

矛盾和冲突

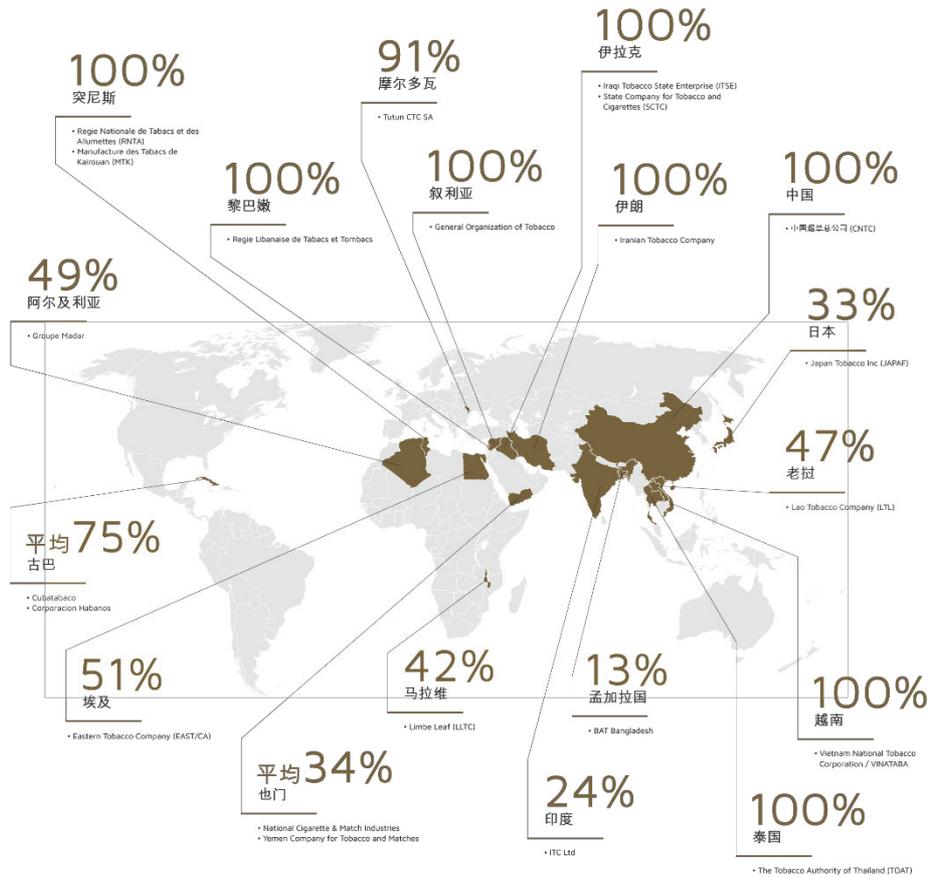
国有烟草公司和 《世界卫生组织烟草控制框架公约》

执行摘要¹

烟草制品每年致 800 万人死亡。世界卫生组织的《烟草控制框架公约》(FCTC) 引领了全球为抗击烟草泛滥所做的努力。FCTC 自 2005 年起生效,旨在通过处理相关广告、促销和赞助以及非法贸易等问题,保护今世后代免受烟草消费和接触烟草对健康、社会、环境和经济造成的破坏性后果。

FCTC 是一项真正的全球公约,共有 182 个缔约方;但是,尽管其宗旨值得称赞,其影响却值得质疑。事实上,在 2000 年至 2019 年期间,全球烟草使用总量每年仅下降了不到 0.25 个百分点。现在是决策者下决心的时候了;无法控制烟草的现象可能是由于全球近 50% 的卷烟业是由 8 个政府控制,同时他们也是公约的 FCTC 缔约方:中国、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、叙利亚、泰国、突尼斯和越南。

其中,中国烟草总公司 (China National Tobacco Corporation) 的数据更是凸显情况的严重。中国烟草总公司是世界上最大的烟草公司,在全球卷烟市场中占据 44% 的份额;排在其后的国家与之相差巨大。然而,目前世界上有 18 个国家的政府拥有至少一家烟草公司 10% 或以上的股份。在这 18 个国家中,有 17 个是 FCTC 的签署国;马拉维是唯一的例外。



¹ 可在此处: <https://www.smokefreeworld.org/wp-content/uploads/2020/09/Contradictions-and-Conflicts.pdf> 取得完整报告

这个国家集团的成员相互间并没有什么联系。无论是在地理、历史还是意识形态方面，都没有一条黄金准绳能将它们圈起来。即使是与那些国有烟草公司不占多数的国家相比，这个国家集团在卫生政策或疾病负担数据方面也没有明显差别。

