

申城打造“无烟环境”路在何方?



首席记者
施捷

吸烟致病于无形,致害于长远。健康随烟而逝,疾病伴烟而生。吸烟和被动吸烟是导致多种慢性疾患发生的重要危险因素。

5月31日“世界无烟日”来临之际,市健康大讲堂以“无烟环境建设的任务与挑战”为主题,邀请上海政法学院教授、上海司法研究所所长杨寅,复旦大学公共卫生学院副教授郑频频以及市健康促进委员会、市健康教育所等专家在上海图书馆与现场听众一道互动讨论,气氛热烈。

申城“无烟环境”建设路在何方,何去何从?记者撮取部分专家观点,供共同生活在一个“有烟”环境里的人们议论风生。



图 CFP

现行法规仍显滞后

《上海市控制吸烟条例》(以下简称“上海《条例》”)出台后的监测数据显示,本市法定场所的吸烟率下降、劝阻率上升,二手烟危害情况有所好转。修订《上海市公共场所控制吸烟条例》,以及室内全面无烟立法的可行性在酝酿当中。但客观来讲,上海《条例》距离国际《烟草控制框架公约》第8条及实施准则还有不小差距。

过去10年间,国际大都市纷纷完成了各自的无烟环境立法。无烟立法不受经济、文化、公民文明素质差异等因素影响,这其中既包括了发达国家的城市如纽约、伦敦等,也包括了新兴经济体如墨西哥、巴西等国家的特大型城市如墨西哥城、圣保罗等,还有华人大量聚居的城市如中国香港、新加坡、中国台北与澳门等。

回看国内,继上海之后,近两年广州、哈尔滨、天津、青岛、兰州、深圳、北京等地相继制定或出台了有关法规或政令,为实现各自城市的室内全面无烟奠定了坚实的法律基础。

在职人群意见最大

上海《条例》实施4年来,市民的控烟维权意识明显增强,大量控烟投诉电话来自工作场所的职业人群。但《条例》没有将室内办公室和工作场所纳入禁烟范围,对于在室内工作场所吸烟的烟民,只能以劝导、倡议和教育这些柔性的非限制性措施为主,控烟的效果十分有限。对于在室内工作场所遭受二手烟侵

害的绝大多数职业人群来说,他们无法从现行《条例》中找到维护自身健康权的法律基础和依据。

据市统计局发布的上海劳动力资源与就业状况统计数字,2010年本市在职人群共计1279.22万。如何对如此庞大的人群实施更有效保护,使其免受二手烟雾危害,是上海市无烟立法未来亟需解决的首要问题。

室内二手烟难消除

很多人认为:只要吸烟室或吸烟区的通风条件足够好,就可以将二手烟的危害降至最低,甚至可以完全消除二手烟的危害。

然而权威机构研究表明:依靠通风技术和设备不能完全清除室内二手烟雾,而且室内吸烟导致的二手烟雾可以通过暖气、通风、空调系统的正常运行被传送到该建筑物的其他房间。国际《公约》第8条实施准则、《2006年美国卫生总监报告》及《2007年中国控制吸烟报告》也均指出:二手烟不存在所谓的“安全暴露”水平。如果有人室内吸烟,即便使用通风、空气过滤等装置,或在室内设置任何形式的吸烟区(无论是否有专门的通风系统),也都达不到全面无烟的要求。

繁杂程序影响执行

上海《条例》规定,控烟执法程序必须经过警告、责令整改,拒不改正的,才可以实施处罚。由于执法程序繁杂,事实上导致了《条例》执行困难。一个完整的控烟区域设置管理案件通常没有40天是难以办

结的,这样既花费了执法人员大量时间,削弱了积极性,也起不到应有的震慑作用。

新加坡的做法是:一经发现违法吸烟行为,即可对违法吸烟者和公共场所进行处罚。新加坡在2010年的控烟处罚案例就有约7000宗。

2012年9月,新版《广州市控制吸烟条例》颁布实施,相比之前已经执行了近两年的旧版条例,新版只进行了一处修改,就是删除“先警告,不听劝告后再罚款”的前置条件,修改为一经发现即责令改正并当场处罚。据悉,旧版实施两年来,广州有关部门劝阻个人吸烟行为达7.8万余宗,但仅有1人被罚,难以起到应有的规制作用。其修改获得了立竿见影的效果,在新版《条例》颁布后的9个月里,广州有155人依据被处罚。

立法尽量全面公平

上海《条例》最主要的问题在于它规定的禁止吸烟的范围,既不能有效地保护人们不受二手烟危害,也不符合国际上公认的保护要求。

此外,用立法的形式规定同一个单位中的一部分空间可以吸烟,另一部分空间禁止吸烟,立法的本意看起来是要保护前来办事的不特定个人(公众),但造成的结果却是,对于处于工作在同一单位、同一场所的员工提供不平等保护。以150平方米75座位作为可以设置吸烟区的标准,不仅无法使工作在同一行业的不同单位(场所)的员工得到平等保护,而且还制造了餐饮业间的不公平竞争。

