

“无烟社会”之路，如何走得更好？“E”之比重有待加强

王静 马勇

摘要：世界卫生组织（简称世卫组织）《烟草控制框架公约》（WHO FCTC）第18条明确规定：“各缔约方同意在履行本公约之下的义务时，在本国领土内的烟草种植和生产方面对保护环境和与环境有关的人员健康给予应有的注意。”但在全球艰难应对气候变化、生物多样性丧失的今天，社会各界愈发对烟草对环境的影响感到担忧。随着烟草的环境影响成为各界关注的话题，本文结合世卫组织最新发布的第九份《世界卫生组织全球烟草流行报告》，对其所提出的MPOWER控烟政策予以评述，并综合中国烟草产业的特殊性，提出应在MPOWER系列举措中进一步增加“E”的内容，即环境方面的应对举措，敦促包括各缔约方在内的国家，重视从生态环境保护角度切入推进控烟，以有效减少生物多样性破坏、环境污染，降低烟草碳排放，应对人类可持续发展危机，这也是全球所倡导的ESG理念在控烟领域的切实体现。

关键词：MPOWER，控烟，环境，烟草专卖，ESG

王静，马勇. “无烟社会”之路，如何走得更好？“E”之比重有待加强. 生物多样性保护与绿色发展. 第1卷，2023年10月，总第50期. ISSN2749-9065

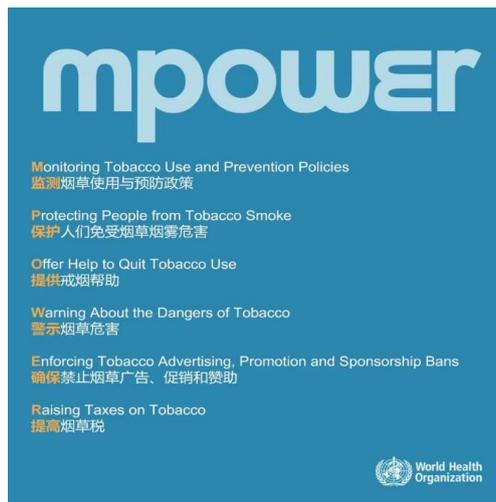
侧重“末端治理”的MPOWER系列措施

近期，世界卫生组织（简称世卫组织）发布了第九份《世界卫生组织全球烟草流行报告》（以下简称《报告》），总结了各国为实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》中能够最有效减低烟草需求的措施而所做出的努力。

报告显示，有56亿人（占世界人口的71%）目前受到至少一项达到最佳做法水平的MPOWER控烟政策的保护，这一人数是2007年的五倍。[1]

MPOWER，是对世卫组织在2007年推出的一揽子烟草控制措施的统称，旨在敦促各缔约方有效履行《世界卫生组织烟草控制框架公约》，从六个能够最有效减低烟草需求的措施入手，作出积极努力。MPOWER由六个英文单词首字母拼合而成，分别是：Monitor：监测烟草使用与预防政策；Protect：保护人们免受烟草烟雾危害；Offer：提供戒烟帮助；Warn：警示烟草危害；Enforce：确保禁止烟草广告、促销和赞助；Raise：提高烟税。





(图源：世界卫生组织)

《报告》认为，在MPOWER系列措施推出的15年中，全球吸烟率有所下降，而如果没有这种下降，估计如今全世界的吸烟者将增加3亿。《报告》表明，所有国家，无论收入水平高低，都可以通过有效的控烟措施来降低人们对致命烟草制品的需求，在公共卫生工作中取得重大胜利，并在经济上节省数十亿美元的卫生保健和生产成本。《报告》对MPOWER在推动全球控烟方面所发挥的作用给与积极肯定。

世卫组织提出的MPOWER系列措施，对控烟工作具有积极推动，不过笔者认为，从总体而言，MPOWER系列措施偏重于对烟草产业的末端管控，对前端的烟草种植总量控制方面的内容，尚有所欠缺。

