

2023年11月

烟草减害消费者权益组织

什么是烟草减害的消费者权益？

烟草减害是一项有可能拯救全球数百万生命的干预措施。ⁱ 对于使用香烟和某些口嚼烟草等高风险烟草产品的人群而言，这一措施为他们提供了改用更安全的尼古丁产品的机会，可显著降低对健康构成的风险。更安全的尼古丁产品包括含尼古丁的电子烟（电子烟）、**口含烟**、ⁱⁱ **尼古丁袋**ⁱⁱⁱ 和加热烟草制品。虽然一些政府鼓励吸烟者改用更安全的尼古丁产品，但在许多国家/地区，这类尼古丁产品的获取渠道受到限制，甚至遭到完全禁止。

目前，全球约有8200万人使用电子烟，^{iv} 而各种减害产品的用户总数约为1.12亿。然而，在这一广大群消费人群中，只有一小部分消费者积极倡导烟草减害。大多数改用更安全尼古丁产品的人们并没有意识到，他们用来戒烟的产品前景并不明朗。这是因为国家和国际卫生专家、科学家和政策制定者在是否要通过支持戒烟为公众健康带来真正益处上仍存在分歧。

倡导烟草减害的消费者希望确保所有吸烟者（无论生活在哪个国家/地区）都能获得更安全的尼古丁产品作为吸烟替代品。他们所采取的方法和活动取决于其所在国家和地区的具体情况，但他们都在努力提高人们对烟草减害的认识。如果监管提案威胁要限制此类产品的获取，消费者权益倡导者通常会出面表示反对，并为此类产品争取恰当的监管。

消费者权益倡导者的形式多种多样，既包括使用社交媒体或博客的个人，也包括更正式的组织 and 团体。迄今为止，关于这些组织的文章报道还比较少。《全球烟草减害现状》开展的研究表明，这些团体中的大多数组织结构松散，^v 由志愿者运作，几乎没有正式的组织构成，也没有任何消费者权益倡导经验。

为什么消费者的声音很重要？

更安全尼古丁产品的消费者**有权维护健康和倡导烟草减害**。^{vi} 也就是说，如果他们不能或不想停止使用尼古丁，他们有权选择使用有益于自身健康的产品。使用更安全尼古丁产品的人群和吸烟者会受到烟草和尼古丁应对政策（广泛称为“烟草控制”）的显著影响。他们也是从烟草减害中受益最多的人。

基于自身经历，使用更安全尼古丁产品的人群往往对如何解决吸烟问题有着重要见解。他们知道消费者需要什么、知道产品如何发挥作用，也知道消费者如何使用这些产品。这些了解与认识对于科学家、监管者、政策制定者和吸烟者来说具有极其宝贵的价值。在国家或国际层面讨论有关更安全尼古丁产品的未来供应与监管时，应将此类产品使用者的观点和需求纳入讨论核心。总而言之，借用早期减害运动中的一句口号来说，“政策制定需要所有相关人群的参与”。

消费者争取更安全尼古丁产品的行动因何而开始？

消费者倡导无烟替代协会（CASAA）于2009年在美国成立，是最早成立的组织之一。在接下来的几年里，许多其他消费者团体和协会不断涌现，最初主要出现在欧洲和澳大利亚。

消费者倡导获得更安全尼古丁产品的早期重大事件之一发生在2010年的英国，当时英国药品和保健产品监管机构（MHRA）针对将电子烟设备纳入药品许可制度公开征求意见。^{vii}

尽管不受针对性立法的约束,但在英国销售的电子烟设备已经受到产品安全法的监管。许多电子烟爱好者担心,随着药品许可的实施,英国政府将使难以获得自己喜欢的产品,而他们认为这些产品对于帮助他们保持戒烟至关重要。

MHRA在公开征求意见期间收到了一千多份回复。^{viii}绝大多数回复来自个人,其中大多数人分享了他们通过使用电子烟产品戒烟的个人经历。许多人表示担心,将电子烟产品归为药品进行许可势必会将其从市场上剔除,同时使可燃香烟合法化。其他人则担心复吸将因此不可避免。这些努力取得了成功,2011年3月,MHRA宣布其不会对电子烟产品的现状采取任何行动,同时将致力于开展进一步研究和评估。

在欧洲,2013年欧盟《烟草产品指令》(EU TPD)中再次出现将电子烟设备作为药品进行监管的提议,消费者维权人士对此进一步采取了行动。欧盟还讨论了要将电子烟的尼古丁含量限制在非常低的水平,这种含量水平不太可能满足想要改用电子烟的吸烟者的需求。此举将导致含尼古丁的电子烟无法成为可燃香烟的可行替代品。

