

有關在禁煙區及公共交通工具上 執行禁止吸煙法例的機制的調查報告摘要

背景資料

對於政府當局採取的反吸煙執法行動，特別是針對食肆內違例情況的行動是否適切有效，公眾日益關注。為此，申訴專員在去年五月底決定，根據《申訴專員條例》(第 397 章)第 7(1)(a)(ii)條，進行直接調查。

調查工作

2. 進行這項調查的目的，在於審研當局執行《吸煙（公眾衛生）條例》(「該條例」)(第 371 章)第 II 部所採用的機制、評核當局所採取的執法行動，以及評斷上述機制和執法行動是否適切有效。

《吸煙（公眾衛生）條例》第 II 部

3. 該條例第 II 部規定：將公眾地方內一些指定區域和公共交通工具劃為禁煙區；在這些地方內禁止吸煙；展示特定式樣的標誌，並確保這些標誌保持良好的狀況；以及違反第 II 部條文的罰則。該條例有四個附表。附表 1 和 2 分別列出禁止吸煙的公共交通工具和室內公眾地方。附表 3 列出獲授權可指定禁煙區的機構名稱。附表 4 列載可劃出指定禁煙區的處所；這些處所的管理人可以自行決定是否在處所內劃出指定禁煙區。

執法機制和執法工作

4. 場地管理人和獲授權人是執行禁煙措施的主要人物。該條例授權他們制止任何人在禁煙區內吸煙；要求違例者提供其個人資料；倘若該人不合作，他們可要求他離開禁煙區；倘若他拒絕離開，亦可將他逐出禁煙區。如有需要，警方會協助場地管理人處理難纏的違例者。警務人員如在執行一般職務時遇

地管理人處理難纏的違例者。警務人員如在執行一般職務時遇上違例吸煙者，會向他發出口頭警告。假如他置若罔聞，警方便會票控他。當一些政府部門（通常是某些場地的發牌當局），例如運輸署、海事處和影視及娛樂事務管理處接到場地管理人的報告，都會協助管理人採取執法行動，票控違例者。由於資源所限，這些部門只能在接到報告後採取行動，不能派員巡查禁煙區和檢控違例者。

5. 場地管理人必須在禁煙區內設置禁煙標誌，並確保這些標誌保持良好的狀況。政府許多部門（通常是某些場地的發牌當局）都會協助檢查這些標誌的展示情況。這些部門的人員在例行巡查場地時，如發現該處沒有展示禁煙標誌，亦會建議場地管理人設置特定式樣的標誌。由於場地管理人每次都接納部門人員的意見，並即時遵辦，故此截至目前為止，當局亦無須採取票控行動。

6. 提供超過 200 個座位的食肆（以全高度間隔隔開專作舉辦私人活動用途的部分除外），其管理人必須將最少三分一的地方劃為指定禁煙區，並在食肆入口展示標誌，以顯示食肆內是否設有禁煙的座位區。食物環境衛生署（「食環署」）是食肆的發牌當局，負責在例行巡查食肆時，代表衛生福利局（「衛福局」）查察食肆有沒有遵守上述規定。倘若食肆沒有遵辦，該署便會發出口頭和書面警告。截至目前為止，該署並無檢控任何食肆。根據食環署提供的資料，由於所有接到警告的食肆都已即時採取該署建議的行動，該署無須把這些個案轉介衛福局。

7. 衛福局是管制煙草的決策局，負責收集和分析有關執法行動的統計數字、安排宣傳和公眾教育活動，統籌政府各部門的執法行動及評估其成效。

控煙辦公室

8. 為了更有效地統籌反吸煙的工作，政府於二零零一年二月成立控煙辦公室，歸衛生署管轄。二零零一年六月，衛福局發表一份公眾諮詢文件，概述多項建議，目的是加強對煙草的

