

二零一七年二月二十八日

討論文件

立法會衛生事務委員會

有關煙草產品封包及零售盛器上健康忠告的修訂建議

目的

本文件旨在提供補充資料，以回應委員及代表團體在過往討論中就政府有關煙草產品封包及零售盛器上健康忠告的修訂建議（下稱“建議”）提出的事宜。

背景

2. 健康忠告提供無可比擬的機會向吸煙者傳達健康資訊，因此是一項具成本效益的介入措施。世界衛生組織（世衛）《煙草控制框架公約》（《公約》）¹第11條規定，各締約方應採取和實行有效措施，包括按規定交替展示一系列健康忠告²。健康忠告圖像及訊息如能令人產生對煙草使用的負面情緒，而且能以個人化方式表達，令訊息更加可信和切合個人情況，應會產生更佳效果。

¹ 中央人民政府於2005年10月11日通知聯合國秘書長《煙草控制框架公約》適用於香港。

² 《煙草控制框架公約》第11(b)條（煙草制品的包裝和標籤）：

“1. 每一締約方應在本公約對該締約方生效三年內，根據其國家的法律採取和實行有效的措施以確保：……

(b) 在煙草制品的每盒和單位包裝及這類制品的任何外部包裝和標籤上帶有說明煙草使用有害後果的健康警語，並可包括其他適宜信息。這些警語和信息：

- i) 應經國家主管當局批准；
- ii) 應輪換使用；
- iii) 應是大而明確、醒目的清晰的，
- iv) 宜佔據主要可見部分的50%或以上，但不應少於30%，
- v) 可採取或包括圖片或象形圖的形式。”

尤其是健康忠告及訊息如能兼具提高煙草使用者戒煙動力和信心的資訊，效果會更加顯著。國際所得的經驗和證據都顯示，健康忠告圖像的面積越大，成效也會有所增加。在很多國家，較多吸煙者表示從健康忠告而非其他大部分途徑得知吸煙所帶來的健康風險³。在巴西、加拿大、新加坡及泰國所進行的研究均顯示，健康忠告能顯著地提高公眾對吸煙的害處的意識及認知⁴。根據《公約》第11條實施準則的建議，各締約方應確保健康忠告圖像盡量覆蓋煙包的主要可見部分⁵。該套實施準則是經各締約方議定，並根據各締約方在落實《公約》時所取得以其時最佳研究為基礎的實證、最佳工作模式和經驗而制訂的。

3. 多年來，政府的控煙政策一直以循序漸進及多管齊下的方式，包括透過立法、徵稅、宣傳、教育及執法，提醒市民吸煙危害健康、勸阻市民吸煙、鼓勵吸煙人士盡早戒煙或減少吸煙，並盡可能保障公眾免受二手煙的影響。吸煙人口比率由二零零五年的14.0%下降至二零一五年的10.5%，這個下降趨勢是一項指標，顯示循序漸進及多管齊下推行控煙工作的策略具有成效。

³ Hammond, D.; Fong, G. T.; McNeill, A.; Borland, R.; Cummings, K. M. Effectiveness of cigarette warning labels in informing smokers about the risks of smoking: findings from the International Tobacco Control (ITC) Four Country Survey. Tobacco Control; Jun 2006 Supplement 3, Vol. 15, pii19. http://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/15/suppl_3/iii19.full.pdf (取覽日期：2017年2月16日)

⁴ World Health Organization. World No Tobacco Day 2009 brochure <http://www.who.int/tobacco/resources/publications/wntd/2009/materials/brochure/en/> (取覽日期：2017年2月17日)

⁵ 《煙草控制框架公約》第11條的實施準則的第12段指出：

“公約第 11.1(b)(iv)條規定，煙草製品包裝和標籤上健康警語和資訊應佔主要可見部分的 50% 以上，但不應少於主要可見部分的 30%。鑒於有證據表明，健康警語和資訊的效果隨著尺寸增加而增加，各締約方應考慮健康警語和資訊覆蓋50%以上主要可見部分，並力爭覆蓋盡可能多的主要可見部分。健康警語和資訊應以清晰可見的大號加粗字印刷，字體和顏色應有助於增加整體的醒目和可讀性。”

建議

4. 現時採用的六款健康忠告圖像由二零零七年起使用至今，一直沒有更新。二零一五年五月，政府建議更改《吸煙(公眾衛生)(公告)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) 健康忠告圖像的面積應至少覆蓋封包或零售盛器上最大的兩個表面的85%；
- (b) 把健康忠告的式樣數目由6個增加至12個；
- (c) 在現時“HKSAR GOVERNMENT WARNING”／“香港特區政府忠告市民”一句中加入以下健康忠告：
“QUIT SMOKING FOR FUTURE GENERATIONS”／“請為你的下一代戒煙”；以及
“QUITLINE:1833 183”／“戒煙熱線：1833 183”；
- (d) 焦油量和尼古丁含量說明應標示在與封包揭蓋毗連的一面(不包括組成封包揭蓋及最大的兩個表面的範圍)的顯眼位置上。

