

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2339/10-11號文件

檔 號：CB1/BC/5/10

《2011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《2011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。

加強控煙的措施

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，從而達到使香港成為無煙城市的長遠目標。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。

4. 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。有關措施包括——

- (a) 由2007年10月起，實行在煙草產品加入新的圖象健康忠告和包裝規限；
- (b) 由2007年11月1日起，禁止在聘用兩名或以下僱員的零售店展示煙草廣告；
- (c) 按照實證為本的服務模式，與一間非政府機構在2009年1月合作開展為期3年的社區戒煙服務先導計劃；
- (d) 由2009年2月25日起，把煙草產品的稅率調高50%；
- (e) 由2009年7月1日起，把禁煙規定擴大至當時尚獲豁免的6類合資格場所，即酒吧、會所、夜總會、浴室、按摩院及麻將天九館；
- (f) 由2009年9月1日起，根據《定額罰款(吸煙罪行)條例》(第600章)實施吸煙罪行定額罰款制度；
- (g) 由2009年9月1日起，把禁煙規定擴大至首階段48個有蓋公共運輸交匯處及有上蓋建築物的巴士總站；
- (h) 由2009年11月1日起，禁止小販攤檔展示煙草廣告的規定生效；
- (i) 於2010年4月，與一間非政府機構合作開展為期一年的針灸戒煙服務先導計劃；
- (j) 由2010年8月1日起，於出入境管制站取消入境旅客可攜帶免稅煙草產品的優惠(小量作自用的煙草產品除外)；及
- (k) 由2010年12月1日起，把禁煙範圍擴展至約130個露天公共運輸交匯處。

《2011年公共收入保障(應課稅品)令》

5. 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。為進一步保障公眾健康免受煙草的禍害，財政司司長在其2011-2012年度財政預算案中，建議把每支香煙的煙草稅調高5角(增幅為41.5%)，並將按同等比例提高其他煙草產品的稅率。

6. 為即時調高煙草稅率，《2011年公共收入保障(應課稅品)令》(下稱"該命令")由行政長官在徵詢行政會議的意見後於2011年2月23日根據《公共收入保障條例》(第120章)(下稱"該條例")第2條作出。該命令的臨時有效期為4個月，將於2011年6月23日失效。當局須於2011年6月23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。

7. 該命令於2011年3月2日提交立法會省覽。內務委員會曾成立小組委員會研究該命令。該命令的審議期延展至2011年5月4日。在2011年5月4日的立法會會議上，陳偉業議員及方剛議員動議一項議案以廢除該命令，但該議案被否決。該命令維持有效。

條例草案

8. 條例草案於2011年4月13日提交立法會。條例草案旨在——

- (a) 修訂《應課稅品條例》附表1第II部，把各類煙草產品的稅率調高41.5%；及
- (b) 使條例草案可追溯至2011年2月23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	1,206元	1,706元
(b) 雪茄	每公斤1,553元	每公斤2,197元
(c) 中國熟煙	每公斤296元	每公斤419元
(d) 所有其他製成煙草，擬用作製造香煙者除外	每公斤1,461元	每公斤2,067元

法案委員會

9. 在2011年4月15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兩次會議。

法案委員會的商議工作

10. 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，法案委員會察悉有關小組委員會獲提供的資料，以及所進行的討論。與小組委員會提出的事項相若，法案委員會委員關注增加煙草稅的理據、戒煙服務是否足夠、增加煙草稅對私煙活動的影響，以及報販的生計問題。

增加煙草稅的理據

11. 部分委員(包括方剛議員及黃定光議員)質疑提高煙草稅的理據，並批評政府當局在提出擬議的加稅措施前，未有認真研究有關的社會及經濟影響。陳鑑林議員亦認為，調高稅率在減低煙草消耗量及吸煙率方面只能達致短期的效果。

12. 政府當局表示，煙草價格與煙草消耗量有強烈的逆向相關性，這在國際上及實證上已獲廣泛確認。世界銀行在1999年的研究結果顯示，平均來說，每包香煙的售價若增加10%，則香煙的需求在高收入國家預計會減少約4%，而在低收入及中等收入國家更預計會減少約8%。美國社區預防服務疾病控制專責中心的研究發現有強力證據顯示，提高煙草單位價格能有效減少青少年及年青成人開始使用煙草，因此也建議提高煙草單位價格。該中心就13至18歲青少年進行的研究顯示，煙草產品價格每提高10%，煙草使用量便會有中位數由2.3%至3.7%不等的減幅。

