

下好全国控烟这盘“棋”须立法先行

● 本报记者 张思玮

截至目前,我国24个省份出台省级控烟相关法规,254个城市出台市级控烟相关法规,这是近日中国控制吸烟协会医疗机构控烟及健康促进专业委员会成立大会暨“控烟与健康”学术研讨会上透露的信息。

但这距离《健康中国行动(2019—2030年)》提出的“到2030年全面无烟法规保护的人口比例达到80%及以上”的目标还有不小差距。

其中,最关键的因素是我国依然没有正式出台国家层面关于公共场所控制吸烟问题的法律法规。

据世界卫生组织报道,只有无一例外地立法禁止在所有室内公共场所吸烟,才能确保那些生活在较贫穷和欠发达地区的人与较富裕城市的居民一样,享有免受二手烟危害的保护。

然而,据无烟草青少年行动基金统计的数据,我国目前仅有24个城市的控烟法规达到了全面无烟的要求。

尚无国家层面控烟立法

烟草流行普遍存在于全球范围内。为遏制烟草流行,2003年世界卫生大会批准《世界卫生组织烟草控制框架公约》(FCTC),旨在降低烟草对健康和经济的破坏性影响,号召各国团结起来共同攻克这一威胁人类健康的难题。截至2023年9月,FCTC共有183个缔约方,覆盖了世界90%以上的人口。中国于2005年批准了FCTC,2006年FCTC在中国正式生效。

“目前,我国各地方距FCTC的要求还有较大差距。我们承诺要保护人们免受烟草烟雾的危害,但并没有达到FCTC所提出的实现各公共场所百分之百禁烟的要求,相当一部分公众仍然暴露于烟草烟雾的危害之中。”上海市控制吸烟协会副会长陈德告诉《医学科学报》。

我国对公共场所控烟立法的工作主要是随着国家规划纲要的制定而展开的。记者查询到,2011年,“十二五”规划纳入了公共场所全面禁烟的内容,同年颁布的《公共场所卫生管理条例实施细则》首次涉及公共场所控制吸烟的内容。

2014年,国务院公布了《公共场所

控制吸烟条例(送审稿)》并公开向社会征求意见,但是该条例至今未获得审议通过。

2016年,国务院印发了《“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。

2017年,《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法(草案)》强调要进一步提高公众对烟草危害的认识,并拟将公共场所控烟管理交由各省份自行规定,但是2019年12月28日正式公布的该法却删去了原草案中有关公共场所控烟的内容。

此外,《未成年人保护法》《关于在公共交通工具及其等候室禁止吸烟的规定》《铁路安全管理条例》《民用航空安全保卫条例》等相关法律法规也对公共场所禁烟有所涉及。

“因为没有统一的国家控烟立法作指导,各地的控烟执法在实践中标尺不一,效果各异。”中国疾病预防控制中心控烟办公室研究员姜垣表示。

地方立法执行力度参差不齐

相比国家统一的控烟立法“步履维艰”,各地方对于公共场所控烟所采取的措施要“先行一步”,并稳步推进。

其实,早在2011年的《公共场所卫生管理条例实施细则》(以下简称《细则》)公布实施之前,诸多地区已经就公共场所吸烟的问题颁布了专门的法律文件,其中最早的是苏州市1993年颁布的《关于在市区公共场所禁止吸烟的几项规定》。

自《细则》公布实施以后,各地方的控烟立法朝着较为规范的趋势发展。在控烟立法内容上,地方控烟立法呈现出控烟规定细致化的趋势。

以上海为例,1994年制定了政府规章《上海市公共场所禁止吸烟暂行规定》,2009年12月10日市人大常委会通过《上海市公共场所控制吸烟条例》(以下简称《条例》),并于2010年3月1日生效实施。

2016年11月11日《条例》第一次修订,实现室内全面禁烟;2022年10月28日《条例》第二次修订并实施,将电子烟纳入公共场所禁烟范围。

上海市爱国卫生运动委员会办公室副主任王彤在接受《医学科学报》采访时表示,上海市成人吸烟率自2010年控烟立法以来,已降至2022年的19.4%,下降了7.5个百分点,提前达到“健康中国2030”目标。法定禁烟场所违规吸烟发生率从控烟立法前的37.5%

下降至12.4%,室内“无烟具”场所“无烟蒂”“无烟室”场所的比例继续保持良好的,分别为97.0%、93.2%、99.5%,法定禁烟场所电子烟使用率为2.2%。

北京市也在近日举办的《北京市控制吸烟条例》立法10周年宣传活动中交出了“由控烟法规实施前的23.4%下降至19.9%”的成绩单。

相关法律人士指出,一部全面无烟的立法是法规规章执行的依据和保障,多个控烟典范城市的经验显示,室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具内全面禁烟是保障控烟法规规章得以切实落实的立法保障。在完备的立法保障之下,强有力的执法和持续不断的健康宣传教育则是实现保护民众健康的立法目的的有效途径。吸烟率持续下降意味着相关疾病的大幅减少,这也是实现健康中国战略的有力支撑。

“他山之石可以攻玉”

将视线转至国外,有些国家在控烟方面成功的经验,或许能为我国控烟提供借鉴。

新加坡的控烟工作一直保持着较高的水准,并被其他各国纷纷效仿。1970年,新加坡公布了第一部控烟令,随后历经十几次修订,将禁止吸烟的公共场所的范围不断扩大;同时,新加坡政府通过不断公布并更新禁烟令的相关条例指导实践工作。



图片来源:世界卫生组织官网

另外,新加坡的控烟工作所取得的成就离不开其严格、高效的执法方式。新加坡控烟执法是通过国家环境部执法人员执法结合公众参与的方式进行的。通过禁烟场所附近的闭路电视的录像搜集证据,通过相关热线和网站接收投诉。此外,新加坡不断提高烟草税,并且将合法购买烟草和吸烟最低年龄调至21岁,以防青少年过早接触烟草。

多年持续、有力的禁烟举措,使得新加坡的吸烟率呈逐步下降趋势,2020年已降至10.1%。

爱尔兰于2001年制定了全国范围内的控烟令,于2002年正式生效,此后经历了几次修订。保护儿童健康法案于2016年正式生效,该法案旨在保护儿童免受机动车辆中烟草烟雾的危害。此外,爱尔兰还于2004年颁布了一部重要的禁烟法令——工作场所禁烟令。该禁烟令的颁布实施使爱尔兰成为第一个实行工作场所禁烟令并取得显著成效的国家。

值得一提的是,爱尔兰的控烟立法十分庞杂,所涉及的内容非常细致,除室内全面禁烟的规定外,还对烟草广告及烟草包装、烟草产品设计以及对烟草零售商的要求等做出了严格规定。2015年,爱尔兰又将控烟法中关于烟草包装的部分内容单独立法,规定采用统一颜色、字体、字号、图形警示,去掉品牌信息的烟盒包装,从而成为欧盟第一个使用卷烟平装烟包装的国家,进一步细化并适应了新形势的需要。(下转第5版)