

世界无烟立法的现状与趋势

黄金荣

内容提要:2003年《世界卫生组织烟草控制框架公约》的通过,在全世界范围之内掀起了一股无烟立法的浪潮,实现全面无烟的国家和地区与日剧增。大部分发达国家和地区的无烟法执行状况都较好,而无烟法执行较好的发展中国家也不乏其例。从目前世界无烟立法和执法实践中,可以总结出既有利于防止二手烟草烟雾危害,同时又有助于无烟法有效贯彻实施的立法和执法经验。中国大陆的无烟立法发展迅速,但在立法的层次、内容等方面都存在很多缺陷,执法不力更是一个突出的问题。只有中央政府具备全面控制烟草的政治意志,中国大陆的无烟立法才能摆脱繁荣却无效的长期困境。

关键词:禁烟 无烟立法 烟草控制公约 控烟法 国际控烟

黄金荣,中国社会科学院法学研究所副研究员,法学博士。

烟草烟雾的危害已经成为众所周知的一个客观事实,烟草使用每年在全球至少夺去500万人的生命。^[1]而通过立法禁止公共场所吸烟普遍被视为防止二手烟草烟雾损害公众健康以及减少烟草消费最有效的方法之一。为此,很多国家都通过法律禁止或限制公共场所吸烟,从而达到保护公众免受二手烟雾危害以及抑制烟草使用的目的。世界卫生大会于2003年5月21日通过的《世界卫生组织烟草控制框架公约》(下简称《烟草控制框架公约》)为全世界控制烟草运动注入了新的活力。本文首先将考察世界无烟立法的状况和趋势,总结出基本经验,然后考察世界无烟法律实施的基本状况,总结出一些有利于执法的规律和经验。在前述考察的基础上,参照国际上无烟立法和无烟执法的经验,本文最后还将对中国无烟立法和执法的状况及其存在的问题进行分析和评价,并试图为未来中国无烟法的健康发展指明方向。

一 世界无烟立法的状况

虽然自从17世纪烟草在世界范围内开始流行,很多国家(包括中国明朝末年)在历史

[1] 世界卫生组织:《2009年世界卫生组织全球烟草流行报告:落实无烟环境》,第7页。查阅该报告全文可以登录http://www.who.int/tobacco/mpower/2009/gtcr_download/zh/index.html。

上都曾基于消防、宗教和习俗等原因禁止烟草使用,但世界范围内基于公共卫生的原因推行禁止公共场所吸烟的无烟立法(或禁烟立法)却主要始于烟草烟雾危害逐渐为人所知的上世纪 60、70 年代之后。很多国家和地区都开始推行公共场所的无烟立法,一些国家和地区也相继推出了禁止部分公共场所吸烟的无烟立法。

自上个世纪 90 年代末开始,世界卫生组织开始通过制定全球性的《烟草控制框架公约》来推动全球的烟草控制。2003 年 6 月该公约正式获得通过,很快它就成为全球范围内获得最广泛接受的国际公约之一,到 2011 年 6 月 24 日,其缔约国已经达到 174 个。^[2]《烟草控制框架公约》对于减少烟草需求和供给所必须采取的税收、烟草成分管制、烟草包装标签管制、烟草广告、促销和赞助限制、防止烟草烟雾接触等措施都进行了详细规定。公约在推动全球范围内无烟立法方面最重要的意义在于,它使有关烟草烟雾危害的认识成为一种得到国际公约确认的国际共识,并且使控制吸烟不仅成为各国一种基于公共卫生的必要行动,而且成为缔约国基于保障个人健康权这一普遍人权而应尽的法律义务。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。很多原来已经存在无烟立法的国家和地区,开始按照公约的要求全面修订原有立法,推行更为严格的公共场所禁烟措施;实现公共场所全面无烟的国家和地区也开始出现并日渐增多;更多原来没有无烟立法的国家和地区则开始陆续引入旨在禁止和限制公共场所吸烟的无烟法。

北美洲的两大主要国家美国和加拿大都是联邦制国家,它们的无烟立法主要通过州立法推行。美国是反烟草运动开展最早、也最为活跃的国家之一。自上个世纪 50 年代以来,美国多次掀起的反烟草诉讼浪潮极大地加深了人们对烟草危害的认识。到 2010 年 12 月为止,美国大部分州都已经颁布了无烟法,很多州还实现了全面无烟。^[3]加拿大无烟立法成就更令人瞩目。到 2008 年 5 月,加拿大 14 个省和地区都先后修订了无烟法,从而使加拿大成为世界上最早实现全面无烟的大国之一。

在欧洲,爱尔兰引领了无烟立法的潮流。爱尔兰于 2004 年 3 月 29 日开始实施《公共卫生(烟草)(修订)法》。继爱尔兰后,英国也于 2007 年成为欧洲第二个实现全面无烟的国家。其后,一系列欧洲国家也相继修订或实施了全国性的无烟法。总体而言,北欧国家的无烟法比较严厉,而中东欧国家比较宽松。在亚洲、非洲、大洋洲、拉丁美洲等地区,也有许多国家相继实施了无烟立法。其中,新加坡、南非等国家实施无烟立法较早,分别在 1970 年和 1993 年就通过了无烟立法。进入本世纪之后,越来越多的国家开始实施无烟立法。其中,大洋洲的新西兰、澳大利亚等国推行烟草控制的力度较大,走进了无烟立法先进国家的前列。此外,亚洲一些国家或地区的无烟立法也已达到了世界卫生组织全面无烟的标准。一些国家虽然尚未实施全面的无烟立法,但是也处于积极的推进之中。比如南美大国巴西,虽然目前无烟立法未能得到有效的执行,但是全国性的无烟立法修订工作也已经提上了议会的议程。

世界卫生组织为了衡量一个国家和地区无烟法的状况确立了全面无烟法的标准。它将实现医疗设施、教育设施(不含大学)、大学、政府机构、室内办公室、餐厅、酒馆和酒吧以及公共交通工具 8 类公共场所全部禁止吸烟、并且不允许设立吸烟室的法律称为“全面无烟

[2] 缔约国数目可以参见世界卫生组织网站 http://www.who.int/fctc/signatories_parties/en/index.html。

[3] 资料来源:http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_smoking_bans_in_the_United_States。

法”。同时,至少有 90% 的人口受到地方全面无烟法保护的国家也被世界卫生组织视为实行全面无烟法的国家。^[4]《烟草控制框架公约》通过仅仅 5 年时间,全世界就已经有 49% 的人口得到了全国性无烟政策的保护;有超过三分之一的发达国家、大约四分之一的中等收入国家和大约三分之一的低收入国家已经达到了中等保护水平(即三种以上公共场所和工作场所实行了全面无烟);实行全面无烟法的国家也由 0 个增加到 17 个。^[5]由此可见,《烟草控制框架公约》极大地推动了世界范围内的无烟立法。与公约制定前的无烟立法相比,公约通过后各国和各地区的无烟立法不仅范围广、规模大,而且在无烟的彻底性上也有了质的飞跃。

