

控烟全球化及其内在矛盾对中国烟草产业的重构

王金红

广西科技大学人文艺术与设计学院, 广西 柳州

收稿日期: 2022年3月2日; 录用日期: 2022年3月21日; 发布日期: 2022年3月29日

摘要

控烟全球化由欧美发达国家发起, 受到国际组织重视, 进而流向全球, 在各个国家内部落地生根, 中国于2003年签署世界卫生组织《烟草控制框架公约》, 加入控烟的浪潮, 开启了在徘徊中前进的控烟历程。中国烟草行业既是GDP的主要贡献者, 同时又带来了巨大的公共卫生危机, 基于此, 中国在控烟过程中衍生了三对主要矛盾: 国家专卖制度和官方控烟行动、烟草交际和国家反腐、国家控烟和地方保烟。针对上述矛盾, 中国在控烟过程中既要重视国际社会主流价值导向, 严格控烟, 又要防止西方价值理念渗透, 导致内部撕裂, 结合中国社会发展的实际, 坚持独立、自主、灵活的治理体系, 打造中国烟草行业新格局, 构建无烟中国。

关键词

控烟全球化, 中国烟草行业, 重构

Globalization of Tobacco Control and Its Internal Contradictions on the Reconstruction of China's Tobacco Industry

Jinhong Wang

College of Liberal Arts and Design, Guangxi University of Science and Technology, Liuzhou Guangxi

Received: Mar. 2nd, 2022; accepted: Mar. 21st, 2022; published: Mar. 29th, 2022

Abstract

The globalization of tobacco control was initiated by the developed countries in Europe and the

United States, received the attention of international organizations, and then flowed to the world. It took root in various countries. China signed the WHO Framework Convention on Tobacco Control in 2003 and joined the wave of tobacco control, opening the process of tobacco control moving forward in hesitation. China's tobacco industry is not only the main contributor to GDP, but also brings a huge public health crisis. Based on this, China has derived three pairs of main contradictions in the process of tobacco control: national monopoly system and official tobacco control action, tobacco communication and national anti-corruption, national tobacco control and local tobacco protection. In view of the above contradictions, in the process of tobacco control, China should not only pay attention to the mainstream value orientation of the international community and strictly control tobacco, but also prevent the infiltration of Western values from leading to internal tear. Combined with the reality of China's social development, China should adhere to an independent and flexible governance system, create a new pattern of China's tobacco industry and build a smoke-free China.

Keywords

Globalization of Tobacco Control, China Tobacco Industry, Restructure

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

烟草是新大陆的一种产物，1983年，中国正式建立烟草专卖制度，2016年，中国卷烟生产量跃居世界第一，超过全球四大烟草公司的总和。诚然，作为一种精神活性物质，烟草具有许多超越文化的社会、心理和肉体的吸引力，因而广受普罗大众的欢迎，但同时，人们对于烟草的价值评判也并非一成不变，一种针对烟草的新的意识流在全球范围内广为传播。2021年11月8日，中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议在京召开，会议指出：在新的发展条件下，要积极推进国家治理体系和治理能力现代化，促进中国特色社会主义行稳致远。2003年，中国正式签署世界卫生组织《烟草控制框架公约》，成为缔约国之一，自此而始，国家烟草专卖制度下的中国烟草产业一方面受到来自国际组织的价值压力，另一方面受到来自国内某些群体的道义要求，不得不做出相应的调整和改变。基于此，本文将重点考察烟草从流行到控制的演变历程，以及这一过程中由于各方的压力而衍生的内部矛盾，并进一步探讨在价值观念全球化的渗透下，未来我国烟草产业将何去何从。

2. 从“流行”到“控制”的烟草

2.1. 中国烟草的蜕变之路

烟草是一种一年生或有限多年生草本植物，采摘风干后，可制作成水烟、香烟、旱烟、雪茄等供人吸食，有一定的药用价值，但其危害性远远大于医疗用途。中国国内有关烟草的口述史传说最早可追述至三国时期诸葛亮南征之时，彼时称之为“九叶云香草”，香味芬芳，燃后吸取其烟可避疾消瘴。后经彝族、景颇族、佤族等少数民族的历史润色，沾染了神性的色彩，口口相传，逐渐在民间占据一席之地。明清时期，烟草逐渐见于官方文献之中，《滇南本草》、《景岳全书》、《腾越州志》、《烟草谱》等史禄均有提及，奠定了烟草的官方地位[1]。

