

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2442/07-08號文件

檔 號：CB2/BC/5/07

《定額罰款(吸煙罪行)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《定額罰款(吸煙罪行)條例草案》(下稱"條例草案")委員會的商議工作。

背景

2. 《吸煙(公眾衛生)條例》(第371章)第7(1)條訂明，違反條例第3(2)及4(1)條所訂的法定禁煙規定，即屬犯罪，違例者一經循簡易程序定罪，最高可處罰款5,000元。該條例第3(2)及4(1)條分別訂明，禁止在指明的法定禁煙區(例如食肆及商場)及公共交通工具(例如公共巴士及的士)內吸煙或攜帶燃着的香煙、雪茄或煙斗。當局考慮到，儘管這些罪行相對較為輕微，但涉及檢控違例者的工作會大量耗費政府及法院有限的時間和資源。

3. 現時，不少嚴重程度與在法定禁煙區或公共交通工具內吸煙或攜帶燃着的香煙、雪茄或煙斗相若的其他罪行／違例事項，都已透過定額罰款制度予以處理，這包括《定額罰款(交通違例事項)條例》(第237章)、《定額罰款(刑事訴訟)條例》(第240章)，以及《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例》(第570章)的罪行／違例事項。推行定額罰款制度來處理吸煙罪行，將會節省時間和更妥善運用政府和法院有限的資源。屆時，執法人員將可採取更多執法行動，從而加大整體執法策略的力度和成效。假如違例者願意繳付罰款而無須訴諸法院，法院的工作量便可望減少。

條例草案

4. 條例草案旨在就下述事宜訂定條文：違反《吸煙(公眾衛生)條例》第7(1)條的罪行而繳付的定額罰款和定額罰款的追討，以及相關事宜。條例草案把有關罪行的定額罰款定為1,500元。

5. 條例草案包括3部分和一個附表。

6. 第1部訂明，條例草案一經制定，將自食物及衛生局局長以憲報公告指定的日期起生效。該部亦載列條例草案內所採用各個字詞的定義。

7. 第2部詳述與定額罰款制度有關的運作機制，其中包括——
- (a) 定額罰款通知書的發出和撤回，以及其再次的發出和撤回；
 - (b) 公職人員執行定額罰款制度的權力；
 - (c) 向法院提出申請以追討定額罰款；及
 - (d) 在抗辯法律責任所進行的法律程序中施加附加罰款。

8. 第3部就雜項事宜作出規定，例如 ——

- (a) 訂立妨礙公職人員的罪行；
- (b) 賦權予食物及衛生局局長訂立規則和藉公告指明執法主管當局及人員；及
- (c) 藉立法會決議調整定額罰款。

法案委員會

9. 在2008年2月22日內務委員會會議上，議員成立法案委員會研究條例草案。法案委員會由鄭家富議員出任主席，共舉行了7次會議，包括與政府當局舉行6次會議，以及與團體／個別人士舉行1次會議。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。曾向條例草案發表意見的團體／個別人士名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

罰款水平

10. 張宇人議員認為，鑑於現時法院就吸煙罪行所判處的罰款額平均只介乎700至800元，當局把吸煙罪行的罰款額定為1,500元，實屬過高。此外，違例者可能就法律責任提出抗辯，以期法院判處較低的罰款額，因而有違設立定額罰款制度的目的。

11. 政府當局指出，罰款額應定於足夠高的水平，以收預期的阻嚇作用，但又不致過於嚴苛。因此，當局建議把罰款額定於1,500元的水平，與同樣對公眾衛生構成影響的公眾地方潔淨罪行的罰款額看齊。政府當局進而指出，就擬議的吸煙罪行定額罰款制度進行公眾諮詢時，大多數市民支持把罰款額定於1,500元。至於1,500元的罰款水平會否令違例者就法律責任提出抗辯，政府當局表示，若違例者採取此行動，法院很可能會——

- (a) 考慮設立定額罰款制度的立法目的，因而不太可能判處較低罰款額，因為這做法會令個別人士可透過就法律責

任提出抗辯，以規避定額罰款水平及定額罰款制度，同時有違盡量減少耗費政府及法院資源的目的；

- (b) 在判處罰則時，考慮立法會就罰款水平達成的共識及立法會所代表的民意；及
- (c) 考慮到條例草案載有條文，訂明若某人選擇就法律責任提出抗辯，但沒有提出辯護理據或提出裁判官認為屬瑣屑無聊或無理取鬧的辯護理據，則除法院可判處的任何其他罰則及訟費外，裁判官須另處相等於該罪行的定額罰款數額的附加罰款。此條文應足以阻嚇任何沒有辯護理據的人就法律責任提出抗辯，以期被判處較低罰款額。

