

衛生署的控煙工作

摘要

1. 在香港，政府的政策是鼓勵市民不要吸煙、抑制煙草的廣泛使用，以及減低二手煙對公眾的影響。衛生署是負責執行政府控煙工作的政府部門，執行方式多管齊下，包括立法、執法、宣傳、教育和戒煙服務。本港現有兩項規管控煙的條例，分別是《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)和《定額罰款(吸煙罪行)條例》(第 600 章)。《吸煙(公眾衛生)條例》為限制煙草產品在香港的使用、售賣和宣傳提供了法律框架：

- (a) **在指定區域禁煙** 任何人在《吸煙(公眾衛生)條例》指明的法定禁止吸煙區(禁煙區)吸煙或攜帶燃着的香煙、雪茄或煙斗，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，最高可處以罰款 5,000 元。法定禁煙區包括室內工作地方和公眾地方(例如食肆和酒吧)、部分室外公眾地方(例如公共運輸設施)，以及公共運輸工具；
- (b) **規管煙草產品的銷售** 任何人不得售賣任何香煙、雪茄、煙斗煙草或香煙煙草，除非封包和零售盛器以《吸煙(公眾衛生)條例》訂明的式樣和方式展示健康忠告；及
- (c) **規管煙草廣告** 任何人不得印刷、刊登、展示、播放、藉電影上映或在互聯網上放置《吸煙(公眾衛生)條例》所界定的煙草廣告。

為加強禁煙的執法效率和成效，《定額罰款(吸煙罪行)條例》引入了吸煙罪行定額罰款制度。《定額罰款(吸煙罪行)條例》訂明，如觸犯《吸煙(公眾衛生)條例》下在法定禁煙區內吸煙的罪行，可處以定額罰款 1,500 元。

2. 衛生署推行多項有關控煙的推廣活動，例如派發禁煙標誌及宣傳物品、舉辦健康講座和製作政府宣傳短片。衛生署也向香港吸煙與健康委員會提供撥款，資助委員會舉辦宣傳運動，以鼓勵吸煙人士戒煙，並爭取公眾支持建立無煙香港。此外，衛生署開設綜合戒煙熱線，提供專業的戒煙輔導和資訊。衛生署也向 6 間非政府機構和 1 所大學提供資助，讓這些機構提供戒煙服務和預防吸煙項目。

摘要

3. 2001年，衛生署成立控煙辦公室(控煙辦)，透過控煙辦推展控煙工作。在2016-17年度，控煙辦的控煙工作開支為1.013億元，衛生署向香港吸煙與健康委員會、6間非政府機構和1所大學(見第2段)提供的資助總額則為8,320萬元。審計署最近就衛生署的控煙工作進行了審查。

控煙辦的執法工作

4. **處理吸煙投訴** 控煙辦使用一個電腦化試算表的記錄系統，記錄投訴個案的詳細資料(第2.6段)。審計署發現：

- (a) **有需要開發電腦系統用以妥善記錄並監察處理投訴的表現** 投訴個案的詳細資料並沒有完整地記錄在該系統內。控煙辦在2017年接獲18 354宗投訴個案，其中7 003宗(38%)的初步答覆日期、7 542宗(41%)的首次巡查日期、8 334宗(45%)的巡查結果，以及6 401宗(35%)的最後答覆日期，都沒有記錄在該系統內(第2.7段)；及
- (b) **有需要披露控煙辦的處理投訴時限指引** 就2017年接獲而首次巡查日期已記錄的10 812宗投訴而言，首次巡查在接獲投訴平均8個曆日後執行。雖然控煙辦訂有內部指引，列明處理投訴個案的時限(例如發出初步答覆的時限、進行首次巡查的時限)，控煙辦並不視這些時限指引為服務承諾，所以沒有披露這些指引(第2.11及2.12段)。

5. **執法打擊吸煙罪行** 審計署發現：

- (a) **有需要提供更多指引以釐定進行投訴巡查和到須加強巡查地點進行巡查的密度** 控煙督察因應投訴進行巡查，並負責到須加強巡查地點進行巡查，巡查次數由控煙督察各自判斷，所以巡查次數不等，而且有很大出入。舉例而言，審計署從控煙辦在2017年8月接獲的投訴當中抽取493宗樣本作審查，其中191宗投訴各進行了1次巡查，但有7宗投訴則各進行了5次巡查。在2017年8月，控煙督察巡查了353個須加強巡查地點，其中109個地點各進行了1次巡查，但有26個地點則各進行了5次巡查(第2.17、2.18、2.22及2.23段)；

