

二零一五年五月十八日
討論文件

立法會衛生事務委員會

控煙措施的進展情況

引言

本文件旨在向委員簡介我們的控煙政策，以及建議採取進一步措施，以加強控煙工作的成效，保障公眾健康。

目前情況

現行政策

2. 煙草的使用估計每年導致香港逾 6 900 人¹及全球近 600 萬人死亡，是導致癌症及心血管系統疾病等致命及慢性疾病的單一最重要的可預防風險因素。吸煙(包括接觸二手煙和三手煙)的禍害已廣為科研結果所確認，並獲本地及國際社會廣泛認同。世界衛生組織(世衛)《煙草控制框架公約》(《公約》)反映了國際在應付煙草成癮導致公共衛生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》的適用範圍也由二零零六年起擴大至香港。

3. 政府的控煙政策，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，從而致力保障公眾健康。我們以多管齊下的方式加強控煙，包括立法、執法、宣傳、教育、戒煙服務和徵稅，令吸煙人口比例逐步由一九八二年初的 23.3% 下降至二零一二年的 10.7%。

¹ McGhee SM, et al. Cost of tobacco-related diseases, including passive smoking, in Hong Kong. *Tobacco Control* 2006; 15:125-130.

立法和執法

4. 我們在二零零六年修訂的《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)，包括把法定禁煙範圍擴大至涵蓋所有室內工作地方及公眾地方，以及某些室外地方。由二零一零年十二月開始，禁煙規定更擴展至公共運輸設施。目前，指明為禁止吸煙區(禁煙區)的公共運輸設施共有 239 個，它們是設有多於一條巴士路線，或兩類或以上公共運輸工具的總站。載列這些公共運輸設施的名單會因應個別地點的實際設計和公共運輸服務的變動而定期更新。

5. 二零一四年，衛生署轄下控煙辦公室(控煙辦)共接獲 19 642 宗有關吸煙的投訴和查詢，並因應投訴到不同地點進行過逾 29 000 次巡查，包括在黑點採取突擊行動。年內，控煙辦根據《定額罰款(吸煙罪行)條例》(第 600 章)發出了 7 834 張定額罰款通知書，以及 193 張吸煙及相關罪行的傳票。

宣傳和教育

6. 衛生署多年來推出了各種有關控煙的推廣計劃，包括宣傳、健康教育、政府宣傳短片、宣傳運動及手機應用程式。

7. 香港吸煙與健康委員會(委員會)是一個政府資助的法定組織，宣傳有關吸煙的害處、為政府就吸煙與健康的事宜提供意見、定期舉辦宣傳運動、鼓勵吸煙人士戒煙，及爭取市民支持建立無煙香港，以保障及促進公眾健康。委員會回應主題性住戶統計調查的最新結果，在二零一四年年底推出“清新女人魅”女性戒煙推廣計劃，以及在二零一五年初展開一項以中年吸煙人士為對象的社會推廣計劃。委員會也取得地區伙伴的支持，在全港十八區舉辦“戒煙大贏家”無煙社區計劃。

戒煙服務

8. 戒煙服務是政府控煙政策不可或缺的部分，以配合其他控煙措施(包括徵稅)。衛生署設有綜合戒煙熱線(戒煙熱線：1833 183)，提供有關戒煙的專業輔導服務和資訊，並安排轉介吸煙者接受本港各類戒煙服務，包括衛生署和醫院管理局(醫管局)轄下的診所提供的服務，以及非政府機構舉辦的社區為本戒煙計劃。

公營診所的戒煙服務

9. 目前，醫管局設有 16 間全日運作和 42 間部分時間運作的戒煙診所，主要為其病人及經衛生署戒煙熱線轉介的病人提供戒煙服務。二零一三年，醫管局戒煙診所處理的新求診個案有 17 689 宗，二零一四年則有 19 018 宗。在接受治療一年後成功戒煙的個案比率超過 50%。

