

# 《24个“无烟城市”控烟政府信息公开申请公益行动报告》(2018年)发布 “无烟城市”数量上涨 控烟执法需加强

■ 见习记者 隋福毅

“ 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,北京市义派律师事务所联合北京市控制吸烟协会、新探健康发展研究中心、中国控制吸烟协会控烟公益法律专业委员会发布《24个‘无烟城市’控烟政府信息公开申请公益行动报告》。

据悉,《报告》通过向全国24个无烟城市控烟工作主管部门提出2017年度控烟相关的政府信息公开申请,并依据24城的答复情况及相关文件分析所得。此《报告》为北京市义派律师事务所连续第四年发布,被称为民间版‘控烟报告’。

《报告》指出,从整体来看,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。但是,在某些方面,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。

## 无烟城市数量显著上涨

近年来,烟草及其制品的危害逐渐得到各级政府及民众共识。为保护当代及后代免受烟草消费及接触烟草烟雾对健康、社会、环境和经济造成的破坏性影响,“无烟城市”这一概念逐渐提上议程。

尽管在我国,“无烟城市”并不意味着该城市的无烟规则达到了《烟草控制框架公约》的要求,也不表示该城市的控烟效果已达到了无烟程度。但“无烟城市”相关部门的控烟职责至少“有法可依”,且在政府信息公开方面为申请人提供了制度便利。

《报告》显示,自2015年首次评价以来,我国无烟城市明显上涨,由最初的15城上升至24城。本次共发出政府信息公开申请书96份,提出300项申请内容,最终获得全部24个无烟城市作出的政府信息公开答复,反馈率为100%。

就反馈率一项而言,数据由2015年的80%逐年上升并达到100%,这反映了政府对控烟项目信息公开的重视程度以及对控烟执法态度的明显提高。

除此之外,《报告》显示,提供监测评估信息的城市数量也呈上升趋势,由2015年的5个城市增长至2018年的10个城市。监测评估,是控烟效果的评价,也是工作改进的契机。从《报告》的一系列数据可看出,各城市对检测评估的重视度在不断增加,这也显示出控烟的良好态势和积极发展方向。

## 支持公共场所无烟立法

控烟是我国长期以来一直进行的一项事业,回顾我国近年来在“无烟”方面的举措可以看到,我国在控烟上有过不少重大举措。

2003年11月,我国政府签署了《烟草控制框架公约》;公约于2005年由全国人大常委会表决批准并向联合国交存了批准书;

2006年1月9日,公约在我国正式生效。而在2011年3月14日,十一届全国人大四次会议表决通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》,其中已将“全面推行公共场所禁烟”写入国家规划。

除公约和规划层面外,国家还从立法方面对控烟提出新要求。

2014年11月,国务院法制办公布了国家卫生计生委提交的《公共场所控制吸烟条例》,全国无烟立法正式提上日程,同时各省地方禁烟条例开始实施。

2015年6月1日,《北京市控制吸烟条例》生效施行,被称为“史上最严无烟立法”。

2015年9月1日,新修订的《中华人民共和国广告法》生效施行,其中规定,禁止在大众传播媒介或者公共场所、公共交通工具、户外发布烟草广告;禁止利用其他商品或者服务的广告、公益广告,宣传烟草制品名称、商标、包装、装潢以及类似内容;禁止向未成年人发送任何形式的烟草广告。

2017年3月1日,《上海市公共场所控制吸烟条例》生效施行,该条例规定室内公共场所和工作场所全部禁烟。随后,西安等城市也陆续通过禁烟条例。

从对无烟立法的态度来看,《报告》数据显示,受调查的全部24个无烟城市均支持公共场所无烟立法。杭州、广州等15个城市在调查中以书面形式支持,海口、深圳等9个城市则在电话访谈中表示了支持。

其中,石家庄市表示,坚决支持《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法(草案)》第三十三条,“室内公共场所和室内工作场所禁止吸烟”的规定,并且在今年出台的《石家庄市公共场所禁止吸烟的规定》地方法规中亦对公共禁烟场所吸烟的条款进行了相关规定。

同时,石家庄市提出建议,希望国家层面的法规尽快通过并施行,这将有利于进一步推动加快地方法规的制定和修改。更将有力地推动地方控烟工作的



开展,也将为执法提供强有力的支撑。

## 执法工作仍有难点

尽管从《报告》数据来看,各城市控烟行动呈现出相对上升的态势,但落实到控烟执法工作来看,仍存在许多难点。

一方面,控烟执法工作经费缺乏。《报告》中的控烟经费预算和决算数据显示,仅有14个城市对相关数据进行了公开,9个城市金额不详或未作答复,而呼和浩特市、徐州市、鞍山市等3个城市没有专项控烟经费。

