Executive Summary

Direct Investigation into the Mechanism of the Food and Health Bureau and the Department of Health for Handling Smoking Offences

Foreword

The Office of the Ombudsman receives from time to time public complaints against the Government's ineffectiveness in combating illegal smoking, resulting in some no-smoking areas being existent in name only. As a result, the public continue to suffer from the nuisance of second-hand smoke.

2. This direct investigation aims to examine the effectiveness of the enforcement mechanism of the Food and Health Bureau ("FHB") and the Tobacco Control Office ("TCO") under the Department of Health ("DH") for handling smoking offences, and whether their coordination with other statutory authorities in tobacco control has been adequate, as well as to identify areas for improvement.

Our Findings

3. This Office considers that FHB and the TCO, being the principal authorities for implementing the Government tobacco control policy, have nine inadequacies in three areas in the enforcement against smoking offences.

(I) Inadequacies in Enforcement Mechanism

(A) Insufficient Inspections at Night

4. In each of the past four years, the number of fixed penalty tickets issued by the TCO during night shifts was only about one-fourth to one-third of those issued during daytime. However, illegal smoking in bars and restaurants was most prevalent during the night peak hours. We have scrutinised TCO's duty roster records and found that in December 2016, no officers had been deployed to perform night shift duty (after 6:30 pm) on all public holidays and Sundays and on several non-public holidays. As for November that year, officers had been deployed to perform night shift duty on only four Thursdays or Fridays (days on which places of entertainment should usually be packed with patrons). Such arrangements suggested that the TCO had not deployed any officers to conduct inspections during certain peak time of smoking offences, thus missing the opportune time for enforcement.

5. We are of the view that DH should consider strengthening its enforcement actions at night, particularly on the more "high-risk" days.

(B) Insufficient Manpower and High Turnover Rate

6. The TCO has an establishment of 89 law enforcement officers, with an actual strength at 79. Over the last five years, the TCO received around 18,000 to 22,000 complaints (with a rising trend) and conducted about 27,000 to 30,000 surprise inspections on average every year. Though not insignificant, the number of enforcement actions had hardly been enough given the enormous number of statutory no-smoking areas in the territory.

7. More worrying is the persistently high turnover rate of Tobacco Control Inspectors ("TCIs"), which stood at 16.3% in 2015-16. If DH could not find ways to reduce their turnover rate, the effectiveness of enforcement actions would inevitably suffer in the long run.

(C) Antiquated Guidelines on Complaints Follow-Up

8. The TCO's internal guidelines stipulate that TCIs should conduct the first inspection within 21 days of receipt of complaint. This timeframe falls short of the expectation of most complainants. The TCO should actively seek to shorten the time needed to conduct the first inspection and consider setting priorities for different spots. For instance, the timeframe for conducting the first inspection should be shorter for spots that had repeatedly attracted simultaneous complaints, or where multiple offenders had been found, or the persons-in-charge of the venue had been uncooperative. This can better meet the public's expectation as well as demonstrating the TCO's determination on enforcement.

9. In addition, the TCO should enhance communication with complainants in order to understand whether the smoking offences at the spots concerned occurred only at a specific time or throughout the day, and conduct inspections at a time taking into account the information collected from the complainant. Otherwise, the inspections may bear limited results, wasting its already strained manpower resources.

(D) Cooperation with Prime Witnesses (other than TCIs) Should Be Strengthened

10. Smoking is a short-lived behaviour, making it difficult to catch offenders red-handed. Nevertheless, if members of the public are willing to provide statements and testify at court, the chance of successful prosecution would greatly increase. We consider that DH can step up publicity so that more people are willing to come forward and testify against smoking offenders in order to enhance the deterrent effects.

(E) Enhance Enforcement Actions by Plain-Clothes Officers

11. In the process of handling complaints, a number of complainants indicated that smoking offenders would just throw away their cigarettes the moment they see TCIs entering the premises. The effectiveness of enforcement actions was thus severely

weakened. They suggested that enforcement actions be taken by plain-clothes officers. However, the TCO explained that TCIs must wear their uniform while on duty for better protection of their own safety and control of the situation on the scene. This can also prevent impersonation and scams by criminals.

12. While we appreciate the TCO's concerns, we are of the view that TCO can enhance the role of plain-clothes TCIs in enforcement, especially in the provision of evidence. For instance, they can act as eye-witnesses, survey the site, or even take video footage of the smoking offences on the scene. Their efforts can complement those of uniformed officers to achieve more effective enforcement.

(II) Inadequacies in Coordination Mechanism

(F) FHB and DH Failing to Properly Coordinate Enforcement of Tobacco Control

13. Since 2009, the Food and Environmental Hygiene Department ("FEHD"), the Leisure and Cultural Services Department ("LCSD"), and the Housing Department have been included as the statutory authorities responsible for enforcement of tobacco control, empowered to institute prosecutions against smoking offenders and directly handle smoking offences within the venues under their management. Nevertheless, in the past four years, the venues under the management of FEHD and LCSD accounted for about a fifth of the list of locations "requiring intensive inspections" as identified by the TCO. During the same period, these two departments merely brought several dozen prosecutions every year. The numbers are far too low.

14. While tobacco control is the Government's overall policy, without an effective coordination, each department will just follow its own way and priorities. We consider it imperative for the Government to maintain a higher level of coordination in the efforts of tobacco control, so as to provide all relevant enforcement departments with clearer directions and objectives. FHB, as the bureau responsible for tobacco control policy, should play a more active role. Instead of passively relying on individual departments to take enforcement actions within their own ambit, FHB should proactively coordinate and support the tobacco control measures of all enforcement departments, and discuss with them how to effectively allocate resources for combating smoking offences.

(G) Government Departments Failing to Set Examples in Performing Duties of Venue Managers

15. There are cases cited in the investigation report showing that some Government departments could not even properly handle the illegal smoking problems in their own offices. We consider that Government departments and public bodies should set a good example and diligently perform their duties as venue managers.

(III) Inadequacies in Legislation

(H) No Penalty for Venue Managers Who Fail to Comply with Tobacco Control Provisions

16. The laws of many developed countries (such as the UK, Canada, Australia, New Zealand and Singapore) contain relevant provisions imposing penalties on venue managers who allow offenders to smoke in no-smoking areas. However, there is no such provision in the current legislation in Hong Kong.

17. In fact, from the complaints handled by this Office, we note that the smokers in many cases were employees of an organisation. Those employees, who stay at the workplaces for prolonged hours, pose more serious hazards to the health of their colleagues. Being their employers or supervisors, the venue managers surely have the ability and responsibility to prevent illegal smoking of their own employees and protect the other staff from exposure to second-hand smoke. In our view, the Government should actively consider amending the legislation to compel adherence to tobacco control provisions on the part of venue managers.

(I) Imposing Anti-smoking Licensing Conditions on Places of Entertainment

18. Many places of entertainment, including billiard saloons, mahjong-tin kau premises and amusement game centres, are prone to more serious problems of illegal smoking. We consider that the Government should study whether the licensing authorities and departments concerned can be authorised to introduce tobacco control requirements in the licensing conditions of such places.

Recommendations

19. In the light of the above, The Ombudsman makes 11 improvement recommendations to the Government:

Improving Enforcement Efficiency

(1) **DH** should step up night-time enforcement actions (especially before, after and during public holidays), focusing on those areas persistently listed as "requiring intensive inspections";

(2) **DH** should review its need to beef up the existing manpower of the TCO, and examine the reasons behind the high turnover rate of the TCIs (such as remuneration package and nature of work);

(3) **DH** should strengthen communication with complainants to ascertain whether the smoking offences at the locations concerned occur within a

certain time slot or around the clock, so as to avoid wasting human resources;

(4) **DH** should review its current performance pledge and tighten up the timeframe for conducting the first inspections;

(5) **DH** should consider setting priorities for different locations (such as spots that have attracted multiple complaints simultaneously, where a number of smokers have been found, or where the persons-in-charge of the venue have been uncooperative);

(6) **DH** should strengthen publicity and encourage eye-witnesses to step forward and testify against the smoking offenders;

(7) **DH** should consider enhancing the role of plain-clothes officers in taking enforcement actions to improve enforcement effectiveness;

Establishing an Effective Coordination Mechanism

(8) **FHB** should seek to establish an effective mechanism for coordinating at a higher level tobacco control measures of different departments and policy bureaux so as to ensure proper performance of duties by departments as venue managers;

(9) **FHB**, jointly with **DH**, should formulate strategies for monitoring and encouraging venue managers (especially for those venues "requiring intensive inspections") to perform their duties;

Remedying Inadequate Legislation

(10) **FHB** should take reference from overseas experience and consider reviewing the existing legislation, thereby imposing criminal liabilities on those venue managers who acquiesce to or condone illegal smoking on their premises (especially regarding cases of illegal smoking by employees); and

(11) **FHB** and **DH** should discuss with various licensing authorities and the Department of Justice how to introduce licensing conditions under different legislation to mandate performance of tobacco control duties by venue managers.

Office of The Ombudsman
January 2018

香港申訴專員公署

主動調查報告

食物及衞生局及衞生署處理違例吸煙的機制

報告完成日期：2018年1月26日

報告公布日期：2018年2月1日

目錄

報告摘要

章節	*段落*
1　引言	
背景	*1.1 - 1.3*
調查範圍	*1.4*
調查過程	*1.5 - 1.6*
2　現行控煙政策及相關法例要求	
控煙政策及吸煙人口趨勢	*2.1 - 2.3*
法例演變	*2.4 - 2.6*
針對違例吸煙的法例要求	*2.7 - 2.8*
3　處理違例吸煙投訴的策略和跟進機制	
控煙辦的職能及人手編制	*3.1 - 3.4*
控煙辦跟進違例吸煙投訴的機制	*3.5 - 3.16*
4　場地管理人的責任及外國的參考經驗	*4.1*
場地管理人的刑事責任問題	*4.2*
透過娛樂場所的牌照施加牌照條件	*4.3 - 4.4*
場地管理人為政府部門的場地執法問題	*4.5 - 4.9*
外國的經驗	*4.10 - 4.18*
上述國家的經驗	*4.19*
5　個案研究	*5.1*
個案一	*5.2 - 5.7*
個案二	*5.8 - 5.11*
個案三	*5.12 - 5.14*
個案四	*5.15 - 5.18*

個案五 ***5.19 - 5.23***
個案六 ***5.24 - 5.27***
個案七 ***5.28 - 5.33***
個案八 ***5.34 - 5.37***

6 ***本署的整體評論及建議*** ***6.1 - 6.4***
執法機制上的不足 ***6.5 - 6.18***
協調機制上的不足 ***6.19 - 6.30***
法例不足 ***6.31 - 6.41***
建議 ***6.42***

附件
一 指定禁止吸煙區及豁免區域
二 《條例》有關禁止於禁煙區內吸煙的相關條文

食物及衞生局及衞生署
處理違例吸煙的機制
主動調查報告摘要

引言

申訴專員公署不時接獲市民投訴，指政府打擊違例吸煙執法不力，有些禁止吸煙區（「禁煙區」）形同虛設，令市民飽受二手煙之苦。

2. 這次主動調查旨在審研食物及衞生局（「食衞局」）及衞生署轄下的控煙辦公室（「控煙辦」）處理違例吸煙的執法機制是否有效；就其他法定控煙執法部門的工作協調是否足夠，以及可予改善之處。

調查所得

3. 本署認為，食衞局及控煙辦作為政府控煙政策的主要執行部門，在打擊違例吸煙的工作於三方面有九項不足。

(1) 執法機制上的不足

(A) 夜間執勤不足

4. 過去四年，控煙辦每年夜更成功發出定額罰款通知書的數字只為日間的三分之一至四分之一。然而，酒吧和食肆的違例吸煙高峰期通常是晚間繁忙時間。本署曾審閱控煙辦的編更記錄，發現控煙辦於二〇一六年十二月的所有公眾假期及星期日均沒有編排任何員工於晚上六點半以後（夜間）當值，部分非公眾假期亦沒有編排員工當夜更，而在同年十一月星期四或五娛樂場所人流較多的日子，只有四日有編排員工當夜更，意味著一些違例吸煙的高峰時段，控煙辦根本沒派人進行突擊巡查，無形中錯失執法的黃金機會。

5. 本署認為，衞生署應考慮調配資源，加強夜間及高危日子的執法行動。

(B) 人手不足、流失率高

6. 控煙辦的執法人員編制為 89 人，實際人手為 79 人。過去五年，平均每年收到的投訴約 18,000 宗至 22,000 宗不等，更有上升趨勢，突擊巡查數字介乎 27,000 至 30,000 宗不等。由於法定禁煙區的數目龐大，上述的執法數字儘管不少，仍是杯水車薪。

