

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)491/02-03號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/HS

衛生事務委員會 特別會議紀要

日期：2002年10月25日(星期五)
時間：上午10時45分
地點：立法會大樓會議室A

出席委員：勞永樂議員(主席)
麥國風議員(副主席)
何秀蘭議員
何俊仁議員
陳國強議員
陳婉嫻議員, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP
鄭家富議員
鄧兆棠議員, JP
李鳳英議員, JP

缺席委員：楊森議員
羅致光議員, JP

其他出席議員：張宇人議員, JP

出席公職人員：所有議程項目

衛生福利及食物局副秘書長
姚紀中先生

衛生署副署長
林秉恩醫生, JP

衛生福利及食物局助理秘書長
曾鳳怡女士

議程第I項

衛生福利及食物局首席助理秘書長
陸綺華女士

衛生署助理署長(中醫藥)
梁挺雄醫生

議程第II項

衛生福利及食物局首席助理秘書長
潘太平先生

衛生署高級醫生(控煙及特別衛生事務)
江永明醫生

**應邀出席的
團體代表** : 議程第II項

香港大學社會醫學系講座教授
賀達理教授

香港大學社會醫學系主任
林大慶教授

香港大學社會醫學系副教授
麥潔儀博士

香港大學醫學院
醫療及衛生規劃研究網絡助理教授(研究)
楊宇霆博士

香港大學社會醫學系研究助理
陳浩洋先生

香港環境資源管理顧問有限公司董事
柯大偉先生

香港環境資源管理顧問有限公司首席顧問
薛梓樺先生

畢馬威

總監
史偉華先生

助理經理
林子豐先生

列席秘書 : 總主任(2)4
陳曼玲女士

列席職員 : 助理法律顧問7
黎順和小姐

高級主任(2)8
蘇美利小姐

經辦人／部門

I. 中藥的規管

(立法會CB(2)1/02-03(01)號文件)

應主席邀請，衛生署助理署長(中醫藥)向委員簡介上述政府當局文件所載有關擬議《中藥規例》及《中藥業(監管)規例》的重點，以及政府當局在會上提交的另一份文件(立法會CB(2)186/02-03(02)號文件)所載有關中藥業者領牌及中成藥註冊的建議收費。

2. 李鳳英議員提出下列問題 ——

- (a) 含有中藥材的產品(例如減肥藥丸及健康食品)，以及該等產品的銷售商及製造商會否受擬議《中藥規例》及《中藥業(監管)規例》的規管；
- (b) 在香港以外地方製造並在本港出售的中成藥會否受上述(a)項所提及的兩條擬議規例規管；及
- (c) 政府當局有否評估中藥業者領牌及中成藥註冊的建議收費對業界的影響，尤其是業界把增加的成本轉嫁消費者的可能性。

3. 關於李議員的首項問題，衛生署助理署長(中醫藥)表示，有關的產品及人士均受擬議規例規管，因為根據《中醫藥條例》，“中成藥”指以任何中藥材或慣常獲華人使用的任何源於植物、動物或礦物的其他物料等作為有效成分組成的專賣產品。

4. 就李議員的第二項問題，衛生署助理署長(中醫藥)亦表示有關的中成藥會受擬議規例規管，因為根據擬議的《中藥規例》，所有中成藥，不論在香港或在香港以外的地方製造，均須向香港中醫藥管理委員會(下稱“管委會”)註冊。

5. 至於李議員的最後一項問題，衛生署副署長表示，政府當局於1999年2月向立法會提交《中醫藥條例草案》前，曾就中藥的擬議規管進行規管影響評估。其中一項結果顯示，倘若對中藥實施規管後可確保中藥的安全及品質，消費者會願意支付較高費用購買中藥。