定額罰款的繳付

12. 部分委員建議，無力繳付吸煙罪行定額罰款的人士應獲准以接受戒煙輔導替代繳付定額罰款。

13. 政府當局指出，吸煙是昂貴的習慣。吸煙者既有足夠財力購買香煙，便難以辯解何以無力繳付定額罰款。再者，若制度容許任何聲稱無力繳付吸煙罪行定額罰款的人接受戒煙輔導以替代繳付罰款，便須另設機制核實有關聲稱是否屬實。此舉將令整個定額罰款制度的實施變得複雜，且行政費用高昂。

戒煙服務

14. 部分委員建議，對於屢次被罰繳付定額罰款的人士，除了繳付定額罰款外還須接受戒煙輔導。

15. 政府當局表示，不宜在《定額罰款(吸煙罪行)條例草案》中加入有關接受戒煙輔導的規定，以作附加懲罰，原因是吸煙本身並非罪行，只是在法定禁煙區及公共交通工具內吸煙才屬犯罪。再者，假如強制規定曾多次繳付定額罰款的吸煙人士接受戒煙輔導，法例便須說明故意拒絕服從有關規定會有何後果。此外，亦須調派執法人員逐一調查違規個案的真相，假如拒絕服從規定的懲罰並非繳付定額罰款，則須另耗法庭時間進行聆訊和量刑。上述種種都會令本來簡單的定額罰款制度變得非常複雜，以致未能大量節省原本可用於對付違例吸煙罪行的執法資源和法庭時間。此外，目前亦無任何實據顯示，強制接受戒煙輔導或強制參加戒煙班能令無意戒煙者成功戒煙。至今亦無任何國家以強制接受戒煙輔導作為觸犯吸煙罪行的懲罰或推廣戒煙的手段。雖然如此，政府當局認為應把握執行定額罰款制度的機會，向違例吸煙者提供戒煙服務的資料。就此，當局會採取行動，在吸煙罪行的定額罰款通知書上印上衛生署控煙辦公室(下稱"控煙辦")的戒煙熱線，以及根據條例草案第6(2)條發出定額罰款通知書時，提供戒煙服務的資料。

16. 委員認為，為協助更多吸煙者盡早戒煙，獲授權執法人員就吸煙罪行發出定額罰款通知書時，應一併派發戒煙服務的資料。政府當局表示，會積極考慮該建議，並作出適當行政安排以傳達有關信息。

17. 鄭家富議員認為，為提供更多誘因協助吸煙者戒煙，條例草案應准許違反《吸煙(公眾衛生)條例》第3(2)或4(1)條的人，可選擇繳付定額罰款或參加獲食物及衛生局局長批核的戒煙課程或戒煙班。鄭議員表示他會就此動議一項修訂。

執法人員

18. 現時控煙辦的控煙督察獲賦權執行《吸煙(公眾衛生)條例》第7(1)條。警務人員亦可根據《警隊條例》(第232章)賦予的權力採取執法行動。根據擬議的吸煙罪行定額罰款制度，控煙辦人員將繼續擔任擬議定額罰款制度的主要執法人員，他們獲授權在所有法定禁煙區及公共交通工具發出定額罰款通知書。同樣，警務人員雖然仍以維持治安為首要任務，但亦同樣可繼續在所有法例規定禁煙或嚴禁攜帶燃着的香煙、雪茄或煙斗的場所，以發出定額罰款通知書的方式採取執法行動。至於由政府管理並且遊人眾多的公共場地，政府當局建議亦應賦權下述部門，就其管理的公共場地法定禁煙區內發生的吸煙罪行，發出定額罰款通知書——

執法部門	相關的法定禁煙區
康樂及文化事務署(下稱"康文署")	公眾泳灘 公眾遊樂場地 公眾泳池 體育館 由康文署管理的其他公眾設施的室內地方
食物環境衛生署(下稱"食環署")	由食環署管理的公眾街市及小販市場的室內地方
房屋署(下稱"房署")	由房屋委員會／房署管理及管控的公共屋邨內的法定禁煙區

19. 條例草案第17條訂明，條例草案一經制定，食物及衛生局局長可藉憲報刊登的公告，指明特定職級人員獲賦權執行法例。

20. 委員要求政府當局採用《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例》的安排，在條例草案內以附表形式，指明獲賦權行使及履行條例草案下的權力和責任的主管當局(條例草案第2(3)條所下的定義)和公職人員的名單，使立法會可進行審議。政府當局經檢討後，會就條例草案第17條動議一項修訂，指明在憲報刊登的公告為附屬法例，因此須經立法會審議。

