

## 论全面禁止烟草广告政策的无效性

王 辉\*

**摘 要** 世界各地都有相应的法律控制香烟的消费,其中重要的手段就是全面禁止烟草广告。本文从成本收益的角度分析了全面禁止烟草广告政策的无效性,并对在社会上如何开展禁烟工作提出了一些意见。

**关键词** 烟草, 广告, 政策分析

### 一、我国对待烟草广告的政策和管理现状

烟草是一种特殊的消费品,时今主流的观点认为,吸烟有害健康,影响社会和环境,因此采用立法手段限制和禁止烟草广告,是国际禁烟运动发展的必然趋势。例如:在匈牙利,根据新的广告法,酒类广告和烟草制品广告每天20点前禁止在电视中出现,并禁止在儿童节目之前、之中或紧接其后出现;禁止在报纸头版刊登烟草广告,也禁止在青少年读物中刊登烟草广告;宣传烟草制品的张贴广告必须用至少10%的版面警告吸烟危害健康,并不得在距健康中心、学校100米范围内张贴。在印度,由于1997年5月通过了地方(查谟和克什米尔)非烟民健康保护法,已禁止在所有的公共运输工具内外做烟草制品广告,无论这些广告是直接的还是间接的。<sup>1</sup>

在我国,1996年1月1日起施行的《烟草广告管理暂行办法》有如下规定:第三条,禁止利用广播、电影、电视、报纸、期刊发布烟草广告,禁止在各类等候室、影剧院、会议厅堂、体育比赛场馆等公共场所设置烟草广告;第四条,禁止利用广播、电视、电影节目以及报纸、期刊的文章,变相发布烟草广告;第五条,在国家禁止范围以外的媒介或者场所发布烟草广告,必须经省级以上广告监督管理机关或者其授权的省辖市广告监督管理机关批准。烟草经营者或者其被委托人直接向商业、服务业的销售点和居民住所发送广告品,须经所在地县级以上广告监督管理机关批准。相应地,《广告法》中也指出,“禁止在各类等候室、影剧院、会议厅堂、体育比赛馆等公共场所设置烟草广告。”<sup>2</sup>

我们从以上条文可以看到,作为我国较权威的烟草广告法规,《烟草广告管理暂行办法》的第三条和第四条中囊括了所有能起到宣传作用的主要媒体和公共场所,并且明文规定了“不得以各种变相形式发布烟草广告”。虽然第五条中暗示了经有关部门允许可在“国家禁止范围以外的媒介或者场所”

\* 北京大学中国经济研究中心,通信地址:北京市北京大学中国经济研究中心,100871;电话:(010) 62764124; Email:Jackie\_pku@hotmail.com.

<sup>1</sup> 数据来源:“世界广告法律法规对烟草广告的规定摘要”。

<sup>2</sup> 见《广告法》第18条第2款。

发布广告,但这本身是毫无意义的,因为每个有头脑的商家都很清楚,在这种“除广播、电视、期刊等媒体以外的媒介或场所”发布广告其广告效用也必定是微乎其微的。因此,在对待烟草广告的问题上,我国政府的态度实际上是全面禁止的。法律上既然做出了规定,在实践中自然要严格地执行。1997年1月下旬,群众举报吴江市电视台播放“沧浪亭”烟草广告。经苏州市工商行政管理局查实,江苏省烟草公司吴江市公司于1997年1月7日至22日每天连续两次在吴江市电视台发布“姑苏沧浪亭,吴江最钟情”、“吴江市烟草专卖局长陈玉良偕全体员工向关心支持烟草事业的各级领导和社会各界表示衷心感谢,并在春节来临之际向大家致以诚挚问候”的广告。法院称:江苏省烟草公司吴江市公司、吴江市电视台利用电视这一大众传播媒介发布烟草广告,违反了《中华人民共和国广告法》第十八条,并依《中华人民共和国广告法》第四十八条对吴江市电视台做出如下处罚:一、没收广告费用1.6万元,二、处以广告费2倍罚款,计3.2万元;对江苏省烟草公司吴江市公司做出如下处罚:处以广告费2倍罚款3.2万元。以上罚款共计8万元,全部上缴国库。<sup>3</sup>