6. 麥國風議員詢問，衛生署有否足夠人員具備所需的知識及經驗，以進行巡查中藥零售商的工作。

7. 衛生署副署長向委員保證，衛生署有足夠人員曾接受適當訓練，負責巡查中藥零售商。為了就規管中藥作好準備，衛生署自1995年起，一直為該署的一些醫生及藥劑師提供中醫藥訓練。舉例而言，衛生署曾派遣一些相關人員前往北京，學習內地規管中藥的做法，而衛生署許多藥劑師現正修讀中醫藥的學士學位課程，部分藥劑師很快便會畢業。衛生署副署長並表示，擬議《中藥規例》規定中藥須附有標籤，應可進一步協助衛生署人員巡查中藥零售商。衛生署在擬訂上述的標籤規定時，曾要求內地專家提供協助。

8. 麥議員又提出下列問題 ——

- (a) 零售商若以註冊中藥名稱售賣他們自行調製的中藥，衛生署會採取甚麼行動對付這問題；及
- (b) 香港中藥材零售商的數目。

麥議員亦要求政府當局向事務委員會提交文件，說明當有關規例實施後，衛生署會如何執行規管中藥的工作。

9. 衛生署副署長回應時表示，偽藥是全球性的問題，衛生署將於短期內與業界磋商如何解決偽冒中藥的問題。至於麥議員的第二項問題，衛生署副署長表示，本港約有1 400名中藥材零售商。他向委員保證，衛生署有足夠合資格人員執行有關工作。衛生署副署長並表示，當局現正草擬中藥銷售及製造規管措施的實施細節。這些細節一旦落實及實施，衛生署樂意向委員簡介這方面的情況。

10. 考慮到政府當局打算在本年稍後時間把兩條有關中藥規管的規例及有關收費的規例提交立法會，陳婉嫻議員詢問，政府當局計劃何時實施這3條規例。陳議員提到政府當局的文件(立法會CB(2)1/02-03(01)號文件)第6(h)段，當中載述哪類成藥可豁免受《中醫藥條例》(第549章)內若干條文的規管，她詢問該等豁免會否亦適用於以中藥材製成的藥粉。

11. 衛生署副署長回應時表示，鑒於現有中藥業者及製造商的人數眾多，規管中藥的措施會由2003年起分階段實施，讓受影響的各方有足夠時間作出所需的改變，以符合發牌規定。至於陳婉嫻議員的第二項問題，衛生署副署長表示，由於從個別中草藥製煉而成用以補充處方的藥散並不列為中成藥，因此無須受管委會的註冊規例監管。不過，衛生署會制訂指引，規管此等藥散的應用。

12. 主席提出以下問題 ——

- (a) 管委會需時多久才能完成所有中成藥的註冊手續；
- (b) 香港是否有足夠的合資格人士執行規管措施，以監管中藥的銷售及製造。

13. 衛生署助理署長(中醫藥)表示，鑒於現時在本港售賣的中成藥為數甚多，衛生署預料管委會需時2至3年，才能為所有此等藥物辦理註冊手續。為盡量減少對現時中藥業的干擾，當局將制訂一些過渡安排，讓中藥業者及製造商在完成申領牌照及註冊的程序前，仍可繼續經營。根據過渡安排，如在管委會所決定的期限內，現有中藥業者或製造商提出領牌申請，或有關製造商或進口商提出中成藥註冊申請，則有關中藥業者、製造商或中成藥將被當作已獲發牌或已註冊，直至該項申請被接納或遭拒絕。然而，新的中成藥必須先向管委會註冊，才可在香港發售。衛生署助理署長(中醫藥)向委員保證，儘管中藥業者及製造商的整項發牌計劃，以及中成藥的註冊需時2至3年完成，但市民的安全仍會受到現有法例保障，例如《公眾衛生及市政條例》(第132章)。此外，在過去數年，衛生署每年均已收集超過2 000個中成藥樣本，確保它們適宜供人食用。

14. 關於主席的第二項問題，衛生署助理署長(中醫藥)表示，衛生署有足夠的合資格人員執行監管中藥的規管措施。現時，該署有10名熟悉中藥的藥劑師。此外，該署亦已聘請數位內地中藥專家提供支援，以便實施新的發牌及註冊措施。待未來數月衛生署數名職員取得中藥藥劑學的學位資格後，這方面的人手將可進一步加強。衛生署助理署長(中醫藥)進而表示，由於未來數年將有為數不少本地的中藥藥劑學畢業生投入社會，當局將有足夠的人手執行監管中藥的規管措施。

