

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1889/08-09號文件

檔 號：CB1/BC/5/08

《2009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《2009年應課稅品(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")委員會的商議工作。

背景

《2009-2010年度政府財政預算案》所載的建議

2. 財政司司長在2009年2月25日宣讀的財政預算案演詞中公布，為了公眾健康，即時把煙草稅稅率調高50%。更具體而言，香煙的稅款由每支0.804元調高至1.206元。其他煙草產品(即雪茄、中國熟煙和其他製成煙草，但擬用作製造香煙的煙草除外)的稅率亦按相同百分率調高。

調高煙草稅所持的理據

3. 政府當局上次調高煙草稅稅率是在2001-2002年度。政府的統計數字顯示，價格是影響煙草消耗量和吸煙率的主要因素。據政府當局表示，吸煙者染上吸煙習慣的年齡正在下降，而吸煙者(尤其是年輕吸煙者)的吸煙數量也有增加。此外，已完稅香煙的數量亦由2007年約35億支增至2008年約38億支。

4. 政府當局表示，調高煙草稅是為了加強政府的控煙工作，以保障公眾健康，同時回應社會人士就進一步調高煙草稅以勸阻市民吸煙而多次提出的呼籲。調高煙草稅的建議，亦旨在減輕長期病患問題對香港造成的負擔。根據一項本地的研究，因吸煙引致的疾病的開支(包括直接醫療開支、長期護理開支、直接與間接吸煙所造成的生產力損失)，每年高達約53億元。

《2009年公共收入保障令》

5. 為了使調高煙草稅稅率即時生效，行政長官徵詢行政會議的意見後，於2009年2月25日根據《公共收入保障條例》(第120章)第2條訂立《2009年公共收入保障令》(下稱"該命令")。該命令已於2009年2月25日上午11時生效，其臨時有效期為4個月，並將於2009年6月25日失效。

條例草案

6. 條例草案於2009年5月13日提交立法會，以實施《2009-2010年度政府財政預算案》所載的建議，把煙草稅稅率調高50%。條例草案旨在——

- (a) 修訂《應課稅品條例》(第109章)附表1第II部，以調高各類煙草的稅率50%；及
- (b) 使條例草案可追溯至2009年2月25日上午11時生效，因為該命令亦於上述時間生效，而調高有關稅率的措施已根據該命令生效。

法案委員會

7. 在2009年5月15日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，審議該條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

8. 法案委員會由陳健波議員擔任主席，曾與政府當局舉行兩次會議。法案委員會在其中一次會議上聽取公眾就條例草案表達的意見。曾向法案委員會表達意見的代表團體名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

調高煙草稅對私煙活動的影響

9. 關於調高煙草稅對煙草消耗量和吸煙率的作用，陳偉業議員表示十分懷疑。他認為調高煙草稅只會促使吸煙者轉抽私煙，從而激化了私煙走私活動。他與部分其他委員(例如方剛議員及黃定光議員)亦關注到，不少私煙都是假煙，對健康構成的傷害更甚於正牌香煙。陳偉業議員認為，政府當局未能採取有效的執法行動對付走私和售賣私煙，更有跡象顯示，在調高煙草稅後，私煙活動變得更加猖獗。他舉例有私煙售賣者把列有各種品牌香煙和

價格的宣傳單張放進信箱，並為買家提供電話訂購服務。他質疑，新措施未能達到預期的效果，而只是助長了走私和售賣私煙。

10. 政府當局告知法案委員會，自從財政預算案公布徵收新的煙草稅款後，香港海關(下稱"海關")一直密切留意各口岸及市面上的私煙活動，並已加強執法行動，打擊不同層面(包括走私、貯存、分銷和街頭販賣)的私煙活動。政府當局表示，由於當局加強了執法，海關在2009年首4個月共破獲955宗涉及走私、貯存、分銷或街頭販賣私煙的案件。政府當局特別指出，雖然案件數目比過往兩年同期為多，但所涉及的私煙數量未有明顯變化(見下表)。政府當局亦強調，根據海關的情報分析及觀察所得，並無跡象顯示私煙活動變得更加猖獗。

| | 2007 (1至4月) | 2007 | 2008 (1至4月) | 2008 | 2009 (1至4月) |
|---------------------------|----------------|---------|----------------|---------|----------------|
| 案件數目 (走私、分銷、貯存及街頭販賣私煙) | 638宗 | 1 819宗 | 461宗 | 1 601宗 | 955宗 |
| 拘捕人數 | 481人 | 1 446人 | 350人 | 1 207人 | 715人 |
| 檢獲香煙數目 | 2 600萬支 | 1億900萬支 | 2 250萬支 | 7 300萬支 | 2 500萬支 |

11. 陳健波議員及黃定光議員要求政府當局承諾採取強硬的執法行動以打擊私煙活動。他們認為，如果私煙售價確實如部分代表團體所述已大幅上升，則提供了誘因，令此類活動增加。政府當局表示，海關會繼續投放充足資源，以加強執法，全面打擊私煙活動。在策略上，海關會加強情報搜集，除了從源頭堵截私煙進口外，亦會密集式掃蕩零售及街頭販賣私煙活動。海關亦會不遺餘力，嚴密監察和打擊透過宣傳單張以電話訂購私煙的銷售活動。

