



香港申诉专员公署



主动调查报告

食物及卫生局及卫生署处理违例吸烟的机制

报告完成日期：2018年1月26日

报告公布日期：2018年2月1日

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 - 1.3
调查范围	1.4
调查过程	1.5 - 1.6
2 现行控烟政策及相关法例要求	
控烟政策及吸烟人口趋势	2.1 - 2.3
法例演变	2.4 - 2.6
针对违例吸烟的法例要求	2.7 - 2.8
3 处理违例吸烟投诉的策略和跟进机制	
控烟办的职能及人手编制	3.1 - 3.4
控烟办跟进违例吸烟投诉的机制	3.5 - 3.16
4 场地管理人的责任及外国的参考经验	4.1
场地管理人的刑事责任问题	4.2
透过娱乐场所的牌照施加牌照条件	4.3 - 4.4
场地管理人为政府部门的场地执法问题	4.5 - 4.9
外国的经验	4.10 - 4.18
上述国家的经验	4.19
5 个案研究	5.1
个案一	5.2 - 5.7
个案二	5.8 - 5.11
个案三	5.12 - 5.14
个案四	5.15 - 5.18
个案五	5.19 - 5.23
个案六	5.24 - 5.27
个案七	5.28 - 5.33
个案八	5.34 - 5.37
6 本署的整体评论及建议	6.1 - 6.4
执法机制上的不足	6.5 - 6.18
协调机制上的不足	6.19 - 6.30

法例不足
建议

6.31 - 6.41
6.42

附件

- 一 指定禁止吸烟区及豁免区域
- 二 《条例》有关禁止于禁烟区内吸烟的相关条文

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事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

背景

1.1 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。其中不少投诉人不满卫生署人员未能即时或以便衣人员巡查，亦有指其他相关部门未能配合，辅助卫生署控烟办公室（「控烟办」）的执法工作。

1.2 公署的初步查讯显示，食物及卫生局（「食卫局」）及其辖下的卫生署，就禁烟区设有既定的巡查及检控的机制，及负责协调其他法定控烟执法部门（包括食物环境卫生署（「食环署」）、康乐及文化事务署（「康文署」）、房屋署及香港警务处（「警务处」））的控烟工作。不过，有些禁烟区的违例情况依然严重，不少地点长期被控烟办列入「须加强巡查地点」名单，显示了现时的机制，可能有不足之处。

1.3 为此，申诉专员在二〇一六年三月十日宣布根据《申诉专员条例》（第 397 章）展开主动调查。

调查范围

1.4 这项主动调查的审研范围包括：

- 食卫局及卫生署处理违例吸烟的执法机制是否有效；
- 食卫局及卫生署就其他法定控烟执法部门的工作的协调是否適切足够；以及
- 可予改善或加强之处。

调查过程

1.5 本署的调查工作包括以下几方面：

- 邀请公众人士提供意见¹；
- 与在控烟工作方面有多年经验的世界卫生专家会面；
- 审研本港及外国的相关法例；
- 审研食卫局及卫生署现行处理违例吸烟的机制，包括执法机制和与其他法定控烟执法部门的协调；
- 审研本署曾处理的相关投诉个案；
- 检视及分析卫生署的执法数字及巡查记录等；及
- 向其他国家和地区查询有关控烟工作的经验。

1.6 二〇一七年七月五日，本署将调查报告的初稿送交食卫局及卫生署评论。应该两个部门的要求，本署于二〇一七年八月九日与他们的代表会面，聆听他们的意见，并于二〇一七年八月二十五日收到该两个部门的综合回应。此外，本署节录相关段落送交食环署、康文署和房屋署，要求确认当中涉及各部门的内容。经考虑及适当纳入所有有关部门的意见后，本署于二〇一八年一月二十六日完成这份报告。

¹ 本署于二〇一六年三月十日至四月十日期间，共收到 10 个市民和团体意见，而在四月十日后，共收到 8 位市民和团体的意见。大部分的意见主要是表达控烟办执法不力（包括人手不足），未能有效遏止禁烟区违例吸烟的问题。此外，亦有控烟办以外负责控烟执法的政府部门工会表示，部门对他们的支援以至人手配套均不足，令他们难以配合执法。亦有烟民表示，政府应该公平对待烟民，在较少人流地区设立吸烟区，令他们于不妨碍其他人的情况下吸烟，令烟民与非烟民能互相包容。

2

现行控烟政策及相关法例要求

控烟政策及吸烟人口趋势

2.1 为保障公众健康，政府的控烟政策一直以循序渐进、多管齐下的方式，包括立法、执法、宣传、教育、推广戒烟及征税等，以抑制烟草的广泛采用，并尽量减少二手烟对公众的影响。

2.2 在职能上，食卫局是负责制定相关控烟政策及拟定法例及法例修订的政策部门，而卫生署辖下的控烟办则是落实及执行相关控烟政策的专责执行部门。食卫局及控烟办在各个控烟范畴上须紧密合作，监控整体的控烟成效。此外，法人团体如「吸烟与健康委员会」及一些非政府组织主要负责宣传、教育、推广戒烟等工作。另一方面，本港的烟税占烟草产品零售价格的 70%，相对于占 75% 最高烟税级别的地区为低，但符合世界卫生组织于二〇一〇年出版的烟草税管理技术手册中建议的最低要求，而香港海关负责打击走私和贩卖私烟活动，致力遏止私烟的流通。

2.3 根据政府统计处有关香港每日吸食香烟人口的趋势统计，二〇〇〇年的吸烟人数占整体人口的 12.4%（692,500 人），二〇〇二年已升至 14.4%（818,200 人）；其后十年，吸烟人数逐步由二〇〇五年的 14%（793,200 人）下降至二〇一二年的 10.7%（约 645,000 人），但二〇一五年的数字只轻微下降至 10.5%（641,300 人），显示下降的幅度有放缓的趋势。

法例演变

2.4 《吸烟（公共卫生）条例》（第 371 章）（「《条例》」）及其附属法例提供一个法律框架，监管烟草产品的使用、售卖及宣传。《条例》最先于一九八二年制定，就烟草产品的使用、售卖及推广作出监管。当时的《条例》，只把少部分室内地方如升降机、剧院、音乐厅及公共交通工具部分空间等列为禁烟区。一九九七年，政府对《条例》进行较大规模修订，修订的范畴包括扩大禁

烟区范围。二〇〇六年，政府再对《条例》进行大规模修订，主要包括：

- 把法定禁烟范围大幅扩大至所有室内工作场所和公众地方，以及部分室外地方和公共运输交汇处²等；
- 需展示健康忠告图像式样于载有烟草产品的封包及零售盛器上；
- 修订关于烟草广告及烟草产品的售卖的条文；
- 规管烟草包装不可展示任何可能会令人产生错误印象的词句、描述、商标、图形或任何其他标志，使人误以为该产品对健康危害较少；及
- 订定相关执法人员的权力和职责等。

2.5 另外，《定额罚款（吸烟罪行）条例》（第 600 章）于二〇〇九年实施。该法例赋权予康文署、食环署及房屋署人员就其管理的公共场地法定禁烟区内发生的吸烟罪行发出定额罚款通知书及传票。

2.6 政府于二〇一七年建议修订《吸烟（公众卫生）（公告）令》（第 371B 章），以更改现行的烟包图像健康忠告的式样及大小的要求。政府建议烟草产品的封包或零售盛器表面上的健康忠告及讯息的数目，由现时占封包及零售盛器最大的两个表面的 50% 提升至最少 85%，而健康忠告的式样数目亦由现时的 6 个增至 12 个，以保持讯息的警示作用和效果。有关《吸烟（公众卫生）（公告）（修订）令》（《修订令》）于二〇一七年四月刊登宪报，并已于四月二十六日提交立法会审议。在立法会与政府举行多次会议，及聆听专家与持分者的意见后，政府于二〇一七年六月十六日刊登宪报，进一步修订该《修订令》。《修订令》最终获立法会通过，并于二〇一七年十二月二十一日生效。

针对违例吸烟的法例要求

2.7 根据《条例》，任何人在指定禁烟区的区域内或在公共交通工具内吸烟或携带燃着的香烟、雪茄或烟斗，即属违法，一

² 有关《条例》的禁烟区范围及豁免区域，请参考附件一。由二〇一六年三月三十一日起，条例的禁烟区扩大至八条隧道入口范围的巴士转乘处。

经简易程序定罪，可处以罚款 5,000 元³；而根据于二〇〇九年实施的《定额罚款（吸烟罪行）条例》，执法人员亦有权向违例吸烟人士发出定额罚款通知书，罚款 1,500 元。

2.8 《条例》亦赋予场地管理人、公共交通工具的司机及其他工作人员（如指导员、稽查、收票员或管理人等）权力，例如可要求事涉人士弄熄香烟，雪茄或烟斗，如不遵从可要求对方提供其姓名、地址及身份证明文件，及离开有关场地或公共交通工具等，再不遵从可使用合理武力扣留以及召唤警务人员协助强制执行法例要求³。

³ 相关法例条文载于附件二。

3

处理违例吸烟投诉的策略和跟进机制

控烟办的职能及人手编制

3.1 卫生署于二〇〇一年二月成立了控烟办。《条例》在二〇〇六年进一步修订后赋予控烟督察执法权力，控烟办自此成为《条例》的主要执法机构（包括处理有关违例吸烟的投诉及查询）。除了处理违例吸烟的投诉外，控烟办的工作亦包括教育及协助法定禁烟区管理人以确保公众遵守《条例》、查看刊物、互联网和处所等有否违法的烟草广告、检查烟草零售商是否遵守《条例》、透过宣传及健康教育向公众推广无烟文化及提醒公众遵守《条例》、协调卫生署的戒烟服务、以及因应前线工作和执法情况，协助食卫局检讨《条例》。

