

为中国控烟刻下里程碑

新修订未成年人保护法“长了牙齿”

修订后的未成年人保护法第一次提到烟时就明确将电子烟包含在内,对未成年人远离电子烟伤害的意义十分重大。

十三届全国人大常委会第二十二次会议10月17日经表决通过修订后的《中华人民共和国未成年人保护法》(以下简称“未保法”)。该法将于2021年6月1日起施行。

其中控烟相关的条款,被控烟人士称为“意义深远的调整”。校园周边设置售烟网点的老问题和电子烟这类新问题,都得以明确。

“这是中国控烟进程中一个重要的里程碑。”中国控制吸烟协会副会长、北京青少年法律援助中心主任佟丽华这样评价。



1 电子烟首次被写入全国性法律文本

佟丽华指着“含电子烟”4个字告诉记者,未保法第十七条第四项规定,未成年人的父母或者其他监护人不得放任,唆使未成年人吸烟(含电子烟,下同)、饮酒、赌博、流浪乞讨或者欺凌他人。“尽管这个表述很简短,但这是修订后的未保法第一次提到烟时就明确将电子烟包含在内,对未成年人远离电子烟伤害的意义是十分重大的。”

据了解,这是电子烟问题第一次被写入全国性的法律文本。同时,基于本法第十七条第四项的规定,在禁止向未成年人销售烟的条款(第五十九条第一款)中也包含了对电子烟的管制,这也是第一次以全国性法律的形式明确禁止向未成年人销售电子烟。

同时,在“社会保护”一章,修订稿规定不得向未成年人售烟,更明确规定了“学校周边不得设置烟、酒、彩票销售网点”和“任何人不得在学校、幼儿园和其他未成年人集中活动的场所吸烟、饮酒”,这样规定不仅有助于限制学校周边设置售烟网点,也意味着要在学校和幼儿园以及其他未成年人集中活动场所全面禁烟。

从烟草种类定义到烟草营销行为,再到禁止吸烟场所,修订后的未保法对未成年人进行了全方位的保护。

“对于中国这样一个烟草生产大国、消费大国、利税大国和受害大国来说,我国吸烟人口相当于吸烟人口位于其后近10个国家吸烟人口的总和。”北京市控烟协会秘书长、首都医科大学公共卫生学院教授崔小波告诉记者,要想改变这种现状,既要帮助吸烟者戒烟,也要减少吸烟接班人的队伍,还要减少二手烟的危害。

学校周边烟摊是未成年人获得烟草的重灾区,一些商家甚至将香烟拆卖以降低门槛。崔小波曾经请控烟志愿者带领未成年的孩子去北京109个烟酒零售点开展买烟调查,结果有78个烟酒零售店拒绝了孩子们买烟的要求。

国际控烟专家对这个结果泼了冷水:“当一个国家向未成年人售烟有超过5%的成功率,就说明控烟法规的执行是失败的。”崔小波曾经对北京市100所学校(小学、初中、高中、职业高中)六年级到高三的学生吸烟情况进行调查。调查发现,初二和高二是吸烟的抬头期。而职业高中学生一入学,吸烟率就飙升至与成人吸烟率比肩的30%。

这项调查还显示,吸烟起始年龄低于12岁左右已成定局,吸烟低龄化问题存在。而教师吸烟率与学生吸烟率呈正相关。吸烟率与学习成绩则呈负相关,即学习成绩好的学生吸烟率低,相反学习成绩差的学生吸烟率高。

“因此,不是说在学校周边100米,就算是离学校1万米、10万米,未成年人能买到烟都是一个问题,都要追究责任。”

2

明确法律责任
未保法“长了牙齿”

佟丽华给记者讲述了两条法条的故事。

《中华人民共和国未成年人保护法》(2006年修订)第三十七条规定,禁止向未成年人出售烟酒,经营者应当在显著位置设置不向未成年人出售烟酒的标志;对难以判明是否已成年的,应当要求其出示身份证件。任何人不得在中小学校、幼儿园、托儿所的教室、寝室、活动室和其他未成年人集中活动的场所吸烟、饮酒。

