

# 南昌能否打响国内全面无烟立法“第一枪”

## 全面无烟环境立法高层研讨会报告汇编

杨功焕 主编



中国医学科学院基础医学研究所全球控烟研究所中国研究合作中心

中国疾病预防控制中心控烟办公室

# 南昌能否打响国内全面无烟立法“第一枪”

## 全面无烟环境立法高层研讨会报告汇编

杨功焕 主编

中国医学科学院基础医学研究所全球控烟研究所中  
国研究合作中心

中国疾病预防控制中心控烟办公室

# 前言

2011年2月25日,在中国医学科学院基础医学研究所和中国疾病预防控制中心的支持下,江西省疾病预防控制中心组织召开了“全面无烟环境立法高层研讨会”。

此次研讨会不但邀请了应松年等来自中国政法大学、清华大学法学院、上海政法学院等著名高校的法学专家和哈尔滨市、天津市等法律实务部门的官员,而且也邀请到了九江学院、中国疾病预防控制中心、上海市、天津市、广东省、黑龙江省、河南省、江西省、浙江省、南昌市卫生局和疾病预防控制中心的公共卫生和烟草控制专家。专家们云集南昌,讨论中国的无烟立法,会诊南昌市等地方全面无烟环境立法过程中遇到的问题。

南昌是中国疾病预防控制中心2010年启动的“无烟环境促进项目”首批7个试点城市(天津、重庆、沈阳、哈尔滨、南昌、兰州、深圳、南昌)之一,也是7个项目城市中控烟立法进程速度最快的城市。南昌市在2010年制定了《南昌市控制二手烟草烟雾危害条例》(以下简称“条例”)的法规草案,被世界卫生组织和众多专家称为是中国国内迄今为止最接近于《WHO烟草控制框架公约》第八条“防止接触烟草烟雾”要求的控制“二手烟”危害的“最全、最严”立法草案。“条例”草案从去年8月起已经接受了南昌市人大两次审议,但是只因为有人质疑其“过于超前”、“不符合国情、省情、市情”、“难以实施”,“条例”草案至今还未能进入最终表决程序。

江西省疾病预防控制中心作为美国国立卫生研究院 FOGARTY 国际项目中心支持的项目点之一,在项目牵头单位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以及中国疾病预防控制中心控烟办公室的支持下,主办了“全面无烟环境立法高层研讨会”,希望借助专家指导,以南昌市的无烟立法为案例,讨论全国无烟环境立法的众多问题。同时也促进南昌能够尽快出台“条例”,使南昌成为全国首个出台100%无烟环境立法的城市。

专家们将从南昌市室内公共场所和室内办公场所“二手烟”暴露的现状、“二手烟”暴露对南昌公共健康造成的危害、对南昌未来“绿色低碳”经济发展和对即将在南昌举办的“第七届全国城市运动会”产生的直接和间接影响等多个角度,印证“条例”出台的必要性,并就“条例”的名称、适用范围和执法主体等具体问题提出指导意见。

本汇编特将本次研讨会中的权威专家的报告观点一一精选,其中深入的思考与智慧的思维昭示着中国未来控烟立法的正确走向。

# 主编 杨功焕

编委（按姓氏笔画）：

万霞	甘筱青	朱丽萍	陈天鹏	李艾
李建华	杨杰	应松年	余凌云	杨寅
沈敏荣	单国俊	解志勇		

编辑人员：

刘惠琳	吉路	陈轶英	刘杰	胡大伟	颜玮
-----	----	-----	----	-----	----

## 重要观点摘登

由于烟草烟雾颗粒物很小，很容易附着到肺部，而且很难被我们的抽风机排出去，所以二手烟草烟雾所带来的健康危害是非常严重的。

----杨功焕

二手烟不存在安全暴露的水平，因为它能够迅速刺激和伤害呼吸道内部，即使是很短暂的接触，也会引起冠状动脉供血不足。

----杨功焕

一般的空气净化系统，可以消除大颗粒，但不能消除小颗粒，不能依靠通风技术来控制二手烟烟雾。正是因为这些原因，所以我们才提出不能设吸烟室，因为不可能通过通风机把二手烟烟雾排出去。

----杨功焕

苏格兰的数据，非常明确地告诉大家，政府出台“防止二手烟暴露”法规，较之于投资医院、救治心肌梗塞，相比所花的成本小多了，但是减少的心肌梗塞的住院人数，节省的医疗成本是非常清晰明确的。加上减少不吸烟者的肺癌、慢性阻塞性肺疾患、儿童哮喘等疾病的发生数均会下降，这是一个从源头上解决看病难、就医难的关键措施。

----杨功焕

南昌的控烟立法立意高深，在鼓励吸烟者戒烟的同时，强调对二手烟的控制，点出了控烟的关键。

----应松年

有些吸烟者往往强调吸烟是吸烟者的权利和自由，但是任何人的权利和自由都是有边界的，其边界就体现在个人的权利和自由不能影响甚至损害别人的权利和自由，不能影响公共利益，这是法治的基础，也是社会和谐的基础。南昌立法的目的就在于通过保护不吸烟者的权利进而保护公众健康。

----应松年

公共卫生与公共健康本身就是经济发展水平的重要指标，改善和提高了两者，就是提高了经济发展水平！

----杨寅

经济发展水平低不应当成为影响全面无烟环境的立法、执法与司法的理由。它只是吸烟者因知识短缺和烟草企业蒙蔽而产生的偏见，也可能是对强权者的阻力妥协、服从的借口。

----杨寅

立法不仅要规定已经成熟的事情，更重要的是，要结合这个社会的发展趋势和已经存在的情况对其进行引导和促进。

----应松年

高校的主要职能是培养人才、科技创新和服务社会，同时高校也是智力资源、文化资源的聚集地，担负着传承文明、倡导先进文化、革故鼎新的社会职责。高校的学生处于习惯养成阶段，可塑性大，容易受不良习惯的影响，如果正确引导，可以形成终身受益的良好习惯。高校学生来源广泛，毕业后又走向四面八方，影响广泛。因此，高校控烟具有榜样作用和示范作用，其效果可以辐射到社会，高校控烟意义十分重大。

----甘筱青

七城运将预示着一个环保、健康、绿色的城运，绿色是七城运最核心的理念。什么叫“绿色七城运”？全面无烟环境加上禁止烟草广告促销和赞助。

----杨杰

无烟环境项目的实施应该说能够促进南昌市医改工作目标的实现。

----陈天鹏

一项法律的题目是法律文本的眼睛、门面，是整个立法文本最简洁的一句广告宣传语。它直接体现了立法的宗旨、立法角度、立法的价值取向以及立法的主

要内容。……。我国现在的无烟立法在题目上应该突出对不吸烟者的生命权、健康权的保护。所以我赞成“防止二手烟危害”等类似题目。

-----单国俊

《防止二手烟草烟雾危害条例》贴近《世界卫生组织烟草控制框架公约》第8条和框架公约各缔约方会议关于防止接触烟草烟雾准则的要求和提法。这个立法题目可以更好地突出保护不吸烟者生命权和健康权的立法宗旨。更好地突出法规题目的宣传功能。

-----单国俊

立法之所以重要，是在弘扬一种趋向，一种社会文化道德的趋向，同时也能够起到对不吸烟人的权益保障的作用。

-----余凌云

政府机关禁烟到底难在哪里？一、领导自身吸烟。这个存在一个执行难的问题。二、单位缺乏对控烟的严格要求。

-----李建华

## 目录

前言.....	1
重要观点摘登.....	3
第一部分：南昌能否打响国内全面无烟立法“第一枪” .....	8
一、全面无烟立法迫在眉睫——“二手烟”危害与我国的控烟现状 .....	8
（一）吸烟和二手烟暴露的严重性 .....	8
（二）二手烟带来的健康危害 .....	10
（三）只有全面无烟立法才能有效遏制二手烟暴露 .....	14
（四）全面无烟会有效改善人群健康 .....	17
二、南昌创建全国第一个全面无烟环境立法的意义与价值 .....	18
三、经济发展水平不影响全面无烟环境创建 .....	20
（一）什么是全面无烟环境 .....	20
（二）如何创建实现全面无烟环境 .....	20
（三）三点结论 .....	22
（四）总结 .....	22
四、问题探讨 .....	22
问题一： .....	22
问题二： .....	23
问题三： .....	24
问题四： .....	24
第二部分：南昌亟需无烟立法.....	25
一、创建无烟环境，预防慢性疾病 .....	25
（一）认识吸烟危害，进行积极干预 .....	26
（二）创建无烟环境，促进慢病防治 .....	27
（三）推进项目实施，如期实现目标 .....	33
二、高校控烟与全面无烟环境立法 .....	34
（一）高校控制烟草的意义 .....	35
（二）高校吸烟的现状 .....	35
（三）无烟环境立法和控烟 .....	37

(四) 高校控烟的优势 .....	38
(五) 几点思考 .....	38
(六) 九江学院控烟工作 .....	39
三、绿色七城运，期待全面无烟环境立法保驾护航 .....	43
(一) 为什么要实施无烟体育? .....	44
(二) 无烟体育实施现状? .....	44
(三) 如何使南昌城运会办成一届全面无烟的运动会? .....	47
(四) 全面无烟城运会的意义? .....	48
四、问题探讨 .....	49
问题一: .....	49
问题二: .....	49
问题三: .....	50
问题四: .....	50
第三部分：专家会诊无烟立法.....	51
一、无烟环境立法条例名称：“防止二手烟危害条例”还是“公共场所控烟条例” .....	51
二、为什么要限制吸烟者的吸烟“自由”? .....	53
三、“执法难”是否是推迟无烟立法的理由 .....	54
四、下列场所是否应该全面无烟（单间办公室、餐厅等）? .....	55
五.1、能否有效执法？（执法主体、执法对象、罚则，执法难的问题） .....	57
五.2、能否有效执法？天津的经验 .....	60
六、问题探讨 .....	62
问题一: .....	62
问题二: .....	63
问题三: .....	64
问题四: .....	66
问题五: .....	67
问题六: .....	68
第四部分：总结和展望.....	69

# 第一部分：南昌能否打响国内全面无烟立法“第一枪”

## 一、全面无烟立法迫在眉睫——“二手烟”危害与我国的控烟现状

杨功焕 教授

中国疾病预防控制中心副主任

### （一）吸烟和二手烟暴露的严重性

我们说一定要全面无烟，并且全面无烟立法迫在眉睫，这么说的主要原因还是基于一个科学的道理：吸烟二手烟的严重情况。之所以有这么严重，同时因为南昌有很严重的公共健康问题。只有全面无烟的立法才能有效改善人群的健康。

我们已在很多场合下，介绍过我国烟草流行情况。从我国 20 世纪 90 年代，我们开始对中国人群的吸烟水平进行几年一次的调查。人们的吸烟水平从 2002 年以来基本上没有下降，男性的吸烟人群依然是很高的水平，15 岁以上的吸烟男性是 52.9%，女性是 2.4%。中国人群中吸烟人数是很多的，现在达到了三亿。

大家可以看到下面这个图（图 1）中，40-59 岁这个年龄段从 2002 年到 2010 年有所上升，60 岁以上的男性的吸烟水平并没有发生明显的改变。

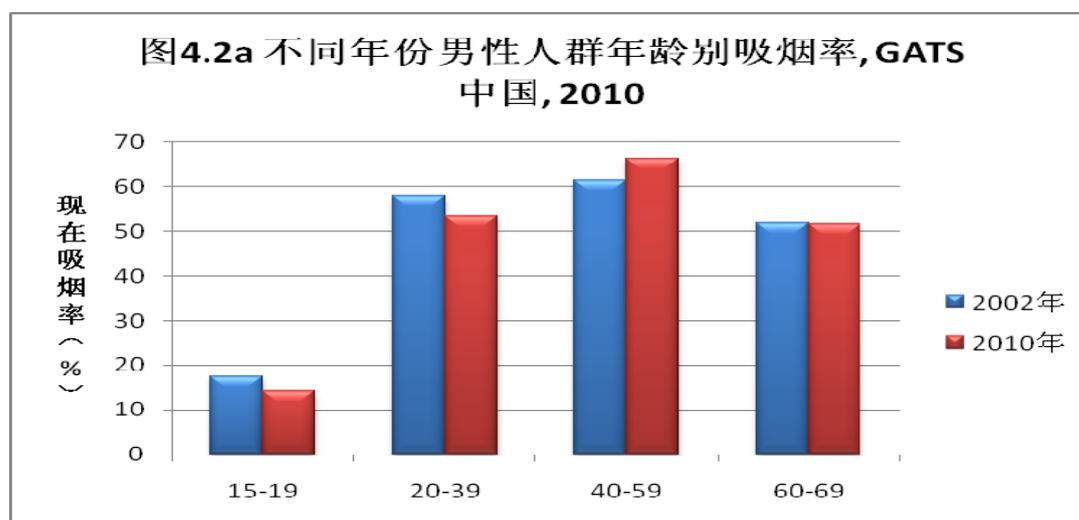


图 1 不同年份男性人群年龄别吸烟率，GATS 中国，2010

从不同的职业人群来看，工人和农民是我国人群中最主要的主体人群，在过去八年时间内，工人的吸烟水平在上升，农民的吸烟水平基本上持平，包括机关干部他们的吸烟水平也没有变化，真正有变化只有两类人群，即医务人员和教师。这两类人群的吸烟水平在过去 3 年中是有下降的，因为这两种人群对烟草危害健康的认识在增加，以及他们的自律相对比其他人群要严格一些。（图 2）

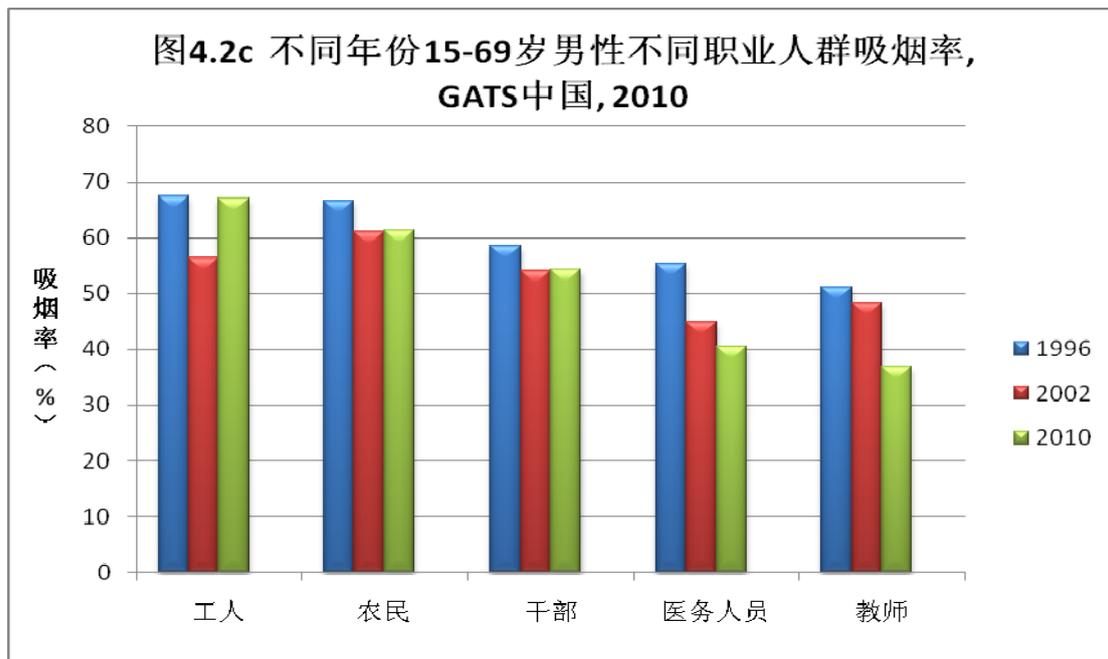


图 2 不同年份 15-69 岁男性不同职业人群吸烟率，GATS 中国，2010

只要有人吸烟，在吸烟者周围的不吸烟者就会遭受二手烟的暴露，根据全球成人（中国部分）的吸烟行为调查结果显示，有 72.4% 的不吸烟人暴露于二手烟，即有 7.4 亿中国人会暴露在二手烟烟雾之中。在餐馆里不吸烟者的暴露水平高达 88.5%，在政府办公楼是 65.4%，虽然家庭不是法律所覆盖的范围，但是在三分之二的家庭中是可以任意吸烟的。从城市和农村的对比来看（图 3），也许在农村的公共交通工具和医院中要严重一些，在城市和农村的餐厅二手烟暴露高达 90%。这些数据告诉了大家一个事实，就是说二手烟暴露确实非常严重，南昌是这样、江西省是这样，全国也是这样，并不是说哪个地方就特别严重，在我们整个中国都是非常严重的。

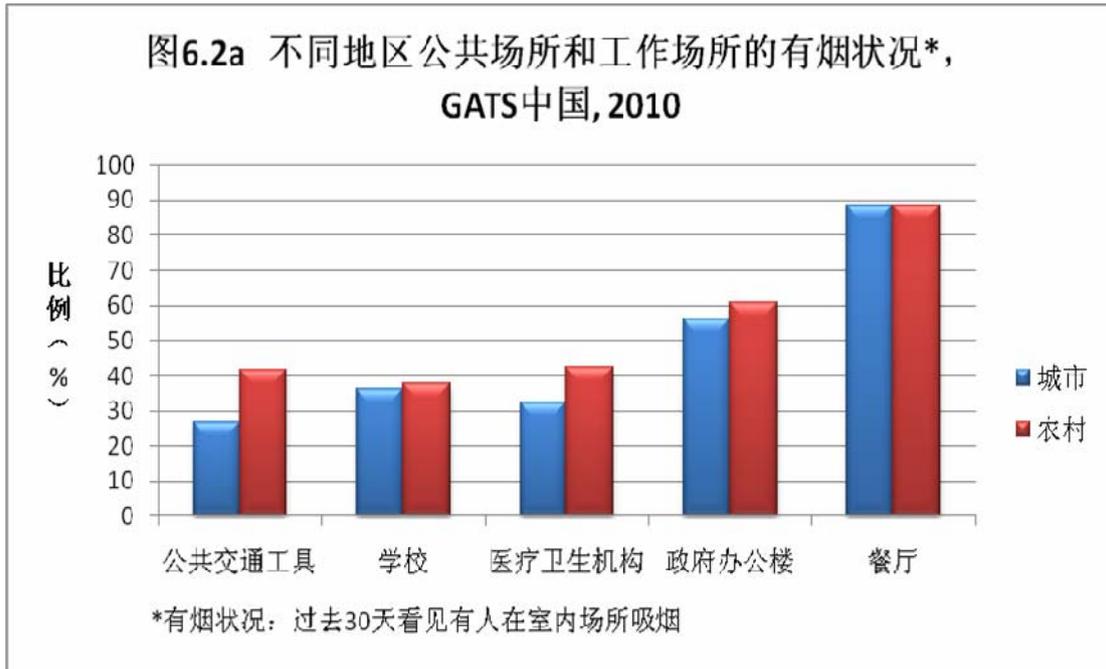


图 3 不同地区公共场所和工作场所的有烟状况，GATS 中国，2010

## (二) 二手烟带来的健康危害

这么严重的二手烟暴露，究竟会带来哪些健康的问题？下面这幅图（图 4）显示，它对儿童会引起肺部疾病、出生的低体重，对成人会引起肺癌，也会引发冠心病的发生。我们说的这些可导致的严重的健康问题，都是有科学证据的。