21. 政府當局表示，食環署打算授權公眾街市及小販市場的場所管理人(即直接負責有關場地日常工作的人士)，發出定額罰款通知書。現時該署共有900名有關職員，分別隸屬於衛生督察職系、小販管理主任職系及管工職系，或是按非公務員合約條件聘用的街市助理。實際會獲授權的人員的職級及人數待諮詢員工後才確定。房署將授權共2 000名職員執行禁煙規定，包括1 500名房屋事務主任和500名助理房屋事務經理及房屋事務經理。至於康文署，獲授權執行禁煙規定的人員的職級及人數，和現時在《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例》下獲授權執法的人員的職級及人數相若。實際會獲授權的人員的職級及人數待諮詢員工後才確定。

22. 鄭家富認為，食環署督察亦應獲賦權就某人在食肆室內地方正犯或已犯的吸煙罪行發出定額罰款通知書。

23. 政府當局表示，賦權食環署督察向在食肆室內地方吸煙的人士發出定額罰款通知書並不可行，因為食環署督察巡查持牌食肆時，主要集中巡查處理食物的地方，而相對較少巡查招待顧客的地方。此外，食環署督察並非駐守於持牌食肆，他們只根據有關處所的往績紀錄及風險評級定期巡查處所，介乎每4至20星期一次。因此，較佳的做法是協助場地管理人加強能力，要求吸煙者把燃着的香煙、雪茄或煙斗弄熄；如該人沒有遵辦，則要求該人提供其姓名和地址，以及出示身份證明文件，或要求該人離開禁煙區。

24. 委員詢問，食環署、康文署及房署人員在其管轄的法定禁煙區以發出定額罰款通知書的方式就吸煙罪行採取執法行動時，會否穿着制服。

25. 政府當局表示，獲授權就吸煙罪行發出定額罰款通知書的房署房屋事務主任及康文署的大部分公職人員，在執行職務時不會穿着制服。不過，在執行職務時，房署房屋事務主任會佩帶部門職員證，以證明身份，而康文署公職人員也會佩帶證章或部門委任證。這兩個部門獲授權就公共潔淨罪行發出定額罰款通知書的人員，在執行職務時同樣不穿著制服，但會隨身攜帶證章或委任證。食環署打算授權予直接負責公眾街市及小販市場日常管理的人員，使他們可向在該等處所干犯吸煙罪行的人士發出定額罰款通知書。視乎仍在進行的諮詢結果，獲授權的人員在執行禁煙規定的職務時或須穿着制服。

查閱身份證明文件

26. 條例草案第4條訂明，任何公職人員如有理由相信某人正犯或已犯某表列罪行，他獲賦權可要求該人提供其姓名、地址，電話號碼及身份證明文件。

27. 李柱銘議員詢問，賦權公職人員要求公眾出示身份證明文件以供查閱的政府政策，是否已由偵察非法入境者的原來目的，擴大至方便政府進行各項執法行動，例如發出吸煙罪行的定額罰款通知書。

28. 政府當局表示，賦權公職人員要求市民出示身份證明文件以供查閱的政府政策並無改變，亦沒有擴大適用範圍。多年來，立法機關藉制定不同法例，賦權相關的執法人員在不同情況下要求市民出示身份證明文件，以達致不同目的。舉例來說，《入境條例》(第115章)、《警隊條例》、《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例》、《吸煙(公眾衛生)條例》以及其他多項條例都訂有條文，賦予執行部門權力，可為執行有關法例而要求市民出示身份證明文件。有關規定的目的因各條例的內容而有差異，並非源於任何政策的改變。

29. 委員詢問，為何根據條例草案第4(2)條，任何人如無合理辯解而拒絕提供其姓名、地址聯絡電話號碼(如有的話)，一經定罪可處第3級罰款(10,000元)，而《定額罰款(公眾地方潔淨罪行)條例》對同等罪行則判處第2級罰款(5,000元)。政府當局認為，由於條例草案旨在便利執行《吸煙(公眾衛生)條例》，因此，該條文所訂的罰則與該條例第7(2)條一致是較為合適的安排。

主管當局送達進一步的定額罰款通知書

30. 條例草案第6(2)條訂明，"凡本條適用，主管當局可向有關的人送達一份採用訂明格式的通知書"。委員認為，該條文的"可"字應改為"須"，以確保執法貫徹一致。經考慮委員的意見後，政府當局會動議所需的修訂以作更改。