但是,只要我们稍加细心,我们依然可以发现我们的身边事实上又有许多类似的广告仍在“大行其道”:中国著名的CBA篮球联赛,在赛事期间无论在赛事的秩序册以及CCTV的节目中都有“希尔顿”的“追求巅峰,满足享受”的广告;而在2000年,最成功的烟草广告可能要数“红河”北京国际马拉松赛,连举办者都说:“烟草广告跑过天安门,这在以前是不可想象的”;此外,现在我们可以从电视上看到许多变相的烟草广告,和体育有关的还有CCTV意甲转播中的“一品黄山,天高云淡”,以及北京足球队在联赛中场休息时电视里播出的某烟草商赞助的射门游戏。

我国法律对烟草广告的定义为:指烟草制品生产者或者经销者发布的,含有烟草企业名称、标识,烟草制品名称、商标、包装、装潢等内容的广告。<sup>4</sup>上述广告均为不折不扣的烟草广告,受到的“待遇”竟如此的不同。并且“希尔顿”、“红河”等广告的规模及广告效果要远远大于受到惩罚的“沧浪亭”,但却能游离于法律之外,不得不让人怀疑法律的公正与尊严。诚然,《烟草广告管理暂行办法》第八条中暗示了“临时性商业广告以烟草制品冠名、冠杯体育赛事”的合法性,但同时对其的限制却是“不得通过广播、电视、电影、报纸、期刊发布带有冠名、内容的赛事、演出等广告”。这意味着,只要该赛事被烟草冠名,便不得利用上述媒体进行宣传。果真如此,我们的这些篮球、足球等赛事还如何在公众之中扩大影响,提高知名度呢?我国的政令法规中有这样不具可操作性的条款,不能不说是一大遗憾。

一切经济现象的背后都有其经济逻辑,而这些违法的烟草广告的存在所带给我们的正是从成本收益的角度对我国现行烟草广告政策有效性的思考。

<sup>3</sup> 数据来源:《广告违法案例分析(浙江日报)江苏吴江电视台利用祝贺形式发布违法烟草广告案》, <http://www.quanzhong.com/case/zhejiang.htm>。

<sup>4</sup> 见《烟草广告管理暂行办法》第二条。

## 二、全面禁止烟草广告政策的成本收益分析

### (一) 收益分析

国家全面禁止烟草广告的逻辑无非是：烟草广告对社会上的非吸烟群尤其是青少年有极大的影响、怂恿作用，会扩大烟草消费群，增加烟草收入，并危害社会健康。对于全面禁止烟草广告发布的政策，政府所期待的收益是，能减少烟草对于未吸烟人口的影响，从而在长期内起到降低烟草消费总量的作用。

而在实证上，对于烟草产品广告和烟草产品消费量之间的关系，以下数据可以说明一些问题：英国的统计数据显示，自1975年以来，英国对烟草广告虽未作任何禁止，但其烟草制品的消费量却明显地下降了40%；在美国，1992至1993年间尽管烟草业的广告和促销费用增加了15.4%，但同期的卷烟消费量下降了8.9%。<sup>5</sup>事实上，并没有明显的统计规律表明烟草广告与烟草消费总量间存有必然的联系。这便不得不让人怀疑上述国家所期待的收益能否达到。

为了说明出现这种状况的原因，我们十分有必要先了解一下基本的广告理论。一个厂商做广告的最终目的是增加钟爱自己品牌商品的消费者，从而扩大消费额，加大利润。而自身产品消费者的增加又是通过两种渠道实现的。第一，厂商可以向仍未开始消费该商品的消费者推销自己生产的产品，通过介绍该商品的功用而说服消费者开始使用该商品；第二，厂商可以向正在使用该种商品但使用其它品牌而未使用自己品牌的消费者推销，通过介绍自身品牌的产品较之市场上其他品牌产品的优势来说服消费者转而使用自己的品牌。从整个市场的角度来看，厂商的第一种做法在客观上增加了社会上使用这种商品的消费者数，扩大了该商品的市场规模，即“将市场蛋糕做大”；第二种做法则改变着不同品牌的厂商对于市场的占有量，每个厂商都试图扩大自己的市场份额，即“分得的蛋糕更多”。当然，在商家的广告行为中，这两种手段并不是截然分开的，只是对于商品的不同类型及市场成熟的程度不同而有侧重。一种新产品的广告功用与一种成熟产品的广告功用有着明显的区别。新产品的广告是让人们知道这种产品的存在，并向人们传达这种商品的总体特征，其目的是建立一个市场，因此更多的侧重于第一种手段；而成熟产品的广告，目的是提高某一个品牌的需求，而不是某一类商品的总体需求，因此更多的侧重于第二种手段。