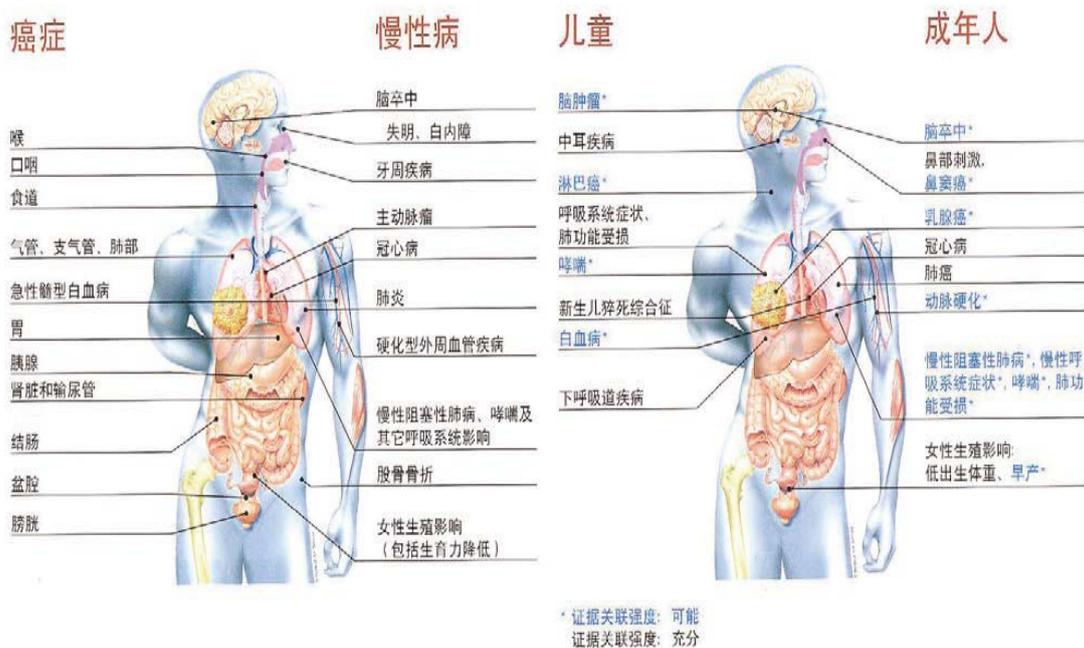


图 4 二手烟带来的健康危害

## 1、二手烟对儿童健康影响

二手烟会引起儿童猝死综合症、慢性呼吸系统疾病，降低肺功能、导致哮喘等，这些都有相当多的研究证据来支持这些结论。新西兰对母亲吸烟和婴儿猝死的研究为例，母亲一天吸 1-9 支烟，她的孩子发生婴儿猝死综合症比不吸烟者的孩子概率高一倍，吸 10-19 支者，是不吸烟者的 2.6 倍，吸 20 支者是不吸烟者的 5.1 倍。（图 5）

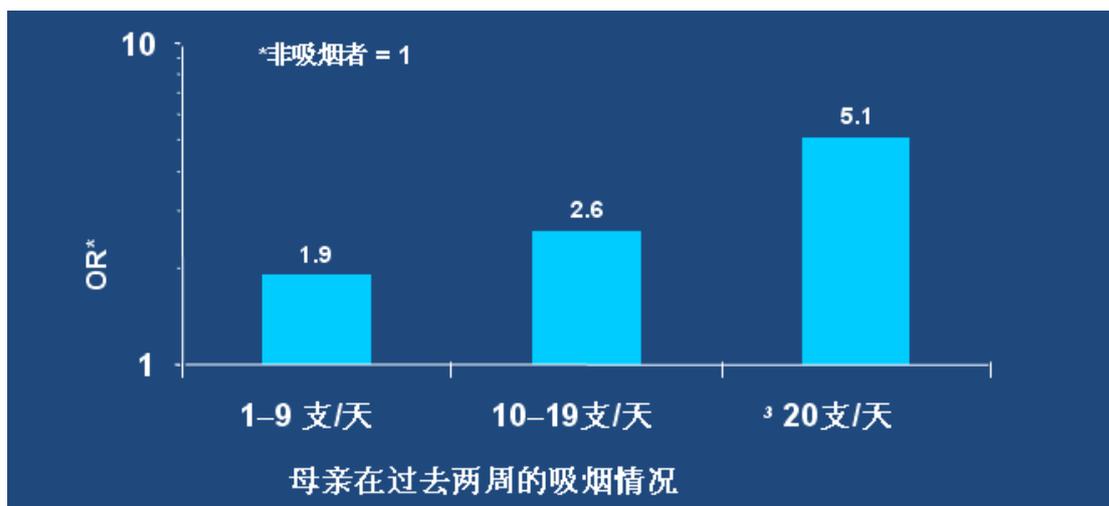
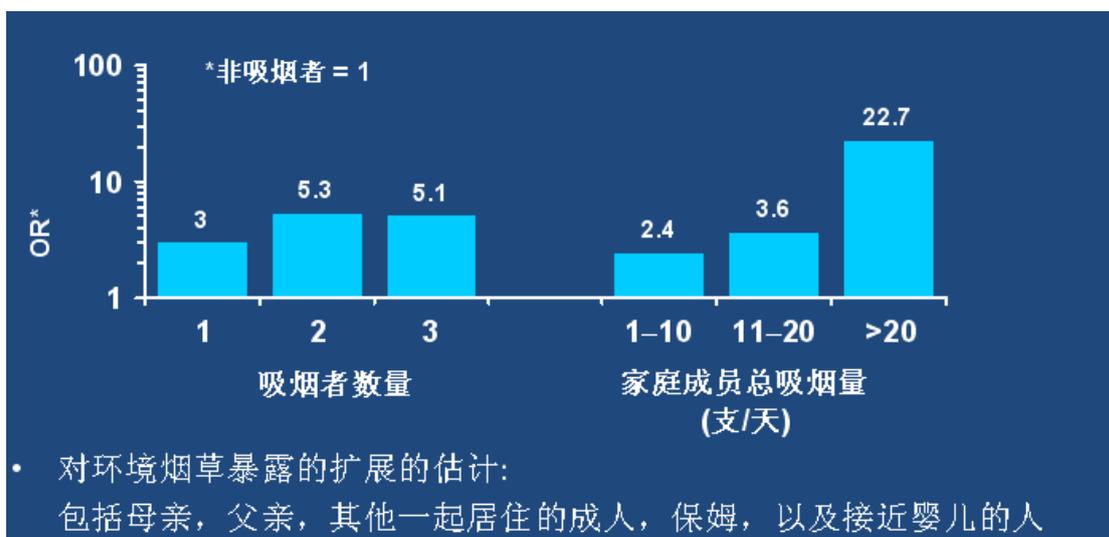


图 5 母亲在过去两周的吸烟情况与新生儿猝死的关系

美国的研究证明在家里吸烟者数量越多，家庭中孩子发生婴儿猝死综合症的概率就越高。家里有一个吸烟者的家庭中发生婴儿猝死综合症是没有吸烟者家庭的三倍，有两个吸烟者的家庭发生婴儿猝死综合症的概率是没有吸烟者家庭的 5.3 倍，家庭里面吸烟者吸烟的总量大于 20 支是不吸烟者家庭的 22.7 倍。不同的研究，由于人种和其他因素不同，具体数据会有所不同，但是吸烟者越多，吸烟的量越多，发生婴儿猝死综合症的概率越多（图 6）。



- 对环境烟草暴露的扩展的估计:

包括母亲，父亲，其他一起居住的成人，保姆，以及接近婴儿的人

图 6 二手烟暴露和婴儿猝死综合症的关系研究，美国病例对照研究

中国上海的研究与美国和新西兰的研究的结论是一致的（图7）。

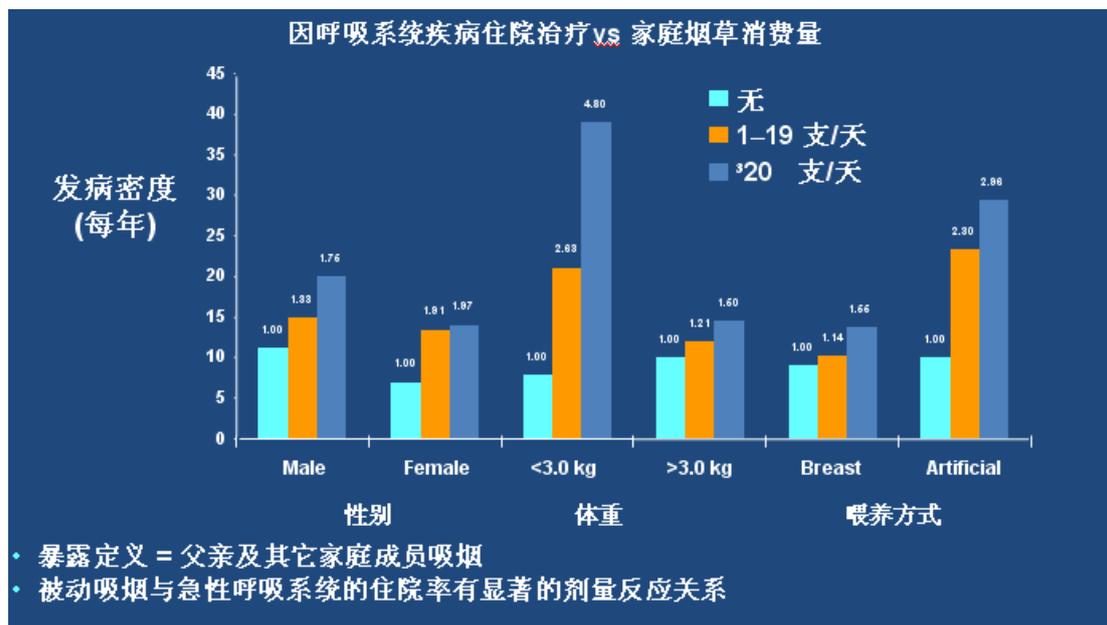


图7 二手烟和呼吸系统疾病：上海病例对照研究

## 2、二手烟和慢性呼吸系统疾病之间的分析

关于二手烟和慢性呼吸系统疾病之间的分析，Cook and Strachan 采用了随机效应模型系统综述了 1997 年的 60 项研究，这些研究都提供了二手烟暴露与慢性呼吸系统疾病的科学证据。

## 3、二手烟暴露和肺癌关系的研究

图 8 显示，1982 年由日本专家（名称）首例发表的对 1966–1979 不吸烟者女性患肺癌与丈夫吸烟的数量的研究。研究估计丈夫吸烟的非吸烟妇女的标准化死亡比 (SMR) 以及相对危险度 (RR)，研究结果发现丈夫吸烟与不吸烟妇女患肺癌之间存在显著的剂量反应关系。

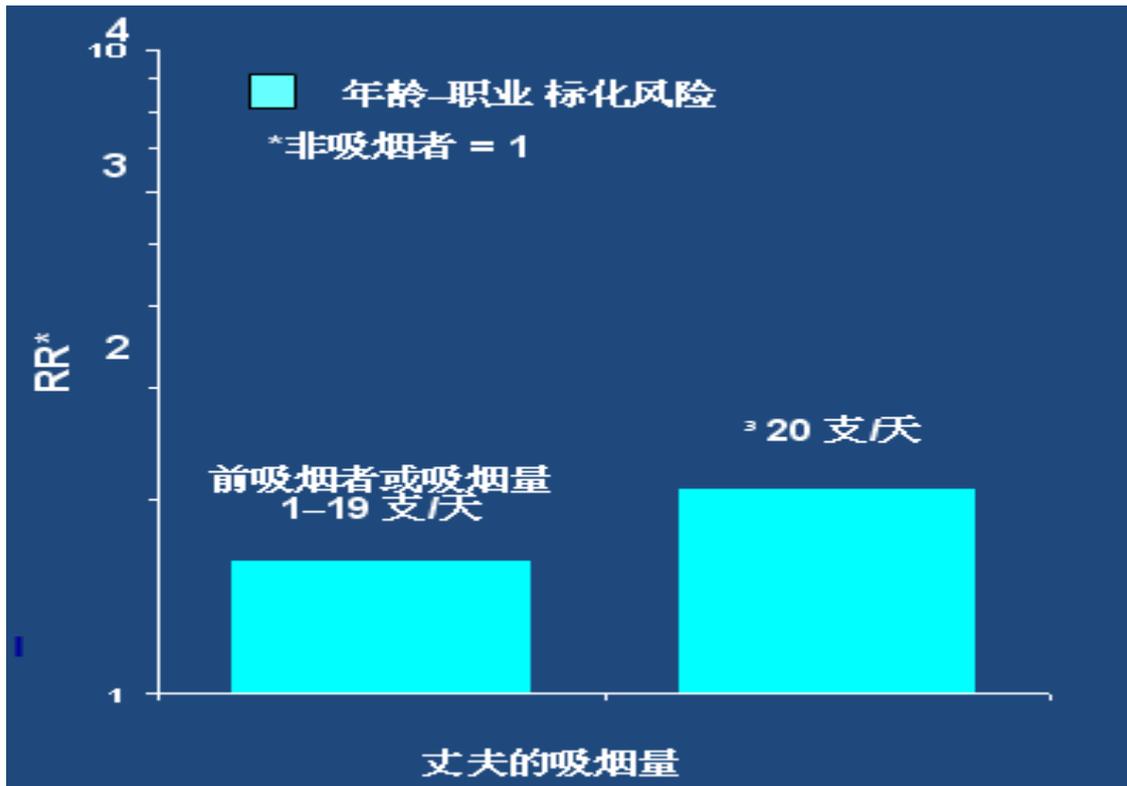


图 8 二手烟暴露与肺癌

图中比对了丈夫不吸烟的女性患肺癌的情况以及丈夫每天吸 1-19 支、大于 20 支女性患肺癌的情况。在瑞典和美国也进行了类似的研究。所以我们可以知道，很多人说女性也不吸烟，为什么她也患肺癌？原因就是中国的女性有很多人暴露在二手烟的环境中。

#### 4、二手烟暴露和冠心病关系的研究

关于二手烟暴露和冠心病，有 7 项前瞻性的研究和 9 项病理性的研究都支持两者之间的关系。由于烟雾会对血管有直接的损伤，所以很多人认为吸烟和二手烟暴露是一个长期过程，但实际上二手烟暴露诱发心肌梗塞是非常敏感的，而控制二手烟暴露，对于减少心肌梗塞的发生率有立竿见影的效果，这样的证据也是非常多的。

2006 年美国外科总监报告以及其他专家都详细回顾了二手烟暴露和冠心病的发生的证据研究，从而发现了二手烟暴露和冠心病发生与死亡的因果关系。荟萃分析表明遭受二手烟暴露的人患冠心病的风险高于不暴露二手烟风险的 20-30%。在血中监测到可替宁 的男性中，二手烟暴露者患冠心病的风险比非暴露者患冠心病的风险要高 50-60%。大量的研究证据显示，而降低二手烟暴露后，急性心肌梗塞的发生率迅速下降。二手烟烟雾导致心血管病的影响，主要是二手烟烟雾危害动脉血管内皮。

#### 5、二手烟草烟雾的致病机理

二手烟的危害为什么会这样严重？在二手烟烟雾中有很明确的致癌物质，这

些物质都是被国际癌症学会明确了致癌物质。而且二手烟烟雾有一个特点，即烟雾内的物质的直径非常小，所以大家通常会说测试烟草的存在测定使用  $PM_{2.5}$ 。相对来说，室外空气污染指的是大颗粒污染物，他们的直径是  $PM_{10}$ 。室外的小颗粒污染物主要来源于汽车尾气，而室内污染物则来源于烟草烟雾，由于烟草烟雾颗粒物很小，很容易附着到肺部，而且很难被我们的抽风机排出去，所以二手烟的烟雾所带来的健康危害是非常严重的。

#### 6、被动吸烟不存在“安全暴露”水平

根据这样的一个科学研究，实际上美国环保署、美国卫生部及世界卫生组织等所有专家团队都已经明确：二手烟不存在安全暴露的水平，因为它能够迅速刺激和伤害呼吸道内部，即使是很短暂的接触，也会引起冠状动脉供血不足。一般的空气净化系统，可以消除大颗粒，但不能消除小颗粒，不能依靠通风技术来控制二手烟烟雾。正是因为这些，所以我们才提出不能设吸烟室，不可能通过通风机把二手烟烟雾排出去。一边是吸烟区，另一边是非吸烟区的这种形式，根本不能避免二手烟烟雾向无烟区飘移，因此是毫无用处的。

### （三）只有全面无烟立法才能有效遏制二手烟暴露

老百姓对健康关注其实很多，只要提到某样东西对健康有危害，在社会上就会引起很强烈的反映；但为什么对二手烟的烟雾大家会熟视无睹？很多人坐在这里看到有人在自己面前抽烟，但没有想到自己的健康在受危害，就是因为二手烟危害的道理没有讲透， 很多人没有意识到二手烟危害究竟有多大。实际上二手烟在我国的严重性非常明显，图 9 是肺癌的变化趋势。肺癌在中国这几年上升的速度，尤其是女性的肺癌与二手烟暴露有相当的关系。

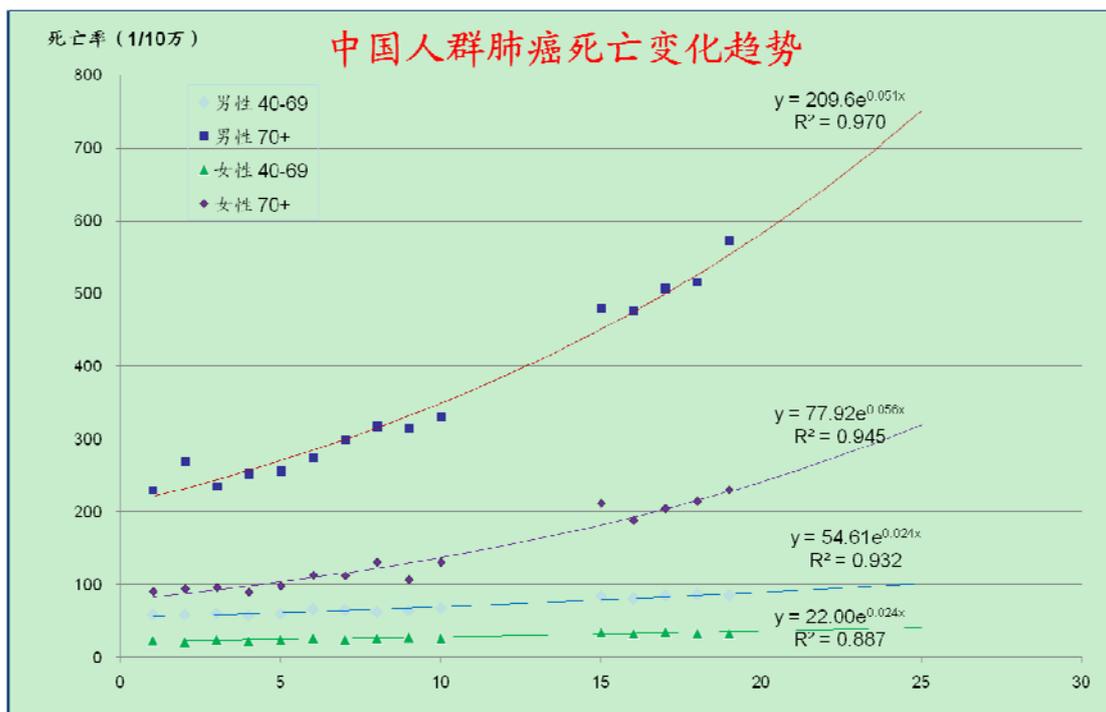


图 9 中国人群肺癌死亡变化趋势

今年 1 月 6 日发布的《控烟与中国未来》报告中，把吸烟和二手烟暴露的原因归结起来，在我国 2005 年，一年归因烟草使用的死亡就达到 120 万人。（图 10）