为应对欧盟的TPD提案,欧洲各地发起了一场草根运动。由于担心帮助他们的戒烟“灵丹妙药”会被夺走,一些通过改用电子烟产品成功戒烟的人群因此首次参与到支持烟草减害的活动中。这场运动并非由任何个人或组织策划,但人们纷纷自发写信给欧洲议会和各国议会的民选代表,分享自己的经历,并发表他们的观点。

在欧洲,数千名电子烟用户向他们的欧洲议会议员和国会议员发送电子邮件,分享自己通过改用电子烟来戒烟的经历,并要求仍将电子烟作为消费品进行监管。这一行动主要是通过在线电子烟论坛组织的,因为欧洲当时没有消费者团体,也几乎没有人来主持这些活动。除此之外,人们还开展了包括请愿和抗议在内的许多举措,在一次成功的活动之后,EU TPD仍将电子烟产品作为消费品进行监管。

接下来发生了什么?

越来越明显的是,电子烟社区将动员起来,积极维护他们继续获得他们认为对自身有利的产品的权利。但欧盟的经验表明,消费者权益倡导者需要提高组织化水平。消费者开始聚集在一起形成全国性的消费团体。这些团体的存在意味着消费者可以建立与媒体、政策制定者、科学家和监管机构的沟通渠道,尽管这并不总是那么容易。作为一场真正的草根运动,大多数倡导烟草减害的消费者没有组织经验,也不想负责组织领导。但是,正如欧盟的电子烟案例一样,为了应对其他地区的监管威胁,世界各地的消费者动员力正在不断增强。

我们对如今正在运作的消费者权益倡导组织了解多少?

2022年,《全球烟草减害现状》在《公共卫生挑战》上发表的一项研究指出,全球现有54个消费者权益倡导组织。该研究特别关注由SNP消费者建立和组织的国家和地区草根团体,并从其中52个团体中获得了问卷答案。

其中许多团体隶属于四大地区的伞形组织,覆盖拉丁美洲(ARDT Iberoamerica)、非洲(CASA)、欧洲(ETHRA)和亚太地区(CAPHRA)。

在发展成为草根团体之前,这些组织大多数均非正式成立,且往往由改用电子烟或其他更安全尼古丁产品的人群通过网络相互联系。GSTHR调查的团体均非由专业人士创立。大多数参与者并没有打算成为倡导者或建立组织,仅仅是为应对其在所在国家/地区拟议的监管或立法变革而采取行动。

大多数团体的目标是提高吸烟者、公众、政府和媒体对更安全吸烟替代品的认识，并倡导为这些产品的供应提供合法的监管环境。几乎所有组织均致力于开展的一项关键活动是向其支持者和公众（特别是那些仍然吸烟的人）提供信息。

这些团体是如何组织和获得资助的？

在接受调查的52个草根消费者权益倡导组织中，有13个在拉丁美洲开展活动，8个在非洲，24个在欧洲，5个在亚太地区，2个在北美，但在东欧和中亚或中东地区则没有相应组织。这些团体以27种语言开展活动，其中36个团体从2016年开始成立。

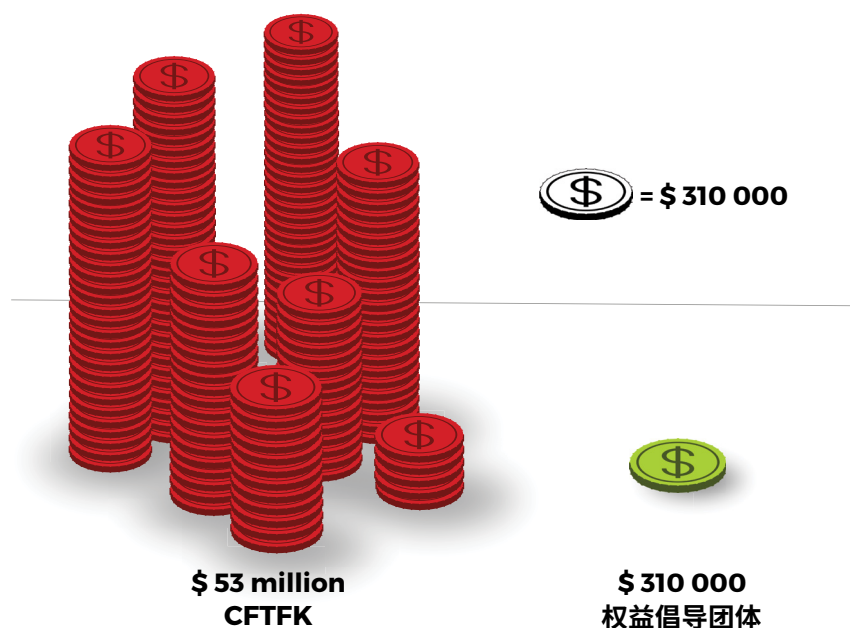
绝大多数团体（42个组织）由志愿者运作，只有7个组织拥有合同工或带薪工作人员。工作人员的最大人数为三人（两个团体）。另外两个组织各有两名员工，其中三个组织各只有一名员工。就整个调查样本而言，这相当于所有接受调查的组织中只有13人担任带薪职位。

