

二零一七年四月二十五日

討論文件

立法會衛生事務委員會

禁止為營商目的向未成年人售賣和供應令人醺醉的酒類的

建議規管制度

目的

我們建議修訂《應課稅品條例》(第 109 章)(《條例》)及其附屬法例，禁止為營商目的向未成年人(即 18 歲以下人士)售賣和供應令人醺醉的酒類。

背景

全球情況

2. 世界衛生組織(世衛)指出，飲酒與多項心理社會及行為問題，包括酗酒、胎兒酒精綜合症、非傳染病(例如肝病、某些癌症和心血管系統疾病)，以及因暴力、高危性行為和交通意外而引致的傷害和後果有關。此外，酒精禍害也會引發傳染病(例如結核病和肺炎)、愛滋病及其他經性接觸傳染的疾病。在二零一二年，全球約

有 330 萬人因飲酒而死亡，佔全球總死亡人數 5.9%。在全球 15 至 29 歲的年輕人中，飲酒是導致死亡的最大單一風險因素。

3. 青少年期是行為轉變和腦部發育的關鍵時期，因此，青少年飲酒會對他們這些成長上的轉變造成不良影響。此外，年輕人對酒精的反應與其他人不同。他們雖然在酒精產生鎮靜效果和限制活動能力方面所受的影響較微，但會較容易受到酒精帶來的社交和滿足感影響。這些反應會令年輕人較容易醉酒，以致對他們個人及社會而言，造成身體以至性和情緒方面的傷害的風險也較高。另外，年輕人也較成年人更快對酒精產生依賴。愈早開始飲酒，日後出現酗酒情況的機會就愈大。

4. 世衛曾提出三個最佳方法應對酒精禍害，包括(a)增加酒稅；(b)限制和禁制酒類飲品廣告；以及(c)限制酒類飲品零售途徑。在這些措施中，訂立購買酒類飲品最低年齡是許多經濟體系甚為常用的做法，藉以限制取得和接觸酒類飲品的途徑，並推遲年輕人開始飲酒的年齡。根據世衛公布的《2014 年全球酒精與健康狀況報告》，於二零一二年，在 166 個向世衛提交報告的經濟體系中，只有 21 個沒有就在飲酒場所以外地方購買任何種類酒精飲品訂立年齡限制。在已訂立購買酒精飲品最低年齡的經濟體系中，

最低年齡由 10 歲至 25 歲不等，以 18 歲最為普遍。

本地情況

5. 現時的酒牌制度自二零零零年起實施。根據該制度，持牌人不得准許 18 歲以下人士在領有牌照處所內飲用任何令人醺醉的酒類¹。

6. 目前，本港並無規例禁止在領有牌照處所內向未成年人售賣令人醺醉的酒類，或禁止在未領有牌照處所(包括零售商店如酒類商店、便利店和超級市場)內向未成年人售賣令人醺醉的酒類。此外，亦無規例禁止透過遙距途徑(例如郵購、以電話和任何電子方式訂購)向未成年人售賣令人醺醉的酒類。

7. 雖然零售商店的經營者無須領有酒牌才可售賣令人醺醉的酒類予顧客，但零售業界多年來以自願性質，避免售賣該等酒類予未成年人。舉例來說，香港零售管理協會(會員為超過 8 000 間零售商店，僱用本地零售業過半數員工)在一九八五年首次公布

¹ 《條例》第 53 條訂明，「令人醺醉的酒類」(intoxicating liquor)包括酒精、力嬌酒、葡萄酒、啤酒以及所有其他適合或擬作為飲品飲用的酒類。同時，根據第 53 條，「酒類」(liquor)、「飲用酒類」(alcoholic liquor)、「烈酒」(spirituous liquor)或「酒精」(spirit)指任何以量計含多於 1.2%乙醇的液體，但不包括：

- (a) 變性酒精；
- (b) 作為任何貨品中的一種成分的任何液體(如該液體不可改變為純乙醇或令人醺醉的酒類或將該液體如此改變是不符合經濟效益的)。

的同業守則中載明不得賣酒予未滿 18 歲人士。不過，這項自願性措施的成效一直令人關注。據悉，社會上有持份者曾進行買酒測試，結果發現青少年在不同的零售商店購買啤酒等酒類產品時沒遇到什麼困難。例如啟勵扶青會在二零一六年八月進行的一項計劃，當時該機構派出曾受訓的未成年義工在全港數類零售商店嘗試買酒，結果顯示在他們的 112 次嘗試中，只有 10.7% 的零售商店特別要求購買者證明自己的年齡。他們在超市、高級超市和便利店的買酒成功率分別為 87.9%、82.6% 及 71.4%。

