

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)964/11-12(05)號文件

檔 號：CB2/PL/HS

衛生事務委員會

立法會秘書處為2012年2月13日會議 擬備的背景資料簡介

控煙工作

目的

本文件概述立法會議員及衛生事務委員會(下稱"事務委員會")在第四屆立法會就控煙的議題提出的主要關注事項。

背景

2. 據政府當局表示，煙草成癮是導致癌症及心血管系統疾病等各類致命及慢性疾病的最重要及單一可預防風險因素。政府控煙政策的目的是鼓勵市民不要吸煙、抑制煙草的廣泛使用，並盡可能保障公眾免受二手煙影響。為此，政府當局採取按部就班及多方面的措施，包括立法、徵稅、宣傳、教育、執行法例及推行戒煙計劃。政府當局自2001年起採取的主要控煙措施摘要載於**附錄I**。

3. 《吸煙(公眾衛生)條例》(第371章)(下稱"《條例》")就控煙工作提供法律架構，以限制在香港使用、銷售及推廣煙草產品。《條例》於2006年10月透過《2006年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例》作出多項修訂，其中一項是擴大法定禁煙區。自2007年1月起，禁煙區已擴大至包括所有室內工作間和公眾場所、眾多室外休憩場地及公共運輸交匯處。於2008年7月制定，並於2009年7月生效的《定額罰款(吸煙罪行)條例》(第600章)訂明，任何人如在禁煙區內吸煙，可處定額罰款1,500元。

4. 作為進一步保障公眾健康免受煙草禍害的措施，財政司司長把煙草稅調高41.5%(即每支香煙的煙草稅調高5角)，由2011年2月23日起生效。

議員的意見及關注事項

5. 立法會議員在多個平台(包括《定額罰款(吸煙罪行)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")、《2011年公共收入保障(應課稅品)令》小組委員會(下稱"小組委員會")和事務委員會)提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

把公共運輸交匯處劃為禁煙區

6. 關於把露天公共運輸交匯處劃為禁煙區，委員要求政府當局清楚劃定禁煙區範圍，以避免發生爭議。他們認為，當局只在控煙辦公室(下稱"控煙辦")的網頁上刊載所有指定為禁煙區的公共運輸交匯處的圖則，並不足夠。亦有委員建議使用不同顏色的道路標記，以劃定公共運輸交匯處的禁煙區範圍。

7. 政府當局表示，當局於諮詢運輸署及公共交通營運者後，放棄使用道路標記以劃定公共運輸交匯處的禁煙區的構思，原因是若在公共運輸交匯處現有的道路標記之上再加另一套道路標記，勢必會令駕駛者、乘客及行人感到混淆。儘管如此，顯眼的禁止吸煙標誌會豎立在露天公共運輸交匯處的上車及候車區域，以及在劃定為法定禁煙區的乘客前往和轉換不同公共交通工具時途經的區域。控煙辦亦會進行宣傳活動，通知市民露天公共運輸交匯處實施禁煙，並推動市民遵守禁煙規定。

8. 儘管政府當局作出上述回應，有意見表示，當局至少應在行人區域使用道路標記，以劃定公共運輸交匯處的禁煙區。

執法人員

9. 在法案委員會審議《定額罰款(吸煙罪行)條例草案》期間，委員察悉，在吸煙罪行定額罰款制度下，衛生署轄下控煙辦的控煙督察擔任主要執法人員，並獲授權發出定額罰款通知書。委員對控煙辦有否足夠人手執行法定禁煙措施提出關注。有意見表示，食物環境衛生署(下稱"食環署")督察應獲賦權就於食肆室內地方發生的吸煙罪行發出定額罰款通知書。

10. 政府當局表示，這做法並不可行，因為食環署督察巡查食肆時，主要集中巡查廚房和處理食物的範圍，而非招待顧客的地方。食環署督察並非駐守於食肆，他們只根據有關處所的往績紀錄及風險評級定期巡查該等處所，介乎每4至20星期一次。