虽然世卫组织将2023年世界无烟日的主题确定为“种植粮食而非烟草”，并从粮食安全、健康危害、

环境损害等角度对这一主题进行阐述，世卫组织的官方网站上显示“在79个国家中，面临严重缺粮的人数达空前水平，总人数多达3.49亿人，其中许多人生活在低收入和中等收入国家，30多个严重缺粮国位于非洲大陆。其中许多国家的另一共同点是，它们用大片肥沃土地种植烟草，而不是种植粮食。烟草种植对健康、环境和社会造成不良后果，烟草种植国往往受到不利经济影响。在许多情况下，烟草出口赚取的外汇被用于进口粮食。种植烟草导致农民和农场工人健康不良，并造成不可逆转的环境损失，造成水源、森林、植物和动物物种等宝贵资源损失”等内容阐述，也有“世界卫生组织、世界粮食计划署、联合国粮食及农业组织与肯尼亚卫生部和农业部联袂在肯尼亚发起了无烟农场计划，以创建有助于作物生产和销售生态系统，帮助农民从烟草种



植转向替代生计。大约1500名农民转向种植高铁豆类以及高粱、小米、甘薯等良好替代作物”的案例分享，但相较“烟草有害健康”的广泛传播与共识，烟草种植的危害和影响，显得较为“小众”，在MPOWER措施中亦缺乏在这方面的充分体现。

相较烟草消费而言，烟草种植位于产业链前端，且更加宏观，不像吸烟对身体的危害宣传那样直接、醒目，烟民也会因为这种非密切相关的“距离感”而并不关注，对减少烟草消费的效果，也会大打折扣。笔者认为，这也是控烟举措更加注重从个体健康角度加强推广的原因所在，因为更容易引起受众的共鸣，敦促他们为了公众的健康尽量减少吸烟或者戒烟，从而减少烟草消费，从消费端影响生产端。不过，烟草本身作为一种易造成消费者成瘾性消费的产品，偏重于从未端加强管控的MPOWER措施，对于全面“无烟社会”的建设，特别是前端的上种植生产加工环节，力有不逮。

“环保协同控烟”助攻发力

如同吸烟有害健康，烟草的环境威胁，近年来也逐渐为社会各界所广泛认可。2022年世界无烟日将主题确定为“烟草威胁环境”，并从烟草全产业链的角度对烟草的环境影响做出梳理。

烟草的整个“生命周期”，包括种植、烘烤、生产、运输、使用，以及废弃烟头的处理都会对环境造成威胁。世卫组织发布的《烟草及其对环境的影响：概述》（2018年）中对烟草业所带来的环境危害有详细的介绍。并指出“过去50多年中，烟草种植本身的趋势也是如此，从高收入国家逐渐向低中收入国家转移，部分原因是许多农民和政府官员将烟草视为可以带来经济增长的经济作物。然而，烟草的短期现金收益却被粮食安全状况恶化、烟农经常长期负债、农场工人患病及贫困、环境遭受广泛损害等烟草的远期恶果消蚀殆尽。”



（上图截选自世卫组织《烟草及其对环境的影响：概述》）



以烟草对森林的影响为例。有证据显示，烟草种植导致大量树木和其他植物发生基本不可逆的丧失，尤其对生物多样性构成威胁。截至上世纪90年代，在120个种植烟草的低中收入国家中，超过半数的国家每年失去211,000公顷的天然林地，相当于每个国家2124公顷，约占全国森林采伐总量的5%。特别是在中国，每年因烟草种植损失约16,000公顷森林和林地，占全国森林采伐量的18%。在非洲中南部，米欧波（Miombo）生态系统（世界最大的热带季雨林和林地接壤区）也是非洲大陆90%烟草种植地的所在地和全球烟草相关森林砍伐的热点。[2]森林砍伐是CO2排放和气候变化的最重要原因之一，而烟草作为单一作物的种植推广，还会进一步造成土壤侵蚀，导致表层土壤更易遭受风和水的破坏，荒漠化问题也随之而来。在印度，人们将旱地单一种植的烟草称为“侵蚀性最强的作物”。