这些组织资金水平较低，反映出其业务资源较为匮乏。共有31个团体没有获得任何财务支持。只有21个团体拥有一定的资金支持，上一整年的资金范围为250美元至173,500美元。

总体而言，在过去12个月中，所有接受调查的团体的总资金仅为309,810美元。资金来自捐款（其中十个）和会员费（其中九个）。三个团体收到了电子烟公司的捐款。这52个团体均没有获得烟草或制药公司的资助。

烟草减害消费者权益倡导组织面临哪些阻碍？

所有接受调查的组织报告的主要问题之一是缺乏资金和资源。其中的大多数团体还指出其缺乏志愿者和社区参与，缺乏更安全尼古丁产品使用者和消费者会员的积极参与，以及难以接触到对此感兴趣的个人。许多团体还报告了大多数媒体、医疗专业人士、医生和烟草控制组织人士的负面态度。



将彭博社向CFTFK提供的一年用于对抗调味尼古丁电子烟的资金与全球所有消费者权益倡导团体每年收到的总资金进行比较，一枚硬币代表31万美元

草根消费者权益倡导团体所面临的挑战可以通过将其所获得的支持和资源数量与反对烟草减害的组织可获得的资金进行比较来说明。这种差异在无瘾儿童运动中一目了然，该运动于2019年从彭博慈善基金会获得了1.6亿美元，用于在三年内资助全球反对尼古丁电子烟口味的运动。^{ix} 此类团体对更安全尼古丁产品在戒烟方面的安全性和有效性表示怀疑，尽管有大量证据表明事实并非如此。他们拥有巨额资金和很高的知名度，这确保他们的观点在国内和国际媒体上得到广泛传播。

彭博慈善基金会还在2018年以2000万美元的资金发起了一个名为STOP (烟草公司和产品反抗组织)的全球行业监管计划。在该计划的前三年，英国巴斯大学从彭博慈善基金会获得了1500万美元的资助。^x 此外，该基金会于2023年2月承诺向STOP额外拨付的4.2亿美元以资助该监管计划直至2024年12月，巴斯大学也将分得其中的一部分。^{xi}

此外，对吸烟者以及对更安全尼古丁产品消费者的污名化，意味着消费者团体可用的资金渠道很少。大多数普通人并不愿意为这项事业捐款。因此，消费者团体的活动范围有限，个人在进行倡导活动时难以保持积极性和参与度。

倡导烟草减害的消费者从未被允许参加《烟草控制框架公约》(FCTC)的缔约方大会(COP)^{xii}。这一两年一度的大会汇聚了来自全球各地的政府代表团，他们将在大会上对烟草和尼古丁政策开展讨论，然后做出影响FCTC和其他国际烟草控制措施的各国国内政策实施决策。消费者团体不被允许查看会议进程，更不用说受邀在COP上发言，尽管消费者才是受这些会议决定影响最大的人群。这与为讨论气候变化而举行的COP会议大不相同，在这类会议中，各种民间社会团体受邀进行观察，甚至参与讨论。

消费者团体经常被错误地指控为代表烟草业行事或是烟草业的“托儿”。之所以产生这种误解，主要是因为烟草行业现在正在生产一些消费者用来戒烟的更安全尼古丁产品。这些指控甚至可能来自公共卫生领域的专业人士。值得注意的是，电子烟设备并不是由传统烟草行业开发的，这类烟草行业在2012年之后才开始对电子烟产品和企业进行大量投资。截至2023年，它们仅在全球市场中占据很小的份额。

