

二零二二年十一月二十八日會議
討論文件

立法會經濟發展事務委員會
加強對轉運另類吸煙產品的管制

引言

本文件就透過完善現行法例以加強對由內地經香港轉運至其他海外市場的另類吸煙產品的監管制度立法建議，徵詢議員的意見。

背景

目前的形勢和挑戰

2. 香港是亞洲首屈一指的物流樞紐，也是內地與世界其他地區貿易的門戶。我們的戰略位置、聯通世界的優勢、先進的基礎設施、健全的法律制度、高品質的服務、具競爭力的稅制以至作為國際商業和金融中心的地位，均使香港具備競爭優勢。香港國際機場自 1996 年以來一直是全球最繁忙的國際貨運機場。中央政府亦支持香港在國家《十四五規劃》和《粵港澳大灣區發展規劃綱要》下提升國際航空樞紐和國際貿易中心的地位。

3. 於 2021 年，香港國際機場共處理 500 萬噸的貨運量，佔香港對外貿易總值大約百分之四十二(或大約 4 萬 3,400 億港元)。作為香港經濟的一個重要支柱，貿易和物流業佔本地生產總值的大約五分之一，提供了超過 60 萬個就業機會。

4. 香港以多式聯運系統著稱，這亦是讓我們成為區內其中一個最有效率和最可靠的物流樞紐的關鍵。行政長官在《2022 年施政報告》中也提到，我們的方向是通過加強海陸空多式聯運，推動高增值的現代物流發展，以加強香港在大灣區物流鏈中所發揮的關鍵作用。

5. 不過，航空貨運和物流業正面臨越來越多的挑戰，例如全球經濟增長放緩以及陸路跨境交通持續受阻。雖然過去兩年在新型冠狀病毒疫情下，我們的航空貨運保持著一貫表現，但**從 2022 年 5 月到 10 月的平均航空貨運量與去年同期相比已顯著下跌了百分之十八。**

6. 根據我們在參考航空貨物轉運的相關貿易數據後，對最新情況的檢視結果所得，發現航空貨運量顯著下跌的其中一個原因是失去來自內地的另類吸煙產品轉運業務。內地是全球的主要另類吸煙產品生產地，而香港是最重要的轉運樞紐之一，大部分來自內地的另類吸煙產品過去往往經由香港轉運到海外。事實上，在本地航空貨運量中，有相當大的比例與另類吸煙產品轉運有關。另類吸煙產品的運輸，特別是其內含電池的汽化設備，使每月從大灣區到美國、歐洲、東北亞和中東地區的出口空運貨物達到數以萬噸。據物流業界表示，在大約 1 470 家貨運代理公司之中，從事另類吸煙產品轉運業務的有大約 470 家（即約三分之一），每年處理的另類吸煙產品及相關產品貨物轉運量近 33 萬噸。

恢復航空貨運量的擬議新措施

7. 航空貨運量對整體貿易發展至關重要。為挽救其跌勢，我們其中一項措施，是在防止另類吸煙產品流入本地市場的前提下，促進另類吸煙產品的多式聯運轉運業務。鑒於另類吸煙產品的興起及其構成的健康風險，政府已透過《2021 年吸煙（公共衛生）（修訂）條例》進行修例，禁止另類吸煙產品（包括電子煙、加熱煙產品及草本煙）的進口、製造、售賣、分銷和宣傳。相關法例修訂已於 2022 年 4 月 30 日開始生效。

8. 根據修訂後的《吸煙(公眾衛生)條例》(第 371 章)，除非另類吸煙產品屬《進出口條例》(第 60 章)所界定的**過境物品或航空轉運貨物**¹，否則進口另類吸煙產品到香

¹ 根據第 60 章第 2 條 -

港，即屬犯罪。換言之，現行法例一律禁止以特定形式從內地經香港轉運另類吸煙產品，例如以海運或陸運模式進口到香港後再以空運模式出口（即海空和陸空的多式聯運轉運）。

9. 鑒於另類吸煙產品所帶來的危害，政府禁止其進入本地市場的立場不變，但我們亦注意到禁止另類吸煙產品透過多式聯運轉運已給我們的航空貨物轉運業務以至香港的整體經濟造成了巨大損失，特別是空運貨物出口（當中包括另類吸煙產品的多式聯運轉運）與去年同期相比更下跌了百分之二十二。這對香港的物流業造成了沉重打擊。如果情況持續，香港在國家《十四五規劃》中作為國際航空樞紐的地位將被嚴重削弱。