8. 與其他發達經濟體系相比，雖然香港的人均飲酒量相對較低，但未成年人飲酒的情況令人憂慮。衛生署在二零一三年委託香港大學進行調查研究²，結果顯示香港的小四至小六學生和中學生，分別有 43.5% 和 62.4% 曾經飲酒，以及 4.7% 和 10.6% 每月至少飲酒一次。在曾經飲酒的小學生中，約有半數(49.1%)在八歲或以前已開始飲酒；在曾經飲酒的中學生中，每五個便有一個(20.7%)在七歲或以前已開始飲酒。曾經飲酒的未成年人雖然主要從父母處獲得酒類飲品（51.1% 的高小學生和 39.7% 的中學生從父母處獲得酒類飲品），但亦有 9.9% 的高小學生和 27.4% 的中學生自行購

² 香港大學就《香港減少酒精相關危害行動計劃書》（《行動計劃書》）行動十二進行調查研究。《行動計劃書》在二零一一年十月由防控非傳染病督導委員會轄下的飲酒與健康工作小組出版，當中行動十二建議製作年齡適切的教材，協助父母、教師和其他人士有效地與兒童溝通，以防止未成年人飲酒。

買酒類飲品。曾經飲酒而通常自行購買酒類飲品的中學生，其購買地點依次為便利店(56.5%)、超級市場(37.3%)、雜貨店(31.6%)、其他店舖(12.6%)和自動售賣機(2.3%)。

修訂建議

9. 我們認為，條例及其附屬法例已提供法律框架，讓我們可實施擬議的規管制度，禁止為營商目的向未成年人售賣和供應令人醺醉的酒類。條例第 6(1)(p)條賦權予行政長官會同行政會議規管或禁止售賣和供應酒類予未成年人。

10. 規例的範圍涵蓋禁止向未成年人售賣和供應令人醺醉的酒類，包括面對面分發和遙距分發。相若的限制和規例已在澳洲、英國和新西蘭推行。

11. 除了按《應課稅品(酒類)規例》實施的現行簽發酒牌制度外，政府建議推出以下措施：

(a) 禁止售賣和供應令人醺醉的酒類予未成年人；

(b) 禁止利用售賣機出售令人醺醉的酒類，以確保未成年人不能接觸該等酒類；

- (c) 在面對面的分發和遙距分發中，賣方須展示禁止售賣或供應令人醺醉的酒類予未成年人的訂明告示；
- (d) 賣方須採取合理而切實可行的步驟，要求購買人/接受人申明其年滿 18 歲；以及
- (e) 食物及衛生局局長(局長)獲授權委任衛生署的公職人員執行擬議法例下的職能。

年齡限制

12. 我們建議把令人醺醉的酒類的售賣或供應對象的最低年齡訂為 18 歲。這個年齡與規例訂明可在領有牌照處所飲用令人醺醉的酒類的法定年齡一致，亦與《成年歲數(有關係文)條例》(第 410 章)第 2(2)條訂明的法定成年歲數一致。

範圍

13. 有關領有和未領有牌照處所向未成年人售賣令人醺醉的酒類，以及以遙距方式向他們售賣該等酒類，我們建議制訂與簽發酒牌制度管制水平相若的規管措施，以堵塞相關漏洞。不過，鑑於售賣或供應令人醺醉的酒類的零售商店數目龐大，我們不建議

就售賣和供應令人醺醉的酒類引入發牌制度。

14. 為建立有效的規管制度，我們會禁止在商業活動中向未成年人售賣或供應令人醺醉的酒類，或為推廣或宣傳目的向未成年人售賣或供應該等酒類。換言之，建議將適用於：

- (a) 面對面分發；
- (b) 遙距分發；以及
- (c) 推廣活動等。

商戶的責任

15. 就面對面分發而言，我們不擬立法規定商戶像一些海外國家般查核購買人/接受人的身分，以免令業界負擔過重。除非在無疑點的情況下信納購買人/接受人已年滿 18 歲，否則店員可採取步驟，要求購買人/接受人提供年齡證明。如購買人/接受人未能證明自己年滿 18 歲，則有關分發不得進行。對於向未成年人售賣或供應令人醺醉的酒類的控罪，如證明在被指稱干犯這項罪行時，被控人已查閱一張看來是屬於該名未成年人的身分證明文件，並基於合理理由相信該名未成年人並非 18 歲以下，即為免責辯護。

16. 至於並非在購買人/接受人面前進行的遙距分發，也必須受到規管。為免過度收集個人資料，我們擬立法規定商戶必須採取合理的步驟，在分發完成前的任何時間容許購買人/接受人申明其已年滿 18 歲，例如設置選項方格，供購買人/接受人剔選以確認其已年滿 18 歲。

17. 不論是以面對面或遙距方式進行分發，因本身行為或他人過失而被控售賣或供應令人醺醉的酒類予未成年人的人士，如能證明在被指稱干犯這項罪行時，已訂有合理而切實可行的程序³防止售賣或供應該等酒類予未成年人，即可以此作為免責辯護。