3.2 二〇一六至一七年度，控烟办的控烟督察编制为 89 人，实际人手为 79 人。卫生署解释，按照政府机制，大部分控烟督察的职位空缺均须悬空，让已属常额编制的控烟督察经内部转职至其他职系试任期间，可申请调回原先的职位，因此会出现实际人手少于编制人手的情况。卫生署已按既定程序，向公务员事务局申请聘用合约控烟督察，填补因上述员工流失所产生的短期人手空缺，另外亦聘用已退休纪律部队人员担任合约兼职控烟督察。在二〇一六至一七年度，卫生署控烟办聘请了七位合约控烟督察和 36 位合约兼职控烟督察，以纾缓人手压力。控烟办在过去四年执行职务的统计数字如下：

年份	2013	2014	2015	2016
查询	3,467	2,288	3,164	3,352
投诉	18,079	17,354	17,875	22,939
突击巡查次数	27,461	29,032	29,324	30,395
「须加强巡查地点」 巡查次数	11,760	11,162	10,960	10,607
定额罚款通知书	8,330	7,834	7,693	8,650
发出传票数目	232	193	163	207

3.3 于二〇一五至一六年度，控烟督察的流失率为 16.3%，虽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（详见下文第 6.9 段）。

3.4 另外，过去四年，卫生署日间及夜间（即由晚上六时三十分至翌晨六时三十分）时的成功检控的个案数字如下：

年份	2013	2014	2015	2016
夜更发出定额罚款通 知书数字	2,007	1,746	1,572	1,686
日间发出定额罚款通 知书的数字	6,323	6,088	6,121	6,964

控烟办跟进违例吸烟投诉的机制

3.5 卫生署表示，吸烟罪行通常在短时间内发生。有鉴于这类罪行的性质，以及法定禁烟区的数目庞大，该署认为控烟督察在接到举报后立即到场并不可行。为了有效处理投诉，控烟办制定了跟进违例吸烟投诉的策略，分述如下。

24 小时举报热线和突击巡查

3.6 除了接受市民透过电邮或信件举报，控烟办与政府 1823 电话中心合作设有一条 24 小时运作的电脑化电话热线，供市民提供违例吸烟资料。控烟办会根据投诉内容和其他相关资讯，安排突击巡查。

控烟督察执行职务时穿着制服

3.7 控烟办人员在执行职务时必须穿着制服，主要原因是为保障执法人员的安全和更有效控制场面，减低控烟督察被袭的机会，以及避免引起不法之徒冒认职员行骗。虽然如此，控烟办会安排便衣人员作出勘察，在有需要时亦会充当目击证人，以配合制服人员的行动，达致更有效执法。

巡查指引

3.8 控烟办会跟进所有违例吸烟投诉及安排巡查有关地点。根据控烟办的内部指引，控烟督察须于收到投诉后的 21 天内进行首次巡查，对于情况较为严重的场所，控烟办会优先采取行动。根据控烟办的统计，过去三年于收到投诉后进行首次巡查的数字如下：

	2014 年	2015 年	2016 年
0-5 日内	卫生署没有备存有关数据		
6-10 日内			
11-15 日内			
16-20 日内			
21 日或以内	97.5%	98.3%	98.8%
21 日以上	2.5%	1.7%	1.2%

3.9 控烟督察在巡查时如发现有违例吸烟人士，会不予以警告而即时作出票控。对于违例吸烟情况较为严重的场所，控烟办会作重点打击。包括主动安排更频密的巡查，即日作重复巡查，或安排多名控烟督察作大型巡查等。控烟办亦不时与其他执法部门例如警务处等进行联合巡查及执法工作，以达至更大的阻吓作用。控烟督察巡查是以小队形式进行，每小队通常包括一位控烟督察及三位助理控烟督察；如巡查面积较大或环境较复杂的场所，更有需要以联队形式进行。另外，如果遇到不合作的违例吸烟人士，例如于检控时拒绝出示身份证明文件阻碍巡查进度，控烟督察会要求警务人员协助。

须加强巡查的违例吸烟地点

3.10 控烟办把个别吸烟问题较严重的地方定为「须加强巡查地点」，并设立机制，以加强巡查及执法。有关地点如在指定期间再没有收到投诉及发现有违例吸烟的行为，就会从有关的名单中除名。

3.11 下表所列为控烟办二〇一三年至二〇一六年在十二月一日的「须加强巡查地点」数目和场地管理人的分布。从地点来看，属食环署管理的地点占须加强巡查地点总数约 12%、而康文署管理的则约 7%至 8%，两部门均是获法例授权可就违例吸烟执法的部门（上文第 2.5 段），他们辖下的「须加强巡查地点」占总数约 20%。

名单日期 场地管理人	2013年 12月1日	2014年 12月1日	2015年 12月1日	2016年 12月1日
食环署	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%)
合计	408	376	359	352

与其他获授权执法部门合作

3.12 控烟办跟其他法定控烟执法部门（即警务处、食环署、康文署及房屋署）属合作伙伴的关系，并没有权责监察这些部门的执法工作。然而，控烟办会提供相关指引给这些部门作参考，以协助其执行控烟的工作，同时亦透过各部门每年所提供的违例吸烟检控数字，了解他们执行控烟法例的情况。此外，控烟办留意到出现严重违例吸烟的「须加强巡查地点」中有部分是由食环署、康文署和房屋署所管理，亦有部分由民政事务总署（「民政署」）、康文署和酒牌局发牌，因此已每半年把有关地点的名单给予上述部门 / 机构，并不时与这些部门 / 机构安排联合行动，以打击相关地点的违例吸烟情况。由二〇一二年至二〇一六年，卫生署与各部门举行的联合行动及检控的统计数字如下：

联合行动数字						
部门	2012	2013	2014	2015	2016	总数
警务处 (涉及地点(下同): 主要是酒吧及游戏机中心)	16	37	19	7	33	112
民政署 (主要是游戏机中心)	12	13	12	12	12	61
康文署 (公众游乐场地如公园)	9	13	8	29	55	114
食环署 (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
合计	41	91	74	105	152	463

联合行动中检控数字						
部门	2012	2013	2014	2015	2016	总数
警务处	50	105	44	10	115	324
民政署	40	46	39	43	50	218
康文署	10	9	10	26	46	101
食环署	5	12	27	38	26	108
房屋署	2	0	0	0	0	2
合计	107	172	120	117	237	753

3.13 另外，过去四年，个别部门收到的投诉及作出检控数字如下：

接获投诉

部门	年份			
	2013	2014	2015	2016
房屋署	496	410	210	281
食环署	69	79	44	76
康文署	189	176	190	213

检控个案（发出定额罚款通知书）

部门	年份			
	2013	2014	2015	2016
房屋署	230	316	323	453
食环署	36	31	28	33
康文署	34	57	56	60

检控个案（发出传票）

部门	年份			
	2013	2014	2015	2016
房屋署	4	4	0	2
食环署	0	0	0	0
康文署	0	0	1	0

透过环境证据控告违例者

3.14 由于吸烟是瞬间行为，若非场地管理人，要即场扣留违例吸烟的人往往有一定困难。就是否能以环境证据（如烟头、烟味等）作检控基础，卫生署表示，在执行和举证上有很大的困难。例如如何判断烟头是何人弃掉，如何证明烟味是因某人违例吸烟造成等。控烟督察只可在有充足证据（如亲眼目击违例者在吸烟或携带燃着的香烟、雪茄或烟斗）的情况下，才可以向违例吸烟者作出票控。

3.15 虽然如此，食卫局表示，若市民向控烟办举证曾目睹有人违例吸烟，而又愿意提供口供及出庭指证该违例吸烟人士，控烟办会审慎检视所掌握的证据，并在证据充足的情况下以传票检控该违例吸烟人士。

3.16 过去三年，由控烟督察以外的人士作主要证人的违例吸烟检控个案数字如下：

年份	由控烟督察以外作主要证人的违例吸烟个案数目	发出传票数目	成功定罪数目
2014	50	48 （其余两宗个案由于证据不足没	47 （其余一宗个案，因为证人在法庭上

		有检控，原因分别是证人不愿提供口供，及证人曾经报警但违例者在警员到场前已离开，故无法证实身份)	未能忆述案发详情，法庭裁定被告罪名不成立)
2015	88	85 (其余三宗个案由于证据不足没有检控，原因分别是律政司审阅后指示不作检控、证人不愿提供口供，及证人口供内容出现关键错误)	83 (其余两宗个案传票被撤回，分别因为被告在审讯前逝世，及因法庭安排多次送递传票仍未成功，经调查后发现被告人(一名访港旅客)已离境多时而没有回港。)
2016	80	79 (其余一宗个案由于证人未能提供口供，而未能提出检控)	71 (截至 2017 年 5 月 25 日，其余个案的跟进情况：五宗司法程序仍在进行中，三宗按律政司意见不提证供起诉)