就烟草广告而言，烟草的消费早在利用广告开始之前便已存在。长期以来，人们均可获得烟草，对之也形成了自己的看法，这使得卷烟市场成为一个成熟市场。所以，卷烟广告只是通过让烟民稳定地吸食某一品牌的香烟或者促使烟民改变吸食的品牌来影响烟草类产品的需求，而不是通过吸引非吸烟者购买产品来增加总体消费量。例如，你在看到口腔卫生的广告时你是多买牙膏呢，还是换一种宣称能使牙齿受到更多保护的牙膏呢？在诸如牙膏和烟草这类成熟的市场上，每个公司在做自己品牌产品的广告时都相信，如果停止广告就是把市场拱手让给竞争对手。消费者钟爱某一品牌，但是如果产

<sup>5</sup> 数据来源：“世界广告法律法规对烟草广告的规定摘要”。

品可能有区别的话,消费者的态度也是可以劝改的。所以,在成熟市场禁止广告不会减少总需求量,只可能使品牌的市场份额发生变化。

烟草广告的主要作用是分割市场,这不仅是由于烟草市场是成熟市场决定的,而且也是由烟草这种消费品本身的特性所决定的。它虽然是一种日常消费品,但却是对社会健康有害的。因此从社会利益的角度来讲,是绝不允许其使用上面我们谈到的广告手段一,即通过影响未吸烟人群来扩大自身产品销量的。在禁烟运动遍及全球的情况下,多数国家的立法已在不同程度上对烟草上的这类推销活动进行了禁止。拿我国来讲,《烟草广告管理暂行办法》中第六条便规定,烟草广告中不得有下列情形:(一)吸烟形象;(二)未成年人形象;(三)鼓励、怂恿吸烟的;(四)表示吸烟有利人体健康、解除疲劳、缓解精神紧张的;(五)其他违反国家广告管理规定的。以此来减少广告对未吸烟人群尤其是未成年人的影响。

可以说,无论从烟草的市场情况,还是从法律上讲,都决定了烟草广告的主要作用在于市场分割。而在这一前提下,进一步对其施令禁止当然不会对烟草消费产生任何大的影响。这也难怪世界上不少国家中类似的条令都未能得到国家期待的效果:新加坡自1970年开始就禁止了烟草广告,但新加坡卫生部声称,15岁至19岁的男孩中吸烟人数从1987年的5.5%猛增到1991年的12.3%。政府后来进行的调查显示,虽然全国性禁止烟草广告已进行了几年,但是在18岁和19岁的年轻人中,吸烟者已从1984年的9%增加到1995年的12%。<sup>6</sup>

至此,我们可以得出政策收益分析的结论:盲目地对烟草广告进行全面禁止并不能达到明显的降低烟草消费量的初衷。这种不考虑一个国家的社会经济条件的歧视性的禁止广告的做法,既不实际,也不明智。国家应考虑到,在做出任何一项公共政策的决定,尤其是关于限制个体自由的决定之前,任何负责的法令制定者都义不容辞要保证他们的行为将实实在在地能达到预期的目标。那种毫无保证的禁止或限制会给贸易以及企业权利带来严重的负面影响。

## (二) 成本分析

由于讨论的对象是社会政策,这里所谈到的成本也必定是政策执行所给社会带来的不利影响和代价。

首先,在实施全面禁止烟草广告政策之后,烟草公司的利润可能增加。

这个奇怪的结论可以利用简单的博弈理论说明。事实上,广告博弈的过程与著名的“囚徒困境”问题是相同的。考虑如果市场上只有两家烟草公司:“中华”和“红塔山”面临的决策。有如下前提假设:

(1)烟草市场的价值是80亿元,如果两家公司都不做广告,根据上述的讨论,市场价值规模不会缩小(或缩小规模很小,至少在短期内是这样的,下文将讨论长期的情况),仍是80亿元,因此两家公司平分市场份额,每个公司各得40亿。

<sup>6</sup> 数据来源:“禁止烟草广告真的能减少烟草消费量吗?”

