

保护公众免受烟草烟雾危害

警示烟草危害

禁止烟草广告、促销与赞助

提高烟税

MPOWER的能力建设



International Union Against  
Tuberculosis and Lung Disease

解决贫困人口的卫生问题

国际防痨和肺部疾病联合会  
为保护贫困人口的健康提供解决方案  
控烟例证分析

## 无烟城市：墨西哥城





# 致谢

- 作者及研究带头人：Jon Dawson
- 采访和研究：Jonathan Romo
- 技术支持：Mirta Molinari和Lara Garrido
- 翻译：国际防痨和肺部疾病联合会中国办公室

Jon Dawson协会和国际防痨和肺部疾病联合会衷心感谢为本研究应邀接受采访并提供宝贵信息和文件的人。非常感谢他们能在百忙中抽出时间，与我们一起分享他们宝贵的知识和经验。以下列出了参与此次研究的所有人员：

- Fernando Espino，墨西哥城立法会成员
- Víctor Hugo Círigo，墨西哥城立法会成员
- Xiuh Tenorio，墨西哥城立法会成员
- Jorge Rojas，墨西哥城立法会政治和宣传顾问
- Francisco López Antuñano，反对烟草联盟
- Jesús Felipe González，反对烟草联盟
- Juan W. Zínser，墨西哥反烟草理事会主席
- Rafael Camacho Solís，反对烟草联盟
- Sonia Meza Vargas，控烟运动协调员，泛美心脏基金会
- Armando Ahued Ortega，墨西哥城卫生局局长
- César Sandoval Cázares，墨西哥城卫生局流行病监控协调员
- José Jesús Trujillo Gutiérrez，墨西哥城卫生局流行病监控主任
- Justino Regalado，墨西哥国家控烟办公室主任
- Magdalena Patlán，墨西哥城卫生局机构联络处处长
- Alejandro Madrazo，法律顾问
- Claudia Cedillo，世界肺健基金会驻墨西哥联络官
- James Thrasher，国家公共卫生学院
- Luz Myriam Reynales，国家公共卫生学院烟草研究部部长
- CANIRAC成员，餐饮业商会



# 目 录

<b>一、本例证分析的重点和范围</b>	1	<b>五、守法和执法</b>	13
(一) 无烟法律	1	(一) 法律遵守情况和促进守法的策略	13
(二) 例证分析	1	(二) 守法所面临的挑战	13
<b>二、无烟法律的背景</b>	3	<b>六、无烟法律的影响</b>	14
(一) 人口概况	3	(一) 概述	14
(二) 吸烟情况	3	(二) 二手烟的暴露程度	14
(三) 吸烟的健康代价	3	(三) 公众舆论	14
(四) 墨西哥联邦政府的控烟政策	3	(四) 经济收入	14
(五) 墨西哥城的控烟政策	3	(五) 政治获益	14
(六) 先前的控烟法例	4	(六) 墨西哥城无烟法律对联邦法律及其它各州法律的影响	14
<b>三、墨西哥城无烟法</b>	5	<b>七、结论和经验</b>	15
(一) 概述	5	(一) 概述	15
(二) 无烟场所的范围	6	(二) 成功因素	15
(三) 例外情况的规定	6	(三) 其它经验	16
(四) 其它要求	6	(四) 展望未来	16
(五) 处罚	6		
<b>四、制定无烟法律的主要阶段和要素</b>	7	<b>参考文献</b>	17
(一) 概述	7		
(二) 政治推动和立法进程的初步阶段	7		
(三) 领导层的推动作用	8		
(四) 控烟宣传和动员活动：主要积极人士及其作用	9		
(五) 媒体宣传活动：付费媒体宣传和免费媒体宣传	10		
(六) 问题、辩论主题和论点	11		
(七) 科学研究的作用	11		
(八) 先前立法的效力	12		
(九) 舞厅空气质量监测	12		
(十) 媒体报道评估	12		
(十一) 公众的态度调查	12		



**PROHIBIDO  
FUMAR**



- al fumar
- libre d
- con m

### 一 本例证分析的重点和范围

#### （一）无烟法律

2008年2月26日，墨西哥首都墨西哥城的立法会通过了《保护不吸烟者健康法》，该法要求墨西哥城内所有室内公共场所和工作场所全面禁烟。同一天，墨西哥参议院也通过了联邦《控烟基本法》。联邦法虽然也强调了二手烟的危害，但是，由于联邦法允许在指定的室内吸烟区吸烟，因而难以起到充分保护公民健康的作用。

#### （二）例证分析

本例证分析解读了墨西哥城成功制定和实施无烟法律的过程，并讨论了无烟法律的影响，总结了所取得的经验。为完成本例证分析，我们采访了立法推动的主要参与者（名单见“致谢”一节）并研究了现有的资料和文献。

具体而言，本例证分析探讨了以下几方面内容：

- 无烟法律出台的背景；
- 无烟法律出台的过程和法律的内容；
- 宣传倡导活动、领导者和重要合作伙伴所起的作用；
- 主要的调查研究；
- 法律的执行和遵守情况；
- 法律的出台对二手烟暴露率、公众意识和服务业的影响；
- 经验总结。

本页和下一页的照片由© Jonathan Romo/国际防痨和肺部疾病联合会（2009）拍摄



新无烟法保护工人的健康，图中是改革大道附近的一家小饭店厨房中的员工。



**PROHIBIDO  
FUMAR**

## 二 无烟法律的背景

### （一）人口概况

墨西哥城（联邦区）是墨西哥首都、联邦政府所在地，人口约880万，墨西哥城及其邻近地区人口接近2000万，是世界第三大都市。

### （二）吸烟情况

墨西哥卫生部开展的全国调查显示，墨西哥的吸烟率在1988至2002年间基本没有变化。城市地区12-65岁人群的吸烟率为26%。另外一些调查提供的吸烟率更低一些：据2006年的“全国健康调查”显示，在居住人口为2500人以上的城镇中，20岁以上的成年人中的吸烟率为21%。这些调查的吸烟率的不同可能是不同调查中关于吸烟者的定义不同所致。

2002年开展的全国调查和2003、2006年开展的未成年人烟草调查显示：

- 男性吸烟率超过36%；
- 女性吸烟率为13%；
- 青少年尤其是年轻女性的吸烟率呈上升趋势 - 在墨西哥城，中学生吸烟率在2003年和2006年间从20%上升至28%；
- 社会经济地位高的人群吸烟率更高；
- 吸烟者的吸烟量与其它国家相比较低。

