

1.4 萬億人民幣如何綁架政府？中國控煙博弈

「你們要控煙？我告訴你們，這是在賣國，公務員工資的1/10都是拿我們的錢。」



2023年8月13日，中國雲南昆明高鐵站外的吸菸區， 煙灰缸內堆滿菸頭。攝：LCT/端傳媒

特約撰稿人 Jason McLure, Jude Chan, Christoph Giesen 刊登於 2023-09-19

[#控菸](#) [#禁菸](#) [#中國菸草](#) [#公共衛生安全](#)

編按：過去二十年，全球菸草使用率下降了11%。在中國，這個數字僅下降了1%。佔據全球五分之一人口的中國，卻消費了全球近一半的捲菸——每年超過 2.4 萬億支。這比其後67個國家的總和還多。吸菸流行，帶來嚴峻的公共健康後果，與吸菸有關的死亡人口將激增，更影響著中國7億非吸菸者。

為何中國吸菸流行難以遏制？菸草行業在中國是一個怎樣的存在？穿透菸草供應鏈，種植菸草的人們，又是如何在這個專賣體制下艱難存活？

此次「中國菸癮」系列報導，端傳媒與專注全球公共衛生的新媒體「The Examination」、德國媒體「Der Spiegel」、調查新聞機構「Paper Trail Media」和奧地利媒體「Der Standard」合作完成，同時發表在「USA Today」。本報導得到了普利策危機報導中心的支持。這是系列第一篇，我們試圖理解，「中國菸草」這家巨無霸國企，一直以來是怎樣左右著中國控菸政策的？

2019年，擁有3200萬常住人口的重慶正計劃跟隨其他幾個大城市的腳步，立法全面禁止在室內公共場所吸菸。但計劃隨後出現了變局。

2020年8月，中國菸草公司總經理、國家菸草專賣局局長張建民[拜訪](#)了時任重慶市委書記陳敏爾和市長唐良智。一個月後，當這座全球市域人口最多的城市正式頒布控菸條例時，為菸草業開了一道「綠燈」——允許餐館、酒店以及酒吧、卡拉OK等場所設立吸菸區，儘管這明顯有違室內全面無菸的要求。

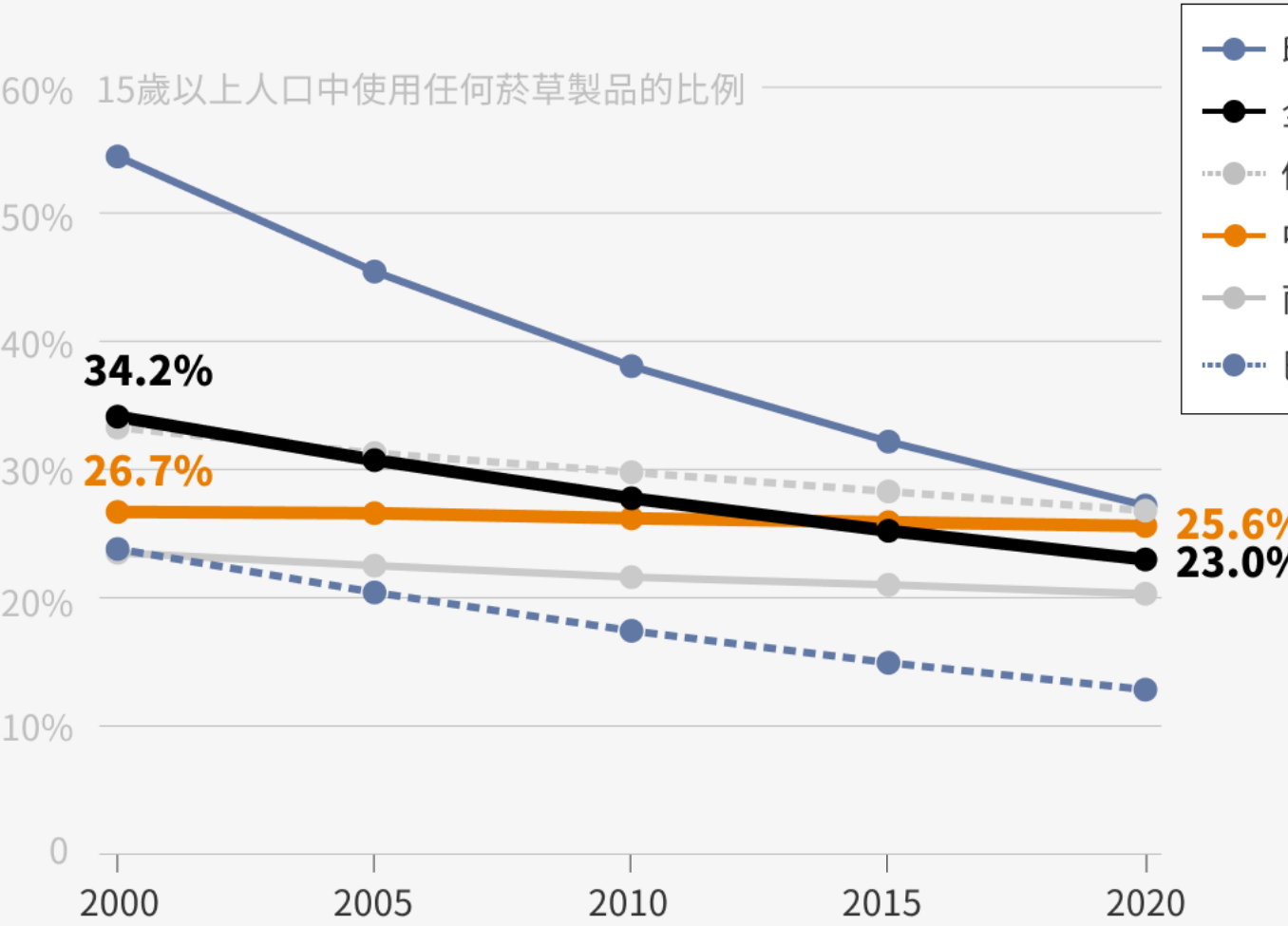
自那以後，中國城市層面的無菸立法幾乎停滯，只有和重慶同期開展立法的西寧在2020年末完成無菸立法。

