

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1552/20-21 號文件

檔 號：CB2/BC/1/20

《2019 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》委員會 (2020-2021 年度會期)報告

目的

本文件旨在匯報《2019 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》委員會(2020-2021 年度會期)("法案委員會")的商議工作。

背景

2. 《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)("該條例")包括就禁止在若干區域內吸煙，以及限制煙草廣告和售賣或給予煙草產品，訂定條文。根據《應課稅品條例》(第 109 章)，煙草屬於應課稅品，並須按相關規定繳付稅款。

3. 近年出現多種新型吸煙產品，包括電子煙¹及加熱煙草產品("加熱煙")。²據世界衛生組織("世衛")所述，不論以何種方式使用煙草也有害處。根據政府當局所述，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³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，以限制或禁止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。在 2018 年 10 月舉行的

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 加熱煙使用以電池運作的電熱系統將煙草加熱至低於傳統香煙燃燒時的溫度(一般而言低於 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 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。

第八屆有關會議上，世衛就加熱煙提出相同建議。⁴

4. 基於海外國家使用電子煙的人數急增、使用電子煙對健康造成的潛在影響、青少年開始實際使用煙草產生門戶效應的關注事項，以及世衛的建議，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。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型吸煙產品，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。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型吸煙產品。

條例草案

5. 《2019 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》("條例草案")於 2019 年 2 月 15 日在憲報刊登，並在 2019 年 2 月 20 日的立法會會議上首讀。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》，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；以及(d)作出相關修訂、文本上的修訂及相應修訂，包括使另類吸煙產品不屬應課稅品之列。政府當局闡釋條例草案的主要特點載於由食物及衛生局和衛生署於 2019 年 2 月 13 日發出的立法會參考資料摘要第 11 至 23 段(檔號：FH CR 1/3231/19)。

法案委員會

6. 內務委員會曾於 2019 年 3 月 1 日的會議上成立法案委

⁴ 請參閱食物及衛生局和衛生署於 2019 年 2 月 13 日發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：[FH CR 1/3231/19](#))第 9 段。

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)規定須加上相關標籤，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。

員會，研究條例草案("前法案委員會")。鑒於前法案委員會在舉行 8 次會議後，於 2020 年 5 月仍在研究條例草案的整體優劣及原則，其部分委員對於在第六屆立法會會期原先指明在 2020 年 7 月 18 日中止前的緊迫時限之內完成條例草案的審議工作是否可行，表示有所保留。前法案委員會在 2020 年 6 月 2 日的會議上以表決方式，決定停止其審議條例草案的工作，並向內務委員會報告其停止工作的決定。在 2020 年 7 月 3 日的會議上，內務委員會同意根據《內務守則》第 21(r)條解散前法案委員會。

7. 由於第六屆立法會仍繼續履行職責，⁶議員在 2020 年 10 月 16 日的內務委員會會議上同意應成立新的法案委員會，研究條例草案。黃定光議員及易志明議員分別獲選為法案委員會正副主席。法案委員會的委員名單載於**附錄 I**。

8. 法案委員會決定重新開展審議工作，舉行了 7 次會議研究條例草案，並接獲 67 份意見書。曾向法案委員會提交意見書的機構及個別人士的名單載於**附錄 II**。

法案委員會的商議工作

禁止另類吸煙產品

條例草案所載建議

9. 條例草案建議在該條例加入"另類吸煙產品"的新定義，以及加入新訂第 4AB 部(即擬議新訂第 15DA 至 15DH 條)，就禁止另類吸煙產品的新制度訂定條文。根據該條例擬議第 2 條及該條例擬議新訂附表 7 第 2 部，以下產品符合另類吸煙產品的定義：(a)第 1 類另類吸煙產品指符合以下說明的器具(水煙壺除外)：能夠自既非煙草亦非危險藥物⁷的物質產生氣霧，但不包括

⁶ 第六屆立法會會期於 2016 年 10 月 1 日開始，而第七屆立法會換屆選舉("2020 年立法會換屆選舉")訂於 2020 年 9 月 6 日舉行。政府在 2020 年 7 月 31 日宣布，考慮到 2019 冠狀病毒病疫情嚴峻，行政長官會同行政會議決定將 2020 年立法會換屆選舉押後一年至 2021 年 9 月 5 日舉行。全國人民代表大會常務委員會("全國人大常委會")在 2020 年 8 月 11 日作出決定，第六屆立法會於 2020 年 9 月 30 日後繼續履行職責，不少於一年，直至第七屆立法會任期開始為止。政府於 2020 年 8 月 14 日刊登的憲報公布，行政長官已行使《釋義及通則條例》(第 1 章)第 46 條所賦予的權力，自 2020 年 8 月 14 日起，撤銷《立法會條例》(第 542 章)第 6(3)及(4)條下中止第六屆立法會會期的決定，而指明 2020 年 7 月 18 日為第六屆立法會會期中止的日期的政府公告亦已撤銷。

⁷ 根據該條例擬議新訂附表 7 擬議新訂第 1 條，危險藥物具有《危險藥物條例》(第 134 章)第 2(1)條所給予的涵義。

藉直接點燃有關物質而產生氣霧，及能夠用於模仿吸用香煙、雪茄或煙斗("傳統吸煙")；其零件或配件；或該物質；(b)第 2 類另類吸煙產品指符合以下說明的器具(水煙壺除外)：能夠自煙草產生氣霧，但不包括藉直接點燃有關煙草而產生氣霧，及能夠用於吸煙；其零件或配件；或該煙草；以及(c)第 3 類另類吸煙產品指既非煙草亦非危險藥物，並符合以下說明的指明植物材料：用任何物料捲裹，並處於能夠即時用於模仿傳統吸煙的形態。據政府當局所述，另類吸煙產品包括通常稱為電子煙、加熱煙及草本煙的產品。該條例擬議新訂第 15DA 條就禁止進口、⁸製造、售賣或要約出售⁹另類吸煙產品，以及在若干情況下限制給予、管有或推廣該等產品("全面禁止")，訂定條文。