(2) 广告的费用为 10 亿元，如果一家公司做广告，而另一家公司不做，则广告的宣传作用会使前者吸引更多的消费者，从而抢走后者 20 亿元的份额。

(3) 如果两公司都做广告，广告的宣传作用会抵消，两家公司继续平分市场，但此时两家公司已各付出了 10 亿元的广告费用，因此各得 30 亿元利润。

下表表示两家公司的利润取决于他们的行动（即在这种出售相似产品的企业之间的博弈，每家公司赚到的利润既取决于一家公司的广告策略，又取决于另一家企业的广告策略）：

		中华的决策	
		做广告	不做广告
红塔山的决策	做广告	每家 30 亿元利润	中华得到 20 亿元 红塔山得到 50 亿元
	不做广告	中华得到 50 亿元 红塔山得到 20 亿元	每家 40 亿元利润

图 1. 广告博弈

可以看出做广告是每个公司的优势战略。博弈的结果是（中华做广告，红塔山做广告），这是一个优势策略均衡（DSE），尽管两个公司若都不做广告，情况会更好。

在上述博弈中引入禁止广告的法令之后，两个厂商的利润各是 40 亿元，比上述均衡状态提高了。国家禁止烟草广告的法律为烟草公司做了一件他们自己办不到的事情：它通过强制实现了低广告高利润的合作，结果解决了他们之间类似于“囚犯困境的两难处境”问题。与此同时，也给发布禁令的国家带来了新的困境：所发布的法令非但没有达到其初衷，反而促进了烟草业的创利，鼓励了其发展。著名经济学家曼昆曾经谈及这一广告理论的一个检验的案例：<sup>7</sup> 在 1971 年，当时美国国会通过了禁止在电视上做香烟广告的法律。令许多观察者奇怪的是，烟草公司并没有利用他们政治上相当大的影响力去反对这一法律。这正是因为当该法律实施后，香烟广告减少了，而烟草公司的利润却增加了。

其次，禁止烟草广告背后存在着巨大的机会成本。我们冷静下来就能看出烟草业对于国民经济的意义是不言而喻的。《时代》周刊说，仅仅美国的烟草业一年的价值就高达 450 亿美元。<sup>8</sup> 在我国，“七五”和“八五”期间烟草业累计实现利税 3677 亿元，1995 年烟草业实现税利更是高达 710 亿元，已经占到国家财政收入的 11% 左右。<sup>9</sup> 客观上，烟草已经成为国家和一些地方政府财政的重要来源，甚至在某些省份和地区，烟草已经成为地方财政的支柱。另外，我们不要忘了我们国家的一些重要的体育赛事与烟草业还存在的割舍不掉的联系：我们的甲 A 联赛是“万保路足球联赛”；我们的 CBA 联赛

<sup>7</sup> 见曼昆（1999：第 360 页）。

<sup>8</sup> 数据见（俞叔文，1997）。

<sup>9</sup> 数据来源：《中国烟草行业经济效益运行图》。

是“希尔顿篮球联赛”；在我国举办的重要国际越野赛事是“七星国际越野挑战赛”；连汽车拉力赛也是“555”的。如果我们真的全面禁止了烟草广告，那么最先受不了的可能是我们的政府。不可否认，烟草广告与其他商业广告一样，繁荣了市场，增进了厂家与顾客的交流，是一项正常的商业活动，并影响着相当规模的相关产业。由于烟草广告的投放，来动了印刷业和广告业的发展，为印刷业和广告业带来了相当可观的收益，并创造了很多就业机会，禁止了烟草广告，对这些行业的影响也是不言而喻的。正因如此，导致了世界上诸多禁止烟草广告政策的失败。例如世界卫生组织曾为欧盟委员会于1998年通过的在欧盟内部全面禁止烟草广告的法令兴奋不已。但这种喜悦并未持续多久，该法令便被欧洲法院于10月15日裁决推翻了。虽然法院借口是由于“某些法律原因”而不是针对戒烟运动，但其后的经济原因却是不言而喻的。要知道，这个新法案对西欧15个国家的烟草广告都产生了影响。而且前烟草公司在这些国家每年用于销售的费用高达10亿美元左右。那些推动禁止烟草广告的反吸烟人士显然对实施这种禁令的国家的广告业与国民经济的影响是漠不关心的。