此外还有烟草引发的火灾及其带来的生态损害。如被中国最高人民法院作为生物多样性司法保护典型案例发布的“泽某甲失火案”。2020年2月12日，被告人泽某甲吸烟后对烟头处理不当，导致红原县瓦切镇发生草原大火，后经当地群众及应急管理部门组织，于2020年2月14日扑灭。经林业和草原部门认定，此次大火造

成草原过火面积2119公顷。失火案对公共安全和生态环境造成了较为严重的后果，法院最后判决泽某甲乱丢烟头的行为构成失火罪，判处有期徒刑3年。[3]

环境健康与人的身体健康息息相关，就像我们每天不能呼吸着被污染的空气，还妄图期待身体健康一样，控烟，也需要人们更多的从生态环境保护的角度切入，为相关政策、措施的改革和完善提供更多动力。

对此，中国生物多样性保护与绿色发展基金会（简称中国绿发会）控烟工作组提出建议：在MPOWER政策基础上，增加烟草的环境影响，即“E”（Environmental）的相关控烟举措，包括碳排放、环境污染、生物多样性破坏等，形成更加完善的EMPOWER，在控烟干预手段上注重烟草产业上游的环境影响评价和监督，如减少种植面积或改变种植结构，降低对生物多样性的破坏；采取治理措施，减少环境污染；改进生产加工工艺，开展生态设计，减少碳排放等。

笔者认为，上述建议对切实有效的落实世卫组织《烟草控制框架公约》第18条规定“各缔约方同意在履行本公约之下的义务时，在本国领土内的烟草种植和生产方面对保护环境和与环境有关的人员健康给予应有的注意”，提供了有力抓手，也



有助于进一步提升公众对烟草环境危害的认识，敦促烟草企业承担不容忽视和小觑的生态环境损害责任。

“E”之于中国控烟，意义重大

为了更好的践行履约责任，中国制定了“健康中国行动（2019-2030年）”，明确“到2030年15岁以上人群吸烟率降低到20%”、“全面无烟法规保护的人口比例分别达到80%及以上”。根据“健康中国无烟立法进行时”实时地图的最新数据显示，全面无烟立法保护人口比例约15.97%；根据国家卫健委最新数据，我国15岁以上人群吸烟率由2018年的26.6%下降至2020年的25.8%，这个比例距离“健康中国”战略中设定的2030年的控烟目标仍有差距。

2022年12月31日，中国国家卫健委规划发展与信息化司发布《全国爱国卫生会贯彻落实习近平总书记关于开展爱国卫生运动重要指示精神的通告》，全方位倡导文明健康绿色环保生活方式，有效提升全人群健康素养水平，明确“要持续开展控烟限酒宣传，号召大家摒弃送烟敬烟等陈规陋习，在节假日、聚会中自觉做到不送烟、不敬烟、少喝酒，营造健康自律的社会氛围。”中国国务院办公厅印发的《“十四五”国民健康规划》也明确要求，“加快构建保障人民健康优先发展的制度体系，推动把健康融

入所有政策，形成有利于健康的生活方式、生产方式，完善政府、社会、个人共同行动的体制机制，形成共建共治共享格局。”

中国于2003年加入世卫组织《烟草控制框架公约》成为其缔约国。这也意味着，中国作为全球烟草生产和销售第一大国，承担着十分艰巨的控烟任务。考虑到中国烟草行业的特殊性，MPOWER如何在中国发挥行之有效的推动作用，也值得进一步思考。