II. 與政府當局及團體代表會晤，討論政府及私營機構就《吸煙(公眾健康)條例》的擬議修訂委託進行的調查結果

(立法會 CB(2)2494/01-02(05)、CB(2)1/02-03(02)至(04)、CB(2)148/02-03(01)至(03)及CB(2)171/02-03號文件)

15. 應主席邀請，畢馬威、香港環境資源管理顧問有限公司(下稱“環境資源管理顧問公司”)及香港大學的代表輪流利用電腦投影，簡介他們就政府當局建議在所有食肆、酒吧及卡拉OK禁煙一事所進行的研究，有關詳情載於上述的文件(立法會CB(2)2494/ 01-02(05)及CB(2)1/02-03(02)至(04)號文件)。香港大學利用電腦投影進行的簡介，亦就畢馬威有關禁煙建議對香港飲食及酒店業影響的報告作出評論及反証。該等研究的主要結果綜述於下文各段——

畢馬威為香港飲食業聯合總會擬備的報告：“全面禁煙建議：香港飲食及酒店業面對的問題”

- (a) 受訪的145間食肆的819名顧客表示，他們每人平均每星期出外用膳的消費約為1,400元；
- (b) 倘若在餐館、酒吧、快餐店及酒店飲食場所實施全面禁煙，這些顧客每人每星期的消費會減少約150元；
- (c) 受訪的819名顧客中，約30%人士為吸煙者；
- (d) 吸煙者出外用膳的消費傾向較非吸煙顧客高；
- (e) 倘若實施無煙政策，酒店飲食場所的收入會錄得最大跌幅(17.6%)，而酒吧、餐館及快餐店的收入會分別減少13.7%、9.2%及3.5%；及
- (f) 餐館、酒吧、快餐店及酒店飲食場所的整體收入會減少約10.6%，相等於全年顧客消費額下降約79億元。倘若就業人數相應調減，會令飲食業損失21 500個職位。

環境資源管理顧問公司就現行吸煙法例的擬議修訂對飲食及酒店業的影響，作出規管影響評估

- (a) 禁煙建議很可能會為香港帶來經濟效益，而且不應會對飲食及酒店業造成長遠的不良影響，

不過，必須承認的是，倘若實施禁煙規定，一些小型食肆的營業額或會下跌；及

- (b) 由於酒吧及卡拉OK亦售賣食物，因此當局不應豁免酒吧及卡拉OK不受無煙政策規管，因為此舉可能會對一些不獲豁免的小型食肆造成不良影響。

香港大學有關乘搭飛機、船隻、火車訪港旅客的研究報告：“香港政府建議在酒樓、咖啡室、酒吧、卡拉OK實施無煙設施，會否影響旅客訪港及光顧飲食場所的意向？”

- (a) 香港大學曾與超過1 400名乘搭飛機、火車或船隻離港的旅客進行面對面訪問(包括1 800名內地、韓國及日本的商務旅客及遊客，吸煙者的平均比率為40%或以上)。訪問所得的數據顯示，倘若當局在所有食肆實施禁煙，60%至70%的旅客不會改變他們訪港的意向，28%會增加來港的次數，只有約6%表示會減少來港旅遊。在消費金額方面，預計會有5%至31%的增長。來自台灣旅客的消費會增加5%，而來自南亞、東南亞、澳洲、新西蘭及南太平洋地區旅客的消費則有31%的增長。所有旅客在飲食場所的消費會增加12%至25%不等，加權平均變動為19%；
- (b) 基於上文(a)項所載的結果，研究顯示，在食肆實施禁煙規定不會損害香港飲食業的業務，而各類訪港旅客均強烈歡迎無煙場所；
- (c) 上文(b)項的結論與海外經驗相符。舉例而言，在制定無煙法例後，紐約市餐館的營業額，以及洛杉磯、三藩市及紐約市的酒店收入均有所增加；及
- (d) 畢馬威為渥太華市擬備的報告顯示，自渥太華於2001年8月實施無煙政策以來，其酒店及飲食服務業的就業率從6月至10月上升6.5%，但同期的整體就業人數則下降3.1%。