非政府機構推行社區為本的戒煙計劃

10. 為加強戒煙服務，政府近年積極與本地的非政府機構合作，為市民提供以社區為本的免費戒煙服務。這些服務採用不同形式，包括中醫針灸、流動診所、以企業及在職人士為對象的外展戒煙計劃，以及幫助少數族裔及新移民戒煙的服務。接受這些服務的人士成功戒煙的比率為 25% 至 30%。使用由這些非政府機構提供的社區為本戒煙服務人數大幅增加，由二零零九年約 700 人，增至二零一四年逾 7 200 人。

煙草稅

11. 《公約》第 6 條訂明，價格和稅收措施是減少煙草消費的有效和重要手段。在這方面，世衛鼓勵其成員定期調高煙草稅，並建議把煙草稅調高至佔煙草產品的零售價格最少 70%。

12. 煙草稅稅率已在二零一四年被調高 11.72%，令煙草稅佔香煙零售價約 70%。我們會密切監察香煙零售價的變動和本港整體的吸煙情況，並定期檢討煙草稅稅率。

建議進一步措施

13. 經參考海外的經驗、煙草市場的最新發展及所接獲的公眾投訴，我們正研究下列立法建議，以加強我們的控煙措施—

- (a) 更改香煙的封包或零售盛器上健康忠告，以及焦油量和尼古丁量說明的訂明式樣；
- (b) 把位於隧道出入口範圍的巴士轉乘站訂為法定禁煙區；以及
- (c) 規管電子煙。

(a) 煙草產品上的健康忠告

14. 現時，《吸煙(公眾衛生)(公告)令》(第 371B 章)訂明，健康忠告須以訂明式樣或圖像至少覆蓋香煙、雪茄、煙斗煙草和香煙煙草的封包或零售盛器表面面積的 50%。現時的一批健康忠告圖像由二零零七年起使用至今。

15. 世衛的指引建議，應有兩款或以上的健康忠告及訊息顯示於煙草產品上，並在一段指定時間（如每 12 至 36 個月）後交替使用，因為健康忠告及訊息的交替及其外表和設計的改變，對保持訊息的警示作用和加強其效果至為重要。此外，健康忠告和訊息應覆蓋煙包上多於 50% 的主要展示範圍，而且應盡量覆蓋煙包的主要展示範圍。

16. 根據世衛的指引，在煙草產品包裝上提供戒煙服務的資料，例如免費戒煙服務熱線的電話號碼，對改變煙草使用者的吸煙習慣甚為重要。證據亦顯示，在健康忠告內加入戒煙熱線號碼可提高戒煙服務熱線的使用量。

17. 鑑於上文所述，我們建議更改現時《吸煙(公眾衛生)(公告)令》所訂明健康忠告的式樣(包括規格)、大小及香煙煙草的封包或零售盛器表面上健康忠告及訊息的數目，詳情如下一

(a) 健康忠告圖像的面積應至少佔煙草產品封包及零售盛器最大的兩個表面的 85%；

(b) 把健康忠告的式樣數目由六個增加至十二個；

(c) 把“HKSAR GOVERNMENT WARNING” / “香港特區政府忠告市民”的健康忠告替換成一

“Tobacco kills up to half of its users:半數煙民因煙草失去生命”

“Quitline: 1833 183; 戒煙熱線：1833 183”；

(d) 焦油量和尼古丁含量說明應被標示於與封包的揭蓋毗連的一邊，並且是顯眼的位置上，但並不包括組成封包的揭蓋及最大的兩個表面的範圍。

我們亦會相應調整顯示方式以及雪茄、煙斗煙草或香煙煙草的零售盛器上的圖像內容及式樣。現行《吸煙(公眾衛生)(公告)令》之下的忠告圖像及訊息和建議的忠告圖像及訊息的模擬圖像，載列於附件 A。