4

场地管理人的责任 及外国的参考经验

4.1 如第 2 章第 2.8 段所述，《条例》赋予禁烟区或公共交通工具的场地管理人或工作人员（如司机）对场所内违反禁烟规定的情况施行管理权力。管理人或工作人员可要求正在吸烟或携带点燃着的香烟的违例吸烟人士把烟头弄熄，以及在该违例人士没有遵循要求的情况下要求他提供姓名、地址及身份证明文件及离开现场，否则可使用合理武力扣留以及召唤警务人员协助强制执行法例要求。然而，《条例》并没有订明针对任何没有按《条例》执法的场地管理人及公共交通工具的工作人员的法律責任。

场地管理人的刑事责任问题

4.2 食卫局表示，在二〇〇六年，立法会曾讨论场所管理人须为有人在其管理的场地内违例吸烟而负上刑事责任的建议。不过，鉴于该建议对不同业界都有重大影响，而业界亦担心雇员和场地管理人对实施这项措施非常抗拒，以致在执法上有困难，为平衡各方的考虑及运作上的困难，政府最终并未有加入要求场所管理人员负上刑事责任的条文。食卫局指出，如要仿效部分海外司法管辖区的做法对场所管理人施加刑事责任，政府必须仔细研究并进行广泛咨询，与不同业界讨论和深入考虑各业界的意见，探讨施行有关规定是否切实可行。

透过娱乐场所的牌照施加牌照条件

4.3 现时，娱乐场所主要发牌机构有民政署、康文署及酒牌局，分别就游戏机中心、麻将及天九处所、桌球馆及酒吧审批发牌。卫生署表示，民政署曾就麻将及天九处所的控烟事宜及施加牌照条件的建议征询律政司的法律意见。根据民政署的资料，律政司指有关建议超越《赌博条例》赋予民政事务局局长委派的公职人员的权限，控烟执法工作应由《吸烟（公众卫生）条例》授予权力及职责的公职人员执行，而非由民政事务局局长委派的负

责监管《赌博条例》的公职人员执行。此外，每个发牌机构的职能或权限有所不同，故于发牌条件加入控烟规定可能并不适用。

4.4 然而，根据酒牌局于二〇一一年十一月二十九日的一宗公开聆讯，一所酒吧获续发为期九个月的酒牌，其中一项新持牌条件为持牌人须确保处所内无人吸烟或携带燃着的香烟、雪茄或烟斗，可见发牌条件加入控烟规定并非没有先例或完全不可行。

场地管理人为政府部门的场地执法问题

4.5 如上文第 2.5 段所说，《定额罚款（吸烟罪行）条例》（第 600 章）于二〇〇九年实施。该法例赋权予康文署、食环署及房屋署人员就其管理的公共场地法定禁烟区内发生的吸烟罪行发出定额罚款通知书及传票。

4.6 调查期间，本署曾向食环署、康文署和房屋署了解他们对处理辖下场地违例吸烟问题的意见，分述如下。

4.7 食环署表示，在《条例》下，控烟办的控烟督察是主要执法人员，而该署的管理人员除了担任《条例》所赋权的禁烟区管理人外，亦辅助控烟办在这些场地的执法工作。不过，该署人员仍以执行其本身管理食物及环境卫生的核心职务为首要任务，虽然《条例》的执法工作是其日常工作的一部分，但不会凌驾该署现时优先执行的工作。该署续称，尽管该署获赋权执行《条例》，但该署没有因而增加人手，故职员确有需要按其职责作出优先安排。现时该署约有 62.4% 街市的管理、清洁及防治虫鼠的工作由外判承办商负责，所以获授权执法的该署街市前线管理人员相应减少，这无可避免会影响该署就《条例》的执法工作。然而，该署已作出特别安排，轮流在各街市针对违例吸烟进行执法工作，并将会考虑调派街市特遣队，联同场地管理人加强执法。

4.8 康文署表示，该署非常重视辖下场地的违法吸烟行为，并已采取多项相应措施，包括在全面禁烟的户外场地内贴上禁烟告示、横额、海报及标贴；安排人员及护卫员定时在场地范围巡察，劝谕及防止市民在禁烟场地内吸烟。此外，该署亦已采取针对性措施，例如突击巡查及重点处理违例吸烟问题较为严重的场地，或在有需要时联络控烟办采取联合行动。经过多年以来的宣传、劝谕和执法行动，该署被控烟办列入「须加强巡查地点」名单的场地已逐年递减，而有关场地亦只占该署场地总数约 1.4%。该署认为，检控数字并不能完全反映该署在控烟工作的付出和成效，因为其辖下场地众多，但并非每个场地均有驻场员工或获赋

权发出定额罚款通知书的康文署公职人员，因此，该署收到举报或投诉后，在有驻场职员的场地才能安排职员巡查，在没有驻场职员的场地，该署会尽快派员前往有关场地巡查。如发现有人在场地的禁烟范围吸烟，会即时劝阻，并对劝阻无效的违例人士发出定额罚款通知书。从该署经验所得，大多数违例人士均会合作及听从劝谕立即停止吸烟或离开场地，故执法人员一般不必采取进一步行动，向其发出定额罚款通知书。不过，该署指出，署方是在没有额外资源的情况下配合执行控烟工作，故该署多年以来只运用或调配现有人手，兼顾多元化的工作（包括控烟工作）。

4.9 房屋署表示，公屋租户在公共屋村的法定禁烟区内吸烟，会同时被扣分和发出定额罚款通知书；至于在公共屋村其他禁烟区的公共地方吸烟的租户，房屋署只会采取扣分制。透过该署多年来的不断宣传，租户和访客普遍已习惯性避免在公共屋村公共地方吸烟。该署强调，虽然控烟工作是该署多项屋村管理工作中的其中一项，但该署并没有忽略控烟工作；相反，除管理屋村的职员采取管制行动之外，该署已在每个屋村管理区域设置一队特别任务队，到各屋村执行管制行动，该署在控烟工作方面，每年有数百宗检控及过千宗扣分个案。

外国的经验

澳洲

4.10 在澳洲，不同的州分都有各自的控烟条例，各州分自上世纪九十年代末至二千年初开始，已各自制定及推出有关条例。例如昆士兰州的 **Tobacco and Other Smoking Products Act 1998** 就有法例条文订明室内地方吸烟是违法的。该条例的 26V 条订明，场地管理人须为有关行为负上责任，并可招致罚款。除非场地负责人可证明他并不知情，或能提供证据，证明他已要求吸烟者停止吸烟，并且指出吸烟者不合作属违法。除此之外，该条例的禁烟范围更包括其他户外地方如户外食肆。场地管理人亦须为没有阻止违例吸烟者负上责任。

4.11 至于其他州分，亦有类似上文提及的相关条文，如南澳州的 **Tobacco Products Regulation Act 1997** 就订明，如位处室内的工作地点有人吸烟，有关工作地点的负责人（如雇主）即属犯罪，可被罚款。维多利亚省也有类似上文 **第 4.10 段** 的相关条文，而禁烟的范围亦不限于室内地方，一些户外地方如用餐区、游乐场等，亦受相关法例规管。西澳洲亦有相关条例。

4.12 至于持牌娱乐场所方面，北领地(Northern Territory)于二〇一一年为 Northern Territory Tobacco Control Act 进行修例，要求持牌的场所需把一半的户外场地列为非吸烟区。条例更要求有关场地提交其管制的禁烟场地图则，以方便规管。

新西兰

4.13 新西兰的 Smoke-free Environments Act 1990 除了订明禁烟的范围（如幼儿教育中心、持牌场所、酒楼食肆、公共交通工具等）外，有关法例的第 17 条列明，上述场所的负责人如未有作出适当的行动阻止吸烟行为，即属违法，罚款由 100 至 4,000 新西兰元不等。

英国

4.14 根据英国的 Health Act 2006 第 8 条，场地管理人有责任阻止任何人在禁烟的建筑物内吸烟，如场地管理人违反有关规定（如没有在他可行的情况下阻止任何人吸烟），即属违法，可判罚款。法庭最高可判罚 2,500 英镑。

新加坡

4.15 早于上世纪七十年代，场地负责人的角色已引入当年新加坡的禁烟条例中。根据现时 Smoking (Prohibition in Certain Places) Act, 场地管理人须要求顾客于禁烟场地不得吸烟或请对方离开禁烟范围，如场地管理人未有要求顾客停止吸烟或请对方离开禁烟范围，罚款由 1,000 至 2,000 新加坡元不等。

台湾

4.16 一九九七年，台湾公布并施行「烟害防制法」，并于二〇〇九年修正该法，扩大禁烟范围，包括学校、医疗机构、公共交通工具及政府机关的室内场所等。当中第 18 条规定，就于禁烟场所吸烟的行为，场所负责人及从业员应予劝阻。但该法没有明文规定违反该条的罚则。不过，该法的第 15 及 16 条规定，场所负责人须在入口处及其他适当地点设置明显禁烟标示，并不得提供烟灰缸或与吸烟相关之器物，违者可罚款新台币一万至五万元，期限内未改正得连续处罚。

加拿大

渥太华

4.17 根据 Smoke-free-Public Places(By-Law No. 2001-148), 任何人士不得在已划为禁烟区的公众地方（如公共交通工具、公用地方、酒楼，商场等）吸烟。根据该条例第 11 条，场地负责人不可容许任何人士于该些地方吸烟，如场地管理人容许任何人士于该些地方吸烟，最高每天可处罚款一万加拿大元。

