

立法會主席就 3位議員擬對《2019年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》提出的 修正案所作的裁決

邵家輝議員、易志明議員及鍾國斌議員已作出預告，若二讀《2019年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》(“條例草案”)的議案獲得立法會通過，他們擬分別就條例草案動議修正案。

2. 為根據《議事規則》考慮該等擬議修正案是否可以提出，我邀請了政府當局就修正案給予意見(附錄1)，並請有關議員回應該等意見(附錄2)。

背景

3. 《吸煙(公眾衛生)條例》(第371章)就多項事宜作出規定，包括禁止在某些區域吸煙，以及對煙草廣告和售賣或給予煙草產品作出限制。近年出現多種新型吸煙產品，包括電子煙及加熱煙草產品(“加熱煙”)。據世界衛生組織所述，不論以何種方式使用煙草也有害處。政府當局以保障公眾健康為首要考慮而提出條例草案，以禁止進口、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

4. 根據條例草案的詳題及摘要說明，條例草案旨在修訂《吸煙(公眾衛生)條例》，以禁止進口、製造、售賣或在某些地方使用訂明的另類吸煙產品；限制給予、管有、宣傳或推廣該等產品；並對《吸煙(公眾衛生)條例》及相關法例，作出相關及雜項修訂(“全面禁止另類吸煙產品”)。《吸煙(公眾衛生)條例》的擬議新訂第4AB部(即擬議新訂第15DA至15DH條)，就禁止另類吸煙產品的擬議制度訂定條文。

5. 根據《吸煙(公眾衛生)條例》擬議第2(1)條(經條例草案第4(9)條修訂)，“另類吸煙產品”指《吸煙(公眾衛生)條例》擬議新訂附表7第2部列出的產品。擬議新訂附表7第2部包含以下3類另類吸煙產品：

- (a) 第1類另類吸煙產品指——
 - (i) 用於吸食既非煙草亦非危險藥物的物質及用於模仿傳統吸煙的指明器具(第1.1項)；
 - (ii) 第1.1項描述的器具的零件或配件(第1.2項)；或
 - (iii) 符合以下說明的既非煙草亦非危險藥物的物質：包裝成適合與第1.1項描述的器具並用，以及能夠藉該項描述的方式，自該物質產生氣霧(第1.3項)；

- (b) 第2類另類吸煙產品指——
 - (i) 用於吸食煙草的指明器具(第2.1項)；
 - (ii) 第2.1項描述的器具的零件或配件(第2.2項)；或
 - (iii) 符合以下說明的煙草：包裝成適合與第2.1項描述的器具並用，以及能夠藉該項描述的方式，自該煙草產生氣霧(第2.3項)；及

- (c) 第3類另類吸煙產品指符合以下說明的指明植物材料(既非煙草亦非危險藥物)：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(第3項)。

邵家輝議員擬提出的修正案

6. 邵家輝議員擬提出的修正案，旨在將第2類另類吸煙產品從《吸煙(公眾衛生)條例》擬議新訂附表7第2部之下有關“另類吸煙產品”的擬議定義中剔除，並訂立對加熱煙(即擬議新訂附表7第2部第2類另類吸煙產品下的第2.3項)的規管制度，該制度與《吸煙(公眾衛生)條例》現時對香煙、香煙煙草、雪茄或煙斗煙草(“傳統吸煙產品”)所施加的規管制度相若；以及作出相關及相應修訂。

政府當局的意見

7. 政府當局認為，邵家輝議員擬提出的修正案違反《議事規則》第57(4)(a)條及第57(6)條，因此不可提出。概括而言，政府當局辯稱：

- (a) 條例草案的目的是禁止另類吸煙產品(包括加熱煙)，從而使政府可以防止新型另類吸煙產品的危害植根香港，以免破壞多年來在控煙方面的成果。由於禁止加熱煙是條例草案的一個重要組成部分，

因此條例草案不涉及加熱煙的監管措施。邵議員的擬議修正案如獲通過，將具有改變條例草案主題及基本原則的效力；及

- (b) 邵議員的擬議修正案亦會向政府施加一項新增而獨特的職能，即需要一個由大約20名人員組成的新執法單位來規管加熱煙，估計這會招致每年約1,100萬元的額外公共開支用於員工開支。此外，當局估計需要大約3名化驗師/技術員來處理相關的額外測試工作。這將導致每年約300萬元的額外公共開支用於員工和運營成本。

我的意見

8. 《議事規則》第57(4)(a)條訂明，修正案必須與法案的主題及有關條文的主題有關。過往，立法會主席在考慮法案的主題時，曾考慮法案的詳題、摘要說明及條文、有關該法案的立法會參考資料摘要，以及所有其他相關因素。在決定某項擬議修正案是否與法案的主題有關時，立法會主席亦會考慮該擬議修正案會否具有改變該法案主題或基本原則的效力，或只是修訂其細節。¹