二 世界无烟立法的主要经验

立法禁止公共场所吸烟的目的是通过法律的强制实施达到保障公众不受二手烟雾危害的目的。但法律要发挥作用,无烟法本身的规范内容至关重要,因为这会直接影响实施的效果。在各国普遍加入《烟草控制框架公约》的背景下,按照公约以及公约缔约方会议通过的《防止接触烟草烟雾危害准则》行事越来越成为各国无烟立法者的主动追求;与此同时,很多国家的无烟立法在努力适应公约精神的同时也多少都会保持本国的一些特色。下面将结合公约的要求对各国在无烟立法方面的经验和做法进行简要总结。

(一) 对关键法律术语有明确的定义

对关键术语进行准确的界定对于任何法律的实施都至关重要,无烟立法也不例外。《烟草控制框架公约》缔约方会议通过的《防止接触烟草烟雾准则》就建议各国在制定无烟法时,必须谨慎定义主要术语。为此,它还特别提供了供各国参考的一些关键术语的定义。这些术语包括无烟法中经常会涉及的“二手烟草烟雾”、“无烟空气”、“吸烟”、“公共场所”、“工作场所”、“公共交通工具”、“室内”或“封闭”。对这些术语在立法中进行准确定义可以有效地防止在遵守和执行过程中出现的歧义。

为防止歧义,有些国家和地区对某些关键术语的定义会非常详尽。例如,《新加坡(禁止在某些场所)吸烟法》和我国香港特别行政区《吸烟(公共卫生)条例》除了界定上述关键术语外,还对禁止吸烟的每一个具体公共场所都进行界定,这种做法尽管比较琐碎,但对于执法者而言未尝不是一种福音。2008 年香港出现的因对“室内”含义理解不同而导致的诉讼案例^[6]就充分说明,对有关术语的详细界定绝非无关紧要。

(二) 尽可能少的场所豁免

《烟草控制框架公约》第 8 条关于“防止接触烟草烟雾”的规定要求“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”全面实现无烟。《防止接触烟草烟雾准则》则进一步提出:“如果缔约方不能立即实现普遍覆盖,则第 8 条规定了始终有义务尽可能迅速取消任何豁免,提供普遍保护。每一缔约方都应在世卫组织《烟草控制框架

[4] 世界卫生组织:《2009 年世界卫生组织全球烟草流行报告:落实无烟环境》,第 39 页。

[5] 世界卫生组织:《2009 年世界卫生组织全球烟草流行报告:落实无烟环境》,第 38 - 39 页。

[6] 有关案情可参见《香港室内全面禁烟 有益大排档抽烟也被罚 被罚者上诉至高等法院》,资料来源:<http://news.sina.com.cn/o/2009-11-03/041016541768s.shtml>;“香港终审法院界定室内禁烟区定义”,资料来源:<http://www.chinanews.com/ga/ga-kjww/news/2010/04-30/2257476.shtml>。

公约》对该缔约方生效之后五年内提供普遍保护。”〔7〕由此可见,《烟草控制框架公约》原则要求所有的室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具实行全面禁烟,不应允许有任何豁免,若有豁免亦应尽快取消。

即使是被世界卫生组织视为实施了“全面无烟法”的国家和地区也通常会允许对某些公共场所实行豁免。这些并没有被世界卫生组织作为重点类型的豁免场所主要包括宾馆等住宿场所的客房、某些特定人群居住和生活的场所(如监狱、拘留所、精神病医院、某些军事设施)等以及为了医学研究或戒烟目的的治疗、研究机构。例如,2004 年爱尔兰《公共卫生(烟草)(修订)法》对宾馆客房等住宿场所和监狱提供全面的豁免。当然,很多国家对这些豁免场所的吸烟行为也会进行一定的限制。例如,2006 年美国《俄亥俄州工作场所无烟法》仅允许少于 20% 的宾馆、汽车旅馆和其他住宿设施的客房可以吸烟。值得指出的是,有些国家已经开始全面禁止宾馆客房吸烟;对于拘留所和牢房,也有很多国家和地区实现全面无烟。

为了减少禁烟阻力,对于某些场所在一定时间内暂缓实施无烟法是某些国家和地区的一个共同做法。例如,《法国公共场所禁烟法》于 2007 年 2 月 1 日起生效,但允许饮料零售店、赌场、游乐场、夜总会、饭店和餐厅延期到 2008 年 1 月 1 日执行。2006 年《香港吸烟(公众卫生)条例》将麻将馆、合资格酒吧、合资格会所、合资格夜总会、浴室、按摩院、麻将天九会所适用法律的期限延至 2009 年 7 月 1 日。除了上述做法外,美国的州立法还普遍允许经营场所以经济困难为由提出暂时豁免申请。

(三) 严格规定吸烟室设置条件

设置吸烟室并不符合《烟草控制框架公约》的规定,其原因在于“不存在符合安全标准的二手烟雾”,“工程技术方针,例如排风、换气和使用指定吸烟区,不能避免接触烟草烟雾”〔8〕对于这一点已经有充分的科学证据予以证明。因此按照世界卫生组织的标准,如果允许在八大类公共场所室内设置吸烟室,就不能视为实现全面的无烟。设置吸烟室除了会导致非吸烟区的烟雾污染之外,在实践中还会产生一系列的弊端。首先是经济成本问题。建立符合法律要求的吸烟室本身需要一定的经济费用。其次是公平性问题。如 2008 年德国联邦宪法法院判决德国柏林和巴登符腾堡州的无烟法有关允许大的营业场所设立吸烟室的规定违反宪法,其理由就在于这构成对那些只有一间房间的营业场所的歧视。〔9〕第三是执法成本问题。严格执行有关设置吸烟室的无烟法条款对于任何国家来说都构成很大的挑战。瑞典对吸烟室条款执法很严格,从而导致酒吧、餐馆和夜总会真正设立吸烟室的比例不超过 2%。〔10〕

在严格规定吸烟室设置条件方面,法国的规定堪称典型。法国对吸烟室设置的主要要求包括:(1)设立吸烟场所在任何情况下都不是一种义务;(2)室内吸烟专用场所必须是封闭的房间;(3)吸烟室必须配备一套借助机械通风的空气抽取设备;(4)吸烟室须不构成过道;(5)吸烟室必须配有大门自动关闭装置;(6)吸烟室面积不得超过吸烟场所所在建筑总面积的 20% 并且不得超过 35 平方米;(7)安装或者维修机械通风设备的人员必须证明其符

〔7〕 《防止接触烟草烟雾准则》第 24 段。

〔8〕 《防止接触烟草烟雾准则》第 25 段。

〔9〕 Nicholas Kulish, German court overturns partial smoking ban, 资料来源: <http://www.nytimes.com/2008/07/30/world/europe/30iht-german.4.14893873.html>。