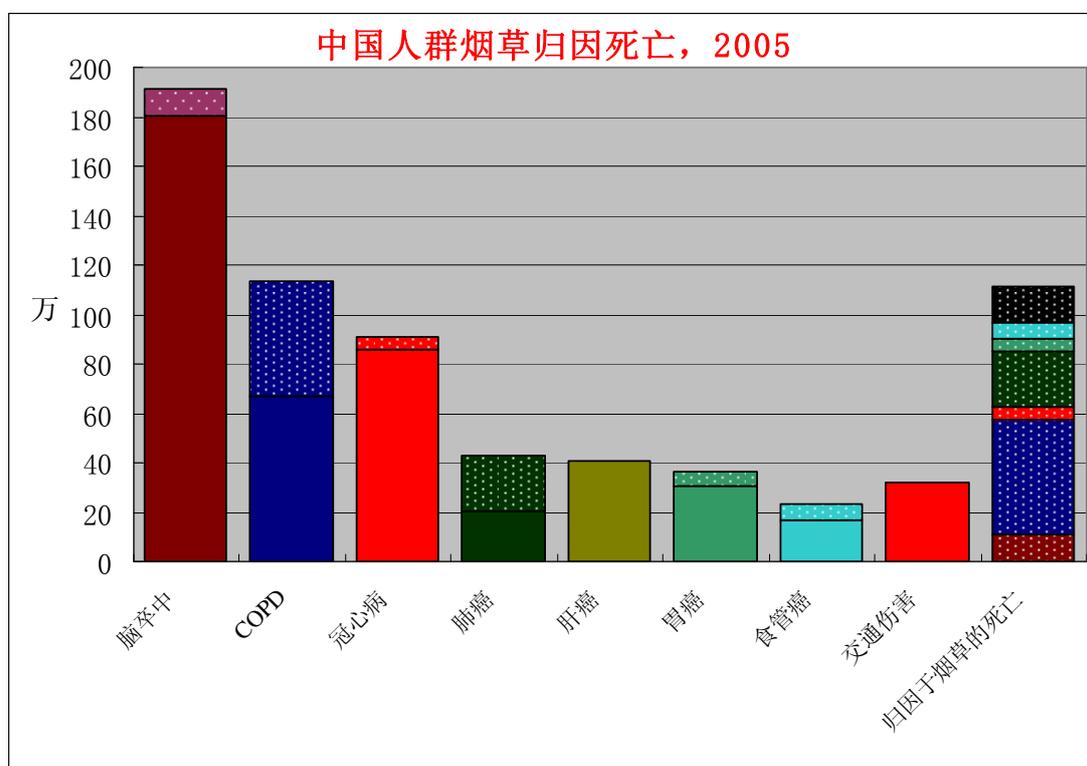


图 10 中国 40 岁以上人群烟草归因死亡，2005

当然大家知道，在这些死亡人数的背后还有比这些多得多因烟草导致的患病人数，所以会导致严重的社会负效益，也就是说烟草的社会成本（即花出去的钱）和烟草业赚的钱相比是负值。（图 11）

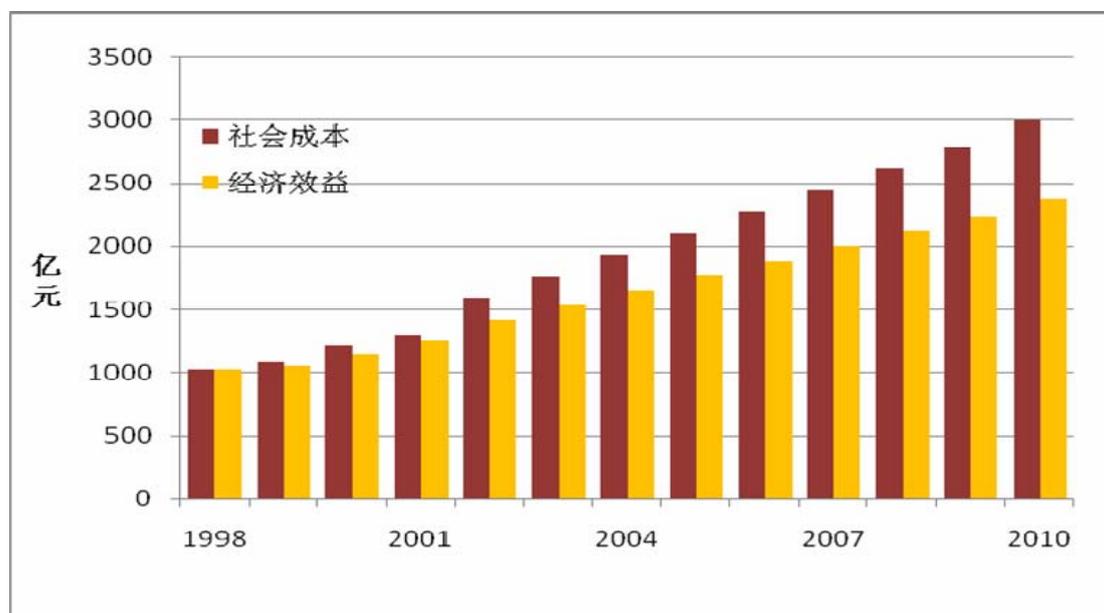


图 11 烟草的社会成本与效益综合评估，1998-2010

如果只是通过以上数据，来说明这个看不见、摸不着的小颗粒的二手烟烟雾会带来巨大的健康危害，可能还是不够直观。我们还有一个方法就是检测空气中  $PM_{2.5}$  这个小颗粒污染物，可以代表室内二手烟烟雾的浓度。如果这个房子里有一个人抽烟， $PM_{2.5}$  的浓度马上就会上升，在一间 20 平米的房间内，1 个人吸 1 支烟， $PM_{2.5}$  就立即达到  $123.9\mu g/m^3$ 。根据推荐的标准， $PM_{2.5}$  浓度达到 66 到  $150\mu g/m^3$ ，对健康就会有影响；如果大于  $150\mu g/m^3$  到  $250\mu g/m^3$ ，是会很不健康；大于  $250\mu g/m^3$  是十分有害。下面这张图（图 12）是无烟环境项目基线调查的结果。七个城市，其中第四个是南昌，可发现在有人吸烟的地方， $PM_{2.5}$  浓度平均浓度超过了  $65\mu g/m^3$ 。

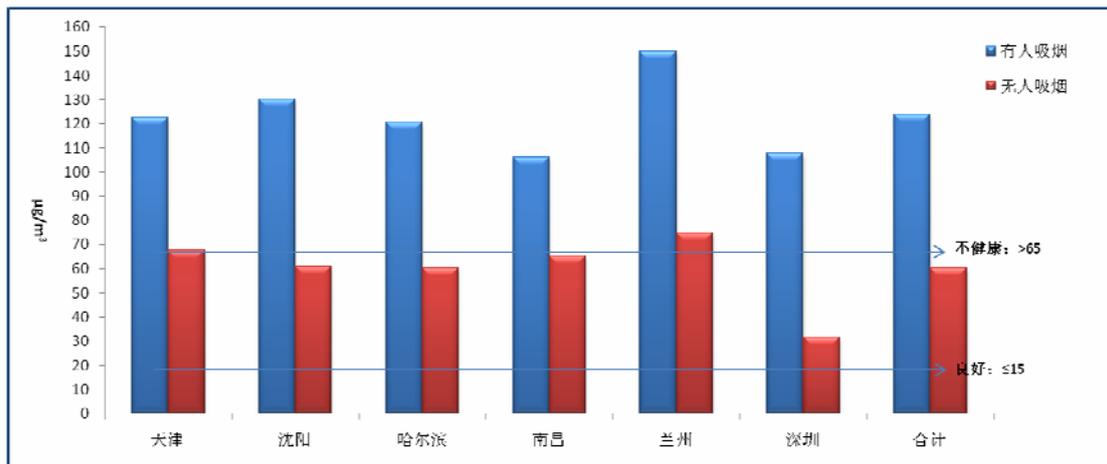


图 12 七城市室内有人吸烟和无人吸烟的 PM<sub>2.5</sub> 的浓度对比

根据今年 1 月 6 日发布的《控烟与中国未来》报告显示，履行烟草控制框架公约的绩效得分是 37.3 分，保护人民不受二手烟危害的得分是 32.0 分，过去 30 天室内工作场所有人吸烟的比例是 63.3%，过去 30 天室内公共场所所有人吸烟的比例是 72.7%。在调查的人群中有 37.7%的场所没有室内禁止吸烟规定，在这些地方，有将近 90%的人都看见有人吸烟；有 37.3%的场所属于部分场所禁止吸烟，这些地方，则近 70%的人看见有人吸烟，部分禁烟场所比的效果比没有规定好，但总的效果其实是不好的；还有 31%左右的场所是有全面禁止吸烟规定的地方，虽然没有国家的法也没有省市的法，但是这些单位有规定要求所有场所全面禁止吸烟，比如国家卫生部已经明确规定所有医疗机构和医院室内办公区域都禁止吸烟，在这些场所只有 25.5%的人看见有人吸烟。当然从一个角度理解，既然规定全面禁止吸烟，怎么还有人吸烟呢？但是，相比之下有全面禁止吸烟规定的地方，无人吸烟的效果显然是要好得多，所以全面禁止吸烟的规定是极大的有利于控制吸烟。

#### （四）全面无烟会有效改善人群健康

公共场所全面禁止吸烟有利于健康状况的改变，图片（图 13）中显示的是苏格兰公共场所全面禁止吸烟立法以后，患心肌梗塞住院人数的变化。图中蓝色的柱子是出台禁烟法规之前，红色的是禁烟法规出台 1 年后的心肌梗塞的住院人数，比较的是出台前后 1 年同月的心血管事件住院数的变化。

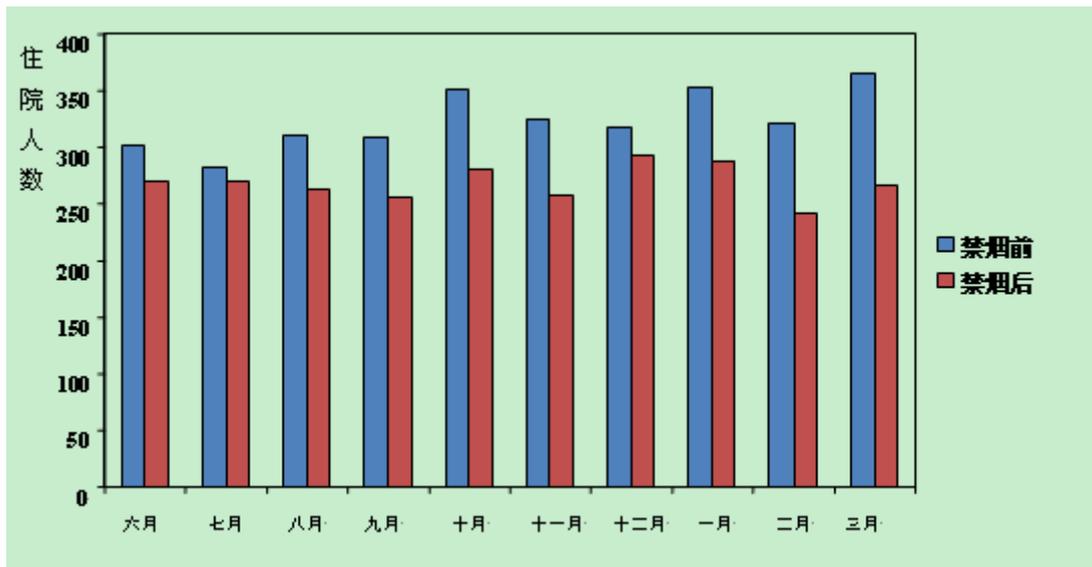


图 13 苏格兰全面禁烟立法 1 年后心血管事件住院数的变化

苏格兰的数据，非常明确地告诉大家，政府出台这个法规，较之于投资医院、救治心肌梗塞，相比所花的成本小多了，但是减少的心肌梗塞的住院人数，节省的医疗成本是非常清晰明确的。加上减少不吸烟者的肺癌、慢性阻塞性肺疾患、儿童哮喘等疾病的发生数均会下降，这是一个从源头上解决看病难、就医难的关键措施。基于这些证据，而中国人群二手烟暴露又如此严重，室内公共场所和工作场所全面禁烟迫在眉睫。

## 二、 南昌创建全国第一个全面无烟环境立法的意义与价值

**应松年**

**中国政法大学终身教授，博士生导师，中国法学会行政法学研究会会长**

自 1998 年以来，我国掀起了地方城市进行控烟立法的高潮，北京、银川、杭州、上海、广州都进行了控烟立法。但是已经完成的立法还都不是真正意义上的全面无烟立法。在此情况下，南昌首创无烟立法，对全国来说，将具有十分重要的意义和价值。

第一，南昌的控烟立法立意高深，在鼓励吸烟者戒烟的同时，强调对二手烟的控制，点出了控烟的关键。吸烟不仅危害本人健康，更严重的是危及周遭人群，

导致其被迫吸入“二手烟”，其危害已为科学研究和实际调查所证明。

让吸烟者戒烟并非易事，需要吸烟者很大的决心和勇气，这不仅有生理上的惯性，还有观念上的阻滞，但防止危及无辜的二手烟吸入者，却是可以、也是应该做到的，这将是影响我们民族健康的大事。有些吸烟者往往强调吸烟是吸烟者的权利和自由，但是任何人的权利和自由都是有边界的，其边界就体现在个人的权利和自由不能影响甚至损害别人的权利和自由，不能影响公共利益，这是法治的基础，也是社会和谐的基础。南昌立法的目的就在于通过保护不吸烟者的权利进而保护公众健康。因此，所有吸烟者都应该尊重不吸烟者的权利，都有义务来防止不吸烟者受到二手烟的危害，被迫吸入二手烟者也有要求吸烟人不要影响他们的健康的权利，由此，也将促进吸烟者的戒烟。如果社会形成这种良性互动，控烟活动肯定会取得很好效果。立法名称定为“控制二手烟草烟雾危害”，正是突出了控烟立法的主旨和保护对象，其所采取的一些措施，也应该为吸烟者所尊重和遵守。这是南昌控烟立法给我们最为重要的启示。

第二，向严格履行《烟草控制框架公约》迈进了一步。2011年1月9日，世界卫生组织《烟草控制框架公约》就已经在我国生效5周年，作为公约缔约国，该公约已经由我国人大常委会批准，且我们已承诺在五年内将达到室内禁烟的目标，因此我国承担了履行公约有关规定的义务，应当积极促进在所有室内公共场所、室内工作场所、公共交通工具和其他可能的室外公共场所禁止吸烟。履行公约不仅是中央政府的义务，同样也是地方政府的义务，《南昌市控制二手烟草烟雾危害条例》（草案）作为地方立法机关的立法，同样也应当遵循《烟草控制框架公约》的要求。根据《南昌市控制二手烟草烟雾危害条例》（草案），南昌市将创建我国第一个无烟环境，那么这也将成为我国严格履行《烟草控制框架公约》的开始，虽然只是在我国的一个城市，但我们相信南昌也会像曾经在历史上有过的光荣传统那样，在烟草控制方面，引领全国创建无烟环境的行动。

第三，虽然目前全国已有好几个城市制定了控烟立法，但像南昌那样比较全面的控烟立法还是第一个。南昌市立法机关根据《烟草控制框架公约》及其实施准则的规定，结合当地实际，制定的《控制二手烟草烟雾危害条例》（草案）确定了“政府引导、公众参与、限定场所、单位负责、社会监督、严格执法的原则”，并以此规定了各项具体制度，并以“时间换空间”的方式确立了循序渐进、先易后难的原则，我个人认为草案修改稿应该是可行的。

如果南昌能够通过立法突破现有其他城市所确立的控烟范围，那么将为以后其他城市的立法树立了一个标尺，后来者都会参考，甚至遵照这个标尺进行立法，从而提升我国地方城市无烟环境立法的质量。

如果南昌能为天下先，在全国进行第一个创建全面无烟环境的立法，那就必将会再次极大地提高南昌的知名度，极大地提升南昌城市的形象，进而推动南昌经济的发展。同时，这对南昌立法机关、政府形象也将起到良好的作用，体现了南昌的立法机关、政府以人为本、维护老百姓健康的亲民理念、为民宗旨。

总之，南昌市的《控制二手烟草烟雾危害条例》（草案）是一个很好的法规草案，相信南昌控烟立法必将取得预期成功！

### 三、经济发展水平不影响全面无烟环境创建

杨寅

上海司法研究所所长、上海政法学院教授

关于经济发展水平和全面无烟环境的创建有关系这个话题，在全国七个项目推进城市中最先是南昌提出来的，在哈尔滨和兰州的讨论中也有过类似的声音。它的核心观点是——经济发展水平低对全面无烟环境的创建是一种障碍，也是一种不做或者少做的理由。实际上，这个观点也是我们国家全面立法的不利因素。这个话题是一个非常边缘交叉的问题，不但涉及经济，也涉及法律和公共卫生与管理。尽管对于这些领域，尚没有做过严格的学术分析，没有系统的、量化的指标。但基于我的知识，可以讲以下几个观点。

#### （一）什么是全面无烟环境

什么是无烟环境？其核心是控制二手烟的危害。对此，《公约》概括得非常好，包括四个方面：室内公共场所，室内工作场所，公共交通工具，必要的、特定的室外场所。实际上，最近世界控烟的先进国家和地区对这个标准有新的动向。例如，澳大利亚首都堪培拉地区 2010 年 12 月 9 日实施的《封闭式公共场所禁烟法》，它规定只要是封闭式公共空间一律禁烟。该法的禁烟范围还包括另外两类，一个是所有的未成年人聚会；二是所有户外的餐饮场所。该法对全面无烟环境做了新的定义。在东京禁止手里拿着烟头在街头走路的行为；纽约的中央公园也被纳入禁烟范围。我们国家目前用这个思路也是非常贴切地体现了公约的要求，即在四类场所禁烟，这就是全面无烟环境。

#### （二）如何创建实现全面无烟环境

##### 1、法律手段是基础性、根本性、保障性举措

各国包括中国的各种论证报告说明了法律手段是基础性的、根本性、保障性的。因此，要通过立法的手段，明白这一点很重要。但是，立法不执法怎么办？执法是法律的第二个方面。我虽然对澳大利亚这个国家比较了解，但是看了 2010 年的禁烟法之后，才知道他们这么有序的原因是立的法太严格了，处罚基本没有余地。因此，我们要学习。另外，有一个概念大家可能相对陌生——烟草诉讼，也就是说控烟跟司法有关。很多的控烟国家出现了一起又一起案件，随着中国在控烟领域的发展，烟草诉讼迟早也会登台亮相。所以离开了法律，控烟肯定无所

作为。

2、税收和贸易政策如果在立法中加以规定，它们也可以视为一种法律手段。

3、非法律手段（政府倡导+自愿）

政府的倡导，对自觉的人有用，对不自觉的几乎没用。经济发展水平低会影响无烟环境的创建，该命题实际上有两个重要的观点难以成立：

（1）经济发展水平低会导致人们更加热衷于吸烟，二手烟暴露比例高。穷地方的人自然会吸烟吗？我国最便宜的是五块钱的烟，最高还有二百块钱以上的烟，这项政策在全世界独一无二。经济发展水平的高低会影响无烟环境的立法、执法与司法，经济发展水平低就意味着烟草行业在这个地方的财税收入占的多，所以不能打压。我看这一命题不能成立，江西也不是这种情况。

（2）烟草产生的医疗成本已经大于烟草业的收入。一个国家和地区的政府在多大程度上把国民健康的保障、国民医疗成本纳入国家的财政支出，分析这个问题也是很复杂的。一般说来，在社会保障、医疗制度中，公共健康占的指数越大，就意味着政府越在意国民健康，绝对不能说经济发展水平低执法就要妥协。穷人的妻子或贫困的孕妇，难道就应当比富人更有理由受到二手烟危害吗？

4、经济发展水平的理解与衡量标准

对经济发展水平的理解和衡量标准，也是一个需要界定的问题。一个城市的经济发展水平有多个指标，目前用得较多的是人均GDP、人均能源消费及资源消费。我国GDP已经超过了日本。但是，经济学家还会探讨另一个重要指标——人均GDP。只有带来个人、家庭的收入增长的时候，GDP才有真正的意义。农村人口比重、人口预期寿命、新生儿死亡率（包括儿童猝死），这些指标和吸烟、二手烟直接有关联。大家留意一下，这些也是判断、衡量经济发展水平的指标。在发展经济学看来，财富的积蓄就是发展。对发展的认识经历不同的发展阶段，从二十世纪开始，我们强调科学发展和全面发展。

从法律的层面讲，新的发展观、全面的科学发展观的内涵就是权利的范围逐步扩大，权利的类型逐步增加。随着大家对发展的理解日益深入，比如从法律角度可以概括为三个权，我们最早法律上的权利为人身权、财产权、政治权，然后向经济文化权利发展，再向社会权利发展。例如，在人身权中又衍生出健康权等，在三十年前，中国没有“健康权”这个字眼；财产权中出现了知识产权，在政治权出现了参与权、知情权。所以权利是在不断扩大和发展的。