9. 根據條例草案的詳題、摘要說明和條文，條例草案的主題顯然是就全面禁止另類吸煙產品(包括加熱煙)訂定條文。除全面禁止另類吸煙產品外，條例草案並沒有訂定或預期有任何其他選項。邵議員擬提出的修正案旨在就加熱煙提出截然不同的規管制度(即與《吸煙(公眾衛生)條例》現時對傳統吸煙產品施加的規管制度相若的制度)，以取代條例草案所建議的禁止加熱煙的制度；因此，依我之見，邵議員的擬議修正案具有改變條例草案的基本原則的效力，而非只是修訂其細節。在此基礎上，我認為邵議員的擬議修正案與條例草案的主題無關，因而違反《議事規則》第57(4)(a)條，不可提出。

10. 由於我認為邵議員的擬議修正案超出了條例草案的涵蓋範圍，不可提出，因此無須處理政府當局就邵議員的擬議修正案提出關乎《議事規則》第57(6)條的論點。

¹ 舉例而言，請參閱[立法會主席於2016年6月27日就黃毓民議員擬對《2015年消防\(修訂\)條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決](#)、[立法會主席於2008年6月30日就鄭家富議員擬就《定額罰款\(吸煙罪行\)條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案的裁決](#)，以及[立法會主席於1999年11月29日就議員對《提供市政服務\(重組\)條例草案》所提全體委員會審議階段修正案的裁決](#)。

易志明議員和鍾國斌議員擬分別提出的修正案

11. 根據《吸煙(公眾衛生)條例》擬議新訂第15DA(1)(a)條，任何人不得進口另類吸煙產品。根據《吸煙(公眾衛生)條例》擬議新訂第15DA(4)條，任何人違反上述條文，即屬犯罪。擬議新訂第15DC、15DD和15DE條旨在訂明，下述情況可獲豁免，不受禁止進口另類吸煙產品的條文規限：過境的人、過境物品、航空轉運貨物，以及政府化驗師執行相關職能。

12. 易志明議員擬提出的修正案旨在擴大《吸煙(公眾衛生)條例》擬議新訂第15DD條的豁免範圍：在符合若干指明條件的前提下，屬由車輛運載進口以作出口的轉運貨物的另類吸煙產品，亦可獲豁免。

13. 鍾國斌議員擬提出的修正案旨在於《吸煙(公眾衛生)條例》加入擬議新訂第15DDA條，以訂明一項額外豁免：在符合若干指明條件的前提下，從事吸煙產品業並進口另類吸煙產品作產品開發用途的人，可獲豁免。

政府當局的意見

14. 就《議事規則》第57(4)(a)條下關乎條例草案涵蓋範圍的規定而言，政府當局對易志明議員及鍾國斌議員的擬議修正案沒有意見。然而，政府當局認為，根據《議事規則》第57(6)條，該兩位議員的擬議修正案具有由公帑負擔的效力，因此應不可提出。概括而言，政府當局認為：

- (a) 易議員的擬議修正案將間接導致當局必須對另類吸煙產品的進出口推行一項完備的管制計劃；對政府而言，這是一項新增而獨特的職能。當局必須成立一個全新的牌照和進出口管制組，以管理全新的轉運豁免計劃。當局估計此項措施涉及約15名人員，預計每年新增約1,300萬元公共開支。此外，當局亦須增加約40名執法人員，預計會因而招致每年約1,600萬元的額外公共開支；及
- (b) 鍾議員的擬議修正案會向政府施加一項新增而獨特的職能，以管理獲豁免人及其保存和使用另類吸煙產品的場所的登記冊、發出另類吸煙產品進口許

可證、核實獲豁免人所備存的另類吸煙產品紀錄和清單，以及監控其遵守其他條件的情況。當局必須成立一個新的牌照和進口管制組以執行該等職能。當局預計需要約15名人員，估計每年額外增加約1,300萬元的公共開支。

我的意見

15. 《議事規則》第57(6)條規定，“立法會主席或全體委員會主席如認為任何修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案只可由以下人士提出：(a)行政長官；或(b)獲委派官員；或(c)任何議員，如行政長官書面同意該提案”。過往的裁決已確立一項清晰原則：某項法案的擬議修正案如對政府當局施加一項新增而獨特的職能，即一項現行法律並沒有訂明或超出該等源於擬議法例的職能的法定職能，而立法會主席亦信納，履行該項新增而獨特的職能將須動用一筆為數並非象徵式或微不足道的公帑，則該修正案便具有《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力。²