香港大學就畢馬威香港調查報告作出評論及反証

- (a) 由於畢馬威香港調查報告只訪問食肆的顧客，因此有欠中肯；

- (b) 這種抽樣方法亦導致抽訪對象過份側重食肆常客。部分食肆常客為吸煙者，而吸煙者傾向較多出外用膳，因此他們光顧食肆的消費也較高。畢馬威報告指快餐店及餐館顧客的吸煙率達29%至31%，但香港理工大學(下稱“理大”)以全港人口為基準進行的民意調查則指出，快餐店及餐館只有14%的顧客為吸煙者；
- (c) 故此，畢馬威香港調查報告的結果有欠中肯。事實上，該報告的結果與香港住戶開支統計調查或餐館、快餐店、酒吧及酒店每年營業額及其他收入調查的結果並不相符。其中一個例子是，畢馬威報告指香港市民平均每星期出外用膳的開支為1,426元。這項估計完全不合理，因為這意味着全港只有14%的人口出外用膳，又或飲食業每年的收入約達3,740億元。這些數字與政府的統計數據並不脛合。政府的統計數據顯示，每人每星期光顧食肆的消費約為255元，而飲食業每年的收入約為740億元。另一個例子是，畢馬威的報告指出，本港飲食業有24%及14%的收入分別來自酒吧及酒店，有關比率遠遠超過政府的數據，即飲食業只有3%及8%的收入分別來自酒吧及酒店；及
- (d) 香港大學根據理大以全港人口為基準進行的第三期民意調查中受訪者所作的回應，來估計無煙政策對食肆的影響。該項研究顯示，飲食業的業務不會因為推行無煙政策而蒙受損失。飲食業的收入及有關職位數目甚至可能會有5.5%的增長。理大要求民意調查的受訪者說明他們現時光顧食肆及消費的情況，並預測實施無煙政策後在光顧次數及／或消費方面的改變。理大在1995年及2000年進行的第一及第二期民意調查顯示，倘若在食肆實施禁煙，77%的受訪者不會改變其出外用膳的習慣，20%表示會增加出外用膳的次數，只有3%表示會減少出外用膳。理大在今年進行的第三期民意調查再次證實有關結果。

16. 香港大學林大慶教授促請當局早日在所有食肆實施禁煙，以保障僱員及普羅大眾免受吸入二手煙的禍害。飲食業員工接觸二手煙的時間較顧客長，因此他們受二手煙影響的風險更高。根據香港吸煙與健康委員會進行的一項研究，170名在飲食業工作但不吸煙的員工，與盡量避免接觸二手煙的對照組人士比較，體內的可的寧含量較高。可的寧是顯示體液中有害煙草物質的一項指

標。林教授並表示，在工作中接觸二手煙亦會增加醫療成本。哈佛大學的一項研究顯示，因工作而接觸二手煙令每年求診次數增加150萬次，所涉及的費用估計達2億4,800萬美元。

討論

17. 何秀蘭議員向畢馬威的代表提出以下問題——

- (a) 畢馬威香港調查報告指出，約14%的顧客表示，當局在所有食肆實施全面禁煙後，他們會減出外用膳的次數，這是短期抑或長期現象；及
- (b) 假如畢馬威的調查包括現時並無出外用膳的人，該公司會否仍然認為，其就無煙政策對飲食業的影響所得出的結果繼續適用。

18. 畢馬威的史偉華先生回覆時表示，他無法回答何議員的首項問題，因為當時並無詢問那些表示在實施禁煙後會減少出外用膳的顧客，他們打算短期還是長期減少出外用膳。至於何議員的第二項問題，史偉華先生表示，把從不曾光顧餐館、快餐店、酒吧及酒店飲食場所的人士包括在調查內，對現有結果不會有重大影響，因為這批人士在實施禁煙後，會光顧食肆的人數將會微不足道。何議員質疑史偉華先生就其第二項問題所作的答覆，因為假如不去研究該批人士現時為何不光顧食肆，便不能假設現時不出外用膳的人士，在實施禁煙規定後會繼續不光顧食肆。