摘要

- (b) **有需要對各類有較大機會發生吸煙罪行的場地增加巡查** 在 2017 年 8 月至 10 月期間，控煙辦在 2 387 個場地進行了 8 066 次巡查，其中包括投訴巡查和須加強巡查地點的巡查。審計署分析這些巡查，發現就某些類別（例如巴士轉乘處和遊戲機中心）的場地而言，在巡查時發現吸煙罪行的百分比較高。對於各類有較大機會發生吸煙罪行的場地，控煙辦有需要考慮增加巡查（第 2.25 及 2.26 段）；及
- (c) **有需要增加“通宵”巡查** 控煙督察分不同時段執行巡查，即“上下午”時段、“下午和晚上”時段、“晚上”時段和“通宵”時段。在 2017 年 8 月至 10 月期間進行的合共 8 066 次巡查當中，“通宵”巡查發現吸煙罪行的百分比最高，但“通宵”巡查只佔期內所有巡查的 1.6%（第 2.27 及 2.28 段）。

6. **定額罰款制度** 根據《定額罰款（吸煙罪行）條例》，控煙督察如目睹有人在法定禁煙區內違例吸煙，可向違例者發出定額罰款通知書，要求違例者繳付 1,500 元定額罰款。再者，食物環境衛生署（食環署）、房屋署、康樂及文化事務署（康文署）的獲授權人員，以及警務人員，也有權發出定額罰款通知書（第 2.35 及 2.36 段）。審計署發現：

- (a) **有需要妥善處理定額罰款通知書的錯漏** 在 2013 至 2017 年期間所發出的定額罰款通知書當中，有 306 張因種種原因須予撤回。這 306 張撤回的通知書當中，有 139 張（45%）是因“通知書有錯漏”而撤回。以這理由撤回的定額罰款通知書，都是由控煙辦以外的執法部門所發出。控煙辦並不會撤回通知書，而是會逐一視乎情況，決定是否向違例者發出修訂通知書，以修正遺漏或錯誤。控煙辦有需要把其做法告知其他執法部門，即可向違例者發出修訂通知書，以修正定額罰款通知書的遺漏或錯誤（第 2.38 至 2.40 段）；及
- (b) **有需要促使本地和非本地違例者繳交定額罰款** 截至 2017 年 12 月 31 日，在 2013 至 2017 年期間所發出的定額罰款通知書當中，訪港的非本地違例者欠交罰款的比率（21.5%），遠高於居港的本地違例者欠交的比率（1.3%）。此外，本地違例者欠交罰款的比率從 2013 年的 0.4%，上升至 2017 年的 3.2%。控煙辦有需要研究如何增加方法以促使違例者，尤其是非本地違例者繳付定額罰款通知書的罰款（第 2.41 及 2.42 段）。

摘要

7. **有需要處理便利店和報攤的煙草廣告問題** 《吸煙(公眾衛生)條例》已取締煙草廣告。近年，控煙辦接獲投訴指便利店和報攤有煙草廣告(2015年有8宗，2016年有8宗，以及2017年有4宗)。所涉廣告形式，是在陳列箱內展示香煙包。鑑於有便利店和報攤展示其他類似的煙草廣告，控煙辦有需要加強宣傳，讓業界得知法例禁止煙草廣告，並在有需要時採取打擊煙草廣告的執法行動(第2.45、2.46及2.48段)。

8. **突擊查核可予改善** 控煙辦執法隊伍的巡查工作，由控煙辦內4名行政主任進行監管查核。在2016年11月至2017年10月這12個月期間，共有51次監管查核。審計署經審查後發現：(a) 其中有20次(39%)查核，行政主任未能在巡查場地找到執法隊伍；(b) 共21支執法隊伍當中，每隊接受查核的次數由0至9次不等；以及(c) 在上午9時30分之前，以及在晚上7時30分之後，都不曾有監管查核。但根據規定，執法隊伍在全日24小時都會進行巡查(第2.51及2.53段)。

協助場所管理人實施禁煙

9. **有需要改善禁煙標誌的展示** 控煙辦已發出指引，建議法定禁煙區的場所管理人(例如管理公司)在顯眼位置展示足夠的禁煙標誌，以提醒市民在法定禁煙區內禁止吸煙。為此，控煙辦製備了禁煙標誌，場所管理人可向控煙辦免費索取。食物及衛生局也發出指示，要求各決策局和部門在所掌管和管理的法定禁煙區張貼足夠數目的禁煙標誌，並標明定額罰款金額。審計署選出4類法定禁煙區(見下文(a)至(d)段)，審查展示禁煙標誌的情況(第3.8至3.10段)。審查結果如下：