16. 我想指出，因應當局在《吸煙(公眾衛生)條例》擬議新訂第4AB部下所訂立的禁止制度(當中包括禁止進口另類吸煙產品)，政府當局在實施擬議禁止制度時必須承擔所涉額外工作，包括查閱、調查、執法及檢控。換言之，政府當局在提出條例草案所載建議時，已預期會根據擬議新訂第15DA(1)(a)條就禁止進口另類吸煙產品採取執法行動。這些另類吸煙產品可包括易議員及鍾議員的擬議修正案所尋求的豁免所涵蓋的另類吸煙產品。若他們的擬議修正案獲得通過，執法部門必須在執法過程中確定，已進口的另類吸煙產品是否在豁免範圍內。我認為，這應屬條例草案已預期的執法行動不可或缺的一環。在此基礎上，依我之見，易議員及鍾議員的擬議修正案不會具有對政府當局施加一項超出源於條例草案職能的新增而獨特的職能的效力。此外，兩位議員的擬議修正案不會如政府當局所指，強令當局必須因而設立一個新的牌照和進口管制組。

² 舉例而言，請參閱[立法會主席於2020年6月22日就3位議員擬對《2019年僱傭\(修訂\)條例草案》提出的修正案所作的裁決](#)，以及[立法會主席於2015年7月6日就梁家驩議員擬對《電子健康紀錄互通系統條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案所作的裁決](#)。

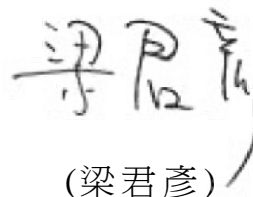
17. 因此，我信納兩位議員的擬議修正案不具《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力，可以提出。

我的裁決

18. 我裁定：

- (a) 根據《議事規則》第57(4)(a)條，邵家輝議員的擬議修正案不可提出；及
- (b) 易志明議員和鍾國斌議員的擬議修正案可以提出。

立法會主席



(梁君彥)

2021年10月18日



中華人民共和國香港特別行政區政府總部食物及衛生局
Food and Health Bureau, Government Secretariat
The Government of the Hong Kong Special Administrative Region
The People's Republic of China

本函檔號：FH CR 1/3231/19
來函檔號：CB(3)/B/FH/1(18-19)

電話號碼：3509 8961
傳真號碼：2840 0467

香港中區
立法會道1號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
(經辦人：魏娜女士)

魏女士：

《2019年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》

謝謝你於2021年10月9日的來信，邀請政府從《立法會議事規則》(“《議事規則》”)的角度，就三位立法會議員就《2019年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》(“條例草案”)提出的委員會審議階段修正案(“議員修正案”)發表意見。我們認為，根據《議事規則》，由邵家輝議員、易志明議員和鍾國斌議員提出的議員修正案不可提出，理由分別列於附件一至三。

2. 我們誠懇地提交這封信，供主席根據《議事規則》第57(4)(a)和57(6)條考慮議員修正案是否可以提出。

食物及衛生局局長

(梁肇君



代行)

2021年10月18日

連附件

副本送：

行政署長（經辦人：沈依雯女士）

衛生署署長（經辦人：封螢醫生）

律政司司長（經辦人：林秉文先生）

海關關長（經辦人：陳子達先生）

政府對邵家輝議員提出的委員會審議階段修正案的意見

我們認為，基於以下理由，根據《立法會議事規則》(“《議事規則》”)第 57(4)(a)及 57(6)條及立法會主席之前裁決所確立的原則，邵家輝議員就《2019 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》(“條例草案”)提出的修訂(“議員修正案”)是不可獲接納的。

議員修正案

2. 議員修正案提出將加熱煙草產品(“加熱煙”)從法案下的另類吸煙產品(“另類煙”)禁令中移除，並使加熱煙受現有的傳統煙草產品措施以及額外量身定制的措施監管。議員修正案還提出修改法案的詳題，在“推廣該等產品”之後添加“就規管加熱煙草產品，制訂條文”。

政府的意見

《議事規則》第 57(4)(a)條

3. 《議事規則》第 57(4)(a) 條規定“修正案必須與法案的主題及有關條文的主題有關”。先前的主席裁決已確立，在確定法案的目的時，主席會考慮法案的詳題、摘要說明及條文、有關的立法會參考資料摘要，以及所有其他相關因素。在確定修正案是否與法案的主題相關時，主席將考慮該修正案是否具有改變法案的主題或基本原則的效力，或僅僅是修改其細節。

4. 條例草案的詳題以限制性條文表述，因此條例草案的範圍和主題僅限於—

(一) 修訂《吸煙(公眾健康)條例》(第 371 章)，禁止進口、製造或售賣或在某些地方使用訂明的另類煙，並限制給予、管有、宣傳或推廣該等產品；和

(二) 對第 371 章及相關法例作出相關及雜項修訂。

條例草案的摘要說明、立法會參考資料摘要和主要條文也反映條例草案的目的是達到其詳題所述的目的。

5. 條例草案的目的是禁止另類煙(包括加熱煙)，從而使政府可以防止另類煙的危害植根香港，以免破壞多年來在控煙方面的成果。這一目標也與 2018 年施政報告宣布的方向一致。經權衡規管或全面禁止的利弊後，以保