20年前，中國和數十個國家一起簽署《世界衛生組織菸草控制框架公約》（下簡稱《公約》），這是目前在衛生領域唯一的國際公約，其目的是遏制菸草行業影響並降低全球吸菸率。

20年後，全球菸草使用率下降了11%，中國僅下降了1%。中國菸草仍在繼續增加捲菸產量。更關鍵的是，菸草業阻撓了全國性的無菸立法出台。這項措施既可以保護中國10億多非吸菸者免受二手菸的危害，也可以在社會觀念上讓越來越多人不認可吸菸。

中國的「菸癮」難消

過去二十年來，全球菸草使用率（包含吸菸）下降了11%。在中國，這僅下降了1%。



註：圖為中國和其他主要新興市場國家15歲以上人口中使用任何菸草製品的比例。圖中還顯示了全球總體菸草使用率。

資料來源：World Health Organization and World Bank.



中國有超過3億菸民。儘管官方沒有發佈過精確的菸草相關死亡數據，但衛生專家一致認為，每年至少有 100 萬人死於與吸菸有關的疾病。

從 2005 年到 2020 年，如果中國吸菸率的下降速度能與世界平均水平相同，那麼到今天，中國的菸草使用人數將減少約 8000 萬。

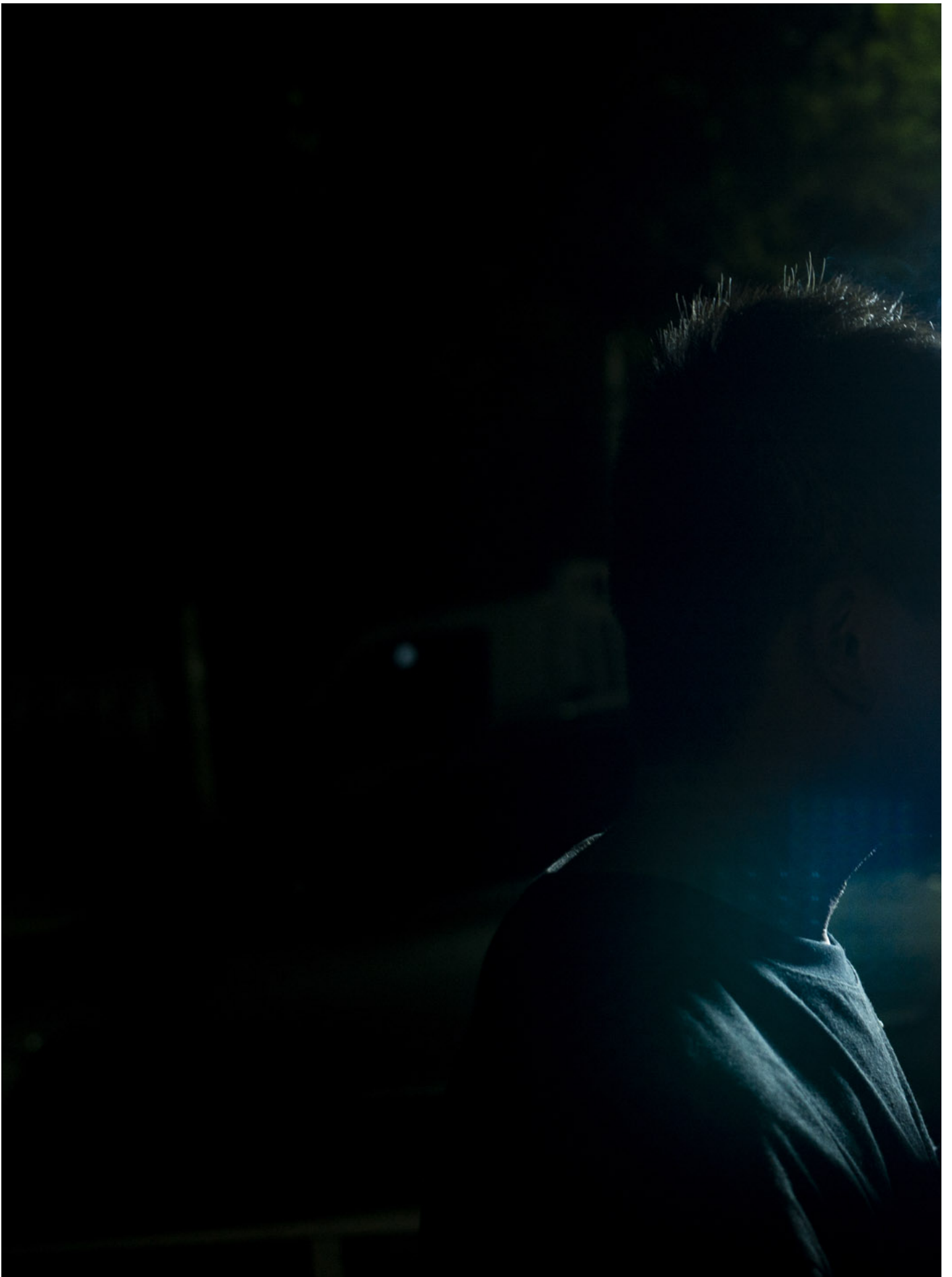
我們梳理近二十年的歷史，調查發現，中國菸草公司（下簡稱中國菸草）有策略性地阻止、拖延和影響了《公約》在中國的落地實施。中國菸草利用其經濟實力和作為政府機構的地位，削弱中國公共衛生政策，同時影響了一系列重要的中國高層領導。

