

二零一一年四月八日會議  
資料文件

《2011年公共收入保障(應課稅品)令》  
小組委員會

控煙和增加煙草稅

目的

政府的既定政策是以多管齊下的方式逐步推行控煙工作。根據這個政策，當局以增加煙草稅作為控煙措施的重要一環，本文件旨在向委員簡介在這方面的工作。

控煙－全球及本地致力推行的工作

2. 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(世衛)《國際控煙框架公約》(《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》的適用範圍亦由二零零六年起擴大至香港。我們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，當局以循序漸進、多管齊下的方式，從多方面着手，包括立法、宣傳、教育、執行法例、推廣戒煙及徵稅。過去三十多年來，我們一直因應社會的期望和接受程度，循序漸進地在各方面加強控煙。八十年代初以來控煙工作的重要新里程，撮載於附件甲。較近期而言，自當局在二零零七年修訂《吸煙(公眾衛生)條例》，將法定禁煙範圍大幅擴大至所有室內工作間和公眾地方後，我們一直採取多項措施，加強控煙工作。

## 以增加煙草稅作為控煙措施

### 國際經驗

4. 為遏止全球的煙草流行，世衛一直呼籲所有成員國調高煙草稅，認為這是減低煙草消耗量的最直接及最有效方法<sup>1</sup>。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。香煙價格已確認是影響煙草消耗量和吸煙率的主要因素<sup>2</sup>。世界銀行的研究結果顯示，平均來說，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%。在後者而言，收入較低往往令人對價格變動的反應較大<sup>3</sup>。國際經驗強烈顯示，煙草稅對減低吸煙率起着非常重要的作用。

5. 年青人對價格變動較為敏感，較易感受到提高香煙價格的影響。年輕吸煙者吸煙年期相對較短，煙癮亦可能較淺，因此較容易適應價格變動。雖然還有其他非經濟因素可能影響煙草消耗量(例如朋輩影響)，但大致而言，提高香煙價格是防止年青人養成吸煙習慣或協助已染上此習的年輕吸煙者戒煙的有效方法。美國社區預防服務疾病控制專責中心(The US Centre for Disease Control Taskforce on Community Preventive Services)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。<sup>4</sup>

### 本港的情況

6. 在香港，增加煙草稅一直是行之有效的做法，被公認為控煙措施的重要一環。多年來，當局循序漸進地調高煙草稅，同時亦加強整體控煙工作。調高煙草稅是控制煙草使用的主要措施之一，與其他控煙措施互相配合，並通常與這些其他措施相輔相成地推行，有關時序表載於**附件甲**。從八十年代初開始，煙草稅多次被調高，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>5</sup>亦由一九八二年年初的23.3%逐漸下降至二零零九

<sup>1</sup> 2008《全球煙草流行報告》，The MPOWER package: <http://www.who.int/tobacco/mpower/en/>

<sup>2</sup> McGhee以及其他人(2005)：《香港因煙草相關疾病(包括二手煙)而付出的代價》，管制煙草二〇〇六年；15；125-130

<sup>3</sup> 世界銀行(1999)〈抑止潮流：政府和煙草管制的經濟學〉(Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control)

<sup>4</sup> Task Force on Community Preventive Services. Tobacco. In : Zaza S, Briss PA, Harris KW, eds. The Guide to Community Preventive Services: What Works to Promote Health? Atlanta (GA): Oxford University Press; 2005:3-79

<sup>5</sup> 人口中15歲或以上習慣每日吸煙的人士的比率。

年年底的 12.0%。由一九八二年至今的人口吸煙比率、每日吸煙量、煙草稅率和已完稅香煙數量，載於附件乙。

7. 政府上次在二零零九年二月調高煙草稅 50%，並由二零一零年八月一日起取消入境旅客在入境關卡可攜帶免稅煙草產品的優惠(小量作自用的煙草產品除外)，以進一步加強以煙草稅作為控煙措施的功效。政府統計處在二零零八年年初至二零零九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)。宏觀指數尚未出現很大變化並不意外。過往經驗顯示，調高煙草後需要一段時間，如吸煙量及吸煙率等較慣性的指標才會回落，這些指標通常在一段時間後才逐漸轉變(如附件乙所示)。