障市民健康為首要考慮，2018年施政報告建議修訂法例，禁止入口、製造、銷售、分發及宣傳電子煙及其他新型吸煙產品。由於禁止加熱煙是條例草案的一個重要組成部分，因此條例草案不涉及加熱煙的監管措施。

6. 議員修正案旨在從擬議的禁令中刪除加熱煙，並使加熱煙受制於現有的傳統吸煙產品監管措施以及額外的量身定制的措施。引入加熱煙的監管措施不符合條例草案的目的，正如上文第4和5段所述，條例草案旨在禁止(而不只是規管)加熱煙。如果議員修正案，尤其是對加熱煙的擬議監管措施被接納和通過，將具有改變條例草案的主題和基本原則的效果。

7. 此外，該議員修正案建議修訂《應課稅品條例》(第109章)，使加熱煙須繳納與香煙相同的稅率。條例草案第30條修訂第109章第3條(適用範圍)以將另類煙排除在應課稅品之外。然而，條例草案並未對第109章第65條(煙草的定義)或第109章第1章附表1第II部(煙草稅)提出任何修訂。因此，我們認為議員修正案對第109章的修改與條例草案的主題無關，根據《議事規則》第57(4)(a)條，議員修正案不應獲接納。

8. 我們亦注意到議員修正案試圖擴大條例草案的範圍，以修改條例草案的詳題，在“推廣該等產品”之後添加“就規管加熱煙草產品，制訂條文”。前任主席裁決已確立，詳題不可在法案的全體委員會審議階段予以修正，除非由於對法案的條文已作修訂，或基於其他某些技術原因，例如改善行文用語，或闡明某點屬法案涵蓋範圍的事項，以致詳題須作修訂。根據《議事規則》，為擴大法案的範圍而提議對詳題的修正不應獲接納。

9. 該議員修正案試圖在條例草案的詳題中添加“就規管加熱煙草產品，制訂條文”一詞，並就此修訂制定措施。這顯然是對條例草案詳題的修正，以擴大條例草案的範圍(即涵蓋對加熱煙的規管)，根據上述前任主席的裁決所確立的原則，修訂不應獲接納。

10. 因此，我們認為該議員修正案，尤其是議員修正案提出規範加熱煙的部分，與條例草案的主題無關，並請主席以議員修正案違反《議事規則》第57(4)(a)條為由，裁決它們全部不可提出。

《議事規則》第57(6)條

11. 除上述內容外，我們認為議員修正案有以下《議事規則》第57(6)條所指由公帑負擔的效力。

12. 根據《議事規則》第 57(6)條：

“立法會主席或全體委員會主席如認為任何修正案的的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案只可由以下人士提出—

(三) 行政長官；或

(四) 獲委派官員；或

(五) 任何議員，如行政長官書面同意該提案。”

13. 主席過往的裁決已確立一項明確原則，即一項修正案若賦予政府新增而獨特的職能，而這些職能是現行法律沒有規定並且超出了擬議條例草案所產生的職能；而執行這些新增而獨特的職能將需要花費的公共資源並非象徵式或微不足道，修正案即具有《議事規則》第 57(6)條所指的由公帑負擔的效力。

14. 議員修正案建議從擬議禁止的另類煙清單中刪除加熱煙，並將加熱煙添加到傳統吸煙產品的定義中。考慮到煙草成分、物理設計、釋放尼古丁的機制、功能以及包裝和促銷等方面存在實質性差異，因此加熱煙和傳統吸煙產品屬於不同類別的產品。該議員修正案實際上在現有的監管制度中引入了一類新的煙草產品，效果是將新增而獨特的職能加予政府來監管加熱煙。由於條例草案側重於禁止而不是監管加熱煙，上述職能在現行法律中沒有規定，並且超出了條例草案所產生的職能。

15. 與設計上相對單一的傳統捲煙不同，加熱煙和電子煙在同類產品之間差異極大。據世界衛生組織，市場上有幾十個品牌的加熱煙和數千個品牌的電子煙。如果沒有實驗室測試，通常不能單憑肉眼來區分這些產品。而縱使加熱煙的功能和操作與電子煙有許多相似之處，市面上更有一些產品混合了兩者的技術導致區分條例草案所禁止的另類煙（主要是電子煙）和議員修正案提議受監管的加熱煙更為困難。此外，這些產品是新近推出市場，在產品排放及其毒性、多重產品使用的影響以及長期健康影響等方面嚴重缺乏數據。我們預計，如果取消禁令並允許產品正式引入市場，煙草公司將積極向年輕人推廣該產品，以爭取市場佔有率。

