

致香港特別行政區財政司司長公開信

大幅增加煙草稅 實踐降低吸煙率至 7.8%的目標、增加政府收入

吸煙與患上癌症及慢性疾病有直接的關係，是全球疾病負擔的第二大風險因素。根據世界衛生組織（世衛），煙草每年導致全球超過 800 萬人死亡，當中近 130 萬是由二手煙導致。在香港，吸煙不但每年導致近 7,000 人死亡（包括接近 700 人為不吸煙人士因接觸二手煙而引致），更造成龐大醫療開支及生產力損失，每年的經濟損失可達 56 億港元。醫院管理局 2019 年預計香港未來 20 年患有慢性疾病的人口將增加 50%，並於 2039 年增至 300 萬。因此，採取有效的控煙措施並持續加強，是減少市民疾病和死亡個案及減輕醫療負擔的重要工作。

香港 2021 年的吸煙率為 9.5%，是全球其中一個最低的地區，亦是促成香港連續多年成為最長壽地區的關鍵因數之一。但控煙工作不能停步，以免吸煙率反彈，危害公共衛生。因此，進一步降低吸煙率是香港特別行政區政府施政的其中一項績效指標。我們欣見政府在過去一年加強控煙力度，財政司司長在 2023 年 2 月宣布增加煙草稅約 31.5%；醫務衛生局在 7 至 9 月進行「活力健康 無煙香港」控煙政策公眾諮詢；行政長官亦於施政報告中提出在 2024 年內推動下一階段控煙工作，以實現政府於《邁向 2025：香港非傳染病防控策略及行動計劃》訂下在 2025 年降低吸煙率至 7.8% 的目標及世衛可持續發展目標 3，以確保所有人的良好健康與福祉。增加煙草稅被世衛建議為單一最有效的控煙政策，既能有效推動吸煙人士戒煙，更可防止年輕人開始吸煙，推行成本亦不高。距離目標只有不足兩年，大幅增加煙草稅並按年調高應列為下一階段控煙工作的優先政策。

香港煙草稅政策不達世衛標準 煙價仍有大幅上調空間

世衛建議煙草稅率應佔煙草零售價格百分之七十五或以上，現時已有超過 40 個國家，如澳洲、巴西及泰國，已達至上述建議水平。相反，即使煙草稅在去年增加約 31.5%，香港煙草稅佔捲煙零售價格的比例只為約百分之六十四，仍與世衛建議水平相距甚遠。在過往十年，不論煙草稅有否調整，煙草商先後六次加價，去年增加稅率後亦隨即將每包煙的零售價提高 4 港元，可見煙草價格仍有上調空間。因此，政府應該在來年繼續大幅增加煙草稅以達世衛標準，並發揮利用煙草稅推動戒煙的最大效力。

大幅增加煙草稅才能推動戒煙 有效價格為每包 100 港元

香港吸煙與健康委員會（委員會）的控煙政策調查 2023 發現，即使在去年增加煙草稅的情況下，仍有近七成(68.4%)受訪者支持來年增加煙草稅。超過三成(33.6%)的現時吸煙者表示，如果捲煙的零售價上升，他們會戒煙或減少吸煙量一半或以上。他們認為有效推動戒煙或減少吸煙一半的價格中位數為每包 100 港元，而平均價格更為每包 140 港元。

政府在 2023 年 2 月提出增加煙草稅，其後一周致電戒煙熱線的數目急增超過兩倍，而 3 月至 10 月的累計總數較 2022 年同期增加了近 1,700 宗，增幅約為三成。另外，委員會於 2023 年 6 月至 10 月期間訪問超過 1,100 名現時吸煙者，當中分別有 41.2% 及 32.8% 表示自 2023 年 2 月提高煙草稅後，有增加戒煙意願及減少吸食捲煙數量。反觀在 2014 至 15 財政年度，煙草稅輕微調高約 11.7%，整年的求助電話數目只錄得 1% 增長。反映大幅增加煙草稅更有效推動戒煙和降低吸煙率。

煙草稅本質為利貧政策 有利公共財政

世界銀行已清楚指出增加煙草稅能夠促使戒煙或減少吸煙，令低收入家庭用於煙草的花費減少，減輕生活成本及醫療支出，更促進生產能力，長遠為他們帶來更多財政得益（詳情請閱附件一）。全球有 43 個國家將煙草稅收入用於控煙及／或醫療政策，如香港能夠仿效，將煙草稅收入用於基層醫療、社會福利及保障方面，定必為基層市民帶來更好的福利。2023 至 24 財政預算案預計煙草稅收入約有 \$94 億港元，根據著名控煙經濟學專家羅夏麗博士的估算，若來年煙草稅增加 75% 至世衛建議水平，煙草稅收入將可達 \$146 億港元。增加煙草稅額外獲得的 \$52 億港元稅收，足以資助多項現行的扶貧、醫療及控煙工作。

