



A CIVIL SOCIETY PERSPECTIVE **2019**
TOBACCO CONTROL IN CHINA
中国控烟观察
民间视角

抓住机遇，砥砺前行



新探健康发展研究中心

2019年12月

WHO《烟草控制框架公约》（以下简称《公约》）制定，已13年。

自全国人大批准《公约》，《公约》在中国正式生效，已经整整11年。

《公约》的制定，以及《公约》为包括中国在内的181个国家与地区所接受并施行。中国的签约，表明中国政府承诺努力保护当代和子孙后代避免由于烟草消费和接触烟草烟雾而遭受毁灭性的健康、社会、环境和经济后果。然而，这些烟草控制努力受到烟草业的全面抵制。为颠覆或削弱强有力的烟草控制政策，烟草业的干扰采取了多种形式，标志着控烟之路的艰难和漫长！

斗争仍在继续！



2019 中国控烟观察——民间视角



抓住机遇，砥砺前行

前言	03
控烟上升为国家行动	05
一、中国控烟工作尚未达到世卫组织相关标准	5
二、2019年：国家重磅出手，实施控烟行动	5
三、控烟立法是国家对《烟草控制框架公约》的履约义务	6
四、国家层面对控烟场所范围和控烟力度应该明确	9
五、消费税改革应与《健康中国2030》相一致：提高烟草消费税，减少烟草消费	10
六、无烟政府机关创建迎来新契机	12
七、推进戒烟服务体系发展	13
八、中国医学健康新闻发布会强势启动，首场主题“让科学警醒吸烟之害”	14
九、控烟宣传继续提速，二手烟危害知晓率提高	16
十、城市在前进，积极交流控烟立法执法经验	17
社会共治，控烟倡导新风尚	15
一、公益行动报告：“无烟城市”控烟政府信息公开申请	19
二、全国首例“室内公共场所控烟环境公益诉讼案”进入审理阶段	20
三、律师起诉郑州东站内设吸烟室	22
四、明星吸烟引发公众热议	22
五、北京王府井烟客吸烟区遭专家质疑	24
六、企业界支持无烟成都立法 呼吁室内公共场所全面禁烟	25
七、无烟滴嗒顺风车，控烟出行新风尚	26
八、无烟街道引领控烟治理新模式	27
九、中国控烟协会再颁“脏烟灰缸奖”	28
十、民间组织控烟力作《火壮则烟微——中国控烟十五年散记》面世	29
警惕烟草业的干扰	30
一、卖烟的依然在“控烟”	30
二、烟草业拉政府为“文明吸烟环境建设”站台	31

前言

2019年即将过去，中国控烟履约进程接近十四个年头！

回眸十四年《烟草控制框架公约》在中国生效以来的不平凡历程，中国控烟与反控烟胶着纠缠，此消彼长，构成了中国、乃至全球控烟的复杂局面。中国经历了机制、政策、法规等的调整，行进中有艰辛，有障碍，有进步，有遗憾，有中国公民对控烟的认识改变和行动，也少不了专家学者、卫生工作者、公益律师以及媒体的发声和传播，他们付出的不懈努力都只为中国公众健康。

我们懂得，“健康中国”是国家的战略，控烟能挽救生命。控烟在当今世界已经成为全球的共识和行动，《“健康中国2030”规划纲要》将控烟列入国家战略指标，提出：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%。

《健康中国行动（2019~2030年）》提出了更具体的目标：要实施控烟行动，研究利用税收、价格调节等综合手段，提高控烟成效。完善卷烟包装烟草危害警示内容和形式。到2022年和2030年，15岁以上人群吸烟率分别低于24.5%和20%；全面无烟法规保护的人口比例分别达到30%及以上和80%及以上。

对照上述目标，目前控烟工作的差距甚大，我国控烟履约工作仍面临巨大挑战。中国疾病预防控制中心2018年成人烟草调查报告显示：2018年我国15岁及以上人群吸烟率为26.6%，其中，男性为50.5%，女性为2.1%，农村为28.9%，城市为25.1%。非吸烟者的二手烟暴露率为68.1%。50.9%的室内工作者在工作场所看到有人吸烟。44.9%的调查对象报告有人在自己家中吸烟。二手烟暴露最严重的室内公共场所为：网吧(89.3%)、酒吧和夜总会(87.5%)和餐馆(73.3%)。根据《柳叶刀》杂志和2018中国成人烟草报告提供的数据，从2003年至2018年，最近10多年以来，又出现了一个新情况，就是吸烟率不但没有进一步下降，还出现了青少年、妇女吸烟率上升的情况。我国15~24岁青少年吸烟率由8.3%上升到18.6%，其中男性青少年吸烟率达到34%。中国工程院副院长、中国医学科学院

院长、北京协和医学院院长王辰院士指出，“妇女吸烟率一旦上升，对青少年的示范和诱发作用比男性更为突出。这会迅速提升中国整体的吸烟率，对人体健康造成重大损失！”世界卫生组织发布的2019年《全球烟草流行报告》指出：目前全球已有大约50亿人被至少一项由该组织所推荐、达到最高成就水平的控烟措施所覆盖，但仍有59个国家没有任何一项控烟措施达到最高实施水平，其中包括中国。

目前，国家烟草控制框架公约履约部际协调领导小组12个成员单位包括卫生健康委、外交部、工业和信息化部、中央文明办、教育部、财政部、海关总署、市场监管总局、广电总局、体育总局、烟草局、妇联单位。国家烟草专卖局仍是其中的成员单位。不久前成立了健康中国行动推进委员会，国家烟草专卖局副局长也是其中的委员。

《烟草控制框架公约》第5.3条指出：烟草业的利益与公共卫生政策之间存在根本的和无法和解的冲突。烟草业干扰政府决策是许多国家促进健康与发展的一个致命障碍。在中国，政企不分的局面使烟草业得以以政府部门成员身份参与控烟政策及控烟措施的制定和施行。这势必造成利益冲突，严重干扰控烟履约的进程。



控烟上升为国家行动

烟草流行已成为危害公众健康并带来严重后果的全球性问题，也是中国面临的一个极为严重的公共卫生问题。控制烟草危害，减少疾病，是全球共识，而且是针对单一危险因素进行预防控制的最有效的措施。政府积极控烟履约，才能有效减少慢性疾病的负担。中国控烟履约步伐的快慢取决于：政府是否优先考虑公民的健康权利？公民对健康的需求是否迫切？制定公共卫生政策时能否排除烟草业的干扰？

一、中国控烟工作尚未达到世界卫生组织相关标准

世界卫生组织发布的2019年《全球烟草流行报告》表示，目前全球已有大约50亿人被至少一项由该组织所推荐、达到最高成就水平的控烟措施（MPOWER）所覆盖，但仍有59个国家没有任何一项控烟措施达到最高实施水平，其中包括中国。

尽管中国近年来在控烟方面做出了许多努力，取得了一定成果，吸烟者数量也略有下降，但目前尚未达到世界卫生组织所设立的控烟标准。世界卫生组织负责戒烟的医学官员傅东波表示：中国已经有部分城市实施了市级的全面无烟立法，但还没有全国范围的无烟立法。烟税也提高了一些，大概占到烟草零售价格的50%左右，但还没有达到世界卫生组织推荐的75%的水平。与2010年相比，中国成年男性吸烟人口的比例略微下降了两个百分点，从52%降到50%，女性大约在2%左右。为使控烟工作真正成为“健康中国”的实际行动，还需从以下三个方面采取措施：首先应尽快推动全国无烟立法的实施，保护人们免受二手烟危害。其次，进一步提高烟草税，使烟草价格更高，可获得性降低从而减少吸烟者的数量。第三，中国有三亿吸烟者，因此提供戒烟帮助非常重要。

二、2019年国家重磅出手，实施控烟行动！

实施《健康中国行动》之控烟行动

2019年国务院印发了《关于实施健康中国行动的意见》（以下简称《意见》，出台了《健康中国行动（2019—2030年）》（以下简称《健康中国行动》）相关文件。《意见》明确了三方面共15个专项行动，控烟行动是其中的一个专项（以下简称“《健康中国行动》之控烟行动”）。