### （三）吸烟的健康代价

据墨西哥公共卫生研究所估计，墨西哥每年约有2.55万人死于烟草使用。按人口比例计算，墨西哥城每年死于烟草使用的人数在2000左右。也有估计显示，全国每年因直接吸烟和二手烟而致死的人数在6万左右。以此数字推算，墨西哥城每年因烟草使用而死的可达5000人。

据墨西哥政府估计，全国每年因治疗烟草相关疾病而支付的医疗费用约290亿墨西哥比索（合26亿美元）。

### （四）墨西哥联邦政府的控烟政策

2004年5月28日，墨西哥成为美洲第一个批准世界卫生组织《烟草控制框架公约》（FCTC）的国家。批准后不久，墨西哥卫生部长与当时墨西哥的两大烟草公司Cigatam（菲利普·莫里斯国际公司的分公司）和英美烟草公司签署了一项协议。

该协议对烟草广告、促销、包装提出了限制性要求，这些要求与英美烟草和菲利普·莫里斯公司自行制定的自愿规则基本一致。除此之外，烟草公司同意每售出一盒烟就从收入中捐出1墨西哥比索给社会卫生保护体系的“灾害救助基金会”，来用于帮助那些没有社保的家庭。该协议还要求，在协议有效期内，不得增加烟草税。这些条件与《烟草控制框架公约》的指导原则相违背。墨西哥国内和国际的控烟人士指出，烟草公司对基金会的捐助有助于其在公众心目中树立良好形象。控烟人士还指出，该协议证明了烟草公司利用其在墨西哥的影响力阻挠控烟事业的进步。2006年，新卫生部长上任，随即该协议被停止续约。

推进实施控烟政策的立法权主要在联邦政府。联邦的《卫生基本法》对多项控烟措施做出了规定，包括（但不限于）：对烟草制品税收的规定；对烟草制品广告的限制；对烟盒包装健康警语的要求；对烟草制品销售的限制；教育和宣传项目以及改善戒烟服务设施。为了推进这些控烟措施的实施，卫生部属下的墨西哥国家控烟办公室于2008年成立。

国家控烟办公室直接隶属于成瘾治疗和控制委员会。然而，卫生部的立法权属于联邦卫生安全保护委员会。所以，国家控烟办公室可以为立法提供建议，但却没有直接启动立法的权利。

### （五）墨西哥城的控烟政策

墨西哥城卫生局将以下措施列为控烟的优先政策：

- 预防性活动和措施以降低吸烟率；

- 监控并敦促烟草销售管理规定的遵守；
- 在教育机构内开展预防吸烟的项目和活动；
- 改善戒烟服务的质量。

### （六）先前的控烟法例

1990年颁布的联邦《卫生基本法》对在某些室内公共场所吸烟做出了限制，但该法很大程度上依靠公众自觉遵守。吸烟区与非吸烟区并没有被要求隔开，而对于该法条款也存在不同的解读方式。由于执行力度远远不够，该法在保护免受二手烟危害方面所起的作用很有限。

2000年，以联邦《卫生基本法》为依据出台的一项规定对在联邦政府办公楼内吸烟做出了限制。规定涵盖的范围包括提供公共服务的公共建筑（例如机场和学校）以及全国卫生系统范围内的医院和诊所。但是，与《卫生基本法》一样，在规

范围内的所有场所均被要求设立吸烟区。虽然该规定第一次明确要求吸烟区必须安装通风系统，且与非吸烟区之间分隔，但事实是，该规定不允许各场所实现全面无烟。

2004年1月，《墨西哥城保护不吸烟者健康法》出台，但由于缺少执行部门的支持，与法律相关的具体规定没有被公布，以至于该法实际上被束之高阁。这部法规要求各场所至少预留30%的面积给非吸烟者。显然，这不是一部强有力的法规，但出台这样一部法规的好处在于，在日后修改时可以要求各场所实现全面无烟，从而无需再从头开始制定一部新的法规。

