预的报告。全球烟草业干预指数是一项调查，旨在研判各国政府按照《世界卫生组织烟草控制框架公约》(WHO FCTC)的要求，保护其公共卫生政策不受烟草业商业利益和既得利益的影响。报告全文请见 [www.exposetobacco.org](http://www.exposetobacco.org)。各国的详细报告和其他的相关工具可以通过 [www.globaltobaccoindex.org](http://www.globaltobaccoindex.org) 找到。

《全球烟草业干预指数》，作者玛丽·阿桑塔 (Mary Assunta)，全球烟草控制良治中心，2021年