5. 世衛《煙草控制框架公約》第5.3條關於防止與煙草控制有關的公共衛生政策受煙草業的商業和其他既得利益影響的實施準則中指出，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⁶。健康忠告的設計應配合政府的控煙政策和指示。我們認為由煙草公司負責設計健康忠告，會引起利益衝突。這也符合我們禁止煙草公司提供贊助的政策。

提出的事項

支持建議的本地統計數據

6. 部分委員詢問我們的建議是否有本地統計數據支持。鑑於吸煙人口比例偏低(10.5%)，政府控煙架構的主要目標是鼓勵吸煙者戒煙，並防止非吸煙者，特別是青少年養成吸煙習慣。根據香港政府統計處在二零一五年發表的主題性住戶統計調查⁷，約197 400名(30.8%)習慣每日吸煙的人士曾嘗試戒煙但並不成功，另有39 700名(6.2%)習慣每日吸煙的人士從未嘗試過戒煙但想戒煙。調查亦發現，在以前習慣每日吸煙的人士中，37.2%是基於他們想“避免影響健康”而戒煙。這些數字反映有需要向吸煙者提供戒煙資訊、加強他們戒煙的意志，以及提醒他們吸煙可能危害健康，而有關煙草危害性命的效應已有確鑿的科學共識支持⁸。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的盛器和封包13次⁹，因此這類盛器和封包自然是最直接傳達以

⁶ 《煙草控制框架公約》第5.3條的實施準則的第21段指出：由於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。

http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf. (取覽日期：2017年2月20日)

⁷ 香港特區政府統計處發表的《主題性住戶統計調查第59號報告書》

網址：<http://www.statistics.gov.hk/pub/B11302592016XXXXB0100.pdf> (取覽日期：2017年2月9日)

⁸ 如本文件第22段所述，在最近的*Philip Morris v. Uruguay*一案，仲裁庭就涉及對烏拉圭實施的被稱為“80/80規定”的煙草包裝措施的投訴，認為該案件“涉及在有關煙草的致命效應已有強烈科學共識的背景下作出的立法政策決定”：見註腳28所述 *Philip Morris v. Uruguay*案仲裁裁決，第418段。

⁹ 《主題性住戶統計調查第59號報告書》指出每日吸煙人士平均每日吸食13.1支香煙。

上資訊的媒介。外國經驗顯示，煙草產品包裝上經悉心設計的健康忠告，不僅加深公眾認識使用煙草對健康的影響，還可令吸煙者增加戒煙的動力，從而增加嘗試戒煙的次數¹⁰。

7. 二零一五年的主題性住戶統計調查又發現，在以前習慣每日吸煙的人士中，31.1%是因為家人或朋友反對吸煙或不想家人及朋友吸入二手煙而戒煙。調查結果符合世衛的建議，指健康忠告圖像有助勸說吸煙人士在家中減少吸煙或避免在兒童附近吸煙，以保障非吸煙人士的健康¹¹。香港大學在二零一四至一五年進行的校本調查發現，每四名學生中差不多有一人(四至六年級小學生為24.2%，中學生為22.1%)稱曾於過去七天內在家中吸入二手煙。另外每四名小學四至六年級學生中有一人在過去三個月內目睹家長吸煙(24.9%)，大約五人中有一人在家見到家長的煙包(20.0%)及看見家長購買香煙(19.3%)。我們認為，當局必須教育市民(特別是兒童及青少年)吸煙的害處，讓他們可協助鼓勵在家中吸煙的家人減少吸煙或戒煙。

8. 為防止非吸煙人士養成吸煙習慣，我們認為最重要是透過合適的媒介傳遞煙害訊息，以產生阻嚇作用。上述的校本調查亦探討了學生支持於香港實行哪種加強控煙的措施，在多項控煙措施選擇之中，有不少中學生(約32%)認為健康忠告的文字及

¹⁰ Hammond, D.; Fong, G. T.; McNeill, A.; Borland, R.; Cummings, K. M. Effectiveness of cigarette warning labels in informing smokers about the risks of smoking: findings from the International Tobacco Control (ITC) Four Country Survey. Tobacco Control; Jun 2006 Supplement 3, Vol. 15, pii19. http://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/15/suppl_3/iii19.full.pdf (取覽日期：2017年2月16日)

¹¹ Hammond D. Health warning messages on tobacco products: a review. Tob Cont. (2011); 20(5): 327-337 (取覽日期：2017年2月18日)

