

TOBACCO CONTROL IN CHINA

杨功焕 主编

中国控烟

如何看待中国控烟落后的问题
全面讲述中国烟草控制的历程
中国30年控烟进程深度剖析

中国协和医科大学出版社

中国控烟

主 编 杨功焕



中国协和医科大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国控烟 / 杨功焕主编. —北京: 中国协和医科大学出版社, 2018. 5
ISBN 978 - 7 - 5679 - 1067 - 6

I. ①中… II. ①杨… III. ①戒烟 - 中国 IV. ①R163

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 086411 号

中国控烟

主 编: 杨功焕
责任编辑: 顾良军 雷 南

出版发行: 中国协和医科大学出版社
(北京东单三条九号 邮编 100730 电话 65260431)

网 址: www.pumcp.com
经 销: 新华书店总店北京发行所
印 刷: 中煤 (北京) 印务有限公司

开 本: 787 × 1092 1/16 开
印 张: 23. 75
字 数: 370 千字
版 次: 2018 年 5 月第 1 版
印 次: 2018 年 5 月第 1 次印刷
定 价: 150.00 元

ISBN 978 - 7 - 5679 - 1067 - 6

(凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页及其他质量问题, 由本社发行部调换)

作

者

简

介

(排名按本书章节顺序)

杨功焕 公共卫生和慢性病流行病学资深专家。中国协和医科大学基础医学研究院特聘教授和全球控烟研究所中国分中心主任。杨功焕教授组织了 1996、2002 和 2010 年全国烟草使用流行病学调查及通过队列观察, 评估烟草使用对中国人群的健康危害。参加烟草控制框架公约谈判, 组织实施多个烟草控制项目, 评估中国烟草控制绩效, 推动无烟立法, 反击烟草业干预, 促进中国的烟草控制。2006 年获世界卫生组织烟草控制杰出贡献奖。e-mail: yangghuan@vip.sina.com

王春晖 资深媒体人, 现任“食通社”(FoodThink) 内容统筹, 倡导环境友好型、社区友好型的可持续农业理念。2014~2015 年在英国伦敦国王学院社会科学与公共政策学院攻读公共政策专业, 获得公共政策硕士学位。论文方向是研究中国控烟政策制定过程中的央地关系及动态。王春晖在中国有超过 10 年的新闻媒体经验, 曾经在新京报、搜狐网、财新网等媒体担任记者和编辑。并在无烟草青少年行动中国办公室担任媒体顾问及项目协调官员 6 年。Email: chunhui@foodthink.cn

杨 杰 医学博士/研究员, 硕士研究生导师。现就职于中国疾病预防控制中心中心控烟办公室。长期从事控烟政策的推广和研究工作, 组织推动多个城市的控烟立法和执法工作, 为城市控烟立法做出了积极的贡献。参与了世界卫生组织《烟草控制框架公约》有关条款议定书和实施准则的制定工作。中国履约报告和年度控烟报告的主要组织者和编写者。并主编《国外无烟环境法律法规汇编》和《中国城市控烟执法工作调研报告》等著作。E-mail: bjyangjie@163.com

黄金荣 现为中国社会科学院法学研究所副研究员。2004年获中国社会科学院研究生院法学博士学位；2004年-2007年曾在中国社会科学院社会学所做博士后研究。主要研究方向为法理学、人权理论和公益诉讼。主要著作包括《司法保障人权的限度——经济和社会权利的可诉性问题研究》（独著，2009年）、《〈经济、社会、文化权利国际公约〉国内实施读本》（主编，2011年）、《天下的法——公益法的实践理性与社会正义》（合著，2012年）；译作主要包括《司法能动主义》（2004年）和《人权与中国思想》（合译，2012年）。其曾在北京市东方公益法律援助律师事务所担任兼职公益律师（2005~2012年），2009年开始参与烟草控制的研究和实践工作，具有多年从事控烟公益诉讼经验。E-mail: huangjr127@sina.com