18. 我們計劃在二零一五年第二季向立法會提交有關的修訂令，以期於二零一六年初實施新的包裝式樣和健康忠告圖像/訊息，讓業界及製造商有足夠時間更改煙草產品的包裝。

(b) 在隧道出入口範圍的巴士轉乘站實施禁煙規定

19. 近年，控煙辦接獲有關在巴士轉乘站實施禁煙規定的投訴及建議（有關分項數字載列於附件 B），而乘客主要於轉乘站轉乘另一專利巴士路線。有別於公共運輸設施，這些巴士轉乘站現時並非法定禁煙區，非吸煙人士在巴士轉乘站排隊候車時沒有辦法採取有效措施阻隔二手煙，情況與使用公共運輸設施的人士相近。為保障市民的健康，我們建議把禁煙規定擴展至這些地點。

20. 在考慮過這些公共設施的實際設計、人流情況和執法問題後，我們計劃把下列八個隧道出入口範圍內的巴士轉乘站指定為禁煙區—

- (a) 海底隧道；
- (b) 獅子山隧道；
- (c) 城門隧道；
- (d) 東區海底隧道；
- (e) 西區海底隧道；
- (f) 大老山隧道；
- (g) 大欖隧道；以及
- (h) 青沙公路(介乎沙田嶺隧道與尖山隧道之間)。

21. 建議的禁煙區會包括上落車區及部分鄰近的等候區。我們會在未來數月徵詢相關區議會及其他持份者的意見(包括擬議禁煙區的範圍)。我們的目標是在二零一五年第四季把修例建議提交立法會審議，以期在二零一六年年初在這些設施實施禁煙規定。

(c) 電子煙

22. 電子煙又稱為電子尼古丁傳送系統，是通過加熱一些溶液而傳送氣霧／蒸氣供使用者以模仿吸煙的動作吸用的裝置。溶液的主要成分可能包括尼古丁、丙二醇，可能還有甘油、添味劑和一些不知名的成分。部分電子煙宣稱不含任何尼古丁。有些電子煙的外形像傳統的煙

草產品（例如捲煙、雪茄、小雪茄、煙斗或水煙袋），也有一些的形狀像其他日常用品，如鋼筆、USB 記憶棒，以及較大的圓柱形或長方形裝置。

23. 根據世衛發表的最新報告，吸食電子煙的情況越見普及，在二零一四年估計有 466 個電子煙品牌。二零一三年全球用於電子煙的開支達 30 億美元，到了二零二零年，電子煙的銷售量預計會增加到 17 倍。另有數據顯示，在二零零八年至二零一二年期間，成人和青少年的電子煙使用量倍增，而兒童和青少年的電子煙使用量也正迅速增長。

24. 雖然電子煙在近年才於市場興起，但是電子煙對健康的潛在影響越來越受公眾所關注，而且如未能在興起的早期有效地規管電子煙，便有可能會顯著削弱我們的控煙措施（尤其電子煙在設計及銷售策略方面主要是針對年青人）。有別於部分電子煙支持者及製造商所稱，有證據顯示，電子煙的氣霧並非如銷售這些產品時所宣稱的只是“水蒸氣”。在一個近期的研究指出，電子煙的蒸發過程會形成可釋放甲醛的物質²，甲醛是一種已知的致癌物質。除此之外，大部分電子煙都含有丙二醇，是一種已知的刺激物。吸入刺激物可引發呼吸系統疾病，例如哮喘及其他呼吸道炎症疾病。此外，電子煙也會透過二手煙而令非吸煙人士接觸到尼古丁及其他有毒物質。

25. 除了對健康有直接影響外，世衛也關注到電子煙會成為開始吸煙的“門戶”，以及令吸煙行為“重整化”。前者指兒童一旦因使用電子煙而對尼古丁上癮，可能會轉為吸食者。至於吸煙者，使用電子煙的行為類似吸煙，對吸煙者具吸引力，結果可能會令吸煙行為“重整化”，延續吸煙問題。因此，最近世衛建議應考慮採取措施去禁制或管制電子煙產品，以：

