

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1340/16-17(03)號文件

檔 號：CB2/SS/4/16

《2017年吸煙(公眾衛生)(公告)(修訂)令》小組委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件提供《2017年吸煙(公眾衛生)(公告)(修訂)令》("《修訂令》")的背景資料，並概述衛生事務委員會就政府當局的下述立法建議所作的討論：修訂煙草產品的封包或零售盛器上健康忠告及焦油量和尼古丁量說明的式樣(包括規格)。

背景

2. 據世界衛生組織("世衛")所述，煙草產品包裝上經悉心設計的健康忠告及訊息，已證實為一種具成本效益的方法，能加深公眾認識使用煙草對健康的影響，並能有效減少煙草消費。世衛《煙草控制框架公約》("《公約》")¹第11.1(b)條規定，各締約方應採取和實行有效措施，以確保在煙草產品的每盒和單位包裝，以及用於零售這類製品的任何外部包裝和標籤上，均載有健康忠告及訊息。這些忠告及訊息應交替使用；應是大而明確、醒目和清晰的；應佔主要可見部分的50%或以上，但不應少於主要可見部分的30%；及可採取或包括圖片或象形圖的形式。

3. 《吸煙(公眾衛生)條例》(第371章)("《條例》")及其附屬法例就控煙工作提供一個法律框架，監管煙草產品在香港的使用、售賣及宣傳。根據《條例》第8及9條，香煙²、雪茄、煙斗煙草及香煙煙草的封包或零售盛器(視屬何情況而定)須以訂明的大小和字眼展示健康忠告。根據於2006年修訂的《吸煙(公眾

¹ 世衛《公約》於2005年生效。各締約方有責任採取多個步驟，以降低煙草產品的供求。中國是其中一個簽署並通過世衛《公約》的國家，而《公約》的適用範圍已由2006年起擴大至香港。

² 適用於載有20支或多於20支香煙的封包及載有任何數量香煙的香煙包的零售盛器。

衛生)(公告)令》(第371B章)("《命令》")的第3、4A及4AA條，健康忠告須屬《命令》附表所列出的其中一種式樣，並須展示於有關的封包及零售盛器的最大的兩個表面上。除載有一支雪茄的零售盛器外，有關的健康忠告須最少覆蓋展示該忠告的表面面積的50%。另外，《條例》第8條及《命令》第3條訂明，香煙的封包及零售盛器須以《命令》附表所訂明的式樣及方式展示焦油量及尼古丁量，並須展示於有關的封包及零售盛器的最大的兩個表面上。

《修訂令》

4. 2017年4月21日，政府當局於憲報公布《修訂令》。《修訂令》由食物及衛生局局長根據《條例》第18(2)條作出，以修訂《命令》所訂明健康忠告的式樣(包括規格)、大小及香煙和煙草產品的封包或零售盛器上健康忠告及訊息的數目，詳情如下：

- (a) 普遍而言，同一健康忠告的中英文版本，須覆蓋封包或零售盛器最大的兩個表面的最少85%。如封包或盛器呈圓柱體形，健康忠告的中文版本須至少覆蓋該圓柱體的彎曲表面的面積的85%，而同一忠告的英文版本至少覆蓋圓柱體蓋上的頂部表面的面積的50%。至於雪茄的零售盛器，健康忠告的中文版本須至少覆蓋該盛器正面的最大表面的面積的70%，而同一忠告的英文版本須覆蓋該盛器背面的最大表面的面積的100%；
- (b) 以12個新的健康忠告式樣取代6個健康忠告式樣。新的訂明健康忠告式樣將加入兩個新信息，即"請為你的下一代戒煙"及"戒煙熱線：1833 183"；及
- (c) 焦油量和尼古丁量說明，須獨立印於香煙封包及零售盛器的不附有健康忠告的其他表面。

5. 《修訂令》於2017年4月26日提交立法會會議席上省覽，以進行先訂立後審議的程序。《修訂令》將自2017年10月21日起實施。《修訂令》訂明由生效日期起計為期6個月的過渡期。

