

聚焦重点 多策并重 积极推进上海市公共场所依法控烟实践

上海市健康促进委员会副主任 李忠阳

根据会议主办方的要求，下面，我向大家简要汇报 2011 年以来我市推进《上海市公共场所控制吸烟条例》贯彻实施工作的进展情况，期待各位专家和同行给予指导，帮助我们改进下一步工作。

一、持续加强控烟日常管理，全力营造社会支持环境

2011 年以来，上海市健康促进委员会（简称健促委）依托《条例》实施之初已经建立的控烟工作组织体系，协调 12 个控烟监管执法部门进一步加强公共场所依法控烟的组织领导、技术指导和日常管理。我们坚持每季度组织召开 1 次以上的控烟工作联络员会议，交流工作、研究方案、提出问题、商讨对策，深入推进《上海市公共场所控制吸烟条例》（简称《控烟条例》）的贯彻和实施。两年来，市健促委办公室（简称健促办）把统一规范全市公共场所的禁烟标识和监管电话始终纳入全年控烟推进工作中，利用重点场所控烟专项活动和各类控烟节点活动等，陆续进行了医院、学校、机关、文化娱乐、餐饮、网吧、港口、车站和各类交通工具等公共场所禁烟标识的查漏补缺，共更新各类禁烟标识（含监管电话）150 余万张。

市和区县健促委会同各控烟监管部门，结合控烟日常宣传与重要节点宣传，利用新闻媒体和各类大众传媒广泛开展控烟普法和烟草与吸烟危害知识的普及。我们连续两年利用 3 月 1 日《条例》实施周年之际发布上年度《上海市公共场所控烟状况》白皮书，告诸公众本市公共场所依法控烟情况和各级政府在各方面的努力及成效。2011 年 3 月 1 日前，我们会同市人大组织执法部门、专家学者、人大代表和控烟志愿者等召开依法控烟工作研讨会；2012 年 3 月 1 日前夕，我们又积极争取市政府新闻办支持，以市政府名义召开专题新闻发布会，公布控烟监测状况。

每年 5 月 31 日世界无烟日期间，我们提前聚焦当年主题，精心做好活动方案的策划和各项准备工作，陆续开展了各类主题鲜明、发动面广大、形式新颖的宣传活动。2011 年第 24 个世界无烟日前后举办医学专家咨询、无烟健康教育市民大讲堂、健康公益热线无烟专题在线访谈等系列活动；我们和市教委、市卫生局等联合主办以“烟草致命如水火无情、控烟履约可挽救生命”为主题世界无烟日活动，市中小学校校长代表郑重签名、承诺禁烟，市健康单位、社区代表郑重承诺、争创无烟。2012 年无烟日，我们积极响应国内公共卫生专家呼吁烟草警示图案上烟包的理念，统一设计制作了每套包含 22 块“烟草警示图案和烟草危害核心知识”展板 20 套，提供给全市所有区县和健康促进示范系统、市级机关展出。在我们的积极协调下，5 月下旬市政府机管局率先在市政府机关大院主要通道设置该展板进行持续展出；无烟日活动当天，全市 17 个区县同步设点、启动展板巡展活动；整个巡展在全市重点公共场所、社区、单位等 600 个点位持续展出半年。为掌握巡展效果，我们还要求每区在巡展过程中完成 1500 份市民调查，以随机调查问卷的方式了解公众对相关知识

的认知改变。无烟日活动当天，我们还启动了“被吸烟、我不干”控烟蓝丝带行动，200名志愿者在人民公园宣誓倡议、签名承诺，做“控烟蓝丝带”的倡导者、传播者和实践者。我办还委托专业创意公司精心设计了为3类控烟重灾区“量身定做”的控烟公益海报3万份，针对全市共1.3万家重灾区实现“全覆盖”发放。