2019年7月18日，由健康中国行动推进委员会主办，国家卫健委、教育部、国家体育总局、北京市政府承办的“健康中国·我行动”健康中国行动（2019—2030年）启动仪式，在北京国际会议中心举行。国务院副总理、健康中国行动推进委员会主任孙春兰宣布健康中国行动启动，并与国家卫健委主任马晓伟、教育部部长陈宝生、国家体育总局局长苟仲文、北京市市长陈吉宁、国务院副秘书长丁向阳共同启动了健康中国行动。

会上孙春兰强调，要深入贯彻习近平总书记关于健康中国建设的重要指示精神，动员全社会力量，加强健康促进和干预，推动卫生健康工作理念从以治病为中心转变为以人民健康为中心，不断提升人民健康水平。

孙春兰指出，实施健康中国行动，是落实健康中国战略的重要任务，也是践行我们党为人民谋幸福、为民族谋复兴这个初心使命的具体举措。要转变观念、合力推进、重在落实，针对影响健康的主要因素，聚焦重点人群，坚持预防为主，实施综合防控，努力使群众不生病少生病。

7月22日健康中国行动推进委员会办公室在京召开新闻发布会，解读“健康中国行动”之控烟行动有关情况。

会上国家卫生健康委规划司司长毛群安发言指出：这次健康中国行动中的控烟行动确定了明确的行动目标，并提出个人和家庭、社会、政府三个层面应该采取的主要举措。在行动中共设计了六个主要指标，简单介绍：

1个政府工作约束性指标：到2022年要基本实现把各级党政机关建设成无烟机关。

2个预期性指标：一个是到2022年和2030年，15岁以上人群吸烟率分别低于24.5%和20%；另一个是全面无烟法规保护的人口比例分别达到30%及以上和80%及以上。

3个倡导性指标：一是提倡个人戒烟越早越好，什么时候都不晚；创建无烟家庭，保护家人免受二手烟危害。二是领导干部、医务人员和教师发挥控烟方面引领作用。三是鼓励企业、单位出台室内全面无烟政策，为员工营造无烟工作环境，为吸烟员工戒烟提供必要的帮助。

10月24日，由国家卫生健康委和北京市人民政府共同主办的“健康中国行动（2019—2030年）控烟行动主题推进活动暨青少年控烟专项行动启动仪式”在京举行。国家卫生健康委副主任李斌、中国工程院院士王陇德等出席并讲话。李斌指出，党中央、国务院高度





重视人民群众健康，控烟行动的实施彰显了加大控烟力度，营造无烟环境，保障人民健康的决心和信心。他强调，要动员全社会各界、各部门，落实每个单位、家庭、个人的健康责任，打好控烟组合拳。要坚持预防为主，每个人都做自己健康的第一责任人，要践行大卫生大健康的发展理念，协同推进，确保控烟行动各项措施落实落细落地。活动上，中国工程院院

士王陇德宣读《控烟行动主题推进活动倡议书》，成立“控烟行动媒体工作坊”，同时，启动青少年控烟专项行动，明确今后一段时间拟采取主题宣传、专项治理、督导检查等措施，切实营造青少年远离烟草的良好环境。

《健康中国行动》之控烟行动，明确了2030年的控烟目标，是国家层面指导未来控烟工作的一个重要文件。要实现目标，就要确保控烟行动各项措施落实、落细、落地。

三、控烟立法是国家履行《烟草控制框架公约》的义务。

《烟草控制框架公约》（以下简称《公约》）第8条规定：“每一缔约方应在国家法律规定的现有国家管辖范围内采取和实行，并在其他司法管辖权限内积极促进采取和实行有效的立法、实施、行政和/或其他措施，以防止在室内工作场所、公共交通工具、室内公共场所，适当时，包括其他公共场所接触烟草烟雾。”通过立法保障无烟环境是《公约》的核心要求；对中国政府履行《公约》，实施控烟战略，保护公民健康来说，控烟立法是中国控烟战略中的必然与基本要求。严格、科学、合理的立法是有效执法的前提。

《健康中国行动（2019-2030年）》之控烟行动，将全面无烟法规覆盖人口比例作为控烟工作的考核目标。如果在国家层面能出台相关的控烟法规必定会大大推进全国控烟工作的进程，对实现目标有决定性的意义。无疑，面临严峻的挑战：

实现“公共场所禁烟”已经提出了近10年：

2011年~2015年十二五规划：“全面推行公共场所禁烟”；

2016年~2020年十三五规划：“大力推进公共场所禁烟”；

《中国烟草控制规划（2012—2015）》：公共场所禁烟全面推行(MPOWER)：室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具全面推行禁烟；健全公共场所禁烟法规，包括，加快公共场所禁烟立法进程，制定公共场所禁烟法规，加大公共场所禁烟执法力度。切实减少二手烟危害，力争使二手烟暴露从72.4%逐步下降到60%以下；

从2014年国务院发布《公共场所控制吸烟条例（送审稿）》至今5年多曙光未现，未列入国家立法计划。

我国目前的地方城市无烟立法进展：

2019年秦皇岛、张家口、武汉3城市加入了室内公共场所全面禁烟城市的行列。修订后的深圳控烟法规再次升级。成都、重庆以及更多城市的控烟立法工作正在进行之中

1. 秦皇岛成为全国首个沙滩无烟城市：秦皇岛室内公共场所将全面禁烟，海滨浴场等场所也不例外：《秦皇岛市控制吸烟管理办法》于2019年8月1日起正式实施，办法规定室内公共场所、室内工作场所、公共交通工具内全面禁烟，电子烟也列入其中，规定车站站台和沙滩浴场全面禁烟，成为我国首个海滩禁烟的城市。



2. 张家口将举办无烟冬奥会：《张家口市公共场所控制吸烟条例》将于2020年1月1日起正式实施。作为2022年在中国第一次举办的北京-张家口冬奥会、冬残奥会的举办城市，张家口将规范无烟环境建设、严格监督执法、提供便捷的戒烟服务，全方位打造无烟环境，实现无烟奥运。



3. 武汉控烟立法峰回路转，明确“全面禁烟”：《武汉市控制吸烟条例》经湖北省人大常委会批准，将于2020年1月1日起正式实施。通过人大审议，修改了原来将某些室内公共场所列为“限制吸烟场所”（可以设置吸烟区/室）的内容，明确规定武汉市范围内所有室内公共场所及部分室外场所（学校医院等露天区域）将全面禁止吸烟。



4. 深圳立法再度升级：新修订的《深圳经济特区控制吸烟条例》于10月1日起正式实施。公交站台、旅游景点等场所也将禁烟，违反者最高可罚500元。新版控烟条例首次将电子烟纳入控烟管理。2019年10月14日深圳开出内地首张电子烟罚单，新一轮控烟车轮战正式打响。



深圳开出内地首张电子烟罚单



深圳最新禁烟标识(含电子烟)

自2006年1月《公约》生效后，截止到2019年12月，北京、银川、上海、杭州、广州、哈尔滨、天津、鞍山、青岛、兰州、深圳、长春、南宁、唐山、西宁、福州、大连、石家庄、南京、呼和浩特、西安、秦皇岛、张家口、武汉24个城市立法（修法或新立法）实施了控制吸烟的地方性法规或政府规章；受到法律覆盖的民众已占全国总人口的15%，其中13个城市（北京、上海、深圳、青岛、长春、南宁、鞍山、唐山、兰州、西安、秦皇岛、张家口、武汉）达到了室内公共场所全面无烟的最低标准，无烟法规覆盖人口不足10%！

上述这些城市在立法时，都曾多多少少地受到过一些阻力。大多数有立法意愿的城市也采取等一等、看风向、靠中央的想法，导致控烟立法长期不能出台。

四、国家层面对控烟场所范围和控烟力度应该明确

《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法（草案）》（以下简称“草案”）作为卫生与健康领域第一部基础性、综合性的法律，历经多年酝酿后，于2017年12月22日，首次提交全国人大常委会审议，并在人大网公布，向社会公众征求意见。2018年10月22日，基本医疗卫生与健康促进法草案第二次提交全国人大常委会审议。二审稿将国家采取价格税收措施控烟写入草案，2019年，该法第三次审议稿将二审稿中有关控烟的第八十五条修改为第七十八条，内容与二审稿相比丝毫未变。