圖像應覆蓋煙包上最少75%，並且應禁止展示商標¹²。調查結果顯示，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。香煙與煙草產品的盛器和封包上的健康忠告會為兒童及青少年提供第一手資料，提醒他們吸煙的各種害處，使他們避免吸食第一口煙。加拿大¹³和泰國¹⁴的研究亦顯示，在煙包上採用健康忠告圖像後，大大提高青少年對煙害的意識及不吸煙的信心。

9. 二零一五年¹⁵香港吸煙與健康委員會進行的控煙政策調查發現，儘管現有健康忠告圖像已被沿用八年，吸煙人士中有80.2%在過去30日內曾留意到健康忠告，其中約有四分之一(25.6%)因為健康忠告而考慮過戒煙。此外，約五分之一(18.7%)有戒煙準備的吸煙人士和6.7%無戒煙準備的吸煙人士，在準備點煙時因看到煙包上的健康忠告而停止吸煙。有約半數(49.6%)吸煙人士和73.5%已戒煙人士支持於煙包上更清晰地展示吸煙引致的疾病，以及加強健康忠告的驚嚇力。

健康忠告規定的國際趨勢

10. 現時，健康忠告圖像的面積只覆蓋香煙及煙草產品封包或盛器上最大兩個表面的50%。由二零一六年五月起，世衛一直

¹² 最多人選擇的項目分別是「禁止在交通工具候車處吸煙」(53.5%)、「加強打擊私煙」(45.7%)、「增加煙草稅」(43.4%)。

¹³ Les Études De Marche Createc. Quantitative Study of Canadian Youth Smokers and Vulnerable Non Smokers: Effects of Modified Packaging Through Increasing the Size of Warnings on Cigarette Packages. Prepared for Health Canada. 2008. <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pwgsc-tpsgc/por-ef/health/2008/254-07-e/report.pdf> (取覽日期：2017年2月18日)

¹⁴ 資料由泰國Action on Smoking and Health Foundation 提供。

¹⁵ 香港吸煙與健康委員會發表的《控煙政策調查2015—公眾支持加強煙包煙害警示》。網址：http://www.smokefree.hk/UserFiles/resources/about_us/cosh_reports/COSHRN_C19.pdf (取覽日期：2017年2月9日)

倡議煙草產品採用平裝¹⁶。澳洲政府率先採用平裝，在二零一二年引入平裝及面積較大的新健康忠告圖像，並在多次法律挑戰中獲勝。在推出平裝和面積較大的健康忠告圖像三年後，有研究發現，撇除其他同期實施的控煙措施(包括分別在二零一零年四月、二零一三年十二月和二零一四年九月增加消費稅)的影響，澳洲14歲或以上的每日吸煙人口比率下降了0.55%，即吸煙人數減少108 228人¹⁷。一些歐盟成員國(如法國和英國)也跟隨澳洲的做法，於二零一六年五月推行平裝政策，匈牙利和愛爾蘭也通過了相關法例。新西蘭已通過採用平裝的法例，並正預備推出有關措施，加拿大正籌備推行平裝法例。我們認為，擴大健康忠告的面積至覆蓋香煙及煙草產品封包及盛器上最大兩個表面的85%的建議實屬溫和，而且能配合本地的情況，同時與本港循序漸進的控煙政策一致。

11. 有人詢問為何政府沒有按照德國的做法，規定健康忠告的面積只須覆蓋香煙和煙草產品封包或零售盛器上最大的兩個表面的65%。首先，現時已有司法管轄區要求健康忠告覆蓋65%以上。更重要的是，控煙是一個進程。世衛建議各國須因應當地的情況推行控煙政策。在二零一三年，德國的習慣每日吸煙人口比率為20.9%，而該國並未有禁止戶外的煙草產品廣告或活動贊

¹⁶ 《煙草控制框架公約》第11條的實施準則的第46段，“平裝”是指“除以標準顏色顯示品牌名稱和產品名稱外，限制或禁止在包裝上使用其他標識、顏色、品牌形象或推銷文字”的措施。

¹⁷ Department of Health, Australia.