安大略省

4.18 根据 Smoke-Free Ontario Act, 任何人不得在室内公众地方或办公室吸烟或点燃香烟，雇主和场地管理人有责任确保任何人士不在有关地方吸烟，包括要求不愿意遵守有关禁烟规定的人士离开现场，如场地管理人没有确保任何人士在有关地方吸烟或要求不遵守规定的人离开现场，可处罚款。

上述国家的经验

4.19 不少国家和地区都不约而同的提及，他们的政府最初拟于法例引入禁烟区以管制违例吸烟时，部分饮食或服务界（如酒店）曾经提出反对或表达关注，例如澳洲北领地的酒店业就与政府商讨至少把酒店的一半户外地方划作吸烟区。个别澳洲州分的政府在初推出法例的时期，亦作出了一些宽限，以令业界循序渐进地适应新法例的规限。然而，不少国家（如澳洲、加拿大）都表示，当法例实施后，业界留意到其生意额非但没有受影响，更因此吸引了很多不愿意饱受二手烟之苦的消费者光顾，令生意额不跌反升，因此普遍对新法例表示欢迎。由于大众普遍对禁止吸烟有共识，随着法例实施越久，加上政府加强宣传教育，公众人士已普遍建立不在禁烟区吸烟的意识。

5

个案研究

5.1 本署审研了近年本署接获的涉及违例吸烟的投诉个案，现列举其中较具代表性的个案，以反映控烟办处理问题的成效。

个案一

5.2 A女士于二〇一三年九月投诉港铁坑口站外经常有人于平日早上八至九时违例吸烟，她不满控烟办只在该处作短时间逗留，始终没有在她所指明的时段巡查。她于九月二十四日向本署投诉。

5.3 卫生署表示，于二〇一三年九月三日收到她的投诉后，控烟办于同月十二日的早上十一时二十三分，二十二日上午十时四十三分及十一时十二分三度巡查，上述的三次巡查中，头两次并未有发现，第三次的巡查中就票控了一位人士。

5.4 该署解释，由于需配合整体巡查安排，故未能于该月份按照投诉人所属的时间进行巡查。控烟办其后再于十月二十三日下午、十一月十三及十九日四度巡查，包括两次于十一月十九日上午八时十四分及四十八分的巡查，于十月二十三日及十一月十三日的巡查中，分别票控了两名及一名违例吸烟者，而在十一月十九日的第二次巡查中，就有两名违例吸烟人士遭票控。

本署观察所得

5.5 A女士在投诉初期，一早已表明事发时间是于八至九时，但卫生署却未有即时于该时段进行巡查，三次的巡查只能成功票控一位违例吸烟的人士。而卫生署于十一月十一日接获本署的转介个案后，控烟办才于十一月十九日八时十四分及八时四十八分两度巡查，结果单是该日的巡查便已经成功票控两名人士。

5.6 本署认为，事件多少反映卫生署于处理控烟投诉时僵化和敏感度不足。吸烟虽是瞬间行为，但投诉人往往对现场环境较熟悉，明白该处可能有人惯性于某时段违例吸烟，因此他们所提

供的线索对成功票控违例人士应很有帮助。控烟办在其他时段进行巡查，无疑影响打击违例吸烟的成效。从本个案的票控数据可见，控烟办根据投诉人所述时段进行的那次巡查，已成功票控两位人士，反观投诉人未向本署投诉前，控烟办的三次巡查只能票控一人。

5.7 另外，控烟办九月三日收到投诉，直至九月十二日才进行第一次巡查（即九日后），假若投诉人每天都经过同一地点，持续遇见同一问题未解决，难免感到不满。

个案二

5.8 B 先生于二〇一四年一月向本署投诉控烟办，他指于二〇一三年曾多次向控烟办投诉有人在北角某大厦及湾仔某商场违例吸烟，但上述地点的违例吸烟情况仍然没有改善。

5.9 控烟办表示，B 先生于二〇一三年曾十三次投诉湾仔某商场二楼内有人违例吸烟，控烟办于该处进行了 33 次突击巡查，票控了 12 名违例吸烟人士。至于北角某大厦，B 先生进行过九次投诉，控烟办之后进行九次巡查，但没有发现违例吸烟人士。

本署观察所得

5.10 就「湾仔某商场」的个案，从巡查及成功票控的数字可见，该处的吸烟问题相当严重。然而，即使控烟办不断巡查，投诉人仍然认为情况没有改善。面对这些吸烟黑点，单靠控烟办法，未必能有效打击违例吸烟的行为。事件亦反映场地管理人鲜有行使《条例》赋予他们的权力，变相默许违例吸烟的行为，本署认为，如《条例》对他们施加罚则，定能使他们更积极协助打击违例吸烟的行为。

5.11 此外，吸烟是瞬间行为，控烟办的职员到达现场后，吸烟人士往往已经离去。从「北角某大厦」的个案可见，控烟办进行了九次巡查也徒劳无功，因此场地管理人在协助管理场地违例吸烟行为有着非常重要的角色。

个案三

5.12 C 先生不满红磡公共运输交汇处的违例吸烟问题严重，于二〇一四年五月向本署投诉控烟办执法不力。

5.13 控烟办表示自二〇一三年一月至二〇一四年六月期间，于该处进行了 45 次突击巡查（平均每月二点五次），而自二〇一四年七月至八月中，共进行了六次（平均每月四次）巡查，在这段期间，违例吸烟的情况有改善，每月的票控数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。

本署观察所得

5.14 从本个案可见，控烟办重点打击违例吸烟的黑点，某程度上会减低该些地点的违例吸烟的行为。然而，控烟办的人手始终有限，面对这些吸烟黑点，单靠控烟办执法，未必能有效打击违例吸烟的行为，市民的自律以及场地管理人配合执法亦十分重要。如个案二，事件亦反映场地管理人行使《条例》赋予他们的权力成疑，变相默许违例吸烟的行为。

个案四

5.15 D 先生于二〇一四年六月向本署投诉控烟办，不满该办执法不力，未能有效打击大角咀市政大厦熟食中心的违例吸烟问题。

5.16 控烟办表示自二〇一二年七月至二〇一四年七月两年间，于该处进行了接近 120 次突击巡查，并作出约 50 宗票控。然而，投诉人向本署表示，问题仍然持续。

本署观察所得

5.17 从巡查及成功票控的数字可见，该地点的吸烟问题相当严重。事件反映场地管理人（食环署）并没有行使《条例》赋予他们的权力，变相默许违例吸烟的行为。在此个案，作为场地管理人的食环署，亦是法例赋予权力检控违例吸烟人士的执法部门，该署理应以身作则积极打击违例吸烟的行为，但该署却没有这样做，而食环署与卫生署同属食卫局辖下的政府部门，反映食卫局本身亦未有督促食环署加强控烟工作及与控烟办的合作。

5.18 食环署表示，该署一直关注大角咀街市（包括其熟食中心）内的吸烟问题，除了不时在街市的广播系统播放禁止吸烟的讯息外，该署亦于街市内放置禁烟纸板人及禁烟告示标贴。如发现有人吸烟，街市的外判管理人员会按禁烟规定向吸烟人士作出劝谕。该署亦会透过街市管理咨询委员会的平台，向商户传达在街市内吸烟造成的滋扰的讯息，以鼓励档户守法和劝谕顾客不要在场内吸烟。该署亦会主动联络控烟办安排联合执法行动。二〇一四年至二〇一七年，该署与控烟办在大角咀街市共进行了九次联合行动。

个案五

5.19 E先生于二〇一五年四月向本署投诉控烟办，不满该办执法不力，未能有效遏止来往长洲的渡轮的违例吸烟问题。

5.20 控烟办表示自二〇一二年一月至二〇一五年三月间，于该处进行了137次突击巡查，时间由早上六时至晚上十点也有，并作出79宗票控。然而，投诉人向本署表示，问题仍然持续。

5.21 本署职员其后于二〇一五年七月某一天乘搭有关渡轮进行视察，在当日来回两程中已目睹共15名乘客吸烟，然而船公司职员即使目睹有人违例吸烟，但并没有阻止有关行为。

本署观察所得

5.22 从巡查及成功票控的数字可见，渡轮上的吸烟问题相当严重。然而，即使控烟办不断巡查，投诉人仍然认为情况没有改善。本署职员目睹的事件再次反映场地管理人（公共交通工具营办商）并没有行使《条例》赋予他们的权力，变相默许违例吸烟的行为。

5.23 根据海事处向卫生署提供的资料显示，于一九九七年至九九九年三年间，就渡轮上的违例吸烟事宜，海事处就当时的渡轮公司向海事处转介有人违反《条例》的个案，海事处获律政司授权向裁判法院提出告发，以传票传召被告上庭应讯，并成功检控了1,175宗个案，有关个案都是当时的渡轮公司作出举报，涉及证人包括渡轮公司职员及乘客。该有关授权现时仍然有效。然而，海事处表示自新的渡轮公司接办有关航线后，已经没有再向海事处作出类似举报。上述情况显示，若得到公共交通工具营办商及乘客的协助，可以增强打击违例吸烟的效力。

个案六

5.24 F 先生于二〇一六年六月向本署投诉控烟办，不满该办执法不力，未能有效打击旺角某大厦梯间有人吸烟的问题。投诉人更观察到现场放置有烟灰缸。

5.25 控烟办表示自同年五月十八日收到投诉后至六月三十日期间，于事涉地点进行了七次突击巡查，但没有发现。控烟办曾多次提醒事涉大厦的管理人员有关控烟条例，并分别于六月二十一日及七月十八日致函管理公司要求移除大厦梯间的烟灰缸。然而，投诉人向本署表示，问题仍然持续。其后控烟办向本署表示，该办于七月六度作突击巡查，于七月二十九日成功票控一名违例吸烟人士。