国际上,关于烟草传入中国的具体时间,众说纷纭,并无统一明确记载,其中最具官方正统性的说法是烟草产于新大陆,曾在南北美洲长期栽培,水手、奴隶和商人口袋中的烟草最初由欧洲的船只带往世界各地[2]。16世纪末至17世纪初,随着远洋航运的经久不衰和洲际贸易领域的不断扩大,烟草作为一种商品被卷入全球化的浪潮中,顺应全球流动的潮流来到中国。17世纪初,烟草已在福建南部地区广泛流传,18世纪,其正式成为广东省的主要经济作物,促进了传统农村产业结构的变革,一个繁荣的国内烟草市场开始运转起来,来自全国各大专业种植区的高端烟叶汇聚于此,经过加工包装进而销售。

随着烟草制品不断向上和向内渗透,统治精英、地方乡绅、妇女、名妓等群体纷纷视吸烟为潮流,带动了中国独特而普遍的吸烟风尚,也带动了烟草及其制成品的巨大消费市场需求。新中国成立后,政府进一步扩展了中国烟草业,创造了著名的“卷烟时代”。1983年,中国正式建立烟草专卖制度,烟草在日渐规范的统一管理下逐渐发展成为一种高度集中的产业。2016年,中国卷烟生产量超过全球最大的四大烟草贸易公司的生产总和[3]。至此,作为一种成瘾性消费品,中国烟草自大航海时代而始,历经全球化的浪潮,实现了自我的改革与蜕变,最终达致巅峰。

2.2. 控烟全球化的形成轨迹

全球化的控烟运动,经历了一个由欧美国家发起,通过世界卫生组织形成集体力量,再向发展中国家传播的过程。这一过程中,首先发出抗议的是亨利·福特,美国福特汽车公司创始人,1914年,他发表反烟草的著作,认为烟草是罪恶的“小白色奴隶主”,公开指出不能雇佣吸烟者。1964年,美国卫生部医务总监首次发布研究报告,指出“吸烟是人类的杀手”,烟草与肺癌及一系列慢性病直接关系,这份报告成为烟草从全球流行转向全球控制的一个起点[3]。该报告直接造成了烟草行业颠覆式的发展,其一,美国烟草公司不得不转移境内的产业,并对其生产结构进行调整;其二,美国对待烟草的态度成为一种新的价值取向并逐渐流向全球。1969年,世界卫生组织通过决议,开始了世界性的控烟运动。1996年,在第44届世界卫生大会上191个国家达成了《烟草控制框架公约》的协议,经过长达7年的酝酿,2003年5月,在瑞士日内瓦召开的第56届世界卫生大会上,世界卫生组织192个成员国一致通过《公约》,意味着针对烟草的控制有了第一个世界范围的多边协议,控烟运动开始面向全球正式推行[4]。

2.3. 中国的控烟活动

班凯乐认为,中国的控烟运动最早可追述至20世纪初,1911年,接受过良好教育的改革精英受英美禁吸卷烟运动的影响,对女性吸烟的行为进行了批判:第一,东方主义的观点认为任何拥有大量女性消费烟草的社会都是落后的和野蛮的;第二,只有性方面不检点的女性才会吸食卷烟;第三,烟草是一种育龄女性永远不应消费的民族毒药,吸食烟草不仅有失体统,而且会妨碍女性生育,因而出现了一种针对所有女性吸烟行为的精英批判[2]。马旭博士在研究控烟的媒介时,将中国的控烟运动划分为五个阶段:1979至2003年处于酝酿阶段,中国开始实行改革开放,尝试与国际接轨;第二阶段是2003年至2006年的探索阶段,中国签署《公约》,但官方控烟行动并不频繁;第三阶段即在徘徊中前进,2006年至2011年,控烟运动如火如荼地展开,包括2008年的无烟奥运,但我国最终并未达到《公约》标准,控烟失败;第四阶段为补约,从政府至烟草集团,各界均开始积极作为;第五阶段破局,2015年至今,财政部和国税局联合保驾护航,北京发布史上最严禁烟令,烟草销量自1999年以来首次得以下降[5]。王健男博士认为,中国的控烟运动与烟草产品的成瘾性特征有关,消费者在成瘾作用下会对烟草产生刚性需求,进而拉扯烟草供应量,使得我国烟草供应保持在相当程度,难以实现控制[6]。

