

立法會衛生事務委員會
二零零二年七月八日會議

就《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)建議修訂
進行公眾諮詢的報告

引言

本文件旨在告知委員，當局就《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章) (條例)建議修訂所進行的公眾諮詢和民意調查的結果，並載述我們對畢馬威會計師事務所(畢馬威)就禁煙對飲食業的影響所撰寫的報告作出的評核，以及最近一項遊客對本港無煙政策觀感調查的主要結果。

背景

2. 我們曾於二零零一年六月二十一日發表以“《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)建議修訂”為題的諮詢文件，徵詢公眾意見。諮詢期已於二零零一年九月二十九日結束。有關建議的主要目的，是為了保障市民(尤其是非吸煙者)在室內公眾處所內免受二手煙影響；進一步管制在公眾地方的煙草廣告及推廣，以及使條例能更有效地被執行。建議修訂摘要載於附件 A。此外，我們亦曾進行三次民意調查，以進一步蒐集市民對建議的意見。

公眾諮詢

與利益相關團體舉行會議

3. 在諮詢期內，我們曾與下列主要利益相關團體舉行會議，聽取他們對建議的意見：

- 各飲食業協會
- 各商會
- 香港報販協會
- 各政黨和立法會議員
- 各區議會
- 婦女事務委員會
- 消費者委員會
- 煙草商和各煙草公司

意見書

4. 在諮詢期內，我們共接獲來自社會各界超過 1 萬份意見書，以及 20 多萬個簽名。約有 98%的簽名者表示支持我們一個或以上的建議。至於餘下 2%的簽名者，則主要是反對我們建議在飲食場所全面禁煙，以及對煙草產品的廣告及推廣進一步收緊管制。現把接獲的意見書數目按主要利益相關團體分組表列如下(見表 1)：

表 1：接獲的意見書數目

組別	接獲的意見書數目
市民	800
社區組織	18
醫護專業人員和控煙倡導者	22
飲食業	12
商會	9

政黨和區議員	6
學校、大學、家長和學生	9,238
煙草商和煙草公司	5
總數	10,110

意見分析

5. 我們已整理和分析在諮詢期內從接獲的意見書和出席會議所收集的意見，有關結果在下文第 6 至 19 段闡述。

A. 擴大法定禁煙區

食肆及其他室內公眾處所

6. 極大部分的市民，以及社會上大多數的界別，包括社區組織、醫護專業人員和控煙倡導者，都贊同在所有食肆實施禁煙的建議。這項建議亦獲得大部分政黨和區議會原則上支持。

7. 來自飲食業的反對最為強烈。業界人士，特別是酒樓、酒吧、卡拉 OK 的東主協會，都認為禁煙會有損他們的生意。他們亦反對由處所的管理人負責執行禁煙的法例。飲食業員工協會憂慮，如要員工擔當主要執法者的角色，他們將需要承受過份的壓力。儘管有這些反對聲音，仍有一些飲食業協會支持或並不反對實施擬議的禁煙措施。他們認為擬議的禁煙措施會較易執行和有助減少吸煙顧客和非吸煙顧客可能發生的衝突。

8. 至於在酒吧和卡拉 OK 場所實施禁煙的建議，市民的看法並不一致，飲食業更是大力反對，同時，社會上不同的界別對這項建議也有保留。反對建議或對建議表示有保留的人士認為，這些處所的顧客大多是吸煙人士，他們擔心實施這項建議會趕走吸煙顧客，因而嚴重影響這些處所的收入。他們建議當局對這些處所可作出更靈活的處理，並給予它們較長的寬限期。

學校、大學及專上學院

9. 幾乎所有意見書都支持在教育機構禁煙的建議。

室內工作間

10. 極大部分市民和大多數來自不同界別(包括多個商會)的意見書都支持在室內工作間禁煙的建議。部分更建議把禁煙的範圍擴大至巴士總站、有蓋行人道等地方。

11. 不過，煙草商則反對這項建議。他們認為吸煙者的選擇和權利應被尊重，而禁煙建議亦不切實際和難以執行。煙草商提出反建議，表示應容許僱主自行決定工作間的吸煙政策，以及准許設立獨立抽風的吸煙間。另有部分意見書建議探討設立吸煙間這個方案。

B. 煙草產品的廣告及推廣

煙草廣告的展示

12. 當局建議取消現時給予持牌小販攤檔及小型零售店鋪可以展示煙草廣告的豁免，各界對此意見不一。雖然大部分市民支持這項建議，但政黨和區議會卻有所保留，而報販和零售商則表示反對。他們表示有所保留或提出反對，主要是考慮到小販和小型零售商失去了在其攤檔或店鋪展示煙草廣告所得的收入後，生計可能會受到影響。煙草商亦反對這項建議。除了是基於生計這個理由外，他們認為建議亦會干涉他們與顧客溝通的權利。煙草商提出反建議，表示可以把廣告面積劃一至特定尺寸和限制廣告的擺放位置。

價格板及價格標記

13. 雖然社會人士對規定價格板及價格標記的面積以及其上字體大小的建議並沒有進行廣泛討論，但對這項建議提出意見的人士(包括煙草商)幾乎

全都表示支持。其中有些建議書提出亦可規定價格板及價格標記的風格和顏色，以統一外觀。

煙草產品與其他產品一併售賣

14. 雖然社會人士對煙草產品不能與其他商品一併售賣的建議並沒有進行廣泛討論，但對這項建議提出意見的人士普遍予以支持，唯獨煙草商及煙草公司例外。他們擔心這項禁制有礙他們與現有客戶溝通以使他們會繼續忠於該產品，亦會妨礙他們說服其他吸煙者轉吸他們牌子的香煙。

煙草贊助

15. 社會各界大多歡迎進一步限制煙草贊助的建議。不過，他們對有關法例仍然會存有漏洞表示關注，因為煙草公司可把煙草產品的牌子名稱用於其他非煙草商品上，以便繼續贊助活動。在目前的經濟氣候下，一些活動主辦機構擔心，若進一步實施限制，他們將難以找尋其他贊助商。煙草商雖然支持有關建議，卻對當局會否批准“公司贊助”尤為關注。

C. 煙草產品上的健康忠告

16. 市民大眾、社區組織、政黨、區議會、醫護專業人員和控煙倡導者，大都贊成採用含有圖片／圖象的健康忠告。

17. 不過，煙草商和煙草公司卻強烈反對有關建議。他們擔心採用含有圖片或面積過大的健康忠告，會妨礙他們與成人客戶的溝通。他們又認為，這些健康忠告會導致產品封包樣式千篇一律，難以與其他競爭產品區分開來，使本身的產品商標無法發揮其獨特性和功能，因而可能侵犯他們根據知識產權法和其他相關協約享有的權利。

D. 法例執行

18. 市民大多歡迎當局建議使法例能更有效地被執行，而且大部分市民亦支持授權控煙辦公室的職員就若干項觸犯有關條例的行為提出檢控。

19. 不過，社會人士普遍對於禁煙建議是否能執行，以及授權禁煙處所管理人作為主要執法者這做法是否切實可行和有效表示懷疑，因為管理人未必願意，或並沒有受過足夠訓練來執行禁煙規定。飲食業人士尤其擔心他們須擔當主要執法者的角色。他們憂慮由於前線工作人員在執法時可能會開罪吸煙的顧客，因而對這些員工造成過份的負擔。他們認為政府部門應在執法方面擔當更積極主動的角色。有些意見書建議政府成立一支巡邏隊視察禁煙區，並向禁煙處所的管理人提供所需的協助或訓練。

民意調查

20. 我們在二零零一年七月、二零零一年十一月和二零零二年一月分別進行了三次民意調查，以評估公眾對各項立法建議的意見。每次調查均成功訪問了大約 1,000 名人士。三次調查的主要結果如下：

- (a) 三次調查中的大多數受訪者(82%、73%和 76%)均支持在所有食肆禁煙的建議。
- (b) 受訪者對在酒吧和卡拉 OK 場所禁煙的意見分歧。在二零零二年一月進行的最近一次調查顯示，50%的受訪者支持在卡拉 OK 場所禁煙，不支持的佔 20%；38%的受訪者支持在酒吧禁煙，不支持的佔 28%。
- (c) 每次調查均顯示，極大多數受訪者(約 98%)支持在所有幼稚園和中小學禁煙的建議。另外，有 88%至 93%贊成或十分贊成在大學和專上學院的室內地方禁煙。
- (d) 大多數受訪者(86%至 88%)支持在所有室內工作間禁煙。

- (e) 三次調查中，均有超過一半的受訪者(52%至 62%)贊成禁止在領有牌照的小販攤檔和零售商店展示煙草廣告的建議，表示反對的受訪者則有 15%至 17%。
- (f) 各項調查中均有超過 50%的受訪者支持禁止煙草產品連同其他商品一併發售，表示反對的受訪者則約有 19%。
- (g) 受訪者對禁止利用贊助方式來宣傳煙草產品的意見分歧。有 43%至 47%的受訪者支持這項建議，表示不支持的受訪者則有 27%至 29%。
- (h) 大多數受訪者(74%至 80%)贊成在煙草產品封包上加上包含圖片及圖象內容的健康忠告。
- (i) 調查顯示，受訪者傾向選擇禁煙食肆。當問及如有兩間完全一樣的食肆，一間禁煙而另一間容許吸煙，他們會選擇哪一間，大部分受訪者(75%)會選擇那間禁煙的食肆。
- (j) 大多數受訪者(82%至 83%)贊成在所有食肆禁煙的建議有助保障市民的健康。
- (k) 大多數受訪者(91%至 93%)贊成吸煙危害健康的說法。此外，有相若人數的受訪者(92%至 94%)贊成二手煙危害健康的說法。

21. 民意調查結果的圖解分析載於附件 B。

禁煙對飲食業造成的影響的研究

背景

22. 香港飲食業聯合總會曾委託畢馬威會計師事務所研究全面禁煙對飲食及酒店業可能造成的影響，並於二零零一年九月發表以“全面禁煙建議：香港飲食及酒店業面對的問題”為題的報告(畢馬威報告)。該報告估計，在飲食場所禁煙會令飲食業損失 79 億元的收入，並導致 21,500 人失業。

23. 為確定畢馬威報告所作出的預測是否真確，我們邀請香港大學社會醫學系就該報告進行評核。

審慎評核的主要結果

24. 上述評核發現畢馬威報告有若干偏誤和問題，主要有以下各點：

(a) 畢馬威報告進行研究的方法有毛病。該研究通過訪問飲食場所的顧客來取得研究樣本，但這種抽樣方法會導致抽取過多常客為樣本，還會把當時沒有光顧這些場所(可能是為避開煙霧瀰漫的環境)但禁煙後則可能會光顧的人士排除在外，致使在研究無煙政策對飲食場所造成的影響時，得出過於負面的結果。

(b) 畢馬威報告所估計的外出飲食開支(每人每星期 1,426 元)，比住戶開支統計調查所公布的統計數字(平均每人每星期 434 元)高得多。該報告大大高估外出飲食的平均開支，是由於在食肆和酒吧抽取的顧客樣本過多所致(一如第 24(a)段所述)。

25. 評核報告的結論認為，畢馬威報告的研究方法和結論均犯了基本毛病，因此未能提供充分的依據，以評估無煙政策對飲食場所的影響。

26. 衛生福利及食物局委託大學進行的三次民意調查當中，抽取了能夠代表香港人口的樣本。根據調查蒐集所得的數據，受訪者對無煙飲食場所甚為重視，而禁煙很可能會促使他們更多光顧飲食業(尤其是酒樓／餐廳和快

餐店／茶餐廳／咖啡室)。據估計，這可為飲食業帶來超過 5%(以金額計算則為 40 億元)的淨增益，相等於約 11,000 份直接有關的工作。此外，最近一次的調查亦發現，相當大比數的受訪者(40%)表示願意為一頓 100 元的無煙膳食平均多付 23 元，可見市民樂意多花金錢在無煙的環境中用膳。

禁煙對旅遊業造成的影響的研究

背景

27. 除飲食業外，我們也關注到這些立法建議對旅遊業可能造成的影響。為了能客觀地評估有關影響，我們在二零零二年二月二十八日至三月十三日委託大學進行了一項調查，研究實施無煙政策對旅客來港的意欲和光顧食肆的心態有何影響。

28. 這項調查在各個出入境管制站，例如香港國際機場、尖沙咀的中國客運碼頭和九廣鐵路紅磡車站，訪問了共 4,621 名旅客。調查抽取的樣本，與香港旅遊發展局提供的數據非常脛合；數據其後採用加權方法作出調整，使其能反映所有來港旅客的情況。

調查的主要結果

29. 調查結果顯示，香港如推行無煙政策，30%的受訪者表示會更多來港，66%稱對他們並無影響，4%則表示會減少來港。此外，如香港的飲食場所實施無煙政策，預期旅客在這些店鋪的消費會增加 12%至 25%不等，平均數為 19%。這相當於為香港每年增加多達 20 億元的收益。

未來路向

30. 我們在修訂有關立法建議時，會考慮市民的意見和有關研究的結果，並會在本年年底左右向立法會衛生事務委員會匯報我們建議的未來路向。

31. 請委員備悉本文件的內容。

衛生福利及食物局

二零零二年七月

《吸煙(公眾衛生)條例》建議修訂摘要

A. 擴大法定禁煙區

1. 所有食肆、酒吧和卡拉 OK 均禁止吸煙。若有需要，會考慮給予酒吧和卡拉 OK 較長的寬限期。
2. 所有幼稚園、小學、中學的室內和室外地方，以及大學和專上學院的室內地方，一律禁止吸煙。
3. 所有室內工作間均禁止吸煙，但不包括只有家庭傭工的住宅處所、只有自僱人士工作的地方，以及某些領有牌照的處所(例如浴室、夜總會及麻雀館)。對於一些在實行禁煙規定時存在真正困難的業務，將獲考慮給予較長的寬限期。

B. 煙草產品的廣告及推廣

1. 取消現時給予持牌小販攤檔及聘用不超過兩名僱員的零售商可展示煙草廣告的豁免條款。
2. 規定價格板及價格標記的面積分別不能超過 1,500 平方厘米和 50 平方厘米，並規定其上字體的大小。
3. 煙草產品不能與其他商品一併發售，不論該商品是否收費。
4. 在任何有接受贊助的活動中，禁止使用煙草產品的牌子名稱，以及任何與“煙草”有關連的文字，不論是否與另一非煙草產品同時使用。假如該煙草牌子在使用時，已清楚訂明為非煙草商品，亦沒有提及煙草產品，則該牌子名稱仍可在贊助活動中展示。

C. 煙草產品的健康忠告

1. 在條例中引入有效力的規條，容許煙草產品的健康忠告能含有圖片及圖象內容。

D. 法例執行

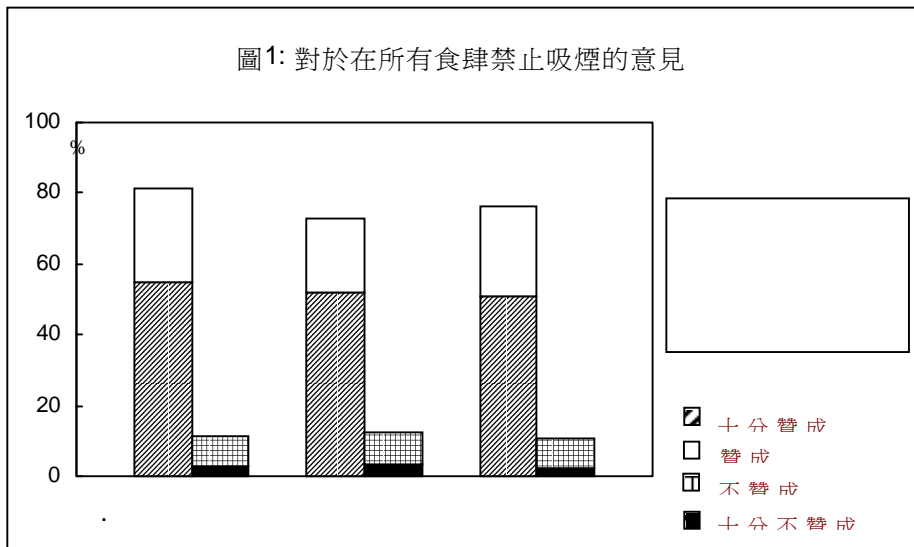
1. 授權公職人員(尤其是控煙辦公室的職員)對有關的違法行為提出檢控，包括並無在禁煙區展示禁止吸煙標誌、非法售賣和推廣煙草產品，以及非法為煙草做廣告。繼續授權禁煙區(例如食肆、購物商場)的管理人在其管轄範圍執行禁煙規定；學校校長和室內工作間管理人亦獲賦予類似的執法權力。

就《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)建議修訂進行的

民意調查

A. 擴大法定禁煙區

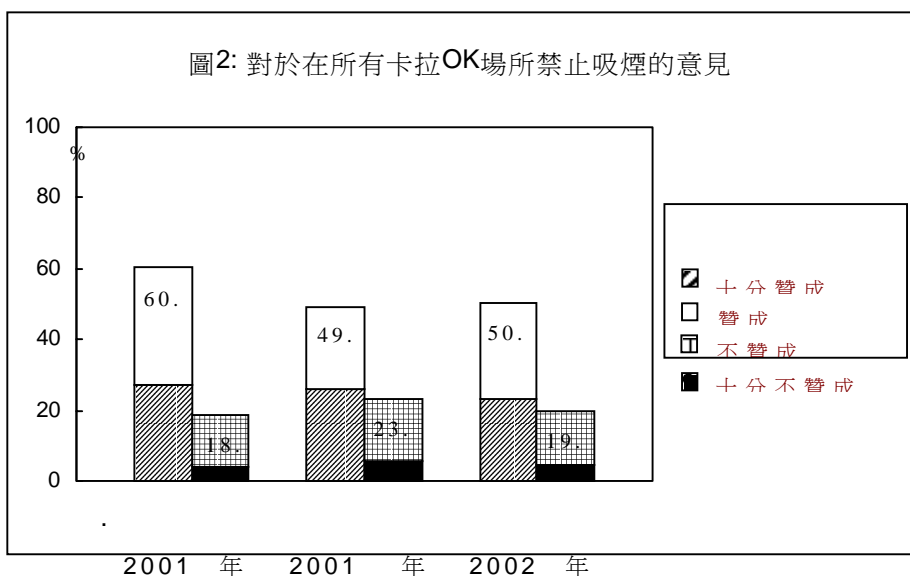
- (a) 三次調查中的大多數受訪者(82%、73%和 76%)均贊成或十分贊成在所有食肆禁止吸煙的建議(圖 1)。

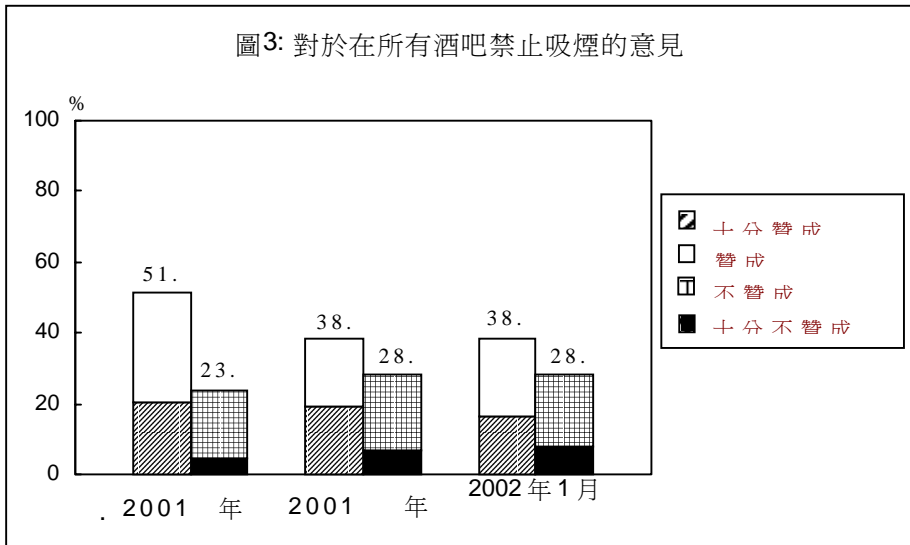


10:

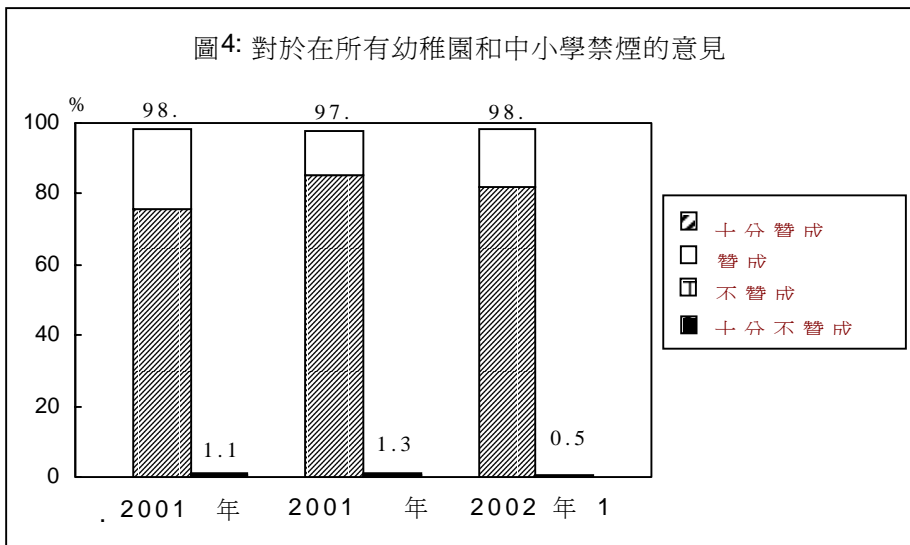
2002 年年

- (b) 在二零零二年一月進行的最近一次調查顯示，50%的受訪者支持在卡拉 OK 場所禁煙，不支持的佔 20%；38%的受訪者支持在酒吧禁煙，不支持的佔 28%(圖 2 和圖 3)。

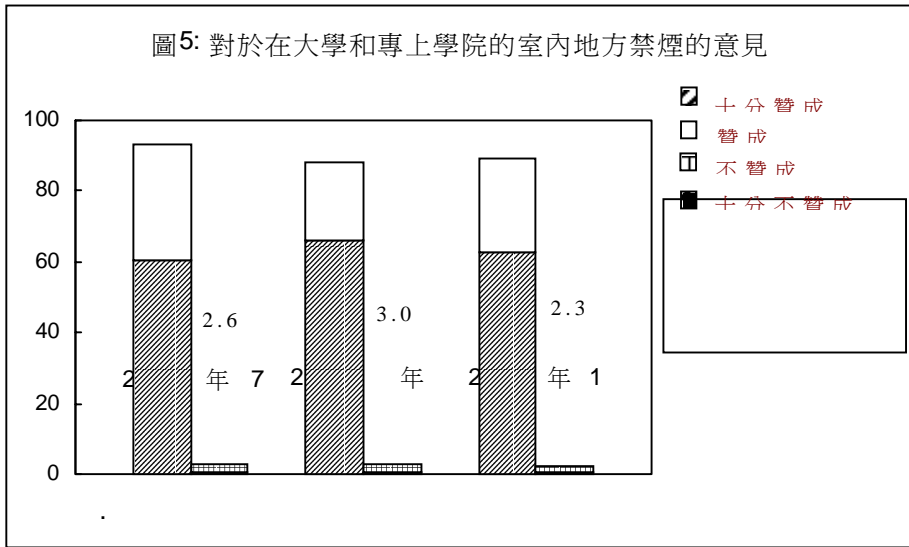




(c) 各次調查均顯示，極大多數受訪者(約 98%)贊成或十分贊成在所有幼稚園和中小學禁煙的建議(圖 4)，而贊成或十分贊成在大學和專上學院的室內地方禁煙的，則有 88%至 93%(圖 5)。

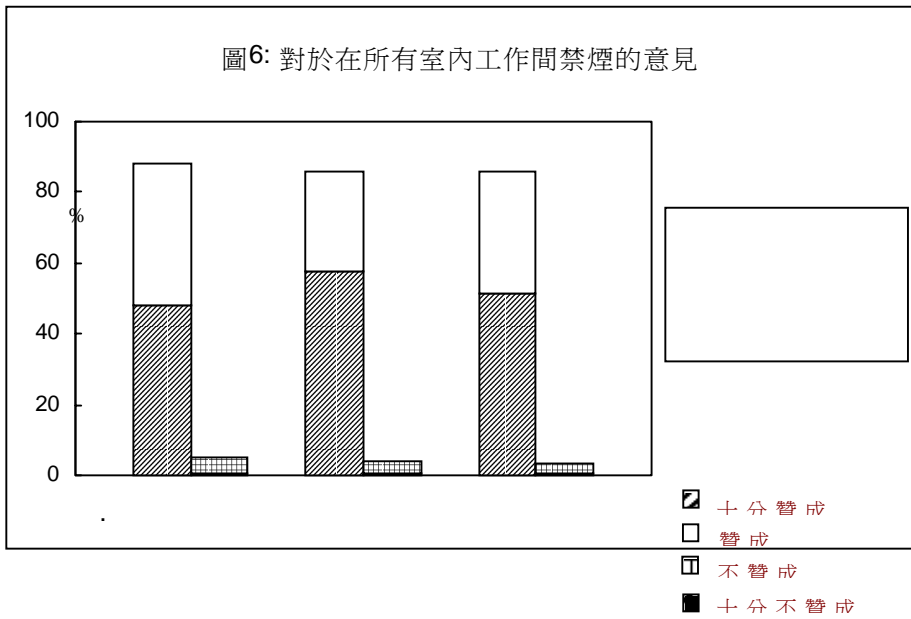


88:
93.



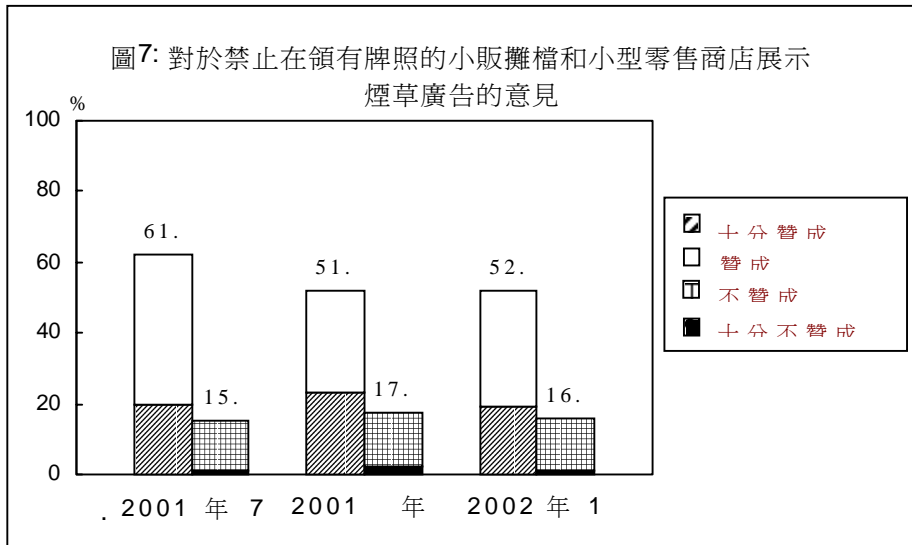
(d) 各次

調查中均有 86%至 88%的受訪者支持在所有室內工作間禁煙(圖 6)。

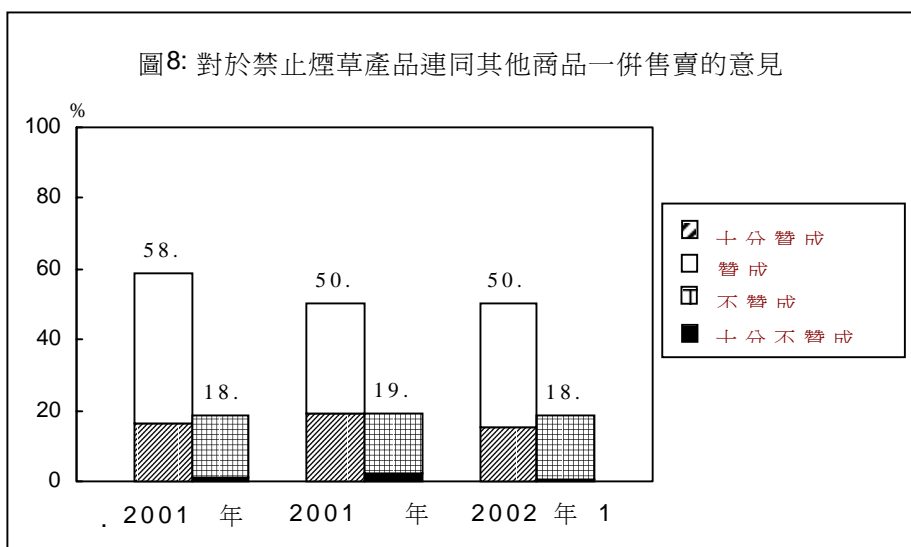


B. 煙草產品的廣告及推廣

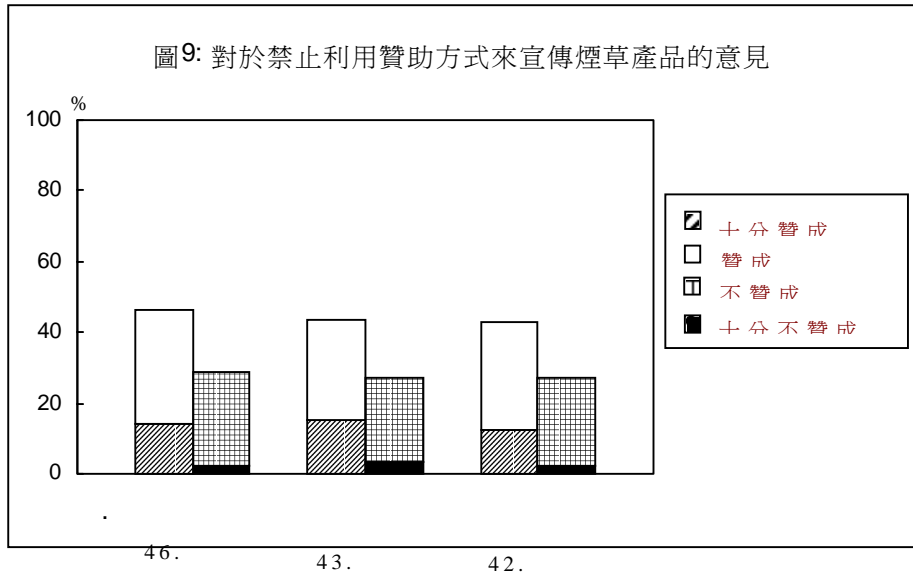
- (a) 各次調查中均有超過一半的受訪者(52%至 62%)贊成或十分贊成禁止在領有牌照的小販攤檔和小型零售商店展示煙草廣告的建議，另有 15%至 17%的受訪者表示不贊成或十分不贊成(圖 7)。



- (b) 各次調查中均有超過 50%的受訪者支持禁止煙草產品連同其他商品一併售賣，另約有 19%的受訪者表示不贊成或十分不贊成(圖 8)。



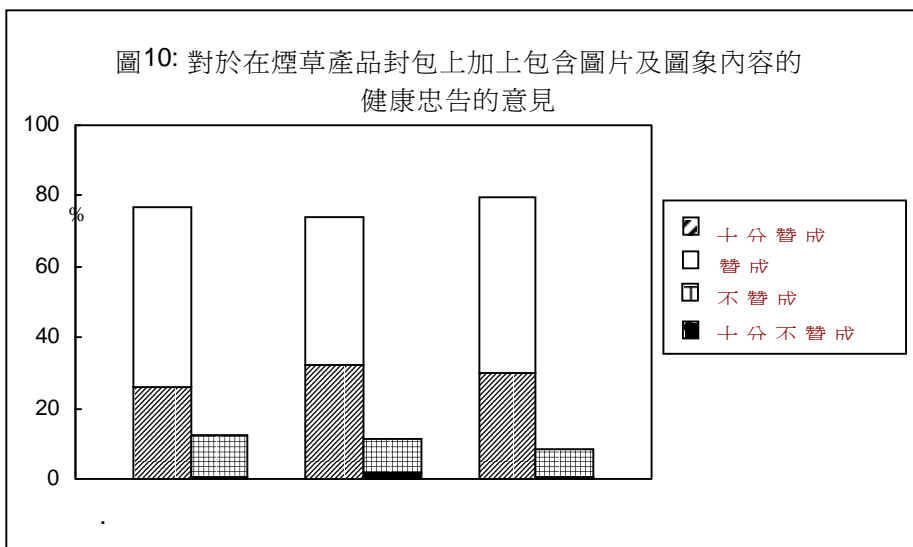
- (c) 約有 43%至 47%的受訪者贊成或十分贊成禁止利用贊助方式來宣傳煙草產品，另有 27%至 29%的受訪者表示不贊成或十分不贊成(圖 9)。



29.
2002 年年年

C. 煙草產品上的健康忠告

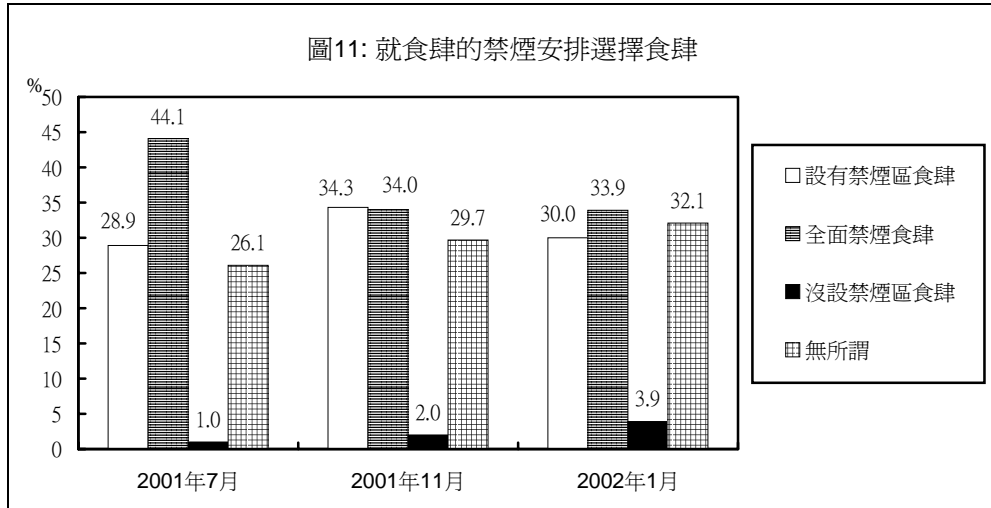
- (a) 三次調查中的大多數受訪者(74%至 80%)均贊成在煙草產品封包上加上包含圖片及圖象內容的健康忠告(圖 10)。



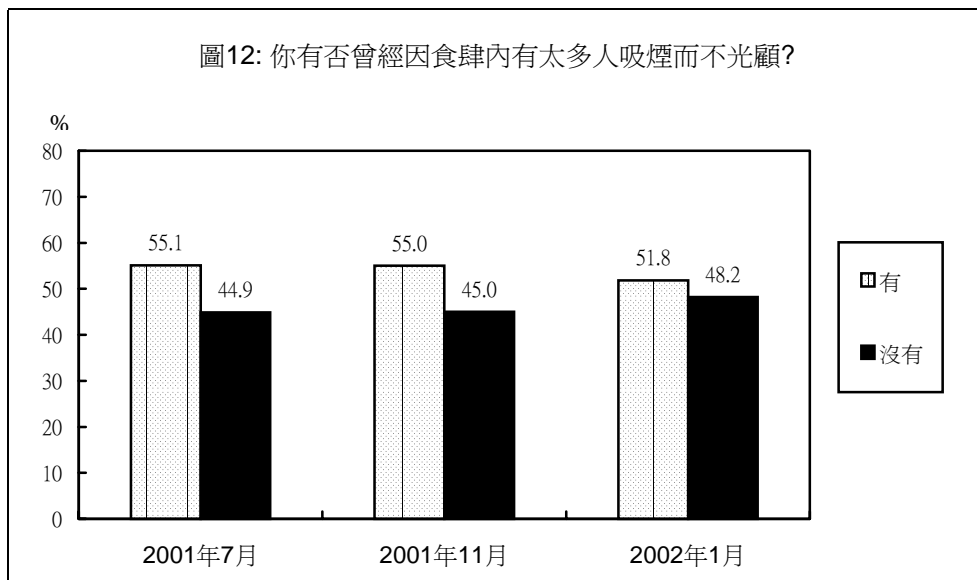
12
2002 年年年

D. 選擇食肆

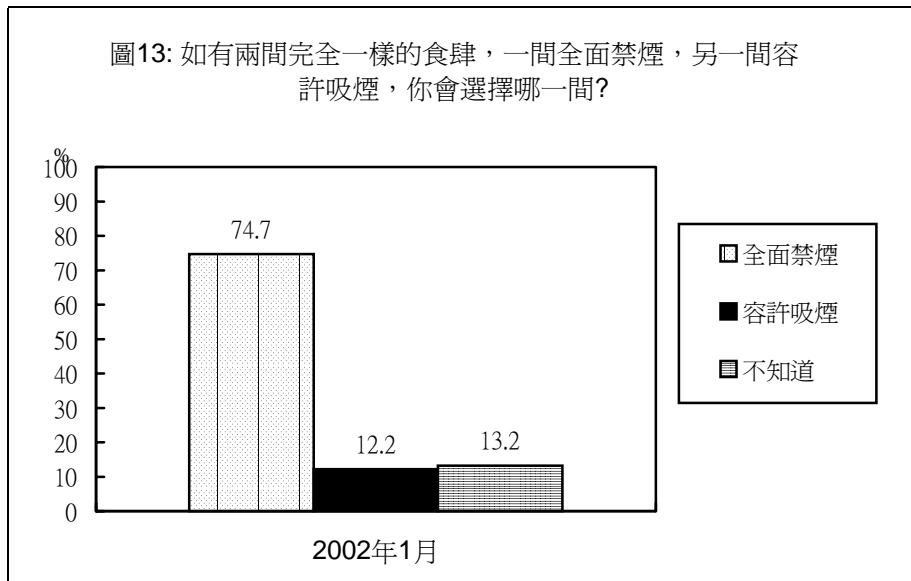
- (a) 從食肆禁煙安排來說，34%至 44%的受訪者在挑選食肆時會選擇全面禁煙的店鋪，29%至 34%則會選擇設有禁煙區的食肆(圖 11)。



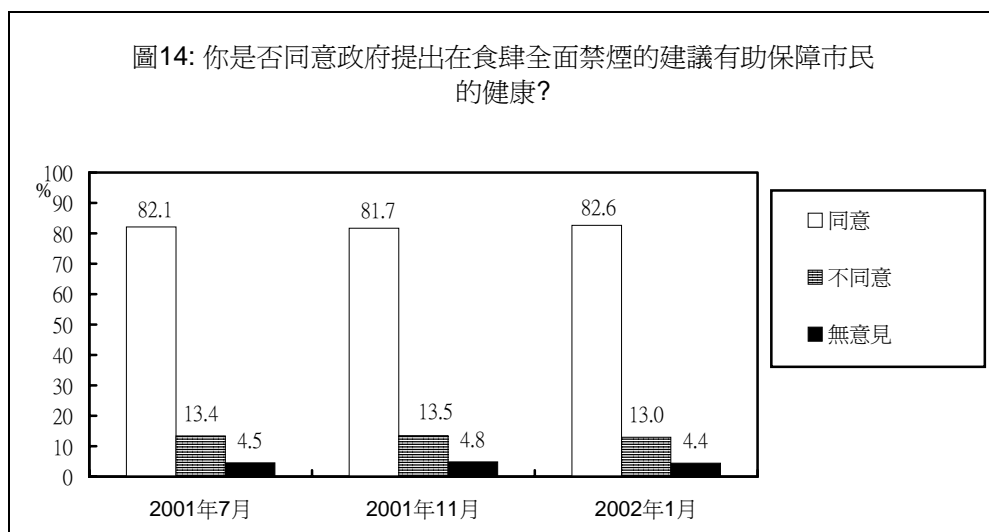
- (b) 超過一半受訪者(52%至 55%)會因食肆內有太多人吸煙而不光顧(圖 12)。



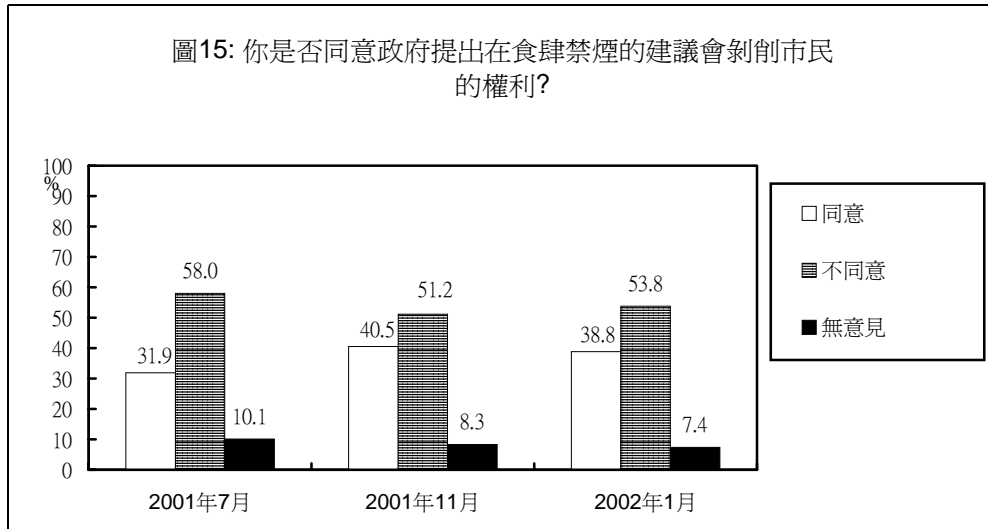
- (c) 在二零零二年一月進行的最近一次調查增加了一條新問題，問受訪者如有兩間完全一樣的食肆，一間全面禁煙，另一間容許吸煙，他們會選擇哪一間。大部分受訪者(75%)表示會選擇那間全面禁煙的食肆 (圖 13)。



- (d) 大多數受訪者(82%至 83%)認為，政府提出在食肆全面禁煙的建議有助保障市民的健康(圖 14)。



- (e) 調查中有超過一半的受訪者(51%至 58%)認為，政府提出在食肆全面禁煙的建議並不會剝奪市民的權利，而 32%至 41%的受訪者則認為會(圖 15)。



- (f) 極大多數受訪者(91%至 93%)贊成或十分贊成吸煙危害健康的說法(圖 16)。此外，有相若人數的受訪者(92%至 94%)贊成或十分贊成二手煙危害健康的說法(圖 17)。

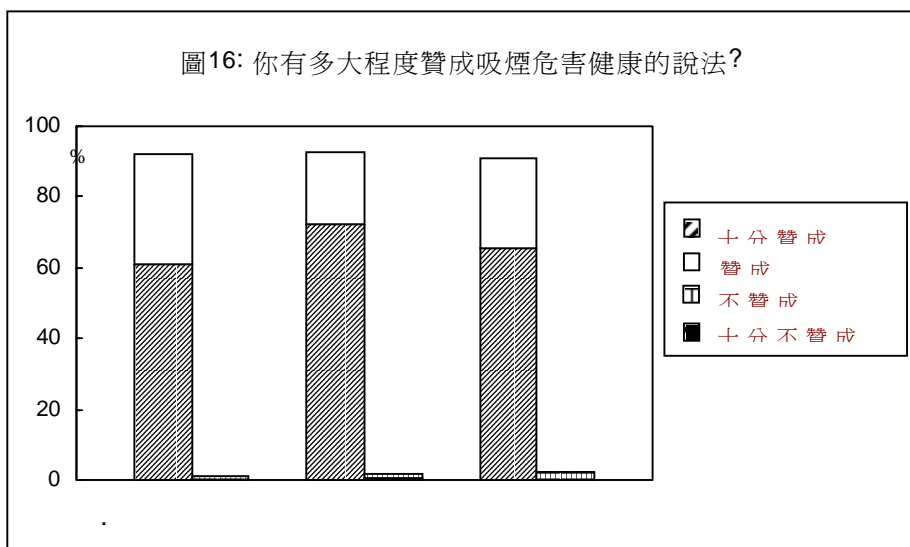
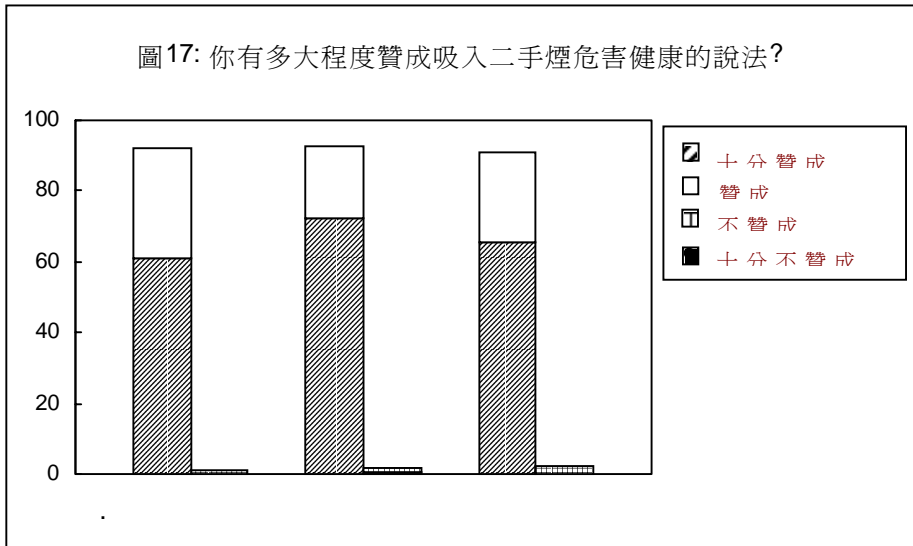


圖17: 你有多大程度贊成吸入二手煙危害健康的說法?



2002 年年

2002 年年