至此，通过上述成本收益分析，我们可以得出下列结论：实行全面禁止烟草广告政策，国家减少烟草消费的目标是难以达到的（至少是不显著的），同时却带来了预期初衷相反的结果（烟草上的利润上升和巨大的机会成本）。这样的歧视性广告政策没有考虑到国家的客观经济条件，具有严重的无效与不可执行性。

### 三、问题深化与观点总结

#### （一）不应忽视其他导致公众消费烟草的原因

在上述讨论烟草商利润增加的假设中，我们提到的主要的是基于短期情况的考虑。而在长期，如果每个烟草商都不想扩大消费群的话，扣除其他原因，烟草市场必定是萎缩的。然而烟草商们事实上没有这种忧虑，究其原因，是因为在长期上社会中还有其它的因素影响着消费者对于烟草产品的态度，维系着烟草消费的稳定数量。

对这些因素的探讨，我们可以参考国家统计局下属专业市场调查公司北京美兰德信息公司首次在国内对烟草广告对人口吸烟率的影响进行调查所获得的数据。调查显示，导致人们开始吸烟的主要原因是：社会交往的需要51.4%、朋友之间的影响50.4%、工作太累和放松一下43.5%、好奇心驱使42.5%、工作经常熬夜32.7%、家庭其他人吸烟影响17.5%以及自我形象的定义12.6%。那些仅仅因为看到香烟广告而开始吸烟的吸烟者只占到被调查者的0.2%。<sup>10</sup>（本次调查是在广州、深圳两市对非农业居民按照性别、年龄配额抽样、街头拦护的方法进行的。调查共抽取吸烟者样本1000个，两市各500个；非吸烟者600个，两市各300个，最终获计划要求的有效样本1600个。）以下是亚太其他地区的调查数据：

<sup>10</sup> 调查数据见：“烟草广告导致多少人吸烟”。

(1) 澳大利亚 1994 年对青少年吸烟的调查结果认定，在上学期开始吸烟并继续吸烟的主要动机主要是社会定位——同辈特性（“适合呆在什么地方”），自我形象（“我是谁”）和具有力量（“反抗或反叛”）。

(2) 1998 年对日本青年的调查显示，个人吸烟行为与同辈的吸烟行为“关系最为密切”，父母和兄弟姐妹吸烟、教育期望以及对禁止青年吸烟的态度也同吸烟行为有重要关系。

(3) 对韩国青年进行的调查认定，“同辈吸烟是青年男女吸烟行为的预兆”。

(4) 1990 年香港政府进行的调查同样发现，青年人吸烟普遍“同家庭吸烟习惯有重要关系”。调查报告的作者注意到，吸烟的母亲和姐妹在东方社会是特别重要的因素，因为“在东方社会，家长的监督在很大程度上是由家庭中的女成员进行的”。

(5) 意味深长的是，在由香港政府赞助的一次调查中，没有儿童提到广告是吸烟的原因。香港的这次调查证实，父母和同辈是青年人吸烟的最重要的影响力。<sup>11</sup>

这些调查表明，烟草这种所谓对健康有害的消费品之所以能在全球保持庞大的消费群有复杂的社会背景，这些原因主要可以分为两类。一类是出于烟草广告本身的一些功用，如消费者借之缓解疲劳、或应付长期的熬夜工作等；另一类，同时也是极其重要的，便是消费者可以耳濡目染的社会长期形成的烟草的“氛围”。如今在电视电影中，我们时常会看到演员们或优雅或粗犷的吸烟镜头，日常生活中交际往来常见的是递上一支烟。因为如此，也无怪乎一些青年人将吸烟看成是“社会交际”的需要、“长大成熟”的标志了。这些社会习惯或者说是一种社会文化，对于消费需求量的影响是不可估量的。而广告在其中的作用已不足以驱动市场的发展了。据一个简单的例子，世界上任何一个国家都不会允许毒品广告的存在，但是毒品交易额每年仍达到 8000—10000 亿美元，占全球贸易总额的 10%，并且位列于军火交易之后成为世界第二大贸易。<sup>12</sup> 国家如果只一味紧盯烟草广告不放，而对这些社会因素不采取有效的措施，这种做法便是避重就轻的，其结果也必将是无效的。

