



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

本函檔號 Our Ref: HHB CR 1/3231/25
來函檔號 Your Ref: LS/B/25/2025

電話號碼 Tel: 3509 8528
傳真號碼 Fax: 2840 0467

(譯文)

電郵函件(mkylam@legco.gov.hk)

香港中區立法會道1號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
法律事務部
助理法律顧問
林敬忻先生

林先生：

《2025年控煙法例（修訂）條例草案》

感謝閣下於2025年5月12日的來函。本局就來函所提出事宜的回覆載於附件。

醫務衛生局局長

（馬仕高



代行）

連附件

副本送：律政司
（經辦人：郭文儀女士）
法案委員會秘書
（經辦人：徐偉誠先生）

2025年6月9日

**政府當局就《2025 年控煙法例（修訂）條例草案》
有關事宜的回覆
（立法會助理法律顧問於 2025 年 5 月 12 日來函的附錄）**

《條例草案》第 1(2)至(5)條 – 生效日期

在新一階段的控煙措施下，政府將優先打擊私煙活動。為盡快加強阻嚇力，我們建議在修訂條例刊憲後，實施有關售價低於煙草稅的煙須證明已完稅的規定（《條例草案》第 4(1)條）和提高未完稅煙草的相關罰則（《條例草案》第 3 部分）。至於建議的完稅煙標籤制度（《條例草案》第 2 部分），為制定實際操作要求，海關將於 2025 年第三季度推出先導計劃，隨後將於 2026 年第四季度和 2027 年第二季度分別實施過渡階段及全面實施該制度。《條例草案》第 2 部分（第 38(5)條除外¹）的生效日期將以另行訂立生效日期公告的方式指明生效日期。

2. 第二，建議規定正在輪候登上公共交通工具或進入指定地方時禁止吸煙、禁止向 18 歲以下人士提供吸煙產品、擴大法定禁煙區，以及將吸煙相關罪行的定額罰款由 1,500 元增加至 3,000 元的措施（統稱為《條例草案》第 6 部至第 8 部（第 56 條除外）），建議於 2026 年 1 月 1 日一併實施，在此之前和《條例草案》通過後，政府將協調相關部門，宣傳新的規管要求和進行相關準備工作。

3. 第三，對於禁止在公眾地方管有另類吸煙產品（另類煙）物質的建議（《條例草案》第 4 部分中第 1 分部及第 56 條），為給予吸煙者時間處理其剩餘存貨，建議於 2026 年 4 月 30 日實施另類煙管有禁令，即另類煙進口及銷售禁令實施後四年。我們將進一步考慮將禁令擴展至所有場所（公眾及非公眾地方）（《條例草案》第 4 部分中第 2 分部），並在必要時通過另一份生效日期公告推行有關措施。

4. 第四，對於建議實施全煙害警示包裝的規定（《條例草案》第 5 部分），為進一步抑制包裝的宣傳效果，政府建議賦權醫務衛生局局長制定附屬法例，引入有關傳統吸煙產品包裝需符合的要求。《條例草案》通過後，我們將引入相關附屬法例以訂明詳細要求。此建議暫定於 2027 年第二季度與完稅煙標籤制度同步實施。

¹ 為配合海關於 2025 年第三季推出的完稅標籤制度先導計劃，我們建議將《條例草案》第 38(5)條（除非獲海關關長批准，封包或零售盛器所展示的健康忠告，不得被包裝或容器上的附加物等遮擋）於修訂條例刊憲後生效。

5. 第五，對於建議的禁止加味傳統吸煙產品的禁令（《條例草案》第 9 部分），為抑制吸煙者可能轉購私煙，我們建議首先實施旨在加強對非法煙草活動執法的建議。加味傳統吸煙產品的禁令將在完稅煙標籤制度全面實施後（即 2027 年第二季度）實施。我們亦建議分階段引入加味傳統吸煙產品的禁令，首先禁止銷售含有除薄荷味外指明添加劑的產品，隨後禁止含有薄荷味的產品，每階段的生效日期將另行以生效日期公告指定。

6. 最後，《條例草案》第 10 部分的雜項修訂包括賦予控煙酒督察對進口另類煙相關罪行的逮捕權力，為督察在行使執法權力時提供保護等，建議在修訂條例刊憲後實施，旨在盡早提高對相關現有罪行的執法效力。