三审稿第七十八条款规定：

国家采取宣传教育、价格税收等措施，提高控制吸烟成效，减少吸烟对公民健康的危害。

公共场所控制吸烟，强化监督执法，具体办法由省、自治区、直辖市制定。烟草制品包装应当印制带有说明吸烟危害的警示。

国家加强对公民过量饮酒危害的宣传教育。

禁止向未成年人出售烟酒。

对此条款提出的有修改建议主要有：在控烟领域，国家层面立法的必要性在于一方面表明在国家层面中国政府控烟履约的基本态度和法律立场；另一方面，归纳、总结和推广地方先行立法的积极经验，解决一些不属于或不适宜地方立法解决的问题，引领全国后续的其他城市或地区乃至国家层面的立法。三审稿第七十八条第二款这样的规定，不能明确体现《公约》第八条的要求，也就会失去统领后续全国（性）立法的前提。同时，该条第二款这样的规定将会排除国家立法和设区市的立法，可能的后果是国家层面不再立法，省、自治区、直辖市以下的层级不能立法。在此意义上，第二款的这一规定，是对《公约》生效以来（省、自治区）直辖市以外，代表性城市立法经验和履约模式的“轻视”与“忽略”。国家对控烟工作不仅仅应该采取“宣传、教育、管理、价格税收”等措施，“立法、行政”等措施也是非常必要的；公共场所应全面禁止吸烟，控烟工作不应推给地方政府，国家应有明确的态度，应该采用图形警示上烟包，应该全面禁止所有的烟草广告、促销和赞助。

五、消费税改革应与《健康中国2030》目标相一致：提高烟草消费税，减少烟草消费

2019年9月26日，国务院印发《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》（以下简称《方案》）。《方案》旨在为进一步理顺中央与地方财政分配关系，支持地方政府落实减税降费政策、缓解财政运行困难。《方案》涉及到增值税和消费税两个税种，具体内容包括：第一，增值税保持目前的“五五分享”比例；第二，明确了

消费税的改革方向，即在征管可控的前提下，将部分在生产（进口）环节征收的现行消费税品目逐步后移至批发或零售环节征收；第三，消费税改革调整的存量部分核定基数，由地方上缴中央，增量部分原则上将归属地方。

12月13日，财政部和国家税务总局发布了《中华人民共和国消费税法（征求意见稿）》（以下简称《消费税法（征求意见稿）》）从《方案》和《消费税法（征求意见稿）》来看，健康似乎并未成为消费税改革的主要考量。目前中国消费税的税目涵盖15类商品，在这15个税目中，烟草制品消费税占消费税总额的53%左右，而且，烟草专卖制度保证了在商业环节对烟草制品征收消费税相较于其它商品在税收征管方面更为可控，因此，消费税改革很有可能选择烟草制品开始实施。

如果把烟草制品的消费税征收环节后移，即从生产环节后移至商业环节（批发或零售），且烟草消费税的存量部分核定基数由地方上缴中央后，增量部分归属地方，则可能会导致地方政府促进地方烟草消费，以加大烟草消费税收。这样的结果与消费税的原则相悖，也与“健康中国2030”的愿景背道而驰。

2016年8月，习近平总书记在全国卫生与健康大会上发表重要讲话。习总书记在会上强调：“没有全民健康，就没有全面小康”。总书记对健康促进和疾病预防的强调具有里程碑意义，即维护人民的健康利益绝不仅仅是卫生部门的任务和职责，无论是发展经济还是改善民生的政策，都应体现人民的健康利益，即实现“健康入万策”。税收政策的调整，尤其是消费税的调整，应反映人民的健康需求和健康利益。在“健康入万策”的大背景下，消费税立法及相关改革应充分考量烟草的有害性，确保消费税政策能够保护人民的健康。

建议：

1、财政部和国家税务总局把卷烟等对健康有害的产品区别对待。在考虑支持地方政府落实减税降费政策、缓解财政运行困难的同时，应充分考虑《方案》可能会对烟草消费和人民健康产生的不良影响。建议烟草消费税保持100%归属中央，而不是如《方案》所提把增量部分归属地方政府。

2、鉴于《消费税法（征求意见稿）》于2019年12月3日向社会公开征求意见，建议有关部门应大幅提高烟草消费税率，以实现把吸烟率在2022年之前降低到24.5%，在2030年之前降低到20%的目标。可考虑制定提高烟草消费税率的2年短期计划和8年的中期计划，持续大幅度提高烟草税，从而降低吸烟率。

六、无烟政府机关创建迎来新契机

无烟党政机关是在公共场所和工作场所降低二手烟危害的有效手段，是保护干部职工身体健康的有效措施，更是政府办公形象的一部分，也是社会对政府机关单位文明办公的基本要求。

2013年底，中共中央办公厅、国务院办公厅共同下发《关于领导干部带头在公共场所禁烟有关事项的通知》，要求要把各级党政机关建成无烟机关，各级党政机关公务活动中严禁吸烟，这也充分表明了中央政府加强控烟履约、保护群众健康的决心。

《健康中国行动（2019-2030年）》之控烟行动对控烟提出了具体指标，其中建设无烟党政机关成为政府工作指标的一项内容，并且是约束性指标，要求到2020年要基本实现。

今年3月国家卫生健康委办公厅印发了2019控烟干预工作方案的通知，在通知中将无烟政府机关建设作为2019年31个省市控烟工作的重点内容，为了更好推进工作的开展，制定了无烟机关的标准和实施策略，并开发了指南及工具包；通过组织经验交流与学习观摩、明察暗访等活动确保创建工作的落实。在今后的三年中无烟党政机关建设仍将是全社会无烟环境建设的重中之重，力争到2022年各级党政机关基本建成无烟党政机关。

七、推进戒烟服务体系发展

2018年机构改革由国家卫生健康委规划司负责控烟工作，为了更好的推动全国31个省的控烟工作，2019年3月国家卫生健康委下发了《国家卫生健康委办公厅关于印发2019年全国青少年烟草流行监测方案和2019年控烟干预工作方案的通知》并于2019年4月举办全国控烟培训班。

提供戒烟服务是控烟重要措施之一。从早期的戒烟门诊试点逐步发展到戒烟门诊、简短戒烟干预、戒烟热线以及药物戒烟等多种戒烟方法的综合运用，特别是2014年戒烟服务得到了基本公共卫生项目的支持，每个省3家戒烟门诊及省级戒烟热线建设，大大推进了我国戒烟服务体系发展。截止到2019年11月，全国31个省市及新疆建设兵团有400余家医院开展戒烟门诊创建工作，完成了4万余例戒烟者干预。为了优化管理2019年中国疾病预防控制中心控烟办公室推出了戒烟门诊数据管理平台大大提高了数据的收集和管理效果。



八、中国医学健康新闻发布会强势启动，首场主题“让科学警醒吸烟之害”。

2019年11月21日，中国医学科学院举行首场“中国医学健康新闻发布会”，主题为“让科学警醒吸烟之害”。中国工程院副院长王辰、中国医学科学院肿瘤医院院长赫捷、世界卫生组织戒烟与呼吸疾病预防合作中心执行主任肖丹解读最新科学研究证据，宣传控烟知识。



根据发布会后的舆情监测显示，多数网民达成“吸烟有害健康”这一共识，呼吁着力规制公共场所吸烟现象成为主流观点；部分网民聚焦发布会提及的相关科普内容及研究数据，建议全民重视吸烟危害，鼓励烟民主动戒烟；部分网民期待移动戒烟平台上线运行，惠及公众；另有网民点赞发布会相关科普内容，建议传播推广，提高全民健康意识。