擬議實施全面禁止電子煙

10. 政府當局告知法案委員會，本港吸用電子煙的情況呈上升趨勢。根據政府統計處發表的主題性住戶統計調查第 59、64 及 70 號報告書，估計在 2015 年、2017 年及 2019 年，本港分別約有少於 1 000 名、5 700 多名及 7 200 多名 15 歲或以上習慣每日吸煙的人士吸食電子煙。根據香港大學所進行有關學生在 2018-2019 年度吸煙情況的學校統計調查結果顯示，中一至中六的學生中，當時吸食電子煙的有 0.8%。香港吸煙與健康委員會進行的一項本地研究更顯示，就曾經使用電子煙的小二至小四學生而言，2017-2018 年度較 2016-2017 年度增加了 55%。現時亦有大量證據證明電子煙與開始使用香煙兩者的關聯。委員察悉，已有確實證據證明有各種口味並對青少年而言相當吸引的電子煙，含有並釋出多種會危害健康的化學混合物及有毒物質，因此委員的一致意見是應全面禁止電子煙。

11. 郭偉強議員認為，青少年吸用電子煙人數的增幅，不排除是因為當局沒有實施他早於 2014 年提出全面禁止電子煙的建議。他對於這方面的進展緩慢，表示遺憾。他詢問，在條例草案獲通過前，政府當局針對本地市場非法售賣含尼古丁的電子煙所採取的執法行動。葉劉淑儀議員尤其關注到，聲稱具減肥或美容功效，因而更加吸引本來不吸煙的年輕人的電子煙，銷售量日益增加的情況。

12. 政府當局表示，尼古丁屬《藥劑業及毒藥條例》(第 138 章)所訂的"第 1 部毒藥"。現時，含尼古丁的電子煙列為藥劑製品，須先向藥劑業及毒藥管理局註冊，方可在香港售賣或分發，

⁸ 《釋義及通則條例》(第 1 章)第 3 條界定"進口"。

⁹ 根據該條例擬議新訂第 15DA(2)(b)條，以出口為出發點而售賣另類吸煙產品，不視作售賣另類吸煙產品。

而只有持牌批發商或獲授權銷售商才可管有或售賣這些產品。在 2017 年至 2020 年，涉及非法管有或銷售與含尼古丁的電子煙有關的未經註冊藥劑製品或"第 1 部毒藥"的定罪個案有 5 宗。另外，任何人如在其營商過程或業務運作中，將虛假商品說明應用於任何貨品；供應或要約供應已應用虛假商品說明的貨品，即屬觸犯《商品說明條例》(第 362 章)所訂罪行。

擬議實施全面禁止加熱煙

13. 據政府當局所述，現時市場上的加熱煙是近期於 2015 年方推出市場，已帶來新的健康風險及挑戰。根據政府統計處於 2019 年進行的主題性住戶統計調查，估計約有 13 100 人習慣每日吸食加熱煙(即佔所有 15 歲以上的人士 0.2%)。全面禁止加熱煙的建議，得到醫療專業人士、教育工作者及家長大力支持。部分委員(包括郭偉強議員、葛珮帆議員、陳沛然議員及陸頌雄議員)支持當局全面禁止包括加熱煙在內的其他新型吸煙產品，使過去 40 多年來在控煙方面所取得的成績不致受到影響。¹⁰ 他們指出香港現時的吸煙率為有記錄以來的新低，並關注到在包裝(包括不會產生煙灰及難聞氣味的特點)及定位上吸引年輕世代及女性的加熱煙，正積極地向非吸煙者(特別是年輕人)推銷。這些產品如獲准進入市場，會吸引新一代的年輕人和婦女成為吸煙者，或會造成門戶效應，令青少年及非吸煙者習慣使用有關產品後開始使用尼古丁，轉而吸食傳統香煙。此外，吸煙不但引致使用者的健康問題，使旁人接觸二手氣霧，更對公共醫療開支構成沉重負擔。考慮到上述各點，這些委員認為，現時有迫切需要在新型吸煙產品(包括加熱煙)於本地市場大行其道，導致吸煙率可能反彈前，對其所帶來的害處防患於未然。

14. 葛珮帆議員進一步建議，當局應為了公眾健康，全面禁止所有煙草產品。她促請政府當局制訂長遠實現無煙香港的措施及時間表。政府當局表示當局已在《邁向 2025：香港非傳染病防控策略及行動計劃》訂下目標，將吸煙率現有水平為約 10% 降至 2025 年的 7.8%。《條例草案》是達致上述目標及在香港消除煙草使用的最終目標所需的重要一步。

15. 然而，多名委員(包括張宇人議員、謝偉俊議員、易志明議員、姚思榮議員、馬逢國議員、廖長江議員、吳永嘉議員、邵家輝議員、劉國勳議員及鄭松泰議員)認為，不應全面禁止而應以類似規管傳統香煙的方式，規管加熱煙。他們指出，雖然加熱煙與傳統香煙同為煙草產品，不可能會完全無害，但現時有證據

