

香港特別行政區立法會

立法會 CB(2)1340/16-17(05)號文件

《2017年吸煙(公眾衛生)(公告)(修訂)令》小組委員會

主席

小組委員會主席鈞鑒：

勿再拖延擴大煙包上的煙害圖象警示的修訂

政府於2017年4月21日刊憲，將煙害圖象警示面積擴大至最少佔煙包兩個表面的85%，並將警示的款式數目由六個增加至十二個，同時加上戒煙熱線1833 183。

上述的修訂建議早於2015年5月18日提交立法會審議，至今接近兩年，立法會衛生事務委員會已曾召開六次會議討論，當中2015年7月6日及2017年1月17日的會議更邀請公眾發表意見，大部份意見書對建議措施表示贊成，而且來自社會各界，包括醫護專業、學術界、健康推廣組織、青少年服務團體、學校及學生、社區服務團體、婦女組織、教育組織、病人組織、工商界以及海外學者等。此外，委員會的調查亦顯示，大部分(72.5%)的受訪者贊成擴大煙害警示至佔煙包面積的85%，並有79.2%的受訪者支持實施「全煙害警示包裝」，兩項措施亦有近半數現行吸煙者支持。

國際煙草控制政策評估項目於多個國家進行的研究發現，煙害圖象警示越大，在戒煙和宣傳煙草危害的成效越高，而眾多外國經驗亦證實更嚴厲的煙草包裝規定和煙害警示具有效力。香港吸煙與健康委員會（委員會）已多次向立法會衛生事務委員會遞交意見書，陳述實施更大的煙害圖象警示的效用和理據，詳細內容請參閱立法會CB(2)/584/16-17(03)號文件。立法會衛生事務委員會於2017年3月20日的會議亦大致完成對修訂建議的討論，令建議於2017年4月21日刊憲落實。

然而立法會現決定成立《2017年吸煙(公眾衛生)(公告)(修訂)令》小組委員會，並於2017年5月9日召開會議延續討論，令修訂建議有機會因此而一再拖延，委員會對此感到非常失望。委員會強烈呼籲小組委員會應將公共衛生政策置於商業利益之上，於5月9日的會議上即時完成對修訂的所有討論，並支持修訂令如期落實，令公眾健康得到最大保障。

委員會期望在修訂建議實施後，政府能繼續加強控煙措施，並制訂全面及長遠的控煙政策，以推動更多吸煙人士戒煙，同時預防青少年開始吸煙，保障市民健康。



如有查詢，請與委員會秘書處朱偉康聯絡(電話：2185 6388)。

主席



鄺祖盛 MH

2017年5月5日

總幹事

黎慧賢 MPH

附件：立法會 CB(2)/584/16-17(03)號文件

副本送：《2017年吸煙(公眾衛生)(公告)(修訂)令》小組委員會所有委員

**香港吸煙與健康委員會
支持有關煙草產品封包及零售盛器上健康忠告的修訂建議**

**擴大煙害圖象警示
有效減少吸煙、減低煙草吸引力及增強煙害知識**

香港吸煙與健康委員會(委員會)十分支持政府提出有關煙草產品封包及零售盛器上健康忠告的修訂建議。有關措施能夠有效減低煙草使用量，教育公眾有關煙草產品之禍害以及預防市民，尤其是青少年吸煙。此外有關建議能夠減低煙草產品的吸引力、品牌包裝及宣傳推廣的效力。

現行警示已過時，有必要恆常更新

現行之煙害圖象警示於 2007 年開始採用，須覆蓋煙包面積最少 50%，只是僅僅符合世界衛生組織(世衛)《煙草控制框架公約》的規定。自 2007 年沿用至今，煙害圖象警示並沒有任何更新，其效力已日漸消退。

越來越多國家規定煙草產品包裝需要印有煙害圖象警示，為維持其效能，大部份國家持續地更新或擴大煙害圖象警示。根據加拿大防癌協會的報告¹，77 個在 2015 年或之前已實施煙害圖象警示的地區當中，有近一半曾經調整政策最少一次。而香港的煙害圖象警示於 10 年前推出，與其他地區比較，明顯已經過時。另外，最近一次控煙條例和煙害圖象警示的修訂亦為 2007 年，過去十年間沒有重大修改，這無疑令香港控煙措施落後於環球趨勢。