10. 禁止轉運另類吸煙產品亦產生了連鎖反應，影響其他產品的轉運業務。高密度的另類吸煙產品裝置在貨物集裝中發揮重要作用。由於缺少了這些具重量的貨物，貨運代理商難以為其他重量較輕的貨物在本地安排集裝作轉運，以致其他轉運產品亦一併流失。

11. 為維持香港作為領先的國際航空及物流樞紐的地位，同時確保我們禁止進口另類吸煙產品的政策得以維持，政府計劃完善現行有關轉運另類吸煙產品的監管制度，透過以下的新監管框架，以安全可靠的管控方式轉運另類吸煙產品。

規管另類吸煙產品的多式聯運轉運

海空轉運

12. 為了更好地服務大灣區航空貨運市場，香港機場管理局（機管局）正在發展香港國際機場和東莞之間的海空貨運聯運服務。機管局從 2022 年年初開始使用海空聯運

過境物品 (article in transit) 指 —— (a) 純粹為帶離香港而被帶進香港的物品；及 (b) 一直留在將其帶進香港的船隻或飛機之內或之上的物品。

航空轉運貨物 (air transshipment cargo) 指在進口及托運出口時均是以飛機運載的轉運貨物，而其自進口至出口的期間一直是留在機場貨物轉運區的貨物。

便利計劃，通過海空聯運過程促進跨境空運貨物的轉運。上述多式聯運的先導計劃自實施以來，一直運作暢順。

13. 該海空聯運便利計劃可提供一種新的方式來促進另類吸煙產品的海空轉運，同時又有效防止另類吸煙產品在轉運過程中流入本地市場。在該計劃下，海轉空的轉運貨物將在東莞的香港國際機場物流園接受航空安全檢查，然後再經海路運往香港國際機場。貨物將留在進港的船隻上，並在到達機場後立即被運送到香港國際機場受監察的封閉區域/禁區，並一直停留在該區域內，直至通過空運離港轉送到海外目的地。整個轉運過程均在安全運輸下進行，並受香港海關(海關)同意的監管制度約束。

陸空轉運

14. 根據物流業界提供的資料，內地生產的另類吸煙產品及相關產品以往從陸路運抵香港，然後經香港國際機場運往其他地方。考慮到陸路轉運對香港航空貨運和物流業的重要性，政府將繼續與業界合作，制定專門的監管制度，使另類吸煙產品可在安全運作下透過陸空模式轉運。我們在是次法例修訂工作中建議預留法律條款，容許將來可在訂定專門的監管制度後，恢復透過陸空模式轉運另類吸煙產品。

立法建議

15. 我們注意到現行法例已經為過境物品或航空轉運貨物提供了豁免制度，因此我們建議完善該豁免制度，在法例中明確規定，在採取一套經海關關長同意的監管措施後，容許通過上文第 12 至 14 段所述的海空和陸空模式轉運另類吸煙產品，以滿足行業的真正營運需要，同時亦防止另類吸煙產品流入本地市場。相關立法建議如下：

立法方向

16. 我們建議在《進出口條例》(第 60 章)加入一個新部分，以規定禁止進口另類吸煙產品；現時對透過空轉空和海轉海模式轉運另類吸煙產品的豁免；對符合特定豁免

條件(見下文)的另類吸煙產品的多式聯運轉運作出的豁免(以及某些其他現有的豁免，如對過境人員和政府化驗師的豁免)；以及有關人員的執法權力。我們會對《吸煙(公共衛生)條例》(第 371 章)進行相應修訂，以刪除有關禁止進口另類吸煙產品的現有條款。此舉可更全面地透過《進出口條例》(第 60 章)管制經香港轉運的另類吸煙產品。

