

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)966/18-19(03)號文件

檔 號：CB2/BC/4/18

《2019 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件就《2019 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》("條例草案")提供背景資料，並綜述衛生事務委員會("事務委員會")因應政府當局有關規管電子煙¹及其他新吸煙產品(即加熱非燃燒("加熱煙")產品)²及草本煙³的建議作出的討論。

背景

2. 《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)("該條例")及其附屬法例就控煙工作提供法律框架，包括禁止在指定區域內吸煙；限制煙草廣告；以及限制售賣或給予煙草產品。目前，該條例只涵蓋雪茄、香煙、香煙煙草、煙斗及煙斗煙草，但憑藉該條例第 2 條中"吸煙、吸用"的定義，根據該條例第 3 及 4 條，任何人實際上禁止在指定非吸煙區及訂明的公共交通工具吸用電子煙及其他新吸煙產品。另外，根據《藥劑業及毒藥條例》(第 138 章)，電子煙及其他新吸煙產品的尼古丁含量如超過 0.1%，即屬第 1 部毒藥，並列為藥劑製品。因此，這些產品必須獲得香港藥劑業及毒藥管理局的註冊才可在本港銷售或分銷，並只可以通過持牌藥商，包括持牌批發商和獲授權毒藥銷售商，才可合法管有或銷售有關產品。

¹ 電子煙是以電池運作的電子尼古丁傳送系統或電子非尼古丁傳送系統最為常見的典型形式，通過加熱含有尼古丁或不含尼古丁的電子煙溶液產生氣霧供使用者吸用，並不會燃燒或使用煙草。電子煙通常包括一個吸嘴、一組用電的發熱組件、一個煙彈或可重複裝注電子煙溶液的煙液艙，以及一個用作霧化已加熱電子煙溶液的霧化器。

² 加熱煙產品使用電熱系統將煙草加熱至 350°C(溫度低於傳統香煙燃燒時的 600°C)，產生含有尼古丁和其他化學物的氣霧，供使用者從口腔吸入。置於加熱煙內的加熱系統可分為(a) 外置熱源：透過加熱特製香煙或煙枝產生尼古丁氣霧；或(b) 密封式加熱室：直接將煙葉加熱，以產生尼古丁氣霧。

³ 草本煙是由植物、香草或水果製成的產品，經由燃燒過程來吸用。

3. 據世界衛生組織("世衛")所述，不論以何種方式使用煙草，也不可能是無害的。在 2016 年舉行的第七屆世衛《煙草控制框架公約》("《公約》")締約方會議⁴建議締約方根據其國家法律和公眾健康目標採取適當的規管措施，以禁止或限制電子尼古丁傳送系統或電子非尼古丁傳送系統的製造、進口、分銷、推介、銷售和使用。世衛亦建議，根據《公約》，像對所有其他煙草產品一樣，應對加熱煙產品採取政策措施和監管措施。

4. 基於吸食電子煙對健康所造成顯著的影響及損害、對學生與青少年所造成廣泛而深遠的影響及世衛的建議，政府當局於 2015 年 5 月建議立法禁制電子煙的進口、製造、銷售、分銷及宣傳("2015 年的建議")。其後，政府當局於 2018 年 6 月提出以下經修訂建議：將會以類似規管傳統煙草產品的方式，規管電子煙及其他新吸煙產品⁵，旨在防止青少年和非吸煙者養成吸煙習慣，並提醒吸煙者和已戒煙者這些新產品有害("2018 年 6 月的建議")。在 2018 年 10 月，行政長官在其 2018 年施政報告公布，政府當局會以保障市民健康為首要考慮，於 2018-2019 年度立法會會期提交立法建議，禁止進口、製造、售賣、分發及宣傳電子煙及其他新吸煙產品("2018 年 10 月的建議")。

條例草案

5. 在 2019 年 2 月 20 日，政府當局向立法會提交條例草案。條例草案旨在修訂該條例、其兩項附屬法例及《應課稅品條例》(第 109 章)，以(a)禁止進口、製造或售賣訂明另類吸煙產品，以及限制給予、管有或推廣該等產品；(b)將現時禁止在指明地方使用香煙、雪茄或煙斗的規定，擴及另類吸煙產品的使用；(c)將現時限制煙草廣告的規定，擴及宣傳另類吸煙產品；(d)使另類吸煙產品不列為應課稅品；以及(e)作出相關修訂、文本上的修訂及相應修訂。條例草案的主要特色載於由食物及衛生局和衛生署在 2019 年 2 月 13 日發出的立法會參考

⁴ 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。

⁵ 建議的規管包括：(a)禁止向未成年人銷售；(b)禁止廣告、促銷和贊助；(c)除非在零售封包附有指定式樣的健康忠告，否則禁止售賣；(d)禁止以銷售機售賣；(e)禁止在禁止吸煙區使用此類產品；(f)規定須加上標籤，包括標示含有焦油及尼古丁，並禁止作出任何沒有科學證據支持的聲稱或暗示；(g)禁止在電子煙加入某些添加劑(例如維他命)，令人以為這類產品具有健康效益或健康風險較低，並禁止產品以吸引的味道作為招徠和任何意味產品含有任何有吸引力的味道的促銷；以及(h)就任何含煙草的部分徵稅。

