

杨 杰 主编

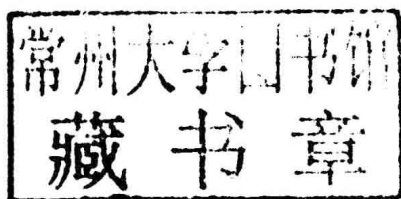
中国城市 控烟执法工作 调研报告



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

杨 杰 主编

中国城市 控烟执法工作 调研报告



中国民主法制出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市控烟执法工作调研报告 / 杨杰主编. —北京:
中国民主法制出版社, 2015. 6
ISBN 978-7-5162-0786-4

I. ①实… II. ①杨… III. ①戒烟 - 安全执法 - 研究
报告 - 中国 IV. ①D922. 294

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 073966 号

图书出品人: 刘海涛

全案统筹: 陈晗雨

责任编辑: 陈曦

书名 / 中国城市控烟执法工作调研报告

作者 / 杨杰 主编

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)

电话 / 63055259 (总编室) 63057714 (发行部)

传真 / 63056975 63056983

http: //www. npcpub. com

E-mail: mzfz@npcpub. com

经销 / 新华书店

开本 / 16 开 710 毫米 × 1000 毫米

印张 / 11.5 字数 / 142 千字

版本 / 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

印刷 / 北京盛源印刷有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-0786-4

定价 / 29.00 元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

- 国家出台符合《世界卫生组织烟草控制框架公约》要求的控烟立法的时机已经成熟
- 国内外执法实践提示，室内场所全面禁烟将有利于法规的有效执行和公平性，不会增加执法的难度和成本

主 编：杨 杰

编 者：王卉呈 闫 睿 熙 子 李 欢 朱雪泉
唐 琼 郑朝军 丰 贇 曹承建 李金涛
裘 金 张大帆 周日伟 胡立群 林少鹏
马广聪 石艳红 陈 磊 郑文龙 张敬东
王 芳 綦 斐 刘 辉 万丽萍 杨 芳
牛乐宇 熊静凡 许兆瑞 刘 静

致 谢

此书的编写、出版、印刷和发行得到了下列机构的支持，致以衷心的感谢！

比尔和梅琳达盖茨基金会
国际防痨和肺部疾病联合会

序

——立法执法是实现全面无烟环境的必由之路

为有效预防烟草带来的危害，世界卫生组织组织制定了《世界卫生组织烟草控制框架公约》（以下简称《公约》）。截止到2015年3月，《公约》已在180个国家和地区生效。

《公约》明确规定的控烟措施主要包括：提高烟草税、警示烟草危害、确保禁止烟草广告、促销和赞助、保护人们免受烟草烟雾危害等措施。其中《公约》第8条（防止接触烟草烟雾）明确规定：“各缔约方承认科学已明确证实接触烟草烟雾会造成死亡、疾病和功能丧失。每一缔约方应在国家法律规定的现有国家管辖范围内采取和实行，并在其他司法管辖权限内积极促进采取和实行有效的立法、实施、行政和/或其他措施，以防止在室内工作场所、公共交通工具、室内公共场所，适当时，包括其他公共场所接触烟草烟雾。”为使国家和地区尽快实现室内工作场所、室内公共场所等全面无烟，世界卫生组织先后发布了《防止接触烟草烟雾准则》和《创建全面无烟环境指南》。明确了只有100%无烟才能保护公众免受烟草烟雾的危害，采取通风、换气、空气净化及划定吸烟区及设立吸烟室等措施都不能100%消除烟草烟雾。提出了实现100%无烟环境的六个关键要素：1. 简单、明确、可执行的全面无烟环境立法。2. 预期并批驳反对方。3. 对法律实施和执法的精心规划和充足资源。4. 公民社会的参与。5. 宣传和传播。6. 监测、评估法律的实施和影响。

在《公约》的影响下，全球范围内很快就掀起了一股无烟立法的新浪潮。越来越多的国家和地区，开始按照《公约》的要求制定或修订控

烟立法，推行公共场所全面禁烟立法。根据世界卫生组织的数据，全世界已有近 50 个国家和地区实行了全面无烟法。全面无烟环境法律有效实施也取得了良好的效果。

截止到 2015 年 1 月，我国已有 15 个城市修改或制定了无烟环境立法。城市控烟立法覆盖的人数已达全国人口的十分之一，控烟立法呈现积极态势。值得高兴的是，在近两年出台的城市控烟法规中，已有多个城市的法规符合和基本符合《公约》的要求，在我国通过立法实现室内工作场所和公共场所全面无烟已成为可能。

