

食物及卫生局及卫生署 处理违例吸烟的机制 主动调查报告摘要

引言

申诉专员公署不时接获市民投诉，指政府打击违例吸烟执法不力，有些禁止吸烟区（「禁烟区」）形同虚设，令市民饱受二手烟之苦。

2. 这次主动调查旨在审研食物及卫生局（「食卫局」）及卫生署辖下的控烟办公室（「控烟办」）处理违例吸烟的执法机制是否有效；就其他法定控烟执法部门的工作协调是否足够，以及可予改善之处。

调查所得

3. 本署认为，食卫局及控烟办作为政府控烟政策的主要执行部门，在打击违例吸烟的工作于三方面有九项不足。

(1) 执法机制上的不足

(A) 夜间执勤不足

4. 过去四年，控烟办每年夜更成功发出定额罚款通知书的数字只为日间的三分之一至四分之一。然而，酒吧和食肆的违例吸烟高峰期通常是晚间繁忙时间。本署曾审阅控烟办的编更记录，发现控烟办于二〇一六年十二月的所有公众假期及星期日均没有编排任何员工于晚上六点半以后（夜间）当值，部分非公众假期亦没有编排员工当夜更，而在同年十一月星期四或五娱乐场所人流较多的日子，只有四日有编排员工当夜更，意味着一些违例吸烟的高峰时段，控烟办根本没派人进行突击巡查，无形中错失执法的黄金机会。

5. 本署认为，卫生署应考虑调配资源，加强夜间及高危日子的执法行动。

(B) 人手不足、流失率高

6. 控烟办的执法人员编制为 89 人，实际人手为 79 人。过去五年，平均每年收到的投诉约 18,000 宗至 22,000 宗不等，更有上升趋势，突击巡查数字介乎 27,000 至 30,000 宗不等。由于法定禁烟区的数目庞大，上述的执法数字尽管不少，仍是杯水车薪。

7. 更令人担忧的是，控烟督察的流失率长期偏高，在二〇一五至一六年度为 16.3%。如卫生署未能进一步改善控烟办执法人员的流失情况，长远而言会无可避免地影响执法的效率。

(C) 跟进投诉的指引未能与时并进

8. 根据控烟办的内部指引，控烟督察会于收到投诉后的 21 天内进行首次巡查，跟大部分投诉人的期望出现落差。控烟办应积极研究把首次巡查的时限缩短，以及考虑就不同地点订立优次（如同一时间接连收到多宗投诉的地点、同一地点发现多人吸烟、场所负责人不合作等，应订立更短的巡查时限）以符合市民的期望和反映其执法决心。

9. 此外，控烟办应加强和投诉人的沟通，了解被投诉的地点是否只在某一特定时段出现违例吸烟情况，还是无分昼夜发生，并根据所得资料安排巡查时间，否则控烟的工作有可能会出现问题倍功半甚至徒劳无功的情况，浪费本已紧绌的人力资源。

(D) 加强与控烟督察以外的主要证人合作

10. 吸烟是瞬间行为，要即场逮捕违例者存在困难。然而，若市民愿意提供口供及出庭指证，控烟办成功检控违例吸烟人士的机会会大增。本署认为，卫生署可加强宣传，令更多市民愿意挺身指证违例吸烟人士，除了可加强控烟成效，亦可增加阻吓作用。

(E) 加强便衣人员执法

11. 本署处理投诉时，不少投诉人均表示控烟督察进入有关场所的瞬间，烟民便立即丢掉香烟，以致执法效力大减，建议控烟办应安排便衣人士执法。然而，控烟办表示，为保障执法人员的安全和有效控制场面，以及避免引起不法之徒冒认职员行骗，控烟督察执行职务时必须穿着制服。

12. 本署理解控烟办的关注，但认为可加强便衣人员在执法方面的角色，特别是在举证上（如作为目击证人、勘察、甚至可拍下事涉现场的违例吸烟情况等），与制服人员作出配合，加强执法效果。