¹⁰ 據政府當局所述，15 歲及以上人士的吸煙率，已由 1980 年代超過 20%，下降至目前的 10.2%。

證明，在減低使用者接觸有害及可能有害化學物質方面，前者的危害較少。¹¹ 條例草案並非以平等方式禁止和限制傳統香煙及其他煙草產品，加上政府當局沒有公布長遠會這樣做的時間表，因此成年吸煙者選擇吸食加熱煙的權利不應被剝削。這些委員進一步指出，有超過 60 個地方批准銷售加熱煙，當中包括美國及歐洲聯盟成員國多個成員國，而後者更為世衛《公約》締約方。部分這些委員特別提到美國食品及藥物管理局("管理局")分別於 2019 年 4 月決定按提出煙草產品銷售前申請的途徑("PMTA 途徑")，¹² 批准加熱煙草系統 IQOS("IQOS 系統")在美國市場銷售，就保障公眾健康而言屬於恰當；以及於 2020 年 7 月決定批准 IQOS 系統成為以改變風險煙草產品途徑("MRTP 途徑")下減少接觸有害物質許可令銷售的首組煙草產品，¹³ 並提供以下資料：(a)IQOS 系統是加熱而非燃燒煙草；(b)這樣會令所產生的有害及潛在有害化學物質大幅減少；以及(c)科學研究已顯示從傳統香煙完全轉用 IQOS 系統可大幅減少人體接觸有害及潛在有害化學物質。¹⁴此外，國家煙草專賣局("專賣局")就其建議根據《中華人民共和國煙草專賣法》規管電子煙等新型煙草產品("專賣局的建議")，自 2021 年 3 月 22 日起進行公眾諮詢工作。這些委員認為，政府當局應按照專賣局的建議，考慮規管加熱煙而非實行全面禁止這些產品，這樣吸煙者便可自由選擇屬意的煙草產品。

¹¹ 委員所引述的部分研究為：

- (a) 根據中華人民共和國國家質量監督檢驗檢疫總局於 2018 年年初進行的一項研究，以及上海新型煙草制品研究院副院長發表的一篇文章，加熱煙釋放的若干有毒物質大幅少於(超過 90%)傳統煙草產品；
- (b) 2020 年 2 月 4 日在 *International Journal of Environmental Research and Public Health* 刊載的一項日本研究顯示，相對於傳統香煙，加熱煙釋放的若干揮發性有機化合物的致癌風險及濃度較低；及
- (c) 詳載於同一段落有關美國食品及藥物管理局的研究及所作決定。

¹² 任何新型煙草產品(即並非在截至 2007 年 2 月 15 日已在美國市場上銷售的任何煙草產品；或修改某一煙草產品，而經修改的產品在 2007 年 2 月 15 日之後在美國市場上銷售)如根據 PMTA 途徑向管理局申請銷售許可，必須提供可證明產品符合保障公共衛生的科學數據。

¹³ 根據 MRTP 途徑，有關公司可向管理局提交申請，評估某煙草產品是否可予銷售或分發使用，以減少危害或減低煙草相關疾病的風險。管理局可發出兩類改變風險煙草產品許可令，分別為緩減風險許可令及減少接觸有害物質許可令，後者准許某產品以某物質含量水平減低或可減少接觸某物質或不存在某物質的形式銷售，而發出有關許可令預期會為國民健康帶來利益。

¹⁴ 這些委員所引述管理局的相關新聞公報，可於以下網址閱覽：<https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/fda-permits-sale-iqos-tobacco-heating-system-through-premarket-tobacco-product-application-pathway> 及 <https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/fda-authorizes-marketing-iqos-tobacco-heating-system-reduced-exposure-information>。

16. 政府當局向法案委員會解釋，有別於設計相對單一的傳統捲煙，加熱煙包含的種類繁多。雖然這些產品推出市場不久，但其煙草部分的成分、加熱煙草的方式、抽吸模式，以及在使用時可達到的溫度等均有所不同。目前，大部分加熱煙在釋放物的化學成分和毒性方面均缺乏研究數據。雖然一些研究顯示，加熱煙釋放的部分有毒化學物質水平低於傳統香煙，但有一點應該注意，眾多有害化學物質並無安全限值，有毒化學物質排放量較低，未必代表危害會較少。此外，IQOS 系統製造商向管理局提交的資料顯示，有 80 種化學物質(當中包括 4 種是可能致癌物，有 19 種被認為有潛在的遺傳毒性和/或致癌性，而 20 種化學物質可能對健康產生影響)屬加熱煙氣霧中獨有，或比傳統捲煙煙霧有較高濃度。¹⁵ 現時沒有證據得出以下結論：接觸因使用加熱煙所產生的一手及二手氣霧，會否與任何長遠正面或負面的臨床結果有關聯。政府當局強調，在以改變風險煙草產品方式提出申請的過程，管理局裁定當時沒有證據支持向 IQOS 系統發出緩減風險許可令，因為製造商沒有證明在實際使用情況下，出售或分發具備所建議的改變風險信息的產品，能夠顯著減少個別使用者患上煙草相關疾病的危害和風險。管理局表示，批准有關產品銷售不代表其認為產品可供消費者安全使用，或產品獲其認可或批准。

17. 政府當局指出，加熱煙的電子設備具有傳統吸煙產品所不具備的功能。加熱煙屬電子產品，有能力收集使用者的喜好和使用模式的數據，並直接向個別使用者傳遞訊息，影響他們的吸煙行為，甚至具備遙控該等裝置，¹⁶ 所帶來的風險已超越傳統產品中煙草的已知風險。依當局之見，容許具有無限科技潛力來提高使用和成癮性的加熱煙進入香港這個沒有銷售前許可機制的市場，可以為公共衛生帶來災難性後果。加熱煙的技術發展速度亦將輕易超越一個國家或地區的監管能力。基於以上所述，在這些產品正式進入本地市場前，實有需要對其所帶來的害處防患於未然，避免重蹈規管傳統煙草產品的覆轍。這與當局根據《無煙煙草產品(禁止)規例》(第 132BW 章)，自 1987 年起禁止無煙煙草產品所達到的目的相若。政府當局亦指出，全面禁止加熱煙的建議與專賣局的建議的政策方向同出一轍，因為兩者均旨在依據世衛《公約》收緊控煙政策。儘管如此，由於內地與香港在控煙方面的考慮因素(例如吸煙率)各有不同，內地的規管方式對本地而言未必適用。香港的控煙政策是消滅市民使用煙草產品