《條例草案》第 8、13、17 至 18、41 至 43、46 至 47 及 64 條

(a) 罪行分類

7. 「嚴格法律責任」罪行常見於屬規管性質的法例。政府的立法原意是違反《條例草案》第 371 章中新增或修訂的第 3(1AAA)條（擴大法定禁煙區）、4A 條（禁止在輪候登上公共交通工具時吸煙）、4B 條（禁止在輪候進入指定地方時吸煙）、8(1)(b)條（實施全煙害警示包裝的規定）、10AAB(1)條（禁止售賣含有指明添加劑的傳統吸煙產品）、10AAC(1)條（禁止售賣顯示為含有加味劑的傳統吸煙產品）、10AAD(1)條（禁止售賣是設計或顯示為在傳統吸煙產品中注入加味劑的產品）、10AAF 條（禁止供應商分發沒有合規證明書的傳統吸煙產品）、15A(1A)條（禁止向 18 歲以下人士提供傳統吸煙產品）、15DA(1)(ca)條（禁止向 18 歲以下人士提供另類煙）及 15DAB(1)條（禁止管有另類煙用物質）的罪行，均屬嚴格法律責任罪行，即控方無需證明被告具有犯該等罪行的犯罪意圖。

(b)(i) 普通法隱含免責辯護的可用性

8. 考慮到所建議的罪行屬規管性質及其罰則水平並非十分嚴厲，政府的立法原意是對於上述每項嚴格法律責任罪行，讓被告可援引「誠實和合理的錯誤信念」此普通法隱含的免責辯護。政府的立法原意是 *Kulemesin Yuriy* 和另一人訴香港特別行政區（2013）16 HKCFAR 195 一案所述的第三種可能情況作為罪行的適當意念元素，即控方不必證明被告具有犯罪意圖，但如果被告人能夠以相對可能性的標準證明，他在誠實且合理地相信其行為的情況或可能後果是無罪的情況下行事或未行事，則不構成犯罪。

(b)(ii) 法定免責辯護與普通法免責辯護之間的互動

9. 擬議的第 7(5)條、15DA(5)條及 15C(2)條分別為第 371 章第 3(1AAA)

條、15DA(1)(ca)條及 15A(1A)條的罪行提供了法定免責辯護。政府的立法原意是被告可以依賴明確規定的法定免責辯護，這將提供足夠的保護，而普通法中的「誠實和合理的錯誤信念」辯護將不再適用。

《條例草案》第 8 條

10. 擬議新增第 68J 條下所指明的新訂第 68C(3)條、68F 條、68G(1)條、68H(1)條或 68I(1)條（與完稅標籤制度相關的罪行），可能涉及指明煙草許可證持有人的員工，他們可能合理地認為其的行為（例如應許可證持有人或授權代理人的要求貼上或製造完稅標籤）是在合法授權下進行等某些情況。為違反這些條款的個人提供以合法權限或合理辯解的辯護是合適的。

11. 相比之下，我們建議的新增第 68G(2)條、68H(2)條或 68I(2)條涉及製造、附貼完稅標籤的偽製品或意圖將完稅標籤的偽製品附貼在指明煙草的零售封包之上，其最終目的是逃稅。由於控方必須證明被告的「意圖」，因此第 68J 條的免責辯護不適用。擬議新增的第 68B(1)條針對售賣或供應指明煙草產品的人，他應承擔確保這些產品附貼有效完稅標籤的責任，因此法定辯護並不適用於該罪行。然而，普通法辯護可以適用於新增的第 68B(1)條，控方不必證明被告具有犯罪意圖。與上文第 8 段所述的罪行相類似，被告須以相對可能性的標準證明其「誠實和合理的錯誤信念」。

《條例草案》第 18 及 24 條

建議禁止管有指明另類煙

12. 我們認為建議的禁令符合《香港人權法案》（《法案》）第 14 條下私隱的權利。《法案》第 14 條規定，任何人的私隱都不得受到無理或非法侵擾。這項私隱的權利並非絕對。即使建議的禁令涉及意圖管有（或吸食）另類煙用物質（即電子煙油／煙彈、加熱煙支和草本煙）人士的私隱權利，如果對其私隱的侵擾並不是非法或無理，則不會侵犯其私隱的權利。在判斷侵擾是否屬無理時，法院會考慮其是否符合相稱性驗證準則²。

13. 合法性方面，《條例草案》與來信中第 7 段引述的 *McCann v State Hospitals Board for Scotland* 一案不同，該案涉及一間醫院禁止在醫院範圍內吸煙及管有煙草產品的政策，但並未完全符合合法性的要求。《條例草案》旨在為建議的禁止管有指明另類煙措施提供明確的法律依據，因此不會引

² 法院在應用相稱性驗證準則時，會考慮以下問題：(a) 限制是否旨在達到合法目的；(b) 限制是否與達到該合法目的有合理關連；(c) 限制是否不可超過達到該合法目的所需（或不可明顯地沒有合理基礎）；及(d) 是否在社會效益與侵害憲制性保障的個人權利之間取得合理平衡，並具體考慮追求該社會效益會否對個人造成無法接受的嚴苛負擔（見 *希慎興業有限公司及其他人 訴 城市規劃委員會* (2016) 19 HKCFAR 372）。