<http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/Content/tobacco-plain-packaging-evaluation> (取覽日期:2016年11月28日)

助，亦未有全面禁止於公共交通工具及室內吸煙^{18及19}。在香港，政府自二零零六年起實施在室內的工作間、公眾地方及部份室外地方禁煙、全面禁止宣傳煙草產品，以及規定健康忠告的面積須覆蓋煙草產品封包及盛器上最大的兩個表面的50%。鑑於香港相對於其他國家的控煙工作的進度，我們認為把健康忠告的面積擴大至85%是恰當的做法。

業界提出的法律事宜

12. 煙草業已委託律師事務所，把其意見書分別呈交衛生事務委員會與團體舉行的會議和食物及衛生局考慮。有關律師事務所包括史密夫斐爾律師事務所(代表英美煙草(香港)有限公司)及煙草業代表如煙草業事務協會等。政府對業界所提事宜的整體回應載於下文各段。

建議的合法性

13. 《公約》第11條的實施準則清楚訂明，悉心設計的健康忠告及訊息，是實行全面和綜合的控煙政策的關鍵部分，也是傳達煙草使用的健康風險和減少煙草使用的有效措施。交替使用不同的健康忠告及訊息，並改變其外表和設計，能夠保持訊息的警示作用和加強其效果。擴大健康忠告的面積可令健康忠告更顯眼易見。實施準則建議締約方考慮令健康忠告和訊息覆蓋主要可見部分50%以上，並且盡量覆蓋主要可見部分。政府

¹⁸ World Health Organization. WHO report on the global tobacco epidemic, 2015.
http://www.who.int/tobacco/surveillance/policy/country_profile/deu.pdf?ua=1(取覽日期:2017年2月16日)

¹⁹ Campaign for Tobacco-Free Kids.
<http://www.tobaccocontrolaws.org/legislation/country/germany/summary>(取覽日期:2017年2月16日)

的責任是保障公眾健康，按較廣大市民的利益行事。實施健康忠告，是政府鼓勵市民不要吸煙、抑制煙草的廣泛使用和盡可能保障市民免受二手煙影響的多項措施之一。現時已有證據顯示採用大面積健康忠告的成效，這也證明了政府要求擴大忠告的面積，與政府降低吸煙率和因吸煙引致的患病及死亡率的目的有合理的關聯。

保障財產擁有權

14. 業界曾就政府所提出的建議提出一系列的法律問題，包括指稱建議有可能在香煙及有關的煙草產品封包和零售盛器上就使用商標所施加的限制是明顯不相稱，業界更指稱政府的建議構成徵用財產，需要按照《基本法》提供補償。政府就這些事項的整體回應載於下文。

15. 《基本法》第六條列明“香港特別行政區依法保護私有財產權”，而《基本法》第一百零五條列明“香港特別行政區依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故延遲支付”。《基本法》第一百零五條容許政府在有需要的情況下依法通過法例限制私有財產權或徵用財產，政府不可施加無理的限制並需向被合法徵用財產的所有人提供實際價值的補償。

有關商標的權利

16. 業界就建議有可能於香煙及有關的煙草產品封包及零售盛器上限制使用商標的問題表示關注。政府認同商標主要是用於將某一企業的貨品或服務與其他企業的貨品或服務作出識別。商標擁有人的權利在香港受《商標條例》(第559章)及普通法所保障。商標經註冊後並不代表商標擁有人有絕對的權利使用商標而不受任何法例所監管及規限。商標註冊是賦予商標擁有人阻止他人就相同或相類似的貨品或服務使用與其相類似並因而會令人產生混淆的標誌的權利²⁰。另一方面，未經註冊商標的擁有人亦可以在合適的個案中根據普通法提出「假冒」訴訟²¹。

《基本法》第一百零五條 - 財產徵用

17. 儘管建議會減少煙草商在煙草產品封包和零售盛器上展示商標的空間，受建議影響的只是產品封包和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。只要在建議下註冊商標的顯著特性得以保持，而商標因應建議而作出改動後其顯著特性仍然能夠被辨識，這種情況並不構成徵用財產。按照上述的情況，建議無損煙草商阻止他人使用與

²⁰ 見《商標條例》第14及18條。英國上訴法院在 *R. (on the application of British American Tobacco UK Ltd) v Secretary of State for Health* [2016] EWCA Civ 1182 一案中判定，即使就商標的使用訂立法例限制，因註冊而賦予商標的否定權利依然可有效行使。

²¹ 如商標擁有人已就其商標取得或確立商譽或聲譽，只要被告人就有關商標的使用構成向公眾作出失實陳述(不論蓄意與否)，導致或相當可能導致公眾相信其提供的貨品或服務是商標擁有人的貨品或服務，並導致商標擁有人蒙受損害，商標擁有人便可循普通法下的「假冒行為」作出追究。

其相類似並使人產生混淆的標誌的權利。此外，煙草商依然可授權他人使用商標、把商標(連同有關商譽，如有的話)轉讓及／或售賣予他人。

18. 其他司法管轄區的案例亦顯示對商譽價值的干擾一般會被視為管制使用而非徵用，因此，建議並沒有剝奪有關的商譽，故無需根據《基本法》第一百零五條提供實際價值的補償。