對煙草消耗量和吸煙率的影響

12. 委員關注調高煙草稅對減低煙草消耗量和吸煙率的成效，政府當局就此告知法案委員會，自從政府在2009年2月25日公布調高煙草稅稅率50%後，衛生署(包括由衛生署資助的東華三院戒煙計劃)、醫院管理局(下稱"醫管局")及香港大學的戒煙電話熱線查詢數目大幅增加。據衛生署和東華三院表示，索取戒煙資訊

的平均每天來電人數以倍數遞增，由24人(2009年1月至2月25日)升至141人(2009年2月26日至3月底)，高達6倍。當中，20歲以下青少年的來電數目由平均每天6個增至平均每天40個，增幅超過4倍。在2009年2月26日至3月底這段期間，獲處理的電話查詢個案(4 782宗)已較2008年全年(4 335宗)為多。

13. 醫管局的戒煙輔導計劃平均每天接獲的電話查詢，也由13個(2009年1月至2月25日)增加至46個(2009年2月26日至3月底)，增幅達3.5倍。至於香港大學開設的青少年戒煙熱線接獲來電的數字，則由30個(2009年1月至2月25日)增加至98個(2009年2月26日至5月)，增幅超過2.2倍。

14. 政府當局從這些統計數字得出的結論認為，調高煙草稅是推動吸煙者戒煙的重要因素，儘管如此，陳偉業議員認為，來電數目的增加相比香港60萬名吸煙者，只是微不足道。他批評政府當局未有先就調高煙草稅所帶來的社會和經濟影響進行評估便實行這項新措施。他特別指出，這項措施打擊香煙零售者的生計，尤以報攤小販為然。

15. 政府當局表示，決定調高煙草稅時，已考慮各項有關因素。政府當局曾參考多個國際及本地的研究，這些研究均顯示香煙價格是影響煙草消耗量和吸煙率的主要因素。上述研究包括世界銀行於1999年就煙草價格的影響所發表的研究報告，當中指出，一包香煙的價格每提高10%，預計在高收入國家可令香煙的需求減少大約4%，而在中低收入國家，需求量則可減少約8%。美國芝加哥大學的全國性研究結果亦顯示，香煙價格每上升10%，預計年輕吸煙者便會減少6%，成年人對香煙的需求也會減少大約3%至5%。於2005年正式生效的世界衛生組織《煙草控制框架公約》亦指出："全球締約國認識到，價格和稅收措施是減少各階層人士(特別是青少年)煙草消費的有效和重要手段"。

16. 政府當局亦表示，根據政府的統計數字，每次大幅調高煙草稅，本港吸煙率(即15歲及以上人口中習慣每天吸煙人士的比例)都相應下跌。在1983年調高煙草稅3倍後，吸煙率由1982年的23.3%下降至1984年的18.7%。在1991年調高煙草稅1倍後，吸煙率由1990年的15.7%下降至1993年的14.9%。

調高煙草稅對免稅香煙及已完稅香煙銷量的影響

17. 陳偉業議員關注到，調高煙草稅稅率或會導致免稅香煙的銷量急升，倒頭來只會令稅收下降，對煙草消耗量和吸煙率卻沒有作用。他指出，已完稅煙草產品價格上升，亦令香煙零售者的

業務大受影響。他查詢相關的銷售數字，以便評估調高煙草稅所帶來的影響。

18. 政府當局表示，在調高煙草稅前的兩個月(即1月和2月份)，免稅香煙(在香港境內各口岸及在羅湖、皇崗、澳門和福田的免稅店出售)的每月平均銷量為1億5 757萬支。在2009年2月25日調高煙草稅稅率後，3月和4月份的每月平均銷量為1億5 562萬支。3月和4月份的平均銷量，與調高煙草稅前及去年同期的每月平均銷量(1億5 475萬支)相若。2009年3月和4月份免稅香煙銷售涉及的稅款合共3.75億元。

19. 政府當局表示，海關沒有收集香煙的零售數據，但提供了2008及2009年首4個月內已完稅香煙數量的變化，表列如下 ——

| | 2008 | | 2009 | |
|-----------------|-----------|--------|-----------|--------|
| | 已完稅香煙數量 | 跌幅 (%) | 已完稅香煙數量 | 跌幅 (%) |
| 1月和2月 (每月平均) | 5億6 045萬支 | - | 4億6 274萬支 | - |
| 3月和4月 (每月平均) | 6 893萬支 | 88 | 1億614萬支 | 77 |

數字顯示，2009年3月和4月份每月平均已完稅香煙數量，較2009年1月和2月份下跌77%，而2008年同期的跌幅為88%。政府當局解釋，煙草商通常會在每年財政預算案公布前的月份增加已完稅香煙的積存，所以在之後的一、兩個月，已完稅香煙數量一般都會大幅減少。政府當局表示，基於這個原因，現階段不宜就有關數據作出任何概括的結論。

