

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1364/13-14號文件

檔 號：CB1/BC/5/13

2014年5月9日內務委員會會議文件

《2014年應課稅品(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2014年應課稅品(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

背景

2. 政府當局表示，煙草成癮是每年導致香港逾6 900人及全球540萬人死亡的慢性病，也是導致癌症及心血管系統疾病等各類致命及慢性疾病的最重要及單一可預防風險因素。吸煙(包括接觸二手煙)的禍害已廣為科研結果所證實，並獲本地及國際社會廣泛認同。世界衛生組織(下稱"世衛")《國際控煙框架公約》(下稱"《公約》")反映了國際在應付煙草成癮導致公眾健康流行病的問題上所作的努力。中國是簽署並通過《公約》的國家，而《公約》的適用範圍亦由2006年起擴大至香港。政府現行的控煙政策已充分顧及《公約》的各項條文。

3. 為保障公眾健康，政府的一貫政策是鼓勵市民不要吸煙、抑制煙草的廣泛使用，並盡量減低公眾受到二手煙影響。為此，政府當局以循序漸進、多管齊下的方式，從多方面着手，包括立法、徵稅、宣傳、教育、執行法例、推廣戒煙及逐步調高煙草稅率，以減低煙草消耗量及吸煙率，並防止青少年養成吸煙習慣。繼制定《2006年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例》及在2007年1月1日實施禁煙後，政府當局已採取一連串措施，以循序漸進的方式，加強控煙工作。

《2014年公共收入保障(應課稅品)令》

4. 據政府當局表示，世衛明確指出，調高煙草產品徵稅能有效控制煙草的使用。為保障公眾健康免受煙草的禍害，財政司司長在其2014-2015年度財政預算案中，建議把每支香煙的煙草稅調高兩角(增幅約為11.7%)，從而使煙草稅佔香煙零售價的比例提升至約70%，達到世衛建議的最低水平。其他煙草產品的稅率亦會調高約11.7%。

5. 為即時調高煙草稅率，行政長官在徵詢行政會議的意見後，於2014年2月26日根據《公共收入保障條例》(第120章)(下稱"該條例")第2條作出《2014年公共收入保障(應課稅品)令》(2014年第25號法律公告)(下稱"該命令")。該命令於2014年2月26日上午11時生效。依據該條例第5(2)(d)條，該命令的臨時有效期為4個月，將於2014年6月26日失效。當局須於2014年6月26日前提交及制定一項條例草案，使煙草稅的增加具有追溯效力。

條例草案

6. 條例草案於2014年3月19日提交立法會首讀。條例草案旨在——

- (a) 修訂《應課稅品條例》(第109章)附表1第II部，把各類煙草的稅率調高約11.7%；及
- (b) 使有關修訂可追溯至2014年2月26日上午11時生效，因為該命令亦於上述時間生效。

各類煙草的建議稅率綜述如下——

煙草產品	現行稅率	建議稅率
(a) 每1 000支香煙	1,706元	1,906元
(b) 雪茄	每公斤2,197元	每公斤2,455元
(c) 中國熟煙	每公斤419元	每公斤468元
(d) 所有其他製成煙草，擬用作製造香煙者除外	每公斤2,067元	每公斤2,309元

法案委員會

7. 在2014年3月21日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄**。法案委員會由李國麟議員擔任主席，並曾與政府當局舉行一次會議。

法案委員會的商議工作

8. 法案委員會普遍支持條例草案，以增加煙草稅作為保障公眾健康的措施。在商議過程中，法案委員會委員關注增加煙草稅的理據、針對私煙活動的執法行動、針對在法定禁煙區內違例吸煙而採取的執法行動、女性及青少年吸煙問題，以及投放於預防吸煙和戒煙服務的資源。

增加煙草稅的理據

9. 法案委員會曾研究有關調高各類煙草稅率的建議是否能有效減低煙草消耗量。張宇人議員關注到，鑒於當局在預防吸煙和戒煙方面提供的相關公眾教育及宣傳已經足夠，加上香港的吸煙率已偏低，增加煙草稅的建議能否有效鼓勵吸煙者戒煙。加稅最終只會影響報販和基層市民的生計。另一方面，郭家麒議員認為是次煙草稅增幅輕微，未必具足夠阻嚇力。