〔10〕 资料来源: http://www.andrics.com/EU_Smoking.html。

合法律的要求;(8)设置吸烟场所的方案和使用方法必须提交卫生、安全和工作条件委员会讨论决定;(9)对于任何已设的吸烟场所,每两年复核一次;(10)未满16岁的未成年人不得进入吸烟室;(11)室内吸烟场所只能用于烟草消费,且不得有任何该机构雇员或者非该机构雇员在内提供任何服务。

(四) 赋予雇主和场所管理人管理的法律义务

赋予禁止吸烟公共场所的雇主和管理人相应的控烟职责是大多数国家的普遍做法。由于二手烟雾确定无疑地会对雇员或公众的身体健康构成损害,因此雇主或公共场所的管理人有义务确保雇员或公众不受这种损害。赋予雇主或场所管理人的控烟职责一个直接的好处是可以极大地提高实施无烟法的有效性。在赋予雇主或场所管理人控烟的法律职责后,执法者就可以以监督数量要少得多的雇主或场所管理人为主,以直接面对违法的个人为辅,这样执法效率和效果都可以大大提高。

那么雇主或场所管理人应有什么样的控烟职责呢?从世界上很多国家的无烟立法实践看,禁烟场所雇主和管理人的义务主要包括:(1)在入口处和其他显眼的适当地点张贴禁止吸烟的明确标识;(2)禁烟标识应表明违法行为可能受到的处罚,并提供公众举报违法行为的电话号码以及现场可投诉者的姓名;(3)撤消烟灰缸的义务;(4)监督禁烟遵守情况的义务;(5)采取合理的具体步骤,阻止个人在有关地点吸烟的义务。这些步骤可包括请当事人不要吸烟,停止服务,请当事人离开现场以及与执法机构或其它当局联系。

为了确保场所雇主或场所管理人履行管理义务,大部分国家和地区的无烟法都将雇主或无烟场所管理人未劝阻吸烟者吸烟视为一种可以处罚的违法行为。例如,爱尔兰2004年《公共卫生(烟草)法》规定,若有人在禁烟场所吸烟而不予以劝阻,场所占有者、管理者或者任何当时对此场所负责的人就构成违法。当然,也有个别国家和地区并非如此。例如,2006年《香港吸烟(公共卫生)条例》未规定场所管理人具有劝阻吸烟的义务,它只是将劝阻吸烟视为场所管理人的权利。不过,场所管理人是否会有动力行使这种权利可能是一个很大的疑问。香港无烟法的这种规定因此受到了一些批评,实际中也确实一定程度上影响了无烟法实施的效果。^[11]

(五) 赋予非吸烟者或雇员投诉或起诉的权利

吸烟者不吸烟的义务以及雇主和场所管理人对场所内吸烟行为管理义务的履行需要来自多方的监督,除了执法部门外,普通公众的监督也非常重要。公众对于违法吸烟行为可以监督和投诉是不言而喻的,因此不管无烟法是否有明确规定,专门设立举报热线接受公众的投诉都是共同的做法。特别值得指出的是,有些国家或地区特别规定了雇员享有在无烟场所工作的权利。不吸烟雇员可能遭受工作场所的烟雾损害无疑要比只是偶然出入这些场所的一般公众大得多,因此相比一般公众,雇员应更有动力要求雇主实施无烟法。在这种情况下,如果能够在法律上更加明确雇员的权利,无疑会更有利于禁烟法的贯彻实施。美国哥伦比亚特区《2006 卫生部门职责修正法》就特别规定:“只要雇员要求只在非吸烟区工作,那么根据本法允许吸烟的雇佣场所和封闭场所就不应要求雇员在吸烟区工作,因为违反上述规定而遭受困扰的雇员可以以此为由起诉雇主或公共场所的业主、管理人或者负责人。”

[11] Elmer W. Cagape, One Year on: Hong Kong Fails to Enforce Smoking Ban, 资料来源: <http://asiancorrespondent.com/hong-kong-blog/first-anniversary-smoking-ban.html>。

(六) 规定具有威慑力的处罚措施

世界各国实践都已经说明,通过公共场所自愿采取无烟政策的方式禁烟总体是无效的,只有通过强制性的无烟法律才能有效地防止二手烟雾的侵害;同时,如果在立法和实际执法的过程中不能充分体现法律的强制力,那么就不可能对违法行为具有足够的威慑力。为此,处罚设置总的原则是,对违反无烟法的处罚数额应大到对违法行为形成一定的威慑力,否则,违反者就会视而不见或仅仅将之视为可承受的交易成本;应将处罚的重心放在公共场所的单位而不是个人,同时对于个人与企业的违法行为应该区别对待;对反复发生的违反行为应加重处罚。

在无烟法的处罚措施问题上,有两个问题特别值得探讨:(1)对什么行为进行处罚?对个人在公共场所的吸烟行为进行处罚是世界各国的通例,但存在的一个关键问题是,只要个人在无烟场所吸烟就予以处罚还是在吸烟并且不听劝阻之后才予以处罚?从法律的威慑力而言,前一种做法无疑是一个更好的选择,大部分国家和地区都采用这种处罚方式。对公共场所违法行为的处罚也存在一个是否对第一次违法行为只处以警告而不直接予以实质性处罚的问题。总体而言,大部分国家和地区都规定对违反无烟法的单位或场所管理人直接处以实质性处罚。“先礼后兵”的方式多少会减少违法场所管理人被处罚的风险,从而降低法律的威慑力,在执法力量不足的情况下尤其如此。(2)科以什么处罚?为了体现法律的威慑力,处罚必须有一定的力度,并且体现一定的层次性。罚款是几乎所有国家和地区都普遍使用的处罚类型,并且很大一部分国家和地区对于单纯违反无烟法的行为仅将罚款作为唯一的处罚措施。当然,也有一些国家和地区对个人违反无烟法的行为可以处以拘留或监禁,对于公共场所还可以处以暂时吊销营业执照。

三 世界无烟法的实施状况及经验

(一) 世界各国无烟法实施状况评估

无烟法是保护人们免受烟草烟雾侵害的基础,然而,正如世界卫生组织所言,“立法再全面,没有很好的执行,也达不到保护人们免遭二手烟危害的目的”。^[12] 世界各国实行无烟法的严厉程度不一,执行无烟法的效果也参差不齐。

1. 发达国家和地区无烟法的实施

总体而言,大部分发达国家和地区的无烟法都得到了强有力的实施,无烟法遵守率也比较高。例如,作为最早实行全面无烟法的国家,爱尔兰 2004 年的无烟法实施之后很快就获得了很好的遵守。爱尔兰无烟法实施一年之后,调查发现禁烟场所的平均遵守率达到了 94%;^[13] 即便到 2008 年,其遵守率也仍然维持在 90% 以上。^[14] 英国的苏格兰地区自 2006 年实施无烟法以来,禁烟场所的遵守率也一直保持在 94.2 以上。^[15] 加拿大安大略省在

