

二零零五年二月二十五日
資料文件

立法會衛生事務委員會
無煙工作間法例：海外經驗

引言

在二零零五年一月十日的立法會衛生事務委員會會議上，委員要求政府提供關於海外無煙工作間法例的資料，以及有關法例對飲食業的經濟影響。本文件陳述政府應委員的要求而進行研究的結果。

2. 本文件第 3 至 16 段闡釋有關五個司法管轄區(加州、紐約州、愛爾蘭、新加坡及新西蘭)的無煙工作間法例的研究結果，這些國家/地區的經濟發展水平與香港相近。是項研究着眼於法例的主要條文，如禁煙範圍、豁免、過渡安排、吸煙者和僱主的法律責任、違例罰則和執法機構等。本文件後半部(第 17 至 22 段)概述海外國家／地區就禁煙對飲食業／娛樂業的經濟影響所進行並廣受引述的研究結果。

無煙工作間法例的比較研究

加州

3. 加州是全球最先在近乎所有室內工作間實施禁煙的地區之一。《無煙工作間法例》(制定為勞工法 LC 6404.5)旨在限制和禁止在圍封的工作地方吸食煙草產品，藉此減低僱員在工作環境接觸煙草煙霧的機會。該法例自一九九五年一月一日起在食肆和其他工作間實施，禁煙的範圍自一九九八年一月一日起擴展至酒吧、酒館和博彩場所。

4. 根據《無煙工作間法例》，所有圍封的工作地方都禁止吸煙，但下列場所則不在此限：煙草店、私人吸煙間、私人住所(並非用作暫托幼兒服務)、酒店／汽車酒店的 65% 客房和大堂的指定範圍、大型貨倉、符合嚴格通風規定的僱員休息室、符合某些限制條件的小型商號等。

5. 《無煙工作間法例》訂明，“僱主不得明知或故意准許任何人在工作地方的圍封空間吸食煙草產品，任何人亦不得在該圍封空間吸食煙草產品”。僱主必須採取下列措施，防止有人在其管有的圍封工作間吸煙：(i)在各入口張貼清晰顯眼的標誌；以及(ii)要求吸煙者不要在工作間吸煙。法例由各地方管治機構指定的機關(例如衛生和警察部門)執行。首次違反 *LC 6404.5* 的業務持有人和顧客可被罰款 100 美元；若一年內違例三次，則可被罰款高達 500 美元。對於一年內違例三次以上的人士，當局可將其個案轉介職業安全健康局，該局可判處高達 70,000 美元的罰款。

紐約州

6. 紐約州的《室內清新空氣法令》(公眾衛生法例第 13-E 條)禁止在公眾地方和工作間吸煙，以保障僱員和公眾免受二手煙的影響，法令自二零零三年七月二十四日起在全州實施。法令禁止在多類室內地方(包括工作場所、酒吧、食肆、用作經營或從事任何行業、專業、職業或慈善活動的場所、波拿(bingo)博彩設施、室內場館等)吸煙，而商業機構內的獨立通風房間，亦一律禁止吸煙。

7. 法令不適用於一些機構／商舖。獲豁免的主要處所包括私人住所、租予客人的酒店或汽車酒店房間、零售煙草商舖、有關運作職務由義工擔當的會所、雪茄吧，以及食肆的室外(沒有屋頂或密封天花)範圍內不超過 25%的座位。

8. 根據《室內清新空氣法令》，任何人在禁止吸煙區或場所吸煙或准許別人吸煙均屬違法。此外，禁煙區的業主、經營者或管理人員須於禁煙區內當眼處張貼和適當地保存“嚴禁吸煙”標誌。對客房採取容許吸煙政策的酒店／汽車酒店業主、經營者或管理人員必須在接待處張貼告示，說明是否有禁煙房間可供入住。每項違反法令條文的行爲，均可被罰款高達 2,000 美元。法令由有關禁煙區的業主、經營者或管理人員及當地的衛生部門執行。