关于发展水平的指标，无疑GDP是重要的；在效益指标里对能源和资源消耗的指标也是很重要的；但是，除此之外，我们没有幸福指数、社会治安、社会保障、医疗服务等指标；在人口素质的主题指标中有婴儿死亡率，但没有对公共卫生、对环境的指标。所以说，经过二十年的发展，今天再回过头来看，当时学术界所概括的发展指标已经无法与今天的中国发展水平相适应。

### （三）三点结论

1、公共卫生与公共健康本身就是经济发展水平的重要指标，改善和提高了两者，就是提高了经济发展水平！

2、经济发展水平低是否直接导致人们会更热衷于吸烟、二手烟暴露程度高——两者之间没有必然联系！

室内公共场所、室内工作场所、公共交通工具和必要、特定、适当的室外场所这四个场所是否创造全面无烟环境和经济发展水平高低之间有必要联系吗？中国西部的出租车里可以吸烟，到了深圳、北京就可以不吸烟，这个理由对谁都说不通。

3、经济发展水平低也不应当成为影响全面无烟环境的立法、执法与司法的理由。它只是吸烟者因知识短缺和烟草企业蒙蔽而产生的偏见，也可能是对强权者的阻力妥协、服从的借口。

经济发展水平与法制有没有联系？经济发展水平与控烟法制是可以互动的。如果发展全面无烟环境立法，它的社会文明就会提高。

### （四）总结

总之，导致人们吸烟和二手烟暴露的直接原因是：背离公约、烟草广告、包装标识欺骗人、法律控制的力度、烟草诉讼以及政治的决心等。控制烟草有决心吗？如果一个市的市长大锤一敲就定了，这就是政治决心。经济发展水平低不会成为无烟环境立法的障碍，相反，无烟环境建立的本身就是实现经济结构转型和创新发展的。我们今天的主要问题已不是经济水平低，而是经济发展太快；很多官员对民生问题漠视、无为。我们的民生健康领域，除了 GDP 以外的指标是不是要弥补？通过创建无烟环境本身就是提高经济发展水平，藉此也可以实现经济结构的转型和创新发展的，而不能被烟草业绑架而无法解脱。

## 四、问题探讨

### 问题一：

就南昌目前的情况而言，我们要求全面禁烟并且制定了一个严格的控烟立法，但是现在我们面临着执法难的问题，而且在某种程度上影响了一个立法的权

权威性，我想问一下在这个时机不成熟，我们是否考虑过几年立法，这是为什么？

**专家解答：**

**应松年教授：**

什么叫时机成熟，过几年再看还是不成熟，那就没底。起码南昌市的立法机关通过这么一个法规，表明南昌市的领导和人民的决心，这就是很好的一个条件。而且我也感觉到，因为要使得一个法律全面实施，最基础的条件首先是跟它有关的这些人对这部法律有一定的认识，然后才能够自觉地遵守这个法律。实际上，经过这段时间对吸烟的危害、尤其是二手烟对人群的危害的宣传，我想应该已经有更多的人加深了认识，所以这就是一个基础。对这个问题有认识以后，通过立法进一步引导或者进一步从制度上规范就会好些。当然，也许这个立法能够完全得到执行的时间会长一点，但这必将是一个循序渐进的过程。显然，现在不是立法时机不成熟，因为立法不仅要规定已经成熟的事情，更重要的是，要结合这个社会的发展趋势和已经存在的情况对其进行引导和促进，否则我们就会一直等下去。

**杨功煊 教授**

其实我们判断立法成熟不成熟（的条件），第一个（是）民众支持度，刚公布的调查结果表明，70%以上的民众都支持，不管是吸烟者还是非吸烟者，都支持公共场所禁止吸烟，在南昌的调查显示支持度更高。第二个（是）领导的决心，南昌市人民政府在2年前，就表达了他们的决心，决心在国家级法规出台前，要按照公约8条的要求，出台南昌市的法规。这两年，南昌市一直在推行这个法规的出台，现在已经进入到人大审批的阶段，所以我认为这个法规的制定应该到时机了，推这个法规的出台本身就说明他们有决心往前走。我想这是测量立法成熟与否的两个基本指标。

**问题二：**

有个问题要请教杨功煊老师，我是想麻烦你能不能给我们介绍一下全国无烟环境立法推进工作的一些进展情况，因为一直都有人说现在全国已有过半的城市有控烟立法，但是国家级控烟法律却还没有出台，请你介绍一下这方面的情况。

**杨功煊教授：**

目前中国关于防止二手烟危害立法情况，简单说，第一，地市级城市有一半以上有相应的法规，但是法规的层级都比较低，只有少数十几个城市通过了人大立法，多数是部门规章。第二，法规内容距离公约的要求还有很大差距。但是最

近一两年全国性的规章制度，包括卫生部和教育部的文件与公约的目标和要求已经非常接近。例如，卫生部的规定中已经覆盖了所有卫生行政部门、医院和医疗研究部门的室内区域，要求该区域全面禁烟；在教育部的文件中，要求所有的中小学校不仅包括了室内场所，还包括了校园内所有区域禁烟。第三，全国人大已经将公共场所禁止吸烟立法由第三类（一般调研立法项目）上升到第二类（重点调研的立法项目），虽然离第一类（近期内立法计划）还有一段距离，但已传递了非常积极的信号。我相信在不久的将来国家会有更大的动作。

### 问题三：

我想问个问题，我的感觉现在吸烟很多有政策支持，比如说现在烟草公司在我们中国大陆的中华烟封面上都是很正面的形象，但是中华烟在国外的包装可能是一些烂的脚指头之类的，有没有对烟草公司方面限定的法律？

#### **杨寅教授：**

《烟草控制框架公约》对烟草烟盒的标识非常明确，从法律和技术层面非常明晰，而且《公约》在中国实施也没有问题，全国人大已经批准了。我两个月前在深圳，就说不能容忍中华烟在包装上对自己同胞的欺骗。您刚才讲的，中华烟遵守了当地城市和其他国家的标准，也遵守了框架公约的标准，但是就是只对自己的国民用这种欺骗。所以，我们的烟草企业从道德上讲没有责任，有关执法单位也没有严格执法，现在的问题就摆在这里。

### 问题四：

我想问应松年教授，关于执法条件方面，你认为多部门执法可行吗？因为控烟执法不是哪只队伍可以独立承担下来，但是多部门执法会导致多种问题，对于这一点你的看法是什么？

#### **应松年教授：**

有关执法的问题我们一直在研究，中国人习惯有人管着，如果出了一个法律，绝大多数老百姓说是这样，就按照这个法律办，这个事就好了。现在是非得有人去盯着，没有哪一个执法机构有这个本事，所以就很困难。现在如果要把这个任务交给某一个部门来执法，这个要牵涉到很多层次、很多方面，因此很难做到。现在如果把这件事情交由各个系统自己执行，行政机关担负起监督的责任来，这样可能会更好一点。比如由各个系统创建有协调监督职能的机构，再由一位市的领导来承担协调和监督的任务，其他各个体系自己执法。比如教育系统规定在教室里面不能吸烟，如果说有人抽了烟将来就由这个学校来执行，要求吸烟者承担

责任，如果学校不管，那就由教育系统来追查学校的责任。这样靠学校、靠教育系统自己的力量进行执法，效果可能会更好一些。这是一个设想，其实也有实例，我听说过一件有关卫生部门的事，其规定在部门里面谁都不能抽烟，谁要抽烟了就要惩罚谁，最后成功了。最早采用这种模式的是上海，上海就是交由各个系统执行，但同时上面设一个总的领导机构，底下由各个系统支持，这样可能就会好一些。当然，这还需要时间来检验，这确实是个很难的题目。

## 第二部分：南昌亟需无烟立法

### 一、创建无烟环境，预防慢性疾病

陈天鹏

南昌市卫生局副局长

南昌是一座江南历史文化名城，迄今已有 2200 多年的历史，享有“物华天宝，人杰地灵”之美誉，是“八一”军旗升起的地方。当前，南昌正实施“生态立市、绿色发展、和谐崛起”的发展战略，建设以低碳经济为特征的生态文明英雄城市，以此引领鄱阳湖生态经济区建设。南昌已被命名为“国家卫生城市”，正在创建“全国文明城市”，打造“健康南昌”。今年“第七届全国城市运动会”将在我市举行。在此背景下，南昌积极争取并实施无烟环境促进项目，依托项目，最大程度地推动我市控烟工作的顺利进行，并以此为契机，提高我市慢病防治工作水平。

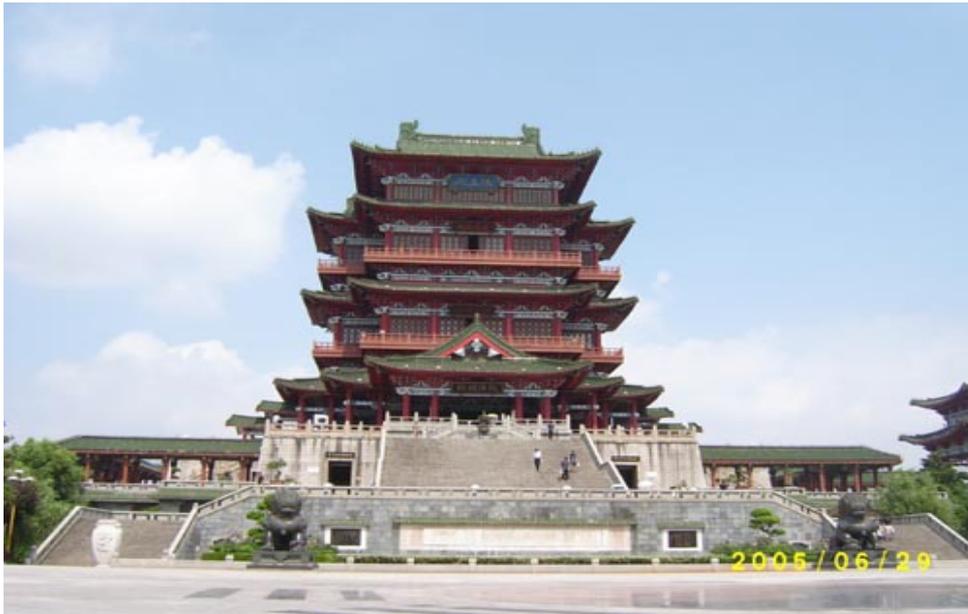


图 1 南昌名胜——滕王阁

## （一）认识吸烟危害，进行积极干预

### 1、慢性病已成为越来越严重的公共卫生问题

随着社会经济的发展，预期寿命的显著延长，人口老龄化日趋显现，疾病谱正在发生变化，居民疾病构成由急性传染性疾病转向以心脑血管疾病，肿瘤、糖尿病等慢性非传染性疾病（简称慢性病）为主，慢性病已成为越来越严重的公共卫生问题，更是世界上最首要的死亡原因。据统计，全球每年约有 3500 万人因慢性病过早死亡，中国内地每年因慢性病致死的人数目前已达到 750 万，如果没有强有力的干预措施，我国慢性病死亡人数将会成两位数增长，将给社会、家庭带来巨额的经济负担。

### 2、烟草使用是目前最大的可预防的慢性病危险因素

绝大部分慢性病是已知和可预防的危险因素造成的，而吸烟就是其中最主要的因素之一。自 20 世纪 50 年代以来，全球范围内已有大量流行病学研究证实，吸烟和被动吸烟是导致包括癌症、心脏病和呼吸系统疾病等各种慢性疾病的危险因素。在全世界范围内，吸烟者中将有一半的人会因吸烟而死亡，其中 1/2 在 39-69 岁之间死去，吸烟者的人均期望寿命要比正常人群的期望寿命平均短 10-15 年。随着经济的发展和文明社会的进步，人民群众对烟草危害的认识逐渐

增强，但吸烟率仍然很高。在我国约有 3.5 亿吸烟者，男性人群的吸烟率超过 60%。同时，有 5.4 亿非吸烟者遭受二手烟暴露的危害。2010 年我国约 100 万人死于吸烟相关的疾病，约为全球因吸烟死亡人数的四分之一。而且如果不改变现状，中国因吸烟死亡的人数将会成倍增加。

所以，慢性病的预防控制中最重要的就是烟草控制。把烟草控制作为慢病控制重要手段，保证人们免受二手烟危害的损害，已在很多国家取得成功。

## （二）创建无烟环境，促进慢病防治

为促进中国的烟草控制工作，推进《烟草控制框架公约》在我国的顺利履行，在布隆伯格基金的支持下，中国疾病预防控制中心与国际防痨与肺部疾病联合会合作，于 2010 年 1 月 15 日在全国七个城市中启动了为期两年的“无烟环境促进项目”，南昌市积极参与了该项目，确立了“低碳经济，无烟环境，森林城乡，健康南昌”的项目活动口号，市人民政府对此项目十分重视，要求进一步加强我市控烟工作的宣传教育与社会动员，制定和严格落实公共场所禁烟法规，在全市医疗卫生机构、教育与行政办公机构，以及公共交通工具和公共场所率先实现无烟目标。



图 2 2006 年中国国际戒烟竞赛颁奖仪式

### 1、充分认识无烟环境创建工作的意义

开展无烟环境创建工作，一是有利于提高公众对吸烟与被动吸烟危害的认识，改变敬烟送烟的不良习气；二是有利于加强禁烟的立法、加大在公共场所和

工作场所禁烟力度和禁烟场所覆盖范围，使医疗卫生机构、教育机构、行政办公机构、公共交通工具、室内等候室和售票厅实现 100%无烟环境；三是有利于减少因烟草使用而造成的卫生、社会、环境和经济方面的负担，为消除环境中烟草烟雾的暴露、预防青少年和女性吸烟以及促进戒烟提供有力的条件；四是有利于将控烟作为公共卫生机构和基层卫生机构预防慢性非传染性疾病工作的重点，建立起一支以社区卫生服务中心(乡镇卫生院)医务人员为主体，了解控烟政策、掌握控烟技能的控烟骨干队伍，在社区开展预防青少年吸烟、劝阻吸烟者戒烟并提供戒烟方法、消除社区环境香烟烟雾等方面工作；五是有利于进一步加强对慢性非传染性疾病和烟草控制工作的领导，并为之提供必要的政策、人力与资金支持，创建无烟环境，保护大众健康，共建社会文明。

## 2、积极推进无烟环境项目

为了更好的开展控烟工作，市政府成立了“南昌市控烟工作协调执行办公室”，负责协调全市的无烟环境创建工作。我们按照项目要求，积极创造条件，全力加以推进。



副市长在承诺书上签字



副市长进行控烟宣传



履约承诺书

图 3 副市长代表政府签署承诺书

一是及时召开了项目启动会

2010年1月15日，市人民政府罗慧芬副市长、省爱卫办、市委宣传部、市卫生局、市爱卫办，省、市疾控中心、健康教育所负责人以及法学专家等出席了项目启动仪式。



图4 “无烟环境促进项目”启动会南昌分会场

## 二是顺利开展了项目基线调查

我市基线调查工作已于2010年3月4日在全市各县（区）同时启动，共在106个场所调查1520名市民，获得数据2万多个，为今后我市控烟工作制定干预策略的制定及干预效果的评估提供了依据、奠定了基础。目前调查工作已全面完成，结果很不乐观。主要表现在：被动吸烟率很高，男性70.3%，女性51.9%，多数人受到二手烟的危害；室内场所全面禁烟规定的比率很低，也没有很好的执行；室内公共场所与工作场所二手烟污染严重，人群对二手烟危害的认识水平还有待提高，尤其是吸烟者更不知道其危害的严重性；烟作为人际交往的工具非常普遍，家中待客、单位待客、送礼的比例分别为77.8%，62.3%，38.9%，移风易俗任务艰巨。



图 5 基线调查培训及现场

### 三是积极推动出台控烟地方法规

2010 年市卫生局提出将《南昌市公共场所禁止吸烟暂行规定》上升为条例，市政府破例将其列入当年立法计划，确定制定《南昌市控制二手烟草烟雾危害条例》。在起草、修改过程中，我们参考了香港以及其他城市的经验和做法，征求了市直有关部门、县区政府和有关部门的意见。为了更广泛地听取民意，集中民智，还召开了立法听证会，17 位来自各行业的陈述人发表了意见，15 位旁听人旁听了会议。同时还召开了相关政府部门、控烟场所经营管理者等参加的座谈会和专家讨论会。在归纳整理各方面意见的基础上，认真研究和反复修改，最后经市人民政府第 58 次常务会议讨论通过，提请市人大常委会审议。



图6 南昌市无烟环境促进项目控烟立法推进高层研讨会

南昌市人大立法机构接到草案后，组织有关人员认真研究，并到各个部门调研，收集到一些意见，主要有：多数认可控烟的方向，但不少人担心如此严厉的控烟条例超越南昌的经济发展水平，在发达地区难以做到，南昌更难做到；餐饮、娱乐休闲场所室内全面控烟，脱离当今社会实际；有将近 30%的人吸烟，不设室内吸烟室，又没有专门的执法队伍，易流于形式。人大常委会相关部门经过多次讨论和修改，2010 年 9 月提交市人大常委会进行了审议，现正对相关条款在做进一步修改。

#### 四是大力开展控烟宣传活动

自项目启动以来，共组织二十余家新闻媒体对烟草危害、二手烟危害以及创建全面无烟环境等内容进行宣传报道共 80 余篇。与南昌市文明办及有关中专院校组织近 500 名志愿者深入公共场所开展“远离烟草、崇尚健康”为主题的控烟宣传活动。2011 年 1 月 1 日开始，南昌市疾病预防控制中心与中国电信以公话亭公益广告和短信群发广告等形式联合开展了二手烟危害宣传活动。



图 7 控烟志愿者的活动

### 五是积极创建全面无烟环境

在医院、学校、公共交通工具、政府机关等重点场所积极开展了全面无烟环境的创建活动。适时召开了创建无烟医疗卫生单位、创建“无烟校园”活动的启动暨培训工作会议，将无烟医疗卫生机构创建活动纳入对县（区）、市直医疗卫生机构年度考核评价重要内容，实行“一票否决”。公共交通工具基本达到了无烟目标。



图 8 全市医疗卫生机构宣布创建无烟环境



图9 “无烟校园”活动启动仪式

### (三) 推进项目实施，如期实现目标

#### 1、政府领导、开展多部门合作

吸烟这一与慢性病密切相关的行为危险因素，其形成的环境和个人行为的发生都会受到社会各种因素的影响。因此控烟工作作为慢性病防制的重要策略之一，是各级政府的职责；是全社会都应关心和参与的系统工程。要在政府统一领导下，以卫生部门为主，开展多部门(尤其是烟草管理、教育和宣传等部门)的合作，发动全社会共同参与。

#### 2、政策保障，营造控烟支持环境

认真贯彻执行现有的控烟政策法规，加快《南昌市控制二手烟草烟雾危害条例》立法进程，建立和完善有关控烟的政策保障体系。通过开展无烟学校、无烟社区、无烟单位(企业、机关等)以及无烟医院等活动，促进控烟工作的开展，进一步在工作场所、社区、学校和家庭营造拒绝烟草和有利于戒烟的氛围。

#### 3、大众宣传，普及烟草危害知识

充分利用各种媒体和其他可利用的宣传机会，在不同场合、以不同形式、对不同人群普及吸烟和被动吸烟对健康危害的知识，特别要使青少年了解吸烟会对

身体的生长发育及今后的一生产生影响。在给吸烟者宣传烟草对健康危害的同时，还要向他们介绍各种戒烟方法和有效的产品。

#### 4、明确目标，加强重点人群干预

以吸烟和被动吸烟划分，明确不同的目标人群，开展不同的干预。使人群的吸烟率有所控制，特别是把青少年作为控制吸烟的重要目标人群，对在青少年学习、生活环境周围的人群(如家长、教师等)进行有效干预。另外，在医院就诊的病人也是进行戒烟干预的目标人群。所以医生不仅自己要拒绝烟草，还有劝阻病人戒烟的责任。女性吸烟率虽然尚比较低，但随着经济的快速增长，女性吸烟率也逐渐会增加。因此妇女既要作为控烟的目标人群，同时还是被动吸烟的重要人群。