© Jonathan Romo/国际防痨和肺部疾病联合会（2009）



购物中心的美食广场现在全面无烟，图中的购物中心位于San Angel 附近。

### 三 墨西哥城无烟法

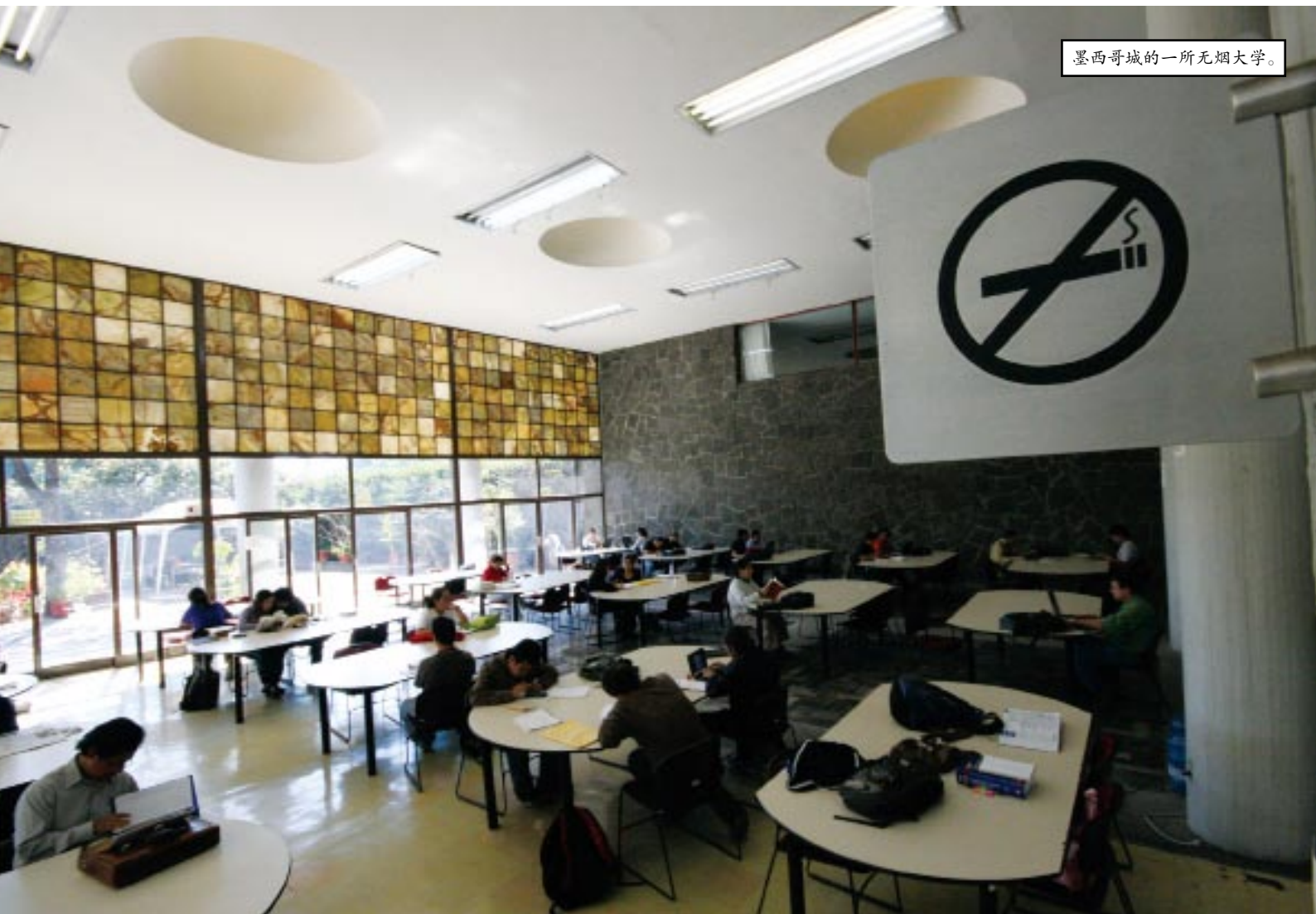
#### （一）概述

2008年2月26日，墨西哥城立法会通过了2004年《保护不吸烟者健康法》的修正案，同时批准了与之相应的《商业设施职能运作法》。两部法必须同时进行修改以确保其一致性。《保护不吸烟者健康法》的修正案规定，所有封闭的公共场所和工作场所，包括公共交通工具、饭店和酒吧等要实现全面无烟。该无烟法不允许设立吸烟室，这使墨西哥城成为全墨西哥实施全面无烟法规的最大行政辖区。该法律于2008年4月3日起生效。

墨西哥参议院在同一天批准了一部新的全国控烟法律—《控烟基本法》，该法律限制在室内工作场所和封闭的公共场所吸烟，但是允许这些场所设立独立的吸烟室或者室外吸烟区，同时要求吸烟室

和吸烟区在180天内设立。该联邦法于2008年5月30日公布，8月28日起生效。2009年5月31日相关实施规定发布。联邦法要求在所有场所设立吸烟区，尽管这些吸烟区可能在户外。所以，墨西哥城的无烟法实际上比联邦法更严格。

© Jonathan Romo/国际防痨和肺部疾病联合会（2009）



墨西哥城的一所无烟大学。

### 《墨西哥城保护不吸烟者健康法》

#### 禁止在下列场所吸烟：

- 所有封闭的公共场所、办公室、商业场所、企业和工厂；
- 医院、诊所、医疗中心、候车室、礼堂、图书馆、学校；所有医疗和教育设施的所有封闭空间；
- 电影院、礼堂、剧院和对公众开放的演出和文化活动的封闭空间；
- 封闭的商业场所，如餐厅和酒吧等；
- 封闭的工作场所和集会场所；
- 公共交通工具，包括出租车；
- 校车和各类班车；
- 体育设施，范围可扩大至露天运动场；
- 电梯和所有建筑物（包括居民楼）内部的楼梯。

### （二）无烟场所的范围

墨西哥城法律禁止在所有公众可能进入的封闭场所以及封闭的工作场所吸烟，这些场所包括办公室、商店、工厂、餐厅、酒吧、医院、公共建筑等。依照该法律的定义，封闭场所指的是空气在内部区域不能自然流通的空间。从窗户、门和其它开口或缝隙进出的空气不属于自然流通的空气。

### （三）例外情况的规定

该法律中规定了几种允许室内吸烟的例外情况。酒店、宾馆等场所被允许指定最多25%的客房为吸烟客房，同时法律规定了吸烟客房必须遵守的条件。这些条件包括安装机械通风设备来净化空气并将空气排到室外，禁止未成年人入住吸烟客房，禁止将吸烟客房用作娱乐用途。换言之，这些客房只能用作住宿客房，而不能用作接待室。

### （四）其它要求

该法律要求必须在无烟场所或区域张贴醒目的禁止吸烟标志，并禁止摆放烟灰缸。

### （五）处罚

无烟法中规定了对违法者的处罚。如有违法情况发生，吸烟者、场所经营者和管理者都将受到处罚。

对无烟场所吸烟者的罚款额为日最低工资（墨西哥城的日最低工资为55墨西哥比索，合4美元）的10-30倍。屡次违法者将被拘留36小时。在公共交通工具内，如果车主允许在车内吸烟，或未按规定张贴禁止吸烟标志，将被处以日最低工资的30-100倍的罚款。一年内两次违法将使车主面临双倍罚款，一年内三次违法将被吊销驾驶执照。

《商业设施经营法》规定，餐厅和酒吧经营者如违反吸烟法，将会面临处罚。对允许在其经营场所的封闭区内吸烟的餐厅和酒吧经营者，将被处以日最低工资126-350倍或351-2500倍的罚款，罚款的数额取决于违法的严重程度。累计违法可能会导致经营场所被查封。

墨西哥城无烟法的执法责任在市长，执法由卫生局长及区政府具体负责。各场所和车辆的所有者、管理者及员工负有监督责任。无烟法还强调，服务设施内的每一位顾客、客户和使用者均有权要求吸烟者停止在禁止吸烟的区域内吸烟，或要求违反规定者离开该场所。任何人都可拨打电话向警方报告违法行为。

# 四 制定无烟法律的主要阶段和要素

## （一）概述

制定、批准和实施墨西哥城无烟法的过程，充分证明了政府领导人的意愿、非政府组织中的积极倡导者以及旨在提高民众意识的大众传媒活动的重要性。我们将探讨这些要素在墨西哥城全面无烟立法推进过程中所起的作用。本章着重探讨了立法的出台过程、有关该法律的反对声音以及支持者是如何予以反驳的。

## （二）政治推动和立法进程的初步阶段

在2007年秋季，来自不同党派的议员提交了一项议案，建议对现行的2004年出台的无烟法进行修订，议案要求墨西哥城的所有室内工作场所和公共场所实现全面无烟。该议案的主要发起者和倡议者有Xiuh Tenorio、Victor Hugo Círigo、Jorge Schiaffino Isunza和Fernando Espino。