13. 至於香港的情況，政府當局表示，從1980年代初開始，煙草稅已多次被調高，增幅高達100%至300%。透過接續增加煙草稅，以及在各範疇推行循序漸進的控煙工作，吸煙量已呈現下跌的總趨勢，吸煙率亦由1982年年初的23.3%逐漸下降至

2009年年底的12.0%。政府統計處在2008年年初至2009年年底期間進行的住戶統計調查顯示，整體吸煙率大致維持在相同水平(分別為11.8%及12.0%，差幅保持在統計數字波幅的範圍內)，而吸煙人士的平均每日吸煙量則輕微下降(由每日13.9支減至每日13.7支)。習慣每日吸食香煙的較年輕年齡組別人士的百分比大幅下跌超過10%(15至19歲人士的百分比由2.4%下跌至1.8%，20至29歲人士的百分比由12.2%下跌至11.0%)。這與世衛的研究結果一致，即煙草稅是遏止煙草使用的最有效途徑，特別是對青少年和對價格較為敏感的人士而言。根據香港大學公共衛生學院在全港學校進行的研究，2009年煙草稅增加50%，令香港青少年的吸煙率下降51%(從2008年的6.9%減至2010年的3.4%)。這顯示增加稅率的做法有效防止了13 452名青少年吸煙，並因此避免了至少6 726人將來死於煙草引起的疾病。

14. 政府當局指出，與很多其他經濟發展程度(從人均本地生產總值)相若的地方比較，本港的香煙價格和煙草稅率仍然偏低。即使在最近建議增加煙草稅後，在20個人均本地生產總值與香港相若或高於香港的主要經濟體系中，以稅率佔零售價的比例計算，香港位居第15位。在大部分這些先進的經濟體系中，每包香煙的零售價介乎於47港元至88港元，而煙草稅佔香煙零售價的比例多為70%以上。就本港情況而言，每包香煙的零售價在建議增加煙草稅前約為39元，在建議增加煙草稅後則約為49元，而煙草稅佔香煙零售價中的比例在建議增加煙草稅前約為62%，在建議增加煙草稅後則約為69%。

15. 政府當局進而指出，煙草引致的疾病每年涉及的支出總額高達53億元，當中包括每年吸煙及二手煙導致的直接醫療開支總值、長期護理及生產損失。國際已公認，吸煙及接觸二手煙並無安全水平可言。從公眾健康及經濟的角度，政府均有需要繼續加強控煙工作(包括徵稅)，以遏止煙草的廣泛使用。

戒煙服務

16. 法案委員會察悉，衛生署控煙辦公室(下稱"控煙辦")和醫院管理局(下稱"醫管局")一直積極宣傳預防吸煙和戒煙的訊息，既舉辦健康講座及其他健康教育活動，也設立戒煙輔導熱線，並在衛生署和醫管局轄下的診所提供的戒煙服務。當局亦與非政府機構、學術機構及醫護專業人員合作，宣傳戒煙及為市民提供免費戒煙服務。

宣傳及教育

17. 法案委員會委員關注當局現時在鼓勵市民不要吸煙方面的宣傳和教育工作(特別是為學生而設的計劃)的成效。政府當局表示，控煙辦負責促進健康和推動戒煙的計劃，包括通過在電視和電台對公眾所作的宣傳、巨型戶外廣告、互聯網、查詢熱線、活動、網上遊戲，健康教育資料和講座，來加強控煙的宣傳、健康教育和推廣活動。這些活動的目的，是教育公眾認識吸煙的禍害、防止人們(特別是年青人)染上吸煙習慣，以及鼓勵吸煙者戒煙。

18. 政府當局並表示，香港吸煙與健康委員會每年均獲衛生署撥款，集中推廣戒煙和無煙生活環境。該委員會推行宣傳運動，鼓勵吸煙人士戒煙，以及爭取市民支持無煙香港。該委員會亦通過健康講座和劇場項目，繼續在幼稚園和中、小學進行教育及宣傳工作，目的是教育學生認識吸煙的禍害，以及如何拒絕吸煙的引誘，並且支持無煙環境。