禁止以銷售機售賣令人醺醉的酒類

18. 以銷售機售賣商品是一種特別的銷售渠道，過程中商戶與購買者並無直接接觸。要禁止以銷售機售賣酒類予未成年人，即使並非全無可能，亦會十分困難。雖然本港以銷售機售賣令人醺醉的酒類的情況並不普遍，但我們認為有必要禁止以銷售機售賣該等酒類。這項措施與現行的控煙制度一致。現行控煙制度禁止以銷售機銷售煙草產品，目的是確保未成年人不可接觸煙草產品

³ 就面對面分發而言，商戶可訂定查核購買人/接受人年齡的程序，在有需要時要求購買者出示年齡證明文件(例如身分證)。就遙距分發而言，商戶可訂定適當程序以符合上文第 16 段所載的規定。

(《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)第 8B 條)。

展示訂明告示

19. 對於面對面進行的分發，我們建議規定售賣令人醺醉酒類的賣方，必須在銷售點或推廣活動場地的顯眼位置清楚展示一個禁止售賣或供應該等酒類予未成年人的訂明告示。參照有關煙草產品的同類規定，該告示須以中英文述明不得售賣或供應令人醺醉的酒類予未成年人。

20. 同樣，對於遙距分發，我們建議賣方如通過郵購或以任何電子方式(例如互聯網)售賣或供應令人醺醉的酒類，必須在訂購表格或以電子方式(例如屏幕)展示同一訂明告示的字眼。賣方如以電話訂購方式售賣或供應該等酒類，須向購買人/接受人讀出同一訂明告示的字眼。就遙距分發而言，賣方除展示訂明告示外，亦須同時採取措施核實或讓購買者申明年齡。

21. 為方便業界遵從規定，衛生署會擬定指引，協助商戶在銷售點或推廣活動場地進行面對面的分發及遙距分發時展示訂明告示。衛生署亦會就面對面的分發及遙距分發所須採取的核實或申明年齡的措施擬定指引。

罰則及法律責任

22. 我們建議，施加的罰則水平應具有足夠的阻嚇力，同時又不會過於嚴苛。我們會參考《應課稅品(酒類)規例》(第 109B 章)下在領有牌照處所飲酒的規管制度、《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)下的煙草產品規管制度，以及海外經驗。

23. 商戶／僱主和店員／僱員雙方均可能作出為推廣或宣傳的目的而售賣及/或供應令人醺醉的酒類予未滿 18 歲人士的行為。如何判定刑事責任誰屬，視乎個別個案情況而定。無論如何，有關人士如被指稱干犯售賣或供應令人醺醉的酒類的罪行時，已查閱購買者的身分證明文件，即可以此作為免責辯護。有關人士如因另一人士的行為而被指稱干犯這項罪行時，已採取合理而切實可行的步驟，即可以此作為免責辯護。

執法

24. 我們建議局長應獲授權委任衛生署的公職人員執法。衛生署具備執行控煙制度類似條文的經驗，因此，由該署負責執法工作較為合適。

25. 定期巡查所有售賣或供應令人醺醉的酒類的處所並非切實

可行的安排，應由衛生署人員在收到情報或投訴後進行巡查和採取執法行動。此外，衛生署人員可進行抽樣或目標巡查，以確定賣方是否已展示訂明告示，又可加強巡查銷售黑點。衛生署也會查核遙距分發是否符合所需規定。

生效日期

26. 我們會提供足夠的時間，讓商戶採取其認為符合建議規管制度所需的合理可行的程序，例如培訓員工，以及更新系統功能以提示員工須確定購買人/接受人的身分。因應業界的要求，衛生署也會擬定一系列指引，以便業界遵從規定。我們稍後會就建議規管制度的生效日期進一步諮詢各持份者，包括酒業和零售業。

諮詢

27. 政府在二零一七年一至二月期間舉行簡介會，向有關持份者(包括酒業、零售業、醫療衛生界、教育界，以及各區區議會正副主席)闡述建議內容，並讓各方交流意見。我們也邀請了持份者就建議提交書面意見，並接獲 100 份意見書，當中 78 份支持立法原意，20 份對擬議法例有保留和建議推出由政府主導的自願守則，沒有意見書提出原則上的反對。業界要求政府提供指引，以

便他們遵從新規定，包括有關訂明告示的展示、核實年齡措施、新增罪行的法定免責辯護，以及合理的適應期等方面。此外，業界亦查詢罰則水平。衛生署會就實施詳情進一步徵詢業界意見，然後向立法會提交立法建議。

未來路向

28. 我們旨在今個立法會會期內提交修訂建議。待立法會通過建議，局長會在憲報刊登公告，訂明確實的實施日期。在此之前，衛生署會加強宣傳和教育工作，以推廣未成年人切勿飲酒的信息。

食物及衛生局

衛生署

二零一七年四月