

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)859/16-17(13)號文件

檔 號：CB2/PL/HS

衛生事務委員會

立法會秘書處為 2017 年 2 月 28 日會議
擬備的最新背景資料簡介

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

本文件就煙草產品封包及零售盛器上健康忠告的規定提供背景資料，並概述衛生事務委員會("事務委員會")就政府當局在此方面的最新立法建議所進行的討論。

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、

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。

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%。

事務委員會的商議工作

4. 事務委員會在其 2015 年 5 月 18 日舉行的會議上討論政府當局的多項立法建議，當中包括更改健康忠告的訂明式樣、大小及香煙、雪茄、煙斗煙草及香煙煙草的封包或零售盛器上健康忠告及訊息的數目，並於 2015 年 7 月 6 日聽取了 100 個團體代表提出的意見。政府當局於 2016 年 12 月 19 日的會議上向事務委員會簡介最新立法建議，以及在 2017 年 1 月 17 日聽取 69 個團體代表的意見。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

5. 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，部分其他委員與部分團體持相同意見，他們指出，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，並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。這些委員察悉，香港吸煙與健康委員會聯同香港大學公共衛生學院於 2015 年就各項控煙政策進行的調查³，只收集了公眾對擴大健康忠告的面積至須覆蓋香煙封包面積 75% 的意見。國際方面，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%。有關委員亦關注到，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。亦有委員認為，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。

³ 該控煙政策調查的結果可於香港吸煙與健康委員會的網站 (http://smokefree.hk/UserFiles/resources/about_us/cosh_reports/COSHRN_C19.pdf) 閱覽。

6. 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。應注意的是，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。

7. 有委員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，即新的健康忠告規定不適用於圓柱體形的盛器蓋子。圓柱體形盛器蓋子上的健康忠告大小維持於表面的 50%。

8. 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，實施上述建議會使冒牌煙草產品及私煙的貿易活動加劇。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。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。除最大的兩個表面上餘下的 15% 面積外，封包或零售盛器上的其他表面仍有空間可供展示商標及品牌。

9. 有建議提出讓業界參與部分健康忠告圖像的設計工作。委員獲告知，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。

10. 在有關立法建議下，由於封包上最大兩個的表面只剩餘有限的空間，有委員詢問若按照泰國所採用的做法，即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。亦有委員關注到，雪茄產品上的防偽封印會被擴大了的健康忠告遮蓋。政府當局表示，《吸煙(公眾衛生)(公告)令》(第371B章)第3(7)條的規定，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。

11. 儘管政府當局已作出解釋，部分委員認為當局並沒有正視煙草業就推行立法建議所產生的實際問題而提出的多項關注事宜。

健康忠告的陳述

12. 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。

焦油量和尼古丁含量說明

13. 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。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。

適應期

14. 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。

15. 政府當局強調，據世衛《公約》第 5.3 條所述，締約方須根據國家法律，保障關乎控煙的公共衛生政策免受商業及煙草業的其他既得利益各方的影響。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，政府當局會考慮適度地延長適應期。

近期發展

16. 政府當局將於 2017 年 2 月 28 日向事務委員會簡介當局對委員及團體代表在 2017 年 1 月 17 日特別會議上，就煙草產品封包及零售盛器上健康忠告的修訂建議所提事宜的回應，當中包括當局對有關建議作出的最新修訂。

相關文件

17. 立法會網站的相關文件載列於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 2 月 27 日

有關煙草產品封包及零售盛器上健康忠告的修訂建議
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 |
| | 2017年1月17日 (項目 III) | 議程 CB(2)859/16-17(02) |

立法會秘書處
議會事務部 2
2017年2月27日