戒煙熱線及輔導

19. 法案委員會察悉，衛生署設有戒煙熱線，提供一般查詢及戒煙輔導服務，並統籌全港的戒煙服務。有需要的人士可獲轉介前往由衛生署、醫管局及非政府機構(如東華三院及博愛醫院)等不同服務提供者營運的戒煙診所。透過政府和非政府機構的共同努力，戒煙熱線已被廣泛宣傳為向吸煙人士提供有關戒煙資訊的主要途徑。

20. 法案委員會又察悉，戒煙熱線分別在2009及2010年收到15 500及13 800個來電，較在2008年收到4 335個來電高出超過3倍。在2011年首3個月，熱線收到6 626個來電，是前一年數字的2.8倍。自2011年2月23日公布建議調高約40%煙草稅後，熱線在首星期每日平均收到189個來電(是2010年平均每日來電數目的5倍)。類似的情況亦在2009年2月增加煙草稅後出現。這顯示吸煙人士對調高煙草稅有所反應，並考慮戒煙。

21. 除控煙辦外，衛生署轄下各服務單位(如中央健康教育組、胸肺科、長者健康服務組和專業發展及質素保證服務組)亦通過其健康生活計劃、為病人提供的健康指引和戒煙轉介服務，協助提供戒煙服務。現時，胸肺科及長者健康服務組轄下分別有18間診所。此外，醫管局設有電話熱線，提供一般查詢及戒煙輔導服務。香港大學亦設有戒煙熱線，為年青人及女性

吸煙人士提供戒煙輔導服務。除此以外，醫護專業人員，例如在私營界別或非政府機構工作的醫生，在提供醫療保健服務期間亦會向吸煙人士提供戒煙建議，並轉介他們接受戒煙服務。部份醫護專業團體亦會在各自行業之中促進戒煙服務，並為該等服務提供相關培訓。

戒煙診所服務

22. 法案委員會委員普遍關注現行的戒煙服務是否足夠。他們質疑衛生署、醫管局及有關非政府機構所提供之服務的統計數字，以及就該等服務的成效所作的評估。方剛議員及黃定光議員認為，政府當局應豁免該等服務的所有費用，包括登記費。

23. 政府當局表示，衛生署設有5間戒煙診所(4間針對公務員，1間對公眾開放)，為吸煙人士提供個人和小組輔導，並安排吸煙人士接受尼古丁替補療法或其他非尼古丁替補療法的藥物治療。這些戒煙診所在2009及2010年的總使用率分別為567人及597人，錄得自2008年來約80%的升幅。在2009年，於接受治療一年後成功戒煙的比率為29.2%，其百分比與海外國家經驗相若。至於醫管局提供的服務，該局在全港設有3間全日運作及31間於特定時間運作的戒煙診所，為市民提供戒煙服務。有需要的人士由衛生署戒煙熱線或公營醫院和診所的醫生轉介。由2010年8月起，到醫管局戒煙診所求診的人士均按治療指引獲免費安排接受尼古丁替補療法或處方瓦倫尼克林。醫管局戒煙診所處理的新症數目分別由2008及2009年的2 109宗及2 854宗，上升至2010年的4 156宗。一年後成功戒煙的比率分別為2009年的49.4%及2010年的43%。在衛生署及醫管局的醫療費用豁免制度下，領取綜合社會保障援助(下稱"綜援")的人士可獲豁免戒煙服務的費用，而非領取綜援人士如因經濟困難未能負擔其醫療費用，可向社會福利署的醫務社工或於各公營醫院和診所的醫務社會服務部申請減免繳費。

24. 關於動員社區力量推行戒煙工作，衛生署已與東華三院訂立津貼及服務協議，推出一項以社區為本的戒煙計劃。該計劃由2009年1月起獲撥款500萬元，並在2010-2011年度增加至1,100萬元。該計劃的範圍涵蓋多元化的活動和服務，包括戒煙服務、公眾教育、醫護專業人員培訓及研究項目。該計劃現時在灣仔、旺角、沙田及屯門共開設了4間戒煙中心，免費提供戒煙服務，而免費的尼古丁替補療法會按治療需要處方。東華三