7. 更令人擔憂的是，控煙督察的流失率長期偏高，在二〇一五至一六年度為 16.3%。如衞生署未能進一步改善控煙辦執法人員的流失情況，長遠而言會無可避免地影響執法的效率。

(C) 跟進投訴的指引未能與時並進

8. 根據控煙辦的內部指引，控煙督察會於收到投訴後的 21 天內進行首次巡查，跟大部分投訴人的期望出現落差。控煙辦應積極研究把首次巡查的時限縮短，以及考慮就不同地點訂立優次（如同一時間接連收到多宗投訴的地點、同一地點發現多人吸煙、場所負責人不合作等，應訂立更短的巡查時限）以符合市民的期望和反映其執法決心。

9. 此外，控煙辦應加強和投訴人的溝通，了解被投訴的地點是否只在某一特定時段出現違例吸煙情況，還是無分晝夜發生，並應根據所得資料安排巡查時間，否則控煙的工作有可能會出現事倍功半甚至徒勞無功的情況，浪費本已緊絀的人力資源。

(D) 加強與控煙督察以外的主要證人合作

10. 吸煙是瞬間行為，要即場逮捕違例者存在困難。然而，若市民願意提供口供及出庭指證，控煙辦成功檢控違例吸煙人士的機會會大增。本署認為，衞生署可加強宣傳，令更多市民願意挺身指證違例吸煙人士，除了可加強控煙成效，亦可增加阻嚇作用。

(E) 加強便衣人員執法

11. 本署處理投訴時，不少投訴人均表示控煙督察進入有關場所的瞬間，煙民便立即丟掉香煙，以致執法效力大減，建議控煙辦應安排便衣人士執法。然而，控煙辦表示，為保障執法人員的安全和有效控制場面，以及避免引起不法之徒冒認職員行騙，控煙督察執行職務時必須穿著制服。

12. 本署理解控煙辦的關注，但認為可加強便衣人員在執法方面的角色，特別是在舉證上（如作為目擊證人、勘察、甚至可拍下事涉現場的違例吸煙情況等），與制服人員作出配合，加強執法效果。

(2) 協調機制上的不足

(F) 食衞局和衞生署未有妥善協調控煙執法工作

13. 自二〇〇九年起，食物環境衞生署（「食環署」）、康樂及文化事務署（「康文署」）和房屋署被納入為法定控煙執法部門，有權向違例吸煙人士作出檢控，直接處理其轄下場地的違例吸煙問題。然而，控煙辦過去四年的「須加強巡查地點」名單上，約五分之一的地點為食環署及康文署所管轄的場地，而這兩個部門過去四年的檢控個案每年只數十宗，可謂寥寥可數。

14. 控煙是政府的整體政策。然而，在欠缺有效的協調機制之下，各部門其實各自為政。本署認為，政府就控煙工作應有較高層次的協調，令各個相關的執法部門有更清晰的方向和目標。食衞局作為負責控煙政策的政策局，理應擔當更積極的角色，主動協調及支援各執法部門的控煙工作，與相關部門商討如何有效調配資源打擊違例吸煙，而非被動地倚賴各個部門在各自的管轄範圍內執行控煙工作。

(G) 政府部門未能以身作則，做好場地管理人的職責

15. 從調查報告中的個案可見，個別政府部門連自己辦公室的違例吸煙問題也未能處理好。本署認為，政府部門及公營機構必須以身作則，做好場地管理人的職責，為私營機構樹立榜樣。

(3) 法例不足

(H) 場地管理人不履行控煙條例的規定，無須受罰

16. 不少先進國家（英國、加拿大、澳洲、新西蘭、新加坡等）的法例都有相關條文，對任由違例人士於禁煙區吸煙的場地管理人施行罰則。反觀香港，現時的法例仍然沒有相關條款。

17. 事實上，從本署處理的投訴可見，不少違例吸煙的個案，涉案人士是機構的僱員。僱員長期逗留在處所內工作，對其他員工的健康有更深遠的影響，而有關的場地管理人作為他們的僱主或上司，絕對有能力及責任遏止其僱員的違法吸煙行為，確保其他員工免受二手煙之苦。本署認為，現時政府當局應再積極考慮修訂法例，促使場地管理人履行控煙條例的規定。

(I) 就娛樂場所施加相關禁煙牌照條件

18. 不少娛樂場所如桌球中心、麻將館、天九處所和遊戲機中心，違例吸煙的問題均比較嚴重。本署認為，政府可研究授權予相關的發牌機構和部門，將控煙工作加入相關場地的發牌條件中。

建議

19. 鑑於以上所述，申訴專員向政府當局提出 11 項改善建議：

提升執法效率

(1) **衞生署**應研究加強在夜間（特別是公眾假期前後及期間）的執法行動，特別是重點打擊一些違例吸煙情況嚴重、長期被列入「須加強巡查地點」的禁煙區。

(2) **衞生署**應檢視現時控煙辦的人手有否增加的需要，並檢討控煙辦執法人員的流失率偏高的原因（如待遇或工作性質）。

(3) **衞生署**應加強與投訴人之間的溝通，了解被投訴的地點是否只在某一特定時段出現違例吸煙情況還是無分晝夜發生，避免浪費人力資源。

(4) **衞生署**應檢討現時跟進投訴的時限指標，縮短作出首次巡查的時限。

(5) **衞生署**應考慮就不同地點訂立巡查優次（如同一時間接連收到多宗投訴的地點、同一地點發現多人吸煙、場所負責人不合作等）。

(6) **衞生署**應加強宣傳，鼓勵親眼目擊違例吸煙行為的人士挺身而出，指證違例吸煙人士。

(7) **衞生署**應考慮加強便衣人員在執法方面的角色，以加強執法成效。

制訂有效的協調機制

(8) **食衞局**應尋求設立有效的協調機制，在較高層次協調不同部門及政策局的控煙工作，促使各部門妥善履行場地管理人的責任。

(9) **食衞局**應與**衞生署**制定策略，督促及鼓勵場地管理人（特別是被列入「須加強巡查地點」的場地）履行場地管理人的責任。

針對法例的不足

(10) **食衞局**應參考外國經驗，考慮檢討法例，令默許或縱容違例吸煙行為的場地管理人負上刑責（特別是針對員工的違例吸煙行為）。

(11) **食衞局**和**衞生署**應與不同的發牌機構及律政司商討，如何透過各自的條例加入發牌條件，令場地管理人必須執行控煙工作。

申訴專員公署

二〇一八年一月

1

引言

背景

1.1 申訴專員公署不時接獲市民投訴，指政府打擊違例吸煙執法不力，有些禁止吸煙區（「禁煙區」）形同虛設，令市民飽受二手煙之苦。其中不少投訴人不滿衞生署人員未能即時或以便衣人員巡查，亦有指其他相關部門未能配合，輔助衞生署控煙辦公室（「控煙辦」）的執法工作。

1.2 公署的初步查訊顯示，食物及衞生局（「食衞局」）及其轄下的衞生署，就禁煙區設有既定的巡查及檢控的機制，及負責協調其他法定控煙執法部門（包括食物環境衞生署（「食環署」）、康樂及文化事務署（「康文署」）、房屋署及香港警務處（「警務處」））的控煙工作。不過，有些禁煙區的違例情況依然嚴重，不少地點長期被控煙辦列入「須加強巡查地點」名單，顯示了現時的機制，可能有不足之處。

1.3 為此，申訴專員在二〇一六年三月十日宣布根據《申訴專員條例》（第 397 章）展開主動調查。

調查範圍

1.4 這項主動調查的審研範圍包括：

- 食衞局及衞生署處理違例吸煙的執法機制是否有效；
- 食衞局及衞生署就其他法定控煙執法部門的工作的協調是否適切足夠；以及
- 可予改善或加強之處。

調查過程

1.5 本署的調查工作包括以下幾方面：

- 邀請公眾人士提供意見[1]；
- 與在控煙工作方面有多年經驗的世界衞生專家會面；
- 審研本港及外國的相關法例；
- 審研食衞局及衞生署現行處理違例吸煙的機制，包括執法機制和與其他法定控煙執法部門的協調；
- 審研本署曾處理的相關投訴個案；
- 檢視及分析衞生署的執法數字及巡查記錄等；及
- 向其他國家和地區查詢有關控煙工作的經驗。

1.6 二〇一七年七月五日，本署將調查報告的初稿送交食衞局及衞生署評論。應該兩個部門的要求，本署於二〇一七年八月九日與他們的代表會面，聆聽他們的意見，並於二〇一七年八月二十五日收到該兩個部門的綜合回應。此外，本署節錄相關段落送交食環署、康文署和房屋署，要求確認當中涉及各部門的內容。經考慮及適當納入所有有關部門的意見後，本署於二〇一八年一月二十六日完成這份報告。

[1] 本署於二〇一六年三月十日至四月十日期間，共收到 10 個市民和團體意見，而在四月十日後，共收到 8 位市民和團體的意見。大部分的意見主要是表達控煙辦執法不力（包括人手不足），未能有效遏止禁煙區違例吸煙的問題。此外，亦有控煙辦以外負責控煙執法的政府部門工會表示，部門對他們的支援以至人手配套均不足，令他們難以配合執法。亦有煙民表示，政府應該公平對待煙民，在較少人流地區設立吸煙區，令他們於不妨礙其他人的情況下吸煙，令煙民與非煙民能互相包容。

2

現行控煙政策及相關法例要求

控煙政策及吸煙人口趨勢

2.1 為保障公眾健康，政府的控煙政策一直以循序漸進、多管齊下的方式，包括立法、執法、宣傳、教育、推廣戒煙及徵稅等，以抑制煙草的廣泛採用，並盡量減少二手煙對公眾的影響。

2.2 在職能上，食衞局是負責制定相關控煙政策及擬定法例及法例修訂的政策部門，而衞生署轄下的控煙辦則是落實及執行相關控煙政策的專責執行部門。食衞局及控煙辦在各個控煙範疇上須緊密合作，監控整體的控煙成效。此外，法人團體如「吸煙與健康委員會」及一些非政府組織主要負責宣傳、教育、推廣戒煙等工作。另一方面，本港的煙稅佔煙草產品零售價格的 70%，相對於佔 75%最高煙稅級別的地區為低，但符合世界衞生組織於二〇一〇年出版的煙草稅管理技術手冊中建議的最低要求，而香港海關負責打擊走私和販賣私煙活動，致力遏止私煙的流通。

2.3 根據政府統計處有關香港每日吸食香煙人口的趨勢統計，二〇〇〇年的吸煙人數佔整體人口的 12.4%（692,500 人），二〇〇二年已升至 14.4%（818,200 人）；其後十年，吸煙人數逐步由二〇〇五年的 14%（793,200 人）下降至二〇一二年的 10.7%（約 645,000 人），但二〇一五年的數字只輕微下降至 10.5%（641,300 人），顯示下降的幅度有放緩的趨勢。

法例演變

2.4 《吸煙（公眾衞生）條例》（第 371 章）（「《條例》」）及其附屬法例提供一個法律框架，監管煙草產品的使用、售賣及宣傳。《條例》最先於一九八二年制定，就煙草產品的使用、售賣及

推廣作出監管。當時的《條例》，只把少部分室內地方如升降機、劇院、音樂廳及公共交通工具部分空間等列為禁煙區。一九九七年，政府對《條例》進行較大規模修訂，修訂的範疇包括擴大禁煙區範圍。二〇〇六年，政府再對《條例》進行大規模修訂，主要包括：

- 把法定禁煙範圍大幅擴大至所有室內工作場所和公眾地方，以及部分室外地方和公共運輸交滙處[2]等；
- 需展示健康忠告圖像式樣於載有煙草產品的封包及零售盛器上；
- 修訂關於煙草廣告及煙草產品的售賣的條文；
- 規管煙草包裝不可展示任何可能會令人產生錯誤印象的詞句、描述、商標、圖形或任何其他標誌，使人誤以為該產品對健康危害較少；及
- 訂定相關執法人員的權力和職責等。

2.5 另外，《定額罰款（吸煙罪行）條例》（第 600 章）於二〇〇九年實施。該法例賦權予康文署、食環署及房屋署人員就其管理的公共場地法定禁煙區內發生的吸煙罪行發出定額罰款通知書及傳票。

