

遏制烟草流行

政府与

烟草控制经济学

李燕生等 译



世界银行
出版物

中国财政经济出版社

遏 制 烟 草 流 行

政府与烟草控制经济学

李燕生等 译

中国财政经济出版社

Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control

Copyright © 1999 by

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

This Work was originally published by the World Bank in English as *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control* in 1999. This Chinese translation was prepared and produced by China Financial and Economic Publishing House, and is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

遏制烟草流行：政府与烟草控制经济学

©1999 年，版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

本书原版由世界银行以英文出版，书名为《遏制烟草流行：政府与烟草控制经济学》。中文版由中国财政经济出版社组织翻译并出版，并非世界银行的官方翻译。世界银行不保证翻译的准确性，也不对本书的解释或使用引起的后果承担责任。

世界银行不保证本书数据准确无误，并对任何人引用其中的观点和数据引起的后果不承担任何责任。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料，并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

本书的出版得到美国疾病控制中心吸烟与健康办公室的慷慨帮助。

图书在版编目 (CIP) 数据

遏制烟草流行：政府与烟草控制经济学 / 世界银行《遏制烟草流行：政府与烟草控制经济学》编写组编；李燕生等译．－北京：中国财政经济出版社，2000.5

ISBN 7-5005-4659-9

I. 遏… II. ①世… ②李… III. 戒烟-对策-研究 IV. C913.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 09935 号

图字 01-2000-1398

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码：100010

发行处电话：64033095 财经书店电话：64033436

财经图书发行中心电话：88119132 88119130 (传真)

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 4.375 印张 106 000 字

2000 年 6 月第 1 版 2000 年 6 月北京第 1 次印刷

定价：10.00 元

ISBN 7-5005-4659-9/F·4187

(图书出现印装问题，本社负责调换)

目 录

绪 论	(1)
前 言	(4)
摘 要	(6)
第一章 全球烟草使用情况	(19)
中低收入国家的烟草消费量正在上升	(19)
吸烟的地区性格局	(21)
吸烟与社会经济地位	(21)
年龄与开始吸烟	(24)
全世界戒烟状况	(26)
第二章 吸烟造成的健康后果	(27)
吸烟成瘾的实质	(27)
疾病负担	(29)
接触烟草与患病之间存在长期滞后	(30)
吸烟如何致害于人	(31)

2 遏制烟草流行

吸烟危害因地点和时间不同而不同	(31)
吸烟与穷人在医疗保健方面的劣势	(32)
其他人吸烟造成的风险	(33)
戒烟是可行的	(35)
第三章 吸烟者是否了解其风险并承担了代价	(36)
认识风险	(37)
青年人、成瘾，以及作出稳妥决定的能力	(38)
给他人造成的代价	(40)
政府的适当措施	(43)
解决成瘾问题	(44)
第四章 减少烟草需求的措施	(46)
提高香烟税	(46)
减少需求的非价格措施：消费者信息，禁止广告和促销， 以及限制吸烟的规定	(55)
尼古丁替代疗法和其他戒烟干预措施	(65)
第五章 减少烟草供应的措施	(68)
绝大多数供方干预措施的效果有限	(68)
与走私坚决斗争	(75)
第六章 控制烟草的代价与后果	(78)
控制烟草会危及经济吗？	(78)
值得为控制烟草花钱吗？	(88)
第七章 行动议程	(91)
排除进行变革的政治障碍	(94)

研究工作的优先重点	(96)
建 议	(97)
 附录 A 烟草税：国际货币基金组织的观点	 (98)
附录 B 背景材料	(100)
附录 C 致 谢	(102)
附录 D 世界银行按收入和区域对国家组别的划分	(106)
文献注释	(113)
文献目录	(117)
 图	
1.1 吸烟问题在发展中国家日益严重	(20)
1.2 吸烟在受教育较少的人群中更为普遍	(23)
1.3 开始吸烟的年龄较低	(24)
2.1 年轻吸烟者体内尼古丁水平急剧上升	(28)
2.2 教育与吸烟致死风险的关系	(33)
2.3 吸烟与穷人和富人之间扩大的健康差距	(34)
4.1 香烟的平均价格、税，以及税款占每盒香烟价格的 百分比	(48)
4.2 香烟价格与消费量背道而驰	(50)
4.2a 加拿大 1989—1995 年间香烟的实际价格与年人均 香烟消费量	(50)
4.2b 南非 1970—1989 年间香烟的实际价格和每位成年	