起合法性問題。

14. 相稱性方面，考慮到最新的科學證據表明另類煙會釋放多種有毒物質，可能導致成癮、疾病，甚至死亡，以及世界衛生組織（世衛）的建議，限制另類煙的使用以保護公眾健康是政府希望達致的合法目的，而建議的管有禁令與該目的有合理關連。自 2022 年 4 月 30 日起實施的另類煙進口、銷售等禁令後，市民已無法從合法途徑取得另類煙。隨時間過去，吸煙者聲稱仍在使用在禁令生效前購入的另類煙的辯解已站不住腳。現時已無合法途徑在香港境內購買另類煙或從境外攜帶另類煙來港，但仍准許管有自用。根據新增的第 15DAB 條建議進一步禁止管有另類煙用物質是必要措施並為現行禁令的合理延伸。禁止管有另類煙亦能與「太空油毒品」的執法產生協同效應，也能從根本打擊使用另類煙吸食毒品或有害物質的行為。

15. 基於上述理由，建議的禁令完全與該立法目的相稱，並且沒有其他較寬鬆的限制措施能夠達致此高水平的公眾健康保護。我們也不認為建議的禁令會對個人造成無法接受的嚴苛負擔。值得一提的是，在 *McCann* 一案中，法院曾裁定若上述合法性問題不存在，禁令將是對保護健康這一合法目的相稱回應。

擬議管有指明另類煙的推定

16. 根據《條例草案》第 15DAB(2)條，如果某人被發現正在吸用或攜帶已啟動的另類煙，則推定為管有指明另類煙（即電子煙油／煙彈、加熱煙支和草本煙），並可根據第 15DAB(1)條被定罪。我們計劃讓被告在根據新增的第 15DAB(1)條被控時，若希望反駁該推定，須負起提證責任，並提供相反證據。

《條例草案》第 18 及 47 條

17. 政府建議禁止管有另類煙用物質（即電子煙油／煙彈、加熱煙支和草本煙），並首先涵蓋公眾地方。管有少量該類物質（不超過與管有指明另類煙罪行而言的增責因素）可通過修訂的《定額罰款（吸煙罪行）條例》（第 600 章）處以 \$3,000 定額罰款。為確保規管框架保持靈活有效，我們進一步建議授權衛生署署長通過附屬法例，修訂與管有指明另類煙罪行的增責因素相關的數量。

18. 該建議的立法原意是區分輕微及嚴重罪行，從而允許管有「少量」另類煙用物質的人士通過較輕的處罰機制得到更迅速的處理。然而，我們必須了解到另類煙（尤其是電子煙）在設計、成分及功能方面正迅速演變。電子煙油的容量及尼古丁濃度，以及相關裝置的輸出功率及傳遞效率，差異甚大，並且在市場上頻繁變化。

19. 這種本質上的可變動性直接影響使用者的攝入量和所產生的公眾健康風險。因此，採用固定的增責因素定義可能變得過時和無效。透過賦予衛生署署長通過附屬法例調整相關數量，可令規管制度具備必要的靈活性，以便當局可適時且建基於證據的支持下，應對另類煙的新興趨勢和發展。這種方法最終可確保維護公眾健康的目標得以持守，令執法保持適度和公平，並且使法律框架在不斷變化的產品環境中維持其相關性。

20. 此外，政府建議禁止向 18 歲以下人士提供傳統吸煙產品。為了促進相稱的執法，我們進一步建議將定額罰款制度擴展至涵蓋相對輕微的案件，即提供的傳統吸煙產品數量不超過增責因素中所規定的數量。這種方法與立法原意一致，允許通過施加定額罰款而非通過起訴和更重的處罰來處理涉及提供「少量」傳統吸煙產品的案件。

21. 同樣地，賦予衛生署署長調整增責因素的權力，使政府能夠根據當前的公眾健康數據、執法經驗和社會期望作出應對。這種方法確保了處罰框架可維持以實證為基礎、可適時調節，並且與廣泛的控煙目標一致。為了確保規管框架的持續有效性和應對能力，我們建議賦予衛生署署長通過附屬法例，修改構成此罪行增責因素數量的門檻。

《條例草案》第 35(3)及(4)條

22. 《條例草案》第 35(3)及(4)條旨在賦權醫務衛生局局長可藉於憲報刊登的命令，訂明傳統吸煙產品的包裝規定（包括任何健康忠告的式樣及展示健康忠告所須的方式）（全煙害警示包裝的規定）。

23. 根據《香港人權法案》第16條，發表自由的權利並非絕對。由於廣告是商業表達的一種形式，在保護公眾利益必要的情況下，可能會受到更大的限制。在確定全煙害警示包裝的規定要求是否合理時，法院將考慮其是否滿足相稱性驗證準則。