8. 在對二零零八年年初至二零零九年年底期間的吸煙情況轉變進行更詳細的分析後(見政府統計處分別於二零零七年十二月至二零零八年三月及二零零九年十一月至二零一零年二月進行兩次住戶統計調查所得的按性別及年齡劃分的吸煙人數及百分比，詳情載於附件丙)，結果顯示習慣每日吸食香煙的 15 至 19 歲及 20 至 29 歲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%)。這與世界衛生組織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。另一方面，我們察覺到 40 至 59 歲的吸煙人口明顯增加，以百分比計算尤以女性人口為然。這個趨勢亦與工作人口的整體經濟和就業情況有所改善吻合。

9. 另一個反映增加煙草稅對吸煙人士有更直接影響的指標，就是戒煙服務的需求，這方面的需求在增加煙草稅後大幅飆升。二零零九年衛生署戒煙熱線的來電數目較二零零八年同期激增 258%，有關數字在二零一零年亦維持在超過 13 800 的高水平。在緊接二零零九年二月宣布增加煙草稅後的數月內，戒煙熱線查詢的來電數目已較二零零九年的平均數目增加 1.5 倍。我們察覺到，在二零一零年年底及二零一一年年初，有揣測報道指煙草稅即將增加，當時亦出現類似情況。在二零一一至一二年度財政預算案宣布增加煙草稅後首周，熱線的來電數目是平常數字的五倍。這清楚顯示吸煙人士對調高煙草稅有所反應，並考慮戒煙。

## 建議在二零一一年增加煙草稅

10. 控煙政策的目的是透過遏止香煙消費、盡量避免公眾受到二手煙影響及進一步減低本港的吸煙率，保障公眾健康。已獲廣泛確認的科研結果指出，吸煙和接觸二手煙影響會危害健康。據估計，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<sup>6</sup>。因此，不論從公眾衛生或經濟的角度來看，我們都有需要繼續加強控煙工作。

11. 除獲廣泛認同的國際經驗外，本港在過去三十年的經驗亦顯示，調高煙草稅及推行一系列控煙措施，與煙草消耗量及吸煙率下降的情況相吻合。相比起來，在煙草稅在普遍通脹情況下維持不變的那些年份，實質煙草稅水平下降卻與煙草消耗量及吸煙率逐步上升的情況相吻合。逆向相關的吸煙人口比例，連同扣除物價後的煙草稅率，載於附件丁。因此，若不調高煙草稅，我們便不能繼續有效地加強控煙措施。

12. 為保障公眾健康，財政司司長在二零一一至一二年度的財政預算案中，建議把每支香煙的煙草稅調高5角(由每千支1,206元增至每千支1,706元)，並按同等比例(即41.46%)提高其他煙草產品的稅率。我們要強調一點，建議調高煙草稅是為了保障公眾健康而非增加稅收。當局須繼續從各方面加強控煙措施，包括收緊控煙法例、加強宣傳及公眾教育，以及逐步調高煙草率，以減低吸煙草消耗量及吸煙率，並防止青少年養成吸煙習慣，這點非常重要。隨着當局自二零零七年起在其他方面加強控煙措施，我們亦必須相應調高煙草稅。

13. 應注意的是，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，每包香煙的零售價亦與大部分這些經濟體系相若或為低(見附件戊)。在這些經濟體系中，每包香煙的零售價約相當於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%。

<sup>6</sup> McGhee以及其他人(2005)：《香港因煙草相關疾病(包括二手煙)而付出的代價》，管制煙草二零零六年；15；125-13

14. 除了建議增加煙草稅外，政府亦會繼續採取步驟在其他方面加強控煙，包括執行控煙條例(包括法定禁煙規定)、加強公眾健康教育及推廣戒煙，以及大幅增加戒煙服務的資源及提供戒煙服務。政府亦會繼續密切監察走私香煙情況和販賣走私香煙活動，以及有需要時加強執法力度。這些工作會於提交予委員的另一份資料文件內闡述。

15. 政府致力保障公眾健康。從醫療角度來看，以實據為本的醫學研究已確證，吸煙及接觸二手煙會對健康造成直接損害。根據《公約》，我們有國際責任須繼續採取措施，以逐步加強控煙及應付煙草導致公眾健康流行病的問題。國際已公認，吸煙及接觸二手煙並無安全水平可言，政府須採取一系列控煙措施(包括徵稅)，以遏止煙草的廣泛使用，從而保障公眾健康。