撤回定額罰款通知書

31. 委員認為，應列明當局基於甚麼考慮因素會根據條例草案第7條撤回定額罰款通知書，以確保執法一致及避免濫用權力。政府當局認為有必要保留第7條，讓執法人員在有實際需要時，可撤回定額罰款通知書，這包括因為違例者蓄意虛報個人資料或執法人員的技術性錯誤而導致定額罰款通知書無效，因而有必要撤回通知書。由於無法一一列明所有可能出現的情況，政府當局們認為保留目前第7條的寫法較為審慎妥當。

32. 委員認為，至少應在條例草案內訂明，違例者蓄意虛報個人資料或執法人員的技術性錯誤，是撤回定額罰款通知書以便可提起法律程序的理由。鄭家富議員建議，一再違反《吸煙(公眾衛生)條例》第3(2)或4(1)條可以是撤回定額罰款通知書以便可提起法律程序的理由。經檢討後，政府當局認為，雖然似乎並無需要在法例內指明撤回定額罰款通知書的理由，但當局會動議一項修訂，在條例草案第7(4)條訂明，如撤回定額罰款通知書，則只可在下述情況下，即撤回通知書的理由，或其中一項理由，是該通知書包含該通知書的發給或送達對象所提供的錯誤資料，才可就該通知書指明的表列罪行提起法律程序。

政府當局將會動議的其他修訂

33. 政府當局亦會——

- (a) 修訂條例草案第2(1)"表列罪行"的定義，使定義更準確；
- (b) 對條例草案第8(4)作出編輯上的修訂，使草擬方式與第6(4)條一致；
- (c) 修訂條例草案第9(3)(c)條，使該條文中英文本的意思更清楚明確；
- (d) 修訂條例草案第10(2)條，清楚訂明該條文中提述的"合理通知"須給予主管當局，該主管當局是就追討定額罰款欠款作出法院命令而發出通知書的人；一如條例草案第8條，該法院命令可由律政司司長委任的任何人作出；
- (e) 把條例草案中文本第13(2)條"的2天前"刪除，以"不少於2天前"取代，以便更準確表達該條文英文本"not less than 2 days"；及
- (f) 修訂條例草案的附表，把附表第二欄的《吸煙(公眾衛生條例)》的第3(2)條及第4(1)條刪除，以該條例第7(1)條取代(由於第7(1)條訂明違反該條例第3(2)條或4(1)條屬犯罪行為)，並對該附表作出所需的相應修訂。

控煙辦的人手

34. 委員認為，控煙督察流失率偏高(2006-2007年度為16.1%及2007-2008年度為23.7%)，主要原因是控煙督察人手短缺，不足以應付沉重的工作量。由2009年7月1日起，法定的禁煙區範圍將擴大，更多場所(例如麻雀館和按摩院)須根據《吸煙(公眾健康)條例》在室內實施禁煙規定，屆時人手短缺問題難免會更趨嚴重。

35. 政府當局表示，控煙督察離職的主要是因為他們找到新的工作。為挽留控煙督察，政府當局現正研究可否盡量在公務員現有職系中為控煙督察開設職位。考慮到政府當局需要時間制定建議及諮詢員工，預計有關程序約需6個月。不過，如經研究確定現有職系並不適用於控煙督察，政府當局會考慮為控煙督察開設新的公務員職系。由於開設新職系須徵詢公務員薪俸及服務條件常委會的意見，並得到立法會人事編制小組委員會及財務委員會的批准，預計整個過程會額外需時3至6個月。

控煙辦跟進投訴及查詢的工作流程

36. 政府當局表示，控煙辦會跟進所有投訴，並巡查有關場所。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。為善用人手，並出於策略上的考慮，控煙辦會在法定禁煙區及一再出現投訴的目標黑點進行突擊巡查。控煙督察從

綜合電話查詢中心(下稱"查詢中心")接獲有關吸煙罪行的投訴後，便會聯絡投訴人給予初步回覆，並在有需要時詢問有關投訴的進一步資料。調查將於3個工作天內展開。處理投訴所需的時間會因個案的性質而有差異，由數日至數月不等。

37. 政府當局又表示，控煙辦有85名控煙督察共分20支隊伍負責《吸煙(公眾衛生)條例》的執法工作。在周末、公眾假期及平日的辦公時間以後，控煙辦會視乎運作需要派遣2隊至6隊督察執勤。