10. 政府當局解釋，增加煙草稅的措施旨在保障公眾健康而非提高稅收。此舉能傳達吸煙危害健康的信息。相關研究顯示，在高收入國家，若香煙零售價增加10%，可能令煙草消耗量減低約4%。除增加煙草稅外，政府當局多年來已採用多管齊下的方式打擊吸煙問題。儘管是次煙草稅增幅相對溫和，但經驗顯示，增加煙草稅將有助促使市民戒煙。

11. 陳志全議員指當局一方面增加煙草產品稅率，另一方面卻豁免葡萄酒、啤酒及所有其他酒精飲品的稅項，他質疑這項政策的背後理據。他認為，這些酒精飲品對社會的禍害並不少於煙草產品，而現行政策讓富人可以享用更便宜的葡萄酒，窮人則要買昂貴的香煙。

12. 政府當局認為，把香煙和酒精飲品的稅項作直接比較，並不恰當，因為吸煙對健康絕對有害，並會引致二手煙和二手煙的問題，對他人構成直接影響。至於慢性疾病方面，食物及

衛生局已成立一個委員會，研究導致這些疾病的相關風險因素(包括飲用酒精飲品)。

針對私煙活動的執法行動

13. 委員(包括陳婉嫻議員和郭家麒議員)對現時私煙活動的狀況表示關注，並憂慮增加煙草稅會使私煙活動變得更加猖獗。法案委員會曾研究解決有關問題的方法，並就打擊有關問題提出各項建議，當中包括香港海關(下稱"海關")打擊私煙活動的人手、對付透過電話訂購販賣私煙的措施、教育及宣傳活動，以及改善情報收集工作。

打擊販賣私煙的措施

14. 委員(包括郭家麒議員)關注政府當局為打擊販賣私煙活動而採取的措施是否有效，尤其是海關是否有足夠人手打擊私煙活動。

15. 政府當局表示，海關已採取強硬的執法行動以打擊私煙活動。海關一直使用道路貨物資料系統，以便從源頭打擊私煙活動。在2013年，海關偵破了25宗大型私煙案件，當中檢獲的私煙數量為3 930萬支，差不多佔2013年檢獲的8 900萬支私煙總數的一半。政府當局認為，海關從源頭堵截私煙入口的現行策略奏效，因為香港的私煙兜售活動和有關販賣私煙的投訴在2013年已分別減少約10%和40%。是次增加煙草稅的措施在2014年首季公布，在該季內，偵破的大型私煙案件數目與2013年同期相若，而香港的私煙兜售活動則減少了10%。

16. 海關注意到有些私煙是透過電話訂購販賣，故已設立兩個專責小組着力打擊電話訂購私煙活動。政府當局表示，當局偵破與電話訂購私煙有關的案件在2012年和2013年分別有131宗和195宗。在2014年首季，有關電話訂購私煙的投訴減少了70%，這反映政府當局的執法行動奏效。

17. 為打擊私煙的買賣，陳婉嫻議員建議，政府當局應在其教育及宣傳活動中強調私煙的禍害，例如吸入有害雜質的風險。張宇人議員建議當局應增加線人費，以加強有關私煙活動的情報收集工作。

針對在法定禁煙區內違例吸煙而採取的執法行動

18. 在商議期間，委員藉此機會研究針對在法定禁煙區內違例吸煙而採取的執法行動的成效。

公眾對室內禁煙規定的認識

19. 謝偉銓議員察悉，室內禁煙規定在一些食肆難以執行，特別是因為部分遊客未必知悉香港實施的禁煙規定。他認為，政府當局應針對在食肆違例吸煙的情況加強相關的宣傳，並應使控煙辦公室(下稱"控煙辦")的投訴熱線更容易為公眾所使用。

20. 政府當局表示，控煙辦在接獲投訴後，會指派專責人員打擊在禁煙區內違例吸煙的行為，並已在有需要時加強巡查。在2013年，控煙辦發出了約8 000張定額罰款通知書，而接獲的投訴數字已有所減少。政府當局認同有需要加強教育及宣傳，包括推廣舉報違例吸煙的熱線。控煙辦會加強其執法工作，例如對違例吸煙的黑點進行針對性巡查，並會在有需要時聯同警方和食物環境衛生署進行該等巡查。控煙辦在2013年向遊客發出了約300張定額罰款通知書。有關香港禁止在法定禁煙區內吸煙的宣傳資料在各邊境管制站均可供取閱。