11. 政府當局進而表示，公職人員作為負責公共場地日常管理的場所管理人，會獲授權在其各自的管理範圍內的指定禁煙區採取執法行動。其他執法部門包括衛生署、食環署、康樂及文化事務署及房屋署。

控煙辦投訴熱線

12. 委員亦對當局如何處理所接獲的投訴表示關注。政府當局表示，控煙辦會跟進透過控煙辦投訴熱線接獲的所有有關吸煙罪行的投訴，並就大部分個案(超過七成投訴)進行巡查。由於吸煙只是持續片刻的行為，控煙督察在接到投訴後立即到場執法，實際上並不可行。反之，控煙辦會在法定禁煙區進行突擊巡查，並針對一再出現投訴的黑點進行巡查。

13. 政府當局進而表示，政府的綜合電話查詢中心(下稱"查詢中心")已自2007年2月1日起，負責接聽控煙辦熱線的來電，服務時間為每天上午9時至晚上10時，而晚上10時後的來電會轉駁至留言信箱。自2007年10月起，查詢中心提供24小時接聽服務。查詢中心的服務指標是80%的來電會於12秒內獲得接聽。查詢中心會在接獲電話投訴後隨即把投訴轉介至負責有關地區的控煙督察處理，而控煙辦其後會安排突擊巡查。

14. 為進一步改善轉介投訴的效率，政府當局會研究以下安排是否可行：如接獲的投訴所涉及的場地由政府部門管理，查詢中心會隨即把投訴同時轉介控煙辦及相關部門的場地管理人，而非只把投訴轉介控煙辦。

戒煙服務

15. 鑒於青少年和婦女吸煙的情況日趨普遍，委員關注當局在反吸煙的公眾教育和宣傳工作的成效。他們促請政府當局就教育和宣傳工作增撥資源，令市民更加認識吸煙的害處，並改善戒煙服務。

16. 政府當局回應時表示，控煙辦、香港吸煙與健康委員會、衛生署及非政府機構一直攜手致力進行控煙工作。控煙辦負責促進健康和推動戒煙的計劃，目的是教育公眾認識吸煙的禍害、防止人們(特別是年青人)染上吸煙習慣，以及鼓勵吸煙者戒煙。香港吸煙與健康委員會每年均獲衛生署撥款，用以推行宣傳運動，以鼓勵吸煙人士戒煙，以及爭取市民支持無煙香港。衛生署設有戒煙熱線，提供一般查詢及戒煙輔導服務。衛生署

亦統籌全港的戒煙服務，把尋求協助的人士轉介至由衛生署、醫院管理局(下稱"醫管局")和非政府機構營運的戒煙診所。

17. 因應委員對戒煙服務是否足夠及服務成效所提出的關注，政府當局表示，衛生署設有5間戒煙診所(4間為公務員提供服務，1間對公眾開放)，為吸煙人士提供個人和小組輔導，並安排吸煙人士接受尼古丁替補療法或其他非尼古丁替補療法的藥物治療。這些戒煙診所在2009及2010年的總使用率分別約為560人及接近600人。在2009年，接受治療一年後成功戒煙的比率為29.2%，百分比與海外國家經驗相若。醫管局設有3間全日運作及31間特定時間運作的戒煙診所，為由衛生署戒煙熱線或公營醫院和診所的醫生轉介的人士提供服務。由2010年8月起，到醫管局戒煙診所求診的人士均按治療指引獲安排接受免費的尼古丁替補療法。在2010年，醫管局戒煙診所處理超過4 000宗個案，而接受治療一年後成功戒煙的比率為43%。

18. 根據政府當局的資料，委員察悉，東華三院受衛生署委託，提供以社區為本的戒煙計劃，涵蓋多元化的活動和服務，包括戒煙服務、公眾教育、醫護專業人員培訓及研究項目。該計劃於2009年1月展開及獲撥款500萬元，並在2010-2011年度增加至1,100萬元。

由2011年2月23日起增加煙草稅

19. 小組委員會部分委員支持增加煙草稅，但另外一些委員則質疑提高煙草稅的理據，並批評政府當局在提出加稅前，未有認真研究有關的社會及經濟影響。他們亦擔心吸煙人士會轉而購買私煙，使走私活動變得更為猖獗。他們促請政府當局調配充足的人手及資源，以加強打擊私煙活動。