- (a) 防止非吸煙者和青少年(並特別關注易受影響的人士)開始使用電子煙；
- (b) 減少電子煙對使用者的潛在健康風險，並保護非電子煙使用者，以防接觸其釋放物；
- (c) 防止就電子煙作出未經證實的健康聲稱；以及

² R. Paul Jensen, Wentai Luo, James F. Pankow, Robert M. Strongin, David H. Peyton. Hidden Formaldehyde in E-Cigarette Aerosols. N ENGL J MED 372;4 January 22, 2015. DOI: 10.1056/NEJMc1413069

- (d) 保障控煙活動免受與電子煙有關的所有商業活動及其他既得利益各方的影響，包括煙草業的利益。

26. 國際間，新加坡、美國及英國，及一些國家已計劃/採取措施規管或禁止電子煙的入口、分發及銷售（這些國家最近的情況和規管措施載列於附件 C）。

本地的情況

27. 在香港，含尼古丁的產品屬藥劑製品，受《藥劑業及毒藥條例》(第 138 章)規管，必須向藥劑業及毒藥管理局註冊才可在本港出售。另外，尼古丁是《藥劑業及毒藥條例》下的第 I 部毒藥。管有或出售未經註冊的藥劑製品或第 I 部毒藥屬刑事罪行，一經定罪，都可判處罰款 10 萬元及監禁兩年。

28. 根據《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)第 3 條，任何人不得在禁止吸煙區內吸煙或攜帶燃着的香煙、雪茄或煙斗，而“吸煙”的定義指“吸入與呼出煙草或其他物質的煙”。因此，任何人在法定禁煙區內吸煙(包括電子煙)即屬違法，定額罰款為 1,500 元。

29. 香港大學在二零一二／一三學年進行有關學生吸煙情況的學校統計調查³顯示，約有 1%的中學生曾經吸食電子煙。最近，香港吸煙與健康委員會對電子煙使用的趨勢表示關注(尤其在校園之中)，並建議政府考慮立法全面禁止電子煙。

建議規管電子煙

30. 雖然香港吸食電子煙的人數並不顯著，但海外經驗指出這數字可能會有急劇的改變，而且這趨勢一旦開始便會難以逆轉。有不少聲稱指電子煙較傳統煙草產品害處少，亦有助煙民戒煙，但至今有關的證據仍非常有限並且未有定論。如果將來有相關的科學證明電子煙可協助戒煙，我們可把電子煙當成藥劑製品規管。在未有相關的科學證明確立的情況下，基於吸食電子煙對健康所造成顯著的影響及損害、對學生與青少年所造成廣泛而深遠的影響（例如鼓勵他們吸煙）以及世衛的建議，我們建議加強現行的法律框架，禁制電子煙的入口、製造、銷售、分發及宣傳。同時，我們會就電子煙的潛在害處加強宣傳及公眾教育。

³ 香港大學公共衛生學院二零一二／一三學年有關學生吸煙情況的學校統計調查。

徵詢意見

31. 請委員察悉各項控煙措施的進展及在第 13 至 30 段所載的立法建議，包括建議規管電子煙的措施。

食物及衛生局
衛生署
二零一五年五月

(1) 現時在香煙的封包上的健康忠告和圖像的式樣

中文版本



英文版本



(2) 建議的香煙的封包上的健康忠告和圖像的式樣例子

我們建議在戒煙熱線上方，加入以下忠告：

“*Tobacco kills up to half of its users* 半數煙民因煙草失去生命”