根据对 FCTC 要求、个别国家报告和其他数据的分析，这份“矛盾和冲突”报告得出的结论是：

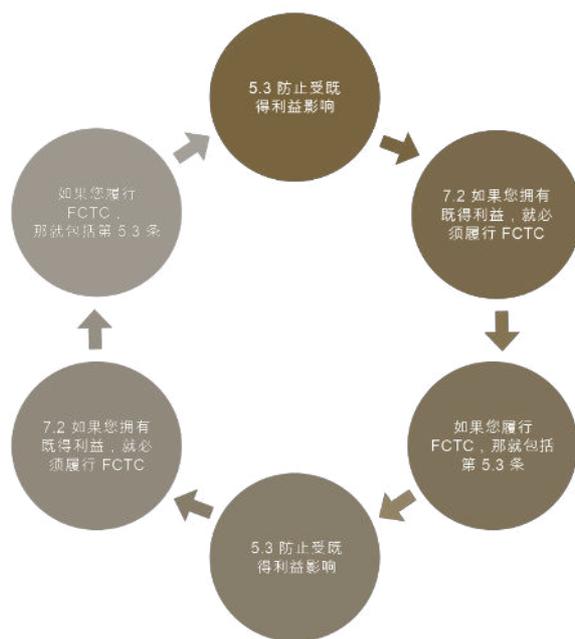
- FCTC 存在一个内在矛盾，因为它试图迎合国有烟草利益，以及
- 真正致力于遵循 FCTC 的各国政府如果也拥有烟草利益，就会从根本上面临冲突。

FCTC 允许不力行达成《公约》目标的国家加入《公约》。结果是造成了一种典型的利益冲突局面：一方面，一些国家承诺打击烟草业，但另一方面，它们又是烟草业的一部分，并从中受益。这种矛盾是 FCTC 设计上的一个逻辑问题。设想一下，一项禁止毒品贩运的国际公约，却允许一些国家机构涉及执行它试图阻止的活动。世界卫生组织必然意识到了这一矛盾，但却试图以眼不见为净的态度来管控这一问题。这个态度也就同时——可能是在无意之中——影响了世界卫生组织对待大型烟草公司的方式。例如，世界卫生组织在其 2019 年全球烟草流行报告中，一次也没有提到世界上最大的烟草公司（中国烟草总公司），然而却有 20 多次提到菲利普莫里斯国际公司 (Philip Morris International) 和英美烟草集团 (British American Tobacco) 等公司。

这一利益冲突属于道德问题——签署一份要求你反对你所支持的东西的公约并不违法，但这是不道德的。FCTC 第 5.3 条规定：“缔约方在制定和实施有关烟草控制的公共卫生政策时，应践行根据国家法律保护这些政策不受烟草业的商业利益和其它既得利益的影响。”

第 5.3 条非常明确地区分了隶属两边的 FCTC 缔约方和烟草业的商业和既得利益。其目的是保护一方免受另一方的伤害，而且条文中的措辞似乎不可能为两者之间的重叠做任何的准备，也就是允许 FCTC 的缔约方能在烟草业中同时拥有商业和既得利益。但是，针对第 5.3(7.2) 条的实施准则规定如下：“没有国有烟草业的缔约方不应投资烟草业和相关企业。拥有国有烟草业的缔约方应确保其对烟草业的任何投资不会妨碍其充分执行《世界卫生组织烟草控制框架公约》”。

这个有缺陷的逻辑是个经典的谬误，也就是“循环论证”。第 5.3 条要求缔约方保护其政策不受烟草业的商业利益和既得利益的影响。但是，如果缔约方以国有烟草业的形式拥有既得利益，准则第 7.2 条要求该缔约方全面实施 FCTC。但要全面实施 FCTC，该缔约方必须保护其政策免受烟草业的商业利益和既得利益影响，这就意味着不能对烟草进行投资！



虽然未来对 FCTC 本身的修改并非不可能，但不太可能会发生。因此，突出文件本身的矛盾很有趣，但却对实际情况没什么帮助。更重要的问题是：政府应该投资烟草吗？这个问题的答案取决于对下面两个问题的回答：

- 政府拥有烟草公司在商业上有意义吗？（商业问题）；以及
- 从道德的角度来看，政府拥有烟草公司是否是可以接受的？（道德问题）。

要确定商业问题，需要进行复杂的计算。从广义上讲，人们必须权衡烟草产品的经济利益（例如利润、税收和创造就业机会）和健康缺陷。优点很容易量化，但缺点却不然。虽然衡量公共卫生支出十分容易，但计算失去或减少的生命的价值则更为复杂。福特平托 (Ford Pinto) 的经典伦理学案例研究就是一个很好的例子。在 20 世纪 70 年代早期，福特汽车公司不得不决定是否要解决福特平托的一个设计缺陷，并在试图比较不同做法的优缺点时，计算出一条生命的价值可达 200,725 美元。基于这一计算，他们决定不去解决这个问题；因为根据他们的计算，死亡的代价要比纠正这个问题的代价低。显然，这不是做出合乎道德的决定的方式；这个决定对福特带来了反噬的结果。除了法院判决的惩罚性赔偿外，他们还面对了 50 多起诉讼，而且被迫召回这款车并进行改装。