對報攤小販的影響

20. 委員普遍非常關注調高煙草稅稅率對報攤小販生計的影響，這些報販聲稱，由於已完稅香煙銷量下跌，令他們的每月收入減少了數千元。政府當局表示，現正積極與業界磋商各種可行方法，以改善他們的營商環境，例如只要不會對環境衛生構成不良影響，除了有關牌照所指定的商品外，亦允許售賣更多其他商品及擴大攤檔劃作售賣額外商品的面積比例。政府當局表示，當局亦樂意考慮業界有關在攤檔展示廣告的提議。委員要求政府當局提供就該等新措施擬訂具體建議的時間表。由於政府當局仍在等待業界就各項新建議提出意見，因此不宜在此時提供時間表，

但當局已明確表示，食物環境衛生署會繼續與報販代表保持對話，在接到他們提出的建議後，定會積極考慮該等建議。

戒煙服務的資源

21. 陳淑莊議員關注撥給戒煙服務的資源是否足夠，並查詢煙草稅的額外稅收會否用於設立戒煙服務專用基金。

22. 政府當局表示，煙草稅的收入會一如其他稅收般撥歸政府一般收入，然後視乎實際的開支需要，透過每年一度的資源分配工作，把資源作適當分配。政府當局指出，近年來，每年都投放了更多財政資源在控煙工作上。在2009-2010年度，政府用於預防吸煙和戒煙的宣傳及教育計劃的撥款為3,370萬元，包括1,150萬元撥給香港吸煙與健康委員會，1,720萬元撥給控煙辦公室，以及500萬元用於東華三院自2009年1月推出的一項為期3年、以社區為本的戒煙計劃。該計劃在全港開設4間戒煙中心，免費提供戒煙服務；此外亦有專為年輕吸煙者而設的戒煙計劃。

稅率政策

23. 陳偉業議員質疑政府的政策，政府一方面調高煙草產品的稅率，另一方面又調低含酒精飲品的稅率。他認為，含酒精飲品對社會的禍害不會少於煙草產品，目前的政策讓富有人家可以喝便宜的酒，窮等人家則要抽昂貴的煙。政府當局表示，當局非常重視預防及控制酗酒的情況。由食物及衛生局局長擔任主席的"防控非傳染病督導委員會"，其成員包括醫療專業人員、社工和其他主要合作夥伴。該委員會轄下已成立了一個工作小組，負責商議和監督相關工作的整體策略。

恢復二讀辯論

24. 法案委員會支持在2009年6月17日立法會會議上恢復二讀辯論條例草案。

委員會審議階段修正案

25. 政府當局和法案委員會均沒有提出委員會審議階段修正案。

政府當局的跟進工作

26. 因應法案委員會的要求，政府當局承諾在條例草案制定後的半年至一年內，向相關事務委員會提供下列資料，以便跟進討論 ——

- (a) 提交進度報告，說明政府當局在打擊私煙活動方面的工作成效(第9至11段)；
- (b) 本港吸煙人數變化的統計數字(第12至16段)；
- (c) 免稅香煙的銷售數字，以及免稅香煙銷售涉及的稅款(第17至19段)；及
- (d) 當局採取了何種措施增加報攤小販的商機，以回應他們就調高煙草稅對其生計帶來的影響所表達的關注(第20段)。

徵詢意見

27. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作。

諮詢內務委員會

28. 法案委員會在2009年6月5日向內務委員會口頭匯報其商議工作，並於2009年6月12日向內務委員會提交書面報告。

立法會秘書處
議會事務部1
2009年6月12日

《 2009年應課稅品(修訂)條例草案 》委員會

委員名單

| | |
|------|---|
| 主席 | 陳健波議員, JP |
| 委員 | 鄭家富議員 陳偉業議員 方剛議員, SBS, JP 李國麟議員, JP (自2009年5月30日起) 梁家傑議員, SC(自2009年5月30日起) 黃定光議員, BBS 陳淑莊議員 |
| | (合共：8位議員) |
| 秘書 | 麥麗嫻女士 |
| 法律顧問 | 李家潤先生 |
| 日期 | 2009年5月30日 |

《2009年應課稅品(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會表達意見的
代表團體／個別人士的名單

1. 亞洲反吸煙諮詢所
2. 陳潔玲醫生
3. 香港大學護理學系系主任陳肇始教授
4. OK便利店有限公司
5. 爭氣行動
6. 全港報販大聯盟
7. 香港大學社會醫學系及公共衛生學院
8. 民主黨醫療小組
9. 香港吸煙與健康委員會
10. 報販協會
11. 生活教育活動計劃
12. 金滿庭京川滬菜館
13. 灣仔區議員伍婉婷小姐
14. 菲利普莫里斯亞洲集團有限公司
15. 香港醫院藥劑師學會
16. 香港煙草業聯會