4 遏制烟草流行

人 (15 岁及以上) 的年香烟消费量	(50)
4.3 措辞强硬的警示	(58)
4.4 大规模禁绝广告降低了香烟消费量	(61)
5.1 烟草走私通常随腐败程度的加深而扩大	(76)
6.1 烟草税提高后, 收入也增加了	(84)
7.1 现在的吸烟者如不戒烟, 在今后 50 年内因烟草而死 亡的人数将大幅度增加	(94)

表

1.1 吸烟的地区分布	(22)
2.1 目前和未来预计因烟草死亡的人数	(29)
4.1 将烟价提高 10% 后, 经劝说可能戒烟的吸烟者人数 以及挽救的生命数	(54)
4.2 采取一揽子非价格措施后, 经劝说可能戒烟的吸烟 者人数以及挽救的生命数	(64)
4.3 各种戒烟方法的效果	(65)
5.1 位列前 30 名的烟草生产大国	(70)
6.1 关于减少和取消烟草消费对就业影响的研究报告	(81)
6.2 烟草控制措施的成本效益	(89)

专栏

1.1 每天有多少年轻人吸烟?	(25)
4.1 评估控烟措施对全球烟草消费的影响: 提供给模型 的有关信息	(52)
4.2 欧盟关于烟草广告和促销的禁令	(62)
6.1 帮助最贫困的农民	(82)
7.1 世界卫生组织 (WHO) 与烟草控制框架公约	(92)
7.2 世界银行的烟草政策	(93)

绪 论

根据目前的吸烟状况来看，约有 5 亿今天还活着的人将最终死于吸烟，其中大多数是现在的儿童和十几岁的少年。到 2030 年，烟草预计会成为全球最主要的死因，它每年会导致约 1000 万人死亡。提高健康水平和减轻贫困是世界卫生组织（WHO）和世界银行使命之一，积极行动以减轻烟草导致的死亡负担已成为这两个组织的首要工作。通过确定并有效地实施烟草控制政策（尤其是在儿童中）等卓有成效的努力，这两个机构将能够履行这一使命，协助减少吸烟这个恶习造成的痛苦和代价。

烟草不同于其他多种卫生保健问题。香烟的需求是由消费者提出的，还构成了很多社会中社会习俗的一部分。香烟贸易的规模巨大，是有利可图的商品，它的生产与消费对发达国家和发展中国家的社会与经济资源都具有影响。因此，烟草使用的经济内容就成为进行烟草控制这场争议的关键。但直到目前为止，这些内容还没有受到全世界的关注。

本报告的宗旨就是协助弥合这个差距。它论述了当绝大多数社会和决策者研究烟草或烟草控制问题时会面临的关键问题。本报告是 WHO 和世界银行伙伴关系中的重要部分。WHO 是解决卫生保健问题的主要国际机构，它以《无烟倡议》率先对吸烟这一流行病

作出了反应。世界银行的目标是与 WHO 这个牵头机构合作，提供它在经济学方面突出的分析资源。1991 年以来，世界银行已意识到烟草对健康造成的危害，正式制定了关于烟草问题的政策。这项政策禁止世界银行为烟草业提供贷款，鼓励开展烟草控制工作。

本报告的出版也恰逢其时。由于因烟草而死亡的人数不断增加，很多国家的政府，非政府组织，联合国（UN）系统中的机构，如联合国儿童基金会和粮农组织，以及国际货币基金组织等，都正在研讨各自关于烟草控制的政策。本报告汲取了很多有益的合作成果，它们来自国家和国际层次上的这类研究报告。

本报告的主旨是，解决决策者提出的关于烟草控制政策对经济的影响问题。烟草控制对健康，尤其是对全世界儿童健康的益处是显而易见的。但烟草控制是有代价的，决策者需要认真权衡。在烟草控制政策要社会中的赤贫者付出代价的情况下，政府显然有责任协助减少这种代价，如采取为贫穷的烟农建立转移支付机制等方式。

烟草是人类历史中造成可预防死亡和早亡的最主要原因。但人们已制定出可以减轻其破坏性影响的政策，它们比较简便易行，成本效益也较好。对那些想在良好的经济政策框架内提高人民健康水平的政府来说，控制烟草的行动通常是一种有吸引力的选择。



David de Ferranti

世界银行

人力开发网络副总裁



陈 洁

世界卫生组织

非传染性疾病部门

执行主任

报告起草小组：本报告由以 Prabhat Jha 为首的小组起草，成员有 Frank J.Chaloupka（负责人之一），Phyllida Brown, Son Nguyen, Jocelyn Severino-Marquez, Rowena van der Merwe, and Ayda Yureklio William Jack, Nicole Klingen, Maureen Law, Philip Musgrove, Thomas E.Novotny, Mead Over, Kent Ranson, Michael Walton, 和 Abdo Yazbeck 提供了宝贵的意见和建议。本报告受益于世界银行的 Howard Barnum 以前对烟草问题进行的大量研究。来自 WHO 的意见是由 Derek Yach 提供的，Michael Eriksen 则提供了来自美国疾病预防控制中心的意见。报告的撰写是在 Helen Saxenian, Christopher Lovelace 和 David de Ferranti 的总指导之下进行的。在着手起草报告时，Richard Feachem 发挥了作用。报告中的任何错误统归起草小组负责。