19. 就何秀蘭議員詢問二手煙對醫療成本的影響，林教授回應時表示，最近進行的一項研究顯示，倘若在所有辦公地方實施禁煙，僱員放取的病假會減少40%。由於該項研究未有包括非在職人士，例如長者及兒童，因此他預計這方面可節省更多醫療成本。

20. 張宇人議員表明他是香港飲食業聯合總會會長，該會曾委託畢馬威擬備香港調查報告。張議員對香港大學顧問小組的批評提出質疑。顧問小組指出，由於畢馬威香港調查報告沒有包括現時不出外用膳的人，因此其結果有誤導成份，但張議員質疑沒有證據顯示若所有食肆禁煙，上述人士便會出外用膳。張議員認為訪問食肆的顧客，足以評估禁煙對飲食業的影響，原因是海外的研究顯示，在全球大城市的人口中，港人最常出外用膳。張議員進而質疑香港大學顧問小組的結論，即所有食肆禁煙後，估計每星期光顧酒吧的平均消費將下跌12%，而

每星期光顧各類食肆的估計消費淨值則增長5.5%，他認為這項結論似乎自相矛盾。張議員亦表示，沒有人反對二手煙危害健康，而飲食業同樣關注不吸煙員工吸入二手煙的健康問題。不過，他認為是次會議的討論焦點應集中於無煙政策對飲食業的影響，而非只顧針對吸入二手煙導致醫療費用增加的問題。香港大學顧問小組提述治療吸入二手煙疾病所用的款項時，亦應提及煙草稅帶來的收入，這樣才公道。

21. 香港大學賀達理教授重申，研究無煙政策對飲食業影響的唯一方法，是將調查範圍覆蓋整個人口，這樣可避免結果出現偏差，一如畢馬威香港調查報告般。林大慶教授表示，所有食肆實施禁煙後，每星期光顧酒吧的消費將下跌12%，而各類食肆的有關數字則上升5.5%，這情況不足為奇，原因是酒吧的收入只佔飲食業總收入的小部分。林教授進而表示，煙草業的稅收不能抵銷吸煙及吸入二手煙所帶來的醫療開支。衛生福利及食物局副秘書長回應主席時表示，政府的煙草稅收入每年約為2億5,000萬元。不過，他須在會議後核實這數字是否準確。

政府當局

(會後補註 —— 政府的煙草稅收每年約為25億元。)

22. 張宇人議員仍不信服研究無煙政策對飲食業影響的唯一方法，是將調查範圍覆蓋整個人口。張議員進而表示，畢馬威的調查結果顯示，香港市民每星期出外用膳的平均開支為1,426元，這數字未必不準確，因為它與香港大學在有關調查項目中得出的255元相距不遠，原因是該1,426元可以是四人家庭出外用膳的開支。史偉華先生澄清，該1,426元不一定指每人每星期出外用膳的費用，亦可能包括其他人用膳的帳單總額。

23. 張宇人議員向環境資源管理顧問公司的顧問小組提出以下問題 ——

- (a) 該公司採取甚麼方法進行收入影響分析；
- (b) 根據甚麼基礎假設所有食肆禁煙後可節省相等於它們收入0.1%的維修及清潔成本；
- (c) 該公司根據甚麼基準，在其報告表6.12內，列出小型酒樓、酒吧及卡拉OK的利潤幅度介乎於5至10%之間；

- (d) 根據甚麼基準假設政府每年在所有食肆執行反吸煙法例所承擔的費用為57,000元；
- (e) 為何該公司在海外研究中使用不同的指標研究禁煙對飲食業的影響(有關指標載於該公司報告的附件B內)；及
- (f) 該公司在研究中有否考慮到不同司法管轄區採用不同的方法實施食肆禁煙。