事務委員會的商議工作

6. 政府當局曾於 2015 年 5 月 18 日就 2015 年的建議諮詢事務委員會，而事務委員會亦於 2015 年 7 月 6 日聽取團體代表就該項建議口頭陳述意見，並分別在 2018 年 6 月 19 日及 2018 年 10 月 15 日討論 2018 年 6 月的建議及 2018 年 10 月的建議。委員所提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

立法方向

7. 政府當局就 2015 年的建議諮詢事務委員會時，委員察悉有關電子煙的科學研究仍屬有限且未有定論，而本港吸食電子煙的人數亦不顯著。委員普遍對有關建議沒有強烈意見。他們察悉政府當局沒有為推行擬議禁制措施訂立確實時間表，並促請當局在本地進行電子煙成分及健康影響的化驗分析後，才釐定電子煙須受多大程度的規管。

8. 政府當局在 2018 年 6 月 19 日向事務委員會簡介 2018 年 6 月的建議。部分委員深切關注到，既然有越來越多證據證明電子煙及其他新吸煙產品的危害不亞於傳統香煙，當局何以大幅改變立法方向。他們指出，這些產品往往被包裝成危害較少的替代品，其設計、味道及推廣手法亦針對年輕人和非吸煙者。以現時規管傳統香煙和煙草產品類似的方式規管這些產品，會增加年輕人和非吸煙者養成吸煙習慣的機會。委員在上述會議通過了一項議案，促請政府當局盡快禁售電子煙及其他新吸煙產品。然而，部分其他委員認為將該等另類產品剔除於市場會衍生黑市買賣、影響吸煙者吸食有關產品的權利，以及令市民轉而吸食危害較大的傳統香煙的機會增加。亦有委員認為，當局應平等地規管同樣危害健康的傳統煙草產品和新吸煙產品。政府當局表示，會繼續留意是否有新的科學證據，並考慮持份者的意見，研究是否需要對新吸煙產品施加更嚴厲的管制。

9. 主張禁止進口、製造、售賣、分發及宣傳電子煙及其他新吸煙產品的委員支持 2018 年 10 月的建議，但其他委員要求政府當局提供科學證據，以支持當局在數個月內突然改變這些產品的規管方式。有關委員指出，在禁止售賣電子煙的國家中，大部分為發展稍遜的國家，他們始終認為應讓成年吸煙者繼續有機會選擇傳統香煙及新吸煙產品。當局應准許在香港出售電

子煙及其他新煙草產品，但施加若干限制以保障兒童及青少年健康。亦有委員關注到，政府當局突然改變政策，對許多售賣這些產品的中小型零售商的生計，造成不良影響。這些委員認為，政府當局應就此進行公眾諮詢，蒐集市民的意見。

10. 政府當局表示，最新建議以保障公眾健康為主要考慮因素。當局是在考慮電子煙對兒童及青少年影響的科學證據和本地及海外相關研究結果、以及醫學界、教育界、家長和不少市民就 2018 年 6 月的建議所採用的規管方式提出的關注後，作出有關決定。《邁向 2025：香港非傳染病防控策略及行動計劃》所訂的目標之一，是在 2025 年之前將本地吸煙比率進一步降至 7.8%，而最新的立法方向正是為達成這項目標邁向第一步。有一點亦應該注意，香港以外多個地方已採取終局策略，旨在為吸煙盛行的情況畫上句號。政府當局會在社會上已有共識的情況下，考慮應否推行進一步的措施。

納入涵蓋範圍的產品

11. 部分委員認為，青少年及兒童或會受新吸煙產品的新穎設計和外觀吸引，當局應規管用作吸食這些產品的裝置，但部分其他委員卻不認同此觀點。他們指出，煙斗(即專門用作吸食香煙或雪茄以外形式的煙草的容器或其他裝置)現時並不受規管。政府當局表示，根據該條例，現時任何印有香煙品牌名稱的煙斗、打火機及火柴等，均視為一種促銷而遭禁止。當局的建議是在有需要時亦把有關吸食裝置納入電子煙及其他新吸煙產品的定義涵蓋範圍。

含煙草部分的徵稅事宜

12. 有委員認為，不論是否含有任何煙草的部分，所有新吸煙產品均應徵稅。另有委員認為，當局應將該等產品的稅制，與傳統香煙及煙草產品的稅制分開。政府當局表示，符合《應課稅品條例》下煙草的定義的加熱煙的煙枝，須繳付煙草稅。當局亦注意到，香港以外的部分地方或會將加熱煙歸類為"其他煙草產品"，並徵收相若的稅項。

立法建議能否付諸執行

13. 委員關注到，若擁有自用及餽贈電子煙和其他新吸煙產品作為禮物會在有關建議下構成罪行，最新的立法建議能否付諸執行。亦有委員詢問，旅客可否把這些產品帶入香港自用。政府當局表示會參照海外做法及因應本港的情況，釐定這方面的細節。

相關文件

14. 立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 2
2019 年 3 月 15 日

《2019 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》
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
	2018 年 6 月 19 日 (項目 V)	議程 會議紀要 IN11/17-18
	2018 年 10 月 15 日 (項目 III)	議程 CB(2)13/18-19(01)

立法會秘書處
議會事務部 2
2019 年 3 月 15 日