和控烟先进国家和地区相比，我国城市对控烟执法的重视程度、投入的力量和经费、开展控烟执法行动数量、对违反控烟法规的处罚力度等方面的差距较大。我中心组织了各地控烟立法和执法的专题调研，调查方式主要采用集中研讨会报告、小组访谈和面对面访谈。收集城市有关执法的文件、信息等。希望通过调研能够发现立法和执法的问题，并现场对城市有效开展控烟执法工作给予指导。在整个调研过程中得到了所有城市政府和有关人员的积极配合，他们敢于暴露自己的问题和不足，为调查工作提供了真实有建设性的答案。

法律的生命在于实施，法律的权威也在于实施。实施控烟法规的主要目的更在于保护公众免受二手烟草烟雾的危害，提高公众的健康水平。

感谢控烟办团队完成的这个报告，希望这个报告能够为控烟法律的有效实施提供科学依据，推动我国控烟立法的进程。

梁晓峰

中国疾病预防控制中心副主任，控烟办公室主任

前 言

2006 年 1 月,《世界卫生组织烟草控制框架公约》(以下简称《公约》)在我国生效后,国内城市无烟环境立法呈现了积极的态势。为实现“无烟奥运”、“无烟世博”和“无烟亚运”等大型活动,起到了积极的推动作用。2012 年 5 月 31 日,《哈尔滨市防止二手烟草烟雾危害条例》和《天津市控制吸烟条例》生效,是当时国内最接近《公约》要求的无烟环境立法。城市无烟环境立法取得了积极进展。截至 2014 年 10 月 1 日,已有十四个城市实施了无烟环境立法,即:北京、上海、杭州、广州、银川、天津、哈尔滨、鞍山、青岛、兰州、深圳、长春、唐山、南宁。其中,《深圳经济特区控制吸烟条例》《青岛市控制吸烟条例》、《长春市防止烟草烟雾危害办法》、《鞍山市公共场所控制吸烟规定》和《唐山市防止二手烟草烟雾危害管理办法》已基本符合《公约》的要求。具体体现在:(1)无烟场所的覆盖范围扩大,室内公共场所、工作场所和公共交通工具全面禁止吸烟;(2)在现有执法机制的基础上,明确各部门分工,执法效果越来越显著;(3)法律赋予了个人和场所相应的法律责任和义务;(4)提高违法吸烟的成本,对违法个人和场所给予处罚,简化了违法程序的认定,根据违法程度的不同对违法行为的惩处力度也不同。

在执法模式方面,总的来说,采用了两种不同的执法模式,即:多部门的执法模式和单部门为主(与香港和澳门具有一支专职的控烟执法队伍不同,是由一支执法队伍作为控烟执法的主要力量,但不是专职的控烟执法队伍,这支队伍还承担其他的执法任务)的执法模式。在实际操作过程中体现出了各自的优点,同时也暴露出了各自的不足。

为了全面了解已立法城市控烟执法工作情况,中国疾病预防控制中心控烟办公室组织有关人员对已经立法的 11 个城市:上海、杭州、广

州、天津、哈尔滨、鞍山、青岛、兰州、深圳、长春、唐山的控烟执法工作进行了调研。调研的方式主要采用知情人访谈和现场观察，知情人访谈采用统一设计的访谈提纲，对城市控烟协调管理部门的负责人和执法人员进行了访谈。结果信息主要来源于城市提供的控烟执法有关文件、记录、简报、纪要等资料，通过网络收集城市控烟执法的有关信息，召开城市控烟执法工作研讨会，分析城市报告提供的信息等。城市控烟执法管理者按照统一的提纲完成城市控烟执法进展报告。为使报告更完善，召开了多次研讨会，参会人员包括国务院法制办、国家卫生计生委、世界卫生组织、国家卫生计生委卫生监督中心、中国社会科学院、北京大学、中国政法大学、中国协和医科大学、北京师范大学、中国控制吸烟协会、中华预防医学会、新探健康发展研究中心，城市控烟执法的管理者和部分城市的一线执法人员等有关人员。中国疾病预防控制中心控烟办公室的有关人员对报告的完善提出了建议。

该调研报告得到了立法城市的有关领导、控烟执法协调管理人员、部分一线的执法人员、场所管理者、志愿者的大力支持。国务院法制办、国家卫生计生委的有关领导提出了非常有建设性的意见，使报告更加完善。国际防痨和肺部疾病联合会、盖茨基金会、北京师范大学、无烟草青少运动、肺健基金会对报告的完成提供了技术支持。