遗憾的是，该议案未能获得议员中足够的支持。在立法会讨论该议案期间，“国家行动党”提出了一项修改建议，要求允许在各场所设立吸烟区。为了确保该议案获得批准，“国家行动党”还建议将最初的“全面无烟”的提议修改为“允许各场所指定其场所内的一部分范围为吸烟区，吸烟区必须被物理隔离、安装通风设施和设置标识”。这些建议最终被采纳，并于2007年11月1日公布于众。根据修订后的无烟法，各场所被允许指定不大于30%的范围为吸烟区。修正后的无烟法还规定，需要在60天内对《商业设施职能运作法》中相应的条款进行修订，并在发布后立即生效。实施细则必须在修订后的法案生效后的60日内发布。

在制定实施细则的过程中，出现了一些对无烟法修正案担忧的声音，而正是这些声音最终推动形成了进一步完善无烟立法所需的政治环境。

首先，餐厅经营者和餐厅经营者协会CANIRAC担心，要求吸烟区实现物理分离和安装通风系统

会带来巨大的开支。此外，绝大多数餐厅的服务区域面积都很小，很难提供独立的空间来用作吸烟区。还有一些人担心，允许设立30%面积的吸烟区会造成“不平等竞争”，使面积大的餐厅获益。

与此同时，名为Vips的连锁餐厅的经营者们向法院提出申诉，要求停止该法律的实施。Vips认为该法律限制了商业活动，而且将餐厅的吸烟区范围限制在30%的要求没有根据。但法院最终驳回了他们的申诉，理由是市立法会通过无烟法规的决定是出于保护公民健康权的需要。

越来越多的人开始意识到起草和实施“允许设立室内吸烟区”的有效规定的复杂性。墨西哥城卫生局长Manuel Mondragón尤其担心部分禁烟会带来的隐患。他注意到有的餐厅经营者正在考虑用花盆或灌木将吸烟区和无烟区隔开，而其他的一些经营者为了尽可能扩大吸烟区的面积，在计算餐厅总使用面积时包括了厨房、洗手间以及其它顾客不会使用的空间。正如Mondragón先生对媒体说的那样，“在同一个隔断上写着‘此处禁止吸烟’和‘此处可以吸烟’是件很荒谬的事情。认为这样就能解决问题也同样是荒谬的。只有全面禁止在封闭场所内吸烟才能有效解决这一问题。”

Mondragón不仅担心部分禁烟不能保护员工和顾客免受二手烟危害，他还担心这项法令的实施需要大量的工程师来检查墨西哥城的吸烟区的设置是否合理以及是否按照要求运作。此外，也有人担心，法令中模棱两可的条文规定会导致反对者继续向法院提出申诉禁止该法律的执行。最后，共识终于达成：一个全面无烟的法律将更加清晰，更容易起草，更加公平，同时更容易执行。

在这些努力下，墨西哥城立法会于2008年2月底通过了无烟法修正案。修正案维持最初的提议，即“在所有封闭的工作场所和公共场所全面

禁止吸烟”。修正案于2008年3月4日公布，4月3日生效。各场所只有一个月的时间进行准备。

该法律的实施细则于4月4日颁布，实施细则确立了执法机制和别的实施细节。法律生效后立即颁布实施细则是立法推动者的一个重要策略，这样做使反对者没有机会和时间提出反对意见，也减少了这部法律被削弱的可能性。但是，有些人觉得一个月的准备时间对各场所来说太短。

修正案面临的最后的挑战是，在实施细则颁布后，有人提出申诉，认为禁烟力度较弱的联邦法相对于墨西哥城的无烟法应享有优先权。而法院基于“无烟法修正案牵涉基本的人权，而墨西哥城市政府有权制定比联邦法律更严格的法律来保护公众健康”的考虑，最终判决墨西哥城政府胜诉。

### （三）领导层的推动作用

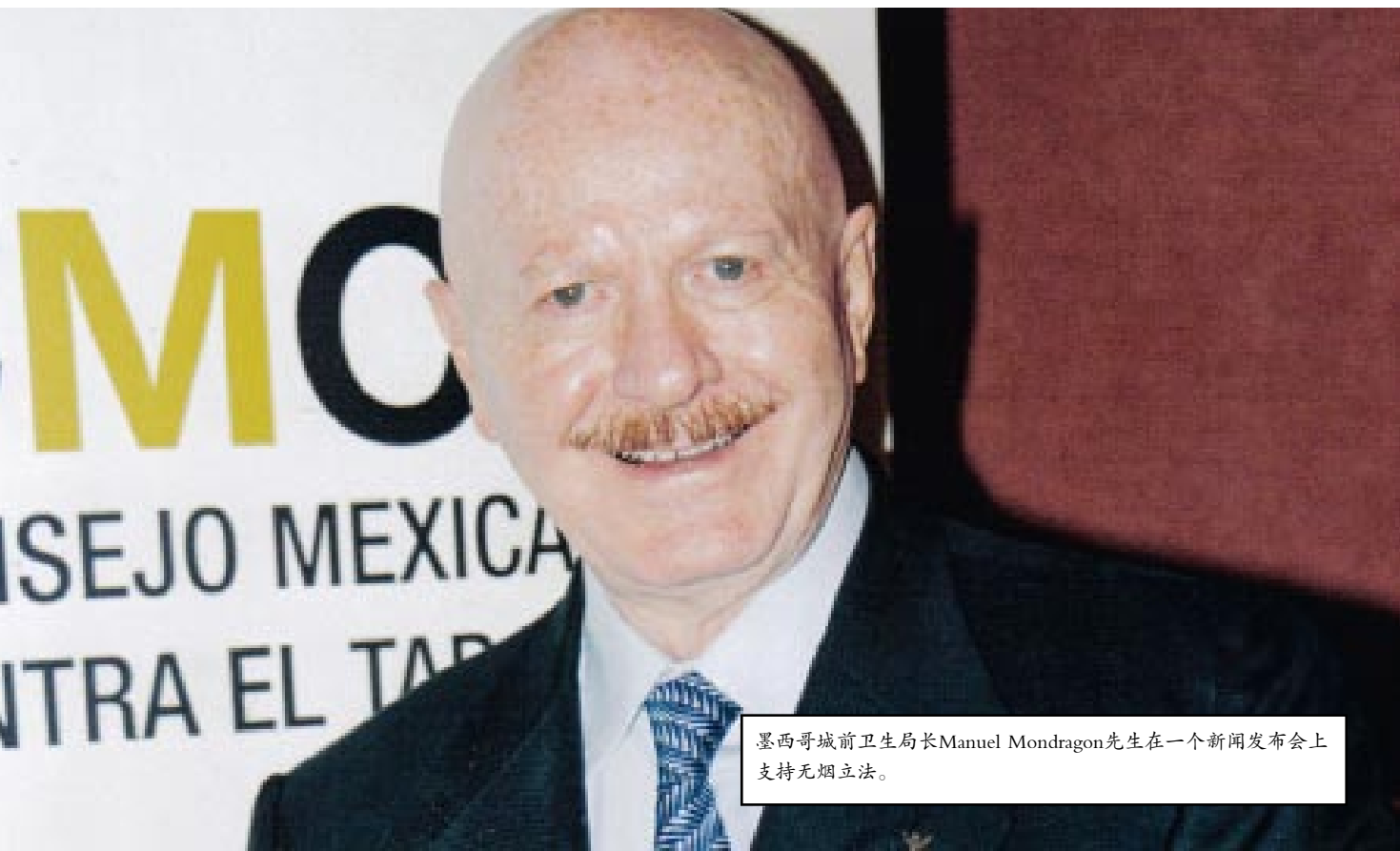
强有力的领导层的推动，以及来自非政府组织的倡导者的鼓励和支持，是无烟法修正案得以提出和全面无烟的条款最终获得通过的重要基础。在任何一个立法推动阶段（从起草到提交、批准、发布以及实施规定的制定），这部无烟法律的通过和最终的成文都离不开各个层面领导层的支持。