[12] 世界卫生组织:《2009 年世界卫生组织全球烟草流行报告:落实无烟环境》,第 32 页。

[13] Office of Tobacco Control (Ireland), *Smoke-free Workplace Legislation Implementation: Progress Report* (29 March - 31 March, 2005), 资料来源: <http://www.otc.ie/uploads/Smoke-free%20workplace%20legislation%20progress%20report%20may%2004%20FINAL.pdf>。

[14] Office of Tobacco Control, *Annual Report 2008*, 资料来源: <http://www.otc.ie/uploads/OTCAnnualReport2008.pdf>。

[15] 资料来源: <http://www.clearingtheairscotland.com/latest/index.html>。

2006年5月开始实施《安大略省无烟法》，即便在实施一年之后，遵守率也达到了99%。^[16]此外，美国、澳大利亚和新西兰大部分地区无烟法遵守率也都很高。除了上述实施全面无烟法的国家和地区之外，其他发达国家无烟法的遵守率总体也比较高。例如，意大利无烟法实施一年后，遵守率达到了98.2%；挪威餐馆和酒吧的无烟法遵守率也达到了94%。^[17]

不过，并非所有发达国家的无烟法都能得到有效实施。如西班牙2005年《关于防止烟瘾健康措施、规制烟草制品销售、供应、消费和广告法》禁止在绝大部分公共场所吸烟，但100平方米以上的餐馆和酒吧允许设立吸烟室。有调查显示，有50%以上的商业机构没有很好地执行禁烟令。^[18]基于此西班牙于2010年通过了更为严格的无烟法。希腊的无烟法修正案不再允许公共场所设立吸烟室，但由于执法机关很少对违法行为进行处罚，因此无烟法的实施状况仍然不太理想。^[19]此外，捷克、奥地利、保加利亚和罗马尼亚等欧洲国家也由于无烟立法内容宽松、执行不力，实施状况也很成问题。^[20]

2. 发展中国家和地区无烟法的实施

和发达国家相比，发展中国家的无烟法实施状况并不太理想。例如，巴西1996年允许诸多公共场所设立吸烟室的无烟法并没有得到有效的执行，大部分的餐馆、酒吧和夜总会并没有遵守这个法律。^[21]又如，印度于2008年开始实施全国性的无烟法，这个法律也允许在某些公共场所设立吸烟室，其在有些地区的执行也并不太好。^[22]还有报道显示，马来西亚的禁烟规定也并没有得到很好执行，只有51%的受访者认为禁烟规定得到了执行。相比之下，马来西亚的邻国泰国的无烟法执行要好得多，大约有95%的受访者认为无烟法得到了执行。^[23]

当然，在发展中国家中，无烟法得到成功实施的也有不少。除泰国外，乌拉圭无烟法的实施也比较成功。2006年11月的一个调查表明，乌拉圭90%的公众认为无烟法得到了遵守。^[24]土耳其自2009年7月19日全面无烟法正式生效后一个月内，总体遵守率达到了99%以上。^[25]此外，拉丁美洲的哥伦比亚、巴拿马以及墨西哥城的无烟法实施状况也还不错。

[16] Jolene Dubray, Robert Schwartz, Formative Evaluation of the Smoke-Free Ontario Act: Comprehensive Report, 资料来源: http://www.otru.org/pdf/special/special_oct_2006.pdf。

[17] 同上注。

[18] Spain Split on Smoking Ban, 资料来源: <http://www.theleader.info/article/21145/spain/national/spain-split-on-smoking-ban>。

[19] Greece to Police Ignored Smoking Ban More Strictly, 资料来源: <http://www.trust.org/alertnet/news/greece-to-police-ignored-smoking-ban-more-strictly/>。

[20] 资料来源: <http://www.smokefreepartnership.eu/-Smoke-Free-Map->。

[21] O' Neill Institute for National and Global Health Law, etc., Preventing and Reducing Tobacco Use in Brazil: Pending Tasks (Shadow Report to the Periodic Report by the Government of Brazil), 2009, p. 10, 资料来源: http://www.law.georgetown.edu/oneillinstitute/documents/2009-05_Shadow-Report-Brazil.pdf。

[22] Afshan Yasmeen, Smoking Ban: Poor Execution in State, 资料来源: <http://www.thehindu.com/todays-paper/article368447.ece>。

[23] Hua-Hie Yong, et al, Support for and Reported Compliance Among Smokers With Smoke-Free Policies in Air-Conditioned Hospitality Venues in Malaysia and Thailand: Findings From the International Tobacco Control Southeast Asia Survey, *Asia Pac J. Public Health*, January 2010 vol. 22 no. 1.

[24] 《禁烟成功故事: 聚焦无烟国家——乌拉圭》, 资料来源: http://tobaccofreecenter.org/files/pdfs/zh/SF_success_uruguay_zh.pdf。

[25] Smoking ban compliance almost 100 percent, 资料来源: <http://www.todayszaman.com/tz-web/news-183870-101-smoking-ban-compliance-almost-100-percent.html>。

3. 华人地区无烟法的实施

在无烟法实施比较成功的国家和地区中,尤其值得一提的是与中国大陆同属华人社会的新加坡、中国的香港和台湾地区。新加坡一直以严格的无烟执法闻名于世。仅 2006 年至 2007 年一年时间内,就有 312 个餐饮场所业者和 1569 名违例烟客被罚。^[26] 经过四十余年的控烟实践,新加坡已经成为亚洲吸烟率最低的国家之一。2007 年修订后的《吸烟条例》正式生效后,香港在控烟力度上一举超过新加坡,无烟法实施情况总体令人满意。^[27] 中国台湾地区无烟立法起步较晚,但进展却很迅速。1997 年通过的《烟害防制法》由于控烟政策不够严厉,因此实施效果有限。^[28] 2009 年 1 月修订后的《烟害防制法》生效后,台湾卫生部门采取了比较强有力的执法措施。新法实施三个月之后,有九成以上的民众对于新法施行之后的无烟环境感到满意,有七成二的民众反映室内公共场所吸烟明显减少。^[29] 新法实施一年之后,台湾各县共开出了近万张罚单。^[30] 从禁烟声势和执法力度来看,台湾的禁烟行动在某种程度上确实成了台湾的一种“生活革命”。^[31]

(二) 世界无烟法实施的经验

良好的无烟法无疑会有利于法律的实施,但就像其他社会领域一样,拥有良好的法律本身并不当然就能保证实施的成功。对于无烟法的实施问题,《防止接触烟草烟雾准则》总体持非常乐观的态度。它认为,“经验表明,无烟法很快即可自动执行(也即主要由公众强制执行)”。^[32] 这一点确实可以从一些国家和地区的成功得到证明。不过,世界范围内无烟法实施不太成功的国家和地区也不乏其例。总结这些成功或失败的经验教训对于未来无烟法的实施无疑具有重要启示意义。我们在此先撇开法治传统、经济发达程度、公民素质等一时难以改变的客观因素,仅从实施比较成功的国家和地区的主观因素出发,总结出一些可资借鉴的法律实施规律和经验。