法律的生命在于实施，法律的权威也在于实施。为了有效执法，立法城市政府开拓性地开展了工作，采取多种方式，形成了具有当地特色的控烟执法模式，大部分城市的控烟执法工作都取得了积极进展，立法城市民众受到二手烟草烟雾危害的比例明显降低。

通过对城市控烟执法工作的调研，能够了解控烟立法和执法，特别是符合《公约》要求的全面无烟环境立法是否得到了大多数民众的支持，经济落后地区是否可以在实现全面无烟环境的努力中一步到位，控烟立法和执法等问题是否受到地域的影响，决策部门和执法部门对控烟立法和执法的支持情况等，最终为国家控烟立法和执法提供科学依据，使国家立法和执法工作少走弯路。

目 录

第一部分 中国城市控烟执法工作调研——总报告	1
内容提要	1
一、主要发现	2
(一) 控烟立法情况	2
1. 15 个较大城市立法控烟，控烟法规覆盖近 1/10 人口	2
2. 城市控烟立法质量逐步提高，法规越来越接近 《公约》要求	3
3. 公众积极支持控烟立法，政府能够积极行动	6
(二) 控烟执法准备	7
1. 逐步建立了城市控烟执法协调机构和 workflows	7
2. 根据城市实际情况组建了执法队伍	10
3. 投入了一定数量的执法经费	14
4. 为执法制定执法计划、指南或细则等相关执法文件	16
5. 营造良好社会氛围，为有效执法工作做好准备	18
(三) 控烟执法	19
1. 均实行了对个人和场所的双处罚制，处罚程序 繁简不一	19
2. 设置吸烟区或吸烟室妨碍了法规的有效实施	21
3. 投诉举报电话为执法所需，但作用尚未有效发挥	22
4. 对违法行为实施了处罚，但城市间、部门间差距 明显	26

(四) 控烟宣传教育	29
1. 各个城市积极营造控烟社会氛围, 但宣传力度应加强	30
2. 没有有效利用执法检查及执法处罚等信息的宣传及公示作用	30
3. 制定统一标准的禁烟标识和设置规范有利于开展执法工作	31
(五) 人大参与和监督控烟执法情况	32
1. 参加控烟法规生效的有关仪式或活动	33
2. 人大发文监督执法并组织人大代表督导检查法规执行情况	33
3. 要求执法机构汇报控烟执法工作情况	34
(六) 志愿者参与控烟执法情况	37
(七) 控烟执法问责机制	38
(八) 法规实施效果	39
1. 控烟立法和执法获得了公众广泛的支持	39
2. 场所二手烟暴露现状降低, 但部分城市的部分场所情况不尽如人意	41
二、存在的问题与挑战	44
(一) 部分城市控烟法规的文本制定有缺陷	44
(二) 控烟执法的准备工作不充分	44
1. 部分城市执法协调机制尚未建立或未发挥作用	44
2. 控烟执法经费城市间差距明显, 总体投入不足, 未能满足执法需要	45
3. 能够组建执法队伍, 但没有发挥控烟执法的积极性和主动性	45
4. 开展执法培训的数量不够, 培训的质量不高	45
5. 符合标准的禁烟标识的设置率不高	45
(三) 执法过程中出现的问题	45

1. 部分城市的部分执法部门几乎没有开展控烟执法行动	45
2. 执法的处罚弱	45
3. 执法虎头蛇尾	46
4. 检查但不涉及控烟执法	46
5. 选择性执法	46
(四) 宣传教育工作城市间差距明显, 总体力度不够	46
(五) 人大对控烟执法的监督作用没有有效发挥出来	47
(六) 需要建立志愿者有效推进控烟执法工作的机制	47
(七) 监督评估机制没有建立或没有发挥作用	47
三、结论	47
(一) 国家控烟立法的时机已经成熟、实现全面无烟不是梦想	47
(二) 根据地方特点组建控烟执法队伍, 但需有效调动执法队伍的积极性和主动性	48
(三) 室内场所全面禁烟没有增加执法的难度	48
(四) 控烟执法经费投入严重不足	48
(五) 监督执法活动的监督评估平台及机制尚未建立	48
(六) 需要加大力度营造良好的控烟执法氛围	49
四、建议	49
(一) 在立法阶段	49
1. 禁烟场所应覆盖所有的室内工作场所、室内公共场所和公共交通工具及部分室外场所	49
2. 简化执法程序提高执法效率	49
(二) 在实施阶段	50
1. 建立有效的控烟执法协调机制和问责机制	50
2. 建立一定数量的、具备执法能力的并积极开展控烟执法工作的执法队伍	50
3. 设立统一号码的投诉举报电话	50

