



A CIVIL SOCIETY PERSPECTIVE **2020**
TOBACCO CONTROL IN CHINA
中国控烟观察
民间视角

疫情下的中国控烟



新探健康发展研究中心

2021年3月



2020

中国控烟观察——民间视角



疫情下的中国控烟

一、前言	2
二、生命第一、健康优先	3
(一) 《基本医疗卫生与健康促进法》单列控烟法条	3
(二) 修订后的《未成年人保护法》让青少年远离烟害	4
(三) 国务院发布《关于深入开展爱国卫生运动的意见》， 加快无烟环境建设	5
(四) 国务院相关部委落实健康中国行动之控烟行动	5
(五) 五月两会召开，控烟议题仍是热点	6
(六) 期待新的控烟规划	7
三、无烟环境建设	7
(一) 省级控烟立法	8
(二) 城市控烟立法和执法进展	8
(三) 重庆控烟条例的硬伤	10
(四) 创建无烟党政机关	12
(五) 控烟宣传助力疫情防控	13



四、控烟法律行动	16
(一) 室内公共场所控烟环境公益诉讼案进入终审	16
(二) 深圳机场航站楼内吸烟区整改关闭	16
(三) 深圳向电子烟实体店砍下“第一刀”	16
(四) 旅客“被吸烟”状告铁路部门	17
(五) 上海开出首张控烟顶额罚单	18
(六) “中华”、“中南海”、“人民大会堂”卷烟商标诉讼案	18
五、烟草业干扰控烟	19
(一) 卷烟产销量持续增长	20
(二) 销售终端问题多，烟草广告从未停	20
(三) 鼓吹“文明吸烟环境建设”	24
(四) 烟包图形警示一直未见	24
(五) 烟草业干扰地方控烟立法	25
六、结语	25

一、前言

2020年——注定是不平凡的一年！

突如其来的新冠肺炎疫情让2020年变得极为特殊。疫情肆虐下，中国以开放姿态与世界站在一起，担起大国责任。在全球疫情形势严峻、国际环境复杂多变的特殊时期，一以贯之地践行开放，彰显了中国对人类健康的担当。疫情夺去了成千上万人的生命，与此同时，烟草流行仍继续造成数百万人生命的流逝。世界卫生组织报告提示：吸烟会增加吸烟者和其周围非吸烟人群感染2019冠状病毒病的风险。吸烟者感染新冠肺炎造成风险相互叠加，使得很多病例发展成重症病例。在这样的关键时刻，大幅减少烟草的使用就愈发紧迫和必要。

党和国家始终把人民生命安全和身体健康放在第一位，把提高人民健康水平作为优先发展战略。习近平主席强调：“要坚持以人民为中心的发展思想，经济要发展，健康要上去，人民的获得感、幸福感、安全感都离不开健康，要大力发展健康事业，要做身体健康的民族。”

2020年，《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》生效，该法第78条专门规定了由国家采取系列控烟措施，减少吸烟对公民健康的危害；《中华人民共和国未成年人保护法》修订通过，明确保护未成年人，免受烟草危害；

2020年，全国各地积极开展健康中国行动——控烟行动，创建无烟党政机关；国家卫生健康委员会与教育部联合印发通知，指导各地开展无烟学校建设，营造健康向上的无烟校园环境，力争到2022年底，实现全面建成无烟学校的目标；国家卫生健康委员会、中华全国妇女联合会、中国计划生育协会联合发布通知，倡导无烟家庭建设；

2020年，两会代表委员继续为控烟建言献策；无烟城市立法和执法工作持续推进……

2020年，国家卫生健康委员会计划于12月底前颁布出台十年控烟规划，但因为种种原因未能实现，期待国家卫生健康委员会能彻底摆脱烟草业的干扰，尽快制定出新的符合《烟草控制框架公约》（以下简称《公约》）的控烟规划；

2020年，重庆控烟立法未规定室内公共场所全面禁烟，对控烟和实现健康中国相关目标造成负面影响；

2020年，在全国各地、各部门以及社会各界的共同努力下，控烟工作形势总体向好，控烟机制日趋完善，多部门协同推进，控烟取得一定成效。但是，“室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具内全面禁止吸烟”须要法律保障，使所有人都得到全面无烟法规

的保护。习近平主席指示：“‘天下之事，不难于立法，而难于法之必行。’依法治国是我国宪法确定的治理国家的基本方略，而能不能做到依法治国，关键在于党能不能坚持依法执政，各级政府能不能依法行政。”要实现2030年15岁以上人群吸烟率降低到20%以下的目标，任务仍然十分艰巨，必须加大控烟工作力度，加快无烟环境建设步伐，重视青少年控烟。同时，对烟草业的干扰，必须保持高度警惕。

二、生命第一、健康优先

2020年1月20日，习近平总书记对疫情做出重要指示，强调“要把人民群众生命安全和身体健康放在第一位”。坚持以人民为中心的生命健康权保障理念，坚持人民至上、生命至上的价值理念，把生命健康权作为疫情防控中的最基本人权，为世界提供了在疫情防控危急时刻坚定保障人权的中国经验和中国方案，以中国行动丰富和提升了生命健康权理论，对共同构建人类卫生健康共同体、保护全人类基本人权具有重大现实意义。

世界卫生组织驻华代表高力博士说：“当前，中国正努力强化公共卫生体系应对新冠疫情的持续威胁，防范公共卫生的重大风险。而应对烟草相关疾病将占用大量的医疗资源，减少本可用以应对2019冠状病毒病和其他公共卫生优先事项的政府医疗卫生投入。因此，预防烟草相关疾病在今天更加凸显其重要性。无烟立法是当今应尽快采取的一项控烟措施。通过立法，将同时减少烟草和2019冠状病毒病造成的健康风险。无烟立法不但可以保护非吸烟者免受致命烟草烟雾的伤害，还可以创造更好的戒烟环境，帮助吸烟者尽快戒烟。”

当前，我国仍面临本土病例和境外输入病例引起零星散发或局部暴发的双重风险，疫情防控任务依然艰巨。在这样严峻的形势下，国家十分重视控烟，出台相关政策法规，将控烟工作纳入防控疫情的“组合拳”。

（一）《基本医疗卫生与健康促进法》单列控烟法条

2019年12月28日，十三届全国人大常委会第十五次会议审议通过的《基本医疗卫生与健康促进法》，于2020年6月1日起施行。

这是我国卫生健康领域的第一部基础性、综合性法律，对完善卫生健康法治体系，引领和推动卫生健康事业改革发展，加快推进健康中国建设，保障公民享有基本医疗卫生服务，提升全民健康水平具有十分重大的意义。

该法第七十八条规定：国家采取措施，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。烟草制品包装应当印制带有说明吸烟危害的警示。禁止向未成年人出售烟酒。

该法律条款经过多次修改，但遗憾的是，最终条款未明确室内公共场所、室内工作场所及公共交通工具内全面禁止吸烟；未明确规定烟草制品包装应当印制带有说明烟草使用具体健康危害的大幅图形和文字警示；未将禁止烟草广告、促销和赞助及烟草税价措施列入法条。