¹⁵ 政府當局提供該 80 種化學物質的整份名單，請參閱 [立法會 CB\(2\)1198/20-21\(02\)號文件](#)。

¹⁶ 政府當局引述加熱煙的電子設備所具備的功能，詳見於 [立法會 CB\(2\)917/20-21\(02\)號文件](#) 第 10 段。

的意欲，並抑制煙草的廣泛使用。條例草案的目的，是防止新一代吸煙者出現。

18. 邵家輝議員指出，就上文第 16 段政府當局所述的 4 種可能致癌物而言，管理局發出的煙草產品銷售前申請技術項目審查¹⁷顯示，接觸可能致癌物質的水平為低，如果與其他數據一起考慮，絕不能排除相關產品"符合保障公眾健康"的結論。據他所知，這些可能致癌物質亦在許多酒類產品、添加食品或添加飲品發現。姚思榮議員建議，政府當局應參考管理局所訂的 PMTA 途徑，引入一項機制，檢測申請批予授權在本港銷售的各種加熱煙。有關檢測可由政府當局或認可機構進行，只有符合政府當局所訂標準的加熱煙，才可獲批給授權銷售。考慮到加熱煙的種類不多，加上本地市場又比美國市場小得多，因此預期實施有關機制所需的款額，不會與美國所需的金額相同。

19. 政府當局不支持姚思榮議員提出的建議。據政府當局所述，每年管理局從若干類別煙草產品的當地製造商及進口商，收取達 7 億美元的使用者費用，並運用該筆款項支持有關規管煙草產品的活動(例如銷售前申請)。香港不可能依從有關做法。此外，由於保障公眾健康是政府的首要考慮，因此不宜設立可利便任何新型煙草產品在本地市場大行其道的機制，導致吸煙率上升。如要實行任何這類機制，政府當局不得動用大量人力和其他資源，因應加熱煙的演變不斷檢討有關法規。政府無理據為這些對社會沒有任何已知益處的產品耗費公共資源。

20. 反對實施全面禁止加熱煙的委員普遍不同意政府當局的解釋，他們批評政府當局不應淡化一點，即加熱煙是加熱而非燃燒煙草，過程產生的有害及潛在有害化學物質會減少，雖然其風險會降低一事現時尚未可知。考慮到現時沒有臨床研究指加熱煙的危害大於傳統香煙，若不給予成年吸煙者機會選用有關產品，這做法並無充分理據支持。吳永嘉議員及邵家輝議員觀察到，日本自引入加熱煙後，部分傳統香煙的銷量有所改變，並令銷量加速下跌。¹⁸ 雖然加熱煙價格高昂，已非大部分青少年所能負擔，但姚思榮議員建議提高加熱煙的稅項，進一步消減市民購買這些產品的意欲。包括張宇人議員及姚思榮議員在內的部分委員指出，本港吸煙率在全球而言已是相當低，而防止新一代的

¹⁷ 邵家輝議員引述的煙草產品銷售前申請技術項目審查，可於以下網址閱覽：<https://www.fda.gov/media/124247/download>。

¹⁸ 委員引述於 2020 年刊載於 International Journal of Environmental Research and Public Health，一篇題為 "What is accounting for the rapid decline in cigarette sales in Japan?" 的文章。

吸煙者出現，較合適做法是加強公眾教育，讓他們了解吸煙的危
害，從而作出知情選擇。為了達到以上目的，就使用煙草產品
(包括另類吸煙產品和傳統香煙)施加年齡限制(例如 20 歲或
以上)，亦是有效的方法。

21. 政府當局表示，世衛因應管理局向 IQOS 系統批給減少
接觸有害物質許可令發出聲明，告知民眾以下事宜：聲稱使用
加熱煙較傳統香煙能減少接觸有害化學物質可能是誤導，因為
使用加熱煙時接觸其他毒物，或會影響健康。¹⁹ 世衛亦指出，如
某國家或地區的吸煙率已經達到很低的水平，而且在繼續穩步
下降，即使能夠實現新型煙草產品理論上減少風險的全部潛力，
使用這些產品也不會帶來公共衛生利益。事實上，現時取得的人
口數據顯示，大多數加熱煙使用者是加熱煙及傳統香煙的併用
者。舉例而言，研究顯示日本有 63%至 72%的加熱煙使用者及
南韓有 96%的加熱煙使用者，繼續吸食傳統香煙。²⁰ 這種吸煙習
慣令併用者同時接觸兩種產品的已知和未知的毒性物質。政府
當局向委員保證會加強教育公眾了解使用煙草的危害。另外，香
港吸煙與健康委員會已推行各項宣傳計劃(例如製作電視宣傳短
片及電台宣傳聲帶)，並在學校舉辦教育活動，提升市民和學生
對吸煙和新型煙草產品的危害的認識。

22. 邵家輝議員已就條例草案提交一套修正案，供法案委員
會考慮。有關修正案是將加熱煙從載於該條例擬議新訂附表 7 中
另類吸煙產品的定義中剔除，並受類似規管傳統香煙產品的
制度所規限。政府當局不同意有關修正案，並表示至今沒有證據
支持煙草業提出的"加熱煙比傳統香煙產品危害更小"的聲稱。加
熱煙是極易上癮的產品，而其積極銷售對象同時為吸煙者和非
吸煙者(特別是年輕人)。世衛在最新的《2021 年世衛組織全球煙
草流行報告》中指出，煙草業正在採取與營銷傳統煙草產品相同
的策略推廣其新工具(例如含尼古丁的電子煙和加熱煙)，以誘使
另一代人對尼古丁成癮。吸煙率低的香港比大多數國家和地區
更趨近無煙草世代的出現。邵家輝議員提出的該套修正案如獲
通過，將嚴重危及政府當局的控煙工作。政府當局始終認為，
全面禁止電子煙、加熱煙及草本煙是在有關產品大行其道前，對
其所帶來的害處防患於未然，防止新一代吸煙者(尤其是青少年)
出現，最有效的方法。