1. 只有保持一定力度的执法才能使无烟法产生效果

法律是靠国家强制力保障实施的,如果不能体现国家的强制力,法律必然只能成为一纸空文。法律体现国家强制力的手段就是执法,通过经常一贯地对违法者予以处罚,从而达到持续威慑潜在违法者的目的。纵观世界各国无烟法遵守情况较好的国家和地区,保持一定力度的执法都是关键因素之一。

爱尔兰的无烟立法以遵守率高著称,但这种成功并不能单纯归因于其优良的法治传统或公民素质,它的成功在很大程度上也是建立在一定强度的执法基础上的。例如,2005 年,爱尔兰环境卫生执法部门在全国范围内巡查 35042 次,其中对违法者提出起诉的案例有 38 件;^[33] 2008 年的数据分别是 25350 次和 24 件。^[34] 尽管执法机关采取起诉的案件数量并不

[26] 《新加坡娱乐场所禁烟令生效 吸烟室必须清楚标明》,资料来源:<http://news.sohu.com/20070630/n250847134.shtml>。

[27] 《香港禁烟令初见成效》,资料来源:<http://www.eryi.org/blog/post/596.html>。

[28] Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat, *Smoke-free Workplace Legislation in Selected Places*, 1 August 2005.

[29] 《新规定上路 3 个月执法说明》,资料来源:http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_p01.aspx?class_no=25&level_no=1&doc_no=71010。

[30] 《台湾“禁烟”新规实施一年 开出罚单近万件》,资料来源:<http://news.sohu.com/20100531/n272471102.shtml>。

[31] 《禁烟:台湾人的生活革命》,资料来源:<http://www.law-star.com/zt/zt0343/index.htm>。

[32] 《防止接触烟草烟雾准则》第 39 段。

[33] Office of Tobacco Control, *Annual Report 2005*, 资料来源:<http://www.otc.ie/uploads/OTC%20AR%20English%20LoRes.pdf>。

[34] 同上注。

太多,但爱尔兰无烟法的高遵守率表明,这种执法力度已经足以保持无烟法的威慑力。在执法方面,土耳其政府也不遗余力。在全面无烟法通过后一年左右的时间里,土耳其全国由卫生部门 7646 人组成的 2503 个执法队共巡视了 70 万个以上禁烟场所,对 2.1 万个个人和企业做出了共达 560 万里拉(约 359 万美金)的罚款。最后不仅法律遵守率大为提高,而且吸烟率也开始显著下降。^[35] 由此可见,影响无烟法贯彻的因素固然有很多,但首要的因素还是执法行动本身,只有保持一定数量的执法行动,无烟法才能真正具有威慑力,否则,很难想象无烟法最后能完全“自动执行”。

2. “好的开始是成功的一半”

在无烟法执行中,最初的几个月往往具有至关重要的意义。无烟法的实施意味着要改变人们的传统习惯和观念,在这种情况下,在法律执行之初即通过宣传树立人们的无烟意识,通过执法传递法律强制力的信息就显得至关重要。成功实施无烟法的国家和地区所具有的一个重要共同点是,在无烟法实施阶段除了都会进行一番舆论的轰炸外,也都会大规模开展执法活动。当然,有一个良好的开始并不意味着法律的执行效果能永远保持下去,但如果没有好的开始,无烟法实施要获得成功往往非常困难。道理很简单,无烟法实施之初是政治意志最强、投入执法资源最多、支持者热情最高涨的时候,如果连这时执法都比较松懈,那么很难想象以后的执法能够非常有效。正因如此,《防止接触烟草烟雾准则》认为:“在法律生效后的最初一段时间的执法活动,对法律的成败并对今后监督和执法工作的成败很关键。”^[36]

3. 实施无烟法需要坚定的政治意志

如果单从民意测验的数量来说,到现在为止还没有任何一个国家的民意测验结果不支持实施公共场所的无烟立法,这也是无烟立法成为世界性潮流的重要原因所在。但不可否认的是,任何社会都会存在反对的声音,这些声音不仅广泛来自烟草行业,也部分来自认为无烟政策会带来不便的吸烟者以及认为无烟政策会影响其生意的餐饮、娱乐、住宿等场所的经营者。在那些烟草业强大、吸烟率高的国家,这种反对的声音就会显得特别强大,以至于在不同程度上会阻碍无烟立法和执法的发展。在这种情况下,一个国家和地区的政府在无烟立法方面的政治意志就显得特别重要。政府只有对制定和执行无烟立法具有强烈的意愿和意志,才能持续地推动无烟立法的发展,为贯彻无烟立法和执法投入足够的资源,并且愿意克服无烟立法中出现的困难。

在推进无烟立法和执法方面,很多国家和地区都显示了强有力的政治意志。以欧洲国家为例,自 2004 年爱尔兰通过全面无烟法之后,其他欧洲国家也开始纷纷效仿,但这个过程并非一帆风顺,事实上,很多国家,尤其是意大利、德国、西班牙等中南欧吸烟率高的国家都曾经面临重重阻力。特别值得一提的是土耳其。土耳其的吸烟率名列世界前十名,且以“抽烟抽得像土耳其人一样凶”这句俗语闻名于世,但土耳其政府冲破重重阻力推行全面无烟,最后与乌拉圭一道成了发展中国家无烟立法和执法的榜样。

4. 采用行之有效的实施方法与机制

很多国家和地区的执法经验已经表明,只要通过严厉执法,无烟法到最后都能逐渐达到

[35] Fines Collected Due to Breaches of Smoking Ban Reach TL5.6 Million, 资料来源: <http://www.todayszaman.com/news-215913-fines-collected-due-to-breaches-of-smoking-ban-reach-tl56-million.html>。

[36] 《防止接触烟草烟雾准则》第 42 段。

无需投入太多力量的“自动执行”阶段。但要达到这个理想目标,采用某些适当的实施方法和机制显得至关重要。

(1) 烟害与无烟法宣传教育

任何法律的执行都离不开通过媒体进行宣传教育,而宣传教育对于无烟法的执行尤为重要。其原因有两个方面。从吸烟者角度说,吸烟者不仅人数众多,而且在无烟法有效实施之前,在公共场所吸烟对于大部分吸烟者早就是一个积习已久的习惯;更为重要的是,大部分吸烟者会认为在公共场所吸烟并不是一个道德上错误的行为。从不吸烟者的角度而言,很大一部分人并没有意识到二手烟雾的危害因而对此熟视无睹,即便认识到危害也由于无力反抗而听之任之。烟害和无烟法宣传教育就是要首先使吸烟者和非吸烟者都充分认识到二手烟草烟雾对于健康可能造成的致命危害,并且确立在公共场所吸烟不仅是危害他人健康的不道德行为,而且是违反法律因而要受法律惩罚的行为。这种宣传不仅要做到让吸烟者逐渐从内心接受不得在公共场所吸烟的观念,而且还要通过法律改变公共场所的吸烟者与不吸烟者之间以及吸烟者与场所管理者之间的力量平衡,从而达到动员、鼓励甚至要求不吸烟者和场所管理者对吸烟者采取干预行动的目的。为了减少执法阻力,几乎所有的国家和地区都会在无烟法正式实施前进行大规模的媒体宣传活动。