九、控烟宣传继续提速，二手烟危害知晓率提高



2019年有关吸烟危害的宣传力度加大。2019年初中国疾病预防控制中心制作的《吸烟受害者-李翔的故事》在中央电视台全频道播出，收视监测显示有6亿人看了这个广告。今年11月15日中国肺脏移植第一人陈静瑜医生在他博客上展示了一个吸烟近30年的捐献者的肺，不到一天阅读量就达到80万，震撼的画面给大众深刻印象。



虽然难得找到一个捐献者，但最后陈医生团队还是放弃了这个肺。

2019年丁香园、果壳网、有来医生等新媒体也都加大了对吸烟危害的宣传，中国疾病预防控制中心监测数据表明成人知道吸烟导致中风的比例从2015年的31.0%上升到2018年的41.4%。

十、城市在前进，积极交流控烟立法执法经验

2019年10月17-18日，来自于30多个控烟立法和有控烟立法意愿省市的100多位代表齐聚海口，共同探讨和交流如何通过控烟立法与执法，建设无烟城市、健康城市，最终实现《健康中国2030规划纲要》的战略目标。

会议由中国疾病预防控制中心和新探健康发展研究中心联合举办。世界卫生组织驻华代表处控烟技术官员印曦女士代表世界卫生组织到会致辞。此次会议恰逢我国刚发布了《健康中国行动（2019-2030年）》之控烟行动的文件，会议的目的是探讨省市控烟立法和执法经验，推进各地进一步制定或修订全面无烟法规，开展有效实施，为下一步的国家控烟立法提供借鉴，尤显意义重大。



会议分享了北京、上海、深圳、河北、海口兰州、西宁等在控烟修法及执法准备、控烟执法协调、社会共治、志愿者行动、破解控烟执法难题等方面的经验，形成了共识。尤其可喜的是，2018年上海市15岁及以上成人现在吸烟率为19.9%，成人吸烟率指标首次进入20%以内，达全国领先水平。上海的成绩鼓励了全国其他城市加油前行！

本次大会专家提出了《健康中国行动（2019-2030年）》之控烟行动提出的“全面无烟法规”的概念，明确：全面无烟法规是指各级人大及其常委会或人民政府制定的法律、法规或规章，明确要求：1.室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具内禁止吸烟。2.执法主体明确，对个人和场所的违法行为有罚款等处罚措施。

社会共治，控烟倡导新风尚

近年来，全国各地积极做好控烟宣传，营造无烟大环境，让社会公众随着控烟的深入，真切、具体地看到、感受到吸烟和二手烟对健康带来的损害，在行动上不但会自己拒绝吸烟，还监督举报公共场所吸烟行为，形成了社会共治的良好氛围。

一、公益行动报告：“无烟城市”控烟政府信息公开申请

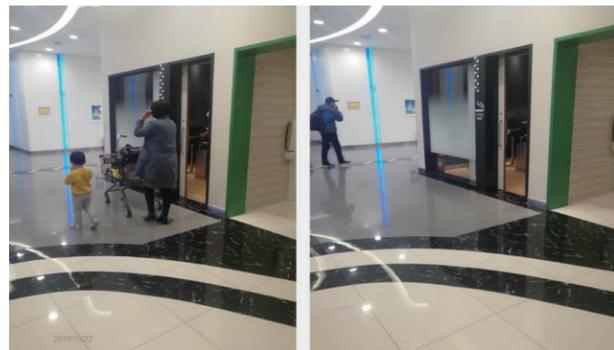
为了解无烟城市控烟执法情况，促进控烟执法效力提高，8月15日，中国控制吸烟协会控烟公益法律专业委员会，北京市义派律师事务所发布《24个“无烟城市”控烟政府信息公开申请公益行动报告》。《报告》指出，无烟城市控烟执法数据趋于变好（或稳定），部分无烟城市控烟执法数据大幅度上升。但无烟城市控烟执法的实际效力仍存在不足，并且面临经费短缺、执法落实不到位、公众参与程度低等现实问题。

该报告显示，24个城市在控烟立法上走在全国前列，上海、北京和深圳为前三位。但仍存在执法难乃至不执法等问题，有11个城市尚未开出罚单，有5个城市未开展控烟执法工作。此外，控烟经费100万元以上的只有“北上广深”四个城市。控烟经费主要用于制作禁烟标识和宣传经费，但各城市控烟经费差异总体较大，控烟经费的数额总体过低，无法满足控烟执法工作需要，有8个城市缺少专项控烟执法经费、执法人员不足，有6个城市单位或场所不配合、落实控烟措施劝阻不到位。

报告建议，“无烟城市”切莫形同虚设，控烟应该坚持两手抓，即一手抓宣传、一手抓执法：从根本上提高法律遵从度，协调筹集大量宣传资源，全方位开展声势浩大的媒体倡导，打造全社会支持的控烟氛围；同时，聚焦控烟重点难点行业，以及市民群众投诉集中的控烟热点问题，坚持集中执法、专项执法与日常执法并重，完善“场所自律、行政监管、社会监督、人大督导、专业监测、舆情评价”等“六位一体”的推进机制。

二、全国首例“室内公共场所控烟环境公益诉讼案”进入审理阶段

2019年5月15日，保定市中级人民法院对公益组织中国生物多样性保护与绿色发展基金会起诉“永旺梦乐城”在全国20多个城市的儿童主题商场内修建吸烟室，影响空气质量和公众生命健康一案登记立案，并进行了证据保全。之后，被告“永旺梦乐城”向保定市中级人民法院提起管辖异议，被驳回后又向河北省高级人民法



院提起上诉，今年8月28日河北省高级人民法院做出终审裁定，驳回上诉，维持原裁定，并认为：商场属于公共场所，商场设置吸烟区，会对不特定的公众健康造成危害，而不仅仅会危害消费者的健康。因此，原审法院将本案定性为环境公益诉讼，并无不当。这意味着，这起国内首例因室内公共场所控烟不力被提起的环境公益诉讼案将进入实质性审理阶段。

2019年10月，“室内公共场所（控烟）环境公益诉讼第一案”研讨会在北京举行。法学专家表示，在全国公共场所控烟条例尚未出台的情况下，儿童活动公共场所是少数几个有法律明确规定绝对禁止吸烟的场所。《未成年人保护法》对此规定的很明确，这可以让那些没有专门控烟地方立法的地方也提出控烟公益诉讼。此外，就室内场所控烟公益诉讼而言，该案还有一个重要意义是，对于控烟规定违法者的责任追究，可以适用《环境保护法》。《未成年人保护法》虽然规定了儿童活动场所禁止吸烟的规定，但该法对此禁令并没有规定罚责。《公共场所、公共卫生管理条例实施细则》第18条，有关室内公共场所禁止吸烟的条款，同样也没有规定罚责，这就使得依照上述法律和规章，要追究违法者的责任，实际是比较困难的。本案被司法机关确认为环境公益诉讼后，诉讼提出者就可以根据《环境保护法》的规定要求违法者停止侵害、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉。因此，本案对推进室内公共场所控烟确实非常有意义。



三、律师起诉郑州东站内设吸烟室

2019年11月14日，一起因吸烟室引发的诉讼在郑州铁路运输法院开庭审理，原告是北京的一名律师，他起诉中国铁路郑州局集团有限公司郑州东车站，要求取消其设置在4楼商业区的四处吸烟室。该律师于今年5月30日在郑州东车站转车时，发现车站二楼大厅东南、东北、西南、西北四角设有吸烟室，门大开，吸烟旅客不时更换，吸烟室附近弥漫烟味，给周围路过旅客带来极大影响。于是在5月31日、第32个世界无烟日，该律师将郑州东车站告上法庭认为，郑州东车站未提供相应的、保障旅客人



身健康安全的服务，设置吸烟室违反《公共场所卫生管理条例实施细则》，请求法院依法判令郑州东站取消4个吸烟室，并拆除吸烟室内的烟具、智能感应点烟器。法律专家表示：

《公共场所卫生管理条例实施细则》第18条规定，室内公共场所禁止吸烟。虽然《郑州市公共场所禁止吸烟条例》第八条有规定“火车站、长途汽车站、飞机场的等候室和影剧院、体育馆、大型商场应设置有明显标志的吸烟室（区）”，但该条例的此项内容与上位法发生冲突，应遵照上位法。目前此案还在择期宣判中。