（二）修订后的《未成年人保护法》让青少年远离烟害

2020年10月17日十三届全国人大常委会第二十二次会议通过修订后的《中华人民共和国未成年人保护法》（以下简称《未保法》），该法将自2021年6月1日起施行。

其中和控烟相关的条款：

第十七条：未成年人的父母或者其他监护人不得实施下列行为：……（四）放任、唆使未成年人吸烟（含电子烟，下同）、饮酒、赌博、流浪乞讨或者欺凌他人；

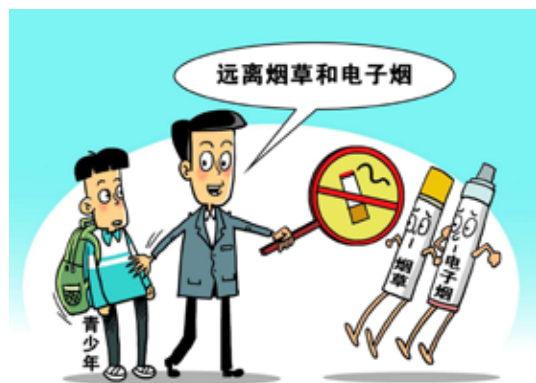
第五十九条第一款：学校、幼儿园周边不得设置烟、酒、彩票销售网点。禁止向未成年人销售烟、酒、彩票或者兑付彩票奖金。烟、酒和彩票经营者应当在显著位置设置不向未成年人销售烟、酒或者彩票的标志；对难以判明是否是未成年人的，应当要求其出示身份证件。

相关经营者违反该款规定的，由文化和旅游、市场监督管理、烟草专卖、公安等部门按照职责分工责令限期改正，给予警告，没收违法所得，可以并处五万元以下罚款；拒不改正或者情节严重的，责令停业整顿或者吊销营业执照、吊销相关许可证，可以并处五万元以上五十万元以下罚款。

第五十九条第二款：任何人不得在学校、幼儿园和其他未成年人集中活动的公共场所吸烟、饮酒。

相关经营者违反该款规定的，由卫生健康、教育、市场监督管理等部门按照职责分工责令改正，给予警告，可以并处五百元以下罚款；场所管理者未及时制止的，由卫生健康、教育、市场监督管理等部门按照职责分工给予警告，并处一万元以下罚款。

电子烟被列入修订后的《未保法》中，这也是我国第一次以法律形式明确禁止放任、唆使未成年人吸食电子烟或者向未成年人销售电子烟。



从烟草种类定义到烟草营销行为，再到禁止吸烟场所，修订后的《未保法》对未成年人进行了全方位的保护。

修订后的《未保法》在“法律责任”部分，具体规定了执法主体以及法律责任，这是前所未有的。

《未保法》是全国人大通过的国家法律，体现的是国家意志，属于上位法，该法对电子烟、吸烟

场所等进行了明确规定，未来关于控烟的有关条例，不论是国务院出台的行政法规、各部委出台的规章政策，还是各地的条例和政策，都应遵守该法规定。

（三）国务院发布《关于深入开展爱国卫生运动的意见》，加快无烟环境建设

2020年11月27日经李克强总理签批,国务院印发了《关于深入开展爱国卫生运动的意见》，该"意见"指出：加快无烟机关、无烟家庭、无烟医院、无烟学校等无烟环境建设。

（四）国务院相关部委落实健康中国行动之控烟行动

《“健康中国2030”规划纲要》——是推进健康中国建设的行动纲领，是建国以来首次在国家层面提出的健康领域中长期战略规划。健康中国行动将控烟行动纳入健康中国行动15个专项行动之一，动员政府、社会、家庭和个人等全社会力量关注控烟、支持控烟、参与控烟。国务院各相关部委响应国务院号召，纷纷出台和下发文件通知，加强控烟工作，人们期望“控烟行动”能真正得到落实！

1.国家卫生健康委员会、国家中医药管理局推进全面建设无烟医疗卫生机构

2020年7月国家卫生健康委员会、国家中医药管理局下发《关于进一步加强无烟医疗卫生机构建设工作的通知》，要求各地充分认识建设无烟医疗卫生机构的重要性和必要性，切实加强组织领导，本着统一组织、属地管理的原则，动员尚未开展的医疗卫生机构尽快启动建设，鼓励已开展的医疗卫生机构保持建设成效，推动无烟医疗卫生机构建设工作全面开展。自2009年以来，这已经是相关部委发布的第三个关于无烟医疗机构创建的文件，力争2022年实现全面无烟医疗卫生机构的目标。

2.国家部委联合通知，倡导无烟家庭建设

2020年11月国家卫生健康委员会与中华全国妇女联合会、中国计划生育协会联合印发《关于倡导无烟家庭建设的通知》，提出四项要求：一是深入推进无烟家庭建设。充分认识建设无烟家庭的重要性和必要性，切实加强组织领导，本着统一组织、属地管理的原则，结合健康中国行动控烟行动等工作，推动无烟家庭建设工作全面开展。二是广泛发动群众积极参与。组织开展健康教育进家庭等无烟家庭宣传教育活动，以保护孕妇和儿童健康为突破口，动员妇女群众、育龄人群家庭踊跃参加。三是全面营造无烟家庭氛围。结合世界无烟日、“三八”妇女节等节日，充分利用电视、广播等传统媒体和短视频、直播等新媒体，广泛宣传普及烟草危害知识，大力传播二手烟暴露的严重危害，深入宣传无烟家庭理念，营造无烟家庭氛围。四是巩固无烟家庭建设成效。探索建立推进无烟家庭建设的长效机制，总结无烟家庭建设的典型经验和优秀案例，并进行专题报道。

3.部委联合加强无烟学校建设，力争2022年底全面实现无烟学校的目标

2020年12月，教育部和国家卫生健康委员会印发《关于进一步加强无烟学校建设工作

的通知》，明确了力争到2022年底实现各级各类学校全面建成无烟学校的目标。要将无烟学校建设作为考评学校卫生健康工作的重要指标。学校要按照无烟学校建设指南，强化控烟措施，将履行控烟职责纳入教职工考核和评价体系，将学生吸烟行为作为学生日常行为规范管理的重要内容。还要求，学校要将控烟相关知识纳入学生健康教育课程，通过课堂教学、班会等多种形式，宣传和普及控烟知识，促进师生养成健康无烟生活方式，共同维护无烟校园环境。

（五）五月两会召开，控烟议题仍是热点

每年的全国人民代表大会/政治协商会议（简称两会）都在3月份开始，由于疫情的影响，全国两会延至五月份召开。尽管疫情之下的民生保障建设成为两会的热点，但是控烟议题仍受到较多两会代表/委员的关注。他们为实现“健康中国”以及《健康中国行动(2019~2030)》中控烟行动的目标建言献策，递交的建议和提案包括：聚焦室内公共场所全面禁烟；警示图形上烟草包装；进一步提高烟草税与烟草制品价格；尽快实现全国各级政府机关全面无烟；严禁向未成年人和孕妇销售烟草制品等多项建议。何琳、乞国艳、戴秀英、吴浩、相列明等人大代表/政协委员在两会上提交了有关控烟的多项建议与提案，引起了各大媒体的广泛关注，关于两会控烟的媒体原发报道30余篇，反响热烈。但是两会代表/



委员的建议除了尽快实现全国各级政府机关全面无烟以外，基本未被相关部门接受采纳。

（六）期待新的控烟规划

国家卫生健康委员会9月1日发布《推进实施健康中国行动2020年工作计划》，拟在2020年12月底前完成制订国家十年控烟规划。

中国在《公约》生效6年后的2012年12月，才出台了实为三年的国家《烟草控制规划（2012~2015）》（以下简称《规划》）。当时的国务院控烟履约部际协调领导小组，由工业和信息化部担任组长，国家烟草专卖局既是工业与信息部的代管单位，也是协调领导小组成员。该《规划》受到专家们的质疑，被指烟草行业参与并主导中国的控烟工作。到2015年底，该《规划》的多项指标均未达到要求，未能完成降低吸烟率的设定目标。2015年至今，再未出台新的国家控烟规划。