院的戒煙計劃在2009年及2010年分別有717人及1 288人參加，接受治療一年後成功戒煙的比率，在2009年為40.3%，而2010年的數字仍在分析中。衛生署亦已與博愛醫院訂立津貼及服務協議，由2010年4月起，推出中醫針灸戒煙先導計劃。該計劃在2010-2011年度獲撥款400萬元，其範圍涵蓋多元化的活動和服務，包括戒煙服務、公眾教育及研究項目。博愛醫院在不同地區共70個地點設有15部流動醫療車，免費提供戒煙服務。該醫院亦已在觀塘設立中醫社區醫療中心，為流動醫療車提供支援。博愛醫院的戒煙計劃去年有1 008人參加，其成功戒煙的比率仍在分析中。

25. 政府當局進而表示，為加深瞭解新來港人士和少數族裔人士對戒煙服務的需要，衛生署已委任基督教聯合那打素社康服務，為上述兩類人士推行一項戒煙先導計劃，目標是為他們計劃日後的戒煙服務。該計劃自2010年11月起開始，相關結果會在2011年年底完成。

加強戒煙服務

26. 法案委員會察悉，香港吸煙與健康委員會將加強推廣無煙文化的工作。該委員會將透過與區議會和教育局合作，借助大眾傳媒，在社區層面舉辦各項以戒煙為主題的促進健康活動。該委員會亦會推行嘉許計劃，並定立為工作間的僱員推廣及提供戒煙計劃的最佳做法。

27. 法案委員會部分委員(包括方剛議員)察悉，建議調高煙草稅是為了保障公眾健康而非增加稅收。因此，他們關注為戒煙服務所撥出的資源是否足夠，以及從煙草稅取得的額外稅收會否用作戒煙服務。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帳目。政府當局會視乎實際的開支需要將資源作適當分配。

28. 政府當局指出，近年政府為關乎控煙的工作範疇所投放的資源與年俱增。連同香港吸煙及健康委員會和其他非政府機構所獲的資助，控煙辦就控煙工作的支出由2008-2009年度的3,580萬元增至2011-2012年度的7,670萬元，4年間升幅達114%，尚未計入醫管局戒煙服務的開支，因當局並無備存有關開支的分項數字。在2011-2012年度，控煙辦的總預算開支為1億1,330萬元，包括投放在執法方面的3,660萬元。衛生署亦將有107名員工

負責執法的工作，以及14名員工負責健康教育和戒煙服務的工作。

29. 至於衛生署，該署亦會運用2011-2012年度的2,100萬元額外撥款，加強預防吸煙和戒煙的工作。然而，礙於人手、地點和空間的限制，衛生署難以擴展其戒煙服務範圍，而當前的方向是擴展由非政府機構提供的戒煙服務，包括提升現時由東華三院及博愛醫院提供的以社區為本的戒煙服務。在新津貼及服務協議下，接受東華三院戒煙服務的目標人數，將會由每年1 400名增加至3 000名，而接受博愛醫院戒煙服務的目標人數則會由每年1 200名增加至2 000名。衛生署亦會加強為年輕吸煙者提供的戒煙服務，參考香港大學護理學系的戒煙熱線服務，委託一間非政府機構設立以青少年為對象及由受訓練的朋輩輔導員接聽的戒煙熱線。衛生署又會進一步與另外兩個非政府機構合作，舉辦以學校為本的計劃(包括健康講座和劇場項目)，以防止學生開始吸煙。此外，衛生署會為專業醫護人員舉辦關於在社區提供戒煙服務的培訓，以及就吸煙相關事宜進行研究。

30. 至於醫管局，當局已預留1,960萬元額外撥款，以便醫管局在基層醫療層面提升其戒煙服務。該等服務會針對在基層醫療下接受慢性疾病護理模式的吸煙長期病患者，重點是透過不同的戒煙方法，包括面對面行為支援、電話輔導和藥物，以改善疾病治理和預防出現併發症。

增加煙草稅對私煙活動的影響

31. 法案委員會部分委員(包括方剛議員及黃定光議員)認為，增加煙草稅只會促使吸煙人士轉而購買私煙，使走私私煙活動變得更為猖獗。他們促請政府當局投放充足的人手及資源，以加強打擊私煙活動，特別是透過在住宅區派發傳單及電話訂購等街頭兜售私煙活動。