20. 據政府當局表示，煙草價格與煙草消耗量有強烈的逆向相關性，這在國際上及實證上已獲廣泛確認。與很多其他經濟發展程度(從人均本地生產總值)相若的地方比較，本港的香煙價格和煙草稅率偏低。由於香港海關採取強硬的執法行動，私煙活動已有所收斂，相關案件數目亦顯著下降。

議員在立法會會議席上提出的相關問題

21. 在2010年11月3日的立法會會議上，議員提出一項書面質詢，詢問政府當局有否就進一步延展禁煙區以包括有蓋高架室外行人道及行人天橋進行任何研究。政府當局表示，根據《條

例》第3(1)條及附表2第1部，工作場所或公眾地方的室內範圍以及自動電梯均屬指定禁止吸煙區。任何有上蓋的高架行人道及行人天橋如符合條例所訂"室內"定義，即有上蓋而且圍封程度達各邊總面積的50%，即屬法定禁煙區，禁煙規定亦同樣適用。而現時已有不少有上蓋的行人天橋符合"室內"定義而屬於禁煙範圍。

22. 在2011年2月16日的立法會會議上，一位議員就控煙政策提出一項書面質詢，當中詢問政府有否關於煙草稅的既定政策，以及政府當局會否重新考慮設立吸煙房，以減少對非吸煙人士的影響。

23. 政府當局表示，政府並無既定政策將煙草稅率提高至佔零售價的若干比例。財政司司長在制訂每年財政預算案時都會因應公共財政、經濟情況和相關控煙政策，檢討調整煙草稅的需要。考慮是否增加煙草稅時，當局除了考慮以徵稅來控煙外，也會顧及市民的負擔及其是否會引致更多走私活動和在街上非法售賣未完稅香煙的情況，以取得適當平衡。

24. 關於設立吸煙房的建議，政府當局依然認為這做法並非切實可行，原因是當局進行的吸煙房可行性研究及海外國家的經驗均顯示，設立吸煙房無論在技術或執行上都有一定的困難。目前亦尚未有任何決定性的證據，可證明吸煙房能有效分隔吸煙者與非吸煙者。政府當局認為，要減低市民接觸二手煙的機會，最有效的方法是透過協助吸煙者戒煙及防止青少年染上煙癮，從而降低整體人口吸煙比率。衛生署和醫管局已一直提供各項戒煙服務，並與非政府機構合作推出以社區為本的戒煙計劃。

25. 在2011年10月26日立法會會議席上提出的另一項書面質詢中，議員對青少年煙民人數大增表示關注。根據政府統計處分別於2010年10月至2010年12月及2009年11月至2010年2月期間進行的兩項調查顯示，整體15歲及以上人口中，習慣每日吸煙人士的比率由12.0%(698 700人)下降至11.1%(657 000人)。除60歲或以上及15至19歲組別外，所有年齡組別的吸煙比率均已下降。政府當局回應時表示，15至19歲年齡組別的吸煙比率由1.8%(7 700人)增加至2.5%(10 800人)，這增幅在統計學上而言，由於基數較少，因此未必能夠反映實際的情況。當局表示，這組群習慣每日吸食香煙的支數有所下跌，由2009-2010年度的10.8支下跌至2010年的8.6支。根據香港大學公共衛生學院進行的調查顯示，中一至中五學生中有吸煙的比率持續下降，由

2003-2004年度的9.6%，下降至2007-2008年度的6.9%，並於2010-2011年度進一步下降至3.4%。

26. 政府當局進而表示，為加強青少年戒煙服務，香港大學護理學院於2011年6月獲提供撥款，為18至25歲的青少年推出電話戒煙輔導服務。衛生署亦與保良局及生活教育活動計劃(LEAP)協作，在學校舉辦健康推廣活動，宣揚無煙文化。