豁免條件

17. 上述立法建議只容許另類吸煙產品經香港轉運到海外，而非進口供本地市民使用。因此，設立一套強而有力的監管制度，以盡量減少任何另類吸煙產品在轉運過程中流入黑市的潛在風險，至為重要。為此，我們建議任何以海空或陸空模式轉運的另類吸煙產品，均須受限於以下將在法例中列明的豁免條件：

- (a) 作為轉運貨物，另類吸煙產品須憑**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；
- (b) 在香港進行的轉運過程中，另類吸煙產品必須在監管的情況下經**由認可的指定路線直接移送**到機場內的指定貨物轉運區；
- (c) 在整個轉運過程中，所有另類吸煙產品必須**以安全的方式儲存和運輸**，直至到達香港國際機場內的指定貨物處理區後在監管下卸貨，以免在轉運過程中有任何另類吸煙產品在未經許可下從船舶或車輛上移走；以及
- (d) 當所有另類吸煙產品從船舶或車輛卸下後，將被立即**送入香港國際機場的禁區**，直至被運上離境航班作出口。

18. 除上述條件外，轉運過程亦須受到政府要求的其他特定監管措施(例如須提供預先的貨物資訊、在集裝箱上貼上指定的封條/電子鎖、透過全球定位系統設備追蹤船舶或車輛等)所規管，確保豁免條件已被遵從，並避免另

類吸煙產品流入本地黑市。政府會聯繫業界，讓他們檢視其多式聯運轉運業務，以便符合豁免條件的要求。

執法及罰則

19. 今後，海關可依據修訂後的第 60 章所規定的法定權力，對任何不遵守施加於海空和陸空轉運另類吸煙產品的豁免條件的行為採取執法行動。我們會留意是否有需要參照其他類似的執法機制，適當地調整進口另類吸煙產品的罰則水平²，以加強阻嚇任何另類吸煙產品流入黑市。

諮詢

20. 政府一直與包括物流和航空貨運業界以及醫護衛生和教育業界在內的不同持份者保持緊密聯繫，探討完善另類吸煙產品轉運制度(包括擬議的監管措施)的立法建議。二零二二年九月初，政府與各業界組織代表舉行會議，討論相關事宜。有關業界組織包括香港物流協會、香港物流商會、香港航運物流協會、香港貨運物流業協會有限公司、香港空運運輸業協會和航空公司貨運聯絡小組。

21. 會議上，各業界代表均大力倡議完善現行制度。其中，香港貨運物流業協會有限公司強調，除了海空轉運外，香港也有迫切需要盡快恢復陸空轉運，以免經香港的轉運業務進一步惡化，在影響物流業之餘，亦影響香港整體經濟。業界也表示，他們會遵從豁免條件和政府要求的其他監管措施。

22. 除了業界組織外，香港物流業發展局成員也認為盡快恢復轉運另類吸煙產品至為重要，以應對物流和航空貨運業界現時所面對，由於疫情和其他環球經濟因素使全球供應鏈受到干擾的嚴峻形勢。

² 根據第 371 章第 15DA(4)條的規定，任何人進口另類吸煙產品，即屬犯罪，可處第 5 級罰款及監禁 6 個月。

23. 政府十分明白醫護衛生團體和教育界對監管措施可能出現的變化的關注，以及他們對另類吸煙產品在轉運過程中有機會流入本地市場的憂慮。因此，我們會按照上文第 17 至 19 段所述，引入嚴謹的監管機制，並加強執法和罰則，以有效監管另類吸煙產品的多式聯運轉運，保障公眾健康。我們將不時檢討豁免條件，以確保所規定的條件不會被任何一方利用。政府將積極與相關業界聯繫，以減輕他們的憂慮，並加強政府在禁止另類吸煙產品進口方面的執法，以及研究禁煙的下一步工作。

立法時間表

24. 鑑於必須盡快紓緩禁止轉運另類吸煙產品對轉運業務所帶來的影響，我們計劃在 2023 年年初向立法會提交上述法例修訂建議。

徵詢意見

25. 請委員就本文件所述的立法建議提供意見。

運輸及物流局
二零二二年十一月