南昌作为鄱阳湖生态经济区中的核心城市，为减少并最终消除烟草对社会的危害，我们将进一步加大控烟力度，通过积极实施“无烟环境促进项目”，进一步降低居民吸烟率和被动吸烟危害，并最终降低慢性非传染性疾病的发病率，不断提高城乡居民健康水平，并以此推动南昌的文明进步和经济社会的快速发展。

## 二、高校控烟与全面无烟环境立法

**甘筱青教授**

**九江学院校长、博士生导师、江西省系统工程学会理事长**

尊敬的各位领导、各位来宾，非常高兴在这里做发言，我发言的题目是高校控烟与全面无烟环境立法，下面有一张我们学校的照片，九江学院位于庐山之麓、长江之滨、鄱湖之畔，所以我们更加关注环境，关注生态、关注健康水平。



图 1 九江学院外景

## （一）高校控制烟草的意义

高校的主要职能是培养人才、科技创新和服务社会，同时高校也是智力资源、文化资源的聚集地，担负着传承文明、倡导先进文化、革故鼎新的社会职责。

高校的学生处于习惯养成阶段，可塑性大，容易受不良习惯的影响，如果正确引导，可以形成终身受益的良好习惯。

高校学生来源广泛，毕业后又走向四面八方，影响广泛。

因此，高校控烟具有榜样作用和示范作用，其效果可以辐射到社会，高校控烟意义十分重大。

## （二）高校吸烟的现状

我们从这两年在卫生部，中国疾病预防控制中心和美国中华医学基金会（简称 CMB）的支持下，我们学校开展了关于高校控烟项目的研究。我们对 13 所项目院校（CMB 援助单位）进行了调查，以了解目前高校师生的吸烟现状，包括：中国协和医科大学、北京大学、中国医科大学、四川大学、中南大学、中山大学、浙江大学、西安交通大学、复旦大学、哈尔滨医科大学、宁夏医科大学、西藏大学和九江学院。共调查了学生 7728 人，教师 2872 人。



图 2 项目单位在全国的分布

**调查结果如下：**

**吸烟状况：**

13 所院校各人群的吸烟人群低于一般的男性人群，但是部分院校吸烟率比较高；现在高校大学生平均吸烟为 11.9%，教师为 31.8%，所以在教师里面控烟是非常重要的；学生和教师在校的吸烟率比较高。

在 13 所院校的学生中超过一半的学生尝试过吸烟，其中，在进入大学后才吸完一整支烟的学生比例约为 30%；超过 80% 的学生赞同吸烟能够减少压力和焦虑；超过 60% 的学生认为吸烟可以引起兴奋和快乐，约 30% 的学生认为吸烟有利于彰显个性。

## 戒烟状况：

各人群中均有超过 60%的吸烟者打算戒烟；吸烟者中已戒烟者和戒烟达 2 年及以上者比例均较低；各人群的复吸率均在 70%左右。

## 二手烟暴露情况：

目前在 CMB 援助院校里面二手烟暴露的比例低于其他对照学校。高校的教学楼和行政办学楼是学生和教师的二手烟暴露的主要场所。对烟草危害的认识，通过我们调研的结论是，在项目院校，大概有 27.6%的学生知晓吸烟会引起中风、心脏病和肺癌，44.2%的学生同时知晓吸入二手烟引起中风、心脏病和肺癌，作为一个大学生群体这个认知度还不是很，所以我们在宣传方面还有很大的空间需要提升。我们在项目院校有 50%的老师知晓吸烟会引起中风、心脏病和肺癌，52.9%知晓会引起成年人心脏病、肺癌和儿童肺部疾病。

## 控烟的态度：

调查院校的学生、教师和医生中，同意所在人群有带头拒绝吸烟的义务的比例分别为 76.8%、84.5%和 87.5%；同意所在人群应该在控烟活动中起带头作用的比例分别为 83.2%、89.4%和 91.7%；同意本人有责任劝导公众戒烟的比例分别为 80.6%、79.8%和 88.3%。

## 主要结论：

项目院校各人群总体的吸烟水平低于一般人群，但部分院校调查人群的吸烟现状及其校内吸烟行为仍待改善；学生中存在部分潜在吸烟者，应及时采取措施遏制其发展；调查对象中不吸烟者遭受二手烟暴露的情况不容乐观，教学楼、办公楼成为主要的二手烟暴露场所；调查对象对吸烟和二手烟的相关危害有一定的认识，但仍不够全面具体；调查对象对控烟的态度较为积极，为控烟工作的开展奠定了一定基础。

## （三）无烟环境立法和控烟

高校控烟难点和挑战：全面无烟环境尚未纳入法制轨道，高校控烟同样面临困难，高校理应在全面无烟环境立法及践行中起表率作用和先行作用。

### 1、控烟尚未立法导致控烟规定难以有效执行

我国还未出台禁止在室内公共场所和工作场所吸烟的全国性法规，尚未出台“预防二手烟危害”的相关法律；我国的广告法对直接烟草广告有一定限制，但尚

未全面禁止，立法不完备也让隐性烟草广告钻了空子。

因此，虽然教育部和卫生部 2010 年联合出台了加强学校控烟工作的意见，但高校不是象牙塔，只有出台针对控烟的法律法规，实现校内外联动，才能达到预期的效果。

2、高校作为公共场所，对其“五室三厅”（“五室”指教室、实验室、寝室、办公室、会议室；“三厅”指餐厅、图书馆、大礼堂）应明确纳入控烟/禁烟法律法规所涵盖的场所。

3、教师、医生应成为控烟/禁烟立法的先行者、倡导者和践行者，教师医生的吸烟行为可能对社会和其他社会成员产生影响；教师医生在控烟/禁烟立法和倡导全面无烟环境中能产生积极和示范作用。

4、领导者在控烟/禁烟立法和倡导全面无烟环境方面可起表率 and 积极作用；领导者本身的吸烟行为可能对其他职工造成影响，控烟立法有助于约束领导的吸烟行为

5、明确控烟与禁烟立法区别：

注意控烟与禁烟时空、场所法规区别，制定相应的控烟法规条款和禁烟法规条款；根据国情，实施推进立法战略：由控烟到禁烟，由全面控烟到全面无烟环境。立法规定强制的无烟政策：自愿的无烟政策往往是无效的，不能防止公众接触烟草烟雾；教育和劝导在禁烟立法中应具有法律效应；高校应纳入法规禁烟场所，实行普遍保护原则和 100%室内无烟原则（不存在符合安全标准的二手烟雾），实现全面无烟环境。希望政府对《烟草控制框架公约》的承诺和践行能够接受法律的监督和社会的监督。

#### （四）高校控烟的优势

- 高校相对独立，教书育人氛围浓厚
- 教师和学生对吸烟危害的认知程度较高
- 学生集中管理，有利于对吸烟行为的监督
- 学生处于习惯养成阶段，弹性较大
- 高校可以制定适合自身实际的相关规定
- 高校可以提供控烟的咨询和技术支持

#### （五）几点思考

- 控烟立法是控烟成败和可持续的关键
- 控烟立法的着眼点应放在保护公众免受二手烟危害上，以保护公民的健康权
- 控烟工作应充分发挥高校的倡导、宣传和示范作用， 高校在全社会控烟

中应起带头作用

➤ 高校控烟应与校园文化建设、学生管理工作紧密结合

## (六) 九江学院控烟工作

### 1、建立组织，宣传动员

九江学院这两年在国家卫生部特别是中国疾病预防控制中心的指导下，我们以这个 CMB 项目作为切入点做了一些有益的工作。我们学校在大学层面上成立了行动领导小组，我和党委书记两个人担任组长，在我们党政班子里再抽出一些成员分别担任几个副组长，特别是校长助理、医学部主任杨耀防教授在项目执行方面抓的很实在和得力。我们在教师和学生层面成立了控烟学会，招募了一些志愿者建立了控烟的监督岗，倡导无烟校园。

这些工作分步实施，我们首先在医学部（包括基础医学院、护理学院、临床医学院及附属医院）展开工作，然后逐步推广到全校，目前九江学院有全日制在校生 36000 人。在形成汇报材料的时候医学部给我提供了很多照片，但是我这里只取了一部分照片，表明我们近两年确实开展了很多工作。这些照片你看一些文件都是分别从大学层面还有从医学部及其各单位的层面出台的。

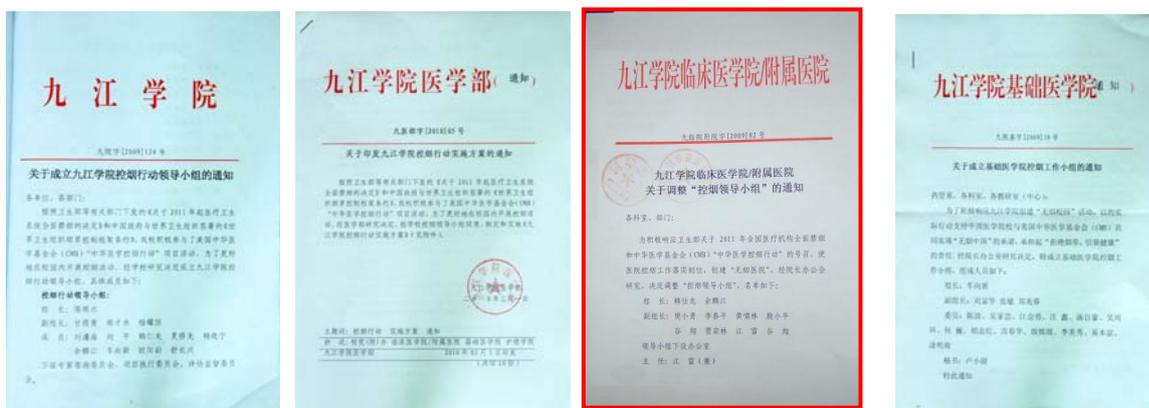


图 3 九江学院出台的控烟文件

### 2、制作标志，营造氛围

我们学校还大量制作了相关的标志来营造氛围。下边的这个标志是禁止吸烟的标志，同时把学校校徽、CMB 会徽等结合在一起，我们这种标志在学校各个教室场所、会议室都贴了。我们建立了一些吸烟区，对一些老师和学生自愿者反复进行宣传，使得师生之间进行互动。



图4 九江学院禁烟标志

我们制定了很多措施,开展了一系列的活动,比如制定了控烟行动实施方案,部门实施计划等。这里展示了一些相关照片,例如:这是学校宣传栏;我们组织了专门的控烟晚会,通过喜闻乐见的形式让大家认识控烟;我们深入九江的各个社区进行控烟宣传;我们举行广大学子的签名活动等营造这个氛围。我们学校还在香港参加了两次CMB控烟项目以及相关国家卫生部门等指导下的学习班。我们的学生还被选拔参加了全国控烟的论坛,并获得很好的奖励。我们积极参与社会的一些活动。



图5 控烟宣传栏



图6 九江学院控烟活动



图7 九江学院控烟晚会



图8 九江学院组织的控烟签名



图9 参加全国医学生的控烟论坛

### 3、媒体报道，广泛宣传

我们受到媒体的大力支持，媒体给予了广泛的宣传，特别是去年5月26日，我们学校的医学部举行了创建无烟校园和医院的活动，《光明日报》等40多家新闻媒体报道了这次活动。



图10 九江学院的媒体宣传

4、划定禁烟区发放替代品，并且我们在来宾接待的时候，都逐步做到不敬烟。我们在会议室放一些口香糖等，对禁烟的教职工也发放了这些替代品，让他们有个适应的过程。



图11 无烟校园和无烟医院的创建

5、注重督促检查，加强评估。这里有一张照片，反映我们的控烟行动简报，表明注重检查监督评估反馈等。



图 12 控烟行动简报

今天我的发言，主要是想表明：高校控烟是可以做到的，是可以建立长效机制的，并且高校是可以在全面无烟环境立法当中发挥作用的。期待我国的全面无烟环境立法获得更大的进展。

### 三、绿色七城运，期待全面无烟环境立法保驾护航

杨杰研究员

中国疾病预防控制中心控烟办公室

针对绿色七城运，期待全面无烟环境立法保驾护航，我主要从以下几个方面：

- 1) 为什么要实施无烟体育？
- 2) 无烟体育实施现状？
- 3) 如何使南昌城运会办成一届全面无烟的运动会？
- 4) 全面无烟城运会的意义？来分别进行阐释。

## （一）为什么要实施无烟体育？

### 1、给大家一个概念：什么是无烟体育运动？

从整体来讲就是运动员、教练员在参与体育运动时不使用烟草，这是非常明确的；体育比赛的参与者和观众不遭受二手烟的暴露；还有就是比赛和赛场无烟草广告、赞助或市场营销活动。如下图（图1）所示：无烟体育大家看这两个圈（图1），一个就是禁止烟草业的赞助体育运动，一个是消灭各种形式的烟草使用和二手烟雾，这两个加起来就形成了无烟体育。

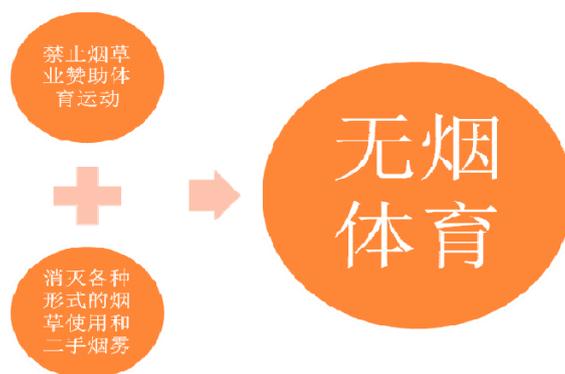


图1 无烟体育图解

### 2、为什么要开展无烟体育运动？

主要这里有以下几个原因：1) 保护运动员、观众免受二手烟危害；2) 有助于创建无烟的环境和良好的社会规范。在目前的状态下，七城运的举办，为南昌市防止二手烟危害的立法和全面无烟环境的创建会起到很好地规范和支持的作用；3) 消除烟草广告与体育比赛之间的联系，这种混杂的联系使人们把这个烟草和健康向上的形象联系起来，或者塑造一个正面的烟草形象，不利于整体的控烟计划的制定和行动的开展；4) 劝阻青少年不吸烟，鼓励成年人戒烟，体育运动是年轻人的运动，无烟运动会应该给他们起到做示范和榜样的作用；5) 为了保证杰出体育人士成为不吸烟的行为典范和指导者。很多运动员是公众人物，他们会对社会形成一个典范和示范作用；6) 为了传递健康重要的信息。所以要实现这种无烟的体育运动。

## （二）无烟体育实施现状？

无烟奥运这项运动最早起源于1988年加拿大冬季奥运会。1992年巴塞罗那夏季奥运会，由世界卫生组织、西班牙卫生部、奥运会组委会和巴塞罗那市政府联合组成了一个国际无烟奥林匹克工作组，使巴塞罗那奥运会实现全面禁烟，这就是“无烟奥运”的由来。在巴塞罗那奥运会期间，比赛场馆和一切公共设施均悬

挂“不吸烟”（“NO SMOKING”）的标牌，禁止一切与烟草有关的广告；在巴塞罗那所有的室内公共场所禁止吸烟。

2000年悉尼奥运会和残奥会期间，禁烟范围得到了进一步的扩展，包括赛场的看台、主新闻中心和广播中心、酒吧、饭店、奥运村的生活区和餐厅等，这些禁烟措施在奥运会结束后依然有效，推进了澳大利亚的控烟工作。

2008年北京奥运，温总理也明确做出承诺，把“无烟奥运”纳入“绿色奥运”之中，实现了无烟体育运动，即北京奥运会拒绝烟草广告、促销和赞助，同时实现了奥运会比赛场所的无烟化。无烟体育运动首先从无烟奥运开始。从1988年的加拿大冬季奥运会开始，接着是1992年的巴塞罗那正式支持了无烟奥运，2000年悉尼奥运会也是一个非常典范经典的无烟奥运的示范，在此次奥运会上无烟得到了进一步扩展，包括广播中心、酒吧等等。

这是大家熟悉的北京奥运，我们的温总理也明确做出承诺，叫“无烟奥运纳入绿色奥运”，所以北京市无烟奥运也获得很好地效果。

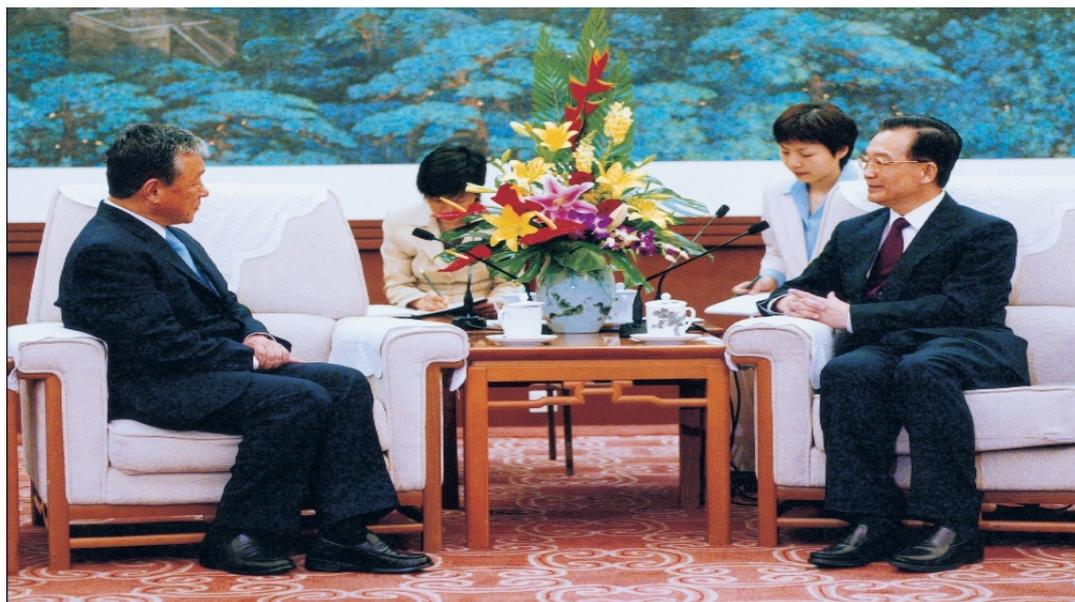


图2 无烟奥运承诺

北京通过这个绿色奥运、人文奥运，具体体现了奥林匹克的精神。北京市也做了大量工作，在奥运会开幕前，北京市的公共场所禁止吸烟的法律没有出台，只是发布了政府令。在2008年北京无烟奥运的契机下没有出台北京市的公共场所禁止吸烟的法律他们感觉很遗憾，这里也包括人为的因素等。但这个规章制度也对无烟奥运的实施保障起到很好地推动作用，（该制定规章）规定了以下的场所不能吸烟，（奥运村、奥运场馆的比赛和观看场所、进出口通道及工作区；运

动员、教练员训练场所及其工作区等；奥运会指定医院；奥运会指定的餐饮服务业、娱乐场所以及旅游景点的室内场所；奥运会指定宾馆(饭店)的客房、餐饮、健身、娱乐场所等。），也保证了北京无烟奥运的顺利举行，但是这种规定执行的效果各方面都有一定的局限性，法律层级较低，所以奥运会之后大家看到了，相关北京市公共场所禁烟的执行情况就不是很乐观了。

去年广州的亚运会实现了无烟亚运会，主要是因为亚运会之前出台了广州市的公共场所控烟的条例，该条例虽然离公约的要求还有差距，但对于保证亚运会的顺利召开提到了积极的作用。

国际运动会在执行无烟政策时都非常好，我想国际的控烟大环境和国际体育运动的规章非常明确，而且有国际组织监督。但国内组织的运动会（包括全运会、城运会等）在执行无烟运动会时，有时会打折扣，更有明目张胆者接受了烟草公司的赞助。

2009 年的十一届全运会，是北京奥运会后举行的第一届大型运动会，但山东没有达到无烟体育的要求，因此没有实现（“无烟全运会”），因为他们接受了烟草公司的赞助。虽然在各方面的建议和压力下，在开幕前国家体育总局决定表态退还九家烟草公司的赞助，这些现象说明无烟体育在我国政府有关部门还没有得到足够的认识和重视，奥运精神并没有具体的落实，虽然最后退还了烟草公司的赞助款，但是体现出的拒绝烟草，实现无烟体育的愿望是迫于外界的压力和舆论，而不是主动认识导致的行为改变，由于受到了烟草企业的干扰，没有实现无烟体育。2010 年广州的亚运会实现了无烟，主要是因为亚运会出台了广州市的公共场所控烟的条例，但是（该条例）离公约的要求还有差距，虽然保证了亚运会的顺利召开，但是从范围和要求和南昌目前的条款相差还很远。