2.6 政府於二〇一七年建議修訂《吸煙（公眾衞生）（公告）令》（第 371B 章），以更改現行的煙包圖像健康忠告的式樣及大小的要求。政府建議煙草產品的封包或零售盛器表面上的健康忠告及訊息的數目，由現時佔封包及零售盛器最大的兩個表面的 50% 提升至最少 85%，而健康忠告的式樣數目亦由現時的 6 個增至 12 個，以保持訊息的警示作用和效果。有關《吸煙（公眾衞生）（公告）（修訂）令》（《修訂令》）於二〇一七年四月刊登憲報，並已於四月二十六日提交立法會審議。在立法會與政府舉行多次會議，及聆聽專家與持分者的意見後，政府於二〇一七年六月十六日刊登憲報，進一步修訂該《修訂令》。《修訂令》最終獲立法會通過，並於二〇一七年十二月二十一日生效。

---

[2] 有關《條例》的禁煙區範圍及豁免區域，請參考**附件一**。由二〇一六年三月三十一日起，條例的禁煙區擴大至八條隧道入口範圍的巴士轉乘處。

針對違例吸煙的法例要求

2.7 根據《條例》，任何人在指定禁煙區的區域內或在公共交通工具內吸煙或攜帶燃著的香煙、雪茄或煙斗，即屬違法，一經簡易程序定罪，可處以罰款 5,000 元[3]；而根據於二〇〇九年實施的《定額罰款（吸煙罪行）條例》，執法人員亦有權向違例吸煙人士發出定額罰款通知書，罰款 1,500 元。

2.8 《條例》亦賦予場地管理人、公共交通工具的司機及其他工作人員（如指導員、稽查、收票員或管理人等）權力，例如可要求事涉人士弄熄香煙，雪茄或煙斗，如不遵從可要求對方提供其姓名、地址及身份證明文件，及離開有關場地或公共交通工具等，再不遵從可使用合理武力扣留以及召喚警務人員協助強制執行法例要求[3]。

[3] 相關法例條文載於**附件二**。

3

處理違例吸煙投訴的策略和跟進機制

控煙辦的職能及人手編制

3.1 衞生署於二〇〇一年二月成立了控煙辦。《條例》在二〇〇六年進一步修訂後賦予控煙督察執法權力，控煙辦自此成為《條例》的主要執法機構（包括處理有關違例吸煙的投訴及查詢）。除了處理違例吸煙的投訴外，控煙辦的工作亦包括教育及協助法定禁煙區管理人以確保公眾遵守《條例》、查看刊物、互聯網和處所等有否違法的煙草廣告、檢查煙草零售商是否遵守《條例》、透過宣傳及健康教育向公眾推廣無煙文化及提醒公眾遵守《條例》、協調衞生署的戒煙服務、以及因應前線工作和執法情況，協助食衞局檢討《條例》。

3.2 二〇一六至一七年度，控煙辦的控煙督察編制為 89 人，實際人手為 79 人。衞生署解釋，按照政府機制，大部分控煙督察的職位空缺均須懸空，讓已屬常額編制的控煙督察經內部轉職至其他職系試任期間，可申請調回原先的職位，因此會出現實際人手少於編制人手的情況。衞生署已按既定程序，向公務員事務局申請聘用合約控煙督察，填補因上述員工流失所產生的短期人手空缺，另外亦聘用已退休紀律部隊人員擔任合約兼職控煙督察。在二〇一六至一七年度，衞生署控煙辦聘請了七位合約控煙督察和 36 位合約兼職控煙督察，以紓緩人手壓力。控煙辦在過去四年執行職務的統計數字如下：

年份	2013	2014	2015	2016
查詢	3,467	2,288	3,164	3,352
投訴	18,079	17,354	17,875	22,939
突擊巡查次數	27,461	29,032	29,324	30,395
「須加強巡查地點」巡查次數	11,760	11,162	10,960	10,607
定額罰款通知書	8,330	7,834	7,693	8,650
發出傳票數目	232	193	163	207

3.3 於二〇一五至一六年度，控煙督察的流失率為 16.3%，雖然比二〇一四至一五年度的 26.3%有改善，但流失率仍然偏高（詳見**下文第 6.9 段**）。

3.4 另外，過去四年，衞生署日間及夜間（即由晚上六時三十分至翌晨六時三十分）時分的成功檢控的個案數字如下：

年份	2013	2014	2015	2016
夜更發出定額罰款通知書數字	2,007	1,746	1,572	1,686
日間發出定額罰款通知書的數字	6,323	6,088	6,121	6,964

控煙辦跟進違例吸煙投訴的機制

3.5 衞生署表示，吸煙罪行通常在短時間內發生。有鑑於這類罪行的性質，以及法定禁煙區的數目龐大，該署認為控煙督察在接到舉報後立即到場並不可行。為了有效處理投訴，控煙辦制定了跟進違例吸煙投訴的策略，分述如下。

24 小時舉報熱線和突擊巡查

3.6 除了接受市民透過電郵或信件舉報，控煙辦與政府 1823 電話中心合作設有一條 24 小時運作的電腦化電話熱線，供市民提供違例吸煙資料。控煙辦會根據投訴內容和其他相關資訊，安排突擊巡查。

控煙督察執行職務時穿著制服

3.7 控煙辦人員在執行職務時必須穿著制服，主要原因是為保障執法人員的安全和更有效控制場面，減低控煙督察被襲的機會，以及避免引起不法之徒冒認職員行騙。雖然如此，控煙辦會安排便衣人員作出勘察，在有需要時亦會充當目擊證人，以配合制服人員的行動，達致更有效執法。

巡查指引

3.8 控煙辦會跟進所有違例吸煙投訴及安排巡查有關地點。根據控煙辦的內部指引，控煙督察須於收到投訴後的 21 天內進行首次巡查，對於情況較為嚴重的場所，控煙辦會優先採取行動。根據控煙辦的統計，過去三年於收到投訴後進行首次巡查的數字如下：

	2014 年	**2015 年**	**2016 年**
0-5 日內	衞生署沒有備存有關數據		
6-10 日內			
11-15 日內			
16-20 日內			
21 日或以內	97.5%	98.3%	98.8%
21 日以上	2.5%	1.7%	1.2%

3.9 控煙督察在巡查時如發現有違例吸煙人士，會不予以警告而即時作出票控。對於違例吸煙情況較為嚴重的場所，控煙辦會作重點打擊。包括主動安排更頻密的巡查，即日作重覆巡查，或安排多名控煙督察作大型巡查等。控煙辦亦不時與其他執法部門例如警務處等進行聯合巡查及執法工作，以達至更大的阻嚇作用。控煙督察巡查是以小隊形式進行，每小隊通常包括一位控煙督察及三位助理控煙督察；如巡查面積較大或環境較複雜的場所，更有需要以聯隊形式進行。另外，如果遇到不合作的違例吸

煙人士，例如於檢控時拒絕出示身份證明文件阻礙巡查進度，控煙督察會要求警務人員協助。

須加強巡查的違例吸煙地點

3.10 控煙辦把個別吸煙問題較嚴重的地方定為「須加強巡查地點」，並設立機制，以加強巡查及執法。有關地點如在指定期間再沒有收到投訴及發現有違例吸煙的行為，就會從有關的名單中除名。

3.11 下表所列為控煙辦二〇一三年至二〇一六年在十二月一日的「須加強巡查地點」數目和場地管理人的分布。從地點來看，屬食環署管理的地點佔須加強巡查地點總數約 12%、而康文署管理的則約 7%至 8%，兩部門均是獲法例授權可就違例吸煙執法的部門（上文**第 2.5 段**），他們轄下的「須加強巡查地點」佔總數約 20%。

名單日期 / 場地管理人	**2013 年 12 月 1 日**	**2014 年 12 月 1 日**	**2015 年 12 月 1 日**	**2016 年 12 月 1 日**
食環署	45 (11.0%)	43 (11.4%)	43 (12.0%)	42 (11.9%)
康文署	34 (8.3%)	31 (8.2%)	26 (7.2%)	26 (7.4%)
其他	329 (80.6%)	302 (80.3%)	290 (80.8%)	284 (80.7%)
合計	**408**	**376**	**359**	**352**

與其他獲授權執法部門合作

3.12 控煙辦跟其他法定控煙執法部門（即警務處、食環署、康文署及房屋署）屬合作伙伴的關係，並沒有權責監察這些部門的執法工作。然而，控煙辦會提供相關指引給這些部門作參考，以協助其執行控煙的工作，同時亦透過各部門每年所提供的違例吸煙檢控數字，了解他們執行控煙法例的情況。此外，控煙辦留意到出現嚴重違例吸煙的「須加強巡查地點」中有部分是由食環署、康文署和房屋署所管理，亦有部分由民政事務總署（「民政署」）、康文署和酒牌局發牌，因此已每半年把有關地點的名單給予上述部門／機構，並不時與這些部門／機構安排聯合行動，以打擊相關地點的違例吸煙情況。由二〇一二年至二〇一六年，衞生署與各部門舉行的聯合行動及檢控的統計數字如下：

聯合行動數字						
部門	2012	2013	2014	2015	2016	總數
警務處（涉及地點（下同）：主要是酒吧及遊戲機中心）	16	37	19	7	33	112
民政署（主要是遊戲機中心）	12	13	12	12	12	61
康文署（公眾遊樂場地如公園）	9	13	8	29	55	114
食環署（主要是熟食中心）	3	28	35	56	50	172
房屋署（主要是屋邨）	1	0	0	1	2	4
合計	41	91	74	105	152	463

聯合行動中檢控數字						
部門	2012	2013	2014	2015	2016	總數
警務處	50	105	44	10	115	324
民政署	40	46	39	43	50	218
康文署	10	9	10	26	46	101
食環署	5	12	27	38	26	108
房屋署	2	0	0	0	0	2
合計	107	172	120	117	237	753

3.13 另外，過去四年，個別部門收到的投訴及作出檢控數字如下：

接獲投訴

部門	年份			
	2013	**2014**	**2015**	**2016**
房屋署	496	410	210	281
食環署	69	79	44	76
康文署	189	176	190	213

檢控個案（發出定額罰款通知書）

部門	年份			
	2013	**2014**	**2015**	**2016**
房屋署	230	316	323	453
食環署	36	31	28	33
康文署	34	57	56	60

檢控個案（發出傳票）

部門	年份			
	2013	**2014**	**2015**	**2016**
房屋署	4	4	0	2
食環署	0	0	0	0
康文署	0	0	1	0

透過環境證據控告違例者

3.14 由於吸煙是瞬間行為，若非場地管理人，要即場扣留違例吸煙的人往往有一定困難。就是否能以環境證據（如煙頭、煙味等）作檢控基礎，衞生署表示，在執行和舉證上有很大的困難。例如如何判斷煙頭是何人棄掉，如何證明煙味是因某人違例吸煙造成等。控煙督察只可在有充足證據（如親眼目擊違例者在吸煙或攜帶燃著的香煙、雪茄或煙斗）的情況下，才可以向違例吸煙者作出票控。

3.15 雖然如此，食衞局表示，若市民向控煙辦舉證曾目睹有人違例吸煙，而又願意提供口供及出庭指證該違例吸煙人士，控

煙辦會審慎檢視所掌握的證據，並在證據充足的情況下以傳票檢控該違例吸煙人士。

3.16 過去三年，由控煙督察以外的人士作主要證人的違例吸煙檢控個案數字如下：

年份	由控煙督察以外作主要證人的違例吸煙個案數目	發出傳票數目	成功定罪數目
2014	50	48 （其餘兩宗個案由於證據不足沒有檢控，原因分別是證人不願提供口供，及證人曾經報警但違例者在警員到場前已離開，故無法證實身份）	47 （其餘一宗個案，因為證人在法庭上未能憶述案發詳情，法庭裁定被告罪名不成立）
2015	88	85 （其餘三宗個案由於證據不足沒有檢控，原因分別是律政司審閱後指示不作檢控、證人不願提供口供，及證人口供內容出現關鍵錯誤）	83 （其餘兩宗個案傳票被撤回，分別因為被告在審訊前逝世，及因法庭安排多次送遞傳票仍未成功，經調查後發現被告人（一名訪港旅客）已離境多時而沒有回港。）
2016	80	79 （其餘一宗個案由於證人未能提供口供，而未能提出檢控）	71 （截至 2017 年 5 月 25 日，其餘個案的跟進情況：五宗司法程序仍在進行中，三宗按律政司意見不提證供起訴）