擴大煙害圖象為國際趨勢

近年，不少國家均成功推行更嚴格的措施以規管煙草產品之包裝，當中包括擴大圖象警示及全煙害警示包裝(plain packaging)。

在 2012 年，澳洲成為首個推行全煙害警示包裝的國家，令當地吸煙人口顯著下降。有關措施有效地加強吸煙人士戒煙的決心及預防青少年吸煙。歐盟亦於 2014 年 4 月頒佈法令，建議成員國實施全煙害警示包裝。英國、法國及匈牙利亦於 2016 年推行，愛爾蘭亦將於 2017 實施。與此同時，不少國家包括加拿大、荷蘭、新西蘭、挪威、新加坡及泰國等，亦正在考慮採納有關政策。另外，不少國家亦已經採用佔煙包更大面積的煙害圖象警示，如尼泊爾(90%)、印度(85%)、泰國(85%)、斯里蘭卡(80%)及烏拉圭(80%)等。上述措施成效顯著，為各地提供了強而有力的實證基礎，香港應盡快採用。

為鼓勵成員國採用更嚴格的措施管制煙草產品包裝，世衛以全煙害警示包裝作為 2016 年世界無煙日的主題；更對落實全煙害警示包裝及擴大圖象警示的國家如澳洲、英國、印度、泰國及烏拉圭所付出的努力予以肯定，同時鼓勵其他成員國仿效。

擴大煙害圖象警示證實為有效

實施有關措施的國家已提供大量證據，支持擴大圖象警示及推行全煙害警示包裝的效用。以烏拉圭為例，當地在 2010 年要求煙害圖象警示由覆蓋煙包 50% 提升至 80%。國際煙草控制政策評估項目的研究²發現，烏拉圭在擴大煙害圖象警示後，顯著加強了警示的效力，包括提高了吸煙人士對警示內容的注意、加強聯想到吸煙的禍害、增強戒煙意欲。

泰國於 2014 年採用 85% 的煙害圖象警示後，有效預防青少年吸煙。當地研究的初步結果顯示在實施新的警示規定後，青少年對吸煙所造成的健康危害的意識有所提高，令他們更堅定向吸煙說不。根據泰國吸煙與健康行動基金會的資料，泰國的吸煙率在推行新圖象警示後亦下跌。泰國在 2014 年 3 月至 5 月的吸煙率為 20.7%，而在 2015 年 1 月全面實施 85% 的煙害圖象警示後，吸煙率在 2015 年 4 月至 6 月下跌至 19.9%。一系列指標均證明擴大煙害圖象警示對控煙具有成效。

澳洲的全煙害警示包裝措施要求圖象警示覆蓋煙包正面最少 75% 及背面 90%。不同品牌亦需採用一致的標準設計，並取締加入品牌元素如顏色及標誌等。研究證明有關措施能夠有效減低吸煙率、加強煙害教育及削弱煙草吸引力。澳洲維多利亞省癌症協會的報告³，以及一系列學術研究均指出全煙害警示包裝對減少吸煙有以下成效：

- 降低吸煙率：2010 年澳洲 18 歲或以上人士的吸煙率為 15.9%，在實施全煙害警示包裝後，降至 2013 年的 13.3%
- 減少吸煙數量：澳洲 12 歲或以上人士每週吸煙的數目亦由 2010 年 111 支減少至 2013 年 96 支。
- 增強戒煙決心及實際行動：一項調查發現吸煙人士在實施全煙害警示包裝一年後，認為自己「加強戒煙動機」的可能性上升 1.52 倍⁴。另一項研究指出，表示在過往一個月曾嘗試戒煙的吸煙人士亦上升 1.52 倍⁵。
- 防止青少年吸煙：根據一項逾 5,000 名 12 至 17 歲青少年參與有關煙草封包及品牌的研究⁶，他們在全煙害警示包裝實施後，對於煙包的負面評分平均值，由 2011 年的 4.18 上升至 2013 年的 4.31，而正面評分平均值亦由 2011 年的 1.47 下降至 1.34。（研究採用 5 分量表，1 為最低，5 為最高）。

- **減低煙草吸引力：**一項逾 15,000 名吸煙人士受訪的研究⁷發現，他們表示「非常不同意」一系列煙包吸引力的描述，在 2013 年初大幅上升，當中包括非常不同意煙包具吸引力、時尚、切合個人風格等，而此變化是因為推行「全煙害警示包裝」而促成。

根據澳洲政府的檢討文件，全煙害警示包裝有效令澳洲吸煙率降低。澳洲政府的研究比較推行全煙害警示包裝前後 34 個月的平均吸煙率，錄得 2.2 個百分點的跌幅(即吸煙率由 19.4%降至 17.2%)，其中 0.55 個百分點的跌幅(即令吸煙人數減少了 10 萬 8 千人)是直接歸功於全煙害警示包裝。

煙草業干預有效的控煙措施

煙草業對於有效的控煙措施如煙草稅及擴大煙害圖象警示予以強烈反駁，經常提出偏頗資訊，試圖將有效的控煙政策與不實的指控掛鉤，如私煙問題及影響小商販生意等。然而，澳洲、泰國及烏拉圭的經驗已經證實擴大煙害圖象警示並不會使私煙更為猖獗，亦不會打擊小商戶的經營。在澳洲，多項調查更發現在 2013 年私煙的買家及使用者的比例不升反跌。