24. 首先，吸煙產品對公眾，包括兒童和青少年的健康構成嚴重風險和不可逆轉的損害。通過實施全煙害警示包裝的要求來保護公眾健康，有助於減少煙草產品的吸引力，增加健康忠告的顯著性，並消除煙草包裝作為廣告和促銷形式、以及可能暗示某些產品比其他產品危害較小的包裝設計效果，是一個合法的目。

25. 其次，有關根據世衛《煙草控制框架公約》所建議的措施已在約 25 個國家和地區（如澳洲、新加坡和英國）實施。證據顯示，實施全煙害警示包裝對吸煙率產生了正面的影響。2012 年 12 月，澳洲成為第一個全面實施全煙害警示包裝的國家。調查顯示，在排除所有可能影響結果的因素（如煙草稅增加）後，全煙害警示包裝在 2012 年 12 月至 2015 年 9 月期間將 14

歲或以上人口的吸煙率降低了 0.55%，相當於減少了超過 108 000 名吸煙者³。

26. 我們認為通過實施全煙害警示包裝要求以追求社會效益，不會對仍在吸食煙草產品的個人造成無法接受的嚴苛負擔，而且政府和立法機關在制定與公眾健康相關的社會政策時，包括吸煙產品廣告的規管方面，享有較大的酌情權。減少吸煙產品的吸引力與政府的整體控煙策略一致。在考慮上述因素後，我們認為對《香港人權法案》第16條下權利作出的限制是合理的，且能符合相稱性的驗證準則。

《條例草案》第 41 條

27. 建議的禁煙區從門口、閘口或其他相類的進出口（來信中提到的“進出口”）的外緣開始，旨在通過建立一個明確界定的邊界來確保全面覆蓋和便於執法，該邊界距離進出口外緣的任何一點均為 3 米。以下圖表供說明之用。



28. 「其他相類的進出口」一詞旨在涵蓋在功能和結構上與門口和閘口相似的建築特徵。這包括但不限於設計或用於方便進入（或離開）建築物或場所，無論其是否通常作為主要進出口使用，特別是納入此類進出口是基於其結構功能。在結構上設計用於允許進入或離開的出口均屬該罪行所涵蓋的範圍內。儘管如此，任何人如在違反禁令時，既不知道亦無理由懷疑有該門口、閘口（或相類的進出口）通往指定處所，可作為免責辯護。

《條例草案》第 42 及 45 條

29. 《吸煙（公眾衛生）條例》（第 371 章）第 3(3)條規定處所管理人可以採取一系列行動，以確保在這些指定區域內禁止吸煙的規定得以遵守。

³ Department of Health, Australia. Post-Implementation Review: Tobacco Plain Packaging 2016. <https://oia.pmc.gov.au/published-impact-analyses-and-reports/tobacco-plain-packaging> (accessed on 12 September 2024).

與明確界定、位置固定且性質較為「永久」的指定禁煙區不同，隊列的存在和位置本質上取決於具體情況，並且可能隨時間和環境因素而變化。例如隊列可能會延伸至指定的禁煙區之外和/或超出場地管理人的管理區域。我們目前不會對場地管理人施加法律責任，同樣地，附表 9 場地管理人亦將被鼓勵而非透過法定要求展示「排隊時禁止吸煙」的告示或標誌（亦需注意在現行禁煙區的法律框架下，場地管理人並無法定責任展示吸煙限制的標誌）。我們將會考慮中期措施，通過檢視現行法例並參考海外經驗，加強對無煙場所的管理。

《條例草案》第 44 條

30. 我們認為無需修訂第 371 章第 2 條中「室內」的定義，因為終審法院在香港特別行政區訴何鉤然（2010）13 HKCFAR 217 一案中已對其定義作出了明確釋義。終審法院的判決明確處理了該定義中關鍵要素的含義，包括「室內」定義中第(b)段應理解為「圍封程度（不論是暫時性或永久性）至少...達各邊總面積的 50%」（第 20 段），以及「任何窗戶或門戶，或任何可關閉的開啓口應...從圍封面積中扣除，而非總面積」（第 21 段）。基於終審法院具權威性的指引至今仍為執法提供了清晰的操作，因此無需對第 371 章第 2 條作出修訂。

《條例草案》第 49、51 至 52、54 及 57 條

31. 定額罰款通知書中所載的資訊源自主體條例（第 600 章）的條文。而任何這些實質法律要求（例如：表例罪行和定額罰款）的變更將繼續須經立法會的審議。允許衛生署署長以行政方式而非附屬法例指定這些通知書和證明書的格式目的，是確保這些主要屬技術性的修訂（例如：付款方式的修改、提交指示和聯絡資料）能夠高效且及時地進行，而不會損害主體條例中規定的法律要求的完整性。