锐观察

南昌控烟条例难产

南昌新法的最大突破是对所有室内公共场所都要求禁烟。但说易行难,“任何一部立法都没有这部法来得艰难!”

就在温家宝总理的政府工作报告提出长寿计划——十二五期间使人均预期寿命提高一岁之时,国内首次试图全面禁止室内公共场所吸烟的立法在南昌陷入难产。这部法律旨在抑制烟草消费这一导致中国慢性病发病率上升的重要因素。

“任何一部立法都没有这部法来得艰难!”2月25日,全程参与了地方法规《南昌市控制二手烟草烟雾危害条例》调研和立法阶段的南昌市卫生局副局长陈天鹏感叹。

酝酿中的这部新法,和以前中国别的控烟地方法规相比,最大的不同是它对所有室内公共场所,都要求禁烟。而以前的法律却区分了禁止吸烟和部分禁止吸烟的场所。

这是国内迄今为止最符合世界卫生组织《烟草控制框架公约》精神的首部全面无烟环境立法,旨在为以后其他城市出台有关控烟的法律树立标尺。

就在2月25日这天,中国首个全面无烟环境立法的高层研讨会在南昌举行。陈天鹏向来自全国的公共卫生和法学专家求助,以解决立法遭遇的大量难题。

南昌再打“第一枪”

南昌,人民解放军打响建军第一枪的地方。时隔84年,在控烟领域,南昌想再次打响第一枪。

控烟法规的制定从去年1月就已开始,至去年9月,该法规草案交由南昌市人大审议,现已进入立法程序,正在做进一步修改。

“由于今年10月南昌要承办第七届全国城市运动会,我们希望办成绿色城运,一定要控烟。所以,法规争取要在城运会召开前出台。”陈天鹏解释说。

作为国际肺痨组织支持的项目之一,无烟立法要求与公约精神相匹配。南昌也成为了该项目资助的中国7个城市中,立法进展最快的一个。

“南昌法规和以前中国别的控烟地方法规相比,最大的不同是它对所有室内公共场所,都要求禁烟。”中国疾病预防控制中心副主任杨功焕说。

《南昌市控制二手烟草烟雾危害条例》建议稿规定,本条例适用于本市行政区域内所有的公共场所、工作场所和公共交通工具。杨功焕说,这一条款是依据世卫《烟草控制框架公约》第8条的规定——“每一缔约方应采取有效的立法、实施、行政或其他措施,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。”

去年,我国已有上海、广州和杭州三个城市实施了各自的控烟条例,但对禁烟区分了场所。如《上海市公共场所控制吸烟条例》规定,托儿所、中小学、妇幼保健院、图书馆、商场、网吧等公共场所禁止吸烟,但歌舞厅、餐位在75座以上的餐馆和星级酒店,可以划定吸烟区或设吸烟室。

除了对控烟场所“最彻底”的限制,在法规名称上,新法也和以往大相径庭。南昌市人大将其命名为《南昌市控制二手烟草烟雾危害条例》,而以前各地均叫《公共场所禁止吸烟条例》或《控制条例》。

对此,哈尔滨市政府法制办主任单国俊解释:“新名更贴近世卫公约要求。二手烟草烟雾危害,指已经科学明确证实因接触烟草烟雾造成的人类死亡、疾病和功能丧失。”

“原来的法规使人们的关注度都在吸烟者身上,而即将出台的条例突出保护了被动吸烟者的生命权和健康权。”单国俊说。

一场“面对多数人”的战争

然而,越接近于理想,实现的难度也越大。

难度首先来自基于公民个人自由权利的法理质疑——全面禁烟,是不是限制了吸烟者的自由?

“吸烟是一种自己可以选择的行为方式,至于是不是自由,这在学术界还尚有争论。”中国政法大学教授解志勇认为,但不管怎样,只要让他人受到损害,和不吸烟呼吸新鲜空气的权利相冲突,吸烟自由就应受到严格限制。无烟立法的出台,就是要保障后者的基本权利。

道理虽简单,要让公众广泛接受却不易。

“禁烟立法难,难就难在吸烟现象普遍。法律本来针对少数人,但现在是要约束多数人。”陈天鹏表示。

面对这场持久战,有人提出,既然改变风俗是一个长期的过程,立法是否也应该留有空间?比如,单间办公室和餐厅是否可以允许吸烟?

对此,参加2月25日研讨会的上海政法学院教授、上海司法研究所所长杨寅持否定意见:单间办公室即使是一个人办公,但也有人进出,何况世卫公约规定,烟雾如无特殊的技术条件,不能完全隔离。至于餐厅本身就是吸烟“重灾区”,上海颁布的条例按座次分了吸烟区和不吸烟区,只是一种无奈的折中。

和上海的“妥协”不同,南昌对有些控烟难度较大的场所,试图采取“过渡”办法。《南昌市控制二手烟草烟雾危害条例》(征求意见稿)第11条规定,歌舞娱乐、游戏休闲场所、餐馆、酒店、洗浴场所等,2015年1月1日起室内所有区域禁止吸烟,目前,应当划定室内禁止吸烟区域。

此外,全面禁烟还面临技术细节上的难题。

“比如,在小区里的电梯里吸烟,谁来管?授权给物业来管理合不合法?”陈天鹏发问。

另一个难题来自执法主体。

禁烟的执法部门很多,上面要有一个机构来协调,但不管各级政府组建的健康委员会也好,爱国卫生运动委员会也罢,并不是法律上界定的执法主体,这样的执法会不会最终流于空泛?

“立法毕竟是控烟的第一步。”杨功焕表示,呼吁多年的全国控烟立法已进入积极调研阶段,但何时能出台还是个未知数。“我们只有先把标准定好了,再探索很长的执法过程。”她说。

据《21世纪经济报道》