烟草减害消费者权益倡导组织取得了哪些成就？

尽管组织资源和资金基础较差，但参与《全球烟草减害现状》调查的所有团体都能够展示其所完成的重要行动和成就。例如，与媒体接洽、获得报纸和广播媒体报道、向政府、监管和咨询组织提交咨询意见、参加公开听证会、举办网络研讨会和面对面会议、联系议员、帮助新团体成立、开展社交媒体活动、组织抗议、提出法律诉讼、与政府部门建立联系，以及为国家电子烟标准的制定做出贡献。

近年来，SNP的倡导者为消费者取得了显著的成果。在印度和墨西哥，倡导者通过法庭诉讼反对政府计划禁止电子烟设备的决定。最近，在新西兰和菲律宾，消费者通过协商流程帮助确保对电子烟产品的供应进行规范监管。以下简短的国家/地区案例研究总结了这些消费者团体的具体活动。

印度

2014年，世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会对更安全的尼古丁产品提出了担忧，作为回应，印度政府决定禁止这些产品。印度电子烟爱好者协会(AVI)为一家非营利组织，于2016年由消费者正式注册。在无偿律师的支持下，AVI在全国各地的法院反对各州下达的电子烟禁令，并在主要高等法院阻止了中央政府的关键决定。法院的裁决使禁令推迟了很多年，但最终，政府规避了正常的法律程序，并于2019年底发布了一项行政命令，禁止销售、制造和进口含尼古丁的电子烟。这一有争议的行动在几个月后被多数派政府在议会中强行通过。

在2019年的禁令之后，烟草减害消费者团体继续在该国进行大量媒体报道。在2023年5月，印度政府对被视为“支持电子烟”的出版材料进行了媒体封锁。AVI和其他团体认为这一举动是对消费者努力确保该国1.2亿烟民有权获得更安全替代品的成功认可。

墨西哥

墨西哥Pro-Vapeo成立于2017年，是一个由消费者组成的非营利协会，致力于促进和提高人们对改用更安全尼古丁产品的健康益处的认识。该组织旨在帮助卫生部门、政策制定者、公众和媒体更好地理解就实施支持烟草减害的政策进行公开和包容性辩论的必要性。

在过去六年中，该团体接受了各种纸媒和广播媒体的采访，同时与消费者建立了牢固的联系。其成员与该国的立法者进行了接触，参加了墨西哥联邦国会参议院组织的论坛。在墨西哥最高法院宣布全面禁止电子烟产品属于违宪的案件中，他们还提交了文件证据。因此，虽然该国现已禁止电子烟的销售和推广，但在撰写本文之时使用电子烟是合法的。

新西兰

包括**Aotearoa Vapers Community Advocacy**在内的消费者权益倡导组织，希望在新西兰建立一个受监管的电子烟市场。消费者团体担心这些产品的安全性，但希望吸烟者能够继续获得电子烟。

倡导者与民选官员和政府官员以及医疗保健提供者密切合作。他们提供了证据，包括最新的科学研究和其他国家/地区的政策先例，以及消费者本身的生活经历。他们与政策制定者的关系建立在信任、尊重和理解的基础上。

他们的成功倡导帮助推动了2020年《无烟环境和管制产品(电子烟) 修订法案》的制定。^{xiii} 这项立法力图确保吸烟者可以获取到危害较小的电子烟产品，同时确保这些产品不会出售给年轻人。

菲律宾

在菲律宾，人们担心由于彭博慈善基金会资助的反电子烟团体的宣传，电子烟可能会被完全禁止。**The Vapers Philippines**是致力于让电子烟留在市场上的组织之一。他们借鉴了新西兰同行的做法。他们向各种利益相关者提供了科学证据和消费者经历，并以新西兰新监管框架为例，最终影响了2022年签署生效的《雾化尼古丁产品监管法案》。该法案确实对电子烟产品的销售地点进行了限制，但同时也将购买电子烟的法定年龄从21岁降低到18岁。但在其一些邻近国家，电子烟已遭到完全禁止，而该法案则将电子烟确定为一种政府批准的、可帮助吸烟者降低健康风险的策略。

结论

烟草减害消费者权益倡导组织的最终目标是确保自己和他人继续获得更安全的尼古丁产品，从而帮助他们戒烟。他们是脆弱的草根群体，资源匮乏，但潜力巨大。正如本简报所示，消费者的积极参与已经产生了许多积极成果。在其他类似的公共卫生领域，人们已经认识到生活经验在决策中的重要性。同样，更安全尼古丁产品的消费者也应该得到世界各国政府的认可，将他们的声音视为齐心协力结束吸烟流行的重要意见。