四、明星吸烟引发公众热议

（一）王源吸烟照曝光

2019年5月21日，TFBOYS成员王源被曝5月20日在餐厅与好友聚餐时频频吸烟登上热搜。照片曝光后，引起网友极大的争议。随后执法人员在现场检查发现，餐厅没有禁止吸烟的标识，也没有相应的禁止吸烟管理制度，违反了相关要求。朝阳卫监所责令该餐厅限期改正。对于吸烟者，朝阳区卫监所表示，将依法约谈王源或者委托人。“公众人物在公共场合吸烟，按照法律是要进行罚款，接下来将依据行政执法程序，锁定相关证据，按法律程序进行处罚。”王源本人也到朝阳区卫生监督所接受调查，并被处罚。他有否道歉？

（二）因为室内吸烟，孙红雷道歉了

2019年7月13日，有人曝光演员孙红雷与朋友聚餐画面，照片中明显看到孙红雷在抽雪茄。招致网友公众的很多批评。14日，北京市控烟协会会长张建枢告诉北京青年报记者，控烟协会已关注到孙红雷室内公共场合吸烟一事，希望他作为公众人物尽快道歉并接受处罚。在全民围观下，14日，孙红雷通过个人微博发文道歉，“很抱歉由于自己的行为造成了不好的示范，未来我一定更加注重自己的行为，接受大家的监督。再次道歉，引以为戒，下不为例。”。

明星和公众人物在公众场所违反控烟法规屡屡被曝光并道歉，公众的监督显然是控烟的进步。对于公众人物在公众场所吸烟，公众与社会已经逐步过渡到零容忍。

公众人物在室内公共场所当众吸烟，且吸烟画面外流，不仅触碰了《北京市控制吸烟条例》划出的控烟底线，还在社会上造成了负面影响，对公众尤其是青少年群体形成了错误示范。明星等公众人物也应该以王源吸烟事件为戒，看清控烟的法规底线，增强自律意识，承担更多的控烟责任，释放更多正能量，为公众做出良性示范。

五、北京王府井烟客吸烟区遭专家质疑

2019年1月7日，经控烟志愿者举报，王府井百货大楼东门广场处，一个占地70多平米的固定高台式“烟客”吸烟区近日引发了广泛关注。该吸烟区建有13根不锈钢柱式烟灰缸，18把不锈钢座凳，六块固定金属围挡。其中还包括两个“烟客”广告牌和一个巨大的由许多烟圈组成的造型。该吸烟区坐落在王府井步行街紧急疏散广场和百货大楼紧急疏散



通道上，一下聚集了这么多“烟灰缸”，引来了不少人的注意，成为王府井大街一个明显的“景观”。

北京市控制吸烟协会对该吸烟区进行了实地调查，并召开了专家研讨会，专家一致认为，王府井百货大楼门口建起的这处吸烟区，在建设理念和建设规模上，与国家控烟规划和《北京控制吸烟条例》不符，有鼓励和引导吸烟，促进烟草销售的意图，因此坚决反对。在短短不到一周的时间内，从北京市控制吸烟协会等控烟组织的多方努力下，伴随着140多家媒体报道和转载发声以及广大群众的关注呼吁，这个所谓“北京最豪华室外吸烟区”已被依法彻底拆除。

这是公众控烟意识的又一次觉醒，健康权益不容侵犯！专家认为：

一、“烟客”吸烟区的设置明显违反《北京市控制吸烟条例》；该吸烟区设立在王府井百货大楼门口，用固定围挡方式矗立在人口密集区和行人必经的主要通道处，给消防工作会带来安全隐患。明显违反《北京市控制吸烟条例》第十一条“吸烟区的划定应当遵守下列规则：（一）设置明显的指示标志和吸烟有害健康的警示标识；（二）远离人员密集区域和行人必经的主要通道；（三）符合消防安全要求”。

二、“烟客”吸烟区做变相烟草广告宣传；其建设设计是“为烟民着想，创造良好环境满足吸烟嗜好”。目的是用“豪华和享受”的吸烟区，尽其所能提高民众吸烟率，吸引更多的人参与吸烟。制造这样庞然大物的吸烟区客观上会诱导路过的青少年学习吸烟。

三、明显违背国家健康发展战略，与倡导健康生活方式唱反调。健康中国2030规划纲要要求将中国吸烟率降低到20%以下，在北京率先实现了室内公共场所全面禁烟，成为健康及无烟的首善之区，健康北京2030目标是，成人吸烟率下降至17%以内。如果说为吸烟者着想，创造良好环境满足吸烟嗜好是建豪华吸烟区的初衷，何不把资源财力投入到满足“吸烟者戒烟”的需求，共同为北京成人吸烟率降至17%的目标努力。

四、“烟客”吸烟区与首善之区形象极不相符；北京作为国家首都，在控烟工作上已经走在全国前列，正在努力成为发展中国家控烟工作的典范城市。王府井步行街每天接待来自国内外游客成千上万，举世瞩目，可以说是引领中国社会风尚之地，是首都文明建设

展示窗口。现在突然出现这样超大规模的吸烟区，明显是鼓励和引导吸烟行为，这是给北京控烟工作抹黑。

六、企业界支持无烟成都立法，呼吁室内公共场所全面禁烟



恰逢成都立法的关键节点和《健康中国行动（2019-2030年）》文件发布一个月之际，中国企业家倡议无烟成都，呼吁室内公共场所全面禁烟活动于2019年8月27日成功举办，来自成都各行各业的企业高管相聚一堂，承诺创造完全无烟的工作环境，积极倡议无烟成都，呼吁100%全面无烟法规。这次参加中国企业家倡议无烟成都，呼吁室内公共场所全面禁烟分享交流会的企业高管主要来自于医药、金融保险、制造业、服装业、物业等领域。大家纷纷提出了自己的无烟心愿，期待成都无烟立法能够覆盖所有的室内公共场所，工作场所和公共交通工具。

七、无烟滴嗒顺风车，控烟出行新风尚

在顺风车行业标准课题研究用户委员会的提议，以及600多万用户的建言献策基础上，嘀嗒出行《无烟顺风车管理办法》于今日（12月6日）正式开始实施。这标志着，嘀嗒出行在与用户共建清新健康的顺风车合乘环境，并实现共治共享方面，迈出了开创性的一步。

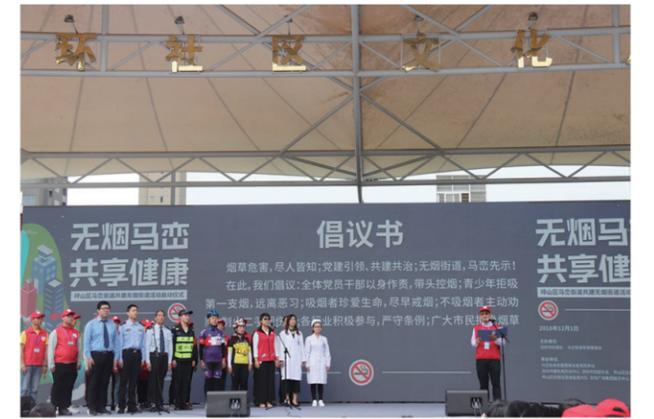
嘀嗒出行联合北京控烟协会、新探健康发展研究中心等多家公益组织机构共倡车内不吸烟，共建新时代出行文明。与此同时，嘀嗒出行还联合发布拒绝车内吸烟联合倡议书，号召公众在车内不吸烟，共同维护良好乘车环境，让顺路出行成为清新，文明，和谐之旅。嘀嗒出行也成为出行行业第一家，不仅在平台内实行全面禁烟，并向全社会倡议车内不吸烟的出行平台。