2018年国务院机构改革做出决定，将工业和信息化部牵头的《公约》履约领导小组的职能划入新组建的国家卫生健康委员会。虽然控烟履约小组的牵头单位由工业和信息化部改为国家卫生健康委员会，但代表烟草业利益的国家烟草专卖局仍未排除在外。2020年底出台新《规划》的承诺尚未兑现。

我们期待国家卫生健康委员会加大力度，彻底摆脱烟草业干扰，心无旁骛地尽快制定出新的符合《公约》的控烟规划，减少烟草供应和需求，有明确的目标，在控烟立法、图形警示健康教育、禁止烟草广告促销和赞助、烟草税价调整、帮助戒烟等方面有切实可行的措施，加快控烟进程，保障实现健康中国控烟目标。

三、无烟环境建设

《健康中国行动（2019-2030年）》之控烟行动提出的“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，应明确要求：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。

近年来，我国地方城市控烟立法已取得积极成果。但是，各地的控烟发展不平衡：已经立法控烟的城市中有的正在提速升级，有的存在法规落实不到位、有的城市出台的法规中未明确规定室内公共场所全面禁烟，还有更多的城市至今尚未立法，尤其是一些省会城市及各省计划单列市等。国家层面的无烟法规迟迟未出台，全国仅有20多个城市出台全面无烟立法（包括政府规章），例如：《北京市控制吸烟条例》、《上海市公共场所控制吸烟条例》、《深圳经济特区控制吸烟条例》等，还有部分省、市出台的《爱国卫生条例》等，明确规定“室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具内禁止吸烟”，对场所和个

人的违法吸烟行为给以罚款等处罚。全国有“全面无烟法规”保护人口比例接近12%，距离2022年全国无烟法规覆盖30%人口比例的目标差距甚远！

（一）省级控烟立法

1. 《河南省爱国卫生条例》升级，城市市区全面禁烟

2020年6月3日新通过的《河南省爱国卫生条例》第十六条修改为：加强控制吸烟宣传教育，倡导健康生活方式。

城市市区公共场所、工作场所的室内区域和公共交通工具内禁止吸烟(含电子烟)，禁止吸烟场所应当设置醒目的禁止吸烟标识。全面推行无烟机关、无烟单位建设。

禁止发布烟草广告，禁止向未成年人出售烟草制品(含电子烟)。

《郑州市公共场所禁止吸烟条例》第三条做出修改为：本市市区的室内公共场所、室内工作场所、公共交通工具内禁止吸烟。同时划定部分公共场所室外区域禁止吸烟。

2. 《海南省爱国卫生管理条例》修订出台，室内公共场所等禁止吸烟

2020年9月30日，海南省人民代表大会常务委员会公布了修订后的《海南省爱国卫生管理条例》，自2020年11月1日起施行。禁止在室内公共场所和公共交通工具内以及学校、幼儿园、医疗卫生机构等特殊场所吸烟（含电子烟）。该《条例》明确了室内公共场所和一些特殊场所禁止吸电子烟，室外公共场所设置的吸烟区不得位于行人必经的通道，但没有明确提及室内公共场所是否包括室内工作场所。

（二）城市控烟立法和执法进展

1. 武汉市

《武汉市控制吸烟条例》于2020年1月1日起正式施行，武汉市所有室内公共场所全面禁烟，包括餐饮及休闲娱乐场所。武汉市疾病预防控制中心在世界无烟日当天在长江日报推出了《共建共享健康城市全面控烟再出发》专版：推进控烟工作落实，筑牢织密全市控烟网络，从控烟与家庭、学校、职场、环保、文化等多角度切入，阐述吸烟危害。并印制了2万份禁烟宣传海报，在全市范围内张贴，全方位营造积极的控烟氛围。虽然截止目前还没有看到执法处罚的相关报告，但相信武汉市会切实落实条例的实施。

2. 银川市

2020年8月银川市第十五届人大常委会第三十一次会议，审议了银川市人民政府提请的《银川市公共场所控制吸烟条例（修订草案）》，广泛征求社会各界及公民的意见。修订草案规定了在室内公共场所允许设置吸烟区/室。鉴于室内公共场所设置吸烟室将无法保护公众避免烟草烟雾的危害，且会增加执法的难度，中国疾病预防控制中心控烟办、新探健康发展研究



中心等单位和个人对征求意见稿提出了意见和建议。银川市人大法工委积极回应，表示高度重视，第一时间向市人大常委会领导进行了汇报，积极认真的采纳征集到的各方意见，对条例草案作了较大幅度的修改。我们期待着银川市出台一部室内公共场所全面无烟的法律。

3. 河北省

1) 河北省会石家庄市：《石家庄市市区公共场所禁止吸烟的规定》于1997年5月1日正式实施；2010年8月26日，石家庄市第十二届人民代表大会常务委员会第21次会议通过修改部分法规的决定，将其修改为《石家庄市公共场所禁止吸烟的规定》，将法规的覆盖范围由原来的市、区扩大到市县（市）区，立法性质为政府规章。该法规在组织建设和工作模式、关于公共场所的界定、监督举报机制、执法主体、罚则等方面内容缺失，与《公约》要求差距甚远。特别是对禁烟场所的界定上，没有实现室内公共场所、工作场所和公共交通工具全面禁烟，也不符合健康中国行动“全面无烟法规”的要求，亟待修订。

2) 唐山市：《唐山市防止二手烟草烟雾危害管理办法》自2014年5月1日起施行，立法性质为政府令。该办法采取列举的方式规定了禁止吸烟的场所，基本实现了室内公共场所、工作场所和公共交通工具全面禁烟，符合《公约》要求。采取单一部门执法的模式，由市爱卫办委托唐山市健康教育所行使具体监督职责，对违法行为的处罚，个人采取先劝阻后处罚，单位采取先警告后处罚。办法实施初期健康教育所开展过公共场所控烟执法，罚款金额较少。2018年健康教育所撤消并入唐山市疾病预防控制中心。由于执法主体发生变化导致后续执法工作停滞。此外，该办法在投诉举报及反馈机制未实现统一，对烟草广告、场所开展禁烟检查并留存记录方面也未做相关要求。2019年至2020年，唐山市卫生健康委连续2年向市人大提交了修法计划，准备启动修法程序，但遗憾的是仍然没有列入市人大2021年立法计划。

3) 秦皇岛市：利用创建国家卫生城市的契机，将控烟融入创卫工作同步推进，在京津冀控烟合作项目的支持下，《秦皇岛市控制吸烟办法》自2019年8月1日起施行，立法性质为政府规章。该办法将电子烟纳入了禁烟范围，不但明确了室内公共场所、工作场所和公共交通工具全面禁烟，而且还将公共交通工具的室外售票场所、等候区域和海滨浴场、沙滩纳入禁烟场所，成为全国首个实现海滨浴场、沙滩全面禁烟的城市。该办法规定由卫生健康行政部门执法，公开了统一的投诉举报电话12345。对违法个人采取先责令改正并处罚款，对违法单位采取先责令改正后处罚的方式。截至2020年9月30日，检查各类公共场所5096家次、医疗机构1920家次，处罚公共场所11家、个人113人次，罚款12650元。《秦皇岛市控制吸烟办法》的施行，为全国其他四线中小城市控烟立法提供了经验。

4) 张家口市：利用与北京共同承办2022年冬奥会、冬残奥会和创建国家卫生城市的有利时机，《张家口市公共场所控制吸烟条例》于2020年1月1日起正式实施，立法性质为地

