

食物及衛生局及衛生署
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衛生局（「食衛局」）及衛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，食衛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，衛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%。如衛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，衛生署可加強宣傳，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) 食衛局和衛生署未有妥善協调控煙執法工作

13. 自二〇〇九年，食物環境衛生署（「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。食衛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) **衛生署**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) **衛生署**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) **衛生署**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) **衛生署**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) **衛生署**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、場所負責人合作等）。

- (6) **衛生署**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) **衛生署**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) **食衛局**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) **食衛局**應與**衛生署**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) **食衛局**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) **食衛局**和**衛生署**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