如需了解有关全球烟草减害工作或本GSTHR简报所提出观点的详细信息, 请联系info@gsthr.org

关于我们: **知识、行动、改变(KAC)**是一家私营部门公共卫生机构, 致力于将促进烟草减害作为一项基于人权的关键公共卫生战略。该团队在减少毒品使用、HIV、吸烟、性健康和监狱伤害问题方面拥有超过四十年的经验。K·A·C发布的**全球烟草减害现状(GSTHR)**描述了全球范围内烟草减害工作的进展以及有关更安全尼古丁产品的使用、获取和监管应对措施的现状。如需所有出版物和实时数据, 请访问<https://gsthr.org>

我们的资金: GSTHR项目在美国非营利501(c)(3)独立全球组织**无烟世界基金会**的资助下运营。根据赠款协议中的条款, 该项目及其产出形式上独立于该基金会。

- i. GSTHR. (2022a). What is Tobacco Harm Reduction? (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction. <https://gsthr.org/briefing-papers/what-is-tobacco-harm-reduction/>.
- ii. GSTHR. (2022c). What is snus and how is it used? (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction. <https://gsthr.org/briefing-papers/what-is-snus/>.
- iii. GSTHR. (2023a). What are nicotine pouches, and how are they made? (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction. <https://gsthr.org/briefing-papers/what-are-nicotine-pouches/>.
- iv. Jerzyński, T., & Stimson, G. V. (2023). Estimation of the global number of vapers: 82 million worldwide in 2021. *Drugs, Habits and Social Policy*, ahead-of-print(ahead-of-print). <https://doi.org/10.1108/DHS-07-2022-0028>.
- v. Jerzyński, T., Harding, J., & Stimson, G. V. (2023). Global survey of consumer organizations advocating for safer nicotine products. *Public Health Challenges*, 2(1), e58. <https://doi.org/10.1002/puh2.58>.
- vi. GSTHR. (2022b). The right to health and the right to tobacco harm reduction (GSTHR Briefing Papers). Global State of Tobacco Harm Reduction. <https://gsthr.org/briefing-papers/the-right-to-health-and-the-right-to-tobacco-harm-reduction/>.
- vii. Electronic Cigarettes. Volume 508: Debated on Wednesday 7 April 2010. (2010, 四月 7). Hansard - UK Parliament. <https://hansard.parliament.uk/commons/2010-04-07/debates/10040762000014/ElectronicCigarettes>.
- viii. Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency. (2010, 二月). Public consultation (MLX 364): The regulation of nicotine containing products (NCPs). Archived on 6 Dec. 2014. UK Government Web Archive. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20141206013310/http://www.mhra.gov.uk/Publications/Consultations/Medicinesconsultations/MLXs/CON065617>.
- ix. Bloomberg Philanthropies Launches New \$160 Million Program to End the Youth E-Cigarette Epidemic. (2019, 九月 10). Bloomberg Philanthropies. <https://www.bloomberg.org/press/bloomberg-philanthropies-launches-new-160-million-program-end-youth-e-cigarette-epidemic/>.
- x. Major funding announcement puts Bath TCRG at centre of new \$20 million global industry watchdog. (2018, 八月 14). <https://www.bath.ac.uk/announcements/major-funding-announcement-puts-bath-tcr-g-at-centre-of-new-20-million-global-industry-watchdog/>.
- xi. Funding boost for the Tobacco Control Research Group. (2023, 二月 28). <https://www.bath.ac.uk/announcements/funding-boost-for-the-tobacco-control-research-group/>.
- xii. GSTHR. (2023b, 四月). The Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) and the Conference of the Parties (COP): An explainer (updated April 2023). Global State of Tobacco Harm Reduction. <https://gsthr.org/briefing-papers/the-framework-convention-on-tobacco-control-ftc-and-the-conference-of-the-parties-cop-an-explainer-updated-april-2023/>.
- xiii. New Zealand Ministry of Health – Manatū Hauora. (2020, 十一月 1). About the Smokefree Environments and Regulated Products (Vaping) Amendment Act. Ministry of Health NZ. <https://www.health.govt.nz/our-work/regulation-health-and-disability-system/vaping-herbal-smoking-and-smokeless-tobacco-products-regulation/about-smokefree-environments-and-regulated-products-vaping-amendment-act>.