受烟草影响最大的一届运动会是第五届城运会，也可以叫“烟草的全国城运会”。我看到他们商业招标里面很重要的一点，因为它的财力没有达到要求，主要它是靠招商完成了一系列城运会活动。地处湖南长沙的烟草品牌“白沙”的烟草企业就成了此次城运会的主要赞助商，更有甚者，第五届城运会吉祥物也因此采用了白沙烟品牌的标志性设计，宣传口号是大家知道的“鹤舞白沙，我心飞翔”，聘请了许多运动员比如刘翔等为其代言。举行了一系列由烟草企业赞助的活动，如“芙蓉王”体育知识竞赛活动等，这样一个烟草赞助的全运会里面实现全面无烟是不可能的，该次城运会严重违反了无烟体育运动的宗旨。



图3 第五届城市运动会的吉祥物和白沙集团的标志几乎一样

这是2007年第六届城运会在湖北武汉举办的城运会的情况，2007年稍微好一点，只是在赞助的名单里出现了湖北省烟草局，以它的名义做了大量的捐助，因此在前六届城市运动会也没有实现一个无烟城市运动会。

### （三）如何使南昌城运会办成一届全面无烟的运动会？

南昌是一座美丽的英雄城市，这是南昌市的图片，叫“一湖景色半城湖，湖光水影映洪都”，我们南昌市第七届城运会的口号是“红色英雄城，绿色七城会”，无烟的城运是解释绿色的非常好的口号。



图4 南昌市的图片



图5 第七届城运会的会标和吉祥物

#### (四) 全面无烟城运会的意义

我们南昌是第七届城运会也是江西省的城运会，南昌无烟城市运动会，南昌市无烟立法的出台是南昌无烟城市运动会的有力保障。必将影响江西省，起码影响举办城运会这九个城市的对无烟立法进程的创建。下面是城运会的一个吉祥物设计理念说明，它预示着七城运将是一个环保、健康、绿色的城运，这里融入的绿色是七城运最核心理念。什么叫“绿色七城运”？全面无烟环境加上禁止烟草广告促销和赞助”，具体为：我们这一届城运会没有烟草企业的赞助和广告、促销活动，同时南昌市和相关的九个城市通过立法等措施实现了全面无烟环境，最终的结果就是绿色城运。

因此这个意义就是由无烟七城运会推进南昌全面无烟环境立法，全面无烟环境法律最终保障七城运城运会实现绿色无烟的城市。



图 6 绿色七城运的内涵

## 四、问题探讨

### 问题一：

我的问题是对陈局长的，我想问问你，在南昌市你们的慢性病防治问题，你们的医疗费用问题，在你做这个控烟工作的过程中，如果是无烟环境创建成功或者防止二手烟危害成功，对南昌市的医改会有什么样的作用？

### 陈天鹏副局长：

从我们调查情况来看，吸烟对慢性病是一个因果关系是非常明确的危险因素，所以我们南昌积极参与这个项目的原由，也是想通过控烟工作来促进我们慢性病的防治。前面已经讲了，国家对这个工作是越来越重视，医改实行两年来，尤其是今年五项重点工作，包括公共卫生、重大公共卫生项目的推进，对我们的工作也是一个有利政策的支持。国家医改项目里面对整个慢性病的防治工作提出了明确的要求，尤其是对一些常见的慢性病，比如说高血压等方面，包括肺病都有要求，我们想无烟环境项目的实施应该说能够促进南昌市医改工作目标的实现。谢谢！

### 问题二：

有人说在大学不能够进行全面控烟，只是因为不符合实际的情况，那么我想甘校长刚刚的介绍已经证明了在九江学院已经是做的很好了，我想请你评论一下，在我们南昌进行无烟环境立法是否可行？

### **甘筱青教授回答：**

我在刚才的发言已经谈到，九江学院所开展的控烟工作表明：高校控烟是可以有所作为的，是可以发挥作用的，我们希望进一步推动全面无烟环境立法。我感觉到南昌市目前推出的关于无烟全面立法的推进，虽然前面有一点波折，有一些同志从各个方面提出质疑。但是不要因为这些质疑而动摇了我们关于控烟的决心，因为它确实是关注到全民健康的问题。我昨天跟几位专家提到，好像看起来目前的烟草业是我国税收的一个重要源泉，但是出现一个效益背反的问题，在某些方面获得某一种效益，比如烟草税收，但是在另外一个方面国家需要对人们健康付出更多的医疗及补偿费用，并且更重要的是已经对人们健康造成损害。不管从什么角度来看，那些效益是不能比照的，烟草业带来的是负效益。所以从这点来说，只要我们讲清道理，只要我们做好宣传解释工作，并且从立法角度引导和逐步加以严格，我认为南昌市目前推进的这个全面无烟环境立法工作是会得到广大市民拥护的，并且是可以进行的。

### **问题三：**

陈局长，对于要求禁止在所有的室内公共场所吸烟，这一点大家没有意见，但是有一点的话可能是广大烟民还有烟草公司（所考虑的），如果不设立吸烟室的话，这个禁烟很难实行下去，我想请问会不会参照北京、上海的一些做法，设立一些吸烟室？

### **陈天鹏副局长：**

这个问题是我们这个条例一个非常关键的一个问题，条例之所以有这么长时间在讨论、审议，有个很重要的一个问题，就是疏堵结合的问题，我刚才也讲了这个概念，比如几十层的办公楼里怎么使吸烟的人有一个疏的渠道。但是我们立法的目的是保护健康，刚才杨教授已经阐述了二手烟没有一个安全暴露的水平，根据烟草框架公约的要求以及我们立法的宗旨，在室内设定吸烟室，对我们宗旨的实现是有影响的，我们之所以在立法当中对这个问题进行了多重考虑，也有采取时间换空间等多种办法来解决这个难题，现在我们主要是从立法基础方面怎么来解决这个问题。从主旨方面已经没有这个问题，就是要全面控烟，因为有一个法律的效果问题，所以我们还需要从技术上来进一步解决这个问题。

### **问题四：**

我知道甘校长是我们江西省非常知名的学者，而且在赴九江学院任职之前，就是南昌大学（国家 211 工程重点建设大学）的校领导，所以我听了甘校长的报告非常激动。我想提两个问题，第一，我们卫生部在履行控烟公约里已经出台了一些政策，作为教育部这块对我们高校控烟是不是出台了一些相关的举措。第二，九江学院和你个人，在控烟方面有没有好的经验和倡导？

**甘筱青教授：**

谢谢你的提问。首先，我刚才在发言里面已经说到，2010年教育部和卫生部已经共同出台了一个关于在高校控烟的文件，说明了教育部和卫生部在联手对这个问题加以重视，并且逐步在推进这项工作，因为它确实有利于人们健康，关系到国家可持续发展。

对于第二个问题，九江学院作为一个地方性综合型大学，除了肩负人才培养、科技创新和服务社会的使命，还应该在引领社会文化方面发挥作用。我们这几年在国家卫生部、国家疾控中心和CMB的支持下，推进控烟工作，想作为试点来看看高校这项工作是不是有很大的难度，是不是能够有效推进。我们的实践表明，高校可以做到控烟，但是有一个循序渐进的过程。九江这个地方具有比较深厚的中华优秀传统文化，我们把厚实大学人文精神，高校控烟、教书育人及大学生管理等工作结合在一起开展，当然还是需要分步骤来进行的。我们首先在医学部开展控烟，涉及到基础医学院、护理学院和临床医学院，还在我们的三级甲等附属医院推进这项工作，因为它相对可以更加直接地在这方面发挥作用。在医学校区取得成就后，逐步在全校的范围推进了这项工作，包括我刚才强调的“五室三厅”重点控烟。我们加强了一些宣传动员，志愿者进入社区，还强化了每个教师、学生本身的控烟责任。我们的高校应该在控烟行动中，也应该在全面无烟环境立法当中发挥作用，广大师生乐意通过高校控烟这项工作，提升教育幸福指数，使得教师乐教、学生乐学，职工乐业。我们愿意和全国的高校一起共同工作，更好地推动全社会控烟与无烟环境立法。

## **第三部分：专家会诊无烟立法**

### **一、无烟环境立法条例名称：“防止二手烟危害条例”还是“公共场所控烟条例”**

**单国俊**

**哈尔滨市政府法制办主任**

首先，我很赞同会议主办者把立法的题目作为一个问题来讨论。也谢谢给我这个机会谈谈个人观点。

我认为无烟立法的题目不是一个简单的问题。立法题目是立法项目的眼睛、门面，是整个立法文本最简洁的一句广告宣传语。它直接体现了立法的宗旨、立法角度、立法的价值取向以及立法的主要内容。我国各地方在上世纪九十年代的禁烟立法，题目千篇一律，都叫《公共场所禁止吸烟条例》。近两年各地的立法在题目上稍有些变化。受《烟草控制框架公约》的影响，一些地方立法的题目改为《公共场所控制吸烟条例》。但是，变化不大。对公共场所禁烟立法来讲，用“控制”一词反而不准确了，力度不够了。在公共场所禁烟这件事上套用框架公约的题目不合适。因为，框架公约内容更宽泛一些。哈尔滨市在2010年4月确定创建无烟环境立法项目时，确定了立法题目叫《哈尔滨市防止二手烟草烟雾危害条例》，很多人觉得这个题目很另类。这次看到《南昌市控制二手烟草烟雾危害条例》，我感觉有了知音，我认为南昌的题目也是个好题目。

我主张创建无烟环境立法的题目应当叫《防止二手烟草烟雾危害条例》，而不应当再叫控烟条例或禁止吸烟条例，理由如下：

一、这个题目更加贴近《世界卫生组织烟草控制框架公约》第8条和实施准则的要求和提法。框架公约第8条的题目就叫“防止接触烟草烟雾”，并且准则对“二手烟草烟雾”这个术语作了统一的界定，准则要求各国“必须立法以防止公众接触二手烟草烟雾”。所以，立法题目叫“防止二手烟草烟雾危害条例”更科学、更准确。

二、这个法律题目可以更好地突出保护不吸烟者生命权和健康权的立法宗旨。《公共场所禁止（控制）吸烟条例》这样的题目，容易扭曲公众对立法宗旨的理解，使人们的关注度都集中在吸烟者身上，集中考虑的是吸烟者的权利是否受到侵犯，严厉的条款是否对吸烟者不人性，反而忽视了不吸烟者生命权和健康权的保护问题。另外，叫《公共场所控制吸烟条例》，是把范围作为题目。如果上世纪九十年代这么叫还可理解，现在如果我们希望在题目上把范围概括全、界定清楚，可能比较困难。目前我们很多地方立法在目的和宗旨方面更多地突出卫生环境、城市的文明程度，我国现在的无烟立法在题目上不应该突出范围，而是突出对不吸烟者的生命权、健康权的保护。

三、更好地突出法规题目的宣传功能。《防止二手烟草烟雾危害条例》这个题目，可以简洁、明确地宣传世界卫生组织烟草控制框架公约第8条的基本要求和主要内容以及我国地方立法的宗旨，唤醒公众对不吸烟者生命权、健康权的维权意识，使立法得到公众的理解和支持，特别是有利于法规的立后实施。为什么说呢？很多人都在问这个法立完以后，能不能执行呀？都认为难，我认为不是难在严不严、清楚不清楚，而是难在人们的认识问题。如果我们把这样一个立法，像非典的立法一样，像防止艾滋病法一样来重视，我认为就不难，执法一点儿都不难。所以说，法规的功能本身还有一个宣传、引导的作用，题目起好了，就能起到事半功倍的效果。

需要说明的是，采用这个题目，需要对立法内容作相应调整，需要解释什么叫二手烟草烟雾，什么叫二手烟草烟雾危害。哈尔滨市的条例对二手烟危害的问题作了如下解释：“本条例所指的二手烟草烟雾危害，是指已经科学明确证实因接触二手烟草烟雾造成的死亡、疾病和功能丧失”。这个解释非常重要，是我们

现在制定无烟立法合法性和正当性的最基本的依据。

## 二、为什么要限制吸烟者的吸烟“自由”？

**解志勇**

**中国政法大学教授，卫生法研究中心执行主任**

这是一个“很学术”的问题，因为我们说的权利和自由是有差别的，可是大多数人并不了解这种差别在哪里。比如说权利一般来自于法律授权，而自由是自然而然的，一般是宪法认可、默许或推定，所以，这里能不能叫“吸烟自由”，这个词能不能成立，还是一个严肃的问题。我没有见到哪个国家有“吸烟自由”这样公认的术语。

在讨论吸烟自由之前，大家可能都了解这样一个现实，就是立法是干什么的。立法就是根据现代民主定位，制定行为规则。现代民主是多数人民主，就是说在一个国家，只要大多数人同意做一件事情，往往就可以成为一种规则。这个规则对不同意这个规则的“少数”人来讲，可能是不公平的，但作为法律，大家都必须执行。所以有人说多数人民主也是多数人对少数人的“暴政”。

我们今天所谈论的“吸烟者的吸烟自由”，却有所不同。“吸烟者的吸烟自由”的对立面，就是不吸烟者“不受二手烟暴露”的自由，二者是对立的。举例而言，如果根据民主法则，比如说我们这里面有80%的人都同意在这个房间里吸烟，我们可不可以制定一个规则，允许在这个房间吸烟？我不知道大家怎么看待这个问题。如果作为一个立法，80%人都同意，那么20%的人是挡不住的，一般会成为规则。但是，吸烟这件事不同，不要说有20%的人同意，就算只有一个人不同意，这个规则也行不通。什么原因？归根到底就在于吸烟的“自由”所代表的价值追求，在位序上远远低于不吸烟者呼吸新鲜空气、保持健康的自由所代表的价值追求。虽然都叫自由，但是这两个差距是非常大的。

所谓不吸烟者的不吸烟自由，不如说是一个人呼吸清新空气的自由，是与生俱来的自由。吸烟者的“吸烟自由”，是行为选择的自由，是自愿选择吸烟的行为。这两种“自由”是不一样的。呼吸清新空气的自由，是一种普遍性、基础性、原生的、自然而然的、不需要证明的自由。别管是造物主创造的，还是什么原因，我们来到这个世界上，就有这个自由。而且，这种自由与人类自身生存繁衍，以及人类文明的延续是密不可分的。所以，这种自由实际上是不能剥夺和侵害的，任何对呼吸清新空气自由的剥夺和侵害都是不法的，至少违反自然法。实际情况是，这种自由经常被侵害（很多时候没有受到应有的惩罚）。现在空气污染的来源很多，我们不说别的，就说吸烟者，即便房间里80%人同意室内吸烟，仍然是不可以的，制定出同意吸烟的规则是违背自然法的（如果还没有实证立法的话）。吸烟者选择吸烟的“自由”，却与此完全不同：呼吸清新空气所有人都需要，是普遍性问题，但是抽烟不是所有人都需要，是特殊性的问题；呼吸清新空气，是

与生俱来的自由，是原生性的；而吸烟是次生性的等。吸烟在中国只有几百年的历史，从明朝以后，才有400、500年的历史，这种东西能否成为一种自由？这也是我持严重怀疑态度的原因。再一个，呼吸清新空气是自然而然的，烟草绝不是自然而然的，完全是受某些外在因素的影响，造成的后天选择的行为模式、行为方式。

总之，无论从哪个方面，所谓吸烟者的“自由”，与不吸烟者呼吸清新空气的自由，都不可相提并论，不可同日而语。

从法学上来说，权利和自由是有边界的，其行使要受到一些限制。受什么限制呢？就是不损害别人行使权利和自由。因为呼吸清新空气一般不会损害别人，所以就不需要受特别限制。但是因为吸烟，会损害别人，实施该种行为的时候，往往需要受到很多的限制。这也是《烟草控制框架公约》所要求的，是人类文明发展到今天，大家的共识。至少可以限制在公共场所、室内工作场所吸烟，或者出于保护未成年人、怀孕妇女等的需要，限制在学校、医院等特定的地点的吸烟行为。

关于吸烟者的“吸烟自由”，我觉得应该加上引号，不一定存在这种自由。吸烟行为应该受到限制，跟不吸烟者呼吸清新空气那种自由不在一个级别上。如果两者发生冲突，处理方式也是不言而喻的，不需要争论，一定是要保护不吸烟者呼吸清新空气的基本自由，因为它个体的人、整个社会乃至人类文明延续下去的必要的保证。

### 三、“执法难”是否是推迟无烟立法的理由

**余凌云**

**清华大学教授，博士生导师，清华大学法学院公法研究中心**

**主任**

二手烟的立法难在什么地方？实际上，难在吸烟的传统。在很长时间的演变过程中，渐渐成了很多人的生活习惯，甚至成了一种风俗。我记得去年开了第一次的立法听证会，有不少同志，包括吸烟者认为公众场所不能吸烟，但是立法不要走得太快。结婚上喜烟，如果不上喜烟，就觉得婚没有结，已经变成了一种习俗。怎么通过立法来改变风俗，这有一定的艰巨性。我举一个例子，你们知道我们立法里，最早的立法就是共产党在革命根据地的《婚姻法》，里面的婚姻登记规定到现在有的还没有贯彻落实，因为大量的农村，还并没有认为结婚一定要登记，我们只要摆酒席，我们就是夫妻了。我们现在甚至受过高等教育的人，甚至学法律的人都没有接受这个观念。比如说在座的各位都有体会，我经常问他们你

们结婚了吗？没有，我们就是年前领了一个证。其实领证就是结婚了，但是他的观念就是，如果不到父母所在地的地方摆上一桌，请亲朋好友举办仪式，就没有结婚。甚至包括赵本山同志拍的《乡村爱情故事》里，农村的居委会主任，他领了证，但是不能同居。如果在法律上来讲，既然已经登记了，法律上就是合法夫妻，夫妻之间有同居的义务和权利。这说明我们通过立法去改变一个风俗、一个习惯是比较难的。

我们说难，是不是不要立？我们不是不要立，而是尽快立，因为我们现在改变风俗的方法不一样了。比如说火葬，当时在那个时代，我们是怎么做到的？一个是领导同志表率，第二是行政命令，通过行政命令的方式来改变风俗。但是我们现在是处在市场经济，一个法治社会里，我们是不能够用行政命令来解决这个问题。比如说医院里不能抽烟，如果有人抽烟，你去制止，他可能会说医院是违法的，哪个法律规定我不能抽烟？他甚至利用法律的武器来维护他吸烟的方式和自由。因此，在这种情况下，我们说立法是非常有必要的。而且我们学过法理的同志都知道，实际上法律有很多重要的功能，是体现在弘扬、倡导先进的文化，以及社会所认同的功能上的。这点在我们国家的立法是非常明显的，在《宪法》里都有明确规定。比如说《道路交通安全法》，我认为实际上是改变民族的行为规范，但是这个法律出来以后，是不是都做到？它不是都能做到的。比如说最简单的例子，行人不能随便横穿马路，遇到斑马线的时候，司机要减速慢行，这是中华民族谦让的美德，但是能否做到？

所以，在这种情况下，我们说，立法之所以重要，是在弘扬一种趋向，一种社会文化道德的趋向，同时也能够起到对不吸烟人的权益保障的作用。我们可以设想，如果南昌市有了这么一个立法。我们说这个立法出来以后，不可能在所有规定不允许吸烟场所马上禁烟，可能做不到，但是至少给了不吸烟人一个很好的武器来维护自己的权益，什么武器呢？比如说很厌烦边上的人吸烟，就可以制止。但是不听怎么办？就能够借助法律上已经规定的机制，找到有关部门去处理这个事情，也就是他有地方维护他的权益。所以，我们说执法难，并不是推迟立法的原因，恰恰应该尽早立法。