- (a) **圍封的公眾地方** 圍封的公眾地方，包括圍封式樓梯和圍封式行人道。審計署在全港其中3個地區，共視察了4條圍封式樓梯和4條圍封式行人道，發現全部都沒有展示禁煙標誌，而樓梯或地上有煙頭，顯示有人在該處吸煙(第3.12及3.13段)；
- (b) **室外自動梯** 審計署視察了20條室外自動梯(部分位於兩個地區內的公共屋邨，部分位於灣仔)，每處視察時間為半小時。審計署發現20條室外自動梯當中，只有5條(25%)有展示禁煙標誌。此外，在15條沒有展示禁煙標誌的自動梯其中5條，審計署共發現6人吸煙；在5條有展示禁煙標誌的自動梯，則沒有發現有人吸煙(第3.14及3.15段)；

摘要

- (c) **公眾遊樂場地** 審計署視察了康文署管理的 9 個公眾遊樂場地(分布於 3 個地區)，每處視察時間為 1 小時。審計署發現，全部 9 個公眾遊樂場地都有展示禁煙標誌／橫額，當中絕大多數為康文署自己的標誌／橫額。有別於控煙辦的標誌／橫額，康文署的標誌／橫額並沒有顯示違例定額罰款，以及康文署或控煙辦投訴熱線的資料。此外，在 9 個公眾遊樂場地其中 8 個 (89%)，審計署共發現 33 人吸煙，並在全部 9 個場地找到煙頭(第 3.16 段)；及
- (d) **公共運輸設施** 控煙辦負責在公共運輸設施展示禁煙標誌和橫額。審計署視察了 9 個公共運輸設施(分布於 3 個地區)，每處視察時間為 1 小時。發現全部 9 個公共運輸設施都有展示禁煙標誌和橫額，但在其中 6 個 (67%) 共發現 12 人吸煙(第 3.17 段)。

10. **有需要加強執法** 如第 9 段所示，審計署發現有人在政府部門管理的法定禁煙區(例如房屋署轄下公共屋邨的室外自動梯，以及康文署轄下的公眾遊樂場地)範圍內吸煙。審計署分析了在 2013 至 2017 年期間食環署、房屋署和康文署發出的定額罰款通知書，發現食環署和康文署發出的定額罰款通知書數目，遠低於控煙辦和房屋署發出的數目。舉例而言，在 2017 年，食環署在轄下法定禁煙區共發出 52 張定額罰款通知書，康文署在轄下法定禁煙區共發出 54 張定額罰款通知書，而控煙辦則在食環署和康文署轄下法定禁煙區，分別發出 517 張和 495 張定額罰款通知書。同年，房屋署在轄下法定禁煙區共發出 410 張定額罰款通知書(第 3.22 段)。

戒煙服務和其他管理事宜

11. **透過受資助機構和衛生署轄下診所提供戒煙服務** 審計署發現：
- (a) **監察受資助機構服務表現的工作可予改善** 衛生署監察 7 間受資助機構服務表現(見第 2 段)的主要途徑包括審核機構定期提交的服務表現報告，並與機構開會討論其表現。此外，控煙辦表示曾對機構進行特別視察。舉例而言，在 2015 至 2017 年期間，作為控煙辦每年舉行的控煙人員國際培訓計劃的一部分，控煙辦人員(和培訓計劃的參加者)曾探訪 2 間機構所營運的戒煙診所。由於控煙辦只會在特別情況下才進行視察，控煙辦實有需要妥善規劃對 7 間受資助機構的視察，包括考慮視察的密度和進行突擊視察的需要。此外，控煙辦視察內容要更全面，例如要確定機構是否有完善的制

摘要

度，以匯報服務表現和管制衛生署資助的運用(第 4.5 及 4.6 段)；及

- (b) **有需要檢討衛生署其中一間診所的未來路向** 衛生署其中一間基層護理門診診所，為一般市民提供戒煙服務。衛生署的記錄顯示，在 2009 至 2017 年期間，獲衛生署戒煙熱線(見第 2 段)轉介至該衛生署診所的個案數目由 2009 年的 619 宗降至 2017 年的 13 宗，減幅為 606 宗(98%)；新個案數目也由 2009 年的 354 宗降至 2017 年的 6 宗，減幅為 348 宗(98%)。由於近年該診所的轉介和新個案數字偏低，加上獲衛生署資助的機構正提供同類的戒煙服務，衛生署有需要就該診所戒煙服務的未來路向進行檢討(第 4.8 及 4.10 段)。