领导层的推动和支持不仅来自于墨西哥城立

法会的议员，还有墨西哥城卫生局。卫生局长Manuel Mondragón就是该法律的强有力的倡导者和支持者。墨西哥城卫生局与市政府通力合作，在很短的时间内将法律公布于众并制定了相关的实施规定。卫生局还做了很多工作，使无烟法得到了公众的广泛支持，这对提高守法率起到了很好的作用。

在无烟法出台之前，Mondragón先生要求墨西哥城内所有的政府部门建筑物内禁止吸烟。他还调拨卫生局的预算为支持无烟法律的宣传活动提供资金。在法律生效的前一天，他主持召开了记者招待会宣传法律的出台。另外，卫生局在提高守法率方面也发挥了核心作用。

立法会中的许多议员在无烟法的出台中也起到了重要的作用。无烟法由卫生委员会主席提交给立法会，在他的努力下，无烟法的文本在审议过程中没有被修改和削弱。立法会中的其他主要成员也采取了鲜明的姿态，在制定和推进无烟法律方面发挥了重要的作用。他们积极参与法律的起草、关于无烟的宣传、记者招待会和媒体辩论，并使各党派和成员之间达成了共识。作为支持无烟法律的“领军人物”，Xiu Tenorio在媒体面前表明了鲜明的立场。他与无烟倡导者们密切合作，精心准备无烟辩论，并积极参与公共宣传活动。



墨西哥城前卫生局长Manuel Mondragón先生在一个新闻发布会上支持无烟立法。

### （四）控烟宣传和动员活动：主要积极人士及其作用

多年以来，许多控烟积极人士一直在墨西哥和墨西哥城倡导控烟。泛美心脏基金会、控烟联盟和墨西哥反烟草理事会等一些非政府组织的代表利用其在控烟方面的知识、专业技能及政治影响力，在支持推动和实施墨西哥城无烟法律方面发挥了重要作用。为了推进无烟进程，世界肺健康基金会在筹划媒体活动方面提供了专业意见和支持。国家公共卫生学院也积极配合非政府组织的工作。作为联邦卫生秘书处下属的政府机构，国家公共卫生学院在支持立法、协调和开展学术研究方面发挥了重要作用。

上述组织一直相当积极，但由于大多数组织主要靠志愿者来运作，因此其影响力是有限的。就在无烟宣传运动开始前不久，“布隆伯格减少烟草使用全球行动”为其中的一些组织提供了重要资助。这些资助帮助他们解决了雇员工资、开展研究、教育和媒体宣传活动等方面的经费问题，并在很大程度上提高了控烟倡导人士及其联盟有效开展活动的能力。

为了支持无烟法律，促进行动的协调一致，控烟积极人士利用墨西哥反烟草理事会的平台讨论联合战略和行动，推动动员工作。为了支持动员进程，辉瑞公司（Pfizer）资助成立了一个公共关系机构，在墨西哥城立法会和墨西哥国会开展动员工作。

墨西哥城无烟法律的出台及获得正式通过的速度之快意味着非政府组织的倡导者在推动过程中必须要把握住每一个出现的机会。他们协调宣传活动，提供技术支持，积极参与媒体宣传，开展研究和动员工作，并与推动无烟立法的当地政府官员密切合作。

非政府组织的倡导者的主要活动包括：

- 向推动和支持无烟法律的政府官员提供支持、建议和帮助；
- 积极组织 and 参与新闻发布活动，并利用大众媒体为无烟进程提供支持；
- 组织街头宣传活动，分发传单、宣传画、标语和宣传册；
- 参与研究项目。

非政府组织的主要策略是塑造一个有组织、

有共同目标的联盟的“形象”，尤其是在立法会及其议员的心目中。在“墨西哥反烟草理事会”的框架下，非政府组织通过密切协作将控烟和立法方面的专业资源整合起来，使议员和媒体意识到这个协调一致的组织的存在。这样，非政府组织对政府开展动员的工作进展得很顺利，他们定期与政府官员进行沟通，并为其提供支持无烟法律依据。

在墨西哥城的无烟法获得成功之后，非政府组织还开始在联邦层面推行有效的全面无烟法律。虽然《卫生基本法》原则上允许设立吸烟室，但非政府组织们力图通过在《卫生基本法》中增加限制性的要求和条款，使其变得更严格，并使设立吸烟室变得更困难。



无烟立法实施后在各场所张贴的无烟标识。

### （五）媒体宣传活动：付费媒体宣传和免费媒体宣传

在立法推动的过程中，“墨西哥反烟草理事会”和墨西哥城政府的领导层成功地得到了媒体的持续关注，尤其在全面无烟讨论进行的时候。他们经常在记者招待会、听证会或通过广播和电视采访表明自己的支持立场，并为无烟法律进行辩护。例如，在无烟法律获得批准前数天，“墨西哥反烟草理事会”与议员们共同组织了一次记者发布会，发布会上强调了墨西哥城推行全面无烟法律的理由，并反驳了对于无烟法律可能带来的负面影响的担忧。推进过程中宣传或、活动的启动仪式也吸引了很多媒体的注意力。

众多媒体宣传和信息发布活动推动了无烟立法的进程。在“布隆伯格减少烟草使用全球行动”和世界肺健基金会的资金和技术支持下，泛美心脏基金会与墨西哥城卫生局联手于2008年4月无烟法律颁