16. 當局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，我們採取全盤行動的理據實無庸置疑。

食物及衛生局  
二零一一年四月

附件甲

自八十零年代初起推行的主要控煙措施時序表

日期	控煙措施
一九八二年	立法會在一九八二通過《吸煙(公眾衛生)條例》(第371章)，制定法定禁煙區及限制煙草產品銷售及廣告。
一九八二年十一月十五日	規定在所有文字媒體的煙草廣告印有健康忠告。 規定在煙草產品封包上印有健康忠告。
一九八二年	分階段在升降機、渡輪、火車、電影院、劇院、音樂廳及機場客運大樓實施禁煙。
一九八三年二月二十三日	在一九八三至八四年度財政預算案演辭中宣布把煙草產品的稅率調高300%。
一九八四年	調高煙草產品的稅率118%。
一九八八年	調高煙草產品的稅率106%。
一九八八年十二月一日	禁止在下午四時至晚上十時三十分的電視煙草廣告及贊助。
一九八九年	調高煙草產品的稅率109%。
一九九零年	調高煙草產品的稅率25%。
一九九零年十二月一日	禁止所有電視和電台煙草廣告及贊助。
一九九一年	調高煙草產品的稅率100%。
一九九二年	調高煙草產品的稅率10%。
一九九二年八月一日	禁止所有在電影院播放的煙草廣告。
一九九三年	把煙草產品的稅率調高9.5%。
一九九三年二月	不得售賣或要約出售焦油含量超過20毫克的捲煙。
一九九四年一月一日	規定在所有文字媒體、標誌及大型告示板的煙草廣告上的健康忠告至少佔有廣告面積的20%。
一九九四年	禁止將煙草產品售予或給予18歲以下人士。
一九九五年	把煙草產品的稅率調高8%。
一九九五年四月	任何人在出售煙草產品時，必須於其處所的當眼處，設置一個中英文標誌，表示禁止將煙草產品售予或給予18歲以下人士。
一九九六年	把煙草產品的稅率調高9%。
一九九七年	把煙草產品的稅率調高6%。
一九九八年	把煙草產品的稅率調高6%。
一九九八年四月一日	不得以銷售機售賣或要約出售任何煙草產品。 不得將煙草廣告置於電腦互聯網上。
一九九八年七月一日	在購物商場、百貨公司、超級市場、銀行、遊戲機中心實施禁煙。

	不得以任何獎品、禮物、憑證或彩票誘使人們購買煙草產品。
一九九九年六月二十六日	禁止所有煙草廣告的展示。
一九九九年七月	規定所有提供超過 200 個座位的餐廳，需要將最少三分之一的面積設定為禁煙區。 任何人售賣的捲煙必須裝載於至少 20 支捲煙的封包內。 最高焦油含量的限制由 20 毫克降低至超過 17 毫克。
一九九九年十二月三十一日	禁止在所有文字媒體的煙草廣告。
二零零一年	衛生署成立控煙辦公室，統籌控煙法例的執行、公眾教育及戒煙宣傳。
二零零一年六月	就吸煙（公眾衛生）條例的建議修訂發出諮詢文件。
二零零五年四月	向立法會提交《2005 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例》。
二零零五年	中國簽署並通過世界衛生組織(世衛)《國際控煙框架公約》(《公約》)。
二零零六年	《公約》正式生效，而適用範圍亦擴大至香港。
二零零六年十月十九日	立法會通過《2006 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例》。
二零零六年十月	根據該條例委任和賦予衛生署控煙辦控煙督察巡視和執法的權力。
二零零七年一月一日	在所有室內工作地方及公眾地方(包括食肆、卡拉OK、遊戲機中心、商場、街市、安老院等，惟六類合資格場所除外)的室內區域、學校、大學、幼兒中心、醫院及某些室外文康場地(包括由康樂及文化事務署管理的公眾休憩公園、泳灘、泳池及大球場)實施禁煙。
二零零七年十月二十七日	實行在煙草產品加入新的圖象健康忠告和包裝規限。
二零零七年十一月一日	禁止在聘用兩名或以下僱員的零售店展示煙草廣告。
二零零八年二月	向立法會提交設立吸煙罪行定額罰款制度的法例。
二零零九年一月	按照實證為本的服務模式，與一間非政府機構(東華三院)合作開展為期3年的社區戒煙服務先導計劃。
二零零九年二月二十五日	在二零零九至一零年度財政預算案演辭中公布，把煙草產品的稅率調高 50%。
二零零九年七月一日	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。
二零零九年七月二日	立法會通過《定額罰款(吸煙罪行)條例》(第 600 章)。
二零零九年九月一日	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。