例子 1



例子 2



例子 3



例子 4

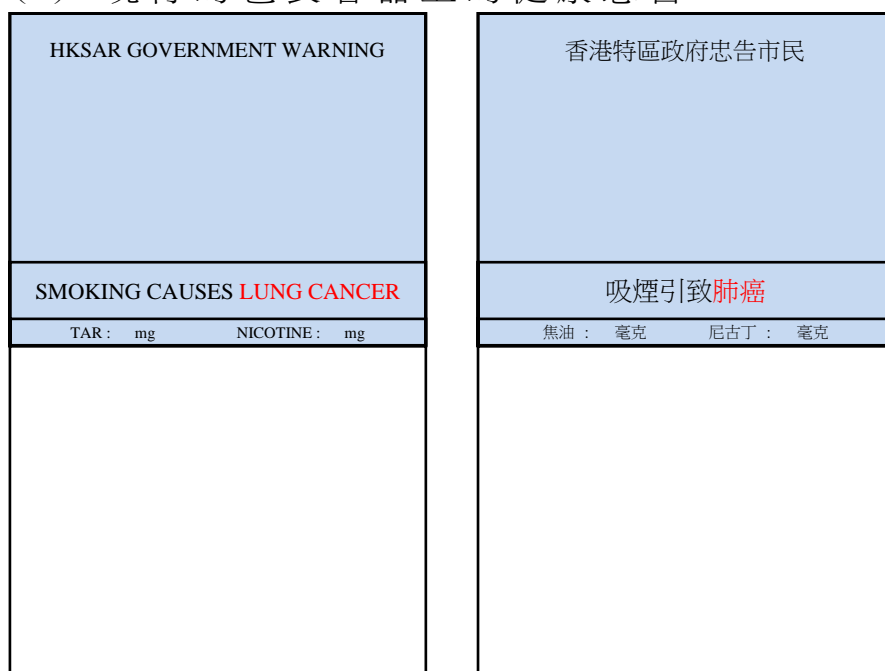


例子 5

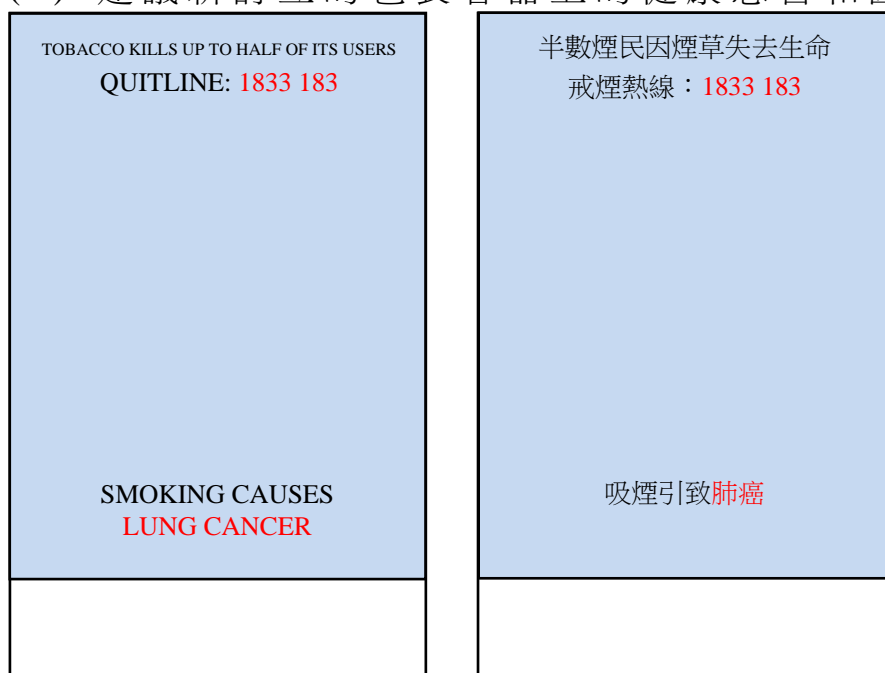



(3) 現行及建議的健康忠告和圖像在煙包上的版面排列和式樣

(i) 現行的包裝容器上的健康忠告



(ii) 建議新訂立的包裝容器上的健康忠告和圖像版面



 健康忠告圖像的範圍

控煙辦接獲有關在巴士轉乘站

實施禁煙規定的投訴及建議數字(自 2011 年起)