12. **可訂立更多服務表現指標** 審計署留意到，在 2013 至 2017 年期間的衛生署《管制人員報告》內，與衛生署控煙工作有關的表現指標只有 1 項(即委員會推行的宣傳或教育活動數目)。衛生署有需要訂立和公布更多表現指標(第 4.14 及 4.15 段)。

香港吸煙與健康委員會的運作

13. **香港吸煙與健康委員會的管治** 香港吸煙與健康委員會(委員會)是於 1987 年根據《香港吸煙與健康委員會條例》(第 389 章)成立的法定團體。截至 2017 年 12 月 31 日，委員會共有 17 名成員，分別為主席、副主席和 15 名其他委員(其中 2 名為政府官員，即衛生署副署長和政府新聞處(新聞處)助理處長(宣傳及推廣))。委員會下設 5 個常務委員會和 1 個秘書處，協助委員會執行各項職能(第 5.2 及 5.3 段)。審計署發現：

- (a) **有需要改善會議出席率** 在 2013–14 至 2017–18 年度(計至 2018 年 1 月)期間，委員會大會的會議整體出席率高於 70%，行政委員會的則高於 90%。然而，其餘 4 個常務委員會有部分會議的整體出席率未達 70%。此外，部分委員(例如在 2016–17 年度有 5 名委員)的出席率低於 50%，在 2016–17 年度更有 1 名委員全年不曾出席會議(第 5.7 及 5.9 段)；
- (b) **有需要釐清政府官員出席會議的問題** 衛生署副署長曾參與委員會大會／行政委員會的會議，與會者討論了年度預算案和額外補助

摘要

金申請並決定向政府提交所擬方案。2018年2月，控煙辦告知審計署，衛生署副署長出席有關會議，並不代表委員會的活動和預算方案其後定必獲得衛生署批准。基於良好管治原則，委員會和衛生署有需要確保委員會大會／行政委員會成員充分了解衛生署副署長的有關角色和職能。此外，審計署留意到，在2013-14至2017-18年度(計至2018年1月)期間，新聞處以首席新聞主任代表助理處長出席所有委員會大會和教育及宣傳委員會的會議。然而，委員會並沒有訂立替補委員出席會議的規則(第5.11至5.14段)；及

- (c) **有需要披露高級人員的薪酬** 2003年3月，行政署長發出通函，就管制及監察政府資助機構薪酬事宜頒布指引。委員會曾在網站公布消息，指出委員會已檢討最高三層人員的薪酬條件，並已建議維持不變。然而，委員會並沒有在網站一併公布最高三層人員的數目、職級和薪酬條件等資料(第5.17及5.18段)。

14. **委員會推行計劃的情況** 委員會推行3類活動計劃，分別為社區教育、宣傳活動，以及研究和會議(第5.23段)。審計署審查了其中兩項大型計劃，發現：

- (a) **學校互動教育巡迴劇場** 在每個學年，委員會都與一個本地專業藝團合作製作一個劇目。藝團到參與計劃的小學巡迴演出。表演宗旨在於讓學生明白吸煙的禍害，從小開始認識無煙文化，參與推廣無煙的健康生活模式，並鼓勵吸煙的家人戒煙。在2012/13至2016/17學年共5個學年期間，約230間學校曾參加劇場計劃，佔全港小學約46%。然而，約270間(54%)學校不曾參加這計劃(第5.25及5.27段)；及
- (b) **“戒煙大贏家”無煙社區計劃** 委員會招募地區組織擔任地區伙伴，向這些地區伙伴提供資助以舉辦無煙推廣活動。不過，有若干地區在近年一直沒有地區組織獲招募參加這計劃。舉例而言，從2012-13年度起的5屆活動，有3個地區都沒有地區組織獲招募參加這計劃(第5.28及5.30段)。