正如世衛總幹事陳馮富珍博士在第六次世衛《煙草控制框架公約》締約方會議中提及，「煙草業使盡各種花招，猛力反撲。對各國政府提出訴訟，特別是對於擴大煙害圖象警示及與煙草產品包裝有關政策採取法律行動」。然而，煙草業向各國所提出的訴訟，不論在本地法庭或國際仲裁均告敗訴。政府、立法機關及市民應謹慎接收煙草業界所提出的資料。

另外，減少商標佔包裝的範圍並不構成侵犯版權。根據世衛一份有關煙害圖象警示的報告書⁸，煙包上包含煙害圖象警示與世界貿易組織所管理的《與貿易有關的智慧財產權協定》，並沒有舐觸。與知識產權相關的各種法例旨在保障商標免受非法使用，如遭到偽冒。而不論擴大煙害圖象警示與否，均不會對煙草商持有的商標版權造成影響。

廣大民意支持擴大煙害圖象警示及推行全煙害警示包裝

擴大煙害圖象警示的效力及理據無容置疑。任何人試圖歪曲其有效性及否決其落實，無疑是對改善及保障公共衛生作出阻撓。

委員會 2016 年進行的控煙政策調查發現，公眾十分支持加強煙害圖象警示，例如支持更清楚展示吸煙引起的疾病，加強煙害圖象警示的警嚇力(79.5%)及定期轉變圖象警示(69.9%)。大部分(72.5%)受訪者支持煙害圖象警示佔煙包比例增加

至 85%，近八成受訪者(79.2%)認為香港應該採用全煙害警示包裝。以上措施除了得到非吸煙人士廣泛支持外，亦有近半吸煙人士支持。自 2015 年 5 月起，委員會共收集到超過 26,500 個市民及機構簽署支持擴大煙害圖象警示。在充分的理據及民意支持下，政府及議員應儘快通過落實煙害圖象警示的修訂建議，並應定期檢討進一步實行全煙害警示包裝。

現時香港的吸煙率為 10.5%，大部份吸煙人士對尼古丁的依賴較高，戒煙意欲較低，如要進一步降低吸煙率，有必要全面加強控煙措施，包括規管煙草包裝、增加煙草稅、擴大禁煙範圍、提高合法購買煙草的年齡至 21 歲、禁止於銷售點展示煙草產品、全面禁制煙草廣告和促銷、以及禁止其他煙草產品等，從而提高吸煙人士戒煙的決心和動力；同時應該加強戒煙服務、執法及宣傳教育等，多管齊下，保障公眾健康。

參考資料：

1. Canadian Cancer Society (2016). “Cigarette Package Health Warnings: International Status Report” (5th Ed.). Available at:
<http://www.cancer.ca/~media/cancer.ca/CW/for%20media/Media%20releases/2016/CCS-international-cigarette-packaging-report-2016-English.pdf?la=en>
2. Gravely, S. et.al (2014). “The impact of the 2009/2010 enhancement of cigarette health warning labels in Uruguay: longitudinal findings from the International Tobacco Control (ITC) Uruguay Survey”, *Tobacco Control*, 23(0): 1 – 7.
3. Cancer Council Victoria “Plain Packaging” Factsheet. Available at:
<https://www.cancervic.org.au/plainfacts/browse.asp?ContainerID=factsheets1>
4. Wakefield, M. et.al (2015). “Australian adult smokers’ responses to plain packaging with larger graphic health warnings 1 year after implementation: results from a national cross-sectional tracking survey”, *Tobacco Control*, 24(2): 17 – 25.
5. Durkn, S. et.al (2015). “Short-term changes in quitting-related cognitions and behaviors after the implementation of plain packaging with larger health warnings: findings from a national cohort study with Australian adult smokers”, *Tobacco Control*, 24(2): 26 – 32.
6. White, V. et.al (2015). “Has the introduction of plain packaging with larger

- graphic health warnings changed adolescents' perceptions of cigarette packs and brands?", *Tobacco Control*, 24(2): 42 – 49.
7. Dunlop, S. et.al (2014). "Impact of Australia's introduction of tobacco plain packs on adult smokers' pack-related perceptions and responses: results from a continuous tracking survey", *BMJ Open*, 2014(4).
 8. Department of Health Australian Government (2016). Post-Implementation Review: Tobacco Plain Packaging 2016. Available at:
<http://ris.pmc.gov.au/2016/02/26/tobacco-plain-packaging/>
 9. World Health Organization (2014) "*How large pictorial warnings on the packaging of tobacco products affect knowledge and behavior*", WHO Regional Office for Europe. Available at:
http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0006/276558/How-large-pictorial-health-warnings.-Evidence-Brief-Eng.pdf