曾領導比爾及梅琳達·蓋茨基金會在華業務的流行病學家葉雷（Ray Yip）說，「這就像一場足球比賽，他們既是球員又是裁判」。另一位長期關注中國控菸的專家則這樣描述，「當中國菸草的負責人去一個城市與市長交談，就像老闆與下屬交談一樣。」

在《公約》還在談判的階段，中國菸草就開始了瓦解控菸的努力。之後，中國菸草以國家菸草專賣局的身份加入了中國政府的「履約小組」，並派遣菸草行業人士作為中國官方代表團參加《公約》的締約方會議，最近的一次在2021年。

儘管習近平早期曾試圖遏制中國菸草公司的權力和發展，包括委託中央黨校研究團隊撰寫了一份對菸草業極為批判的報告，將菸草定性為中國的「頭號殺手」，並向美國慈善家比爾·蓋茨許諾將推動控菸，但中國菸草成功地瓦解了這些努力。

如今，中國政治形勢的轉變使得公共衛生專家對抗中國菸草變得更加困難。畢竟，批評該公司也等同於直接批評中國政府。



2023年8月29日，中國河北容城夜市，檔主一邊開檔一邊抽菸。攝：LCT/端傳媒

一年**1.44** 萬億人民幣：我們點菸是在「幫政府造軍艦」

全世界沒有哪個國家的卷菸消耗量超過中國。中國每年銷售超過 2.4 萬億支卷菸，約佔全球總量的 46%。

在中國，卷菸幾乎無處不在。一條500元的「熊貓香菸」 是饋贈貴賓和客戶的最佳禮物之一。逢年過節拜訪親戚，送上紅色的中華菸則是既有面子又實用的選擇。在婚禮上，人們會贈送「紅雙喜」卷菸作為禮物，就連酒席的圓桌中間，也有一碟香菸供賓客取用。

絕大部分菸是中國菸草生產的。根據市場研究公司歐睿國際（Euromonitor International）的[數據](#)，中國菸草的 19 家省級菸草子公司控制著中國96% 的市場，他們每年銷售的卷菸比菲利普·莫里斯國際公司、英美菸草以及全球生產卷菸最多的另外11家菸草公司的年銷售總量還要多。

中國菸草公司的捲菸銷量 超過全球所有其他公司

這家菸草巨頭佔據了全球銷量的近一半

公司	2022年銷量（根）	全球佔比
中國菸草總公司（CNTC）	2.4兆	<div></div> 46%
菲利普莫里斯國際公司	6490億	<div></div> 12%
英美菸草公司	6210億	<div></div> 12%
日本菸草產業株式會社	4750億	<div></div> 9%
帝國品牌有限公司	1780億	<div></div> 3%
奧馳亞集團公司	890億	<div></div> 2%
其他菸草公司	7990億	<div></div> 15%

資料來源：Euromonitor International，2022年銷量



中國菸草是一家巨無霸國企，擁有從制藥、礦泉水到汽車修理、廣告代理等一系列業務。此外，它還持有中國太平洋保險公司、東方證券以及中國十大銀行中四家銀行的主要股份，在上海、長沙和昆明擁有豪華酒店。

中國菸草也在進軍國際市場，力圖開拓發展中國家新興市場的業務，包括各類新型卷菸和電子菸。2022年7月，全球菸草業監測計劃「STOP」（Stop Tobacco Organisations and Products）發佈報告，中國菸草旗下的23個品牌卷菸正在多個國家銷售。

在北京，中國菸草總公司（國家菸草專賣局）辦公大樓位於三里河行政中心區域內——這個由中國知名建築師梁思成和陳佔祥提議建設的行政中心，至今集聚著一些最有權勢的中央部門，如財政部和發改委。

全中國目前有55萬人就職菸草行業。2022年，菸草行業在崗職工平均年工資18.67萬元曾一度衝上新浪微博熱搜榜。

中國菸草也是中國中央政府和地方政府的「儲蓄罐」——中國菸草是中國政府 450 億美元芯片半導體開發計劃（被稱為「大基金」）的主要出資方，並為習近平的「一帶一路」倡議提供了幫助，例如 2017 年，中國菸草的一家投資子公司（中國雙維投資有限公司）聯合國有銀行中信收購了哈薩克斯坦的一家大型銀行。在中國西南菸草種植區，中國菸草的分公司幾乎是一個「平行的政府」，它資助水利項目、幼兒園和衛生診所。

中國菸草以其監管機構——國家菸草專賣局的名義，在中國各大小城市中管理著整個菸草供應鏈。它的官僚們為菸葉種植者設定配額，為成千上萬的個體卷菸零售商發放許可證，並控制哪些卡車司機獲得運輸菸草產品的權限。中國菸草的官員追捕卷菸造假者，並在十多年的不懈努力之後，成功抓住了屬於私營部門的中國電子菸行業的管理權。對中國菸草而言，它又少了一群競爭對手。