本署的观察所得

5.26 在禁烟区摆放烟灰缸，反映场地管理人非但没有行使《条例》赋予他们的权力，反而变相认许违例吸烟的行为。然而，碍于举证问题，控烟办督察须亲身目睹违例吸烟行为才能采取执法行动，因此即使现场摆放了烟灰缸并布满烟头，控烟办亦无法把违法者绳之以法。如就上文个案二的观察一样，如《条例》对场地管理人施加罚则，可促使他们更积极协助打击违例吸烟的行为，更有效减少违例吸烟的行为。

5.27 另外，就此个案而言，如香港有类似台湾的相关法例，列明提供烟灰缸或与吸烟相关之器物，也属违法并可招致罚款，定能对那些纵容违例吸烟行为的场地管理人起阻吓作用。

个案七

5.28 G 先生于政府部门 A（「部门 A」）工作，他于二〇一七年二月投诉控烟办及部门 A 未有妥善处理后者办公室内有职员违例吸烟的问题。

5.29 控烟办表示，G 先生于二〇一七年一月六日以电邮向控烟办作相关举报，控烟办于一月二十五日作突击检查，但未有发现有人在该处吸烟。控烟办遂于一月二十六日回复 G 先生有关巡查结果。然而，由于情况未有改善，投诉人再于同年二月十一日

向控烟办投诉，控烟办于二月二十三日作出突击巡查，未有发现违例吸烟者。遂于二月二十四日回复 G 先生。

5.30 根据卫生署的纪录，控烟办的职员虽然在两次突击巡查都未能目击有人于被投诉地点违例吸烟，但控烟办于一月二十五日的巡查中留意到现场有一股烟味，控烟办分别于一月二十七及二月二十三日发便笺给部门 A，提醒该部门须协助执行禁烟规定。

本署的观察所得

5.31 在此个案，控烟办分别于收到 G 先生投诉后的 13 日及 12 日进行突击巡查，惟两次巡查都未能成功检控违例吸烟人士。吸烟是瞬间行为，控烟办收到投诉后，即使尽快安排巡查，亦往往未能成功目击有人违例吸烟而作出检控。如上文所述的个案一至六般，这个案反映单靠控烟办执法，未必能有效打击违例吸烟的行为，市民的自律以及场地管理人配合执法亦十分重要。

5.32 虽然控烟办没有目睹有人吸烟，但在其中一次巡查中，发现事涉地点有一股烟味（上文第 5.30 段）。反映投诉人的说法甚为可信。然而，作为政府部门的部门 A，未能以身作则遵行控烟法例规定，没有遏止办公室内有员工吸烟的问题。本署认为，食卫局有责任提醒所有政府部门及政策局，必须以身作则，防止违例吸烟的问题在政府办公室出现。

5.33 食卫局回应本署时表示，涉及政府部门的违例吸烟个案并不多，控烟办会把相关的投诉个案通知相关部门跟进。另外，该局于二〇〇九年已发出通告，概述各部门应做的工作，以创建无烟政府，各局长及部门首长须把该通告给所有楼宇及场地管理人传阅，该通告已上载于「数码政府合署」供各政府部门参考。该通告更规定，倘若有人违例吸烟，而在场的人员是有权力或职责采取执法行动，则须采取有关行动。为进一步推广无烟政府，食卫局将会安排把通告每半年传阅一次，提醒所有政府部门以身作则，并提高他们对控烟的警觉。

个案八

5.34 H 先生于二〇一七年三月向本署投诉控烟办。他受雇于某酒店，发现有员工在酒店机房吸烟，遂向控烟办举报。他表示，控烟办曾同意巡查时事先通知他，以确保可当场发现正在吸烟的员工。然而，他指称控烟办违诺没有通知他，虽然控烟办已按他

所建议的时间到事涉地点进行突击巡查，惟最终在巡查时没有看到有人正在吸烟。他亦不满控烟办没有即场检走烟蒂及烟灰作为证物。

5.35 控烟办表示，根据纪录，该办并没有曾向投诉人表示在巡查前会事先通知他。基于巡查行动需要保密，控烟办已向投诉人表示未能于突击巡查前预先通知他，而巡查当日，事涉地点有烟蒂及烟灰，但没有人吸烟。投诉人亦拒绝当证人指证违例吸烟者。控烟办事后已提醒酒店负责人需在禁烟地点协助执行禁烟规定。

本署的观察所得

5.36 从事涉的地点发现有烟蒂及烟灰可见，投诉人的说法甚有可信性。然而，控烟办要即场检控违例吸烟人士，必须能证明有关人士正在吸烟或携带点燃着的香烟。因此，即使捡走烟蒂及烟灰亦无助控烟办执法。

5.37 本署同意，既是突击巡查，有关行动事前的保密性固然重要。然而，由上文**第 3.15 及 3.16 段**可见，市民提供协助，明显会提高控烟办成功把违例吸烟人士绳之于法的机会。就此个案而言，投诉人既已向控烟办表示愿意提供协助，以确保控烟办能当场发现正在吸烟的人士，本署认为，控烟办实应审慎考虑是否应该在投诉人提供线报的情况下进行巡查，以增加成功检控违例吸烟人士的机会。

6

本署的整体评论及建议

5.38 本署曾于二〇〇二年就政府执行控烟法例的机制进行主动调查，以探讨有关机制是否適切有效。当时的调查报告已指出，场地管理人对有效执行控烟措施非常重要，报告并建议当局考虑有否需要在《条例》中订明场地管理人如没执行控烟法例的规定便属违法，以及研究如何立法订明食肆发牌条件之一是必须执行控烟法例规定等。其后，政府于二〇〇六年修订《条例》，但最终未有加入要求场地管理人负上刑责的条文（上文第 4.2 段）。二〇〇九年，政府立法把食环署、康文署和房屋署纳入为法定执行控烟部门，这些部门的获授权人员一如控烟办的控烟督察和警务人员般，可检控违例吸烟人士（上文第 2.5 段）。

5.39 吸烟人口自二〇〇五年起明显下降，但自二〇一二年起烟民下降幅度放缓，维持在总人口约 10%（见上文第 2.3 段），不过，控烟办及上述三个法定执法部门在过去一年的投诉及检控数字不减反升（见上文第 3.2 及 3.13 段）。食卫局及控烟办表示，投诉及检控数字上升，可能反映政府的控烟宣传有成效，令市民提高了对违例吸烟的警觉，以及控烟办累积经验而令成功检控数字上升等。不过，本署认为，投诉及检控数字上升亦反映不少市民仍受违例吸烟问题滋扰。

5.40 事隔十五年，本次主动调查仍然显示，场地管理人在有效执行控烟措施上，角色确实非常重要。《条例》赋予管理人权力制止吸烟行为，但对不行使权力的管理人却并无任何约束或刑罚。在立法监管（如施加刑责）方面，香港远远落后于一些邻近地区及先进国家（见本报告第 4 章）。更甚者，政府不以身作则，作为场地管理人的部门（如第 5 章个案七的 A 部门）没有履行应有的管理责任，而作为控烟执法部门兼场地管理人的食环署和康文署更占违例吸烟「须加强巡查地点」（即违例吸烟问题严重的地点）达五分之一的个案（见上文第 3.11 段）。另一方面，食卫局作为负责控烟政策的部门，有责任采取足够措施，规管或劝导一些在违例吸烟问题上管理不力的场地管理人，但该局在督促政府场地管理人的工作确有所不足，更遑论游说社会人士及商业机构遵行法例订明的禁烟区规定。此外，违例吸烟执法主要由卫生署控烟办负责，该办只有 79 名控烟督察，七位合约控烟督察和 36 位合约兼职控烟督察，人手是否足够存在疑问。

5.41 综合而言，本署认为，食卫局及卫生署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

5.42 从上文第 3.4 段可见，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介乎 1,572 至 2,007 之间，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情况普遍，对这些地点来说，晚间通常是其繁忙时间，违例吸烟的情况在这些时段应更严重。

5.43 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和间接助长违例吸烟的行为。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，特别是重点打击一些长期违例吸烟黑点，以提升控烟办的执法效率。

5.44 本署欣悉，在本署介入后，控烟办已调配资源，加强晚间巡查，在二〇一七年一月至六月期间，该办进行了 236 个夜更及通宵更的巡查行动，期间共发出 855 张定额罚款通知书。另外在同一时期亦安排了兼职控烟督察进行额外 15 次的晚间巡查，发出 47 张定额罚款通知书。该办亦会以「退休后服务合约计划」形式聘用退休警务人员担任控烟督察，以加强巡查特别是晚间时段违例吸烟情况较为严重的场所，包括熟食中心及酒吧等，有关的招聘工作已完成，20 位退休警务人员已分别于二〇一七年十一月十四日及二十一日履新，在接受训练及视察巡查地点后，他们已于同年十二月十日开始执法行动。另外，根据二〇一七年十二月的编更记录，控烟办已进一步加强了晚间时段及公众假期的巡查行动，而自十二月十日起，控烟办更每天（包括圣诞节及圣诞节翌日的公众假期）都有编排员工当夜更。

(B) 人手不足、流失率高

5.45 上文提及的夜更执勤不足，或许与控烟办人手不足有关。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，更有上升的趋势，突击巡查数字则介乎 27,000 宗至 30,000 宗不等（上文第 3.2 段）。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。

