

广州控烟立法及执法情况简述

姚蓉宾

广州市控制吸烟协会

广州市控烟立法自 2009 年起至今已有 3 年，3 年中，我们有幸参与了这一工作，目睹了广州市首个控烟法规的出台，也目睹了广州市工作人员为落实这一法规所做的努力。

立法及执法情况

一、群策群力、积极推动控烟立法

协会成立于 1995 年，作为政府控烟工作的参谋助手，一直长期开展控烟宣传，积极倡导推进广州控烟法制建设等工作。

根据我国法律规定，地方性法规的制定，有两种途径：一是由政府提出议案送市人大常委会审定；二是由具备法定数量的地方人大代表，在地方人大会议举行期间提出立法议案。第一条途径需要较长时间，我们采用后者启动广州市控烟立法工作。2009 年 2 月，协会高级顾问、原广州市人大副主任苏晋中女士联络了十三位知名度较高的代表，提出了控烟立法议案，并进行积极倡导。市人大常委会高度重视并进行广泛征求意见，作出论证、分析后决定将出台《控烟条例》正式纳入市立法计划。

立法前期：协会组织市人大、市政府等立法相关部门赴香港考察控烟立法情况，然后举办“广州市促进公共场所控烟立法高层论坛”等系列活动；并结合“创健国家卫生城市”“创建全国文明城市”、“世界无烟日”等活动有针对性的进行履约、立法、控烟的宣传，统一思想，加深政府部门对《公约》的理解和支持。为了解市民对控烟立法的支持情况，协会还组织开展了全市常住居民对控烟立法支持度的基线调查（约 5000 人）。调查结果显示，89%的调查对象赞成广州市出台公共场所禁止吸烟的法规，为控烟立法提供了科学的民意数据支持。

立法中期：协会举办了“广州地区专家《广州市控制吸烟条例（草案）》座谈会”、“《广州市控制吸烟条例（草案）》修改研讨会”、宣传《公约》及 100%无烟法规等活动；并通过媒体向社会公开征询《草案》修改意见，及时将征询意见、讨论结果汇总整理成文，提交市立法机构参考。协会积极参与市立法机构组织的《草案》修改工作，对《草案》逐条进行讨论和研究并反复学习《公约》，明确了广州市控烟立法方向（制定一部最大限度保护全体市民免受“二手烟雾”危害的控烟法规）。

立法后期：协会紧扣立法目标，努力推进《草案》修改和完善。针对“二审”将“办公室”等场所删除出禁烟范围的情况，协会积极同市人大和市政府高层沟通，并组织立法部门赴北京考察，通过同北京市爱卫会、中国控烟协会、卫生部深入交换意见，统一了认识。同时通过举办“羊城

论坛-控烟专题”研讨会、开展宣传《公约》及 100%室内无烟的媒体宣传报道、专家提案及提交建议等，最终扭转局面将办公室列为禁烟场所，我市控烟立法获得了重大突破。

在我们所做的一系列工作中社会影响较大的是《羊城论坛》。《羊城论坛》是由广大市民参与的，并可自由发表意见的电视专题节目。在控烟专题论坛上，我们邀请了在广州市政府有很大影响力的原市长黎子流等领导、医学专家及法律专家发表了很有针对性的意见。并且在电视台做了多次播放，影响较大。我们同时向立法机构决策人士提交了相关资料和建议，并取得了他们的理解与支持。

法规特点：我们认为，《控烟条例》具有以下三个特点：

（一）先进性。是指从内容上看，《控烟条例》将办公场所纳入了立法内容，当时在国内控烟立法中是处于领先地位的。在国内大城市中，北京、上海、杭州、银川等市都就控烟作了地方性立法，但都未将办公室等室内工作场所纳入控烟范围，我市是第一个。当时广州市的《控烟条例》是最接近世界卫生组织《烟草控制框架公约》及国家卫生部颁布的《公共场所卫生管理条例实施细则》中提出的“公共场所禁烟要求”的规定。

（二）过渡性。《控烟条例》参考了香港、新加坡等控烟先进城市的做法，在实施期限上予以宽限，让市民、场所经营者管理者、控烟执法部门都有一个缓冲和熟悉的时间，便于《条例》的实际施行。

（三）可操作性。《控烟条例》初步建立了“市爱卫办统筹，15 个控烟执法部门具体执法”的多部门联合执法，便于形成合力。

二、配合政府、积极参与控烟执法

《控烟条例》出台后，我市初步建立控烟执法工作体系和群众投诉处理体系，形成了“政府领导、爱卫会统筹协调、部门分工负责、公共场所经营管理人员协同”的控烟工作格局。协会通过项目工作参与制定了《广州市控制吸烟工作指引》，引导落实公共场所控烟设施和规范管理要求。