在辦公室內吸煙的情況

21. 麥美娟議員關注到，由於在辦公室內違例吸煙的人通常不能被當場逮住，因此控煙辦未必能夠針對在辦公室內違例吸煙有效地採取執法行動。她認為，控煙辦應突擊巡查辦公室，並在適當情況下考慮採用環境證據。政府當局表示，就在辦公室內違例吸煙而發出的定額罰款通知書相對較少。若有關投訴人願意挺身作證，控煙辦或能收集足夠證據以發出定額罰款通知書。儘管如此，一如投訴人的回應所顯示，巡查本身有一定的阻嚇作用。

在公共租住屋邨吸煙的情況

22. 陳婉嫻議員認為，房屋署(下稱"房署")在實施屋邨管理扣分制(下稱"扣分制")時，對在禁煙區內吸煙的公共租住屋邨居民可能執法過嚴。有些居民可能是因為禁煙區缺乏清晰的標誌而在無意間違反禁煙規定。政府當局答應會向房署轉達陳議員對扣分制的意見，並會就是否可以採取額外措施以便在禁煙區提供更清晰的標誌，與房署作出跟進。

女性及青少年吸煙的問題

23. 法案委員會曾研究政府當局的控煙工作。委員(包括謝偉銓議員、麥美娟議員、郭家麒議員及陳婉嫻議員)均對女性及青少年吸煙人數的上升趨勢表示關注。他們曾研究有關女性及青少年的吸煙比率，以及政府當局近年為打擊女性及青少年吸煙人數增加的問題而採取的措施(包括教育、宣傳工作及與非政府機構的相關合作)的資料。

女性吸煙者

24. 政府當局表示，根據政府統計處最近於2012年進行的主題性住戶統計調查的資料，女性煙民的比率由2010年的3.0%微升至2012年的3.1%，尤其是30至39歲(由2010年的5.2%上升至2012年的6.5%)及40至49歲(由2010年的2.8%上升至2012年的4.2%)的年齡組別。然而在過去10年，年輕女性的吸煙比率均呈下跌趨勢。15至19歲的女士的吸煙比率由2010年的1.3%下降至2012年的0.8%；而20至29歲的女士的吸煙比率則由2010年的4.5%逐漸下降至2012年的2.6%。

25. 政府當局進一步表示，香港吸煙與健康委員會多年來一直有推行以女性為對象的宣傳及教育計劃，例如"清新麗人"(2000至2003年)、"無煙OL大搜查"比賽(2001年)及"無煙女性宣傳推廣計劃"(2010年)。該會於2010年推出一系列宣傳活動，以響應2010年世界無煙日的主題"性別與煙草——關注向女性促銷煙草"，並在同年製作宣傳短片"無煙女性"，以帶出吸煙對女性及身邊至親的影響，從而鼓勵女性吸煙者戒煙及呼籲年輕女性拒絕第一口煙。該會亦與商業電台合作製作不同的特備節目，向聽眾宣揚無煙信息和鼓勵更多女性吸煙者戒煙，節目包括"杏林茶——無煙一身輕"、"戒煙大搜查"、"無煙良方"及"無煙A+家"等。在2010年和2013年，控煙辦分別推出了題為"對自己好 你要戒煙"和"為自己做最好的事：戒煙"的政府宣傳短片，以鼓勵女士戒煙。

青少年吸煙問題

26. 政府當局表示，根據香港大學公共衛生學院就學生吸煙比率進行的調查，小四至小六學生的吸煙比率由2010-2011學年的0.2%輕微上升至2012-2013學年的0.3%，而中一至中五學生的吸煙比率則持續下降，由2003-2004學年的9.6%，下降至2007-2008學年的6.9%及2010-2011學年的3.4%，並於2012-2013學年再進一步下降至3.0%。