本报告的印制人员是 Dan kagan, Don Reisman 和 Brenda Mejia。

本报告极大地受益于各种各样的咨询活动（见附件 C、致谢）。世界银行人力开发网络、洛桑大学社会与预防医学院，以及美国疾病控制中心吸烟与健康办公室为本报告提供了支持，特致真诚的感谢。

前 言

本报告的初衷是集中众多伙伴的力量来解决一个共同的问题：在关于烟草控制的争论中，经济问题相对而言被忽视了。在1997年于中国北京召开的第10届烟草问题国际会议上，世界银行就烟草控制的经济学议题组织了一次咨询会议。这次会议组成了世界银行目前正在对自己的政策进行审查的一部分。会议代表坦率地承认，世界各国对吸烟流行的经济学内容没有给予充分的关注。他们还认为，经济学原理在很多国家还未被用于烟草控制工作，即使有些国家使用了经济手段，但其方法在质量上也是参差不齐的。

在世界银行开始审查其政策的同时，南非开普敦大学的经济学家已着手实施研究南非烟草控制中经济学问题的项目。通过与瑞士洛桑大学的经济学家和其他方面的合作，这些研究结果被汇集到一起，形成了一份内容更广的报告。这项工作于1998年2月召开的开普敦会议上受到了很高赞誉。这次会议的文献已单独出版¹。这类合作扩大了对烟草控制经济学问题的分析范围，参与其中的有来自众多国家和机构的经济学家等人士。源自这项分析工作的若干份

研究报告将于不久后出版²。本报告概括了这些研究报告中与决策者相关的内容。

注 释

1. Abedian, Iraj, R. van der Merwe, N. Wilkins 和 P. Jha 等编, 1998 年。《烟草控制经济学: 努力实现理想的综合性政策方案》, 南非开普敦大学。
2. 《发展中国家的烟草控制政策》, Jha. Drabhat 和 F. Chaloupka 编, 牛津大学出版社, 即将出版。

摘 要

在世界范围内，每 10 个成年人中已有 1 人因吸烟死亡。到 2030 年或许更早些时候，这一死亡比例将为 6 比 1，或每年死亡 1000 万人——所造成的死亡比其它任何原因都更多。然而直至不久前，受这一慢性病流行和造成早逝影响的还主要是富裕国家，但目前正在迅速向发展中世界转移。到 2020 年，每 10 个因吸烟导致死亡的人中将有 7 人生活在低收入和中等收入国家。

为什么要撰写本报告？

对于吸烟正在损害着全球人类健康这一问题目前几乎没有争议。然而，很多国家的政府由于担心其干预措施可能产生有害的经济影响而回避采取控制吸烟的行动，如提高税率，全面禁止广告和推销，或限制在公共场所吸烟等。例如，一些决策者担心减少香烟的销售将意味着永久失去成千上万的就业机会；提高烟草税收将减少政府的收入；以及提高价格将鼓励大范围的香烟走私。

本报告审议了决策者在筹划烟草控制时必须解决的经济问题。它提出的问题包括：吸烟者在作出消费选择时是否了解面临的危害及承担的代价，它还探讨了在政府认为采取干预行动合理可行时可

以选择的几种方案。报告评估了控制吸烟将对健康、经济及个人带来的预期后果。报告阐明，阻碍决策者采取行动的经济方面的担忧大部分是没有根据的。减少烟草需求的政策，例如决定增加烟草税的政策，将不会在大多数国家造成就业机会的长期丧失。提高烟草税也不会减少税收收入；相反，收入将在一段时期内有所增加。总的来说，这种政策将在不损害经济的情况下对健康带来空前的益处。

当前趋势

全世界大约有 11 亿人吸烟。到 2025 年，这一数字预计将超过 16 亿。在高收入国家，尽管吸烟者在一些人群中继续增多，但是总体来讲在近几十年中已呈下降趋势。与此相反，在低收入和中等收入国家，香烟的消费在不断增加。更自由的香烟贸易是这些国家近年来消费增加的原因。

大多数吸烟者吸烟始于年轻时代。在高收入国家，10 个吸烟者中大约有 8 个从青少年时期就开始吸烟。虽然低收入和中等收入国家的大多数吸烟者在 20 岁出头就开始吸烟，但这些国家烟民开始抽烟的年龄峰值却在下降。当前，在大多数国家中，穷人较富人更有可能吸烟。