八、无烟街道引领控烟治理新模式

（一）深圳模式：全国首创“无烟街道”！

“无烟马峦共享健康”是深圳市市场监督管理局坪山监管局马峦所在查办全国首宗向未成年人售卖烟草制品案件的基础上，以处罚一宗案件规范一个行业目标，充分利用案件影响力，发挥市场监管系统基层党组织战斗堡垒作用，向街道党工委请示汇报取得重视和支持，引领街道控烟工作走在全国前列的经典案例。“无烟马峦共享健康”活动的开展，充分发挥马峦街道党建理事会平台作用，开创了党建引领多元化社会共治共建无烟街道新模式：通过党建理事会成员单位先锋带头，机关、企业、学校、商铺、家庭等单位多层次参与，各部门联动控烟执法，多方位宣传无烟理念等，推动全街道形成控烟工作共建共治共享新格局。



（二）北京模式：控烟指数用于街道控烟

北京控烟条例四年来，全市控烟工作存在着发展的不平衡；主要表现为控烟工作地区差异比较大。尤其是以区为单位，远郊区与城市核心区差异大，在同一个区内，不同的街道在控烟管理上差异也很大。差异主要反映了对控烟的监督和管理的水平差异。为此，北京市控制吸烟协会探索出一种新的控烟治理模式，将几年来控烟工作的经验和志愿者街道控烟检查 and 全市控烟投诉处理情况，综合起来，形成了北京市控烟工作指数分析。将街道控烟工作与北京控烟一张图相结合，在街道范围内形成控烟指数，从而纳入区政府有关部门的工作考核中。从2019年6月开始组织了控烟志愿者对全市16个区152个街道的控烟单位开展了室内公共场所控烟工作的暗访和检查。每个街道每月按照标准抽样11个单位，（教育机构、卫生机构、住宿酒店、大餐馆、小餐馆、写字楼、商店、网吧、车站、烟店）由志愿者持手机对现场观察到的情况进行评价。控烟指数是把全市投诉街道万人控烟投诉平均数作为衡量地区控烟工作水平的标准，用控烟志愿者每月对街道公共场所的暗访抽查评分作为控烟工作的指数来源，综合建立了一个全市控烟工作评价系统。实现控烟工作“街道吹哨，部门报到”。

九、中国控烟协会再颁“脏烟灰缸奖”

2019年6月21日，中国控烟协会组织的2018年度热播国产影视剧烟草镜头监测结果发布，《悲伤逆流成河》等4部电影、《归去来》等20部电视剧获“无烟影视奖”，电影《我不是药神》、《邪不压正》，电视剧《猎毒者》因烟草镜头过多获“脏烟灰缸奖”。影视



剧吸烟镜头监测结果显示，有吸烟镜头的电影比例仍然高达86.7%，而该结果和11年前的监测结果相比，电影有烟草镜头的数量并没有明显的减少。著名影视演员、中国控烟形象大使冯远征也曾表示，目前影视作品中让一个烟草镜头都不出现还比较困难，建议有关部门可考虑通过对影视作品分级、设置影视作品烟草镜头数量上限等措施，控制烟草镜头播放量。

中国控烟协会还发布“致影视界的公开信”，呼吁主管部门和行业协会对于有过多烟草镜头的影视剧作品，取消其参与评优活动资格。协会表示，影视作品中吸烟镜头严重削弱了人对烟草危害的认知，吸烟影视镜头对青少年尝试吸烟有非常重要的诱导作用。

十、民间组织控烟力作《火壮则烟微——中国控烟十五年散记》面世



在中国疾控中心研究员吴宜群教授的主持和组织带领下，新探中心自2016年开始，整理了中国控烟道路上十几年积累的素材，经过近三年的努力，编撰成集《火壮则烟微——中国控烟十五年散记》。该书整理着十几年控烟路上积累的素材，从新探中心掌握的大量信息中，梳理了在《烟草控制框架公约》诞生以来的每一个进展，每一个收获，每一次曲折，每一场争辩，每一个故事与人物。通过对一些重点、亮点事件的描述，勾画出中国在艰难中进行的控烟历程，体现了中国控烟进程中政府的指导和支持的必要性，多领域专家、媒体、NGO和控烟志愿者们参与的重要性，以及时刻警惕烟草业的干扰的迫切性。

以及时刻警惕烟草业的干扰的迫切性。

全书收录了自2004年以来的116篇叙事短文。这是一本控烟回忆录，记录了控烟路上的胜利和喜悦、鲜花和掌声、激情和希望，也有挫折和眼泪、沮丧和叹息、无奈和遗憾。这是一本控烟启示录，告诉人们控烟之路是伟大而又艰难、曲折的漫长历程，必须坚持不懈、百折不挠，排除各种障碍和干扰，才能实现无烟中国的目标。

警惕烟草业的干扰

一、卖烟的依然在“控烟”

控烟工作应该由与烟草业没有利害关系的独立部门负责。目前的控烟现状，给实现健康中国战略目标带来了紧迫感。烟草业干扰政府决策是许多国家促进健康与发展的一个主要障碍，尤其是在中国烟草业政企不分的局面严重干扰控烟履约的进程。国家烟草专卖局既卖烟又“控烟”，这导致了很多控烟工作难以推进。

2018年，控烟履约职责划归国家卫健委，人们期盼控烟能排除烟草业的干扰，迎来新契机，从此中国的控烟履约机制将可以隔断与烟草业扯不清、道不明的纠缠。但事实是，烟草业仍然是政企不分，披着政府部门的外衣，行干扰控烟之实。

2019年5月28日，国家烟草控制框架公约履约部际协调领导小组会议在京举行，国家烟草专卖局作为成员单位参加了会议。不久前成立了健康中国行动推进委员会，国家烟草专卖局副局长也是其中的委员。

二、烟草业拉政府为“文明吸烟环境建设”站台

中国烟草总公司在卷烟营销市场化取向改革工作实施方案中指出，要加强卷烟消费环境建设，为卷烟消费者提供便利。全国文明城市的建设，让烟草业找到了突破点，便由“卷烟消费环境”思路延伸诞生了“文明吸烟环境”的构想，他们游说政府，搭上了“文明”的快车！烟草业这样表述“如何创建文明吸烟环境”：主动将卷烟消费环境建设与创建“卫生城市”“文明城市”等工作对接，在倡导文明吸烟方式的同时，为消费者创造更加便利、和谐的吸烟环境。从百度搜索里输入关键词“省市文明吸烟环境建设实施方案”，显示“相关结果约3,840,000个”。



