

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1883/10-11號文件

檔 號：CB1/SS/10/10

2011年4月15日內務委員會會議文件

## 《2011年公共收入保障(應課稅品)令》小組委員會報告

### 目的

本文件旨在匯報《2011年公共收入保障(應課稅品)令》小組委員會(下稱"小組委員會")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5 400 000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，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(少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。

5. 根據政府當局，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。

## 《 2011年公共收入保障(應課稅品)令 》(第32號法律公告)

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。

7. 該條例第2條訂明，如行政長官批准條例草案提交立法會，而該條例草案一旦成為法律，會使任何稅項、費用、差餉等得以徵收、撤銷或更改，則行政長官可作出命令，使該條例草案的所有條文具有十足法律效力。該命令旨在使該命令附表所載條例草案的所有條文具有十足法律效力。有關條例草案將循一般的立法程序提交立法會。

8. 該命令為臨時措施。該條例第5(2)條規定，根據該條例作出的每項命令，一經行政長官簽署，立即生效，並在下列情況即告有效期屆滿並停止生效 ——

- (a) 該命令是就某條例草案作出的，而憲報公布立法會已否決該條例草案；或
- (b) 憲報公布該條例草案或命令已被撤回；或
- (c) 該條例草案按一般方式成為法律，不論有否修改；或
- (d) 自該命令生效日期起計的4個月屆滿，

以上各項以最早發生者為準。

9. 該條例第6條訂明，按該命令繳付的稅項如超過在緊接該命令有效期屆滿後須繳付的稅項款額，則多付的款額須付還付款人。

10. 該命令附表所載的條例草案建議修訂《 應課稅品條例 》(第109章)附表1第II部，把各類產品的煙草稅調高約41.5%，詳情如下：

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

11. 該命令於2011年2月23日上午11時生效。

12. 《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條訂明，議員可修訂附屬法例，修訂方式不限，但須符合訂立該附屬法例的權力。根據《公共收入保障條例》第2條，行政長官可作出命令，使該條例草案的所有條文具有十足法律效力。與該項權力相符，議員有權廢除該命令，但無權修訂當中的條文。

## 小組委員會

13. 在2011年3月11日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究該命令。李國麟議員獲選為小組委員會的主席。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。小組委員會曾與政府當局舉行3次會議，並在其中一次會議上聽取公眾就該命令提出的意見。曾向小組委員會提出意見的機構及個別人士名單載於**附錄II**。

14. 為讓小組委員會有更多時間研究該命令，立法會於2011年3月16日通過一項決議，把該命令的審議期延展至2011年5月4日。

## 小組委員會的商議工作

### 增加煙草稅的理據

15. 小組委員會部分委員普遍支持該命令，但另外一些委員，包括方剛議員、梁國雄議員及陳偉業議員則質疑提高煙草稅的理據，他們並批評政府當局在提出加稅前，未有認真研究有關的社會及經濟影響。

16. 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。

17. 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<sup>1</sup>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是一致的，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。

18. 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，以煙草稅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%。

19. 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

---

<sup>1</sup> 人口中15歲或以上習慣每日吸煙的人士的比率。

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

20. 小組委員會察悉，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

21. 小組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。

22. 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

23. 小組委員會察悉，衛生署設有戒煙熱線，提供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往由醫管局、衛生署及非政府機構(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。

24. 小組委員會部分委員(包括黃定光議員)質疑，自2009年調高煙草稅後及2011年2月23日的財政預算案後，戒煙服務的需求有否任何增加。政府當局表示，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個來電高出超過三倍。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年平常每日來電數目的五倍)。類似的情況亦在2009年2月增加煙草稅後出現。這清楚顯示吸煙人士對調高煙草稅有所反應，並考慮戒煙。

25. 政府當局進而表示，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，有醫護專業人員，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*

26. 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該等服務的統計數字，以及就該等服務的成效所作的評估。黃定光議員認為，該等服務應免費提供，並讓有需要的人士更容易獲得服務。

27. 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年的總使用率分別是567人及597人，錄得自2008年來80%的升幅。在2009年，成功戒煙的比率為29.2%，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立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安排接受免費的尼古丁替補療法。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%。

28. 政府當局表示，為動員社區力量，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，接受治療後一年成功戒煙的比率，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，接受治療後成功戒煙的比率仍在分析中。

29. 政府當局進而表示，為加深了解新來港人士和少數族裔人士對戒煙服務的需要，衛生署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。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*

30. 小組委員會察悉，香港吸煙與健康委員會亦會加強推廣無煙文化的工作。該委員會會透過與區議會合作，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。

31. 小組委員會部分委員察悉，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。政府當局會視乎實際的開支需要將資源作適當分配。