从2011年起，每月9月第一周是上海市“健康生活方式活动周”，也成为各级健康促进部门加强控烟健康科普的重要节点。在首个活动周内，我们精心策划并提供切实保障，组织复旦大学志愿者在市区大型商圈开展以“禁绝烟害、迈向无烟”为主题的禁烟骑行活动，直接展示印有烟害导致相关疾病的警示图案，引起公众关注，获得国内控烟专家和相关组织的好评，这项活动已经成为我们和复旦大学控烟协会合作开展控烟社会宣传的“保留”节目。在今年的活动周内，我们又在全市主要轮渡站点开展控烟宣传活动，通过设立警示展版、发放实物宣传品和控烟宣传折页、开展志愿者劝阻活动等，对这一控烟难点领域加大宣传力度。

我们还针对新媒体时代的传播特点，注重探索创新控烟健康传播方法。2012年以来每季度联手东方网开展1次在线控烟舆情专项调查。我们在专家指导下精心设计问卷，巧妙地把重点场所的控烟状况、阶段性控烟工作要求、需要公众掌握的控烟核心知识点、尚待强化的控烟监管执法措施、以及完善控烟法规的方向等列入调查内容，引导公众全面掌握烟草烟雾之害、积极参与控烟决策和社会监督，推进本市公共场所控烟状况得到进一步改善。迄今为止参加历次控烟舆情调查的网民人数接近4万，舆情调查成为一种非常特殊和有效的控烟宣传形式，而通过调查我们也掌握了重要的数据：半数以上网名知晓低焦油卷烟不会降低健康危害，及二手烟是室内PM2.5污染的最主要来源；六成网民认为国内烟草制品包装应与国际接轨、加入吸烟导致疾病的警示图案；更有八成网民表示应在餐饮、娱乐及各类工作场所实行全面禁烟政策，这些信息都将帮助我们完善控烟法规，改进依法控烟工作，努力营造无烟环境。

据统计，两年来各级健促委等部门共制作发放控烟宣传资料300多万份，范围覆盖全市所有村居委；开展控烟展版巡展3000多次、大型主题宣传800多场，参与人数超过百万。依托宣传部门支持，在电视、电台、报纸等大众媒体投放控烟公益广告5000余次，市级以上媒体报道400余次；2012年初开设的“@上海健康促进”官方政务微博，对于多例网民控烟投诉进行了积极回应和跟踪处理，受到公众认可。

二、着力构建场所自律、社会监督、行政监管、人大督导与专业监测相结合的控烟工作机制

我们还紧紧依托上海市人大于2010年下半年启动开展的控烟执法检查活动，以此为契机，每一季度按要求聚焦推进若干重点场所的依法控烟工作，对上一季度已经开展专项执法的领域抓好以“回头看”的方式抓好跟踪管理。2011年至今，市和区县各级健促委先后组织实施医疗卫生机构控烟“回头看”和学校、机关、娱乐、餐饮及旅馆、网吧、轮渡、公交和交通工具等场所的控烟专项推进

活动，促使相关行业系统进一步完善控烟管理机制，强化内部自查自纠。

2011 年的学校控烟专项推进活动，在各级健促委的积极协调和教育部门的着力推进下，措施有力，成效明显，体现了部门联手、条块联合、家校联动的特点。市健促委与市教委联合发文，要求所有中小学校长亲笔签名承诺带头在校区内禁烟，学校控烟工作动态上网公开、接受社会监督；市健促委还筹集资金，为全市 1680 余所中小学校统一定制人造大理石材质、中英文对照的“校区内全面禁烟”警示铭牌；这些措施的落实，为本市中小学校全面禁烟创造了条件。机关控烟专项推进活动，则体现了启动早、重视程度高、发动面广的特点。市健促委与市政府机管局联合制定了进一步推进各级各类机关控烟的要求，由市政府办公厅正式转发到各区县政府和各委办局。卫生监督部门持续加强对各级各类政府机关特别是政府公共服务窗口的控烟执法检查，对市政府办公地（人民大道 200 号和大沽路 100 号）的控烟执法检查也保持每月 1 次的频度。目前，各级各类政府办公场所都按要求建立和完善了控烟劝阻、督导等内部管理制度；规范张贴了材质坚固、设计美观、与场所环境相匹配的禁烟标识；切实加强了对机关干部特别是党政领导的控烟教育，提高了广大机关工作人员遵守《条例》、自觉控烟的法制意识；做到不在共用办公室以及机关会议室、餐厅及其它室内公共活动区域吸烟，机关控烟状况和重视程度正在逐步好转。