事務委員會的商議工作

6. 事務委員會在2015年5月18日的會議上討論政府當局的初步立法建議，並於2015年7月6日聽取100個團體口頭陳述的意見。在第六屆立法會，事務委員會在2016年12月至2017年3月期間舉行的4次會議上，討論政府當局的最新立法建議，並在其中一次於2017年1月17日舉行的會議上，聽取69個團體口頭陳述的意見。委員的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

健康忠告的所佔範圍及式樣

7. 委員察悉，有關把健康忠告圖像覆蓋的面積，由佔有關的煙草產品的封包或零售盛器最大的兩個表面的最少50%，增至最少85%的立法建議。部分委員支持上述建議。然而，部分其他委員指出，2015年的香港吸煙人口比例為10.5%，此比例已十分低，他們質疑建議在降低吸煙人口比例方面的成效。鑒於香港的吸煙人口比例和情況有別於其他國家，這些委員認為當局應提供有力的證據，特別是本地統計數據及以實證為基礎的分析資料，以支持其建議。他們亦察悉並關注到，只有尼泊爾、巴基斯坦及泰國等少數國家規定健康忠告的面積須覆蓋香煙封包上最大的兩個表面最少85%。另有意見認為，政府當局反而應加強戒煙服務。此外，香港吸煙與健康委員會及衛生署控煙辦公室應獲分配更多資源，以便前者加強宣傳吸煙的害處，後者則在法定禁煙區有效執行禁煙的規定。

8. 政府當局表示，根據世衛《公約》所建議，《公約》的締約方應在所有煙草產品的包裝及標籤上採用面積較大及交替使用的健康忠告，以期保持訊息的警示作用和加強其效果。世衛及海外經驗的實質證據顯示，健康忠告及訊息的面積越大，其對減低煙草消費意欲的成效亦有所增加。根據政府統計處在2015年發表的主題性住戶統計調查，37%習慣每日吸煙的人士曾嘗試戒煙或想戒煙。這些數字反映有需要鼓勵吸煙者戒煙。由於習慣每日吸煙的人士平均每天都會接觸香煙和煙草產品封包及零售盛器13次，因此被視為最直接傳達戒煙資訊的媒介。香港大學在2014-2015進行的另一項校本調查發現，中學生認為展示健康忠告的做法具有意義，可以傳達煙害訊息，使他們避免養成吸煙習慣。

9. 政府當局進一步表示，世衛已倡議採用平裝(標準化包裝)。澳洲、法國、匈牙利、愛爾蘭、新西蘭及英國已採用或正準備採用，規定煙草產品須實施平裝。依政府當局之見，現時有關把健康忠告圖像覆蓋的面積增至佔相關煙草產品的封包

或零售盛器最大的兩個表面的85%的建議，對本地而言屬溫和而合適的建議，亦符合當局以漸進方式推行的控煙策略。政府當局在制訂有關增加健康忠告圖像面積的建議時，已平衡煙草業利益及保障市民健康的需要。由於香煙及相關煙草產品的封包或零售盛器上現有的一批健康忠告圖像自2007年起使用，政府當局認為現時是更改這些健康忠告訂明式樣的適當時機。除擴大健康忠告的範圍外，當局建議把健康忠告的式樣數目由6個增加至12個。這些建議會提高現有吸煙者及潛在吸煙者對吸煙所造成健康危害的認識，從而鼓勵他們戒煙和防止他們養成吸煙習慣。當局希望香港的吸煙人口比例可在不久將來降至單位數字。

10. 部分委員與煙草業人士均關注到，封包及零售盛器僅餘有限空間供展示商標及品牌，實施該立法建議會使冒牌煙草產品及私煙(尤其是雪茄)的貿易活動加劇。該建議亦形同非法剝奪知識產權，並違反香港在各項國際貿易協議和國際投資協議下需履行的義務。另有關注指，政府當局在沒有諮詢公眾及進行規管影響評估的情況下制訂有關建議。委員要求政府當局回應煙草業界提出的各項法律事宜及關注。

