

# 香港增加烟草税的成效及长远策略—强弱机危 综合分析法 (SWOT Analysis)

林大庆 黎慧贤

香港大学公共卫生学院

香港吸烟与健康委员会

**摘要** 根据世界卫生组织(世卫)建议,增加烟草税能够有效鼓励吸烟人士戒烟及预防儿童及青少年染上烟癮。为了落实全面的控烟政策,香港吸烟与健康委员会(委员会)联同关注控烟的团体及学者,除了争取扩大禁烟范围及禁止直接或间接烟草广告外,多年来积极向政府建议调高烟草税。政府于2009年及2011年响应委员会和社会各界的要求,分别增加烟草税50%及41.5%。增加烟税后,烟税占卷烟零售价的比率提高至68%,但这个比率比世卫及世界银行的建议仍有距离。为配合未来继续倡议增加烟税,本文就香港最近两次成功增加烟税的经验,分析及探讨增加烟税的成效及长远策略,期望从香港的优势(Strengths)、劣势(Weaknesses)、机会(Opportunities)和威胁(Threats),剖析未来争取增加烟税的策略,订立日后宣传推广的方向,以及为争取政府及公众支持增加烟税提供更充分的理据。

## 背景与目的

世界银行的报告指出,烟草价格每提高10%,高收入国家及地区如香港,烟草需求量随之下降4%,而中至低收入国家及地区的需求量更下降8%。世界银行亦建议,烟税应该占烟草零售价的百分之六十七至八十,而世卫建议烟税应占零售价七成以上。世卫《烟草控制框架公约》第六条列明,各国政府应以价格及税收措施降低烟草需求,特别是儿童及青少年对烟草价格最为敏感,成效更为显著。

香港自六七十年代开始征收烟税,以间接税形式增加政府收入。自2001年后,政府连续八年没有增加烟税,令烟草售价持续维持在低水平,但烟税收入却逐年递增。2009年财政司司长以保障公众健康建议增加烟税,虽然有吸烟人士、烟草公司及烟草零售业反对,但凭着我们的努力和广大市民的支持,立法会最后以大比数通过增加烟税百分之五十,令卷烟平均零售价由港币29元增至39元,当中烟税占百分之六十一左右。

2011年财政司司长再次为保障公众健康,建议增加烟税百分之四十一.五,部分吸烟人士、烟草公司及烟草零售业大力反对,更有议员表示对加烟税建议不表支持。委员会联同关注控烟团体、学者及社会各界多次表达支持增加烟草税,并在立法会和其他平台分析增加烟税的理据及重要性,以争取广大市民支持。经过多次立法会会议及激烈辩论,最后以33票赞成、8票反对及12

票弃权，增加烟税获得通过。

本文分析香港最近两次成功增加烟税的经验，探讨增加烟税的成效及长远策略，期望从香港的优势、劣势、面对的机会及威胁，以计划未来争取增加烟税的方向。

## 研究及分析

**1.优势** — 由于八成以上香港市民都是非吸烟人士，他们在两次增加烟税时均表示支持，希望藉此鼓励更多吸烟人士戒烟，更可减少二手烟。此外，无论是 2009 或 2011 年，增加烟税后戒烟热线的求助数字均大幅度飙升，可见加烟税对推动戒烟甚为有效。以增加烟税作为控烟政策的重点有助长远降低香港吸烟人口，并可进一步保障全民健康。

**2.劣势** — 过往两次政府建议增加烟草税，均被烟草业及烟草零售商，尤其是报贩们的大力反对，表示影响他们的生计，更指出增加烟税只会有短期成效，会令走私烟增加和令吸烟人士流向走私或未完税烟市场，对此「成效不彰」的政策大表反对。有吸烟人士亦反对增加烟税，认为影响低收入人士，使他们无法享受吸烟。亦有指 2009 年加税后，2011 年再加太快，应该分期和逐步少量增加。更有反对者以「税债票偿」，促使市民将来不投票给支持加税的议员，令推动增加烟税倍添阻力。立法会在 2012 年增加了十个议席及新当选的议员，他们对加烟税的支持度仍有待探讨，亦增加了将来争取加烟税的难度。

**3.机会** — 世卫近年推动全球控烟，176 个国家及地区已成为《烟草控制框架公约》缔约方，各国政府订立相应措施以推动控烟。世卫 2008 年提出 MPOWER 六项成效显著的控烟措施中，「R」正是增加烟草税。许多国家已采用增加烟税作为主要的控烟措施，藉增加烟税提升烟草零售价预防吸烟及鼓励戒烟。在全球一体化及信息非常流通的年代，世界各国积极以税收提高烟价可造成连漪效应，有效推动一些物价稍低的地区或国家增加烟税，以避免烟价落后而无法推动控烟。