有控烟经费的城市,主要用语制作禁止吸烟标识和5.31宣传,且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的需要,比如南宁市现场活动35960元、宣传册17600元、禁烟标识110000元、控烟志愿者经费8900元。银川市、长春市、克拉玛依市、唐山市等城市全年控烟经费只有几万元。

另一方面,控烟执法还存在落实不到位的问题。《报告》数据显示,有8个无烟城市认为宣传、倡导有待加强;6个无烟城市认为单位或场所不配合、落实控烟措施?劝阻不到位;6个城市认为执法力度不够、监督检查覆盖面和批次不足、行政处罚少;2个无烟城市认为社会动员和公众

参与不充分。

其中,深圳市提到,尽管《条例》中对禁烟场所的控烟职责作了明确的规定,但从督查和暗访结果来看,多数场所管理者和负责人对控烟职责落实不到位,存在控烟制度不健全、控烟宣传教育不到位、控烟检查员设置数量少、监管力度不够强等问题。

而且,禁烟标识张贴率和合格率不高、吸烟区设置数量少、吸烟点设置合格率较低、吸烟劝阻率低、劝阻技能水平不高等问题也是实际执法工作中遇到的突出问题。

除此之外,控烟工作权责不清、存在冲突亦是《报告》中显示的难点。其中,数据显示有3个无烟城市认为多部门执法部门职责不清、缺少牵头协调部门;有7个无烟城市认为存在立法冲突、立法缺陷和缺少有力的全国性无烟法律法规。

另外,有城市提到对禁烟场所采取何种处罚方式较难把握。一方面,根据《条例》规定,如果场所未能履行控烟职责,执法人员首次只能对其进行警告,责令限期整改,不能作出罚款决定。另一方面,若复查一旦发现场所没有进行整改,应给予罚款但罚款金额统一为3万元。这导致执法人员因场所不同、违法严重程度不同、违法后果不同,难以作出同样罚款标准的行政处罚决定。

总体来看,控烟执法工作在实际操作中仍然存在不少亟需解决的难点,这也是各城市控烟行动中需要研究和把握的重要方面。

## 控烟执法不能成为空谈

从前文分析来看,无论是国家规划及立法层面,还是各城市对控烟事业的重视程度,无烟城市控烟执法总体呈现上升的良好态势,但落实到实际工作也仍然存在难点。对待这些难点,更重要的是寻找方法解决困难,而不能让控烟执法成为空谈。

《报告》中戒烟服务实施情况数据显示,银川、石家庄等11个无烟城市未开出罚单;呼和浩特、南京等5个无烟城市未开展控烟执法工作(未提供单位处罚数量、个人处罚数量、罚款金额、警告和改正数量、执法检查人次、执法检查场所数量等数据)。

而从2017年月度或年度控烟执法工作报告(是否主动公开、公开途径等)数据来看,仅有13个城市制作了控烟执法月度或年度报告,并主动向社会公开,8个城市答复未制作月度或年度控烟执法工作报告,另有3个城市未作明确答复。未制作或未公开控烟执法工作报告的城市比重较大,也显示出控烟执法存在总结、公开不足的问题。

2019年7月9日,健康中国行动推进委员会印发《健康中国行动(2019—2030年)》,并将“控烟行动”列入“重要行动”。《行动》指出,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;把各级党政机关建设成无烟机关,逐步在全国范围内实现室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具全面禁烟;将违反有关法律法规向未成年人出售烟草的商家、发布烟草广告的企业和商家,纳入社会诚信体系“黑名单”,依法依规实施联合惩戒。

控烟行动是关系国民健康的重要举措,也是国家长期规划的重要部分。

《报告》通过了解“无烟城市”控烟执法情况,展示了现今控烟执法的总体态势及存在的难点与不足,对促进控烟规则实施,为控烟法的废、改、立提供借鉴有着重要作用。

不过,从长远来看,建设无烟城市仅靠政府相关部门管控远远不够。在个人、家庭、社会和政府方面提出要求,建立系统化全面化的禁烟行动体系,既是《健康中国行动(2019—2030年)》中提出的要求和建设,也是各无烟城市走出困境、推动控烟执法走向有力有效的必由之路。