¹⁹ 政府當局所提述世衛發出的聲明，可於以下網址閱覽：
<https://www.who.int/news/item/27-07-2020-who-statement-on-heated-tobacco-products-and-the-us-fda-decision-regarding-iqos>。

²⁰ 政府當局所提述的各項研究，請參閱立法會 CB(2)917/20-21(02)號文件第 16
段及立法會 CB(2)477/19-20(02)號文件第 5 段。

禁止製造及進口另類吸煙產品

23. 全面禁止另類吸煙產品的建議涉及禁止製造及進口另類吸煙產品。該條例擬議新訂第 15DA(1)(b)及 15DA(1)(e)(i)條旨在禁止製造另類吸煙產品，以及為製造任何其他另類吸煙產品而管有另類吸煙產品。至於禁止進口方面，根據該條例擬議新訂第 15DA(1)(a)條，任何人不得進口另類吸煙產品，包括由入境旅客經包裹及貨運帶進的另類吸煙產品。該條例擬議新訂第 15DC 及 15DD 條訂明，若是取道香港國際機場過境的人，以及過境物品²¹或航空轉運貨物²²，獲豁免有關禁止進口另類吸煙產品的規定。然而，如在上述另類吸煙產品被帶進香港之後至被運出香港之前期間，該產品有以下情況，則就該產品而言，有關豁免並不適用：(a)如該產品屬在某飛機上的過境物品，該產品在指明貨物轉運區以外，被移離該飛機²³；(b)如該產品屬在某船隻內的過境物品，該產品被移離該船隻；(c)或如該產品屬航空轉運貨物，該產品被移離指明貨物轉運區。政府當局告知法案委員會，當局不會根據條例草案禁止另類吸煙產品的出口，理由是在條例草案獲通過後，讓銷售商隨時出口這類產品，清理存貨。

24. 姚思榮議員關注到，如實施禁止進口加熱煙，部分使用加熱煙的旅客可能會因為無法取得有關產品而不前來香港。邵家輝議員指傳統香煙可在本港製造，並詢問為何禁止製造純粹用作出口但不在本地市場銷售的另類吸煙產品。易志明議員及邵家輝議員亦關注到，條例草案並無就以下情況訂定豁免安排：另類吸煙產品被帶進香港並被移離有關飛機、船隻或貨物轉運區的唯一目的是為了在香港境內重新包裝後轉口，作其他業務內部用途(例如包裝設計)及研發工作用途。依他們之見，實施有關禁止會對物流業及創新科技界的業務，構成不良影響。

25. 政府當局表示，如作上述用途的另類吸煙產品的製造及進口獲得豁免，當局需要設立一套周全的執法系統以監察整個供應鏈，包括貨物登記及嚴謹地追蹤有關產品，確保產品不會非法進入本地市場。當局認為需要就有關豁免牽涉額外資源以設立全新且複雜的執法制度，投入的資源不合比例之餘，亦為執法

²¹ 根據該條例擬議新訂第 15DD(8)條，過境物品具有《進出口條例》(第 60 章)第 2 條所給予的涵義。

²² 根據該條例擬議新訂第 15DD(8)條，航空轉運貨物具有《進出口條例》第 2 條所給予的涵義。

²³ 根據該條例擬議新訂第 15DD(8)條，指明貨物轉運區的定義指(a)根據《航空保安條例》(第 494 章)第 35 條指定為禁區的香港國際機場的任何部分；或(b)海關關長根據《進出口條例》第 2AA 條認可的範圍。

工作施加不必要的壓力。由於另類吸煙產品並非日常生活必需品，而僅為損害使用者或旁人健康的消費品，政府當局認為如此運用額外資源並無充分理據支持。

26. 這些委員不同意政府當局的看法，他們指出現時已有關於應課稅品(包括煙草產品)的製造、進口及出口的發牌制度。當局可參考現時藥劑製品所採用的安排，即已設立電子系統，一方面讓藥劑製品持牌批發商列出將會進口香港再轉口的未註冊藥劑製品或成分，另一方面則由政府當局監察這些產品進出香港的流動情況，確保有關產品不會流入黑市。這些委員表示或會就條例草案相關條文，提出若干修正案。

27. 由於條例草案不禁止在禁止吸煙區以外地方使用另類吸煙產品，或在非作銷售用途下管有另類吸煙產品，黃定光議員深切關注到另一項相關事宜，認為只中斷另類吸煙產品本地市場的供應而不禁止使用這些產品會製造法律漏洞，令這些產品的非法貿易問題惡化，因為這些非法貿易的利潤豐厚。邵家輝議員詢問，政府當局如何評估條例草案獲得通過後非法買賣加熱煙的情況。政府當局表示，大多數吸煙者購買已完稅香煙，從2020年煙草稅收增加大約20%便可反映這一點。海關一直致力並會繼續嚴厲打擊私煙活動，可予參考的是，在2020年海關檢獲共2億500萬支的未完稅香煙，當中包括626萬支(即約佔3%)加熱煙。

罰則水平

28. 根據該條例擬議新訂第15DA(4)條，任何人違反該條例關乎全面禁止另類吸煙產品的擬議新訂第15DA(1)條，即屬犯罪，可處第5級罰款及監禁6個月。法案委員會法律顧問察悉，現時該條例並無施加監禁刑罰的罪行，並詢問訂定上述罰則水平的理由。政府當局解釋，該條例擬議新訂第15DA(1)條對另類吸煙產品所施加的管制，較現行該條例對傳統吸煙產品(即任何香煙、香煙煙草、雪茄或煙斗煙草)的規管更為嚴格。違反擬議全面禁止另類吸煙產品應構成更嚴重的罪行。當局參考《無煙煙草產品(禁止)規例》對無煙煙草產品作出的類似管制(即禁止進口、製造、售賣、為出售而管有、要約出售或為出售而展示任何無煙煙草產品後)，建議應把擬議新訂第15DA(1)條所訂罪行的罰則，定為第5級罰款及監禁6個月。