地點	收到的建議的數目
城門隧道	71
海底隧道	29
大欖隧道	17
西區海底隧道	2
所有隧道	2

電子煙：部分國家計劃/採取的規管電子煙的措施的最新情況

國家	採取／建議的規管措施
新加坡	禁止輸入、分發及售賣任何模仿煙草產品而設計的物品，包括電子煙。
巴西	<p>根據一個 2014 年發表的研究，巴西約有 3% 的成年人曾吸食電子煙⁴。</p> <p>禁止售賣、輸入及宣傳任何電子吸煙器具。</p>
美國	<p>根據美國疾病控制及預防中心在 2013 年的一個研究，估計有 2 400 萬美國的成年人曾吸食電子煙⁵。現有使用電子煙的高中生的人數在 2013 年(66 萬人[4.5%])和 2014 年(200 萬[13.4%])間增加了三倍；在中中生的比率相若，由 1.1%(12 萬人)增至 3.9%(45 萬人)⁶。</p> <p>美國食品藥品監督管理局只規管銷售作治療用途的電子煙⁷。此外，有 40 個州禁止向兒童售賣電子煙。⁸</p>

⁴ Gravely S, et al. Awareness, Trial, and Current Use of Electronic Cigarettes in 10 Countries: Findings from the ITC Project. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2014;11(11):11691-11704.

⁵ CDC. Key Findings: Trends in Awareness and Use of Electronic Cigarettes among U.S. Adults, 2010-2013. http://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/e-cigarettes/adult-trends/index.htm (accessed on 11 May 2015)

⁶ CDC. Tobacco Use Among Middle and High School Students — United States, 2011–2014. April 17, 2015. *MMWR* 64(14):381-385.

⁷ The Food and Drug Administration of the United States <http://www.fda.gov/NewsEvents/PublicHealthFocus/ucm172906.htm> (accessed on 11 May 2015)

⁸ CDC. State Laws Prohibiting Sales to Minors and Indoor Use of Electronic Nicotine Delivery Systems — United States, November 2014. *MMWR*. 63(49):1145-1150

英國	<p>在英國，現時約有 210 萬成年使用電子煙⁹。</p> <p>政府計劃禁止向 18 歲以下兒童售賣電子煙¹⁰，由二零一六年起，所有含尼古丁的產品，包括電子煙，都會受規管為藥物¹¹。</p>
阿拉伯聯合酋長國 ¹²	禁止電子煙的入口及貿易。
其他（阿根廷 ¹³ 、巴拿馬 ¹⁴ 、烏拉圭 ¹⁵ 及墨西哥 ¹⁶ ）	政府禁止電子煙的售賣、入口及宣傳。

⁹ The Tobacco Atlas (Fifth Edition). The American Cancer Society.

¹⁰ News. *BMJ* 2014;348:g1160.

¹¹ Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency, UK.
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20141205150130/http://www.mhra.gov.uk/NewsCentre/Pressreleases/CON286855> (accessed on 11 May 2015).

¹² http://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/United%20Arab%20Emirates/United%20Arab%20Emirates%20-%20Decree%20No.%20GSM_36%20%28e-cigs%29.pdf (accessed on 11 May 2015)

¹³ http://www.anmat.gov.ar/comunicados/Disposicion_3226-2011.pdf (accessed on 11 May 2015)

¹⁴ <http://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/Panama/Panama%20-%20Res.%20No.%206660%20-%20national.pdf> (accessed on 11 May 2015)

¹⁵ <http://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/Uruguay/Uruguay%20-%20Decree%20No.%20534%20on%20E-Cigs%20-%20national.pdf> (accessed on 11 May 2015)

¹⁶ <http://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/Mexico/Mexico%20-%20GLCT.pdf> (accessed on 11 May 2015)