

控烟系列报道之一

中国控烟第二季：消灭“吸烟区”

室内完全无烟立法最大的阻力是在这些场所的经营者，他们担心禁烟会影响生意；以及害怕自己无法做到劝阻顾客吸烟，又被抽查发现罚款。

□ 记者 | 王 煜 实习生 | 李 玉

4月中旬的一天，北京海淀区一所大学旁开饭馆的老张忽然眉一皱，犯起难来：电视上正在播报新闻，北京市新的控烟条例征求意见，令他不安的是，这次要求实现公共场所室内全面无烟，所有室内吸烟区一锅端？老张的饭馆有两层，其中二楼的包厢，几乎每桌都有人抽烟。“这下可好，不准别人抽烟了，客人还愿意来我这儿吃饭吗？他要是点上烟了，我也这真不好拿他怎么样呀。”

“可以禁烟，但是别影响我的生意啊。”这样嘀咕着，他登录了北京市政府的相关网站，把自己的意见敲了进去。

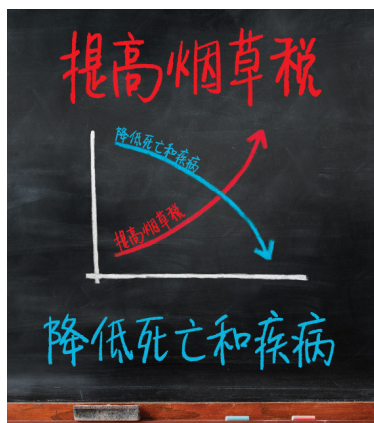
由北京市政府法制办主持的这次《北京市控制吸烟条例（草案）》的公开意见征集已经在4月30日结束，结果如何以及是否会调整条例，还未向社会公布。这次北京对控烟条例的调整被视作“重大的突破”，原因是条例要求取消所有室内公共场所吸烟区域的设置。100%室内无烟当然好，但能实现吗？

实际上，2005年全国人大常委会通过了《烟草控制框架公约》在中国履行实施的决议，明确承诺我国将在所有室内公共场所、室内工作场所、公共交通工具创造无烟环境，为公民提供普遍保护。但将近10年过去，控烟立法只在十几个城市以地方法规的形式实现，而且许多地方屡屡发生禁而不止，形同虚设。

上海相对较好。真实情况是，根据2010年3月1日正式施行的《上海市公共场所控制吸烟条例》规定，上海市中小学校、医院、体育场、公共交通工具、商场、超市、网吧、电梯等公共场所全面禁烟，但是生产型企业等工作场所却没有涵盖，而大中型餐厅、星级宾馆、游艺厅等娱乐场所都只是部分禁烟。

尽管还未做到室内全面禁烟，但根据2011年度“上海控烟白皮书”显示，上海各类法定禁烟场所内吸烟发生率由2010年同期的18.6%下降至18.1%。而从另一份2013年全年的监测数据可以发现，网吧、娱乐场所的违规吸烟发生率与2012年同比均呈明显下降趋势，分别由2012年的54.4%、46.1%降至41.8%、40.5%。“我们可以看到立法

右图：2014年控烟海报。



烟草税越高 = 吸烟者越少，
死亡数越低且社区越健康。
世界无烟日，5月31日
www.who.int/world-no-tobacco-day/zh



控烟是能够取得成效的，这也是在提示我们可以通过加强立法，进一步推进控烟工作。”复旦大学公共卫生学院副教授郑频频说。

室内无烟的阻力

中国政法大学法治政府研究院副教授、卫生法研究中心副主任王青斌参与了北京此次修改控烟条例的立法论证过程。王青斌告诉《新民周刊》记者，目前在北京市市政府法制办审议阶段，新控烟条例最有可能出现争议的是“允许在机场设置2-3年的缓冲期”，即在这段时间里还是允许室内吸烟区的存在。