与国际社会存在着巨大差异的是，中国所实施的是百分百的烟草专卖许可制度。专卖，意为垄断经营。中国的烟草专卖，是由国家作为烟草公司唯一股东，对烟草的生产、加工、销售、进出口等进行管制，贯穿烟草行业的整个产业链。据国家烟草专卖局官方网站消息，2022年中国烟草应对超预期因素冲击保持生产经营“稳中有进”，经济发展迈上新台阶。中国疾病预防控制中心控烟办公室原主任，新探健康发展研究中心副主任、研究员姜垣也对近年来烟草销售不断上升的态势做出点评，她指出，世卫组织《烟草控制框架公约》在我国生效已经十七年，中国卷烟产量在2015年下降后便一直在上升。

同时，笔者也注意到，虽然近年来中国一些地区陆续出台了地方性的控烟法规，但社会各界呼吁并推动



的全国性控烟立法陷入凝滞期。人们虽对烟草有害健康有了普遍性认知，但烟草消费却并未因此下降。且烟草专卖局取消了烟草产业相关数据的公开，也给控烟工作的推进增加了困难。这也意味着，中国的控烟履约工作，需要结合国际公约的履约要求和MPOWER系列措施，形成更加符合国情的本土化的举措。

中国生物多样性保护与绿色发展基金会控烟工作组注意到，现在中国的烟草产量在增加，增加说明了可能存在两方面的情况，一是烟民吸烟量的增加，二是烟叶种植量或烟叶供给量的增加。烟草产业虽是国家管控，并可提供税收，但与盐的专卖不同的是，烟草是一项对生态环境和国民健康百害而无一利的产品。因此，烟草生产必须要施行严格的总量控制。马勇认为，一旦突破总量的指标，相关管理部门是否应该负起责任，是值得思考的问题，另外从环境保护的角度来看，中国提出了“双碳”目标，目标的实现需要各行各业付诸努力。烟草产量的增加必然会伴随碳排放量的增加，这也需要人们从烟草产业制度设计的各个环节予以审视。

笔者亦认同上述观点。结合中国的实际情况，笔者认为，在中国大力推进生态文明建设、美丽中国建设的宏观背景下，充分发挥政府在烟草产

业调控方面的主导作用，从环保角度加强对烟草产业前端生态环境影响的管控，更具有标本兼治的效果，也有助于落实中国提出的“双碳”目标和绿色发展理念。同时，笔者认为，在传统的从健康角度呼吁控烟的基础上，进一步从生态环境保护角度切入推进控烟工作并加强该领域的研究，也有助于改变当前控烟工作的“凝滞”状态，对于打破卫生健康和生态环保之间的“体系区隔”，构建更广义的“环境健康”，具有重要意义。

此外，从ESG（环境、社会和公司治理，Environmental, Social and Governance）强调企业要注重生态环境保护、履行社会责任、提高治理水平的理念来看，对中国烟草专卖制度下、政企高度融合的烟草企业而言，践行ESG理念，高度重视烟草产业的环境影响，对于推动国家战略目标的实现，实现可持续发展，同样具有非常重要的意义。据了解，中国绿发会已向烟草专卖局发出信息公开申请，申请公开2022年度全国烟叶种植面积、全国烟叶产量、全国卷烟产量、全国卷烟销售量、全国烟草制品生产企业2022年度总产量计划、《关于烟草行业做好碳达峰、碳中和的实施意见》等内容。[5]笔者对上述申请公开的信息亦十分期待。



参考资料：

[1] 《每10人中就有7人受到至少一项烟草控制措施的保护》

<https://www.who.int/zh/news/item/31-07-2023-seven-out-of-10-people-protected-by-at-least-one-tobacco-control-measure>

[2] 烟草及其对环境的影响：概述。菲律宾马尼拉。世界卫生组织西太平洋区域办事处；2018。许可证：CC BY-NC-SA 3.0 IGO。

[3] 最高人民法院发布生物多样性司法保护典型案例

<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-381901.html>

[4] 《马勇：加强数据公开，为控烟提供支撑 | 烟草产量与健康信息交流会》

https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_23763907

[5] 绿会控烟工作组向国家烟草专卖局申请信息公开，涉及烟草产量、种植面积等

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1770466138166835224>