4

場地管理人的責任及外國的參考經驗

4.1 如**第 2 章第 2.8 段**所述，《條例》賦予禁煙區或公共交通工具的場地管理人或工作人員（如司機）對場所內違反禁煙規定的情況施行管理權力。管理人或工作人員可要求正在吸煙或攜帶點燃著的香煙的違例吸煙人士把煙頭弄熄，以及在該違例人士沒有遵循要求的情況下要求他提供姓名、地址及身份證明文件及離開現場，否則可使用合理武力扣留以及召喚警務人員協助強制執行法例要求。然而，《條例》並沒有訂明針對任何沒有按《條例》執法的場地管理人及公共交通工具的工作人員的法律責任。

場地管理人的刑事責任問題

4.2 食衞局表示，在二〇〇六年，立法會曾討論場所管理人須為有人在其管理的場地內違例吸煙而負上刑事責任的建議。不過，鑑於該建議對不同業界都有重大影響，而業界亦擔心僱員和場地管理人對實施這項措施非常抗拒，以致在執法上有困難，為平衡各方的考慮及運作上的困難，政府最終並未有加入要求場所管理人員負上刑事責任的條文。食衞局指出，如要仿效部分海外司法管轄區的做法對場所管理人施加刑事責任，政府必須仔細研究並進行廣泛諮詢，與不同業界討論和深入考慮各業界的意見，探討施行有關規定是否切實可行。

透過娛樂場所的牌照施加牌照條件

4.3 現時，娛樂場所主要發牌機構有民政署、康文署及酒牌局，分別就遊戲機中心、麻將及天九處所、桌球館及酒吧審批發牌。衞生署表示，民政署曾就麻將及天九處所的控煙事宜及施加牌照條件的建議徵詢律政司的法律意見。根據民政署的資料，律

政司指有關建議超越《賭博條例》賦予民政事務局局長委派的公職人員的權限，控煙執法工作應由《吸煙（公眾衞生）條例》授予權力及職責的公職人員執行，而非由民政事務局局長委派的負責監管《賭博條例》的公職人員執行。此外，每個發牌機構的職能或權限有所不同，故於發牌條件加入控煙規定可能並不適用。

4.4 然而，根據酒牌局於二〇一一年十一月二十九日的一宗公開聆訊，一所酒吧獲續發為期九個月的酒牌，其中一項新持牌條件為持牌人須確保處所內無人吸煙或攜帶燃著的香煙、雪茄或煙斗，可見發牌條件加入控煙規定並非沒有先例或完全不可行。

場地管理人為政府部門的場地執法問題

4.5 如上文**第 2.5 段**所說，《定額罰款（吸煙罪行）條例》（第600章）於二〇〇九年實施。該法例賦權予康文署、食環署及房屋署人員就其管理的公共場地法定禁煙區內發生的吸煙罪行發出定額罰款通知書及傳票。

4.6 調查期間，本署曾向食環署、康文署和房屋署了解他們對處理轄下場地違例吸煙問題的意見，分述如下。

4.7 食環署表示，在《條例》下，控煙辦的控煙督察是主要執法人員，而該署的管理人員除了擔任《條例》所賦權的禁煙區管理人外，亦輔助控煙辦在這些場地的執法工作。不過，該署人員仍以執行其本身管理食物及環境衞生的核心職務為首要任務，雖然《條例》的執法工作是其日常管理工作的一部分，但不會凌駕該署現時優先執行的工作。該署續稱，儘管該署獲賦權執行《條例》，但該署沒有因而增加人手，故職員確有需要按其職責作出優次安排。現時該署約有62.4%街市的管理、清潔及防治蟲鼠的工作由外判承辦商負責，所以獲授權執法的該署街市前線管理人員相應減少，這無可避免會影響該署就《條例》的執法工作。然而，該署已作出特別安排，輪流在各街市針對違例吸煙進行執法工作，並將會考慮調派街市特遣隊，聯同場地管理人加強執法。

4.8 康文署表示，該署非常重視轄下場地的違法吸煙行為，並已採取多項相應措施，包括在全面禁煙的戶外場地內貼上禁煙告示、橫額、海報及標貼；安排人員及護衞員定時在場地範圍巡察，勸諭及防止市民在禁煙場地內吸煙。此外，該署亦已採取針對性措施，例如突擊巡查及重點處理違例吸煙問題較為嚴重的場地，或在有需要時聯絡控煙辦採取聯合行動。經過多年以來的宣

傳、勸諭和執法行動，該署被控煙辦列入「須加強巡查地點」名單的場地已逐年遞減，而有關場地亦只佔該署場地總數約 1.4%。該署認為，檢控數字並不能完全反映該署在控煙工作的付出和成效，因為其轄下場地眾多，但並非每個場地均有駐場員工或獲賦權發出定額罰款通知書的康文署公職人員，因此，該署收到舉報或投訴後，在有駐場職員的場地才能安排職員巡查，在沒有駐場職員的場地，該署會盡快派員前往有關場地巡查。如發現有人在場地的禁煙範圍吸煙，會即時勸阻，並對勸阻無效的違例人士發出定額罰款通知書。從該署經驗所得，大多數違例人士均會合作及聽從勸諭立即停止吸煙或離開場地，故執法人員一般不必採取進一步行動，向其發出定額罰款通知書。不過，該署指出，署方是在沒有額外資源的情況下配合執行控煙工作，故該署多年以來只運用或調配現有人手，兼顧多元化的工作（包括控煙工作）。

4.9 房屋署表示，公屋租戶在公共屋邨的法定禁煙區內吸煙，會同時被扣分和發出定額罰款通知書；至於在公共屋邨其他禁煙區的公共地方吸煙的租戶，房屋署只會採取扣分制。透過該署多年來的不斷宣傳，租戶和訪客普遍已慣性避免在公共屋邨公共地方吸煙。該署強調，雖然控煙工作是該署多項屋邨管理工作中的其中一項，但該署並沒有忽略控煙工作；相反，除管理屋邨的職員採取管制行動之外，該署已在每個屋邨管理區域設置一隊特別任務隊，到各屋邨執行管制行動，該署在控煙工作方面，每年有數百宗檢控及過千宗扣分個案。

外國的經驗

澳洲

4.10 在澳洲，不同的州分都有各自的控煙條例，各州分自上世紀九十年代末至二千年初開始，已各自制定及推出有關條例。例如昆士蘭州的 Tobacco and Other Smoking Products Act 1998 就有法例條文訂明室內地方吸煙是違法的。該條例的 26V 條訂明，場地管理人須為有關行為負上責任，並可招致罰款。除非場地負責人可證明他並不知情，或能提供證據，證明他已要求吸煙者停止吸煙，並且指出吸煙者不合作屬違法。除此之外，該條例的禁煙範圍更包括其他戶外地方如戶外食肆。場地管理人亦須為沒有阻止違例吸煙者負上責任。

4.11 至於其他州分，亦有類似上文提及的相關條文，如南澳州的 Tobacco Products Regulation Act 1997 就訂明，如位處室內的

工作地點有人吸煙，有關工作地點的負責人（如僱主）即屬犯罪，可被罰款。維多利亞省也有類似上文**第 4.10 段**的相關條文，而禁煙的範圍亦不限於室內地方，一些戶外地方如用餐區、遊樂場等，亦受相關法例規管。西澳洲亦有相關條例。

4.12 至於持牌娛樂場所方面，北領地(Northern Territory)於二〇一一年為 Northern Territory Tobacco Control Act 進行修例，要求持牌的場所需把一半的戶外場地列為非吸煙區。條例更要求有關場地提交其管制的禁煙場地圖則，以方便規管。

新西蘭

4.13 新西蘭的 Smoke-free Environments Act 1990 除了訂明禁煙的範圍（如幼兒教育中心、持牌場所、酒樓食肆、公共交通工具等）外，有關法例的第 17 條列明，上述場所的負責人如未有作出適當的行動阻止吸煙行為，即屬違法，罰款由 100 至 4,000 新西蘭元不等。

英國

4.14 根據英國的 Health Act 2006 第 8 條，場地管理人有責任阻止任何人在禁煙的建築物內吸煙，如場地管理人違反有關規定（如沒有在他可行的情況下阻止任何人吸煙），即屬違法，可判罰款。法庭最高可判罰 2,500 英鎊。

新加坡

4.15 早於上世紀七十年代，場地負責人的角色已引入當年新加坡的禁煙條例中。根據現時 Smoking (Prohibition in Certain Places) Act，場地管理人須要求顧客於禁煙場地不得吸煙或請對方離開禁煙範圍，如場地管理人未有要求顧客停止吸煙或請對方離開禁煙範圍，罰款由 1,000 至 2,000 新加坡元不等。

台灣

4.16 一九九七年，台灣公布並施行「菸害防制法」，並於二〇〇九年修正該法，擴大禁煙範圍，包括學校、醫療機構、公共交通工具及政府機關的室內場所等。當中第 18 條規定，就於禁煙場所吸煙的行為，場所負責人及從業員應予勸阻。但該法沒有明文規定違反該條的罰則。不過，該法的第 15 及 16 條規定，場所

負責人須在入口處及其他適當地點設置明顯禁煙標示，並不得提供煙灰缸或與吸煙相關之器物，違者可罰款新台幣一萬至五萬元，期限內未改正得連續處罰。

加拿大

渥太華

4.17 根據 Smoke-free–Public Places(By-Law No. 2001-148)，任何人士不得在已劃為禁煙區的公眾地方（如公共交通工具、公用地方、酒樓，商場等）吸煙。根據該條例第 11 條，場地負責人不可容許任何人士於該些地方吸煙，如場地管理人容許任何人士於該些地方吸煙，最高每天可處罰款一萬加拿大元。

安大略省

4.18 根據 Smoke-Free Ontario Act，任何人不得在室內公眾地方或辦公室吸煙或點燃香煙，僱主和場地管理人有責任確保任何人士不在有關地方吸煙，包括要求不願意遵守有關禁煙規定的人士離開現場，如場地管理人沒有確保任何人士在有關地方吸煙或要求不遵守規定的人離開現場，可處罰款。

上述國家的經驗

4.19 不少國家和地區都不約而同的提及，他們的政府最初擬於法例引入禁煙區以管制違例吸煙時，部分飲食或服務界（如酒店）曾經提出反對或表達關注，例如澳洲北領地的酒店業就與政府商討至少把酒店的一半戶外地方劃作吸煙區。個別澳洲州分的政府在初推出法例的時期，亦作出了一些寬限，以令業界循序漸進地適應新法例的規限。然而，不少國家（如澳洲、加拿大）都表示，當法例實施後，業界留意到其生意額非但沒有受影響，更因此吸引了很多不願意飽受二手煙之苦的消費者光顧，令生意額不跌反升，因此普遍對新法例表示歡迎。由於大眾普遍對禁止吸煙有共識，隨著法例實施越久，加上政府加強宣傳教育，公眾人士已普遍建立不在禁煙區吸煙的意識。

5

個案研究

5.1 本署審研了近年本署接獲的涉及違例吸煙的投訴個案，現列舉其中較具代表性的個案，以反映控煙辦處理問題的成效。

個案一

5.2 A女士於二〇一三年九月投訴港鐵坑口站外經常有人於平日早上八至九時違例吸煙，她不滿控煙辦只在該處作短時間逗留，始終沒有在她所指明的時段巡查。她於九月二十四日向本署投訴。

5.3 衞生署表示，於二〇一三年九月三日收到她的投訴後，控煙辦於同月十二日的早上十一時二十三分，二十二日上午十時四十三分及十一時十二分三度巡查，上述的三次巡查中，頭兩次並未有發現，第三次的巡查中就票控了一位人士。

5.4 該署解釋，由於需配合整體巡查安排，故未能於該月份按照投訴人所屬的時間進行巡查。控煙辦其後再於十月二十三日下午、十一月十三及十九日四度巡查，包括兩次於十一月十九日上午八時十四分及四十八分的巡查，於十月二十三日及十一月十三日的巡查中，分別票控了兩名及一名違例吸煙者，而在十一月十九日的第二次巡查中，就有兩名違例吸煙人士遭票控。

本署觀察所得

5.5 A女士在投訴初期，一早已表明事發時間是於八至九時，但衞生署卻未有即時於該時段進行巡查，三次的巡查只能成功票控一位違例吸煙的人士。而衞生署於十一月十一日接獲本署的轉介個案後，控煙辦才於十一月十九日八時十四分及八時四十八分兩度巡查，結果單是該日的巡查便已經成功票控兩名人士。