万 霞 博士，研究员，就职于中国医学科学院基础医学研究所/北京协和医学院基础学院流行病与卫生统计学系。2014年-2016年美国华盛顿大学健康测量评估研究所访问学者。主要研究方向为疾病负担及烟草控制。在烟草控制方面，主要从事烟草流行，尤其是女性流动人群的吸烟问题，控制政策执行绩效评估指标和工具包发展。2013年被美国约翰霍普金斯布隆伯格公共卫生学院评为“全球烟草控制杰出校友奖”。Email: wanxiasnake@163.com。

夏志森 美国疾病预防控制中心人口健康所的高级统计师。他的主要研究兴趣是与慢性疾病相关的监测方法及将生物统计方法应用于医学研究。他在过去的25年里设计了许多复杂抽样调查，并参加设计2010年全球成人烟草调查，并为中国调查部分提供主要技术支持。Email: zxx1@cdc.gov

甘 泉 加州大学伯克利分校公共卫生学院的环境健康科学博士以及南开大学环境科学理科学士。现任国际防痨和肺部疾病联合会（以下简称联合会）的控烟部主任，负责在烟草危害负担最重的20多个国家实施联合会的烟草控制项目。甘泉于2009年加入联合会，担任控烟技术顾问。2014年至2016年期间担任联合会中国办公室主任。从事烟草控制领域的工作超过十年，在政策宣传、项目管理和研究方面有着丰富的经验。E-mail: qgan@theunion.org

郭寒冰 国际防痨和肺部疾病联合会中国办公室项目官员，主要负责烟草控

制研究及政策倡导。研究内容包括中国电子烟行业调查。同时也为支持国家公共场所无烟立法搜集证据, 并曾协助设计及开展研究为上海市无烟立法提供佐证。

E-mail: hguo@theunion.org

吴宜群 研究员, 博士生导师。原中国预防医学科学院副院长, 新探健康发展研究中心常务副主任。近十多年来积极投入烟草控制工作, 宣传世界卫生组织《烟草控制框架公约》, 开展媒体培训, 举办多期控烟热点研讨会, 组织专家对我国控烟工作提出积极建议, 倡导健康生活方式, 推动政府制定控烟政策, 促进履约。2010年获世界卫生组织控烟突出贡献奖。E-mail: wuyq1946@sina.com

郑频频 复旦大学公共卫生学院教授, 复旦大学健康传播研究所控烟研究中心负责人。主持多项由国家自然科学基金、世界卫生组织、美国国立卫生研究院、布隆伯格全球控烟项目基金资助的控烟项目, 研究内容涉及无烟环境、戒烟干预、烟草广告监测、烟草业追踪以及控烟健康传播等多个方面。参加多部国家级教材控烟相关篇目的编写。在国内外期刊发表控烟相关文章近百篇。E-mail: zpinpin@shmu.edu.cn

肖琳 博士, 研究员, 就职于中国疾病预防控制中心控烟办公室。现任中国控制吸烟协会理事, 专家委员会委员, 中华预防医学会慢病分会青年委员会常务委员。组织开展全球青少年烟草调查中国项目、全球成人烟草调查中国项目、中美无烟企业项目、中国青少年烟草广告研究等多项工作。作为技术专家, 参加了全国公共场所控制吸烟条例(送审稿)的起草和论证、参加了广告法修订专家论证会、参加《中国履行世界卫生组织烟草控制框架公约国家报告》、《中国控烟与未来》、《中国控制吸烟报告》等多项重要控烟报告的撰写工作。此外, 作为中国代表团成员多次参加世界卫生组织烟草控制框架公约相关会议。E-mail: xiaolin201304@126.com

王帆 复旦大学公共卫生学院讲师, 复旦大学健康传播研究所所长助理、秘书长, 研究领域为医患沟通、健康传播、新媒体健康动员、控烟等, 主持国家社科基金项目、国际合作项目等多项课题, 多篇成果发表在SCI期刊及媒体杂志上, 近年来, 他尝试将互动心理剧应用于中国青少年心理健康促进实践中, 取得