愛爾蘭

9. 《2004 年公眾衛生(煙草)(修訂)法令》屬愛爾蘭近期實施的的禁煙措施，旨在全面保障僱員免受有毒煙草煙霧的

影響。法令禁止在所有工作地方(包括食肆和酒館、可讓公眾進出的建築物、公共娛樂場所、持牌經營場所、註冊會所等)吸食煙草產品。不過，這項禁煙規定並不適用於工作地方的室外或沒有圍封的部分、住宅、酒店房間或其他供公眾起居／住宿的處所、監獄等。該項法令有關禁煙的規定在二零零四年三月二十九日(即當局最初公布推行有關的立法措施 15 個月後)正式實施。

10. 根據《2004 年公眾衛生》(煙草)(修訂)法令》，任何人如在禁煙規定適用的處所吸煙，則該名人士，以及處所的佔用人、管理人員和其他負責人一經定罪，每人可被罰款 3,000 歐元。法令亦規定，處所的佔用人／負責人無論何時都必須在處所內展示標誌，清楚說明處所內嚴禁吸煙。愛爾蘭實施的無煙工作間法例，是由控煙辦事處和國家檢察計劃下的衛生事務委員會授權的人員執行。

新加坡

11. 新加坡的《吸煙（指定地點禁煙）法》規定國家環境局可在部長的批准下，經憲報公布指定任何處所或建築物或其任何部分禁止吸煙。新加坡於一九七零年在戲院和劇院率先禁煙，後來逐漸將禁煙範圍擴展至更多公眾地方，至今共有 26 類公眾地方禁煙，包括娛樂中心、空調理髮店／髮型屋、空調食肆、空調會堂、酒店內的宴會廳或跳舞廳、銀行、空調寫字樓、空調工廠、私人住宅樓宇的圍封或空調公用地方，空調商店和購物中心／商場，地下人行道、私人會所的空調場地設施等。

12. 為更進一步保障非吸煙者的健康，避免他們受環境中煙草煙霧影響，國家環境局和促進健康委員會正檢討無煙公眾地方的名單，以便將禁煙範圍擴展至娛樂場所(如酒館、酒吧、的士高、夜總會及卡拉OK 酒廊)、小販市場及咖啡店。當局已就擬議擴展禁煙範圍完成公眾諮詢工作，有關建議預期於二零零五年內實行。

13. 根據《吸煙(指定地點禁煙)法》，任何人在指定禁煙區吸煙，一經定罪，可被判罰款高達 1,000 新加坡元。指定禁煙區的管理人員有法律責任採取合理步驟，調查涉及在禁煙區吸煙的投訴，並要求吸煙者停止在禁煙區吸煙。若管理

人員沒有採取這些行動，可被判罰款高達 1,000 新加坡元，第二次或之後再被定罪的人士可被判罰款高達 2,000 新加坡元。法令由警務人員及公眾衛生總監委任的授權人員執行。

新西蘭

14. 新西蘭國會在二零零三年十二月三日通過《無煙環境修訂條例草案》，並在六日後由總理簽署成爲法例。這條禁煙法例的主要目的，是保障所有在職人士和公眾免受二手煙影響；減低吸煙對個人的禍害；限制未成年人士接觸煙草產品；以及把不吸煙推廣爲生活常規。立法原意並非針對吸煙者，而是透過尋求公眾支持及倡導自願遵守，保障公眾健康免受二手煙損害。

15. 有關禁煙法例規定，所有室內工作間，包括寫字樓、貨倉、工廠和持牌處所／娛樂業場所(如酒吧、酒館、食肆、咖啡室、會所、賭場、博彩場所)必須自二零零四年十二月十日起(即法例制定一年後)禁煙。室內工作間或娛樂業場所內不得另設吸煙區或有獨立通風設備的吸煙間。禁煙規定不適用於室外範圍(學校操場除外)、私人住所、臨時私人寓所、酒店房間，以及作類似家居用途的地方(如獨立監獄囚室)。

16. 任何人在禁煙區吸煙即屬違法，可被判罰款高達 400 新西蘭元。僱主或東主若准許他人在禁煙區吸煙，可被判罰款高達 400 新西蘭元(個人)或 4,000 新西蘭元(法團)。若他們已採取所有切實可行的步驟以防止非法吸煙(如展示禁煙標誌、移除煙灰缸、向吸煙者作出口頭警告)，則不會受到檢控。衛生總監委派的執法人員獲授權進入和視察處所、拍照和索取辨別身分的資料。如妨礙執法人員行使權力或未能提供所需資料，可被判罰款高達 1,000 新西蘭元。