2011 年下半年的娱乐和餐饮控烟专项推进中，分别由市健促委与市文广局、市文化行政执法总队及市食药监局联合发文的形式，对娱乐和餐饮场所的控烟工作提出具体要求。如特别针对娱乐控烟“重灾区”（歌舞厅、游戏房等）制定了重点推进措施，要求各类娱乐场所进一步明确除指定吸烟区（室）外，其它区域禁止吸烟的控烟范围；建立并完善控烟管理制度，明确控烟负责人，开展控烟自查、自律教育，培养由一线工作人员组成的控烟督导队伍；张贴统一禁烟标识、公示监管电话、撤除烟具烟缸以及替代性用品，有条件的利用场所电子屏幕和开机屏幕下载播放由市健促办设计制作并发布在官方网站上的“吸烟有害健康”多媒体宣传画，积极营造拒吸二手烟的宣传氛围；进而逐步建立起娱乐场所依法控烟长效机制。又如，重点规范中型以上餐饮场所的控烟工作，要求其明确划分无烟区和吸烟区，不做划分的视为场所内全面禁烟；无烟区张贴禁烟标识、统一监管电话（962727），撤销烟缸、烟具；吸烟区张贴“吸烟有害健康”提示；一线从业人员成立控烟督导员队伍。12 月上旬，市健促办部署控烟志愿者对前期曾因违反《控烟条例》受到行政处罚的 89 家餐饮单位进行逐个巡访。年末，与市食药监局、市食药监所组成联合督查组，兵分六路再次针对这些单位开展专项控烟督查。

2012 年起，市健促委先后开展了旅馆、网吧以及公交站点、轮渡、交通工具等各类场所的控烟推进工作。与旅游、食药监和文化执法部门，以 4 部门联合发文的形式要求各类旅馆进一步提高控烟履责意识、在旅馆内各类业态建立完善控烟制度、执行控烟措施，加强行业自律和内部监管。将旅馆公共区域的监管电话统一为文化执法的“12318”；制作 2000 份此类禁烟标识，张贴至全市 300 余家星级旅馆。与文广影视、公安治安部门联合开展网吧禁烟专项整治，充分利用各种技术手段（如与网吧业主签订禁烟责任书、对吸烟网民采取锁定会员卡功能强制劝离网吧、调取监控视频进行执

法取证等), 加大对网吧禁烟的监管力度和宣传教育。特别是在开展轮渡专项执法活动的过程中, 我们探索协调水上公安等部门配合航务部门开展控烟联合执法, 对拒绝劝阻、阻挠执法的烟民按照治安法处以行政拘留, 并通过新闻媒体进行跟踪报道, 起到一定的威慑作用。

在推进依法控烟的过程中, 市和区县健促委充分社会监督作用, 在广泛招募控烟志愿者近 3.9 万人的基础上, 着力建设以重点控烟场所一线从业人员和社区热心市民共 1170 人组成的市级控烟志愿者队伍。2012 年该实名制队伍扩容至 1855 名, 并根据依法取证等任务需要对这支队伍开展了全面系统的控烟技能培训。两年来, 志愿者共巡查 26 类公共场所 6.5 万余家。

而针对控烟重灾区领域监管力度有待加强、以及各区县之间控烟监管力度不均衡等问题, 我们反复协调文化执法、食药监、公安和卫监等 4 个主要执法部门对网吧、娱乐、餐饮等控烟“重灾区”场所的日常执法以区县为单位, 持续提高检查频度和执法力度、消除监管漏洞, 逐步实现量化考核, 使基层执法部门的控烟监管投入更多、发展更均衡。从《条例》实施至今年上半年, 控烟执法部门共立案处罚并罚款 223 家、个人 76 名, 罚金共计 41 万余元。此外, 市交管局执法总队对违反行业控烟规范的公共交通工具从业人员(主要是出租车驾驶员)予以立案处罚 207 次, 罚金共计 14950 元。