(2) 协调执法机构

关于无烟法的执法主体,存在一个采用单一执法机构还是多执法机构的问题。两者各有利弊。单一机构执法责任明确,易于组织实施,但可能执法人员有限。多机构执法有利于利用各机构现有的执法力量,因而执法力量有保证,但却不易组织协调。对于具有多个执法机构的国家和地区而言,对这些机构的统一协调极为重要。如果协调不力,那么很可能造成不同公共场所执法力度严重不平衡和执法标准不一致的局面。为此,政府部门有必要建立或组织专门的领导部门或者协调机构,对各机构的执法行动进行统一协调。具有多个执法主体的爱尔兰、法国和苏格兰都由于存在有力的协调机构,最后都没有影响无烟法的实施,执法效果都非常良好。^[37] 为了统一协调执法官员的执法行动,英格兰、苏格兰、纽约、渥太华等地的政府还都专门为执法机构制定了《执法指南》。

(3) 战略性执法

无烟立法成功施行的指标永远是遵守法律要求并且做到无烟或者不再发生吸烟行为的场所的数量,而不是执法行动的数量。^[38] 由于执法所需的人力和物力资源总是有限的,因此片面追求执法巡查和处罚的数量并不可取。为了以最小的资源达到最大的执法效果,就有必要实施将强制性的执法行动与媒体宣传相结合的“战略性执法”方式。这种结合媒体宣传的执法方式在法律领域并不鲜见,但在无烟法执行领域特别值得发扬光大。无烟法的实施严重依赖于宣传教育,如果说有关烟草烟雾危害与无烟法知识的宣传目的在于劝导,那么对于执法案例的宣传目的在于向潜在的违法者传递有关法律强制力的有力信息。

战略性执法重在通过对违法者的处罚个案传递法律威慑力,这种方法在无烟法开始阶段显得尤其重要。很多国家和地区的无烟法执法也确实都通过对违法者,尤其是恶劣违法

[37] Smoke Free Air Law Enforcement: Lessons from the Field, 资料来源: <http://www.globalsmokefreepartnership.org/ficheiro/19SmokefreeAirLawEnforcementLessonsfromtheFieldfinal.pdf>。

[38] 《英格兰实行无烟法律》,资料来源: http://www.tobaccofreeunion.org/assets/England%20SF%20Law_Mandarin.pdf。

者或者名人违法者的严厉处罚达到以儆效尤的目的。例如,2008年初,对德国前总理施密特无视汉堡州禁烟令而在公共场所吸烟可能遭起诉的报道就曾轰动一时;^[39]西班牙2011年1月全面无烟法实施不久,政府就果断地对违反无烟法的一家餐馆下达了停业2个月的命令,并通过媒体向社会充分传递了政府将严格执法的信息。^[40]

(4) 建立监测、信息公开和社会监督机制

为了有效了解无烟执法的状况,执法机关或者对执法机关负有监督职责的国家机关应该定期或不定期地对无烟法的遵守状况进行监测并公开执法信息,这既可以向公众传递执法成功的信息,同时也可以对遵守率差的场所采取针对性的宣传教育和执法措施。乌拉圭《控制吸烟条例》要求卫生部“有义务准备一份有关控烟形势、实施、结果、遵守状况的年度报告”。爱尔兰控烟办公室对于爱尔兰无烟法的遵守情况都有长期监测,它分别在无烟法实施1个月、6个月、9个月和1年后发布了无烟法遵守情况报告,此后每年也都发布年度监测报告。^[41]此外,建立免费的投诉电话热线和发挥非政府组织在宣传和监督方面的作用也是各国和各地区的通行做法。

四 中国大陆无烟立法的发展及其存在的问题

(一) 无烟立法的发展

和世界其他国家和地区相比,中国大陆地区的无烟立法起步并不算太晚。上个世纪80年代就已经出现了个别包含某些公共场所禁止吸烟条款的地方立法。例如,1986年《贵州省城镇环境卫生管理条例》(已废止)第5条规定,“不准在医院病房、影剧院、会场、礼堂等公共场所吸烟”。到90年代初,中央层面的立法中也出现了无烟法条款。1991年由卫生部制定的《〈公共场所卫生管理条例〉实施细则》第28条将“禁止吸烟”明确作为约16类公共场所的“主要卫生指标”之一。1991年通过的《烟草专卖法》虽然是一部为烟草生产和销售保驾护航的法律,但该法第5条也规定:“国家和社会加强吸烟危害健康的宣传教育,禁止或者限制在公共交通工具和公共场所吸烟,劝阻青少年吸烟,禁止中小学生吸烟。”这条规定是迄今为止中国大陆最为权威的无烟立法条款。此后,陆续有其他法律和法规关注某些公共场所的禁止吸烟问题。例如,1991年颁布的《未成年人保护法》包含了未成年人接受教育和集中活动场所的无烟条款;2002年《互联网上网服务营业场所管理条例》包含网吧禁止吸烟条款;1998年《消防法》基于消防的理由也禁止“在具有火灾、爆炸危险的场所吸烟、使用明火”。专门规定公共场所禁止吸烟的部门规章也开始出现,具体主要包括1997年全国爱卫会、卫生部、铁道部、交通部、建设部、民航总局联合颁布的《关于在公共交通工具及其等候室禁止吸烟的规定》,交通部、铁道部和民航总局于同年分别制定的有关实施细则。

从上世纪90年代开始,中国大陆掀起了第一个地方无烟立法浪潮。其立法的主要形式有两类,一类是在爱国卫生管理条例或办法中规定专门的无烟条款,另一类是地方人大或政府制定专门禁止公共场所吸烟的地方性法规或规章。到2010年10月底,在大陆27个省和

[39] 《德国前总理施密特因违反禁烟令被起诉》,资料来源:<http://news.qq.com/a/20080127/000686.htm>。

[40] Spain: Eatery Ignoring Smoking Ban to be Closed, 资料来源:<http://finance.yahoo.com/news/Spain-eatery-ignoring-smoking-apf-2672269117.html>。

[41] 有关监测报告,可参见 http://www.otc.ie/comm_pub.asp#compliance.asp。

自治区中,共有21个省的爱国卫生条例或办法规定了公共场所禁止吸烟条款。^[42]截止到2010年10月底,在大陆31个直辖市和省会市中,共有22个直辖市和省会市制定了爱国卫生管理条例或办法,其中,有8个市在这些条例或办法中规定了禁止公共场所吸烟条款。^[43]