5.6 本署認為，事件多少反映衞生署於處理控煙投訴時僵化和敏感度不足。吸煙雖是瞬間行為，但投訴人往往對現場環境較熟悉，明白該處可能有人慣性於某時段違例吸煙，因此他們所提供的線索對成功票控違例人士應很有幫助。控煙辦在其他時段進行巡查，無疑影響打擊違例吸煙的成效。從本個案的票控數據可見，控煙辦根據投訴人所述時段進行的那次巡查，已成功票控兩位人士，反觀投訴人未向本署投訴前，控煙辦的三次巡查只能票控一人。

5.7 另外，控煙辦九月三日收到投訴，直至九月十二日才進行第一次巡查（即九日後），假若投訴人每天都經過同一地點，持續遇見同一問題未解決，難免感到不滿。

個案二

5.8 B 先生於二〇一四年一月向本署投訴控煙辦，他指於二〇一三年曾多次向控煙辦投訴有人在北角某大廈及灣仔某商場違例吸煙，但上述地點的違例吸煙情況仍然沒有改善。

5.9 控煙辦表示，B 先生於二〇一三年曾十三次投訴灣仔某商場二樓內有人違例吸煙，控煙辦於該處進行了 33 次突擊巡查，票控了 12 名違例吸煙人士。至於北角某大廈，B 先生進行過九次投訴，控煙辦之後進行九次巡查，但沒有發現違例吸煙人士。

本署觀察所得

5.10 就「灣仔某商場」的個案，從巡查及成功票控的數字可見，該處的吸煙問題相當嚴重。然而，即使控煙辦不斷巡查，投訴人仍然認為情況沒有改善。面對這些吸煙黑點，單靠控煙辦執法，未必能有效打擊違例吸煙的行為。事件亦反映場地管理人鮮有行使《條例》賦予他們的權力，變相默許違例吸煙的行為，本署認為，如《條例》對他們施加罰則，定能使他們更積極協助打擊違例吸煙的行為。

5.11 此外，吸煙是瞬間行為，控煙辦的職員到達現場後，吸煙人士往往已經離去。從「北角某大廈」的個案可見，控煙辦進行了九次巡查也徒勞無功，因此場地管理人在協助管理場地違例吸煙行為有著非常重要的角色。

個案三

5.12 C先生不滿紅磡公共運輸交滙處的違例吸煙問題嚴重，於二〇一四年五月向本署投訴控煙辦執法不力。

5.13 控煙辦表示自二〇一三年一月至二〇一四年六月期間，於該處進行了45次突擊巡查（平均每月二點五次），而自二〇一四年七月至八月中，共進行了六次（平均每月四次）巡查，在這段期間，違例吸煙的情況有改善，每月的票控數字由二〇一三年下半年的2.4宗下降至二〇一四年上半年的1.5宗。

本署觀察所得

5.14 從本個案可見，控煙辦重點打擊違例吸煙的黑點，某程度上會減低該些地點的違例吸煙的行為。然而，控煙辦的人手始終有限，面對這些吸煙黑點，單靠控煙辦執法，未必能有效打擊違例吸煙的行為，市民的自律以及場地管理人配合執法亦十分重要。如個案二，事件亦反映場地管理人行使《條例》賦予他們的權力成疑，變相默許違例吸煙的行為。

個案四

5.15 D先生於二〇一四年六月向本署投訴控煙辦，不滿該辦執法不力，未能有效打擊大角咀市政大廈熟食中心的違例吸煙問題。

5.16 控煙辦表示自二〇一二年七月至二〇一四年七月兩年間，於該處進行了接近120次突擊巡查，並作出約50宗票控。然而，投訴人向本署表示，問題仍然持續。

本署觀察所得

5.17 從巡查及成功票控的數字可見，該地點的吸煙問題相當嚴重。事件反映場地管理人（食環署）並沒有行使《條例》賦予他們的權力，變相默許違例吸煙的行為。在此個案，作為場地管理人的食環署，亦是法例賦予權力檢控違例吸煙人士的執法部門，該署理應以身作則積極打擊違例吸煙的行為，但該署卻沒有這樣做，而食環署與衞生署同屬食衞局轄下的政府部門，反映食

衞局本身亦未有督促食環署加強控煙工作及與控煙辦的合作。

5.18 食環署表示，該署一直關注大角咀街市（包括其熟食中心）內的吸煙問題，除了不時在街市的廣播系統播放禁止吸煙的訊息外，該署亦於街市內放置禁煙紙板人及禁煙告示標貼。如發現有人吸煙，街市的外判管理人員會按禁煙規定向吸煙人士作出勸諭。該署亦會透過街市管理諮詢委員會的平台，向商戶傳達在街市內吸煙造成的滋擾的訊息，以鼓勵檔戶守法和勸諭顧客不要在場內吸煙。該署亦會主動聯絡控煙辦安排聯合執法行動。二〇一四年至二〇一七年，該署與控煙辦在大角咀街市共進行了九次聯合行動。

個案五

5.19 E 先生於二〇一五年四月向本署投訴控煙辦，不滿該辦執法不力，未能有效遏止來往長洲的渡輪的違例吸煙問題。

5.20 控煙辦表示自二〇一二年一月至二〇一五年三月間，於該處進行了 137 次突擊巡查，時間由早上六時至晚上十點也有，並作出 79 宗票控。然而，投訴人向本署表示，問題仍然持續。

5.21 本署職員其後於二〇一五年七月某一天乘搭有關渡輪進行視察，在當日來回兩程中已目睹共 15 名乘客吸煙，然而船公司職員即使目睹有人違例吸煙，但並沒有阻止有關行為。

本署觀察所得

5.22 從巡查及成功票控的數字可見，渡輪上的吸煙問題相當嚴重。然而，即使控煙辦不斷巡查，投訴人仍然認為情況沒有改善。本署職員目睹的事件再次反映場地管理人（公共交通工具營辦商）並沒有行使《條例》賦予他們的權力，變相默許違例吸煙的行為。

5.23 根據海事處向衞生署提供的資料顯示，於一九九七年至九九年三年間，就渡輪上的違例吸煙事宜，海事處就當時的渡輪公司向海事處轉介有人違反《條例》的個案，海事處獲律政司授權向裁判法院提出告發，以傳票傳召被告上庭應訊，並成功檢控了 1,175 宗個案，有關個案都是當時的渡輪公司作出舉報，涉及證人包括渡輪公司職員及乘客。該有關授權現時仍然有效。然而，

海事處表示自新的渡輪公司接辦有關航線後，已經沒有再向海事處作出類似舉報。上述情況顯示，若得到公共交通工具營辦商及乘客的協助，可以增強打擊違例吸煙的效力。

個案六

5.24 F先生於二〇一六年六月向本署投訴控煙辦，不滿該辦執法不力，未能有效打擊旺角某大廈梯間有人吸煙的問題。投訴人更觀察到現場放置有煙灰缸。

5.25 控煙辦表示自同年五月十八日收到投訴後至六月三十日期間，於事涉地點進行了七次突擊巡查，但沒有發現。控煙辦曾多次提醒事涉大廈的管理員有關控煙條例，並分別於六月二十一日及七月十八日致函管理公司要求移除大廈梯間的煙灰缸。然而，投訴人向本署表示，問題仍然持續。其後控煙辦向本署表示，該辦於七月六度作突擊巡查，於七月二十九日成功票控一名違例吸煙人士。

本署的觀察所得

5.26 在禁煙區擺放煙灰缸，反映場地管理人非但沒有行使《條例》賦予他們的權力，反而變相認許違例吸煙的行為。然而，礙於舉證問題，控煙辦督察須親身目睹違例吸煙行為才能採取執法行動，因此即使現場擺放了煙灰缸並佈滿煙頭，控煙辦亦無法把違法者繩之以法。如就上文個案二的觀察一樣，如《條例》對場地管理人施加罰則，可促使他們更積極協助打擊違例吸煙的行為，更有效減少違例吸煙的行為。

5.27 另外，就此個案而言，如香港有類似台灣的相關法例，列明提供煙灰缸或與吸煙相關之器物，也屬違法並可招致罰款，定能對那些縱容違例吸煙行為的場地管理人起阻嚇作用。

個案七

5.28 G先生於政府部門A（「部門A」）工作，他於二〇一七年二月投訴控煙辦及部門A未有妥善處理後者的辦公室內有職員違例吸煙的問題。

5.29 控煙辦表示，G 先生於二〇一七年一月六日以電郵向控煙辦作相關舉報，控煙辦於一月二十五日作突擊檢查，但未有發現有人在該處吸煙。控煙辦遂於一月二十六日回覆 G 先生有關巡查結果。然而，由於情況未有改善，投訴人再於同年二月十一日向控煙辦投訴，控煙辦於二月二十三日作出突擊巡查，未有發現違例吸煙者。遂於二月二十四日回覆 G 先生。

5.30 根據衞生署的紀錄，控煙辦的職員雖然在兩次突擊巡查都未能目擊有人於被投訴地點違例吸煙，但控煙辦於一月二十五日的巡查中留意到現場有一股煙味，控煙辦分別於一月二十七及二月二十三日發便箋給部門 A，提醒該部門須協助執行禁煙規定。

本署的觀察所得

5.31 在此個案，控煙辦分別於收到 G 先生投訴後的 13 日及 12 日進行突擊巡查，惟兩次巡查都未能成功檢控違例吸煙人士。吸煙是瞬間行為，控煙辦收到投訴後，即使盡快安排巡查，亦往往未能成功目擊有人違例吸煙而作出檢控。如上文所述的個案一至六般，這個案反映單靠控煙辦執法，未必能有效打擊違例吸煙的行為，市民的自律以及場地管理人配合執法亦十分重要。

5.32 雖然控煙辦沒有目睹有人吸煙，但在其中一次巡查中，發現事涉地點有一股煙味（上文**第 5.30 段**）。反映投訴人的說法甚為可信。然而，作為政府部門的部門 A，未能以身作則遵行控煙法例規定，沒有遏止辦公室內有員工吸煙的問題。本署認為，食衞局有責任提醒所有政府部門及政策局，必須以身作則，防止違例吸煙的問題在政府辦公室出現。

5.33 食衞局回應本署時表示，涉及政府部門的違例吸煙個案並不多，控煙辦會把相關的投訴個案通知相關部門跟進。另外，該局於二〇〇九年已發出通告，概述各部門應做的工作，以創建無煙政府，各局長及部門首長須把該通告給所有樓宇及場地管理人傳閱，該通告已上載於「數碼政府合署」供各政府部門參考。該通告更規定，倘若有人違例吸煙，而在場的人員是有權力或職責採取執法行動，則須採取有關行動。為進一步推廣無煙政府，食衞局將會安排把通告每半年傳閱一次，提醒所有政府部門以身作則，並提高他們對控煙的警覺。

個案八

5.34 H先生於二〇一七年三月向本署投訴控煙辦。他受僱於某酒店，發現有員工在酒店機房吸煙，遂向控煙辦舉報。他表示，控煙辦曾同意巡查時事先通知他，以確保可當場發現正在吸煙的員工。然而，他指稱控煙辦違諾沒有通知他，雖然控煙辦已按他所建議的時間到事涉地點進行突擊巡查，惟最終在巡查時沒有看到有人正在吸煙。他亦不滿控煙辦沒有即場檢走煙蒂及煙灰作為證物。

5.35 控煙辦表示，根據紀錄，該辦並沒有曾向投訴人表示在巡查前會事先通知他。基於巡查行動需要保密，控煙辦已向投訴人表示未能於突擊巡查前預先通知他，而巡查當日，事涉地點有煙蒂及煙灰，但沒有人吸煙。投訴人亦拒絕當證人指證違例吸煙者。控煙辦事後已提醒酒店負責人需在禁煙地點協助執行禁煙規定。

本署的觀察所得

5.36 從事涉的地點發現有煙蒂及煙灰可見，投訴人的說法甚有可信性。然而，控煙辦要即場檢控違例吸煙人士，必須能證明有關人士正在吸煙或攜帶點燃著的香煙。因此，即使撿走煙蒂及煙灰亦無助控煙辦執法。

5.37 本署同意，既是突擊巡查，有關行動事前的保密性固然重要。然而，由上文**第 3.15 及 3.16 段**可見，市民提供協助，明顯會提高控煙辦成功把違例吸煙人士繩之於法的機會。就此個案而言，投訴人既已向控煙辦表示願意提供協助，以確保控煙辦能當場發現正在吸煙的人士，本署認為，控煙辦實應審慎考慮是否應該在投訴人提供線報的情況下進行巡查，以增加成功檢控違例吸煙人士的機會。