法人團體高級人員的法律責任

29. 該條例擬議新訂第15DB條訂明，如某法人團體犯該

條例擬議新訂第 15DA(4)條所訂罪行(即違反關乎全面禁止另類吸煙產品的該條例擬議新訂第 15DA(1)條所訂罪行)，而該罪行是在該團體的某高級人員的同意或縱容下所犯的，或該罪行是可歸因於該人員的疏忽，則該人員亦屬犯該罪行。法案委員會法律顧問詢問，當局沒有一如其他條例(例如《競爭條例》(第 619 章)第 175 條)，就犯有關罪行的人是某合夥中的合夥人的情況訂定類似條文的原因。

30. 政府當局表示，現時加熱煙草產品主要由大型煙草公司研製。儘管如此，另類吸煙產品業務有可能由不屬法人團體的團體(例如合夥)經營。為確保對各種另類吸煙產品業務施加相同程度的管制，政府當局將對該條例擬議新訂第 15DB 條動議一項修正案，使某合夥中的合夥人或其他不屬法團的團體的成員如干犯擬議該條例第 15DA(4)條所訂罪行，而該罪行經證明是在該團體的某合夥人或特定成員的同意或縱容下所犯的，或是可歸因於該團體的某合夥人或特定成員的疏忽，則該合夥人或成員亦犯該罪行。

督察及海關人員的執法權力

31. 該條例擬議新訂第 15DG(2)條訂明，根據該條例第 15F 條獲委任的督察("督察")如合理地懷疑，某人曾經或正在犯該條例擬議新訂第 15DA(4)條所訂關乎全面禁止另類吸煙產品的罪行，即可為利便執行該條例擬議新訂第 15DA 條，扣留該人。此外，該條例擬議新訂第 15DH(5)條賦予海關人員(即擔任《香港海關條例》(第 342 章)附表 1 所指明的職位的人)權力，如合理地懷疑某人曾經或正在犯進口罪行(即該條例擬議新訂第 15DA(4)條下違反該條例擬議新訂第 15DA(1)(a)條所訂罪行)，可為利便就該罪行執行該條例擬議新訂第 15DA 條，扣留該人。法案委員會法律顧問指出，其他條例如《水務設施條例》(第 102 章)第 15B(2)(f)條，有明文訂明只可為述明目的而在一段合理時間內扣留某人的權力。

32. 政府當局表示，只要督察有需要為利便執行該條例擬議新訂第 15DA 條而行事，可在一段合理時間內扣留該人。有一點應該注意，《香港人權法案》("《人權法》")第 5 條和《基本法》第二十八條保障所有人不受任意或非法逮捕或拘留。在任何情況下作不合理或不必要的扣留，屬違反《人權法》第 5 條(該條落實《公民權利和政治權利國際公約》第 9 條)。換言之，如把該條例擬議新訂第 15DG(2)條與《人權法》第 5 條一併閱讀，便可知其中已隱含"合理時間"的規定。海關人員可在任何入境口岸

扣留被發現管有懷疑是另類吸煙產品的人，直至督察到場接管該人和該另類吸煙產品，視乎情況作出跟進調查，或進行起訴。政府當局將就該條例擬議新訂第 15DG(2)及 15DH(5)條，明確訂明相關扣留權力只限於一段合理時間，使條例草案更清晰和容易使用。

33. 根據該條例擬議新訂第 15DH(3)條，海關人員如合理地懷疑任何物品是另類吸煙產品，以及有人曾經或正在就該物品犯進口罪行，即可檢取、移走或扣留該物品。該條例擬議新訂第 15DH(4)條訂明，根據該條例擬議新訂第 15DH(3)條檢取(但非移走或扣留)的物品，可由海關人員保管，直至為執行該條例擬議新訂第 15DA 條而移交督察為止。政府當局回應法案委員會法律顧問查詢時表示，當局會動議一項修正案，在該條例擬議新訂第 15DH(4)條加入"移走或扣留"的元素，確保條例草案上述兩項擬議新訂條文的一致性。

禁止展示另類吸煙產品廣告

34. 條例草案建議修訂該條例第 4 部，將有關煙草廣告的現有限制擴展至另類吸煙產品廣告。該條例擬議第 11(1)及 12(1)條訂明多項事宜，包括禁止印刷刊物中印刷及刊登吸煙產品廣告，以及以書面方式展示吸煙產品廣告。該條例擬議第 13、13A 及 13B 條限制任何人：藉無線電波傳送聲音的方法播放吸煙產品廣告；以無線電或無線電以外的方法傳送視覺影像或聲音播放吸煙產品廣告；藉電影上映吸煙產品廣告；以及將煙草產品廣告置於互聯網上。吸煙產品廣告的涵義載於該條例第 14 條，基本上涵蓋關乎吸煙產品或吸煙的各種形式的廣告。根據該條例擬議第 2(1)條，吸煙產品的定義指傳統吸煙產品或另類吸煙產品。

35. 易志明議員要求當局澄清，條例草案是否容許為另類吸煙產品設計包裝，而其廣告會在香港以外地方展示。政府當局確定，條例草案並無訂明禁止上述情況的條文。根據該條例擬議第 11(3)條，禁止在印刷刊物中印刷及刊登吸煙產品廣告，以及以書面方式展示吸煙產品廣告的規限，不適用於為吸煙產品業界印行的印刷刊物內的吸煙產品廣告，亦不適用於作為從事吸煙產品業的公司的內部刊物而印行的印刷刊物內的吸煙產品廣告。該條例擬議第 13B(3)條訂明，禁止將煙草廣告置於互聯網上的規定，不適用於載於互聯網的私人通訊內的、不是為商業目的作出的吸煙產品廣告。