在地方专门无烟立法方面,1993年苏州市制定的《关于在市区公共场所禁止吸烟的几项规定》首开了城市专门无烟立法的先河。随后地方无烟立法很快就遍及全国各大中城市。到2006年10月,全国337个地级以上城市中即已有154个城市颁布实施了本地区的公共场所禁止吸烟规定,占全部地级以上城市的45.7%。^[44]到2010年10月底,在31个直辖市和省会城市中,大部分已经制定了专门的地方无烟立法,仅有福州、太原、重庆和拉萨市没有现行有效的专门无烟立法。重庆市政府虽然早在1998年就制定了《重庆市公共场所禁止吸烟的规定》,但该规定在其内容被纳入2003年《重庆市爱国卫生条例》后就被废除了。拉萨市虽然没有制定过专门的无烟立法,但2009年11月,拉萨市政府制定的《拉萨市爱国卫生管理条例实施办法》专门规定了公共场所禁止吸烟的条款。由上可见,太原是唯一一个既没有制定过专门公共场所禁烟规定,又没有在本市爱国卫生管理条例或办法中规定无烟条款的省会城市。福州市则由于废除了有关公共场所禁烟的原有政府规章,同时又没有制定包含无烟条款的爱国卫生管理条例或办法,因此它也没有现行有效的地方无烟法。

2005年8月,全国人大常委会批准了《烟草控制框架公约》,2006年1月9日正式在中国生效,此后,公约开始逐渐成为地方无烟立法的新指针和推动力。如果说在2005年之前,大陆地方无烟立法主要还是属于具有闭门造车性质的自我发展的话,那么2005年之后的地方无烟立法则开始成为世界无烟立法运动的有机组成部分。《烟草控制框架公约》以及外国立法经验日益受到地方立法者的关注。在《烟草控制框架公约》以及国内无烟运动的推动下,北京(2008)、银川(2008)、上海(2009)、杭州(2009)、广州(2010)等直辖市和省会城市相继大规模修订了原有的地方无烟立法。

(二)无烟立法存在的问题

中国大陆无烟立法以地方立法(尤其是大城市的无烟立法)为特色。在地方无烟立法的实践中也积累了一定的经验,随着时间的推移,立法内容与技术也有较大进步。特别值得指出的是,中国大陆的无烟立法在某些方面从一开始就走上了正确的道路。例如,几乎所有的地方无烟立法从一开始就坚持处罚个人与禁烟公共场所管理人相结合的世界通行做法。但中国大陆无烟立法的缺陷也非常明显,这些缺陷使得其与《烟草控制框架公约》提出的目标仍然相距甚远。

1. 中央缺乏全面的无烟立法

中国大陆无烟立法的一个显著特点是,地方无烟立法(尤其是地方城市无烟立法)遍地开花,中央权威立法却只是零星点缀。中央层面不仅缺乏全面的烟草控制法,而且还缺乏全面的公共场所禁止吸烟法律,目前只有某些法律包含个别无烟条款。这种几乎完全将无烟立法交给地方或部委的做法导致很多问题。

[42] 甘肃省、云南省、江苏省、西藏自治区、广西壮族自治区五个省和自治区未制定爱国卫生管理条例或者办法,而安徽省《爱国卫生条例》未规定任何禁止吸烟条款。

[43] 这8个直辖市和省会市分别是重庆、郑州、银川、西宁、南宁、合肥、贵阳和拉萨。

[44] 李云霞、姜垣、杨焱、南奕、冯国泽、周刚、黎明、张楚南:《中国公共场所禁止吸烟法规现状分析》,载《环境与健康杂志》2007年第4期。

首先,这在不同程度上会影响地方无烟立法和执法的效果。根据《行政处罚法》规定,地方性法规只能规定除限制人身自由、吊销企业营业执照之外的行政处罚,而地方政府规章只能规定罚款,这就意味着地方无烟立法无法像有些国家那样通过拘留、吊销营业执照等有力处罚手段对违法者进行法律威慑。更为重要的是,由于中央政府对落实《烟草框架公约》要求和推动全国无烟立法缺乏明确态度,很多地方对于制定更加符合该公约要求的更严格无烟法态度游移,在推动无烟法的实施上也缺乏强有力的政治动力。

其次,导致法律冲突问题严重。首先是地方性法规与部门规章中的无烟法条款容易产生冲突的问题。例如,1991年《〈公共场所卫生管理条例〉实施细则》在诸多禁止吸烟的公共场所中只是允许铁路客车、航运客轮、客机设立吸烟室,但1995年《南京市公共场所禁止吸烟暂行规定》却允许所有禁烟公共场所设立吸烟室。其次,地方专门无烟立法与法律中无烟条款的冲突也经常出现。例如,2009年《杭州市控制吸烟条例》与2008年《北京市公共场所禁止吸烟范围若干规定》允许网吧设立吸烟室或吸烟区,这直接与《互联网上网服务营业场所管理条例》全面禁止网吧吸烟的规定相冲突。

第三,无法有效履行《烟草控制框架公约》要求。尽管我国已经有那么多地方无烟立法,但根据世界卫生组织的报告,就整个国家来说,在世界卫生组织要求全面禁烟的八类公共场所中,我国达到全面无烟目标的公共场所数量仍然为零。在缺乏中央统一立法的情况下,这种状况几乎不可能得到根本改变。

2. 豁免场所太多

如前所述,按照世界卫生组织的标准,只有规定医疗设施等八类公共场所全部禁止吸烟,并且不允许设立吸烟室的无烟立法才能称为“全面无烟法”。如果按照这个标准,中国大陆绝大部分地方无烟立法都达不到这个标准。以目前可被视为模范立法的2010年《广州市控制吸烟条例》为例,目前还有餐厅、酒吧、政府机构、室内办公室四类公共场所未能真正达到全面无烟的要求。

3. 吸烟室条件规定不严格

设置吸烟室是为了减少控烟阻力而不得以进行的妥协,但如果对吸烟室设置不规定严格的条件,那么吸烟室几乎必然会形同虚设。令人遗憾的是,大部分地方无烟立法对吸烟区设置的要求都不甚严格。目前尚没有一个地方的无烟立法像法国那样要求吸烟室必须配有大门自动关闭装置,室内吸烟场所只能用于烟草消费,并且不得有任何该机构雇员或者非该机构雇员在内提供任何服务等诸多严格的规定。1995年《北京市公共场所禁止吸烟的规定》甚至没有要求吸烟室或吸烟区有独立的通风换气系统,这种规定使得北京餐厅等允许设立吸烟室的场所禁烟成为一句空话。

4. 执法主体与罚则存在问题

目前大陆地方无烟立法在执法主体和罚则两个问题上都存在很大问题。首先,执法主体要么没有执法能力,要么多部门执法缺乏协调。受各省爱国卫生管理条例规定的影响,大陆很大一部分地方无烟立法(如北京)都将爱国卫生运动委员会办公室作为执法主体,但爱委会只是由政府各部门领导组成的专门推动卫生管理的协调机构,专门工作人员极为有限,这导致它实际上基本不具备执法能力。近几年某些地方(如上海、广州)的无烟立法又将不同类型的公共场所的执法权分别赋予过多的主管部门,从而又导致协调工作成为极为困难的工作。此外,北京、南京、无锡、海口等城市的无烟法还保留着对个人的处罚只能由无烟场