了可喜的成果。E-mail: wangfan512@126.com

郑 榕 对外经济贸易大学教授，世界卫生组织烟草控制与经济政策合作中心主任，世界银行卫生与税收政策顾问。研究领域包括与健康 and 公共卫生相关的财税政策，尤其是烟草税、酒税和糖税等；烟草经济与烟草行业分析，财税理论与政策。她积极投身于提高烟草税的全球行动，参与了包括中国与多个发展中国家提高烟草税的研究与政策推动工作。E-mail: rosezheng@uibe.edu.cn

序

—

对控烟的立场和态度，反映我们的发展 是否真正为了人民的利益

韩启德

北京大学医学院教授，中华医学会名誉主席

大约6年多前，我为杨功焕教授和胡鞍钢教授主编的《控烟与中国未来，中外专家对中国烟草使用和烟草控制的评估报告》（以下简称报告）一书作序，推动中国的烟草控制。当年《报告》建议，“国家公务人员要带头禁止吸烟，起到示范作用”，已在2013年12月，由中共中央办公厅和国务院办公厅联合通知中实现了。通知要求领导干部带头在公共场所禁烟。该通知还要求领导干部带头遵守现有的控烟条例，提高对吸烟危害和公共场所禁烟重要意义的认识，并在各级党政机关公务活动中禁止吸烟和提供烟草制品。2015年5月，中国财政部宣布提高烟草税，2015年9月1日起生效的国家《广告法》修订版，对烟草广告加以更严格的限制。这一切都表明，今天，比起2011年，中国的烟草控制有了一定的进展；但是和国际上多数国家相比，中国的控烟是落后的，和烟草流行的现状相比，中国在控烟方面的努力也是远远不够的。

杨功焕教授主编的《中国控烟》一书，回顾了中国过去30年的控烟历史，描述了中国控烟成功和失败的案例，更重要的是，从中国经济发展进入新常态，提出如何从持续发展的角度来理解烟草控制，以及如何从制度建设角度，遏制中国烟草业对控烟的阻碍。本书对影响中国控烟的四个主要因素和八点建议非常

有启发性，值得我们大家深入思考。

我认为，转变经济发展方式，一定要坚持把保障和改善民生作为根本出发点和落脚点，对控烟的立场和态度，反映出我们的发展是否真正为了人民的利益。感谢杨功焕教授为首的专家们对烟草控制的执着，完成了这样一部学术力作。中国控烟的历史是值得记录的，这是我们中国公共卫生史的重要组成部分。

序

二

控烟有益于建设一个健康和富强的中国

Dr Judith Mackay 博士、教授
亚洲反吸烟咨询有限公司主管
“卫健策略”资深顾问
世界卫生组织资深政策顾问

记录中国的控烟历史和现状是一项十分必要且重要的任务。世界上每燃烧三支卷烟，就有一支在中国。要想成功控制全球烟草的流行，减少中国吸烟者的数量是关键。

中国，作为世界上最大的烟草生产国和消费国，开展烟草控制已有很长的历史了。最早可以追溯到 20 世纪 80 年代，在中国开展的首次全国吸烟流行病学调查，以及在天津召开的控烟大会。随后，有数篇关于烟草流行和烟草控制的研究文章发表，开始部分限制公共场所吸烟和烟草广告，开展公众教育活动，并批准了世界卫生组织《烟草控制框架公约》，但控烟的进展依然缓慢。正如本书指出的，国有烟草企业依然是烟草控制的主要障碍。其他障碍还包括烟草产业对中国经济重要性的错误认识。中国的研究明确显示，如果农民种植其他作物，他们的收入将远远高于种植烟草。烟草使用导致的其他重大经济损害包括，吸烟带来的火灾损失，每天必须清理的大量垃圾，占用产粮耕地，以及对吸烟者及其家庭成员的经济影响，包括购买卷烟的成本减少了用于家庭食物、健康和教育的支出；患重大疾病、不能工作甚至早死带来的经济损失；以及二手烟对吸烟者家人和同