16. 如果議員修正案被接納和通過，我們預計需要一個由大約 20 名人員組成的新執法單位，包括醫護專業人員、行政人員和工人。估計這會產生每年約 1,100 萬元的額外公共開支用於員工開支。這個新單位將負責—

- (一) 透過處理投訴、監察、調查及檢控，執行禁止另類煙廣告及推廣的禁令；
- (二) 通過對煙草公司推出的產品進行監察，並主動抽樣檢測吸煙裝置以監測非法銷售電子煙；
- (三) 進行年度調查以監察本地加熱煙市場的發展；
- (四) 研究監測加熱煙人群使用情況，以及收集和分析加熱煙相關信息（包括健康研究、營銷數據和策略以及產品開發）；
- (五) 籌辦健康促進活動，宣傳加熱煙的害處並鼓勵戒煙；和
- (六) 開展宣傳活動，教育公眾了解加熱煙和受禁的另類煙之間的區別。

由於未知加熱煙對人口吸煙率的影響，用於戒煙服務的資源無法估計。

17. 此外，區分擬受監管的加熱煙與被禁止的另類煙區的工作是現行法律中沒有規定的功能，並且超出了條例草案所產生的功能。這項工作將需要政府化驗所動用更多資源來檢查和區分加熱煙與其他被禁止的另類煙。預計所有懷疑用於吸煙或模仿吸煙的電子設備都必須進行測試，以區分加熱煙設備和電子煙設備。我們估計需要大約三名化學家/技術員來處理額外的測試工作。這將導致每年約 300 萬元的額外公共開支用於員工和運營成本。

18. 有鑑於此，議員修正案將賦予政府新增而獨特的職能，而履行該新增而獨特的職能將需要花費不是象徵式或微不足道的公共資源。因此，議員修正案將具有《議事規則》第 57(6) 條所指的由公帑負擔的效力，並因此不可獲接納。

政府對易志明議員提出的委員會審議階段修正案的意見

我們認為，基於以下理由，根據《立法會議事規則》(“《議事規則》”)第 57(6)條，易志明議員就《2019 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》(“條例草案”)提出的修訂(“議員修正案”)是不可獲接納的。

議員修正案

2. 議員修正案提出修訂條例草案，以擴大根據建議的第 15DD 條(條例草案第 23 條)對過境物品或航空轉運貨物的另類吸煙產品(“另類煙”)作出的豁免，以涵蓋在指明情況下由車輛運載進口的另類煙轉運貨物。

背景

3. 根據詳題，條例草案旨在修訂《吸煙(公眾健康)條例》(第 371 章)，禁止進口、製造或售賣或在某些地方使用訂明的另類煙，並限制給予、管有、宣傳或推廣該等產品並對第 371 章及相關法例作出相關及雜項修訂。

4. 鑑於從實施《無煙煙草產品(禁止)規例》(第 132BW 章)中獲得的經驗，條例草案的目的是禁止進口、製造或售賣或在某些地方使用訂明的另類煙，以使政府可以防止新另類煙的危害在香港生根發芽。另一方面，考慮到執法的複雜性和現有對傳統吸煙產品的規管，條例草案並沒有禁止管有另類煙供自用。

政府的意見

《議事規則》第 57(4)(a)條

5. 我們對議員修正案對照《議事規則》第 57(4)(a)條方面沒有意見。

《議事規則》第 57(6)條

6. 我們認為議員修正案有以下《議事規則》第 57(6)條所指由公帑負擔的效力。

7. 根據《議事規則》第 57(6)條：

“立法會主席或全體委員會主席如認為任何修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案只可由以下人士提出—

- (一) 行政長官；或
- (二) 獲委派官員；或
- (三) 任何議員，如行政長官書面同意該提案。”

8. 立法會主席(“主席”)過往的裁決已確立一項明確原則，即一項修正案若賦予政府新增而獨特的職能，而這些職能是現行法律沒有規定並且超出了擬議條例草案所產生的職能；而執行這些新增而獨特的職能將需要花費的公共資源並非象徵式或微不足道，修正案即具有《議事規則》第 57(6) 條所指的由公帑負擔的效力。

9. 根據條例草案，航空轉運貨物和過境物品不受另類煙的進口禁令限制。這些貨物或物品獲豁免，因為它們停留的位置若非在香港國際機場的貨物轉運區域內，就是一直停留在將其帶入香港的船隻或飛機內，因此這些貨物進入黑市的風險很低。

10. 議員修正案建議擴大對另類煙貨物進口的豁免，豁免符合《進出口條例》(第 60 章)第 2 條“轉運貨物”描述的轉運貨物，即“任何進口物品”