方性法规。该条例将电子烟纳入禁烟范围，明确了室内公共场所、工作场所和公共交通工具全面禁烟的要求，将公共交通工具室外站台和等候队伍所在区域纳入禁烟场所。该条例规定由卫生健康行政部门单一部门执法。对违法个人和单位均责令改正并处罚款。虽然明确了公开投诉举报及反馈机制，但是未提供统一举报投诉电话，缺乏可操作性。此外，由于张家口市经济相对落后，烟草税是财政主要来源，以及烟草业干扰控烟等多种因素，执法监督滞后，条例实施后又遭遇新冠疫情，执法几乎处于停顿状态，仅仅开展了一些普法宣传和倡导活动，执法至今仍为零处罚。

5) 邯郸市：《邯郸市控制吸烟条例》（草案）（征求意见稿）已由市卫生健康委党委，提交市司法局立法处。2020年11月5日，（征求意见稿）通过市政府网站面向社会公开征求意见，同时广泛征求各市直部门意见。2020年12月4日，邯郸市司法局召开并由市直相关部门参加的现场协调会，对（征求意见稿）再次征求意见，由邯郸市司法局根据会议结果再次对《邯郸市控制吸烟条例》（征求意见稿）进行修订和完善，提交市长办公会，市长办公会通过后将提交市人大一审。该条款（征求意见）稿符合《公约》和健康中国控烟行动要求。

（三）重庆控烟条例的硬伤

在许多城市陆续出台控烟条例的关键时刻，我国面积最大、人口最多的直辖市，也是我国重要的中心城市之一——重庆于2020年9月29日通过了《重庆市公共场所控制吸烟条例》（简称《重庆控烟条例》），并于9月30日公布于重庆市人大网。《重庆控烟条例》规定：餐饮、住宿休息、公众娱乐场所的室内区域，可以划定或者设置吸烟区，鼓励这些场所的室内区域全面禁烟。最终未明确规定“公共场所室内全面禁烟”。重庆允许在室内公共场所划定或设置吸烟区的做法符合了烟草业的意见，将给控烟立法工作带来负面的影响。

中国疾病预防控制中心流行病学首席专家吴尊友教授特别指出“吸烟有害健康。当前，新冠肺炎仍在全球肆虐，短时间内不可能控制新冠肺炎。防止新冠肺炎一项非常重要的措施，就是保持通风。而吸烟室的设置，不利于通风。在吸烟室吸烟，增加了感染、传播新冠肺炎的风险！因此，不主张，也不支持，在公共娱乐场所内，在公共室内设置吸烟室的做法”。

2020年11月11日，新探健康发展研究中心联合中华预防医学会、中国控制吸烟协会、北京市控制吸烟协会召开了《重庆控烟条例与中央立法的法律冲突问题专家讨论会》，专家一致认为：

科学证据表明预防二手烟草烟雾危害的唯一有效办法是室内全面禁止吸烟，这是国内外控烟立法禁止室内公共场所、室内工作场所吸烟的逻辑起点。

《重庆控烟条例》上述关于室内公共场所禁止吸烟的规定中，将餐饮、住宿、娱乐

三类公共场所排除出禁止吸烟的范围，允许这三类场所划定或设置吸烟区的规定，不符合《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》中关于健康权保护的规定；与《公共场所卫生管理条例实施细则》中关于室内公共场所禁止吸烟的规定相冲突；亦违背了已在我国生效的世界卫生组织《烟草控制框架公约》中关于防止接触烟草烟雾应采取的措施方面的规定。



《健康中国行动（2019—2030年）》中，控烟行动作为15个重大专项行动之一，规定到2022年和2030年，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。《重庆控烟条例》第八条允许餐饮、住宿、娱乐三类公共场所中划定或设置吸烟区制造二手烟草烟雾，就不是一部全面无烟法规，因此既不能实现重庆市自己设定的到2020年实现室内公共场所全面禁烟的目标，也将影响《健康中国行动（2019—2030年）》控烟目标的实现。

经过近十年的控烟立法实践，根据不完全统计，目前我国已有十几个城市通过专门的控烟立法实现了室内公共场所室内工作场所全面禁烟，例如北京、上海、深圳、长春、秦皇岛、张家口、西安、兰州、武汉等城市的立法中都规定，室内公共场所、室内工作场所、公共交通工具内全面禁止吸烟，没有允许划定或设置吸烟区的例外；还有十几个城市通过爱国卫生条例和文明促进条例中的控烟条款实现了室内公共场所全面禁烟，例如海口、阳泉、张家界、衡阳、绍兴、厦门、舟山、湖州、日照、金华、马鞍山、晋中、滁州、衢州等城市的地方性法规中的控烟条款，都规定室内公共场所禁止吸烟。重庆市是我国面积最大、人口最多的直辖市，是我国重要的中心城市之一，是国务院定位的国际大都市，其立法在国际、国内的影响和示范作用不亚于北京和上海。作为一部最新的专门控烟立法，却还采纳这种起不到预防二手烟草烟雾作用的、十几年前立法时采纳的划定吸烟区的做法，落后于全国二十多个大中小城市，一方面破坏了全国已经形成的地方全面无烟法规的好势头，为此后的控烟地方立法起了一个负面作用；另一方面，也使之成为一个违背中央立法特别是与《公共场所卫生管理条例实施细则》冲突的地方立法的典型，如不能得到纠正可能会误导其他省市的地方立法，使地方性法规与部门规章的冲突问题更加突出，进一步削弱国家卫生行政部门在公共卫生事务上应有的权威和影响。

会后，四家社会组织向国务院提交了《关于提请国务院审查重庆控烟条例相关条款的申请》联名信，根据《中华人民共和国立法法》第九十五条第（二）项的规定，“地

地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院提出意见，国务院认为应当适用地方性法规的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定；认为应当适用部门规章的，应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决”。特提请国务院审查，请求判定《重庆控烟条例》关于室内公共场所禁止吸烟范围的规定，应遵从《公约》、《民法典》和《基本医疗卫生与健康促进法》的相关规定，适用《公共场所卫生管理条例实施细则》，建议删除其允许餐饮、住宿、娱乐三类场所划定或设置吸烟区的规定。

（四）创建无烟党政机关

为贯彻落实国务院《关于实施健康中国行动的意见》，进一步推动中共中央办公厅、国务院办公厅《关于领导干部带头在公共场所禁烟有关事项的通知》精神落实，2020年3月11日国家卫生健康委员会办公厅通过基本公共卫生项目，要求2020年底省级以上党政机关全部实现无烟党政机关目标。2020年4月国家卫生健康委员会、中央文明办、全国爱卫办联合下发了关于加强无烟党政机关建设的通知，把无烟党政机关建设作为文明机关建设、提升机关综合治理水平的重要抓手，作为践行健康中国理念的具体行动。通知下发后，全国各地积极相应，积极推进无烟党政机关创建工作。2020年共有11个省份实现了省级无烟党政机关目标。2020年，浙江建成无烟党政机关的数量最多，达6532家；河北建成4953家；陕西、江西、湖北、宁夏等省份的建成数超过1500家。



无烟党政机关创建海报

1. 上海无烟党政机关建设传播力位居全国榜首

上海率先打造“无烟党政机关典型样板”，使党政机关成为控烟表率，“典型样板”涵盖市、区、街镇等各级各类党政机关，20家机关单位作为典型样板同步开展建设，高于国家标准、凸显上海特色，并引入环境监测技术手段对建设成效进行科学评估，到2020年底，上海市级党政机关100%建成无烟单位，至2022年上海各级党政机关将全面建成无烟机关。2020年上海市在“全国各省份无烟党政机关建设工作传播力榜单”中高居首位。



