

落实《“健康中国2030”规划纲要》 立法推动室内公共场所全面禁烟势在必行



《“健康中国2030”规划纲要》(以下简称《纲要》)发布,体现了人民的健康梦,为绿色、生态、健康的未来生活描绘了美好愿景。大力落实《纲要》提出的具体目标,尚需全国一心,把习近平总书记关于“没有全民健康,就没有全面小康”的论述落到实处。

当前,我国烟草流行形势依然严峻。成年吸烟人数达3.16亿,13-18岁青少年吸烟者约1500万人,尝试吸烟者超过4000万人。公共场所、工作场所吸烟现象严重,有7.4亿非吸烟者遭受二手烟暴露,暴露率达72.4%。这一现状距离《纲要》提出的“到2030年,15岁以上人群吸烟率降低到20%”目标尚有很大差距。

室内公共场所全面禁烟 保护公众免受二手烟危害

已在中国生效11年的《世界卫生组织烟草控制框架公约》(以下简称《公约》)约定:“各缔约方承认科学已明确证实接触烟草烟雾会造成死亡、疾病和功能丧失。”

《公约》第8条及《防止接触烟草烟雾准则》明确要求:“缔约方应当在《公约》生效5年内,依据普遍保护原则、100%室内无烟原则,确保在所有室内公共场所、室内工作场所、公共交通工具和其他《公约》要求的场所立法保护公众免受烟草烟雾的危害。”

关于吸烟和二手烟的科学共识,也是预防二手烟危害、对吸烟行为进行场所规制的前提,根据他们提供的数据显示:

- 二手烟烟雾中至少含有69种致癌物;

- 科学研究揭示:暴露于烟草烟雾没有安全水平,任何形式的烟草烟雾暴露——甚至偶尔吸支烟或暴露于二手烟——都是有害的,烟草烟雾危害可即时发生;
- 烟草烟雾中的颗粒物,85%是肉眼看不见的(直径不到头发丝的百分之一),室内只要有烟,就不存在无烟区。划分吸烟区是自欺欺人,烟雾不会停留在由人划定的吸烟区内;
- “工程技术方针,例如排风、换气和指定使用吸烟区,不能避免接触烟草烟雾。”香港卫生署委托香港科技大学实验证明,高标准的专用的、独立通风、负压、通风量大于普通办公空间、具有双重自动闭合的推拉门的吸烟室也不能防止泄露。

在特定空间内完全禁止吸烟是唯一有效的办法。室内公共场所、室内工作场所、交通工具内应完全禁止吸烟,不设任何吸烟区(室)。

可喜的进步

我国的政策已经迈出了可喜的一步:2014年国务院发布了国家卫计委《公共场所控制吸烟条例(送审稿)》

(以下简称《送审稿》),明确了室内公共场所、室内工作场所、公共交通工具内全面禁烟。

据了解,《送审稿》是在总结地方控烟工作经验的基础上,深入调研,广泛征求了工业和信息化部、烟草局等25个部门,各省级卫生计生行政部门、部分行业协会及有关专家的意见,经不断修改完善的基础上形成的。

《送审稿》对于需要实行禁烟的“公共场所”范围有着明确的界定:“第二条本条例所称公共场所,是指公众可以进出或者使用的场所、工作期间使用的场所、公共交通工具。”同时,第10条规定“所有室内公共场所一律禁止吸烟”。

科学合理地确定禁止吸烟场所的范围,对《公共场所控制吸烟条例》的制定和实施十分重要。世界卫生组织《公约》第8条及其附件《防止接触烟草烟雾准则》的要求,缔约方应当在《公约》生效5年内,依据普遍保护原则、100%室内无烟原则,确保在所有室内公共场所、室内工作场所、公共交通工具和其他《公约》要求的场所立法保护公众免受烟草烟雾的危害。”

落实《“健康中国2030”规划纲要》仍需更大作为

积跬步以至千里,为落实《“健康中国2030”规划纲要》,我国仍有很大政策空间需要严格管理,尽快出台《公共场所控制吸烟条例》势在必行、民望所归。

2016年4月,国务院法制办对《公共场所控制吸烟条例(草案征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》)公开征求意见。2016年版《征求意见稿》与2014年版《送审稿》的主要差别是室内公共场所是否要全面禁止吸烟。2016年10月12日国务院法制办网站发布了一条消息:拟对《送审稿》规定的控烟场所范围做出初步调整:

- 将工作场所的禁烟区域限定在共用区域;
- 允许餐饮场所、娱乐场所、住宿场所、机场航站楼等4类室内公共场所设置吸烟区域。

两稿之间的差距显而易见。

民望与决心

对于两稿之间的差距,各界反响很大,新探健康发展研究中心分析结果主要有以下几点:

第一,与国际和地方控烟立法公认的室内工作场所全面禁烟和餐饮场所全面禁烟的趋势大相径庭。

第二,工作场所不存在非公共区域:即使是领导的“单人办公室”也不



2014年《送审稿》与2016年《征求意见稿》对比图

能例外,否则将是一种特权。这无疑同积极推进无烟环境建设,把党政机关建成无烟机关的要求相背而行。

第三,出台有漏洞的全国无烟立法完全不符合中国作为《公约》的缔约方所应履行的国际法律责任。如果室内允许吸烟,会将公众健康置于高度风险之中,无法保护国人免受二手烟危害,同时也增加了执法的难度。

第四,2011年我国《公共场所卫生管理条例实施细则》(卫生部第80号令)第18条规定“室内公共场所禁止吸烟”(包括七类28种公共场所),允许餐饮场所、娱乐场所、住宿场所、机场航站楼等4类室内公共场所设置吸烟区与此相悖。

第五,健康中国必须也是无烟中国。控烟立法,既是政府责任,也要全民参与。保障人民的健康是政府的责任。中国需要一部全国无烟立法,同时也需要清晰明确的实施细则和严格的执法。

第六,2016年6月,第七届中国慢病管理大会1500余名参会者以及全国3000多名公共卫生专家、心血管病专家、呼吸病专家、法律界人士、文艺体育界明星和烟草受害者联名倡议,要求室内公共场所全面禁止吸烟。

第七,2016年9月,在推进国家控烟立法研讨会上,已立法的16个城市参会代表一致呼吁和支持出台符合《公约》要求的全面无烟环境条例。

第八,2017年2月,中国控制吸烟协会发布《10城市公众对公共场所室内全面禁烟态度调查报告》显示,91.9%的被调查者支持室内公共场所100%禁止吸烟(支持者涵盖了95.7%的非吸烟者、80.3%的吸烟者)。

年减少20万。

深圳控烟条例全面升级:自2017年1月1日起,深圳限制吸烟场所(酒吧、歌舞厅等歌舞娱乐场所和茶艺馆、按摩、洗浴等休闲服务场所)实施全面禁烟。这一全面升级表明,原来以为很难全面禁烟的公共场所,完全可以实施全面禁烟。

上海修法得到了世卫组织的高度赞扬:《上海市公共场所控制吸烟条例》修订稿明确规定:室内公共场所、室内工作场所、公共交通工具内禁止吸烟。今年3月1日起,上海也加入无烟城市行列。

此外,全国已有近20个城市有了无烟环境立法,覆盖了全国10%的人口,哈尔滨、兰州、杭州、长春、鞍山、唐山、青岛、南宁等城市早已制定了地方控烟法律、法规和规章,无烟环境已经成为大家的共识。

《“健康中国2030”规划纲要》要求,全面推进控烟履约,加大控烟力度,运用价格、税收、法律等手段提高控烟成效。深入开展控烟宣传教育。积极推进无烟环境建设,

强化公共场所控烟监督执法。推进公共场所禁烟工作,逐步实现室内公共场所全面禁烟。领导干部要带头在公共场所禁烟,把党政机关建成无烟机关。强化戒烟服务。到2030年,15岁以上人群

- 吸烟率降低到20%。
- 建议:
- 1.《公共场所控制吸烟条例》应规定室内公共场所全面禁烟;
 - 2.卷烟包装采用大幅图形警示;
 - 3.继续提升烟草税和烟草价格;
 - 4.取消烟叶税;
 - 5.国家设立控烟专项基金;
 - 6.烟草业应政企分开;
 - 7.戒烟纳入基本公共卫生服务;
 - 8.加强烟草广告执法监管力度;
 - 9.控制影视作品中的吸烟镜头;
 - 10.加强烟草成分管制及披露;
 - 11.加强对电子烟的监管。

——新探健康发展研究中心

健康中国呼唤烟包图形警示——连续提了10年的建议

自2007年以来,每年两会都有关于烟包图形健康警示标识的建议,至今已经整整十年。这样一项关乎人民健康的控烟建议究竟走过了怎样的路程?

