

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1)1198/13-14(02)號文件

檔 號：CB1/BC/5/13

### 《2014年應課稅品(修訂)條例草案》委員會

#### 背景資料簡介

#### 目的

本文件就《2014年應課稅品(修訂)條例草案》(下稱"《條例草案》")提供背景資料，並綜述議員先前就提高煙草稅提出的意見及關注事項。

#### 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稅率，以減低煙草消耗量及吸煙率，並防止青少年養成吸煙習慣。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。

4. 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2014-2015年度財政預算案中，建議把每支香煙的煙草稅調高兩角(增幅為11.72%)，並將按同等比例提高其他煙草產品的稅率，使煙草稅佔零售價的比例，提升至約70%，達到世界衛生組織建議的最低水平。

### 《2014年公共收入保障(應課稅品)令》

5. 為即時調高煙草稅率，《2014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2014年2月26日根據《公共收入保障條例》(第120章)(下稱"該條例")第2條作出。該命令於2014年2月26日上午11時生效。該命令的附表載有修訂《應課稅品條例》(第109章)的擬議條例草案，該擬議條例草案與《條例草案》相同。本會未有成立小組委員會，以研究該命令。

6. 該命令是一項臨時措施。根據該條例第5(2)條，該命令於下列情況即告有效期屆滿並停止生效——

- (a) 憲報公布立法會已否決《條例草案》；
- (b) 憲報公布《條例草案》或該命令已被撤回；
- (c) 《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(即2014年6月26日)，

以上各項以最早發生者為準。

7. 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。

### 《條例草案》

8. 《條例草案》於2014年3月19日提交立法會。《條例草案》旨在——

- (a) 修訂《應課稅品條例》(第109章)附表1第II部，把各類煙草的稅率調高約11.7%；及
- (b) 使《條例草案》可追溯至2014年2月26日上午11時生效，因為該命令亦於上述時間生效。

各類煙草建議稅率的概覽載於**附錄I**。

## 議員提出的意見及關注事項

9. 就財政司司長在其2011-2012年度財政預算案中調高煙草稅41.5%的建議，行政長官會同行政會議於2011年2月23日作出《2011年公共收入保障(應課稅品)令》，並於2011年4月13日向立法會提交《2011年應課稅品(修訂)條例草案》。本會分別成立小組委員會及法案委員會，以研究該兩項法例。小組委員會及法案委員會的議員提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

### 增加煙草稅的理據

10. 部分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。他們亦認為，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。

11. 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。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，本港的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%。政府當局並指出，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。在大部分這些先進的經濟體系中，煙草稅佔香煙零售價的比例多為70%以上。就本港情況而言，煙草稅佔香煙零售價中的比例在2011年建議增加煙草稅前約為62%，在建議增加煙草稅後則約為69%。

12. 部分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。

13. 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。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。

### 戒煙服務

14. 議員察悉，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。部分議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。議員亦普遍關注現行的戒煙服務是否足夠。部分議員認為，政府當局應豁免該等服務的所有費用，包括登記費。

15. 政府當局並指出，香港吸煙與健康委員會每年均獲衛生署撥款，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。至於診所服務，政府當局指出，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)，醫管局則在全港設有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。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。

16. 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。

17. 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。政府當局進而指出，近年政府為關乎控煙的工作範疇所投放的資源與年俱增。相關方面如控煙辦、衛生署及醫管局在控煙及戒煙服務的開支亦有所增加。

### 增加煙草稅對私煙活動的影響

18. 部分議員認為，增加煙草稅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。

19. 政府當局表示，香港海關(下稱"海關")已加強針對私煙活動的執法行動，而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。政府當局進而表示，除成立反私煙調查組專責打擊私煙活動外，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2011-2012年度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。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

20. 議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。議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，並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。

21. 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。食環署與報販代表會繼續保持對話，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。

## 立法會質詢

22. 議員對私煙活動表示關注，並在2012年2月8日、2012年2月22日、2012年6月27日及2013年11月20日的立法會會議上，就處理有關事宜的措施提出質詢。有關該等立法會質詢的詳細內容及政府當局的回覆，可透過載於**附錄II**的超連結閱覽。

## 相關文件

23. 立法會網站的相關文件載列於**附錄II**。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2014年4月7日

## 各類煙草的建議稅率

煙草產品	現行稅率	建議稅率
(a) 每1 000支香煙	1,706元	1,906元
(b) 雪茄	每公斤2,197元	每公斤2,455元
(c) 中國熟煙	每公斤419元	每公斤468元
(d) 所有其他製成煙草，擬用作製造香煙者除外	每公斤2,067元	每公斤2,309元

## 相關文件一覽表

- 《2011年公共收入保障(應課稅品)令》小組委員會報告(立法會 CB(1)1883/10-11 號文件)  
<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/hc/papers/hc0415cb1-1883-c.pdf>
- 《2011年應課稅品(修訂)條例草案》委員會報告(立法會 CB(1)2339/10-11 號文件)  
<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/bc/bc05/reports/bc050615cb1-2339-c.pdf>
- 相關立法會質詢的超連結——

日期	立法會質詢
2012年2月8日	黃定光議員就販賣私煙提出的質詢 <a href="http://www.info.gov.hk/gia/general/201202/08/P201202080175.htm">http://www.info.gov.hk/gia/general/201202/08/P201202080175.htm</a>
2012年2月22日	黃定光議員就未完稅香煙提出的質詢 <a href="http://www.info.gov.hk/gia/general/201202/22/P201202220191.htm">http://www.info.gov.hk/gia/general/201202/22/P201202220191.htm</a>
2012年6月27日	方剛議員就打擊販賣私煙的措施提出的質詢 <a href="http://www.info.gov.hk/gia/general/201206/27/P201206270299.htm">http://www.info.gov.hk/gia/general/201206/27/P201206270299.htm</a>
2013年11月20日	黃定光議員就打擊私煙的措施提出的質詢 <a href="http://www.info.gov.hk/gia/general/201311/20/P201311200333.htm">http://www.info.gov.hk/gia/general/201311/20/P201311200333.htm</a>