6

本署的整體評論及建議

6.1 本署曾於二〇〇二年就政府執行控煙法例的機制進行主動調查，以探討有關機制是否適切有效。當時的調查報告已指出，場地管理人對有效執行控煙措施非常重要，報告並建議當局考慮有否需要在《條例》中訂明場地管理人如沒執行控煙法例的規定便屬違法，以及研究如何立法訂明食肆發牌條件之一是必須執行控煙法例規定等。其後，政府於二〇〇六年修訂《條例》，但最終未有加入要求場地管理人負上刑責的條文（上文**第 4.2 段**）。二〇〇九年，政府立法把食環署、康文署和房屋署納入為法定執行控煙部門，這些部門的獲授權人員一如控煙辦的控煙督察和警務人員般，可檢控違例吸煙人士（上文**第 2.5 段**）。

6.2 吸煙人口自二〇〇五年起明顯下降，但自二〇一二年起煙民下降幅度放緩，維持在總人口約 10%（見上文**第 2.3 段**），不過，控煙辦及上述三個法定執法部門在過去一年的投訴及檢控數字不減反升（見上文**第 3.2 及 3.13 段**）。食衞局及控煙辦表示，投訴及檢控數字上升，可能反映政府的控煙宣傳有成效，令市民提高了對違例吸煙的警覺，以及控煙辦累積經驗而令成功檢控數字上升等。不過，本署認為，投訴及檢控數字上升亦反映不少市民仍受違例吸煙問題滋擾。

6.3 事隔十五年，本次主動調查仍然顯示，場地管理人在有效執行控煙措施上，角色確實非常重要。《條例》賦予管理人權力制止吸煙行為，但對不行使權力的管理人卻並無任何約束或刑罰。在立法監管（如施加刑責）方面，香港遠遠落後於一些鄰近地區及先進國家（見本報告第 4 章）。更甚者，政府不以身作則，作為場地管理人的部門（如第 5 章個案七的 A 部門）沒有履行應有的管理責任，而作為控煙執法部門兼場地管理人的食環署和康文署更佔違例吸煙「須加強巡查地點」（即違例吸煙問題嚴重的地點）達五分之一的個案（見上文**第 3.11 段**）。另一方面，食衞局作為負責控煙政策的部門，有責任採取足夠措施，規管或勸導一些在違例吸煙問題上管理不力的場地管理人，但該局在督促政府場

地管理人的工作確有所不足，更遑論游說社會人士及商業機構遵行法例訂明的禁煙區規定。此外，違例吸煙執法主要由衞生署控煙辦負責，該辦只有 79 名控煙督察，七位合約控煙督察和 36 位合約兼職控煙督察，人手是否足夠存在疑問。

6.4 綜合而言，本署認為，食衞局及衞生署控煙辦作為政府控煙政策的主要執行部門，在打擊違例吸煙的工作於三方面有九項不足：

(1) 執法機制上的不足

(A) 夜間執勤不足

6.5 從上文**第 3.4 段**可見，過去四年，控煙辦每年夜更成功發出定額罰款通知書的數字介乎 1,572 至 2,007 之間，只為日間的三分之一至四分之一。然而，酒吧和食肆的違例吸煙情況普遍，對這些地點來說，晚間通常是其繁忙時間，違例吸煙的情況在這些時段應更嚴重。

6.6 本署曾審閱控煙辦的編更記錄，發現控煙辦於二〇一六年十二月的所有公眾假期及星期日均沒有編排任何員工於晚上六點半以後（夜間）當值，部分非公眾假期亦沒有編排員工當夜更，而在同年十一月星期四或五娛樂場所人流較多的日子，只有四日有編排員工當夜更，意味著一些違例吸煙的高峰時段，控煙辦根本沒派人進行突擊巡查，無形中錯失執法的黃金機會和間接助長違例吸煙的行為。本署認為，衞生署應考慮調配資源，加強夜間及高危日子的執法行動，特別是重點打擊一些長期違例吸煙黑點，以提升控煙辦的執法效率。

6.7 本署欣悉，在本署介入後，控煙辦已調配資源，加強晚間巡查，在二〇一七年一月至六月期間，該辦進行了 236 個夜更及通宵更的巡查行動，期間共發出 855 張定額罰款通知書。另外在同一時期亦安排了兼職控煙督察進行額外 15 次的晚間巡查，發出 47 張定額罰款通知書。該辦亦會以「退休後服務合約計劃」形式聘用退休警務人員擔任控煙督察，以加強巡查特別是晚間時段違例吸煙情況較為嚴重的場所，包括熟食中心及酒吧等，有關的招聘工作已完成，20 位退休警務人員已分別於二〇一七年十一月十四日及二十一日履新，在接受訓練及視察巡查地點後，他們已於同年十二月十日開始執法行動。另外，根據二〇一七年十二月

的編更記錄，控煙辦已進一步加強了晚間時段及公眾假期的巡查行動，而自十二月十日起，控煙辦更每天（包括聖誕節及聖誕節翌日的公眾假期）都有編排員工當夜更。

(B) 人手不足、流失率高

6.8 上文提及的夜更執勤不足，或許與控煙辦人手不足有關。控煙辦的執法人員編制為 89 人，實際人手為 79 人，過去五年，平均每年收到的投訴約 18,000 宗至 22,000 宗不等，更有上升的趨勢，突擊巡查數字則介乎 27,000 宗至 30,000 宗不等（上文**第 3.2 段**）。由於法定禁煙區的數目龐大，上述的執法數字儘管不少，仍是杯水車薪。

6.9 更令人擔憂的是，控煙督察的流失率長期偏高。從上文**第 3.3 段**可見，控煙督察的流失率，在二〇一五至一六年度為 16.3%，雖然相比於前一年度的 26.3%已有所改善，但如衞生署未能進一步改善控煙辦執法人員的流失情況，長遠而言會無可避免地影響執法的效率。

(C) 跟進投訴的指引未能與時並進

<u>首次巡查時限指標</u>

6.10 根據控煙辦的內部指引，控煙督察會於收到投訴後的 21 天內進行首次巡查（見上文**第 3.8 段**）。即使投訴人接受控煙辦不可能立即派員進行檢控行動，但在收到投訴後 21 天才進行首次巡查，明顯跟大部分投訴人的期望出現了重大落差。

6.11 過去三年，控煙辦在收到吸煙投訴後 21 天內進行首次巡查的比率，超過 97%，然而，該辦並沒有備存 21 天以下不同日數完成首次巡查的相關數據（上文**第 3.8 段**）。

6.12 衞生署回應時表示，經 1823 收到的違例吸煙投訴，控煙辦會在收到投訴後三個工作天內聯絡投訴人作中期回覆及查詢投訴詳情，以便安排巡查，並會在收到投訴後 21 日內巡查，在違例情況較嚴重和人煙稠密的地方會盡早安排巡查。此外，法定禁煙區數目龐大，涉及全港所有室內及多個室外公眾地方，甚至私人工作地方，控煙督察很多時候須先行聯絡投訴人核實投訴地點及搜集其他資料，然後才可以策劃執法行動。

6.13 本署明白，控煙辦在人手不足的情況下，實難以在短時間內巡查。然而，控煙辦現時訂立的服務目標似乎過於寬鬆，難以符合公眾期望。以上文**第 5 章**的個案來說，控煙辦大都可以於收到投訴後的 10 個曆日內進行巡查，有些更能在收到投訴後翌日作出跟進行動。本署認為，控煙辦指引中所訂的首次巡查時限指標過於保守，控煙辦應積極研究把首次巡查的時限縮短，以及考慮就不同地點訂立優次（如同一時間接連收到多宗投訴的地點、同一地點發現多人吸煙、場所負責人不合作等，應訂立更短的巡查時限）以盡量符合市民的期望和反映其執法決心。

<u>巡查時間</u>

6.14 從**第 5 章個案一**可見，控煙辦未必能就每一宗個案都按投訴人所指的涉案時間進行巡查，變相減低執法成效。本署明白，控煙辦基於人手上的限制，安排巡查的時間可能要有所取捨。然而，本署認為控煙辦應加強和投訴人的溝通，了解被投訴的地點是否只在某一特定時段出現違例吸煙情況，還是無分晝夜發生，並應根據所得資料安排巡查時間，否則控煙的工作有可能會出現事倍功半甚至徒勞無功的情況，變相浪費本已緊絀的人力資源。

(D) 加強與控煙督察以外的主要證人合作

6.15 從**附件二**的法例條文可見，違例吸煙的法律定義是在禁煙區吸煙或攜帶燃著的香煙，因此要即場檢控違例吸煙人士，控煙辦必須能證明有關人士正在吸煙或攜帶點燃著的香煙。吸煙是瞬間行為，若非場地管理人，要即場逮捕違例者存在困難。然而，如上文**第 3.15 段**所說，若市民（例如場地職員或顧客）向控煙辦舉證曾目睹有人違例吸煙，而又願意提供口供及出庭指證，控煙辦取得充足證據發傳票檢控違例吸煙人士的機會會大增。

6.16 從上文**第 3.16 段**的統計資料可見，由控煙督察以外的人士作主要證人而成功定罪的比率極高，過去三年，超過九成的個案成功發出傳票，而在二〇一四及二〇一五年，發出傳票的個案中，超過九成成功定罪。

6.17 本署認為，如衞生署可加強宣傳，令更多市民舉報違例吸煙行為，並鼓勵親眼目擊違例吸煙行為的市民能挺身而出，指證違例吸煙人士，除了可協助加強控煙成效外，亦可增加阻嚇作用。本署理解，部分投訴人因種種原因，未必願意親身舉證。但

若控煙辦可與投訴人多作溝通，例如在控煙督察聯絡投訴人查詢投訴詳情時，主動詢問投訴人是否願意出庭指證違例吸煙人士，讓投訴人了解舉證所涉的程序和必要性，或可鼓勵更多投訴人與控煙辦合作攜手打擊違例吸煙的行為。

(E) 加強便衣人員執法

6.18 本署處理投訴時，不少投訴人均表示控煙督察進入有關場所的瞬間，煙民便立即丟掉香煙，以致執法效力大減，建議控煙辦應安排便衣人士執法。就此，控煙辦表示，控煙督察在執行職務時必須穿著制服，主要原因是為保障執法人員的安全和更有效控制場面，減低控煙督察被襲的機會，以及避免引起不法之徒冒認職員行騙。控煙辦在有需要時亦會安排便衣人員作出勘察，再配合制服人員的行動（上文**第 3.7 段**）。本署理解控煙辦的關注，但便衣人員應較容易就室內場所違例吸煙行為取證。因此，控煙辦應加強便衣人員在執法方面的角色，特別是在舉證上（如作為目擊證人、勘察、甚至可拍下事涉現場的違例吸煙情況等）可否與制服人員作出配合，加強執法效果。

(2) 協調機制上的不足

(F) 食衞局和衞生署未有妥善協調控煙執法工作

6.19 法定非吸煙區的範圍相當龐大（見**附件一**），要有效執法，須有周詳的統籌和策劃。食衞局作為控煙政策的政策局，在這方面責無旁貸，而衞生署轄下控煙辦作為控煙政策的專責執行部門，有責任向食衞局反映執法情況和協助食衞局檢討《條例》（見上文**第 3.1 段**）。

6.20 自二〇〇九年起，政府把食環署、康文署和房屋署被納入為法定控煙執法部門（見上文**第 2 章第 2.5 段**）。這三部門的獲授權職員一如控煙辦的控煙督察和警務人員，有權向違例吸煙人士作出檢控。換言之，這三個部門可直接處理其轄下場地的違例吸煙問題。然而，控煙辦過去四年的「須加強巡查地點」名單上，約五分之一的地點為食環署及康文署所管轄的場地，而這兩個部門過去四年的檢控個案每年只數十宗，可謂寥寥可數（見上文**第 3 章第 3.13 段**）。

6.21 本署曾審閱「須加強巡查地點」名單，發現食環署轄下有 41 個場地以及康文署轄下有 22 個場地在過去四年均在名單上，反映兩個部門有需要加強執法以改善違例吸煙情況。

6.22 衞生署表示，控煙辦與其他法定控煙執法部門屬合作伙伴的關係，控煙辦亦會透過各部門每年所提供的違例吸煙檢控數字，了解他們執行控煙法例的情況。然而，控煙辦並沒有權責監察其他執法部門的執法工作（上文**第 3.12 段**）。換言之，即使控煙辦從各部門的檢控數字中，得悉有些部門在檢控違例吸煙的工作上不積極，礙於該些部門與控煙辦並沒有從屬關係，控煙辦亦難以督促有關部門加強有關執法工作。