布前和颁布后开展了媒体宣传攻势。另外，一个旨在提高公众二手烟意识的宣传活动于2008年1月开始，活动的口号是“美好生活，源自无烟空气”。这项宣传活动制作并发布了一系列广播和纸媒公益广告，这些公益广告突出了餐饮业全面无烟对其服务人员、顾客以及公众健康的好处。

当无烟法律在2008年2月底获得批准的时候，媒体宣传活动的第二阶段也随即开始了。这项由泛美心脏基金会和墨西哥城卫生局共同发起的媒体宣传活动以“尊重呼吸新鲜空气的权利”为口号，将宣传重点放在提高公众对无烟法律和无烟立法依据的认知程度上。

媒体宣传活动的第二阶段结束之后，以“谢谢你”为口号的第三阶段宣传随之展开。第三阶段在突出无烟法律实施初期成果、增强公众对无烟法律信心的同时，继续提高民众对法律的熟悉程度。

©世界肺健基金会（2009）

以“因为我们呼吸的空气不分你我”为口号的宣传活动。



在此次宣传活动中，卫生局的工作人员大规模地对墨西哥城内的各类场所进行走访，这些场所主要包括餐厅、酒吧、宾馆和其它就餐地点。他们通过亲身宣传无烟法律来增强公众的理解、推动法律的遵守，他们随时解答公众的疑问，并向遵守法律的公众表示祝贺。在此阶段，工作人员共走访了21000多个场所。走访活动在第三阶段的宣传活动结束后继续开展，目前仍在进行中。

2008年9月，国家公共卫生学院发起了一项旨在进一步支持墨西哥城无烟法律、提高公民守法率的宣传运动。在世界肺健基金会的资金和技术支持下，以“因为我们呼吸的空气不分你我”为口号的宣传活动在广播、电视、报纸和宣传画上开展起来。

### （六）问题、辩论主题和论点

在全世界范围内，无烟法律一直受到一些机构和个人的质疑，但是，这些质疑通常都是烟草公司宣传的。墨西哥城在这一点也不例外。最强烈的反对声音来自于一些全国发行的报纸和餐厅及酒吧的经营者。和其它地方一样，吸烟者（包括一些有影响力的媒体人）认为无烟法律是对其吸烟权的侵犯。还有人认为无烟法律是“第一世界”和“英语系国家”的法律，不适用于墨西哥这样的拉丁美洲国家。餐厅和酒吧经营者关心更多的则是无烟法律对其收入的影响。

为了支持控烟人士对于健康权的论点并反驳立法反对者，墨西哥国立独立大学法律研究所（UNAM）提出了一系列有说服力的支持无烟法律的论点。这些论点强调了“无烟法律有利于墨西哥公民的福祉和健康”，并且突出了二手烟给健康带来的危害、无烟场所的好处以及与烟草使用相关的疾病的代价。“呼吸清洁空气的权利”被用来反驳“吸烟权”。另外，这些论点阐述了无烟法律的目的并不是“与吸烟者为敌”，而是为了保护公众免受二手烟的危害。政府官员和禁烟倡导者在立法会辩论、记者招待会和媒体采访中广泛运用这些论点来推进无烟法律的通过，并在法律实施后宣传促进守法。

禁烟倡导人士和政府官员在宣传无烟法律的时候很好地强调了“法律的目的是保护不吸烟者和工作场所的人员免受二手烟的危害”这样的观点。另

外一个并不经常被用到的宣传策略是，一些政府官员强调保护顾客免受二手烟危害的必要性。虽然这种观点可能将讨论的注意力从保护工作人员的健康上引开，并有可能引起关于“顾客的自由选择权”的争论，但事实上，在墨西哥城推进立法的争论中，这种观点并没有对立法产生负面影响。

### （七）科学研究的作用

无烟立法倡导者和议员们利用国际和国内广泛的研究为推进全面无烟法律提供依据。同时，本地研究也开展起来，其数据和结论被用于无烟宣传和评估无烟法律实施后的变化。在立法会、媒体和其它公共平台中，这些研究成果也经常由政府官员和非政府组织用作支持其论点的依据。

墨西哥城关于无烟立法的科学研究主要包括以下几部分内容：

- 先前的无烟法律在保护免受二手烟危害方面的有效性；
- 无烟法律实施前和实施后舞厅内二手烟浓度的变化；
- 无烟法律的媒体报道；
- 公众对无烟法律、吸烟行为和二手烟的态度。



### （八）先前立法的效力

在约翰·霍普金斯大学布隆伯格公共卫生学院国际控烟研究所的支持下，一项由国家公共卫生学院开展的研究显示，先前实行的在公共建筑物内不完全禁止吸烟的法律在保护公众免受二手烟危害方面并未发挥太大的效力。来自其它国家/地区的研究也显示，吸烟区和非吸烟区在同一幢建筑物内共存无法避免二手烟的危害。在这一结论上，国家公共卫生学院的研究与其它国家/地区的研究是一致的。

### （九）舞厅空气质量监测

一项在库埃纳瓦卡的一家夜总会开展的有关二手烟浓度的调查显示，在年轻人经常光顾的舞厅等场所，空气中来自烟草烟雾的有毒物质和有害颗粒物的浓度非常高。

### （十）媒体报道评估

一项对纸媒报道的分析显示，媒体通常对国内的控烟问题持中立或支持态度。这为控烟倡导者们提供了积极的环境来利用媒体来进行宣传，并进而影响公众和政策的讨论。

### （十一）公众的态度调查

在2008年3月法律生效前和2008年8月法律生效4个月后实施的民意调查显示了墨西哥城市民对无烟法带来的健康好处的认知程度、二手烟的暴露情况以及对吸烟的态度等的变化。调查的主要发现包括：

- 公众对无烟法的知晓率很高：两次调查显示，93%的被调查者知道无烟法律的存在；
- 对于“无烟法适用于所有工作场所”的知晓率相对较低：8月份的调查显示，75%的被调查者知道该法律禁止在所有工作场所吸烟——或许这与媒体报道集中在餐厅、酒店和酒吧有关；
- 无烟法实施后对无烟场所的支持率上升：3月份的调查显示，对餐厅、工作场所和酒吧/舞厅全面无烟的支持率已经相对很高，但到了8月份，对以上场所全面无烟的支持率分别上升至82%、93%和67%。



餐厅桌子上的宣传标识提醒顾客不要吸烟。

© Jonathan Romo/国际防务和肺部疾病联合会 (2009)