32. 政府當局表示，香港海關(下稱"海關")已採取強硬的執法行動以打擊私煙活動。在2009年，海關破獲私煙案件數字共8 419宗，比2008年的5 030宗上升約67%。檢獲私煙數量則從2008年的7 500萬支下跌至2009年的6 100萬支，跌幅約為19%。在2010年，海關在各口岸及市面上偵破的私煙案件共6 308宗，數字較2009年減少約兩成半。檢獲走私香煙共7 600萬支，其中包括約2 900萬支從跨境轉運案件中所檢獲的私煙。涉及本地私

煙活動而被檢獲的實際香煙數量為4 700萬支，較2009年下跌約兩成。在海關加強掃蕩下，此類不法活動已有所收斂，相關案件數目亦顯著下降。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。

33. 政府當局進而表示，海關於2003年成立反私煙調查組專責打擊私煙活動，成員編制共35人，包括助理監督1人、高級督察2人、督察4人、高級關員4人及關員24人。海關於2009年3月成立13人專責小組，着力打擊電話訂購私煙活動。自財政預算案所公布的新煙草稅率於2011年2月23日生效後，海關已調派60名人員密切留意各口岸及市面上的私煙活動情況。在2011年1月至3月期間搜獲的私煙總數與2010年同期相比，上升了175%。海關會繼續與內地緊密合作及加強情報搜集，針對跨境走私香煙活動，從源頭堵截私煙入口，並在零售層面加強掃蕩，包括重點打擊貯存、偷運、分銷及販賣私煙黑點，以及採取"放蛇"行動以打擊透過電話訂購進行的販賣私煙活動。在各口岸亦會加強抽查入境人士，防止"水客"以"螞蟻搬家"手法偷運私煙入境。如有需要，當局會調配額外資源和人手，以支援反私煙的執法工作及大型掃蕩行動。

對報販的影響

34. 法案委員會委員深切關注調高煙草稅對從事煙草行業人士生計的影響，特別是報販會因完稅香煙銷量下降而減少收入。委員詢問政府當局有否在上次於2009年調高煙草稅率後評估這些報販的營商環境。方剛議員要求政府當局制訂新措施，以便在2011年2月調高煙草稅後增加這些報販的商機。梁家傑議員亦轉達報販的要求，即政府當局應放寬持牌報販政策，容許他們在其檔位展示廣告。

35. 政府當局表示，當局一直關注控煙措施(特別是煙草稅)可能對香煙銷售及繼而對報販營商環境造成的影響。在上次於2009年增加煙草稅後，政府當局已邀請業界參與研究各種可行方法，以協助改善他們的營商環境。食物環境衛生署(下稱"食環署")經諮詢業界後，在2009年增加持牌報販的准售貨品種類，在8種准售貨品(即紙巾、香煙、打火機、糖果、香口膠、涼果、電池及原子筆)以外再增加4種(即樽裝蒸餾水、利是封、小飾物及流動電話卡)。食環署亦把銷售額外貨品的總空間限制放寬至不超過50%，並進而批准報販在攤檔範圍內展示根據牌照准售商品的廣告。據食環署表示，報販普遍對有關安排感到滿意。

36. 關於持牌報販的要求，政府當局表示，展示不屬牌照准售商品的廣告，有違持牌報販政策，亦可能會對鄰近商鋪造成不便，因許多報攤均位於繁忙的商業區。儘管如此，政府當局會繼續持開放態度，與該等報販共同探討可行方法，以協助他們適應營商環境的轉變。就此，食環署與報販代表會繼續保持對話。

委員會審議階段修正案

37. 政府當局及法案委員會並無就條例草案提出任何委員會審議階段修正案(下稱"修正案")。葉劉淑儀議員已表示她擬動議一項修正案，以減低各類煙草的建議稅率。

恢復條例草案的二讀辯論

38. 法案委員會支持在2011年6月15日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

諮詢內務委員會

39. 法案委員會於2011年5月27日諮詢內務委員會，並獲其支持在2011年6月15日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處
議會事務部1
2011年6月1日

《2011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
委員 涂謹申議員
 張文光議員
 陳鑑林議員, SBS, JP
 鄭家富議員
 方剛議員, SBS, JP
 黃定光議員, BBS, JP
 何秀蘭議員
 陳克勤議員
 梁家騮議員
 黃成智議員
 葉劉淑儀議員, GBS, JP
 梁家傑議員, SC
 梁國雄議員
 黃毓民議員

(合共：15位委員)

秘書 余天寶女士

法律顧問 譚淑芳女士