而且我们讲这个立法还有一个问题，就是公众的支持。今天杨主任用大量的数据告诉大家，现在有多少人支持。我们可以说，如果在公众场所不允许吸烟的理由就是侵害不吸烟人的健康权，哪怕吸烟的人都可以支持，所以具有广泛的基础，这是立法的正当性和可行性最重要的基础。如果大家都支持，这个法为什么不立呢？至于有个别人破坏法律，我们可以用更加积极的态度。怎么让法律立出来以后更好的起作用，这是技术上的问题。

#### **四、下列场所是否应该全面无烟（单间办公室、餐厅等）？**

**杨寅**

## 上海司法研究所所长、上海政法学院教授

刚才各位老师所讲的实际上有很多问题是关联的，我想呼应一下主持人的话，就是办红白喜事送烟。如果中国的烟草企业按照烟盒标识的要求，上面有心肺受损的图片，未过门的女婿还敢送吗？我本人原来一年大概抽三根烟，别人也送我很多烟，我就送给我的烟民同事抽。一年前的时候，我觉得这是跟烟民同事处好交情，他们感激涕零，叫他们干活一点都不怠慢。可是，自从去年在美国开了一次控烟会议以后，我感觉我真的是罪过，因为海外的烟盒上的警示图案是很恐怖的，如果有这样的烟盒包装，你还好意思送啊？这是一点。

另外，关于执法和立法的关系。大家想想，我们在座的很多人研究立法的人，有多少法管用？如果立法不管用，这个法就是恶法，那么很多法律不都是不该立的吗？我们有计划生育的立法，没有用，该超生的人群还是超生，因为如此，难道就不立了？这不是理由。其实，一旦立了法，内心总有一个道德评价。在不该抽烟的地方抽烟是违法的，就会意识到自己是在违法。当然，有些人还有一种心态，能干法律禁止的事情，就有成就感。我可以在北京城区开车逆行，你说是不是很厉害？特别有快感。“我就是抽烟，你能怎样？”对这种以逍遥法外为荣的人，必须严格执法。

下面两个问题是单间办公室和餐厅的立法和执法。什么叫单间？意味着是归一个人使用。接下来别人会问，我是民营企业主，我在自己的总经理办公室，这是单间办公室的含义吗？这楼都是我的，这还算单间办公室吗？在中国很多人都会认为不能算。这个问题在国外，我举一个例子给大家听，澳大利亚首都有一部《公共场所禁烟法》，它第一条就讲，下列场所是公共场所：经营型场所，包括职业、贸易和商业性场所。假定你是亿万富翁，可以自己随意处置你公司的办公大楼，但是你不可以在办公楼内抽烟，因为你是经营性的，也是一种公共场所，你抽烟会对别人造成二手烟危害。

再举一个例子，我国有的地方在立法的时候，围绕单间办公室能不能抽烟存在争论。但直接负责立法的官员是烟民，他拉一帮人说政府办公大楼内的单间办公室应当可以抽烟，政府餐厅里不可以抽烟。最后，立法就这样出台了。

接下来，我讲我自己的故事。今年一开学，我负责召开的第一个会议是给我负责的部门开控烟会。因为之前，另外两个女同志的办公室隔壁的烟传过来，二手烟暴露很厉害。讨论后，大家对在自己的办公室里不能抽烟都没有意见，并且表决通过。通过以后，别人说那个老抽烟的同志还在自己的办公室内抽烟。然后我写了一封《劝诫信》，内容是：某某同志，据我和本部门其他同志的观察，最近一段时间你依然在归你使用的办公室内抽烟，由于你的办公室没有与相邻办公室隔离，烟雾会传到其他人的办公室，对其他人的身体健康造成直接伤害，破坏办公环境。根据相关规范和本编辑部的集体会议讨论的规定，希望你做到不在自

己办公室吸烟。也希望你能尊重、支持、配合我的工作。我就写了这个，但是没有递，准备回去递。我们的办公大楼有一个非常好的条件，按照现在最严格的法律，只要打开门走出去，不用下楼，因为楼顶75%以上都是敞篷。你走出办公室10米到15米，在那里抽就不会影响任何人。

回到单间办公室是否应该禁烟这个话题。一般来说，有单间办公室的都是领导，尤其是政府大楼里。为什么政府办公大楼内的领导单间不能抽烟。首先，这个大楼是你的吗？大楼不是你的，只是归你使用。其次，是你的办公室，但是其他人会到你这里来，秘书会到你这里来，她还有可能是一位孕妇。还有一些领导的办公室是套间，甚至还会在套间里开会。第三，单间办公室都是领导，跟别人讲不能抽烟，领导能抽烟，一般人为何就不能抽烟？另外，科学技术表明，一般建筑都不能做到对烟雾完全隔离。也就是说，如果没有特殊装置，烟雾会在大楼里会飘散。即使做到完全隔离，你开门也会飘散；更不要说还有三手烟的概念，老烟民衣服都有烟味，材料传到他手里再转回来，材料都有烟味。所以，在封闭的单间办公室里应当禁烟，也完全可以做到，即使是领导也不能图一时的方便。这里面就是习惯的问题，一旦立了这个法，哪怕是国家领导人，你抽烟也是违法的，你对别人的侵害一次也是不正常的。

接下来讲餐厅，餐厅也是非常复杂的。上海的立法是餐厅有多少座位以上要禁烟，还有一些餐厅分吸烟区和非吸烟区。餐厅该不该禁烟？餐厅是二手烟的重灾区，该禁烟，立法比不立法好。

我介绍一条，在澳大利亚首都的控烟法律是怎么执行的。在餐馆，连户外的餐饮场所一律禁烟，禁烟执行难怎么办？在封闭式公共场所吸烟违法行为，最高处罚可以达到基本处罚额度的5倍，违反本条没有从轻或豁免处罚。如果不服从劝阻的，第一你吸烟了，第二经营管理人已经劝告你禁烟了，而且你不听从劝阻，处以最低处罚额度的20倍罚款，而且是警察来罚款。接下来还有对经营管理者严格的配套制度，你进餐馆不能抽烟。如果你还抽烟，（必须有人）劝阻，如果没有劝阻，就要承担法律责任。也就是说，餐馆禁烟这一条不应当留有余地。

## **五.1、能否有效执法？（执法主体、执法对象、罚则，执法难的问题）**

**沈敏荣**

**首都经贸大学副教授**

有效立法的几个要素，包括执法主体和执法对象。什么人来管？如果没有人

管，这个法等于自立。比如说市长办公室不能吸烟，如果没有人管就麻烦了，或者说因为中国的行政级别、行政观念，这种分割体制，没有权限在管你，或者法律没有给他这个权限。谁管很重要，怎么管、管谁，这是我今天讲的两个主题。

上午应教授也讲了，现在我们采取的是多部门执法。但是执法有两个体系，一个是单一部门、还有一个是多部门，我们为什么要采取这样的路径，是因为跟我们国家的体制是相适应的，因为我们国家调配分割，一个部门只看自己的头，现官不如现管，卫生部门，就管自己的权限。但是，在整体当中有一个协调机制，是市一级的，就是最高一级的，就是什么东西解决不了，在最高的一级能够协调。而且处罚的方式，处罚的力度应该能够保持一致，不能说部门跟部门之间不一致。刚才上午也有记者问，多部门执法，法律面前人人平等是不是受到挑战？当然在单一部门里没有问题的，但是在部门与部门之间，比如说我到学校抽烟跟在餐馆抽烟的处罚力度不一样，法律的合理性就受到了挑战，这方面需要进行协调。

所以说，（应该）成立一个市政府一级的专门机构，比如说委员会、专门的办公室。香港是这样的，香港卫生署有一个控烟办公室，执法中有两个部分，一个是控烟办公室，还有一个是警察，他的工作范围是致力于跨界合作以及广大市民的大众参与。

我们来看一下一个成功的例子。这是上海的一个例子，（第四条：市和区、县健康促进委员会在本级人民政府领导下，负责本行政区域内控烟工作的组织和协调，指导、监督各部门、各行业的控烟工作，组织开展控烟工作宣传教育活动。健康促进委员会的日常办事机构设在同级卫生行政部门。）因为这个问题，如果说成功立法，谁来执法，有效的执法是必须的，那么也必须要能找到谁来负责，谁来贯彻，不然没有法律的保障。如果说没有这种严厉的后盾，法律到最后就跟杨寅说的一样，就是恶法了。

上海的问题是什么呢？刚才杨寅教授说的前部分的内容，是禁烟范围有问题。

我们再来看一个不足的例子，由单一的卫生部门来执法，或者由比较弱化的爱委会来执法。因为职能的限制，很多实现不好，所以，这也是在立法当中应该注意的。综合执法是必须的，卫生部门一家是不可能的，这是我们的结论。爱委会，应该说在五十年代、六十年代产生起来的，但是在不断地弱化，能否协调政府整体的职能是有疑问的。

我们讨论的第一个问题是谁来执法，第二个问题是执法对象。抽烟的范围很广。要面对那么多的对象，不管政府的职能部门多么庞大，你要面对那么多的对象，你忙不过来。所以，这个时候要有一个有效的立法，因为法律不是说立法就完全了事了，还有合理，你不能说我合法就行，还得合理。刚才余教授说领个证，其实我挺有感触的，为什么大家对领证那么淡漠？我领证的时候很兴奋，然后我到海淀区，别人告诉我你得宣誓一下，政府职员说你可以走了。我说我还没有宣誓，他说人太多，你不要宣誓了。国外也要登记，在教堂里他们很庄严肃穆的。为什么法律漠视呢？这是合理性的问题，如果法律不合理，其实这才是真正的恶法。

根据国外的经验，有效的执法经验，单靠政府的力量，并不足以遏制《吸烟（公众卫生）条例》所涵盖的吸烟行为罪行。就是说你做不到，怎么来克服这个问题？他们叫场所负责人来管，把他的权限下放，就是对场所负责人的管理。比如说滨江宾馆，我就管滨江宾馆，我不管里面的人。比如说有人吸烟，没有人告，无所谓。但是针对某一起事件，不告不理。如果说有人告了，不是管吸烟者，而是管场所负责人。这样把所有的任务分解了，工作量就极大的降低了。我们举法院的例子，法院要解决国家那么多的纠纷（民事纠纷），你告我理你，你不告我不理你。比如说家庭暴力，你不告我不理，这极大的降低了工作量。所以，需要有一个特定的机制来处理，把复杂的问题简单化。这就是场所负责人，场所负责人有一个要件的要求，不能有烟具，然后对吸烟者劝阻，如果不劝阻，还有相应的法律求助措施，法律需要实际的操作。

上海内地的立法，具体怎么做是有欠缺的。对禁止吸烟采取有效措施，这是法律需要规定的，法律的核心是怎么解决，并不是说留给场所管理人，我认为有效就有效，我认为无效就无效，这是问题所在。

（还有一个）不足的例子，就是处罚个人，这就很麻烦。比如说上海、北京罚10块钱。很多人问相应的专家，有些人说罚过、有些人说没有罚过，专家跟专家之间的意见也不一样。比如说到北京一个地方，你抽烟有没有人来罚，这都是很成问题的。比如说我带50块钱，50块钱我抽5根行不行？这都成为问题了。所以场所管理人是重要的，如果没有这个机制，法律基本上是不可能有效执行的。就是立法之后，就可以知道这个法律的合理性是存在问题的，再用国家的强制力来推是很困难的。

对个人怎么办？如果他真抽烟了，法律的基本原则是以劝诫为主，并不是说见一个罚一个。从上海的例子也可以看出来，从香港的例子也可以看出来，“要求吸烟者将燃烧的香烟、雪茄或烟斗弄熄”。所以，现在的法律都比较有柔性，不像过去的赤裸裸的。比如说吐痰，大家很讨厌带红袖套的都躲在边上，利用法律来玩猫和老鼠的游戏。所以，法律尽量人性化，并不是抓你抽烟不抽烟，而是让你关注自身的健康和其他人的健康。

处罚对象：处罚屡教不改或者恶意违法者。你想大部分人没有那么坏，坏人其实是少部分。如果立法立不好，如果把所有人都作为一个共同体，共同体的道德水平怎么来衡量？拿道德水平最低的人来衡量。比如说场所里有一个人抽烟，杨老师不管，就有很多的人抽烟了。一个社会也是这样，为什么说社会风气怎么这么坏？我们这个社会是大的共同体，西方社会讲究社区，那一个社区再坏也坏不到哪去。其实还是社会体制的问题，法制安排的问题。

所以，对吸烟者按照场所分出来，以劝诫为主，大部分人多会听，如果少部分人屡教不改或者是恶意违法的，处罚也不是目的。比如说通过舆论宣传的放大作用，让大伙都知道处罚是真要执行的。对屡教不改或恶意违法的情况，如果要是真处罚了，通过舆论报道，全国人民都知道了：抽烟还能违反《消防法》。其实杀人的案件很多，能够破案的只有20%左右，80%都破不了案，但是并不是说20%的放大作用就很厉害了，从另外一个方面来看，杀人的心理负罪感很重。

我们国家怎么设计呢？这需要我们考察的，可以根据各个地方的特点来设计。地方性法规，我们可以看上海在这方面是有突破的，处以50元到200元罚款，还是会有一点心疼的。

还有一点，如果对单一个人进行处罚，这个就很麻烦，而且数额很小，法律就会无效。吐痰的时候，大家经常有报道，一个人吐两口痰，给他20块钱，这是执法人与违法人之间的对抗。

所以个人处罚并不是目的，形成二手烟危害的意识才是目的，无限制、普通的个人处罚，将会使法律不堪其负，需要通过人性的执法，让大家都能认识到二手烟确实在危害别人的健康，而且法律也关注吸烟者和二手烟的受害者，双方都有认同感，法律才合理。如果能让大家都能够认识到这一点，立法就能够成功。

## 五.2、能否有效执法？天津的经验

**李建华**

**天津市政府法制办公室副主任**

关于立法的必要性我就不多讲了。因为天津是国家确定的七个试点城市之一，目前我们正在进行立法过程中，也在密切关注各地的立法动态，以前天津地方立法没有做到最好，这次我们争取做得更好。现在立法草案已经在天津市政府法制办审核修改。

刚才注意到一个教授谈到不足的例子，一个北京、一个天津，我们接受批评。这里需要说明的是，天津1996年人大颁布的条例，规定的是单一部门执法。从目前的情况看，确实没有能力承担执法工作，现在这么多年过去了，没有开过一个罚单。因此，我们此次立法修改的重点是要解决目前存在的问题。

关于立法难不难的问题，我觉得立法这项工作本身并不存在难与不难的问题。关键是要把现有的法律规定，特别是实际情况搞清楚，把将要采取的管理措施论证透彻了，对我们来讲，这些工作非常重要。同时，还要把情况向领导同志解释清楚，让领导也真正重视起来。我觉得禁烟立法还是应该继续推进，没有什么立法的难度。

具体到天津关于禁烟立法的制度设计，我们设想有以下几项：

第一，我们进一步学习、借鉴了上海的做法，我们这次准备市和区县政府成立健康促进委员会，（这些）原来的立法没有规定。这个健康促进委员会作为综合协调机构来推进。我们现在禁烟的工作，靠一个部门的单打独斗不行。所以，必须提高到政府统一推进协调这个层面上来。

第二，在执法主体上，我们在制度设计上改变了单一部门执法的规定，然后将各个部门相关的职责明确起来。我们列了大约有8个执法部门共同推进禁烟工作。

第三，在执法对象上，此次立法也做了一些创新，我们注意到在执行的过程中，我们的执法对象是单位还是个人，这是我们深深思考的问题。现在，我们的设想是行政执法部门按照各自执法主体的职能，主要是针对各个单位。各个禁烟的单位对进入场所的人进行管理和劝阻，也就是说不直接对个人进行执法。

为什么呢？是因为做这样一个考虑，对控烟的立法，有两点需要我们注意：

第一，控烟立法确定的管理措施要考虑到公共管理成本，也就是我们要评估管理结果。原来讨论拿5000亿的（烟草）税收该不该控，我们讲的是怎么尽可能减少这种公共管理的成本，这是我们必须考虑的，因为我们禁烟的工作是太复杂的工作，任何人都有可能成为吸烟者、任何人都有可能成为被动吸烟者。所以，你面对这么一个广泛的权利需要保护，你过大投入公共成本，实事求是说这恐怕不是当前我们国家的基本政策。我也是一个反对吸烟者，但是我们执行公共政策必须要考虑这个公共管理成本的问题。

第二，虽然我们加入公约有五年了，国家一直在努力推进我国的禁烟工作，但是禁烟工作是一项长期性、复杂性、反复性很强的工作，比如在实践中，任何禁烟单位都要挂牌（禁止吸烟标志），都要劝阻，对劝阻不理的，要去主动报告相关的部门。为什么？就是因为我们目前虽然将一个部门执法分解到八个部门，但是我们的执法人员都有限，不可能每天都要到场所去监督检查。在这种情况下，我们从行政诉讼的角度来讲，有一个不作为的成本。因此，你要是不做这样的限定，使我们大量部门处于不作为状态，任何一个公民都可以告你不作为，使我们的行政机关处于非常被动的情况。因此，我们在这个条款里，使这个不作为，转化为不履职的行为。也使这个涉及我们的尊严、脸面的问题得到解决，这样规定应该说外省市没有。你这个禁烟单位在履行了劝阻、报告义务后，如果相关执法部门不来，那他就要承担相应的责任，并且我们在草案中规定有关执法部门要公布举报电话。这就避免政府不作为，也加大了单位的管理职责，我们设想是这样的。

同时，我们也考虑到，目前社会上一些人员的素质还不是很高的，尤其是一些基层的小餐馆，执行起来比较困难。因此，我们应当考虑到社会上的人员，如果说我这个禁烟单位，对来这里消费但是吸烟的，我进行劝阻，可以拒绝服务。表面看这句话没有什么不合理，但是特别是对出租汽车（天津市的出租汽车禁烟情况在全国来讲是很好的，当然也有极个别的）。没有说我抽烟你可以拒载，所以，我们要有维护他们合法权益的条款。当然，其他的餐馆也可以是这样的。这样的规定，既保护了经营者，也同时加大了他的责任，特别是由他来主动报告主管部门对违法者处罚，减少了公共管理成本支出。

另外，在天津的立法草案中关于禁烟范围的规定，完全符合公约对我们的要求。但是没有规定专门设置一个专供吸烟的房间，我们在以人为本方面，与兄弟省市相比还有差距。我们认为一个场所如果没有设置吸烟室或者吸烟区，那就意

味着这个场所整个都属于禁烟区，这里就不能吸烟。另外还有一个重要的措施，就是宣传部的文明办进行监督，如果你这个单位禁烟不合格，那么不能被评为精神文明先进单位。中国人都爱面子，如果总是检查不达标，就给他们贴一个黄牌，就说“吸烟不合格单位”，往往羞辱比处罚还严厉，还要奏效。我们现在各个单位都挂牌子，这个先进那个先进，但是没有挂这种牌子。挂一个这种牌子，还是有一定效果的，这样做也是为了加大力度。但对于经营场所禁烟相对要好一点。

政府机关禁烟到底难在哪里？我说就两个难：

一、领导自身吸烟。这个存在一个执行难的问题。

二、单位缺乏对控烟的严格要求。我们法制办年前搬家，搬家以后，我们50多个人有10余个抽烟的，我们领导班子都不抽烟，所以我们就找天津市疾控中心做了一个禁烟的牌子，整个一层包括楼道、卫生间、电梯等候区，都挂牌，谁也不允许抽。还真管住了，我们成了天津市第一个不吸烟的机关单位。但是，到底（还）有没有（吸烟现象）？也有，那些人上三层去抽，三楼编委没有禁止，或者是五楼的管理局，但只不要在我们这一层抽就行。

所以，我认为我们应当积极推进这项工作，但同时也应预见到这个发展过程。最主要的是这个单位本身下不下决心，这取决于单位对这个问题的认识。

我们立法草案大概概括了以上几个主要内容，我们也请各位专家对我们的工作提出宝贵的意见，促进天津立法工作。天津的立法工作也是国家立法的重要组成部分，我们也愿意在这方面努力。即使在执行的过程中有这样或那样的问题，我们也应当有信心，不要怕、慢慢来，但是我们在立法的时候一定要严格，我们在立法的时候如果不严，后面就不要提了。所以，立法一定要严，执法也要跟上去。