健康后果

吸烟的健康后果是双重的。首先，吸烟者很快对尼古丁成瘾。对尼古丁的成瘾性有详尽的文献记录，但却往往被消费者低估。在美国，对高中毕业班学生开展的研究表明，那些相信他们将在 5 年之内戒烟的吸烟者，5 个之中只有不到两个确实戒了烟。在高收入国家，10 个成人吸烟者中，大约有 7 个说他们后悔染上烟瘾并希

望戒烟。在过去几十年中，随着知识的增多，高收入国家中有相当多的吸烟者成功地戒了烟。然而，个人尝试戒烟的成功率很低：在未接受戒烟计划帮助而试图戒烟者中，大约有 98% 的人在一年内重新吸烟。在低收入和中等收入国家中，很少有人戒烟。

吸烟引起死亡和残疾，并且，与其它危险行为相比较，早亡的风险特别高。长期吸烟者中的一半将最终死于烟草，这些死亡者中的一半将在年富力强的中年死亡，损失 20 至 25 年的寿命。对于与吸烟有关的疾病有详尽的文献记载，它们包括肺和其它器官的癌症，缺血性心脏病和其它循环系统疾病，以及呼吸道疾病，例如肺气肿。在肺结核病流行地区，吸烟者面临的死于这一疾病的风险要高于非吸烟者。

由于贫困者比富有者更有可能吸烟，因此他们面临的与吸烟有关的死亡和早逝的风险也更大。在高收入和中等收入国家的最低社会经济组别中，男子中年死亡的人数大约是最高社会经济组别中男子的两倍，而吸烟至少是形成额外风险的一半原因。

吸烟也影响非吸烟者的健康。吸烟母亲所生婴儿的出生体重较低，他们比不吸烟母亲所生婴儿更易患呼吸道疾病，并更有可能死于突发性婴儿综合症。不吸烟的成人接触其他人的烟雾时，面临着患上致命和致残疾病的轻微风险，但这种风险在增加。

吸烟者知道他们的风险及所承担的代价吗？

现代经济理论认为，消费者对于如何为商品和服务付费通常能作出最好的判断。消费者决定权的这一原则基于如下假设：首先，消费者在对费用和购买益处进行权衡之后作出合理与知情的选择；第二，消费者为作出的选择承担所有费用。当消费者在了解他们的风险并承担他们的费用这种方式行使其决定权时，从理论上讲，社会的资源就可能得到最有效的配置。本报告研究了消费者的

吸烟动因，提出了他们所作的这种选择是否与其它消费选择相仿这个问题，并在讨论对政府的影响之前提出了它是否能使社会资源得到有效配置等问题。

吸烟者肯定能感受到吸烟的好处，例如感到愉快并避免因戒烟带来的不良感觉，他们在这些好处及其选择的个人代价之间作出权衡。以这种方式来界定，吸烟者认为所获得的益处超过了支付的费用，否则他们就不会花钱吸烟了。然而，对吸烟的选择与购买其它消费品的选择似乎在三个具体方面有所不同。

首先，有证据显示，很多吸烟者并不充分了解他们的选择存在着患病和早逝的高风险。在低收入和中等收入国家，很多吸烟者可能完全不知道这些危害。例如，在中国 1996 年调查中，有 61% 的吸烟者认为烟草对他们“有少量或没有危害”。在高收入国家，吸烟者知道面临着增多的风险，但是与非吸烟者相比，他们对这些风险的判断偏低，并未牢固建立风险意识，他们还尽量缩小个人与这些危害的关系。

第二，吸烟通常始于青少年或成人初期。即便得到信息，年轻人往往也没有能力利用这些信息作出明智的决定。青年人可能不如成人更加了解吸烟对他们健康的危害。大多数新吸烟者和将要吸烟者也低估了尼古丁成瘾的风险。其结果是，他们严重低估了吸烟为今后带来的代价——即在后半生都无力扭转年轻时作出的吸烟选择所付出的代价。社会普遍认为，青少年的决策能力有限，并限制青年人作出某些选择的自由，例如直到某一特定年龄才享有投票或结婚的权利。同样，社会也可以认为限制青年人对吸烟成瘾的选择自由是合理的，因为吸烟这一习惯与其他青年人参与的危险活动相比，导致最终死亡的风险要大得多。

第三，吸烟要非吸烟者付出代价。对吸烟者来说，与所有代价由他们自己负担相比，如果其他人也能负担一部分代价的话，那么，吸烟可能对他们具有更大诱惑力。非吸烟者所付出的代价显然