- (一) 是憑全程提單或全程空運提單從某個香港以外地方托運往另一個香港以外地方的；並且
- (二) 是已經或將會移離運載其進口的船隻、飛機或車輛，並已經或將會在出口前搬回同一船隻、飛機或車輛，或移送至另一船隻、飛機或車輛的，而不論其是否或會否直接在該等船隻、飛機或車輛之間移送，亦不論其在進口後會否在香港卸下和儲存，以待出口。

11. 議員修正案將允許被禁止的另類煙在香港的進出口地點之間移動。參考現有的其他受管制或違禁物品的轉運豁免安排，議員修正案將間接令政府需要對另類煙的進出口制定詳細的管制計劃，這是賦予政府的一項新增而獨特的職能。由於條例草案禁止分發和售賣包括電子煙和加熱煙草產品在內的另類煙，但不禁止個人管有另類煙作自用，可以預計不法分子將有很大誘因而為數大約 650 000 名每日吸煙者和其他會使用這些產品的人非

法供應這些產品，當中包括未完稅煙支。允許這些有非法市場需求的違禁物品在各個進出口口岸之間流動會帶來巨大的風險，讓非法經營者有機會將這些產品帶入黑市。因此，豁免計劃必須包括控制和監督整個進口到再出口鏈的機制，當中包括監管貿易商、貨物運輸和貨物儲存地點、從進口運輸工具移出並轉移到出口運輸工具的場所。

12. 為此，我們必須設立一個新的牌照和進出口管制組來管理新的轉運豁免計劃。我們預計大約需要 15 名人員，主要包括工程師、科學主任和支援人員，以處理商戶牌照和進出口許可證管制，估計每年額外增加約 1,300 萬元的公共開支。具體來說，這個新管制組負責—

- (一) 註冊可申請進出口許可證的貿易商；
- (二) 檢查轉運貨物的提單或空運單；
- (三) 為可暫時儲存另類煙以供再出口的場所批出牌照；
- (四) 為再出口的另類煙簽發許可證並接收另類煙的出口報告；
- (五) 管理監控系統以追蹤每份許可證下另類煙的進口和再出口情況；
- (六) 對貨物、記錄、倉單、運輸和存放以及搬運和移動另類煙的場所進行合規巡查和突擊檢查，以確保相關單位有遵從發牌條件並採取措施確保貨物在整個進口和再出口的過程不被干預；
- (七) 調查違反發牌條件的行為，並處分違規商戶。

13. 此外，政府還需要額外的執法人手，以防止和打擊不法商人通過轉運豁免計劃來進行非法進口。尤其禁運貨品在不同港口之間的流動將需要執法人員對選定甚至全部貨物的運輸和流動進行直接監督。我們預計需要增加約 40 名執法人員，估計每年會增加約 1,600 萬元的公共開支。人員將包括行政人員、督察和工人。他們負責—

- (一) 對轉運中的貨物進行突擊檢查；

- (二) 對進口車輛/船隻進行裝卸貨物的處所進行突擊檢查；
- (三) 監督另類煙在港口之間和交通工具之間的運輸和移動；
- (四) 核對賬簿、記錄和艙單，以確保物品按時出口；
- (五) 收集和分析非法進口情報；
- (六) 調查涉嫌違規情況並起訴違反進口禁令的貿易商。

14. 有鑑於此，議員修正案將賦予政府新增而獨特的職能，而履行該新增而獨特的職能將需要花費不是象徵式或微不足道的公共資源（實際上是為了促進我們基於公共衛生提出禁止的產品的貿易）。因此，議員修正案將具有《議事規則》第 57(6)條所指的由公帑負擔的效力，並因此不可獲接納。

政府對鍾國斌議員提出的委員會審議階段修正案的意見

我們認為，基於以下理由，根據《立法會議事規則》(“《議事規則》”)第 57(6)條，鍾國斌議員就《2019 年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》(“條例草案”)提出的修訂(“議員修正案”)是不可獲接納的。

議員修正案

2. 議員修正案提出修訂條例草案，以豁免以進行產品開發為理由進口的另類吸煙產品(“另類煙”)。

政府的意見

《議事規則》第 57(4)(a)條

3. 我們對議員修正案對照《議事規則》第 57(4)(a)條方面沒有意見。

《議事規則》第 57(6)條

4. 我們認為議員修正案有以下《議事規則》第 57(6)條所指由公帑負擔的效力。

5. 根據《議事規則》第 57(6)條：

“立法會主席或全體委員會主席如認為任何修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案只可由以下人士提出—

(一) 行政長官；或

(二) 獲委派官員；或

(三) 任何議員，如行政長官書面同意該提案。”

6. 立法會主席(“主席”)過往的裁決已確立一項明確原則，即一項修正案若賦予政府新增而獨特的職能，而這些職能是現行法律沒有規定並且超出了擬議條例草案所產生的職能；而執行這些新增而獨特的職能將需要花費的公共資源並非象徵式或微不足道，修正案即具有《議事規則》第 57(6)條所指的由公帑負擔的效力。