第六十七条规定,向未成年人出售烟酒,或者没有在显著位置设置不向未成年人出售烟酒标志的,由主管部门责令改正,依法给予行政处罚。

佟丽华告诉记者,2005年,全国人大内务司法委员会召开讨论会时就有建议提出,关于向未成年人出售烟酒的规定可以待未成年人犯罪法修改时再考虑。也有人认为相关规定与经济利益相关联,不便作出明确规定。

“吸烟对未成年人的危害是没有争议的共识。但是,孩子吸的烟没有几个是父母给的,都是孩子自己买的。从来

源进行控制,我认为是最好的方式。”佟丽华说。

佟丽华依然记得2005年那场会议,他坚持“对向未成年人出售烟酒作出规定”的建议,最终留在了2006年修订本中。

但是,当佟丽华以北京市人大代表的身份就第六十七条的实施向北京市相关部门提出专门建议时,相关部门均明确答复:由于法律没有明确规定是他们的责任,他们不能承担这个责任。

一直被诟病为“没有牙齿的老虎”的未保法,因其规定不能完全得到落实而常常处于尴尬境地,法院审判中也几乎不会引用未保法处理某个案件。

佟丽华理解执法实际的难度。因为问题的根源是立法问题,而不是执法问题——主管部门是谁?依法给予行政处罚依据的是哪一部法律?未保法没有规定处罚的措施和标准,其他法律也没有规定,依法就是不能处罚。“这就是立法质量的问题。”

佟丽华的担忧在本次修订中得以消除。他指出,修订后的未保法“法律

责任”部分在两条具体规定了执法主体以及法律责任:售烟给未成年人不仅可以处5万元以下罚款,拒不改正或情节严重的,还可以责令停业整顿或吊销营业执照、吊销相关许可证;在学校、幼儿园和其他未成年人集中活动的公共场所吸烟的,可以处五百元以下罚款,场所管理者未及时制止的,可以对其处一万元以下罚款。

崔小波注意到了一个违反未保法行为的惩治措施:“由文化和旅游、市场监督管理、烟草专卖、公安等部门按照职责分工责令限期改正,给予警告,没收违法所得,可以并处五万元以下罚款;拒不改正或者情节严重的,责令停业整顿或者吊销营业执照、吊销相关许可证,可以并处五万元以上五十万元以下罚款。”

“这是前所未有的、从本质上解决向未成年人售烟的重大措施,将对改变全国向青少年售烟问题有法不依的情况有重大影响。而且对其他相关法规也将按照未保法的罚则进行修改。”崔小波说。

“未保法‘长了牙齿’。”佟丽华说。

3

上位法将促进
控烟有关条例进步

二手烟影响。因此,未保法有关控烟的条款就显得格外重要。

2016年修订的烟草专卖法实施条例,对烟草专卖法第一章第五条“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”进行了删除。

如今,这一问题可能有了出路。

佟丽华同样觉得,修订后的未保法在控烟方面最大的进步在于,作为上位法,对电子烟、吸烟场所等进行了明确规定,创造了未成年人成长的无烟环境。“未保法是全国人大通过的国家立法,体现的是国家意志。未来关于控烟的有关条例,不论是国务院出台的行政法规、各部委出台的规章制度,还是各

地的条例和政策,都必须在遵守国家法律的基础上。”佟丽华指出,下一步,各地可通过未保相关条例或未保法实施办法,进一步明确相关的规章制度。

针对此前控烟领域专家多次提到的关于学校周边/门口不得设置烟酒售卖网点的问题,此次修订后的未保法并未有明确规定。对此,佟丽华表示,不能依赖未保法解决所有问题,现在已有重大进步。

崔小波坦言,落实条例还有一些工作要做。例如,北京市烟草局曾在2019年处罚了4例向未成年人售烟的行为,但并未向社会公布具体细节。崔小波认为,公开这些案例进行宣传教育,本身就具有管理和惩戒的作用。

(李晨赫)



“未保法是上位法,其他法应该随之调整,例如烟草专卖法。其他的法规要向未保法进行靠拢并予以落实。”崔小波说,未成年人不仅包括学生,还包括一些不会说话的孩子,他们也受到