相稱性

19. 在不構成徵用財產的情況下，仍需考慮建議是否符合「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。終審法院最近在 *Hysan Development Co. Ltd v. Town Planning Board* (2016)19 HKCFAR 372的判詞中指出，雖然《基本法》第六條及第一百零五條並沒有明文訂明可容許的限制，但須就限制進行「相稱性」的分析²²，釐定限制的可容許程度。

20. 由於建議的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，因此我們認為擴大煙草產品的封包及零售盛器上的健康忠告是達到的目的之相稱措施。

²² “「相稱性」的驗證標準”由四個步驟組成並需要審視：(一) 該侵擾措施是否為了達致某合法目的；(二) 若然，該措施是否與達致目的有合理關連；(三) 措施是否沒有超越為達致該合法目的所需的程度；及(四) 該項侵犯權利的舉措的社會利益與侵犯受憲法保護的個人權利之間是否已取得合理平衡，特別須審視追求該社會利益會否導致有關個人面對無法接受地嚴苛的負擔。至於第三個步驟，主要有「未有超越為達到有關合法目的而所需」及「顯然缺乏合理基礎」兩個標準。兩者分別在於程度。在某個案中選擇何種標準須取決於恰當的酌情空間的背景。

香港在國際貿易協議和國際投資協議下的義務

21. 我們留意到業界關注該項建議可能影響香港履行國際貿易協議及國際投資協議下的義務。我們認為該項建議是政府為保障公眾健康而實行的必須的措施，考慮到與吸煙有關的公共衛生問題如與吸煙有關的死亡與疾病、吸煙率及煙草使用率等，該項建議是為履行保障公眾健康的合理目的（即教育公眾吸煙的禍害及透過煙草產品封包及零售盛器直接向公眾提供反吸煙資訊，尤其針對兒童及年青人，以提醒吸煙者吸煙對健康的影響並加強他們戒煙的意欲）。因此，我們認為建議並不會違反《技術性貿易壁壘協議》。

22. 如上文各段所述，以及在我們較早之前就建議向衛生事務委員會提交的文件中指出，海外及本地的數據均指出擴大健康忠告能有效降低吸煙率，而健康忠告訊息亦是重要而且最為直接的方法教育公眾吸煙具體的害處。在 *Philip Morris Brand Sàrl (Switzerland), Philip Morris Products S.A. (Switzerland) and Abal Hermanos S.A. (Uruguay) v. Oriental Republic of Uruguay (ICSID Case No. ARB/10/7)* (“*Philip Morris v. Uruguay*”)一案之中（針對烏拉圭政府所訂立的80/80規定的投訴）²³，世衛及煙草控制框架公約秘書處指出現時已有一定數量的文獻及調查結果顯示較大的健康忠告會較容易讓人明白及令人留意，因此能更有效地讓吸煙者及非吸煙者知悉有關的風險²⁴。

²³ 烏拉圭政府所訂立80/80規定之中要求健康忠告覆蓋煙包主要展示面下方的比率由50%增加至80%，因此，煙草商需在包裝正面及背面餘下的20%範圍展示其品牌。

²⁴ 世衛及煙草控制框架公約秘書處日期為2015年1月28日就*Philip Morris v. Uruguay*案的法庭之友文書(第25-27段)

23. 根據世界貿易組織（世貿）法的案例，世貿成員在指控其他成員違反《技術性貿易壁壘協議》第2.2條時，該成員必須提出表面證據證明有關的技術法規是對貿易的限制超過為實現合法目標所需要的限度，而在提出有關證明的時候，該成員須提出較少限制貿易，但亦可達到同樣目的，作出同等貢獻而且可行的其他方法²⁵。我們認為業界所提出的“其他方法”²⁶雖然可以成為我們綜合控煙政策的一部分，但不能對達到同樣保障公眾健康的目的作出同等貢獻，縱使該些業界提出的“其他方法”可能會被視為我們整體控煙工作的輔助措施，但是世貿法的案例已釐清，該些措施只能成為整體政策的一部分的輔助措施，並不可被視為有關措施的“其他方法”²⁷。

24. 《技術性貿易壁壘協議》第2.4條指出，世貿成員若須制定技術性法規，且有關國際標準已經存在或即將擬就，各成員應以該等國際標準或其相關部分作為其技術性法規的基礎。此外，《技術性貿易壁壘協議》第2.5條亦指出，成員制定、採用或實施用作保障公眾健康的技術性法規時，而該技術性法規之是依照有關國際標準而制訂，即應予以作出未對國際貿易造成不必要障礙的可駁回推定。是次建議基本上是根據《公約》第11條實施準則的建議訂立，而該準則是建議煙草產品包裝措施的有關國際標準。

²⁵ 世貿上訴機構報告書, *United States – Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements (Article 21.5 – Canada and Mexico)*, WT/DS384/AB/RW and WT/DS386/AB/RW (2015年5月18日) (第 5.208及第5.213段)