根據羅夏麗博士的分析，假設其他因素不變，如香港在 2024 至 25 財政年度凍結煙草稅或只輕微按通脹調整稅率，去年增加煙草稅的效力則會逐年消耗，吸煙率有機會在 2025 年反彈回升；而在凍結煙草稅的情況下，政府的煙草稅收入的實際值 (real value) 更有可能逐年減少。相反，如香港在 2024 至 25 財政年度大幅增加煙草稅 75% 至達世衛建議水平或以上，有望在 2024 年將吸煙率減少 0.7 個百分點至 8.8%，而政府的煙草稅收入實際值會增加接近 50% 至約 \$140 億港元，可挽回因吸煙而死亡的人數高達 13,000 人（詳情請閱附件二）。大幅增加煙草稅既不會對九成不吸煙市民造成經濟影響，但因此而戒煙的人士則可減低煙草消費和家庭經濟負擔；大幅增加煙草稅，對減輕社會醫療負擔及強化公共財政絕對有利。

增加煙草稅走私並無直接關係

世衛一再強調增加煙草稅和私煙問題並無因果關係，並指煙草商經常利用有關說法誤導大眾，以煙價提高會導致低收入人士煙購買走私煙為由，藉此反對煙草稅政策。事實上，香港的煙草稅在過去十年大部分時間被凍結，煙草商卻多次自行加價，反映煙價上漲導致走私的理據只是偽命題。香港海關於 2011 年、2014 年及 2023 年增加煙草稅後，均表示提升煙草稅率並不會令私煙市場惡化，走私煙草活動並沒有在增加煙草稅後加劇。

即使在低及中等收入國家，人民對煙草價格更為敏感，增加煙草稅亦不會令私煙問題惡化。有研究比較七個低及中等收入國家(格魯吉亞、巴西、南非、哥倫比亞、蒙古、甘比亞和越南)增加煙草稅前後的情況，發現增加煙草稅對私煙問題影響並不顯著，導致私煙問題是稅務管理不完善而不是煙草稅率。該研究亦揭露，煙草商估算的私煙數據欠缺可信性及透明度（詳情請閱附件三），藉此誇大走私情況，以詆譭煙草稅的成效和阻撓實施。此外，世界銀行報告《Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences》指出私煙交易由多種原因導致，當中以稅務管理最為重要。英國、肯亞、格魯吉亞都曾透過改善稅務管理成功減少私煙交易，從而增加稅收及減少吸煙。

增加煙草稅低成本、高成效 社會不同界別聲音支持

委員會聯同多個界別，包括醫學界、學術界、教育界、社會服務界、家長、病人及戒煙團體等促請政府儘快展開下一階段控煙工作，首要在 2024 至 25 財政年度增加煙草稅最少 75%，以令煙草稅合乎世衛建議佔煙價百分之七十五的水平。隨後亦應按年增加稅率，以維持煙草稅水平及避免其效力被通脹削弱。除增加煙草稅外，各方面的控煙政策亦應該加強，以加快降低吸煙率的進程，實現政府在 2025 年將吸煙率降至 7.8% 的目標，並長遠達至「無煙香港」。

政府需要在不足兩年內推行有效政策推動戒煙，從而減少逾 10 萬吸煙人口，全面開展下一階段的控煙工作刻不容緩。比較各項控煙政策，大幅增加煙草稅最少 75% 至世衛建議水平的推行成本低，立法至實施的所需時間最短，政府需要投入的行政資源亦為最低，而其效果則最快、最顯著。長遠而言，定期大幅增加煙草有效推動戒煙和惠及社會，亦需要每年檢視及按通脹以上調整，才能保持其效力不被削弱。

要持續達至無煙香港的願景，香港控煙工作必須加強，並與國際趨勢接軌，制訂一系列更有效及進取的控煙政策，以鼓勵更多吸煙人士戒煙、預防青少年開始吸煙並保護市民免受煙草危害。因此，我們建議政府應制定「無

煙香港」的目標及時間表，除增加煙草稅外，亦應該擴大禁煙範圍、減少煙草產品的吸引力和成癮性、實施全煙害警示包裝、禁止所有銷售點陳列煙草產品、規定場所管理人須為違例吸煙負上刑責、提高法定煙草銷售年齡、實施無煙世代政策、加強執法和罰則、增撥資源予戒煙服務及教育宣傳、防止煙草業干預控煙政策等。我們期望香港以大幅增加煙草稅作為下一階段控煙工作之始，並於 2024 年內推行更多上述控煙政策、實踐控煙策略公眾諮詢所提出的建議措施，儘快達到現時訂下的控煙目標。我們展望早日實現無煙香港，令公眾以至下一代的健康得到全面保護。

香港吸煙與健康委員會與 102 個團體聯署



Dr YEUNG Yiu Cheong
President
CHEST Delegation Hong Kong and Macau



美國胸肺學院（港澳分會）有限公司

2024 年 4 月 17 日