综上所述,中国的控烟运动长期徘徊于使用与控制的十字路口,在国际舆论中备受攻击,一些国外的批判研究学者通过对烟草专卖制度、地方烟草经济以及烟草技术等方面的分析,指责中国禁令不严、

控烟不力[3]。然而，中国作为第三世界国家，其烟草控制处于一个十分复杂的处境，中国烟草行业与欧美国家不同，欧美的控烟行动与其国内经济社会的发展并行不悖，降低吸烟率符合其经济发展要求。而在发展中的中国，烟草行业的收入绝大部分直接归入中央财政，且中国地域广博，地区经济发展不平衡，烟草行业涉及从业范围广泛，一些欠发达地区对烟草行业依赖性很大，例如云南，基于此，中国的控烟运动会涉及诸多方面的矛盾，其带来的实际利益与其带来的健康忧虑一样突出。故而，针对中国烟草的治理必须正视中国仍是一个转型中的发展中国家的现实，既要考虑绿色发展，又不止于绿色发展。

3. 中国烟草行业的内在矛盾分析

中国正处于转型期，一方面，国家需要烟草行业创收，截至 2020 年底，烟草行业实现财政总额 12037 亿元，同比增长 2.3%，为国家和地方财政增收、经济发展作出了积极贡献。另一方面，中国于 2003 年签署《烟草控制框架公约》，基于契约精神，来自国际社会的压力和国内部分群体的号召，中国必须严格执行控烟行动，履行控烟义务。故而，对于烟草行业，国家作为重要主体，形成了保护和管控两股力量，二者之间存在难以调和的矛盾。

3.1. 国家专卖制度 VS 官方控烟行动

20 世纪 70 年代末 80 年代初，全国烟草产业仍处于分散经营的状态，不利于烟草行业的发展，在这样的情况下，1981 年 5 月，国务院同意并批转轻工业部《关于实行烟草专营的报告》的通知，试图成立中国烟草总公司，对烟草行业进行集中统一管理。1983 年 9 月 23 日，国务院发布《烟草专卖条例》，正式建立国家烟草专卖制度，对烟草进行统一管理、垂直领导、专卖专营，极大地促进了烟草行业的兴盛和发展[1]。在此基础上，政府实行了一系列措施巩固国家在烟草专卖制度中的主体地位，对内包括颁发烟草专卖许可证、实行烟草准运证、关停计划外烟草和烟机企业、加强市场管理，取缔无证经营和黑市交易，打击假冒伪劣产品；对外加强境外烟草市场和进口烟草的管理，在指令性计划指导下实行省外调拨。同时辅以市场化改革，扩大卷烟专卖市场，实行专供措施(旅游烟与侨汇烟、零特专供、特需供应、物资串换)与政府留成。1991 年，全国人大常委会审议通过了我国历史上第一部烟草专卖法典——《中华人民共和国烟草专卖法》，进一步肯定和巩固了国家烟草专卖制度的法律地位[7]。

与此同时，国家对于烟草的管控也更为严格。早在 1979 年，就由卫生部门牵头，多部门联合发布了《关于宣传吸烟有害和控制吸烟的通知》，卫生部门基于健康视角出发成为官方控烟的中流砥柱。然而，由于烟草文化根深蒂固以及烟草行业利润丰富，这一指令很快被遗忘。2007 年，国家批准成立《公约》履约小组，自此，控烟的主体变成了烟草主管部门，中国也因此成为国际控烟组织攻击的对象。2012 年，由国家质检总局公布、多部委联合执行的《中国烟草控制规划(2012~2015 年)》走上历史舞台，开始全面推行公共场所禁烟政策[8]。时间推至 2018 年，国务院改革机构再次作出调整，将控烟责任归于国家卫健委，开启了以全民健康为出发点的新视角。2019 年，健康中国行动推进委员会发布《健康中国行动(2019~2030 年)》，进一步设立建设无烟党政机关、推动无烟城市立法、公共产所全面禁烟等目标，凸显了中国加强控烟的承诺[9]。

3.2. 烟草交际 VS 国家反腐

烟草自古以来就是人情往来的必需品，早在清朝末期，吸烟就成为了上层妇女的标准配置，妇女们聚集在一起吸食烟草，闲话家常，烟草被视为同性交际的必需品。下层人民大多吸食旱烟和水烟，可以起到提神醒脑的作用，士绅精英多以吸食进口鼻烟为优雅的象征，鼻烟盒因而被视为“当代最伟大的政治礼物”，吸鼻烟逐渐发展出了一套极为繁琐和仪式化的习俗。进入 21 世纪，烟草特别是卷烟，几乎占