36. 委員察悉，本港刑事司法管轄權的主要依據是有地域性

的，而該條例第 13B(2)條現時訂明，《電訊條例》(第 106 章)批給的公共非專利電訊服務牌照的持有人無須對以下事項負責：某使用人置於電腦互聯網上並供另一使用人使用的任何內容，除非該持有人知道該等內容，而且可合理地預期該持有人會阻止該等內容的使用或可合理地預期該持有人會要求修訂該等內容；或該持有人只提供取覽方便的任何該等內容，包括因某使用人的要求而由該持有人對任何該等內容所作的自動和暫時儲存。因應使用互聯網作廣告用途的情況增多，委員詢問，當吸煙產品廣告由香港以外地方的第三方及/或透過香港以外地方的伺服器上載互聯網，本地互聯網公司是否需負上法律責任。政府當局告知法案委員會，任何人將或安排將吸煙產品廣告置於互聯網上，須根據該條例擬議第 13B(1)條負上法律責任。本地互聯網公司如對廣告的上載或分發事宜不知情，將被要求在一段合理時間內，將有關廣告從其平台移除。

禁止在若干指定地方吸煙

37. 該條例第 3(2A)條現時訂明，如該條例附表 5 所載豁免(即對現場表演的豁免和對電影或電視節目的攝錄作出的豁免)對某人適用，則該人可獲豁免受有關禁止在禁止吸煙區內吸用或攜帶燃着的香煙、雪茄或煙斗的規限。馬逢國議員認為，條例草案應將這些豁免的適用範圍擴大至在禁止吸煙區吸用或攜帶已啟動的另類吸煙產品。

38. 政府當局解釋，當局旨在避免公眾因現場表演及電影或電視節目的攝錄時使用另類吸煙產品而對這類產品產生興趣。此外，條例草案獲通過後，本地不應該再有任何另類吸煙產品的供應。因此，當局認為沒有必要將該條例第 3(2A)條的豁免擴大至包括另類吸煙產品。

39. 根據該條例附表 2 第 2 部擬議第 10 項，在符合指明條件下，位於從事吸煙產品(即傳統吸煙產品或另類吸煙產品)業的企業的製造處所或營業處所內、指定供品嚐或測試吸煙產品的房間屬豁免區域。憑藉該條例第 3(1AA)條，該豁免區域不會被視為禁止吸煙區，因此相關禁煙限制並不適用。鑒於該條例擬議新訂第 15DA(1)(b)條禁止製造另類吸煙產品，法案委員會法律顧問詢問，為何需要包括位於從事另類吸煙產品業的企業的製造處所內、指定供品嚐或測試另類吸煙產品的房間，作為豁免區域。

40. 政府當局表示，條例草案如獲通過，從事另類吸煙產品業的企業有可能在其營業處所內，因應出口業務的需要而對其

另類吸煙產品的剩餘存貨進行品嚐或測試。由於在上述處所內品嚐或測試吸煙產品並不大可能會引起大眾對有關產品的興趣，或就條例草案希望達到對公眾健康的高度保障造成潛在的漏洞，因此當局建議把豁免禁煙的範圍，擴展至涵蓋在指明業務處所內品嚐或測試另類吸煙產品。

為該條例的目的所作的另類吸煙產品的釋義

41. 該條例擬議新訂附表 7 載有有關另類吸煙產品定義的釋義條文及產品。邵家輝議員察悉，根據該條例第 16A 條，食物及衛生局局長可藉憲報刊登命令，修訂上述擬議新訂附表，而有關命令會是根據《釋義及通則條例》(第 1 章)第 34 條，經立法會先訂立後審議程序審議的附屬法例。他對上述安排有所保留。

生效

42. 委員察悉，條例草案如獲通過，將會在已獲通過的條例自其於憲報刊登當日後的 6 個月屆滿時起實施。

條例草案的修正案

將由政府當局動議的修正案

43. 除上文第 30、32 及 33 段闡述將由政府當局就條例草案動議的修正案外，政府當局亦因應法案委員會法律顧問的觀察所得，建議對條例草案作出若干行文上的修訂。法案委員會對將由政府當局就條例草案動議的修正案並無異議。

將由個別委員動議的修正案

44. 法案委員會察悉，邵家輝議員擬以其本人名義，就條例草案動議上文第 22 段所闡述的一套修正案。法案委員會亦察悉，易志明議員及邵家輝議員或會一如上文第 26 段所述，就條例草案提出若干其他修正案。

45. 法案委員會不會就條例草案提出任何修正案。

恢復條例草案的二讀辯論

46. 委員普遍對恢復條例草案的二讀辯論並無異議。經考慮委員的意見，政府當局已表示擬於 2021 年 10 月 20 日的立法會會議上，恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢內務委員會意見

47. 法案委員會於 2021 年 9 月 24 日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 2
2021 年 10 月 13 日

《2019 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》委員會
(2020-2021 年度會期)

委員名單*

主席	黃定光議員, GBS, JP
副主席	易志明議員, SBS, JP
委員	石禮謙議員, GBS, JP 張宇人議員, GBS, JP 陳健波議員, GBS, JP 葉劉淑儀議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP 謝偉俊議員, JP 姚思榮議員, SBS 馬逢國議員, GBS, JP 梁志祥議員, SBS, MH, JP 郭偉強議員, JP 葛珮帆議員, BBS, JP 廖長江議員, GBS, JP 盧偉國議員, GBS, MH, JP 鍾國斌議員 吳永嘉議員, BBS, JP 周浩鼎議員 邵家輝議員, JP 柯創盛議員, MH 容海恩議員, JP 陳沛然議員 張國鈞議員, JP 陸頌雄議員, JP 劉國勳議員, MH, JP

(合共：24 位委員)

秘書 林偉怡女士

法律顧問 簡允儀女士

* 委員名單的變更載於附錄 I 的附件。

《2019 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》委員會
(2020-2021 年度會期)