## （二）政策建议和观点总结

总之，要达到减少烟草消费的目的，需要全面深入，并且行之有效的烟草政策。制定烟草广告政策要以对烟草广告的正确认识为前提，使这种正常的商业活动在国家的管理中合理发布。需要注意的是在内容上要严格管制，不得出现怂恿吸烟的行为；在发布范围上要远离学校等经常有未成年人活动的地方。在此基础上，国家应允许正常的烟草广告作为一种商业行为的存在（如体育赛事的冠名权）。

对于控烟政策，政府应把更多的精力投入在对广大公民的禁烟教育上，在社会中倡导健康的生活方式，以此来达到在长期内有效降低香烟需求的目的

<sup>11</sup> 调查数据见：“禁止烟草广告真的能减少烟草消费量吗？”。

<sup>12</sup> 数据来源：“毒品趣闻”。

的。例如,对于在电视电影等媒体中的吸烟镜头问题应确立行业的规范与默契;更多的开展吸烟有害身体的宣传,使公众对于烟草这种产品有科学的认识;此外,对烟草业的高额税率也是一种行之有效的办法,有利于使烟草业的成本外部化,使其产量接近社会最优。只要政策制定得科学、有效、客观,带来的必然是管理上的规范、有序及阻力的减小,从而有利于实现社会的最大利益。

### 参考文献

- [1] 北京国音安全信息网络有限公司,“世界广告法律法规对烟草广告的规定摘要”  
<http://www.safety.com.cn/yancao/yc13.asp> .
- [2] 北京美兰德信息公司,“烟草广告导致多少人吸烟”,  
<http://www.a.com.cn/cn/scdc/010117ycgg.htm> .
- [3] 北京美兰德信息公司,“烟草广告对人口吸烟率的影响”,  
<http://www.a.com.cn/cn/scdc/010117ycgg.htm> .
- [4] 国家工商行政管理局,《烟草广告管理暂行办法》,1996年1月。
- [5] 国家烟草专卖局、中国烟草总公司,“中国烟草行业经济运行效益图”,  
<http://www.tobacco.gov.cn> .
- [6] Lockwood Trade Journal Co., Inc,“禁止烟草广告真的能减少烟草消费量吗?”,  
<http://www.yanchina.com/ycdt/16.htm> .
- [7] Lockwood Trade Journal Co., Inc. “为什么禁烟广告不奏效?”,  
<http://www.tobaccoasia.com/current/chinese/features/new03.htm> .
- [8] 曼昆,《经济学原理》,生活、读书、新知三联书店,北京大学出版社,1999年。
- [9] 苗炜,“中国体育给烟草的活路”,《体坛周报》,2000年11月20日。
- [10] 潘璋,“体育与烟草”,<http://www.bjstats.gov.cn/rmht/qzbs1-5.htm> .
- [11] 全国人民代表大会常务委员会,《中华人民共和国广告法》,1994年10月。
- [12] 任学锋、安家璇,“青少年烟草使用的政策环境因素”,  
[www.cash-prc.com/dt/zg/snxy.htm](http://www.cash-prc.com/dt/zg/snxy.htm) .
- [13] 俞叔文,“烟草经济:沉重的档案”,《市场报》,1997年8月28日第七版。
- [14] 云南戴托普药物依赖治疗康复中心,“毒品趣闻”,  
<http://www.daytop.com.cn/daytop-dpqw.htm> .

## On the Inefficiency of Complete Outlawing of Tobacco Advertisements

HUI WANG

(Peking University)

**Abstract** Many countries have laws controlling tobacco consumption. One of the laws implemented is the outlawing of tobacco advertisements. This paper analyzes tobacco advertisement from the perspective of law and economics and reaches the conclusion that it is inefficient to completely outlaw tobacco advertisements. Alternative policy recommendations for reducing tobacco consumption are provided.

**JEL Classification** K29, I18