32. 政府當局指出，近年來政府在控煙方面投放的資源與年俱增。在2011-2012年度，控煙辦的預算開支為1億1,330萬元，



包括投放在執法方面的3,660萬元及健康教育和戒煙服務方面的5,570萬元。衛生署亦將有107名員工負責執法的工作，14名員工負責健康教育和戒煙服務的工作。當局已預留額外撥款2,100萬元，以加強衛生署的戒煙服務，而當局已為醫管局預留1,960萬元額外撥款，以便在基層醫療層面提升醫管局的戒煙服務。醫管局的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，提供戒煙服務。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。

33. 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，例如東華三院及博愛醫院提供的以社區為本戒煙服務。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，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。衛生署會與其他非政府機構進一步合作，舉辦以學校為本的計劃，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。

#### 增加煙草稅對私煙活動的影響

34. 小組委員會部分委員，包括方剛議員、黃定光議員、梁國雄議員及陳偉業議員認為，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。這些委員亦關注到，不少私煙都是假煙，對吸煙人士的健康構成更大的危害。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。

35. 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香煙數量實質有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。

36. 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，海關已從內部增加調配人手，密切留意各口岸及市面上的私煙活動情況，從不同層面包括在入口、貯存、分銷和街頭販賣等着手加強打擊私煙活動，如有需要，會增加額外資源支援反私煙的執法工作。

#### 對報販的影響

37. 小組委員會委員普遍深切關注調高煙草稅對從事煙草行業人士生計的影響，特別是報販生計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。方剛議員促請政府當局制訂新措施，以便在2011年2月增加煙草稅後增加這些報販的商機。

38. 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。

39. 政府當局強調，以循序漸進方式加強控煙，以保障公眾健康，是社會的共識。不論在本港或國際，控制煙草使用及香煙銷售量下降都是不能逆轉的趨勢。政府當局會繼續持開放態度，與業界共同探討可行方法，以助他們適應營商環境的轉變。政府當局至今仍未收到業界在這方面的具體意見或建議。就此，食環署與報販代表會繼續保持對話。

## 稅率的政策

40. 陳偉業議員及梁國雄議員質疑當局一方面增加煙草產品稅率，另一方面則豁免葡萄酒、啤酒及所有其他酒精類飲品的稅項的背後理據。他們認為，這些酒精飲品對社會的禍害並非少於煙草產品，而且現行政策容許富人享用較廉價的葡萄酒，窮人則須付錢購買昂貴的香煙。

41. 政府當局表示，政府正採取行動打擊其他濫藥情況，並致力加強有關酗酒和濫藥風險及禍害的公眾教育和宣傳。另外，當局亦正推行其他針對在酒精及藥物影響下駕駛等具體問題的措施。因此，建議增加煙草稅不存在歧視問題，也不違反政府保障公眾健康的政策。每項公眾衛生事宜均應按其本身的情況予以考慮及處理，就煙草方面，當局採取全盤行動的理據實無庸置疑。

## **委員建議廢除該命令**

42. 方剛議員、梁國雄議員及陳偉業議員已表明，他們可能在2011年5月4日的立法會會議席上動議一項議案，以廢除該命令。

## **徵詢意見**

43. 謹請委員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2011年4月14日

《 2011年公共收入保障(應課稅品)令 》小組委員會

委員名單

主席	李國麟議員, SBS, JP
委員	何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
	涂謹申議員
	陳鑑林議員
	鄭家富議員
	方剛議員, SBS, JP
	梁君彥議員, GBS, JP
	黃定光議員, BBS, JP
	甘乃威議員, MH
	陳健波議員, JP
	梁家騮議員
	張國柱議員
	梁家傑議員, SC
	梁國雄議員
	陳偉業議員
	(合共：15位委員)
秘書	余天寶女士
法律顧問	譚淑芳女士

《2011年公共收入保障(應課稅品)令》小組委員會

向小組委員會提出意見的機構／個別人士名單

1. 香港吸煙與健康委員會
2. 香港大學公共衛生學院
3. 綠色健康環境團體
4. 南土瓜灣關注組
5. 關注控煙工作委員會
6. 全港報販大聯盟
7. 亞洲反吸煙諮詢所
8. 107動力
9. 張瑞翔先生
10. 基督教聯合那打素社康服務
11. 好煙民大聯盟
12. 香港大學護理學院
13. 香港家庭醫學學院及香港醫學專科學院
14. 香港社會醫學學院
15. 西貢區議會議員何民傑先生
16. 稅債票償大聯盟
17. 博愛醫院
18. 香港大學兒童及青少年科學系社區兒童健康科
19. 東華三院戒煙綜合服務中心
20. 梁兆恆先生
21. 政治評論員黃世澤先生\*
22. 爭氣行動\*
23. 南區區議員楊默博士\*
24. 東區區議員楊位醒先生\*

\* 只提交書面意見