

控烟与《铁路法（修改草案）》（征求意见稿）讨论

文/马燕

摘要：本文就铁路禁烟谈论了铁路控烟立法的必要性及其现实基础、控烟的有效途径和关于《铁路法（修订草案）》（征求意见稿）的建议及理由

关键词：铁路控烟立法，《烟草控制框架公约》，经济手段，《铁路法》

引用本文

马燕. 控烟与《铁路法（修改草案）》（征求意见稿）讨论. 生物多样性保护与绿色发展, 第4卷第3期, 2021年9月, ISSN2749-9065

各位与会代表大家早上好，感谢绿会搭建平台和邀请，能够在21年的最后一天与大家共同参与控烟与《铁路法》（修改草案征求意见稿）讨论深感荣幸，通过会议交流受益匪浅，下面就铁路禁烟谈以下三点：

一、铁路控烟立法的必要性及其现实基础

首先，吸烟属于个人行为，是普遍共识的危害健康的不良嗜好，其不仅危害吸烟者自身健康且会对环境和他人造成危害，增加社会卫生和健康治理负担。另一方面，其对儿童和青少年影响大，涉及到未来劳动力的质量，关乎国家高质量可持续发展。不控烟不利于美丽中国、健康中国建设规划的有力推进，也不利于生态文明建设。铁路是重要的交通运输基础设施，作为人口大国，其承载力大，受众面广，在铁路运输中禁烟意义深远。

其次，从绿色发展和环境保护，保障公众健康的现实需要看，我国的控烟立法工作任重道远，需要有重点的推进。从国际看，2003年我国签署了世界卫生

组织《烟草控制框架公约》(以下简称《公约》),于2006年1月9日在我国生效。该《公约》第8条规定,在室内公共场所、室内工作场所、公共交通工具和必要的室外场所全面禁止吸烟,并制定了详细的实施准则。《公约》签订以来,全球范围内迅速掀起了无烟立法的新浪潮,截至2012年,已有100多个国家制定了公共场所控制吸烟法或控烟综合性立法,其中44个国家施行了全面无烟法律。国际经验表明,控烟的最佳做法是在工作场所、公共场所、公共交通、酒吧和餐馆全面禁烟、不允许设立吸烟室。创建无烟卫生计生系统、无烟学校、无烟机关、无烟企业等。

再次,从国内控烟立法看,迫切需要国家层面法律的引领。尽管2008年以来,北京、上海、杭州、广州、哈尔滨、天津、青岛、兰州、深圳、长春等多个城市相继根据《公约》第8条及其实施准则出台了控制吸烟地方性立法。各具特色的无烟环境创建工作,为全国控烟立法和执法提供了有益实践经验积累。但国家层面的立法还严重不足,供给缺位。《铁路法》修改应当在全面禁烟方面做出创新性规范。

最后,从人民群众的需要看,控烟立法时机已经成熟。我国在大气污染防治方面的立法比较完善,但关于室内和交通工具内大气污染防治还比较薄弱,据调查,无论是吸烟者还是被动吸烟者,90%以上的被调查者都支持在公共交通工具、学校和医院禁止吸烟;超过80%的被调查者支持在会议室、餐厅和酒吧等禁止吸烟。控烟很有必要。

二、如何控烟? 控烟的有效途径

从国际控烟的有效途径看以下路径应当互相配合,形成良好的互补系统。

一是完善立法。控烟行为涉及到卫生、环保、交通、建筑、未成年人保护等

法律领域。控烟的法律体系应当健全，以形成全面控烟法律体系。如公共场所、无烟学校、无烟公寓、无烟社区等。特别是在铁路运输系统应当确立全面禁烟是原则，允许吸烟是例外的立法思维。抓住铁路立法的机会，积极推进禁烟十分重要。

二是通过经济手段控烟。如美国，加拿大等国通过提高烟税。加拿大大多数省份都逐步提高烟草税（省税）。比如，阿尔伯塔省决定自2015年3月27日起每条烟（200支）加征5加元（约合25元人民币）烟草税。最新的税率为，20支装的香烟每包征收4.5加元（约合22.5元人民币），一条200支装的香烟就是45加元（约合225元人民币）。对于产业链的控制。

三是大力宣传。通过各种渠道广泛宣传吸烟的危害，控烟的必要性。如公告控制等，《噪声污染防治法》第十条规定，国家鼓励基础群众性自治组织、社会组织、公共场所管理者、业主委员会、物业服务人、志愿者等开展噪声污染防治法律法规和知识的宣传。此规定非常好，希望控烟的法律宣传也如此。从世界范围看，公益组织和环境保护社会组是控烟的不可或缺的有力推动者，绿发会在我国已经率先开展控烟各项工作，如积极宣传控烟、为控烟提起诉讼等，并作出了突出的成绩，有力促进了我国控烟工作的开展。在此基础上继续深度扩大成果值得。

四是促进全民控烟教育。运用所有的教育体系，增强关于控烟的知识和必要性教育。

三、关于《铁路法（修订草案）》（征求意见稿）的建议：

（一）、建议在《铁路法》客运协议中增加全面禁烟的条款，确立禁烟是原则，允许吸烟是例外的原则。

《铁路法》(修订草案))(征求意见稿)第五十八条之(五)在禁止吸烟的列车上、其他列车以及铁路车站的禁烟区域内吸烟,或者使用能够产生烟雾的香烟替代品及其他物品;。仅有这项规定是不够全面的,也不利于控烟规定的执行。