所任命的检查员进行的规定,这种在世界范围内仅见于印度的执法主体规定至少在中国大陆证明并不是一种好办法。由于合法性受到质疑,北京事实上已放弃对违法吸烟者的处罚。

其次,“先礼后兵”式的处罚规定缺乏有效性。中国地方无烟立法的一个普遍做法是,规定个人只有在劝阻其吸烟无效后才可以予以处罚,对于单位不履行场所管理责任的,只有在要求限期整改却拒不改正时才给予处罚。这种做法虽然在个别其他国家和地区也存在,但这种势必会降低法律威慑力的做法在中国大陆本来就执法能力不足的情况下已经证明会极大地影响执法效果。

第三,如前所述,大陆无烟立法对违法行为缺乏如拘留、暂停营业、吊销营业执照等有威慑力的处罚措施也是一个大问题。

(三)难以摆脱的执法之困

中国大陆无烟法尽管在立法上存在重重缺陷,但如果能够认真执行,那么至少也可以在很大一部分公共场所实现无烟。然而,大陆无烟法最大的困扰恰恰在于实施。到目前为止,中国地方无烟法实施还很少有成功的案例。从有关媒体的报道来看,伴随着蓬勃发展的地方无烟立法的却几乎都是实施失败的历史。

有太多的地方在制定地方无烟立法之后就将其束之高阁,从而使这些无烟立法成为一纸空文。据报道,一些地区或城市的地方无烟法居然从制定之后都没有开过一张罚单。^[45]虽然从逻辑上说这种现象并不能证明这些地区或者城市完全放弃执法,但至少可以说明它们都放弃了使用法律的强制力手段,从而使法律的威慑力丧失殆尽。

不愿对违反无烟法的行为进行实质性的强制性处罚在中国大陆的无烟执法中是一个具有很大普遍性的现象。笔者去年参与的对于北京市网吧的调查也说明了这一点。北京市各级爱国卫生运动委员会和公安部门分别按《北京市公共场所禁止吸烟的规定》和《互联网上网服务营业场所管理条例》对网吧不履行禁烟管理职责行为都有处罚权,但它们无一例外都拒绝对没有限期整改的网吧予以罚款,有的执法部门还特别声称对于这类违法行为没有处以罚款的先例。^[46]

无烟执法的这种现象只能说明,执法者不仅缺乏无烟执法的意识,而且还极端缺乏无烟法执行的动力。而造成这种局面的原因归根结蒂还在于制定无烟法的一级政府从根本上就缺乏执行无烟法的强有力政治意志,地方无烟立法在很大程度上还只是具有政治正确性却又无关紧要的地方立法。很多地方的无烟立法和执法都与具有政治意义的特定事件有关是一个不争的事实。例如,2008年北京奥运会、2010年上海世博会以及2010年广州亚运会都曾极大地推动三大城市的无烟立法,而很多城市也只是在争创全国卫生城市或者遇到世界无烟日这种特殊时候才会显示出一点执法的热情。一旦这些政治事件或者特殊日子结束,其执法效果就很难预料。北京奥运会后的无烟执法乏善可陈,而广州《控制吸烟条例》自2010年9月正式实施半年内仍未见一张罚单,^[47]可以说从一开始就显示出执法的颓势。

[45] 有关报道分别参见梁宇广:《南宁市禁烟 14 年无一罚单 公共场所禁烟呼唤立法》,新华网 2009 年 11 月 24 日;陈酿、姜志远、马启兵:《安徽合肥禁烟 14 年未开一张罚单 专家称禁烟前景不乐观》,资料来源:http://www.dahe.cn/xwzx/gn/t20100512_1799892.htm;2010 年 5 月 12 日:《哈尔滨市禁烟法规实施 13 年未开出一张罚单》,中国广播网 2010 年 6 月 2 日;李克军、曠洋:《深圳控烟条例 12 年未开一张罚单 有规则却难执行》,载《深圳特区报》,2010 年 3 月 23 日;徐佳、邓国欢:《武汉“禁烟令”颁布 5 年没下一张罚单》,网易网 2010 年 5 月 30 日。

[46] 《报告称执法机关“手软”致禁烟条例贯彻不力》,资料来源:<http://news.qq.com/a/20110105/001649.htm>。

[47] 《广州禁烟实施九个月尚未开出罚单》,资料来源:<http://news.sina.com.cn/c/2011-05-31/041622558683.shtml>。

当然,如果更进一步说,造成无烟执法状况的根本原因还在于中央政府对于控制烟草有些三心二意。国家至今未能将全面的烟草控制法或公共场所禁止吸烟法纳入立法日程,反而仍然固守《烟草专卖法》这部为烟草业发展保驾护航的法律。仅凭这一点就足以说明,中央政府在控制烟草方面还无法凝聚起足够的政治意志和决心。在中央政府态度暧昧的情况下,卫生部通过在2011年颁布修订后的《〈公共场所卫生管理条例〉实施细则》规定“室内公共场所禁止吸烟”条款,表明了自己在禁烟问题上的积极态度,但这个没有规定罚则的条款同时也表明它在推动全国无烟立法和执法方面仍然心有余而力不足。在控烟非政府组织的推动下,现在还有越来越多的城市热衷于修订越来越接近《烟草控制框架公约》的无烟立法。2011年5月26日,号称中国大陆“最严厉控烟法”的《哈尔滨市防止二手烟草烟雾危害条例》正式出台。^[48] 但在中国大陆无烟执法纪录的灰色阴影下,对于这一本来具有里程碑意义的地方无烟立法,我们也不敢过早地大声予以喝彩。最后它的执法命运究竟会如何,我们只能又一次满怀憧憬地期待。

[**Abstract**] Smoke-free legislation that bans smoking in public places has long been regarded as one of the most effective ways to protect the health of the public from exposure to second-hand smoke. The adoption of the Framework Convention on Tobacco Control in 2003 actually spurred a wave of smoke-free laws worldwide. Ever since then, the world has witnessed an increasing number of 100% smoke-free countries and regions. In most developed countries and regions, the enforcement of smoke-free laws is quite good, and that is the case in a few developing countries, too. We can draw useful lessons from experiences in relation to smoke-free legislation and enforcement worldwide, which may be conducive to the protection against the harmful effects of second-hand smoke and the effective enforcement of smoke-free legislation in China. Thought there is a rapid development of smoke-free legislation in the mainland of China, yet it needs improvement both in the level of hierarchy and contents. Moreover, the poor enforcement of the law remains an extremely difficult problem to be resolved. Only with the central government's political will to control tobacco in a comprehensive way, can the mainland extricate itself from the long predicament in which smoke-free regulations are strong at local levels but they are weak or ineffective in enforcement.

(责任编辑:瑞 石)

[48] 《哈尔滨最严厉控烟法 100% 全面室内禁烟》,资料来源:<http://tv.sohu.com/20110531/n308980953.shtml>。