



《上海市公共场所控制吸烟条例》启动修法调研 公共场所屋顶下有望全面禁烟



本报记者
姚丽萍

公共场所，屋顶之下，全面禁烟——这已不仅仅是一种呼声，而是已进入修法议程的待定规则。

年内，申城有望实现公共场所室内全面禁烟。《上海市公共场所控制吸烟条例》修订纳入2016年市人大常委会立法计划正式项目，目前已启动修法调研。迄今，申城室内全面禁烟的社会环境、民意基础，以及更严控烟立法的可能性究竟如何？

立法切实遏制“烟害蔓延” 逾九成支持全面禁烟

2015年元月，吴凡等11位代表向市十四届人大三次会议提出尽快修订《上海市公共场所控制吸烟条例》的议案，这一议案被大会列入立法案。这份议案的核心内容是：扩大强制控烟场所范围，将室内工作场所纳入强制控烟范围，取消现行条例“允许设立室内吸烟区或吸烟室”的规定。

这份议案表达的立法意愿，正是修法的前奏。与之相应的，是申城的控烟进展和控烟意愿。

据上海市健康促进委员会透露，2014年8月，国家卫计委公布了2013年全国无烟卫生计生机构暗查情况排名，上海综合评分排名第一。2015年本市公安治安、文化执法、卫生监督、食药监、交港执法等5个主要执法部门，共对201家违规场所和148名违规个人进行了控烟立案处罚并处以罚款，罚金总额分别为37.29万元和9350元；较之2014年同比略有下降。

2013—2015年，每年的罚款案例数波动均在10例左右，全市控烟监管执法进入平稳的常态化管理阶段，市民对条例的遵守情况在持续好转，城市控烟状况也在持续改善。与之相对应，2015年度监测报告显示：法定场所的整体吸烟发生率继续保持了条例实施6年来逐年下降的态势，成功实现“五连降”。

由此，有观点认为：实施6年来，申城控烟立法并非“益累”，而是切实遏制了“烟害蔓延”，更严控烟立法，势在必行。迄今，申城社会各方已就修法的必要性、迫切性和可行性达成共识。一项“无烟环境立法”舆情调查得到4万余人响应，94%投票者支持公共场所室内全面禁烟，67%面对二手烟困扰时会选择适当方式劝阻，餐馆和工作场所名列“最不能忍受二手烟场所”的前两位。

办公场所室内全面禁烟 全国人大已试水两年

办公场所室内全面禁烟，也将成为修法一大亮点。其实，2010年，上海市十三届人大三次会议已试水“禁烟令”——所有人大代表大会期间不得在会场内吸烟。迄今，这条地方人大的“禁烟令”被执行得不折不扣。

去年，十二届全国人大三次会议向所有全国人大代表提出一条新规：不得在会场区域的公共场所吸



图 CFP

更严立法遏制“烟害”

公共场所室内，为何要全面禁止吸烟？

其中一个原因，与执法效果有关——依照现行《上海市公共场所控制吸烟条例》，“同一屋顶”下对“禁烟区”和“非禁烟区”划分，不但不能有效减少烟害，更增加了投诉和执法的难度。

近年来，餐厅吸烟投诉率一直居高不下。现行控烟条例对同行业的不同经营场所设置了不同标准，以餐饮业为例，餐位在75座以上的餐饮场所可以划定吸烟区，但吸烟区和禁烟区仍在同一“屋檐下”，缺乏独立通风设施，被动吸烟无法

避免。为此，在行政执法处罚之外，本市通过无烟环境创建、控烟知识普及，以及吸烟行为纠正等干预措施，逐步降低吸烟率。在2013年的控烟执法检查中，复旦大学公共卫生学院专业人员同步测试室内PM2.5浓度，实证二手烟雾扩散与室内PM2.5浓度上升全过程，借助科普推动控烟。但即便如此，仍无法从根本上解决“同一屋顶”下的执法难题。

此外，市健康促进委员会的调查还显示，超过九成公众认为室内全面无烟立法，是保护公众远离烟害的最有效手段，现行条

例对行业内不同规模的场所规定不同的控烟标准，或在同一场所的不同区域设立多重控烟标准，不利于监管执法，室内全面禁烟亟需进入立法规范。

2014年“上海市无烟环境立法高层研讨会”上，30多名各界专家一致认为：室内全面无烟立法的必要性和紧迫性已毋庸置疑，现行控烟条例修订的执法监督技术难题亟需彻底研究。市人大常委会高度重视条例实施情况的执法检查，市人大教科文卫委员会每季度开展跟踪监督，2014年已会同上海市立法研究所针对条例修改形成