2.北京市“无烟党政机关样板”建设卓有成效

2020年5月起，北京市作为全国五个项目省市之一承担了疾病预防控制中心控烟办开展的“无烟党政机关样板建设项目”。北京市疾病预防控制中心组建了由中央国家机关爱卫办、市区爱卫办、市区疾病预防控制中心专家组成的工作指导组，督导推进无烟党政机关创建工作。各单位高度重视样板建设工作，整合优势资源，积极开拓创新，扎实推进控烟工作常态化。中国疾病预防控制中心控烟办的相关专家对北京市的无烟党政机关样板建设给予肯定。并希望北京市继续以控烟示范单位为依托，在更多行业和领域打造无烟党政机关样板，为无烟中国建设贡献北京力量。

3.河北省、市联动，打造典型样板，推动全省无烟党政机关建设

2020年，河北省爱卫办联合石家庄市爱卫办，共同打造无烟党政机关典型样板，推动辖区各级无烟党政机关建设全面展开。2020年10月21日至22日，河北省承办了中国疾病预防控制中心在石家庄正定县举办的无烟党政机关建设培训班。来自全国31个省（市、自治区、直辖市）卫生健康行政部门、技术支持单位的代表共计100余人参加，会上河北省介绍了建设无烟党政机关的经验。



（五）控烟宣传助力疫情防控

1.听医生的话

2020年世界无烟日，世界卫生组织驻华代表处联合中国国家卫生健康委员会规划司、

中国健康教育中心以及中国控制吸烟协会，携手钟南山、李兰娟、王辰、张伯礼……等11位医生，道出共同的心声：在与新冠疫情全力奋战之后，请珍惜这来之不易的生命和健康！不要吸烟，不要吸二手烟。

“为挽救生命我们拼尽全力，希望来之不易的健康能被好好珍惜。”

“听医生的话，不要吸烟，不要二手烟。”

“如同应对疫情，控烟也需要举国之力，还要更加坚决。”



2.中国疾病预防控制中心发布世界无烟日海报

今年无烟日的主题是“保护青少年远离传统烟草产品和电子烟”。中国疾病预防控制中心携手关晓彤、刘雯、易建联、王嘉、吴牧野五位明星共同呼吁青少年行动起来，追梦路上，远离烟草，不负韶华，不负自我，共同捍卫炽热的青春，拒绝被烟草控制的人生！联合国在官方社媒发布了全球控烟海报，易建联代表中国青年向世界发出“远离烟草，守护健康，青春中国，无烟潮流”的号召。



3.新探中心开发5.31控烟主题工具包，“警惕烟草陷阱，保护青少年”

2020年4月~5月，新探健康发展研究中心启动第七期“我要告诉你，因为我爱你”系列展板及工具包的开发工作，本年度展板主题为“警惕烟草陷阱 保护青少年——揭示烟害促进健康倡导活动”。创作过程得到著名漫画家朱慧卿的大力支持，通过24张生动的漫画及短文组成的展板，揭示烟草业诱惑青少年吸烟的各种手段，并提出让青少年远离烟害的系列措施。工具包上传到“烟草控制资源中心”网站和“控



烟新探索”公众号，为全国各地控烟伙伴提供免费下载，不到一个月时间，点击量达5623次。公众号阅读量7600人次。印刷展板画册2000册，向全国十多个城市控烟机构和控烟志愿者团队发放，支持地方世界无烟日活动。

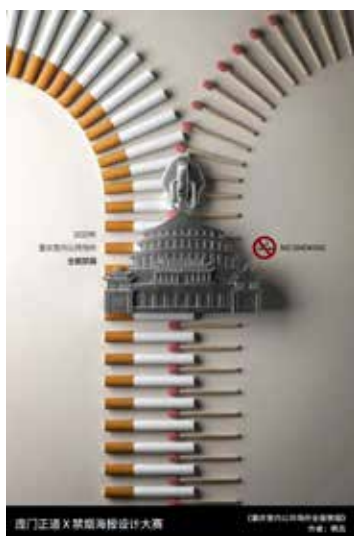
4.千名设计师表达“重庆室内公共场所全面无烟”呼声

为了支持出台全面无烟的《重庆市公共场所控制吸烟条例》，2020年6月重庆市健康教育所与新探发展研究中心共同携手微信公众号“庞门正道”发起了“我为重庆‘画’无烟”海报设计大赛。海报征集活动共持续一个月的时间，全国各地1165位设计师共提交1600多份参赛作品，用他们的创意和行动反映二手烟带来的健康危害、重庆市公共场所控烟立法的紧迫性和对重庆室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具全面无烟的美好期待，此次控烟海报征集大赛参赛人数多、投稿作品规模大、参赛作品质量高，充分体现了公众对重庆市控烟立法工作的高度关注。

参赛的1600幅海报经过专业人士的评审，最终评选出30位作者的62幅作品入围并分别获得一、二、三等奖、优秀奖与入围奖。



题为《重庆室内公共场所全面禁烟》的系列作品
获得了此次大赛的一等奖。



题为《无烟重庆 城市情怀》的作品
获得了此次大赛的入围奖

2020年7月28日，新探健康发展研究中心与重庆市健康教育所联合主办“山城新风尚·无烟重庆好——我为重庆画无烟主题海报巡展”启动仪式。巡展展出的600多幅以“无烟重庆”为主题的海报作品均精选自“我为重庆画无烟”海报征集大赛。

8月1日-17日，“山城新风尚·无烟重庆好——我为重庆画无烟主题海报巡展”分别在沙坪坝区大学城熙街、九龙坡区杨家坪步行街与两江新区人和街道龙寿广场展出，宣传无烟环境。

四、控烟法律行动

（一）室内公共场所控烟环境公益诉讼案进入终审

2020年11月25日，中国生物多样性保护与绿色发展基金会（简称“绿发会”）诉永旺梦乐城（三河）商业管理有限公司、永旺（中国）投资有限公司、永旺梦乐城（中国）商业管理有限公司三被告室内控烟环境污染责任纠纷民事公益诉讼案，在河北省保定市中级人民法院公开开庭审理。本案涉及以儿童为主题商场的公共环境利益，社会影响重大，此次庭审采取合议庭形式进行审理。新乡市环境保护志愿者协会作为共同原告，新探健康发展研究中心、北京市控制吸烟协会、深圳市控烟协会作为支持起诉人以出庭或出具书面意见的形式支持起诉。庭审中，绿发会提交了具有司法鉴定资质机构出具的环境损害鉴定评估报告，并聘请权威控烟专家出庭作证。原被告围绕“设置吸烟室是否对商场室内空气质量构成污染”等焦点问题进行了举证、质证，并分别发表了辩论意见。判决结果将于近期公布。



（二）深圳机场航站楼内吸烟区整改关闭

2020年10月，有市民投诉深圳宝安国际机场T3航站楼内设置吸烟区，记者走访发现 T3航站楼70号登机口附近设置一个豪华吸烟室，而在吸烟室对面，就是母婴室。在航站楼4楼的出发大厅门前，还设有4个吸烟区。接到举报后，深圳市控烟办第一时间进行了调查取证，根据《深圳经济特区控制吸烟条例》，这些区域都属于“禁烟”范围，设置吸烟区属于违法行为。目前深圳机场室内吸烟室已经关闭，4个室外吸烟区已整改。



（三）深圳向电子烟实体店砍下“第一刀”

2020年世界无烟日的主题是“保护青少年远离传统烟草产品和电子烟”。深圳市控烟办于2020年无烟日前夕开展电子烟专项行动。在涉案的某电子烟实体店，无“禁止吸烟”