“室内完全无烟立法最大的阻力是在这些场所的经营者，他们担心禁烟会影响生意；以及害怕自己无法做到劝阻顾客吸烟，又被抽查发现罚款。”

另外，也存在来自烟草企业和烟民们的阻力。王青斌提出，烟草业的政企不分，以及部分政府官员本身就是烟民，这使得某些城市最初的立法意愿就不强，在立法进程的推动、制度设计的过程中又缺乏积极性，使得各地的控烟立法进程总体而言比较缓慢。

王青斌说，北京市人大对这次控烟立法的修改比较重视。立法建议由著名法学家、中国政法大学终身教授松年提出，不仅是简单的提议而是附上了详细的法规条文草案以及相关说明，并且获得了较多北京市人大代表的联署。官方之外，民间的推动力量也不可忽视，控烟NGO新探健康发展研究中心也一直为各地的无烟立法做出了大量努力。该中心副主任吴宜群表示：“虽然不可能做到有法就立刻无烟，但我们必须一步步向前推进。”联合各方力量，这是王青斌眼中北京无



小学生展示自己制作的禁止吸烟宣传口罩。

烟立法取得突破的关键点。“新的条例预计将在 2015 年初的北京‘两会’期间提交人大审议，有望获得通过。”

而谈及全国范围内的立法，王青斌介绍说，国家卫计委已经向国务院提交条例的草案，去年已列入国务院的二类立法计划，即处于研究阶段。而真正法律意义上的“烟草控制法”能否出台，需要多久的立法时间，这都是目前还不能确定的。

客人吸烟罚老板

本次北京控烟条例征求意见稿中明确提出，控烟执法权由卫生监督部门承担。而在目前已经实现控

上海各类法定禁烟场所内吸烟发生率

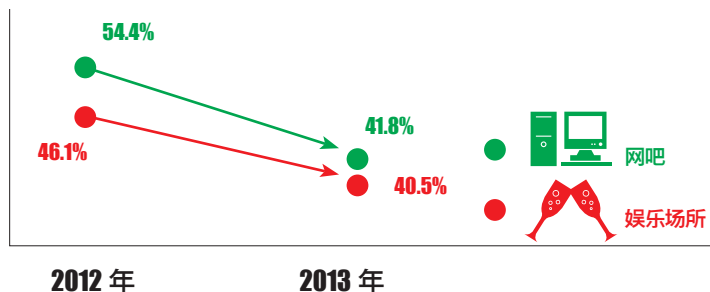


烟立法的城市中，存在多部门执法和单部门执法两种情况。

上海市健康促进委员会办公室副主任唐琼介绍，上海作为首个省级控烟立法的城市，是在国内较早地探索推行多部门共同执法控烟的。例如，公安部门负责对网吧等互联网上网服务营业场所的控烟工作进行监督执法，食品药品监督管理部门负责餐饮业经营场所控烟工作的监督执法，而健康促进委员会则负责控烟工作的组织推进。

“其实上海在上世纪 90 年代就有一个公共场所控烟的政府规章，当时规定了由卫生监督一家负责，但是后来发现管不过来，所以在《上海市公共场所控制吸烟条例》的制定过程中，就有人提出了多部门监管的执法思路。”唐琼告诉记者。

上海市网吧、娱乐场所的违规吸烟发生率



而目前深圳的控烟工作，也是在条例中规定多部门联合执法的方式，包括教育、卫生、文化、城管等多个部门，各司其职，负责各自所辖范围的控烟工作。

不过，在王青斌看来，多部门联合执法并非国家提倡的方式，例如食品安全、海上执法等领域，都有过联合执法不成功的先例。他认为，多部门联合执法除了容易出现互相推诿责任之外，还存在某些部门执法职责太多，顾不上执行控烟监督的问题。“例如公安部门，需要执法的项目有几十种，再给它增加控烟，实行的积极性很难提高。”另外，还存在某些部门只有执法权没有执法力量，例如教育部门。他提出，执法的专业化、单部门化，在具体的项目中，由某一个部门实行其他领域的执法权，这是行政执法的大势所趋。