27. 政府當局表示，為加強向年輕吸煙者提供的戒煙服務，衛生署自2011年6月起與香港大學護理學院合作營辦青少年戒煙熱線，向25歲或以下的青少年吸煙者提供電話戒煙輔導服務。香港吸煙與健康委員會派員到訪全港各區中小學及幼稚園，舉辦健康講座，目的是傳遞無煙信息、鼓勵戒煙及宣揚無煙環境的重要性。該會亦在小學舉辦互動教育巡迴劇場，宣傳吸煙、二手煙及三手煙的煙害知識。另外，該會舉辦無煙青少年大使領袖訓練計劃，吸引14至18歲的青少年參與，藉以推廣無煙生活方式。控煙辦最近亦與保良局合作，在幼稚園推行一項預防吸煙的先導計劃。

投放於預防吸煙和戒煙服務的資源

相對於煙草稅收入的控煙資源

28. 部分委員(包括郭家麒議員)認為，增加煙草稅所得的額外稅收應用作資助控煙措施。他們曾研究相對於每年來自煙草稅的收入，近年在預防吸煙和戒煙服務方面每年獲分配的資源款額。他們認為，這資料可顯示在對上兩次於2009年及2011年增加煙草稅後，投放於預防吸煙和戒煙服務的資源有否相應增加。

29. 政府當局表示，過去5年每年的煙草稅收入如下 ——

	2008-2009 年度	2009-2010 年度	2010-2011 年度	2011-2012 年度	2012-2013 年度
煙草稅收入 (億元)	29.6	33.6	42.2	42.1	53.1

30. 政府當局表示，過去數年投放於預防吸煙和戒煙服務的資源增加了接近3倍，由2008-2009年度的3,580萬元增至2012-2013年度的1億260萬元，主要用於拓展醫院管理局(下稱"醫管局")提供的戒煙診所服務，以及資助非政府機構推行以社區為本的預防吸煙及戒煙計劃。有關詳情如下 ——

	2008-2009 年度	2009-2010 年度	2010-2011 年度	2011-2012 年度	2012-2013 年度
衛生署轄下 預防吸煙及戒煙 服務開支／撥款 (百萬元)	35.8	44.5	57.8	72.6	102.6

戒煙服務是否足夠和有效

31. 郭家麒議員認為，衛生署和醫管局現時營辦的戒煙臨床服務並不足夠，並認為政府當局應考慮以"公私營合作"模式提供戒煙臨床服務，例如容許家庭醫生派發香煙替代品。

32. 政府當局表示，到戒煙診所求診的病人／吸煙者數目已由2009年約4 100人大幅增加至2013年超過23 000人。由非政府機構舉辦有關預防吸煙的健康教育活動亦很受歡迎，於2013年有超過66 500人次參加。政府當局表示，除衛生署和醫管局外，東華三院、博愛醫院及樂善堂等相關非政府機構亦正提供戒煙服務。東華三院也提供夜間服務。此外，香港大學已設立青少年戒煙熱線。政府當局會定期檢討撥予戒煙服務的資源。控煙辦和香港吸煙與健康委員會一直投放資源就戒煙和預防吸煙提供教育及宣傳，包括製作宣傳短片。控煙辦亦設有一所合作中心，為醫護專業人員提供有關戒煙和預防吸煙的培訓。至於私家醫生參與提供戒煙服務方面，政府當局表示會研究／考慮容許私家醫生派發相關藥物是否可行。

33. 謝偉俊議員質疑現行戒煙服務的成效，因他察悉，儘管政府當局聲稱戒煙服務的成功率約為30至40%，但吸煙率並無明顯下降。政府當局表示，約為30至40%的戒煙服務成功率，與國際標準相符。不過，有些戒煙人士或會再次吸煙。

委員會審議階段修正案

34. 法案委員會和政府當局均不會就條例草案提出任何委員會審議階段修正案。

恢復條例草案的二讀辯論

35. 法案委員會支持在2014年5月21日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

36. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作。

《2014年應課稅品(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 李國麟議員, SBS, JP, PhD, RN

委員 何俊仁議員
張宇人議員, SBS, JP
方剛議員, SBS, JP
黃定光議員, SBS, JP
謝偉俊議員, JP
梁家傑議員, SC
莫乃光議員
陳志全議員
陳婉嫻議員, SBS, JP
麥美娟議員, JP
郭家麒議員
張超雄議員
鄧家彪議員
盧偉國議員, BBS, MH, JP
謝偉銓議員

(總數：16名委員)

秘書 羅英偉先生

法律顧問 盧志邦先生