建议:建议在《铁路法》中增加全面禁烟的总的原则性的条款,用禁止性规范明确在火车上禁止吸烟及其替代品。如规定,营运车辆应当在车厢张贴醒目标志,禁止吸烟、并张贴举报和投诉电话,监督司乘人员禁烟的义务。禁止乘客在车内吸烟。对于违反者由铁路公安依据情节给予相应处罚。

理由:其一,尽管吸烟属于个人行为,但当其可能危害公共利益时就应当依法保护公共利益。目前高铁动车已经全面禁烟。《铁路法》作为铁路事业的综合性立法,应当明确规定在车辆内禁止吸烟,以为其他相关下位立法提供法律依据。我国《民法典》规定的绿色原则,《环境保护法》的原则和制度等已经为铁路全面禁烟提供了立法基础和支持。我国《大气污染防治法》第七条也规定了企业事业单位和其他生产经营者应当采取有效措施,防止、减少大气污染,对所造成的损害依法承担责任。公民应当增强大气环境保护意识,采取低碳、节俭的生活方式,自觉履行大气环境保护义务。

正在兴起和不断扩大的绿色产业链也要求铁路运输业参与。铁路运输禁烟是其中的重要组成部分。

在铁路法中明确规定在车内禁止吸烟,有利于不吸烟的公民维护自身的合法权益。

其二,营运的交通工具内,应当全面禁烟;也是顺应《烟草控制框架公约》的要求和义务履行需要。其三,有利于减轻铁路运输安全的重负。吸烟对车内空气环境有不良影响,也容易引起火灾等。其四,有利于保障旅客安全,为旅客提

供安全健康的旅行保障。同时有利于扩大全面禁烟的范围。

（二）、关于《铁路法（修订草案）》（征求意见稿）第一条

为了保障铁路运输和铁路建设的顺利进行，促进铁路高质量发展，适应建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国和人民日益增长的美好生活的需要，制定本法。

建议：第一条修改为促进“铁路事业”或“铁路交通事业”高质量发展。

理由：其一，依据该法对于铁路的解释其不能涵盖该法调整的所有社会关系。立法目的应当包括铁路在内的所有相关行业活动，既包括铁路运输和铁路建设，也包括铁路行业的监督管理，以及与之相关的社会治理。

其二，从我国已有立法例看，我国《公路法》规定的是：“为了加强公路的建设和管理，促进“公路事业”的发展，适应社会主义现代化建设和人民生活的需要，制定本法。《民航法》规定的是：“为了维护国家的领空主权和民用航空权利，保障民用航空安全和有秩序的进行，保护民用航空活动当事人各方的合法权益，促进民用航空事业的发展”。

（三）、关于《铁路法（修订草案）》（征求意见稿）第七条

第七条 铁路运输调度和运行图编制应当遵循安全、公平、效率原则，保证路网得到合理、充分、有效的利用，保障公众出行和物资运输基本需求。

建议：增加“和国家的特殊需要”。

理由：其一，铁路作为重要的交通工具，其是保障公众出行和物资运输的基本需要，其同时也是保障国家安全和区域安全的重要途径。本法中也涉及到国家的特殊需要。如，军事、救灾抢险。并且在发生此类情形时，铁路得优先安排。如第二十条的军事运输。其二，人民铁路为人民，当国家认为人民有出行和

物资运输之外的特殊需求时，保障人民利益是铁路必须的担当。如第九条、第十条关于公益运输任务的规定

（四）、关于《铁路法（修订草案）》（征求意见稿）第十四条第二款

第十四条 铁路运输企业应当采取有效措施做好旅客运输服务工作，做到文明礼貌、热情周到，保持车站和车厢内的清洁卫生，保障所提供食品和饮用水的安全。

铁路沿线地方人民政府和铁路运输企业应当采取措施，防止对铁路沿线环境的污染。

建议：本款修改为：铁路运输企业应当采取措施保护生态环境，防止对铁路沿线环境的污染和破坏。删除第二款 铁路沿线地方人民政府应当采取措施，放到其他条款。

理由：地方政府和铁路运输企业的关系既是协作关系，也是监督与被监督的关系。地方人民政府作为该辖区的环境质量的直接责任主体，其一项重要的职责是监督该区域的所有建设工程包括铁路建设项目及其运行符合当地环境保护的要求，就此而言，地方人民政府是监督管理主体，铁路运输企业是环境保护的义务主体。尽管地方人民政府有参与铁路沿线环境保护的义务，但本条规定的主要是铁路运输企业的义务。建议在立法中分开说。

（四）、关于《铁路法（修订草案）》（征求意见稿）第三十一条

第三十一条 国家对铁路实行分层规划、分类投资建设。铁路建设项目应当纳入铁路发展规划。地方铁路发展规划应当与全国铁路发展规划相协调。

建议第二款增加：专用铁路和铁路专线的规划应当符合国家铁路和地方铁路发展规划。

增加：“铁路规划和建设应当保护生态环境，节约土地资源，防治环境污染。”
作为第三款。

理由：其一，《铁路法》作为铁路的综合性基本立法，应当对所有的铁路规划进行规范，考虑立法的逻辑周延，也避免发生冲突时无法可依。

其二，铁路规划和铁路建设与生态环境密切相关，其导致的生态环境破坏和环境污染纠纷也时有发生，为了避免此类问题，应当在铁路法中就铁路规划和建设的环境保护义务明确规定，实现与环境保护法的协调和衔接。