2023年8月12日，中國雲南昆明煙草專賣局。攝：LCT/端傳媒

中國菸草能權傾朝野，來自它的雄厚財力。2022 年，該公司的利潤和稅收為中國中央政府創造了1.44 萬億元人民幣收入，佔政府當年財政收入的 7%，幾乎相當於中國的國防預算（1.45 萬億元人民幣）。一些人因此開玩笑說，他們點菸是在「幫政府造軍艦」。

被菸草業的經濟實力絆住改革步伐的國家，不只有中國。在美國，菸草公司的政治影響力曾使改革停滯了幾十年。亞洲和中東的幾個國家，包括印度尼西亞和土耳其，在菸草控制方面的情況與中國一樣糟糕，甚至更糟。

但世界對中國的期待是不一樣的：一方面因為中國龐大的吸菸人口；另一方面也因為中國菸草這家巨大的壟斷企業的存在和威脅。中國是菸草產業在全球最大的受害者；又是全球最大的麻煩製造者。

世界銀行的數據顯示，從 2000 年到 2020 年，全球成人吸菸率（包括無菸菸草）已經從 34% 下降到 23%。但在中國，這一比例僅僅從 27% 降至 26%。

中國菸草既是卷菸製造商，又是菸草控制政策的制定者，這其中存在著深刻的利益衝突，而中國政府的最高層對此心知肚明。在 2013 年就任國家主席之前，習近平曾擔任位於北京的中共中央黨校校長，該校是培養黨內最有前途幹部的精英培訓基地，也是制定公共政策的重要黨內智庫。

在習的領導下，中央黨校的一個研究小組撰寫了一份長達 239 頁的關於中國菸草控制戰略的報告。這份報告使用了連中國衛生部門高級官員都不會在公開場合使用的坦率語言，將菸草稱為中國的「頭號殺手」，而菸草業則是名副其實的「大毒草」。

報告主張制定國家無菸法，還呼籲對菸草行業進行重大改革——包括將菸草公司的商業部門從其監管角色中分離出來，並結束國家壟斷。

該報告稱：「巨額的菸草稅收讓政府難以割捨。」這是政府在控菸方面步履沈重的根本原因。



1984年6月24日，鄧小平在北京舉行的老年人橋牌比賽中一邊打橋牌，一邊抽菸。攝：Sovfoto/Universal Images Group via Getty Images

這就是我們要賣卷菸的地方

根據歷史學家高家龍（Sherman Cochran）的描述，19 世紀末，當美國菸草大亨詹姆斯·杜克（James Duke）得知自動卷菸機的發明時，他翻閱了一本地圖冊，注意到中國人口眾多，然後說：「這就是我們要賣卷菸的地方」。

高家龍記載，杜克的英美菸草公司在中國的卷菸市場上曾一度佔據了半個世紀的主導地位，直到 20 世紀 50 年代中國共產黨在內戰中取得勝利後才被趕出中國。毛澤東本人就是一位著名的英美菸草「555」牌卷菸（Express 555）重度菸民，在他的領導下，數百家私營卷菸廠被置於政府控制之下。

1981 年，中國另一位關鍵性的領導人鄧小平——他也曾是一位重度菸民——成立了中國菸草總公司，試圖改造過去混亂的省級菸草公司為主的市場，其目的是「保證國家財政收入」。

兩年後，中央政府成立了國家菸草專賣局來管理市場。雖然這兩個機構在紙面上被歸類為不同的實體，但實際上監管機構和菸草公司是一體的。兩者擁有相同的領導層、員工和位於北京的總部。

中國的卷菸消費量在改革開放後的10多年里迅速增長，專賣制度的建立使得政府能夠從菸草生產中抽取大量資金，特別是在1994年分稅制改革中央設立菸草消費稅之後。

全球控菸運動的興起可以追溯到20世紀50年代。這一時期，越來越多的醫學研究證明瞭吸菸的健康危害。1964年，美國衛生總監發佈了正式的官方科學報告，指出吸菸幾乎與所有身體器官的疾病存在因果關係。實際上，作為民權運動的一個組成部分，美國民眾在研究證據出現前就已經發起了反菸草運動——反對菸草大公司隱瞞信息。

醫學證據湧現的同時，公共衛生界也有了更多行動。早在1979年，一份世衛專家委員會關於吸菸控制的報告首次提出了動用《世界衛生組織法》第19條來控制菸草。這一條的內容是——「衛生大會應有採定在本組織權限內任何事宜之國際協定或公約之權。」在此之前，這一條從未被使用。

1989年，前蘇聯的V.S. Mihajlov教授更進一步地分析了設立國際公約的想法。此後4年，一位美國律師和法學學者Ruth Roemer開啓了一場運動，支持制定控菸國際公約的想法。在各國的公衛專家努力倡導下，最終，1996年的國際衛生大會形成了決議（WHA49.17）。

1998年，新上任的前世衛組織總幹事布倫特蘭夫人（Gro Harlem Brundtland）把完成控菸公約視為優先任務。



1997年8月24日，中國國家主席江澤民和外交部長錢其琛出席在北京人民大會堂舉行的「世界菸草與健康大會」開幕式。攝：Greg Baker/AP/達志影像

20 世紀 90 年代末，在中共第三代領導核心江澤民的任內，中國政府致力於恢復與西方的關係，並積極爭取加入世界貿易組織。他的當務之急是提高中國作為負責任大國的聲譽，這也是為什麼1997年北京主辦了「世界菸草與健康大會」。

然而，就在會議開始前不久，中國菸草向一些政府機構發出了一封信。著名公共衛生及菸草控制專家麥龍詩迪（Judith Mackay）獲得了這封信。信中稱有關吸菸風險的健康證據「存在爭議」，並指出「很多吸菸者都很長壽」。中國菸草還在信中指出，「菸草是政府的最高稅收來源」，有兩億農戶種植菸草。