## 六、 问题探讨

### 问题一：

就执法主体这一块，我想请教一下杨寅教授和沈敏荣教授，我想请杨教授介绍一下上海的条例实施以来，就是在多部门的执法方面，效果怎么样？包括对单位和个人的罚单，因为个人是50到200，这一块能不能跟我们介绍一下。沈教授刚才举了香港的例子，就是有警察和卫生部门的控烟办在联合办公，我也注意到我们即将出台的南昌的条例和去年实施的上海条例，也都有提到公安的介入。但是南昌的条例，说得比较具体，就说在网吧和娱乐场所是公安介入，上海的条例只是笼统提了一下。我非常想了解，警察在执法的过程中，能起到多大的作用，因为据我所知，在很多企事业单位里，这一块，我们内地和香港是不是有很大区别？差距在哪里？可执行、操作的空间到底有多大？谢谢。

### **杨寅教授：**

我的记忆里有7家单位，公安、市容、交通、卫生、教育等，所以如果要问全部的情况，应当没有详细的数字。复旦大学原来有对2010年的世博会期间的调查，而且去年的4月第一批数字就发布了，这是第一层意思。

第二层意思，世博会期间，上海相关行业的数据表明，有没有控烟立法效果大不相同。比如说在去年的3月1号条例实施以后，上海已经突破了零罚单现象，另外劝阻率也明显提高，包括烟民也知道这个立法。

第三层意思是有一些行业的行政执法非常好，比如说教委，据我了解，中小学幼儿园，今年春节一过，又新一轮地加大禁烟力度。在很多学校，禁烟标志下面又多了一个举报电话。大家可以想一下，附了举报电话，效果会大大变化。当然，我觉得上海高校的情况还是比较糟糕。

### **沈敏荣教授：**

香港的情况是这样，因为警察其实是最方便能够召唤维持秩序，其他的比不上警察来得及时、有效，所以香港利用警察的力量，他的权利是立法院还有卫生条例赋予的。在禁烟的场所吸烟，场所管理人尽到自己职责劝阻，劝阻不听，他不可能进行处罚，也不可能对你进行人身限制，因为他没有这个权限，这时候可以使用禁烟电话，附近的警察按照卫生条例采取各项措施。

我们国家如果没有基本立法来赋予，依据只是违反公共秩序，比如说在餐馆里违法，两个人能不能划等号，实际上是有问题的。在中国还有一个问题，就是我们处于各个多部门管理，多部门之间，如果不是依靠警力或者警力不足，只能依靠本部门的管理措施。刚才天津的建议比较好，就是柔性的。如果屡次违反，接到举报电话，给你挂一块牌子，我想这样的方式其实跟《公约》也是相符的。其实《公约》也有很多的途径，让各个成员国想自己的办法。但是也有一些硬指标，比如说执法主体等，但是在执法上可以想很多的办法。

## **问题二：**

我想接着这个问题请问李老师，李老师有提到市政府一级的委员会。我想问一下关于这个建议，有没有设想过，比如说委员会是给它怎样一个特别的名称？另外，如果我们成立这样的委员会，是新成立这样一个部门，还是由现在某一个职能部门来代劳。谢谢。

### **李建华主任：**

现在天津市还没有成立，但是草案里要确定两级人民政府，市、区县政府来成立。这个健康促进委员会在这个条例里，他的工作就是统筹协调、组织推动、评比考核。目前我们看，对于政府的这种能动性、主动推进，现阶段不能完全靠民间的力量、公民的素质，当然最终是靠公民的素质提高，但是按照目前的情况，肯定是政府推导性。这个委员会其实是组织协调委员会，不是一个独立存在的委员会，有可能由卫生局、教委等组成，办公室日常委员会设在卫生局，是这么一个模式。

### **沈敏荣教授：**

我补充一下，为什么要设立这样的专门委员会，我是二手烟的受害者，我不知道到哪里去找部门解决问题。如果按条款分割，他们可以踢皮球。如果让二手烟危害者去找，这个法律就很不人性，而且成本也很大。就跟我们现在的举报电话打不通一样。这个职责是什么呢？单一的举报电话，比如说我受到危害，我可以打单一的电话，由你自己来甄别，比如说有专门的执法机构，由你来区分。

### **问题三：**

我请问沈教授，我们现在都感觉到公共场所的禁烟立法难，但是执法更难。正因为执法更难，所以为立法的人提供了一些司法条件。一旦是公共场所禁烟的法律出台了以后，在执行方面，我想请问公共场所的经营者是否有合法的权利，对吸烟者来进行处罚。按照我们国家的现行法律法规，可不可以条例里授权给经营单位，对顾客不听劝阻的进行处罚，比如说20块钱、50块钱，我们现行的法律法规行不行？

第二个，我们目前也是倾向于多部门执法，这些部门由谁来管？在法律法规上，能不能对执法的部门，给他在法律上有一个约束。我们现在这些部门去执法，但是部门执法不力，在法律上之没有什么约束。但是，我国的现行法律法规，对这些部门有没有约束，可不可以这样来考虑？

### **沈敏荣教授：**

我只能回答一个问题，另外一个问题需要像解教授这样的行政专家来讲。

其实，执法难不仅是我们国家有，各国都有，各国也是八仙过海：比如说三个月的缓冲期。我不执法，只是告诉你，在处罚方式这方面想办法。其实在这方面，公约里有很大的灵活性。

至于说能不能授权餐馆处罚，按照我的认识我觉得不可以，因为我们国家有行政处罚法，这还需要余教授和解教授来确认。

关于执法不力，这应该有这种现象，比如说我打了举报电话没有人来，通过

行政诉讼等可以认定你不作为。我们国家现在也有这种情况，主要是把你的职权定下来以后。但是我们国家现在是什么呢？你没有什么作为的范围，你没有法律义务去作为。

### **解志勇教授：**

一般情况下，法律不会授权企业去实施处罚，现在还有治安很乱的企业有这种可能性。另外，管理单位对抽烟的可以采取什么办法？拒绝提供服务，或者跟执法机构联系。

### **杨寅教授：**

这是专业性非常强的问题。第一句话，包括强制性的，我的反应是这样的，实际上法律和行政法规、地方性法规可以授权，但是授权的对象应该有一定的资质。比如说我参与《上海市轨道交通管理条例》制定的时候，该法规就授权上海市地铁管理公司有一定的处罚权限，就是具有公益性的企业有处罚权，但是一般不能授权非行政机关有行政强制的权力。

### **余凌云教授：**

关于处罚，行政处罚法里有规定，实施主体有两类：一个是行政机关；二是法律法规的行政组织。当时《行政处罚法》里有对处罚权委托的组织规定，这个规定也表明立法者的基本态度，什么样的人可以享有行政处罚权。行政处罚权的组织，一定是依法成立的管理事务，一般来讲是拒绝把公权力授予给追求经济的私营机构，因为这会出现很多的问题。所以一般来讲，直接给私人的餐馆处罚权的可能性不大。

这个问题怎么解决呢？一个是可以举报，一个是可以劝导。实际上，还有一个办法，就是在法律上可以考虑经营单位多收钱，就是你在我这里，我劝导你不吸烟，如果你一定要吸烟，我们要加收多少钱。这实际上是运用经济的成本方式，让其放弃。这种方式我自己也一直在思考，相较于经常去举报，让有关的行政机关处理，可能更有效。如果经营单位碰到制止没有奏效的时候，只能向有关单位举报，让有关单位来处理，这种方式实际上是附加经营单位额外的义务，也就是他只尽义务，没有什么好处，少了一个顾客，也没有任何的收益。所以，这种情况下，在实践中就不干，我就不举报，你要抽就抽。如果要是说在法律上规定，这种情况下，你可以加收多少钱，这些钱一定是用于清除烟渍方面。这个效果就是让抽烟的人感觉到在餐馆抽烟要付出额外的钱。这有点像开瓶费，当然这还可以考虑。

### **解志勇教授：**

还有一种方式，如果在公共场所抽烟管理人不去劝导，导致什么后果呢？另外一个人，如果我也在这里吃饭，你不劝阻他，我就举报你。因为这样的规定，让管理人员会尽心尽力的，要不然都增加麻烦。但是只要人举报，要有非常严厉的处罚，比一般情况要严厉。

#### 问题四：

我想请问一下杨寅教授，就目前南昌的禁烟条例，在所有场所都是禁烟，而且不设置吸烟区，但是在上海尚且还有吸烟区跟不吸烟区的区别。对于南昌这样严格的禁烟条例，是不是有一点步子迈得太快，是不是应该给南昌的市民循序渐进的过程，而不是一刀切所有人都不可以吸烟。

#### 杨寅教授：

南昌的条例还没有最后定。对这个问题的纠结，我有一个基本的思路。一个感觉就是吸烟室原则上是不给予考虑的。如果说能吸烟，必须是户外的，或者说有75%以上是敞篷的不封闭的吸烟区，不存在吸烟室，一个大楼里不应当设置专门的吸烟室，原则上不要这样考虑。现在的经济条件和制度条件做不到这一点，所以就是吸烟区，或者一个大楼里有一个专门的非封闭的阳台，在阳台上可以抽烟，这样就避免了你还得从大楼里走到一楼。所以，我觉得还是开放式、75%以上的敞篷，户外，这样的地方可以抽。一句话，我觉得南昌的文本确实比较符合要求。另外，适当考虑烟民的方便度，这两者结合起来还是有出路的，像哈尔滨一样。在这一点，南昌市确实比上海做得更好。

#### 解志勇教授：

就关于南昌，你们说是不是走得很快，我觉得这是非常普遍，但是也比较担心的。为什么？我们应该是选择对的，而不是选择北京、上海怎么做的，他们做得不好。我们不能说因为选择对了，就迈了大步。另外还有一句话，就是你迈这么快，会不会对很多老百姓非常不利？其实正好说反了，如果不这么做，对大多数人不利。所以，关于吸烟室的问题，台湾地区就不允许设室内吸烟室，原来在台湾机场都有的，我还刻意关注了一下，把机场候机楼的吸烟场所都禁止了，但是有地方吸烟，就是在机场大楼的外面，建了一个封闭的，机场里面又不可能建房子，就跨了一个地方，所有窗户都是开放式的，可能还是有一点缓冲，但是不设室内吸烟室，这肯定是可行的。

#### 李建华主任：

我同意杨教授的观点，我从立法工作角度说，为什么我同意这个观点并不是过分。天津就是跟南昌是一样的。为什么？我们最近做了一个简单的调查，天津市有一个妇幼保健院，有很多的先生到那里就不吸烟，虽然是有规定，但更重要

的是有自我的意识，这种意识就是怕污染幼儿，可是他换一个地方他就会抽。这个例子说明一个问题，其实这个对烟的依赖程度，究竟强烈到什么程度？这应该听专家的。如果是毒品的话，那是真的是很难受，关键就是能不能到这个程度？关键是到不了这个程度，比如说我们的飞机，我们现在的国际航班10个小时，如果抽烟的人，这10个小时怎么忍住？我们必须从事实上来反馈，我刚才就举这个例子。10个小时，你都能够不吸烟。在办公室，你到楼下转一圈，我估计在哈尔滨转一圈都不可能冻死，我估计在其它地方也不能冻死吧。如果到全国去，这个先例对地方立法也有压力，哈尔滨都能盖小屋（吸烟室），天津为什么不能盖？所以，我的观点：第一支持要严格，第二不是说做不到，就得克制。你要站在这个角度看，你在家抽多少也没有关系。而且在房子很紧张并且每个平米都是严格核算的情况下，我们一个单位，为了少数人还专门弄一个吸烟室，这其实也是公共资源的浪费。

### **解志勇教授：**

真正想破坏法律秩序的人，其实并不是社会下层的人，真正想破坏法律秩序的人，我们可以想想究竟是谁。

### **问题五：**

今天专家都在这里，非常难得，我们南昌法律迟迟不得出台，还有几个具体的问题，需要今天在这里请教一下，一个是关于小区电梯的管理，电梯等候室的管理，因为现在所有城市都有小区，这个数量非常之大。我们在起草条例的时候，就涉及到这个谁来管的问题，即法律授权。现在我们准备把它授给物业管理者，但是无论是物业管理者的管理能力还是与法律授权，与职能、事业单位的要求还是有距离。但是如果如果不授给他们，没有哪个部门能够管到这一块。房管局也没法管，因为小区房子太多了，每栋都有，每一个单位都有。这没有相关的法律可以授给他，但是不授给他，这一块的禁烟就执行不了。所以，希望请专家帮我们解决。

第二个问题，我们在法律的起草过程当中，还有一个具体的问题，就是我们整个法律要执行，我们也是采取分部门来搞，然后成立协调机构。实际上依法来讲，协调机构也是空话，在法律上这种协调赋予他权利，也是主体资格成立问题，包括天津讲的成立健康委员会，因为都不是一个行政主体。当然地内部管理，我们可以搞，实际上是把这个权授给一个空的运转机构。这一块我们现在最终折中，是设立这么一个机构。因为你提出来的，你就负责协调，但是我们卫生局很难协调其他部门，大家都是一样，教育局都没有搞好，我们卫生局怎么能有手段来要求你、约束你，这是做不到的。所以，立法上主体问题，在实际执行当中肯定是有问题的。就是最终要落脚到哪一个行政主体来承担。健康委员会设在哪里，哪一个办公室来做这个事情，我们中国就是这么一个体制，这也是一个具体的问题。

还有就是我们在框定范围的时候，要符合整个条约的要求。包括到底下盖一个吸烟室，就算是整个政府，如果说市长也好、书记也好，假如他是抽烟的，哪

一个记者敢说他上班时间抽烟，这肯定也是有问题的。你单独搞一个，也是不现实的。规划还是不批准的，你设不了，因为那是属于违章建筑。所以整个在立法过程当中，应该说我们都非常认真，也考虑到了大多数具体问题，这不是个别问题，是很具体的问题。

### **李建华主任：**

我说第一个问题，你说的小区里的电梯属不属于我们应该禁烟的范围？就这个问题我认为应当请示中央有关部门，我们天津的草案没有规定这方面内容。

### **解志勇教授：**

关于电梯的问题，不管哪个电梯属于公共场所的范围。首先电梯是公共场所，电梯间都是公共场所，这不需要讨论。另外建议现在的小区问题怎么解决，建设部最近关于物业小区的管理问题有一个指导性的意见，就是成立业主委员会，已经成立业主委员会的，需要获得原来居民委员会的授权，因此实际上是小区内部管理机构的载体。但是，最终还有很多没有成立业主委员会，一般现在都是委托物业管理。

## **问题六：**

现在就是法律上还有吸烟室的问题，国家民航局关于机场的问题，机场现在可以设吸烟室，这有明确规定。而且机场里的吸烟室是一直设的。铁道部在火车站也是设吸烟室，也是有明文规定的。作为南昌市，民航机场或者是南昌铁路局，都不是我们行政管辖的，因为是条款单位。我们当时考虑到候车室、候机室吸烟室的问题，依照我们现在立法的要求肯定是不能设。现在很多人大代表就提出来，坐飞机、坐火车的人，无论从经济水平、个人素养，显然都要好一些，他们都可以有吸烟的地方，为什么不让我们这些人有吸烟的地方？这也是我们在起草当中，最后一稿，准备把它挪到延缓的地方的原因。就是这些部门沟通，我们也找他们沟通过，因为不在管辖范围内，有的行业有规定可以设吸烟室。所以，这也是一个问题。

### **杨寅教授：**

我想讲三个，一个是电梯，一个是火车，一个是机场。

先讲铁路的问题，我刚才讲七个部门其中就有铁路。首先铁路根据自身的，中央的立法，本身就有控烟和禁烟的义务。所以，当时就把铁路部门写进了控烟执法责任主体。本身已经有法律界定了。对民航的规定较为复杂，还会牵涉到口岸单位的管理责任问题，所以上海立法是没有将民航写进立法。

电梯的问题也非常微妙。首先经营性、公共性、商业单位的电梯应当禁烟。居民小区比较复杂，因为别人购买的时候，已经付了公摊面积，实际上已经买了电梯的面积。我个人的想法，天津、哈尔滨没有写，如果南昌立法一定要写，建议写一个倡导性。因为，现在的物业资质和水平参差不齐，不能直接授权小区物业给予处罚，但可以要求物业进行劝诫，甚至可以进行通报。澳大利亚首都特区很有意思，家庭不属于公共场所，但是，如果家庭中对他人的婴儿提供护理服务，就属于公共场所；还有家庭诵经班，也是公共场所。

## 第四部分：总结和展望

**杨功焕**

**中国疾病预防控制中心副主任**

其实讨论了这么多，答案已经非常清晰了。

第一，我想今天说的第一条，该不该立法，因为法律本身有倡导作用，倡导我们应该提倡的正面的东西，再加上大家越来越关注老百姓健康权的问题，所以答案是非常清楚的，应该尽快出台此类公共场所禁止吸烟的法规。而以《防止二手烟危害条例》作为法规的名称更加能体现法律的科学精神，更能体现我们的政府保护人民健康权的思路。应不应该，我想这个回答很清楚。

第二，法应该如何立，从立法的角度上应该是严格的，还是应当考虑到诸多负面影响因素而放松法规的限定。我想经过今天的讨论也已经很清楚了：作为法律，应当彰显一种有标杆性的东西，实际上应该按照公约及其实施细则来立法，而我们这几个城市的实践也是按照这个理念进行的。

第三，吸烟室的问题。今天在大家的讨论中说是不是可以有吸烟室，在细节上，因为有些可以是退步的，但是有些东西是不可以退步的。这样说的原因就是，当你设了室内吸烟室，实际上可能连最基本的作用都实现不了，根本就不能保证老百姓的健康，因为二手烟无处不在、无孔不入，如果设立吸烟室，就是立了一个没有用的法。但是，法规中的许多具体实施策略，罚款的方式，既有艺术性，也有一定的技术性的考虑。所以，后边大家讨论到执法的问题中，天津的李主任讲了从执行的成本来考虑，我觉得是非常有启发意义，要考虑我们执法的公共成本。而且，像有三亿多吸烟者的中国，如果要盯每一个吸烟者的话，恐怕这不是立这个法规的本意，所以需要考虑是针对什么来执法，如何来执法。我觉得这是

一个探索，这种条款对我们很多的行政法当中都有启发。其实，中国有很多的行政法都是无效的，用什么方式让它更好的执行，而且能节省成本，这可能是我们这么多法学专家们对这部法感兴趣的一个原因所在，这也是我们在推进这个法规中需要进一步探索的。

第四，即使是有法，也不能解决所有的问题。所以我想大家会提到很多配合的措施、宣传的措施，以及最近卫生部门非常热衷的暗访的措施。暗访的措施实际上动员领导的措施，因为暗访结果出来，再进行曝光，导致领导不好意思，所以就下令严格执行。同时，我们还会想到另外一个措施，就是动员民众的措施。前一段时候，于建嵘老师动员所有的人打击儿童拐卖，引起大家的关注，拯救了很多被拐卖的儿童。他这样的方式，给我们大家一定的启发，如果动员我们所有的民众来关注这件事，曝光你周围的现象，大家都知道，你在一个法律规定不能抽烟的地方抽烟，或者抽得很严重，严重违法，影响所有在场的人的健康，是很不时尚、很丑陋的行为。如果放在这样一个所有人都来关注的平台上，是会有利于我们的执法的。我自己想，立法肯定是第一步，我们先把标准定好，但是执行过程，肯定是一个长远的过程，不是说今天立了法，明天就没有一个人吸烟，这是不可能的事情。在中国吸烟的现象如此严重，毕竟有很多的原因。但是我们今天在座的，还有没有坐在这里的关注中国烟草控制的人士，是正在做一件功德无量的事情，在逐步的减少、去除影响我们健康的最大的危险因素，这件事情应该说值得花时间、花精力来做的。今天甘校长走了，走的时候，他说了这么一句话：他觉得这是在积德、是在做很好的事情，他愿意跟大家一起来把这件事情做下去。

我想也用最后一句话来说这件事情：控烟是难的，立法是必须的，因此我们必须坚定不移地推行下去。但是如何执行，也需要我们考虑许多细节，有一句话说，细节决定成败，因此我们不仅要有决心做，还要一步一个脚印，促进无烟环境建设做得更好。

谢谢大家。

主编：杨功焕