5.46 更令人担忧的是，控烟督察的流失率长期偏高。从上文第 3.3 段可见，控烟督察的流失率，在二〇一五至一六年度为 16.3%，虽然相比于前一年度的 26.3% 已有所改善，但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

首次巡查时限指标

5.47 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（见上文第 3.8 段）。即使投诉人接受控烟办不可能立即派员进行检控行动，但在收到投诉后 21 天才进行首次巡查，明显跟大部分投诉人的期望出现了重大落差。

5.48 过去三年，控烟办在收到吸烟投诉后 21 天内进行首次巡查的比率，超过 97%，然而，该办并没有备存 21 天以下不同日数完成首次巡查的相关数据（上文第 3.8 段）。

5.49 卫生署回应时表示，经 1823 收到的违例吸烟投诉，控烟办会在收到投诉后三个工作天内联络投诉人作中期回复及查询投诉详情，以便安排巡查，并会在收到投诉后 21 日内巡查，在违例情况较严重和人烟稠密的地方会尽早安排巡查。此外，法定禁烟区数目庞大，涉及全港所有室内及多个室外公众地方，甚至私人工作地方，控烟督察很多时候须先行联络投诉人核实投诉地点及搜集其他资料，然后才可以策划执法行动。

5.50 本署明白，控烟办在人手不足的情况下，实难以在短时间内巡查。然而，控烟办现时订立的服务目标似乎过于宽松，难以符合公众期望。以上文第 5 章的个案来说，控烟办大都可以于收到投诉后的 10 个历日内进行巡查，有些更能在收到投诉后翌日作出跟进行动。本署认为，控烟办指引中所订的首次巡查时限指

标过于保守，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）以尽量符合市民的期望和反映其执法决心。

巡查时间

5.51 从第 5 章个案一可见，控烟办未必能就每一宗个案都按投诉人所指的涉案时间进行巡查，变相减低执法成效。本署明白，控烟办基于人手上的限制，安排巡查的时间可能要有所取舍。然而，本署认为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，变相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

5.52 从附件二的法例条文可见，违例吸烟的法律定义是在禁烟区吸烟或携带燃着的香烟，因此要即场检控违例吸烟人士，控烟办必须能证明有关人士正在吸烟或携带点燃着的香烟。吸烟是瞬间行为，若非场地管理人，要即场逮捕违例者存在困难。然而，如上文第 3.15 段所说，若市民（例如场地职员或顾客）向控烟办举证曾目睹有人违例吸烟，而又愿意提供口供及出庭指证，控烟办取得充足证据发传票检控违例吸烟人士的机会会大增。

5.53 从上文第 3.16 段的统计资料可见，由控烟督察以外的人士作主要证人而成功定罪的比例极高，过去三年，超过九成的个案成功发出传票，而在二〇一四及二〇一五年，发出传票的个案中，超过九成成功定罪。

5.54 本署认为，如卫生署可加强宣传，令更多市民举报违例吸烟行为，并鼓励亲眼目击违例吸烟行为的市民能挺身而出，指证违例吸烟人士，除了可协助加强控烟成效外，亦可增加阻吓作用。本署理解，部分投诉人因种种原因，未必愿意亲身举证。但若控烟办可与投诉人多作沟通，例如在控烟督察联络投诉人查询投诉详情时，主动询问投诉人是否愿意出庭指证违例吸烟人士，让投诉人了解举证所涉的程序和必要性，或可鼓励更多投诉人与控烟办合作携手打击违例吸烟的行为。

(E) 加强便衣人员执法

5.55 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。就此，控烟办表示，控烟督察在执行职务时必须穿着制服，主要原因是为保障执法人员的安全和更有效控制场面，减低控烟督察被袭的机会，以及避免引起不法之徒冒认职员行骗。控烟办在有需要时亦会安排便衣人员作出勘察，再配合制服人员的行动（上文**第 3.7 段**）。本署理解控烟办的关注，但便衣人员应较容易就室内场所违例吸烟行为取证。因此，控烟办应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）可否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

5.56 法定非吸烟区的范围相当庞大（见**附件一**），要有效执法，须有周详的统筹和策划。食卫局作为控烟政策的政策局，在这方面责无旁贷，而卫生署辖下控烟办作为控烟政策的专责执行部门，有责任向食卫局反映执法情况和协助食卫局检讨《条例》（见上文**第 3.1 段**）。

5.57 自二〇〇九年起，政府把食环署、康文署和房屋署被纳入为法定控烟执法部门（见上文**第 2 章第 2.5 段**）。这三部门的获授权职员一如控烟办的控烟督察和警务人员，有权向违例吸烟人士作出检控。换言之，这三个部门可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（见上文**第 3 章第 3.13 段**）。

5.58 本署曾审阅「须加强巡查地点」名单，发现食环署辖下有 41 个场地以及康文署辖下有 22 个场地在过去四年均在名单上，反映两个部门有需要加强执法以改善违例吸烟情况。

5.59 卫生署表示，控烟办与其他法定控烟执法部门属合作伙伴的关系，控烟办亦会透过各部门每年所提供的违例吸烟检控数字，了解他们执行控烟法例的情况。然而，控烟办并没有权责监察其他执法部门的执法工作（上文**第 3.12 段**）。换言之，即使控烟

办从各部门的检控数字中，得悉有些部门在检控违例吸烟的工作上不积极，碍于这些部门与控烟办并没有从属关系，控烟办亦难以督促有关部门加强有关执法工作。

5.60 从上文第 4 章卫生署、食环署、康文署及房屋署的回应可见，该四个部门虽然均有法定执法权力处理其负责管理场地内的违例吸烟问题，但基本上各自按部门本身的任务和目标编排工作优次。在没有获得额外资源的情况下，控烟工作很自然地成了较次要、甚至是可轻忽的工作。即使控烟办与部门曾作出联合行动，但次数不算多，而从食环署和康文署辖下场地长期被列入「须加强巡查地点」可见，单靠控烟办执法，显然势孤力弱，成效不彰。归根究底，要有效打击违例吸烟黑点，政府须在较高层次作出协调，透过相关政策局协调各部门制定打击违例吸烟的策略。然而，并无资料显示食卫局曾要求设立这样的协调机制。更甚者，食环署乃隶属于食卫局，但该署被列入「须加强巡查地点」的场地数目之多，局方显然未予正视，该局有否致力督促食环署行使法定执法权力切实执法及履行场地管理人的责任，实属疑问。

5.61 食卫局及控烟办回应本署上述观点时表示，食环署及康文署辖下场地在「须加强巡查地点」名单上的数目及停留时间，并不适合作为评论部门执法不力的理据。食卫局和控烟办会主动向这些执法部门提供所需支援，以协助该些部门执法。另外，康文署未获赋权执法的职员及护卫员在巡查场地时一旦发现有市民在禁烟区内吸烟，会作出劝谕，该署在二〇一二年至一六年间，平均每年发出约 81,000 次劝谕。至于本身隶属于食卫局的食环署的控烟工作，食卫局表示，食环署会调派人员就较常发现吸烟问题的地点加强执法，及联络控烟办采取联合行动，没获授权执法的人员亦会劝谕违例吸烟人士停止吸烟。该署在二〇一二年至一六年间，平均每年发出约 1,400 次劝谕或警告。因此，发出定额罚款通知书的数字未必能准确反映这些执法部门的控烟工作。

5.62 至于食卫局的角色，该局承认其有统筹香港整体控烟政策及法例的职责，然而，该局认为，这并不等同统筹其他法定控烟执法部门的执法工作，而控烟办是以协作方式与其他控烟执法部门合力进行控烟工作。现时食卫局、控烟办及其他相关执法部门均按各自的职能及权限负责执行与控烟有关的执法工作，并未出现因权限不清而导致执法不力的情况。食卫局及控烟办会不时检视与各部门的沟通和合作机制，并会进一步探讨与不同部门更紧密沟通和合作的方法。

5.63 本署对食卫局及控烟办上述说法（上文第 6.24 及 6.25 段）有保留。本署固然明白，检控数字不能完全反映相关部门的控烟工作，但检控违例吸烟人士，毫无疑问是控烟工作的重要一环。倘若相关的执法部门执法不力，阻吓力不足，违例吸烟者则会有恃无恐，控烟工作只会事倍功半。根据上文第 6.24 段食卫局提供的数据，食环署平均每年发出约 1,400 次劝谕或警告，康文署平均每年更发出多达 81,000 次劝谕，两个部门的努力固然值得肯定，但另一方面，发出劝谕或警告的次数之多，亦反映两个部门辖下场地的违例吸烟数字持续高企，屡见不鲜；相对于两个部门每年的检控个案却只有数十宗，执法力度与违例吸烟的情况明显不成比例，执法力度远远落后。虽然康文署称，被劝谕的人士往往表现合作，但其辖下场地的检控数字偏低，容易令违例者心存侥幸，以为即使在那些场地吸烟，亦只会被劝谕而少有遭检控，致使有关场地的违例吸烟情况禁之不绝。

5.64 食环署及康文署在回应本署的调查时，不约而同地表示，未有因为须履行控烟执法之责而获增加人手（见上文第 4.7 及 4.8 段），反映负责制定控烟政策及协调控烟工作的食卫局并无正视这些执行部门有否足够资源及是否愿意编排工作优次，以有效贯彻禁烟政策的目标。