中國菸草還就中國官員應如何公開談論控菸問題發表了看法。信中說：「學者和社會組織可以自由發表意見。但當政府部門和領導想要表達意見時，他們必須非常謹慎。」

麥龍詩迪說，江澤民清楚地收到了這一信息。她說：當國家主席在會議開幕式上發表講話時，對吸菸問題含糊其辭，以至於「很難說這是一次控菸會議」。

相比之下，中國菸草的政治影響力讓西方主要菸草公司羨慕。中國主辦國際重要控菸會議之後的第二年，即 1998 年，美國46個州與該國最大的4家菸草公司簽署了補賠金額高達2060億美元的「菸草大和解協議」。該協議要求4家美國菸草公司對這46個州發生的與菸草有關的疾病，每年給予數十億美元的補償，分25年償清。

髒菸灰缸獎

2000 年，中國加入在日內瓦舉行的首輪《公約》談判。 一直強烈反對加入該《公約》的中國菸草公司迅速轉向，努力塑造中國在談判中的有利地位。

中國菸草在全國範圍內召集了數十名菸草高管和員工，成立了一個內部團隊，他們關注《公約》中對中國菸草行業不利的措辭，並針對性提出修改方案。這個後來被稱為「對案研究小組」的團隊還接待政府要員參觀菸草工廠，贊助會談，撰寫了數十篇研究論文，甚至開始出版一份週刊《WHO<菸草控制框架公約>研究動態》，以影響政府其他部門。



2023年8月13日，中國雲南昆明國際機場的吸菸室的菸灰缸。攝：LCT/端傳媒

一本名為《〈WHO菸草控制框架公約〉對案及對中國菸草影響對策研究》（簡稱「雙對」）的書記錄了這段歷史。該書長達 440 頁，中國菸草的團隊撰寫，基本上是中國菸草開展遊說的記錄。

過去 60 年來，西方菸草巨頭在美國和歐洲大肆破壞禁菸令，只要觀察過他們的活動，就會對書中的許多論點耳熟能詳——吸菸被視為一種「人權」，尼古丁的成癮性受到質疑。有些人否認或淡化吸菸與癌症、心臟病和其他疾病相關的科學依據，甚至懷疑流行病學本身的效用。

鄭州菸草研究院研究員趙明月在其中一章寫道：「即使在流行病學上可以推斷其可疑因素，但對於其真正的因果關係尚不能確定。因為除了吸菸以外，年齡增長、遺傳、體質、飲食生活和職業環境等諸多因素與這些疾病密切相關。」

對案研究小組激烈反對改變中國市場菸包上的警示信息，尤其是增加展現病變肺部和其他吸菸影響健康的警示圖片。「由於卷菸是節日、聚會、慶典、婚宴等特定場合的傳統必備消費品，如果菸盒上印上大而醒目的健康警語，將難以被廣大消費者接受。」國家菸草專賣局原外事司司長周瑞增在對案研究小組的會議上曾如是說。

在《公約》談判期間，中國菸草有著全世界所有菸草公司都難以匹及的優勢——親自參與一份反菸草的國際公約的談判。正如《雙對》所描述的，中國菸草的高管是參加世界衛生組織日內瓦會議的中國外交代表團的正式成員，並積極參與談判，有時與中國代表團團長並肩而坐。

最終，中國菸草的管理者和研究者向中國政府其他部門一共提交了128項建議。建議修改的內容包括：刪除公約最早的文本中關於「取消對菸草種植及菸草製品生產的補貼」的內容、將菸包健康警示圖形的負責部門由最初的「國家衛生當局」改為「國家主管當局」，從而為自己插手創造機會。時任中國菸草總也公司總經理的姜成康在《雙對》前言中寫道：課題組針對《公約》的主席文本，提出高中低對案，在國家菸草專賣局上報的128條對案意見和建議中，有51條被中國政府談判代表團採納，寫入中方談判文本。



2023年8月12日，中國雲南昆明，南屏步行街的年輕人們正在抽菸。攝：LCT/端傳媒

而根據端傳媒梳理，其中至少有兩條反映在《公約》的最終措辭中，包括中國菸草堅持的菸草業無需向公眾披露其廣告支出，以及取消對某些戶外吸菸的限制。

需要注意的是，並非只有中國在尋求削弱《公約》的方法：日本、美國和德國被視為保護本國菸草業的國家。最初，美國在克林頓政府時期曾對《公約》充滿熱情，但在喬治·W·布什總統任內改變了方針，成為少數幾個參加了談判但未能批准《公約》的國家之一。這四國都因破壞《公約》而獲得反菸草組織聯盟頒發的「髒菸灰缸獎」。

《公約》的最終文本於 2003 年 5 月達成一致。它比許多菸草控制倡導者所希望的要弱，但仍被視為向前邁出的重要一步。《公約》的核心條款包括一系列行之有效的減少吸菸策略：比如規範健康警示、全國性的無菸立法、全面禁止廣告以及禁絕所謂「更健康」低焦油卷菸的誤導性營銷。

但是，該《公約》對不遵守的國家沒有任何有意義的執行機制。

在《公約》文本確定之後，中國菸草削弱《公約》的努力並未結束。它以外國反菸草組織難以察覺的方式淡化該文件。《公約》的談判是用英語進行的。但與其他《公約》一樣，它被翻譯成中文和聯合國的其他工作語言。