²⁶ 我們留意到業界有提出“其他方法”如加強執法行動打擊零售商售賣煙草產品予兒童、推行更多針對青年的教育、透過煙草稅項以免青年開始吸煙及鼓勵成年消費者不要購買私煙。

²⁷ 世貿上訴機構報告書, *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/AB/R (2007年12月3日) (第172段)

25. 有見於上述的分析，現時的建議是一項既恰當、平衡及必須的措施，在遵守《技術性貿易壁壘協議》的情況下達到保障公眾健康的目的。我們亦會確保符合有關貿易協議(包括《技術性貿易壁壘協議》)下的通知規定和其他有關透明度的要求。

26. 我們留意到業界對擴大健康忠告對外國投資(包括商譽及知識產權)的影響。尤其是業界亦有質疑我們的建議會否違反香港已簽訂的促進和保護投資協定(投資協定)中有關公平和公正待遇的條款及徵收條款。

27. 就有關業界關注的徵用財產的問題，我們必須指出擁有商標並不等如就商標擁有絕對不可剝奪的使用權利，使有關商標籍以享有免受任何法例限制及管制使用的保護或保證。《保護工業產權巴黎公約》和《與貿易有關的知識產權協議》是適用於香港，政府要指出的是，根據所得的法律意見，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。

28. 在 *Philip Morris v. Uruguay* 案之中，仲裁庭指出在烏拉圭政府所訂立有關健康忠告的 80/80 規定下，有關品牌及其特色元素繼續在於烏拉圭出售的煙包上以可供識別的形式出現，而且法例的規定只是為使用商標設下規範，故餘下的 20% 空間亦不會對申索人的生意做成重大的影響，因此並沒有構成間接徵用財產²⁸。

²⁸ 就 *Philip Morris Brand Sàrl (Switzerland), Philip Morris Products S.A. (Switzerland) and Abal Hermanos S.A. (Uruguay) v. Oriental Republic of Uruguay (ICSID Case No. ARB/10/7)* (“*Philip Morris v. Uruguay Award*”) 的仲裁裁決(2016年7月8日，第276段)

29. 另外，仲裁庭認為該80/80規定是烏拉圭政府合理地行使其政府規管權力以保障公眾健康，並履行其國際公約的義務（包括《公約》），而且該措施亦是真誠、非歧視及與其目的相稱²⁹。政府的建議也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。鑑於上述原因，我們的建議不會違反保護投資協定有關徵用財產的條款。

30. 就業界有關建議是否違反投資協定中有關公平及公正待遇的條款的關注，我們認為建議是一個合理措施及不會令外國投資者的合理期望無法達到。首先，本地數據已顯示有需要在煙包上展示更有效顯著的健康忠告。第二，正如烏拉圭政府所推行80/80規定的案例，我們的建議令《公約》第11條下的義務和其實施準則得以落實。

31. 就有關投資協定中有關公平及公正待遇的條款，在*Philip Morris v. Uruguay*一案之中，仲裁庭指出，在判斷一個公眾健康忠告的指定覆蓋百分比是否完全缺乏理據或不相稱，應考慮到有關措施背後的目的（例如如何向消費者清楚表達吸煙的嚴重害處以及政府如何把產品（例如煙草）對健康已知可構成的影響向公眾傳達有關風險），該等判斷屬公共政策範疇，應交由監管當局去考量³⁰。鑑於這個仲裁裁決，我們認為把健康忠告擴大至85%的建議完全符合投資協定中有關公平及公正待遇的條款。

²⁹ *Philip Morris v. Uruguay* 案仲裁裁決 (第306-307段)

³⁰ *Philip Morris v. Uruguay Award* 案仲裁裁決 (第419段)

32. 我們的建議亦不會令外國投資者的合理期望無法達到。我們必須強調政府沒有向任何人士或公眾保證或承諾不會把健康忠告的範圍擴大或擴大至最少85%。相反，政府一直一再強調我們多管齊下的控煙政策是循序漸進的，並會持續調整以減低吸煙率。再者，在*Philip Morris v. Uruguay*一案之中，仲裁庭亦指出國際之間已廣泛地接納了吸煙的禍害，因此合理的期望應僅為對售賣及使用煙草的管制會循序漸進地被加強³¹。