委員名單的變更

議員	相關日期
劉業強議員, BBS, MH, JP	至 2020 年 11 月 9 日
李國麟議員, SBS, JP	至 2020 年 11 月 10 日
葉建源議員	至 2020 年 11 月 10 日
邵家臻議員	至 2020 年 11 月 11 日
黃碧雲議員	至 2020 年 11 月 12 日
尹兆堅議員	至 2020 年 11 月 12 日
梁耀忠議員	至 2020 年 11 月 15 日
張超雄議員	至 2020 年 11 月 18 日
鄭松泰議員	至 2021 年 8 月 25 日

請透過以下超連結參閱立法會議員名單的變更：

(<https://www.legco.gov.hk/general/chinese/members/yr16-20/notes.htm>)

《2019年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》委員會
(2020-2021年度會期)

曾向法案委員會提交意見書的機構及個別人士

1. 規管加熱煙大聯盟
2. 亞洲反吸煙諮詢所
3. 政府中學校長協會
4. 創意工業及個人服務業
5. 英美煙草(香港)有限公司
6. 幼聯幼善美同行會
7. 基督教家庭服務中心
8. 爭氣行動
9. 全港報販大聯盟
10. 煙草事務協會
11. 香港護理學院
12. 社區藥物教育輔導會
13. 港九各區街坊會協進會有限公司
14. 香港中文大學醫學院
15. 港九新界販商社團聯合會
16. 香港區家長教師會聯會
17. 觀塘區家長教師會聯會有限公司
18. 香港東區家長教師會聯會
19. 離島區家長教師會聯會
20. 中西區家長教師會聯會有限公司
21. 西貢區家長教師會聯會
22. 元朗區家長教師會聯會有限公司
23. 九龍城區家長教師會聯會
24. 葵青區家長教師會聯會有限公司
25. 深水埗區家長教師會聯會有限公司
26. 香港南區家長教師會聯會
27. 大埔區家長教師會聯會
28. 屯門區家長教師會聯會
29. 灣仔區家長教師會聯會

30. 黃大仙區家長教師會聯會有限公司
31. 加熱煙關注組(香港)
32. 香港資助小學校長會
33. 香港醫學專科學院
34. 香港病人組織聯盟有限公司
35. 香港青少年發展聯會
36. 香港酒吧業協會
37. 香港心臟護士專科學院
38. 香港心臟專科學院
39. 香港社區及公共健康護理學院
40. 香港社會醫學學院
41. 香港危重病護理學院
42. 香港護理教育及科研學院
43. 香港急症科醫學院
44. 香港急症科護理學院
45. 香港老年學護理專科學院
46. 香港內科護理學院
47. 香港精神健康護理學院
48. 香港助產士學院
49. 香港護理及衛生管理學院
50. 香港骨科護理學院
51. 香港兒科護理學院
52. 香港兒科醫學院
53. 香港圍手術護理學院
54. 香港內科醫學院
55. 香港放射科醫學院
56. 香港外科護理學院
57. 香港吸煙與健康委員會
58. 香港牙醫學會
59. 香港直接資助學校議會
60. 香港西醫工會
61. 香港幼兒教育行政專業協會
62. 香港島校長聯會
63. 香港幼稚園協會
64. 香港報販協會
65. 香港病人政策連線
66. 香港津貼中學議會
67. 好煙民大聯盟
68. 國際文化研學中心

69. 九龍地域校長聯會
70. 生活教育活動計劃
71. 香港大學李嘉誠醫學院
72. 醫護誠信同行
73. 九龍樂善堂醫療服務部
74. 107 動力
75. 新界校長會
76. 新聲會
77. 北區家長教師會聯會
78. 博愛醫院
79. 清新健康人協會有限公司
80. 西貢區校長會
81. 明愛專上學院健康科學院
82. 香港公開大學護理及健康學院
83. 香港大學護理學院
84. 東華學院護理學院
85. 香港大學李嘉誠醫學院公共衛生學院
86. 沙田區小學校長會
87. 沙田區中學校長會
88. 薈色園
89. 香港小童群益會
90. 香港牙科醫學院
91. 香港眼科醫學院
92. 香港外科醫學院
93. 香港教育大學幼師校友會
94. 香港醫學組織聯會
95. 香港護理專科學院
96. 香港防癌會
97. 香港中學校長會有限公司
98. 香港麻醉科醫學院
99. 香港家庭醫學學院
100. 香港婦產科學院
101. 香港骨科醫學院
102. 香港耳鼻喉科醫學院
103. 香港病理學專科學院
104. 香港精神科醫學院
105. 香港肝臟移植協康會
106. 香港醫學會
107. 香港的士小巴商總會有限公司

108. 香港中文大學賽馬會公共衛生及基層醫療學院
109. 沙田區家長教師會聯會有限公司
110. 獅子山學會
111. 九龍樂善堂
112. 香港中文大學醫學院那打素護理學院
113. 香港非牟利幼稚園聯會
114. 香港藥學會
115. 香港醫院藥劑師學會
116. 青少年戒煙熱線
117. 荃灣區家長教師會聯會有限公司
118. 屯門區幼稚園校長會
119. 東華三院戒煙綜合服務中心
120. 官立小學校長協會
121. 基督教聯合那打素社康服務
122. 香港大學護理學院女性戒煙熱線
123. 仁濟醫院
124. 油尖旺區校長會
125. 油尖旺家長教師會聯會
126. 香港大學護理學院青少年戒煙熱線
127. 九龍城區幼稚園校長會
128. 沙田區幼稚園校長會
129. 旅遊業從業員關注規管加熱煙連線
130. 深水埗幼兒教育校長會
131. CHAN Suet
132. CHUNG CIE
133. CHUNG James
134. CHUNG Pan-yiu
135. CHUNG PY
136. CIE
137. David Oglive
138. David T. Sweanor
139. Franco KAM Wing-kai
140. 湯修齊
141. 熊丸裕也
142. KM CHUNG P Yunice
143. Michael CHAN
144. 方奕展
145. 朱國能
146. 何梓晴

147. 林至穎
148. 徐家健
149. 梁天卓
150. 陳陳明明
151. 曾國平