中國菸草公司員工在所謂的「校對」工作中發揮了關鍵作用，對《公約》的中文翻譯提出了數十處修改，它們都反映在聯合國網站上公佈的《公約》中文最終版本中。中國菸草成功將「全面菸草控制」中的英文單詞「comprehensive」替換為中文的「廣泛」，而英文單詞「should」被翻譯為「宜」，而不是「應」。

針對翻譯的問題，總部設在日內瓦的《世界衛生組織菸草控制框架公約》秘書處表示，這些翻譯是在秘書處成立之前進行的。一位發言人在一份聲明中表示：「我們無法確定過去的工作人員是否意識到可能存在的問題。」發言人還提到了國際法中的語言，指出英語和中文版本的公約都是「同等權威的」。

2006年1月9日，《公約》經過全國人大的批准在中國正式生效。中國菸草的工作重點也從影響《公約》的文本轉向了影響《公約》在中國的實施。

儘管《公約》要求保護菸草控制政策不受菸草行業的影響，但中國菸草仍在中國政府的履約部際協調小組中獲得一席之地。事實上，其上級部門工業和信息化部也是該小組成員，並在 2018 年之前一直擔任組長。

中國菸草政企合一的體制，使菸草業的代表可以合法地進入中國代表團。例如在烏拉圭舉行的《公約》第四次締約方會議中，中國代表團共20名代表中，四分之一都是來自中國菸草。由於他們的存在，中國代表團在會議中一次次發言反對為公約中有關菸草製品成分管制和披露的規定制定具體的實施細則。



2023年8月31日，中國深圳一間小賣店，正在售賣不同牌子的香菸。攝：LCT/端傳媒

「你們要控菸？我告訴你們，這是在賣國」

《公約》生效的最初幾年，中央政府提高了卷菸消費稅稅率，並開始要求在菸盒上貼上基本的純文字警示標籤。

但這些措施對中國菸草幾乎沒有任何影響。中菸在沒有提高零售價格的情況下消化了稅收成本。與此同時，中國菸草還成功地向中國快速增長的中產階級推銷更高價也更多利潤的高端品牌，以此獲得更多收入。

在《公約》實施後的六年里，中國菸草的卷菸產量平均每年增加 820 億支。公司上繳中央政府的利潤和稅金年均增長 20%。一直到2015年之前，中國的卷菸銷量一直保持持續增長。中國菸草總公司前總經理姜成康曾說，這是中國歷史上菸草業發展最快速的時期。

中國公共衛生界對此表示失望。2010 年，一個由中國和國際菸草控制專家組成的小組得出結論：中國的菸草控制工作薄弱，其表現與《公約》規定的義務之間存在「巨大差距」。

2013 年，習近平就任國家主席，一些人以為，這將為中國菸草控制工作提供契機。在習近平還是國家副主席並兼任中央黨校校長之時，中央黨校曾撰寫一份關於中國菸草政策的措辭嚴厲的報告。中國控制吸菸協會網站上的一篇文章稱，2009年習近平的妻子彭麗媛正是在習本人的鼓勵和支持下，才在已擔任艾滋病和結核病防控大使的情況下，又開始擔任控菸形象大使。她是一位著名的民歌手和中國歌劇女高音歌唱家。

蓋茨基金會北京代表處原首席代表葉雷（Yip Ray）在華工作期間與彭麗媛成了朋友，並知道她對控菸問題的興趣。比爾·蓋茨本人對控菸也很感興趣。據葉雷稱，2012年5月，當習近平還是國家副主席時，彭麗媛曾安排兩人在北京會面。

「在那次會面中，蓋茨告訴習近平，中國應該更加重視菸草控制。」當時，葉雷也在場，他回憶說，「習近平對菸草控制問題表現得相當積極。他說，『我同意你的觀點，這對國家是不利的。』」他還說，『我曾經是個菸民，但大約 20 年前我就戒菸了，戒菸後我感覺好多了。』」



2017年10月25日，北京火車站外的電視屏幕上正在直播中國國家主席習近平在北京人民大會堂介紹十九大記者會，電視下的人們正在點菸。
攝：Mark Schiefelbein/AP/達志影像

葉雷回憶說，習近平告訴蓋茨，他認為中國的菸草造成的經濟損失和對公共健康的危害是相當大的。兩人交談的時間比原定的要長。告別時，習近平握住了蓋茨的手。「關於吸菸問題，當時機成熟時，我會做點什麼」，習近平對蓋茨說。

蓋茨基金會沒有回應置評請求。

如果說蓋茨 2012 年訪問北京期間的這次會面讓人看到了希望，那麼另一件事則讓公共衛生界感到不安。

除了與習近平會面之外，這位軟件大亨和彭麗媛曾一起出席活動。在一張照片中，蓋茨和彭麗媛向前伸出一隻手掌，示意「拒絕」。他們穿著印有白色漢字的鮮紅色T恤，上面寫著「被吸菸，我不幹」。這張照片曾被用於一些控菸活動。

一位不願透露姓名的消息人士稱，一年後，就在習近平就任國家主席數月後，時任國家衛生和計劃生育委員會主任李斌下令將第一夫人的照片從活動中刪除。

記者無法直接聯繫到李斌置評。中國本土的多名活動人士稱，那是彭麗媛最後一次出現在控菸宣傳活動中，儘管她後來繼續在公開場合宣傳艾滋病防控。

雖然如此，習近平確實部分兌現了他將在中國控菸問題上「有所作為」的承諾。

從2013年到2018年，中國政府頒布了一連串旨在降低吸菸率的指令，包括禁止政府官員在公共場合吸菸。這一禁令緣起於原衛生部副部長王隴德在地方的一次考察。他發現，許多官員在會議室內吸菸。回北京後，王隴德聯合40多位院士上書中央，並獲得習近平的批示。