二零零九年九月 一日	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。
二零零九年十一 月一日	禁止小販攤檔展示煙草廣告的規定生效。
二零一零年四月	與一間非政府機構(博愛醫院)合作開展為期一年的針灸戒煙服務先導計劃。
二零一零年八月 一日	取消入境旅客在入境關卡可攜帶免稅煙草產品的優惠(小量作自用的煙草產品除外，任何一包香煙的數量上限為19支；或雪茄1支／總重量不超過25克的多於1支雪茄；其他製成煙草25克)。
二零一零年十二 月一日	把禁煙規定擴大至約130個露天公共運輸交匯處。
二零一一年二月 二十三日	在二零一一至一二年度財政預算案演辭所公布，把煙草產品的稅率調高41.5%。

## 附件乙

### 吸煙情況及煙草稅

年份	煙草稅 (以每包 20 支香煙 計)(元)	完稅香煙數 量(百萬支)	15 歲以上 人口吸煙 人士比率 (%) <sup>1</sup>	習慣每日 吸煙人士 平均每日 吸煙支數 (支) <sup>2</sup>	有關吸煙情 況統計調查 進行時間
1982	0.889	7 029	23.3%	16	01-03/1982
1983	3.56	4 445	19.9%	14	03/1983
1984	3.56	4 639	18.7%	15	07/1984
1986	4.2	3 776	17.4%	15	07/1986
1988	3.5	6 831	16.8%	15	07/1988
1990	4.8	6 940	15.7%	13	07/1990
1993	11.6	4 169	14.9%	13	08-09/1993
1996	13.64	3 981	14.8%	16	01/1996
1998	15.32	3 368	15.0%	16	03/1998
2000	15.32	3 168	12.4%	15	10-11/2000
2002	16.08	2 730	14.4%	14	11/2002- 02/2003
2005	16.08	2 938	14.0%	13	02-05/2005
2007	16.08	3 496	-	-	-
2008	16.08	3 790	11.8%	13.9	12/2007- 03/2008
2009	24.12	2 887	-	-	-
2010	24.12	3 137	12.0%	13.7	11/2009- 02/2010