**4.威胁** — 香港的卷烟零售价比许多欧美国家都要低，然而，相比邻近地区及城市，以及一些近年开始积极加强控烟的地区及国家中，香港的烟草零售价略高，部分吸烟人士可能藉海外旅游购买及使用外地较便宜的卷烟。由于香港只容许入境人士携带十九支卷烟作个人使用，对加烟税推动戒烟的效力影响不大。除此之外，作为一个自由贸易港口，香港位处东南亚的地理环境有利工商的发展，同时亦吸引一些不法份子大量走私烟草至香港，大大减少加烟税的效力，亦成为反对增加烟税人士的主要借口，他们认为加烟税只会让走私烟的人得益。

## 讨论及总结

为鼓励吸烟人士戒烟及预防青少年吸烟，增加烟税是必要的，尤其是现时香港的烟税率仍未及世卫建议的最低水平，要有效持续以烟税作为香港控烟措施之一，必须细心分析劣势及威胁及作出适当行动，以配合未来倡议增加烟税。

加烟税成效显著：根据卫生署数字显示，卫生署戒烟热线于 2008 年全年共收到 4,300 个电话，但于 2009 年 2 月政府宣布调高烟税后 10 个月内，共收到 12,000 个查询电话，较 2008 年同期大幅

上升二 倍多，但之后逐步下降。2011 年度再次增加烟草税后，卫生署控烟办公室戒烟热线求助 电话即时飙升，由平均每天 40 个查询电话，增加至 200 多个电话，2011 年全年共收到 20,000 多个查询电话，可见增加烟税对推动吸烟人士戒烟是不容置疑的。

另一方面，香港大学李嘉诚医学院公共卫生学院调查发现，2007 年实施全面禁烟后，将 2006 年青少年现行吸烟率 9.5%，急剧下降至 2008 年的 6.9%，2009 年增加烟税 50%，令青少年吸烟率下降至 2010 年初的 4.8%，到 2010 年底更减至 3.4%，跌幅达 51%，为 提高烟草税以保护青少年、减少他们吸烟及鼓励他们戒烟提供有力的证据。

## 烟草税与走私烟

无论是否增加烟税，走私烟草在边境出入口管制上都需要长期执法及打击。即使政府没有增加烟税，不法份子都不会停止这些有利可图的犯罪行为。事实上，烟税加幅太少或多年才加一些，会减弱戒烟效果，政府仍然应该藉增加烟税以推动控烟和戒烟。烟草业 界的策略是高调宣传加烟税会助长私烟活动，藉以降低政府烟税政策的力度，这是烟草商一直沿用的策略，多年来在其他国家及城市皆可见。其实，增加烟税及加强打击走私和刑罚，才是彻底解决走私烟的有效方法，不加烟税绝不会减少走私烟。如果不增加烟 税，吸烟人士失去戒烟的动力，青少年吸烟增加，会导致烟草需求增加，不法分子及走私集团自然更猖獗，令走私烟草问题更严重。根据许多国家过去的经验反映，只要加强 打击烟草走私的执法力度，以及加重参与及使用走私烟的刑罚，即可有效打击烟草走私 问题。在香港，政府一方面实行高烟草税政策，同时应大量增加资源给予相关执法部门，指定用于加强打击走私烟，大力宣传无论贩卖及购买走私烟均属违法，透过刑罚去杜绝走私问题方为有效。香港在 2009 年及 2011 年增加烟税后，令烟税收入均有明显增长，由 2008 年的港币 30 亿，加至 2009 年的 31 亿，2010 年的 38 亿，2011 年更升至 43 亿。加烟税增加的 收入，应全部用于加强打击走私烟和控烟工作，特别是鼓励和帮助吸烟人士戒烟。加税和戒烟工作同时进行，效果更为显著。

近年多个邻近地区及国家均开始以增加烟税推动戒烟，但力度仍可加强。在未来，委员会 同控烟团体及学者会继续透过宣传及教育，向社会大众宣扬增加烟草税的重要性， 并邀请市民支持及参与倡议加烟税的行动，令烟草税可以持续增加至零售价百分之七十 五以上，从而推动近七 十万吸烟人士尽快戒烟，将香港的吸烟率降至单位数，成为全球 首个无烟城市。