事的健康及经济影响。

近年来，烟草控制工作逐渐提速。中共中央党校，共产党的意识形态智库，曾于2013年发表了有关烟草控制的专著。紧接着有一系列的控烟行动：中共中央、国务院办公厅发出通知，要求领导干部带头在公共场所禁烟；教育部和人民解放军也相应支持烟草控制，健康城市标准中也涉及烟草控制相关规定；国家广告法和慈善法中也禁止了绝大多数的烟草广告、促销和赞助；北京、上海和深圳等城市也立法严格禁止了室内公共场所和工作场所，以及公共交通工具禁止吸烟，并通过轰轰烈烈的公共教育促进法规的执行；提高烟草税；以及正在推动国家无烟法规的制定（虽然这个法规在国务院已搁置很久了）。

中国必须在新近发展的基础之上，认可经济学研究证据所证实的烟草对中国经济的危害；实施强有力的全面控烟立法；通过增加税收提高卷烟的价格，以及最具挑战性的一点，废除国有烟草垄断企业在烟草控制方面的权力和影响。

祝贺杨功焕教授以及各章的作者编写了如此详细的中国控烟史。让我们共同希望，它能够起到唤醒的作用，促进实施更有力的烟草控制政策。健康和经济学知识已经摆在眼前，而本书则吹响了行动的号角。

《中国控烟》将为终结中国烟草流行贡献力量

Jonathan M. Samet 教授

美国科罗拉多大学公共卫生学院院长

初识杨功焕教授是在 1995 年，我第一次访问中国，深刻知道中国吸烟群体的庞大，虽然很早就参与美国的烟草控制，但我在美国以外发生的事情却所知有限。那次访问是应约翰·霍普金斯大学的一位同事 Carl Taylor 博士的邀请，Carl Taylor 博士是全球卫生领域的一位巨人，20 世纪 80 年代曾担任联合国儿童基金会（UNICEF）的中国代表。他的好几位中国朋友和同事，包括时任卫生部长的陈敏章教授，发起组建了“中国吸烟与健康协会”（如今改名为中国控制吸烟协会）。中国当时正准备举办 1997 年世界吸烟与健康大会，陈敏章部长和中国吸烟与健康协会在筹备此次大会，希望动员和展示中国的控烟运动；同时上一次吸烟流行病学调查是在 1984 年，希望这次大会能够报告中国人群烟草使用流行现状。杨功焕教授负责领导这次调查工作，但手上的资源却极为有限。

20 世纪 90 年代，美国在烟草控制方面已有长足的进步，而中国烟草使用的流行依然十分严重，与 20 世纪 50 年代的美国相似，全国范围内的控烟工作尚未开始。我第一次到中国时，虽然女性吸烟者很少，但绝大部分男性都吸烟；没有人关注吸烟对室内空气的影响，也无室内清洁空气相关法律；卷烟在社会生活中被赋予了正面的角色，甚至当做礼物送给客人。当我第一次访问中国预防医学科学院时，中国预防医学科学院副院长初次见面就给我递上一支烟时，我感到无比

震惊。

这次到访，杨功焕教授和我形成了稳固的合作关系，根基便是我们对控烟的执着和热情，并且共同期望通过我们的努力，减少中国的烟草消费。Judith Mackay 和 Richard Peto 都已经反复强调了中国肆虐的吸烟热潮导致的风险，呼吁中国政府采取措施，避免吸烟所致的肿瘤和其他疾病对中国人民带来的健康危害。从 1995 年开始至今，二十多年来，功焕教授以及北京协和医学院、中国疾病预防控制中心的同事，与我和约翰·霍普金斯大学布隆博格公共卫生学院同事不断深化合作，完成了对吸烟和被动吸烟的人群流行病学调查，评估了中国吸烟者的血、尿和唾液中可替宁（尼古丁生物标记物）浓度，测定了室内空气所含尼古丁浓度，开展了人群水平的烟草控制干预。我们共同获得了美国国立卫生研究院 Fogarty 国际中心、布隆博格慈善基金和其他资助方的资助。