<sup>1</sup> 指習慣每日吸食香煙的人士佔所有 15 歲及以上人士的百分比

<sup>2</sup> 在 2005 及以前的年份只有四捨五入後的整數數字

## 附件丙

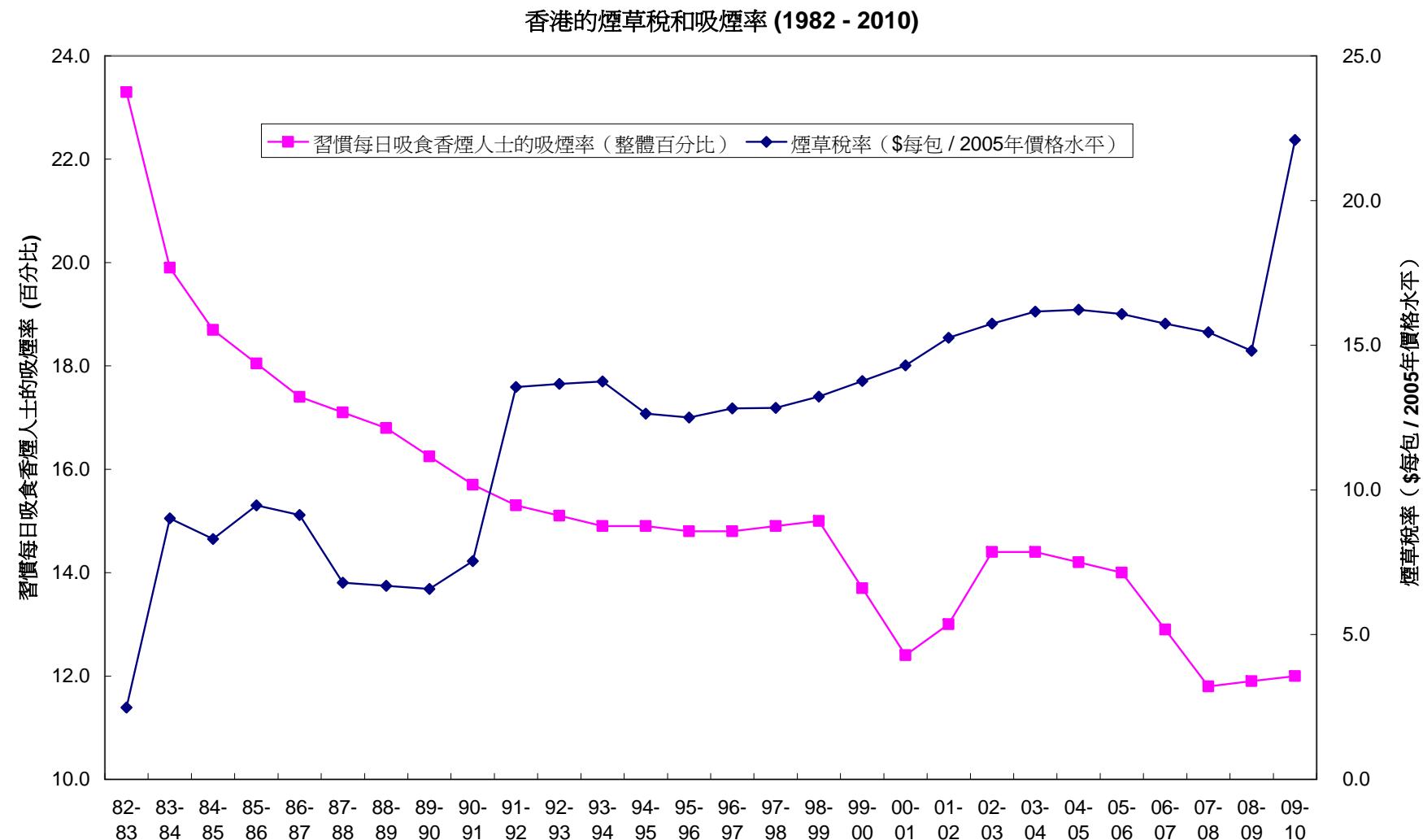
### 習慣每日吸食香煙人士按年齡及性別劃分的比率

年齡	二零零七年十二月至二零零八年三月			二零零九年十一月至二零一零年二月		
	男性	女性	整體	男性	女性	整體
15 至 19	7 900 (3.5%)	2 500 (1.2%)	10 500 (2.4%)	6 100 (2.7%)	1 600 (0.8%)	7 700 (1.8%)
20 至 29	81 000 (18.4%)	26 900 (6.1%)	107 800 (12.2%)	72 400 (16.3%)	26 800 (5.8%)	99 200 (11.0%)
30 至 39	121 000 (25.7%)	35 400 (6.4%)	156 400 (15.3%)	121 000 (26.2%)	36 100 (6.6%)	157 100 (15.6%)
40 至 49	145 700 (24.2%)	20 700 (3.1%)	166 400 (13.2%)	147 600 (25.9%)	23 000 (3.6%)	170 600 (14.0%)
50 至 59	122 700 (24.2%)	10 500 (2.1%)	133 300 (13.2%)	141 400 (26.1%)	14 100 (2.6%)	155 500 (14.3%)
60 及以 上	92 600 (17.3%)	9 900 (1.7%)	102 500 (9.2%)	98 200 (17.0%)	10 300 (1.7%)	108 500 (9.1%)
總計	571 000 (20.5%)	105 900 (3.6%)	676 900 (11.8%)	586 800 (20.8%)	112 000 (3.7%)	698 700 (12.0%)