据了中国人往来交际的半壁江山。一方面，卷烟的配置不断提高，精美的包装，高雅的名称，从低端到高端的数以百计的种类，使得卷烟成为社会人士身份的象征。在社交场所中，面对不同类型的人，需要派不同类型的烟，以及主客双方、上下级之间，谁为谁派烟，谁为谁点火，都有严格的讲究，衍生出了一系列关于吸烟的礼仪文化，从一个人所携带的烟草，可以窥见其身份地位和经济水平。另一方面，烟草逐渐成为人情往来的礼品媒介，在农村地区，参加生日宴或其他宴席时，如果主人家中有人抽烟，那么烟草是必备的礼品，而在婚宴上，烟草则被视为和糖果同等重要的存在，糖果给小孩，而香烟则针对成人。同时，烟草也被某些群体视为敲门砖，对于那些试图通过不合理的手段平步青云的人来说，高端的烟草是必不可少的，有人甚至以高端烟盒为容器，将现金置于其中，已达到非法送礼的目的。烟草行业内部也不乏腐败现象的存在，大多数烟草公司和生产商都存在“批条子”拿烟之类的腐败行为，有些高管甚至公然让自己的直系或旁系亲属开设烟草店，公款消费烟草，某些群体依托自己的特殊身份享受悄然流通于市场之中的“特供烟”、“天价烟”，严重助长了烟草行业的不良风气。

与烟草相关的人际往来和腐败行为使得地方官员与烟草公司结成政治联盟，阳奉阴违，进行各种“保烟”活动，基于此，党的十八大以来，国家出台相关法律法规，加强反腐倡廉建设。2017年，中共十九大报告进一步提出：“要加强权力运行的制约和监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子”[10]。为此，面对烟草行业强大的政治权利和资本垄断，国家坚持把“烟草局长”的权力关进笼子，对烟草行业内部进行查处，从烟农购买合同到制成卷烟发售，各个环节都开展了前所未有的清查行动，肃清行业腐败现象。同时，国家进一步出台控烟法规，将控烟与党政机关干部形象联系在一起，禁止官员带头吸烟的行为，在一定程度上打破了烟草所承载的身份象征意义，消弭了烟草行业高速发展的势头。

3.3. 国家控烟 VS 地方保烟

在国家统一垂直管理的指令性计划生产经营以及日渐严格的控烟举措之下，一些特定地区形成了独特的烟草生产格局。一方面，烟草行业所贡献的GDP是地方政府政绩考核的一个主要指标，烟草行业的发展使得地方政府可以从中获益，例如在西南部的一些县镇，烟草几乎成为当地的经济命脉。作为当地占比最大的经济作物，当地人自古以来每家每户都会种植烟草，烟草合同按照家庭人口数量分配，人口越多，合同越多，一般而言每户不会少于300公斤。在这样的情况下，一些当地人为了尽可能多的获取合同，会采取投机取巧的手段，通过不迁移外嫁的儿子或女儿一家户口的方式，来增加家庭人口数，以便两边获益。对于这种情况，当地政府和村委睁一只眼闭一只眼，采取消极处理措施，只要没有人主动上报揭发，绝不进行发掘处理，以便扩大当地的烟草种植量。但是，这样的行为会导致当地矛盾冲突频发，往往动了别人蛋糕的人会遭受排挤，甚至引发肢体言语冲突。另一方面，烟草作为某些省份的单一产业支柱格局，短期内难以撼动。以云南为例，众所周知云南是旅游城市，以发展旅游业为主，但少有人知道，云南亦是烟草种植大省，红塔集团，玉溪烟闻名全国，烟草以一己之力带动了一个城市的经济发展。故而，在如此严峻的控烟形势下，云南烟草种植量不降反增，从2006年的58%上升至2015年的65.4% [11]。2005年国家取消农业税后，烟草作为经济作物，仍需上缴烟税，地方政府更加鼓励居民种植烟草。除此之外，政府还尽可能地在烟草种植和销售上给予更多政策庇护，或是与卷烟企业协商获取更多指标，或是在日常经营中进行政策倾斜，更有甚者，某些地区出现了法案出台又撤回的现象，严重损害了国家和政府的威严，助长了烟草行业的气焰。