标识和“吸烟有害健康”警示语及举报电话。深圳市市场监督管理局南山监管局称：“该电子烟销售点涉嫌违反《深圳经济特区控制吸烟条例》第十三条规定的‘烟草制品销售者应当在其售烟场所的明显位置设置吸烟有害健康和禁止向未成年人出售烟草制品的标识’，已进行立案。”根据《控烟条例》第三十九条规定，该店被市场监管部门责令限期改正，处二千元罚款；此外当时在店内品烟的两名群众也收到了50元的罚单。



（四）旅客“被吸烟”状告铁路部门

2019年12月14日，山东王先生乘坐济南到北京K102列车时，在车厢连接处看到有几位乘客在吸烟，烟雾飘到了车厢内，王先生当时用手机记录了所在车厢出现的抽烟情况，并向列车乘务人员进行了求助，但自己反映的问题一直没有得到解决。六个多小时的旅程，王先生一直都暴露于二手烟。他质问：“坐高铁都是全车禁烟的，为什么坐普速列车就享受不到呼吸清洁空气的权利？”这趟行程结束后，王先生以铁路旅客呼吸清洁空气的身体健康权和公平交易权等合法权益受到侵害为由，向法院递交了诉状，要求负责承运K102次列车的铁路公司取缔吸烟区并承担赔偿责任。目前，该案件正在审理当中。

经调查发现，因为普速列车上设置吸烟区、允许乘客在列车车厢连接处吸烟而引发的官司并不是头一例。2017年6月，大学生小李因在乘坐K1301次列车上遭遇了二手烟，反映后无法制止，随后她将负责承运车次的哈尔滨铁路部门告上法庭。最终，法院判决哈尔滨铁路部门取消K1301次列车的吸烟区标识及烟具，该案例被称为“普通列车吸烟诉讼第一案”，铁路部门败诉。

控烟专家表示，列车是人员密集的地方，吸烟区与车厢并不完全隔离。虽然车厢连接处有抽风系统，但仍有烟草烟雾会扩散至车厢，对其他旅客造成伤害。据2020年5月31日中国国家铁路集团有限公司官方微博消息，目前已经有9个铁路局集团公司的100列普速列车实施全列禁烟，100列与全国总共3万多列的普速列车总数相比，还不及百分之一。



在普速列车禁烟的路上，建议铁路公司分享借鉴高铁动车的禁烟经验；一方面加强列车员在车厢管理工作中的精细化、主动性，另外，也可以尝试用科技手段限制吸烟者的“任性”，多管齐下、多措并举，让“列车上请勿吸烟”真正成为乘客的自觉行为。

（五）上海开出首张控烟顶额罚单

2020年4月27日，上海市闵行区卫生健康委开具了上海控烟违法场所的首张“顶额罚单”。该罚单也是自2017年3月1日《条例》修正案生效实施后的首张最高“顶额”场所控烟罚单。闵行区卫生健康委开展突击监督检查时发现，位于虹桥镇的一家花鸟市场地下一层商户公共区域均未设置统一的禁止吸烟标识和控烟监管电话；在地下一层多条过道和转角处，执法人员发现地面上散落多个烟蒂；在该市场二层办公区域发现烟具两个，且烟缸中有若干烟蒂；在副总经理办公室查见烟具一个等控烟违规问题，处罚依据：本案中当事人未对吸烟者进行劝阻，未在醒目位置设置统一的禁止吸烟标识和监管电话，设置与吸烟有关的器具，违反了《上海市公共场所控制吸烟条例》第九条第（三）项、第（四）项、第（五）项的规定，按照《上海市公共场所控制吸烟行政处罚裁量基准》的相关规定，做出了罚款3万元的决定。



（六）“中华”、“中南海”、“人民大会堂”卷烟商标诉讼案

“中华”卷烟品牌名称同中华人民共和国的国家名称近似，根据1983年《商标法》第八条第（1）项和2014年《商标法》第四十四条的规定，争议商标应予以无效宣告并禁止使用。同理，中南海、人民大会堂是中国全国人民代表大会开会地和全国人民代表大会常务委员会的办公场所。争议商标“中南海”、“人民大会堂”卷烟品牌商标包含中央国家机关所在地特定地点的名称和标志性建筑物，却指定使用在对人健康有害的卷烟商品上，这无疑会对我国的社会公共利益和公共秩序产生影响。2019年9月新探健康发展研究中心（下简称“新探中心”）委托律师投诉：依据《中华人民共和国商标法》规定，针对“中华”、“中南海”、“人民大会堂”等卷烟品牌商标作为“争议商标”，向国家商标局提出无效宣告申请。国家知识产权局已经与2019年10月16日受理了新探中心委托律师递交



的以上四个商标的评审申请。2020年5月24日，新探中心收到国家知识产权局发来的上海烟草集团委托其律师针对“中华”与“中CHUNGHUA及图”商标争议的答辩。

2020年11月28日，新探中心收到国家知识产权局发来的对以上争议商标的裁定书，国家知识产权局裁定：“中华”与“中

CHUNGHUA及图”商标无效宣告不成立，争议商标予以维持。在收到国家知识产权局对“中华”与“中 CHUNGHUA及图”商标的裁定后，新探健康发展研究中心又陆续收到国家知识产权局对“中南海”、“人民大会堂”卷烟品牌商标的裁定，均为“无效宣告不成立，争议商标予以维持”。新探中心收到裁定书后不服，随即委托律师向北京知识产权法院就上诉四个商标的裁定提起诉讼，目前法院已经立案。

五、烟草业干扰控烟

2019年5月28日，烟草控制框架公约履约部际协调领导小组进行了调整。新组成单位由原来的八个部门调整为国家卫生健康委员会、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、市场监督管理总局、广电总局、体育总局、烟草专卖局、中华全国妇女联合会等十二个部门。组长单位由工业和信息化部改为国家卫生健康委员会。

根据新调整的履约工作部际协调领导小组分工，国家烟草专卖局继续牵头负责推进烟草制品包装和标签的调整、打击烟草制品非法贸易两项重点工作，并参与制定实施履约工作规划、开展控烟政策研究和效果监测、强化价格和税收措施、禁止和限制烟草广告促销和赞助、强化宣传教育、防止接触烟草烟雾、推进烟草制品成分管制和信息披露、研究财政资源的有效利用和建立合理的援助机制、推动烟草替代产业发展、保护未成年人免受烟草危害、开展对外交流与合作、审定并提交履约报告和信息等工作，在总共17项职责中共承担14项，是履约工作部际协调领导小组中承担职责最多的部门。

国家烟草专卖局作为“健康中国行动推进委员会”成员单位，在《健康中国行动（2019-2030年）》“控烟行动”政府层面应实施8个方面的任务措施中，按职责分工负责参与推进无烟环境建设、研究推进税收和价格措施、加大控烟宣传教育力度、完善烟草制品成分管制和信息披露、禁止向未成年人销售烟草制品等5个方面任务。在所有承担任务的14个部门中，国家烟草专卖局承担的任务排名第二，仅少于承担6项任务的卫生健康委员会。

国家烟草专卖局在其自撰的《2019年中国控烟履约进展报告》中声称：国家烟草专卖

局与国家卫生健康委员会等8个部门联合发布《关于进一步加强青少年控烟工作的通知》。在“抓牢抓实青少年控烟工作”方面，国家烟草专卖局参与严厉查处违法向未成年人销售烟草制品、加大对违法烟草广告的打击力度、全面开展电子烟危害宣传和规范管理、全力推进无烟中小学校建设等4项任务，所参与工作数量在8个部门中排名第一。而控烟专家指出，真正控制青少年吸烟，就应该全面落实综合控烟措施：要提高卷烟价格；应该在烟草包装上印制大面积健康警示图形；要禁止烟草促销和赞助活动，只提烟草广告和影视作品中的吸烟镜头是远远不够的；还要鼓励吸烟者戒烟，让成年人起到榜样作用。