“无烟”立法遇质疑 专家一一回应

参与讨论的专家还就人们对“无烟”立法的一些质疑作了回应。

质疑1:执法机关人力有限,根本罚不过来

回应:首先,需要转变执法思路和监督模式。各国的实践表明,应让每个场所负起责任来,贴标识、撤烟灰缸、劝阻吸烟。

其次,需要一系列立法和执法之外的工作配合。例如:通过各种方式向社会公众、相关领域的场所进行普法,让他们了解自己的权利和义务;培训相关的执法检查人员通晓工作程序 and 标准;通过媒体宣传,促进社会公众自觉守法,提高自我维权的意识等。

再则,从中长期来看,一个城市无烟立法颁布后,执法的工作量往往呈现出较为稳定或下滑的趋势,并不会出现质疑者想象中的违规吸烟行为“井喷”和“法不责众”的现象,愿意遵守法规的社会公众占大多数且比例会不断增加。

以英国为例,无烟立法颁布实施后的9个月,全国控烟投诉热线共收到7173个电话,其中反映违规吸烟个人或场所的有效投诉2163个。但是,立法颁布实施一个月后,投诉电话数量锐减到每天20个,实际有效投诉案例平均每天仅有5到6个。

在拥有99人专职控烟执法队伍和控烟条例极其严苛的我国香港,近年来,违例吸烟检控的数字也始终保持在每年7000至8000例左右。

质疑2:如果立了法而不能彻底执行,不如不立

回应:任何法律都不能保证制定之后就可以杜绝违法行为,任何法律也不能因为制定后还有人违法就被认为是没用的、不如不立。这是对法律的作用的误解。法律规范设定行为标准或义

务,以及违反义务应承担的法律后果或制裁,从而确立某种社会秩序,使得整个社会沿着规则设定的秩序运行,例如“红灯停、绿灯行”、“酒后不能驾驶”等。

从目前上海法定禁烟场所违规吸烟发生率的监测结果和本市人群吸烟率的相关数据来看,违法吸烟情况并没有严重到让人觉得立法无效的程度。例如,2010年至2013年连续三年的检查中,发现违法吸烟的比率逐年下降。这说明义务人的守法情况还是非常好的。

质疑3:烟酒交际是一种文化现象,很难通过立法改变

回应:其一,吸烟者有选择吸烟的自由,但不吸烟者有免受二手烟侵害、维护自身健康的权利(健康权)。健康权是一种基本的人权,无烟立法是保护公民免受二手烟危害、维护公众健康权的有力措施,也是“以人为本”施政理念的要求。

其二,“以烟酒为交际载体的文化”是一种不文明、不健康、不科学的不良风俗。根据上海市健促委在2012年与东方网联合开展的控烟舆情网络调查显示,支持在立法上完全禁止室内公共场所吸烟的公众占有被调查者的八成;最近一次调查的支持率更是上升为九成。这样的支持率,与世界上任何一个城市相比都是很高的,这是非常强的立法民意基础。

其三,无烟立法通过强调禁烟的“全面性”,能够更明确地表达政府在控烟问题上的立场与决心,对于改变公众对在公共场所吸烟行为的社会观感,包括吸烟者对公共场所吸烟行为的自我行为认知,进而移风易俗,具有巨大的推动和促进作用。

首席记者 施捷

本市609家机关承诺创建“无烟机关”

目前,本市已有609家机关承诺创建“无烟机关”。

今年3月起,市健促委、市各控烟监管部门向各级各类国家机关及其窗口服务单位发起“创建无烟机关”承诺活动,呼吁全市机关单位率先按照中央两办“禁烟

令”要求,主动承诺、积极参与“无烟机关”创建活动,落实各项措施做到室内场所无人吸烟、无烟味、无烟头、无烟具。截至5月27日,已经收到长宁区机管局等609家机关单位的承诺书。

本报记者 姚丽萍

惠罗公司

第6届惠罗丝绸服饰博览会

冬有羽绒 夏有丝 江浙沪丝绸服饰荟萃

端午好礼惠

仅限3天

惠罗羽绒反季特惠

全场58元起

4楼

波司登、雁皇、鸭鸭、康博、寒布仕、惠罗

全场累计满288元

送价值30元礼品一份

参展品牌: 金三塔、繁莹、昱佳等20多个知名品牌

经营大类: 男女服饰、丝巾内衣、床上用品

3楼

活动日期: 5月31日至6月2日 地址: 南京东路100号3楼4楼(四川中路口)

服务热线: 63269196 官网: <http://www.huiluo.com.cn>

详见商场海报