4. 达成共识：中国烟草产业的重构

烟草从全球流行转向全球控制，映射的是资本推动的经济全球化朝着价值观念全球化的转变过程。控烟运动首先由欧美发达国家发起，通过国际非政府组织传播，进而流向全球，进入国家内部落地生根，

这一行动并非是完完全全的草根基层运动，而大多是由精英阶层来进行的，只是由于得到了部门之间的认可，才在国家内部流行起来，至少在中国是这样。故而，面对全球控烟大趋势下我国烟草行业的控制仍存在上述三对难以调和的矛盾的情况下，我们必须对中国的烟草行业进行反思和重构。

一方面，面对全球化的大背景，我们应该深刻的认识到，中国作为一个开放的国家，无法完全过滤外界的声音，中国政府作为一个民主的政府，也无法阻止底层民众基于外界价值观念的传入和自身意识的觉醒而萌发的新民意，控烟活动是一个世界性的运动，控烟运动的进行有助于健康价值观念的传播，国家作为控制和治理的主体，理应把握控烟的大方向，出台控烟政策，响应世界的号召，展现中国作为综合性大国的气度，严格控烟，杜绝朝令夕改，保持政策长期稳定，在稳固的大政方针之下进行局部调整，以适应控烟形式的多样化。同时，基于吉登斯的观点：“全球化是世界范围内社会关系的强化”，^[12]它使得两个或若干个遥远的地域得以连接。全球性的控烟运动不仅仅是“健康，随烟而逝；病痛，伴烟而生”的健康理念的传播，它同时也是发源于西方社会的一种意识形态，国家应警惕伴随价值理念的传播而导致的内部不同立场和行动的产生，牢牢把握控烟大局。

另一方面，中国作为一个转型中的发展中国家，应保持自己强大、独立、灵活的治理体系，这是中国特色社会主义制度的优势。在未来的发展进程中，我们应积极顺应全球控烟新形势，紧跟时代的浪潮，重视国际社会主流价值导向，积极控烟，同时也要正视中国发展中国家的事实，妥善处理好国家专卖制度和官方控烟行动、烟草交际和国家反腐、国家控烟和地方保烟三对矛盾，把握主体利益和局部利益，转变烟草行业“国家利益至上”、“消费者利益至上”的行业利益观，逐步引导烟草行业适应国际社会主流价值，保证经济安全和社会稳定。同时对国家经济进行长远规划，逐步切割国民经济对于烟草行业的依赖，对于某些以烟草行业作为经济命脉的地区进行严格治理，处理好地方特殊产业与地方经济的关系，寻找新的产业形式，打造新的产业格局。

综上，面对控烟全球化的价值理念，我们应顺应遵从，严格执行控烟政策，紧跟国际社会发展的步伐，同时又要警惕价值观念的渗透，结合中国社会发展的实际，坚持独立自主的控烟行动，打造中国烟草新格局，构建无烟中国。

参考文献

- [1] 杨寿川. 云南烟草发展史[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [2] 班凯乐, 著, 黄埔秋实, 译. 中国烟草史[M]. 北京: 北京大学出版社, 2018.
- [3] 陈雪. 控烟全球化与国家治理对中国烟草产业的再造[J]. 东南学术, 2021(4): 177-188.
- [4] 杜爱民, 蒋海岩. 国际控烟及加入 WTO 对我国烟草业的影响及对策研究[EB/OL]. <http://www.etmoc.com/market/Newslist?Id=2542>, 2005-09-08.
- [5] 马旭. 流变、竞争与融合: 中国控烟运动的媒介表征与数字媒介实践[D]: [博士学位论文]. 武汉: 华中科技大学, 2019.
- [6] 王健男. 中国烟草行业改革与发展研究[D]: [博士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2011.
- [7] 陈华. 我国烟草专卖制度改革研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南大学, 2008.
- [8] <https://baike.so.com/doc/24431163-25265140.html>
- [9] <http://www.etmoc.com/look/Looklist?Id=41517>
- [10] https://m.sohu.com/a/284632281_612910?trans_=010004_pcwzy
- [11] 谢云丹. 云南烟草业税收持续增长探析[J]. 税收征纳, 2018(2): 14-15.
- [12] 安东尼·吉登斯, 著, 田禾, 译. 现代性的后果[M]. 南京: 译林出版社, 2019.