11. 政府當局表示，現時並無任何實質證據顯示，增加健康忠告圖像的面積會導致私煙活動加劇。該立法建議並不構成徵用財產，亦沒有剝奪商譽。政府當局強調，為煙草產品的封包及零售盛器引入的較大的健康忠告，目的是促進和保障公眾健康，而商標擁有人就商標享有的權行並不會因建議而受損或受到妨礙。因此，該建議符合"相稱性"的驗證標準，即任何對財產權的干擾的社會的利益與保護個人權利之間應取得合理平衡。此外，該建議是一項既恰當、平衡及必須的措施，達到保障公眾健康的目的，故並不會違反《技術性貿易壁壘協議》。政府當局進一步解釋，商標擁有人只享有專用權利，在受制於本地規管權力的情況下防止第三者使用該商標，而非享有免受規管的絕對使用權。鑒於該建議是合理地施行規管權力，以履行《公約》第11條下的義務，並是一個真誠、非歧視及與其目的相稱的措施以保障公眾衛生，因此該建議不會違反香港已簽訂的促進和保護投資協定中有關徵用財產的條款。

12. 有建議提出讓業界參與部分健康忠告圖像的設計工作。政府當局表示，根據世衛《公約》第5.3條，煙草業的利益直接與公共衛生目標衝突。煙草業不應成為任何制定和實施公共衛生政策相關活動的夥伴。鑒於健康忠告的設計應配合政府的控煙政策和指示。由煙草公司負責設計健康忠告，會引起利益衝突。這也符合政府禁止煙草公司提供贊助的政策。政府當局

會為業界提供一套指引，以協助業界遵守經修訂的法例。控煙辦公室會為業界提供新的健康忠告的電子檔案。

實際推行問題

13. 部分委員與煙草業人士均關注到，在該立法建議下，煙草產品封包和零售盛器上只得有限的空間供煙草商展示商標。有委員建議，政府當局應容許健康忠告圖像的面積，在有關的封包或零售盛器最大的兩個表面佔不同比例，例如在一個表面佔 60%及在另一個表面佔 70%或 80%。另一項建議是跟從德國的做法，規定健康忠告須至少覆蓋香煙和相關煙草產品的封包或零售盛器最大的兩個表面的 65%。政府當局解釋，受建議影響的只是封包或零售盛器其中最大的兩個表面。煙草商雖然要在若干情況下對其商標或其面積作出調整或改動，但他們仍可在封包或零售盛器的剩餘範圍(即最大兩個表面的 15%)及側面的表面以不影響商標的顯著特性的方式展示商標。

14. 有委員詢問若按照泰國所採用的做法，即香煙軟包包裝上的封印以彩色印製或呈透明，可否覆蓋健康忠告圖像的面積。政府當局表示，根據現行規定，健康忠告的頂端與香煙封包頂邊之間的距離不得超過12毫米。政府當局會取消這項規定，容許健康忠告展示於封包的較低位置，則最大的兩個表面的頂端和側面都會有空間展示商標和品牌名稱。《命令》第3(7)條規定，健康忠告不得被任何附貼於封包或零售盛器上的物件、封包或零售盛器的封套，或任何附貼於封包或零售盛器的封套上的物件遮蔽。封條的顏色和設計，並沒有具體規定，但有關封條須符合相關法例規定。除了在香港煙軟包包裝上使用透明封條，業界亦可考慮把封條融入展示品牌的空間的設計內。

15. 有委員關注到，在初步的立法建議下，雪茄產品上的防偽封印會被擴大了的健康忠告遮蓋。雖然政府當局已修訂該立法建議，健康忠告須覆蓋雪茄盒上其中一個最大表面的100%及另一個最大表面的70%，但部分委員認為，要為每個雪茄品項製造完全符合其外盒大小的專用健康忠告圖像，仍然會為雪茄業界帶來運作上的困難，因目前的雪茄品項超過800個，其外盒亦大小不一。任何工藝上的誤差也可導致在大意的情況下觸犯建議的規定。在2017年3月20日的會議上，事務委員會通過議案，促請政府將建議的健康忠告大小，調低到雪茄外盒前面的面積之60%及背面的面積之90%。