7. 根據條例草案第 23 條第 15DE 部份，進口禁令（不包括航空轉運貨物、過境人員和過境物品）的豁免只適用於政府化驗師為履行其必要職責及功能而獲准進口另類煙。該議員修正案建議在符合該修正案規定的條件下，進一步豁免以產品開發為由而進口另類煙。

8. 議員修正案將賦予政府一項新增而獨特的職能，包括需管理豁免人員及其保存和使用另類煙的場所的登記冊、發出另類煙進口許可證、核實豁免人員的另類煙記錄和清單、並監控其遵守其特定條件的情況，例如豁免進口的另類煙是否僅用於產品開發目的而使用和擁有等。條例草案旨在禁止（其中包括）與產品開發最相關的製造，因此條例草案沒有規定該職能。議員修正案超出了建議的條例草案所產生的職能。

9. 我們必須建立一個新的牌照和進口管制組來執行該職能。我們預計需要約 15 名人員，包括工程師、科學主任和文職人員，估計每年額外增加約 1,300 萬元的公共開支。具體來說，這個新管制組負責—

- (一) 為可進口另類煙用於產品開發的豁免人士發牌；
- (二) 為申請人申請可保存和使用另類煙進行產品開發的許可場所發牌；
- (三) 為另類煙發出進口許可證，並在產品開發完成後接收另類煙處置報告；
- (四) 管理監控系統，以追蹤和記錄進口另類煙的庫存及其在每個許可證下使用後的處置；
- (五) 對商品、記錄和產品開發和儲存場所進行例行檢查，以確保符合發牌條件，並且確保進口的另類煙由持牌貿易商/機構保管以進行產品開發；
- (六) 調查和檢控非法進口，並對違反發牌條件的人實施紀律處分。

10. 有鑑於此，議員修正案將賦予政府新增而獨特的職能，而履行該新增而獨特的職能將需要花費不是象徵式或微不足道的公共資源。因此，議員修正案將具有《議事規則》第 57(6) 條所指的由公帑負擔的效力，並因此不

可獲接納。



中華人民共和國香港特別行政區

Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China



立法會議員鍾國斌

Hon Felix Chung, Legislative Councillor

立法會議員邵家輝

Hon Peter Shiu, Legislative Councillor

立法會議員易志明

Hon Frankie Yick, Legislative Councillor

附錄2

Appendix 2

(只備英文本)

English version only)

13th October, 2021

Ms Ivy Ngai

Clerk to Legislative Council

Legislative Council Complex

1 Legislative Council Road

Central, Hong Kong

Dear Ms Ngai,

Smoking (Public Health)(Amendment) Bill 2019

We write to refer your letter dated 12 October 2021 regarding the Administration's views on our proposed Committee stage amendments (CSAs) to the captioned Bill.

We hereby enclose our feedback on the Administration's views for the President's consideration in determining the admissibility of my proposed CSAs.

Yours sincerely,

Felix Chung

Peter Shiu

Frankie Yick

Encl.

Smoking (Public Health) (Amendment) Bill 2019

Committee Stage Amendments

Comments on Administration's Views

Amendments proposed by Hon SHIU Ka-fai

1. Rule 57(4)(a) of the RoP

- (a) The proposed Committee Stage Amendments (“CSAs”) seek not to alter the subject matter of the Bill (i.e. to “prohibit the import, manufacture or sale, or use in certain places, of prescribed alternative smoking products”) but to amend the details of the Bill (i.e. the scope of “prescribed alternative smoking products” as specified in clause 29 in the proposed Schedule 7 to Cap. 371) within the boundary of Rule 57(4)(a).
- (b) The word “prescribed” in the long title means what is being prescribed by the law as passed by the Legislative Council, not what being “prescribed” by the Administration as stated in the proposed Schedule 7 of the Bill (a proposition that is wholly unknown and inconsistent to the SAR’s constitutional arrangement and law making process).
- (c) Whether there should be complete ban of “Heated Tobacco Products” (“HTPs”) (i.e. question about the exact scope of “prescribed alternative smoking products”) is without doubt a matter of public controversy, a fit and proper subject matter for the Legislative Council to decide on merits (albeit the 2018 Policy Address and the Administration have recommended a complete ban). Rule 57(4)(a) in no way intends to curtail and limit the legitimate function of the Legislative Council, and should not be used as a pretext to preclude the Legislative Council from exercising its proper function.
- (d) In substance, the CSAs constitute a clear and concrete alternative for the Council (and society at large) to consider, to deliberate and to decide on this important issue of public concern, without falling into the pitfall of the “take-it-or-leave-it” approach as necessitated and implied by the Administration’s position.
- (e) A fortiori, the CSAs to amend section 65 and Part II of Schedule 1 to Cap. 109 are within the scope of the Bill as “related amendments” being stated

in the long title if the CSAs to amend the proposed Schedule 7 to and other provisions of Cap. 371 are within the scope of the Bill.