控煙辦投訴及諮詢熱線的運作和人手

38. 委員察悉，政府的查詢中心已由2007年2月1日起，接聽控煙辦熱線的來電。在初期，服務時間為每天上午9時至晚上10時，而晚上10時至翌晨9時的來電則轉駁至留言信箱。自2007年10月起，查詢中心提供24小時接聽服務。現時，由上午9時至晚上10時平均有12名客戶服務主任接聽控煙辦熱線的來電，晚上10時後則有4名客戶服務主任當值。電話查詢中心的服務指標是80%的來電會於12秒內獲得接聽。如來電未能即時由客戶服務主任接聽，系統便會安排輪候待接，來電者亦可選擇留言，查詢中心會在3個小時內回覆留言者的電話，並會在接獲電話投訴後隨即把投訴轉介至投訴地區的負責控煙督察處理。控煙辦其後會安排突擊巡查，跟進有關投訴。

39. 鄭家富議員建議，控煙辦應自行接聽熱線，以便可以把涉及康文署、食環署及房署所管轄的法定禁煙場地的吸煙投訴，即時轉介至這些部門，以便迅速採取行動。

40. 政府當局表示，查詢中心現時在接聽電話後可即時把投訴轉介。當局現正研究以下安排是否可行：投訴所涉及的場地如由康文署、食環署及房署職員管理，查詢中心在接獲電話投訴後隨即把投訴轉介相關部門的場地管理人及控煙辦，而非只把投訴轉介控煙辦。

41. 政府當局進而表示，控煙辦繼續使用查詢中心的服務以處理控煙辦的熱線，有多項優點。查詢中心設有最新的電話及資訊科技支援系統，並擁有一支受過充足訓練的員工團隊，具備有效處理電話投訴的知識。根據過往經驗，查詢中心處理致電控煙辦熱線的投訴電話，比控煙辦自行接聽電話更有效率及更具成本效益。截至2008年4月，查詢中心已收到超過28 000個致電控煙辦熱線的電話，當中約有80%的查詢在首次來電已獲得解決。此外，查詢中心亦順利把投訴轉交控煙督察採取跟進行動。由於查詢中心設有一支客戶服務主任團隊專責處理電話投訴，因此可騰出更多控煙辦人員執行與控煙相關的職務。控煙辦將繼續與查詢中心緊密合作，監察服務表現水平，並在證明有需要時，研究增加指定處理控煙辦熱線的客戶服務主任人數。

42. 因應法案委員會的要求，政府當局同意由食物及衛生局局長在條例草案恢復二讀辯論時作出承諾，在證明有需要時，會探討增加指定客戶服務主任人數的方案。

政府當局的承諾

43. 政府當局承諾，食物及衛生局局長會在條例草案恢復二讀辯論致辭時表明，在證明有需要時，政府當局會探討增加指定客戶服務主任人數的方案(請參閱上文第42段)。

諮詢內務委員會

44. 法案委員會於2008年6月13日諮詢內務委員會，並獲後者支持在2008年7月2日立法會會議席上恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處

議會事務部2

2008年6月27日

附錄 I

《定額罰款(吸煙罪行)條例草案》委員會

委員名單

主席 鄭家富議員

委員 李柱銘議員, SC, JP
張宇人議員, SBS, JP
余若薇議員, SC, JP
方剛議員, JP
李國英議員, MH, JP
李國麟議員, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
郭家麒議員
黃定光議員, BBS

(合共: 11位議員)

秘書 蘇美利小姐

法律顧問 盧詠儀小姐

日期 2008年4月11日

《定額罰款(吸煙罪行)條例草案》委員會

A. 曾向法案委員會口頭申述意見的團體及個別人士

1. 亞洲反吸煙諮詢所
2. 北京會
3. 飲食娛樂禁煙條例關注組
4. 爭氣行動
5. 新花都夜總會
6. 防止青少年吸煙委員會
7. 娛樂界權益關注組
8. 香港酒吧及卡拉OK業權益促進組
9. 香港吸煙與健康委員會
10. 香港食物環境衛生署職工權益工會
11. 香港麻雀娛樂公司
12. 香港衛生督察會
13. 皇雀會(桌球)
14. 香港大學李嘉誠醫學院公共衛生學院
15. 香港餐務管理協會
16. 港九舞廳夜總會聯合總商會
17. 麥國風先生

B. 只提交意見書的團體

1. 政府文化事務職系大聯盟
2. 香港內科醫學院
3. 香港煙草業聯會
4. 香港大學社會醫學系公共衛生學院控煙研究及政策組
5. 民主黨