中国是《世界卫生组织烟草控制框架公约》缔约国,《公约》自2006年1月在我国生效以来已经11年。《公约》第11条要求缔约方,在“《公约》生效三年内采取和实行有效措施,确保烟草制品包装和标签不得以任何虚假、误导、欺骗……的手段推销一种烟草制品;烟草制品包装上的健康警示和信息应是大而明确、醒目和清晰的”。

《公约》第11条实施准则指出:“有证据表明,图文并茂的健康警示和信息比只用文字的健康警示和信息有效得多”;“健康警示和信息的效果随着尺寸增加而增加,各缔约方应考虑健康警示和信息覆盖50%以上主要可见部分,并力争覆盖尽可能多的主要可见部分”;“缔约方应考虑采取措施,除标准颜色和字体(平装)显示品牌名称和产品名称外,限制或禁止在包装上使用其他标识、颜色、品牌形象或推销文字。这可以增加健康警示和信息引人注目的程度和效果,防止包装转移对警示和信息的注意力,并解决工业设计技术暗示某些产品比另外一些危害较少的问题”。

《公约》第12条要求缔约方,“利用现有一切交流手段,促进和加强公众对烟草控制问题的认识”。

图形健康警示的作用

- 体现政府的控烟履约承诺和人民健康优先的原则;
- 低成本的健康教育(按2016年卷烟销量计,相当于印制2350亿幅健康教育宣传画,日吸1包烟者每年取烟盒7000余次),而政府几乎没有开支压力;
- 具体、清晰、明确地宣传烟草对健康的危害,更易引起注意;
- 促使吸烟者戒烟;
- 警示不吸烟者远离烟草。尤其是青少年、妇女和儿童;
- 利于文化水平较低的人群理解;
- 改变敬烟、送烟陋习,遏制公款消费;
- 削弱卷烟品牌形象的影响,消除卷烟包装的广告作用,降低整体吸引力。

大幅含警示语的图形健康警示是大趋势

2014年,采用图形警示包装措施的国家/司法管辖区达到77个,当年对198个国家/地区卷烟包装健康警告进行国际排名(共144名),香港、澳门并列第28名,台湾排名第91,中国大陆排名第110。

截至2016年11月,采用图形警示包装措施的国家/司法管辖区已达105个,覆盖世界58%的人口。超过94个国家/司法管辖区的警示面积大于50%,其中88个国家采用图形警示。2016年对205个国家/地区卷烟包装健康警告进行国际排名(共153名),香港和澳门并列第57名,台湾和中国大陆并列第115名(警示标识面积同为35%,但是台湾省的烟包上是有图形警示的)。

目前,尼泊尔的健康警示面积是世界最大的,图形警示面积占包装正面的90%。瓦努阿图2017年图形警示面积也将达90%。泰国、印度图形面积占包装正面的85%,澳大利亚、斯里兰卡、乌拉圭、文莱、加拿大、老挝、缅甸等国的图形面积都已超过75%。中国周边的20个国家,除日本、阿富汗、朝鲜、不丹、塔吉克斯坦外,其余15个国家都采用了图形警示。



世界卫生组织力推烟包平装包装(标准包装)

澳大利亚自2012年起实行平装包装,要求印制大而清晰的图形警示;取消卷烟的品牌特征,禁止使用烟草公司的品牌设计元素、颜色和标志;除标明品牌名称和生产厂家外,禁止一切产品说明。调查显示:实施平装包装后,澳大利亚吸烟率从34个月前的19.4%降低至17.2%,据称该下降四分之一是由于平装包装的全面使用。目前,已经有四个国家规定实施平装包装,至少14个国家正在制定或考虑制定平装包装的要求,还有5个国家表示支持采用平装包装。新的欧盟指令明确规定,欧盟28个成员国可选择实施平装包装。



中国数次烟包标识调整均未采用图形警示

■ 2007年以前仅有一条警示语在烟盒侧面:“吸烟有害健康”,字体很小;

■ 2007版《中华人民共和国境内卷烟包装标识的规定》实施后:“吸烟有害健康”这条警示语从烟盒的侧面转到了正面。正面使用中文警示语,背面使用对应英文警示语。警示语区域划线为界所占面积仅约所在面的30%,实际面积很小;