張議員進而表示，環境資源管理顧問公司的報告存有偏差。其中一例是環境資源管理顧問公司經研究其報告附件B內的數項海外調查後，便作出總結，認為顯示禁煙對飲食業有負面影響的研究往往是以顧客或食肆東主為調查對象，而那些根據實際銷售數據的調查則顯示，禁煙對食肆並無長期的負面影響。

24. 環境資源管理顧問公司的薛梓樺先生回應時作出以下解釋 ——

- (a) 報告假設禁煙對家庭在餐館及酒吧的消費不會帶來特別的影響，但對卡拉OK業則有長期的負面影響。作出第一項假設的理由，與多項海外研究的情況脛合，第二項假設是經考慮本地卡拉OK經營者的意見後而訂定，原因是其他司法管轄區沒有禁煙對卡拉OK影響的資料。
- (b) 環境資源管理顧問公司報告表6.12所載的利潤幅度，只是述明小型餐館、酒吧及卡拉OK可在何種程度上，承受在其處所內禁煙的影響；
- (c) 57,000元費用是根據政府當局提供的資料計算，即增聘控煙人員執行擬議反吸煙法例的費用；
- (d) 海外不同研究使用不同的指標來評估禁煙對飲食業的影響，是因為不同司法管轄區有不同的統計數據。例如在某些司法管轄區內，只能取得酒類的銷售統計數字，而在另一些司法管轄區內，則可取得整體餐館的銷售統計數字；
- (e) 環境資源管理顧問公司曾檢討15個海外國家在反吸煙方面的規管經驗，目的是瞭解海外推行、監察及執行煙草管制法例的“經驗”，以及海外煙草管制的情況，藉以評估《吸煙(公眾健康)條例》的擬議修訂是否符合國際趨勢；

- (f) 在報告內載述食肆禁煙可節省相等於它們收入0.1%的維修及清潔成本，旨在說明禁煙在其他範疇影響輕微；及
- (g) 研究禁煙對飲食業影響時，若根據食肆東主為調查對象，則往往顯示禁煙對收入會造成負面影響，原因是此等研究以意見調查為基礎。

25. 麥國風議員促請政府當局盡早實施食肆全面禁煙，原因是海外經驗及香港大學和環境資源管理顧問公司顧問小組的研究均證明，此舉對整體飲食業不會帶來負面影響。麥議員隨後詢問，煙草業有否資助畢馬威進行禁煙對飲食業影響的研究。史偉華先生回應，畢馬威受香港飲食業聯合總會委託，就禁煙建議對飲食業的影響進行研究。史偉華先生進而表示，研究工作完全獨立進行，畢馬威沒有藉擬議的法例取得任何特別的利益或達致任何目的。

26. 麥議員進而詢問，有否就飲食業工人對二手煙的危害意識進行研究。林大慶教授回應，雖然以往沒有進行此類研究，但一項有關香港僱員對二手煙影響的關注程度的研究顯示，超過90%的僱員非常關注二手煙的危害。

27. 梁劉柔芬議員支持所有食肆應禁煙。不過，她補充，問題的關鍵是，鑒於目前經濟低迷，現時是否全面禁煙的合適時機。梁議員指出，雖然紐約市餐館的營業額在1993至95間上升，但這升幅可能並非完全因實施新措施引致，原因是調查期剛好是該市的經濟蓬勃期。然而，紐約市餐館的營業額在九一一恐怖襲擊後大幅下跌。梁議員進而表示，若市民對吸煙及二手煙的危害意識不足，亦沒有增撥政府資源幫助吸煙者戒煙，只依賴立法禁煙將不會有成效。

28. 香港大學的楊宇霆博士回應，有關紐約市餐館營業額的統計數據，已計及經濟因素。林大慶教授表示，衛生署及醫院管理局現時提供的戒煙服務，成效令人滿意。林教授進而表示，政府當局應從速實施反吸煙法例，以免向公眾(尤其年青人)傳達吸煙是可接受行為的錯誤信息。

29. 議事完畢，會議於下午12時53分結束。

議會事務部2
立法會秘書處
2002年11月28日