请看下面某烟草大省的政府办公厅文件如何在为烟草局“文明吸烟环境建设”开路。

附件为***省烟草专卖局提请支持事项“，主要内容摘录如下：

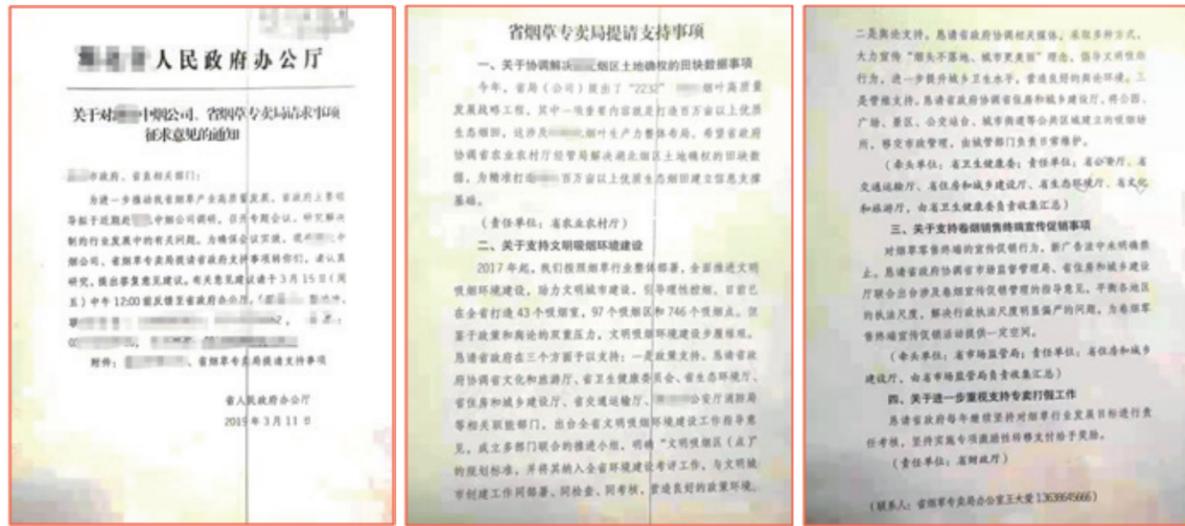
省烟草专卖局提请支持事项

- 一、关于协调解决**省烟区土地确权的田块数据事项
- 二、关于支持文明吸烟环境建设

……全面推进文明吸烟环境建设，助力文明城市建设，引导理性控烟，目前已在
全省打造43个吸烟室，97个吸烟区和746个吸烟点。但鉴于政策和舆论的双重压力，文
明吸烟环境建设步履维艰。恳请省政府在三个方面予以支持：一是政策支持。恳请省政
府协调省文化和旅游厅、省卫生健康委员会……等相关职能部门，出台全省文明吸
烟环境建设工作指导意见，成立多部门联合的推进小组，明确“文明吸烟区(点)”的规
划标准，…营造良好的政策环境。二是舆论支持。恳请省政府协调相关媒体，采取多
种方式大力……倡导文明吸烟行为，…，营造良好的舆论环境。三是管维支持。恳请
省政府协调省住房和城乡建设厅，将公园、广场、景区、公交站台、城市街道等公共
区域建立的吸烟场所，移交市政管理，由城管部门负责日常维护。

三、关于支持卷烟销售终端宣传促销事项

对烟草零售终端的宣传促销行为，新广告法中未明确禁止。恳请省政府协调省
市场监督管理局、省住房和城乡建设厅联合出台涉及卷烟宣传促销管理的指导意见，平
衡各地区的执法尺度，解决行政执法尺度明显偏严的问题，为卷烟零售终端宣传促销
活动提供一定空间。……



2018年12月新探健康发展研究中心曾召开媒体发布会剖析了创造文明吸烟环境的本质，实则是烟草行业实现商业利益的手段。

改善所谓“吸烟环境”实际是企图通过改善“消费环境”，促进烟草销售。“文明吸烟环境建设”违反《世界卫生组织烟草控制框架公约》多项条款。吸烟不能文明相关联。一手烟、二手烟到三手烟，对人群产生大量伤害的行为怎么能称为文明？一个放任吸烟、鼓励吸烟的社会绝不是文明社会。国家需要通过立法，在室内公共场所、室内工作场所和交通工具全面禁烟，保护弱势群体，在部分室外禁止吸烟，这才是保护生命，避免伤害的文明措施。文明是达到美好的手段，无论对非吸烟者还是吸烟者，都是一种保护。而“文

明吸烟环境建设”同文明建设背道而驰。烟草业在室内外耗资修建舒适、豪华的所谓文明吸烟室，用关怀、照顾的名义，鼓励人舒适的吸烟，就是鼓励人舒适的走向疾病和死亡。“文明吸烟环境建设”实质就是干扰、阻碍“健康中国”战略，鼓励吸烟这种不符合健康生活方式，影响城市和国家形象，与卫生城市、健康城市、文明城市，与健康中国、美丽中国背道而驰。

三、烟草广告营销一刻没有停止

同样是在上述这份烟草局给省委的请示中说到：关于支持卷烟销售终端宣传促销事项，对烟草零售终端的宣传促销行为，新广告法中未明确禁止。并恳请省里“为卷烟零售终端宣传促销活动提供一定空间。”听上去好像烟草业很“老实”，而事实是烟草广告促销一刻也没有停止。

(一) 卷烟销售终端烟草广告数量明显增加，亟须加强监管

2019年9月中国控烟协会发布对8个城市、10个县/镇烟草销售点的调查结果。被调查城市和县/镇总体上有63.7%的烟草销售点存在烟草广告。从对城市烟草销售点2019年与2016年的调查结果对比来看，2019年有64.9%的城市烟草销售点有烟草广告，较2016年的45.7%增加了19.2个百分点。烟草销售点设置禁止向未成年人售烟标志的情况有所进步，但烟草广告数量明显增加，亟须加强监管。

(二) 烟草营销渗透社交平台

当今互联网发展迅速、用户规模持续增长，互联网已成为烟草广告商业营销的主要阵地，并且变得更为隐蔽。

北京市疾病预防控制中心对14个互联网平台的烟草营销信息进行监测，全年抓取各类烟草营销信息21万余条中，有10万余条是在微博中抓取的，占48%。代理商销售信息6.5万条，导购信息2.3万条。监测中发现了大量的烟草广告和促销相关的情怀软文信息和伪科学信息。其中，抓取情怀软文信息达到1.2万条，这些情怀软文通过渲染



烟草与爱情、友情、亲情之间的关系，传播烟草信息，美化吸烟行为，提升公众对烟草品牌的认同度。同时，工作人员还抓取到烟草相关伪科学信息500多条。值得注意的是，不只是导购平台，社交平台已经成为烟草营销的重要阵地。我国18-30岁的年轻用户占微博平台用户的75%。且烟草营销已渗透至互联网社交平台，影响青少年群体。青少年对烟草广告更为敏感，已成为互联网上的烟草营销影响的重点人群，更容易被烟草广告诱导而去尝试吸烟。建议通过开展专项检查、加强监督执法等方式，净化网络环境，清除误导青少年、引诱青少年使用烟草制品和电子烟的广告促销信息，同时禁止向未成年人发放任何形式的烟草制品和电子烟免费试用装等促销产品，阻断青少年获取这些产品的渠道。

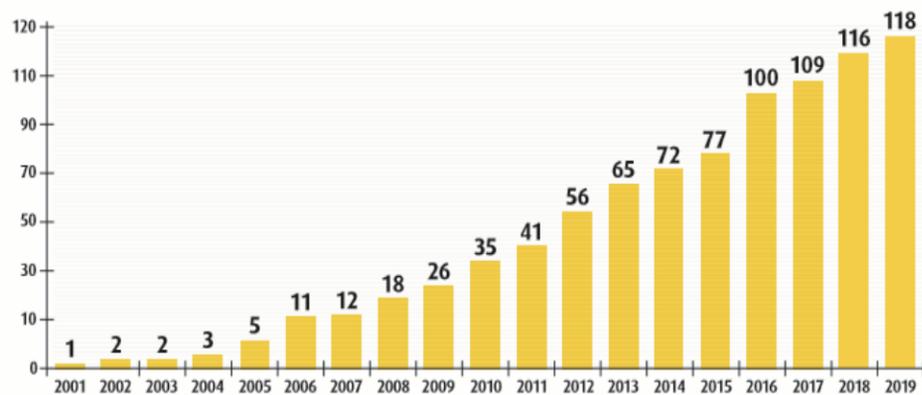
四、警示图形上烟包中国还在等什么？

烟草的美丽包装，从一开始就是为了增加卷烟吸引力，成为烟草业营销广告的阵地，对青少年影响巨大。而健康图形警示，能够最具体、最清晰、最明确地将使用烟草的健康风险传递给公众；图形警示，可以使不同年龄、性别、不同文化水平的公众也清晰地了解吸烟对健康的伤害；图形警示随卷烟流播，无论是城市还是农村使最广大、最需要得到警示的人都能方便地得到；政府不需花钱：图形警示是一种最广泛、最经济和最有效的控烟健康教育措施，有利于国、有利于民。

呼吁警示图形上烟包这个议题，从2007年-2019年连续13年都有全国人大代表和政协委员在两会期间提出，《中国控烟观察——民间视角》报告发布了十年，也呼吁了十年！警示图形依然没有上烟包。相反，中国的烟盒上的名山大川、名胜古迹等越来越“漂亮”！

请看烟草业的一贯态度：那一年？国家烟草专卖局官方网站发布国家烟草专卖局《对十三届全国人大二次会议第5543号建议的答复》、《关于政协十三届全国委员会第二次会议第0800号（工交邮电类033号）提案答复的函》，就今年全国两会期间全国人大代表提出的“关于国内卷烟包装应采用图形警示的建议”、全国政协委员提出的“关于国内卷烟包