16. 委員亦對在方形封包及呈圓柱體形的零售盛器上如何展示加大的訂明健康忠告提出關注。政府當局表示，考慮到業界

提出的意見，當局會調整先前建議的內容，新的健康忠告規定不適用於圓柱體形的盛器蓋子。

焦油量和尼古丁含量說明

17. 委員察悉，焦油量和尼古丁含量說明仍須展示於香煙和相關煙草產品的封包及零售盛器上。他們知悉，根據世衛就實行《公約》第11條而發出的指引，締約方不應制訂有關規定，包括須在煙草產品包裝及標籤上陳述如焦油量、尼古丁及一氧化碳等煙草成分及排放量數據，而可能暗喻某品牌香煙的害處較其他香煙為少的資料。部分委員認為，政府當局應遵從世衛指引這方面的規定。

18. 政府當局表示，焦油量和尼古丁含量說明有助提醒煙民，吸煙危害健康。業界關注在封包或零售盛器上展示的焦油及尼古丁含量說明須以白色作底色，文字、字母和數字則須採用黑色。對此，政府當局提出最新建議，即焦油及尼古丁含量說明的底色不會受到限制。至於文字、字母和數字，只要是合理地清晰可見，可採用黑色或白色。

健康忠告的陳述

19. 部分委員對政府當局原先的下述立法建議有保留：把"香港特區政府忠告市民"的現有訂明健康忠告陳述，替換成"半數煙民因煙草失去生命"及"戒煙熱線：1833 183"的訊息，因為"半數煙民因煙草失去生命"的訊息，似乎只是口號及未經科學證明。委員其後獲告知，最新的立法建議是在現有陳述加入"請為你的下一代戒煙"及"戒煙熱線：1833 183"的訊息。

適應期

20. 委員察悉，當局在上次進行立法工作，以引入當中包括煙草產品的封包或零售盛器須載有最少覆蓋主要表面面積50%的健康忠告圖像的規定時，容許在有關規定生效當日後12個月內售賣載有未經修訂的健康忠告的煙草產品。有委員認為，就這次的立法工作，當局應給予煙草業界足夠時間更改其產品包裝，以符合建議的新規定及出售現有存貨。委員察悉並關注到，現行立法建議將會根據《釋義及通則條例》(第1章)第34條按先訂立後審議的程序處理。由於先訂立後審議的程序時間緊迫，政府當局應修訂擬議適應期，由6個月(從修例建議刊憲日期起計)改為至少12個月。委員促請政府當局在向立法會提交有關

立法建議前，先與業界及煙草界別的相關持份者作好溝通，並充分顧及他們關注的事項。

21. 委員獲悉，為協助煙草業了解建議內容及為推行建議作好準備，政府當局於2016年5月致函業界說明建議的詳細規定，並於2016年11月23日就建議的技術及執行細節舉行簡介會。有見於業界所提出的關注，政府當局將會把適應期由《修訂令》刊憲日期起計6個月延長至12個月。

提交附屬法例的時間表

22. 部分委員關注到，過往的經驗顯示，立法會每年5、6月都須用數次會議審議撥款條例草案。因此，議員未必有機會於審議期屆滿前，在立法會會議上藉通過決議，修訂有關的附屬法例。事務委員會在2017年3月20日的會議上通過議案，要求政府當局押後至2017年5月或以後，才向立法會提交相關的附屬法例，以表充分尊重立法會議員的權利和憲制角色，讓議員能夠於審議期屆滿前，在有關的立法會會議上就該附屬法例發言，以及就修訂該附屬法例的議案表決。

相關文件

23. 立法會網站所載的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2017年5月8日

《2017年吸煙(公眾衛生)(公告)(修訂)令》小組委員會
的相關文件

委員會	會議日期	文件
衛生事務委員會	2015年5月18日 (項目V)	議程 會議紀要 CB(2)1808/14-15(01)
	2015年7月6日 (項目I)	議程 會議紀要
	2016年12月19日 (項目IV)	議程 會議紀要 CB(2)991/16-17(01)
	2017年1月17日 (項目III)	議程 CB(2)859/16-17(12)
	2017年2月28日 (項目VII)	議程
	2017年3月20日 (項目IV)	議程 CB(2)1170/16-17(01)

立法會秘書處
議會事務部2
2017年5月8日