(2) 协调机制上的不足

(F) 食卫局和卫生署未有妥善协调控烟执法工作

13. 自二〇〇九年起，食物环境卫生署（「食环署」）、康乐及文化事务署（「康文署」）和房屋署被纳入为法定控烟执法部门，有权向违例吸烟人士作出检控，直接处理其辖下场地的违例吸烟问题。然而，控烟办过去四年的「须加强巡查地点」名单上，约五分之一的地点为食环署及康文署所管辖的场地，而这两个部门过去四年的检控个案每年只数十宗，可谓寥寥可数。

14. 控烟是政府的整体政策。然而，在欠缺有效的协调机制之下，各部门其实各自为政。本署认为，政府就控烟工作应有较高层次的协调，令各个相关的执法部门有更清晰的方向和目标。食卫局作为负责控烟政策的政策局，理应担当更积极的角色，主动协调及支援各执法部门的控烟工作，与相关部门商讨如何有效调配资源打击违例吸烟，而非被动地倚赖各个部门在各自的管辖范围内执行控烟工作。

(G) 政府部门未能以身作则，做好场地管理人的职责

15. 从调查报告中的个案可见，个别政府部门连自己办公室的违例吸烟问题也未能处理好。本署认为，政府部门及公营机构必须以身作则，做好场地管理人的职责，为私营机构树立榜样。

(3) 法例不足

(H) 场地管理人不履行控烟条例的规定，无须受罚

16. 不少先进国家（英国、加拿大、澳洲、新西兰、新加坡等）的法例都有相关条文，对任由违例人士于禁烟区吸烟的场地管理人施行罚则。反观香港，现时的法例仍然没有相关条款。

17. 事实上，从本署处理的投诉可见，不少违例吸烟的个案，涉案人士是机构的雇员。雇员长期逗留在处所内工作，对其他员工的健康有更深远的影响，而有关的场地管理人作为他们的雇主或上司，绝对有能力及责任遏止其雇员的违法吸烟行为，确保其他员工免受二手烟之苦。本署认为，现时政府当局应再积极考虑修订法例，促使场地管理人履行控烟条例的规定。

(I) 就娱乐场所施加相关禁烟牌照条件

18. 不少娱乐场所如桌球中心、麻将馆、天九处所和游戏机中心，违例吸烟的问题均比较严重。本署认为，政府可研究授权予相关的发牌机构和部门，将控烟工作加入相关场地的发牌条件中。

建议

19. 鉴于以上所述，申诉专员向政府当局提出 11 项改善建议：

提升执法效率

- (1) 卫生署应研究加强在夜间（特别是公众假期前后及期间）的执法行动，特别是重点打击一些违例吸烟情况严重、长期被列入「须加强巡查地点」的禁烟区。
- (2) 卫生署应检视现时控烟办的人手有否增加的需要，并检讨控烟办执法人员的流失率偏高的原因（如待遇或工作性质）。
- (3) 卫生署应加强与投诉人之间的沟通，了解被投诉的地点是否只在某一特定时段出现违例吸烟情况还是无分昼夜发生，避免浪费人力资源。
- (4) 卫生署应检讨现时跟进投诉的时限指标，缩短作出首次巡查的时限。
- (5) 卫生署应考虑就不同地点订立巡查优次（如同一时间接连收到多宗投诉的地点、同一地点发现多人吸烟、场所负责人不合作等）。
- (6) 卫生署应加强宣传，鼓励亲眼目击违例吸烟行为的人士挺身而出，指证违例吸烟人士。

- (7) 卫生署应考虑加强便衣人员在执法方面的角色，以加强执法成效。

制订有效的协调机制

- (8) 食卫局应寻求设立有效的协调机制，在较高层次协调不同部门及政策局的控烟工作，促使各部门妥善履行场地管理人的责任。
- (9) 食卫局应与卫生署制定策略，督促及鼓励场地管理人（特别是被列入「须加强巡查地点」的场地）履行场地管理人的责任。

针对法例的不足

- (10) 食卫局应参考外国经验，考虑检讨法例，令默许或纵容违例吸烟行为的场地管理人负上刑责（特别是针对员工的违例吸烟行为）。
- (11) 食卫局和卫生署应与不同的发牌机构及律政司商讨，如何透过各自的条例加入发牌条件，令场地管理人必须执行控烟工作。

申诉专员公署

二〇一八年一月