2015年，北京禁止在餐廳、酒店、火車站、醫院和其他公共場所吸菸。這也是中國國內最早根據《公約》實施室內全面無菸的地方立法。為了執行這項規定，北京聘請了 1100 名佩戴紅袖章的「禁菸監督員」。

同年，中國政府再次提高了卷菸稅，並有效地將卷菸零售價平均提高了 11%，這是自《公約》生效以來首次有實質意義的提稅。當年，中國菸草的卷菸銷量下降了近 8%。

之後幾年，中國的控菸組織積極活動，和地方政府合作，在上海、深圳以及其他幾個中小城市通過了符合《公約》的全面無菸法律。



2017年12月6日，深圳城中村一個豬肉檔檔販正在抽菸。攝：LCT/端傳媒

但中國衛生界和中國老百姓遺憾地錯過了最大的勝利。2014年，國務院發佈了全國層面無菸立法草案，該草案將禁止在室內公共場所吸菸，並要求在卷菸包裝上標注大幅圖形警示。世界衛生組織稱這一法律草案是「質的飛躍」，如果得到全面採納，將「挽救數百萬人的生命」。

儘管中國菸草為政府貢獻了豐厚的稅收，但吸菸造成的疾病也給中國造成了巨額的經濟損失。2015 年，僅吸菸引起的肺癌就給中國造成了 52 億美元的損失，而且這些費用預計還將繼續攀升。

中國國務院通過立法需要所有政府部門的簽字同意。然而，中國菸草及其上級部門工業和信息化部拒絕了這一要求，實際上否決了這項立法。據一位曾與中國菸草就法律草案座談的中國公共衛生倡導者稱，菸草壟斷企業認為吸菸的危害被誇大了，而且聲稱全國禁止在室內公共場所吸菸的做法過於「極端」。該人士說：「他們說我們試圖摧毀中國的菸草公司，讓外國公司進入中國市場。」

實際上，對控菸倡導者進行政治威脅一直是中國菸草所使用的計倆。早在參加公約談判時，中國代表團中一名來自中國菸草的官員就曾指著衛生部官員大罵，「你們要控菸？我告訴你們，這是在賣國，你們是公務員，工資的1/10都是拿我們的錢。」

2012年，中國菸草還在中國社科院完成的一份內參中，將在中國從事控菸工作的非政府組織描述為「受外國出資方和跨國菸草公司操縱，試圖以控菸為名，搞垮中國的菸草企業，並傳播西方自由化的思潮。」

在遲滯了一年半之後，2016年，全國無菸立法的草案出現嚴重倒退，出現了允許室內吸菸的條款，引發了媒體關注，最終無疾而終。

隨著全國立法的擱淺，中國的控菸組織將重點放在了爭取地方無菸法律上。這種以城市為單位的做法與後來中國提出的「健康中國2030行動計劃」不謀而合。後者提出了具體的公共衛生目標，其中一個目標是到2022年和2030年，全面無菸法規保護的人口比例分別達到30%及以上和80%及以上。

然而，這一目標的設定也默認了全國無菸法律的天折。《公約》第8條要求，締約國應該立法在室內公共場所、室內工作場所和公共交通工具全面禁菸。這一條也被認為是《公約》最重要的內容，中國至今尚未兌現承諾。



2023年3月15日，中國上海浦東陸家嘴，一名上班人士在走路時抽菸。攝：LCT/端傳媒

廣建吸菸區：菸草業的「文明吸菸」策略

2020 年末，中國西部城市西寧成功通過了全面無菸立法。據中國控菸界的兩位消息人士稱，中國菸草對西寧立法的回應是解雇了該市的菸草局長，以此殺雞儆猴。在西寧之後，儘管一些地方政府利用行政手段頒布了較弱的禁令，但沒有其他地方立法機構通過全面無菸法律。

而由於系統的壓力，各地的菸草局也開始更積極地行動起來，用盡一切方法干預城市無菸立法出台。今年 6 月，中國菸草向正在考慮室內禁菸的安徽小城界首市官員發出了一份立法建議，警告說「控制吸菸」是一個可以接受的目標，但「禁止吸菸」卻不是。

荒誕的是，當界首市的無菸立法草案準備寫入「倡導無菸家庭」時，中國菸草引用《憲法》第39條義正辭嚴地駁斥說，「中華人民共和國公民的住宅不受侵犯，公民在家庭內部是否吸菸屬於公民人身自由和住宅不受侵犯的一部分。」

根據中國政法大學的分析，目前中國僅有不到 16% 的人口生活在符合《公約》規定的無菸法律之下，遠低於「健康中國2030」目標，即到2022年達到 30%。

2015-2018年，雖然全國立法「胎死腹中」，但中國的控菸組織積極工作，推動了一系列城市實現無菸立法。然而，中國菸草很快想出了對策，並逐漸扭轉了這種局面。

2018年7月，國家菸草專賣局全系統下發文件，要求「創建文明吸菸環境」。這一文件的本質是為扭轉無菸立法在中國國內迅速推廣之勢。該文件要求，創造「疏導菸民吸菸需求」、「吸菸者與非吸菸者和諧共處的環境」。

自那之後，中國菸草加大了「文明吸菸區」建設的資助力度。 在一些地方，這意味著要在政府大樓和商場等室內場所建設吸菸室。另一些地方則把重點放在公園、公交車站和旅遊景點的室外吸菸小屋建設上。