5.65 正如上文第 6.3 段所述，场地管理人在控烟方面的角色甚为重要；食环署及康文署乃获法例授权执法的政府部门，与其他私人场所相比，公众自然对其辖下场地的控烟表现抱更高期望。然而，两个部门辖下多个场地长期被列于违例吸烟「须加强巡查地点」名单之上，占名单地点总数达两成，这实有违公众对政府场地的合理期望。再者，如政府部门对自己辖下场地的控烟工作亦没有以身作则，怎能鼓励私人场所的负责人配合政府的控烟政策，更遑论要说服他们接纳政府修改法例，让场地管理人为其场所内的违例吸烟问题负上刑责。

5.66 控烟是政府的整体政策，法定非吸烟区的范围庞大，涉及多个法定执法部门。虽然食卫局表示，各执法部门之间没有权限不清的情况，然而，即使各部门各自的执法范围清晰，但具体的执法力度和控烟策略、如何调配资源 and 人手、如何重点打击「吸烟黑点」等，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

5.67 从个案七可见，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。另外，一些巴士总站、转乘处以及公共交通交汇处，也经常出现在控烟办的「须加强巡查地点」名单上。本署认为，负责控烟政策的食卫局有责任向各政策局、政府部门及公营机构定期传达清晰而有力讯息，提醒他们必须以身作则严格执行禁烟，做好场地管理人的职责，为私营机构树立榜样。若果成效不彰，应把问题提升至政府更高层次处理。此外，食卫局应与控烟办密切留意在收到的违例吸烟投诉中，有多少是涉及政府部门和政府管辖场地的投诉，个案宗数有否上升趋势等；此外，应与违例吸烟情况严重的部门及相关政策局作出跟进，要求相关政策局督促该些部门必须以身作则，防止违例吸烟的问题在政府办公室及辖下场地出现。

(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

5.68 吸烟是瞬间行为，要控烟督察成功在现场逮捕违例吸烟的人士，存在一定的困难。外国不少经验显示，要有效地阻止禁烟区的违例吸烟行为，场地管理人的角色至为重要（见上文第 4 章）。

5.69 从附件二的香港法例条文可见，场地管理人的控烟权力，主要是于违例吸烟人士不合作的情况下，要求对方提供姓名、地址，以及出示身份证及离开禁烟区。根据有关法例，场地管理人无须为没有履行管理责任、任由违例人士在禁烟区吸烟的行为，负上刑事责任，包括罚款等。

5.70 第 5 章所载的个案，引证了由于吸烟是瞬间的行为，如当场的管理人不执法，法例的效力似有还无。从个案二、个案三、个案四、个案五、个案六、个案七可见，不少个案的场地管理人对违例吸烟的行为视若无睹，有些场地管理人更于禁烟区放置烟灰缸（个案六），变相鼓励有关行为，严重影响控烟工作的成效。

5.71 现时大部分的先进国家（英国、加拿大、澳洲、新西兰、新加坡等）的法例都有相关条文（见上文**第4章**），对任由违例人士于禁烟区吸烟的场地管理人施行罚则，而且罚款动辄相当于过万港元。另外，根据台湾的法例，场地管理人即使于禁烟区提供烟灰缸或与吸烟相关之器物，也属违法并可招致罚款。反观香港，现时的法例仍然没有相关条款，对政府有效处理违例吸烟问题有一定的影响。

5.72 食卫局表示，政府曾于二〇〇六年的立法会上讨论场所管理人须负上刑责的建议，然而由于场地管理人和雇员对这项建议非常抗拒，政府最终没有加入要求场所管理人员负上刑事责任的条文（上文**第4.2段**）。

5.73 本署认为，业界对于因执行禁烟不力可能要负上刑事责任的忧虑，可以理解，但政府断不能因此便却步。事实上，本署从当年的立法文件得悉，政府当局最初推出禁烟区政策时，也一样遇上服务业界如饮食界及酒店界的强烈反对，包括对禁烟区的规模以及适用范围；惟当年社会对吸烟危害健康已有普遍的认知和共识，因此在市民的支持下，政府仍然成功立法，可见事在人为。事隔十一年，今天市民的禁烟意识理应更为加强，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。

5.74 事实上，从第五章的个案八可见，不少违例吸烟的个案，涉案人士往往是机构的雇员。与其他违例吸烟人士（如顾客）不同的是，机构的雇员长期逗留在有关处所内，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。

5.75 从**第4章**列举的外国经验可见，修例以确保场地管理人如不执法须负上刑责并非洪水猛兽。反之，修例更受无须再吸二手烟的不吸烟者支持及欢迎。即使服务业界最初表示反对有关安排，但在实施有关条例后，业界普遍对新法例表示欢迎，公众人士亦已普遍建立不在禁烟区吸烟的意识（上文**第4.19段**）。在本港，如政府当局担心业界反对，实可参考外国的经验，例如设立可让场地管理人作出抗辩理由的条文，或在初期推出法例时先作出一些宽限，令业界逐渐适应新法例。

(I) 就娱乐场所施加相关禁烟牌照条件

5.76 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。本署收到的投诉个案当中，不少个案的事发地点也是该些娱乐场所，反映该些场地普遍存在违例吸烟的问题。卫生署表示，政府的法律意见认为于牌照上施加禁烟的条件超越《赌博条例》赋予民政事务局局长委派的公职人员的权限（上文第 4.3 段）。本署认为，正如康文署、房屋署及食环署等人员获赋予执行控烟工作的权力，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。

5.77 本署明白，不同的发牌机构均受各自的条例所规管，如超越了各自条例本身的规限，有可能招致司法复核。然而施加发牌条件，令受其规管的场所更符合公众安全和卫生，按道理很难说是不符合发牌机构的职权。从酒牌局于牌照中加入条件要求持牌人须确保处所内无人吸烟或携带燃着的香烟、雪茄或烟斗的事例（上文第 4.4 段），足见这做法是可行的。

5.78 本署认为，食卫局和卫生署应与不同的发牌机构及律政司商讨，怎样透过各自的条例加入发牌条件，促使场地管理人必须在法定禁烟区执行控烟工作。不过，归根究底，《条例》本身须备有条文，规管和惩处那些默许甚至纵容违例吸烟行为的场地管理人，这样，在娱乐场所的发牌条件中加入相关条文以令场地管理人执行控烟工作，当会是顺理成章。

建议

5.79 鉴于以上所述，申诉专员向政府当局提出以下改善建议：

提升执法效率

- (1) 卫生署应研究如何（例如加派或借调现有的人手）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，以提升控烟办的执法效率（上文第 6.5 及 6.6 段）。
- (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)，以免人手不足的问题会越来越严重（上文第 6.9 段）。

- (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（上文第 6.14 段）。
- (4) 卫生署应备存控烟办于 21 天以下不同日数完成首次巡查的相关数据（上文第 6.11 段），以检讨现时跟进投诉的时限指标，务求缩短作出首次巡查的时限（上文第 6.13 段）。
- (5) 卫生署应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，订立更短的巡查时限），以尽量符合市民的期望和反映其执法决心（上文第 6.13 段）。
- (6) 卫生署应加强宣传，令更多市民举报违例吸烟行为；并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，以提高执法成效（上文第 6.17 段）。
- (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（上文第 6.18 段）。

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，以促使各部门妥善履行《条例》中场地管理人的责任（上文第 6.23 及 6.29 段）。
- (9) 食卫局应与卫生署商讨制定策略，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《条例》中场地管理人应有的责任。

针对法例的不足

- (10) 食卫局应参考外国经验，考虑检讨现时的《条例》，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）（上文第 6.36 及 6.37 段）。

(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，以令场地管理人必须在法定禁烟区执行控烟工作（上文第 6.41 段）。

申诉专员公署

档案：OMB/DI/369

二〇一八年一月

附件

指定禁止吸烟区及豁免区域

第 1 部

指定禁止吸烟区

- | 项 | 区域类别 |
|-----|--|
| 1. | 任何电影院、剧院或音乐厅。 |
| 2. | 任何公共升降机。 |
| 3. | 任何自动梯。 |
| 4. | 任何游戏机中心。 |
| 5. | 任何幼儿中心。 |
| 6. | 任何学校。 |
| 7. | 任何指明教育机构。 |
| 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. | 任何医院。 |
| 13. | 任何留产院。 |
| | （由 2012 年第 80 号法律公告修订） |
| 14. | 任何公众游乐场地（泳滩除外）。 |
| 15. | 在任何泳滩内的以下范围—— |
| | (a) 根据《泳滩规例》（第 132 章，附属法例 E）第 10 条拨作纯为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该等水域的水面上、或该等水域上的东西）； |
| | (b) 有沙或石头覆盖的海岸，以及在该等海岸上的任何构筑物、淋浴设施或自然事物；及 |
| | (c) 任何根据《公众卫生及市政条例》（第 132 章）第 107(3)条被指明用作烧烤场、营地或儿童游乐场的区域。 |
| 16. | 在任何公众泳池内的以下区域—— |
| | (a) 任何泳池； |
| | (b) 任何紧靠泳池的行人通道； |
| | (c) 任何跳水板或其他毗连泳池的器具或设施；及 |
| | (d) 任何观众看台。 |
| 17. | 在任何体育场内的以下区域—— |
| | (a) 任何球场； |
| | (b) 任何跑道； |