管制。其中一項建議是把禁止吸煙的地方擴大至包括所有食肆、酒吧、卡拉 OK、學校、大學、高等教育院校和室內工作間。長遠的目標是逐步把禁止吸煙的地方擴大至包括其他公眾室內處所，例如公共浴室、夜總會及麻雀館。該局並建議授權公職人員，特別是控煙辦公室的控煙主任，就該條例訂明的 13 項罪行（其中兩項在該條例第 II 部訂明）採取直接檢控行動。

遵守法例

9. 衛福局認為，除在食肆和購物商場外，在大部分禁止吸煙的地方，有關人士都已遵照該條例第 II 部去做，情況大致上令人滿意。香港吸煙與健康委員會和控煙辦公室收到的公眾投訴個案數字所顯示的情況，與該局的看法亦不謀而合。

觀察所得及意見

10. 在這項調查中，申訴專員有如下的觀察所得和意見：

法例方面

- (a) 該條例並無說明場地管理人在取得違例者的個人資料後應該怎樣做（詳見第 4 段）。他可以酌情決定是否向有關當局報告違例吸煙的事項。倘若場地管理人收集這些資料的目的，並非是為方便有關當局採取跟進行動，則收集這類資料是沒有任何作用的。
- (b) 倘若場地管理人沒有執行禁止吸煙的規定，則無論他是否蓄意如此，均應受罰，但該條例並無訂明任何罰則。換言之，場地管理人可以對其執法職責置諸不理，亦不會受到制裁。當局最低限度應規定場地管理人在有人告訴他發現違例情況，例如有顧客提出投訴時，便須採取行動。倘若當局規定場地管理人須履行這項

法定義務，當會鼓勵市民舉報違例吸煙的行為，並有助場地管理人應付違例者。

- (c) 根據該條例，當局將許多不同類型的公共場地劃為指定禁煙區。因此，市民對於哪個部門應負責哪類公共場地感到混淆。這種混淆不清的情況很易令各有關部門有藉口，不去執行該條例的規定。
- (d) 對於領有牌照的食肆，當局可以修訂法例，增加一項發牌條件，訂明食肆須執行禁止吸煙的規定。

執行法例

- (e) 衛福局並沒有制訂清晰的指引和程序，協助某些場地（尤其是食肆和購物商場）的管理人執行該條例第 II 部所載的規定。
- (f) 衛福局並沒有就有關的法例規定和場地管理人須履行的職責，進行適當的宣傳、教育和培訓。
- (g) 儘管食環署和控煙辦公室發現有很多違例個案，而食環署、香港吸煙與健康委員會和控煙辦公室也接到不少公眾投訴，但衛福局對於違例吸煙的行為仍然容忍。
- (h) 現行的執法機制有漏洞，工作亦有重疊之處。其中一個漏洞是，現時並沒有任何政府部門負責查看超級市場、銀行、百貨公司和購物商場等有否展示禁煙標誌，這顯然是由於這些場地並沒有發牌當局。工作重疊的其中一個例子是，對於提供超過 200 個座位的食肆，食環署和控煙辦公室都會分別派員查看它們有否遵照法例規定，將食肆部分地方劃為指定禁煙區，以及展示特定式樣的禁煙標誌。

- (i) 為改善上文(e)、(f)及(h)段所述的情況，必須更有效地策劃和協調政府各部門的執法工作，並應指派一個專責機構（最好是控煙辦公室）協助衛福局履行這些職能。
- (j) 當局曾在一九八三至八五年間設立跨部門工作小組，負責檢討執法策略和執行方法，但自該小組停止工作後，政府內部便沒有一個適當的場合，讓有關部門直接交換意見。
- (k) 雖然食環署是食肆的發牌當局，但該署並不負責就食肆內違例吸煙的行為採取票控行動。這與既定的做法截然不同（詳見上文第 4 段）。本署認為，由食環署人員協助對在食肆禁煙區吸煙的人採取行動，不但是合情合法，而且是因利成便，順理成章的。