三、坚持不懈, 务实推进大型活动成功营造无烟环境

近两年来, 我们还借鉴无烟世博的成功经验, 会同相关部门积极推动本市重大活动期间实施室内全面无烟政策, 使《控烟条例》第 11 条发挥了应有的法律效力。连续两年的市两会召开期间, 我们都积极协调市人大、市政协办公厅与市政府机管局加大两会会场的控烟力度; 由市健促办主动为会场提供“室内场所全面禁止吸烟”宣传立牌, 设置在大厅、走道、自动扶梯、电梯等候区等处; 根据需要提供禁烟标识, 张贴在会场、餐厅、厕所和休息区等处。在世博中心的人代会会场, 相关部门在江景平台和顶楼露台设置有明显指示牌的室外吸烟区 2 个, 并提供桌椅和烟灰缸等, 为有吸烟需求者提供便利环境。特别是我们协调市人大、市政协办公厅把两会所有室内场所的全面禁烟作为会议纪律, 较好地营造了无烟会议环境; 会议期间代表委员自觉遵守《控烟条例》的行为, 为推进全市依法控烟工作当好了表率。

2011 年第 14 届国际泳联世界锦标赛(简称世游赛)在沪举办期间, 我们全力做好无烟赛事保障。保障工作由我办总牵头, 市体育局、旅游局、文化综合执法总队、食药监局、卫生局和浦东、徐汇、金山、静安、长宁等 5 区健促办共同组成。依据本市《控烟条例》、《WHO 烟草控制框架公约》和国际泳联相关规则的规定, 制定了专项控烟保障方案, 要求赛事所涉各训练及比赛场馆室内外观众座席和泳池区域、接待酒店室内公共场所及工作场所、定点医院室内场所全面禁烟, 所有禁烟区域及场馆出入口设置禁烟标识, 严禁各类烟草广告和变相烟草广告及促销赞助活动。我们会同市体育局、市旅游局在赛事举办前 3 个月即对所有场馆、接待宾馆(酒店)负责人开展控烟专题培训, 并部署相关区健促办组织辖区控烟志愿者上门开展控烟宣教、志愿劝阻和巡查暗访活动, 帮助

场馆、宾馆培训控烟督导队伍。当年6月，我们统一设计制作了各类禁烟标识2万个、控烟督导员胸牌1200个、控烟海报1000份、控烟易拉宝300个、宣传折页1万份，制作赛事控烟宣传片2套，下发到赛事所涉场馆、宾馆及定点医院，并指导设置和张贴到位。从当年3月至赛事举办前的近4个月时间内，我们多次组织力量对所有场馆、宾馆及医院的控烟宣传氛围营造和控烟措施到位情况开展调研、督查和复查，就发现问题逐一提出书面整改意见，并跟踪改进情况，从而确保了赛事期间训练及比赛场馆、接待宾馆和定点医院的各项控烟措施到位，室内工作场所和公共场所禁烟以及禁售烟草并禁绝任何形式的烟草广告及促销活动等要求都得到了落实，圆满完成了世游赛控烟保障任务。值得一提的是，期间我们积极协调浦东新区相关部门，以打造无烟世游赛为契机，撤除了杨浦大桥浦东段下匝道的“爱我中华”变相烟草广告。两年来，我们以各类重大活动在沪举办为契机，会同各控烟监管部门积极推动活动期间无烟环境创建，逐步培育公众的无烟理念。令人欣喜的是，在今年的上海市首届市民运动会期间，体育部门主动协调各类赛事承办场所落实室内无烟措施，加大控烟宣传力度，促使法定禁烟区域的控烟管理措施落到实处。

应该说，两年来上海的控烟工作在社会各方的共同推动下有了持续的进展，但是，公共场所控烟任重道远，我们将在世界卫生组织、国家卫生部以及中国控烟协会等控烟组织的指导下，本着“正视现实，循序渐进”的原则，学习借鉴两岸四地各个控烟先行城市的经验做法，深化依法控烟工作，拓展无烟创建范围，努力提升我市控烟水平。