让我们看看烟草业在一些他们承担的职责和任务中是如何表现的？

（一）卷烟产销量持续增长

新的履约机制调整的当年，卷烟产量由2018年的23375.59亿支增加到2019年的23642.50亿支，增加了1.14%。2020年全国卷烟产量为23863.70亿支，增加了0.94%。卷烟销量自2016年以来连年上升，2020年全国卷烟销量估计为23925亿支。

烟草业通过市场营销手段，所谓的“双十五”品牌烟销量和销售额，以及细支烟、短支烟、中支烟、爆珠烟等新品类卷烟的销量均持续增长。

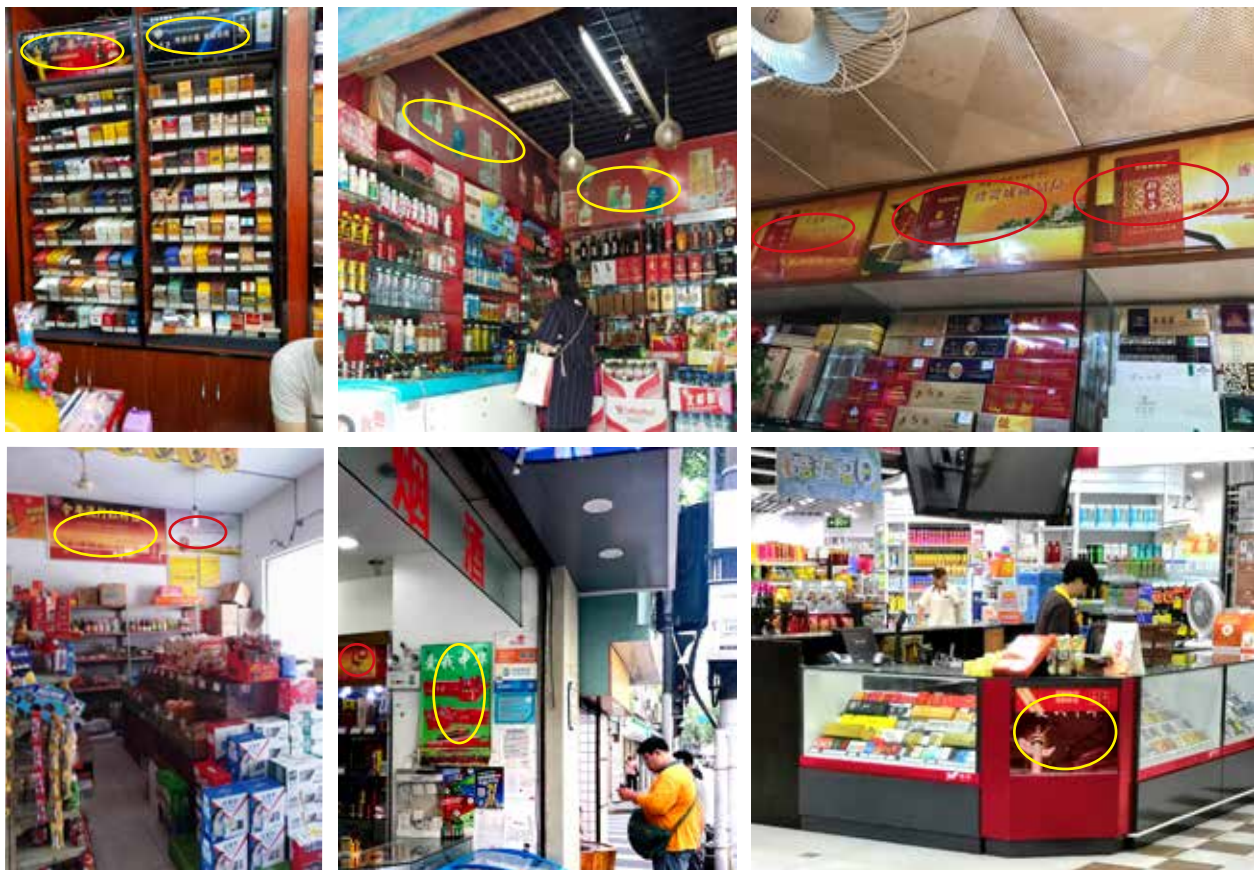
（二）销售终端问题多，烟草广告从未停

全国烟草销售终端总数超过540万个，国民平均每250个人就有一个烟草销售店，其数量之多、密度之大在我国零售业中是首屈一指。这些烟草销售终端中，有多少在中小学周边？有多少有烟草广告？又有多少在向未成年人售烟？

现在《未成年人保护法》明确规定学校、幼儿园周边不得设置烟草销售网点，其实要做到这点很容易，不予发放和取消烟草专卖零售许可证就是了。不过烟草业肯定还会在“周边”的定义上做文章，如“周边”是多少距离？是指学校为中心的周围还是指校门附近？是步行距离还是直线距离？从而达到不执行或拖延执行的目的。一些城市的控烟法规也有规定在学校周边100米内禁止销售烟草制品，而烟草业则希望禁止的范围越小越好，提出了50米（以前专卖局曾经有过80米的规定）。50米是什么概念？只有两节列车车厢的长度。之前有些法规就类似问题提出的是200米。例如，《互联网上网服务营业场所管理条例》第九条规定：中学、小学校园周围200米范围内和居民住宅楼（院）内不得设立互联网上网服务营业场所。又如《关于认真学习贯彻党的十七届六中全会精神积极促进社会主义文化大发展大繁荣的意见》第三十二条规定：深入开展校园及周边治安综合治理。禁止在中小学校200米内开办网吧，禁止在学校周围设立电子游艺室、歌舞厅等娱乐场所和成年人性用品商店。会同有关部门深入开展校园周边经营秩序治理，整治低俗玩具，坚决查处取缔黑网吧。两个法规都明确提出了200米。具体执法时，距离之争是不可避免的。烟草行政管理部门将如何做？人们拭目以待。



烟草专卖店烟草广告



普通零售店烟草广告



易拉宝烟草广告



实物展览广告



橱窗广告



海报广告



折页活页广告



烟盒模型广告



展板广告



墙体广告



柜台广告

烟草广告的各种形式



学校周边烟草零售店的烟草广告

关于《未成年人保护法》和多部法规规定的，在显著位置设置“不向未成年人销售烟”的标志，以及禁止向未成年人销售烟制品（包括电子烟）的执行情况如何？对于违法行为的处理如何？国家有法，烟草行政管理部门也发过规定和文件，但是监督执法情况如何？至今没有看到有关部门的具体行动。究竟是“雷声大、雨点小”，还是根本没有“雨点”？

烟草销售终端的烟草广告至今依然活跃。回想当初修订《广告法》时，烟草业竭力要求允许烟草销售终端做“产品宣传”，并称产品说明不属于广告，明眼人一看就知道这是要为销售终端做烟草广告埋下伏笔。果然，近年有的地方烟草公司（专卖局）向政府发文，称新《广告法》未明确禁止烟草销售终端的烟草宣传促销，要求地方政府为销售终端的烟草宣传促销活动提供空间。试问，烟草产品宣传不是烟草广告是什么？其实，禁止烟草销售终端的烟草广告也很容易做到，对违反者取消烟草专卖零售许可证，看哪个销售终端还敢做烟草广告？联想到互联网烟草广告一直也是有增无减，人们固然会对市场监督管理部门提出质疑，但是烟草广告的源头不正是烟草业吗？作为控烟履约协调机制成员单