言論自由

33. 某些業界成員指擴大健康忠告的圖像會限制他們商業方面的言論自由。政府要指出的是，雖然發表自由的權利保障商業性質的言論，但是商業性質的言論(尤其是那些為達致有關價格及銷售額等目的、被視為純商業性質的言論)相對於其他性質的言論(例如政治或藝術方面的言論)一般享有較少的保障。由於商業性質的言論，目的是為私人利益而非公眾利益，所以對其所施加的限制，法庭一般予以較寬鬆的審查，而如果受干預的言論被認為本質上是以競爭為目的，則一般會給予寬鬆的酌情判斷權。此外，發表自由的權利並非絕對，可受到法律規限並為尊重他人權利或保障公共衛生所必需的限制。發表商業性質的言論的自由須與公眾享有健康的權利平衡。政府有義務保障公眾的健康免受吸煙及二手煙危害。鑑於發表自由的權利必須與其他權益平衡，而建議的措施涉及商業性質的言論及公共衛生政策的問題，行政

³¹ *Philip Morris v. Uruguay Award* 案仲裁裁決 (第430段)

及立法機關在評估是否有需要制定有關措施時享有寬鬆的酌情判斷權。

規管影響評估

34. 業界質疑政府有沒有就建議進行規管影響評估。從公共行政角度而言，政府有需要不時加強控煙措施和政策，確保控煙工作成效。政府一直嚴密監察市民的吸煙率和戒煙趨勢，以及相關措施的成效。我們已考慮本地的統計數據、海外經驗和香港的發展情況。我們的建議能加強向公眾傳達第一手有關吸煙害處的訊息，這或有助提升戒煙率、防止市民染上煙癮或復吸，進而能夠降低吸煙率，減少二手煙對市民造成的危害和公共醫療系統在吸煙有關疾病方面的開支。雖然業界要為符合新規定而作出調整，我們認為遵守有助改善公眾健康的規管措施是業界必須履行的社會責任。此外，建議與政府循序漸進的控煙政策一致。我們會留意措施的成效，並考慮下一步的行動。

加劇私煙的問題

35. 有業界表示擔心擴大健康忠告的建議會加劇私煙的問題。不過現時已有研究指出，擴大健康忠告的建議並不會加劇私煙的問題。歐洲議會的一份文件³²指出未有任何證據顯示擴大健康忠告的建議會加劇私煙問題，超過60個國家現時已有要求煙包上展示健康忠告的規定，而現時亦沒有研究顯示這些新規定加劇私煙問題。該文件亦指出根據英國Her Majesty's Revenue and Customs Department的估算，自2008年推行圖像健康忠告以來，

³² European Parliament. Proceedings of the Workshop on “Cigarette Smuggling”, 2014. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201401/20140116ATT77675/20140116ATT77675EN.pdf> (取覽日期：2017年2月16日)

即使英國的煙草稅率在歐洲屬最高的一國之一，私煙市場的佔有率由2008/09年的12%下降至2012/13年的9%。此外，比利時一個訪問了1 024位吸煙者的統計調查顯示，自2007年推行圖像健康忠告以來，從朋友之間購買廉價香煙及由市面購買私煙的情況並沒有大幅增加³³。

36. 澳洲最近的一個研究亦指出，兩類違禁的香煙的使用率在澳洲推行平裝設計前後並沒有重大改變。再者，沒有品牌的煙草產品的使用率沒有上升之餘，該種煙草產品的購買量亦在推行平裝設計後有所下降³⁴。除了海外數據，雖然香港的煙草產品上的健康忠告仍未擴大，香港海關一直致力加強執法行動以打擊私煙活動，現時沒有證據證明私煙問題有所加劇。

立法方式

37. 政府於2005-06年就《吸煙（公眾衛生）條例》提出重大的修改，當中涉及對法例原文大量的修改，以推行法定室內禁煙。有見於該修例工作的規模，政府當時收集了因推行其他加強控煙的措施而需要修改的條文並一併提交予立法會審議。《吸煙（公眾衛生）條例》（第371章）第18條賦予食物及衛生局局長權力，讓他可藉於憲報刊登的命令，訂明健康忠告及焦油量和尼古丁含量說明的式樣，以及這些忠告和說明的展示方式，並以先訂立、後審議的方式提交予立法會審議。

³³ European Parliament. Proceedings of the Workshop on “Cigarette Smuggling”, 2014. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201401/20140116ATT77675/20140116ATT77675EN.pdf> (取覽日期：2017年2月16日)

³⁴ Scollo M, et al. Use of illicit tobacco following introduction of standardised packaging of tobacco products in Australia: results from a national cross-sectional survey. *Tob Control* 2015; **24**:ii76-ii81.