商业问题有时似乎是没有定理论的，因为拿苹果来比较苹果并不是那么容易。然而，从道德的角度来看，政府投资烟草显然是不可取的。特别是那些 FCTC 的缔约方！烟草业可能是所有合法行业中道德声誉最差的行业，而这些政府对这个行业投资也就是与烟草业同流合污。然而，还有一个问题。对于那些认识到存在道德问题的政府来说，最简单的退出途径就是将自己的利益私有化。这个说法的假设情况是：直接关闭一家公司是不太可能的，而且还会造成许多不良后果，比如裁员和收入损失。另一方面，国有烟草公司私有化可能会带来意想不到的后果，根据全球私有化的趋势，这样的公司很可能会变得更“成功”，因此造成比以往更大的危害。

危害减控为各国政府提供了一种有趣的选择。在启动 FCTC 时，危害减控是一个不成熟的领域，尼古丁贴片和鼻烟是主要选择。如今，市面上有了更多的电子尼古丁递送设备（比如电子烟），有研究估计，这些产品最多可将与吸烟有关的危害降低 95%。国有企业的一大优势就是政府不会用股东垂涎短期获利的心态来经营这些企业。他们有能力从长远考虑，做出考虑到公共利益的决定。尽管在烟草的背景下，这个说法似乎有违常理；但与传统跨国公司相比，国有企业有可能将盈利企业或非营利组织的优缺点更紧密地融合在一起。

对于拥有国有烟草利益的政府来说，未来可能的路径都是复杂的，并且常会两边不讨好。应该强调的是，所有政府都有控制烟草的责任，不管它们是否拥有烟草公司。这些更广泛的责任最终将在烟草控制方面产生巨大影响。如果能说服各国政府支持“结束烟草”的想法，任何一种可能的途径都可能带来好处。其中三种途径被描述为“维持现状”、“撤出”和“转向”：

维持现状

为了有信心维持现状，必须让各国政府相信，无论从商业还是道德角度来看，它们目前的立场都是合理的。他们将不得不坦然面对 FCTC 的矛盾，正视他们要解决的问题。过时的防火墙模式必须继续保持——这种观点认为，不同的政府部门（公共卫生部门、公共企业部门）可以独立运作，彼此之间互不干涉。从整体思维和整体报告角度看，这种做法与全球趋势背道而驰。需要强调的是，“维持现状”应被视为一种刻意的选择，而不是无所作为或优柔寡断的结果。

撤出

就这一途径而言，各国政府将承认，它们在烟草业拥有既得利益是不合适的。因此，他们将把自己的利益私有化，并继续在没有利益冲突的情况下对烟草业实施监管。这一途径涉及的直接风险是，烟草公司可能在传统的财务方面表现更好，而且还可能造成更多伤害。有一点得到普遍承认，那就是各国永远不可能完全摆脱烟草业。因为他们将永远能够通过税收从该行业获得收入，这可能会影响他们的监管方式。

转向

这可能是最务实的选择。它需要政府承认现有的利益冲突，并承诺管理这些冲突。就良好的治理而言，对冲突保持透明并加以管理而不是逃避，是一种可接受的战略。它使政府作为烟草企业的所有者，不以

短期财务业绩的目标来做商业决策。它可能可以通过更具创新性的方式来改变烟草行业，例如通过侧重于减少危害的产品，同时执行更传统的烟草控制政策和干预措施。

没有放之四海而皆准的选择。不同路径的存在意味着各国政府将根据其具体情况做出决策；这些路径也有望得到它们最重要的利益相关者的讨论和同意，包括相关的其他投资者、消费者、游说团体和行业协会。

烟草业是一个污点行业，有着糟糕的口碑。无论政府持有该行业利益的原因是什么，它们的所有权使它们成为同谋。改变烟草业的机会很多，政府必须在这一过程中发挥核心作用。重新考虑自己对烟草公司的所有权将是重要的第一步。

参考文献

世界卫生组织 (2003)。世界卫生组织烟草控制框架公约。

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf;jsessionid=1640F6E6B532D4959D5D6CD5A1112317?sequence=1>

世界卫生组织 (2019)。世界卫生组织 2019 年全球烟草流行报告。

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/326043/9789241516204-eng.pdf?ua=1>

世界卫生组织关于为保护与烟草控制有关的公共卫生政策不受烟草业的商业和其他既得利益影响而执行《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 5.3 条的准则（无发布日期）。

https://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf