

《2005年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》委員會 政府當局就“室內”一詞的涵義所作的回應

目的

本文件闡述在界定《2005年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》(條例草案)當中“室內”一詞的涵義時可採用的另一套方式。

背景

2. 條例草案的主要目的之一，是訂定條文保障人們在室內工作間和公眾地方不受二手煙侵害。草案第5條訂明，“現指定在工作地方或公眾地方內的室內區域…為禁止吸煙區”。 “室內”一詞的涵義在草案第4(h)條內另有闡釋 -

- (a) 有天花板或上蓋的，或有充當(不論是暫時性或永久性)天花板或上蓋的封蓋的；及
- (b) 除有任何窗戶或門戶，或任何充當窗戶或門戶的可關閉的開啓口外，是完全或大致上圍封(不論是暫時性或永久性)的。

3. 在二零零六年一月四日的會議席上，議員指出現時“室內”的涵義，特別是“大致上圍封”一詞的涵義有欠清晰準確。議員要求政府當局考慮應否對“室內”的涵義作更具體的描述。政府承諾跟進此事，並再向議員作出匯報。

立法和法律草擬原意

4. 條例草案內的條文，是參照不同的海外法例制訂的。以澳洲為例，西澳的《1996年職業安全及健康規例》對“圍封的工作地方”所作的界定如下 -

“暫時性或永久性具有以下結構的工作地方：(a)天花板或上蓋；及(b)牆壁、側邊或縱向覆蓋物(因而當工作地方的現有可關閉的開啓口關閉後，該工作地方是完全或大致上圍封的)。”

[並無官方中文譯本。此譯本由衛生福利及食物局提供]

澳洲塔斯曼尼亞的《公眾衛生修訂(無煙區)法令》對“圍封”一詞的涵義作出以下界定 -

- “(a) 有天花板或上蓋的；以及
(b) 除門戶及通道外，是完全或大致上由牆壁或窗戶圍封的。

[並無官方中文譯本。此譯本由衛生福利及食物局提供]

在以上兩個例子中，有關法例並無進一步闡釋“大致上”一詞涵括的意義。

5. 就香港的情況而言，“大致上”(substantially)一詞亦見於其他許多不同的香港法例，例如—

- 《動植物(瀕危物種保護)(豁免)令》(第 187A 章)第 1A 條內的“已完竣或大致完竣”(complete or substantially complete)；
- 《普查及統計(創新活動調查)令》(第 316T 章)第 2 條內的“新的或具實質改善的”(new or substantially improved)；
- 《電力供應規例(第 406A 章)第 2B 條內的“全部或相當程度…完成”(wholly or substantially completed)；
- 《電力(線路)規例》(第 406E 章)第 12(5)條內的“完成或經過相當程度改裝”(completed or substantially altered)；
- 商船(海員)(船員艙房)規例(第 478I 章)第 3 條內的“已重建或作重大更改”(reconstructed or substantially altered)；以及
- 《立法會議事規則》第 51(7A)條內的“相同或實質相同”(same or substantially the same)

上述所有法例對“substantially”一詞涵括的範圍及程度均無任何表述。

6. 我們的立法原意是，條例草案相關條文內出現的“完全”及“大致上”兩個詞語，應按其普通含意理解。我們認為，某個地方是否“完全”或“大致上圍封”乃事實問題，當執法部門認為在一個「大致上圍封」的地方內曾發生吸煙的行為，而吸煙者有異議時，有關個案可由法院根據相關的實際情況作出裁決。我們相信，如此解釋“室內”一詞的涵義，控煙辦公室在履行執法任務時，會以合理及一般人常識標準的方式行事。法院亦可協助建立先例，以供日後參考。這種做法容許我們因應香港各種不同的處所結構和設計，予以彈性處理，而就大部分處所而言，它們按此定義是否屬於“室內”，應是毫無疑問的。控煙辦公室也會發出行政指引，協助場地管理人員和公眾人士理解“室內”一詞的涵義。

其他司法管轄區採用的不同方式

7. 鑑於議員要求對“室內”一詞的涵義作出更具體的界定，我們現提供其他司法管轄區法例內的一些相關例子，給議員參考。大體而言，其他司法管轄區的法例對“室內”和“圍封”區域的涵義作出界定時，採用了下列方式－

(A) 沒有作出任何界定

8. 在某些已對“室內”公眾地方實施控煙法例的司法管轄區，法例對“室內”或“圍封”的涵義並無任何表述。這些司法管轄區包括挪威、馬耳他、美國加州、紐約及特拉華州、加拿大新不倫瑞克省及馬尼托巴省、新西蘭及新加坡。

(B) 數學方式

9. 以愛爾蘭和蘇格蘭的法律為例，其相關法例內便採用了這個方式界定“室內”一詞的涵義。

10. 在愛爾蘭方面，根據該國的《公眾衛生(煙草)法令》，下列地方不會實施禁煙規定－

“完全不受任何固定或活動上蓋遮蓋的地方或處所，或該地方或處所的部分，”及

“受固定或活動上蓋遮蓋的地方或處所的室外部分，但該部分的周邊不超過 50%是受一堵或以上的牆壁或相類結構(包括窗戶、門戶、閘門或其他出入該部分的通道)圍繞”。
[並無官方中文譯本。此譯本由衛生福利及食物局提供]

11. 在蘇格蘭方面，根據《2005 年吸煙、衛生及社會照顧(蘇格蘭)法令》下仍在草擬階段的《2006 年若干處所禁煙(蘇格蘭)規例》，*“大致上圍封”*是指－

“有天花板或上蓋的處所，除門戶、窗戶或出口外，是大致上圍封的(不論是暫時性或永久性)的”。

在以下情況中，處所會被視為“大致上圍封”－

*“(i)處所之內的開啓口的面積；或
(ii)如開啓口超過一個，兩者或全體的合計面積，少於構成該處所周邊的牆壁(包括其他作牆壁用途的結構)的面積的一半。*

如開啓口是位於該等牆壁或結構或其部分，或是由欠缺該

等牆壁或結構而構成，則為施行以上段落而量度該等面積時，應包括開啓口的面積在內。”

[並無官方中文譯本。此譯本由衛生福利及食物局提供]

(C) 其他描述方式

12. 在羅德島的《關於無煙公眾地方及工作地方的規則及規例》內，“圍封區域”是指地板和天花板之間、周邊均受由地板伸延至天花板的實心牆或窗戶(門廊除外)圍封的所有空間。

13. 在俄立崗州的《無煙工作間法例(俄立崗室內空氣法令)》內，“圍封區域”是指“地板和天花板之間、周邊均受由地板伸延至天花板實心牆或窗戶(門戶或通道除外)圍封的所有空間，包括其內所有以隔板間隔而並非伸延至天花板的空間”。

14. 根據《多倫多市守則》第 709 章〈吸煙〉，“圍封”是指由天花板或上蓋及牆壁封閉，有一個適當的開啓口或以供出入的開啓口。這類開啓口設有門戶，而門戶除實際用作出入之外是保持關閉的。

香港可採用的其他方式

15. 我們不推薦直接採納愛爾蘭、蘇格蘭或我們在以上引述的其他描述方式。愛爾蘭及其他的描述方式並沒有釐清如何處理(一)有“不可關閉的開啓口”的牆壁；及(二)以我們的理解，牆壁的高度未及至上蓋或天花板的情況。至於蘇格蘭的方式，現時的草擬條文並不將在牆上任何可關閉的開啓口視作開啓口，包括其面積與整幅牆壁相等的閘或門。由於香港有很多店舖均採用與整幅牆壁面積相等的捲閘，而這些捲閘在營業時間內是完全開啓的；對這類捲閘和其他門窗造成的開啓口作相同處理，就本地的情況而言，則未必適當。不過，從愛爾蘭及蘇格蘭的數學方式經驗看來，我們認為如果要對室內一詞的涵義作出更具體的界定，法例需要清晰指明在牆壁上不同種類的開啓口及欠缺完全或部分的牆壁究竟應如何處理。

16. 為回應議員為“室內”一詞釐定更清晰的涵義的建議，我們可以考慮採用一個經改善的數學方式，通過在草案目前對“室內”的定義上增訂兩條“推定條文”，以涵括最常見的室內區域類別。

推定條文(一)：“完全圍封”的涵義

17. 如某區域的周邊完全由牆壁構成而牆壁又沒有“不可關閉的開啓口”或“周邊開啓口”，則該區域的各側面可視為是

“完全圍封”。

18. “不可關閉的開啓口”指不能關閉的開啓口，例如疏孔牆壁的孔所造成的空間及欄杆枝條間的空間。

19. “周邊開啓口”指因周邊任何部分缺牆而構成的任何不可關閉的開啓口；或周邊任何部分由地板伸延至天花板的任何不可關閉的開啓口，而在有關處所開放予公眾或作為工作間時通常一般情況下是開啓的。“周邊開啓口”的例子包括等同整幢牆壁高度的滑動玻璃門造成的開啓口，而在一般情況下，玻璃門在商舖的營業時間內，都是打開的。店舖捲閘如構成整幢牆壁的全部面積，而又通常在營業時間內打開，則此等捲閘造成的開啓口，是另一例子。

推定條文(二)：“大致上圍封”的涵義

20. 如符合以下情況，某區域的各側面可視為是“大致上圍封” -

- (a) 其周邊是完全或部分由牆壁構成的；
- (b) 牆壁上有一個或以上的“不可關閉的開啓口”或“周邊開啓口”；以及
- (c) 按以下公式計算所得的百分率超過某一水平 -

$$A/(A+B) \times 100\% , \text{ 當中}$$

A=所有牆壁的總內部表面面積，包括所有“可關閉的開啓口”（“周邊開啓口”除外）的總內部表面面積

B=牆壁上所有“不可關閉的開啓口”及“周邊開啓口”的總內部表面面積

21. 我們把所有“可關閉的開啓口”（“周邊開啓口”除外），不論其是開啓或關閉，皆視作牆壁的部分，是借鑑塔斯曼尼亞、愛爾蘭、俄立崗州和羅德島的法例。就“B”的計算，我們建議應是所有“不可關閉的開啓口”及“周邊開啓口”的面積總計，因為這兩類開啓口都容許空氣不受阻礙地流動，煙霧因而可在大氣被稀釋。

22. 以香港的情況來說，我們提議如採納此方案，而以上公式得出結果大於 55，則該處所的各側面可被視為“大致上圍封”。我們認為當一個有四面牆的處所，其中有兩面（除中間的支柱外）是完全開啓的，有關處所應有暢順的空氣流動，因而可合理地被視為不是“大致上圍封”。不過，如果處在兩個開啓

面中間的支柱過闊，它們本身已成為一幅小牆(即超過“隱形”及“實體”牆的內部表面總面積的 5%)，我們認為有關處所應被視為“大致上圍封”。

23. 在其它大部分形狀不規則的處所內，要所有“不可關閉開啓口”及“周邊開啓口”構成“A+B”的總面積的 45%的話，無論處所內有多少面牆壁，當中至少要有兩面(或相等面積)的牆壁是要完全開啓的。由於在這情況下空氣能夠活躍流動，有關處所可合理地被視為不是“大致上圍封”。

24. 不過，以這個方式處理，也許會對某些處所的計算看來“不公平”。例如以設有疏孔牆的處所來說，其(不可關閉的)開啓口(公式內的“B”)佔“A+B”的總面積的 45%，有關處所不會被視為“大致上圍封”。另一方面，處所如設有大窗戶(可關閉的開啓口)而窗戶經常保持開啓，即使窗戶佔所有牆壁的總內部表面面積的 80%，該處所也會被視為“大致上圍封”。

另一做法 – 可關閉的開啓口，如在關鍵時間開啓，便當作開啓口計算

25. 我們可以考慮另一種方式：在計算公式中的“B”時，將已開啓的“可關閉開啓口”當作牆壁上的開啓口計算。如採用這個方式，某個“可關閉開啓口”在關鍵時間是關閉或開啓，乃至為重要的考慮因素。換言之，我們不會在公式中扣除所有“可關閉開啓口”的面積，反而會考究有哪個“可關閉開啓口”在關鍵時間是開啓的，然後才從牆壁內部表面面積逐一扣除這些開啓口的面積。

26. 上述方案的明顯弊端是不能顧及到這些“可關閉開啓口”在關鍵時間開啓的程度。一隻只開啓了一厘米的窗戶也會被視為牆壁上的開啓口。因此，我們很難就公式下如何定義為“大致上圍封”的百分比作出建議。這個方式還有一個主要缺點，就是處所管理人、處所內的人及執法人員都很難清晰地知道有關處所是否禁煙。這是由於必須以關鍵時間的情況作為判斷基準，而窗戶的開關已足夠影響有關判斷。

數學方式的優點及缺點

27. 一般而言，無論我們如何計算開啓口內部表面面積佔某處所總內部表面面積的比例，以及如何訂出用以確定某處所是否屬室內的百分率基準，數學方式確在斷定某處所是否屬“大致上圍封”上提供了更明確的判斷基礎。不過，在一些特別的建築設計上，例如疏孔牆，處所的管理人及執法人員都很難作出量度。如採用數學方式，執法時須採集足夠證據以作出起訴，

也殊不容易。由於我們採用了一個指定的百分率，執法機構需要獲得清楚而準確的證據，才可採取進一步行動。小至 1% 的差別也可能構成相當大的影響。

28. 另外，數學方式也不能涵蓋所有設計及情況。在那些數學方式不能涵蓋的情況下，執法人員要依據一般人常識標準作出判斷，當中包括參考一些通則，例如是否有流通的空氣及社會標準通常會否視有關處所為“大致上圍封”。當有個案需要在法庭上作出裁決，而被告人以其在內吸煙的處所並不是“大致上圍封”作辯解時，法庭便需根據環境事實，判斷有關處所是否“大致上圍封”。

29. 在另一方面，如果我們決定以數學方式判定處所是否“大致上圍封”，我們可能要同時考慮以數學方式斷定處所上端是否構成或充當天花板或上蓋。因為的確有頂部結構是有疏孔、罅隙或有不可開啓或可開啓的開啓口。如此一來，“室內”的整個定義便會變得非常複雜，讓普通人難以明白及造成執法上的困難。

徵詢意見

30. 請議員注意上文載述其他司法管轄區的不同做法和香港可採用的其他方式。歡迎議員就各方式的適用性、成效和可取性提出意見。

跟進行動

31. 視乎議員的意見，我們會在有需要時擬備適當的委員會審議階段修正案，提交委員會審議。