同时协会积极参与组织控烟培训工作。一是进行市级层面的指导培训。协会联合市爱卫办邀请市人大机关领导和国际控烟专家授课，对市爱卫会成员单位、各区（县级市）爱卫办、涉亚单位 300 多名控烟负责人进行专项培训。二是联合相关控烟部门对管辖场所进行专门培训。协会联合市卫生局举办的“全市创建无烟医疗机构培训班”，对全市 300 多名医疗机构干部进行培训，并发出机关创建无烟单位的号召；联合市旅游局召集 200 多名涉亚接待酒店控烟负责人作了专门培训，加强迎亚运控烟保障工作；联合市食品药品监督管理局对全市 50 家大型餐饮企业的 100 多名负责人进行“实施控烟条例培训”。通过开展条例促进及培训的工作，配合推动了我市控烟条例的执行

此外，协会还按照爱卫会统一部署，积极参与各项控烟检查，督促各公共场所落实控烟措施。通过参加市爱卫办组织相关部门开展的控烟联合执法行动，协会从非政府组织角度出发，大力宣传倡导控烟法规，呼吁市民及控烟场所严格遵守控烟法规。

三、协助宣传、取得显著效果

控烟是一项涉及全体市民健康权益的公益工作，争取广大市民的支持和参与，是《控烟条例》得以贯彻落实的坚实基础。协会通过开展项目工作，建立了“无烟广州”网站，制作发放和提交了控烟知识读本，控烟条例修改建议，控烟执法相关文件，控烟执法指南等（共计约2万多份）。同时，协会和世界肺健基金会合作，在立法初期开展了“送烟就是送危害”公益视频广告项目，和在立法成功后，开展了“二手烟无形杀手”公益视频广告项目（宣传推广控烟条例）。和美国无烟草青少年合作，在控烟立法中期、后期通过广州各主流媒体进行了控烟立法的系列报导，，在我市引起极大反响。同时，在大洋网开展“控烟立法征求意见”网民互动活动，积极参加市人大主办的《羊城论坛》、广州日报主办的“民意圆桌会，控烟大家谈”等活动呼吁市民遵守控烟法规，倡导完善控烟法规。这些宣传活动的开展为推动控烟条例出台所需的大众宣传工作提供了必要的补充。

四、协助调研，开展全市综合评估

2011年，人大常委会组织开展了对《控烟条例》实施情况的执法检查。结果显示，条例实施一年多以来取得了较好成效，主要表现在：

（一）《控烟条例》至今在国内控烟立法中处于领先地位

广州市是第一个将办公室等室内工作场所纳入控烟范围的。广州市的《控烟条例》最接近世界卫生组织《烟草控制框架公约》中提出的“所有室内公共场所、室内工作场所、公共交通工具和其他可能的室外公共场所完全禁止吸烟”及国家卫生部今年颁布的《公共场所卫生管理条例实施细则》作出的“室内公共场所禁止吸烟”的规定。

（二）初步建立控烟管理和执法的工作体系

《控烟条例》赋予管理、执法职责的15个部门，均有负责控烟的分管领导、处（室）领导和联络员，形成了全市控烟的工作网络；建立了广州市控制吸烟检查考评专家库；制定了相关行政管理和执法文件，统一了投诉24小时热线电话；建立了控烟执法督导月报制度。目前初步形成“市爱卫会统筹协调、15个部门分工负责、经营者和管理者协同管理”的控烟管理工作体系。

（三）控烟宣传教育扎实有效，社会知法面和市民控烟意识逐步提高

《控烟条例》颁布一年以来，市政府筹划了多种形式的宣传教育活动，共印发控烟标志264.5万份，海报7.46万份，张贴工地围墙广告327幅7126平方米，向社会组织、各位市民印发了《控制吸烟倡议书》，在健康知识咨询热线96813增加戒烟宣传咨询内容，在大洋网举办了“我为广州控烟献计策”网民互动活动，在“世界无烟日”举办了全市性的控烟宣传咨询。

（四）违法吸烟现象逐步减少，无烟单位逐步增多

从暗访的结果看，控烟综合评价为“好”的场所占60%，其中医院、学校、公交、地铁等控烟落实最好。公共场所禁烟区域吸烟现象明显减少，根据广东药学院公共卫生学院开展的《广州市公共场所禁烟立法评估调查报告》显示，我市“吸烟者在各种场所吸烟情况”呈现指数全面下降的良好

好态势。创建无烟单位活动制度化、规范化、常态化，创建质量不断提高，到 2011 年底，全市命名“广州市无烟单位”累计 2077 个。

存在的问题

相比控烟工作的成绩，我市控烟工作依然存在以下不足：

一是执法力量不足，包括执法人员、资金不足，现场取证困难等影响控烟执法深入。

二是重点场所如餐饮行业、宾馆酒店、企事业单位的管理人员的控烟意识不足，场所工作人员控烟技能欠缺。

三是控烟宣传不足。

下一步打算

针对上述不足，协会接下来拟加强四个方面的工作：

一是呼吁政府部门加强领导力量。

二是主管部门合作，继续开展重点场所的控烟培训，将控烟自律与他律相结合。

三是加快配合条例实施细则的制定工作，为控烟执法提供法律支持。

四是继续加强无烟单位创建工作。

希望籍此形成更好的控烟合力，共同促进我市控烟工作发展。