最新發展

27. 在2012年2月13日的事務委員會會議上，政府當局會向事務委員會匯報控煙工作的最新進展情況。

相關文件

28. 立法會網站的相關文件載列於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年2月7日

政府當局自2001年起採取的主要控煙措施摘要

日期	控煙措施
2001年	衛生署成立控煙辦公室(下稱"控煙辦")，統籌控煙法例的執行、公眾教育及戒煙宣傳。 煙草產品的稅率調高5%
2001年6月	就《吸煙(公眾衛生)條例》的建議修訂發出諮詢文件。
2005年4月	向立法會提交《2005年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例》。
2005年	中國簽署並通過世界衛生組織(下稱"世衛")《國際控煙框架公約》(下稱"《公約》")。
2006年	世衛《公約》正式生效，而適用範圍亦擴大至香港。
2006年10月19日	立法會通過《2006年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例》。
2006年10月	根據該條例委任和賦予衛生署控煙辦控煙督察巡視和執法的權力。
2007年1月1日	在所有室內工作地方及公眾地方(包括食肆、卡拉OK、遊戲機中心、商場、街市、安老院等，惟6類合資格場所除外)的室內區域、學校、大學、幼兒中心、醫院及某些室外文康場地(包括由康樂及文化事務署管理的公眾休憩公園、泳灘、泳池及大球場)實施禁煙。
2007年10月27日	實行在煙草產品加入新的圖象健康忠告和包裝規限。
2007年11月1日	撤銷在聘用兩名或以下僱員的零售店可展示煙草廣告的豁免。

日期	控煙措施
2008年2月	向立法會提交設立吸煙罪行定額罰款制度的《定額罰款(吸煙罪行)條例草案》。
2008年7月	立法會通過《定額罰款(吸煙罪行)條例》。
2009年1月	與東華三院合作開展為期3年以社區為本的戒煙服務先導計劃。
2009年2月25日	在2009-2010年度財政預算案演辭中公布，把煙草產品的稅率調高50%。
2009年7月1日	把禁煙規定擴大至當時尚獲豁免的6類合資格場所，即酒吧、會所、夜總會、浴室、按摩院及麻將天九館。
2009年9月1日	根據《定額罰款(吸煙罪行)條例》實施吸煙罪行定額罰款制度。
2009年9月1日	把禁煙規定擴大至48個有蓋公共運輸交匯處及有上蓋建築物的巴士總站。
2009年11月1日	撤銷持牌小販攤檔可展示煙草廣告的豁免。
2010年4月	與博愛醫院合作開展為期一年的針灸戒煙服務先導計劃。
2010年8月1日	取消入境旅客在入境關卡可攜帶免稅煙草產品的優惠(小量作自用的煙草產品除外，任何一包香煙的數量上限為19支；或雪茄1支／總重量不超過25克的多於1支雪茄；或不多於25克的其他製成煙草)。
2010年12月1日	把禁煙規定擴大至約130個露天公共運輸交匯處。
2011年2月23日	在2011-2012年度財政預算案演辭中公布，把煙草產品的稅率調高41.5%。

註：資料節錄自政府當局題為“控煙和增加煙草稅”的文件
(立法會 CB(1)1819/10-11(02))

有關控煙工作的文件

委員會	會議日期	文件
《定額罰款(吸煙罪行)條例草案》委員會	--	於 2008 年 6 月 13 日向內務委員會提交的《定額罰款(吸煙罪行)條例草案》委員會報告
衛生事務委員會	2009 年 4 月 20 日 (項目 IV 及 V)	議程 會議紀要 CB(2)1783/08-09(01) CB(2)1876/08-09(01)
衛生事務委員會	2010 年 4 月 12 日 (項目 IV)	議程 會議紀要
立法會	2010 年 11 月 3 日	會議過程正式紀錄 (第十項質詢)
立法會	2011 年 2 月 16 日	會議過程正式紀錄 (第八項質詢)
《2011 年公共收入保障(應課稅品)令》小組委員會	--	於 2011 年 4 月 15 日向內務委員會提交的《2011 年公共收入保障(應課稅品)令》小組委員會報告
立法會	2011 年 10 月 26 日	會議過程正式紀錄 (第八項質詢)