6.23 從上文第 4 章衞生署、食環署、康文署及房屋署的回應可見，該四個部門雖然均有法定執法權力處理其負責管理場地內的違例吸煙問題，但基本上各自按部門本身的任務和目標編排工作優次。在沒有獲得額外資源的情況下，控煙工作很自然地成了較次要、甚至是可輕忽的工作。即使控煙辦與部門曾作出聯合行動，但次數不算多，而從食環署和康文署轄下場地長期被列入「須加強巡查地點」可見，單靠控煙辦執法，顯然勢孤力弱，成效不彰。歸根究底，要有效打擊違例吸煙黑點，政府須在較高層次作出協調，透過相關政策局協調各部門制定打擊違例吸煙的策略。然而，並無資料顯示食衞局曾要求設立這樣的協調機制。更甚者，食環署乃隸屬於食衞局，但該署被列入「須加強巡查地點」的場地數目之多，局方顯然未予正視，該局有否致力督促食環署行使法定執法權力切實執法及履行場地管理人的責任，實屬疑問。

6.24 食衞局及控煙辦回應本署上述觀點時表示，食環署及康文署轄下場地在「須加強巡查地點」名單上的數目及停留時間，並不適合作為評論部門執法不力的理據。食衞局和控煙辦會主動向這些執法部門提供所需支援，以協助該些部門執法。另外，康文署未獲賦權執法的職員及護衞員在巡查場地時一旦發現有市民在禁煙區內吸煙，會作出勸諭，該署在二〇一二年至一六年間，平均每年發出約 81,000 次勸諭。至於本身隸屬於食衞局的食環署的控煙工作，食衞局表示，食環署會調派人員就較常發現吸煙問題的地點加強執法，及聯絡控煙辦採取聯合行動，沒獲授權執法的人員亦會勸諭違例吸煙人士停止吸煙。該署在二〇一二年至一六年間，平均每年發出約 1,400 次勸諭或警告。因此，發出定額罰款通知書的數字未必能準確反映這些執法部門的控煙工作。

6.25 至於食衞局的角色，該局承認其有統籌香港整體控煙政策及法例的職責，然而，該局認為，這並不等同統籌其他法定控

煙執法部門的執法工作，而控煙辦是以協作方式與其他控煙執法部門合力進行控煙工作。現時食衞局、控煙辦及其他相關執法部門均按各自的職能及權限負責執行與控煙有關的執法工作，並未出現因權限不清而導致執法不力的情況。食衞局及控煙辦會不時檢視與各部門的溝通和合作機制，並會進一步探討與不同部門更緊密溝通和合作的方法。

6.26 本署對食衞局及控煙辦上述說法（上文**第 6.24 及 6.25 段**）有保留。本署固然明白，檢控數字不能完全反映相關部門的控煙工作，但檢控違例吸煙人士，毫無疑問是控煙工作的重要一環。倘若相關的執法部門執法不力，阻嚇力不足，違例吸煙者則會有恃無恐，控煙工作只會事倍功半。根據上文**第 6.24 段**食衞局提供的數據，食環署平均每年發出約 1,400 次勸諭或警告，康文署平均每年更發出多達 81,000 次勸諭，兩個部門的努力固然值得肯定，但另一方面，發出勸諭或警告的次數之多，亦反映兩個部門轄下場地的違例吸煙數字持續高企，屢見不鮮；相對於兩個部門每年的檢控個案卻只有數十宗，執法力度與違例吸煙的情況明顯不成比例，執法力度遠遠落後。雖然康文署稱，被勸諭的人士往往表現合作，但其轄下場地的檢控數字偏低，容易令違例者心存僥倖，以為即使在該些場地吸煙，亦只會被勸諭而少有遭檢控，致使有關場地的違例吸煙情況禁之不絕。

6.27 食環署及康文署在回應本署的調查時，不約而同地表示，未有因為須履行控煙執法之責而獲增加人手（見上文**第 4.7 及 4.8 段**），反映負責制定控煙政策及協調控煙工作的食衞局並無正視這些執行部門有否足夠資源及是否願意編排工作優次，以有效貫徹禁煙政策的目標。

6.28 正如上文**第 6.3 段**所述，場地管理人在控煙方面的角色甚為重要；食環署及康文署乃獲法例授權執法的政府部門，與其他私人場所相比，公眾自然對其轄下場地的控煙表現抱更高期望。然而，兩個部門轄下多個場地長期被列於違例吸煙「須加強巡查地點」名單之上，佔名單地點總數達兩成，這實有違公眾對政府場地的合理期望。再者，如政府部門對自己轄下場地的控煙工作亦沒有以身作則，怎能鼓勵私人場所的負責人配合政府的控煙政策，更遑論要說服他們接納政府修改法例，讓場地管理人為其場所內的違例吸煙問題負上刑責。

6.29 控煙是政府的整體政策，法定非吸煙區的範圍龐大，涉及多個法定執法部門。雖然食衞局表示，各執法部門之間沒有權限不清的情況，然而，即使各部門各自的執法範圍清晰，但具體的執法力度和控煙策略、如何調配資源和人手、如何重點打擊「吸煙黑點」等，在欠缺有效的協調機制之下，各部門其實各自為政。本署認為，政府就控煙工作應有較高層次的協調，令各個相關的執法部門有更清晰的方向和目標。食衞局作為負責控煙政策的政策局，理應擔當更積極的角色，主動協調及支援各執法部門的控煙工作，與相關部門商討如何有效調配資源打擊違例吸煙，而非被動地倚賴各個部門在各自的管轄範圍內執行控煙工作。

(G) 政府部門未能以身作則，做好場地管理人的職責

6.30 從**個案七**可見，個別政府部門連自己辦公室的違例吸煙問題也未能處理好。另外，一些巴士總站、轉乘處以及公共交通交匯處，也經常在控煙辦的「須加強巡查地點」名單上。本署認為，負責控煙政策的食衞局有責任向各政策局、政府部門及公營機構定期傳達清晰而有力訊息，提醒他們必須以身作則嚴格執行禁煙，做好場地管理人的職責，為私營機構樹立榜樣。若果成效不彰，應把問題提升至政府更高層次處理。此外，食衞局應與控煙辦密切留意在收到的違例吸煙投訴中，有多少是涉及政府部門和政府管轄場地的投訴，個案宗數有否上升趨勢等：此外，應與違例吸煙情況嚴重的部門及相關政策局作出跟進，要求相關政策局督促該些部門必須以身作則，防止違例吸煙的問題在政府辦公室及轄下場地出現。

(3) 法例不足

(H) 場地管理人不履行控煙條例的規定，無須受罰

6.31 吸煙是瞬間行為，要控煙督察成功在現場逮捕違例吸煙的人士，存在一定的困難。外國不少經驗顯示，要有效地阻止禁煙區的違例吸煙行為，場地管理人的角色至為重要（見上文**第 4 章**）。

6.32 從**附件二**的香港法例條文可見，場地管理人的控煙權力，主要是於違例吸煙人士不合作的情況下，要求對方提供姓名、地址，以及出示身份證及離開禁煙區。根據有關法例，場地管理

人無須為沒有履行管理責任、任由違例人士在禁煙區吸煙的行為，負上刑事責任，包括罰款等。

6.33 **第 5 章**所載的個案，引證了由於吸煙是瞬間的行為，如當場的管理人不執法，法例的效力似有還無。從**個案二**、**個案三**、**個案四**、**個案五**、**個案六**、**個案七**可見，不少個案的場地管理人對違例吸煙的行為視若無睹，有些場地管理人更於禁煙區放置煙灰缸（**個案六**），變相鼓勵有關行為，嚴重影響控煙工作的成效。

6.34 現時大部分的先進國家（英國、加拿大、澳洲、新西蘭、新加坡等）的法例都有相關條文（見上文**第 4 章**），對任由違例人士於禁煙區吸煙的場地管理人施行罰則，而且罰款動輒相當於過萬港元。另外，根據台灣的法例，場地管理人即使於禁煙區提供煙灰缸或與吸煙相關之器物，也屬違法並可招致罰款。反觀香港，現時的法例仍然沒有相關條款，對政府有效處理違例吸煙問題有一定的影響。

6.35 食衞局表示，政府曾於二〇〇六年的立法會上討論場所管理人須負上刑責的建議，然而由於場地管理人和僱員對這項建議非常抗拒，政府最終沒有加入要求場所管理人員負上刑事責任的條文（上文**第 4.2 段**）。

6.36 本署認為，業界對於因執行禁煙不力可能要負上刑事責任的憂慮，可以理解，但政府斷不能因此便卻步。事實上，本署從當年的立法文件得悉，政府當局最初推出禁煙區政策時，也一樣遇上服務業界如飲食界及酒店界的強烈反對，包括對禁煙區的規模以及適用範圍；惟當年社會對吸煙危害健康已有普遍的認知和共識，因此在市民的支持下，政府仍然成功立法，可見事在人為。事隔十一年，今天市民的禁煙意識理應更為加強，本署認為，現時政府當局應再積極考慮修訂法例，促使場地管理人履行控煙條例的規定。

6.37 事實上，從第五章的個案八可見，不少違例吸煙的個案，涉案人士往往是機構的僱員。與其他違例吸煙人士（如顧客）不同的是，機構的僱員長期逗留在有關處所內，對其他員工的健康有更深遠的影響。而有關的場地管理人作為他們的僱主或上司，絕對有能力及責任遏止其僱員的違法吸煙行為，確保其他員工免受二手煙之苦。

6.38 從**第 4 章**列舉的外國經驗可見，修例以確保場地管理人如不執法須負上刑責並非洪水猛獸。反之，修例更受無須再吸二手煙的不吸煙者支持及歡迎。即使服務業界最初表示反對有關安排，但在實施有關條例後，業界普遍對新法例表示歡迎，公眾人士亦已普遍建立不在禁煙區吸煙的意識（上文**第 4.19 段**）。在本港，如政府當局擔心業界反對，實可參考外國的經驗，例如設立可讓場地管理人作出抗辯理由的條文，或在初期推出法例時先作出一些寬限，令業界逐漸適應新法例。

(I) 就娛樂場所施加相關禁煙牌照條件

6.39 不少娛樂場所如桌球中心、麻將館、天九處所和遊戲機中心，違例吸煙的問題均比較嚴重。本署收到的投訴個案當中，不少個案的事發地點也是該些娛樂場所，反映該些場地普遍存在違例吸煙的問題。衞生署表示，政府的法律意見認為於牌照上施加禁煙的條件超越《賭博條例》賦予民政事務局局長委派的公職人員的權限（上文**第 4.3 段**）。本署認為，正如康文署、房屋署及食環署等人員獲賦予執行控煙工作的權力，政府可研究授權予相關的發牌機構和部門，將控煙工作加入相關場地的發牌條件。

6.40 本署明白，不同的發牌機構均受各自的條例所規管，如超越了各自條例本身的規限，有可能招致司法覆核。然而施加發牌條件，令受其規管的場所更符合公眾安全和衞生，按道理很難說是不符合發牌機構的職權。從酒牌局於牌照中加入條件要求持牌人須確保處所內無人吸煙或攜帶燃著的香煙、雪茄或煙斗的事例（上文**第 4.4 段**），足見這做法是可行的。

6.41 本署認為，食衞局和衞生署應與不同的發牌機構及律政司商討，怎樣透過各自的條例加入發牌條件，促使場地管理人必須在法定禁煙區執行控煙工作。不過，歸根究底，《條例》本身須備有條文，規管和懲處那些默許甚至縱容違例吸煙行為的場地管理人，這樣，在娛樂場所的發牌條件中加入相關條文以令場地管理人執行控煙工作，當會是順理成章。

建議

6.42 鑑於以上所述，申訴專員向**政府當局**提出以下改善建議：

提升執法效率

(1) **衞生署**應研究如何（例如加派或借調現有的人手）加強在夜間（特別是公眾假期前後及期間）的執法行動，特別是重點打擊一些違例吸煙情況嚴重、長期被列入「須加強巡查地點」的禁煙區，以提升控煙辦的執法效率（上文**第 6.5 及 6.6 段**）。

(2) **衞生署**應檢視現時控煙辦的人手有否增加的需要，並檢討控煙辦執法人員的流失率偏高的原因（如待遇或工作性質），以免人手不足的問題會越來越嚴重（上文**第 6.9 段**）。

(3) **衞生署**應加強與投訴人之間的溝通，了解被投訴的地點是否只在某一特定時段出現違例吸煙情況還是無分晝夜發生，避免浪費人力資源（上文**第 6.14 段**）。

(4) **衞生署**應備存控煙辦於 21 天以下不同日數完成首次巡查的相關數據（上文**第 6.11 段**），以檢討現時跟進投訴的時限指標，務求縮短作出首次巡查的時限（上文**第 6.13 段**）。