2020年7月，新探健康发展研究中心发布《2019年八城市卷烟销售终端烟草广告调查报告》，结果显示：

1.终端烟草广告依然存在，被调查的八个城市（包括北京、成都、深圳、西安、贵阳、昆明、兰州、渭南），超过三成的烟草终端销售店（烟草专卖店、普通烟草销售店）存在烟草广告，超过八成的中小学校周边100米范围内有烟草销售店。

烟草广告宣传形式主要包括墙报、柜台、墙体、卷烟陈列、橱窗、灯箱、折页、海报、礼品、柜台展示、电子屏幕在滚动播放、易拉宝、横幅广告、印制其他物品、品吸体验区、品牌延伸等形式。

2.烟草广告对青少年危害巨大，超过八成的中小学校周边100米范围内有烟草销售店，超过四分之一的烟草销售店存在烟草广告。烟草广告形式多样，对青少年诱惑极大。

本次调查八城市的中小学校共计276所，其中232所学校周边100米有烟草销售烟店，占总数的84.06%。共有烟店626个，平均每个学校周边100米至少有2.3个烟店，最多的有7个烟店。

本次调查学校周边100米内的烟店，其中有烟草广告的164个，占烟店调查总数的26.2%。有5个城市发现有9家烟店存在有单支销售现象。数量虽然不多，但对青少年的诱惑和伤害却极大。

3.“禁止向未成年人出售烟草制品”标志，是保护未成年人的法律条款。本次调查发现，学校周边100米范围内的626家烟店中，超过四成的烟店未得到切实有效执行。超过三分之一的烟店无烟草零售许可证；超过四成烟店没有摆放“禁止向未成年人出售烟草制品”标志，情况严重。

4.从烟草广告投诉结果看，烟草广告的主动监管力度严重不足。2019年9月，新探健康发展研究中心对贵阳、昆明、成都部分调查的烟草销售店（共计36家）的烟草广告，向当地市场监督管理局进行了投诉。其中：贵阳市投诉17家，处理了9家，其他无回复；成都市投诉9家，处理了3家其他无回复；昆明市投诉10家，均无回复。

位的国家烟草专卖局对烟草广告的态度和行为，大家不都心知肚明吗？

（三）鼓吹“文明吸烟环境建设”

烟草工业和商业企业联合，继续在各地大力推进所谓“文明吸烟环境建设”，其真正的意图是“卷烟消费环境建设”，逐步在非禁烟场所完善吸烟设施，在禁烟场所开辟吸烟区，为卷烟消费者提供便利，以“消”促“销”。烟草业称在室内、外建造舒适的吸烟室/屋，既维护了吸烟者的权利，又宣介了卷烟品牌，既改善了吸烟环境，也拉动了卷烟销售。为了能更好达到目的，将“卷烟消费环境建设”改称为“文明吸烟环境建设”，耗费巨资为吸烟提供支持环境，促进卷烟消费，其实质是烟草营销。“文明”只不过是幌子，且更具有欺骗性。作为控烟履约协调机制成员单位的国家烟草专卖局（中国烟草总公司）为此专门做了规划，要求到2022年，“文明吸烟环境建设”范围全面覆盖全国有需求的城市及乡镇。各地烟草公司（专卖局）纷纷行动，一些地方烟草公司（专卖局）向政府发文，要求给予政策和舆论支持、打着“文明”的旗号，假借“烟头不落地，城市更美丽”、“爱护环境、文明吸烟”的口号，希望在公园、广场、景区、公交站台、城市街道等处建吸烟场所。有的还向铁路部门提出，在铁路站台搭建吸烟设施。这些措施真的是为了“文明”吗？这不明明是在骗取政府支持，大做吸烟消费广告吗？如果没有利益、不是为了营销，烟草业愿意出巨资推进这件事吗？

百度搜关键词“卷烟营销中心 文明吸烟环境建设”结果（见下图）

从图中可以看到，烟草专卖部门大多都是由本公司的卷烟营销中心来负责文明吸烟环境建设项目。烟草专卖局卷烟营销中心主要职能：卷烟营销管理制度建设与执行、市场需求预测、货源组织、货源分配与营销策划、经营目标规划与销售组织、品牌培育订单采集、卷烟价格管理、统计分析管理、网络建设、终端建设、营销队伍建设等职责。让卷烟营销中心负责文明吸烟环境建设，归根结底就是为了营销烟草制品。这些都是烟草业自己承认，“文明吸烟环境建设”，为卷烟营销网络建设服务。“文明吸烟环境建设”的最终目的，就是为了烟草营销！



（四）烟包图形警示一直未见

图形健康警示上烟包是向公众宣传烟草危害最直接、最经济、最有效的健康宣传教育措施，全球已有125个国家/地区实施，两会代表/委员为此也连续提了十几年的建议，但中国的烟包图形警示一直未见，烟草制品平装包装更是遥远。阻力究竟在哪里？从烟草专卖局对两会代表/委员的建议和提案的答复（见下框文）中可以看出他们的态度就是：敷衍、

搪塞、拖延，一言以蔽之就是“不做”。

烟草局提出，我国采取的健康警示措施符合《公约》要求和我国法律法规的规定。一是《公约》并未限定各缔约方健康警句和信息的标注形式，并未强制规定必须使用图片警示。二是从全球图形警示进展来看，截止2017年底，在181个缔约方中，未使用图片警示的有78个，所占比例为43.1%，有约55个缔约方卷烟包装上没有任何健康警句。三是关于烟草包装内外有别方面，国际贸易通行规则是进出口产品应符合销售目的国家或地区的相关法律或规定，因此我国生产并在境内销售的卷烟及进口卷烟包装应符合《烟包规定》，而相同品牌专供出口的卷烟必须遵守相应目的国家或地区的法律规定，按照出口目的国家或地区的有关要求进行包装设计。这种健康警句“内外有别”现象的产生是由国际贸易规则决定的，不存在所谓的“双重标准”问题。

（五）烟草业干扰地方控烟立法

在一些地方要制定公共场所禁止吸烟法规时，一开始烟草业会提出吸烟和二手烟的危害还没有定论，有必要立法吗？在制定法规时会提出控烟立法会影响财政税收、影响经济发展；室内全面禁止吸烟立法时机不成熟；全面禁烟做不到，如果做不到，不如不立法；要保护和尊重吸烟者吸烟的自由和权利；允许在室内划分吸烟区，建吸烟室等意见。如此种种，总之是阻挠、干扰立法，实在不行，就反对室内公共场所全面禁止吸烟，要求允许划吸烟区，建吸烟室/点。

六、结语

2020年中国共有95816人感染了新冠肺炎，4771人失去了宝贵的生命。比新冠肺炎更严重的是各种慢性非传染性疾病，吸烟和暴露于二手烟是导致各种慢性病的重要原因，最新发表全球疾病负担结果显示，中国每年因为使用烟草或者暴露于二手烟而死亡的人超过了100万。无烟环境能够保护生命，无烟中国是健康中国的基础。

2021年是《公约》将在中国生效15年，我们期待着国家出台强有力的国家控烟规划，全面实施《公约》各项控烟措施，利用经济和非经济的手段，全面遏制烟草的流行。

健康中国2030的控烟行动中，特别强调了党政机关要在2022年实现全面无烟的目标。按照行动的部署，2020年全国省级机关已经实现了全面无烟，2021年地级机关全面无烟，最终实现2022党政机关全面无烟，“子帅已正，孰敢不正”，党政机关将为全社会树立榜样。

中国成人吸烟率从2010年28.1%下降到2018年的26.6%，8年下降了1.5个百分点，健康中国控烟行动的目标是2022年成人吸烟率要下降到24.5以下，我们看到，2020年烟草销量依旧在上升，要在两年内实现吸烟率下降2.1个百分点，我们必须付出超常的努力！



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