■ 2011年再次调整:未上图,仅略加大了警示字号,撤销英文警示语,警示语增加了“尽早戒烟有益健康”;

■ 2015年,增大面积和字体,三组警示语:“吸烟有害健康请勿在禁烟场所吸烟”,“劝阻青少年吸烟禁止中小学生吸烟”,警示语前有“本公司提示”字样,仍未上图。

显然,图形警示上烟包的控烟措施亟待加强。所谓烟包上印制图形警示“不符合中国传统文化和民族感情”的言论,在第三次框架公约缔约方大会上,遭到“宁要漂亮的烟盒,不要公民的健康”的批评,并被授予“脏烟灰缸”奖。

我国出口境外(港、澳、台地区和国外)卷烟的包装标识与境内销售的截然不同,这样“内外有别”的做法不符合“健康中国”国策。



中国港澳台卷烟烟盒



中国境外卷烟烟盒

烟草包装对青少年的影响和社会公众的态度

一项在成人吸烟率最高的6个国家(包括中国)中的调查显示,近90%的中国儿童能识别至少一种卷烟商标,在6国中比例最高。在北京的一项青少年调查显示,仅有6%的被调查者知晓烟草的具体危害,而93.4%的学生最少能列出1种烟草品牌,最多者能列出9种,平均为3种。

中国疾控中心控烟办2015年发布的控烟报告调查表明:公众知晓吸烟导致肺癌的比例接近80%,但知晓吸烟导致的其他疾病(中风、心肌梗塞和勃起障碍)的比例较低,分别只有31.0%、42.6%和19.7%。与2010年相比,公众对吸烟危害的认识比例没有提高。与其他国家相比,中国居民知道吸烟导致肺癌、心脏病、卒中等疾病的比例也相当低,远远低于世界上14个烟草高流行国家,甚至比识字率远低于中国的孟加拉还低。而烟包警示图形恰恰是极其有效、覆盖面广且成本低廉的健康教育措施。

中国疾控中心控烟办2009年发布的控烟报告显示,在北京、上海、银川、昆明,80.7%的调查对象认为烟盒上的健康警示应该采用图片。其中,成年非吸烟者和吸烟者的支持率分别为86.1%和77.4%,青少年为78.9%。在全国开展的“图形警示上烟包倡导活动”现场,对12000余受访者的调查结果表明,支持图形警示上烟包的人数占85.4%。

没有健康,何来小康?控烟是降低非传染病负担的最有效措施。大幅图形警示标识上烟包已证明是十分有效的健康教育和控烟措施。烟包是否采用图形警示代表了两种不同的利益,也是判断是否真正“把人民健康放在优先发展的战略地位”的试金石。

《“健康中国2030”规划纲要》要求:“全面推进控烟履约,加大控烟力度”、“深入开展控烟宣传教育”,并提出“到2030年,15岁以上人群吸烟率降低到20%”的控烟目标。目标已经确定,行动必须跟上,图形警示上不了烟包的局面必须彻底改变。

禁烟立法只能进步

在禁烟立法的道路上,只有前进、没有后退。我国已经出台的《国民经济和社会发展“十二五”规划纲要》提出“全面推行公共场所禁烟”,《“健康中国2030”规划纲要》要求“全面推进控烟履约,加大控烟力度,运用价格、税收、法律等手段提高控烟成效”,“积极推进无烟环境建设,强化公共场所控烟监督执法。推进公共场所禁烟工作,逐步实现室内公共场所全面禁烟。领导干部要带头在公共场所禁烟,把党政机关建成无烟机关”。

根据新探健康发展研究中心调查结果显示,当前,北京、深圳、上海等城市已经开始了室内公共场所全面



无烟的实践,是全面无烟的先行者,取得了积极的进展,已为全国立法实现室内公共场所全面无烟提供了借鉴。

无烟北京的优秀实践:《北京市控制吸烟条例》立法执法一年半来,政府主导,民众支持,监督有力,维护和坚守着无烟北京的实践证明——只要认真去做,就能做到做好。自2015年6月北京市控烟法规实施至2016年11月30日,违法吸烟罚款近200万元;其中,处罚单位663户,罚款183.6万元;罚款个人数2480人,处罚2719人,罚款14.25万元。2016年北京吸烟率与2014年相比下降1.1个百分点,吸烟人数两