## 五 守法和执法

### （一）法律遵守情况和促进守法的策略

虽然墨西哥城没有系统地监测法律的遵守情况，但我们采访的人普遍认为，墨西哥城的大多数居民都能遵守无烟法律，尤其在餐厅和酒吧。如同实施无烟法的其它国家和地区一样，公众和商家都惊讶于无烟法律能如此容易被接受。

无烟法律批准一年后，在2009年2月36日召开的一次会议上，墨西哥城卫生局长Armando Ahued表示，在墨西哥城接受现场检查的2万家餐厅中，仅有90家没有遵守无烟法。

墨西哥城在执法上有意采取了“温和”的方式。也就是说，当有违法行为出现的时候，违法者会被警告、教育，而不会被立即处罚。然而，如果有商家屡次触犯法律，那么将会受到严厉的处罚。为了鼓励遵守法律，墨西哥城卫生局长还向被举报的场所致函警告。

墨西哥城当局采取了以下措施鼓励遵守无烟法：

- 墨西哥城卫生局与商家直接接触，使他们更好地了解无烟法；
- 通过宣传活动加深公众对“为什么要全面无烟”的理解，并鼓励遵守法律；
- 为工作场所提供培训，帮助其实现全面无烟。

### （二）守法所面临的挑战

虽然公众对无烟法律的接受程度较高，但仍有以下几个方面令人担忧：

- 由于媒体的报道集中在餐厅和酒吧，因此公众可能并不完全了解该法同样适用于办公室或工厂等工作场所；
- 一些酒吧可能允许顾客在打烊后留下来吸烟。

虽然可能跟是否守法本身无关，但有人认为法规的涵盖范围有漏洞，比如烟雾会从室外的露天场所（允许吸烟的场所）通过窗户飘入室内。



©墨西哥城卫生局长 (2009)

新任卫生局长Armando Ahued Ortega与他的前任Mondragon先生一样支持墨西哥城的全面无烟立法。

## 六 无烟法律的影响

### （一）概述

本部分主要讨论无烟法律在以下几个方面产生的影响：

- 二手烟的暴露程度；
- 公众舆论；
- 经济收入；
- 政治获益；
- 墨西哥城无烟法律对联邦法律及其它各州法律的影响；

### （二）二手烟的暴露程度

无烟法律的实施使公众的二手烟暴露程度得到降低。2008年3-5月间，据被调查者反映，所有场所的二手烟暴露程度均大幅降低。被调查者中受到二手烟暴露的比例也从3月份的30%下降到了8月份的10%。此外，被调查者中“在过去30天内”没有接触到二手烟的比例翻了一番，从19%上升到40%。

### （三）公众舆论

虽然在法律实施前，公众对于无烟法能够保护免受二手烟危害的认识已经很高，但在无烟法律实施后，公众在这方面的认识进一步得到提高。调查还显示，关于顾客和员工“有权呼吸无烟空气”的认同与日俱增。

### （四）经济收入

在约翰·霍普金斯大学布隆伯格公共卫生学院国际控烟研究所的技术支持下，国家公共卫生学院开展了关于无烟法律对餐厅、酒吧的收入影响的调查。初步调查结果显示，总体来讲，墨西哥城的无烟法增加了商家的收入。多项指标显示，自法律实施以来，墨西哥城的餐厅、酒吧等商业场所的效益要好于国内其它地方。例如，从2008年4月到8月的五个月内，墨西哥城酒吧和单位食堂的客流量和利润都高于

去年同期，而且，墨西哥城的增长幅度要高于国内其它地方。墨西哥城餐厅的效益也要好于全国其它地区，虽然上座率微微下降，但总利润是增长的。由于墨西哥城周边各州没有实施严格的无烟法律，因此有人担心墨西哥城的吸烟者会前往周边各州的酒吧和餐厅消费。不完全调查显示，无烟法律刚实施之际，去墨西哥城周边各州酒吧和餐厅消费的人数有所增加。但随着时间的推移，去周边各州消费的人数开始减少。泛美心脏基金会目前为墨西哥城周边各州起草了一项试行法律，鼓励它们出台与墨西哥城相同的无烟法律。

### （五）政治获益

对于支持无烟法律的政府官员来说，参与到这次备受公众关注、欢迎而且取得了成功的无烟宣传中提升了他们在当地和全国范围内的政治形象和媒体形象。针对本研究的采访显示，参与到无烟宣传中使政府官员在公众中获得了关心健康、关爱公民福利的口碑。同时，其它地区的立法者也积极向墨西哥城的政府官员寻求控烟方面的知识和经验。

### （六）墨西哥城无烟法律对联邦法律及其它各州法律的影响

针对此项研究进行的采访显示，墨西哥城的全面无烟法律及其所取得的成功对正在考虑实施无烟法律的其它各州起到了积极的作用。墨西哥城也为提高联邦法律保护公众免受二手烟危害的效力提供了可借鉴的经验。

# 七 结论和经验

### （一）概述

2008年4月，《墨西哥城保护不吸烟者健康法》的实施使墨西哥城步入了全球实施公共场所和工作场所全面无烟法律的国家 and 城市的行列。无烟法律有效地保护了员工和顾客免受二手烟的危害。墨西哥城的无烟法律中允许吸烟的例外场所很少，它不允许设立吸烟室的规定使其比联邦立法更能保护公众的健康。事实证明，无烟法律广受墨西哥城居民的欢迎，其遵守率超过了立法的提议者、公众和服务业的预期。此外，初步迹象显示，该法律并未损害市内服务行业的经济效益。

### （二）成功因素

#### 政府官员的积极倡导

在推动立法和媒体讨论中，墨西哥城立法会和卫生局的领导人和政府官员为实现全面无烟法律发挥了重要作用。

#### 来自于熟悉控烟的非政府组织的强有力和协调一致的支持

控烟倡导者利用其专业知识和个人影响力积极参与到推进立法的进程中。他们是无烟法律获得成功的不可或缺的组成部分。他们支持政治推动，组织宣传活动，并能够灵活应对迅速变化的政治环境。他们的团结、对无烟法律以及其它国家/地区成功经验的理解、以及与决策者的个人关系加快了无烟法律的成功步伐。

#### 协调一致、资金充足的宣传活动

墨西哥城的无烟立法进一步证实了其它国家和地区的经验，即通过宣传活动让工作场所的员工了解“为什么要实施无烟法律”、“无烟法对他们的意义”、以及“法律如何实施”很重要。同时，墨西哥城的做法显示了宣传活动和媒体可以被用来提高公民对二手烟危害的认知程度，驳斥反对者的论点，以及调动公众对无烟立法的支持。要确保向公众传达的关键信息的一致性，突出强调无烟法对健康的益处，同时向公众解释无烟法的目的并不是要与吸烟者为敌，这些都是至关重要的。