4. 控烟经费应划为政府财政的常规支出	50
5. 采取多种办法宣传控烟执法, 营造控烟执法良好的 社会氛围	51
6. 建立多种监督执法活动的监督机制	51
第二部分 中国控烟执法工作调研——城市报告	53
一、上海	53
(一) 条例实施采用多部门执法模式	54
1. 具体分工	54
2. 各部门从事控烟执法工作的人员数量	54
3. 存在的问题和经验	54
(二) 健康促进委员会作为控烟执法的协调机构	55
(三) 人大在推进执法中起了积极的作用	55
(四) 需要建立问责机制	56
(五) 尚未形成有效的投诉举报机制	56
(六) 执法经费	56
(七) 志愿者及社会组织参与	57
(八) 执法效果	57
1. 能够积极开展执法活动, 但部门间有一定差距	57
2. 执法效果	58
(九) 控烟执法案例	59
二、广州	71
(一) 条例实施采用多部门执法模式	71
1. 具体分工	71
2. 执法人员数量	71
3. 执法中存在的问题	72
(二) 控烟办公室作为控烟执法的协调机构	72
(三) 人大在推进执法工作中起到积极作用	73
(四) 问责机制	73

(五) 以“12319”作为控烟举报电话	74
(六) 执法经费	74
(七) 志愿者及社会组织参与	74
(八) 执法效果	75
1. 能够积极开展执法工作	75
2. 执法效果	75
(九) 控烟执法案例	76
三、杭州	80
(一) 采用单部门为主的执法模式	80
(二) 卫生部门作为条例执行的协调单位	81
1. 组织建设和工作模式	81
2. 问题	81
(三) 问责机制	82
(四) 投诉举报及反馈机制	82
(五) 执法经费	83
(六) 志愿者和社会组织参与	83
(七) 法律宣传	83
(八) 执法效果	84
1. 能够积极开展执法行动	84
2. 公共场所控烟措施执行效果	85
(九) 控烟执法案例	88
四、哈尔滨	94
(一) 《哈尔滨条例》实施采用多部门的执法模式	95
1. 具体分工	95
2. 各部门从事控烟执法工作的人员数量	95
3. 执法进展	95
4. 存在的问题	95
(二) 建立了有专职人员的控烟执法协调机构	96
1. 组织建设和工作模式	96

2. 存在的问题和优点	96
(三) 人大在推进执法工作中起到积极的作用	97
(四) 立法中规定的问责机制需要落到实处	97
(五) 建立了统一号码的投诉举报电话	98
(六) 投入相应的执法经费, 经费数额不能满足工作需求	98
(七) 志愿者及社会组织未能有效参与控烟执法相关活动	98
(八) 执法效果	99
1. 积极开展执法行动	99
2. 执法效果	99
(九) 控烟执法案例	99
五、天津	106
(一) 采用多部门执法模式	106
1. 具体分工	106
2. 执法进展	107
(二) 组织协调机制	107
1. 条例规定	107
2. 实际操作	108
(三) 执法监督检查机制	108
1. 人大监督	108
2. 政府监督	108
(四) 问责机制	109
(五) 投诉举报机制	109
(六) 执法经费	109
(七) 志愿者和社会组织参与	110
(八) 存在的问题	110
(九) 执法效果	110
1. 能够积极开展执法行动	110
2. 执法效果	110
(十) 控烟执法案例	112

六、鞍山	114
(一) 采用单部门执法的模式	114
1. 执法进展	115
2. 问题	115
(二) 卫生部门作为条例执行的协调单位	115
1. 组织建设和工作模式	115
2. 问题	115
(三) 问责机制	115
(四) 投诉举报及反馈机制	116
(五) 执法经费	116
(六) 志愿者和社会组织参与	116
(七) 控烟执法案例	116
七、青岛	120
(一) 条例实施采用多部门执法模式	120
(二) 市、区(市)爱卫会负责控烟执法的协调工作	120
(三) 人大在推进执法中起了积极的作用	121
(四) 问责机制	121
(五) 控烟投诉举报电话	122
(六) 执法经费	122
(七) 志愿者及社会组织参与	122
(八) 控烟执法案例	123
八、兰州	126
(一) 采用多部门执法模式	126
(二) 组织协调机制	127
(三) 监督管理机制	127
(四) 问责机制	127
(五) 投诉举报机制	128
(六) 执法经费	128
(七) 志愿者和社会组织参与	128