- (c) 任何紧靠球场或跑道的行人通道；及
 - (d) 任何观众看台。
18. 根据《郊野公园条例》(第 208 章)第 24(1)条指定的香港湿地公园。
19. 在以下地方内的室内区域——
- (a) 任何店铺、百货公司或购物商场；
 - (b) 任何街市(不论是公营或私营,或是由公营部门管理或由私人机构管理的)；
 - (c) 任何超级市场；
 - (d) 任何银行；
 - (e) 任何食肆处所；
 - (f) 任何酒吧；
 - (g) 任何卡拉 OK 场所；
 - (h) 任何麻将天九耍乐处所；
 - (i) 任何浴室；
 - (j) 任何按摩院；
 - (k) 任何院舍；

(由 2011 年第 12 号第 30 条修订)

- (l) 任何治疗中心；或
 - (m) 任何共用宿舍(第 3 部所界定者)。
20. 在工作地方或公众地方内的室内区域(仅限于该区域并非本部任何其他项目所描述的区域的范围)。
21. 以下巴士转乘处和毗连的设施——
- (a) 位于狮子山隧道缴费广场两旁的狮子山隧道巴士转乘处,其范围在一份编号为 DH/TCO/T-004V1 的图则上以橙色着色连红边显示,该图则由局长于 2015 年 12 月 4 日签署,并存放于土地注册处；
 - (b) 位于海底隧道缴费广场两旁的海底隧道巴士转乘处,连同毗连的楼梯,以及毗连的行人天桥的部分,其范围在一份编号为 DH/TCO/T-001V1 的图则上以下述方式显示——
 - (i) 橙色着色连红边；
 - (ii) 黄色着色连红边；
 - (iii) 以带黑色点的橙色着色连红边；及
 - (iv) 以带黑色斜线的橙色着色连红边,该图则由局长于 2015 年 12 月 4 日签署,并存放于土地注册处；
 - (c) 位于东区海底隧道缴费广场两旁的东区海底隧道巴士转乘处,其范围在一份编号为 DH/TCO/T-002V1 的图则上以橙色着色连红边显示,该图则由局长于 2015 年 12 月 4 日签署,并存放于土地注册处；

- (d) 位于城门隧道缴费广场两旁的城门隧道巴士转乘处，其范围在一份编号为 DH/TCO/T-006V1 的图则上以橙色着色连红边显示，该图则由局长于 2015 年 12 月 4 日签署，并存放于土地注册处；
- (e) 位于大老山隧道缴费广场两旁的大老山隧道巴士转乘处，其范围在一份编号为 DH/TCO/T-005V1 的图则上以橙色着色连红边显示，该图则由局长于 2015 年 12 月 4 日签署，并存放于土地注册处；
- (f) 位于西区海底隧道缴费广场两旁的西区海底隧道巴士转乘处，其范围在一份编号为 DH/TCO/T-003V1 的图则上以橙色着色连红边显示，该图则由局长于 2015 年 12 月 4 日签署，并存放于土地注册处；
- (g) 位于大榄隧道缴费广场两旁的大榄隧道巴士转乘处，其范围在一份编号为 DH/TCO/T-007V1 的图则上以橙色着色连红边显示，该图则由局长于 2015 年 12 月 4 日签署，并存放于土地注册处；及
- (h) 位于青沙公路缴费广场两旁的青沙公路巴士转乘处，其范围在一份编号为 DH/TCO/T-008V1 的图则上以橙色着色连红边显示，该图则由局长于 2015 年 12 月 4 日签署，并存放于土地注册处。

(由 2015 年第 237 号法律公告增补)

第 2 部

豁免区域

- | 项 | 区域类别 |
|----|--|
| 1. | 属第 1 部第 20 项所述而位于住宅内的区域。 |
| 2. | 第一类私人宿舍（第 3 部所界定者）。 |
| 3. | 并非位于任何以下地方内的第二类私人宿舍（第 3 部所界定者）——
(a) 幼儿中心；
(b) 学校；
(c) 指明教育机构；
(d) 核准院舍；
(e) 拘留地方；
(f) 收容所；
(g) 感化院；
(h) 医院；
(i) 留产院。 |
| 4. | 根据《床位寓所条例》（第 447 章）获发牌照或豁免证明书（而该牌照或豁免证明书正有效）的床位寓所。 |
| 5. | 符合以下说明的在旅馆内的房间或套房——
(a) 该旅馆领有根据《旅馆业条例》（第 349 章）发出的牌照或豁免证明书，而该牌照或豁免证明书正有效；及
(b) 该房间或套房正出租以用作住宿地方。 |
| 6. | 《机场管理局附例》（第 483 章，附属法例 A）第 16 条所提述的被机场管理局指定为吸烟区的区域。 |
| 7. | 划出以供按照根据《监狱规例》（第 234 章，附属法例 A）第 25 条发出的命令获容许吸烟的囚犯吸烟的在惩教机构内的区域。 |
| 8. | 符合以下说明的区域——
(a) 该区域位于公众游乐场地（泳滩除外）内；及
(b) 该区域根据《公共卫生及市政条例》（第 132 章）第 107(3) 条被指明用作吸烟区。 |
| 9. | （在符合以下所有条件的前提下）位于店铺内并被指定供品尝雪茄的房间——
(a) 该店铺从事雪茄零售；
(b) 除雪茄及雪茄附属用品外，该店铺没有出售其他物品；
(c) 除为供品尝在该店铺售卖或要约出售的雪茄或雪茄样本外，该房间并不用作吸烟用途；
(d) 该房间设有独立通风，并与该店铺的其余地方以密封间隔分隔； |

及

(e) 该房间被占用以供品尝雪茄时，任何自然人均无须进入该房间（无论他是否本可基于合约或其他理由而被要求进入该房间）。

10. （在符合以下所有条件的前提下）位于从事烟草业的企业或营业处所并被指定供品尝烟草的房间——

(a) 该企业并不从事烟草产品零售；

(b) 品尝烟草是为该企业在正常运作过程中对烟草产品进行研究开发或品质控制而进行的；

(c) 该房间只用作进行品尝烟草；

(d) 该房间设有独立通风，并与该处所的其余地方以密封间隔分隔；

及

(e) 该房间被占用以供品尝烟草时，除进行品尝烟草的人外，任何自然人均无须进入该房间（无论他是否本可基于合约或其他理由而被要求进入该房间）。

11. 入境事务处处长为让羁留在《入境（被羁留者的待遇）令》（第 115 章，附属法例 E）附表 2 所指明地点的人吸烟，而根据该命令附表 1 第 11A 条在该地点内划出的区域。

（由 2010 年第 16 号法律公告增补）

— 完 —

《条例》有关禁止于禁烟区内吸烟的相关条文

有关禁止于禁烟区及公共交通工具内吸烟的条文

- 《条例》第 3(2)条订明：

任何人不得在禁止吸烟区内吸烟或携带燃着的香烟、雪茄或烟斗。

- 《条例》第 4 条订明：

任何人不得在公共交通工具内吸烟或携带燃着的香烟、雪茄或烟斗。

- 《条例》第 7 条订明：

任何人违反第 3 或 4 条，即属犯罪，一经循简易程序定罪，可处罚款\$5,000。

有关场地管理人及公共交通工具的工作人员的执法权力

- 《条例》第 3(3)(a)条订明：

如任何人看似是正在违反第(2)款¹，则禁止吸烟区的任何管理人或任何由该管理人就此授权的人—

经表示该人是在违反第(2)款下的禁止吸烟区内吸烟或携带燃着的香烟、雪茄或烟斗（视属何情况而定）后，可要求该人将燃着的香烟、雪茄或烟斗弄熄。

- 《条例》第 3(3)(b)条订明：

如该人没有将燃着的香烟、雪茄或烟斗弄熄，（禁止吸烟区的任何管理人或任何由该管理人就此授权的人）可要求他—

¹ 即在禁止吸烟区内吸烟或携带燃着的香烟、雪茄或烟斗

(i) 提供其姓名及地址，以及出示身分证明文件；及

(ii) 离开禁止吸烟区；

● 《条例》第 3(3)(c)条订明：

如该人没有按根据(b)段提出的要求—

(i) 提供其姓名及地址，以及出示身分证明文件；或

(ii) 离开禁止吸烟区；

可在有需要时使用合理武力将该人逐出禁止吸烟区并将他扣留，并召唤警务人员协助强制执行本条约的规定。

● 《条例》第 4(2)(a)条订明：

如任何人看似是正在违反第(1)款²，则任何公共交通工具的司机、指导员、稽查、收票员或管理人或任何获该管理人就此授权的人—

经表示该人是在违反第(1)款下在公共交通工具内吸烟或携带燃着的香烟、雪茄或烟斗（视属何情况而定）后，可要求该人将燃着的香烟、雪茄或烟斗弄熄。

● 《条例》第 4(2)(b)条订明：

如该人没有将燃着的香烟、雪茄或烟斗弄熄，（司机、指导员、稽查、收票员或管理人）可要求他—

(i) 提供其姓名及地址，以及出示身分证明文件；及

(ii) 离开该公共交通工具；

● 《条例》第 4(2)(c)条订明：

如该人没有按根据(b)段提出的要求—

(i) 提供其姓名及地址，以及出示身分证明文件；或

(ii) 离开该公共交通工具；

² 即在禁止吸烟区内吸烟或携带燃着的香烟、雪茄或烟斗

附件二

可在有需要时使用合理武力将该人逐出该交通工具并将他扣留，并召唤警务人员协助强制执行本条约的规定。

— 完 —