#### 充足的资金和技术支持

在推进立法的过程中，充足的资金支持使非政府组织和政府有能力支付在宣传活动中的全职工作人员，并且能够确保媒体宣传及其它活动的开展。除了资金支持外，国际控烟专家及时地向国内的控烟人士提供高水准的技术支持，这些都有助于立法活动的快速、有效开展。

#### 清晰的全面无烟法律

无烟法律的成功实施和高遵守率很大程度上得益于其禁止在所有封闭的工作场所和公共场所吸烟（只有极少数场所允许吸烟）。墨西哥城的实例证实了其它国家和地区的经验，即全面无烟的法律规定更加清晰、易于起草、更公平、实施起来更容易。墨西哥城的无烟法律符合大多数服务业经营者支持的标准，即无烟法律应覆盖所有商业经营场所的所有室内区域。

#### 及时应对烟草业的论点，并开展研究提供论据

墨西哥城立法过程中出现的问题和反对观点与世界其它国家、地区、城市出现的问题和反对观点非常类似。在墨西哥城，立法倡导者以当地或至少是全国的调查研究作为他们观点的依据。而倡导者们对其所持论点的充分理解是成功的关键因素。

### （三）其它经验

墨西哥城的经验告诉我们以下几方面的要素对于推进无烟立法非常重要：

- 率先垂范：确保市政府和其它公共部门在法律实施前就实现无烟化，以免使无烟法在实施初始就遭遇阻力；
- 通过实施有效的策略来确保民众对法律的遵守，同时保证必要时政府具有执法的能力，以提高无烟法律的威信；
- 无烟法律通过后，立即出台各项实施细则；
- 缩短法律推进的过程，不给烟草业和其他反对者时间以组织设置障碍；
- 墨西哥城无烟立法的成功经验可以为联邦以及其它各州推广无烟法律提供借鉴。

立法实施后，还有一些无烟法律的支持者认为墨西哥城的无烟法律可以更加成功。他们认为：

- 尽管无烟法律的顺利通过没有留时间给烟草业及反对者设置障碍，但30天的整改时间对于一些商家太短，尤其是对那些希望另辟室外空间用作吸烟区的餐厅和其它服务业经营者们；

- 由于缺乏可引用的关于墨西哥城的吸烟率调查的数据，因此很难评估无烟法律对吸烟率的影响。

### （四）展望未来

为了确保墨西哥城的无烟法律继续成功实施下去，需保持公众对无烟法律的持续关注，并准备应对例如“无烟法律影响了服务业的收入”的反对声音，特别在当前经济总体低迷的形势下。

虽然挑战依然存在，但无烟法律已经成为墨西哥城在公共健康方面取得的一项重要成果，而且墨西哥城市民的健康状况会得到显著改善。墨西哥城的无烟立法经验值得学习和效仿。墨西哥城的立法推进过程使用了较少的资源，而且耗时较短，这些都说明无烟法律同样适用于拉丁美洲和其它国家/地区。

## 参考文献

1. Valdés-Salgado R, Lazcano-Ponce EC, Hernández-Ávila M Primer informe sobre combate al tabaquismo. México ante el convenio Marco para el Control del Tabaco. México. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.
2. Resultados de las Encuestas Nacionales de Salud 2000 y 2006 Salud Publica Mex 2007;49 suppl 2:S147-S154.
3. The ENA survey considers persons who have smoked during the past 12 months (even though they have not smoked during the past 30 days) as smokers, while the ENSA survey only includes those smoking at the time of the survey. See:Valdés-Salgado R, Lazcano-Ponce EC, Hernández-Ávila M. Primer informe sobre combate al tabaquismo. México ante el convenio Marco para el Control del Tabaco. México. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.
4. *ibid.*
5. Before and after the Framework Convention on Tobacco Control in Mexico: A comparison from the 2003 and 2006 Global Youth Tobacco Survey,Salud Publica Mex 2007;49 suppl 2:S155-S169.
6. *ibid.*
7. Source: [www.conadic.salud.gob.mx/interior/cirt\\_baco.htm](http://www.conadic.salud.gob.mx/interior/cirt_baco.htm).
8. Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Décima Séptima Época, No. 204, 1 de noviembre de 2007.
9. <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/149866/373799/file/Viernes%202%20de%20novi.doc>. 2 November 2007, Media monitoring.
10. Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores de Distrito Federal y la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Décima Séptima Época, No. 287, 4 de marzo de 2008.
11. Decreto por el que se Expide el Reglamento de la Ley de Protección a la salud de los No Fumadores en el Distrito Federal Gaceta Oficial del Distrito Federal. Décima Séptima Época, No. 307, 4 de abril de 2008.
12. Barrientos-Gutiérrez T, Valdés-Salgado R, Reynales-Shigematsu LM, Navas-Acien A, 4 de marzo de 2008.
13. Lazcano-Ponce E, Benowitz N, Sanchez-Zamorano LM Barbosa-Sanchez L, Valdés-Salgado R, Jacob III P, Diaz R, Hernández-Ávila M. Secondhand smoke exposure in Mexican discotheques. Nicotine Tob Res 2007;9:1021-1026.
14. Llaguno-Aguilar SE, Dorantes-Alonso AC, Thrasher JF, Villalobos V, Besley JC, (2008). Analysis of coverage of the tobacco issue in Mexican print media. Salud Publica Mex;50 suppl 3:348-354.
15. Evaluarán terrazas para fumadores, Excélsior, 27/02/2009.
16. 2008 data supplied by J. Thrasher, INSP/University of South Carolina.
17. *ibid.*
18. *ibid.*
19. Guerrero López CM, Olivera Chávez RI, Quintana Carrillo RH Reynales Shigematsu LM, Waters H. Evaluación del impacto económico de la ley de protección a los no fumadores en el Distrito Federal: Resultados preliminares. Departamento de Investigación sobre Tabaco, Instituto Nacional de Salud Pública, 2008.



International Union Against  
Tuberculosis and Lung Disease

解决贫困人口的健康问题

## 联系我们

国际防痨和肺部疾病联合会控烟部

英国爱丁堡皇后大街10号EH2 1JQ

电话: +44 131 226 2428

传真: +44 131 220 0529

邮箱: [tobaccofreeunion@theunion.org](mailto:tobaccofreeunion@theunion.org)

网址: [www.theunion.org](http://www.theunion.org)

[www.tobaccofreeunion.org](http://www.tobaccofreeunion.org)