其他措施

- (l) 當局早已採取行政措施，在政府工作間及由政府部門或法定組織管理的場地推行無煙政策，現在大可考慮把上述地方歸入實施禁止吸煙法例的範圍。衛福局應鼓勵有關機構加入該條例附表 3（詳見上文第 3 段）所載機構的行列，以證明政府有決心推行反吸煙政策。
- (m) 衛福局在其諮詢文件（詳見上文第 8 段）中建議，把原來列入附表 4（自願實施禁止吸煙規定）的學校、大學、高等教育院校和食肆（提供少於 200 個座位者），改為列入附表 2（強制實施禁止吸煙規定）。同樣地，衛福局亦可考慮先讓一些目標場地，例如公共浴室、夜總會和麻雀館等自願實施禁止吸煙規定，再在這些場地強制實施禁止吸煙法例，以達到其長遠目標。

- (n) 實施該條例的修訂條文的寬限期，在過去幾年已一再延展。當局應避免不必要地延長寬限期，因為這樣會令市民誤以為政府並不重視法例的實施。
- (o) 控煙辦公室在其印製的資料單張中說明，除了為市民的健康着想外，實施禁止吸煙規定亦可為商界帶來下列好處：減少發生火警的機會、促進職業安全、令空氣更清新、改善環境衛生、提升公司形象，以及減低員工的病假率和僱主的醫療負擔；這些都是營商者會考慮的主要因素。為了達到更佳的宣傳效果，當局應向商界特別推介和更廣泛宣傳。

結論

11. 根據調查所得的結果，本署作出以下的結論：

- (a) 一直以來，政府為執行該條例第 II 部所採取的行動有欠積極，也不夠嚴厲；
- (b) 應改善執法機制和法例中有欠妥善之處；以及
- (c) 上述情況令政府的反吸煙政策成效減弱。

建議

12. 申訴專員向政府提出下列 15 項建議：

法例方面

衛福局

- (a) 在該條例中清楚訂明，應如何處理根據該條例

第 3(3)(b)或第 4(2)(b)條向違例者取得的個人資料；

- (b) 考慮是否有需要在該條例中訂明，場地管理人如沒有執行禁止吸煙規定，即屬違法；
- (c) 在該條例中清楚訂明哪些是負責執行該條例第 II 部所載規定的公共機構或公職人員；

環境食物局（「環食局」）及食環署

- (d) 研究如何透過立法，訂明發牌條件之一為食肆必須執行禁止吸煙的規定；

執行法例

衛福局

- (e) 制訂清晰的指引和程序，以協助場地管理人執行該條例第 II 部所載的規定；
- (f) 就有關的法例規定和場地管理人須履行的職責，加強宣傳、教育和培訓，並在有需要時請香港吸煙與健康委員會及其他部門協助；
- (g) 對於違例吸煙者，不再抱持容忍的態度，並在最多人投訴的目標場地，更積極地採取執法行動，以及加強檢控違例者；
- (h) 與有關的決策局和部門磋商，共同檢討在執行該條例第 II 部所載規定方面的職責應如何劃分；
- (i) 加強控煙辦公室／衛生署所擔當的角色，以便協調各部門去執行該條例第 II 部所載的規定；

- (j) 重新組織跨部門工作小組，負責定期檢討執法策略和執行方法；

環食局及食環署

- (k) 研究能否讓食環署在巡查食肆是否執行禁止吸煙規定方面擔當更積極的角色；

其他措施

衛福局

- (l) 更加積極去鼓勵各機構及處所自願實施禁止吸煙規定；
- (m) 考慮先讓擬禁止吸煙的目標場地自願實施禁止吸煙規定，再在這些場地強制實施禁煙法例；
- (n) 避免不必要地延長實施該條例的修訂條文的寬限期；以及
- (o) 更廣泛地宣傳實施禁止吸煙規定的好處，並集中向目標對象宣傳。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/WP/14/1 S.F.91

二零零二年三月

LL/BL/AH/hh1 (02a\DTSF91)