王青斌说，虽然他提倡控烟的执法权集中在卫生监督部门，但另一方面，软性的、不涉及处罚的日常监督管理工作依然可以由各部门联合承担。“例如，各部门可以发文、检查、批评教育。”

新探健康发展研究中心副主任吴宜群提出，控烟不能完全依靠政府，必须动员全社会的力量。她举例称，上海的控烟工作调动了许多民间志愿者配合。“上海有注册志

愿者，如果某餐馆多次接到群众举报有违规抽烟行为，但又没有留下证据，就可以请附近的控烟志愿者前往该餐馆‘暗访’，得到证据后举报。”

“2013 年上海市公共场所控烟白皮书”显示，2013 年全市志愿者共检查公共场所 37608 户，向监管部门提出建议罚款 221 例，得到采纳 94 例，采纳率为 42.5%，比 2012 年提升 8 个百分点，在全市机关、医院等控烟专项巡查中以及网吧、娱乐场所等“重灾区”的控烟推进当中都发挥了重要的作用。

王青斌认为，北京控烟立法的原则是希望的公共场所的经营者负起劝导顾客禁烟的责任，如果经营者不承担这个责任，处罚力度较大，

目前拟罚款 5000—10000 元。“把对个体吸烟者的处罚转化到对全市几万家营业场所的监督处罚上来，执行难度会小很多。”

但对个人的处罚依然是无法回避的问题。唐琼介绍：“在上海下一步的控烟立法中，我们还需要考虑到调整处罚操作程序、降低执法成本的问题。在控烟执法过程中，我们以前的做法是先劝阻，劝阻无效再罚款。但是现在法规已经执行了这么长时间，公众的知晓率也应该有了提高，那么这种情况下就可以直接劝阻并罚款。这样执法的效率就可以大大提高了。”

而处罚的额度的规定也需要谨慎处理。唐琼说，现在对个人的处罚是在 50—200 元之间，根据行政处罚法的规定，如果被处罚的人事后缴纳没有困难的话，执法部门就不能当场收缴，只有罚款在 20 元或以下时除外。行政部门为了便于执行到位，就希望处罚下限能够降到 20 元。但是对公众来说，200 元的罚款都可能不足以对违法吸烟产生威慑，更别提 20 元了。上限方面，北京这次控烟条例的修改，对个人处罚的上限也是 200 元，而将来是否应该提高，例如可以达到深圳的 500 元，还有待考量。☒

北京市控烟立法大事表

- 1995 年，北京市制定《北京市公共场所禁止吸烟的规定》。
- 2005 年，全国人大常委会通过了《烟草控制框架公约》在中国履行实施的决议，明确承诺在所有室内公共场所、室内工作场所、公共交通工具免于接触二手烟草烟雾，创造无烟环境，为公民提供普遍保护。
- 2008 年，北京市颁布《北京市禁止吸烟场所范围若干规定》(市政府令第 204 号)，进一步扩大了禁止吸烟公共场所的范围，医疗机构的全部室内区域等被要求禁烟。
- 2011 年，北京市政府在《健康北京，“十二五”发展规划》中提出，“十二五”期间，党政机关、教育和医疗卫生系统等率先实现室内无烟和全市公共场所禁止吸烟的目标。
- 2011 年，北京市人大常委会将制定《北京市控制吸烟条例》列为立法预调研项目，并出台《北京市控制吸烟条例(专家建议稿)》公开征求意见，九成网民赞同进一步扩大控烟范围。
- 2013 年，北京市控烟立法作为调研论证项目被分别列入了市政府立法工作总体安排和市人大常委会立法工作计划，并于 2014 年 1 月列入《北京市地方性法规五年立法规划(2013—2017 年)》中任期内完成制定的法规。