摘要

審計署的建議

15. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議衛生署署長應：

控煙辦的執法工作

- (a) 密切監察控煙辦公室資訊系統的實施，確保不會出現不當的延誤，不會阻礙加強監察處理投訴的表現 (第 2.14(a) 段)；
- (b) 採取措施，確保有關處理投訴的數據能適時和完整地輸入控煙辦公室資訊系統內，以便適當地監察處理投訴的表現 (第 2.14(b) 段)；
- (c) 考慮披露控煙辦有關處理投訴個案時限的指引，以及在時限內處理投訴的達標程度 (第 2.14(c) 段)；
- (d) 提供更多巡查指引，以便控煙督察就接獲的投訴和須加強巡查的地點，釐定巡查密度 (第 2.33(a) 段)；
- (e) 考慮對各類有較大機會發生吸煙罪行的場地增加巡查 (第 2.33(b) 段)；
- (f) 考慮增加“通宵”巡查 (第 2.33(c) 段)；
- (g) 把控煙辦的做法告知其他執法部門，即可向違例者發出修訂通知書，以修正定額罰款通知書的遺漏或錯誤 (第 2.43(a) 段)；
- (h) 研究如何增加方法以促使違例者，尤其是非本地違例者繳付定額罰款通知書的罰款 (第 2.43(b) 段)；
- (i) 加強宣傳，讓業界得知法例禁止煙草廣告和這類廣告在法律上的定義，並在有需要時採取打擊煙草廣告的執法行動 (第 2.49 段)；
- (j) 採取措施，處理在突擊查核期間未能在巡查場地找到執法隊伍的情況 (第 2.54(a) 段)；
- (k) 制訂指引，以便行政主任進行突擊查核 (第 2.54(b) 段)；

協助場所管理人實施禁煙

- (l) 找出沒有展示禁煙標誌的圍封式公眾地方和室外自動梯，並鼓勵該等場地的場所管理人展示禁煙標誌 (第 3.19(a) 段)；

摘要

- (m) 提議場所管理人展示包含有關禁煙資料 (例如違例定額罰款和控煙辦投訴熱線) 的禁煙標誌 (第 3.19(b) 段) ;
- (n) 對於以政府部門為場所管理人的法定禁煙區, 促請管理人遵從食物及衛生局的規定 (第 3.19(c) 段) ;
- (o) 更頻密地向食環署、房屋署和康文署提供其轄下經常接獲吸煙投訴的法定禁煙區資料, 以便這些部門更有效地採取執法行動, 並與這些部門進行更多聯合行動, 藉此為其獲授權人員提供更多訓練 (第 3.24 段) ;

戒煙服務和其他管理事宜

- (p) 對於獲衛生署資助提供戒煙服務的機構, 採取措施以更好地規劃控煙辦對這些機構的實地視察, 視察內容也要更全面 (第 4.11(a) 段) ;
- (q) 就衛生署診所提供予公眾的戒煙服務, 檢討服務的未來路向 (第 4.11(b) 段) ;
- (r) 考慮訂立和公布更多表現指標, 以提高衛生署控煙工作的透明度和問責度 (第 4.16 段) ; 及

委員會的運作

- (s) 考慮要求委員會公布其最高三層人員的薪酬詳情 (第 5.20 段) 。

16. 審計署也建議食物環境衛生署署長和康樂及文化事務署署長應檢討部門在轄下法定禁煙區採取的執法行動, 並在有需要時加強在這些法定禁煙區的執法 (第 3.25 段) 。

17. 審計署也建議委員會應 :

- (a) 監察委員會大會／常務委員會會議的整體委員出席率, 並視乎需要採取措施, 以改善整體出席率 (第 5.19(a) 段) ;
- (b) 採取措施, 以改善在委員會大會／常務委員會會議出席率偏低的委員的出席率 (第 5.19(b) 段) ;
- (c) 聯同衛生署採取措施, 以確保委員會大會／行政委員會成員充分了解衛生署副署長在委員會大會／行政委員會的角色和職能 (第 5.19(c) 段) ;

摘要

- (d) 聯同新聞處就該處以首席新聞主任代表助理處長出席所有委員會大會／常務委員會會議的情況，檢討並修正有關安排(第 5.19(d) 段)；及
- (e) 加強招募工作，邀請不曾參加學校互動教育巡迴劇場的學校參加該計劃，並以近年沒有地區組織參加“戒煙大贏家”無煙社區計劃的地區為對象，邀請地區組織參加該計劃(第 5.31 段)。

政府和委員會的回應

18. 衛生署署長、食物環境衛生署署長、康樂及文化事務署署長，以及委員會同意審計署的建議。