杨功焕教授不懈地寻找机会，通过研究发现影响政策的途径。之前我们认为只要充分了解中国的吸烟模式和烟草使用对健康的危害，就有充分理由开展全国性的行动。2000 年在北京举行了一次中外专家联席会议，讨论中国预防医学科学院、中国吸烟与健康协会、卫生部和世界卫生组织合作制订的中国控烟行动计划。然而计划虽然合理，却并未付诸行动。

《中国控烟》一书解释了为什么该控烟行动计划，以及中国批准世界卫生组织《烟草控制框架公约》后，依然未付诸行动的原因。书中阐述了中国烟草控制的复杂性，太多时候并不遵从必须开展控烟行动的科学证据。政府化身为国家烟草专卖局，本身就代表了烟草行业，依然通过烟草产品销售创造相当大的收入。国家专卖局成为控烟领导小组的一员，便是烟草控制的根本障碍，也是制定全国性政策时必须考虑的方面。当然，烟草控制的进展也是有的，中国很早就签署和缔结了世界卫生组织《烟草控制框架公约》。中国正在逐步履行对《公约》的义务。相比于 1995 年，全国范围内就只有杨教授等几名人员从事烟草控制工作，控烟队伍已经大幅扩充了。男性吸烟率已经从 65% 左右下降至 50%，女性吸烟率并未增加。北京和上海等城市已经做到无烟，人们对室内公共场所禁烟法律的遵守较前有所进步，不像过去吸烟者多不配合。

展望未来，前面的路还很长，多数烟草控制措施依然没有有效执行，关键原因依然是国家烟草专卖局 / 中国烟草总公司是一家全国性的垄断企业，且掌控了烟草控制的部分权力，而政府依然把烟草企业看作经济增长的重要产业。《中国控烟》讨论了继续推进中国烟草控制的关键问题。在描述烟草流行程度及其后果时，它肯定了积极推行烟草控制的必要性。在《烟草控制框架公约》的基础上，本书绘制了应当遵循的行动蓝图。本书应该全面推广，它所面向的不仅仅是烟草控制和公共卫生领域，政府部门的决策者也应当阅读，他们需要了解获得利润的代价背后，是大量卫生费用的支出和多个家庭的因病致贫，对社会带来的巨大负担。

回首过去，与杨教授合作最大的成果之一便是美国国立卫生研究院 Fogarty 国际中心和布隆博格慈善组织先后资助的控烟队伍建设。看到我们培养的人出现在本书的作者名单中，我倍感欣慰。祝贺杨功焕教授长期带领的中国控烟界能够长足发展、硕果累累。未来的路还很长，而《中国控烟》在将来会是极为珍贵的资源，为继续推动中国烟草流行的终结贡献力量。

序

四

当前中国控烟最重要的是阻断支持烟草业的干扰

Lincoln C. Chen, 医学博士
美国中华医学会主席

2006年1月，中国批准的世界卫生组织《烟草控制框架公约》在中国正式生效时，人们终于可以憧憬一个无烟世界的到来。

毕竟中国有13亿人口，是全世界最大的烟草生产国和消费国，每年生产卷烟25000亿支，占全球总产量的40%。中国50%以上的成年男性都是吸烟者，吸烟者数量超过3亿，还有7.4亿非吸烟者暴露于二手烟烟草烟雾。在中国，烟草可以说是慢性非传染性疾病巨大负担的罪魁祸首。据估计，烟草引起的过早死亡已逾百万，预计2030年将达到200万，2050年达到300万。

在本书中，杨功焕教授及其同事使用确凿的科学证据，讲述了中国的烟草流行及其危害。以公共卫生专家的责任和热情所驱使，作者们也讲述了中国的烟草控制运动如何奋力保护和推进中国人民的健康。通过14个章节，他们全面回顾了当代中国的烟草控制证据，说明中国的烟草控制必须战胜很多，有些甚至非常强大的利益集团。中国控烟欠缺的不是认识，不是科学证据，而是支持烟草控制的政治意愿。本书作者从政治体制、经济和文化等方面，分析了影响中国控烟运动进展缓慢的“深层原因”。