要求在国内卷烟包装应采用图形警示的国家/司法管辖区



国际上烟盒采用图形警示的国家和司法管辖区

装应采用图形警示的提案”，作出答复。

《答复》说，我国现行的境内卷烟包装符合《烟草控制框架公约》的规定要求。

《公约》第11条规定，缔约方在公约生效后三年内，根据国家法律采取和实行有效措施，确保健康警句和信息宜占据主要可见部分50%或以上，但不应少于30%，可采取包括图片或象形图的形式。并未强制要求各缔约方必须采用图片警示。

十三年的博弈，三次的调整，没有任何实质性的变化。换来的中国烟盒包装仍然只使用文字警句，依然看不到有关吸烟导致的具体疾病信息，更没有揭示烟害的图片。我国卷烟包装健康警示标识面积仅占三分之一，至今没有警示图形，阻力就正是来自烟草业。

烟盒上采用大幅图形警示是国际趋势。截至2018年底，采用图形警示包装措施的国家/司法管辖区已达118个，目前，烟盒平装包装在国际上已经呈现出强劲的势头。9个国家和地区已经采取了这一措施，16个国家和地区正在努力制定这一措施。烟盒平装的意义在于：

- 1.可以降低烟草制品的吸引力；
- 2.使烟盒包装失去广告和宣传作用；
- 3.处理可能暗示其产品危害小于其他产品的包装设计技巧；
- 4.使健康警示更明显、更有效；

2019年5月1日，加拿大宣布最终的烟盒平装法规将于2019年11月9日在制造商层面生效，2020年2月7日在零售层面生效。

泰国卫生部颁布卷烟包装新标准，自2019年9月10日起实施，同时规定从12月9日起，禁止出售旧款包装的香烟，违者将被处以高额罚款。泰国成为亚洲首个引入标准化烟草包装的国家。



电子烟何去何从？

中国疾控中心发布的2018年中国成人烟草调查结果显示，目前我国电子烟使用率处于较低水平。但是与2015年相比，接受调查的人群中，听说过电子烟的比例、曾经使用过电子烟的比例和现在使用电子烟的比例均有提高。其中，现在使用电子烟的比例增加近一倍；年轻人使用电子烟比例相对较高，15-24岁年龄组最高。

一、电子烟有害

（一）3·15晚会八分钟的《消费警示》栏目内容成热点

2019年3月15日，中央电视台“3.15”消费警示栏目播放了市场上抽取的部分电子烟样品的检测结果。检测发现：一些电子烟中尼古丁含量标识不规范，存在尼古丁实测含量远超标注量的情况。例如，某电子烟烟液尼古丁含量标注单位为6mg，只有含量数值没有表达单位，检测结果为6mg/ml，60ml的烟液实际含量为360mg，这种行为极易造成使用者过量吸入尼古丁。检测还发现，在一些样品雾化气溶胶样品中检出大量的甲醛、丙二醇和丙三醇。检测结果显示，电子烟不安全，存在健康隐患，必须引起全国高度重视。

因为大多数电子烟的烟液含有尼古丁。尼古丁不仅具有很强的成瘾性，同时又是一种剧毒化学品，过量吸食可危及生命。

多项国际队列研究都一致证实了青少年和年轻人使用电子烟与随后开始使用卷烟之间有很强的相关性。本是为了成年人戒烟而发明出来的电子烟，却成为了青少年新的成瘾工具。即使只使用过电子烟1-2次的学生，一年后使用传统卷烟的可能性都是从不使用者的2.88倍。

（二）世卫组织认定电子烟有害

世界卫生组织《2019年全球烟草流行报告》，认为“虽然就电子烟触发的具体风险还没有作出结论性评估，但毫无疑问，电子烟有害”。“电子烟损害小”等说法只是一种宣传策略，应加强对电子烟市场的监管。

二、控烟行动“盯上”电子烟

2019年07月22日，国家卫健委举行新闻发布会，提出电子烟的危害问题应该引起高度重视。计划通过立法的方式对电子烟进行监管。

在对电子烟的监管以及危害预防方面，国家卫健委跟世界卫生组织进行了相关沟通。



世界卫生组织认为，应该尽早关注电子烟的危害。

在今年5月31日世界无烟日的主题宣传中，国家卫健委把拒绝电子烟作为宣传主题，希望引起公众、家长、青少年对电子烟危害的认识，特别是家长、学校要监督，减少青少年接触电子烟的可能。

三、城市无烟立法将吸电子烟纳入管控

我国目前许多无烟立法城市将电子烟纳入了控烟“黑名单”，如杭州修订的控烟条例，深圳市出台的新版《控烟条例》，秦皇岛等控烟立法等都规定对电子烟实行管控，北京也计划增修禁止电子烟的规定！

四、两部门发布电子烟网购禁令，保护未成年人

为进一步保护未成年人免受电子烟侵害，2019年11月1日，国家烟草专卖局、国家市场监督管理总局发布《关于进一步保护未成年人免受电子烟侵害的通告》指出，自《通告》印发之日起，敦促电子烟生产、销售企业或个人及时关闭电子烟互联网销售网站或客户端；敦促电商平台及时关闭电子烟店铺，并将电子烟产品及时下架；敦促电子烟生产、销售企业或个人撤回通过互联网发布的电子烟广告。

国家烟草专卖局网站同日还发布了《〈关于进一步保护未成年人免受电子烟侵害的通告〉政策解读》，明确指出，目前，国内电子烟市场混乱，产品质量参差不齐，大量产品存在不安全成分添加、烟油泄漏、劣质电池等严重质量安全隐患。特别是一些电子烟企业为了提高产品的吸引力，随意添加各类添加剂以改变电子烟口味和烟油颜色，对消费者特别是未成年人身心健康产生严重危害。

五、八部门联合控烟：防止青少年误入电子烟迷途

近年来，我国电子烟使用率在青少年人群中呈明显上升趋势。2019年11月7日，国家卫生健康委、中宣部、教育部、市场监管总局、广电总局、国家烟草局、共青团中央、全国妇联等8部门联合印发了《关于进一步加强青少年控烟工作的通知》（以下简称《通知》），将全面开展电子烟危害宣传和规范管理。不将电子烟作为戒烟方法进行宣传推广，倡导青少年远离电子烟。不得向未成年人销售电子烟。有效防止青少年误入电子烟迷途。《通知》指出，电子烟烟液成分及其产生的二手烟（包括气溶胶）均不安全，目前尚无确凿证据表明电子烟可以帮助有效戒烟。在地方控烟立法、修法及执法中要积极推动公共场所禁止吸电子烟。要结合中小学校周边综合治理等专项行动，警示各类市场主体不得向未成年人销售电子烟，尤其是通过互联网向未成年人销售电子烟。

结语

对照《“健康中国2030”规划纲要》和《健康中国行动（2019~2030年）》的控烟目标和要求，目前控烟工作的差距甚大。必须认识到国家层面的控烟立法对于推进控烟进程、实现2030控烟目标有决定性的意义。国家层面不立法，无疑会增加地方立法成本，增加控烟执法难度。

健康中国行动是实施健康中国战略的“路线图”和“施工图”，健康中国也必定是无烟中国。现在2030控烟目标已经明确，需要我们努力去做。世界卫生组织提出的六项控烟策略是行之有效的，只要全面、切实加以落实，相信在10年的时间内，我们一定能取得瞩目的成绩。

中国烟草业继续在积极谋求如何扩大烟草销量、增加烟草消费。控烟与反控烟的斗争还将继续，对此必须有充分的认识并保持警惕。

抓住机遇，砥砺前行。控烟之路是伟大而又艰难、曲折的漫长历程，必须坚持不懈、百折不挠，排除各种障碍和干扰，才能实现无烟中国的目标。

进军号已经吹响，准备出发！迎接下一个控烟10年！



健康中国梦

控烟在行动

以人民健康为中心

推动健康中国行动



控烟新探索



控烟集结号

<http://www.tcrc.org.cn/>中国烟草控制资源中心

<http://www.tcalliance.org.cn/>控烟之声



新探健康发展研究中心

地址：北京市亦庄天宝园6里6号楼101

邮编：100176

电话：010-67804214

传真：010-67804204