「我們認為，由於目前客觀上難以實施公共場所全面禁菸，在公共場所設立獨立吸菸區或室內吸菸室，可以實現文明吸菸。」2018年，菸草專賣局在給路透社的一份聲明中說。

2020年12月，在中國焦灼地應對疫情時，陝西省寶雞市扶風縣卻發佈文件，認真貫徹落實國家菸草專賣局的指示，拿出財政資金，計劃通過3年時間，「在城區主幹道、公交站台、班車候車廳、賓館酒店以及全縣新型現代卷菸零售終端經營場所周邊，規劃建設吸菸點。」



2023年8月28日，中國北京什刹海酒吧區，一名男子在酒吧內一邊喝酒一邊抽菸。攝：LCT/端傳媒

「如今只有一個人能做出改變」

2023年以來，中國沒有一個城市通過包括政府行政指令在內的各種形式的無菸法規。這種情況讓中國控菸運動中的一些人士氣低落。一位中國公共衛生倡導者說：「他們找到了應對無菸法律的方法。我們現在束手無策。」

中國菸草甚至撼動了衛生系統官員的決心。在由衛生部門主導的《雲南省愛國衛生條例》制定過程中，該法規草案甚至想要賦予菸草專賣局規範吸菸區設置標準的權力。瞭解情況的一名控菸工作者說，「慢慢發現，衛生部門控菸的立場變得完全不一樣了。他們開始替菸草行業說話了。」

中國菸草在無菸立法博弈中佔據上風的一個重要原因是，中國的政治威權轉變極大地限制了公眾對包括控菸在內的一系列問題的民意表達，而這些問題在以前被認為是相對沒有爭議的。

中國大陸的媒體曾經發表過對中國菸草的尖銳批評，現在則變得更加克制。此外，因為政治形勢的改變，中國的衛生部門對境外資金和有境外背景的機構越來越有防備心，正考慮終止或已經拒絕一些控菸資助項目。這對於中國國內的控菸組織將是雪上加霜。

一位公共衛生倡導者說：「中國正在成為一個更加專制的國家，民間社會的作用越來越小。」正因為如此，中國菸草有了更大的話語權、更多的機會。「未來幾年內情況不會發生變化，除非整個政治氣候發生變化」。

除了無菸立法，《公約》中概述的其他戰略在很大程度上也被排除在外。儘管《公約》建議通過徵收菸草稅來限制消費，但中國的卷菸價格卻是世界上最低的。2015年財政部提稅提價帶來的卷菸消費量減少只持續了短短2年。2018年開始，中國的卷菸產量已連續5年呈現增長態勢。

至於菸盒上的警示標籤，中國菸草仍有權制定自己的標準，他們選擇了模糊的警示語，如「吸菸有害健康」。而且在許多品牌上，配色方案使警示語與包裝背景渾然一體。

《公約》要求成員國執行禁止向未成年人出售菸草的規定。2019 年對中國 4900 名初中生吸菸者進行的一項調查發現，超過四分之三的七至九年級學生在近一個月內買到過卷菸。

2021 年，中國菸草如願以償獲得了對電子菸的監管權——在中國，電子菸市場由私營公司主導。次年，中國菸草禁止銷售水果口味的電子菸產品，但是，水果口味的爆珠卷菸仍在市場上銷售。中國菸草深知這些口味對青少年有吸引力，可以幫中菸培養新的消費群體。



2023年8月29日，中國北京西站高鐵月台，一名乘客登上開往河北的高鐵前，抽最後一口菸。攝：LCT/端傳媒

中國菸草仍然把銷售所謂「危害較小、焦油含量低」的卷菸作為核心經營戰略，在「菸草科學」研究方面投入了數億美元。中國菸草在菸盒上顯著標明焦油含量，並銷售一些添加了人參、桂花等中草藥的品牌卷菸。

中國的公共衛生官員和控菸組織被擱置一邊，而中國菸草卻越來越不受控制地制定和干預政策。

自 2019 年以來，中國的卷菸銷量每年都在增長。但中國官方公佈的吸菸率卻在極其緩慢的下降。一名瞭解情況的人士透露，2020 年監測的中國15歲以上成人吸菸率數據是25.8%，這個數字官方僅僅在發佈會上提到過一次；而2022年最新監測的數據降到了24.1%，這個數據官方未曾公佈，因為可能引發更多的質疑。一些菸草大省的吸菸率甚至出現了反彈。雲南省最新調查的成人吸菸率達到33.7%，同樣未公佈，這比上一次調查（32.5%）還高了。

據端傳媒瞭解，此前，雲南省在制定自己的「健康雲南」目標時，當地菸草公司曾試圖遊說中央政府許可該省將2030年吸菸率目標設定為30%，「健康中國」的目標是降低到20%。

市場研究公司歐睿國際預測，儘管中國人口在不斷減少，但卷菸銷量至少會持續增長到 2027 年。

與當今中國的許多重要問題一樣，只有一個人能夠對中國菸草在健康政策中的影響做出改變。蓋茨基金會中國項目前負責人葉雷說：「只有習近平才能緩和他們的勢頭。」

[#控菸 #禁菸 #中國菸草 #公共衛生安全](#)

本刊載內容版權為端傳媒或相關單位所有，未經[端傳媒編輯部](#)授權，請勿轉載或複製，否則即為侵權。

端傳媒八週年 | 另一個世界仍然有可能

訂閱端傳媒，期待改變的你，
與亟待突破的我們，共同撐起另一個世界。

8週年尊享會員 特別優惠 20%OFF

立即訂閱 →

端傳媒的下一程，需要你的守護。今天就成為訂閱會員，支持我們走下去，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。點擊了解更多[會員計畫](#)