与所有国家一样，支持烟草的利益集团会针对烟草控制进行反攻。在中国，烟草是一个盈利的政府垄断行业。2015年，烟草行业为中央政府贡献了11 000

亿元，占财政收入的 6.5%。在每一个关键环节，相关的一些政府部门不同程度站在烟草业一边，反对多种控烟法规的执行，包括防止二手烟、帮助戒烟、烟盒包装警示、烟草制品管制法规、全面禁止广告、推广和赞助，以及提高烟草税。这就是为什么《烟草控制框架公约》缔结后的前 5 年没有多少进展的原因。据估计，在世界卫生组织《烟草控制框架公约》的实施上，中国尚处于后 20% 的水平。2015 年之后，制定了一些积极的政策，包括烟草加税，禁止烟草广告、促销和赞助，以及拓展无烟公共场所方面。

为了进一步促进烟草控制，该书作者对烟草控制提出了系列建议，重中之重是国家领导人的政治意愿和控烟决心。2016 年习主席在第九届全球健康促进大会上号召“将健康融入所有政策”，随后中共中央委员会和国务院便拓展了无烟公共场所，这便是一个很好的开端。中国必须从“有害健康的经济”过渡到“有益健康的经济”。中国应当严格履行世界卫生组织《烟草控制框架公约》。虽然可以看到一些进步，但差距依然很大。当务之急是禁止所有室内公共和工作场所吸烟法规的出台，公布 2016~2020 年的全国控烟计划，加强公众教育；培训医生和医务人员，并定期监测和评价进展。

最重要的是削弱支持烟草业的利益集团，其中包括政府和企业的联合体，即国家烟草专卖局/中国中烟公司。很多时候，履行世界卫生组织《烟草控制框架公约》是卫生部门与烟草行业之间的博弈。国家部际间烟草控制指导委员会应当调整其成员，让国家烟草专卖局出局，弱化反对烟草控制的力量。要赢得这场控烟战争，则必须掌握政治和经济两方面的控烟资源。社会各界必须联合起来，尤其重要的是新闻界/媒体、民间社会组织，以及世界卫生组织和慈善机构的国际支援。

无论是在中国还是全球范围内，如果你对烟草控制感兴趣，则《中国控烟》是你不容错过的好书。中国的控烟史的确是全球控烟工作的核心。本书的主编是中国公共卫生界的一位领军人物，已投身烟草控制 25 年。她和另外十几名作者讲述了一个令人信服的中国烟草流行和烟草控制的故事，这些作者也都是来自中国机构的中国专家和学者，他们的行动值得我们喝彩。

关于控烟的感言

陈四益

新华社高级编辑,《瞭望新闻周刊》原副总编

杨功焕教授主编的《中国控烟》一书出版了。

这部著作,对中国过去 30 年的烟草控制工作,尤其是 2005 年世界卫生组织《烟草控制框架公约》生效后,作为早期批准公约的国家之一的中国,履行公约实施控烟的主要措施、难点剖析、效果评估、前景展望,作了全面记述与评析。成败得失,历历在目。

杨功焕教授是中国烟草控制的主要研究者之一,也是中国烟草控制的一位重要的推动者与实践者。从参与《烟草控制框架公约》的制定,到推动中国控烟履约的每一个阶段,她都亲力亲为。参与此书撰写的,也都是在中国研究并实际推动控制烟草使用的公共卫生、法律和媒体专家。因此,由她主编的这部著作,既有深入的理论分析,又有丰富的实践印证,对了解中国烟草控制的进程,对在中国进一步控制烟草使用、保护民众健康,都具有重要的作用。

中国是世界上最大的烟草制品生产国,也是最大的烟草制品消费国。吸烟人数之众,约为 3.15 亿,占了中国 15 岁以上成人中的 27.7%。每年超出 100 万人死于吸烟所致疾病。烟草危害之烈,由此可见。

对于烟草控制工作,书中历历详述,我只是此书的一个读者。功焕教授要我在这部著作写几句感言,大概只是因为我曾经是一个吸烟者,后来又成了一