禁煙對飲食業的經濟影響

17. 無煙工作間法例對經濟的影響曾引起不少辯論，焦點在於這些法例對飲食業和娛樂業所造成的影響。儘管煙草業聲稱禁煙法例會令營業額和就業率下降，但至今仍無可靠的科學證據支持這些論點。根據有關經濟影響研究的質量覆查

結果¹，所有優質研究均顯示禁煙法例對食肆及酒吧的營業或就業情況並無影響或產生正面影響。第 18 至 22 段概述較廣受引述的研究的主要結果。

18. 《無煙空氣法案》自二零零三年三月三十日生效以來，紐約市的酒吧及食肆的生意十分暢旺。由二零零三年四月一日至二零零四年一月三十一日，從酒吧和食肆徵得的稅收比二零零二／零三年度同期增加 8.7%。在法例制定九個月後，這些餐飲業處所的職位數目增加了約 10 600 個²。

19. 根據加州公平委員會的資料³，自加州在一九九四年制定無煙工作間法例以來，金州的娛樂事業一直持續增長。銷售稅的數據顯示，售賣啤酒和葡萄酒的場所每年的營業額，由一九九七年的 71.6 億美元增至二零零二年的 96 億美元。至於售賣各種酒類飲品的場所的營業額，則由一九九七年的 86.4 億美元增至二零零二年的 113 億美元。根據公平委員會轄下的職業發展部在二零零三年作出的報告，加州的酒吧和食肆的僱員人數，較一九九五年(即禁煙政策生效前)增加 200 500 人。

20. 二零零四年年中在愛爾蘭進行的一項調查顯示，無煙工作間法例⁴實施後光顧食肆的人次大致上沒有改變。

21. 根據澳洲進行的一項關於無煙食肆對經濟影響的研究，澳洲南部(南澳)自一九九九年實施無煙食肆法例後，沒有對食肆⁵造成不良影響。實施無煙食肆規定後，南澳的食肆和咖啡室的每月營業總額上升了 4.7%(即增至 3,130 萬澳元)。

¹ Scoll M., A. Lal, A. Hyland 及 S. Glantz. 《有關禁煙政策對餐飲娛樂業的經濟影響研究的質量覆查》二零零三年《控煙工作》期刊，12:13-20。

² 紐約財政部、衛生及精神健康部、小型企業服務部及經濟開發協會。《紐約市實施禁煙一年後的檢討》二零零四年三月。

³ 加州公平委員會：加州衛生事務署“控煙組”，二零零二年十一月；加州就業發展署“勞動人口統計數字”，二零零三年十一月。

⁴ 愛爾蘭共和國控煙辦事處。“二零零四年五月無煙工作間法例實施進度報告”。二零零四年五月。

⁵ Wakefield M 及其他人士。“禁煙法例對澳洲南部食肆生意的影響”二零零二年澳洲和新西蘭公眾衛生期刊，26:4 375-380。

此外，南澳的食肆和咖啡室的營業額佔零售業營業總額的比率，在實施無煙食肆規定後維持不變。

22. 加州的醫護專家最近進行了一項研究，探討禁煙條例對美國食肆市值和營利能力的影響。研究就食肆的收購價進行迴歸分析，評估禁煙政策令食肆增加多少價值。研究顯示，實施禁煙法例地區內食肆的收購價中位數比沒有實施這類法例地區⁶內同類食肆的收購價高出 16%。

結論

23. 全面控煙法例是成功落實控煙策略的一個必備環節。儘管現時仍沒有一套全球通用的方式來制定有效控煙法例，但國際醫學界已日漸肯定最佳的禁煙法例在運作上應涵蓋所有圍封的公眾地方，並為所有行業的僱員提供同樣的保障。北美、歐洲和亞太區很多司法管轄區已成功落實全面的無煙工作間法例，既能保障公眾健康，又不會對業界造成負面經濟影響。我們會繼續參考這些司法管轄區和其他地方的經驗及相關的海外專門知識，力求為香港室內工作間和公眾地方締造無煙環境。

衛生福利及食物局

二零零五年二月

⁶ Benjamin C.Alamar 及 Stanton A. Glantz. “禁煙條例增加食肆利潤和市值”當代經濟政策 Vol 22, No 4, 二零零四年十月, 520-525。