烟。大会期间，这条“控烟令”得到严格执行。从人民大会堂正门到底楼大厅，是进入会场的必经之地，代表们进入会场之前通常会在大厅休息，很多年里，大厅就成了人们“主动吸烟”和“被动吸烟”的地方。十二届全国人大三次会议开幕前，所有代表团在会前活动宣布大会纪律，其中一条就是“控烟令”；从3月5日大会开幕到3月15日大会闭幕的11天中间，记者进入人民大会堂底楼大厅，没有发现一例吸烟现象。在大厅里休息的不止有人大代表，还有众多的大会工作人员，“禁烟令”涵盖的人群无疑已从人大代表自动延伸到所有“上会群体”。

今年，十二届全国人大四次会议期间，“禁烟令”依然施行。从地方

人大到全国人大，在众多人大代表看来，控烟，既是大会纪律，那么，就该严格自律。

在人大代表提交的立法建议中，一种主流观点是，国家工作机关，应当是严格执行禁烟令的表率，推而广之，所有工作场所室内都应拒绝烟害。事实上，仅2014年上半年，申城已有658家区镇机关签订了创建承诺书，长宁、浦东、静安等不少政府办公大楼已设置室外吸烟区。

全民监督用好“劝阻权” 控烟监督电话归并至12345

在控烟场所，一句善意的提醒，或许就能劝阻“不当吸烟”。依据《上海市公共场所控制吸烟条例》，每位市民都享有劝阻“不当吸烟”的法定

权利。“控烟条例好比‘红绿灯’，有了刚性规范，人们才知道哪里可抽烟，哪里不可；对不当抽烟，市民要劝阻要举报，有了法律撑腰，才更有底气。”市人大常委会法工委主任丁伟说，2010年《上海市公共场所控制吸烟条例》在酝酿15年后出台实施，具备广泛的民意基础——立法调研表明，89.3%的市民支持通过地方立法，约束公共场所随意吸烟；同时，在公共场所受到劝阻，85%的吸烟者也都能“听劝”。

一旦有人在公共场所室内随意吸烟，市民如何投诉？为便于广大市民参与控烟监督，市健康促进委员会去年酝酿将“全市控烟监督电话归并至12345热线平台”，经与市12345热线办公室的充分沟通，确

记者手记

让立法成为 “控烟的社会动员”

每位不吸烟的市民，都享有劝阻“不当吸烟”的法定权利，都享有不受烟害的法定权利；每位吸烟的市民，也都享受在恰当的地方，不妨害他人恰当吸烟的法定权利。

两种权利，并不矛盾，维护好对方的权利，就是维护好自己的权利。即便，进入修法议程的公共场所控制吸烟条例，将要扩大禁烟区域。

一部管用好用的地方立法，一定经历了充分的社会动员。2016年上海人大工作研究的专项研究报告显示：人大主导立法，很重要的一个环节，就是加强组织协调。除了继续完善听取政协委员、民主党派、人民团体、社会组织、专家学者意见的机制和程序，拓展公民有序参与的途径，加强与相关政府部门的沟通协调外，对草案中的关键条款和争议较大的条款，建议建立第三方评估机制，将这些条款交有关机构研究论证，提出客观、公正、有说服力的评估报告。此后，人大再依据评估报告与有关方面沟通协调，这将有助于提高沟通协调的说服力。

目前，市人大教科文卫委员会正针对立法难点和重点，聚焦修法涉及的禁烟场所的增加、执法主题的调整、管理模式转变，展开联合调查，听取各方意见，无疑，这将有助于让立法过程成为社会发动、促进公众健康，提升全社会文明素养的普法过程。姚丽萍

研究报告，提出了修改意见，其中就吸取无烟环境立法高层研讨会的专家观点。

2015年，吴凡等11位代表在议案中提出，《上海市公共场所控制吸烟条例》实施5年来，部分规定存在不足，影响执行效果，建议尽快修订，扩大强制控烟场所的范围，将室内工作场所纳入强制控烟范围，取消“允许设立室内吸烟区或吸烟室”的规定；同时，细化场所管理人的法律义务和权利，完善鼓励社会力量参与控烟监督管理的保障性措施，通过政府购买服务等方式开展全面控烟。

迄今，更严立法遏制“烟害”，已成主流修法观点。

本报记者 姚丽萍

认了归并的可行性。去年3月1日起，市民投诉公共场所违法吸烟现象，即可拨打12345热线。

其实，要控烟，在国家强制力之外，文化认同也不可或缺。

12345不仅是方便市民投诉，更重要的意义在于，通过一种便捷的方式，鼓励市民行使劝阻权，达到充分普法的社会效果，让越来越多的人把不在公共场所吸烟当作“不影响他人”、“遵纪守法”的自律修养。

可以预期的是，公共场所室内全面禁烟一旦进入法定规范，禁烟范围将由此变得更加清晰明了；遇到公共场所室内不当吸烟，市民要举报，不必再举棋不定，不必再为确认此地是否“全面禁烟”费脑子。