(5) **衞生署**應考慮就不同地點訂立優次（如同一時間接連收到多宗投訴的地點、同一地點發現多人吸煙、場所負責人不合作等，訂立更短的巡查時限），以盡量符合市民的期望和反映其執法決心（上文**第 6.13 段**）。

(6) **衞生署**應加強宣傳，令更多市民舉報違例吸煙行為；並鼓勵親眼目擊違例吸煙行為的人士挺身而出，指證違例吸煙人士，以提高執法成效（上文**第 6.17 段**）。

(7) **衞生署**應考慮加強便衣人員在執法方面的角色，以加強執法成效（上文**第 6.18 段**）。

制訂有效的協調機制

(8) **食衞局**應尋求設立有效的協調機制，在較高層次協調不同部門及政策局的控煙工作，以促使各部門妥善履行《條例》中場地管理人的責任(上文**第 6.23 及 6.29 段**)。

(9) **食衞局**應與**衞生署**商討制定策略，督促及鼓勵場地管理人(特別是被列入「須加強巡查地點」的場地)履行《條例》中場地管理人應有的責任。

針對法例的不足

(10) **食衞局**應參考外國經驗，考慮檢討現時的《條例》，令默許或縱容違例吸煙行為的場地管理人負上刑責(特別是針對員工的違例吸煙行為)(上文**第 6.36 及 6.37 段**)。

(11) **食衞局**和**衞生署**應與不同的發牌機構及律政司商討，如何透過各自的條例加入發牌條件，以令場地管理人必須在法定禁煙區執行控煙工作(上文**第 6.41 段**)。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/369

二〇一八年一月

附 件

指定禁止吸煙區及豁免區域

第1部

指定禁止吸煙區

項	區域類別
1.	任何電影院、劇院或音樂廳。
2.	任何公共升降機。
3.	任何自動梯。
4.	任何遊戲機中心。
5.	任何幼兒中心。
6.	任何學校。
7.	任何指明教育機構。
8.	任何核准院舍。
9.	任何拘留地方。
10.	任何收容所。
11.	任何感化院。
12.	任何醫院。
13.	任何留產院。

（由2012年第80號法律公告修訂）

14. 任何公眾遊樂場地（泳灘除外）。
15. 在任何泳灘內的以下範圍——
    (a) 根據《泳灘規例》（第132章，附屬法例E）第10條撥作純為供游泳人士之用的水域的任何部分（包括浮台及任何其他在該等水域的水面上、或該等水域上的東西）；
    (b) 有沙或石頭覆蓋的海岸，以及在該等海岸上的任何構築物、淋浴設施或自然事物；及
    (c) 任何根據《公眾衞生及市政條例》（第132章）第107(3)條被指明用作燒烤場、營地或兒童遊樂場的區域。
16. 在任何公眾泳池內的以下區域——
    (a) 任何泳池；
    (b) 任何緊靠泳池的行人通道；
    (c) 任何跳水板或其他毗連泳池的器具或設施；及
    (d) 任何觀眾看台。
17. 在任何體育場內的以下區域——
    (a) 任何球場；
    (b) 任何跑道；

(c) 任何緊靠球場或跑道的行人通道；及
(d) 任何觀眾看台。

18. 根據《郊野公園條例》(第 208 章)第 24(1)條指定的香港濕地公園。

19. 在以下地方內的室內區域——
(a) 任何店舖、百貨公司或購物商場；
(b) 任何街市(不論是公營或私營，或是由公營部門管理或由私人機構管理的)；
(c) 任何超級市場；
(d) 任何銀行；
(e) 任何食肆處所；
(f) 任何酒吧；
(g) 任何卡拉 OK 場所；
(h) 任何麻將天九耍樂處所；
(i) 任何浴室；
(j) 任何按摩院；
(k) 任何院舍；

(由 2011 年第 12 號第 30 條修訂)

(l) 任何治療中心；或
(m)任何共用宿舍(第 3 部所界定者)。

20. 在工作地方或公眾地方內的室內區域(僅限於該區域並非本部任何其他項目所描述的區域的範圍內)。

21. 以下巴士轉乘處和毗連的設施——
(a) 位於獅子山隧道繳費廣場兩旁的獅子山隧道巴士轉乘處，其範圍在一份編號為 DH/TCO/T-004V1 的圖則上以橙色著色連紅邊顯示，該圖則由局長於 2015 年 12 月 4 日簽署，並存放於土地註冊處；
(b) 位於海底隧道繳費廣場兩旁的海底隧道巴士轉乘處，連同毗連的樓梯，以及毗連的行人天橋的部分，其範圍在一份編號為 DH/TCO/T-001V1 的圖則上以下述方式顯示——
(i) 橙色著色連紅邊；
(ii) 黃色著色連紅邊；
(iii)以帶黑色點的橙色著色連紅邊；及
(iv)以帶黑色斜線的橙色著色連紅邊，
該圖則由局長於 2015 年 12 月 4 日簽署，並存放於土地註冊處；
(c) 位於東區海底隧道繳費廣場兩旁的東區海底隧道巴士轉乘處，其範圍在一份編號為 DH/TCO/T-002V1 的圖則上以橙色著色連紅邊顯示，該圖則由局長於 2015 年 12 月 4 日簽署，並存放於土地註冊處；

(d) 位於城門隧道繳費廣場兩旁的城門隧道巴士轉乘處，其範圍在一份編號為 DH/TCO/T-006V1 的圖則上以橙色著色連紅邊顯示，該圖則由局長於 2015 年 12 月 4 日簽署，並存放於土地註冊處；

(e) 位於大老山隧道繳費廣場兩旁的大老山隧道巴士轉乘處，其範圍在一份編號為 DH/TCO/T-005V1 的圖則上以橙色著色連紅邊顯示，該圖則由局長於 2015 年 12 月 4 日簽署，並存放於土地註冊處；

(f) 位於西區海底隧道繳費廣場兩旁的西區海底隧道巴士轉乘處，其範圍在一份編號為 DH/TCO/T-003V1 的圖則上以橙色著色連紅邊顯示，該圖則由局長於 2015 年 12 月 4 日簽署，並存放於土地註冊處；

(g) 位於大欖隧道繳費廣場兩旁的大欖隧道巴士轉乘處，其範圍在一份編號為 DH/TCO/T-007V1 的圖則上以橙色著色連紅邊顯示，該圖則由局長於 2015 年 12 月 4 日簽署，並存放於土地註冊處；及

(h) 位於青沙公路繳費廣場兩旁的青沙公路巴士轉乘處，其範圍在一份編號為 DH/TCO/T-008V1 的圖則上以橙色著色連紅邊顯示，該圖則由局長於 2015 年 12 月 4 日簽署，並存放於土地註冊處。

（由 2015 年第 237 號法律公告增補）

第2部

豁免區域

項	區域類別
1.	屬第1部第20項所述而位於住宅內的區域。
2.	第一類私人宿舍（第3部所界定者）。
3.	並非位於任何以下地方內的第二類私人宿舍(第3部所界定者)—— (a)幼兒中心； (b)學校； (c)指明教育機構； (d)核准院舍； (e)拘留地方； (f)收容所； (g)感化院； (h)醫院； (i)留產院。
4.	根據《床位寓所條例》（第447章）獲發牌照或豁免證明書（而該牌照或豁免證明書正有效）的床位寓所。
5.	符合以下說明的在旅館內的房間或套房—— (a)該旅館領有根據《旅館業條例》(第349章）發出的牌照或豁免證明書，而該牌照或豁免證明書正有效；及 (b)該房間或套房正出租以用作住宿地方。
6.	《機場管理局附例》(第483章，附屬法例A）第16條所提述的被機場管理局指定為吸煙區的區域。
7.	劃出以供按照根據《監獄規例》(第234章，附屬法例A）第25條發出的命令獲容許吸煙的囚犯吸煙的在懲教機構內的區域。
8.	符合以下說明的區域—— (a)該區域位於公眾遊樂場地（泳灘除外）內；及 (b)該區域根據《公眾衞生及市政條例》(第132章）第107(3)條被指明用作吸煙區。
9.	（在符合以下所有條件的前提下)位於店舖內並被指定供品嚐雪茄的房間—— (a)該店舖從事雪茄零售； (b)除雪茄及雪茄附屬用品外，該店舖沒有出售其他物品； (c)除為供品嚐在該店舖售賣或要約出售的雪茄或雪茄樣本外，該房間並不用作吸煙用途； (d)該房間設有獨立通風，並與該店舖的其餘地方以密封間隔分

隔；及

(e)該房間被佔用以供品嚐雪茄時，任何自然人均無須進入該房間（無論他是否本可基於合約或其他理由而被要求進入該房間）。

10. （在符合以下所有條件的前提下）位於從事煙草業的企業的生產或營業處所並被指定供品嚐煙草的房間——

(a)該企業並不從事煙草產品零售；

(b)品嚐煙草是為該企業在正常運作過程中對煙草產品進行研究開發或品質控制而進行的；

(c)該房間只用作進行品嚐煙草；

(d)該房間設有獨立通風，並與該處所的其餘地方以密封間隔分隔；及

(e)該房間被佔用以供品嚐煙草時，除進行品嚐煙草的人外，任何自然人均無須進入該房間（無論他是否本可基於合約或其他理由而被要求進入該房間）。

11. 入境事務處處長為讓羈留在《入境（被羈留者的待遇）令》（第 115 章，附屬法例 E）附表 2 所指明地點的人吸煙，而根據該命令附表 1 第 11A 條在該地點內劃出的區域。

（由 2010 年第 16 號法律公告增補）

— 完 —

《條例》有關禁止於禁煙區內吸煙的相關條文

有關禁止於禁煙區及公共交通工具內吸煙的條文

- 《條例》第 3(2)條訂明：

  任何人不得在禁止吸煙區內吸煙或攜帶燃着的香煙、雪茄或煙斗。

- 《條例》第 4 條訂明：

  任何人不得在公共交通工具內吸煙或攜帶燃着的香煙、雪茄或煙斗。

- 《條例》第 7 條訂明：

  任何人違反第 3 或 4 條，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處罰款$5,000。

有關場地管理人及公共交通工具的工作人員的執法權力

- 《條例》第 3(3)(a)條訂明：

  如任何人看似是正在違反第(2)款[1]，則禁止吸煙區的任何管理人或任何由該管理人就此授權的人—

  經表示該人是在違反第(2)款下的禁止吸煙區內吸煙或攜帶燃著的香煙、雪茄或煙斗（視屬何情況而定）後，可要求該人將燃著的香煙、雪茄或煙斗弄熄。

- 《條例》第 3(3)(b)條訂明：

  如該人沒有將燃着的香煙、雪茄或煙斗弄熄，（禁止吸煙區的任何管理人或任何由該管理人就此授權的人）可要求他—

[1] 即在禁止吸煙區內吸煙或攜帶燃著的香煙、雪茄或煙斗

(i) 提供其姓名及地址，以及出示身分證明文件；及

(ii) 離開禁止吸煙區；

- 《條例》第 3(3)(c)條訂明：

如該人沒有按根據(b)段提出的要求─

(i) 提供其姓名及地址，以及出示身分證明文件；或

(ii) 離開禁止吸煙區；

可在有需要時使用合理武力將該人逐出禁止吸煙區並將他扣留，並召喚警務人員協助強制執行本條約的規定。

- 《條例》第 4(2)(a)條訂明：

如任何人看似是正在違反第(1)款[2]，則任何公共交通工具的司機、指導員、稽查、收票員或管理人或任何獲該管理人就此授權的人─

經表示該人是在違反第(1)款下在公共交通工具內吸煙或攜帶燃著的香煙、雪茄或煙斗（視屬何情況而定）後，可要求該人將燃著的香煙、雪茄或煙斗弄熄。

- 《條例》第 4(2)(b)條訂明：

如該人沒有將燃着的香煙、雪茄或煙斗弄熄，(司機、指導員、稽查、收票員或管理人）可要求他─

(i) 提供其姓名及地址，以及出示身分證明文件；及

(ii) 離開該公共交通工具；

- 《條例》第 4(2)(c)條訂明：

如該人沒有按根據(b)段提出的要求─

(i) 提供其姓名及地址，以及出示身分證明文件；或

(ii) 離開該公共交通工具；

[2] 即在禁止吸煙區內吸煙或攜帶燃著的香煙、雪茄或煙斗

可在有需要時使用合理武力將該人逐出該交通工具並將他扣留，並召喚警務人員協助強制執行本條約的規定。

—完—