收集持份者意見

38. 政府在二零一五年五月徵詢過立法會衛生事務委員會的意見，並派員出席二零一五年七月六日的特別會議，與大約100個團體會面。我們共收到超過100份意見書，來自醫護專業人員、學生、吸煙人士團體和業界等，大多數意見都支持我們的建議，即把健康忠告的面積擴大至覆蓋香煙和煙草產品封包或零售盛器上最大的兩個表面的85%。二零一六年五月，政府致函業界說明建議的詳細規定。為協助業界了解建議的內容，我們在二零一六年十一月就建議的技術及執行細節舉行簡介會。其後，政府在二零一六年十二月十九日衛生事務委員會會議上匯報進展，並在二零一七年一月十七日派員出席另一會議，與有關團體會面。二零一七年一月的會議有超過70個團體的代表出席，共收到逾170份意見書。大多數意見都支持我們的建議。

調整建議內容

39. 經考慮衛生事務委員會委員的意見及業界人士對運作的關注後，我們會調整建議的內容如下：

(a) 放寬就焦油及尼古丁含量說明的技術要求

40. 我們知悉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。建議調整後，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。有關說明圖載於附件A。

41. 政府注意到世衛就煙草產品封包上的煙草成分和釋放物說明所提出的建議。根據我們以循序漸進方式推行控煙政策的方針，我們認為有必要保留煙包上的焦油量和尼古丁量說明，讓市民知道有關產品含有危害健康的物質。

(b) 豁免圓柱體形盛器蓋子上擴大健康忠告的規定

42. 我們原來的建議是，如封包或零售盛器呈圓柱體形，健康忠告的中文版本須展示於該圓柱體的弧形表面上，並覆蓋該弧形表面的85%，而同一健康忠告的英文版本，須覆蓋蓋子表面的85%。建議調整後，同一健康忠告的英文版本覆蓋蓋子表面的面積會維持於50%。有關說明圖載於附件B。

(c) 調整有關雪茄零售盛器(載有一支雪茄的零售盛器除外)的要求

43. 我們知悉雪茄業界認為在原來建議下難以附貼防偽標籤及其他所需標籤／封條。根據調整後的建議，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%，以提供較大的彈性。有關說明圖載於附件C。

(d) 延長適應期

44. 為了讓業界有更多時間就推行建議作準備，我們建議把適應期由《修訂令》刊憲日期起計6個月延長至12個月。

香煙軟包包裝的封條

45. 有意見關注到，香煙軟包包裝上的封條會覆蓋產品的品牌。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。我們建議取消這項規定，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。《吸煙(公眾衛生)(公告)令》(第371B章)第3(7)條訂明，“*健康忠告及焦油量和尼古丁量說明的展示方式，以不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及零售盛器的封套上的物件遮蔽為準*”。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。我們留意到有部份品牌一向在香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。有關說明圖載於附件 D。

協助業界作好準備和推行建議

46. 為協助業界就推行建議作好準備，當憲報刊登《修訂令》後，政府會為煙草業界提供電子版的標準健康忠告圖像。衛生署控煙辦公室也會提供所需的指引和支援。

未來路向

47. 政府的目標是在二零一七年上半年向立法會提交擬議的《修訂令》。

食物及衛生局
衛生署
二零一七年二月

附件 A

就焦油及尼古丁含量說明調整建議說明圖

TAR : mg NICOTINE : mg
焦油 : 毫克 尼古丁 : 毫克

TAR : mg NICOTINE : mg
焦油 : 毫克 尼古丁 : 毫克

TAR : mg
焦油 : 毫克
NICOTINE : mg
尼古丁 : 毫克

TAR : mg
焦油 : 毫克
NICOTINE : mg
尼古丁 : 毫克

TAR : mg NICOTINE : mg
焦油 : 毫克 尼古丁 : 毫克

TAR : mg NICOTINE : mg
焦油 : 毫克 尼古丁 : 毫克

TAR : mg
焦油 : 毫克
NICOTINE : mg
尼古丁 : 毫克

TAR : mg
焦油 : 毫克
NICOTINE : mg
尼古丁 : 毫克

TAR : mg NICOTINE : mg
焦油 : 毫克 尼古丁 : 毫克

TAR : mg NICOTINE : mg
焦油 : 毫克 尼古丁 : 毫克

TAR : mg
焦油 : 毫克
NICOTINE : mg
尼古丁 : 毫克

TAR : mg
焦油 : 毫克
NICOTINE : mg
尼古丁 : 毫克

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。



在煙草產品封包及零售盛器上展示焦油及尼古丁含量說明的例子

就圓柱體形盛器調整建議說明圖

現行要求

健康忠告須覆蓋弧形表面及蓋子表面的 50%



原來的建議

健康忠告須覆蓋弧形表面及蓋子表面的 85%



調整建議

健康忠告須覆蓋弧形表面的 85%，而蓋子表面的健康忠告面積會維持於 50%



就雪茄盒及零售盛器調整建議說明圖



健康忠告須覆蓋雪茄盒或盛器上其中一個最大表面的100%及另一個最大表面的70%。



防偽標籤

軟包設計說明圖



現行透明封條例子



封條融入展示品牌的空間的設計內