- (f) Further, the amendment to the long title of the Bill is necessitated by the CSAs to amend other provisions of the Bill, which are wholly within the scope of the Bill. The said amendment has not widened the scope of the Bill is evidenced by the fact that the CSAs to amend the other provisions of the Bill have not necessitated any further amendments to the long title of Cap. 371 itself as required by the Bill.

2. Rule 57(6) of RoP

- (a) The proposition that “taking into account the substantial difference in terms of tobacco ingredients, physical designs, mechanism of releasing nicotine, functions as well as packing and promotion, HTPs and conventional smoking products are different classes of products” is not a “self-evident truth” but subject to controversy and debate, a fit and proper subject matter for the Legislative Council to decide on merits.
- (b) The CSAs seek to regulate HTPs as “conventional smoking products” in the form of tobacco “sticks” or “capsules” analogous to the regulation of cigarettes. On the other hand, the CSAs do not seek to regulate HTPs “smoking devices”.
- (c) As such, no new “enforcement unit” is ever necessitated by the CSAs as suggested by the Administration. The existing task force involved in the control of “conventional smoking products” could take care of the introduction of HTPs. No new or distinct function is imposed on the Administration.
- (d) In addition, the CSAs to Cap. 109 will not result in any forgoing of revenue but guarantees the collection of duty on HTPs which would otherwise be lost to the illicit trade.
- (e) Whether the proposed regulation of HTPs is good for society, or whether the regulation is sufficient, is a matter fit and proper for the Legislative Council to decide on merits, not to be precluded by resorting to Rule 57(6) of the RoP.

Amendments proposed by Hon Frankie YICK Chi-ming

Rule 57(6) of RoP

1. It is Administration's irrational policy to ban distribution and sale but not personal possession of "Alternative Smoking Products" ("ASPs") that creates the highly foreseeable demands for "highly sought-after class of banned products" and "risks of illegal operations to bring ASPs into black market" in the first place, even if no "transshipment cargos exemption" is ever proposed or created. On the other hand, "illegal operations" should in no way be confused with the "lawful operations" provided for by the CSAs.
2. No licensing is ever stipulated in the proposed CSAs. As envisaged, in actual operation, the control of ASPs transshipment cargos will operate in accordance with the existing "Transshipment Cargo Exemption Scheme" ("轉運貨物豁免許可證方案") operated by the Trade and Industry Department and the "Single E-lock Scheme" ("跨境一鎖計劃") jointly operated by the Customs and Excise Department and the Mainland Customs.
3. As such, no new "Licensing and Import/Export Control Unit" is necessitated by the CSAs as suggested by the Administration. There is no new or distinct function imposed on the Administration. The Government departments concerned are performing their established and usual functions. Alternatively, even if there is new and distinct function imposed, public money spent would be nominal or negligible.
4. Whether the proposed "transshipment cargos exemption" is good for society (e.g. good for the economy) or whether the envisaged control measures are sufficient to prevent "illegal operations" is a matter fit and proper for the Legislative Council to decide on merits, not to be precluded by resorting to Ruel 57(6) of the RoP.

Amendments Proposed by Hon CHUNG Kwok-pan

Rule 57(6) of RoP

1. No licensing is ever stipulated in the proposed CSAs. As envisaged, the “exempt persons” will operate in accordance with their own undertakings to comply with the conditions set out in the proposed section 15DDA(2), subject to the general sanction imposed under the proposed section 15DA(4) of the Bill.
2. On the other hand, inspectors have already been appointed by the Secretary to perform existing functions and to discharge existing duties variously stipulated in Cap. 371. Enforcement of compliance with section 15DDA(2) can be readily performed by these existing inspectors.
3. In any event, the number of entities involved in the smoking products trade business in Hong Kong is highly limited. Those who have been involved in conducting R&D activities is even less. On the other, without the need of supporting local manufacturing of ASPs, the quantities of ASPs imported for R&D purposes by exempt persons are foreseeably meagre and small. Also, the inventory records are foreseeably simple and straight forward.
4. As such, no new “Licensing and Import Control Unit” is necessitated by the CSAs as suggested by the Administration. There is no new or distinct function imposed on the Administration. Alternatively, even if there is new and distinct function imposed, public money spent would be nominal or negligible.
5. Whether the proposed “R&D exemption” is good for society (e.g. good for the economy) or whether the control measures suggested are sufficient is a matter fit and proper for the Legislative Council to decide on merits, not to be precluded by resorting to Ruel 57(6) of the RoP.