註

1：由於四捨五入關係，列表內個別項目的數字加起來可能與總數略有出入。

2：括號內的數字為習慣每日吸食香煙人士的比率，這是他們佔該年齡及性別小組所有人數的百分比。



## 附件戊

### 比較人均本地生產總值、香煙零售價、 煙草稅佔香煙零售價的比例及吸煙率

國家／經濟體系	2008年的人均本地生產總值 <sup>1</sup> (美元)	2008年的香煙零售價 <sup>2</sup> (美元)	2008年煙草稅佔香煙零售價的比例 <sup>2</sup>	根據調查結果的所得吸煙率 <sup>2</sup>	接受調查的年齡組別 <sup>2</sup>	調查年份 <sup>2</sup>
挪威	94,568 (~737,630港元)	10.14 (~79.09港元)	73%	26.0%	16歲至 74歲	2007
瑞士	65,699 (~512,455港元)	6.20 (~48.36港元)	62%	20.0%	14歲至 65歲	2007
丹麥	62,036 (~483,879港元)	6.24 (~48.67港元)	72%	23.0%	15歲及以上	2008
愛爾蘭	60,178 (~469,390港元)	11.27 (~87.91港元)	79%	29.0%	18歲及以上	2007
荷蘭	53,076 (~413,992港元)	6.12 (~47.74港元)	76%	28.0%	15歲及以上	2007
瑞典	52,884 (~412,499港元)	5.63 (~43.91港元)	73%	12.0% (男性)； 16.0% (女性)	16歲至 84歲	2007
芬蘭	50,905 (~397,059港元)	6.12 (~47.74港元)	77%	20.6%	15歲至 64歲	2007
奧地利	62,036 (~483,879港元)	6.24 (~48.67港元)	73%	40.2% (男性)； 35.5% (女性)	14歲至 99歲	2004
澳洲	48,499 (~378,290港元)	6.65 (~51.87港元)	62%	16.6%	14歲及以上	2007
美國	47,209 (~368,227港元)	4.58 (~35.72港元)	37%	19.8%	18歲及以上	2007
比利時	47,194 (~368,113港元)	5.79 (~45.16港元)	77%	23.7%	15歲及以上	2004
加拿大	45,003 (~351,022港元)	6.48 (~50.54港元)	65%	15.3%	15歲及以上	2007
法國	44,471 (~346,878港元)	7.38 (~57.56港元)	80%	25.0%	12歲至 75歲	2005
德國	44,264 (~345,260港元)	6.55 (~51.09港元)	76%	23.2%	15歲及以上	2005
英國	43,361 (~338,214港元)	7.64 (~59.59港元)	80%	21.0%	16歲及以上	2007

國家／經濟體系	2008年的人均本地生產總值 <sup>1</sup> (美元)	2008年的香煙零售價 <sup>2</sup> (美元)	2008年煙草稅佔香煙零售價的比例 <sup>2</sup>	根據調查結果的所得吸煙率 <sup>2</sup>	接受調查的年齡組別 <sup>2</sup>	調查年份 <sup>2</sup>
新加坡	39,950 (~311,606港元)	8.06 (~62.87港元)	76%	13.0%	18歲及以上	2007
意大利	38,385 (~299,399港元)	5.98 (~46.64港元)	75%	22.2%	14歲至100歲	2008
日本	38,268 (~298,490港元)	3.31 (~25.82港元)	63%	23.8%	20歲及以上	2006
西班牙	35,000 (~273,003港元)	4.18 (~32.60港元)	77%	26.0%	16歲及以上	2006
香港	30,863 (~240,733港元)	5.00 <sup>3</sup> (~39港元) (2010年增加煙草稅前)	62%	12.0%	15歲及以上	2009
		6.28 <sup>3</sup> (~49港元) (2010年增加煙草稅後)	69% <sup>3</sup>			

註：約 7.8 港元兌 1 美元

<sup>1</sup> 資料來源：世界發展指標及全球金融發展資料庫、世界銀行（香港除外）。

<sup>2</sup> 資料來源：世界衛生組織《二零零九年全球煙草流行報告：落實無煙環境》（香港除外）。以當地最高銷量品牌，20支為一包的零售價計算。

<sup>3</sup> 最近一次建議增加煙草稅後的香煙零售價及煙草稅佔香煙零售價的比例